

Türkiye'de Rekabetçilik ve Düzenleme

tepav
türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Türkiye'de Rekabetçilik ve Düzenleme
Türkiye'de Rekabetçilik, Yatırım İklimi ve Rekabet Politikasının Rolü

© 2007

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TEPAV yayınıdır. Bu kitaptaki tüm bilgiler kaynak gösterilmesi kaydıyla kullanılabilir.

ISBN 978-975-8936-50-2

Söğütözü Caddesi No: 43
Tepav Binası TOBB-ETÜ Yerleşkesi
06560 Söğütözü – Ankara

Tel : +90 312 292 5500
Faks : +90 312 292 5555

www.tepav.org.tr

Özkan Mat. Gzt. San. Tic. Ltd. Şti.
+90 312 395 48 91

İÇİNDEKİLER

GENEL BAKIŞ ve TAVSİYELER
Rughvir (Shyam) KHEMANI Danışman, Rekabet Politikası
Özel Sektörü Geliştirme Başkan Yardımcılığı
Dünya Bankası Grubu 1

TÜRKİYE'DE REKABET POLİTİKASININ
HUKUKİ ve KURUMSAL YÖNLERİ ve YATIRIMLARA ETKİSİ
Yrd. Doç. Dr. Gamze ÖZ, ODTÜ 55

TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE
REKABET ve DÜZENLEME
İzak ATİYAS, Sabancı Üniversitesi 115

HIZLI TÜKETİM MALLARI
REKABET KOŞULLARI ve POLİTİKALARI
Aydın ÇELEN, Rekabet Kurumu
Tarkan ERDOĞAN, Rekabet Kurumu
Erol TAYMAZ, İktisat Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi 189

TÜRK ELEKTRİK SANAYİİNDE
YENİDEN YAPILANDIRMA, REKABET ve DÜZENLEME
Esat Serhat GÜNEY 241

TÜRKİYE İÇ HATLAR YOLCU UÇUŞLARI PİYASASINDA
DÜZENLEME, SERBESTLEŞTİRME ve REKABET
Türkiye'de Rekabetçilik, Yatırım İklimi ve
Rekabet Politikasının Rolü konusunda Proje 393

GENEL BAKIŞ ve TAVSİYELER

Rughvir (Shyam) KHEMANI
Danışman, Rekabet Politikası
Özel Sektörü Geliştirme Başkan Yardımcılığı
Dünya Bankası Grubu

ÖNSÖZ

Bu rapor, Türk Rekabet Kurumu ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB) talebi üzerine hazırlanmıştır. Bu projenin bir parçası olarak, Türkiye'deki danışmanlar tarafından hazırlanmış hukuki, ekonomik, düzenlemeye ilişkin, vakaya ve sektöre özel konular hakkında daha ayrıntılı bilgiler sağlayan, beş rapor daha bulunmaktadır. Bu raporlar şunlardır:

Gamze Öz *"Türkiye'de Rekabet Politikasının Hukuki ve Kurumsal Yönleri ve Yatırımlara Etkisi (Legal and Institutional Aspects of Competition Policy in Turkey and Its Impact on Investment)"*

İzak Atiyas *"Türk Telekomünikasyon Endüstrisinde Rekabet ve Düzenleme (Competition and Regulation in the Turkish Telecommunications Industry)"*

Sezin Elçin, Süleyman Cengiz and Esen Sirel (2005) *"Türkiye'deki İç Hat Hava Yolları Piyasasında Düzenleme, Serbestleştirme ve Rekabet* (*Regulation, Liberalization and Competition in Turkish Domestic Airlines Market)"*

Aydın Çelen, Tarkan Erdoğan ve Erol Taymaz, *"Hızlı Tüketim Malları: Rekabet Koşulları ve Politikaları (Fast Moving Consumer Goods: Competitive Conditions and Policies)"*

Esat Serhat Güney ve F. Yeşim Akcollu, *"Türk Elektrik Sektöründe Düzenleme, Yatırım ve Rekabet (Regulation, Investment and Competition in Turkey's Electricity Sector)"*

Bu rapor, Türkiye'de rekabet hukuku-politikasının uygulanmasında karşılaşılan konuların alanı, niteliği ve türüne, yanı sıra, bu politikanın yatırım iklimi, verimlilik ve rekabet açısından neler ifade ettiğine dair genel bir bakış sağlamaktadır. Rapor, aynı zamanda projenin takım liderliğini de yürüten, Dünya Bankası Grubu, Washington DC, USA, Rekabet Politikası, Finans ve Özel Sektör Geliştirme Başkan Yardımcılığı'ndan Danışman Dr. R. S. Khemani tarafından hazırlanmıştır. Türk Rekabet Kurumu II. Daire Başkanı Sayın Halil Baha Karabudak ile Dünya Bankası Grubu Yabancı Yatırım Danışma Servisi (FIAS) BDT Ülkeleri ve Türkiye, Bölgesel Program Koordinatörü Dr. Gökhan Akıncı'nın sağladığı değerli bilgiler ve yol göstericiliği olmadan bu raporu hazırlamak mümkün olmazdı. Türk Rekabet Kurumu ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü'nden, aralarında Yüksel Kaya, Sarp Kalkan ve diğer çalışanların da bulunduğu bir ekip tarafından veri ve artalan bilgileriyle katkı sağlanmıştır.

FIAS

FIAS yalnızca, hükümetlerin talebi üzerine, hükümetlerin belirlediği ve her iki tarafın da mutabık kaldığı konularda çalışma yapar. Böylelikle, yardımın amacına ulaşması sağlanır ve yardım alan her bir ülkenin ihtiyaçlarına ve hedeflerine uygun olacak etkin katılımın temeli atılır. FIAS dünyanın en büyük çok uluslu kurumlarından ikisine ait bir ortak hizmet olmanın verdiği benzersiz güce sahiptir: Uluslararası Finans Kurumu (IFC) ve Dünya Bankası (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası – IBRD). FIAS, bu oluşumu ile, IFC'nin gelişmekte olan ülke yatırımına yönelik kapsamlı deneyimlerinden yararlanır ve bunları geliştirir.

YASAL UYARI

Bu Kuruluşlar (Dünya Bankası/IBRD ve IFC gibi) FIAS vasıtasıyla, mevcut sürede ellerinden gelenin en iyisini yaparak, bu kapsamdaki hizmetleri yüksek kalitede sunma çabasındadır ve çok çeşitli kaynakların kendilerine sağladığı bilgilerden yararlanmaktadır. Ancak, bu raporda yer alan bilgilerin eksiksiz veya doğru olduğuna veya raporun tavsiyelerine uyularak elde edilecek sonuçlara dair, herhangi bir taahhüt veya teminatta bulunmazlar. Ayrıca, bu Raporda ifade edilen görüşler ve öne sürülen tavsiyeler bağlayıcı değildir ve/veya Uluslararası Finans Kurumu veya Dünya Bankası (IBRD)'nin ve/veya bu projeye finansman sağlamış, destekçi donorler, kurumlar ve kuruluşlardan herhangi birinin, çalışanları, yöneticileri ve direktörlerinin görüşlerini mutlaka temsil etmez.

YÖNETİCİ ÖZETİ

1. Türkiye, son yirmi yıl süresince, ticaret ve yatırım üzerindeki kontrollerin serbestleştirilmesi, düzenlemelerin kaldırılması ve özelleştirme gibi, serbest piyasaya yönelik çeşitli politikalar ve başka yapısal ekonomik reformlar kabul etmiştir. Söz konusu tedbirler, Avrupa Birliği (AB) ile bir Gümrük Birliği Anlaşması imzalanmasını ve politikalarının ve kurumlarının AB'dekilerle daha uyumlu hale getirilmesi için başka girişimleri içermektedir. AB ile karşılıklı ticaret, dikkat çekici bir şekilde % 50'nin üzerine çıkmışken, Türkiye'nin yakın zamana kadar çektiği doğrudan yabancı yatırım (DYY) miktarı, emsal ve rakip ülkelerin ciddi biçimde altında kalarak, düşük miktarını korumuştur (2003'te 1.6 milyar dolar). Bu durum, büyük ölçüde siyasi istikrarsızlık, rekabete aykırı ticari uygulamalar, yolsuzluk, yetersiz hukuki ve düzenleyici çerçeve gibi faktörleri de içeren "yatırım ortamına" ilişkin çeşitli sorunlar ile kamu sektörü ve kurumsal yönetişime dair sorunlara bağlanmaktadır. Bununla birlikte Türkiye, etkin bir rekabet hukuku-politikasını da içeren, bazı iktisadi ve düzenleyici politika reformları başlatmıştır. UNCTAD tarafından yayımlanan en son istatistiklerin, DYY'nin 17 Milyar Dolar'a çıktığını göstermesi, yatırım ikliminde belirgin bir iyileşmeye işaret etmektedir.

2. Bağımsız bir Rekabet Kurumu ve Rekabet Kurulu, 1997'de, birkaç yıl önce çıkarılmış olan Rekabet Kanunu'nu uygulamak üzere kurulmuştur. Fiyat tespitine yönelik kartel ve işbirliği anlaşmaları, pazar paylaşımı, hileli fiyat teklifi verme amacıyla yapılan gizli anlaşmalar gibi rekabeti kısıtlayıcı uygulamaları; hakim durumda olan firmaların bunu kötüye kullanmalarını; firmalar arasındaki rekabeti kısıtlayabilecek veya bozabilecek birleşme/devralmaları ve ortak girişimleri ele alan Kanun, esas olarak AB rekabet kuralları ile aynı doğrultudadır. Kanun, aynı zamanda, Kurum'un, çeşitli kamu politikaları ve düzenlemeler ile gereksiz yere rekabeti sınırlandıran kurumsal düzenlemeler üzerinde gözden geçirme ve yorum yapma suretiyle "rekabet savunuculuğu" yapmasına imkan sağlayan hükümlere sahiptir.

3. Rekabet Kurumu, makul bir şekilde finanse edilmekte ve iyi eğitilmiş uzmanlar istihdam etmektedir. Rekabet Kurulu her ne kadar rekabet ihlallerinin gerçekleştiği ya da gerçekleşme ihtimalinin bulunduğu durumlarda resen soruşturmalar yürütebilse de, genellikle şikayetler sonucunda hareket etmektedir. Geçtiğimiz sekiz yıl içerisinde vakaların büyük çoğunluğu "şikayetler sonucunda" gerçekleşmiş olup, vakaların yalnızca % 11'i resen Kurul tarafından başlatılmıştır. Kurul üyelerinin seçilme ve atanma süreçleri, nüfuz sahibi siyasi ve/veya ticari menfaat gruplarının "etkisi altında kalmayı" amacıyla bir kontrol denge sistemi dahilinde gerçekleştirilmektedir. Rekabet Kurulu, dosya konularına ilişkin karar veren hüküm merciidir ve karalarına karşı Danıştay'a temyize gitme hakkı mevcuttur. Bununla birlikte, yürütülen soruşturmalara soruşturmaya Kurul üyelerinin de katılması, soruşturma ve hüküm işlevlerinin yargı sürecinde birbirinden ayrılması ilkesi ile ters düştüğü için, tartışma konusudur. Yakın zamanda çok sayıda karar temyizde bozulmuştur. Bu durumu düzeltmek için yasal teklifler ve rekabet hukuku-politikasının etkililiğini artırmak için başka kanun değişiklikleri mevcuttur.

4. Rekabet Kurumu, Türkiye piyasaları genelinde, çok çeşitli rekabete aykırı ticari uygulamalara ilişkin olarak, 2000'den fazla dosyayı karara bağlamıştır. Kurum, en iyi yönetilen ve en etkili devlet kurumlarından biri olarak tanınmış olup, bu görüş OECD,

AB ve bu Rapor tarafından paylaşılmaktadır. Ele alınan dosyalar ve alınan kararlar özellikle hâkim durumun kötüye kullanılmasına ve piyasalarda giriş veya piyasalarda genişleme üzerindeki kısıtlamalara odaklanmıştır. Ayrıca, yabancı yatırımcıların da dahil olduğu pek çok işlemi de içeren birleşme ve devralmalar ile ortak girişim işlemlerinin büyük çoğunluğuna izin verilmiştir. Bunlar ve rekabet savunuculuğu gibi diğer faaliyetler, Kurum'un genel olarak tutarlı ve istikrarlı olan yaklaşımıyla birleşince, rekabetin ve piyasalara yeni girişlerin artırılmasına faydalı olmakta, böylece yerli ve yabancı yatırımların ve verimliliğin artırılmasına katkı sağlamaktadır.

5. Bununla birlikte, rekabet hukuku-politikasının uygulamasının ve etkililiğinin daha da geliştirilmesi gereken alanlar bulunmaktadır. Tespit edilen tedbirler arasında uzlaşı kararlarının ("consent decree") yaygın şekilde kullanılması, işe ilişkin tavsiye niteliğinde görüşlerin sunulması; ve hedefe yönelik daha fazla bilginin yayılması ve gerek kamu gerekse özel sektördeki uyum programı yer almaktadır. Böylece maliyetli soruşturmalar, diğer kamu politikaları ve düzenleyici mercilerle olan sürtüşmeler ve esasa ilişkin olmayan veya Kanun kapsamının dışında kalan ve idari kaynakları israf eden şikayetlerin sayısı da azaltılabilir. Ayrıca, Kurum'un cezaların tespiti ve çeşitli tedbirler ("remedy") değerlendirirken dikkate aldığı etmenlere, çeşitli rekabet ihlallerinde benimsenen yaklaşıma ilişkin daha fazla tebliğ ve kılavuz ilkelerin yayınlaması, ayrıca esasen küçük firmaları kapsayan anlaşmaların muaf tutulmasına yönelik olan *de minimis* ilkeleri oluşturması tavsiye edilmektedir. İş güveninin artırılması için, Kurum yakın zamandaki dava kararlarının yayımlanmasını hızlandırmakta ve dikkate alınan etmenler ve görüş bildirilmesi hususlarında daha ayrıntılı bilgi sağlamaktadır.

6. Sektöre özel düzenleyici kuruluşlar ile Rekabet Kurumu arasında rekabet hukuku-politikasının uygulanması bakımından, başta elektrik ve telekomünikasyon sektörlerinde olmak üzere, bir belirsizlik söz konusudur. Ayrıca, geçmiş kamu politikalarının ve düzenlemeleri, kamuya ait tekeller ile büyük özel sektör firmalarının çeşitli pazarlarda hâkim durumda olmalarına neden olmuştur. Bu durum, yerleşik firmaların rekabete aykırı uygulamalarını kolaylaştırmış ve Rekabet Kurumu bunlara karşı çeşitli önlemler almıştır. Rekabete aykırı uygulama ve pazar yapıları, kamu politikalarındaki geriye dönüşler ve düzenleyici mercilerin şeffaf olmayan veya ayrımcı kararlarının yatırımı caydırdığı hususuna yatırımcılar tarafından dikkat çekilmiştir. Sonuç olarak, özellikle elektrik ve telekomünikasyon gibi iki hayati altyapı alanında yatırım yetersizdir ve verimlilik düzeyleri düşüktür. Söz gelimi yalnızca elektrik sektöründe, ekonominin genelinde gerçekleşen DYY toplamının 5 ile 6 katına ihtiyaç duymaktadır! Bu arada, iletim ve dağıtım kayıpları % 20 civarında olup, bu rakam Yunanistan ve Macaristan gibi ülkelerden çok daha yüksektir. Telekomünikasyonda, toplam faktör verimliliği yaklaşık olarak "en iyi uygulama" olan ABD seviyesinin % 64'ü kadardır ve çeşitli rekabete aykırı uygulamalar, firmaların katma değerli hizmetlere doğru genişlemesini sınırlandırmıştır. Bu sektörlerin düzenlenmesine ilişkin çeşitli yönetişim sorunlarının acilen açıklığa ve çözüme kavuşturulmasına, ayrıca Rekabet Kurumu'nun, bu sektörlerde rekabeti koruma ve teşvik etme rolünün güçlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

7. Geçtiğimiz iki yılda daha evvel Rekabet Kurumu'nun da rekabetin artırılmasına ve girişin kolaylaştırılmasına yönelik teklifler sunmuş olduğu, iç hatlar sivil havacılık piyasasındaki serbestleştirmeye hız verilmiştir. Artan rekabet ile iç hatlar yolcu trafiği

dede % 63 yükselmiş ve bazı şehirler arasındaki hava ulaşımı ücretlerinde % 70'e varan düşüşler yaşanmıştır. Rekabet artışının, kamu mülkiyetindeki hakim durumda olan Türk Hava Yolları üzerinde de, yolcu hacmi ve verimlilikte artışlar gibi olumlu etkileri görülmüştür. Ayrıca, bu pazara yeni girişler ve mevcut taşıyıcıların büyümesi yatırım artışına yol açmıştır.

8. İncelenen bir başka sektör de, dinamik bir değişiklikten geçmekte olan, hızlı tüketim malları (HTM) piyasasıdır. Bu sektör, çok çeşitli gıda, bakkaliye, ecza ve tıbbi mallar, kozmetik, deterjan ve diğer hane halkı tüketim kalemlerinden oluşmaktadır. Bu sektörde, rekabete ilişkin şikayetler yapılmış olsa da, soruşturma açmaya değer yalnızca birkaç dosya olmuştur. Rekabet, giriş ve yatırım artışı konusundaki daha büyük risk ise gündemdeki kanun taslaklarından kaynaklanmaktadır.

9. Rekabetin ve Türk Rekabet Kurumu'nun oynadığı etkili rolün faydaları, çok çeşitli duruma özgü ve rekabet savunuculuğuna ilişkin faaliyetlerinden de açıkça görülmektedir. Bu durum, hem siyasete dayalı hem de özel sektörün kısıtlayıcı iş uygulamalarından kaynaklanan giriş engellerini azaltarak, yatırım ortamının olumlu koşullara kavuşturulması ve rekabetin artırılması açısından faydalı olmuştur. Ayrıca, uygulama sorunları ortaya çıktığından, Rekabet Kurumu idari uygulamalarında düzenlemeler yapmaktadır ve Kanun'da yapılması için değişiklikler teklif etmiştir. Bununla birlikte, rekabet hukuku-politikasının ilkelerinin etkili bir şekilde uygulanması da, hükümetin-özellikle elektrik ve telekomünikasyon sektörlerindeki-düzenleme politikası ve çeşitli durumlarda aldığı kararlarda açıklık ve tutarlılığın bulunmaması ile engellenmiştir. Hükümet, ekonominin her sektöründe rekabet politikasına ilişkin bütünleşik ve tutarlı bir yaklaşıma ihtiyaç duymaktadır. Türkiye'nin rekabet politikası araçları buna izin veren, aynı zamanda başka sosyo-ekonomik hedefleri yerine getirmek adına, gerekli hallerde belirli muafiyet ve istisnalara da olanak tanıyan hükümlere sahiptir.

I. REKABET POLİTİKASININ YATIRIMLAR VE REKABETÇİLİĞİN TEŞVİKİNDEKİ ROLÜ

Giriş

1. 1980'ler döneminde, Türkiye ekonomik kalkınmada izlediği yolu değiştirmiştir. Devlet öncülüğünde planlama ve stratejik müdahaleleri bırakarak, özel sektör öncülüğünde ekonomik faaliyeti teşvik etmek üzere, serbest piyasaya yönelik daha fazla politika benimsemiştir. Ayrıca, hedeflerini, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun ileri ve daha büyük piyasa ekonomileriyle bütünleşmek üzere belirlemiştir. Onlarca yıl önce imzalanmış, uzun soluklu "Ortaklık Anlaşması"ndan sonra[1], politika ve kurumlarını Avrupa Birliği'ninkilerle uyumlaştırmak üzere resmi adımlar atılmıştır. Ocak 1996'da, Türkiye ve AB nihayet, iki ticaret ortağı arasında yer alan birkaçı dışında tüm tarifeleri kaldıran Gümrük Birliği'ni yaratmıştır. Gümrük Birliği'nin gereklerinden biri de, etkili bir rekabet hukuku-politikasının uygulanmasıdır. 1997'de, hükümet rekabetin korunmasını teşvik etmek amaçlı 4054 sayılı Kanun'u uygulamak üzere, Türk Rekabet Kurumu'nu kurmuştur. Daha önce (Aralık 2004) *Resmi Gazete'de* yayımlanmış olan bu kanun, temelde Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kurallarına paraleldir. Türk rekabet hukuku-politikası şu anda yaklaşık sekiz yıldır yürürlüktedir.

2. Bu raporun çıkış noktası, Türkiye'nin yapısal ekonomik reformlara girişerek Avrupa Topluluğu ile bütünleşme kararının faydalar sağlamış olması; buna karşın, halen ekonomik ve hukuki politika çerçevesinde önemli eksiklikler olmasıdır. Bu eksikliklerin birçoğu, ilerideki tartışmanın da göstereceği gibi, "yatırım iklimi" ve ekonominin kilit sektörlerinde yaygın olan rekabetin boyutuyla ilgilidir. Bu bağlamda, bu rapor, Türkiye'nin rekabet hukuku-politikasının tasarımı ve uygulamasına ve *iş ortamının daha fazla rekabet, yatırım ve verimlik için biçimlendirilmesindeki rolüne* dair genel bir bakış sunmaktadır.

3. Genel anlamda, "rekabet hukuku-politikası" terimi, hükümetin ekonomik ve düzenlemeye ilişkin politikaları *ile* rekabet sürecini ciddi anlamda bozarak, etkin işleyen piyasaları zayıflatan, özel sektörün kısıtlayıcı ticari uygulamalarını ele alan araçları kapsamaktadır. Rekabet süreci, mevcut (ve potansiyel) teşebbüsler arasında; fiyatlar, çıktı, pazar payı, kalite, hizmet ve/veya mal ve hizmetlerin değerini etkileyen diğer koşullar gibi etmenler bakımından bağımsız karar almalarını ve mücadelelerini kapsamaktadır. Rekabet halindeki teşebbüslerin temel hedefi, kazançlı bir şekilde, ürünlerini sürekli alan müşteriler bulmak, bunları muhafaza etmek ve artırmaktır. Bununla birlikte, münferit firmalar birbirlerine karşı rekabet ederlerken, rekabetin yaşandığı "yatırım iklimi" de hükümetin ekonomik politikaları ve düzenlemeleri ve özellikle yerleşik konumda olan firmaların stratejik hareketleri gibi etmenlerle belirlenir. Kamu politikaları, rekabeti teşvik edebilir veya teşebbüslerin yeni piyasalara yatırım yapma, üretimi artırma ve/veya giriş yapma konusundaki kararlarını olumsuz yönde etkileyerek rekabeti engelleyebilir. Gerçekte, deneysel bulgular, özel sektördeki rekabete aykırı iş uygulamalarının nedeninin, çoğunlukla yetersiz bir şekilde anlaşılan ve uygulanan kamu politikalarında yattığını ortaya koymaktadır. Bu

[1] *Ortaklık Anlaşması, Eylül 1963'te imzalanmıştır ve bir sonraki yıl yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin reform programının özelliği, sürecin, hem iç politikalar bakımından hem de Avrupa Birliği'yle olan ilişkileri bakımından "dur-kalk" niteliği taşıması olmuştur.*

gibi durumlar özellikle, politika üretenlerin ve düzenleyicilerin, siyasi bağlantıları olan firmaların "etkisi altında kalarak," kendi çıkarlarına yönelik rant elde etme yönünde davranışlarda bulunmaları halinde ortaya çıkar.

4. Rekabet hukuku-politikasının geveş olması etkili rekabetin ortaya çıkmasını önleyebilir ve yapısal reform sürecini engelleyebilir. Piyasada yerleşik konuma sahip etkin olmayan firmalar, maliyetleri düşürme, yatırım ve yenilik baskılarından korunabilir ve etkilenmeyebilir. Bunun aksine, rekabet hukuku-politikasının fazlasıyla sıkı bir şekilde uygulanması, üstün ekonomik performansa dayalı olarak hareketli bir rekabet içinde olmak veya daha az verimli firmaları satın alarak mevcut etkinliklerden yararlanmak gibi meşru iş stratejilerinin takip edilmesine engel olabilir. Etkili bir rekabet kuruluşunun bu tür durumları, tedbirli bir şekilde, birbirinden ayırt edebilmesi zorunludur. Böyle bir kuruluşun amacı, en ciddi boyuttaki rekabete aykırı politikaları ve tüketici refahını azaltan iş uygulamalarını önlemek olmalıdır. Ayrıca, bir rekabet otoritesinin, gönüllü olarak kanuna uyum sağlanmasını teşvik etmek de dâhil olmak üzere kanunun yürütülmesine ilişkin olan işlevleri ile rekabet politikası savunuculuğuna yönelik işlevlerinin, rekabeti daha iyi hale getirmek üzere, dengelenmesi gereklidir.

5. Zemin olarak, bu Rapor'un odaklandığı sorular şunlardır:

   (i) Türkiye'nin rekabet hukuku-politikasının tasarımı ve uygulama tecrübelerinin başlıca özellikleri nelerdir?

   (ii) Soruşturulan (ve çözüme kavuşturulan) dosyaların, ayrıca rekabet sorunlarının ortaya çıktığı sektörlerin niteliği ve türü ne olmuştur?

   (iii) Türk Rekabet Kurumu (RK), ne ölçüde ve hangi konularda rekabet savunuculuğu ile iştigal etmiştir?

   (iv) RK'nın rekabet hukuku uygulaması ve rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin, vakaya özgü, sektör ve/veya daha geniş "yatırım iklimi" bazında etkisi ne olmuştur? RK'nın faaliyetleri, fiyatların düşüşü, üretimin artışı, yeni giriş ve artan yatırımlarla sonuçlanmış olabilir mi?

   (v) Türkiye'de rekabetin teşvik edilmesinin önündeki engellerin niteliği ne olmuştur?

   (vi) Rekabet hukuku-politikasının tasarımı, uygulaması ve etkisi nasıl güçlendirilebilir?

6. Rekabet hukuku-politikasının etkisini değerlendirirken birkaç uyarı akılda tutulmalıdır. Bunlardan birincisi, tabiî ki, çok çeşitli kamu politikalarının yanında, ekonominin doğasında olan yapısal niteliklerin de, rekabet ve aynı zamanda yatırım iklimi üzerinde etkisi olduğudur. Bunun içine ticaret, yatırım, işgücü piyasası, mülkiyet ve para, maliye ve döviz kuru politikaları gibi makroekonomik araçlar dâhil edilebilir. Ayrıca coğrafya ve tabii kaynaklar gibi etmenler de. Söz konusu politikaların ve etmenlerin incelenmesi, bu Rapor'un kapsamı dışına çıkmaktadır. Bir diğer uyarı da, iyi bir şekilde yorumlanan bir rekabet hukuku-politikasının bir taraftan - ekonominin tüm sektörlerini kapsayan veya kapsaması gereken - "genel uygulamaya sahip genel bir politika" olması, diğer taraftan vaka bazında uygulanmasıdır. Vakalar çoğunlukla münferit firmaların veya müşterilerin yaptığı şikayetlerle ortaya

çıkmaktadır. Dolayısıyla, rekabet otoritesinin belirli bir davranışı, söz konusu durum içerisinde bir veya birden fazla firmanın rekabete aykırı davranışını çözüme kavuşturabilir; ancak, sektör veya ekonomi genelinde etkiye sahip olabilir veya olmayabilir. Ayrıca, belirli bir adım ile bunu takip edebilecek ölçülebilir etki arasında—oldukça uzun sürebilecek bir zaman aralığı bulunması sıklıkla karşılaşılan bir sorundur. Bu bağlamda, başarılı rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin, sektör veya ekonomi seviyesinde daha geniş bir etki sahibi olma ihtimali daha yüksektir. Başka bir deyişle, rekabet hukuku-politikası kapsamında atılan adımların, yatırım artışı, verimlilik veya yatırım iklimindeki genel iyileşme ile mutlaka birebir ilişkisi bulunmamaktadır. Rekabet politikasının hareket araçları, faiz oranları ve para arzı gibi, makroekonomik politikada kullanılanlara benzememektedir. Bununla birlikte, *güvenilir* rekabet hukuku-politikasının, rekabete aykırı davranışlar karşısında yaygın caydırıcı etkileri olabilmektedir. Güvenilirlik, büyük ölçüde, yasadışı rekabete aykırı bir uygulamanın tespit edilme, soruşturulma, kovuşturulma ve uygun cezaya çarptırılma ve/veya başka çözüme kavuşturulma ihtimaline ilişkin iş dünyasında oluşan izlenim tarafından belirlenir. Ayrıca, vakaların yaygın olarak bilinmesi, bilgi yayılması, (rakiplerden ziyade özellikle müşterilerin şikayetlerine ağırlık veren) talebin itici güç olduğu, tepki verebilen bir şikayet sürecine sahip olunması, kanuna uyum sağlanmasının teşvik edilmesi ve "pişmanlık" programları gibi teşviklerin verilmesi, rekabet kuruluşunun ve politikasının güvenilirliğini artırmaktadır.

Türkiye'nin Yatırım İklimine ilişkin Karşılaştığı Zorluklar

7. Geçtiğimiz on yılda, AB-Türkiye asındaki iki taraflı ticaret, istikrarlı olarak artmıştır. Türkiye'nin toplam ihracatının yaklaşık % 58'i ve ithalatının yaklaşık % 52'si AB ile yapılmaktadır. Gümrük Birliği'nin her iki ekonomiye de fayda sağladığı konusunda şüphe yoktur. Bununla birlikte, artan ticaret, normalde uluslararası ticaret ile koşut olarak artma eğilimi gösteren doğrudan yabancı yatırımını (DYY) artırmamıştır. DYY, verimlilik artışı ile sonuçlanan teknoloji ve modern örgütsel yöntemlerin aktarımı için önemli bir araçtır. Ayrıca, ortalamada yerli yatırım DYY'den kat kat fazla da olsa; ikisi arasında yüksek bir korelasyon eğilimi bulunmaktadır.[2] DYY, yerli yatırım için bir katalizör görevi gördüğü gibi, yerli yatırım da DYY için katalizör konumundadır.[3] Ekonomisinin boyutu ile yerel piyasaları, işgücü ve ücret yapısı ve geniş sanayi temeli ve ilgili altyapısı dikkate alındığında, Türkiye'nin DYY açısından çekim yeri olması beklenir. Ancak durum böyle değildir. 2003'te, tüm DYY 1.6 milyar ABD Doları kadar, yani gelişmekte olan ve geçiş piyasası ekonomilerine olan toplam DYY akışının yalnızca % 1.2'si kadar veya Türkiye'nin de bir üyesi olduğu OECD ülkelerine olan akışın % 0.04'ü tutarında gerçekleşmiştir. Bulgaristan, Hırvatistan, Macaristan, Polonya ve Romanya gibi ülkelerin tamamı mutlak ve nispi olarak daha fazla DYY miktarı çekmiştir.

8. Bu "DYY çelişkisine" başta McKinsey Global Institute (MGI) olmak üzere birçok kaynak tarafından dikkat çekilmiştir. Bu bir çelişkidir; çünkü, Türkiye'nin DYY'ye karşı açıkça görülen herhangi bir engeli bulunmamaktadır. Yerli ve yabancı

[2] Küresel olarak, ortalama net özel sermaye akışları DYY akışının yaklaşık beş katı kadardır. Türkiye'de bunun yedi kat olması, yerli sermayenin fazla oluşundan çok DYY'nin küçük boyutta olduğunu göstermektedir. Türkiye sermaye kıtlığı çeken bir ekonomi olarak görülmektedir.

[3] Bakınız: Dünya Bankası Raporları: Küresel Ekonomik Beklentiler Raporu 2003 ile Dünya Kalkınma Raporu (2005): Herkes için Daha İyi bir Yatırım İklimi

yatırımcılara eşit muameleyi daha iyi korumak için, Türkiye 2003'te yeni bir DYY kanunu kabul etmiştir. Ancak, YASED (Uluslararası Yatırımcılar Derneği) tarafından, Mart 2005'te yapılan bir araştırma, üyelerin Türkiye'deki ekonomik ortama ilişkin olarak iyimser olduklarını ortaya koyarken; yetersiz hukuki çerçeve, bürokratik kırtasiyecilik ve yüksek vergileri DYY için engel olarak sıralamıştır.

9. Yukarıda belirtilenlerin de aralarında olduğu çeşitli faktörler, DYY *ve* yerel yatırımların belirleyicisi konumundadır. Bu listenin içine, genel makroekonomik koşullar, siyasi ortam, vergiler ile mevcut teşvikler, işçi sınıfı ücretleri ve vasfı, enerji maliyetleri, ulaştırma ve telekomünikasyon altyapısı, AR-GE yeterliği gibi başka şeylerde dâhil edilebilecektir. Türkiye, 16 ülke ile yapılan bir karşılaştırmada, tüm bu faktörler bakımından alt sıralarda (12. sıra veya daha geride) yer almıştır.[4] Orta ve Doğu Avrupa'daki emsal ülkeler ise daha iyi sıralamalar elde etmişlerdir. Ayrıca, bir Dünya Bankası araştırması da, araştırmaya katılan 1000 veya daha fazla firmadan, büyük bir yüzdenin, yolsuzluk (% 63), finansman (% 78), siyasi istikrarsızlık (% 88), rekabete aykırı uygulamalar (% 61) ve vergiler ile düzenlemelerin (% 73), faaliyetlerini ve yatırım kararlarını olumsuz yönde etkilemekte olduğunu tanımladığını belirtmiştir.[5]

10. MGI, Türkiye'deki verimliliğin, ortalama olarak, ABD seviyelerinin yalnızca % 40'ı kadar ve kendi potansiyelinin yarısından yalnızca biraz daha fazla olduğuna dikkat çekmektedir. Sektöre ve firmaya özel araştırmalardan yola çıkarak, verimliliğe engel olduğu tespit edilen etmenler, özellikle telekomünikasyon ve elektrik gibi hayati altyapı hizmetlerinin sağlanması alanındaki tekelci piyasaları ve rekabet baskısının yetersiz olmasını içermektedir. Bu çalışmada, verimlilik artış potansiyelleri, yeni sermaye gerektirmeden mevcut kurumlardaki işlev ve görevlerin yeniden örgütlenmesine, yeni yatırımlardan elde edilecek kazanımlara ve potansiyel yeni giriş yapacakların etkisine dayalı olarak analiz edilerek, "tüm sektörlerde adil ve yoğun bir rekabetin, en verimli şirketlerde, yeniden yatırım için kullanılabilecek birikmiş kazançların ortaya çıkmasını sağlayacağı[6]" böylelikle büyüme için yatırım meydana getireceğine işaret edilmiştir.

11. Türkiye'deki sektörler, sadece kentlerdekiler/kırsal kesimdekiler olarak değil, aynı zamanda yabancı firmalar/yerli firmalar ve kayıtlı/kayıt dışı kesimler olarak da bir "ikililik" eğilimi göstermektedir. Söz gelimi, Dutz vd. (2003), DYY alan şirketlerdeki ortalama işgücü verimliliğinin, tüm imalat fabrikalarının ortalamasından % 35 daha fazla olduğuna dikkat çekmiştir. Aynı şekilde, ortalama verimlilik yabancı mülkiyetindeki fabrikalarda, yerli mülkiyetindeki fabrikalara göre daha hızlı artmıştır. Zaman içerisinde verimlilik farkı azalmakla beraber, uzun bir süre daha ortadan kalkacak gibi görünmemektedir. DYY'nin daha fazla dahil olduğu sektörlerde, yerel firmaların verimlilik düzeyleri de daha yüksek olduğu için, DYY'nin pozitif taşma (spill-over) etkileri de olmuştur. Bu gözlem, DYY'nin yalnızca teknolojik ve diğer türdeki bilgilerin dağılmasını sağlamakla kalmayıp, yerel rakipler üzerinde daha fazla rekabet baskısı yaratmakta olduğu şeklinde yorumlanabilir.

---

[4] Bakınız: TÜSİAD ve YASED (2004): Türkiye'nin DYY'yi Çekebilme Gücü: Karşılaştırmalı bir Analiz (FDI Attractiveness of Turkey: A Comparative Analysis).

[5] Bakınız: Batra, Geeta, Daniel Kaufmann ve Andrew Stone (2003) "Investment Climate Around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey")

[6] McKinsey Global Institute (2003) "Turkey: Making the Productivity and Growth Breakthrough", sayfa 4.

12. Çeşitli ürün piyasası engelleri ve Türk sanayiinin verimliliğinin olumsuz yönde etkileyen diğer etmenlerle birlikte, MGI aynı zamanda "kayıt dışılığın" boyutunu da, yani piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin (daha çok küçük kuruluşların) vergi ödemek, çalışma kanunlarına uymak ve çeşitli ürün piyasası yükümlülüklerini yerine getirmek gibi düzenleme yükümlülüklerinden kaçma derecelerini de incelemiştir. Bu, devlet kurumlarının düzenlemeleri gevşek bir şekilde uygulamasından ve/veya uyum sağlamamak için teşvikler meydana getiren, gereğinden fazla düzenleme yükünün bulunmasından kaynaklanabilmektedir. Genel olarak, küçük işletmelerin, daha büyük firmalara göre, kolaylıkla bu tür bir yola başvurma ihtimalleri daha fazladır. Bu, her durumda, firmalar arasında maliyet farklılıkları yaratarak, daha az verimli olan kayıt dışı firmaların yatırım yapmaksızın ve işletmelerini modernleştirmeksizin faaliyetlerini sürdürmelerinden dolayı, verimliliği azaltmaktadır.[7] Etkili düzenleme reformu ve devlet politikalarının uygulama alanının düzeltilmesi, bu tür durumların ortaya çıkmasını önleyecektir.

13. "Hukukun üstünlüğü" ve politikaların öngörülebilirliği bakımından daha geniş bir konu olan yönetişimin, yatırımları etkilediği birkaç araştırma tarafından belirtilmiştir.[8] Dutz vd. (2003):

> "……Türkiye'de DYY artışı konusunda, ele alınmamış olan temel engeller, yönetişim ve hukukun üstünlüğüne ve rekabete dair kurumsal sorunlardır. Hukuka ve yargıya ilişkin en önemli kısıt, hukukun üstünlüğü konusunda yeterince açıklık olmaması ve yeterince saygı gösterilmemesine ilişkindir…..kural koyucu olarak hükümetin, altta yatan hukuki belirsizlikleri vaktinde ele almamış olması; temel kuralda bir açıklık olmamasının, *kamusal karar mercilerine, siyasi bakımdan uygun olan hallerde, özel muamele ve muafiyet sağlamak için gerekli ölçüde serbestlik tanımak üzere, kasti* olup olmadığı sorusunu ortaya çıkarmıştır." (sayfa 24, vurgu eklenmiştir).

Yazarlar, farklı firmalar arasında adil bir oyun sahası bulunmamasının ve ilgili düzenleyici organın, rekabet yanlısı kuralları uygulatamamış olmasının, gelecek yatırımlara karşı hızla olumsuz işaretler göndermiş olduğuna dikkat çekmektedir.

14. Siyasi, ekonomik ve düzenlemeye ilişkin değişikliklerin, dünyanın önde gelen şirket liderlerinin, yabancı yatırıma dönük niyetleri ve tercihleri üzerindeki etkisinin izini süren bir araştırmaya dayalı olan bir DYY Güven Endeksi, 1998 ve 2000 yılları arasında, Türkiye'nin zirvedeki 25 ülke arasında yer almadığını göstermektedir. Bununla birlikte, Türkiye 2001'de listeye girerek 23. sırada yer almış, 2002'de liste dışı kalmış, 2003'te 24. sırada yer almış ve 2004'te tekrar liste dışı kalmıştır.[9] Başlıca bir DYY merkezi olarak üst sıralarda yer almamanın yanında, bu değişkenlik Türkiye'de hâkim olan istikrarsız siyasi ortamın da bir yansıması olabilir. Söz gelimi,

---

[7] MGI, süt ürünlerinin işlenmesi gibi bazı sektörlerde, maliyet farklılıklarıyla ilgili kayıt dışılığın % 20'ye kadar çıkmış olduğunu tahmin etmektedir. Hızlı sirküle eden tüketici malları (hazırlanması pratik, paketli bakkaliye ve ilgili ürünler) söz konusu olduğunda, maliyet farkı % 10 olmuştur. Aynı yer, sayfa 63.

[8] Bakınız örneğin: OECD (2002) "OECD Düzenleme Reformu Gözden Geçirmeleri: Türkiye - Ekonomik Reform için Kritik Destek: (OECD Reviews of Regulatory Reform: Turkey-Crucial Support for Economic Reform" ile Dutz, Mark, Melek Us ve Kamil Yılmaz (2003) "Türkiye'nin Doğrudan Yabancı Yatırımı Konusundaki Zorlukları: Rekabet, Hukukun Üstünlüğü ve AB'ye Yükseliş" (Turkey's Foreign Direct Investment Challenges: Competition, Rule of Law and EU Ascension) (mimeo).

[9] Bakınız: A.T. Kearney, Inc., "FDI Confidence Index", Küresel İş Konseyi, Ekim 2004, Cilt 7

2001'de Türk Hükümeti yap-işlet-devret (YİD) ve işletme-haklarının-devrine (İHD) dayalı olarak, sözleşmesi yapılmış 46 elektrik projesini iptal etmiştir. Sonradan, bir Anayasa Mahkemesi kararı ile hükümetin kararı bozulmuş ve bu sözleşme şartlarının yerine getirilmesi ya da tarafların tazmin edilmesi emri verilmiş ise de, bugüne kadar herhangi bir girişimde bulunulmamıştır.[10]

15. Bununla birlikte, Türkiye'de yatırımı caydıran sorunlar sadece kamu yönetimine ilişkin olanlarla sınırlı değildir. Özel sektördeki kurumsal yönetişime ilişkin olarak da sorunlu alanlar bulunmaktadır. Çok az sayıda şirket, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda (İMKB) yer almaktadır. Türkiye halen bir "hisse senedi kültürü" geliştirmektedir. Ancak mevcut durum ve kurumsal uygulamaların devam etmesi halinde, ufukta parlak bir gelecek görünmemektedir. İMKB'de yer alan şirketlerin çoğunluğu, kontrol sahibi hissedar olarak tek bir aile tarafından kontrol edilmekte olup, bu durum "azınlık hissedarların pek çok güvencesini etkisiz hale getirmektedir."[11] Şirketler hisselerini birden fazla oy hakkı ile satışa sunmakta, mülkiyet yapılarına ilişkin bilgi ifşa etmeyi veya her durumda, uluslararası finansal raporlama standartlarını, enflasyon muhasebesini ve konsolide raporlamayı kabul etmemektedir. Ayrıca, hissedar uyuşmazlıklarının halli için bir araç olarak, zorunlu tahkim gerekmemektedir. Dünya Bankası'nın *İş Yapma* Raporu'na göre, Türkiye'nin Açıklama Endeksi diğer yargı çevrelerininkine göre ciddi anlamda daha düşüktür (en iyi uygulama olan 7'ye, OECD yüksek gelir için olan 5.6'ya ve Doğu Avrupa-Orta Asya ülkeleri için olan 3.6'ya karşılık 2'dir.) Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun, Türkiye'nin katılıma doğru kaydettiği ilerleme konusunda hazırladığı rapor, şirketler hukukunun ve aynı zamanda fikri ve sınaî mülkiyet haklarının etkili olarak uygulatılmasının sınırlı kaldığı sonucuna varmıştır.[12]

16. Ticaret ve yatırımın serbestleştirilmesine ilişkin tedbirler, rekabet yanlısı olsa da yeterli değildir. Başka ülkelerdeki tecrübeler, yerel piyasalarda yerli ve yabancı firmalar arasında meydana getirilen karteller, münhasır bayilik ve kısıtlayıcı dağıtım sözleşmeleri, dağıtım kanalları da dâhil olmak üzere yerel girdilerin tekelleştirilmesi, yüksek ulaşım maliyetleri gibi rekabete aykırı durumlar kadar, etkin olmayan limanlar, gümrükler ve bürokratik kırtasiyecilik gibi faktörlerin de yol açtığı rekabet baskılarının yoğunluğunun etkisinden, yerel piyasaların yine de uzak kalabileceğini göstermektedir.[13] Türkiye örneğinde, işletmeler Gümrük Birliği ve diğer iki taraflı anlaşmaların hemen sonrasında bile, çeşitli ithalat politikalarına dair şikayetlerde de bulunmuşlardır. Söz gelimi, ithalat lisansları sanayi ürünleri için gerekmezken, satış sonrası parça ve hizmetler için zorunlu tutulmaktadır. Alkollü içeceklerin ithalatında tekel haklarına sahip, devletin dolaylı kontrolü altındaki şirketin özelleştirilmesine rağmen, zahmetli belge gerekleri, yüksek vergiler ve ithalat politikasının şeffaf olarak idare edilmemesi piyasaya girişi sınırlamaya devam etmektedir. Kamu ihalelerinde,

---

[10] Telekom ve elektrik sektörüne ilişkin konular, bu Rapor'un III. Kısmı'nda ve Atiyas (2005) ile Güney ve Akcollu (2005) tarafından bu proje için hazırlanan tebliğlerde daha ayrıntılı olarak tartışılmaktadır.

[11] Bakınız: Uluslararası Finans Enstitüsü'nün raporu (Nisan 2005) Türkiye'de Kurumsal Yönetişim: Bir Yatırımcı Gözüyle (Corporate Governance in Turkey: An Investor Perspective) ve ekinde yer alan basın duyurusu (sayfa 2).

[12] Bakınız: Avrupa Toplulukları Komisyonu (2004) Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu, Bölüm 5, sayfa 91.

[13] Bu hususlarda daha fazla tartışma için bakınız: Khemani, R.S., ve Mark Dutz (1996) "The Instruments of Competition Policy and Their Relevance for Economic Development" PSD (Özel Sektörün Gelişimi) Vakıa Raporu No. 26, Dünya Bankası.

yerli fiyat teklifi sahiplerini yabancı firmalara kıyasla yüzde 15 daha fazla tercih eden bir kanun bulunmaktadır. Sanayi, ithal ecza ve tıbbi mallar ürünlere yönelik ayrımcı fiyat kontrolü politikaları, keyfi değişiklikler, bildirim ve bilgilendirme eksikliği, bitki sağlığı ve diğer standartların belgelendirilmesi ve uygulanmasına ilişkin endişelerini dile getirmiştir.

17. Türkiye'nin imalat sektörüne ilişkin çeşitli araştırmalar da ticaret serbestleştirmesine rağmen yüksek yoğunlaşmanın direncine dikkat çekmektedir. Ayrıca, artan ithalat nüfuzu genel olarak Türk firmaları için daha düşük fiyat maliyeti veya kar marjlarına neden olmuş olsa da, yüksek derecede yoğunlaşmış piyasalardaki özel sektör firmaları için bu durum geçerli olmamıştır. Bu sonuç şöyle yorumlanmaktadır: "daha fazla yoğunlaşmış sanayilerde yerli ve yabancı firmalar arasında olası bir zımni danışıklılık olması…veya ithalatçılar ve yerli üretim firmalarının aynı ekonomik bütünlük içinde olmalarının sonucu olarak imalat sanayiinin dünya ticaretine açılması bu sanayilerin rekabetçiliğine etkili bir şekilde tesir etmemiştir…ticaretin serbestleştirilmesi, rekabetçi iç piyasa için yeterli değildir, sanayinin rekabetçiliğini iyileştirmek için bazı ek tedbirler gerekmektedir"[14]. Tespit edilen tedbirler arasında etkili bir rekabet hukuku-politikası da yer almaktadır.

18. Bir önceki tartışmadan açıkça görülmektedir ki, Türkiye'nin gerek yabancı gerek yerli yatırım çekmesi, verimliliğini artırması ve sürdürülebilir büyümeyi artırması için, çok çeşitli konuları ele alması gerekmektedir. Yukarıda belirtilen çoğu alanlarda ilerlemeye ve politikaları hayata geçirmeye yönelik adımların atıldığı görülmektedir. Uluslararası Yönetim Gelişimi (International Management Development-IMD) Dünya Rekabetçilik Raporu (2005), genel olarak, Türkiye'nin rekabetçiliğinin yükselişte olduğunu göstermektedir. Türkiye 2004'te 60 ekonomi arasından 55. sırada yer alırken, 2005'te 48. sırada yer almaktadır. Aynı şekilde, yatırımcıların belirli işlemlere daha fazla ilgi göstermeleri nedeniyle DYY'nin 8 milyar ABD doları kadar büyüyeceği tahmin edilmektedir.[15] Bununla birlikte, bu yatırımların gerçekleştirilip

---

[14] *Cihan Yalçın (2000) "Price-cost Margins and Trade Liberalization in Turkish Manufacturing Industry: A Panel Data Analysis)". Araştırma Departmanı, Tartışma Tebliği No. 37, T.C. Merkez Bankası, Ankara. Ayrıca, Kıvılcım Metin-Özcan, Ebru Voyvoda ve Erinç Yeldan (2000) "On the Patterns of Trade Liberalization, Oligopolistic Concentration and Profitability: Reflections from Post-1980 Turkish Manufacturing", Ekonomi Departmanı, Tartışma Tebliği, No. 00-12, Bilkent Üniversitesi, Ankara. Ayşe Mumcu ve Ünal Zenginobuz (2001) "Competition Policy in Turkey" Ekonomik Araştırma Forumu, Kahire'deki 8. Yıllık Toplantı için hazırlanmış Tebliğ, 15-17 Ocak, 2002.*
Yüksek kar ve fiyat—maliyet marjları, yeşil alan yatırımlarıyla veya birleşme ve devralmalarla, yeni firmaların girişini çekme ihtimali taşıyor gibi görünebilir. Yerleşik firmaların, taklit edilmesi veya daha iyisinin yapılması güç olan avantajlara sahip olması gibi, çeşitli giriş engellerinin var olması halinde, bunlardan ilkinin gerçekleşme ihtimali bulunmamaktadır. Aynı şekilde, işlem fiyatının yüksek olması durumunda, ki yerleşik firmaların aşırı kar elde ettiği durumlarda bu muhtemeldir, Birleşme ve devralma yoluyla giriş ihtimali de düşüktür. Yatırımcı firmalardan biriye yapılan görüşmeler aslında durumun bu olduğunu göstermektedir. Türk firmaları, bildirimi yapılan (veya yapılmayan) yüksek karlarından ve yatırımları için olan geri ödeme sürelerinin çok kısa olmasından dolayı, değerlerini olduğundan fazla gösterme ve yüksek devralma fiyatları talep etme eğilimindedir. Bu tür nedenlerle, Türkiye'de yabancı firmaların yer aldığı çok az sayıda her yönüyle birleşme gerçekleşmiştir. İşlemlerin çoğu, mevcut firmalarda pay sahibi olma veya onlarla ortak girişim yapma amaçlı olup, yeni yatırım yaratsalar bile, sanayide yaygın olan rekabet düzeyini artırmamaktadır.
[15] *Bakınız: KocsFina/Unicredito (İtalya) borç yükü altındaki Çukurova grubuna ait Yapı Kredi Bankasını (YKB) almak için ilgi göstermesinin; Türkcell'in % 27 hissesini satın almak için olan Teliasonera anlaşmasının ve sigortacılık, çelik ve diğer sektörlerdeki Devlete ait çeşitli aktiflerin de özelleştirme olasılıklarının yer aldığı Oxford Analytica (12 Mayıs 2005). Ayrıca bakınız: Vorkink (2005). Bahri Yılmaz (2003) "Turkey's Competitiveness in the European Union: A Comparison with Five Candidate Countries—Bulgaria, The Czech*

gerçekleştirilmeyeceği ve Türkiye'nin göreceli rekabetçi konumunu iyileştirmeye devam edip etmeyeceği, büyük ölçüde, ekonomik ve düzenlemeye ilişkin politika çerçevesini iyileştirme konusundaki istikrarlı ve bilinçli çabalarına bağlı olacaktır.

Rekabetin Önemi

19. Rekabet hukuku-politikası, yukarıda tartışılan sorunların tümünün çözümü olmamasına karşın, yatırımı teşvik etmek ve verimliliği artırmak konusunda kritik olmasa da önemli bir itici güçtür. Bununla birlikte, yalnızca rekabet hukuku-politikasının kabul edilmiş olması rekabetin gerçekleşmesini sağlamaz ve özel bir rekabet mevzuatının bulunmadığı sanayi ve piyasalarda da rekabet var olabilir. Ancak, Türkiye gibi ülkelerin serbest ticaret, yatırım ve piyasaya ilişkin diğer reformlara girişmesinden dolayı, dikkate alınması gereken önemli bir husus da rekabetin korunması, artırılması ve teşvik edilmesi için gerekli güvencelerin ne ölçüde mevcut olduğudur. Özellikle, gelişmekte veya geçiş aşamasında olan bir piyasa ekonomisinin önemli kesimleri üzerinde, az sayıdaki, büyük ve siyasi bağlantıları sağlam olan işletmeler tarafından hâkimiyet kurulmasını önlemek konusunda. Ayrıca, ampirik bulgular, firmaların bir kez hâkim konumda olmaları veya hâkim konuma gelmeleri halinde, (özellikle de bunun "ulusal şampiyonların" seçilmesi veya devlet firmalarının özelleştirilmesinde özel muamelede bulunmak gibi kamu politikalarının yanlış yanlış anlaşılması veya yanlış politikaların uygulanması şeklinde gerçekleşmesi halinde, rekabet disiplinin yerleştirilmesinin çok güç olduğunu açıkça göstermektedir. "Piyasada yerleşik konuma sahip olmanın *ex ante* (ön) faydaları" yeni girenler için engelleri daha da yükseltmektedir.

20. Etkili bir rekabet hukuku-politikasının önemli rol oynadığı bir nokta da; rakiplerin değil, rekabet sürecinin korunması ve teşvik edilmesi için bir çerçevenin var olmasının, tüm firmalara adil ve eşit bir şekilde muamele edilmesinin ve hükümet-iş dünyası ilişkilerinde hesap verebilirlik ve şeffaflık bulunmasının sağlanmasıdır. Ayrıca bunun böyle olmadığı hallerde, sorunlara ilişkin hüküm vermek ve makul bir şekilde çözüm sağlamak üzere hukuki başvuru mekanizmaları bulunmaktadır. Rekabet-hukuku politikası doğru bir şekilde uygulandığı takdirde kamunun ekonomi politikalarındaki tutarlılık ve istikrarı artırabilir. Bu durumda ayrıca, kötüye kullanıma yönelik ticari faaliyetleri önlemeye yönelik davranışlar, giriş engellerinin azaltılması ve daha rekabet yanlısı kamu politikalarından ve ekonomik düzenlemelerden yana olan bir rekabet savunuculuğu ile girişi kolaylaştırarak, ekonomiye katılım imkanlarını genişleyecektir. Kamu ihalesi ve özelleştirme gibi, hükümetin iş dünyası ile daha doğrudan bağlantı kurduğu alanlarda, etkili bir rekabet politikası yolsuzluk ihtimalini azaltır. Artan rekabet, bu doğrudan ve dolaylı etkiler yoluyla, yöneticileri daha maliyet etkin hale gelmeye; verimlilik, inovasyon ve AR-GE'ye odaklanmaya, ürün kalitesi ve hizmetlerini artırmaya zorlayarak, işletmeleti güçlendirir. Böylece, kaynakların daha iyi tahsis edildiği daha esnek ve dinamik bir ekonomi ortaya çıkar.

Republic, Hungary, Poland, Romania, and the EU15" (Ezoneplus ve Jean Monnet Avrupa Mükemmeliyet Merkezi) bu ülkelere yönelik Açıklanmış Karşılaştırmalı Üstünlük (AKÜ) ve Karşılaştırmalı İhracat Performansı (KİP) ölçütlerini hesaplamaktadır. Özetle, Türkiye ham madde ve emek-yoğun ürünlerde göreceli olarak daha rekabetçi; ancak, DYY'nin genel olarak büyüme eğilimi gösterdiği katma değeri fazla sermaye-yoğun ve araştırmaya dayalı ürünlerde daha az rekabetçidir. Çek Cumhuriyeti ve Macaristan AB15 ile rekabet edebilirlik farkını azaltmak konusunda etkileyici kazanımlar elde etmektedirler. Bu iki ekonomi de gerek mutlak gerekse nispi olarak Türkiye'den daha fazla DYY almaktadır.

21. Şekil 1, Dünya Bankası Grubu tarafından yapılan araştırmadan yola çıkarak kişi başına düşen GSYİH içerisindeki büyüme seviyeleri ve oranının *yerel* piyasaların daha fazla giriş ve rekabete sahip olduğu yerlerde daha yüksek olma eğilimine işaret etmektedir.[16] Başka ülkelerden oluşan örneklemin ile yapılan bir analizde ise, net piyasa girişinin, verimlilik büyümesinin yüzde 30'dan fazlasına karşılık gelebileceğini tespit etmiştir. Güçlü rekabet baskılarıyla karşı karşıya olan firmaların, baskıyla karşı karşıya olmayanlardan en azından yüzde 50 daha fazla yenilik yapma ihtimali bulunmaktadır.[17] Yine başka bir araştırmada, politika öngörülebilirliğini daha iyi bir hale getirmenin, yeni yatırım ihtimalini yüzde 30'dan fazla artırdığı tespit edilmiştir. Ayrıca, telekomünikasyon ve elektrik gibi sektörlerde rekabet önündeki engellerin azalması yeni bir yatırım dalgasına yol açabilir.[18] Yeni girenler, yerleşik firmaları, kârlarını muhafaza etmek üzere verimliliği artırmaya ve pazar paylarını muhafaza etmek üzere müşterilere karşı daha duyarlı olmaya teşvik etmektedir. Ayrıca, firmaların girişi ve çıkışı ile ortaya konan mikroekonomik esnekliğe daha fazla sahip olan ekonomiler, ekonomik şoklara karşı daha iyi karşı koyma eğilimi göstermektedirler.

22. Türkiye'de rekabetin getireceği faydalara dair kanıtlar yok değildir. Söz gelimi, Türkiye 1980'lerde, faiz oranları üzerindeki denetimleri kaldırarak, yönlendirilmiş kredi programlarındaki azalmalarla ve giriş engellerinin hafifletilmesiyle, finansal piyasalarını serbestleştirmiştir. Peki sonuç? Yabancı bankaların girişi, yerli ticari bankaların sabit giderlerinde azalmalara neden olurken, kârlarını yükseltmiştir. Ayrıca net faiz marjları aşağıya çekilmiş, sermaye maliyeti düşmüş ve daha çeşitli finansal araçlar ve hizmetler sunulmaya başlanmıştır. Finansal ve işlem planlama, kredi analizi ve pazarlama ile insan sermayesi alanlarında da olumlu gelişmeler olmuştur. [19]

    Türkiye'nin, yakın zamanda, belirli güzergahlarını serbestleştirmiş olduğu iç hatlar hava yolcusu piyasasında, fiyatlar yüzde 70'e kadar düşmüş ve seyahat hacmi yüzde 60'tan fazla artmıştır. Yeni giren teşebbüsler uçuşların sıklığını artırmışlar ve yeni uçaklara yatırım yapmışlardır.[20]

    Türkiye için zor olan, daha çeşitli kilit ekonomik sektörlerde, benzer rekabet yanlısı politika girişimlerinin uygulanmasını benimsemek ve yaymaktır. Böylece, daha fazla yatırım çekme, verimliliği artırma ve hem AB hem de geniş anlamda küresel ekonomi ile rekabetçi bir şekilde bütünleşme yönündeki arzular gerçeğe dönüşecektir.

---

[16] Dünya Bankası (2003) Küresel Ekonomik Beklentiler Raporu (2003): "Küresel Ekonomik Fırsatları Açığa Çıkartmak Üzere Yatırım Yapmak-Investing to Unlock Global Economic Opportunities".

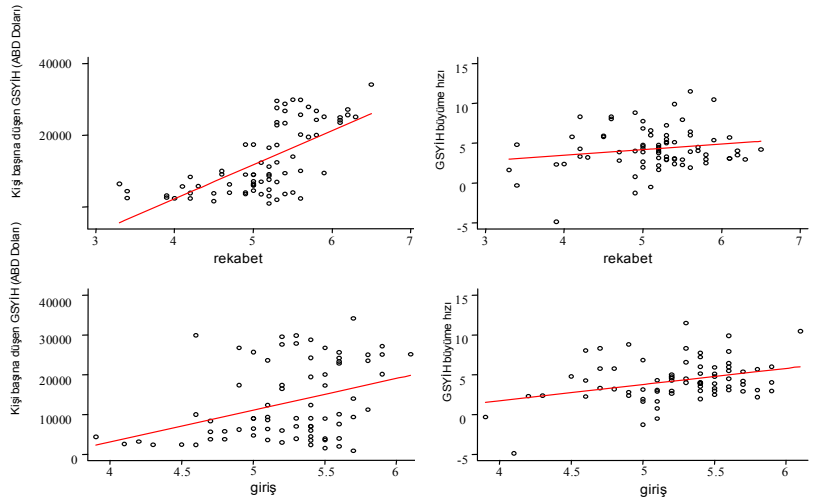
[17] Dünya Bankası (2005) "Dünya Kalkınma Raporu: Herkes İçin Daha İyi Bir Yatırım İklimi (World Development Report: A Better Investment climate for Everyone)". (Sayfa 3)

[18] Aynı yer. Sayfa 2.

[19] Bakınız: Cevdet Denizer (2000) "Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980-1997" Dünya Bankası, Politika Araştırma Belgesi, No: 2462.

[20] Bakınız: Esen Sirel, Sezin Elçin ve Süleyman Cengiz (2005) "Regulation and Competition in Turkish Domestic Airlines Market" Bu tebliğ, bu projenin bir parçası olarak hazırlanmıştır ve bu genel bakış raporunun III. Kısmı'nda daha ayrıntılı bir şekilde tartışılmaktadır.

Şekil-I
Rekabet, Giriş ve İktisadi Büyüme



Kaynak: Dünya Ekonomi Forumu ve Dünya Bankası SIMA (İstatistiki Bilgilerin Yönetimi Analizi) Endikatörleri. "Rekabet" her ülkede soruya ilişkin ortalama cevaptır. "Çoğu sanayide, yerel piyasadaki rekabet (1= sınırlı ve fiyat kırma nadirdir, 7= yoğun ve pazardaki liderlik zamanla değişir)." "Giriş" soruya ilişkin ortalama cevaptır. "Yeni rakiplerin girişi (1= yerel piyasada hemen hemen hiç ortaya çıkmaz, 7= yerel piyasada yaygındır)."

II. TÜRKİYE'DEKİ REKABET HUKUKUNUN & POLİTİKASININ TASARIMI & HAYATA GEÇİRİLMESİ

Giriş

1. Rekabet hukukunun-politikasının etkili şekilde hayata geçirilmesi için ilgili kanun ve sorumlu rekabet otoritesinin azından aşağıdaki niteliklere sahip olması faydalı olacaktır:

   i. Kanun, ister özel sektörde, ister kamu sektöründe olsunlar, tüm ticari iktisadi faaliyetle iştigal eden tüm iktisadi varlıklar için geçerli olmalıdır—

   ii. Rekabet otoritesinin kararları siyaset, iş dünyası ve/veya diğer paydaşların müdahale ve etkisinden yalıtılmış olan bağımsız bir organ olmalıdır.

   iii. Rekabet otoritesinin makul seviyede finansal kaynakları bulunmalıdır ve uzman personel ile kilit konumdaki karar vericiler/yönetim iş dünyası, sanayi iktisadı, finans, rekabet ve düzenleme hukuku ve ilgili diğer alanlarda gereken bilgi ve deneyime sahip olmalıdır:.

   iv. Rekabet hukuku-politikanın doğası ve kapsamı ile otoritenin yetkisi, özellikle devletin diğer iktisadi ve düzenleyici politikalarıyla etkileşiminin nasıl olacağı detaylı olarak açıkça belirlenmelidir. Rekabet otoritesi devletin politika formülasyonu ve kararlarında rekabet ilkelerini teşvik etmek için 'rekabet savunuculuğu'na girmek üzere yetkilendirilmiş olmalıdır.

v. Rekabet otoritesi, periyodik olarak genel politikalarını açıklar, usul ve başka konularda kılavuzlar çıkarır ve iş dünyası ve kamuoyunu daha iyi bilgilendirmek için kararlarını yayımlamalıdır.

vi. Rekabet otoritesi, eğitim vermek ve özellikle iş dünyasının kanuna uymasını ve kanunun anlaşılmasını sağlamak için aktif bir 'uyum programı'na sahip olmalıdır.

vii. Dosyalar hızlı ve etkin bir şekilde ele alınır, kararlar açık ve tutarlıdır Mevzuatta kararların gözden geçirilmesi, temyiz hakkı ve mesuliyet ile şeffaflık sağlayan bir denetimler ve dengeler sistemine yönelik hükümler bulunmalıdır.

viii. Rekabet otoritesinin kararlarının rekabete aykırı uygulamalar için yetersiz telafi ve/veya tazmin sağladığının düşünüldüğü durumlarda mağdur tarafların özel hukuk yollarına başvurabilmelerini sağlayan tamamlayıcı hükümler bulunmalıdır.

ix. Hukukun ciddi şekillerde çiğnenmesi halinde, gelecekte kanuna aykırı uygulamaları caydırmak amacıyla yeterli seviyede para cezaları ve diğer cezalar uygulanmalıdır.

2. İktisadi-hukuki çerçevenin ve kurumsal tasarımın bu özellikleri, 'adaletin temel ilkelerinin gözetilmesini' sağlamakta, belirsizliği azaltmakta ve rekabet otoritesinin gözden geçirdiği konularda iş dünyası ve yatırımcıların daha fazla güvenini temin etmektedir.

3. Genel bir bakış açısıyla, Türk Rekabet Kanunu ve Rekabet Kurumu (RK), yukarıda belirtilen özelliklerden çoğunun sahibidir. Geçen sekiz yıl süresince, RK, kanunu uygulatma ve rekabet savunuculuğu işlevlerinde, dosya ve sektöre özgü olduğu kadar, devlete ilişkin iktisadi ve düzenleyici politikayla da ilgili deneyim konusunda çeşitlilik içeren bir temel inşa etmiştir. Ek olarak, rekabet hukukunun-politikasının uygulanmasında öngörülemeyen zafiyetler ve sorunlarla karşılaşıldıkça, RK etkili olma niteliğini güçlendirip daha iyi hale getirmek için çeşitli değişiklikler teklifinde bulunmuş ve idari değişimler benimsemiştir. *OECD (2004) tarafından yürütülen, yakın dönemdeki bir eşit statüdekilerin gözden geçirmesi, RK'nın "mükemmel bir ilerleme kaydetmiş olup, Türkiye'nin en etkili ve en iyi idare edilen kurumlarından biri olarak ün yapmış" olduğunu kaydetmiştir (s. 2). Bu rapor bu görüşle* ***tamamen mutabıktır****, ancak Türk ekonomisinde rekabetin idame ettirilmesi ve özendirilmesinde RK'nın rolünü güçlendirmek için halen anlamlı boyutta bir yer bulunmaktadır.* Rekabeti, üretkenliği ve yatırımı teşvik etmede Türkiye'deki Rekabet Kurumu'nun etkili olma niteliği ve olumlu etkisi, zaman zaman şunlarla zarar görmüştür: (a) tekelci yapılar ve uygulamalarla sonuçlanır şekilde, devletin geçmişteki politika müdahalelerinin mirası kadar, bunların devam etmesi, ayrıca; (b) hem özel sektör hem de kamu sektöründe rekabet kültürünün eksikliği ve (c) rekabet hukuku-politikası ile diğer iktisadi ve düzenleyici politikalar arasındaki etkileşim yüzeyi konusunda çeşitli devlet daireleri ve kurumlarına ilişkin olarak RK'nın kendi rolleri ve işlevlerinde daha fazla detaylı çizim ve açıklık ihtiyacı. Bu sorunlu alanlardan bazıları RK'nın doğrudan yetkisi ve/veya direkt etkisi dışında kalırken, bizzat RK'nın rekabet hukukunun-politikasının uygulanmasını daha da güçlendirmesi ve daha iyi hale getirmesi için bir

olanak durmaktadır. Bu nokta ve diğer noktalar, takip eden kısımlarda daha detaylı olarak tartışılmaktadır.

Türkiye'deki Rekabet Kanunu'nun Göze Çarpan Özellikleri[21]

4. Avrupa Ekonomi Topluluğu'yla Gümrük Birliği oluşturulmasıyla bağlantılı olarak, Türkiye'nin, esas bakımından AB modeline (Roma Antlaşması'nın 81. ve 82. maddelerine[22]) paralel bir rekabet hukuku-politikası düzeni benimsemesi gerekli olmuştur. Türkiye, bu çerçevede, 1994[*1] yılında 4054 sayılı Kanun'u yasalaştırmıştır. Kanunun temel hedefleri, mal ve hizmet piyasalarında rekabeti kısıtlayan veya bozan anlaşma, karar ve uygulamaları önleyerek rekabeti korumaktır. Türk rekabet kanununun önemli hükümleri üç ana başlık altında özetlenebilir:

5. *Rekabeti önleyen, kısıtlayan veya bozan uygulamaların (anlaşmalar, uyumlu eylemler ve kararlar) yasaklanması (4. Madde)*

   Bu madde kapsamına giren uygulamaların tanımlar ve örnekleri, Avrupa Topluluğu rekabet kurallarınınkilerle (81. madde) hemen hemen aynıdır. Kartel kurarak fiyatları tespiti, piyasa ve/veya müşteri paylaşımı, hileli fiyat teklifi verilmesi, bağlama anlaşmaları ve mevcut veya yeni firmaların piyasaya girmelerini ve genişlemelerini engelleyen veya kısıtlayan diğer danışıklı davranış şekilleri gibi rekabete aykırı uygulamaları kapsamaktadır.

6. *Hakim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanması (6. Madde)*

   Bu hüküm de AT Antlaşması'nın hükümlerine (82. Madde) benzer olup, piyasadaki durumun bir veya biden fazla işletme tarafından kötüye kullanılmasını kapsamaktadır. Bu madde, dışlama amaçlı yatay ve dikey anlaşmalar dahil fiyata ilişkin ve fiyat dışı yıkıcı davranışlar, ayrımcı uygulamalar ile ürün ve girdi piyasalarının ya da dağıtım kanallarının kapatılması gibi rekabeti ortadan kaldıran ve/veya bozan uygulamalara yöneliktir. AB modelinde olduğu gibi, hakimiyet, bir işletmenin veya önde gelen işletmeler grubunun, fiyatları, çıktıyı ve diğer iktisadi parametreleri piyasadaki rakipler ve müşterilerden bağımsız olarak belirleme gücü şeklinde tanımlanmaktadır. Hakimiyeti belirler şekilde spesifik bir pazar payı eşiği açıkça belirtilmemiştir.

7. *Birleşme ve devralmaların kontrolü (7. Madde)*

   Rekabet kanunu, bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmelerini veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsü devralmasını yasaklamakta ve hukuken geçersiz ilan etmektedir. RK'nın, hukuken geçerli kabul edilen ve ön bildirimle izin gerektiren birleşme ve devralma kategorilerini duyurmak için tebliğler çıkarması gerekmektedir.

---

[21] Daha başka detaylar için, Türkiye'deki Rekabet Kanunu'nun İngilizce versiyonu web sitesinde bulunabilir: www.rekabet.gov.tr

[22] Önceden Roma Antlaşması'nın 85 ve 86. Maddeleri (1957).

*[*1] Orijinal metindeki 1995 tarihi 1994 olarak değiştirilmiştir.*

8. Kanun'un 5 ve 8. maddeleri teknolojik ve ekonomik ilerlemeye katkıda bulunma ve tüketici refahını artırma olasılığı olan bazı anlaşmalar ve uyumlu eylemler ile birleşme ve devralmalar için RK tarafından muafiyetler ve 'menfi' tespit belgesi verilebileceğini öngörmektedir.

9. Türk rekabet kanununun göze çarpan diğer özellikleri, ister kamu ister özel, ister yabancı ister yerli mülkiyet altında olsun, Türkiye'de ticari ekonomik faaliyetler yürüten bütün işletmeler için eşit olarak geçerli olmasıdır[23]. Kamu mülkiyeti altında olan ya da kamu tarafından işletilen teşebbüsler, ilgili mevzuatta aksine açık bir hüküm olmadıkça rekabet kanununa tabidir. İşe Rekabete aykırı olduğu iddia edilen uygulamalara dönük soruşturmalar, mağdur taraflardan (rakip iş yerleri ve tüketiciler) ulaşan şikayetler sonucunda ve/veya RK tarafından kendi iradesiyle, resen *(ex officio)* başlatılabilir. Ayrıca Kanun RK'nın, rekabeti etkileyen kamu politikaları ve düzenlemeleri hakkında görüşler vererek 'rekabet savunuculuğu' yapması yönünde hükümler içermektedir. Kanunun özündeki yaklaşım, tekelci uygulamalara yol açma olasılığı olmadıkça, firmaların büyümesini ve piyasalardaki yoğunlaşmaları engellemek değil, teşebbüslerin rekabete aykırı *davranışlarını önlemektir.*

Rekabet Kurumu ve Rekabet Kurulu

10. RK, rekabet hukukunun uygulanması için sorumluluğa sahip tek idari organ olarak, bağımsız ve mali özekliğe sahip bir şekilde kurulmuştur. Başkan'ın ve soruşturma işlevi, mali, insan kaynaklarını içeren ve diğer idari işlevler ile meşgul çeşitli teknik ve ilişkili başka departmanlara nezaret eden iki Başkan Yardımcısı'nın aralarında olduğu on bir üyeli Rekabet Kurulu'ndan[24] oluşmaktadır. Teknik daireler, ilgili sektör ve piyasalara dair bilgi ve uzmanlık inşa etmek amacıyla sektörlere göre organize olmuştur. Ek 1'de RK'nın kuruluş şeması verilmektedir. 2004 yılında, RK bütçesi, 304 kişiden oluşan tam kadro ile 12.5 milyon ABD doları (17.8 trilyon Türk Lirası) olmuştur. On bir Kurul üyesi ve 21 üst düzey yönetim personeli dışında, RK, rekabet ve regülasyon iktisadı, hukuk ve ilişkili diğer alanlarda uzmanlığı olan yaklaşık 100 meslek personeline sahiptir. Geriye kalan kadro büro ve teknik işler ve destek hizmeti veren diğer personelden oluşmaktadır[25].

11. Kurul üyeleri, [Sanayi ve] Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Yargıtay, Danıştay, Yüksek Öğretim Kurulu ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nden (özel sektörü temsilen) gösterilen adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Üyeler bu kuruluşlardan ya da başka devlet organlardan veyahut iş dünyasındaki birliklerden talimat almazlar. Bir kez (yenilenebilir bir altı yıllık süre

---

[23] 4054 sayılı Kanun, Türkiye'de üretimde değil satışta yer alan işletmeler için de geçerli olmak üzere yorumlanmıştır. E.I. Dupont'un (ABD merkezli firma) Tongkook Synthetic Fibres Co. Ltd'i (Tongkook Sentetik Fiberler Ltd. Şti.) (Güney Kore) devralmasına, her ikisi de Türkiye'ye ihracat yaptığı ancak Türkiye'de anlamlı ölçüde aktifi bulunmadığı için RK tarafından izin verilmiştir.

[24] Türk Rekabet Kurumu, Rekabet Kurulu ve Kurul terimleri, takip eden tartışmada birbirinin yerine kullanılmaktadır.

[25] Rekabet Kurumu'nun bütçesi, yeni tesis edilen şirketlerin kayıtlı sermayesi ve kayıtlı sermayelerini artıran mevcut şirketler üzerine tarh edilen ücretlerin bir bölümünden (somut olarak % 0.04) gelmektedir. Bu yaklaşım, RK'nın özerkliğinin, ilişkili sayıldığı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve/veya başka herhangi bir devlet otoritesinin bütçe ayırma ve tahsis işlemleriyle tehdit edilmemesini sağlamaktadır. Tüm özerk düzenleme organları için geçerli olup şu an ele alınmakta olan, birçok kalemi içeren mevzuat kapsamında, çok üyeli tüm kurullardaki koltuk sayısı, altı yılı içeren bir dönemlik sınırlı atamayla birlikte, en fazla yedi üyeye indirilecektir.

için)[26] atanan üyeler sadece belirli suçlar işlemekten dolayı mahkeme hükmüyle görevden alınabilir. Kurul üyesi olarak hizmet verdikten sonra çıkar çatışmalarını ve görevin kötüye kullanımını önleme amaçlı tedbirler de kanunda açıkça belirtilmektedir. Üyelerin atanma dönemleri farklı periyotlarda olup, az önce sayılan kuruluşların temsil oranı korunmak suretiyle üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenmektedir. Belirli uzmanlık, eğitim alanları ve en az on yıllık ilişkili bir mesleki deneyimi üye olmak için gerekli kriterler arasında açıkça belirtilmektedir.

12. Daha önce İfade edildiği üzere, vakalar alınan şikayetlere dayanarak veya Kurul tarafından, resen *(ex officio)* başlatılabilir. Şu ana kadar dosyaların sadece yüzde 11'inin Kurul tarafından resen başlatılmıştır, yani ele alınan dosyaların çoğunluğu şikayetler sonucunda açılmıştır. Tüm dosyalar sonuçta Kurul'un önüne gelmekte, haklarında hüküm ve karar Kurul tarafından verilmektedir. RK personeli, teşebbüslerin her türlü binalarına önceden haber vermeksizin girilmesi ve gerekli belgelere el konması dahil olmak üzere, geniş soruşturma ve delil toplama yetkilerine sahiptir. Dosyaları açmak, soruşturmak, haklarında sözlü savunma almak ve karar vermek için rekabet kanununda kesin zaman çerçeveleri saptanmıştır[27]. Esaslı bir şikayet üzerine ön araştırma yapılmasına karar verildiği takdirde, bu ön araştırma 30 gün içerisinde tamamlanmalıdır[28]. Rekabet Kurulu sonrasında resmi bir soruşturma başlatmaya karar vermek için 10 güne sahiptir. Bu soruşturmanın tamamlanması bakımından süre bitimi altı ay olup, bu, gerektiği takdirde ek bir altı ay için uzatılabilir. Soruşturmanın tamamlanması sonrasında, taraflar, başka bir 30 günlük uzatma koşuluyla birlikte, suçlamalara karşı savunma yapmak için 75 güne kadar bir süreye sahiptir. Sözlü savunmalar 30 ila 60 günlük uygun bir süre içerisinde talep edilebilir ve sözlü savunmalar en fazla beş gün sürebilir. Kurul'un nihai kararı, işlemlerin tamamlanmasından itibaren 15 gün içerisinde oluşturulup ilan edilmelidir. Birleşme-devralma dosyalarında, ön bildirim gereklilikleri ve ilişkili zaman çerçeveleri de açıkça belirlenmiştir. Tarafların toplam pazar payının yüzde 25'i geçtiği veya toplam satış cirosunun 25 trilyon TL'yi (yaklaşık 17 milyon ABD doları) aştığı muameleler bildirilmeli ve RK'nın resmi izni alınmalıdır. Bununla birlikte, Kurul'un 15 takvim günü içinde bir cevap vermediği ya da bir işlem yapmadığı hallerde birleşme-devralmaya resmi izin verilmiş sayılmaktadır[29]. Açıkça belirtilen zaman çerçeveleri, sürecin hemen hemen tahmin edilebilir olmasını ve vakaların hızlı ve etkin bir şekilde ele alınmasını sağlamaktadır. Ancak, Kurul kararlarına itirazlar oldukça yaygın olup, bunlar davaların nihai şekilde karara bağlanmasını geciktirmektedir. 1999-2004 yılları arasında, Kurul kararlarının yaklaşık % 45'i için

---

[26] 4 no'lu son notta belirtildiği üzere, özerk düzenleme organları üyelerinin büyüklüğünü azaltma ve süresini sınırlama amaçlı yasama teklifi şu an ele alınmaktadır. Bu, bu tür kurulların, kayırılan ve siyasi bağlantıları olan şahıslar için bir 'zahmetsiz maaşlı iş' haline gelmesi olasılığını azaltmaktadır.

[27] RK, tarafları soruşturmanın başlamasından itibaren 15 gün içerisinde bilgilendirmelidir. Kendileri aleyhindeki herhangi bir delilin kopyası tedarik edilmelidir ve Rekabet Kurulu, taraflara sağlanmayan ve savunma hakkı verilmeyen bilgilere istinaden karar alamaz. İşyerinin gizliliğini korumak için 'gizli' (in camera) dahil olmak üzere, sözlü savunmalar yapılması gibi başka koruyucu unsurlar da öngörülmektedir.

[28] Şikayetlerin ulaşmasıyla RK'nın ön araştırma başlatması arasında geçen süre konusunda sistematik bilgiler mevcut değildir. Bazı iş yerleri, RK'nın, ilk baştaki şikayetleri ele alışında, resmi soruşturma devam ederkenki kadar hızlı ve etkin (orijinal metinde geçen "expedient" sözcüğü, eski kullanımıyla "expeditious" sözcüğünün yerine kullanıldığından, çeviri buna uygun olarak yapılmıştır) olmadığından şikayet etmiştir.

[29] Eğer, bununla birlikte, bildirim formu eksikse ve/veya Kurul tarafından ek bilgi istenmekteyse, 15 günlük süre, sadece, bu dokümantasyonun tamamlandığı görüşü mevcut olduğunda başlar.

Danıştay'a itirazda bulunulmuştur. AB ilerleme raporunda, 2004 yılında, 196 davadan sadece 21'inin adli yeniden tetkik sürecinde sonuçlandırıldığını kaydedilmiştir.

13. Soruşturma sürecinde, Rekabet Kurulu ciddi ve telafisi imkânsız zararların ortaya çıkma ihtimali bulunan durumlarda geçici tedbirler alabilir. Ayrıca, detaylı araştırmanın başlangıç aşamasında, Rekabet Kurulu, ihlale ne şekilde son verebileceğine dair, ihlali yapan tarafa görüş verebilir. Ancak, bu hüküm, birçok başka yerdeki uygulamanın aksine soruşturmaya herhangi bir safhada son verilmesi ve uzlaşmaya gidilebilmesi için yeterince geniş değil şeklinde yorumlanmamıştır[30]. Bu durum Kurul'un soruşturma maliyetinden kaçınmada ve kanunla daha fazla uyum için teşvik sağlamadaki yeteneğini sınırlama eğilimindedir. Ayrıca bu nedenle RK'nın, AB dahil olmak üzere pek çok yargı çevresinin kabul etmiş olduğu 'pişmanlık' ve 'ihbar etme' programlarını benimsemesini de olumsuz yönde etkilemektedir[31].

14. Kurul kararları yazılıdır ve ticari sırları açığa vurmayacak şekilde RK tarafından ve Resmi Gazete'de yayımlanır. Bununla birlikte, kararların yayımlanmasında önemli gecikme olduğuna işaret edilmektedir. Kararlar için, Danıştay'a[*2] itirazda bulunulabilir. Danıştay, kararları onaylayabilir ya da iptal ederek Kurul'a geri gönderebilir. Tartışmalı özelliklerden biri, Kurul üyelerinden birinin soruşturmalara önderlik etmesidir. Bunun, bilgi sahibi olarak karar almaya imkân vermek için öngörülmüş olmasına karşın, normalde adli süreçlerde tavsiye edilen, soruşturma ve hüküm verme işlevlerinin ayrılması ilkesini sorgulatmakta ve tehlikeye sokmaktadır[32].

15. Başka bir tartışmalı alan, kanunun 4. Maddesi çerçevesinde 'uyumlu eylemler' hallerinde 'ispat yükü'yle ilişkilidir. Uyumlu eylemler, teşebbüslerin rekabete cevap vermek ve rekabeti karşılamak amacıyla, fiyatlandırma, üretim ve diğer kararlarında aralarında kendiliğinden var olan karşılıklı bağımlılıklar nedeniyle yüksek düzeyde yoğunlaşmış (oligopol) piyasalarda meydana gelebilir. Bununla birlikte, Türk Rekabet Kanunu çerçevesinde, her firmanın, mükellefiyetten kaçınmak üzere, "kanıtlanmış ekonomik ve rasyonel gerekçelerle…" durumun bu olduğunu ve zımni veya örtülü kartel davranışına bağlı olmadığını ispat etmesi gerekmektedir[33].

16. Yukarıda belirtildiği üzere, Kanun, RK'nın, diğer bakanlıkların politikaları ve düzenlemeleri hakkında görüşler vermesini, kanunun ihlal edilmediği hallere ilişkin muafiyetler ve 'menfi tespitler' çıkarmasını, uygulamalarıyla ilişkili tebliğler yayınlamasını ve ilintili diğer işlevleri yerine getirmesini de mümkün kılmaktadır. Bu ve diğer koruyucu unsurlar, Rekabet Kurumu ve Rekabet Kurulu'nun, sadece

---

[30] Kanunda bu anlamda bir değişiklik şu an ele alınmaktadır.

[31] Bu tür programlar kapsamında, bir taraf veya taraflar suçu kabul edebilecek veya kanuna aykırı faaliyete girmiş başkaları aleyhinde delil temin etmeyi kabul ettiği takdirde, kendisine/kendilerine kanunu ihlale ilişkin pişmanlık (hoşgörü) muamelesi teklif edilebilecektir.

*[*2] "Council of Ministers" ifadesi, uygulamadaki şekline uygun biçimde, "Council of State" olarak çevrilmiştir.*

[32] Soruşturmalarda Kurul üyesinin katılımını ortada kaldırarak bu durumu düzeltme amaçlı yasal değişiklikler şu an öne sürülmektedir. Bununla birlikte, aradaki zamanda, Danıştay 40+ kadar davada Rekabet Kurulu kararlarını tersine döndürmüş olup, bu, rekabet kanununun etkili olma niteliğini ciddi ölçüde azaltmaktadır.

[33] Daha fazla tartışma için bakınız: Gönenç Gürkaynak (2002), "Türkiye'nin Rekabet Rejimi konusundaki Sorun" ("The Problem with Turkey's Competition Regime"). Uluslararası Finansal Hukuk Değerlendirme Yazıları Dergisi (International Financial Law Review). Yazarın işaret ettiği üzere, bu, temel olarak AB ilkelerinden farklıdır.

bağımsız ve özerk olmalarının yanı sıra, siyaset veya iş dünyasındaki yahut pay sahibi başka çıkar gruplarınca 'ele geçirilmemelerini' de sağlamaktadır.

Ele Alınan Dosyaların Niteliği ve Kapsamı

17. Türk Rekabet Kurumu'ndan sağlanan Tablo 1-10, 2005 yılına kadar 4054 sayılı Kanun kapsamında ele alınmış konuların aralığını ve türünü göstermektedir. Kümülatif olarak, RK rekabete aykırı uygulamalar ve piyasa durumlarının varlığını iddia eden 3127 başvuru almış olup, bunlar arasında 2709 dosya sonuçlandırılmıştır (Tablo 1). Başvuruların tümü mutlaka Rekabet Kanunu'nda tanımlandığı şekliyle rekabet ihlallerini beraberinde getirmemektedir. RK, yaklaşık 2100 konuyu daha derinlemesine incelemiş olup, bunların 1800'den biraz fazlası (% 86, Tablo 5), ya esasa ilişkin olmadığı ya da kanun kapsamının ve RK'nın sorumluluklarının dışında kaldığı için reddedilen hususlarla ilişkilidir. Bu yüksek sayının, kanun kapsamıyla ve RK'nın yetkisiyle ilgili genel bilgi ve/veya enformasyon eksikliğine bağlı olması olasıdır - Türk ekonomisinin geçiş niteliği ve rekabet hukuku ile kurumlarının yeniliği karşısında, bu oldukça anlaşılır bir durumdur. Ancak, ilişkisiz konular üzerinde harcanan gereksiz idari zamandan tasarruf edilmesi için RK'nın, kamuoyuna daha fazla bilgi yayma faaliyetleri yürütmesine ihtiyaç duyulmaktadır.[34]. 1997-2005 yılları arasında, bu tür dosyaların sayısı 4'ten 315'e çıkmıştır (bakınız: Tablo 5). RK aslında çeşitli ulusal ve uluslararası konferanslar ve atölye çalışmaları gerçekleştirmiş olmakla beraber, özellikle farklı bölgelerdeki (küçük ila orta ölçekli işletmelere ait) ticari birlikler, tüketici grupları ile diğer sivil toplum örgütlerine yönelik, daha hedefe kilitli bir program yürütülmesi yerinde olabilecektir. Zira, bir genelleme yapılacak olursa, kapsam dışı konulardaki şikayetler daha çok bunlar bu kesimlerden gelmektedir.

18. Her yıl, anlamlı sayıda bir dizi konunun sonuçlandırıldığı kadar, yeni vakalar da açılmaktadır. Bir yıldan diğerine taşınan dosyaların oranı, deneyim geliştikçe vakaların ele alınmasındaki etkinliğin arttığı fikrini verir şekilde düşmektedir. Bununla birlikte, 2005 yılının sonunda, anlamlı sayıda çok vaka, somut olarak 418 konu, kararlaştırılmadan kalmış ve bir sonraki yıla aktarılmıştır (bakınız: Tablo 2). Bundan başka, AB'nin Türkiye hakkındaki ilerleme raporunda kaydetmiş olduğu üzere, Rekabet Kurulu kararlarının yüksek bir yüzdesi temyiz edilmekte olup, adli yeniden tetkik sürecinde çok sayıda dava kararlaştırılmamış durumdadır.

19. 4 veya 6. maddeye veya ikisinin bir arada kapsamına giren, esasa ilişkin 400 dosya (Tablo 3) açılmıştır. Belirtildiği üzere, 4. Madde öncelikle, fiyat tespiti, giren, üretim kısıtlaması, piyasa ve/veya müşteri paylaşımı ve fiyata ilişkin/fiyat-dışı ayrımcılık yoluyla rekabeti engelleyen kanuna aykırı anlaşmalar, uyumlu eylemler ve kararlarla ilişkilidir. 6. madde, fiyata ilişkin/ fiyat-dışı yıkıcılık, bağlama uygulamaları, firmaların piyasaya girişinin ve/veya piyasada genişlemesinin önlenmesi gibi, bir hakim firmanın veya hakim firmalar grubunun pazardaki durumunu kötüye kullanmalarını kapsamaktadır. 2003 yılına kadar, kanunun iki hükmü kapsamındaki

---

[34] İlişkili bir notta, Gamze Öz (2005), "Türkiye'de Rekabet Politikasının Hukuki ve Kurumsal Yönleri ve Yatırım Üzerindeki Etkisi" ("Legal and Institutional Aspects of Competition Policy in Turkey and Its Impact on Investment"), Ankara Barosu hakimleri ve avukatlarına ilişkin bir temsili araştırmanın (yayımlanmamış), ".....altta yatan olguları soruşturmak ve iktisadi bir analiz gerçekleştirmek için gerekli araçlar ve becerilerin" eksikliğinin, ".....rekabet kanununun uygulatılmasında istenmeyen sonuçlara götürebileceğini ve kararlarda tutarsızlığa neden olabileceğini" açığa çıkardığını bildirmektedir (sayfa 37).

toplam vaka sayısı, yaklaşık aynıdır (83'e karşı 76 vaka). Bununla birlikte, 2003-05 dönemi boyunca, -özellikle 4. madde kapsamında olmak üzere, vakaların sayısında göze çarpan bir artış olmuştur. Rekabet kanunlarına sahip diğer yargı çevrelerine nispeten, bu vakaların görülme oranı oldukça yüksektir. Bunun, Türk ekonomisinde geçmişteki korumacı politikaların ve hükümet müdahalelerinin mirasını ve rekabet kültürü eksikliğini yansıtıyor olması olasıdır. Örneğin; Rekabet Kurulu'nun çözüme kavuşturduğu bir dosyada, Ankara Valiliği, bir ticari firma olan BELKO Ankara Kömür'e, kömür ithal etme ve satma tekel haklarını vermiştir. Diğer firmaların piyasayla iştigali Valilik tarafından yasaklanmıştır. Şikayetler sonucunda, BELKO, aşırı fiyatlandırma ve pazardaki hakim durumun kötüye kullanımıyla suçlanmıştır. Valilik, müteakiben, Rekabet Kurulu'nun kararına uyarak, BELKO'ya verilen tekel haklarını kaldırmıştır (bakınız: Kutu 1).

20. Tablo 4, anlaşmaların doğası gereği yatay mı dikey mi olduğu, verilen para cezası (yaptırım) miktarları kadar, ele alınan birleşme vakaları dahil olmak üzere, Rekabet Kurumu'nun gerçekleştirdiği eylemler konusunda ek bilgi vermektedir. 4. madde vakaları arasında, daha çok vakanın, dikeyden çok yatay anlaşmalarla ilişkili olması kayda değerdir. Bundan başka, yakın dönemdeki yıllarda, hakimiyetin kötüye kullanımından (6. madde) çok bu tür vakalar olmuştur. Tablo, verilen para cezalarının toplam seviyesinin (ayrıca, ortalama vaka başına ceza bazında hesaplandığı zaman) değişkenlik gösterme eğiliminde olduğunu ve herhangi bir eğilim sergilemediğini de belirtmektedir. Bununla birlikte, birleşme-devralma vakalarıyla ilgili olarak kanunu çiğneme hallerine daha az yaptırımlar getirilmektedir. Bazı eleştirmenler, RK'nın, birleşme-devralma faaliyetine yönelik katı olmayan bir muamelesi olduğunu dile getirmektedir. Karşı bir argüman, birleşme/devralmaların etkinlik sağlamak için sanayinin yeniden yapılandırılması, piyasalara giriş ve piyasalarda genişleme ile yerli ve yabancı yatırım bakımından önemli bir aracı temsil ettiği olacaktır. Pazar yapısındaki değişiklikler ve birleşme-devralma faaliyetinin etkisine ilişkin daha derinlemesine bir analiz bu anlamda faydalı olacaktır.

Soruşturulan Kartel, Fiyat Tespiti Anlaşmaları ve Diğer Kanuna Aykırı Anlaşmalar

21. Hileli fiyat teklifi ve pazar paylaşımı anlaşmaları dahil olmak üzere, RK'nın başarıyla kovuşturmuş olduğu kartel ve fiyat tespiti vakalarından bazıları, çimento, fırınlar, otobüs hizmetleri, kümes hayvanları, gazete ve süreli yayınların dağıtımı, oluklu konteynerler, gübreler, TV kanallarında reklam zamanının satışı ve sigorta gibi ürünlerle ilgilidir. Çimentoda, suçu tekrarlayanlar dahil, bir dizi vaka olmuştur. Özellikle çimento ve gübre olmak üzere, bu ürünlerin bazılarındaki rekabete aykırı uygulamaların geçiş sürecindeki diğer pazar ekonomileri kadar, ileri ekonomilerde de yaşanmış olması, ihlallerde sadece ülkeye özgü karakteristiklerin değil, sektöre ve pazara özgü faktörlerin (örn. ürünlerin homojen olması) de etkin olduğunu akla getirmektedir. RK, birçok mesleki birliğin ücret saptama ve girişi kısıtlama politikalarına da başarıyla karşı koymuştur. Bunlar arasında, mimar ve mühendis[*3] birlikleri ile turizm ve seyahat acenteleri yer almaktadır. İlk dosyada, RK, yetki veren yasanın, birliğin, mimarlık ve mühendislik hizmetleri için fiyatlar saptamasına açıkça izin vermediğini belirtmiştir. Turizm ve seyahat acenteleri vakasında, birliğin, yeni firmaların girişini caydıran, haklı gösterilemez nitelikte yüksek kayıt ücretleri

[*3] *Bu sözcükten önce gelen "professional" sözcüğüne, yerleşik kullanıma uygun olmadığı için yer verilmemiştir.*

saptadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte, doktorluk, diş hekimliği ve avukatlığa ilişkin dosyalarda vakalarında, kanunların birliklerin hizmet ücretleri kadar, vasfa dayalı giriş standartlarının saptanmasına yetki vermesi nedeniyle, RK daha az başarılı olmuştur[35].

22. Dikey tehditler alanında, RK, konuların kovuşturulmasında genellikle daha az aktif bir rol oynamıştır. Mallar ve hizmetlerin yukarı akışlı ve aşağı akışlı piyasalardaki tedarikçileri arasında isteğe bağlı pek çok dikey sözleşme ilişkisinin rekabetçi, yatırımı ve etkinliği artırma yönleri karşısında, bu tavır oldukça uygundur. Soruşturulmuş olan nispeten az sayıda vaka, perakendecilerin ürünler için isteyebileceği asgari ücretleri dikte eden yeniden satış fiyatının tespiti, bayilerin, diğer bayilerin bölgelerinde satış yapmasını önleyen ve 'marka içi' rekabeti baskılayan kısıtlayıcı dağıtım anlaşmaları ve bağlama sözleşmeleriyle ilgilidir. Son uygulamaya ilişkin olarak, 2002 yılında, RK, gemilerin belirli bir liman hizmetleri şirketinden yararlanmasını koşul olarak belirten bir liman işletmecisine karşı harekete geçmiştir. Bu bağlama düzenleyişi, diğer liman hizmeti acentelerinin girişini ve rekabetini önlemiştir. Başka bir konuda, Rekabet Kurulu, sigara üreticilerinin, perakendecilerin rakip üreticilerin markalarını aynı raflarda sergilemesini yasaklayan münhasırlık şartlarının aleyhinde hüküm vermiştir.

23. RK, politikalarını AB'ninkilerle daha yakından aynı çizgiye getirmek üzere, tanınmış önceki muafiyetleri yeniden değerlendirmiştir. Gözden geçirilen ve iptal edilen konular arasında, perakende müesseselerin sadece kendi kredi kartı markasını kabul etmesini gerekli kılan bir bankaya tanınan muafiyet yer almaktadır. Başka bir dosya, hakim bir firmanın, 'tuzlu çerezler' piyasasında tek kendi ürünlerinin markalarını satış için bulunduran perakendecilerle 'rekabet etmeme' sözleşmelerine girmesine imkan verilmesiyle ilgili olmuştur. Üçüncü konu, müşterilere elektronik ortamda sipariş hizmetleri temin eden bir firmanın gıda perakendecileriyle olan münhasır sözleşmeleriyle ilişkilidir. Bu vakaların tümünde, önceden verilmiş muafiyetler, iktisadi etkinliği artırmaksızın giriş engeli yaratıyor şeklinde yeniden değerlendirilmiştir. 2002 yılından bu yana, RK, dikey tahditler konusundaki politikalarını AB'ninkilerle uyumlaştırmıştır[36]. Benimsenmekte olan yakınsar nitelikteki yaklaşım daha fazla rekabeti kolaylaştırmakla kalmayıp, Avrupalı ve yerli firmalar için, Türkiye'de dikey sözleşme ilişkilerindeki düzenleme ve muamele maliyetlerini de düşürmektedir.

Pazardaki Hakim Durumun Kötüye Kullanımına İlişkin Soruşturulmuş Vakalar

24. Pazardaki hakim durumun kötüye kullanımı alanında, RK'nın öncelikle odaklandığı vakalar, giriş engelleri gündeme getiren veya rekabeti dışlayan uygulamalarla ilişkilidir. Dava konusu olan başlıca vakalarda, pazardaki durumlarını kötüye kullanan hakim firmalar, öncelikle düzenlenen sektörlerde faaliyet göstermekte olup, şu an veya önceden kamu mülkiyetindeki/kontrolündeki varlıklardır/varlıklardı. Örneğin, bu Raporun bir sonraki (III). Kısmı'nda daha detaylı olarak tartışılan, telekom ve elektrik

---

[35] Bakınız: OECD (2005) bahsedilen çalışma; [Türk] Rekabet Kurumu (Turkish Competition Authority): Türkiye'deki Rekabet Politikası Gelişmeleri konusunda Yıllık Raporlar (çeşitli yıllar);__Türkiye'de Rekabet Politikasının Hayata Geçirilmesi (Annual Reports on Competition Policy Developments in Turkey (various years); __Implementation of Competition Policy in Turkey) 1997-2003, (Ankara 2004).

[36] Daha fazla bilgi, OECD (2005) bahsedilen çalışmada ve orada bahsedilen referanslarda bulunabilir.

sektörlerinde bir dizi vaka olmuştur. Özetle, kısmen devlet mülkiyetindeki Turkcell ve başka bir firma Telsim'in, rakip GSM mobil telefon hizmeti şirketlerinin ulusal dolaşım yeterliği temin etmesi için gereken zaruri altyapı üzerinde ortak hâkimiyet uygulamaya koyduğu tespit edilmiştir. Bu dışlayıcı uygulama, kanuna aykırı görülmüş ve Rekabet Kurulu, iki firmaya 30.4 trilyon TL'ye (yaklaşık 20.4 milyon ABD doları) varan en büyük tek para cezasını vermiştir. Bununla birlikte, Kurul kararının icrası ve para cezalarının tahsili, tarafların itirazı süresince Danıştay tarafından durdurulmuştur. Başka bir Telekom vakası, Türk Telekom'la (TTAŞ)--karasal hatlı altyapı hizmetleri temin eden, kamu mülkiyetindeki tekel--ilişkilidir. Rekabet Kurulu, TTAŞ'nin, kendi tali faaliyetiyle rekabet halinde çevirmeli internet hizmetleri sunan bağımsız servis sağlayıcılardan (BSS) ayrımcılık yapan yüksek fiyatlar istemek suretiyle rekabeti saf dışı bıraktığını tespit etmiştir. Müteakip bir konuda, geniş bantta yüksek hızda telefon hattına dayalı hizmette ADSL için port'ların (giriş yerleri) tek sağlayıcısı da olan TTAŞ, diğer rakip BSS'lere port'lar tahsis etmeyi reddetmiştir. Kurul'un eylemleri sonucunda, TTAŞ, firmalar için erişim kuralları detaylarıyla şekillendirilebilinceye kadar uygulamalarını durdurmuştur. Elektrik sektöründe, adlandırılan bölgelerden birinde elektrik gücünün dağıtımı ve iletimi için tekel imtiyazı tanınan bir şirket (ÇEAŞ), güç üreten bağımsız tesislere sistem ara bağlantıları temin etmeyi reddetmiştir. Şirkete para cezası (9.5 trilyon TL veya yaklaşık 6.4 milyon ABD doları) ve uygulamalarını durdurması emri verilmiştir. Pazardaki hakim durumun kötüye kullanımına ilişkin diğer vakalar, sıvı karbon dioksitin ve ayrıca, kömürün dağıtımında, yani yukarıda belirtilen BELKO davasında ortaya çıkmıştır. Bu vakalar, mevcut veya geçmişteki kamu politikası ve düzenleyici müdahalelerin kolaylaştırdığı rekabete aykırı pazar yapılarına ve sonucunda işe ilişkin rekabete aykırı uygulamalara bir örnek niteliğindedir. Ürünler ve hizmetlerin çoğunun, diğer firmaların üretim süreçlerinde önemli girdiler olduğu göz önüne alındığında, bunlar rekabetçiliği zayıflatan daha yüksek maliyetler, daha düşük karlılık ve yatırımda azalma ile sonuçlanmaktadır.

Birleşme-Devralma İşlemleri

25. Tablolar 7 ve 8, birleşme, devralma ve ortak girişim vakalarının çok büyük bir çoğunluğunun devam etmesine izin verildiğini göstermektedir. Bu tür toplam 823 vaka arasında, 513'ü kanunun kapsamına girmiştir. Dört yüz yetmiş iki (472) işlem, anlamlı boyutta bir mesele ortaya koymamış, 38'inin yapısal ve diğer taahhütler bazında koşullu olarak devam etmesine izin verilmiş olup, sadece üç vaka önlenmiştir. Sayıca pek çok birleşme ve ortak girişimde, işlemi gerçekleştiren taraflar ya tek başına yabancı firmalar ve/veya yabancı firmalarla bir arada yerli firmalardır. Sadece yerli firmaları içeren daha az işlem mevcut görünmektedir. RK'nın ve Türk hükümetinin 'ulusal muamele' ilkelerini benimsemesini telkin eder şekilde, yabancı firmaların özelleştirme işlemlerine de katılmış olması kayda değerdir. Birleşme-devralma faaliyetinin genel anlamdaki şablonu, birleşme-devralmaların çok büyük bir çoğunluğunun devam etmesine izin verilen ileri düzeyde ve deneyim sahibi yargı çevrelerindekine karşılık gelmektedir. Bazı vakalarda, bu işlemlerin devam etmesine, rekabeti korumak için bazı koşullarla izin verilmektedir. Örneğin, Migros Türk A.Ş. ve Metro AG arasında teklif edilen bir ortak girişimin -ki Türkiye'ye doğrudan yabancı yatırımı da beraberinde getirmiştir-, sadece ana şirketlerin bulunmadığı pazarlarda faaliyet göstermesine izin verilmiştir. Ayrıca, rekabete aykırı yatay fiyat ve/veya pazar paylaşımı anlaşmalarının önüne geçmek amacıyla, ortak girişimi kuran

iki süpermarket zincirinin aynı pazara ayrı varlıklar olarak girmemeleri öngörülmüştür. Öte yandan, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) tedarik etmek için 39 firma arasında bir ortak girişim oluşturma başvurusu, ortak girişimin rakip varlıklar arasında yoğunlaştırmayı artırmayı ve fiyatları koordine etmeyi amaçladığı açık olduğu için bütünüyle reddedilmiştir. İlgili pazarlarda giriş engelleri ve sonucunda ortaya çıkan hakimiyet gibi faktörleri dikkate aldıktan sonra, izin verilmeyen bir başka dosya, bir gübre imalatı firmasının özelleştirme yoluyla devralınması (İGSAŞ-Toros Gübre) olmuştur[37].

26 Numaralı Paragraftan İtibaren

26. Tablo 9, rekabet kanununu ihlal başvurularının soruşturulmuş olduğu sanayi sektörlerine genel bir bakış sunmaktadır. En sık ve en yüksek görülme oranı, yiyecek-içecek, ulaştırma, telekomünikasyon ile kimyasal ürünler ve petrol ürünlerinde ortaya çıkmaktadır. Daha önce belirtildiği üzere, çimento sektöründe de çok sayıda vaka olmuştur. Herhangi bir sonuç çıkarmadan önce, ayrıştırılmış veriler ve vakalara ilişkin daha ileri düzeyde bir analiz haklı olur, ancak Mumcu ve Zenginobuz (2001), kimyasal ürünler ve petrol ürünleri gibi sektörlerin, yüksek seviyelerde yoğunlaşma, giriş engelleri ve devletin mülkiyetinde firmalara sahip olduğunu kaydetmektedir. Bu sektörler, birleşme-devralma faaliyetine ilişkin yüksek bir görülme oranı da sergilemektedir (Tablo 10). Ulaştırmada, yerel ve ulusal seviyede, rekabete aykırı uygulamaları kolaylaştıran çeşitli düzenlemeler mevcuttur. Yiyecek-içecekte, düşük ithalat nüfuzu olup, içecek kesiminde, yoğunlaşma seviyeleri oldukça yüksektir. Tablo 10, çeşitli sektörler çapında kapsamlı bir yeniden yapılandırmanın gerçekleşmiş olduğunu göstermektedir. Hâlihazırda kaydedildiği üzere, diğer sektörlere oranla kimyasal ürünler ve petrol ürünlerinde yüksek sayıda birleşme-devralma işlemi olmuştur. İkinci en yüksek seviyede birleşme-devralma faaliyetine sahip sektör yiyecek-içecektir. Yukarıda bahsedilip, RK'nın gözden geçirdiği daha anlamlı konular arasında olduğu düşünülen ve yukarıda ele alınan dosya örnekleri de bu genel eğilimlerin örneği niteliğindedir.

27. RK'nın soruşturduğu dosyaların çoğunluğu (% 90) şikayet üzerine açılmıştır. Rekabet kanununun gereğinden atılgan bir şekilde uygulanması, yatırıma ve iktisadi etkinliğe ters etki yapabilir. Bu bağlantıda, birleşme-devralma faaliyeti, sanayinin yeniden yapılandırılması, giriş ile yerli ve yabancı yatırımın kolaylaştırılması, ölçek ekonomilerinden ve firmalar arasındaki başka sinerjilerden istifade edilmesi için önemli bir araçtır. Birleşme-devralma faaliyetinin seviyesi ve çeşitliliği dahil olmak üzere, gözden geçirilen vakaların şablonu, RK'nın uygulatma eylemlerinin dengeli olup, odak noktasının, firmaların kanuna aykırı anlaşmaları, uyumlu eylemleri ve hakimiyetin kötüye kullanımına ilişkin, olumsuzluğuyla en göze çarpan rekabete aykırı uygulamalar üzerinde olduğunu telkin etmektedir.

---

[37] *Serdar Dalkır ve Ekrem Kalkan (2004), "Türkiye'deki Özelleştirme Programında Gerçekteki ve Hipoteze Dayalı Birleşme Tekliflerinin Potansiyel Refah Etkilerinin Önceden Belirtilmesi" ("Predicting Potential Welfare Effects of Actual and Hypothetical Merger Proposals in theTurkish Privatization Program") (mimeo), bir birleşme simülasyon modelinden yararlanarak İGSAŞ-Toros vakasını analiz etmektedir. İşleme izin verilmiş olsaydı, bunun, azotlu gübre pazarında fiyatların artmasına yol açmış olacağını tespit etmekte ve RK'nın, özelleştirme programının bir parçası olarak birleşmeyi önlemedeki [kararını] desteklemektedirler.*

28. İşe ilişkin rekabete aykırı uygulamalar ve birleşme-devralma faaliyeti aleyhindeki kanunun caydırıcı etkisi de sorgulanmıştır. 2003 yılında, Rekabet Kurulu, sonuçlandırılan 303 vakadan 13'ünde para cezaları vermiştir. Bundan başka, hiçbir vakada, izin verilen azami para cezası verilmemiştir. Ayrıca yakın dönemdeki bir değişikliğe kadar, vakalara itiraz başvurusunda bulunulmakta iken çoğu para cezası ödenmemiş veya tahsil edilmemiştir[38]. Ek olarak, verilen para cezaları dosyadan dosyaya büyük oranda değişiklik göstermekte olup, neye dayanarak hesaplandıkları açık değildir. Para cezalarının hesaplanması ve diğer tedbirlere dair ilkelere dair bir tebliğ veya kılavuz ilke çıkarılmamıştır. Ayrıca, görünen o ki uzmanlar tarafından vakalar hakkında Rekabet Kurulu için hazırlanan özetler, zararların niteliği ve ölçüsünü ve/veya tahsise ilişkin ya da diğer maliyet bozulmalarını veyahut rekabete aykırı uygulamalar sonucu ortaya çıkan, firmalar tarafından kazanılan karların büyüklüğünü göstermemektedir. Bu tür bir analiz, ceza vermek, maliyetleri geri almak ve Kanunun çiğnenmesi hallerini caydırmak amacıyla, firmaların ödemesi gereken para cezalarının seviyesini daha iyi değerlendirmede Kurul'a rehberlik edecektir.

Rekabet Kanunu'nun Uygulanmasındaki Muafiyetler, İstisnalar ve Sınırlamalar

29. Türk rekabet kanunu, malların ve hizmetlerin üretiminde, tüketicilere fayda sağlayan ve ilgili pazarın önemli bir bölümünde rekabeti ortadan kaldırmayan yeni gelişmelere ve teknolojik ilerlemeye yol açmaları olası ise, teşebbüslerin anlaşmaları veya uyumlu eylemleri ya da birleşme-devralmalarıyla veyahut teşebbüs birliklerinin kararlarıyla ilgilenen hükümlerin uygulanmasına dair bazı 'grup' muafiyetleri (5. Madde) ve 'menfi tespitler'e (8. Madde) imkan vermektedir. Bu çerçevede, belirli koşullar sağlandığı takdirde ve yenilenebilir olmak kaydıyla, beş yıla kadar bir dönem için muafiyet veya menfi tespit belgesi verilebilmektedir. Bu hüküm, sanayiler ve piyasalarda yenilik, değişim ve modernizasyon karşısında gereksiz yere engel teşkil etmemek üzere rekabet kanununun uygulanmasında esnekliğe imkan bırakmaktadır. Tablo 6'nın gösterdiği üzere, RK otoritesi, kapsamına giren başvuruların büyük bir çoğunluğunda (302/358 ya da % 85) bu tür izinler tanımış veya koşullu olarak bunların lehinde karar vermiştir.

30. Ancak, bu takdir yetkisinin yanında rekabet kanunu uygulamasının diğer kanunlar, düzenlemeler ve kamu eylemleriyle sınırlanabileceği alanlar mevcuttur. Buna ilişkin olarak, doktorluk ve avukatlık gibi mesleklerde hizmet ücretlerinin saptanması ve giriş kısıtlamalarıyla ilgili örnekler yukarıda belirtilmiştir. Ayrıca, 1999 yılındaki mali krizin ardından, banka birleşmelerini rekabet kanununun yetki alanı dışına çıkarmak için acil durum mevzuatı kabul edilmiştir[39]. Banka birleşmeleri, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından kontrol edilmektedir. Rekabet Kanunu, kendine özgü mevzuatla oluşturulabilecek Devletin mülkiyetindeki işletmeler dahil olmak üzere, Devlet kurumları ve organları için de geçerli değildir. Örneğin, devletin mülkiyetindeki bir şeker firmasının (TFA) pazardaki hakim durumu kötüye

---

[38] Rekabet Kurulu kararlarına ilişkin itirazlar ve adli olarak yeniden tetkik, para cezalarını tahsil etmeyi güçleştirmiş olup, bu, kanunun caydırıcı etkisini azaltmaktadır. 2004 yılında getirilen bir kanun değişikliği, Danıştay'a itiraz başvurusunda bulunulmuş olsun veya olmasın, para cezalarının Kurul kararından itibaren 90 gün içerisinde ödenmesini gerektirmektedir. Para cezalarının ödenmesi firma ve faaliyetleri üzerine ağır bir mali yük getirebileceği için, Danıştay, itirazın dinlenmesi süresince para cezasının yürütülmesini durdurabilir ve/veya itiraz sahibinin/sahiplerinin yazılı ödeme teminatında bulunmasını talep edebilir.

[39] Bununla birlikte, borç oranları, kredi kartlarıyla ilgili ihraç ve sözleşmeler, çeşitli hizmet ücretleri ve bedeller gibi banka hizmetleri halen rekabet kanunu çerçevesinde kapsanmaktadır.

kullanmasını içeren bir vakada, şeker fiyatları ve politikaları bir devlet bakanlığı tarafından belirlendiği için, Rekabet Kurulu, konunun yetkisi dışında kaldığı hükmünü vermiştir. Benzer şekilde, Sağlık Bakanlığı, pek çok ecza ürününün fiyatlarını düzenlemektedir. Adil olmak gerekirse, rekabet otoritesi ve diğer devlet kanunları, düzenlemeleri ve organları arasında (hem ulusal hem de ulusaltı seviyede) yetki alanına ilişkin benzer meseleler ve sürtüşmeler diğer ülkelerde de mevcuttur[40]. Ancak, devlet müdahalelerine ilişkin uzun bir geçmişe sahip geçiş sürecindeki ekonomiler için, bu tür durumlar ekonominin daha büyük bir bölümüne ters etki etme eğilimindedir.

31. RK, kanunun esasa ilişkin hükümlerine ve uygulanmasına yönelik olarak çeşitli tebliğler çıkarmıştır. 'Uyum programı' alanıyla ilgilenen ek bir tebliğ faydalı olacaktır--yani RK'nın, 'yetkili bir muvafakat emri' ve iş dünyasına tavsiye niteliğindeki görüşler gibi tedbirler aracılığıyla, kanunu uygulatma sorumluluklarını ve dava açmanın maliyetinden kaçınmak üzere gönüllü uyumu teşvik etmeyi ne şekilde dengelediği. Ayrıca, RK, kanunun yükünün büyük iş yerlerinden çok küçük iş yerleri üzerinde daha fazla olduğu konusunda dikkatli olmalı ve bilgi yayma ile uyum tedbirleri programını bu işletmelere doğru genişletmelidir. Bu bağlantıda, bu tür firmalar arasındaki bazı anlaşmaları muaf tutmak için *de minimis* eşikleri ve ilkeleri tesis etmek belirsizliği azaltacaktır. Örneğin, büyük firmaların pazar gücüne karşılık vermek ve/veya işlem etkinlikleri ve diğer etkinliklerden toplu olarak istifade etmek isteyen küçük iş yerleri, böyle bir muafiyetin öngörülebileceği alanların biri olabilir.

Rekabet Savunuculuğu

32. Türk Rekabet Kanunu'nun 27 (g) ve 30 (f) Maddeleri, RK'yı, doğrudan veya Bakanlığ[ın] başvurusu üzerine, rekabet mevzuatında yapılacak gerekli değişiklikleri temin etmek, ayrıca, rekabet politikasıyla ilgili mevzuat ve kararlar konusunda görüşler vermek üzere yetkili kılmaktadır. Bu yetkiyi kullanmak suretiyle, RK, gerekli ve önemli sayılan yerlerde 'rekabet savunuculuğu'na girme hususunda çekingen olmamıştır. Kullanıma hazır istatistikler, 2000 yılından bu yana, RK'nın, devlete ait çeşitli politika ve düzenleme konularında artan sayıda görüş ortaya koymuş olduğunu göstermektedir: ilk yılda 16'dan 2003 yılında tepe noktası olan 42'ye ve 2004 yılında 25'e.

33. Rekabet Kurulu'nun rekabet taraftarı argümanlar temin etmiş ve/veya kamu politikalarının, piyasaların uygun şekilde işleyişine zorla karışmasının önünü kesme girişiminde bulunmuş olduğu konu örneklemi, karşılaşılmış olan geniş aralıktaki meselelerin göstergesi niteliğindedir. (Diğerleri arasında) kapsanmış piyasa ve sanayi yelpazesi içinde yer alanlar: petrol, doğal gaz, elektrik, tüketici mallarına ilişkin hipermarketler, limanlar, basın, bankacılık sektörü, iflas, muhasebe ve daha yakın dönemde, devlet yardımları.

34. Örneğin, Rekabet Kurulu, büyük ve küçük perakendeciler arasında rekabeti sınırlayan tedbirler içeren, hipermarketler tesisi hakkında Sanayi [ve Ticaret] Bakanlığı tarafından hazırlanan bir taslak yasaya güçlü bir itirazda bulunmuştur. Yasa tasarısı, daha küçük perakendecileri korumak amacıyla, büyük perakendecilerin tesisi ve yerleşim konumu ile onların fiyatlandırma ve pazarlama stratejileri konusunda

[40] *Örneğin, www.internationalcompetitionnetwork.org ile rekabet savunuculuğuyla ilgili yayınlar ve tebliğler.*

kısıtlamalar teklif etmekteydi. Ek olarak, mevcut rekabet kanununda bulunanlarla örtüşen ve uzlaşmayan hükümler içermekteydi. Argümanlarını ileriye taşımada, Kurul, diğer ülkelerdeki yapısal gelişmelere, değişen teknolojilerin etkisine ve teklif edilen yasa tasarısının, giriş, yatırım ve tüketici refahı üzerinde yapacağı ters etkiye atıfta bulunmuştur. Yasa tasarısı gündemden kalkmamış ise de, daha fazla ilerlemesi beklenmemektedir.

35. Başka bir konuda, Kurul, İzmir Ticaret Odası'na, Esnaf ve Sanatkarlar Birlikleri'nin, ekmek, et ve ilgili ulaştırma hizmetlerinin fiyatlarını tespit etme tekliflerinin, bunların azami veya tavsiye edilen fiyatlar olduğu açıkça belirtilmedikçe, rekabet kanununu ihlal edeceğini nakletmiştir. Dergi ve diğer süreli yayınların dağıtımını düzenleyen bir yasa tasarısı taslağına ilişkin olarak, Kurul, distribütörler ve perakendeciler arasında münhasır alım-satım sözleşmeleriyle ilgili hükümlerde rakip distribütörlere yönelik ayrımcı olmayan muamele lehinde değişiklik yapılmasını sağlamıştır Bankacılıkta, yeni Bankalar Kanunu (1999), kamu bankaları ve özel bankalar arasındaki farkları ortadan kaldırmıştır. Bununla birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarının parasal kaynaklarını yatıracağı bankaların seçiminde Bütçe Kanunları aracılığıyla müdahaleler sürmüştür. Kurul, Bankalar Birliği'nin, bu tür ayrımcı uygulamaların Bütçe Kanunu ve Bankalar Kanunu'nda değişiklikler yoluyla kaldırılması yönündeki görüşünü desteklemiştir.

36. Bu örneklerden, RK'nın rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin bir dizi yolla kaynak bulabildiği belirgindir. Ek olarak, kamu politikalarının rekabete aykırı durumlar ve uygulamaları kolaylaştırmış olduğu vakaları soruşturmanın ayrılmaz bir parçası olarak da rekabet savunuculuğuna girmiştir - BELKO davasının örneklediği gibi. Bununla birlikte, RK'nın faal olarak iştigal etmiş olduğu çeşitli görüş ve müdahalelere karşın, yukarıda kaydedilen örnekler haricinde, müdahalelerinin sonucu veya etkisi her zaman belirgin değildir. Duruma özgü müdahalelere ilişkin bir takip analizi tavsiye edilebilir nitelikte olacak olup, daha iyi düzeye gelmiş rekabetin olumlu etkisini veya bunun eksikliğini alenen ortaya koyacaktır. Ek olarak, RK'nın çeşitli rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin incelenmesi, kurumun müdahalelerinde ileriye dönük değil, tepkisel olduğunu akla getirmektedir. Kamu politikaları ile sanayi uygulamalarının rekabeti bozmakta olduğu anahtar sektörlerde daha sistematik rekabet ve düzenleyici etki değerlendirmeleri yürütmek yararlı olacaktır.

37. Rekabet Kurulu'ndan her zaman görüş sağlamasının istenmediğine ve/veya Kurul'un politikaya ve düzenlemeye ilişkin yeni tekliflerden zamanında haberdar edilmediğine dikkat çekilmelidir. Aynı zamanda genel yetkisini yerine getirmeye ilişkin kanun uygulatmalarının ve vaka konularının yükü de olası bir etkendir. Başarılı rekabet savunuculuğu zamanında harekete geçilmesini gerektirir. Bu bağlamda, Başbakanlığın çeşitli hükümet birimlerini ve kuruluşlarını rekabet politikasına etki eden öneriler ve düzenlemeler hakkında önceden RK'ya danışmaya teşvik eden bir tebliğ yayınladığı (1998/2001'de) kaydedilmelidir. Ancak tüm hükümet kuruluşlarının bu talebe uyduğu ya da RK'nın görüşlerini hoş karşıladığı söylenemez. Bu durum, rekabete ilişkin konular bağlamında düzenleyici politikaların formüle edilme biçiminde tutarsızlıklara yol açmaktadır. Örneğin OECD, çeşitli raporlarda rekabet hukuku-politikası ile telekomünikasyon ve elektrik sektörlerine ilişkin kanunlar arasındaki arayüzde görülen farklılıklara işaret etmiştir. Telekomünikasyon Kanunu, RK ile

Telekomünikasyon Kurumu (TK)[*4] arasında görüşmelerde bulunulmasını gerektirmekle beraber, ancak bu durum Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) için geçerli değildir. Öte yandan, uygulamada tam tersi bir durum oluşmuştur. RK ile EPDK düzenli müzakereler için bir protokol yapmışken, bazı yorumculara göre RK ile TDK arasındaki ilişkiler bir miktar keskin bir üsluba sahiptir[41].

38. "Anti-tröst kuralları alanında, *müktesebat* ile uyumun makul seviyede ilerlediği görülmektedir. Ancak devlet yardımı çerçeve kanun kabul edilmemiş olup, dolayısıyla devlet yardımlarının kontrolüne ilişkin olarak AT Antlaşması kuralları ile uyumlaştırma gerçekleşmemiştir. Devlet tekelleri ile münhasır ve özel haklara sahip şirketlerde ayarlama yapılmasında uyumlaştırmaya ilişkin büyük çabalara ihtiyaç vardır. Tüm rekabet kurallarının etkin bir şekilde uygulatılması sağlanmalı ve Rekabet Kurumu'nun ekonomik politikanın belirlenmesi sürecindeki rolü büyük ölçüde güçlendirilmelidir."[43]

Sonuç

39. Nispeten kısa bir süre olan sekiz yılda Türkiye rekabet hukuku-politikasının hayata geçirilmesinde ciddi ilerleme kaydetmiştir. Kanun'un temel hükümleri Avrupa Birliği'ndekine paraleldir ve Türk Rekabet Kurumu, yetkisini kullanma hususunda profesyonel, iyi yönetilen ve yetkin bir kurum olduğu için haklı bir itibar kazanmıştır. Yasal, kurumsal tasarıma ilişkin ve diğer çeşitli sorunlarla karşılaştıkça RK kanun değişikliklerine gitmiş ve etkililiğini artırmak için idari ve diğer uygulamalarını değiştirmiştir. Hem uygulatma faaliyetleri hem de rekabet savunuculuğu aracılığıyla, rekabet karşıtı iş uygulamalarını ve hükümetin politika müdahalelerini düzgün hale getirmeye çalışmaktan ve daha rekabet yanlısı alternatifler ortaya koymaktan kaçınmamıştır. Ancak önceki tartışmada da işaret edildiği üzere, Türk ekonomisinin çeşitli kesimlerinde rekabeti teşvik etme konusunda ciddi zorluklar vardır. RK'nın yatırım taraftarı ve rekabetçi etkisi, genellikle hükümetin diğer ekonomik politikaları ve düzenlemeleri tarafından boşa çıkartılmaktadır. Durum özellikle - hepsi de ekonomik faaliyetlerin üretim süreçlerine önemli girdiler sağlamakta olan - elektrik, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi altyapı hizmeti sektörlerinde bu şekildedir. Diğer ülkelerin deneyimleri bu sektörlerin yatırımı, verimliliği ve rekabet edebilirliği artırma için önemli sürükleyici unsurlar olduklarını akla getirmektedir. Türk Hükümeti, bu alanlardaki diğer düzenleyici kurumlar nezdinde RK'nın rolünü ve işlevlerini netleştirmeye ve detaylı olarak çizmeye öncelik vermelidir. Aynı zamanda rekabeti teşvike yönelik daha bütünleşik bir yaklaşım benimsemeli ve mümkün olduğunda, günümüzde fiyatları, çıktıyı ve pazara girişi gereksiz bir şekilde sınırlandırma eğilimindeki genel ve sektöre özel düzenlemeler ile politika müdahalelerine ilişkin olarak rekabet politikası gözetimlerine öncelik vermelidir. Rekabeti ve çeşitli sanayiler ile piyasaların etkin işleyişini değerlendirme konusunda RK'nın edindiği deneyim dikkate alındığında, Hükümet, RK'nın rolünü AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşması'na uygun olarak, rekabet karşıtı devlet yardımlarının izlenmesini ve denetlenmesini de kapsayacak şekilde genişletmeyi düşünmelidir. Bunu yapmamak,

---

[*4] *Orijinal metinde Kurum'un "Telecommunications Regulatory Authority" olarak geçen isminden "Regulatory" kısmı çıkartılmıştır.*

[41] *Bakınız: OECD (2002) bahsedilen çalışma, sayfa 81 ve OECD (2005) bahsedilen çalışma, sayfa 38. Aynı zamanda bu Rapor'un III. Kısmı'ndaki bu iki sektöre ilişkin tartışma.*

[43] *Aynı yer, sayfa 94.*

maliyetli bir yinelemeye ve RK'nın rekabeti teşvik yetkisi ile çatışmalara neden olacaktır. Bu bağlamda, *Türkiye'deki Düzenleyici Reform'a İlişkin OECD Gözden Geçirmesi*'nin (2002) yönetişim yapıları ile düzenleyici yapıların zayıf olduğuna ve 2001 ekonomik krizine katkıda bulunduklarına işaret ettiği ve aşağıdakileri belirttiği hatırlanabilir:

> "Rekabet politikası kurumları oluşturulmuş ve faaliyete başlamıştır ancak rekabet politikası henüz düzenlemeye yönelik genel politika çerçevesi ile tam olarak bütünleştirilmemiştir. Devlet öncülüğündeki kalkınmanın birçok özelliği yerindedir. Reformlar ilan edilmiş, ancak kriz nedeniyle hayata geçirme yavaşlamıştır. Rekabet politikasına ve yeni kurumlara ilişkin kamu bilinci eksikliği, rekabetin kamu politikası ve tartışması alanındaki belirsiz statüsünü göstermektedir." (Sayfa 83).

Başka bir kısmında, OECD Raporu uygulamaya konulmuş reform çabalarını överken kamu sektörünün "siyasetten arındırılmasının" hızlandırılmasında ve yolsuzlukla mücadelede ısrar etmiştir.

40. Bu konudaki politika eylemlerinin doğrudan RK'nın eylem alanına veya kontrolüne girmediği kabul edilmektedir. Bu konudaki kararlar Başbakanlık gibi daha yüksek Bakanlar düzeyinde ve/veya mevzuat değişiklikleri yoluyla yapılmalıdır. Yine de RK konumunu daha güçlü bir şekilde dile getirmeli ve aynı zamanda çeşitli rekabet karşıtı uygulama ve politikaların işletmelere, tüketicilere ve genel olarak ekonomiye yüklediği maliyetleri belgelendirerek argümanlarını desteklemelidir. RK, böylece, bilgi içeriği artmış bir karar alma biçimini de desteklemiş olacaktır. Halihazırda, özellikle de rekabet savunuculuğu hakkındaki dosya özetlerinin büyük kısmı "polemik" bir niteliğe sahip olma eğilimindedir. RK, aynı zamanda, daha pro-aktif olmalı ve sadece talep edildiğinde görüş vermek yerine rekabet savunuculuğu işlevini artırmayı değerlendirmelidir. Buna ek olarak RK ve diğerleri tarafından önerilen yasa değişikliklerinden bir kısmı eyleme geçmeyi gerektirmektedir: Daha iyi bir yatırım ortamını teşvik edecek belirli teklifler arasında aşağıdakiler sayılabilir:

> --Tedbirlerde "muvafakat emirlerini" genişleten değişiklikler yapmak ve işe ilişkin tavsiye niteliğinde görüşler sağlamak;
>
> --RK'nın para cezalarını ve tedbirleri ("remedy") değerlendirirken dikkate aldığı etkenleri netleştirmek ve bunlara ilişkin bir tebliğ yayınlamak;
>
> --Para cezalarının ekonomisi gibi alanlardaki kurum içi personel eğitimini ve diğer eğitim programlarını genişletmek ve kamu politikasına dayanan müdahalelerin rekabete ilişkin ve düzenleyici etki analizini yürütmek;
>
> --Hem devlet sektöründe hem de özel sektörde, bilginin yayılması ve uyum programı faaliyetleri konusunda daha stratejik ve hedef odaklı bir yaklaşım kabul etmek. İkincisine ilişkin olarak, küçük ve orta ölçekli firmalar, yerel ve bölgesel idareler ve alanlar ile firmalarda kurum içi hukukçular üzerinde özellikle yoğunlaşılmalıdır.

--"Alım gruplarının" oluşturulması gibi alanlar da dahil olmak üzere, küçük firmaları kapsayan anlaşmalara muafiyet vermek için *de minimis* ilkeler oluşturmak;

--Karşı görüşler de dahil olmak üzere yakın tarihli kararların ve Rekabet Kurumu tarafından dikkate alınan anahtar etkenlerin yayınlanmasını hızlandırmak;

--Birikmiş dosyaların ve her yıl bir sonraki yıla devredilen dosyaların sayısını azaltmak. Aynı zamanda RK'nın ilk şikayetlere yanıt verme politikasını ve süresini açıkça göstermek.

Ayrıca, RK, sadece, bu anlamdaki değişiklikler ışığında, birleşmeler, devralmalar ve ortak girişimlerle ilgili tebliğlerini sadece AB kılavuz ilkeleriyle daha fazla uyumlu hale getirmek için değil; aynı zamanda, pazar tanımı, giriş engelleri ve "pazar gücü" gibi, rekabetle ilişkili çeşitli faktörlerin değerlendirilmesinde hizmete sokulan metodolojileri detaylandırmak için yeniden ele almalıdır.

Son olarak, RK diğer bakımlardan iyi hazırlanmış olan web sitesinin İngilizce versiyonunu daha fazla davayı, tebliği ve uluslararası yatırımcı topluluğunun ilgilenmesi muhtemel diğer belgeleri de kapsayacak şekilde genişletmeyi de değerlendirmelidir.

TABLO 1- Başvurular ve Sonuçlandırılan Dosyalar

(5.11.1997-31.12.2005)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOPLAM
Rekabet İhlali	**Başvuru**	22	177	220	255	213	265	406	78	84	1720
	Sonuçlandırılan	9	44	306	262	211	217	303	91	97	1540
Birleşme/ Devralma	**Başvuru**	8	59	80	103	82	115	113	118	164	842
	Sonuçlandırılan	5	52	76	101	88	102	107	122	170	823
Muafiyet/ Menfi Tespit	**Başvuru**	0	245	44	41	42	35	51	62	45	565
	Sonuçlandırılan	0	12	64	23	52	31	38	76	50	346
TOPLAM	**Başvuru**	30	481	344	399	337	415	570	258	293	3127
	Sonuçlandırılan	14	108	446	386	351	350	448	289	317	2709

TABLO 2 - Yıl Sonundaki Dosyalar (1997-2005)

	Başvuru	Sonuçlandırılan	Sonraki yıla devredilen
1997	30	14	16
1998	481	108	389
1999	344	446	287
2000	399	386	300
2001	337	351	286
2002	415	350	351
2003	570	448	473
2004	258	289	442
2005	293	317	418

TABLO 3- İlk İnceleme veya Ön Araştırma/Soruşturma Neticesinde Nihai Karar ile Sonuçlandırılan Dosyalara İlişkin Olarak, Bunların 4054 sayılı Kanun'un İlgili Maddelerine Göre Dağılımı (1997-2005)

(İncelemeye Değer Bulunmaması ve Kanun'un Dışında Kaldığının Kabul Edilmesi Nedeniyle Reddedilenler veya Reddedildiği Kabul Edilenler Hariç)

Yıl	4. Madde Anlaşmalar ve Uyumlu Eylemler	6. Madde Hakim Durumun Kötüye Kullanılması	4. ve 6. Maddeler Birlikte	TOPLAM
1997	2	3	0	**5**
1998	3	2	0	**5**
1999	9	10	13	**32**
2000	21	16	16	**53**
2001	12	19	10	**41**
2002	18	15	5	**38**
2003	18	11	9	**38**
2004	49	26	16	**91**
2005	55	34	8	**97**
TOPLAM	187	136	77	**400**

TABLO 4- Rekabet Politikasıyla İlgili Eylemlerdeki Eğilimler[1]

	Yatay Anlaşmalar[2, 5]	Dikey Anlaşmalar[2]	Hakim Durumun Kötüye Kullanılması[2, 4]	Birleşmeler[3]
2004: açılan konular	24	14	32	92
Devam eden konular	15	5	10	3
Sonuçlandırılan konular	39	19	41	107
Getirilen toplam yaptırımlar (milyon TL)	15.601.915	7.649.830	2.488.607	14.853
2003: açılan konular	40	8	28	91
Devam eden konular	30	10	19	18
Sonuçlandırılan konular	28	7	27	81
Getirilen toplam yaptırımlar (milyon TL)	4.567.638	5.198.582	39.960.321	35.372
2002: açılan konular	38	7	24	65
Devam eden konular	18	9	18	8
Sonuçlandırılan konular	39	4	28	61
Getirilen toplam yaptırımlar (milyon TL)	22.956.113	317.169	1.136.376	2.908
2001: açılan konular	20	7	26	39
Devam eden konular	19	6	22	4
Sonuçlandırılan konular	16	9	16	46
Getirilen toplam yaptırımlar (milyon TL)	172.234	7.877.954	1.799.225	949
2000: açılan konular	17	11	18	57
Devam eden konular	15	8	12	11
Sonuçlandırılan konular	16	12	25	51
Getirilen toplam yaptırımlar (milyon TL)	1.193.663	515.894	-	608
1999: açılan konular	18	12	24	30
Devam eden konular	14	9	19	5
Sonuçlandırılan konular	4	3	5	25
Getirilen toplam yaptırımlar (milyon TL)	4.320	-	-	-

1. Veriler, Rekabet Kanunu'nun Rekabet Kurumu tarafından gerçekleştirilen uygulamalarına ait olup, menfi tespitleri, muafiyetleri, görüşleri ve Kanun kapsamında yersiz olduğu belirlenen konuları içermemektedir.
2. 2004 yılında birleşme dışı açılan toplam konu sayısı 70, 2003 yılında 76; 2002 yılında 69; 2001 yılında 53; 2000 yılında 46; 1999 yılında 54 idi.
3. Özelleştirme işlemlerinde gözden geçirilen birleşmeleri içermekte, ancak bildirim eşiklerinin altında kalan veya başka şekilde kapsam dışı görülen birleşmeleri hariç tutmaktadır.
4. Hem 4. hem de 6. Maddelerin uygulanmış olduğu kararları içermektedir.
5. Hem yatay hem de dikey anlaşmaların dahil olduğu kararları içermektedir.

Kaynak: Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği OECD Gözden Geçirmesi: Sekretarya ve Türkiye'nin Notu, 2005.

TABLO 5- Rekabet İhlallerine İlişkin Sonuçlandırılmış Başvurular (1997-2005)

	İlk İnceleme veya Ön Araştırma/Soruşturma Neticesinde Nihai Karar ile Sonuçlandırılanlar	İncelemeye Değer Bulunmaması Nedeniyle Reddedilen veya Reddedildiği Kabul Edilenler	Kanun'un Dışında Kaldığı Kabul Edilenler	TOPLAM
1997	5	1	3	**9**
1998	5	36	3	**44**
1999	32	38	236	**306**
2000	53	62	147	**262**
2001	41	40	130	**211**
2002	38	81	98	**217**
2003	38	115	150	**303**
2004	**91**	**Mevcut Değil**	**Mevcut Değil**	**343**
2005	**97**	**38**	**277**	**412**
TOPLAM	**400**	**-**	**-**	**2107**

TABLO 6- Menfi Tespit/Muafiyet Kararları (1997-2005)

Yıl	Muaf Tutulanlar	Menfi Tespit Tanınanlar	Koşullu Olarak Karar Verilenler	Kapsam Dışı	Muafiyeti geri alınanlar	Muafiyet veya menfi tespit tanınmayanlar	Toplam
1997	0	0	0	0	0	0	**0**
1998	1	11	0	0	0	0	**12**
1999	11	17	21	15	0	0	**64**
2000	5	8	6	4	0	0	**23**
2001	16	13	19	4	0	0	**52**
2002	12	11	7	1	0	0	**31**
2003	11	10	16	0	0	1	**38**
2004	26	19	18	0	1	24	**88**
2005	20	11	15	0	1	3	**50**
Toplam	**102**	**100**	**102**	**24**	**2**	**28**	**358**

TABLO 7- Birleşme, Devralma ve Ortak Girişim Kararları (1997-2005)

	İzin Verilenler	Şartlı İzin Verilenler	İzin Verilmeyenler	Kapsam Dışı Görülenler	TOPLAM
1997	1	0	0	4	**5**
1998	25	6	0	21	**52**
1999	31	1	1	43	**76**
2000	46	3	1	51	**101**
2001	39	4	0	45	**88**
2002	54	6	0	42	**102**
2003	60	9	0	38	**107**
2004	86	3	0	33	**122**
2005	130	6	1	33	**170**
TOTAL	**472**	**38**	**3**	**310**	**823**

TABLO 8- Birleşme/Devralmaların Niteliği (1997-2005) (Kapsam dışı olanlar hariç)

	Birleşmeler							Devralmalar							Ortak Girişimler							Özelleştirmeler						
	99	00	01	02	03	04	05	99	00	01	02	03	04	05	99	00	01	02	03	04	05	99	00	01	02	03	04	05
Yabancı-Yabancı	2	4	2	3	2	3	2	8	19	17	28	29	48	46		1	1		3	2	2							
Yerli-Yabancı		1			1			5	6	13	14	18	14	35	4	4	4	2	4	1	7		1			2	2	4
Yerli-Yerli				2	2	1	1	4	9	4	13	10	6	18		2	2	4		2	1	1	5			8	10	21
Toplam	2	5	2	5	5	4	3	17	34	34	55	57	68	99	4	7	7	6	7	5	10	1	6			10	12	25

Tablo 9 - Rekabet İhlali Başvurularının Sektörlere Göre Dağılımı

	99	00	01	02	03	04	05
Basın ve Yayın, Plak, Kaset vb. Kayıtlı Medyanın Çoğaltılması	1	4	2	6	0	3	10
Beyaz Eşya, Mobilya, Oyuncak, Spor Malzemeleri, Müzik Aletleri, Kuyumculuk	0	2	1	1	0	0	0
Büro Makineleri ve Bilgisayar	0	1	1	0	0	3	5
Cam	0	0	1	0	1	1	1
Demir Çelik	0	2	1	0	0	1	2
Metaller (Demir Haricinde)	0	0	0	0	0	0	0
Elektrik/Elektronik	0	1	0	0	0	0	3
Elektrik/Gaz/Su	0	0	0	2	2	3	2
Finansal Hizmetler	1	1	1	1	2	2	2
Gıda Ürünleri ve İçecekler	2	8	2	8	9	17	17
Çimento, İnşaat Malzemeleri	0	0	0	2	1	3	4
Kağıt Hamuru, Kağıt ve Kağıt Ürünleri	0	0	0	0	0	0	0
Kara, Hava, Deniz ve Demiryolu Taşıtları	2	1	3	2	0	5	4
Kimyasal Ürünler, Petro-Kimya Ürünleri, Petrol Ürünleri, Gübre	0	3	8	6	4	8	9
Maden ve Madencilik	0	2	2	0	1	2	3
Makine ve Teçhizat İmalatı	0	1	1	2	0	1	1
Pişmiş Kil ve Seramik	0	0	1	0	0	1	1
Plastik ve Kauçuk Ürünler	0	0	0	0	0	0	0
Sağlık, Eğitim, Spor, Diğer Hizmetler ve Serbest Meslek Faaliyetleri	2	2	2	3	11	9	3
Tarım ve Hayvancılık, Orman Ürünleri	0	3	1	2	1	3	1
Tekstil ve Hazır Giyim	0	1	0	0	0	0	0
Telekomünikasyon	1	1	3	6	10	14	9
Tıbbi Aletler, Optik Aletler	0	0	1	1	1	1	0
Turizm	1	0	0	0	1	0	1
Tütün Ürünleri	0	0	0	2	1	4	0
Ulaştırma	1	7	6	9	6	9	17
Diğerleri	0	0	3	0	1	1	2

* Tablo nihai bir karar ile sonuçlandırılan dosyaların sektörel dökümünü göstermektedir.

Tablo 10. Birleşme ve Devralmalar

	99	00	01	02	03	04	05
Basın ve Yayın, Plak, Kaset vb. Kayıtlı Medyanın Çoğaltılması	0	1	2	1	1	4	6
Beyaz Eşya, Mobilya, Oyuncak, Spor Malzemeleri, Müzik Aletleri, Kuyumculuk	1	0	0	2	1	1	3
Büro Makineleri ve Bilgisayar	0	2	0	6	3	1	4
Cam	0	1	1	0	1	0	0
Demir Çelik	0	1	1	2	0	4	5
Metaller (Demir Haricinde)	0	0	0	0	1	0	1
Elektrik/Elektronik	0	0	4	4	5	5	4
Elektrik/Gaz/Su	0	1	1	1	2	6	4
Finansal Hizmetler	2	2	1	6	1	3	9
Gıda Ürünleri ve İçecekler	6	7	1	9	10	5	11
Çimento, İnşaat Malzemeleri	0	4	4	1	5	0	11
Kağıt Hamuru, Kağıt ve Kağıt Ürünleri	0	1	0	2	8	2	3
Kara, Hava, Deniz ve Demiryolu Taşıtları	4	5	6	4	2	5	7
Kimyasal Ürünler, Petro-Kimya Ürünleri, Petrol Ürünleri, Gübre	3	19	10	11	19	27	19
Maden ve Madencilik	0	0	0	1	3	6	1
Makine ve Teçhizat İmalatı	1	2	4	2	5	5	5
Pişmiş Kil ve Seramik	0	0	0	0	0	0	0
Plastik ve Kauçuk Ürünler	0	0	0	2	1	1	0
Sağlık, Eğitim, Spor, Diğer Hizmetler ve Serbest Meslek Faaliyetleri	0	0	0	2	1	0	5
Tarım ve Hayvancılık, Orman Ürünleri	0	0	0	0	1	0	1
Tekstil ve Hazır Giyim	3	1	2	1	0	2	6
Telekomünikasyon	1	2	2	3	4	0	4
Tıbbi Aletler, Optik Aletler	1	0	0	0	1	0	2
Turizm	0	0	0	0	0	0	4
Tütün Ürünleri	1	0	0	0	1	0	1
Ulaştırma	0	2	2	3	1	5	16
Diğerleri	1	2	0	2	2	7	5

KUTU-1

BELKO DAVASI

Belko davası iyi hazırlanmamış bir kamu politikasının nasıl rekabet karşıtı pazar yapısına ve davranışlara yol açabileceğini ve durumu düzeltmede rekabet hukuku uygulatması ve savunuculuğunun ne kadar etkili olduğunu göstermektedir. Dava, aynı zamanda Türk rekabet hukukunun hedeflerini, uygulama kapsamını, ilgili pazarı tanımlamada kullanılan ilkeleri ve nelerin "aşırı fiyat" oluşturduğu gibi hususlara yaklaşımını da netleştirmiştir.

Haziran 1999'da Türk Rekabet Kurumu (RK) Ankara İli Valiliği Hıfzısıhha Kurulu'nun özel bir şirket olan "Belko'ya" ısıtma amacıyla kullanılan kömürün ithali ve satışına ilişkin *yegane* haklar tanıdığına ilişkin bir şikayet almıştır. Diğer firmalar tarafından kömür ithali ve satışı yasaklanmıştır. Asıl olarak, Ankara Valiliği düzenlemeyle bir tekel yaratmış ve aynı zamanda yeni girişleri engellemiştir. RK bir soruşturma yürütmüş ve yazılı ve sözlü savunmalar ile kanıtları da içeren oturumlarda Rekabet Kurulu şunları belirlemiştir:

--İlgili pazar Ankara şehri ve mücavir alanı içerisinde ısınma amaçlı ithal parça kömürdür.

--Ürün, tüketici tercihleri, hukuki düzenlemeler, vs. gibi etkenler bağlamında yakın bir ikamesi olmayan temel bir ihtiyaç maddesidir.

--Belko hakim duruma sahip bir firmadır ve aşırı yüksek fiyatlar isteyerek pazar konumunu kötüye kullanmıştır. Aynı zamanda pazarı yeni girişlere kapatan il düzenlemeleri aracılığıyla hukuken tekel durumuna da getirilmiştir ve fiyatları rekabetçi disipline tabi değildir. Şehir, kötüye kullanımı engellemek için düzenlemeler ile fiyatlandırmaya ve fiyatlandırma stratejilerine ilişkin tedbirler getirmemiştir, dolayısıyla şirket 4054 sayılı Rekabet Kanunu'na tabidir.

Belko'ya 41.023 milyar TL (___ ABD Doları) tutarında bir idari para cezası verilmiştir. Ek olarak, Ankara İli Valiliği'ne Kurul'un kararı bildirilmiş ve kömür için rekabetçi bir ortamın nasıl yaratılabileceğine dair önerilerde bulunulmuştur. Daha sonra şehir Belko'ya verilen tekel haklarını kaldırmıştır.

RK'nın eylemleri Ankara Şehri politikalarında değişiklikleri teşvik etmiş ve yeni kömür tedarikçilerinin girişi ile sonuçlanmıştır. Ortalama kömür fiyatı piyasada % 29 oranında düşmüştür.

"Aşırı fiyatları" ölçerken Kurul, normalde, düzenlemeye bağlı giriş engelleri nedeniyle dava için söz konusu olmayan potansiyel rekabet tarafından yaratılması gereken rekabetçi baskılar gibi kavramları da dikkate almıştır. Belko'nun aşırı fiyatlarının kısmen yüksek kar marjlarından değil—rekabet yokluğunun bir göstergesi olan—etkinsizlik ve yüksek maliyetlerden kaynaklandığını belirlemiştir.

Rekabet Kurulu, kararında, "Zira rekabet hukukunun temel amacı, yoğunlaşmadan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması ve özellikle toplumun aşırı fiyatlardan korunması olduğuna göre, buna sebep olan uygulamaların basında gelen tekelci fiyatlamanın tolere edilmesi bu amaca aykırıdır… sosyal refah üzerindeki maliyeti genellikle daha ağır olan tekelci fiyatlamanın hukuka uygun olarak nitelendirilmesi… rekabet hukukuyla izlenen amaç… açısından da tezat oluşturmaktadır…" demiştir

RK, mümkün olduğunda, diğer hükümet politikaları ve düzenlemeleri aksini resmen emretmeye çalışsa da, rekabet ihlaliyle ilgili konulardaki kaza hakkını (her zaman başarılı olamasa da) kullanmaya çalışmıştır.

III. SEÇİLMİŞ KİLİT SEKTÖRLERDE REKABET VE DÜZENLEMEYE İLİŞKİN HUSUSLAR

Giriş

1. Önceki tartışmada da belirtildiği gibi, Türkiye'nin rekabet hukuku-politikası bir dizi sektöre özgü ve genel ekonomi politika ve düzenlemeleri ile arayüz oluşturmaktadır. Bu politika ve düzenlemelerin hedefleri, her zaman rekabeti teşvik ile uyumlu olmayabilir ve çatışmalar ortaya çıkabilir. Genellikle rekabetin getirdiği faydalar göz önüne alındığında, farklı otoriteler ve politika belirleyicilerin karşılaştığı zorluk diğer sosyal, ekonomik ve siyasi hedefler karşılanırken rekabetin nasıl korunabileceğine ilişkindir. Bu kısım, öncelikle Türkiye'nin elektrik ve telekomünikasyon sanayilerinde ortaya çıkan rekabete ilişkin bazı hususların niteliğini ve tipini incelemektedir. Genel olarak konuşmak gerekirse, düzenleyici ve ilişkili politika reformları-kurumsal reformlar uygun bir şekilde tesis edildiğinde, bu iki sektör yerli ve doğrudan yabancı yatırımın büyük kısmını çeken temel direksiyondaki unsurlar haline gelmektedir. Ancak MGI tarafından yapılan bir çalışma (2003), geçtiğimiz on yılda Türkiye'nin, Polonya, Brezilya, Şili, Çek Cumhuriyeti ve Arjantin gibi ülkeler ile karşılaştırıldığında elektrik ve telekomünikasyon sanayilerindeki toplam DYY'nin çok küçük bir kısmını aldığına işaret etmektedir.[44] Saptanan büyük engeller arasında düşük özelleştirme hızı nedeniyle devletin mülkiyetindeki işletmelerin tekel varlıklarının devam etmesi ve özel işletmelerin karşı karşıya kaldığı eşit olmayan oyun alanı sayılabilir. Aynı zamanda açık bir düzenleyici çerçevenin bulunmamakta ve politikalarda ters yöndeki değişiklikler olmaktadır ki bu da belirsizlik yaratmaktadır. Bu kısım, aynı zamanda Türk ekonomisinin iki ek sektöründeki, yani iç hatlar hava yolu yolcu taşımacılığı ve hızlı tüketim malları piyasalarındaki rekabet ve düzenleme hususlarını da tartışmaktadır. Son yıllarda bu iki sektörde hüküm süren rekabetin durumu ciddi biçimde iyileşmiştir. Sunulan malzemeler, bu projenin bir parçası olarak hazırlatılan dört çalışmaya ve diğer ilgili raporlara[45] dayanmaktadır.

Elektrik Sektörü

2. Türkiye, geçen yirmi yıl içerisinde elektrik sanayiinde, elektrik üretim kesiminin büyük kısmını özel sektör katılımına açmayı da kapsayan reformlarla ilgilenmiştir. Ancak bu "dur-kalk" niteliğine sahip bir süreç olmuş ve yatırım ile verimlilik için iyiye işaret olmayan birçok politikada ters yöndeki değişiklikler yaşanmıştır[46]. Buna ek olarak, net bir yasal-düzenleyici çerçevenin eksikliği nedeniyle çeşitli fırsatçı ve rekabet karşıtı davranışlar görülmüştür. "Reformların" uzun vadeli satın alma sözleşmelerine sahip Yap-İşlet-Devret ve İşletme Haklarının Devri projelerine izin vermesine rağmen, devlet tek alıcı olarak kaldığından rekabet oluşmamıştır. Elektrik arz zincirindeki çeşitli kesimlerin (üretim, iletim, dağıtım) hukuki ayrıştırılması 1990'larda ve en son 2001'de gerçekleştirilmiş olmasına karşın, yine devlet farklı kesimlerde tekel ya da hakim kontrol sahibi olarak kalmıştır. Örneğin bir devlet varlığı

---

[44] Bahsedilen çalışma, sayfa 87.

[45] Bakınız: Gamze Öz (2005); Esat Serhat Güney (2005); İzak Atiyas (2005); Esen Sirel v.d. (2005). Aynı zamanda bakınız: McKinsey Global Institute (2003) ve OECD (2002).

[46] Daha önce bahsedildiği üzere (I. Kısım, 14. Paragraf) 2001 yılında hükümet 46 sözleşme konusu YİD ve İHD projesini iptal etmiştir ve anayasa mahkemesi kararına rağmen sözleşmelerin yeniden yürürlüğe konması veya yatırımcıların tazmin edilmesi konusu beklemededir.

olan EÜAŞ, Türkiye'deki toplam kurulu üretim kapasitesinin % 61'ini işletirken devlet mülkiyetindeki TETAŞ toptan pazarın % 85'ini kontrol etmektedir. Benzer şekilde devlet varlığı TEDAŞ toplam elektrik dağıtım altyapısında % 73 paya sahiptir ve müşterilerin % 95'ine elektrik tedarik etmektedir.

3. MGI tarafından yapılan bir çalışma, Türkiye'nin iletim ve dağıtım kaybının (% 19) Meksika (% 15), Macaristan (% 13) ve Yunanistan (% 7) gibi ülkelerle karşılaştırıldığında yüksek olduğuna işaret etmektedir. Anadolu gibi bazı bölgelerde kayıplar % 70'e kadar çıkmaktadır. Aynı zamanda büyük verimlilik boşlukları da vardır. Türkiye'deki elektrik sektörünün Toplam Etken Verimliliği (TFP) Birleşik Devletler'dekinin % 75'i düzeyindedir. Bu rakam iletim ve üretim için % 60'tır. Sermaye verimliliğinin % 90'ın üzerinde olmasına karşın, Türkiye'yi aşağıya çeken düşük işgücü verimliliğidir (Üretimde ABD ölçümlerinin % 37'si ve iletim ile dağıtımda % 21'i)[47].

4. Nominal kilowatt-saat (KWs) fiyatlarında Türkiye, sanayideki elektrik kullanıcıları için OECD ortalamasının % 21 üstünde, konutlardaki kullanıcılar için de OECD ortalamasının % 25 altındadır. Satın alma gücü paritesi bakımından, her iki açıdan da oldukça üsttedir (sırasıyla % 170 ve % 69)[48]. Ancak konutlardaki fiyatın sanayi fiyatına oranının birçok ülkedeki gibi birin üzerinde olması (1,02 ile 1,09 arasında) - büyük çapta düzenleyici fiyatlandırma kararlarındaki politik etki gücü nedeniyle - ev kullanıcılarının lehine bir çapraz sübvansiyon politikasına işaret etmektedir.

5. Türkiye'nin elektrik talebini etkili bir şekilde karşılayabilmek için hem yerli hem de doğrudan yabancı yatırımların faal bir şekilde düzene konması gereklidir. Gereken yatırıma ilişkin tahminler değişmektedir. MGI, bu miktarın yalnızca üretim için 32-45 milyar Amerikan doları arasında (2001-2011 dönemi için) tahmin ederken hızla büyüyen talebe ilişkin bir senaryo 91 milyon Amerikan dolarını bulan rakamlar (2020 yılı itibarıyla) önermektedir. Hangi tahmin dikkate alınırsa alınsın, sonuç yılda 3,2 ila 5,7 milyar Amerikan doları arasına denk gelmektedir—bu rakam ekonominin tüm sektörleri için bir yılda Türkiye'nin eline geçen DYY'nin üç ila beş katıdır. Dolayısıyla, yatırım boşluğunun acil bir sorun olduğu açıktır. Hükümet çevrelerinin bu durumun farkında olduğuna dair deliller bulunmaktadır. Enerji Piyasası Kanunu (2001) ve Yabancı Yatırım Kanunu (2003) gibi yakın tarihli mevzuatlar, özelleştirmenin hızlandırılması ve düzenlemenin kaldırılması için benimsenen planlarla birlikte doğru yönde ilerlemektedir. Ancak bu girişimlerin güvenilirliği, tutarlı takip eden eylemlere, özellikle de mesul ve şeffaf bir yasal-düzenleyici çerçeve ile yönetişim yapısının uygun bir şekilde tasarlanıp hayata geçirilmesine bağlı olacaktır. Hükümetin, özelleştirme programını, hazinenin diğer ihtiyaçlarını finanse etmek amacıyla, rekabet aleyhine olacak şekilde yüksek işlem fiyatları elde etmek için kullanması riski göz ardı edilemez. Aslında, bazı olası yatırımcılar, elektrik piyasası gerçekten rekabetçi bir hale getirilmediği ve çeşitli kanunların ve politikaların daha tutarlı ve birbirleriyle daha uyumlu olması sağlanmadığı; kamu ve özel sektör varlıkları arasında daha eşit bir oyun alanı oluşturulmadığı; yavaş yargı süreçlerinin,

[47] *Bakınız: MGI (2003), sayfalar 166-167.*
[48] *MGI bahsedilen çalışma. Benzer fiyat istatistikleri Esat Serhat Güney'de (2005) de mevcuttur.*

anlaşmalara uluslararası tahkimi dahil etmeyi de kapsayacak şekilde iyileştirilmediği sürece yatırım yapma ihtimallerinin az olduğunu belirtmiştir[49].

6. Hükümet politikasındaki farklılıklar ve ters yöndeki değişiklikler geçmişi ile RK tarafından soruşturulan rekabet karşıtı eylemler dikkate alındığında bu gözetimler temelsiz değildir. 1999 ile 2004 yılları arasında RK'nın dikkatine yedi şikayet sunulmuştur. Bunlardan bir tanesi, faaliyetleri arasında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından elektrik iletimine ilişkin olarak verilen uzun vadeli bir imtiyaz da bulunan bir aile grubu tarafından devralınan, özelleştirilmiş bir kamu şirketi olan ÇEAŞ hakkındadır. İki otoprodüktör, ÇEAŞ'nin iletim tesisine erişim sağlamaya yönelik anlaşmalar imzalamadığından ya da bunların mevcut hükümlerine uymadığından şikayetçi olmuştur. RK, ÇEAŞ'nin üçüncü tarafların erişimine izin vermeyerek bir "zorunlu unsura" (yani iletim hatlarına) dayanan hakim durumunu kötüye kullandığını ve rekabete engel olduğunu belirlemiştir. Şirkete 9,5 trilyon TL (yaklaşık 7 milyon Amerikan doları) ceza verilmiş ve işe ilişkin uygulamaları değiştirmesi talep edilmiştir. İkinci büyük dosya, elektrik fiyatlarında enflasyon oranından daha yüksek bir artışa giderek piyasadaki hakim durumunu kötüye kullanmakla suçlanan devletin mülkiyetindeki elektrik dağıtım şirketi TEDAŞ hakkındadır. Şirketin büyük bir kar yapmaması ve yüksek fiyatların yalnızca Rekabet Kurumu'nun yetkisi dışında kalan yapısal değişiklikler ile düzeltilebilecek yüksek maliyetler ve etkin olmayan faaliyetlerden kaynaklanması nedeniyle, RK tarafından açılan soruşturmadan vazgeçilmiştir.

7. Yukarıdaki dosyalara ek olarak, RK, 1998 ile 2004 yılları arasında elektrik sektöründe yirmi iki birleşme ve devralmayı gözden geçirmiştir. Bu işlemlerden on dördü yalnızca yabancıların mülkiyetindeki firmalar arasında ya da yabacı ve yerli firmalar arasında gerçekleşmiştir. Tüm dosyalarda, bazıları koşullu olmak üzere, resmen izin verilmiştir. 2004 yılında, elektrik sektöründeki sekiz birleşme ve devralma işleminden altı tanesi yabancı firmaları içermektedir—bu tür işlemlerin ortalama olarak bir ya da ikide kaldığı önceki yıllara göre önemli bir artış görülmektedir. Bu artış kısmen yukarıda bahsedilen kanun değişikliklerine bağlı olabileceği gibi, aynı zamanda piyasaların serbestleşmesi devam ettikçe yabancı firmaların kendilerini daha fazla yatırım ve faaliyet için konumlandırmasına da bağlı olabilir. Rekabet hukuku idaresinin yabancı yatırımı engellemediği açıktır.

8. RK'nın söz edilmesi gereken rekabeti artırıcı girişimleri TEDAŞ'nin elektrik dağıtım varlıklarıyla ilgili 17 özelleştirme işleminin gözden geçirilmesidir. Bu işlemlerde RK fiyat ayrımcılığını ve kendi gözden geçirmesi olmadan, daha fazla işletme ya da üretim hakkı transferini engelleme hususunda başarılı olmuştur. İmtiyaz anlaşmalarındaki münhasırlık hükümlerinin kaldırılması ya da sınırlandırılması, dağıtım şirketlerinin belirli bir aralıkta bağımsız olarak fiyat belirlemelerine izin verilmesi ve büyük müşterilerin alternatif kaynaklardan elektrik satın almalarına izin verilmesi, Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesine (2001) kadar gerçekleştirilememiştir. RK bu mevzuatın taslak çalışmasında bilgi sağlamıştır. Buna ek olarak RK'nın ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) kaza hakları arasındaki ihtilafları ve sorunları engellemek için iki kurum, periyodik olarak

[49] *Bakınız: Esat Serhat Güney, bahsedilen çalışma.*

toplanmak ve kendi ilgili yetki alanlarını etkileyen konuları gözden geçirmek için bir protokole katılmışlardır.[50]

Telekomünikasyon

9. Türk telekomünikasyon sektörü sadece çeşitli politika değişimlerine ve politikada ters yöndeki değişikliklere değil, kamu mülkiyetindeki/kontrolündeki varlıkların körüklediği en kötü rekabete aykırı faaliyetlerden bazılarına da maruz kalmıştır. RK ve Telekomünikasyon Kurumu (TK) arasındaki ilişki bazı yorumculara göre "tatminkar olmamış"[51] ve hatta sert olmuştur. Bunun ortaya çıkmasının nedeni büyük ölçüde düzenleyici politikadaki belirsizlik ve RK ile TK arasındaki yetki çatışmasıdır. Rekabet Kurumu, kaza hakkının telekomünikasyon sektöründeki rekabete aykırı eylemleri de kapsadığını düşünürken telekomünikasyon sektörü düzenleyicisi bunu kabul etmemektedir. 2002'de en az üç ayda bir toplanmak ve rekabetle ilgili ortaya çıkabilecek sorunları gözden geçirmek ve çözmek için iki kurum arasında işbirliği protokolü imzalanmıştır. Rekabet sorunları ile ilgili karar alınmadan önce her iki kurumun yazılı görüş bildirmesini gerektiren bir işbirliği komitesi kurulmuştur ama uygulamada bu düzenlemeler iyi işlememiştir.

10. Telekomünikasyon sektöründeki çeşitli çalışmalar şunu göstermektedir:

    - Genel olarak rekabetin sektördeki genel durumu son on yılda iyiye gitmektedir ve yerli ve yabancı yeni yatırımlar yapılmıştır. Ancak bu, diğer AB'ye yükselmeye aday ülkelerden ve AB ortalamasından önemli ölçüde daha düşüktür. Bir çalışmaya göre diğer AB'ye üye olmaya aday ülkelerdeki % 29.7 oranındaki ortalama ve AB'deki % 23 oranındaki ortalamaya kıyasla Türkiye'de telekomünikasyondaki yatırımlar sektör gelirinin % 11.9'u oranındadır.[52] Önemli düzenleyici yönetişim ve diğer sorunlar ele alınmayı beklemektedir ve bu sorunlar yatırımın çekilmesini, üretimin artırılmasını ve sektörün Türkiye'nin ekonomik büyümesine ve kalkınmasına katkıda bulunabileceği tam potansiyeline ulaşmasını engellemektedir.

    - Toplam telekomünikasyon gelirlerinin yüzde doksanı tel üzerinden hat ve kablosuz servislerden elde edilmektedir. Her iki kesimde de hızlı bir büyüme olmuştur ve gelir düzeyiyle ilgili olarak Türkiye kişi başına düşen hat bazında OECD ortalamasının altında olmasına rağmen gelişmiş ülkelerle benzer sabit hat nüfuz oranlarına ulaşmıştır. Kablosuz telekomünikasyonda büyüme oranı çok daha hızlı olmuştur ve nüfuz oranı benzer gelir düzeyleri olan ülkelerle kıyaslanabilir seviyededir.

    - Nominal olarak, Türkiye'deki tel üzerinden hatta ilişkin sabit bedeller OECD ülkeleri arasında en düşük ücretlerdir ve kullanım ücretleri OECD ortalamasına yakındır. Ancak satın alma gücü paritesi (SAGP) olarak çok daha yüksektir. Nominal ya da SAGP olarak, Türkiye'de uluslararası konuşma ücretleri OECD

[50] *Esat Serhat Güney, bahsedilen çalışma. Daha detaylı bilgi sağlamaktadır.*
[51] *İzak Atiyas (2005) "Competition and Regulation in The Turkish Telecommunications Industry".*
[52] *Erkan Akdemir, Erdem Başçı ve Gareth Lockley (2005) Turkish Telecommunications Sector: A Comparative Analysis, Bulunduğu Kaynak: Turkey Economic Reforms & Ascension to the European Union, yay. haz. Bernard M .Hoekman ve Sübidey Togan, Dünya Bankası ve CEPR, sayfa 149.*

ortalamasından % 60-80 daha yüksektir ve ayrıca orta Avrupa ülkeleri dahil olmak üzere bütün ülkelerden daha yüksektir. Kullanımda ve aynı zamanda üretimde, daha fazla rekabet ve daha düşük ücretler yoluyla artışlar gerçekleştirilebilir.

- MGI, toplam faktör verimliliğinin (TFV) ABD düzeyinin % 64'ü civarında olduğunu tahmin etmektedir. Serbestleştirme ve rekabetin fazla yer almadığı tel üzerinden hatlarda TFV % 66 civarındadır. Devlet tekeli nedeniyle yönetimin odak noktasının ve teşviklerin bozulması; altyapının ve daha fazla otomasyonun geliştirilmesinde ve diğer ülkelerde hat üzerinden çalışan telekomünikasyon şirketlerinin sunduğu geniş servis yelpazesi için piyasanın geliştirilmesinde sermaye yatırımlarının yetersiz olmasına neden olmuştur. Daha rekabetçi olan kablosuz kesiminde TFV endeksi % 59'dur ve bu endeks sermaye verimliliğini düşüren önemli ölçüde ağ fazlalığına ve daha yüksek ücretler ile daha düşük çıktılara yol açan lisanslama koşullarına atfedilmektedir. Adil ücretlerle yurt içi dolaşımın olmaması, yüksek ara bağlantı ücretleri ve yüksek tüketici vergileri, kullanımı artırma ve verimlilik gelişimine karşı durumu daha da kötüleştirmektedir.[53]

- Türkiye'de Internet erişim maliyetleri oldukça düşüktür (SAGP bazında). Ancak, Internet bağlantısı olan hane halkı sayısı da çok azdır.

11. RK, son zamanlara kadar sabit hat altyapısı ve ses servisleri üzerinde yasal tekel durumunda olan devlet mülkiyetindeki Türk Telekomünikasyon A.Ş. (TTAŞ) dahil olmak üzere piyasada yerleşik telekomünikasyon şirketlerinin, çoğunlukla pazardaki hakim durumu kötüye kullanmaları ile ilgili olan birtakım dosyaları incelemiş ve para cezası vermiştir. Başlıca dosyalar şunlarla ilgilidir:[54]

    (i) Mobil telefon makinesi ve telefonculuk piyasasında kısıtlayıcı uygulamalar.

    Bu dosyada toplam abonelerde % 65'ten fazla pazar payı olan Turkcell, Ericsson ve Panasonic gibi belli başlı telefon makinesi markalarının perakende distribütörleriyle onların SIM kart ve abonelik hatlarında rakip markaları pazarlamalarını engelleyen anlaşmalar yapmıştır. Buna ek olarak çeşitli yeniden satış fiyat kısıtlamaları, münhasırlıkla ilgili sözleşme koşulları getirmiş ve bu koşullara uymayan distribütörleri cezalandırmıştır. Uygulamalar, şikayet sahiplerinin distribütörlere erişmesini ve etkin bir şekilde rekabet etmek için pazara girmesini zorlaştırmıştır.

    (ii) Yurt İçi Dolaşım, Zorunlu Unsur Doktrini ve Mobil Altyapısı.

    Bu dosyada Turkcell ve Telsim'in GSM altyapısı üzerindeki ortak hakim durumuyla ilgiliydi. Bu şirketler, rakip şirketlerin, yurt içi dolaşım servisi (roaming) sunmalarını sağlamak için kendi altyapılarına erişimini reddetmekle suçlanmıştır. Ayrıca bu yerleşik şirketler, her halükarda önemli ölçüde zaman alacak ve pazara girişi ve pazarda genişleyi engelleyecek şekilde rakip şirketlerden birbirinin aynısı ve muhtemelen gereksiz olan GSM altyapısına yatırım yapmalarını talep etmiştir.

[53] *Bahsedilen çalışma. Sayfalar 125-26 ve 140-142.*
[54] *Daha detaylı bilgi için bakınız: Atiyas (2005).*

(iii) Internet Altyapısına Erişim ve Rakip Internet Servis Sağlayıcılığı (ISS).

Internet Servis Sağlayıcıları Birliği tel üzerinden hatlarda tekel durumunda olan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ) maliyetlerde görünürde bir artış olmaksızın ISS'ler tarafından kullanılan kiralanan hatlar için tarifeleri iki katına çıkardığı, Birincil Hızlı Arayüz (PRI) hatları kiralamayı reddettiği ve bunun yerine kendi yavru şirketi altında kurulan Sanal Erişim Noktaları (VPOP) kiralamaya zorladığı konusunda şikayette bulunmuştur. Buna ek olarak TTAŞ konutlardaki Internet servisleri piyasalarında yıkıcı fiyatlandırma, ISS'lere kiralanan kapasiteyi sınırlandırma, ISS'leri müşterilerle ilgili gizli ticari bilgileri ifşa etmeye zorlama ve uydu yer istasyonlarına uygulanan telif bedellerini % 240-6300 artırma gibi rekabete aykırı davranışlarda bulunmuştur.

12. Diğerlerinin yanı sıra, OECD (2002), telekomünikasyon sektöründe düzenlemelerin ve düzenleyici süreçlerin şeffaf olmasını, ayrımcı olmamasını ve etkin bir şekilde uygulanmasını temin eden önlemler alınmasını ayrıca rekabetin teşvik edilmesi için düzenlemelerin yenilenmesini ve rekabet hukuku-politikasının kapsamının ve etkin bir şekilde uygulanmasının güçlendirilmesini talep etmiştir.[55] Türkiye için bu sorunların ele alınması kritik öneme sahiptir. Çeşitli araştırmaların gösterdiği gibi rekabetçi bir telekomünikasyon sektörü; yatırım, rekabetçilik ve daha fazla ekonomik büyüme ile olumlu yönde ilişkilidir.[56]

İç Hatlar Hava Yolcusu Seyahati Piyasası

13. Yakın zamana kadar Türkiye'de iç hatlar hava yolcusu seyahati piyasasında yalnızca devlet mülkiyetindeki taşıyıcı Türk Hava Yolları hizmet vermekteydi. Ekim 2003 tarihinden itibaren hükümet düzenlemeleri serbestleştirmiş ve özel taşıyıcılara çeşitli güzergahlarda hizmet vermeleri için izin vermiştir. Sonuç olarak yeni girişler, artan rekabet, daha düşük fiyatlar ve daha fazla seçenek sayesinde iç hatlar hava yolcusu sayısı 2004 yılında % 63 artmıştır. Ayrıca yolcu trafiğindeki artış yalnızca özel taşıyıcılarda değil rekabetçi baskılar ve hava yolu taşımacılığı servislerinin daha fazla kullanılmasıyla oluşan 'ağ etkileri' nedeniyle hava ulaşımı ücretleri daha düşük olan Türk Hava Yolları'nda da gerçekleşmiştir.[57]

14. Tek bir etkenin meşru olarak hükümetin iç hatlar hava yolu hizmetleri piyasasına karşı politikasının değişmesine neden olduğu iddia edilemez; öte yandan 2001 yılında RK'nın piyasanın özel teşebbüslere açılması lehine bir görüş raporu sunduğu dikkate değerdir. Ayrıca AB'nin çeşitli serbestleştirme girişimleri dahil olmak üzere diğer ülkelerdeki deneyimlerin 'ispatlayıcı etkileri' muhtemelen rol oynamıştır. Yine de yakın zamandaki girişimlerin doğru yolda olmasına ve şimdiden yeni girişler, yatırım ve artan istihdam gibi pozitif yararlarla sonuçlanmasına rağmen rekabeti güvence altına almak ve potansiyel verimlilik kazanımlarını hayata geçirmek için - yapılması gerekenler bulunmaktadır.

---

[55] *Bahsedilen çalışma. Sayfalar 156-57.*

[56] *Örneğin bakınız: Waverman, Leonard ve Lars Hendrik Löller (1997) "Telecommunication Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach" Competitiveness and Industrial Change. CEPR Çalışma Raporu No. 1997. Ayrıca: Waverman, Leonard, Meloria Meschi ve Melvin Fuss (2005) "The Effect of Wireless Telecommunication on Economic Development in Africa" American Enterprise Institute'daki sunum, Washington DC, ABD.*

[57] *Daha detaylı bilgi için bakınız: Esen Sirel vd., bahsedilen çalışma.*

15. Önerilen rekabeti artırıcı önlemlerden bazıları şunlardır:

- Türk Hava Yolları'nın tamamen özelleştirilmesi için çalışmaları tamamlamak. Şu anda hisselerin % 1.8'i özel mülkiyettedir ve % 20 - 30'unun satılması için daha önce yapılan çalışmalar küresel ekonomik kriz nedeniyle gerçekleştirilememiştir. Ancak devlete ait taşıyıcı, muhasebede şeffaflık için önlemler ve açık bir yasal - düzenleyici çerçeve olmaksızın, hakim durumdaki oyuncu olmaya devam ettiği takdirde yeni giriş ve yatırımların olması muhtemel değildir.

- Hava yolu kod paylaşımı anlaşmaları ve stratejik ittifaklarla ilgili kurallar ve düzenleyici çerçevenin açıkça oluşturulması. Çeşitli çalışmalar ve ampirik deneyimler, bu tür düzenlemelerden kaynaklanan işletme etkinliklerinin artışı ve ağa ilişkin ölçek ekonomilerine ama aynı zamanda potansiyel rekabete aykırı eylemlere de işaret etmektedir; bu nedenle bunların dengelenmesi gerekmektedir.

- İniş/havaalanı slotlarının tahsisi ile ilgili mevcut politikaları, Türk Hava Yolları'nın tarihsel haklarının kaldırılması ve periyodik açık artırmalar gibi yöntemlerle, daha rekabetçi bir temelde gözden geçirmek ve düzeltmek. Şu anda slot tahsisi, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Hava Yolları tarafından yapılmaktadır. Türk Hava Yolları'nın dahil olması, rekabeti ve girişleri artırma bakımından menfaat çatışmasına neden olmaktadır. Türk Hava Yolları son üç güne kadar slotların tahsis edilmesinden sorumludur ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü bunları son üç günde tahsis etmektedir. Bu da rakiplerin planlama ve yatırım kararlarını neredeyse hiç kolaylaştırmamaktadır. Ayrıca tarihsel haklar klozu Türk Hava Yolları'nın piyasada yerleşik olmaktan kaynaklanan kârlarını daha da sağlamlaştırmaktadır.

- Açık muhasebe ve denetleme standartlarının benimsenmesi ve şeffaf raporlamaya ilişkin önlemlerin oluşturulması. İddialara göre Türk Hava Yolları doğrudan ve dolaylı sübvansiyonlar almaktadır - bu da AT Antlaşması yükümlülüklerine uymamaktadır ve rakipler için bir dezavantajdır.

- Daha fazla giriş ve rekabeti teşvik etmek için havaalanı yer hizmetlerine lisans verilmesinin serbestleştirilmesi. Şu anda iki şirket (Havaş ve Çelebi) bu tür hizmetleri sağlamaktadır ve düopol yapının sonucu rekabet azalmaktadır. Her bir şirkete belirli havaalanlarında hizmet vermek için lisans verilmiştir ve - lisanslar belirli bir süre için geçerli olmasına rağmen - hizmet verdikleri havaalanlarında devir ya da değişim yokmuş gibi görünmektedir. Her firma yer hizmetlerinin verildiği hizmet piyasalarında % 50 orana sahiptir.

16. Hükümet iç hatlar hava yolları piyasasında rekabeti ve girişi artırmaya yönelik politikalar izlediği için bu öneriler hem sanayinin hem tüketicilerin kısa vadede elde ettikleri somut yararları daha fazla sağlamlaştıracaktır.

HTM Perakende Piyasası

17. Türkiye'de dinamik bir değişimden geçen sektörlerden biri de Hızlı Tüketim Malları (HTM) perakende piyasasıdır. Bu sektör hane halkı tüketicileri tarafından satın alınan, yiyecek, içecek ve diğer bakkaliye ürünleri, tütün, ecza ve tıbbi mallar, kozmetik ve temizlik ürünleri, vs. gibi geniş bir ürün yelpazesinden oluşmaktadır. Toplam satış

hacminin yaklaşık üçte birini (% 32) gıda kalemleri oluşturmakta, bunu tekstil giyim ve ayakkabı (% 11), ev aletleri (% 9), hırdavat (% 7) ve ecza (% 9) takip etmektedir. Bu sektör Türkiye'deki GSYİH'ye yaklaşık % 11 ve istihdama % 8 oranında katkıda bulunmaktadır. GSYİH bakımından bu sektör Hindistan, Çin ve Brezilya gibi diğer belli başlı gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki piyasa ekonomilerinden daha büyüktür.[58] Belli başlı perakende ve toptan ticaretin ve değişik ürün kesimlerinin, tarım ve çeşitli imalat kuruluşlarıyla önemli bağlantıları vardır. Önemi göz önünde bulundurulduğunda, hem kamu politikası hem de özel sektördeki ticaret uygulamalarının, verimlilik ve ülkenin yatırım iklimi üzerinde geniş ve dolaylı etkileri olabilir.

18. HTM'de esas satış mağazaları hipermarketler, süpermarketler, bakkal dükkanları, uzmanlaşmış satış yerleri (örn. manav, kasap), restoranlar, büfeler ve pazarlardaki ve caddelerdeki açık satıcılardır. Mevcut veriler esas olarak organize sektörle ilgilidir ve sektörün önemli bir bölümü, sektördeki toplam istihdamın % 40'ını, HTM perakendeciliğin yaklaşık % 30'unu ve tedarikçilerin pazar payının % 20'sini oluşturduğu tahmin edilen 'kayıt dışı' işletmelerden oluşmaktadır.[59] Çeşitli raporların belirttiği gibi 'kayıt dışılığın' sürekli yaygın olması (i) resmi sektördeki kuruluşlar bakımından adil olmayan bir oyun sahası yaratarak (ii) geleneksel firmaların faaliyetlerini modernleştirme teşviklerini azaltarak verimliliği olumsuz yönde etkilemektedir.[60]

19. Türkiye'de HTM hızlı bir yapısal değişimden geçmektedir. Hızlı kalkınma ve modern perakende formatlarının nispi önemi, statükodan yararlanan veya daha büyük hipermarket ve süpermarket zincirleriyle doğrudan rekabet derecesini azaltmak isteyen, piyasada yerleşik daha küçük kuruluşların çeşitli konularda şikayet etmelerine neden olmuştur. Ancak perakende zinciri sektöründeki dört firmalı yoğunlaşma düzeylerinin, satışların % 10.8 ila % 11.5'i arasında olduğu tahmin edilmektedir - bu da pek çok Avrupa ülkesinden daha düşüktür ve dört firmalı yoğunlaşma oranları, tedarikçi sanayilerinin mandıra, hazır giyim, balık, alkollü içkiler, likör ve şaraplar, tütün, deterjanlar gibi bazı kesimlerinde % 50'yi aşarken rekabetçi dinamikler ve giriş koşulları, olası pazar gücü kullanımını ve rekabet hukuku-politikasıyla ilgili ciddi ihlalleri engellemektedir.[61]

20. Perakende ticaret kesiminde ortalama 2 kişi büyüklüğü ile yaklaşık 195,000 kuruluş vardır. Giriş-çıkış ve dereceye göre ciro istatistikleri mevcut değildir ancak 1998 ve 2001 yılları arasında kuruluşların toplam sayısındaki artışın 10,000 civarında olduğu göz önünde bulundurulursa sanayide anlamlı bir akışkanlık var gibi görünmektedir. Ayrıca toptan ve perakende ticareti kapsayan 'Ticareti Sınırlayıcılık Endeksi' (TRI) hesaplamaları Türkiye'yi yerli perakende firmalarının kurulması için engeller

---

[58] MGI (2003), Veriler 1998 yılına aittir. Polonya'daki HTM sektörü GSYİH bakımından aynı büyüklüktedir ancak istihdam oranı daha yüksektir (% 12). ABD'de sektörün GSYİH'ye katkısı % 8'dir ve toplam istihdamın % 11'ini oluşturmaktadır.

[59] Aydın Çelen, Tarkan Erdoğan ve Erol Taymaz (2005) "Fast Moving Consumer Goods: Competitive Conditions and Policies". Sayfa 13.

[60] Bakınız: MGI (2003) bahsedilen çalışma.

[61] Aydın Çelen, Tarkan Erdoğan ve Erol Taymaz (2005) bahsedilen çalışma, sayfa 4-5.

bakımından düşük sıralara yerleştirmektedir.[62] Ayrıca Türkiye'de perakende-toptan ticaret piyasalarını düzenleyen özel bir kanun yoktur. Bütün diğer gelişmekte olan ekonomilerin ve geçiş sürecindeki ekonomilerin aksine yabancı şirketlerin piyasalara girmesi için önemli engeller bulunmamaktadır ve yabancı firmalar yerli firmalar için geçerli olan aynı ulusal muamele ilkelerine tabidir. TRI'nın yabancı perakende şirket kurulmasıyla ilgili bileşeni AB'ye üye 15 ülkenin ortalamasından daha düşüktür.

21. Türkiye'deki bazı modern hipermarket ve süpermarket perakende zincirlerinin tarihi, yabancı yatırımcılarla ortak girişim olarak kurulanlar dahil olmak üzere (Migros-Türk), 1950'lerin ortalarına uzanmaktadır. Ancak 1990'larda Carrefour, Promodes, Metro International ve Tesco gibi firmaların dahil olduğu doğrudan yabancı yatırım dalgası olmuştur. Wal-Mart gibi perakendecilerin Türk piyasasına girmeyi planladığı söylenmektedir. Türk Rekabet Kurumu (RK) yabancı yatırımcıların dahil olduğu birleşmeler ve ortak girişimlerle ilgili dört vakayı incelemiştir. Bütün bu işlemlerin ilerlemesine izin verilmiştir.[63] Buna ek olarak RK perakendecilerden gelen, tedarikçiler tarafından yapılan maliyetin altında (yıkıcı) fiyatlandırma ve ayrımcı uygulamalar hakkındaki şikayetlerle ilgili 23 vakayı da incelemiştir. Bütün bu şikayetler, düşük giriş engelleri ile yoğunlaşma düzeyleri ve dinamik pazar koşulları göz önünde bulundurularak Rekabet Kurulu tarafından reddedilmiştir. Bakkallar Federasyonu Odası tarafından yapılan şikayetlerden biri, ayrımcı fiyatlandırma ve büyük perakendeciler lehine yapılan diğer uygulamalar olduğunu iddia etmekteydi. Ancak Kurul, küçük ve büyük perakendeciler; satın alma hacmi, ürün yelpazesi ve diğer etkenler bakımından farklı olduğu için bu uygulamaların rekabet ihlali olmadığını addetmiştir. Bu raporda II. Kısım'da gösterildiği gibi küçük perakendeciler rekabetin azalmasını engellemek için fiyatlandırmaları ve diğer davranışları konusunda bazı teşebbüslerle "alım grupları" örgütleyerek ve oluşturarak bu gibi durumları giderebilirler. RK bu bağlamda bir tebliğ yayınlamayı düşünebilir.

22. Ancak Rekabet Kurulu'nun rekabete aykırı ticari davranışlarda bulunan firmalara karşı hüküm vermek zorunda kaldığı iki vaka olmuştur. Bunlardan biri İstanbul Gıda Toptancıları Odası (İGTOD) tarafından hem yerli hem yabancı şirketlerin dahil olduğu birtakım tedarikçilere karşı yapılan şikayetle ilgilidir. Bu şirketler, münferit olarak, aşağı akışlı piyasalardaki distribütörlere satış kısıtlamaları uygulayarak kanunu ihlal etmiştir. Yabancı şirketler arasında Procter & Gamble, Marsa Krafts Jacob Suchard, Unilever ve LeverElida bulunmaktaydı. İkinci vakada yabancı şirket Frito-Lay'in perakendecilere münhasırlık kısıtlamaları uygulayıp rakip markaları satmalarını engelleyerek tuzlu çerez gıda piyasasındaki hakim durumunu kötüye kullandığı saptanmıştır.[64]

23. HTM sektöründe firmaların izlediği, rekabet sorunlarına yol açabilen ve başka ülkelerde de görülen uygulamalar vardır.[65] Bunlar arasında popüler markalar için

---

[62] Dünya Bankası Grubunun "İş yapma" göstergeleri ayrıca yeni bir işletme kurmak için gereken gün sayısının İtalya, Polonya, Macaristan, Slovak Cumhuriyeti ve İspanya gibi ülkelerden çok daha az olduğunu göstermektedir.

[63] Dört birleşmeden üçü için hiçbir koşul getirilmemiştir. Bir vakada (Metro-Migros ortak girişimi) koşullu onay verilmiştir ancak taraflar ilgili olmayan nedenlerden ötürü ilerlememişlerdir.

[64] Bakınız: Aydın Çelen vd. bahsedilen çalışma, ayrıca II. Kısım'daki tartışma. Bu vakalar RK'nın münhasır ticaretle ilgili tebliğ ve muafiyet politikasını geri almasına neden olmuştur.

[65] Rekabet Komisyonu (2000), "Supermarkets: A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom", Parlamentoya Ticaret ve Sanayiden sorumlu Devlet Bakanı tarafından sunulmuştur

listeleme ve raf ücretleri, fiyat ayrımcılığına neden olan yerel piyasalarda 'fiyat esnetme', bağlı satış ve makul olmayan çeşitli sözleşme şartları sayılabilir. Ancak bu tür uygulamalar Türkiye'de kanunun ciddi şekilde ihlal edilmesine yol açacak kadar yaygın görülmemektedir.

24. Beklendiği gibi rekabetçi yoğunluk arttığı zaman piyasada yerleşik şirketler korunmak için lobi faaliyetlerine başlamaktadırlar. Gelişmiş veya gelişmekte olan ekonomilerdeki rekabet otoriteleri piyasaların bozulmamasını sağlamak için tetikte olmalıdır. Türkiye'deki durum da farklı değildir. 2001 yılında 250 metrekareden fazla satış alanı olan mağazaların kuruluşunu düzenlemek için bir taslak kanun önerilmiştir. Öneriye göre izin; belediye idaresi, Ticaret Odası, tüketici birlikleri ve RK'dan oluşan özel bir Heyet tarafından verilecektir. Önerilen Heyet şehir merkezine olan uzaklık, talep - arz koşulları, küçük perakendecilerin rekabete ilişkin durumları gibi etkenleri göz önünde bulunduracaktır. 1000 metrekareden daha geniş mağazaların şehir merkezinden en az 5 km. uzakta olması şart tutulmuştur. RK önerilen kanuna ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın hazırladığı, daha sonra değiştirilen taslaklara itirazda bulunmuştur. 2003 versiyonu, mağaza büyüklüğü ile ilgili kısıtlamaları hariç tutmuştur. Ancak yıkıcı fiyatlandırma ve Rekabet Kanunu'nun zaten kapsadığı diğer davranış biçimleriyle ilgili gereksiz hükümleri dahil etmiştir. Yine 2004 yılında diğer tahditlerin yanı sıra büyük mağazalar tarafından özel markalı ürünlerin satışını % 20 oranında ve düşük fiyatlı satış promosyonlarını ve indirimleri sınırlandırmayı amaçlayan bir taslak gündeme getirilmiştir. RK yine bu tür tahditlerin rekabeti sınırlandırdığı, tüketicilere ve büyük perakendeciler için özel markalı ürün üreten küçük ve orta ölçekli üreticilere zarar verdiği yönündeki görüşlerini güçlü bir şekilde kaydetmiştir. Şu anda kanun hükümetin politika gündeminde değildir.

25. Kısaca hem yerli hem de doğrudan yabancı yatırım için, HTM sektöründe karşılaşılan önemli rekabet sorunları veya engellemeler yoktur. Kayıt dışılık sorunu üretkenliğin gelişimini engellemektedir ancak bu alan rekabet hukuku-politikasının kapsamı dışındadır. Bu, ayrıca HTM ve diğer hizmet sektörlerine orta ve büyük ölçekli şirketlerin girmesi için şehirde yer bulunması olanakları için de geçerlidir. Ancak bu sorunların, diğerlerinin yanı sıra, daha güçlü bir vergi tahsilatı uygulaması gibi başka politika inisiyatifleriyle çözülmesi gerekmektedir.

Bitirirkenki Gözlem Görüşleri ve Sözler

26. Kamu mülkiyetindeki/kontrolündeki teşebbüsler dahil olmak üzere, piyasada yerleşik şirketlerin müdahaleleri ve elektrik ve telekomünikasyon sektörlerinde tutarlı yasal - düzenleyici çerçevenin olmayışı rekabeti ve verimliliğin gelişimini engellemektedir. Yatırımın çekilememesi de yetersiz düzenleyici yönetişime atfedilmektedir. Hükümetin bu konuları ele almaya öncelik vermesi gerekmektedir. Bunu yapmak için 'yol gösterici modeller', Türkiye'nin katılmayı istediği AB dahil olmak üzere, diğer ekonomilerin bu sanayilerdeki tecrübelerinden alınabilir. Hükümet, çeşitli zamanlarda, düzenlemeleri kaldırma ve rekabetçi piyasa reformları getirme amaçlarını dile getirmiştir. Ancak ilerleme hızı oldukça yavaştır ve söylenenleri somut eylemlere dönüştürmek için belirli ve kısa bir zaman içerisinde güvenilir çalışmalar yapılmalıdır. Rekabetten elde edilen yararlar yalnızca elektrik ve telekomünikasyon piyasalarındaki

---

(www.Competition-Commission.org.uk). Diğerlerinin yanı sıra Güney Afrika, Kanada, ABD ve Fransa'da vakalar ortaya çıkmıştır.

sınırlı tecrübeden değil rekabeti teşvik etmek için atılan adımların daha esnek ve tavsiye edilebilir olduğu iç hatlar hava yolcusu piyasası gibi piyasalardaki tecrübelerden açıkça gözlemlenebilir. Hızlı tüketim malları piyasasında dinamik bir değişiklik olmaktadır. Az sayıda ciddi rekabet sorunu ortaya çıkmıştır. Hükümet için bu sektördeki zorluk, müdahale etmemek ve rekabeti ve yenilikçi dağıtım sistemlerinin getirilmesini kısıtlamak isteyen, kendine hizmet eden çıkar gruplarından gelen baskılara prim vermemektir.

IV. GENEL SONUÇLAR VE TAVSİYELER

1. Önceki tartışmaların parçalarını bir araya getirirsek yaklaşık son yirmi yıl içerisinde, Türkiye piyasaya yönelik reformları benimsemeye başladığı için rekabetin ve ekonominin genel performansı gelişmiştir (2001 yılındaki kısa ama önemli ekonomik kriz hariç olmak üzere). Hükümetin kabul ettiği çeşitli yapısal reformlar ve politikalar arasında genel bir rekabet hukuku-politikası çerçevesi bulunmaktadır. Bütün anlatımlara göre - ki bunlar OECD ve AB'ye aittir - bu hukukun - politikanın hayata geçirilmesi iyi bir ilerleme kaydetmiş olup, söz konusu olan bu Raporun tamamıyla mutabık olduğu bir görüştür. Türk Rekabet Kurumu (RK), haklı olarak, yalnızca Türkiye'de değil OECD ve Uluslararası Rekabet Ağı'ndaki aynı özellikteki ülkeler tarafından da profesyonel ve etkin hükümet kurumlarından biri olarak kabul edilmektedir. Geçtiğimiz sekiz yılda önemli sayıda rekabete aykırı ticari uygulamayı ele almış, incelemiş, kovuşturmuş ve engellemiştir; bunun yanı sıra geniş bir piyasa yelpazesini, sanayileri, kamu politikasını ve düzenleyici müdahaleleri kapsayan rekabet savunuculuğunda bulunmuştur. Bunu yaparken doğru bir şekilde, özellikle şirketlerin girişini ve genişlemesini - bunlar yalnızca rekabetin değil yerli ve yabancı yatırımın düzene konmasının da kritik belirleyicisidir - etkileyen rekabet ihlallerine odaklanmıştır. Buna ek olarak kanunun uygulanması, birleşme ve devralma ve ortak girişim işlemlerinin çoğunun ilerlemesini sağlamıştır. Bu işlemler, hem doğrudan yabancı yatırım hem de sanayinin etkin bir şekilde yeniden yapılandırılması için esas araçlardır. Rekabet hukuku-politikasının ayrımcı bir şekilde uygulanmadığı ve bütün şirketlerin ulusal muamele ilkelerine göre eşit bir şekilde muamele gördüğü açıktır. Rekabet savunuculuğu alanında RK, bazıları kendi menfaatlerine hizmet eden sanayilerde pay sahiplerinin ve çıkar gruplarının isteği ile öne sürülen çeşitli düzenleyici politika önerilerini gözden geçirirken ileriyi düşünerek hareket etmiş ve genellikle giriş ve rekabetle ilgili engelleri ortadan kaldırabilmiş veya yumuşatabilmiştir. Bu bağlamda, özel sektördeki kazanan firmanın (firmalarının) tekel veya pazarda hakim durumda olmasıyla sonuçlanabilecek bazı özelleştirilmeler engellenmiştir. Dolayısıyla, RK'nın dosyaya özgü uygulamaları ve rekabet savunuculuğu faaliyetleri yoluyla yatırım ikliminin gelişmesine kesinlikle katkıda bulunduğu sonucuna varılabilir, çünkü yatırım iklimi belirli sektörler ve piyasalarla daha geniş bir temelde ilgilidir. Ayrıca bu eylemler büyük olasılıkla rekabetin, yatırımın ve üretkenliğin ilerlemesi ile sonuçlanmış ve/veya ilerlemesi için zemin hazırlamıştır.

2. Bazı alanlarda rekabet hukuku-politikası hükümleri ve bunların RK tarafından uygulanması daha fazla güçlendirilmelidir. Bunlar Rapordaki II. Kısım'da detaylı olarak anlatılmıştır ve muvafakat emirlerinin kullanılmasına ve işe ilişkin tavsiye niteliğinde görüşlerin çıkarılmasına yönelik önlemlerle, hedefi daha belirli olan bilgi dağılımı ile ve hem kamu sektörü hem de özel sektördeki uyum programıyla ilgilidir.

Rekabetten elde edilen yararların takdir edilmemesi, kamu sektöründe yaygın gibi hatta özel sektörden daha fazla gibi görünmektedir. Bu, pahalı davaları, diğer kamu politikası kurumları ve düzenleyici kurumlarla olan ihtilafları ve kanunun kapsamı dışında kalan ya da geçerli bir kanıta dayanmayan şikayetleri azaltacaktır. Ayrıca RK'nın cezaları ve tedbirleri ("remedy") değerlendirirken göz önünde bulundurduğu etkenlerle ve belirli rekabet ihlallerine yaklaşımıyla ilgili daha fazla tebliğ yayınlaması ve 'satın alma grupları'nın oluşturulması gibi küçük şirketleri içeren muafiyet anlaşmalarıyla ilgili *de minimis* ilkeler oluşturması önerilmektedir. Karar alınan son zamanlardaki davaların, göz önünde bulundurulan etkenlerle ve karşı oylarla ilgili daha fazla detaylar belirtilerek hızlı bir şekilde yayınlanması ve bekleyen davalardaki birikmiş işlerin azaltılması da tavsiye edilmektedir.

3. Buna ek olarak idari uygulamalarla ve RK'nın etkinliğini artırmaya çalıştığı Rekabet Kanunu'yla ilgili değişiklik önerileri vardır. Bunların arasında Rekabet Kurulu üyelerinin inceleme ve hüküm verme görevlerinin ayrılması ve görev alanının devlet yardımlarının izlenmesi ve gözden geçirilmesini kapsayacak şekilde genişletilmesi vardır. Bazı yorumcular son ekonomik kriz sırasında muafiyet verilen, Banka birleşmelerinin gözden geçirilmesinin, RK'nın yetki alanına girecek şekilde eski haline getirilmesini önermektedir. Bu Rapor bu girişimleri uygun bulurken bu konuyla ilgili kararın Rekabet Kurumu'na değil; Hazine, Danıştay gibi diğer kurumlara ve mevzuata ait olduğunu kabul etmektedir.

4. Kötü rekabet sorunlarının çoğu, özellikle rekabet hukuku-politikasıyla kesişen konularda RK'nın ve diğer bakanlıklar ile düzenleyici kurumların yetki alanlarıyla ilgili belirsizlik nedeniyle, kamu politikalarından ve düzenlemelerinden ve kaynaklanıyor gibi görünmektedir. Bu durum özellikle yatırımların çekilmesi ve ekonomide verimliliğin artırılması için çok önemli olan elektrik ve telekomünikasyon sektörleri için geçerlidir. Düzenleyici yönetişim sorununun acilen ele alınması gerekmektedir. RK yetkisini uygulamaktan kaçınmamıştır. Aynı şekilde devam etmeli ve iddialarını; fiyatlar, maliyetler, azalan çıktı ve hizmetlerin ve kimin pahasına kimin kazanacağıyla ilgili veriler ve bilgilerle güçlendirmeyi düşünmelidir.

5. Önerilen eylemler, rekabet hukuku-politikasının uygulamaya devam edilmesi ve hükümetin ekonomik ve düzenleyici politika kararlarının alınma sürecine daha fazla dahil edilmesi, Türkiye'de daha gelişmiş bir yatırım iklimiyle sonuçlanacaktır. Rekabetle ilgili sorunların ele alınmasında daha fazla tutarlılık ve uyum ile güvenilirlik ve şeffaflığı teşvik edecektir. Ayrıca ticaretle ilgili belirsizliği azaltacaktır; bu da—üretkenlik, rekabetçilik ve ekonomik gelişimin esas itici gücü olan—daha fazla yatırımın çekilmesine katkıda bulunacaktır.

SEÇİLMİŞ REFERANSLAR

A.T. Kearney, Inc. Ekim 2004 *"FDI Confidence Index",* Küresel İşletme Konseyi, 7. cilt

Akdemir, Erkan, Erdem Başçı ve Gareth Lockley (2005) "*The Turkish Telecommunications Sector: A Comparative Analysis"* bulunduğu kaynak: Turkey Economic Reforms & Ascension to the European Union, yay. haz. Bernard M. Hoekman ve Sübidey Togan, Dünya Bankası ve CEPR. Sayfa 149.

Atiyas, İzak (2005) *"Competition and Regulation in the Turkish Telecommunications.*

Avrupa Toplulukları Komisyonu (2004) Türkiye'nin Katılıma Dönük İlerlemesi konusundaki Düzenli Rapor, Bölüm 5.

Batra, Geeta, Daniel Kaufmann ve Andrew Stone (2003) "*Investment Climate Around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey".*

Çelen, Aydın, Tarkan Erdoğan, ve Erol Taymaz (2005) "*Fast Moving Consumer Goods: Competitive Conditions and Policies".*

Dalkır, Serdar ve Ekrem Kalkan (2004) *"Predicting Potential Welfare Effects of Actual and Hypothetical Merger Proposals in the Turkish Privatization Program"* (mimeo).

Denizer, Cevdet (2000) *"Foreign Entry in Turkey's Banking Sector, 1980-1997"* Dünya Bankası Politika Araştırma Çalışma Raporu No. 2462.

Dutz, Mark, Melek Us ve Kamil Yılmaz (2003) *"Turkey's Foreign Direct Investment Challenges: Competition, Rule of Law and EU Ascension"* (mimeo).

Dünya Bankası (2005) "*Dünya Kalkınma Raporu: A Better Investment Climate for Everyone" (Herkes İçin Daha İyi Bir Yatırım İklimi)*.

Dünya Bankası Küresel Ekonomik Tahminler Raporu (2003): "*Investing to Unlock Global Economic Opportunities (Küresel Ekonomik Olanakları Açmak için Yatırım).*

Dünya Bankası Raporları: *Küresel Ekonomik Tahminler Raporu (2003), ve Dünya Kalkınma Raporu (2005): A Better Investment Climate for Everyone" (Herkes İçin Daha İyi Bir Yatırım İklimi).*

Güney, Esat Serhat, *"Restructuring, Competition and Regulation in the Turkish Electricity Industry".*

Gürkaynak, Gönenç (2002). "*The Problem with Turkey's Competition Regime"*. International Financial Law Review.

Khemani, K.S., ve Mark Dutz (1996) *"The Instruments of Competition Policy and Their Relevance for Economic Development"* PSD Süreli Yayın No. 26, Dünya Bankası.

McKinsey Global Institute (2003) *"Turkey: Making the Productivity and Growth Breakthrough".*

Metin-Özcan, Kıvılcım, Ebru Voyvoda ve Erinç Yeldan (2000) "*On the Patterns of Trade Liberalization, Oligopolistic Concentration and Profitability: Reflections from Post-1980*

Turkish Manufacturing", Ekonomi Bölümü Tartışma makalesi No. 00-12, Bilkent Üniversitesi, Ankara.

Mumcu, Ayşe ve Ünal Zenginobuz (2001) *"Competition Policy in Turkey"* Ekonomik Araştırma Forumu 8. Yıllık Toplantısı, Kahire, 15-17 Ocak için hazırlanan Makale, 2002.

OECD (2002) *OECD Reviews of Regulatory Reform: Turkey-Crucial Support for Economic Reform". (OECD Düzenleyici Reforma İlişkin Gözden Geçirmeler: Türkiye-Ekonomik Reform için Hayati Destek).*

OECD (2005) "Peer Review of Turkey's Competition Law and Policy." Sekreterya Notu, Küresel Rekabet Forumu, Mali İşler ve Teşebbüs İşleri Müdürlüğü Rekabet Komitesi.

Oxford Analytica (12 May 2005). "*Turkey: Investment Set to Grow".*

Öz, Gamze (2005) *"Legal and Institutional aspects of Competition Policy in Turkey and Its Impact on Investment".*

Rekabet Komisyonu (2000), "*Supermarkets: A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom",* Parlamentoya Ticaret ve Sanayiden sorumlu Devlet Bakanı tarafından sunulmuştur. (www.Competition-Commision.org.uk).

Rekabet Kurumu (2004). "*Türkiye'de Rekabet Politikasının Uygulanması 1997-2003".* (Ankara).

Sirel, Esen, Sezin Elçin ve Süleyman Cengiz (2005) "*Regulation, Liberalization and Competition in Turkish Domestic Airlines Market".*

TÜSİAD ve YASED (2004): *FDI Attractiveness of Turkey: A Comparative Analysis.*

Uluslararası Finans Kurumu (Nisan 2005) *Corporate Governance in Turkey: An Investor Perspective.*

Vorkink, Andrew (2005). *"Role of Competition Policy and Turkey's Investment Environment"* Türkiye'de Rekabet Politikası ve Yatırım İkliminin Geliştirilmesi konulu Konferans'taki Konuşmalar, Ankara, 4 Mart, 2005.

Waverman, Leonard ve Lars Hendrik Röller (1997) *"Telecommunication Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach"* Competitiveness and Industrial Change. CEPR Çalışma Raporu No. 1997.

Waverman, Leonard, Meloria Meschi ve Melvin Fuss (2005) *"The Effect of Wireless Telecommunication on Economic Development in Africa"* American Enterprise Institute'ta yapılan sunum, Washington DC, ABD.

Yalçın, Cihan, (2000) "*Price-Cost Margins and Trade Liberalization in Turkish Manufacturing Industry: A Panel Data Analysis".* Araştırma Bölümü Tartışma Tebliği No. 37, Türkiye Merkez Bankası, Ankara.

Yılmaz, Bahri (2003) *"Turkey's Competitiveness in the European Union: A Comparison with Five Candidate Countrie s- Bulgaria, The Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, and the EU15"* (Ezoneplus ve Jean Monnet Centre for Excellence).

TÜRKİYE'DE REKABET POLİTİKASININ HUKUKİ ve KURUMSAL YÖNLERİ ve YATIRIMLARA ETKİSİ

Yazar

Yrd. Doç. Dr. Gamze ÖZ, ODTÜ

Türkiye'de Rekabetçilik,
DYY Çekme ve Rekabet Politikasının Rolü Konulu Proje'nin
Bir Parçasıdır

TÜRKİYE'DE REKABET POLİTİKASI'NIN HUKUKİ ve KURUMSAL YÖNLERİ ve YATIRIMLARA ETKİSİ

Yrd. Doç. Dr. Gamze ÖZ*

Giriş

Hukuki ve Kurumsal Yönlere İlişkin Raporun Amaç ve Kapsamı[1]

Bu rapor, Türkiye'de rekabet hukuku, kurumsal yapısı ve rekabet politikasının uygulanması ve rekabetçilik ile doğrudan yatırımlar üzerindeki etkisine ilişkin temel özelliklerin bir analizini sunmayı amaçlamaktadır. Rapor, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından, Dünya Bankası ve Türk Rekabet Kurumu (bundan sonra TRK olarak anılacaktır) ile birlikte yürütülen "Türkiye'de Rekabetçilik, Doğrudan Yabancı Yatırımı Çekme ve Rekabet Politikasının Rolü" başlıklı Proje'de ortaya konan amaçlar ışığında hazırlanmıştır. Rapor genel olarak rekabet politikasının yatırım üzerindeki etkisine dikkat çekerken, yatırıma yönelik daha iyi bir rekabet ortamı için hukuki ve kurumsal konularda ne yapılma(ma)sı gerektiğini görmek üzere hukukun bu yeni gelişen alanı ve uygulanması daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

Bir yatırımcı için, ekonomik ve siyasi istikrar ile ilgili kurumların ve hukuk sisteminin güvenilirliği son derece önemlidir. Bu genel gereksinimlere ek olarak, aynı derecede önemli olan, piyasaların tüm yeni girenlere açık tutulması ve işletmelere, özel - kamu veya ulusal - yabancı nitelikte olmalarına bakılmaksızın eşit ve rekabetçi bir ortam sağlanmasıdır. Buna uygun olarak, bu gibi amaçları yerine getirecek ilgili kurumların varlığı, işleyişi ve iş birliği de temin edilmelidir.

Gelişmekte olan çoğu ülkede olduğu gibi, rekabet politikası ile birlikte özelleştirme ve serbestleştirme de, Türkiye'de telekomünikasyon ve enerji gibi altyapı sanayiilerinin geleceğinin şekillendirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Rekabet hukuku ve politikası özelikle yukarıda belirtilen bağlamda ve AB'ye katılım sürecinde son derece önemli hale gelmektedir. Bununla birlikte, Rekabet Politikasının rolünün ne olduğunun ve ilgili kurumların bu politikanın uygulanmasında ne kadar başarılı oluklarının belirlenmesinde, tek başına Kanun değil, onun uygulanışı ve TRK'nın kurumsal kapasitesi de aynı derecede önemlidir.

---

* *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde Yardımcı Doçent, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, Türkiye: agamze@metu.edu.tr* *Bu tebliğ, "Türkiye'de Rekabet Politikası ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi: Sektörel/Kurumsal ve Hukuki Çerçeve" konulu Yabancı Yatırım Danışma Servisi (FIAS)/Rekabet Kurumu/TOBB Projesi kapsamındaki daha büyük bir Proje'nin bir parçasıdır. Proje'nin finansal desteği Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü TEPAV tarafından sağlanmıştır.*

Katkı ve yorumlarından dolayı Türk Rekabet Kurumu'ndan Rekabet Uzmanı Barış Ekdi'ye ve hakem olarak Raporu inceleyip değerlendiren Hasan Ersel'e öneri ve yorumlarından dolayı teşekkür etmek isterim. Yalnızca Projeyi değil, değerli yorumları, önerileri ve yol göstericiliği ile aynı zamanda bu Raporu da yönlendiren Dünya Bankası'ndan R. Shyam Khemani'ye özel olarak teşekkür ederim.

[1] *Bu Rapor Mayıs 2005 itibariyle yürürlükte olan Mevzuat ışığında hazırlanmıştır. Bu tarihten sonra 4054 sayılı Kanun'da yapılmış, çoğu usule ilişkin konulardaki değişiklikler Raporun ilgili yerlerine eklenmiştir.*

Türkiye'de uzun süredir idare alanında düzenleyici reform tartışılmaktadır. Yaygın olarak kabul edildiği üzere, düzenleyici reformların faydalı olabilmesi için, düzenleyici rejimin şeffaf ve tutarlı olması; uygun kurumsal çerçevenin tesis edilmesinden şebeke sanayiilerinin serbestleştirilmesine, rekabet politikası ve hukukunun savunulması ve uygunmasına ve dış ve iç piyasaların ticarete ve yatırıma açılmasına uzanacak kadar kapsayıcı olması gerekmektedir. Dolayısıyla, hem, Türkiye'de hükümetin gündeminde olan ve Rekabet Kurumu için olduğu kadar diğer düzenleyici kurumlar üzerinde de etkisi olacak olan kamu idaresi reformu başta olmak üzere yapılacak düzenleyici reformun, ve hem de özellikle, rekabet hukukunda yapılacak olan reformun, yukarıda belirtilen temel amaçları dikkate alması gerekmektedir.

Genel olarak, piyasalarda rekabetin bozulması iki ana sebepten kaynaklanmaktadır. İşletmelerin anlaşmaları, uyumlu eylemleri, kararları, hakim durumlarını kötüye kullanmaları veya birleşmeleri ve devralmaları rekabeti bozabilir. Bu durumda Rekabet Kurumu'nun (reaktif rolü) müdahale yetkisine sahip olması ve işletmelerin bu gibi davranışlarıyla baş edebilmek için yaptırımlar uygulaması gereklidir.

Öte yandan, rekabetin bozulabileceği tek durum bu değildir. Devletin diğer bazı politikalarının hayata geçirilmesi, yasama organının veya idarenin tasarrufları da rekabete aykırı etkilere neden olabilir, bu da Rekabet Kurumu'nun ihlal ortaya çıkmadan (proaktif) harekete geçmesini gerektirecek, "Rekabet Savunuculuğu" olarak tanımlanan rolünü ortaya çıkarır. Rekabet kurumlarının herhangi bir ihlal sözkonusu olmadan harekete geçmesini gerektiren bu (proaktif) rolü ve rekabet savunuculuğunu gerçekleştirme imkânları, dünyada olduğu kadar Türkiye'de de giderek önemli bir konu haline gelmiştir.

Örneğin, 2000 yılında GSM operatörleri piyasasındaki serbestleştirme politikalarının bir sonucu olarak, piyasaya Türkiye'de bir defada yapılmış en yüksek doğrudan yabancı yatırım olarak kabul edilen İŞ-TİM'in, yani yeni bir operatörün piyasaya giriş yapması rekabet politikasının yatırımı nasıl etkileyebileceğine dair çok güzel bir örnektir. Nitekim Türkiye'de GSM piyasasının serbestleştirilmesi, bu Projenin ilgili sektöre ilişkin raporunda da ayrıntılı olarak tartışılan, rekabet hukukuyla ilgili birçok sorunun tartışılmasına neden olmuştur.

Yukarıda belirtilenler ışığında, bu Raporda şu konular ele alınmıştuır. Birinci kısımda Türk Rekabet Kanunu'na[2] ilişkin temel özellikler, Kanun'un maddi hukuk ve usul hukukuna ilişkin hükümlerine dair genel bir bakış sunmak üzere ortaya konmaktadır. İkinci kısımda, TRK'nın görev ve yetkileri ile birlikte kurumsal yapısı ve özellikleri sunulmaktadır. Üçüncü kısım, rekabet hukuku ihlallerinin özel hukuk bakımından sonuçları ile TRK'nın rekabet savunuculuğu rolünü kapsamaktadır. Son olarak da konuyla ilgili tespit ve tavsiyeler ortaya konulmuştur.

---

[2] Rekabetin Korunması Hakkında 4054 sayılı Kanun, Aralık 1997 tarihinde yasalaşmış, 22140 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır; bundan sonra "4054 sayılı Kanun" veya "Kanun" veya "Rekabet Kanunu" olarak anılacaktır.

I. TÜRK REKABET HUKUKUNUN TEMEL ÖZELLİKLERİ

1. Tarihçe

Son yıllarda Rekabet hukukunun gelişimi, yalnızca dünyada değil Türkiye'de de çarpıcı olmuştur. Diğer her şey gibi küreselleşmeden mutlaka etkilenen rekabet hukukundaki bu gelişmenin çeşitli boyutları vardır. Bir yandan coğrafi anlamda geniş bir alana yayılırken, diğer taraftan serbest meslekler, medya, enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma gibi düzenlemeye tabi sanayilerde ve benzer yeni alanlar da rekabet kanunlarının kapsamına girmektedir. Son on yılda özelleştirme ve serbestleştirmenin, Türk ekonomisi üzerindeki etkisiyle, rekabet hukukunun Türkiye'de de temel bir kavram olduğu ortaya çıkmıştır.

Hukuk sistemi bakımından Türkiye, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla kıta Avrupası Hukuk sistemini benimsemiş olup 1950'lerden bu yana da Avrupa Birliği ile yakın ilişkilere sahiptir. Türkiye AB ilişkilerinin son durumu, Avrupa rekabet kuralları ile tüketicinin korunmasına ilişkin düzenlemeler, fikri ve sınai mülkiyet hakları, enerji piyasalarının serbestleştirilmesi vs. gibi diğer mevzuatın Türk Hukuku'na etkileri bakımından önemli çıkarımlar içermektedir. Avrupa'daki son eğilimle birlikte, Avrupa Birliği ile olan ilişkiler ve katılım süreci, yeni düzenleyici kurumlarının kurulması ve/veya var olanlara yeni düzenleyici yetkilerin verilmesi suretiyle piyasaların işleyişini etkilemiştir.

Türk Hukukunda "rekabet" terimi rekabet etmeme yükümlülüğü (rekabet yasağı şartı), haksız rekabet kuralları ve Rekabet Kanunu gibi farklı konularla gündeme gelmekte ve farklı mevzuatta yer almaktadır[3]. Rekabet etmeme yükümlülüğü ve haksız rekabet kuralları, Türk hukuk sisteminde Türk Ticaret Kanunu ve Türk Borçlar Kanunu'nu yürürlüğe girdiğinden bugüne bu düzenlemelerde yer almaktadır. Rekabet Kanunu, yürürlüğe girmesinden bu yana on yıl geçmiş olmasına rağmen, hala, söz konusu kurallara kıyasla nispeten yeni bir kavramdır; uygulayıcılar ve hatta mahkemeler tarafından hala haksız rekabet veya rekabet yasağına ilişkin konularla karıştırılabilmektedir.

Öğretide ulusal rekabet hukuku, firmalar arasındaki rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar, hakim durumun kötüye kullanılması ve birleşmeler yoluyla rekabeti engelleyecek olan hâkim durum oluşturma çabalarını da içerecek rekabeti bozucu davranışları engellemeye yönelik olarak devletler tarafından uygulanan bir kural ve disiplinler bütünü şeklinde tanımlanır. Öte yandan rekabet politikasının daha geniş bir kapsamı vardır. Devletlerin, kendi piyasalarında geçerli olan "rekabet koşullarını" tespit etmek üzere kullandıkları tedbirler ve araçlar bütününden oluşur. Dolayısıyla, Rekabet Kanunu rekabet politikasının yalnızca bir parçasıdır[4]. Bu Rapor'un amaçlarına yönelik olarak, aksi belirtilmedikçe, söz konusu terim 4054 sayılı Kanun kapsamındaki daha dar anlamında kullanılmaktadır.

Yürürlüğe girmesinden bu yana 10 yıl geçmiş olmasına karşın, 4054 sayılı Kanun hem iş çevreleri hem de Türk hukukçuları, yargı organları ile idare tarafından halen, görece yeni bir kavram olarak algılanabilmektedir. Ancak rekabet, tarihsel olarak Türkiye'nin düzenlemeye ilişkin politikalarında hep ikincil bir rol oynamış ve Türkiye'de İdarenin yatırımları kontrol etme ve yönlendirme gibi düzenlemeye ilişkin geleneksel müdahaleci

---

[3] *Bu kurallara ilişkin olarak daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Unfair Trade Practices, Yazarı: Y. Karayalçın, N. İnan, G. Aşçıoğlu Öz, Bulunduğu Kaynak: Introduction to Turkish Business Law, Yayına Hazırlayanlar: T. Ansay and E. Schneider, Kluwer Law International, Turhan Kitabevi. Ankara, 2002. s. 103-141.*

[4] *B. Hoekman ve P. Holmes, Competition Policy, Developing Countries and the WTO, s. 2.*

yaklaşımı, aynı zamanda düzenleme işlevlerine de sahip olan devlet tekellerinin varlığı ve konuyla ilgili mevzuat eksikliğinden dolayı uzun bir süre kartellere müdahale edilememesi, modern rekabet politikasının ilkelerine ters düşmüştür. Türkiye'de rekabet politikasına yönelik bu tutum şimdi değişmekte Rekabet Hukuku uygulamalarının, rekabete aykırı düzenleme yapma alışkanlıklarını ortadan kaldırması beklenmektedir.

Hâkim durumun kötüye kullanılmasını engellemek, rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaları yasaklamak, birleşmeler ve devralmaları kontrol etmek suretiyle, özel ekonomik gücün kullanılmasını kontrol altına almak ve bu şekilde rekabeti korumak amacını taşıyan Türk Rekabet Hukuku esas olarak, 4054 sayılı Kanun'a ve TRK tarafından çıkarılan tebliğlere dayanmaktadır[5]. Avrupa'daki emsalleriyle kıyaslanınca bu alan, hukukun yeni ortaya çıkmış gelişen bir alanıdır. Yalnızca ABD'deki antitröst kanunları değil, aynı zamanda Kıta Avrupası'ndaki antitröst kuralları da, Türkiye'de rekabet kurallarından çok daha önce yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Rekabet Kanunu yürürlüğe girinceye kadar, rekabetin korunması hakkında herhangi bir mevzuatı bulunmayan tek OECD ülkesidir.

Aşağıda belirtilenler gibi çok çeşitli nedenler, uzun süren değerlendirmeler sonunda Kanun'un yürürlüğe girmesinde etkili olmuştur. Bununla birlikte, akademisyenler, ekonomistler, bürokrat ve politikacıların rekabete aykırı uygulamaları yasaklayan bir kanun taslağı hazırlama çabaları 1970'lere kadar uzansa da, 1992'ye kadar bu konuda kayda değer herhangi bir adım atılmamıştır. Teşebbüslerin rekabete aykırı davranışlarını ve tüketicilerin korunmasını amaçlayan kanun taslaklarının tarihi 1970'lere kadar uzanmaktadır[6]. Tüketicinin korunması kurallarını bir yana bırakarak, salt rekabet konularını ele alan ilk taslağın 1984'te hazırlandığı görülmekte olup önceki taslaklardan farklı olarak bu Meclis'e intikal etmiş ilk taslak olmuştur. Bununla birlikte taslak, o zamanki Meclis'in görev süresinde görüşülememiştir[7]. Rekabet Kanununun yürürlüğe girmesindeki bu gecikme, Kanunun esasına ilişkin bir tartışmadan değil; ya Hükümetlerin veya Meclislerin Kanun'u çıkarmaya yetecek kadar uzun ömürlü olamaması ya da Taslak'ın artık öncelikli mesele olmaktan çıkması gibi siyasi gerekçelerden kaynaklanmıştır. Yukarıda belirtilen nedenler ışığında, gümrük birliği müzakerelerinin; iş çevreleri, işletmeler ve üniversitelerden gelen kamuoyu desteği şeklinde sıralanabilecek diğer unsurlara göre daha güçlü bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Son olarak, 4054 sayılı Kanun'un taslağı, tümü rekabet hukuku alanında uzmanlaşmış akademisyen hukukçulardan oluşan bir ekip tarafından hazırlanmış, 1994'te Meclis'e sunulmadan önce de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın uzman bürokratları tarafından ayrıca gözden geçirilmiştir. Daha önce hazırlanmış olan taslakların Genel Kurula gelememesi Kanunun Meclisten geçirilmesinin, hükümetlerin önceliği olmadığını göstermektedir. Yapısında barındırdığı birtakım çatışmalara rağmen, Türk ekonomik sistemi serbest piyasa ekonomisine dayalıdır. Bu bakımdan, Kanun'un gerisinde yatan ekonomik nedenler söz konusu olduğunda, ekonomik modelin serbest piyasa ekonomisi olması bile tek başına, mal ve

---

[5] *G.Öz ; Substantive Provisions In Turkish Law in comparison to European Union Competition Law, Bulunduğu Kaynak: The First International Symposium, Rekabet Kurumu Yayınları, 5-6 Ekim, 1998, İstanbul, s. 163-175; Kanun'a ilişkin kısa açıklama için bakınız: G. Öz; Competition Law and Practice in Turkey; ECLR Cilt 20, Sayı 3-Mart 1999, s. 149-158.*

[6] *Kanun'un arka planı ve yasama süreci için bakınız: Anik, G., "Competition Rules of Turkey" [1997] 5 ECLR 311.*

[7] *4054 sayılı Kanun çıkarılıncaya kadar hazırlanmış olan taslaklara ilişkin kısa ön bilgi için bakınız: 5. Faaliyet Raporu 2003 Yılı, Ankara, 2004, s. 2-3.*

hizmet piyasalarının düzenlenmesi, yani "*serbest piyasa ekonomilerinin Magna Carta'sı*"[8] olarak ifade edilen rekabeti koruma mevzuatına duyulan ihtiyacı açıklamaya yeterli olacaktır. Dolayısıyla, Kanun'un başlıca varlık nedeninin bugün Türkiye'de uygulanmakta olan ekonomik sistem olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Ekonomik gerekçesinin yanı sıra, Kanun'un anayasal dayanağı, Devlet'in ekonomik görevlerini ortaya koyan 167/2. Madde'de belirtilmektedir. 167. Madde aşağıdaki gibidir:

"...Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler..."

Dolayısıyla, piyasalarda rekabetçi davranışı sağlamak ve korumak üzere gerekli tedbirleri almak ve düzenleme yapmak, Devlet'in yetkisi kapsamındadır ve görevidir. Kanun'un bu anayasal temeli, gerekçesi ile birlikte, özellikle kamu teşebbüslerinin ve kamu otoritelerinin faaliyetlerinin izlenmesi ve aynı zamanda rekabet savunuculuğunun gerçekleştirilmesinde anlamlı bir rol oynar. Rekabetin korunması hakkındaki mevzuatın yürürlüğe girmesi, iç hukukumuz bakımından Devlet'in anayasal bir görevi, iktisadi bakımdan da kaçınılmaz bir ihtiyaç olmuştur. Anayasa'da böyle bir hüküm bulunmasına karşın, Rekabet Kanunu 1994'te çıkarılıncaya dek, Devlet tarafından bu yükümlülüğün yerine getirilmesi için herhangi bir adım atılmamıştır.

Yukarıda belirtilen nedenlere ek olarak, rekabet mevzuatının çıkarılmasında uluslararası anlaşmaların oynadığı rol hafife alınmamalıdır. AB'ne önceden üye olmuş devletler ve yeni üye olan (eskiden aday) ülkeler gibi Türkiye de, Avrupa Rekabet Hukuku'nu örnek almıştır.

Türkiye ve AET arasındaki Ortaklık Anlaşması[9], akit tarafların Roma Antlaşması'nın rekabet, vergi ve kanunların uyumlaştırmasına ilişkin hükümlerinin uygulanabilirliğini sürdürmelerini gerektirmektedir. Ayrıca, taraflar arasındaki Katma Protokol, Tarafların ekonomi politikalarının yakınlaştırılmasına yönelik olarak, Ortaklık Konseyi'nin Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesini takiben altı ay içinde Roma Antlaşması'nın rekabetle ilgili maddelerinin, yani rekabeti bozan anlaşma, karar ve uyumlu eylemler ile hakim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanması hakkındaki 85-86. (şimdiki 81 ve 82.) Maddeleri'nin ve devlet yardımları hakkındaki 90-92. (şimdiki 86-88.) Maddeleri'nin uygulanması için gerekli tedbirlerin alınmasını gerektirmektedir[10].

Yukarıda belirtilen nedenlere ek olarak, belirtilmesi gereken bir başka husus da Türkiye'de AB rekabet kuralları ile uyumlu bir rekabet mevzuatı olması gereğidir. Gümrük Birliği'ne ilişkin 1/95 sayılı Karar (bundan sonra 1/95 sayılı Karar olarak anılacaktır) yürürlüğe girmeden önce bu gereksinim, resmi[11] ve gayriresmi olarak Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliğinin işlemesine yönelik ön koşullardan biri olarak saptanmıştır. Ortaklık Anlaşması'nın ve özellikle Rekabet Kanunu'nun yürürlüğe konulmasının zamanlamasında rolü olan 1/95 sayılı Karar'ın etkisi göz önünde bulundurulduğunda,

---

[8] *M. C.Howard; Antitrust and Trade Regulation Selected Issues and Case Studies; 1983, s. 2.*

[9] *Association Agreement between Turkey and the EEC (Türkiye ve AET arasındaki Ortaklık Anlaşması), 12 September 1963 OJ 217, 29.12.1964.*

[10] *Additional Protocol (Ek Protokol), 43. Madde.*

[11] *1/95 sayılı Karar, 16. Madde.*

mevzuatın yürürlüğe konulması sürecinde kamu bilinci ve kamu oyu desteğinin son derece sınırlı olduğunu söylenebilir. Bu husus, bir ölçüde ülkemizde rekabet kültürünün eksikliği ile de ilişkilendirilebilir.

Türkiye'nin AB'ne aday ülke ilan edilmesinden bu yana, Avrupa Komisyonu Türkiye'nin katılıma doğru ilerleyişine ilişkin, en yenileri Ekim 2004, 2005'te yayımlanmış olmak üzere[12], düzenli olarak bir Rapor yayımlamaktadır. Bu raporlarda yer alan tespitler, Türkiye'de rekabet politikasının şekillendirilmesi bakımından önemlidir. AB'nin rekabet hukuku alanındaki müktesebatı hem antitröst hem de devlet yardımlarının kontrolü politikalarını içermektedir. AB Komisyonu'nun 2004, 2005 ve 2006 yılı ilerleme raporlarının, Türkiye'de antitröst hukuku alanında gerçekleştirilenleri memnuniyetle karşılamasına rağmen, devlet yardımları hakkındaki düzenlemesinin yapılmamış olması ve devlet yardımlarını izleme ve denetlemeye yönelik bir otoritenin kurulmamış olması konusunda hiçbir ilerleme kaydedilmediğini belirtmektedir[13].

Komisyon Raporları ayrıca, her ne kadar açıkça bu kavrama yer vermiş olmasa da yine bu Rapor'da ele alınacak çok önemli bir konuya, "rekabet savunuculuğuna" da dikkat çekmektedir. Komisyon'un 2004 tarihli Raporu'nda , *"...Meclis de dâhil olmak üzere tüm kamu kurumları yürürlüğe konulan mevzuat ve idari düzenlemeler yoluyla rekabetin bozulmamasını temin etmelidir. Zira hem yasama organının tasarruflarından ve hem de idari düzenlemelerden kaynaklanan engeller rekabeti bozabilmektedir. Rekabet üzerinde etkisi olabilecek her türlü mevzuat taslağının oluşturulmasında Rekabet Kurumunun görüşleri dikkate alınmalıdır..."*[14] ifadesine yer verilmiştir. Bununla ilişkili olarak RK'nın, web sitesinde, kanun taslaklarına ve idari düzenlemelere ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarına sunulan görüşlere ulaşılabilecek şekilde "Rekabet Savunuculuğu" başlığı altında bir bölüm açılmasının da önemli bir adım olduğu burada belirtilmelidir.

Yukarıda sözü edilenler ışığında, Kanun'un yürürlüğe girmesinde aynı zamanda Kanunun uygulanmasını da etkileyen, gerek hukuki gerek ekonomik nitelikte çeşitli ulusal ve uluslararası faktörlerin tamamının topluca rol oynadığı sonucu çıkarılabilir.

2. Kanun'un Amaç ve Kapsamı

2.1. Amaç

Birçok ülkede rekabet kanunlarının temel amacı, başta tüketici refahı ve ekonomik etkinliği sağlamak olmak üzere belirli hedefleri gerçekleştirmek amacıyla rekabetin idame edilmesi/korunması/teşvik edilmesidir. Kanun'un genel gerekçesinde her ne kadar bu kavramlara yer verilmiş olsa da, Kanun'un amaç ve kapsamına ilişkin 1 ve 2. Maddeleri bu hususta bir ifade içermemektedir. Rekabet Kanunu'nun temel amaçları, Kanun'un maddi

---

[12] *Bu Çalışmanın yayıma hazırlandığı dönemde 2006 tarihli Rapor da yayımlanmış ve Rekabet başlığı altında hemen hemen aynı eleştirileri içermektedir.*

[13] *Devlet yardımlarının izlenmesinin daha ayrıntılı tartışması için bakınız: Öz, G.; Devlet Yardımları ve Rekabet, AB'ye Tam Üyelik Sürecinde Rekabet Politikasının Rolü ve Önemi, 5 Kasım 2003 Rekabet Kurumu Yayınları, s. 117-122.*

[14] *2004 Regular Report on Turkey's progress towards Accession (Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2004 Yılı Düzenli Raporu) {COM(2004) 656 Final} Brussels, 6.10.2004 SEC(2004) 1201, s. 90-93.*

hukuk hükümlerinin yani rekabete aykırı faaliyetlerin neler olduğunun sıralanması suretiyle belirtilmektedir[15].

Kanun'da, amaç başlığı ile ayrı bir hüküm bulunsa da, rekabet politikasının genel amacı, ekonomi için belirleyici bir ilke olarak görülmemiştir. Pek çok rekabet hukuku sisteminde rekabet hukukunun temel hedefi, hâkim durumun (yasaklama veya düzenleme vasıtasıyla) kötüye kullanılması ve rakipler arasında sosyal refaha zarar veren rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalar nedeniyle rekabet sürecinin bozulmamasını veya engellenmemesini sağlayarak, kaynakların etkin dağılımının sağlanması ve bu şekilde ulusal refahın en yüksek seviyeye çıkarılmasıdır. Ülkelerin etkinliğe verdikleri önem farklılık göstermekte olup birçoğu mevzuatlarına sosyal hedefleri ve "hakkaniyet" mülahazalarını da dahil etmektedir[16].

Çeşitli ülkelerde ve dönemlerde rekabet politikasının hedeflerine ilişkin bir araştırma, rekabet hukuku ve politikasının niteliği ve kapsamının değişiklik gösterme eğiliminde olduğunu ortaya koymaktadır. Kanada ve Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde rekabet mevzuatının birincil hedefi, ekonomik etkinliğin desteklenmesine vurgu yaparak, rekabetin idame ve teşvik edilmesidir. İngiltere de ise rekabetin korunmasından daha geniş bir kavram olan "kamu yararı" vurgulanmaktadır[17]. Kanun'a paralel olarak, Rekabet Kurulu'nun da kararlarında, Türk hukukunda zaten oldukça tartışmalı olan ve olmaya da devam eden "kamu yararı" kavramına yer verilmediği görülmektedir. ABD'de, rekabet kanunlarının uygulanması tüketicinin refahına ve ekonomik etkinliğe giderek daha fazla odaklanmıştır. 1890'da Sherman Yasası yürürlüğe girdiğinde, ekonomik gücün dağıtılması bakımından "çoğulculuktan" yana açık bir tercih kullanılmıştır. Almanya'da bireysel hareket etme özgürlüğü ve ekonomik özgürlüğün korunması ve temin edilmesi, rekabet hukukunun önemli hedefleri arasında görülmüştür. Endonezya ve Rusya Federasyonu'ndaki düzenlemeler, adalet, ekonomik gücün dağılımı ve küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin korunmasına ilişkin kaygılara da yer vermektedir[18].

Öte yandan AB'de, ekonomik bütünleşme ve pazarın bütünleşmesine (entegrasyon) öncelik verilmektedir. Başka bir deyişle, AB'nin diğer tüm politikaları gibi, rekabet hukuku da pazarın bütünleşmesine hizmet edecek şekilde uygulanmakta ve yorumlanmaktadır. Roma Antlaşması'nın 3 (g) Maddesi, "…rekabetin bozulmadığı bir iç pazar oluşturma" ifadelerini

---

[15] *Kanun'un amacı kanun'un 1. Maddesi'nde şu şekilde belirtilmiştir: "...Bu Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır".*

[16] *B. Hoekman ve P. Holmes, Competition Policy, Developing Countries and the WTO, s. 2.*

[17] *R. Whish; Competition Law, s. 374-375. İngiltere Rekabet Hukuku'nda, Komisyon'un temel işlevi birleşmenin kamu yararına olup olmadığı değerlendirmektir. Kamu yararına olup olmadığının değerlendirilmesinde, FTA (Adil Ticaret Otoritesi) "Komisyon'un belirli şartlar altında ilgili olduğunu düşündükleri tüm konuları dikkate almasını ve başka şeylerin yanı sıra:*

- *a) İngiltere'de kişiler arasında ve mal ve hizmetlerin temininde etkili rekabetin idame ve teşvik edilmesi,*
- *b) İngiltere'deki tüketicilerin, alıcıların ve diğer mal ve hizmet kullanıcılarının, kendilerinden alınan ücretler ve temin edinen mal ve hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliği bakımından menfaatlerinin savunulması,*
- *c) rekabet yoluyla, maliyetlerin düşürülmesi ve yeni teknikler ve ürünlerin geliştirilmesi ve kullanılması ile var olan piyasalara yeni rakiplerin girişinin kolaylaştırılmasının teşvik edilmesi,*
- *d) İngiltere'de sanayi ve istihdamın dengeli dağılımının idame ve teşvik edilmesi;*
- *e) İngiltere'deki mal üreticileri ve mal ve hizmet tedarikçileri açısından, İngiltere dışındaki piyasalarda rekabetçi faaliyetin idame ve teşvik edilmesi amaçlarına saygılı olmasını" sağlar.*

[18] *Khemani, S.; Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions, UNCTAD/DITC/CLP/Misc.25.*

çermektedir. Yakın bir geçmişte, AB Komisyonu, "Rekabetçi Avrupa için Proaktif (İleriye Dönük Harekete Geçen) Rekabet Politikası" başlıklı bir Bildirge kabul etmiş olup, bununla, daha etkin ve akla uygun olduğu düşünülen, Mayıs 2004 tarihinde işlemeye başlaması planlanan yeni bir düzenleyici çerçeve getirilmektedir. Buna uygun olarak, ulusal rekabet otoriteleri, yalnızca tüketicileri olumsuz olarak etkileyen vakalara müdahale edeceklerdir[19].

Yukarıda belirtilen amaçların ortak özelliği, rekabet sürecinin veya serbest rekabetin korunması ve teşvikinin sürdürülmesidir. Bununla birlikte, aşağı yukarı son yirmi yılda rekabet politikasının rolü, devletin pazara müdahalesinin getirdiği olumsuz etkilerin azaltılmasını da içerecek şekilde, ciddi anlamda genişlemiştir[20].

Yukarıda belirtilen, bazı ulusal rekabet mevzuatlarından farklı olarak[21], tüketici refahı, yenilik ve teknolojinin korunması ve iyileştirilmesi, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin korunması ve teşvik edilmesi gibi kavramlar, Kanun'un 1 ve 2. Maddeleri'nde belirtilmemektedir. Bu amaçlardan bazıları Kanun'un genel gerekçesinde yer almaktadır. Kapsamlı bir yorum yaparak, 1. Madde'de ortaya konan bu amaçların gerçekleştirilmesiyle nihai amaçlara her durumda ulaşılacağı veya Kanun'da açıkça ortaya konan amaçların gerçekleştirilmesinin her durumda diğerlerini de sağlayacağı öne sürülebilir. Bununla birlikte, açıkça belirtilmiş amaçların Kanunda yer alması, hem işletmelere hem de mahkemelere, Kanun'un nihai amacına ilişkin olarak tüketici refahı, adalet, ekonomik etkinlik gibi farklı faktörlere verilebilecek ağırlık/öncelik konusunda yönlendirici olacaktır. Dolayısıyla, rekabet politikasının tutarlı bir şekilde uygulanması için, Rekabet Kanununun amacı, hem TRK tarafından çıkarılacak rehberlerde daha ayrıntılı olarak ele alınabilir ve/veya Rekabet Kurulu kararlarında ve dolaylı olarak da yargı kararlarında amaç üzerinde daha ayrıntılı bir biçimde durulabilir.

Kanun'da bu konuda açık ifadeler bulunmamasına karşın, yalnız Rekabet Kurulu kararlarında değil, aynı zamanda Rekabet Kurumu Başkanı'nın 2003 tarihli 5. Faaliyet Raporu'ndaki[22] Giriş Sunumunda da, Kanun'un genel gerekçesine ve *"tüketici refahı"* ve *"kaynakların etkin kullanımı"* kavramlarına değinilmektedir. Dolayısıyla, bu kavramlar Kanun'un yorumlanmasında önemli bir rol oynayabilmektedir. Rekabet Kurumu'nun web sitesinde de "düşük fiyatlar, yüksek kalite, seçme özgürlüğü, teknolojik gelişme, kaynak tahsisinde etkinlik, artan rekabet gücü, KOBİ'ler için elverişli bir ortam" kavramlarına değinilmektedir[23]. Bu amaçlara ek olarak, enflasyonun düşmesi de rekabetçi bir ortamın etkili olduğu alanlardan biri olarak Kanun'un genel gerekçesinde belirtilmiştir. Bununla beraber RK'nun enflasyonu düşürmeye yönelik bir misyonu veya Kurul kararlarının böyle bir

---

[19] *Monti, M.; Proactive Competition Policy and the Role of the Consumer, 29.04.2004 tarihli Konuşma, Speech/04/212.*

[20] *Khemani, S.; A Framework For the Design and Implementation of Competition Law and Policy, Worldbank and OECD, s. 3.*

[21] *Örnek olarak Japon Rekabet Hukuku, Kanun'un kapsamını çok geniş tutmaktadır: "serbest ve adil rekabetin teşvik edilmesi, girişimcilerin yaratıcı inisiyatifinin teşvik edilmesi, işletmelerin iş faaliyetlerinin teşvik edilmesi, istihdam seviyesinin ve kişilerin reel gelirlerinin artırılması ve bu şekilde ulusal ekonominin demokratik ve sağlıklı bir şekilde kalkınmasının teşvik edilmesi ile birlikte genel anlamda tüketicilerin menfaatlerinin güvenceye alınması." Altı temel hedef bulunmaktadır: serbest rekabet süreçleri, adil piyasa sonuçları, özel yenilik, ekonomik büyüme (işletme genişlemesi, daha fazla istihdam ve daha yüksek gelirler dahil), siyasi demokrasi ve tüketici refahı; Regulatory Reform in the Japan, The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, OECD, 1999, s. 6-10.*

[22] *Rekabet Kurumu'nun 5. Faaliyet Raporu 2003, Tarih: 2004, Ankara.*

[23] *www.rekabet.gov.tr (İngilizcesi mevcuttur).*

etkisinin olup olamayacağı da tartışmalıdır. Dahası Kanun'un genel gerekçesinde çok sayıda amaç belirtilmiş olmasına karşın, Kanunda bunlardan herhangi birine yer verilmemiştir.

Belirtilen bu amaçlar bakımından, Kanunda "ne için" ve "hangi amaca yönelik" olduğuna ilişkin açık bir ifade kullanılmamış olsa da, bu amaçlardan bazılarına rde Rekabet Kurulu kararlarında yer verilmiş ve literatürde yer verilmiştir[24].

Örneğin, Kurul, **BELKO Kararı**'nda[25], Rekabet Kanununun amacına diğer kararlarındakinden daha ayrıntılı olarak değinmiş ve şu hususları ortaya koymuştur: *"...Zira rekabet hukukunun temel amacı, yoğunlaşmadan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması ve özellikle toplumun aşırı fiyatlardan korunması olduğuna göre, buna sebep olan uygulamaların başında gelen tekelci fiyatlamanın hogörülmesi edilmesi bu amaca aykırıdır. Ayrıca, ekonomik temeller açısından aynı mantığa dayanan fiyat karteli "per se" hukuka aykırı kabul edilirken, sosyal refah üzerindeki maliyeti genellikle daha ağır olan tekelci fiyatlamanın hukuka uygun olarak nitelendirilmesi, sadece rekabet hukukuyla izlenen amaç değil, aynı zamanda rekabet hukukunun kendi sistematiği açısından da tezat oluşturmaktadır"*.

2.2. Kapsam

Kapsamı bakımından Kanun, teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin tüm kısıtlayıcı anlaşma, karar ve davranışlarına uygulanmaktadır. Kanun'da ekonominin belirli sektörleri veya alanları için istisnalar bulunmamaktadır. Genel olarak, Rekabet Kanunu, uygulama kuralları Rekabet Kurulu tarafından çıkarılan tebliğlerce düzenlenen, çerçeve bir mevzuat olarak değerlendirilebilir[26].

2.2.1. Kamu Teşebbüsleri ve Devlet Tarafından Bazı İstisnai Haklar Tanınan Teşebbüsler

Rekabet kurallarının kamu teşebbüslerine uygulanmasına ilişkin olarak, Kanun'da bunların Kanunun kapsamı dışında veya dahilinde olması hakkında açık bir hüküm yer almamaktadır. Bununla beraber gerek Kanun'un Anayasal temeli gerek Türkiye'nin, 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı[27] (1/95 sayılı Karar) çerçevesindeki taahhütleri[28], Rekabet Kanunu'nun bu tür teşebbüslere de uygulanmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede, Rekabet Kurulu, hem kamu teşebbüslerinin[29] ve hem de Devlet tarafından kendilerine bazı ayrıcalıklar

---

[24] *Gürkaynak, G.; Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin "Hukuk ve İktisat" Perspektifinden "Amaç" Tartışması, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara 2003; Rekabet Politikası ve Yoğunlaşmaların (Birleşme/Devralmaların) Kontrolü, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, Mart 2003.*

[25] *Rekabet Kurulu'nun 01-17/150-39 sayılı 06.04.2001 tarihli BELKO Kararı, 24619 sayılı 23.12.1999 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.*

[26] *Rekabet Kurumu tarafından çıkarılan Tebliğlerin listesi Rekabet Kurumu'nun web sitesinde bulunabilir: www.rekabet.gov.tr*

[27] *1/95 sayılı Karar, 39. Madde.*

[28] *Gümrük Birliği rekabet kurallarının daha ayrıntılı bir analizi için: Turkish Competition Law and the Impact of the Customs Union Decision, Yazarlar: N. İnan ve G. Öz, Bulunduğu Kaynak: Turkey and Central and Eastern European Countries in Transition Towards the Membership of the EU, Yayına Hazırlayanlar: S. Togan ve V.N. Balasubramanyam, Palgrave 2001, s. 259-267.*

[29] *Örnek olarak, 02-60/755-305 sayılı 2.10.2002 tarihli Rekabet Kurulu Kararı (TTnet Kararı), 25431 sayılı 12.04.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.*

veya münhasır haklar[30] tanınan teşebbüslerin de Kanun kapsamında yer aldığı şeklinde yorumlamıştır.

Bir başka kararında Rekabet Kurulu, (o zamanlar bir kamu teşebbüsü olan) **ETİ Holding**'e karşı[31], 6 (a) ve (b) Maddeleri'nde yasaklanan hakim durumun kötüye kullanmasından dolayı soruşturma açılması talebi ile ardarda yöneltilen iki şikayeti oyçokluğuyla reddetmiştir. Karar tarihinde bor ve diğer ara ürünler piyasasında yasal bir tekel olan ETİ Holding, şikayetçi olan tarafın ihtiyaç duyduğu hammaddeyi sağlamayı reddederek, şikayette bulunan tarafa satış yapmayı reddetmiş ve ayrıca ihracat ve yurt içi satışları için de farklı fiyatlar uygulamıştır. Yine de Rekabet Kurulu, bu şikayetlerden herhangi birisi kapsamında bir soruşturma açmamıştır. İlk şikayete ilişkin olarak Kurul, şikayeti, ETİ Holding'in yasal bir tekele sahip olması ve dolayısıyla piyasaya ilişkin olarak aldığı kararların ilgili kanuna dayalı olduğu gerekçeleri ile reddetmiştir. İkinci şikayet ise, şikayette bulunan tarafın hammaddenin kendisine temin edilmesi halinde aynı pazarda ETİ Holding'in bir rakibi olarak iş yapacak olmasından dolayı, reddedilen ürünün şikayet eden taraf için asli unsur olmadığı gerekçesi ile geri çevrilmiştir.

Esas itibarıyla, Rekabet Kurulu, kamu teşebbüslerinin Kanun'un kapsamında yer aldığını birçok kararında ifade etmiştir. Bununla beraber Kurul, çeşitli kararlarında farklı nedenlerle kamu teşebbüslerine karşı soruşturma başlatmayı reddetmiştir. Kurul, **Şeker Kararı**'nda[32] iddiayı, kamu teşebbüsü olan şeker şirketinin fiyatlarının ilgili Bakanlık veya Başbakanlık tarafından belirlendiği ve dolayısıyla kamu teşebbüsü olan şeker şirketinin fiyatlandırma politikasını belirleme konusunda tamamen bağımsız olmadığı, bağımsızlığın olmaması nedeniyle de soruşturma açmaya gerek olmadığı gerekçeleri ile reddetmiştir. **HAVAŞ Kararı**'nda[33] Kurul, havalimanları ve şehir merkezleri arasında ulaşımı sağlamaya yönelik yer hizmeti veren şirketin aşırı fiyatlandırma politikası konusunda yöneltilmiş şikayeti, söz konusu fiyatlandırma politikasının ilgili kamu otoritesince çıkarılan yönetmelik ile düzenlendiği ve ücretlerin aşırı olup olmadığını değerlendirmek için karşılaştırılabilir (emsal) bir hizmet bulunmadığı gerekçelerine dayanarak reddetmiştir. **Çay-Kur Kararı**'nda[34] Kurul, çay piyasasında faaliyet gösteren bu kamu iktisadi teşekkülüne karşı yapılan şikayeti, iddia edilen ihlalin, kanunun uygulanışından kaynaklandığı ve söz konusu ilgili piyasada ilk kez meydana geldiği gerekçelerine dayanarak reddetmiştir. Yukarıdaki kararlar ışığında, Kurul'un ilk yıllarında kamu iktisadi teşekküllerini soruşturmak konusunda tereddütlü davrandığı sonucu çıkarılabilir.

Birkaç yıl sonra, **BELKO Kararı**'nda[35] Rekabet Kurumu, yerel idare denetiminde bulunan ve Ankara bölgesinde kömür ithal etme ve satışı konusunda münhasıran görevlendirilmiş bulunan Belko'nun fiyatlandırma politikası hakkında soruşturma gerçekleştirmiştir. Belko (Belediye Kömür İşletmesi) adını taşıyan teşebbüse sahip olan Ankara Büyükşehir Belediyesi, konutlarda kullanılabilecek kömürün standartlarını belirleyen bir karar çıkarmış ve söz konusu karar ile kömür piyasasına girişler engellenmiştir. Belirlenen standartları karşılayan kömürü ithal eden ve satan en büyük şirket olarak kalan piyasada kalan

---

[30] *Örnek olarak, 03-72/874-373 sayılı 10.11.2003 tarihli Rekabet Kurulu Kararı (ÇEAŞ Kararı).*

[31] *Rekabet Kurulu'nun 00-50/533-295 sayılı 21.12.2000 tarihli ETİ Holding Kararı, 24376 sayılı 17.04.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.*

[32] *Rekabet Kurulu'nun Şeker Kararı, 24376 sayılı 04.09.1999 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.*

[33] *Rekabet Kurulu'nun Havaş Kararı, 23806 sayılı 04.09.1999 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.*

[34] *Rekabet Kurulu'nun Cay-Kur Kararı, 24219 sayılı 03.11.2000 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.*

[35] *Rekabet Kurulu'nun BELKO Kararı, 24619 sayılı 23.12.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.*

Belko, civar illerdekinden % 60-70 daha yüksek fiyatla kömür satmaya başlamıştır. Rekabet Kurulu, Belko'nun sömürücü fiyatlandırma uyguladığını tespit ettiği için, hâkim durumu kötüye kullanmasından dolayı Belko'yu hakkında para cezası kararı vermiş ve Valiliği de piyasaya başka oyuncuların da girebilmesi için, adı geçen kararı değiştirmeye çağırmıştır.

Hakkında açılan iptal davası Danıştay tarafından reddedilen Rekabet Kurulu'nun bu kararı, çok çeşitli bakış açılarından önemlidir. Bu karar, öncelikle, aşırı fiyatlandırmanın Kanun'un 6. Maddesi kapsamında hakim durumun kötüye kullanılması olduğunun, Rekabet Kurulu tarafından tartışıldığı ilk karardır. Belko, adı geçen ilgili pazarda kendisine yasal tekel olma hakkı tanınmış olmasına rağmen, para cezasına çarptırılmıştır. Dolayısıyla, belediye tarafından münhasır bir hak tanınmış olması, Rekabet Kanunu'nun uygulanmasında bir istisna teşkil etmemiştir. Rekabet Kurulu'na göre ise, *"…ifade edilmesi gereken, ilgili teşebbüsün yasal olarak sağlanmış bir tekel hakkının olduğu ve pazarın yeni girişlere mutlak anlamda kapalı olduğu hususlarıdır. Bununla birlikte, bu tür oluşumlarda başta fiyatlama konusunda olmak üzere çeşitli vasıtalarla gerçekleştirilmesi olası suiistimallerin önüne geçilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmamış, şirketin fiyatlama stratejisi tamamen kendi inisiyatifine bırakılmıştır. Bu durumun sonuçları ise, alımlarda şirket çıkarlarına azami düzeyde özen gösterilmemesi, aşırı istihdam yaratılması, etkin olmayan bir yönetim tarzı sonucu olması gerekenden yüksek gerçekleşmiş maliyetler ve nihai olarak da yüksek fiyatlar şeklinde görülmektedir…"*[36]

Yukarıda belirtilen kararın bir sonucu olarak, Belko'nun tekeli sona ermiştir ki bu Rekabet Hukuku uygulaması bakımından olumlu bir sonuçtur. Bununla birlikte, aynı karar, Rekabet Kurulu'nun bu kararıyla görev alanını aşmış olabileceği yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Başka bir ifadeyle, idari ve yargısal olmak üzere devletin çeşitli kurumlarının denetim yapma yetkisine sahip olduğu böyle bir şirketin, ilgili karara da yansımış olan "kötü yönetilmesi ve bu kötü yönetimin bir sonucu olarak da fiyatların yüksek olması durumunda, Rekabet Hukuku aracılığıyla müdahalede bulunmak mı yoksa diğer denetim mekanizmalarını kullanmak mı öncelikli olacaktır? Kurul, şirketin etkin olmayan bir şekilde yönetilmesinden kaynaklanan artan maliyetlerin fiyatlara yansımasından dolayı medyana gelen aşırı fiyatlandırmayı, Rekabet Kanunu'nun 6. Maddesi kapsamında hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirmiştir. Ayrıca, Rekabet Kurulu, aşırı kar elde edilmemesi ve şirketlerin zarara uğramaları halinde bile, fiyatların halen aşırı fiyatlandırma olarak değerlendirilebileceğini beyan etmiştir. Rekabet Kurumu, Valiliği de karardan haberdar ederek, Belko'nun münhasırlık yetkisinin geri alınmasını talep etmiştir. Bu sayede, diğer teşebbüslerin de bu piyasaya girme şansı doğmuştur. Karar bu açıdan olumlu sonuçlar ortaya koymuştur.

2.2.2. Etki Teorisi

Faaliyet gösterilen veya ikamet edilen yerden bağımsız olarak**,** teşebbüs, Türkiye'de veya yurt dışında her nerede faaliyet gösterirse göstersin veya kurulmuş olursa olsun, anlaşma, karar veya uyumlu eylem veya hakim durumun kötüye kullanılması veya birleşme ve devralma, Türkiye sınırları içindeki mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti bozduğu sürece, söz konusu teşebbüslerin işlemleri ve/veya davranışları Kanun kapsamında olacaktır. 2. Madde'deki ifadenin açıkça ortaya koyduğu gibi, AB'ndeki ***"etki teorisinin"*** Kanunda da benimsendiği görülmektedir.

---

[36] *Karar'ın İngilizce çevirisi "Implementation of Competition Policy in Turkey" başlıklı Belge'den alınmıştır, 1997-2003, Ankara 2004" Rekabet Kurumu Yayınları, s. 28-29.*

Etki teorisinin bir sonucu olarak çok sayıda, Komisyon kararında AB dışındaki teşebbüsler konu edilmiş; ancak, ilgili kararlarda AB dışındaki teşebbüslerin ya kendileri ya da yavru şirketleri aracılığıyla bir AB şirketi ile anlaşma yapmış veya AB'nde faaliyetleri vardır.[37]. Söz konusu durumlarda, AT Komisyonu'nun yaklaşımı, AT dışındaki bu şirketlere de Roma Antlaşması'nın 81 ve 82. Maddeleri'nin uygulanması olmuştur.

4054 sayılı Kanun, AT rekabet hukukunu model aldığı için, etki teorisi de AT Rekabet Hukuku'ndan alınmıştır. 2. Madde'nin *"...Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüs..."* ifadelerini içermesi, etki teorisinin, Türkiye'de geçerli olduğunu göstermektedir.

Bu nedenle, Türk işletmeler arasında yapılan anlaşmaların yanı sıra, Türk işletmeleri ile yabancı işletmeler arasındaki veya yurt dışında kurulmuş ve/veya faaliyet göstermekte olan iki yabancı işletme arasındaki anlaşmalar da, bu anlaşmalar Türkiye'de etkili olduğu sürece, Kanun kapsamına girebilir.

"Etki teorisine" rağmen, Kanun'un sınır ötesi uygulanabilirliği bir sorun olabilmektedir. Teorik olarak Rekabet Kurulu "etki teorisi"ne dayalı karar alabilse de, böyle bir kararın uygulanması özellikle, Rekabet Kurulu'nun kararından etkilenen tarafların Türkiye'de bir şubesi veya yavru şirketi ya da başkaca bir fiziki varlığı bulunmadığı durumlarda sorunlara yol açabilir. Ayrıca, bu tür kararların uygulanmasını sağlamak üzere, Türkiye tarafından imzalanmış iki/çok taraflı anlaşmalar veya TRK tarafından imzalanmış iş birliği protokolleri mevcut değildir[38]. Yine, 1/95 sayılı Karar'da belirtilen, TRK ve AB arasında bir iş birliği sağlayabilecek olan usul kuralları da henüz yürürlüğe konmamıştır.[39]. Gümrük birliğinin yürürlüğe girmesini takip eden iki yıl içerisinde, gümrük birliği rekabet kurallarının hayata geçirilmesine yönelik gerekli kuralların Ortaklık Konseyi tarafından kabul edilmiş olması gereğine karşın, söz konusu kurallar henüz kabul edilmemiştir.

Yukarıdakilerin ışığında, Türkiye'nin, sınır ötesi ticaretinin gerektirdiği iki/çok taraflı bir anlaşmaya taraf olmamış olması da, DYY'nin düşük seviyede gerçekleştiği ve bundan hareketle yeterli derecede ticaret ve yatırım bulunmadığı sonucu çıkarılabilir.

---

[37] *Whish R., Competition Law 399.*

[38] *Bununla birlikte, TRK'nın ABD antitröst birimleri ile bir iş birliği anlaşması geliştirme çabaları bulunmaktadır, Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, 68. dipnot, s. 55. Ancak bu Çalışmanın yapılmasından sonra Antalya'da 14-18 Kasım 2005 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Kısıtlayıcı Ticari Uygulamaların Kontrolü İçin Çok Taraflı Adil Prensipler ve Kurallar Seti'nin Bütün Yönleriyle Gözden Geçirilmesi için 5. BM Konferansı" sırasında, Rekabet Kurumu ile Kore Adil Ticaret Komisyonu arasında 17 Kasım 2005 tarihinde bir İşbirliği Memorandumu imzalanmıştır. Rekabet Kurumu Başkanı Mustafa Parlak ile Kore Adil Ticaret Komisyonu Başkanı Chul-kyu Kang tarafından imzalanan söz konusu memorandum ile taraflar, mal ve hizmet piyasalarının işleyişinde etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak rekabet kurallarının uygulanması alanında işbirliğini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bunu takiben Romanya Rekabet Konseyi ile Rekabet Kurumu arasında rekabet mevzuatı ve politikası alanında ikili işbirliğinin artırılması amacıyla 12 Aralık 2005 tarihinde bir İşbirliği Memorandumu imzalamıştır. Anılan memorandum kapsamında oluşturulan iş planına göre taraflar, Avrupa Birliği sürecinde Romanya Rekabet Konseyinin rekabet kuralları bağlamında yürütülen müzakereler ile ilgili tecrübesi başta olmak üzere belirlenen bir takım konularla ilgili bilgi ve belge değişiminde bulunmayı öngörmektedir. (Erişim tarihi: 10 Aralık 2006. http://www.rekabet.gov.tr/ikili.html)*

[39] *Bu bölümde verilen bilgi Ortaklık Konseyi'nin 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı'na dayalıdır.*

Ortaklık Anlaşması'na dayanan 1/95 sayılı Karar[40], ekonomik bütünleşmeyi gerçekleştirmek üzere, Tarafların, yani Türkiye ve AB'nin rekabet kanunları ve politikalarının ileri seviyede yakınlaştırılmasını gerektirmektedir. Türkiye, bu amaca yönelik olarak, diğer taahhütlerin yanında, rekabet mevzuatının etkili ve AB'deki ile uyumlu bir şekilde işlemesini sağlamayı da taahhüt etmektedir.

Türkiye'nin kanunlarının uyumlaştırılmasına ilişkin olarak, gümrük biriliğinin uygulanmasında ortaya çıkabilecek olası sorunları bertaraf etmek üzere, 4054 sayılı Kanun'un taslağının hazırlanmasında ve yasa haline getirilmesinde Avrupa Rekabet Hukuku ile uyumlu olması amacı da dikkate alındığı için, Kanun büyük ölçüde Avrupa Rekabet Hukuku ile uyumludur.

1/95 sayılı Karar büyük ölçüde AB'nin rekabet kurallarına paralel olan, rekabetin bozulmasının yasaklanmasına ilişkin birtakım kurallar öngörmektedir. Türkiye ve Topluluk arasındaki ticareti etkilediği sürece, anlaşmalar, kararlar ve uyumlu eylemler ve hakim durumun kötüye kullanılması yolu ile rekabetin bozulması, kısıtlanması veya engellenmesinin, 1/95 sayılı Karar ile bağdaşmaz ve dolayısıyla yasaktır[41].

AB'ye katılım sürecinde, Avrupa Komisyonu tarafından, Türkiye hakkında ilerlemesine ilişkin bir ilerleme raporu çıkartılmaktadır. Rekabet hukuku ve politikasına ilişkin bir bölüm de içeren 2003 İlerleme Raporu, rekabet kanunlarının büyük ölçüde AB hukuku ile uyumlu olduğu belirtmektedir. Bununla birlikte, devlet yardımlarının izlenmesi gibi halen eleştirilerin odak noktası olmaya devam eden bazı hususlar bulunmaktadır.

AB ile iş birliği kurulmasına ilişkin yakın zamandaki çabalar başarıya ulaşmamıştır. Kurum, 2004 Mayıs ayında, AB Rekabet Genel Müdürlüğü'nden, AB'nin elektrik ekipmanları sanayiine ilişkin devam etmekte olan soruşturmasının Türkiye'deki kartel faaliyetlerine ilişkin herhangi bir bilgi açığa çıkarıp çıkarmadığını öğrenmek amacıyla gayriresmi bir talepte bulunmuştur. Rekabet Genel Müdürlüğü ise, toplanan bilgilerin gizli olmasından ve bunların TRK'ya ifşa edilmesine izin veren herhangi yasal bir yetki bulunmamasından dolayı, herhangi bir bilgi veremeyeceği şeklinde bir yanıt vermiştir.

TRK, bir ay sonra Haziran 2004'te, 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı'nın 43. Maddesi[42] kapsamında, bu kez farklı bir pazara ilişkin olarak, AB'nden resmi bir talepte bulunmuştur. TRK'nın talebi, AB üyesi ülkelerde yerleşik olan ancak faaliyetleri Türkiye'deki piyasaları etkileyen işletmeleri de içeren, kömür endüstrisindeki potansiyel bir kartele yönelik bir soruşturmadan kaynaklanmıştır. TRK, ilgili Müdürlük (Rekabet Genel Müdürlüğü) tarafından bir soruşturma açılıp açılmadığını öğrenmek istemiş ve aynı zamanda AT'nin neticeye ulaşmış herhangi bir yürütme girişimi yoksa, soruşturmaya yönelik ilgili her türlü bilginin TRK'ya sağlanmasını talep etmiştir. Gümrük Birliği Kararı'na ait rekabet hükümlerinin uygulanmasına ilişkin kurallar bulunmadığı sürece, (1) 43. Madde'nin, AB Komisyonu'na TRK ile iş birliği yapma konusunda hiçbir görev yüklemediğine ve (2) uygulama kurallarının kabul edilmiş olması halinde bile, TRK'nın talep ettiği bilgilerin, soruşturma sırasında bir teşebbüsten ele geçirildiği ve bu nedenle AB düzenlemeleri

---

[40] *Association Agreement between Turkey and the EEC (Türkiye ve AET arasındaki Ortaklık Anlaşması), 12 Eylül 1963 tarihli, OJ 217, 29.12.1964.*

[41] *1/95 sayılı Karar, 30-31. Maddeler.*

[42] *43. Madde, AB veya Türkiye'nin, diğer tarafın topraklarında gerçekleştirilen davranışın kendi tarafını olumsuz yönde etkilemesi halinde karşı tarafın uygulamaya dönük harekete geçmesini talep edebileceğini öngörmektedir. Soruşturma başlatıp başlatmama konusundaki tüm takdir ikinci tarafa aittir.*

çerçevesinde ifşa yasağına tabi olduğu için verilemeyeceğine dikkat çekilmiştir[43]. İlerleme Raporları'nda ortaya konduğu üzere, Türkiye'nin, AB rekabet hukukunu ve AB'ne üye adaylığının gereklerini kabul etme yükümlülüğü altında olması dikkate alınırsa, TRK, AB rekabet kurumları ile herhangi bir başka rekabet kurumuyla olduğundan çok daha fazla iş birliği yapmaya ihtiyaç duymaktadır. Bununla birlikte TRK'nın isteğine karşın, AB'nin TRK'nın iş birliği yapma girişimlerine verdiği yanıt oldukça *ironiktir.*

AB rekabet kurallarında yer alan ilkelerin benimsenmesi sadece rekabet kurallarının varlığından daha fazlasını ifade etmektedir. 1/95 sayılı Karar ile, Türkiye'de yeni gelişmekte olan hukukun bu alanının, AB rekabet hukuku ilkelerine paralel olarak gelişmesi beklenmektedir ve gerekli kılınmaktadır.

3. Kanunda Yasaklanan Faaliyetler

Türk Rekabet Kanunu 4, 6 ve 7. Maddeler'de rekabet hukukunun üç ana alanını düzenlemektedir. Kanun'un esasa ilişkin hükümleri olarak bilinen bu maddelerin kapsamı aşağıdaki gösterilmiştir:

Kanun'un 4. Maddesi : Teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliklerinin kararlarının yasaklanması

Kanun'un 6. Maddesi : Hakim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanması

Kanun'un 7. Maddesi : Birleşme ve devralmaların kontrolü

3.1. Rekabeti Kısıtlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar (4. Madde)

Kanun çok çeşitli faaliyetleri kapsamaktadır[44]. Yalnız rekabeti bozan anlaşma ve kararlar değil, teşebbüslerin, deyim yerindeyse çok daha gevşek nitelikte olan uyuşmaları ve ayrıca uyumlu eylem olarak tanımlanan paralel davranışları da Kanun kapsamındadır.. Bununla birlikte, Kanunda bu kapsamda olabilecek örnek eylemler sınırlı olarak belirklenmediğinden, Kanunda yer alan örnekler dışında bu listede açıkça yer almayan ancak rekabeti bozan başka davranışlar da Kanun'un 4. Maddesi'nin kapsamında yer alabilir.

Kanun'un maddi hukuk hükümlerinden biri olan 4. Madde, rekabeti kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlarla ilgilidir ve dolayısıyla AB Rekabet Hukuku'ndaki Roma Antlaşması'nın 81(1). Maddesi'ne paralel hükümler içermektedir. AB hukukunun 81. Maddesinde de olduğu gibi, Kanun yatay ve dikey anlaşmalar arasında bir ayrım yapmamaktadır. Kanun her ne kadar AT Rekabet Hukukunun maddi hukuk hükümlerini, yani Roma Antlaşması'nın 81. Maddesi'ni model almış olsa da, Roma Antlaşması'nın 81. Maddesi ile Kanun'un 4. Maddesi arasında, aşağıdaki ifadelerinden de anlaşılacağı üzere farklılıklar mevcuttur.

---

[43] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 29.*

[44] *Öz, G. Competition Law and Practice in Turkey, ECLR Cilt 20, Sayı 3-Mart 1999, s. 149-158, Türk Hukuku'nun AB Rekabet Hukuku ile bir karşılaştırması için bakınız: Öz G.; "Substantive Provisions of Turkish Competition Law and a Comparative Analysis of the Law with the EU System" I. International Competition Symposium, 5-6 Ekim 1998, TRK Yayınları, s. 19-35.*

RKHK 4. Madde

Rekabeti Sınırlayan Anlaşmalar, Uyumlu Eylemler ve Kararlar

4. Madde – Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.
Bu haller, özellikle şunlardır:

a) Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,

b) Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,

c) Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,

d) Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,

e) Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,

f) Anlaşmanın niteliği veya ticarî teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi,

Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil eder.

Ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir.

AT Antlaşması'nın 81. Maddesi

81. Madde. 1. Aşağıdakiler ortak pazarla bağdaşmaz olduğundan yasaklanacaktır: Üye Devletler arasında ticareti etkileyebilecek ve amacı veya etkisi, ortak pazar dahilinde rekabetin önlenmesi, kısıtlanması ya da bozulması olan, teşebbüsler arasındaki tüm anlaşmalar, teşebbüs birliği kararları ve uyumlu eylemler ve özellikle:

a) satın alım veya satış fiyatlarını ya da başka herhangi bir ticaret koşulunu doğrudan veya dolaylı olarak saptayanlar;

b) üretimi, piyasaları, teknik gelişimi veya yatırımı sınırlayanlar veya kontrol edenler;

c) piyasaları veya arz kaynaklarını paylaşanlar;

d) diğer ticaret taraflarıyla eşit muamelelere benzer olmayan koşullar uygulayarak, böylelikle onları rekabette dezavantajlı konuma getirenler;

e) sözleşmeler yapılmasını, nitelikleri gereği veya ticari kullanım uyarınca, bu sözleşmelerin konusuyla bağlantısı olmayan ek yükümlülüklerin diğer taraflarca kabulüne tabi kılanlar.

2. Bu Maddeye göre yasaklanan herhangi bir anlaşma veya karar kendiliğinden geçersiz olacaktır.

3. Bununla birlikte, 1 paragrafın hükümleri aşağıdaki hallerde uygulanamaz ilan edilebilecektir:

Malların üretiminin veya dağıtımının iyileştirilmesine ya da teknik veya ekonomik gelişmenin teşvik edilmesine katkıda bulunurken, sonuçta ortaya çıkan faydadan tüketicilere adil pay imkanı veren ve(a) ilgili teşebbüslere, bu hedeflere ulaşılması için vazgeçilmez olmayan kısıtlamalar empoze eden;

(b) bu teşebbüslere, söz konusu ürünlerin önemli bir bölümüne ilişkin olarak rekabeti ortadan kaldırma imkanı veren

- teşebbüsler arasındaki herhangi bir anlaşma veya anlaşma kategorisi;
- herhangi bir teşebbüs birliği kararı veya karar kategorisi;
- herhangi bir uyumlu eylem veya uyumlu eylem kategorisi.

Rekabet Kurulu, Kanun'un 4. Maddesinin ihlali gerekçesiyle Türkiye'deki çimento pazarında birkaç kez soruşturma açmıştır. İlk kararında **(Çimento I)**[45] Ege bölgesindeki çimento üreticileri hakkında, fiyat tespiti ve pazar paylaşımı iddiasıyla soruşturma açılmış ve sonuçta bu gerekçeyle haklarında para cezasına hükmedilmiştir. O kararı takiben, Rekabet Kurulu re'sen, pazar paylaşımı, fiyat tespiti ve markalar arası rekabetin ortadan kaldırılması gerekçesiyle, bu kez ülke çapında olmak üzere, başka bir soruşturma başlatmıştır. Bu soruşturmanın sonunda da, Rekabet Kurulu, Kanun'un 4. Maddesini ihlalden dolayı çimento üreticileri hakkında para cezasına hükmetmiştir. **(Çimento II)**[46]. 2003 yılında, Rekabet Kurulu, pazar paylaşımı ve fiyat tespiti anlaşmaları gerekçesiyle, Ege Bölgesi'ndeki çimento ve hazır beton üreticilerine karşı başka bir soruşturma başlatmış ve öne sürülen her iki iddia için ilgili şirketleri para cezasına çarptırmıştır **(Çimento III)**[47]. Yaklaşık aynı dönemlerde Rekabet Kurulu, Akdeniz Bölgesi'ndeki çimento üreticileri hakkında da bir soruşturma açmış ve sonucunda uyumlu eylemle rakiplerine klinker temin etmeyi redettikleri gerekçesiyle, iki şirkete para cezası vermiştir **(Çimento IV)**[48]. Son olarak, Mart 2005 tarihinde, Kurul, hem

[45] *99-30/276-166-(a) sayılı ve 17.06.1999 tarihli Rekabet Kurulu Çimento I kararı. Rekabet Kurulu'nun bu kararı Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Danıştay 10. Dairesinin 2000/1432 E. Ve 2001/54 K. sayılı ve 15.01.2001 tarihli kararı.*

[46] *02-06/51-24 sayılı ve 01.02.2002 tarihli Rekabet Kurulu Çimento II Kararı.*

[47] *25.05.2005 tarihinde yayımlanan, 04-77/1108-277 sayılı ve 02.12.2004 tarihli Rekabet Kurulu Çimento III Kararı.*

[48] *0477-1109 sayılı ve 02.12.2004 tarihli Rekabet Kurulu Klinker Kararı.*

çimento hem de hazır beton pazarlarında ülke çapında yeni bir soruşturma başlatmış olup, bu halen karara bağlanmamıştır. Çimento ve ilgili pazarlardaki Rekabet Kurulu kararlarının bir listesi ekte (EK III) gösterilmektedir.

Bu soruşturmaların hepsinde, hem yabancı hem de yerli işletmeler soruşturmaya muhatap olmuş, ve soruşturmaların sonunda para cezasına çarptırılmışlardır. Farklı coğrafi pazarlarda farklı dönemlerde olsa da olsa da aynı ilgili ürün pazarında çok sayıda soruşturma ve karar olması gerçeği, aynı zamanda birkaç hususu birlikte değerlendirmeyi gerektirmektedir, i) Daha önceki çimento kararı usul eksikliği gerekçesiyle Danıştay tarafından iptal edildiği ve dada sonra ve Danıştay görülmekte olan çimento kararları hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermiş olduğu ve yakın dönemde, o kararlardan bazılarını bu kez farklı usuli gerekçelerle iptal etmiş olduğu için, Rekabet Kurulu kararlarının etkisi kamuoyuna gereği gibi yansıtılamamış olabilir, ii) Para cezaları [cironun] en fazla % 1-3[']ü] oranında oldukları için nispeten düşük kalmış ve caydırıcı olamamış olabilir iii) Kanunda değişiklik yapılmadan önceki dönemde, ayrıca bir yürütmeyi durdurma kararı alınmasına htiyaç olmaksızın- iptal davası açılması, kararın icra edilmesini durdurmuş olduğu için, para cezaları tahsil edilememiştir. Kanun'daki değişiklik, Mahkemenin yürütmeyi durdurma kararı olmaksızın, sadece dava açılması ile kararın yürütülmesinin durması için yeterli değildir.

3.1.1. Dikey Anlaşmalar

Yatay anlaşmalar kadar, dağıtım anlaşmaları gibi dikey anlaşmalar da Rekabet Kanunu kapsamındadır. Kurul, birçok dikey anlaşmayı soruşturmuş ve soruşturmaların bazılarında ilgili dikey anlaşmanın, muafiyet düzenlemelerinden birinin kapsamında olmadığı veya bireysel muafiyet için başvuru yapılmadığı ya da başvuru yapılmış olsa dahi, bireysel muafiyet verlemeyeceği hallerde bu soruşturmalardan[49] bazılarında para cezasına hükmetmiştir.

HSBC BANK/BENKAR Kararı'nda[50], Kurul, bir devralmaya ilişkin izin kararı çerçevesinde daha önceden verilmiş olan menfi tespit kararını kaldırmış ve taksitli kart sistemini kuran işletmenin, ticaret yaptığı üye işyerleriyle aralarındaki sözleşmede yer alan rekabeti kısıtlayıcı bir hükümler nedeniyle e soruşturma başlatmıştır. HSBC Bank, Benkar'ı devraldıktan sonra soruşturmanın tarafı haline gelmiş ve hakkında üyeişyeri anlaşmalarında yer alan rekabet etmeme şartı nedeniyle 5 trilyon TL[51] para cezasına karar verilmiştir.

Dikey anlaşmalar hakkında Kurul'un önceki tarihli kararlarından biri de **İGTOD Kararı**[52] olup, bu kararında Rekabet Kurulu, hızlı sirküle eden tüketim malları piyasasında faaliyet gösteren ve toptancılara yeniden satış fiyatı empoze etmiş olan bazı teşebbüsler hakkında para cezasına hükmetmiştir.

YAYSAT ve BBD Kararı'nda[53], önde gelen iki medya grubunun gazete dağıtım şirketleri BİRYAY adlı bir ortak girişim kurmuştur. Üçüncü şahıs konumundaki yayıncılarla

---

[49] *Rapor'da İngilizce verilen Rekabet Kurulu kararlarından bazı örnekler, "Implementation of Competition Policy In Turkey 1997-2003" ("Türkiye'de Rekabet Politikasının Hayata Geçirilmesi 1997-2006") konusunda Rekabet Kurumu tarafından hazırlanmıştır, Ankara 2004, s. 9-91.*

[50] *03-57/671-304 sayılı ve 15.08.2003 tarihli Rekabet Kurulu HSBC Kararı.*

[51] *5 trilyon TL o tarihte geçerli olan döviz kuru ile yaklaşık 3.143 milyon dolar.*

[52] *99-53/575-365 sayılı ve 24.11.1999 tarihli Rekabet Kurulu İGTOD Kararı.*

[53] *00-26/292-162 sayılı ve 24.11.1999 tarihli Rekabet Kurulu BİRYAY Kararı.*

olan mevcut sözleşmelerinin tümünü sona erdirmişler ve onları, zorunlu şekilde, üçüncü şahısların yayınlarının tek dağıtıcısı olarak BİRYAY'a yönlendirmiş, böylece, pazarın duopolistik yapısı tekelci bir yapıyadönüşmüştür[54]. Aynı zamanda, BİRYAY bu yayıncılar için komisyon ücretlerini yükseltmiş ve BBD ile YAYSAT *de facto* münhasır satış noktası haline gelen dağıtıcıları karşılıklı olarak kullanmaya başlamışlardır. Birkaç ay sonra, bir gazete yayıncısı BİRYAY'dan ayrılarak DBD adlı rakip bir gazete dağıtım şirketi tesis etmiş ve satış noktalarına erişimi bu yolla denemiştir., tir. BBD ve YAYSAT, bu satış noktalarını "bir seçim yapmaya" zorlamış ve her biri ile münhasır sözleşmeler imzalamıştır. Satış noktalarına erişim sağlamanın önlenmesi üzerine, DBD'nin dağıtımı, Eylül 1997 tarihinde hizmetlerini durduruncaya kadar birkaç dergiyle sınırlı olmuştur. Şikayet üzerine Kurul soruşturmaya başlamış ve 2000 yılında, BİRYAY'hakkındaki muafiyet talebini reddederek, 4 ve 6. Maddelerin ihlali dolayısıyla BBD, BİRYAY ve YAYSAT'a para cezasırmiş, ayrıca, anlaşmalardaki münhasırlık koşullarının geçersizliğine işaret ederek satış yerleri için yükümlülükler getirmiştir. Soruşturmayı yürüten uzmanlar, BİRYAY ve yayıncılar arasındaki anlaşmaların rekabeti kısıtlıaması nedeniyle Kanunu ihlal ettiğini ve grup muafiyeti düzenlemelerinin kapsamında olmadıklarına karar vermiş, ancak Kurul, bunu dikkate almaksızın, bu anlaşmaların grup muafiyetinden yararlandıklarına karar vermiştir. Bunun yanı sıra, dağıtım şirketleri ve toptancılar arasındaki anlaşmalar, tekelden satın alma anlaşmaları hakkındaki grup muafiyeti tebliğinden yararlanmıştır. HSBC kararı ile birlikte BİRYAY kararı, Kurul'un dikey anlaşmaların pazarı kapatma etkisi tartışmasını yaptığı kararlara örnektir. BİRYAY Kararı'nda, YAYSAT'la beraber BİRYAY böyle bir pazar gücüne sahipken, Benkar Kararı'nda HSBC, hem soruşturma tarihinde hem de karar tarihinde, ilgili pazarı kapatmak üzere yeterli pazar payı ve dolayısıyla pazar gücüne sahip olmadığından, aslında soruşturmaların koşulları birbirinden önemli ölçüde farklıdır.

Para cezaları bakımından, yatay anlaşmalara kıyasla, dikey anlaşmalar için hükmedilen para cezaları oranları daha düsüktür. Yatay anlaşmalar için, para cezaları cironun % 1-3'üne varırken, dikey anlaşmalar için öngörülen para cezaları, bu anlaşmaların piyasa üzerindeki etkileri nedeniyle, % 0,2 civarındadır ve Kurul'un, piyasada dikey ve yatay anlaşmaların etkileri arasındaki ve böylelikle her anlaşma kategorisine verilecek para cezaları arasındaki ayrımı gözettiği açıktır.

3.1.2. Uyumlu Eylemler

Daha önce belirtildiği üzere, sadece sözleşmeler ve anlaşmalar değil, teşebbüslerin uyumlu eylemleri de Kanun kapsamındadır. 59. Maddeyle birlikte 4. Madde (son iki paragraf), bir *"uyumlu eylem karinesi"* getirmektedir. Bu karine uyarınca, bir anlaşmanın varlığı için yeterli delil olmadığında, ilgili piyasalar ve rekabetin engellendiği veya bozulduğu veya sınırlandığı piyasalar arasında fiyat değişmeleri ya da arz ve talep dengesi ya da teşebbüslerin faaliyet alanları konusunda benzerlik ortaya çıktığı yerlerde, ilgili teşebbüsler arasında uyumlu eylem olduğu varsayılacaktır.

Bu karinenin sonucunda, ispat yükü, TRK'dan, böyle bir paralel eylemde bulunduğu iddia edilen teşebbüslere geçmektedir. Başka bir deyişle, rekabeti bozan bir anlaşmanın

---

[54] *Bu kararın daha ayrıntılı tartışması (İngilizce) için bakınız: Ekdi, B; Vertical Restraints of Dominant Undertakings which Create Market Foreclosure (Hakim Durumda olan Teşebbüslerin Pazar Kapatma Oluşturan Dikey Sınırlamaları), Cambridge Üniversitesi'ne ibraz edilen Yayımlanmamış Bitirme Tezi Hukuk Departmanı, Cambridge 2003, s. 45.*

varlığını kanıtlamak mümkün olmadığı ancak piyasalarda rekabete aykırı bir faaliyet olduğuna ilişkin halen, açık veya örtülü, bir emare olan yerlerde, TRK, bu tür faaliyetlerde yer alan teşebbüslere karşı harekete geçebilecektir. Bu halde uyumlu eylem karinesi gereğince bu tür paralel bir davranışa katılmamış olduklarını ya da veya paralelik olduğu takdirde bu paralelliğin ekonomik gerekçelerle olduğunu kanıtlamak durumunda olan teşebbüslerdir. Rekabet Kurulu'nun teşebbüslerin uyumlu eyleme taraf olduklarını iddia ve tespit edilmiş birçok Rekabet Kurulu kararı mevcuttur[55].

Uyumlu eylem konusundaki ilk karar, Rekabet Kurulu'nun, maliyetlerindeki değişimden bağımsız olarak tek tip fiyat artışı uygulamış olan maya üreticilerini soruşturduğu karardır[56]. Kurul kararında karineye yer vermiş, ancak fiyat değişimlerine ilişkin olarak taraflar arasında herhangi bir toplantı veya haberleşme olduğuna dair delil olmadığından, sonuç olarak Kanuna aykırı bir danışıklılık olduğu görüşünü reddetmiştir. Kurul, belgelere dayalı delillere dayanarak üreticilerin, alt pazarlarda dağıtıcılar için yeniden satış fiyatı uygulayabilmek üzere bilinçli bir paralelik içinde olduklarını tespit etmiş, ancak bu saptama, karineden yararlanılmasını beraberinde getirmemiştir. Danıştayda açılan iptal davasında davacılardan biri, uyumlu eylem karinesi hakkında Anayasaya aykırılık iddiasında bulunmuştur. Danıştay'ın 2003 yılındaki kararı, Kurul'un kararını onaylamış ve karinenin gerçekten kullanılmış olup olmadığına bakılmaksızın, Anayasaya aykırılık itirazınına ilişkin talebi esasla ilişkili olmadığından reddetmiştir.

Uyumlu eylemle ilgili başka bir karar, iki gazete yayıncısı arasındaki yatay fiyat anlaşmasıyla ilgilidir[57]. Kurul, yine elde ettiği yazılı belgelere dayalı delillere dayanarak paralellik olduğunu tespit etmiş ve oligopol pazarda karşılıklı bağımlılığın tek başına, uyumlu eylem karinesini uygulamak için yeterli olmadığını kararında açıkça belirtmiştir.

Seramik üreticileri aleyhindeki başka bir kararda, Kurul bilinçli paralellik olduğunu iddia etmiş ve teşebbüslerin rekabet açısından duyarlı piyasa verileri alışverişinde bulunmuş olduklarına dair delilere dayanmıştır[58]. Bu soruşturmadan sonra , çimento ve hazır beton piyasalarını içeren yakın tarihli iki kararında, Kurul dolaylı delilden bahsetmiş ve uyumlu eylem saptamalarını desteklemek üzere iktisadi analiz yapmıştır.. Rekabet Kurulu, bir anlaşma olmadığı halde uyumlu eylemle ilgili coğrafi pazardaki daha küçük bir oyuncuya satış yapmayı (kendisine klinker temin etmeyi) reddetmekten dolayı **AKÇANSA, BATIÇİM** (Ege bölgesi çimento piyasasında faaliyet gösteren işletmeler) ve **ÇİMENTAŞ**[59] ile **GÖLTAŞ** ve **DENİZLİ Çimento**'yu (Akdeniz Bölgesi'ndeki çimento piyasasında faaliyet gösteren) para cezasına çarptırmıştır[60]. Kanun'un lafzından hareketel Rekabet Kurulu, Rekabet Kanunu'nun ilgili maddesini, uyumlu eylem Kurul tarafından saptandığı anda, karineyi çürütmek durumunda olanın işletmeler olacağı şekilde yorumlamaktadır. Literatürde, bu yoruma muhalif görüşler de mevcuttur. Bunlarla ilgili olarak, 4. Maddenin lafzının, sadece "bir uyumlu eylemin ne şekilde belirleneceğine" atıfta bulunmakta olup, ispat yüküyle ilişkili

---

[55] *05-05/42-17 sayılı ve 13.1.2005 tarihli Rekabet Kurulu Göltaş ve Denizli Çimento Kararları.*

[56] *00-24/255-138 sayılı ve 27 Haziran 2000 tarihli, Öz Maya Sanayi A.Ş., Pak Gıda Sanayi A.Ş., Saf Maya Sanayi A.Ş., Ak Maya Sanayii A.Ş., Mauri Maya Sanayi A.Ş. konusundaki Rekabet Kurulu Kararı.*

[57] *00-26/291-161 sayılı ve 17 Temmuz 2000 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.*

[58] *. 04-16/123-26 sayılı ve 24 Şubat 2004 tarihli Rekabet Kurulu Seramikçiler Kararı.*

[59] *. 02-06/51-24 sayılı ve 01.02.2002 tarihli Rekabet Kurulu Çimento II Kararı.*

[60] *25.01.2005 tarihinde duyurulan, Denizli Çimento ve Göltaş konusundaki 05-05/42-17 sayılı ve 13.01.2005 tarihli Rekabet Kurulu Kararı (gerekçeli karar henüz yayımlanmamıştır).*

olmadığını yani, iddiaları kanıtlaması gerekenin her zaman Rekabet Kurulu olması gerektiğini savunanlar da vardır.[61].

Kanundaki bu karinenin Anayasaya aykırı olduğuna dair ciddi bir akademik tartışma da mevcuttur. Danıştay'da iptal davası açılan yakın tarihli bazı davalarda da uyumlu eylem karinesinin anayasaya aykırılığını iddia edilmiştir. TRK Kanun'da değişikliği değerlendirirken, karineyi, uyumlu eylemle ilgili soruşturmaları incelerken çok güçlü bir araç olarak değerlendirmesine karşın, ispat yüküyle ilgili usul kurallarını da dikkate alarak ilgili Kanun hükümlerini dikkatli bir şekilde gözden geçirmek durumundadır.

3.1.3. Teşebbüs Birliği Kararları

Anlaşmalara ve uyumlu eylemlere ek olarak, Rekabet Kurulu, 4. Madde teşebbüs birliği kararlarını da kapsamaktadır[62]. Rekabet Kurulu, yakın dönemde, Barolar Birliği, Tabipler Birliği[63] ve bu tür diğer mesleki kuruluşların belirlediği[64] ücret tarifeleri konusunda yukarıda sıralanan tüm ilgili meslek kuruluşlarının belirlemek durumunda oldukları ücret tarifeleri konusunda bir dizi karar vermiştir. Bu kararların gerekçesi yukarıda sıralalanan tüm serbest meslekler için hemen hemen aynıdır. İlgili meslek kuruluşlarının, uygulamış oldukları tarifeler ilgili kanunları uyarınca ilgili meslek üst kuruluşu tarafından belirlenmekte ve ilgili Bakanlıkça onaylanmaktadır. Rekabet Kurulu, Rekabet Kanunu'yla çeliştikleri için, ilgili kanunların ilgili hükümlerinde değişiklik yapılmasına ihtiyaç olduğunu belirtmiş Ancak para cezasına hükmetmemiştir.

TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ Kararı'nda[65], Rekabet Kurulu, Barolar Birliği'nin, hukuki hizmetler için asgari tarifeler çıkarma konusunda Avukatlık Kanunu'ndan kaynaklanan yetkisinin, Rekabet Kanunu'na aykırı olduğunu ve bu nedenle değişiklik yapılmasına ihtiyaç olduğunu bildirmiştir. Rekabet Kurulu, böyle bir değişiklik yapılıp Rekabet Kurumu'na bildirimde bulunulduktan sonra bu tarifeleri muafiyet rejimi kapsamında değerlendirebileceğini de belirtmiştir. Bununla beraber, Barolar Birliği'nin Avukatlık Kanunuyla belirlenmiş olan görev ve yetkileri, bu tarifelerin hazırlanmasını gerektirmektedir

Diğer serbest meslekler konusundaki aynı konudaki kararlarıyla birlikte Rekabet Kurulu'nun bu kararının, AB'nin yakın bir geçmişte serbest mesleklerin ücret tarifelerine yönelik yaklaşımını takip eden bir politika kararı olarak düşünülebilir. Bu şekilde ücret tarifesinin belirlenmesinin rekabeti sınırlandırıcı olup olmadığı yönündeki tartışma bir yana bu bir kısıtlama olarak kabul edilse dahi, belirtmek gerekir ki AB'de, Komisyon, genel anlamda değişikliği başarmanın en iyi yolunun, söz konusu sınırlamaları getirme yetkisini

---

[61] *Budak, A.C.; Rekabet Hukukunda Deliller ve İspat, Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu, 4 Nisan 2003 Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, s. 47.*

[62] *Örneğin bakınız: Kurul'un, Konya Otobüs İşletmecileri, Nakliyecileri ve Acentecileri Derneği'ni, Kanun'u ihlal [ettiği] Mükellefiyetinden kurtarmış olduğu 04-55/751-188 sayılı ve 18.08.2004 tarihli Rekabet Kurulu Kararı; Kurul'un TÜRSAB'ı (Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği), giriş engelleri yaratan, üyelik ücretleri için aşırı yüksek fiyatlar istemekten dolayı para cezasına çarptırmış olduğu 03-80/967-397 sayılı ve 17.12.2003 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.*

[63] *Türk Tabipleri Birliği konusundaki 03-73/876 (c)-376 sayılı ve 13.11.2003 tarihli Rekabet Kurulu Kararı ile 03-70/851-369 sayılı ve 30.10.2003 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.*

[64] *03-73/876 (b)-375 sayılı ve 13.11.2003 tarihli, Türk Dişhekimleri Birliği konusundaki Rekabet Kurulu Kararı; 03-73/876 (d)-377 sayılı ve 13.11.2003 tarihli, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği konusundaki Rekabet Kurulu Kararı; 03-73/876 (e)-378 sayılı ve 13.11.2003 tarihli, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği konusundaki Rekabet Kurulu Kararı.*

[65] *03-73/876(a)-374 sayılı ve 13.11.2003 tarihli, Türkiye Barolar Birliği konusundaki Rekabet Kurulu Kararı.*

haiz kurum ve kuruluşların gönüllülüğü esasına dayandığını da belirtmektedir[66]. Rekabet Kurulu'nun kararları dikkate alınrak diğer mal ve hizmet piyasaları göz önüne alınarak, bunun TRK'nın bu konuda bir önceliği olmasının gerekip gerekmediği tartışılabilecektir. Ayrıca, bu konudaki AB politikası model olarak alınmış ise de, böyle bir politikayı, ilgili kurum ve kuruluşlarla uzun bir tartışma dönemi ve konunun tüm paydaşların görüşülerek değerlendirilmesi yönündeki usul yani ilgili AB süreci de, bu kararlar için gerekli kurum ve kamuoyu desteğini temin etmek üzere bir model olarak alınmış olmalıydı.

Bugüne dek, Avukatlık Kanunu'nda RK kararı doğrultusunda bir değişiklik yapılmamıştır. Kanaatimizce, TRK'nın önceliğinin, RK'nu daha geleneksel alanlarda (piyasalarda) daha etkili bir biçimde uygulamak olması gerekmektedir. Bun nedenle TRK'nun ücret tarifesi konusuna daha sonraki yıllarda yönelmesi yerinde olurdu. Rekabet Kurulu, bazı kamu teşebbüslerine karşı, salt o teşebbüsün pazar kararlarının mevzuat gereği ilgili bakanlığın onayına/denetimine tabi olduğu gerekçesine dayanarak soruşturma açmaz veya ihlal tespit edilmez ya da ceza kararı verilmezken Kurul'un, serbest meslek kuruluşlarının yasal düzenleme karşısında almış olduğu bu kararları ihlal olarak nitelendirmesi tartışmaya değerdir.

Meslek kuruluşlarına ilişkin bu kararların hepsinde ortak bir usul konusu olarak, Rekabet Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni Başbakanlığı ve ilgili Bakanlıkları (Barolar Birliği olayında Adalet Bakanlığı gibi) bu kararıyla ilgili olarak bilgilendirme kararı almıştır. Bu kararların doğrudan TBMM'ne bildirilmesine ilişkin olarak bunun TBMM'ne konuyla ilgili olarak doğrudan bilgi iletilmesi olarak yorumlanabilecek olsa da Anayasa'da Rekabet Kurumu'nun herhangi bir kanunda değişiklik yapılması için TBMM'ne doğrudan öneride bulunmasına ilişkin bir usul bulunmamaktadır. Bununla birlikte Rekabet Kurumu'nun rekabet savunuculuğu alanındaki rolünü iyileştirmek amacıyla, AB Komisyonunun 2004 yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda benzer bir usul tavsiye edilmektedir. Ancak bunun yerine veya Kanun'da değişiklik yapılarak böyle bir süreç öngörülünceye kadar, Kanunda (20/2 Maddesi) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ilişkili Bakanlık olarak gösterildiği ve 27/g Maddesine göre de, Rekabet Kurulu'nun doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine, kanun değişiklikleri konusundaki görüşünü vermesi gerektiği için, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nı bu konuda bilgilendirmek ve bu yolla bunu, Rekabet Kanunu ile arasında çatışma olan yasal düzenlemelerin ilgili bakanlıklara ve ilişkili bakanlığa bildirilmesi ilişkin olağan bir uygulama haline getirmek Kanunun bugünkü lafzı ve ruhuna daha uygun olacaktır.

3.2. Türk Rekabet Kanunu'ndaki İstisna ve Muafiyetler

Kanun'un lafzından, 4054 sayılı Kanunda sadece muafiyetin düzenlendiği Kanun'dan ve Rekabet Kurumu Tebliğlerinden kaynaklanan bir muafiyet rejimi bulunduğu tespitini yapmak mümkündür. Bununla beraber "istisna" veya "hariç tutma" terimi, Kanun'un 5. Maddesinde öne sürülen muafiyet kavramından farklı bir kavramı tanımlamaktadır. Bu terimlerin ve özellikle de "muafiyet"in Kanundan kaynaklanan kendine özgü anlamı varken bu terimlerden biri diğerinin yerine de kullanılabilmektedir[67]. Bu konudaki "en iyi uygulama" Rekabet Kanununun piyasalardaki tüm aktörlerle birlikte ekonominin bütün sektörlerine

---

[66] *İleriye Dönük Harekete Geçen Rekabet Politikası ve Tüketicinin Rolü (Proactive Competition Policy and the Role of the Consumer), Avrupa Tüketici Günü'nde Mario Monti tarafından yapılan konuşma, 29.04.2004.*

[67] *R. Syham Khemani, Application of Competition Law, Exemption[s] and Exceptions (Rekabet Kanunu'nun Uygulanması, Muafiyet[ler] ve İstisnalar), s. 1, 2002, UNCTAD, (30 Mayıs 2005 itibarıyla, www.unctad.org/EN/docs/ditcclpmisc25_en.pdf).*

uygulanması gerektiğini öngörmektedir. Bununla birlikte, uygulamada, iktisadi, siyasi veya sosyal gerekçelerle bazı sektör veya işletmeler, Rekabet Kanunlarının uygulanmasından istisna veya uygulanması haricinde tutulabilecektir.

Bu Rapor'un amacı doğrultusunda, öncelikle Rekabet Hukukundaki istisnalar ve takiben de 5. Madde çerçevesindeki muafiyet ve Kanun kapsamında RK tarafından çıkarılantebliğlere yer verilmiştir. Kanun, Roma Antlaşması'nın 81/3 Maddesi ve ilgili Tüzükler kapsamında düzenlenen AB muafiyet rejimine benzer bir muafiyet mekanizması öngörmektedir.

Kanun Kapsamı Dışında Kalan (İstisna Tutulan) ve Kanun Kapsamında olan Konular

Devlet Yardımları - Kapsam dışındadır.(devlet yardımlarının denetlenmesi konusunda bir kanun taslağı mevcuttur)

Haksız Rekabet - Kapsam dışındadır. (Ticaret Kanunu ve Borçlar Kanunu'nda düzenlenmektedir)

Tüketicinin Korunması - Kapsam dışındadır. (4077 sayılı Kanun'da düzenlenmektedir)

Birleşme-Devralmalar - Kanun kapsamındadır. (eşik dahilinde olanlar)

Başka yasal düzenlemelerle yaratılan istisnalar (bankacılık piyasasındaki birleşme-devralmalar kapsam dışında bırakılmıştır.)

Kamu teşebbüsleri - Kanun kapsamındadır.

KOBİ'ler - Kanun kapsamındadır. (*de minimis* kuralı mevcut değildir)

Sendikalar - Kanun kapsamındadır.

3.2.1. İstisnalar (Kanun Kapsamı Dışında Kalan Konular))[68]

3.2.1.1. *De Minimis* Kuralı

AB rekabet hukukunda geçerli olan *de minimis ilkesi* Türk hukukunda uygulanmamaktadır. Son birkaç yıldır, tarafların cirosunun veya pazar payının ilgili düzenlemede öngörülerek eşiğin altında kalan anlaşmaları kapsam dışında bırakacak bir tebliğ hazırlanması Rekabet Kurumunun gündeminde olmuştur. Kanun'da, Rekabet Kurulu'nun *de minimis* kuralını uygulamasına imkan veren açık bir hüküm mevcut değildir. Kanun'da böyle bir tebliğin yasal dayanağı olmadığına ilişkin tartışmalar başta gelmek üzere başka diğer nedenlerle de bugüne kadar bir tebliğ çıkarılamamıştır. Bu durumda Rekabet Kurumu'nun, piyasadaki fiili etkisine bakılmaksızın Rekabet Kurulu'nun 4. Madde kapsamına giren incelemesi gerekebileceğinden, böyle bir uygulama veya tebliğin eksikliği, Rekabet Kurumunun iş yükünü arttırmaktadır.

Bu konuyu düzenleyen bir tebliğ yürürlüğe konmamış olmasına rağmen, Kanun'un 1 ve 4. Maddelerinin yorumundan hareketle sözkonusu anlaşmaların ilgili pazarda rekabet üzerinde önemli bir etki yapmaması nedeniyle rekabet kurallarının kapsamında olmadığını

[68] *Bu Rapor'un amacı doğrultusunda, hariç tutma ve istisna birbirinin yerine kullanılmaktadır.*

kararlarında tutarlı bir şekilde göz önüne suretiyle bu konuda bir içtihat oluşturmak, bu konudaki eksikliği gidermek konusunda TRK yönlendirici olabilecektir. Bu durumda, bu nitelikte bir karar üçüncü şahıslar tarafından dava konusu yapılırsa bu konuda kararı Danıştay vereceğinden, bu uygulamanın yasal dayanağı olup olmadığı yargı organı önünde tartışılacak ve buna yargı organı karar verecektir.

3.2.2. Diğer İstisnalar

Rekabet Kanununun ne diğer kanunlar ve ne de idari tasarruflar üzerinde önceliği vardır. O nedenle, yukarıda belirtilenler dışında, rekabeti doğrudan veya dolaylı olarak engelleyen veya bozan başka kanunlar veya idari tasarruflar da mevcuttur[69]. Örneğin, Kanun'da açıkça kapsam dışında tutulmamış olmasına karşın, toplu iş sözleşmesi uygulamaları hakkında herhangi şikayet/inceleme/karar olmadığından ve esas itibarıyla emek piyasaları Kanunun kapsamı dışında olduğundan toplu iş sözleşmeleri Kanun'un kapsamı dışında tutulmuş[70] görünmektedir. Yukarıdakilere ek olarak, bankacılık sektöründe gerçekleştirilen birleşme-devralmalar da Rekabet Kanununun 7.maddesinde öngörülen birleşme ve devralmaların kapsamı dışındadır.

3.2.3. Menfi Tespit

Rekabet Kurulu, uygun gördüğü yerlerde, ilgili işlemin rekabet kurallarına aykırı olmadığını teyit eden bir menfi tespit kararı alabilir. Ancak, Kurul, bunu gerekli gördüğü hallerde, her zaman bu kararı geri alabilir[71]. Kurul'un menfi tespit kararlarının kararlarına genel bir bakış, Rekabet Kurulu'nun herhangi bir koşula bağlı veya koşulsuz olarak menfi tespit kararı verilebileceğini göstermektedir.[72].

RKHK'nda Muafiyet

5. Madde- Kurul, aşağıda belirtilen şartların tamamının varlığı halinde, ilgililerin talebi üzerine, teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birlikleri kararlarının 4'üncü madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulmasına karar verebilir:

a) Malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması,
b) Tüketicinin bundan yarar sağlaması,
c) İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması,
d) Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması.

---

[69] *Bu hususa, aşağıdaki Rekabet Savunuculuğu kısmında değinilecektir.*

[70] *Örneğin, Kanada Rekabet Kanunu'nun hükümleri toplu pazarlığı muaf tutmaktadır. Khemani, S.; Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions (Rekabet Kanunu'nun Uygulanması: Muafiyetler ve İstisnalar), UNCTAD/DITC/Misc.25, s. 13.*

[71] *Bakınız: Kanun'un 8. Maddesi.*

[72] *Örneğin, 03-58/674-307 sayılı ve 21.08.2003 tarihli Rekabet Kurulu, anlaşmadaki rekabet etmeme koşuluna bu koşulda değişiklik yapılması şartıyla menfi tespit vermiştir; Rekabet Kurulu, Çimento Müstahsilleri Birliği'nin istatistiklerin toplanması ve yayımlanmasına da, bazı koşullara tabi olarak izin vermiştir.*

Muafiyet kararları en çok beş yıl için verilir. Muafiyetin verilmesi belirli şartların ve/veya belirli yükümlülüklerin yerine getirilmesine bağlanabilir. Kurulca verilen muafiyet süresi sona erdiğinde muafiyet şartları halen devam ediyorsa, ilgili tarafların başvurusu üzerine muafiyet kararı yenilenebilir. Kurul, birinci fıkrada gösterilen şartların gerçekleşmesi halinde, belirli konulardaki anlaşma türlerine bir grup olarak muafiyet tanınmasını sağlayan ve bunların şartlarını gösteren tebliğler çıkarabilir.

Menfi tespit veya muafiyetin geri alınabileceği koşullar Kanun'da gösterilmiştir.[73] Buna uygun olarak, kararın dayanağını oluşturan durumlardan herhangi birinde bir değişiklik olduğu veya taraflar, kararla öngörülen yükümlülük veya koşullara uymadığı veyahut karar, anlaşma hakkında yanlış veya eksik bilgi verilerek alındığı takdirde, muafiyet veya menfi tespit geri alınabilecektir. Kanun'un lafzından, Kurul'un geri alma kararı öncesinde taraflara da görüşlerini sunma olanağı verildikten sonra bu kararı alabileceği anlamı çıkarılabilir. Ancak Kurul'un bir devralmaya ilişkin olarak verdiği izin kararıyla birlikte daha önce verilen menfi tespit kararını geri aldığı kararları olmuştur[74]. Rekabet hukuku bakımından tartışılması gereken diğer birçok hususun sözkonusu olduğu bu karar üzerine Kurul, izin kararında öne sürülen koşulların (menfi tespitin geri alınması ve o nedenle, ilgili anlaşmada buna uygun olarak değişiklik yapılması) yerine getirilmemiş olduğu gerekçesiyle, bir soruşturma başlatmış ve soruşturma sonunda ilgili teşebbüsü para cezasına çarptırmıştır[75]. RK'da mevcut bilgiler ışığında hangi piyasalarda hangi koşullların veya ne tür koşulların öngörüldüğüne ilişkin istatistiki bir çalışmaya ulaşmak mümkün olmamıştır. Bu konuda bir çalışma yapılması yararlı olurdu.

3.2.4. 5. Madde Çerçevesinde Muafiyet

Bazı durumlarda, 4. Maddenin kapsamında olan kısıtlayıcı anlaşmalar veya kararlar, bu anlaşmanın rekabete aykırı etkilerine rağmen, bazı olumlu sonuçları nedeniyle bu yasaklamadan muaf tutulabilecektir. İlgili anlaşma veya karar Kanun'un 5. Maddesinde belirtilen bazı koşullara uygun olduğu takdirde, Rekabet Kurulu, bu anlaşma, uyumlu eylem veya kararın muaf olduğunu ve dolayısıyla 4. Madde hükümlerinin uygulanmayacağına karar verebilecektir. Rekabet Kurumu'na yapılan bildirimlerin ve kararların çoğu, dikey anlaşmalarla ilişkilidir.

Muafiyete ilişkin olarak Rekabet Kurulu

i) Anlaşmanın Kanunun 4.maddesini ihlal etmediğine dair **Menfi Tespit Kararı** verebilir (8.madde)

ii) Anlaşmanın muafiyet gerekliliklerini yerine getirdiği ve o nedenle, 4. Maddenin uygulanmasından muaf tutulduğuna dair **Bireysel Muafiyet Kararı** verebilir. (5. Madde)

iii) Anlaşmanın, **Grup Muafiyeti Tebliğlerinden** birinin kapsamında olduğuna karar verebilir.

iv) İddia edilen ihlalin varlığı ve **İhlalin Sonlandırılması** (9. Madde) ve **Para Cezası** (16-17. Madde[ler]) konusunda karar verebilir.

---

[73] *Bakınız: Kanun'un 13. Maddesi.*

[74] *01-44/433-111 sayılı ve 18.09.2001 tarihli Rekabet Kurumu FİBA/BENKAR Kararı.*

[75] *03-57/671-304 sayılı ve 15.08.2003 tarihli Rekabet Kurumu Kararı.*

Kanun'un 5. Maddesi gereğince, bir anlaşmanın 4. Maddede belirtilen yasaklamadan muaf tutulması için iki olumsuz ve iki olumlu koşul[76] olduğu söylenebilir. Bir anlaşmanın muaf tutulması için, ilk olarak, malların üretim veya dağıtımı ile hizmetlerin sunulmasının iyileştirilmesine ya da teknik veya ekonomik ilerlemenin teşvik edilmesine katkıda bulunmalıdır. Ayrıca, tüketicilere, sonuçta ortaya çıkan faydadan adil bir pay sağlamalı, ancak aynı zamanda, ilgili pazarın önemli bir bölümünde rekabeti ortadan kaldırmamalı ve rekabet üzerinde, yukarıda belirtilen olumlu sonuçlara ulaşılabilmesi için zorunlu olandan daha fazla sınırlamaya neden olmamalıdır. Bu koşullar, muafiyete hak kazanabilmek için tamamının bir arada mevcudiyeti aranmaktadır.

Muafiyet, belirli bir anlaşma veya karar için tanınan bireysel muafiyet veya muafiyet koşullarını önceden bir düzenlemeyle açıkça belirterek, anlaşma veya kararların grup olarak muaf tutulmasını sağlayan grup muafiyet (blok muafiyeti) olabilir[77]. Bireysel veya grup muafiyet olsun, muafiyet, Kanun'un 13. Maddesinde öngörülen koşullarla geri alınabilir[78]. Buna göre, kararın dayanağı olan durumlardan herhangi birinde değişiklik olduğu veya taraflar, kararda öngörülen yükümlülük veya koşullara uymadığı ya da karar, anlaşma hakkında yanlış veya eksik bilgiler esasında verildiği takdirde, muafiyet geri alınabilecektir[79]. Ayrıca, Tebliğin 6. Maddesi, RK'nın, tarafların görüşüne başvurulmasını da gerektirmektedir.

Bugüne kadar Rekabet Kurulu birçok grup muafiyet tebliği çıkarmıştır. Türkiye'deki grup muafiyet rejimi, Avrupa Birliği'nin grup muafiyet düzenlemelerine büyük ölçüde paralel olup 2002'de yürürlüğe giren Dikey Anlaşmalar Tebliği' de AB mevzuatına büyük ölçüde paraleldir. TRK'nın oluşumunu takiben, Kurul, tek elden dağıtım anlaşmaları[80], tek elden satın alma anlaşmaları[81] ve motorlu taşıtlar dağıtım ve servis anlaşmaları[82] hakkında grup muafiyet tebliğleri çıkarmıştır. Tek elden dağıtım, tek elden satın alma ve *franchise* verme anlaşmalarını düzenleyen [ilgili] grup muafiyeti tebliğleri, 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalar[a] [İlişkin Grup Muafiyeti] Tebliği olan, dikey anlaşmalar konusunda yakın dönemdeki tebliğle[83] yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Tebliğin AB'deki düzenlemeden başlıca farkı, Tebliğ taslağı hazırlanırken uzun tartışmalara konu olan, eşiklerin Tebliğ'de mevcut olmamasıdır. AB mevzuatına uyum gerekliliğine ek olarak, 2002/2 sayılı Tebliğ'in yürürlüğe konulma gerekçelerinden biri, TRK'nın bildirim yükümlülüğünü ortadan kaldırmak suretiyle iş yükünü azaltmayı ve gizli kartellerin üzerine gitmek için kaynak tasarrufunda bulunmayı amaçlamış olmasıdır. Ancakj TRK'nın bu amaca ulaşmada başarı sağlamış olup olmadığı yönünde bir veri veya değerlendirmeye ulaşmak mümkün olmamıştır. Yeni Tebliğin yürürlüğe girmesinden bu yana sadece üç yıl geçmiş olduğu da göz önüne alındığında böyle bir etki analizi için oldukça erken olduğu da söylenebilir.

---

[76] *Kanun'un 5. Maddesi, a, b, c ve d paragrafları.*

[77] *5. Maddenin ilk ve ikinci paragrafları.*

[78] *Bakınız: Kanun'un 13. Maddesi.*

[79] *Rekabet Kurulu'nun tanınan muafiyetleri iptal etmiş olduğu kararlar için bakınız: sırasıyla 04-22/231-48 ve 04-60/869-206 sayılı ile 25.03.2004 ve 20.09.2004 tarihli Rekabet Kurulu Yemek Sepeti Kararları; bakınız: 04-32/377-95 sayılı ve 04.05.2004 tarihli Rekabet Kurulu Frito Lay Kararı.*

[80] *23100 sayılı ve 4 Eylül 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 1997/3 sayılı Tek Elden Dağıtım Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.*

[81] *23105 sayılı ve 9 Eylül 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 1997/4 sayılı Tek Elden Satın Alma Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.*

[82] *23304 sayılı ve 1 Nisan 1998 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 1998/3 sayılı Motorlu Taşıtlar Dağıtım ve Servis Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.*

[83] *24815 sayılı ve 14.07.2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.*

Bunlara ilaveten, Kurul, Araştırma ve Geliştirme Anlaşmaları konusunda da bir Tebliğ[84] çıkarmıştır. Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği, bazı yönlerden AB'deki muadili, 2659/2000 sayılı AB Tüzüğü'nden farklılık göstermekte olup, bunların TRK'nın, Türkiye'de piyasaların özellikleri ve grup muafiyeti tebliğlerinin genel çerçevesinden kaynaklanan gerekçeleri mevcuttur[85].

Aşağıdaki Tablo[86], Türk Rekabet Kanunu'nda düzenlenen istisnaları (kapsam dışı) ve muafiyetleri genel anlamda özetlemektedir.

---

[84] *25212 sayılı ve 27.08.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 2003/2 sayılı Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.*

[85] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 7.*

[86] *Bu çizelge eklenen başka bazı konularla yeniden oluşturulmuş olup orijinali Proje Liderliği Khemani S. tarafından yürütülen bir UNCTAD Çalışmasından alınmıştır; Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions (Rekabet Kanunu'nun Uygulanması: Muafiyetler ve İstisnalar), s. 37.*

AR-GE Anlaşmaları	Muaf	2003/2 sayılı Tebliğ[87]
IPR (Fikri Mülkiyet Hakları) kullanımı	Kapsam dışı veya muaf değil	
Standardizasyon	Kapsam dışı veya muaf değil	
Rekabetçilik, ulusal ekonomik menfaatler	Kapsam dışı veya muaf değil	
Devlet Yardımları	Kapsam dışı	Devlet yardımlarının denetimi konusunda bir Kanun Taslağı hazırlamış, ancak bunun güncel versiyonu, devlet yardımlarını 4054 sayılı Kanunun ve TRK'nın görev alanı kapsamına dahil etmemektedir.
Motorlu Taşıtlar Dağıtım ve Servis Anlaşmaları	Muaf	1998/3 sayılı Tebliğ[88]
Devlet İşletmeleri	Kapsam dışı veya muaf değil	Kanun'daki "teşebbüs" teriminin yorumlanması suretiyle, kamu teşebbüslerine Kanunun uygulanmadığı Kurul kararları mevcuttur[89].
Kooperatifler	Kapsam dışı veya muaf değil	
KOBİ'ler	Kapsam dışı veya muaf değil	TRK'nda *de minimis* tebliği çalışması yapılmış ancak yürürlüğe girmemiştir.
Etkinlik	Kapsam dışı veya muaf değil	
İdari Düzenlemeler	Kapsam dışı veya muaf değil	
Kamu Menfaati	Kapsam dışı veya muaf değil	
Uluslararası Anlaşmalar	Kapsam dışı veya muaf değil	
Sendikalar	Kapsam dışı veya muaf değil	
Dikey Anlaşmalar	Muaf	2002/2 sayılı Tebliğ[90]
Birleşme-Devralmalar	Kapsam dışı (eşiğin altında olanlar)	1997/1 sayılı Tebliğ
Diğer Mevzuat	Bankacılık sektöründeki birleşme-devralmalar	Bankacılık Kanunu, 14 (7). Maddenin ikinci cümlesi [91].

[87] *25212 sayılı ve 27.08.2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarının Muafiyeti konusunda 2003/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliği [Araştırma ve Geliştirme Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği].*

[88] *1998/3 sayılı Motorlu Taşıtlar Dağıtım ve Servis Anlaşmaları[na] [İlişkin Grup Muafiyeti] Tebliği (2000/3 sayılı Tebliğ'le değiştirilen şekliyle).*

[89] *13.08.1998/78/603-113 sayılı ve 04.09.1999 tarihli Rekabet Kurulu Kararı.*

[90] *2002/2 sayılı ve 30.05.2002 tarihli Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği.*

[91] *1999 yılında kabul edilen ve müteakiben 2001 yılında değiştirilen Bankacılık Kanunu, Türk hukukunda, açıkça Rekabet Kanunu'nun kapsamı dışında tutulmaya dair tek örneği içermektedir. Bankacılık Kanunu'nun 14. Maddesi kapsamında, varsayılan ulusal bankacılık piyasasının % 20'sinin altına düşen aktif hisselerinin olduğu banka birleşmeleri açıkça 7. Maddenin kapsamı dışında tutulmakta ve sadece ulusal Bankacılık*

3.3. Hakim Durumun Kötüye Kullanılmasının Yasaklanması (6. Madde)

Kanun'un 6. Maddesi, Roma Antlaşması'nın 82. Maddesine paralel şekilde, piyasada hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklamaktadır. Kanun, tekelin veya hakim durumun salt varlığı değil, bu hakim durumun kötüye kullanılmasını[92] yasaklamakta olup, bu tür durumlarda muafiyet bulunmamaktadır.

Roma Antlaşması'nın 82. Maddesi

82. Madde. Ortak pazar bünyesinde veya onun önemli bir bölümünde bir veya daha fazla teşebbüsün hakim durumu herhangi bir şekilde kötüye kullanımı, Üye Devletler arasındaki ticareti etkileyebileceği ölçüde ortak pazar[la] bağdaşmaz olarak yasaklanacaktır.

Bu kötüye kullanım, özellikle:

(a) adaletsiz satın alım veya satış fiyatlarının ya da adaletsiz başka ticaret koşullarının doğrudan veya dolaylı olarak empoze edilmesinde;

(b) üretimin, piyasaların veya teknik gelişimin tüketicilere halel getirecek şekilde sınırlanmasında;

(c) diğer ticaret taraflarıyla eşit muamelelere benzer olmayan koşullar uygulayarak, böylelikle onların rekabette dezavantajlı konuma getirilmesinde;

(d) sözleşmeler yapılmasının, nitelikleri gereği veya ticari kullanım uyarınca, bu sözleşmelerin konusuyla bağlantısı olmayan ek yükümlülüklerin diğer taraflarca kabulüne tabi kılınmasında yer alabilecektir.

Hakim durumun kötüye kullanılmasının başlıca örnekleri 6. Maddenin birinci fıkrasında belirtilen listede örnekler halinde sıralanmaktadır. Böylelikle, 6. Maddede belirtilmeyen ancak hakimiyetin kötüye kullanılmasını oluşturduğu düşünülebilecek diğer uygulama türleri de bu hükmün kapsamı dahilinde olacaktır.

Kanun'da aşırı fiyatlandırmanın yasaklanması konusunda açık bir hüküm mevcut değildir. 6. Maddede öngörülen listenin sadece belli başlı örnekler olması Rekabet Kurulu'nun, bu olaylarda incelem ve soruşturma yapmak konusunda takdir yetkisi olduğunu göstermektedir. Rekabet Kurulu, aşırı fiyatlandırmayı hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirmiş ve hakim durumda olan teşebbüslerin aşırı fiyat uygulamalarına yaptırım uygulamıştır[93]. Böylelikle, Kanun'un bu konuda sessiz kalmasına rağmen, Kurul, kararları aracılığıyla, hakim durumda olan bir işletmenin aşırı fiyatlarını hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirmiştir[94]. Yine de, bu tür olaylarda, Kurul bu yetkiyi çok dikkatli ve ihtiyatlı kullanmalı ve piyasalarda fiyat düzenleyicisi haline gelmekten imtina etmelidir.

Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kontrolüne tabi kılınmaktadır. Bu tavan, tüm banka birleşmelerinin de facto hariç tutulmasını teşkil etmeye yetecek kadar yüksektir. Hükümet, ilişkili kanunda değişiklik yapmak üzere bir yasa değişikliği önerisi teklif etmemiştir.

[92] *Kanun'un 6. Maddesi.*

[93] *01-17/150-39 sayılı ve 06.04.2001 tarihli Rekabet Kurulu BELKO Kararı.*

[94] *Bakınız: Aşırı fiyatlandırma konusundaki BELKO Kararı'na ilişkin maddi vakalar için yukarıdaki 2. Kısım.*

RKHK 6. Madde

Hakim Durumun Kötüye Kullanılması

6. Madde- Bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hâkim durumunu tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır.

Kötüye kullanma halleri özellikle şunlardır:

a) Ticarî faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olunması ya da rakiplerin piyasadaki faaliyetlerinin zorlaştırılmasını amaçlayan eylemler,

b) Eşit durumdaki alıcılara aynı ve eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek, doğrudan veya dolaylı olarak ayırımcılık yapılması,

c) Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınması veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi,

d) Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticarî avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler,

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

Bununla birlikte **Eti Holding Kararı**'nda[95], Yargıtay'ın, [Rekabet Kurulu kararının bekletici mesele yapılması gerektiğine ilişkin] bozma kararı üzerine, dava hukuk mahkemeleri önünde görülmekteyken, davacının Rekabet Kurulu'na şikayeti üzerine Kurul (oyçokluğuyla) soruşturma başlatmayı reddetmiştir. Karar tarihinde ilgili pazarda yasal tekele sahip olan ETİ Holding'in, Türkiye'deki satışı ve ihracat satışı için ayrımcı fiyatlar uygulamış olduğu iddia edilmiş ve bu, şikayet sahibi için bir giriş engeli yarattığından, şikayet sahibi, Kanun'un 6. Maddesinin ihlal edildiği iddiasıyla soruşturma açılması isteminde bulunmuş ve böylelikle, ETİ'nin hakim durumunu kötüye kullanmış olduğu iddiasında bulunulmuştur. ETİ Holding Kararı'nı takip eden BELKO Kararı'ndaki detaylı maliyet analizi ve yasal tekellerin olduğu piyasalardaki başka kararlarıyla karşılaştırıldığında, Kurul, Kanun'un 6. Maddesinin kamu işletmeleri ve yasayla tekel hakkı tanınmış işletmelere uygulanması alanında mükemmel bir ilerlemeye sahip olmuşken öte yanda, ETİ Holding'i halen tartışılabilir bir karar olarak bırakmaktadır.

Rekabet Kurulu'nun 6. Maddenin ihlali konusundaki en önemli kararları, regule edilen piyasalarla yasal tekellerle ilişkilidir. GSM operatörleri piyasasında, Rekabet Kurulu, **TURKCELL** ve **TELSİM**[96]'i, gsm piyasasında o zamanki üçüncü operatör olan Aria ile dolaşım anlaşmaları yapma yükümlülüklerine uymayı reddetmek suretiyle telekomünikasyon piyasasındaki birlikte hakim durumlarını kötüye kullanmaktan dolayı, 2001 yılında net satışlarının % 1'i oranında para cezasına çarptırmıştır. Kurul, iki firmanın, gsm mobil telefon hizmetleri için ulusal dolaşım temin etmek için gerekli olan "zorunlu unsur" niteliğindeki

---

[95] *00-50/533-295 sayılı ve 21.12.2000 tarihli Rekabet Kurulu ETİ Holding Kararı.*

[96] *03-40/432-186 sayılı ve 09.06.2003 tarihli Rekabet Kurulu Turkcell ve Telsim Kararı.*

altyapı üzerinde birlikte hakimiyet durumda oldukları sonucuna varmıştır. Kurul, şikayet edilen teşebbüslerin 6. Maddeyi ihlal eder şekilde haklı bir gerekçeleri olmaksızın altyapılarını kullandırmadığını tespit etmiş ve toplam 30.4 trilyon TL para cezası (Turkcell'e 21.8 trilyon ve Telsim'e 8.6 trilyon) takdir etmiştir. Yaklaşık 20.4 milyon ABD dolarına denk olan bu ceza, o tarihte, 1997 yılında oluşturulmasından bu yana Kurul'un verdiği en büyük para cezasıdır. Danıştay, yürütmeyi durdurma kararıyla Kurul'un kararının yürürlüğünü durdurmuş, olup dava henüz karara bağlanmamıştır[97].

Türkiye'nin 33 dağıtım bölgesinden biri olan Adana Bölgesindeki elektrik iletimi ve dağıtımı piyasalarında elektrik iletimi ve dağıtımı için tekel hakkına sahip olan **ÇEAŞ**[98], .bağımsız elektrik üretim tesisleri için arabağlantı temin etmeyi reddetömesi nedeniyle RK tarafından bu red kararının haklı gerekçesi olmadığından 9.5 trilyon TL (6.4 milyon ABD Doları) para cezasına çarptırılmıştır. Yukarıda belirtilen bu iki karar, hakim durumun kötüye kullanılmasının yasaklanması alanında rekabet hukukunun temel ilkelerini yansıtması gerçeğine rağmen, her iki kararın belirli koşullarından bakıldığında, ilgili pazarlarda yetkilendirilmiş diğer ilgili kurumların daha erken dönemde koordinasyonu, duruma daha kısa sürede daha etkin bir çözüm oluşturulmasına yardımcı olmuş olabilirdi.

6. Madde ile ilgili bir diğer karar sabit hatlı telefon altyapısının kamu mülkiyetindeki tekel konumunda sağlayıcısı olan **Türk Telekom**'u **(TTAŞ)**[99] hakkındadır. 2002 yılının sonlarında, TTAŞ'ye, çevirmeli Internet servis sağlayıcılarını ("ISS") ilgili piyasada pazar dışında bırakmaktan dolayı 1.1 trilyon TL (737,000 ABD doları) para cezası verilmiştir. Kurul, TTAŞ'nin kendi perakende müşterilerinden talep ettiği düşük fiyatlar ve rakip ISS'lerden istenen yüksek fiyatlar arasındaki fark nedeniyle, bağımsız ISS'lerin perakende müşteriler için etkili şekilde rekabet edemediğini tespit etmiştir. 2003 yılındaki ayrı bir karar, ADSL Internet hizmetinin (telefon hatları üzerinden yüksek hızda geniş bant hizmeti) tek sağlayıcısı olan TTAŞ'nin, diğer Internet servis sağlayıcılarına ADSL port'ları (giriş yeri) tahsis etmeyi reddetmesiyle ilgilidir. Kurul, TTAŞ'ye, Telekomünikasyon Kurumu'nun önünde bekleyen erişim düzenlemelerinin ilan edilmesine kadar yeni perakende müşterilerine ADSL port'ları satmayı durdurması yönünde tavsiyede bulunulmuştur. Kurul, Türk Telekom, yeniden satıcılar arasında hiç ayrım yapılmaksızın ADSL port'larının tümünü perakende müşterilerine sattığı takdirde, ciddi giriş engellerinin ortaya çıkabileceğini söylemiştir. Kurul, bu karar uymamanın, soruşturma başlatılmasına yol açacağını da kararına eklemiştir. TTAŞ, erişim düzenlemeleri yapılıncaya kadar, port satmayı kararda öngörülen şekilde durdurmuştur. TTAŞ'ye ilişkin karara bağlanmamış bir başka soruşturma da, geniş bant Internet hizmetlerinin rakip sağlayıcılarına, kendi kablo TV altyapısına erişim sağlamayı reddetmesi üzerine açılmıştır[100].

---

[97] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 12.*

[98] *03-72/874-373 sayılı ve 10.11.2003 tarihli Rekabet Kurulu ÇEAŞ Kararı.*

[99] *02-60/755-305 sayılı ve 2.10.2002 tarihli Rekabet Kurulu TTAŞ Kararı.*

[100] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 12.*

3.4. Birleşme-Devralmaların Kontrolü[101] (7. Madde)

Kanun, birleşme-devralmaların kontrolü için bir bildirim[102] sistemi öngörmektedir. Kanun'da açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte yüksek oranda yoğunlaşmayı önleyerek rekabetçi sanayi yapısını muhafaza etmek, rekabet politikasının amaçları arasında olmalıdır.

Rekabet Kurulu, Kanun'un 7. Maddesi uyarınca, bu bildirim zorunluluğuna tabi olan birleşme-devralma kategorilerinin belirlendiği bir Tebliğ[103] (1997/1 sayılı Tebliğ) çıkarmıştır. Böylelikle, bu Tebliğin kapsamındaki birleşme-devralmalar Kurul'a bildirilecek ve hukuken geçerli olabilmesi için izin alınacaktır. 1997/1 sayılı Tebliğ, Kanun çerçevesinde birleşme-devralma sayılan işlemleri tanımlamaktadır. 1997/1 sayılı Tebliğ, ilgili teşebbüslerin toplam pazar payının veya toplam cirosunun esas alındığı alternatif eşikler belirlemiştir [4]. Kurul'a bildirilen bir birleşme veya devralma, Rekabet Kurulu tarafından açık[105] veya zımni[106] bir onay verilmedikçe hukuken geçerli değildir.

1997/1 sayılı Tebliğ, bildirim zorunluluğu için iki grup ölçüt öngörülmektedir.. Niteliksel ölçütler, 1997/1 sayılı Tebliğ kapsamında olan işlemlerin neler olduğununa ilişkin olup birleşme veya devralma olarak tanımlanacak işlemlerin neler olduğunu göstermektedir.[107].

Niceliksel ölçütler ise eşiklerle ilgili olup, birleşme veya devralmanın tarafı olan teşebbüslerin toplam pazar payı veya toplam cirolarını esasalmaktadır. Buna göre teşebbüslerin bildirim zorunluluğuna tabi olması için ilgili pazarda toplam % 25 oranında pazar payına veya toplam 25 trilyon Türk Lirasına (25 milyon Yeni Türk Lirası) ciroya sahip olması gerekmektedir. Rekabet Kurulu'nun izin bildirimini değerlendirirken dikkate alacağı hususlar da, 1997/1 sayılı Tebliğ'de gösterilmiştir[108]. Bir birleşme-devralmaya ilişkin değerlendirmenin en önemli unsurlarından biri olan "ilgili pazar" kavramı Rekabet Kanunu'nda tanımlanmamış ancak 1997/1 sayılı Tebliğ'de çok genel biçimde tanımlanmıştır. Bununla beraber TRK'ca yayımlanmış, şirketlerin faaliyet gösterdikleri pazarları doğru tanımlayabilmelerinde yol gösterici olabilecek şekilde ilgili pazar tanımlanmasına yönelik bir kılavuz da yoktur.

---

[101] Birleşme-devralmaların kontrolünün detaylı bir gözden geçirmesi ve 1997/1 sayılı Tebliğ'in resmi olmayan çevirisi için bakınız: Crotti, F./Kasman M., "Turkey's New Merger Control Legislation" ("Türkiye'nin Yeni Birleşmeyi Kontrol Mevzuatı"), [1998] 6 E.C.L.R., s. 370-379.

[102] Bakınız: Kanun'un 7. Maddesi.

[103] 23078 sayılı ve 12 Ağustos 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, 1997/1 sayılı Rekabet Kurulu'ndan [İzin Alınması Gereken] Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ.

[105] Kanun'un 10. Maddesi 2. paragrafı.

[106] Kanun'un 10. Maddesi 3. paragrafı.

[107] 1997/1 sayılı Tebliğ'in 2. Maddesi.

[108] 1997/1 sayılı Tebliğ'in 6. Maddesi.

Birleşme ve Devralmaların Bildirimi

İlgili faaliyetin bildirilebilirliği 1997/1 sayılı Tebliğ'de belirtilen kriterler ışığında değerlendirilmelidir.

Gözden geçirme sonucunda

HAYIR ← a) iki ya da daha fazla bağımsız teşebbüs birleşiyorsa? veya

HAYIR ← b) bir teşebbüsün aktifleri veya menkul değerlerinin tamamı ya da bir kısmının kontrolünün devralınmasıyla veya başka bir yolla o teşebbüsün yönetiminde hak sahibi olma yetkisi ediniliyorsa?

HAYIR ← c) Kendi işgücüne ve aktiflerine sahip özerk bir varlığın tüm işlevlerini yerine getiren ve taraflar arasındaki ya da taraflar ile söz konusu ortak girişim arasındaki rekabeti bozmak şeklinde bir hedefi ya da etkisi bulunmayan bir ortak girişim varsa?

EVET

HAYIR ← bu birleşme veya devralmada, a) tarafların ilgili ürün pazarındaki payı ilgili coğrafi pazarın tamamında ya da bir kısmında, ilgili ürün pazarının % 25'ini aşıyorsa
veya

HAYIR ← b) toplam pazar payının % 25'in altında olması halinde bile, birleşme veya devralma sonucunda ilgili pazardaki toplu cirolarının toplamı 25 trilyon TL'yi aşıyorsa?

EVET

Birleşmeler Tebliği'ne ekli form (Form-2) ile ilgili işlemden önce (tercihen fiilen gerçekleştirilmesinden 30 gün önce) Kurul'a bildirilmelidir

Bildirim yapılmamış ve fakat işlem rekabeti önemli ölçüde bozacak şekilde hakim durum yaratıyor veya bunu güçlendiriyorsa

Faaliyetin Kurul'a bildirilmesinin ardından, Kurul

15 gün içinde

15 gün içinde

30 gün içinde

birleşme ve devralamaya itiraz ederek bir soruşturma başlatabilir ve taraflara Kurul'un ilgili birleşme veya devralma hakkındaki nihai kararına kadar bu işlemin uygulanamayacağını bildirebilir.

Bu bildirime herhangi bir yanıt vermez ya da herhangi bir eylemde bulunmazsa, işleme Kurul zımnen izin vermiş sayılacağından hukuken geçerli olur.

İlgili birleşme veya devralmanın hakim durum yaratmadığı veya böyle bir durumu güçlendirmediği, ya da böyle olsa bile rekabeti bozmadığı gerekçesiyle bu işleme izin verir.

Kurul para cezasına ve birleşme ya da devralmanın sona erdirilmesine, mal ve payların eski sahiplerine, bu mümkün değilse üçüncü taraflara transferine karar verebilir.

Bildirim gerekli değil

Bir birleşme ya da devralmaya izin verirken Kurul, piyasadaki rekabet açısından gerekli gördüğünde, işleme belirli koşullarla izin verebilir.(koşullu izin). Böylece, o işlemin geçerli olabilmesi için tarafların Rekabet Kurulu tarafından belirlenen koşullara ve yükümlülüklere uymaları şarttır.

İzin kararlarında yer alan koşulları sınıflandırmak kolay değildir ve Rekabet Kurumunda da böyle bir sınıflandırma yapmaya elverişli veri bulunmamaktadır. Bu koşullardan bazıları ileriye dönük olarak satış fiyatlarının bildirimine ilişkindir ve istenilen bilgiler hakkında TRK'ya düzenli bildirimde bulunulmasını öngören TRK'na karşı üstlenilmiş yükümlülüklerdir[109]; bazı koşullar ise örneğin taraflar arasında kabul edilmiş olan devralma anlaşmasında yer alan rekabet etmeme koşulunun süresinde bir indirim[110] ya da belirli bir zaman sınırının aşılmaması[111] veya anlaşmalardan bir münhasırlık şartının çıkarılması gibi tarafların birbirlerine karşı olan yükümlüklüklerini ilgilendiren koşullardır [112].

Kurul, piyasaların *ex-ante* (ihlal ortaya çıkmadan önceden) denetlenmesi için özelleştirme süreci sırasında izlenecek usullere ilişkin bir Tebliğ[113] yayınlamıştır. Buna göre eğer devralma işlemi, özelleştirme işlemi ise, Kurul devralmaya ilişkin görüşünü karardan önce özelleştirme gerçekleştiren Kuruma ilettiğinden taraflar özelleştirme yoluyla devralamaya izin verilmesinde belirli koşullar olup olmayacağını büyük ölçüde öngörebilir.

Özelleştirme dışındaki birleşme ve devralmalara ilişkin olarak ne Kanun ne de tebliğler, Rekabet Kurulu tarafından belirlenmesi muhtemel koşulların önceden taraflarla müzakere edilmesine yönelik bir hüküm içermektedir. Böyle bir usulün olmamasının sakıncası tarafların devralmaya ilişkin olarak bütün müzakereleri tamamladıktan ve hatta işlemin kapanışını gerçekleştirdikten sonra, bu işlemlin akıbetini değiştirebilecek ya da gerçekleşmemesine neden olacak bazı koşullarla karşı karşıya kalabilmeleridir. Rekabet Kurulu'nun, tarafların daha önce Rekabet Kurumu ile gözden geçirmediği/müzakere etmediği/tartışmadığı belirli koşullarla izin verdiği kararları bulunmaktadır. Rekabet Kurulu'nun **METRO/MİGROS**[114] ve **FİBA BANK/BENKAR** Kararları[115] bu tür örneklerdendir. Oysa tarafların devralma işlemlerine ilişkin olarak ne gibi koşullar olabileceğinden, işlem tamamlanmadan önce haberdar olmuş olmaları veya Rekabet Kurumu ile tartışma imkanı bulmuş olmaları halinde kendi aralarında müzakereleri buna uygun olarak yapabileceklerine olanak sağlar.

Buna karşılık tarafların, her zaman söz konusu birleşme veya devralmaya ilişkin görüşlerini tartışmak için ilgili uzmanlar ile gayriresmi bir toplantı yapma imkanı bulunduğunu söylemek de mümkündür. Ancak bunun tamamen gayriresmi bir süreç olması, her olay için ve tüm dairelerde tutarlı ve aynı şekilde uygulanamaması ve kesinlikle Kurul için bağlayıcı olmaması nedeniyle, Rekabet Kurulu'nun izin kararında sürpriz bir koşulla karşılaşmamaları için, böyle bir usulun Kanun'da açıkça belirlenmesi şirketlerin yararınadır. Bu konu kılavuzlarla da düzenlenebilir. Ancak ne Rekabet Kanunu'nda böyle bir usul yer

---

109 Örneğin Rekabet Kurulunun 05-88/1229-358 sayılı ve 29.12.2005 Rockwood Kararı.

110 Örneğin Rekabet Kurulu'nun 03-72/874-373 sayılı 10.11.2003 tarihli ÇEAŞ Kararı.

111 Örneğin Rekabet Kurulu'nun 03-57/671-304 sayılı 15.08.2003 tarihli HSBC/BENKAR Kararı; Rekabet Kurulu'nun 03-04/43-16 sayılı 16.01.2003 tarihli ISISAN Kararı.

112 Rekabet Kurulu'nun 01-44/433-111 sayılı 18.09.2001 tarihli FİBA/BENKAR Kararı.

113 Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında 1998/4 sayılı Tebliğ.

114 Rekabet Kurulu'nun 57/424-52 sayılı 19.03.1998 tarihli METRO-MİGROS Kararı.

115 Rekabet Kurulu'nun 01-44/433-11 sayılı 18.09.2001 tarihli FİBA/BENKAR Kararı.

almakta ne de Rekabet Kurumu'nun bu yönde yeknesak bir idari uygulaması vardır. Dolayısıyla Rekabet Kurulu'nun getirebileceği olası koşulları öngörebilmeleri açısından, Rekabet Kurumu'nun mevcut kararları ışığında örneğin rekabet etmeme koşullarına yönelik olarak, hangi hallerde nasıl bir sınkoşul öngörülebileceğine ilişkin kılavuz yayınlaması ve teşebbüslerin de anlaşmalarını buna göre hazırlamaları yararlı olacaktır.

Yukarıdakine ek olarak, izin için yapılan bildirim kamuya duyurulmamaktadır. Böylece örneğin, bu devralmaya ilişkin itirazları olan veya piyasaya ilişkin bazı yararlı bilgileri olanlar da bu karardan ancak yayınlandığında haberdar olmaktadır. Hukuki açıdan, meşru bir menfaati olduğunu ispatlayabilen üçüncü kişilerin böyle bir kararı dava etmesi mümkündür. .Ancak ilgililerin bilgi sağlayabilmesi açısından, bildirimi takiben TRK'nın böyle bir bildirim yapıldığını duyurması tavsiye edilebilir. Bu durumda bilgi toplama süreci yalnızca tarafların sağladığı bilgilerin değil, işlemden etkilenen taraflarca sağlanan bilgilerin de bulunmasını sağlayacaktır, zira bugün TRK çoğunlukla tarafların sağladığı piyasa verilerine dayanmaktadır.

Halihazırda bir bir bildirimin değerlendirilmesi için Kanun'da belirlenen süreler, yukarıda yer alan önerilerin uygulanması için yetersizdir. Hem üçüncü kişilerin bildirimden yayımlama yoluyla haberdar edilmesi hem de taraflara Kurul kararında belirebilecek muhtemel koşulları tartışma veya en azından öngörme fırsatı verilmesi, bir yasa değişikliği önerileceği zaman dikkate alınabilir.

2003 yılında, en çok birleşme ve devralma başvurularında bulunulan sektörler kimyasallar, kimya ürünleri ve petrokimya ürünleri olarak sıralanabilir. Birleşme veya devralmanın her iki tarafının da yabancı şirketler olduğu önemli sayıda başvuru bulunmaktadır[116].

Rekabet Kurumu'nun Birleşme ve Devralma Kararları (1999-2004)*

YIL	Koşulsuz izin verilen işlemler	Koşullu izin verilen işlemler		İzin verilmeyen işlemler
		Asli	Yan	
2004	98	4	5	0
2003	72	3	6	0
2002	53	1	5	2
2001	42	2	2	0
2000	48	2	1	0
1999	24	1	0	0
Toplam	337	13	19	2

*Tablo özelleştirme işlemleri sırasında incelenen birleşmeleri içermektedir.

Kaynak: Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 14, Türkiye, 2005.

[116] *Rekabet Kurumu'nun 2003 yılı için 5. Yıllık Raporu, 2004 Ankara, s. 8.*

II. TÜRK REKABET HUKUKUNUN KURUMSAL YAPISI

Serbest piyasa ekonomisinin olduğu ülkelerin çoğunda, modern yönetişimdeki reformların asıl bileşenleri düzenleyici kurumlardır. Bu kurumlar, enerji ve telekomünikasyon gibi ağ özellikleri gösteren sektörler ile finansal hizmetler ve radyo-televizyon yayıncılığı gibi düzenli denetimi gerektiren belirli sektörler de dahil olmak üzere, önceden tekelci olan veya kamu mülkiyetinde bulunan sanayilerde rekabetin yerleştirilmesi sırasında giderek artan bir şekilde kullanılmaktadırlar. Bağımsız düzenleyici kurumlardan beklenen fayda, siyasilerin piyasaya müdahalesinin engellenmesi ve aynı zamanda düzenlemeye tabi teşebbüslerin özel çıkarlarından korumaktır. Bağımsızlığın aynı zamanda şeffaflık, istikrar ve deneyimler ışığında yerine getirilmesi beklenir. Yerli ve yabancı yatırımlar anlamında piyasalarda rekabetin getireceği ekonomik faydaların düzenleyici kurumların olduğu sektörlerde daha fazla olması beklenmektedir.

Rekabet hukuku ve politikasının uygulanması özerk, ayrı bir kurum olarak TRK'ya verilmiştir. 5 Kasım 1997 itibarıyla Rekabet Kurulu TRK teşkilatını oluşturmuş ve Kurul bunu bir Tebliğ ile duyurmuştur. Aynı tarihte, bu tarihten daha önce çıkarılan tebliğlerin de yürürlükte olduğu hatırlatılarak Rekabet Kurulu faaliyete başlamıştır.

Kurumun görev ve yetkileri ile *de jure* (kanunen) belirlenen özerkliğine ilişkin güçlü teminatlar 4054 sayılı Kanun'a dayanmaktadır. Aşağıda tartışılacağı gibi, TRK'nın kurumsal yapısı birçok açıdan uluslararası alanda da takdir edilmektedir. Yakın tarihli OECD raporu TRK'dan *"Kurum Türkiye'nin en etkili ve en iyi idare edilen kurumlarından biri olarak bir ün kazanmıştır"* şeklinde bahsetmektedir[117].

2.1. TRK'nın Yapısı

TRK'nın mevcudiyetinin nedeni olan rekabet kavramı, Türk iş çevrelerinin büyük kısmına hakim olan güdümlü ve işletme kültüründeki geleneksel "dayanışma" anlayışına kökten bir değişiklik getirmiştir. Bu çelişki, -eğer hedeflenen buysa- rekabet politikasının çağdaş rekabet ilkeleri temelinde bir öncelik olarak kabul edilmesi gereken bir politika olarak tanınmasının, kaydedilen iyileşmelere rağmen, çok kolay bir şekilde başarılamayacağını düşündürmektedir. TRK bu kültürü yerleştirmek için yeterli hukuki/kurumsal donanıma ve güce sahiptir, ancak bu gücü kullanmakta girişken davranmadığı zamanlar da olmuştur.

TRK, kendisine Kanun ile mali ve idari özerklik tanınan bağımsız bir kurumdur ve herhangi bir başka idari kurumdan talimat almamaktadır. Kurum,karar alma organı konumunda olan ve yedi üyeden[118] oluşan Rekabet Kurulu, Başkanlık ve Hizmet Birimlerini içermektedir[119]. Rekabet Kurulu'nun üyeleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlığın, Yargıtay'ın, Danıştay'ın, Üniversitelerarası Kurul'un ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin gösterdiği adaylar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanır[120]. Tüketici örgütleri tarafından gösterilen bir aday bulunmamaktadır ki bu, özellikle Kanun'dan faydalanan nihai taraf olan "tüketiciler" için oldukça önemlidir.

---

[117] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 2.*

[118] *4054 sayılı Kanun'un 22. Maddesinde değişiklik yapan 5388 sayılı Kanun.*

[119] *Bakınız: Kanun'un 21. Maddesi ve Ek II'deki Kuruluş Şeması*

[120] *Kanun'un 22. Maddesi.*

Hükümet, yakın dönemde özerk kurumlar için toplu bir reform kanunu olarak tanımlanabilecek bir kanun taslağı hazırlamıştır. Bu taslak TRK ile diğer bağımsız kurumlar için de geçerli olacaktır. Bu taslakta yer alan öneri tüm çok üyeli kurullardaki koltuk sayısını azami yediye indirecek ve üyeleri yeniden görevlendirme olasılığı olmaksızın tek bir altı yıllık dönem ile sınırlandıracaktır. Diğer taraftan, Komisyon'un Düzenli Rapor'u bu Kanun Taslağı'nın "Rekabet Kurumu'nun faaliyetlerine olası siyasi müdahalelere ilişkin endişeler yarattığı" sorununa işaret etmektedir.

Öte yandan iş çevreleri daha fazla Kurul üyesinin çevrelerinde mesleki deneyime sahip kişiler arasından seçilmesini tercih ederken, akademik çevreler ve meslek kuruluşları, rekabet hukuku ve politikası alanında daha fazla kişisel deneyime sahip kişiler arasından Kurul üyesi seçilmesini önermektedir. Hükümet'in özerk kurumlara ilişkin kanun tasarısı aday gösterme ve görevlendirmeye ilişkin tüm gücü hükümete verecek, ancak görevlendirilenlerden en az bir tanesinin hukuk alanında, bir tanesinin de ekonomi alanında ve bir tanesinin de kurumun asli konularında kişisel deneyime sahip olması koşulu aranacaktır. Buna göre Hükümet her görevlendirme için, görevlendirilen kişinin yasal kriterleri nasıl karşıladığını bildiren bir açıklama hazırlamak zorundadır[121].

2.2. TRK'nın Görev ve Yetkileri

Rekabet hukukunun uygulamaları açısından, hukuki yollara başvurmak suretiyle rekabet hukukunun uygulanması, teşebbüsler bakımından gecikme, masraf ve belirsizliğe neden olmamalıdır. Bu nedenle TRK idari yükü ve aşırı iş yükünü hafifletmeli, piyasalarda daha etkili denetim için personelin daha etkin kullanılmasını sağlamalıdır.

TRK'nın karar alma organı olarak Rekabet Kurulu'na, bir bildirim, şikayet veya Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın talebi üzerine, veya re'sen harekete geçme yetkisi verilmiştir[122]. Görev ve yetkilerini yerine getirirken Rekabet Kurulu'na çok kapsamlı inceleme ve araştırma yetkileri verilmiştir. Bu amaçla, Rekabet Kurulu tarafından yetkilendirilen rekabet uzmanlarına teşebbüslerin defterleri ve diğer kayıtlarını inceleme, kopya alma, yazılı ve sözlü açıklama isteme ve soruşturmaya tabi teşebbüslere ilişkin olarak yerinde incelemeler yürütme yetkisi verilmiştir[123]. Kanun'daki son değişiklik ile[124] soruşturulan teşebbüsün yerinde incelemeye ve dolayısıyla uzmanlara karşı çıkma riski olduğu durumlarda, soruşturma ancak mahkeme kararı ile yürütülebilecektir.

---

[121] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 18.*

[122] *Kanun'un 40. Maddesi.*

[123] *Kanun'un 14. ve 15. Maddeleri.*

[124] *4971 sayılı 1 Ağustos 2003 tarihli Kanun.*

Rekabet Kurulu Nasıl Harekete Geçebilir?

i) İddia edilen sınırlamanın yasaklanmasında meşru menfaati olanların **ŞİKAYETİ** üzerine
ii) Rekabet kıısıtlamadan haberdar olan birinin **İHBARI** üzerine
iii) **Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın talebi** üzerine
iv) **Re'sen**

Kanun ve tebliğler, rekabet uzmanlarının görev ve yetkilerinin sınırları ve nasıl kullanılacağı konusunda hüküm içermemektedir. Rekabet uzmanlarının görevleri ve bunların sınırlarına ilişkin, soruşturmaların yürütülme biçiminden kaynaklanan birçok tartışma vardır. Bu nedenle, rekabet uzmanlarının soruşturma yetkilerine ilişkin olarak Kanun'un daha şeffaf ve tutarlı bir şekilde uygulanmasını teminen, bu yetkilerin nasıl kullanılacağına dair çerçeve Kanun'da belirlenmeli veya bu konular Rekabet Kurulu tarafından çıkartılacak bir tebliğ ile düzenlenmelidir.

Rekabet Kurumu Kanunun ihlali halinde teşebbüsler hakkında para cezasına veya süreli cezasına hükmedebilir[125]. Ancak, Kanun gereğince Kurul'un cezanın takdirinde dikkate alınan unsurları kararında belirtmesi gerekmekle birlikte, Kurul'un bu unsurları ve/veya ihlal nedeniyle teşebbüs hakkında hükmedilen para cezasının cironun yüzde kaçına tekabül ettiğini göstermediği kararlarına rastlamak da mümkündür. İdari para cezası öngören kararlarda bu unsurların bulunmamasının tutarlılık ve şeffaflık ilkelerinin uygulanması üzerinde olumsuz bir etkisi vardır. Üstelik bu, teşebbüslerin para cezasına ilişkin kararı dava etmeleri halinde savunma haklarını da olumsuz etkileyecektir[126]. Ayrıca bu uygulama TRK'nın uygulamalarında şeffaf olması gerektiğine ilişkin olarak da eleştirilmektedir. Kurul para cezalarının hesaplanmasına ilişkin ilkelerin neler olduğunu bir kılavuz çıkararak göstermelidir. Ayrıca Kurul'un kararları, para cezalarının hesaplanması ve bunlara ilişkin olarak dikkate alınan unsurlar açısından tutarlı ve teşebbüsler için aydınlatıcı olmalıdır.

Şeffaflık bakımından, yukarıda belirtilen para cezalarının gerekçelendirilmesine ek olarak, dikkate alınması halinde TRK için şeffaflık standartlarını iyileştirecek başka bir husus daha bulunmaktadır. Rekabet hukukunda konuyla ilgili Danıştay kararlarının tamamı RK veya Danıştay tarafından yayınlanmamaktadır. Danıştay'ın bazı kararları yayınlamakla birlikte bunlar bazı örnek kararlar olup bütün mahkeme kararlarını kapsamamaktadır. TRK da yıllık olarak yayımlanan Rekabet Raporunda sadece Danıştay kararlarının bir listesini yayınlamaktadır. Bundan başka TRK'nda piyasalara ilişkin çok geniş yelpazede bilgi ve veri bulunmaktadır ki bunlar değerli bir kaynak oluşturmaktadır. Bu bilgi Rekabet Kurumu tarafından değerlendirilerek örneğin sektör çalışmalarında, birçok amaca yönelik rekabet politikası odaklı raporlarda temel olarak kullanılabilir. Bu çalışma sırasında bu tür düzenli istatistiksel bilgilerin de eksik olduğu gözlenmiştir ve bu durumun iyileştirilmesi gereklidir.

Kanunda bir pişmanlığa ilişkin bir hüküm öngörülmemiş, Rekabet Kurulu da bu hususu bir tebliğ ile düzenlememiş ya da kararlarında buna yer vermemiştir.. Rekabet Kurumu, AB Komisyonu'nun pişmanlık konusundaki yaklaşımını izlemeyi hedefliyorsa, teşebbüsler, Rekabet Kurulu tarafından çıkarılacak kılavuzla bu konuda bilgilendirilmelidir.

---

[125] *Kanun'un 16-19. Maddeleri.*

[126] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 24.*

Rekabet Kurulu, gerekli gördüğü hallerde geçici tedbir kararı alma yetkisine sahiptir. Kurul, bugüne kadar 8 tedbir kararı almıştır[127]. Bunların bir kısmına karşı daha önce iptal davası açılmış ve bu kararların yürütülmesi Danıştay kararı ile durdurulmuştur[128].

Konuyla ilgili yaklaşımında ciddiyetini ve yoğun ilgisini göstermek bakımından TRK sadece en ciddi kartellere gösterdiği dikkati sürdürmek ve hatta bunu arttırmakla kalmayıp, özellikle yoğun ekonomik analizlerin yapıldığı inceleme ve soruşturma tekniklerinin kullanıldığı olaylara eğilmeğe de hazırlıklı olmalıdır.

Kurul kararlarını yayımlanmasına ilişkin olarak, uzun bir süredir gerekçeli kararları bazen bir yıldan uzun bir gecikme ile yayımlamıştır. Bu gecikme yalnızca iş dünyasından gelen ciddi eleştirilere konu olmakla kalmamış, para cezalarının icrasına ilişkin hükümlerdeki değişiklikler Kanunun uygulanması konusunda ciddi belirsizliğe yol açmış bve bu konuda tartışmalara neden olmuştur. Bugün nihai kararların büyük kısmı yaklaşık 30 gün içerisinde yayımlanmaktadır.

2.3. Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi

Rekabet Kurulu'nun geçici tedbir, para cezası ve süreli cezasına ilişkin kararları ile tüm nihai kararlarına karşı yargı yoluna gidilebilir ve görevli yargı yeri Danıştay'dır[129].

Bu yıla kadar, Danıştay 10. Dairesi Rekabet Kurulu kararları aleyhine açılan iptal davalarına bakmış, Danıştay Kanunu'ndaki yakın tarihli bir değişiklikle, bu yılın başından itibaren, TRK da dahil düzenleyici kurumların kararlarının yargısal denetimi konusunda Danıştay'da yeni bir Daire (13. Daire) oluşturulmuş ve göreve başlamıştır. Yine de bu daire yalnız rekabet hukuku ile davalara bakmakla görevlendirilmiş bir ihtisas mahkemesi değildir, bu mahkeme tüm düzenleyici kurumların kararlarının yargısal denetimini yapacaktır. Yalnız Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimini yapmakla görevlendirilmiş bir ihtisas mahkemesi olmasa da, bu konuda ayrı bir daire kurulmuş olması en ideal çözüm olarak değerlendirilemese bile kararların yargısal denetimi bakımından atılmış ciddi bir adım olarak kabul edilebilir. Yüksek mahkemenin iş yükü göz önüne alındığında kararları daha sonra Danıştay'da temyiz edilebilecek bir idare mahkemesinin görevlendirilmesi de alternatif olarak uzun vadeli çözümlerden biri olarak düşünülebilir.

1999'dan 2004'e kadar[130], toplam 744 nihai kararın yaklaşık % 45'ine karşı Danıştay'da iptal davası açılmıştır. Kararların neredeyse tamamı, Danıştay tarafından, usule ilişkin nedenlerle iptal edilmiştir[131]. Rekabet Kurulu kararlarına karşı Danıştay'da

---

[127] *Rekabet Kurulu'nun basın bildirilerine ilişkin olarak.*

[128] *Danıştay, ilk derece mahkemesi olarak Rekabet Kurulu'nun kararlarını gözden geçirme yetkisine sahip olan, Türkiye'deki en yüksek İdari Mahkemedir.*

[129] *Kanun'un 55. Maddesi.*

[130] *2005 yılında Danıştay Rekabet Kurulu kararlarının büyük kısmını (Kurul henüz iptal edilen kararların kesin sayısını halka açıklamamıştır.), soruşturan Kurul üyesinin Kurul'un kararlarına katılımı ve oy vermesinin genel bir hukuk ilkesi olan Mahkemenin tarafsızlığı ve bağımsızlığı ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle bozmuştur. Bu iptal kararlarının ardından, Rekabet Kanunu'nun ilgili hükümleri 5388 sayılı 02.07.2005 tarihli Kanun'un 3. Maddesi ile Danıştay'ın iptal gerekçesine uyacak biçimde değiştirilmiştir.*

[131] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 24.*

açılan ve sonuçlanan davaların akıbetine ilişkin bir liste bu rapora bir ek olarak (Ek I) sunulmuştur[132] -- [133].

TRK'nın önceliği, şüphesiz Kanun'un etkili bir şekilde uygulanması olmalıdır. Rekabet Kurulu kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması, Eylül 2004'teki yasa değişikliğine kadar yasal bir gereklilikti[134]. Bu, yalnızca Kurul kararlarının şeffaflığı açısından değil, aynı zamanda kamunun bilgilendirilmesi açısından da büyük önem taşımaktadır. TRK, kamuyu ve işletmeler rekabet politikası ile rekabet hukukunun uygulanmasının etki ve faydaları hakkında eğitmek için uygulamalarını ve gerekçelerini kesinlikle yayınlamalıdır. Aynı zamanda, TRK'nın yalnızca Kanun'un *ex post* (sonradan) uygulanmasına ilişkin kararlarını değil, özelleştirme sürecinde de ilgili kamu kurumlarına verilen görüşlerinin de yayınlaması takdir edilmelidir ki bu, bir yönden rekabet savunuculuğuna ilişkin görevlerinin bir parçasıdır.

2.4. Rekabet Kanunu İhlallerinin Özel Hukuk Bakımından Sonuçları

Rekabet mevzuatının tam olarak uygulanabilmesi, Rekabet Kurumu'na verilen yetki ve görevlere ek olarak teşebbüslerin birbirlerinin piyasadaki adımlarını izlemeleri şeklinde, kendi kendilerini kontrol mekanizması da oluşturulmalıdır ki bu, rekabet kültürü ile yakından ilişkilidir.

Rekabet politikasının başarısı ve sürdürülebilirliği, sadece rekabet ilkelerinin büyük ölçüde düzenleyici politikalarla daha iyi şekilde bütünleşmesiyle değil, rekabet hukuku kurallarının kamu otoritesi (olan Rekabet Kurumu) tarafından ve özel hukuk alanında da uygulanarak daha etkin uygulanması sağlanmalıdır. Rekabet hukukunun TRK tarafından uygulanması, (rekabet ihlalleri nedeniyle) zarar görenlerin doğrudan mahkemelere başvurarak tazminat talepleriyle adliye mahkemelerine başvurabilmeleri sağlanmalıdır. Kanun, Kanunun ihlali halinde özel hukuk davaları açılmasına imkan tanımaktadır.

Rekabet ihlali ile zarar gören tarafların birçok seçeneği olmalıdır. Kurul'un başvurusunu reddetmesi veya başvurusu üzerine gerekli tedbirleri almaması halinde sözkonusu taraf Danıştay'dan Kurul'un ilgili kararının iptalini talep edebililer. Soruşturmalar ve para cezaları ile gerekli olduğu yerlerde diğer tedbirlere ek olarak, Rekabet Kanunu, Kanun'un ihlaliyle zarar gören taraflara tazminat davası açabilme imkanı tanımaktadır. Kişilerin daha etkili davalar açabilmelerini sağlayarak ve devletin diğer kurumlarına da rekabeti korumak için sorumluluk vermek rekabet politikasının kurumsal temelini genişletmek gerekli ve yararlıdır.

1999'dan bu yana Rekabet Kanunu kapsamında yaklaşık 30 dava açılmıştır, ancak henüz bu nedenle açılan özel hukuk davalarında tazminata hükmedilebilmesi için Kurul'un bir ihlal olduğu hakkında karar verilmesinin şart olup olmadığı tartışmalıdır[135]. Mahkemelerin, özel hukuk alanında yargılamada ciddi gecikmeler olduğu yönündeki genel

---

[132] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 26'dan alınmıştır.*

[133] *Danıştay, 2005 yılında daha önemli sayıda TRK kararını, aynı zamanda Kurul üyesi de olan soruşturma heyeti başkanının katılımı ve oy kullanmasının hukukun genel ilkelerine ve Kurul'un bağımsızlık ve tarafsızlığına aykırı olması nedeniyle iptal etmiştir. Bu kararlar üzerine Kanun'un ilgili hükümleri, Kurul üyesinin soruşturma heyeti başkanı olması durumunu ortadan kaldıracak bir düzenleme yapılarak değiştirilmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 5, 10, 16, 22, 35, 43, 44, 51. Maddelerinde değişiklik yapan 5388 sayılı 2.7.2005 tarihli Kanun.*

[134] *22.09.2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5234 sayılı 17.09.2004 tarihli Kanun'un 29(b) Maddesi.*

[135] *Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 28.*

sorunu da akılda tutulduğunda, özel hukuk alanında adliye mahkemelerinde açılan davaların sayısı, kişilerin henüz Kanunun tazminat talepleri ne ilişkin hükümlerinden yeteri kadar haberdar olmadığına da işaret etmektedir. Adliye mahkemelerinden gelen dosyaların sayısına (29) ve adliye mahkemeleri önündeki davaların sayısına (30) bakarak basit, ancak yanıltıcı bir sonuca varılabilir. Ancak TRK'nın elinde TRK'ya mahkemelerden havale edilen soruların esasına dair bir kayıt bulunmamaktadır. Bu nedenle mahkemeler tarafından Rekabet Kurumuna sorulan soruların niteliği ve mahkemelerde açılan davaların da niteliği konusunda daha derinlemesine bir analiz yapabilecek bilgilere ulaşmak mümkün olamamıştır.

2.5. Geçersizlik, Üç Katına Kadar Tazminat Davaları

Kanun'da, 4. Madde'de öngörülen yasağa aykırı olan tüm işlemlerin geçersiz olacağı ve tarafların bu anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesini talep edemeyecekleri açıkça belirtilmiştir[136].

Kanun, bu anlaşmaların geçersizliğinin yanı sıra, aynı zamanda bu gibi anlaşmalar nedeniyle zarar görenlere Kanun'u ihlal edenler tarafından tazminat ödenmesini hükme bağlamıştır[137]. Zararın tarafların anlaşması, kararı veya ağır ihmali nedeniyle oluşması halinde yargıç, tarafların talebi üzerine, zararın üç katı ya da zarara neden olan teşebbüsün eline geçen ya da geçecek olan karın üç katı oranında bir tazminat belirler. Burada Kanun ABD antitröst hukukundaki "üç katı tazminat davasından" etkilenmiştir[138]. Tazminata ilişkin hükümleri ile Kanun, genel olarak Türk hukuk sistemine ve özel olarak da Türk tazminat hukukuna yeni bir kavram getirmektedir. Yine de bu hükümlerin nasıl uygulanacağı, rekabet hukukunda "ağır ihmalin" ne anlama geleceği halen tartışmaya açıktır ve mahkemelerin bu hususlarda henüz kararı bulunmamaktadır.

Kanun uyarınca, Rekabet Kurulu'na bir şikayet etmiş olsun veya olmasın, taraflardan birinin adliye mahkemelerinde dava açarak tazminat talep etmesi halinde yargıç, Kanun'un yukarıda bahsedilen tazminat hükümlerini uygulayabilir. Bu, henüz Rekabet Kurumu tarafından yürütülen bir soruşturma olmasa dahi, ihlal nedeniyle zarar görenler için zararın telafisini sağlamak ve Kanun'un mevcut ve gelecekteki ihlallerini caydırma amacını da taşımaktadır.

2.6. Görevli Mahkemeler

Adliye mahkemelerinde açılan tazminat davalarında verilen kararlar Yargıtay'da[139] temyiz edilebilecektir. Mahkemelerin bir davayı sonuçlandırmasının yaklaşık iki yıl sürdüğü dikkate alındığında, 4054 sayılı Kanun'dan kaynaklanan tazminat taleplerinin, bekletici mesele yapılarak TRK'ya havale edilmesinin bu süreci daha da geciktirmesi nedeniyle, tazminat davalarının daha da uzun süreceği sonucuna varılabilir. Bu nedenle, yukarıda belirtildiği gibi, TRK adli yargı organlarından bekletici mesele yoluyla gelen taleplere ilişkin sorulara/davalara öncelikli konular olarak yanıt vermelidir.

Kanun, adliye mahkemelerinde bir tazminat davası açmadan önce TRK'na başvurulmasına yönelik bir ön şart gerektirmemektedir. Ancak uygulamada, Yargıtay bir

---

[136] *Bakınız: Kanun'un 56. Maddesi.*
[137] *Bakınız: Kanun'un 57 ve 58. Maddeleri.*
[138] *Gellhorn, E., Kovacic W.E., s. 461-464.*
[139] *Yargıtay: Türk Hukuk Sisteminde medeni hukuktaki en yüksek temyiz mahkemesi.*

tazminat talebine bakan ilk derece mahkemesinin Rekabet Kurulu'nun (4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğine dair[140]) kararı alınana kadar davayı bekletmesini gerektirmektedir.

İlk bakışta Yargıtay'ın bu kararı, Kanun'un tek elden yorumlanmasında tutarlılığı sağlayabilmenin lehine görülebilir, zira bu şekilde her olayda Kanun ihlalleri yalnız Rekabet Kurulu tarafından belirlenecektir. Ancak Yargıtay'ın bu kararı aynı zamanda, bu durum Kanun'da açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen, TRK'na Kanunun ihlalleri konusunda karar vermeye yönelik bir tekel tanımaktadır. Dolayısıyla, eğer gerçekte amaç TRKna böyle münhasır bir yetki vermek değilse, ihlalin niteliğine göre bir ayrım yapılabilir. Hakim durumun kötüye kullanılmasının varlığı, bu husus bir uzmanın görüş ve araştırmasına başvurmadan belirlenemeyebilir ki böyle bir olayda bu uzman TRK olabilir. Ancak Mahkeme tarafından bir anlaşmada rekabeti açıkça bozan bir hükmün varlığı ve etkisi konusunda, TRK'nın görüş ve kararına gerek olmadan, kolaylıkla analiz yapılabilir ve karar verilebilir. Dolayısıyla mahkemeye getirilen tüm davalara ilişkin olarak öncelikle Rekabet Kurulu'nun karar vermesi gerekli değildir. Mahkeme kendi takdiri ile TRK'nun ihlale kara vermesi için RK'nun kararını bekletici mesele yapabilir. Bugüne kadar adliye mahkemelerinden TRK'na yapılan 29 başvuru olmuştur. Bu davaların sonuçlarını takip etmek, TRK'nın uygulamaları arasında olmadığından, TRK'nın ilgili soruya verdiği cevabın mahkemenin kararını nasıl etkilediğini incelememiz de mümkün olmamıştır.

Rekabet Kanunu'nun özel hukuk alanında uygulanmasındaki eksikliklerden biri de yargı organlarının konuyla ilgili uzmanlığının eksikliğidir. Rekabet Hukuku yalnızca avukatlar ve idari kurumlar için değil, yargı organı için de yenidir. Adliye mahkemelerinin mevcut iş yükü ile birlikte değerlendirildiğinde, mahkemeler, iddiaların ardındaki olguları soruşturmak ve ekonomik bir analiz yapmak için gerekli donanıma sahip değildir. Bu, rekabet hukukunun özel hukuk alanında uygulanmasında ve kararlarda tutarsızlığa neden olabilir. Dolayısıyla Adalet Bakanlığının yargıçlar için özel olarak tasarlanmış seminer, eğitim programları, projeler hazırlanmalıdır. Yargıçların yanısıra geçtiğimiz yıl Ankara'da avukatlar arasında yapılan bir anket[141], avukatların henüz 4054 sayılı Kanunda öngörülen süreçlerden bütünüyle haberdar olmadıklarını göstermiştir. TRK'nun Ankara Barosu ile birlikte seminerler düzenlenmesine yönelik girişimleri ve bu konuda Baro ile yaptığı işbirliği, TRK'nun kamunun bilgilendirilmesine ilişkin görevlerine örnek olması için burada not edilmelidir.

III. REKABET SAVUNUCULUĞU

1990'ların sonu ve 2000'lerin başında TBMM, enerji ve telekomünikasyon gibi bir dizi sektörlerde ciddi etkileri olan özelleştirme, deregülasyon ve piyasa reformları gerçekleştirmiştir. Bu uygulamalar o sektörlerde rekabet hukuku ve politikasının uygulanması açısından da etki yapmış ve yapmaya da devam edecektir.

Kanunda TRK ile diğer idari kurum ve kuruluşlar arasındaki ilişkiler hakkında bir hüküm olmadığından, bu durum rekabet politikalarını etkili biçimde teşvik etmenin önünde bir engel oluşturabilir. Ayrıca sanayi ve yatırımlarla ilişkili olan ve tarihsel olarak da rekabete açık olmayan piyasalarda rekabeti bozucu davranışları desteklemiş olması mümkün olan otoriteler her zaman çok güçlü olmuş ve güçlü olmaya da devam edeceklerlerdir.

---

[140] *Yargıtay 19. Dairesi'nin Etibank hakkındaki kararı.*

[141] *Haziran-Temmuz 2004 tarihlerinde, Bağdagül Kaya (Uzman Yardımcısı, EPDK) ve Çiçek Gürkan (LLM, Avukat) tarafından Gamze ÖZ'ün gözetiminde gerçekleştirilen ve sonuçlarıyla birlikte Ankara Baro Dergisinin 2006 sayısında yayımlanmış olan araştırma çalışması. Araştırmanın amacı Ankara Barosu'na bağlı avukatlar arasında Rekabet Hukuku'na ilişkin bilinci yansıtmaktır. Bu amaçla araştırmacılar 160 avukatla görüşmüştür.*

Rekabeti doğrudan veya dolaylı olarak engelleyebilecek olan yalnızca idarenin işlemleri değildir; TBMM'nin de Rekabet Kanunu'ndan daha önce ya da sonra yürürlüğe giren yasaları da, piyasaların rekabetçi yapısı üzerinde olumsuz etki yapabilir. Yasama tasarrufları ve idari kararlar, rekabet politikası ile tutarlı olmalıdır. TRK uzmanları tarafından yürütülen bir çalışma, rekabet mevzuatı ile çatışan hükümlere[142] sahip olduğu düşünülen yasama tasarrufları ve idari işlemlerin bir listesini oluşturmuştur. Rekabet Kurumu'nun Kanun'a aykırı oldukları gerekçesiyle bu idari tasarruflara Danıştay'da huzurunda dava açması mümkündür. Ancak bugüne kadar Rekabet Kurumu böyle bir dava açarak bu sürecin uygulanmasını talep etmemiştir.

Her durumda, ya Rekabet Kurulu'nun bir karar almasından önce ya da ilgili yasada değişiklik yapılmasından önce, bu yasama tasarrufu veya idari kararların rekabet süreci üzerindeki etkileri ile gerekçelerinin çok dikkatli incelenmeleri ve değerlendirilmeleri gereklidir. Rekabet Kurumu, her iki durumda da ya ilgili tarafların böyle bir politika kararının ön müzakere aşamasına katılımını teşvik etmek suretiyle önceden ya da eğer bir kanun değişikliği yapılacaksa, Rekabet Kurumu'nun görüşü alınmak suretiyle bir işbirliği usulünün merkezinde olmalıdır.

Sektörel bakanlıklar kendi görev alanlarındaki sanayilerde etkili rekabet koşullarını (belki temel kanunlarında yapılacak değişiklikler aracılığıyla) oluşturmaya yardımcı olmaktan ve (ilgili sanayileri rekabetten korumak yerine) TRK ile birlikte etkili uygulamayı sağlamaktan sorumlu olmalıdır. Sektörel düzenleyici kurumlar, TRK'nın kurulması ve faaliyete geçmesinden sonra oluşturulduğu için, bu kurumlar kuruluş kanunlarından bazıları genel, bazıları daha detaylı bir biçimde ilgili pazarlardaki rekabete ilişkin hükümler içermektedir.

Sektörel düzenleyici kurumlarla rekabet kurumları arasındaki ilişkide kurumsal tasarımın ne olması gerektiğine ilişkin olarak, birçok ülkede sadece rekabet hukukuna dayanma seçeneği tercih edilmemiştir, çünkü bir piyasayı sadece rekabetçi bir piyasaya yöneltmek için sürekli izleme ile sürekli giriş düzenlemeleri ve fiyat düzenlemeleri gereklidir. Rekabet politikası temelde *ex post* (sonradan) iken sanayi politikası öncelikli olarak *ex ante* (önceden) ve süreklilik arz etmektedir.[143]. Bu nedenle, tercihen yasal tedbirler aracılığıyla, iş birliğine esas alındığı bir yol bulmak önemlidir. Rekabet Kurumu tarafından verilen Görüşler ve kurumlar arası ilişkilere yönelik Protokol, RK ile diğer düzenleyici kurumlar arasındaki işbölümü ilkelerinin anlaşılmasını sağlamaktadır.

Rekabet politikası sektörel düzenleyicilerin genel politikaları ile bütünleştirilmelidir. Bunun ilkeleri ve analizi, ekonomik ve toplumsal düzenlemelerin kalitesini değerlendirmek için bir referans noktası oluşturmanın yanı sıra rekabetin kendisini koruyan kanunların uygulanmasını da motive etmektedir. Mal veya hizmetlerin daha önce kamu sektörü tarafından sağlandığı sektörlerde rekabetçi piyasalara geçişe yönelik hareket, çıkar çatışmaları sorununu da göz önüne sermektedir. Türkiye'de de bazı sektörlerde Devlet aynı piyasa içerisinde hem oyuncu hem de düzenleyici olmuştur.

---

[142] *Ekdi, B.; Öztürk, E.; Ünlü, H.; Ünlüsoy, K.; Çınaroğlu S.; Rekabet Kuralları ile Uyumlu Olmayan Mevzuat Listesi (I), Rekabet Dergisi Sayı 9, s. 46-72.*

[143] *Düzenlenen Sektörlerde Antitröst Uygulatması Çalışma Grubu, 3 No.lu Alt Grup: Antitröst kurumları ve düzenleyici kurumlar arasındaki ilişkiler (Interrelations Between Antitrust And Regulatory Authorities), Üçüncü ICN Yıllık Konferansı'na Sunulan Rapor, Seul, Nisan 2004 (bundan sonra "ICN Çalışma Grubu Raporu" olarak anılacaktır).*

Bağımsız düzenleyicilerin de risklere karşı bağışıklığı yoktur zira "yapısal değişimi yavaşlatabilir" ve sektörler arasındaki uyumu engelleyebilir ya da kurumsal katılıklara yol açabilirler. Aynı zamanda, özellikle de rekabet politikası konusunda, hükümet politikaları ve eylemlerinde bölünmeye katkıda bulunabilirler. Elbette, rekabet savunuculuğu yalnızca idari kurumlar ile TRK arasındaki ilişkilerden ibaret değildir. Bundan daha geniş bir kapsamı vardır. Yine de, bu konudaki girişimleri ve toplumun her seviyesinde yerleşik bir rekabet kültürü oluşturulmasına ilişkin katkısı nedeniyle TRK Kamu kurumlarının çoğuna kıyasla mükemmel bir örnek olarak gösterilebilir.

Yine de tekelci bir sektörden veya yoğun bir şekilde düzenlenen piyasa yapısından rekabetçi bir sektöre doğru değişim gösteren sektörlerin düzenlenmesi ile sanayi düzenleyicileri ve rekabet kurumları arasındaki iş birliği/koordinasyon yöntemlerinin Hükümetin ve düzenleyici kurumların gündeminde olacağı görülmektedir. Diğer her yerde olduğu gibi Türkiye'de de düzenleyici faaliyetler kültürü yansıtmaktadır, bu yüzden hızla değişemeyebilirler. Regüle edilen piyasalar aynı derecede rekabete tabi olan homojen bileşenler değillerdir. Bu sanayiler, özelleştirmeden önceki sanayi yapısı, piyasa boyutu ve dinamikleri, düzenlemeye ilişkin özellikler gibi birçok etkene bağlı olarak, farklı rekabet seviyelerine ulaşma kabiliyetine sahiptir.

Aynı zamanda herhangi bir ele geçirilme riskinden de muaf değillerdir. Bununla birlikte bağımsız bir kurumun hesap verebilirliği kurumun oluştuğu sırada kendiliğinden gerçekleşmemektedir, Parlemento ve Hükümete rapor verilmesi ile yargısal denetim gibi usule ve esasa ilişkin kurallarla geliştirilebilir. Dolayısıyla uygulama, sadece düzenlemenin yazılı halde olmasından *de jure* (kanunen) daha önemli hale gelir. Yukarıdaki nedenlerle, diğer idari kurum ve kuruluşlarla TRK arasındaki ilişki ve bunların rekabet politikasına karşı tutumu rekabet savunuculuğunda ve genelde rekabet politikasının uygulanmasında en büyük rolü üstlenecektir.

Rekabet savunuculuğunun başarısı bir rekabet örgütünün, örneğin rekabet kurumu tarafından verilen görüşlerin ilgili düzenleyici kurumun düzenleme ve politika oluşturma faaliyetleri sırasında dikkate alınıp alınmamasına ilişkin olarak, diğer düzenleyici kurumları etkileme kabiliyetine bağlıdır. Bağlayıcı önerilerde bulunabilme olanağı düzenlenen sanayilerde etkili bir savunuculuk yöntemidir. Genel olarak, Rekabet Kanunu bu tür bağlayıcı görüşler için bir temel oluşturmamaktadır. Ayrıca, TRK'nın özelleştirme süreci kapsamında sunduğu görüşler de bağlayıcı değildir. Bu nedenle TRK tarafından özelleştirme sürecinde sunulan görüşler, yalnızca Rekabet Kurulu'nun kamu mülkiyetindeki malın devredilmesine onay veren nihai kararında yansıtıldıklarında bağlayıcı hale gelmektedir. Yine de TRK TBMM'nin yasama tasarruflarına ve İdari tasarruflara ilişkin görüşünü yayınlamaktadır. Rekabet Kurumu tarafından özellikle özelleştirme süreci sırasında verilen Görüşler ekte sunulmuştur **(EK IV)**.

Rekabet savunuculuğu konusunda farklı yargı çevrelerinde geçerli farklı sistemler bulunmaktadır. Ancak her olayda rekabet kurumlarının düzenleyici kurumları etkileme kabiliyetleri kurumsal ve siyasi duruma bağlı olarak ciddi biçimde değişiklik gösterebilir. Bazı rekabet kurumları rekabeti bozacak mevzuatı incelemek konusunda özel olarak olarak yetkilendirilmiştir[144].

---

[144] *1998 tarihli Güney Afrika Rekabet Kanunu, Rekabet Komisyonu'nun "mevzuat ve kamu düzenlemelerini gözden geçirmesini ve rekabetçi olmayan davranışlara izin veren tüm hükümlere ilişkin Bakanlık'a rapor vermesini" gerektirmektedir, Whish R.; Rekabet Hukuku (Competition Law), s. 21'deki 10. dipnot.*

TRK tarafından başarıyla yürütülmelerine rağmen savunuculuk faaliyetlerinin iyileştirilmesi gereklidir. Diğerleri arasında birincil sorun düzenleyici kurumlar ile açık ve etkin diyalog olduğundan, danışma süreci iki taraflı işlemelidir; yani genel görüş ve kılavuzları yayınlamadan önce TRK da görüş almalıdır. Aynı zamanda bu Proje'nin temelini oluşturan ulaşım ve telekomünikasyon, enerji ve hızlı sirküle eden mallar gibi daha doğrudan düzenlenen sektörlerde TRK politika önerileri geliştirmek için çalışma grupları oluşturabilir ve/veya bunlarla birlikte çalışabilir.

Gelecek yıllarda, düzenleyici kurumların da ilgili pazarları düzenleme konusunda deneyim kazandığı durumlarda rekabet savunuculuğunun başarısı bu düzenlenen sektörlerde değerlendirilebilir[145].

TRK, aynı zamanda şeffaflığı artıracak rekabetçi bir ortam yaratmayı amaçlamalı ve uygun olduğunda tüketici birliklerinin karar alma sürecine katılımını dikkate almalıdır.

Bakanlıklar ve Özelleştirme İdaresi gibi diğer idari kuruluşlar kendi yetki alanları içindeki sanayilerde etkili rekabetin koşullarını oluşturmaya yardım etmekten (belki temel teşkil eden kanunların revizyonu yoluyla) ve etkili uygulamayı sağlamak için (sanayileri uygulamaya karşı korumak yerine) TRK ile koordinasyona gitmekten sorumlu olmalıdır.

Olağan süregelen faaliyetlerine ek olarak Rekabet Kurumu halkta rekabet politikasına ilişkin bilinci ve ilgiyi artırmayı amaçlayan faaliyetler yaratmalı ve bunları teşvik etmelidir. Rekabet hukukunun aksine Rekabet Politikası, kuralların ihlalini cezalandırmayı değil, rekabetin etkili işlemesini sağlamayı temel öncelik olarak belirlemelidir. Kendisini rekabet politikasından münhasır olarak sorumlu gördüğü için, Rekabet Kurumu ileriye dönük biçimde davranmaya ve savunuculuk rolü ile uyumu sağlamaya devam etmelidir.

Genel ekonomik politika bağlamında rekabeti etkileyen konuları tartışmak ve bunlar hakkında net biçimde karar vermek için bir forum oluşturulması hayati önem taşımaktadır. TRK rekabet politikasının değerlendirilmesinden ve uygulanmasından sorumlu birincil kurum olarak görülmelidir. Bu, TRK'nın siyasi yönlendirmeden bağımsızlığını korurken, politika oluşturulmasında daha merkezi bir rol almasına izin verilmesini gerektirecektir.

Diğer bakanlıkları kendi yargı çevreleri içerisinde rekabete ilişkin zorlanmaları ortadan kaldırmaktan sorumlu hale getirmek de rekabet politikasının kapsamını genişletecek ve önemini yeniden vurgulayacaktır. TRK'nın merkezi sorumluluğunu sürdürmek için, uygulama hususlarının hızla bu kuruma havale edilmesi açısından, bakanlıklar ile Sanayi ve Ticaret Odaları veya TOBB veya TÜSİAD gibi sivil toplum örgütleri de TRK ile koordinasyon içinde faaliyet göstermek konusunda sorumlu tutulabilir. Rekabet genel müdürlüğüne sahip Sanayi ve Ticaret Bakanlığı gibi bakanlıklar, TRK ile birlikte çalışarak sanayiye uyum yükümlülüklerine ilişkin tavsiyelerde bulunabilir.

Bu uygulamanın önemli bir gecikmenin ardından başlamış olmasına rağmen, TRK kararlarını yayınlayarak şeffaflık için birçok önemli adım atmıştır. Buna ek olarak TRK, aynı zamanda, bilfiil kararlarına dayanarak ve halka incelediği olayları açıklama yolları oluşturarak ayrıntılı, güncelleştirilmiş kılavuzlar çıkartmalıdır. Bu, işlerinin Kanun kapsamındaki yükümlülüklerini anlamalarında yardımcı olmakla kalmayacak, rekabet uygulamasının nasıl kamunun çıkarlarını koruduğunu göstererek halk desteği yaratacaktır. Ayrıca akademik

[145] *Bu fikrin alındığı ve böyle bir değerlendirme için kullanılan yöntemlerin bulunabileceği çalışma: Düzenlenen Sektörlerde Rekabet Savunuculuğu: Başarı Örnekleri (Competition Advocacy in Regulated Sectors: Examples of Success), Nisan 2004, Uluslararası Rekabet Ağı 2004 Yıllık Konferansı, Kore.*

çalışmalar ile halka açık tartışmalar için daha fazla geçerli ham malzeme oluşturmak suretiyle sağlam hukuki ve ekonomik politikaların geliştirilmesini teşvik edecektir.

Telekomünikasyon, enerji gibi halihazırda düzenleme sürecinde olan piyasalarda yalnızca rekabet hukukuna dayanma seçeneği tercih edilmemiştir, zira bir piyasayı tekelden rekabetçi bir piyasaya yöneltmek için sürekli izleme ile sürekli giriş düzenlemeleri ve/veya fiyat düzenlemeleri de gereklidir.

Sanayi düzenlemesi birincil olarak *ex ante* (önceden) ve süregelmekte iken rekabet politikasının *ex post* (sonradan) olmasına karşın, hem düzenleyici kurumların kararı (tarifeler gibi) hem de Rekabet Kurulu'nun kararları[146] yargı çevresine ilişkin bazı sorunların ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

Hangi model seçilirse seçilsin, geniş bir model çeşitliliği bulunmaktadır. Bu iş gücü paylaşımının iki kurum arasında nihai olarak çözüme ulaşmış olarak görüldüğü hiçbir ülke bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu kurumlar arasındaki ilişki, ilgili kanunlarda açıkça tanımlanmalıdır. Kanunda açıkça tanımlanmaması halinde, TRK ile düzenleyici kurumların görev ve yetkileri arasında sorunlu bir örtüşme ortaya çıkması mümkündür.

Örneğin Avustralya'daki uluslararası uygulamaya bakıldığında, Rekabet Kurumu'na belirli belirli sektörlerde ekonomik düzenlemeyi yürütmek üzere yetki verilmiş ve personel sağlanmıştır. İngiltere'de ise düzenleyici kurumlar Adil Ticaret Ofisi ile müşterek yargı çevrelerine sahiptir. Öte yandan ABD'de sanayi düzenleyicilerine kendi sektörlerinde rekabet hukukunun tamamını veya bir kısmını uygulamaya yönelik bir tekel tanınmıştır. Uluslararası deneyim, sektör ve rekabet düzenleyicileri arasındaki etkileşimin kurumsal yaklaşımlar ile yönetilebileceğini göstermektedir: sektörel düzenleyici kuruma veya rekabete öncelik vermek ya da her iki düzenleyici arasında müzakere yapılmasını zorunlu kılmak gibi.

Ekonomik olarak rekabet hukukunun öncelik kazandığı hallerde, sektörel düzenleyici, özellikle teknik hususlardaki ulusal avantajı sayesinde halen, rekabet kurumuna düzenlenen sektördeki anlaşmaların rekabete ilişkin etkilerinin analizini yürütmede yardımcı olma rolünü üstlenebilir. Hem sektörel düzenleme hem de rekabet hukukunun uygulanmasına yönelik tek bir kurum kullanılması da başka bir yaklaşımdır[147].

Türkiye'de rekabetin korunması, pazara giriş kuralları ekonomik düzenlemelerden ayrılmıştır ve bu nedenle bu iki grup politikanın tutarsız, yatırımdan vazgeçirecek şekilde uygulanmasından kaçınmak için iş birliği ve koordinasyon gereklidir. İki kurumun istekliliği temelinde geçerli olmasına karşın TRK ile diğer kurumlar arasındaki ilişkiyi ya bir protokol (telekom sektöründe olduğu gibi) ya da Başbakanlık'ın Bildirgeleri aracılığıyla gayriresmi iş birliği düzenlemektedir ki bu yöntemlerin ikisi de TRK'na zorunlu bir danışma öngörmemektedir.

Aşağıda, çeşitli iş birliği biçimleri ile tutarsız uygulamalardan kaçınma araçları[148], bu gibi olasılıklara ilişkin Türk rekabet hukuku ve uygulaması kapsamındaki mevcut durum ile birlikte gösterilmiştir. Bu çalışma, sekiz ülkenin farklı iş birliği modellerine ilişkin uygulama ve deneyimlerinin bir sonucudur. İş birliği tipini takiben ilgili iş birliği biçimini uygulayan

---

[146] *Rekabet Kurumu'nun ÇEAŞ ve Dolaşım kararları böyle bir vakaya örnektir.*

[147] *Uluslararası Rekabet Ağı, Düzenlenen Sektörlerde Antitröst Uygulatması Çalışma Grubu, 3 No.lu Alt Grup: Antitröst kurumları ve düzenleyici kurumlar arasındaki ilişkiler, Seul, Nisan 2004, s. 5.*

[148] *Uluslararası Rekabet Ağı, Düzenlenen Sektörlerde Antitröst Uygulatması Çalışma Grubu, 3 No.lu Alt Grup: Antitröst kurumları ve düzenleyici kurumlar arasındaki ilişkiler, Seul, Nisan 2004, s. 6.*

ülkeler de örnek olarak verilmiştir. Türkiye'deki mevcut durum ışığında, her iş birliği modeli bakımından Türkiye'de durumun ne olduğuna ilişkin bir veri de sağlanmıştır; bununla, ilgili kurumlara farklı iş birliği yolları için seçenekler sunulması hedeflenmiştir. Aşağıda belirlenen seçeneklerden bazılarının ilgili kanunlardan kaynaklanan yasal/yapısal kısıtlamalar nedeniyle hemen uygulanması mümkün değildir, ancak bazıları rekabet savunuculuğunun gelişimine katkıda bulunabilir.

Çeşitli yargı çevrelerinde uygulanan iş birliği biçimleri üç ana başlık altında toplanmıştır.

1. Gayriresmi ve zorunlu olmayan iş birliği teknikleri
2. Görev ve yetkilerin sınırlarının belirlenmesi
3. Organize iş birliği

1. Resmi ve Zorunlu Olmayan İş birliği Teknikleri

1.1. Çeşitli Bilgi Alışverişi

a) Resmi olmayan temaslar ve fikir alışverişi: Her ülkede yaygın olarak uygulanmaktadır. Türkiye için de geçerlidir.

b) Temasa geçilecek kişilerin belirlenmesi (kurum düzeyinde): Yaygın olarak uygulanmaktadır. Türkiye'de düzenleyici kurumlarda, temasa geçilebilecek (düzenlemeye ilişkin sektörel rekabet müdürlüğü gibi) ilgili birimler vardır. Ayrıca, TRK uzmanları, ilgili uzmanlarla gayri resmi olarak da görüşebilirler.

c) Gerekli durumlarda sanayi uzmanlarının atanması: Avustralya. Türkiye'de geçerli değildir.

d) Görüşülmekte olan bir konuyu değerlendirmek için düzenli veya konuya özel toplantı: Avustralya, Kanada, Finlandiya, Almanya. Türkiye'de TRK ve TK arasındaki Protokole göre uygulanabilir.

e) Ortak çalışma gruplarının (Finlandiya) ya da kurumlar arası görev güçlerinin (ABD) oluşturulması: Türkiye'de geçerli değildir.

f) Halkın bilgilendirilmesi: Her ülkede yaygındır.

1.2. Personelin Eğitimi ve Görevlilerin Karşılıklı Değiştirilmesi

a) Düzenleyici kurumlara ait personelin bir süre rekabet otoritesi tarafından istihdam edilmesi ya da tam tersi: Finlandiya, Almanya. Türkiye'de geçerli değildir.

b) Eğitim konusunda iş birliği ve hizmet içi eğitim: Her ülkede yaygındır.

c) Görevlilerin kurumsal ve çapraz olarak değiştirilmesi: Avustralya. Türkiye'de geçerli değildir.

2. Görev ve Yetkilerin Sınırlarının Belirlenmesi

2.1. Çekimserlik

a) Çakışmayı önleyebilmek amacıyla lider durumdaki yetkili kurumun *de facto* görevlendirilmesi: Ör: Kanada, Ontario elektrik sektörü: Rekabet Bürosu'nun politikası, sanayideki bir düzenleme organının uygulama eylemine tabi olan rekabete aykırı eylemlerle ilgili olarak rekabet kanununu uygulamamaktır. Türkiye'de geçerli değildir.

b) Yeterli rekabet olduğunda sanayideki düzenleyici kurumun düzenleyici otoritesini uygulamaktan çekilmesi: Kanada telekomünikasyon ve elektrik piyasaları. Türkiye'de geçerli değildir.

c) Belirli bir davranış için, sektörel düzenleme niteliğinde bir dayanak olduğu zamanlarda rekabet kanununu uygulamamaya karar vermek: Almanya'da telekomünikasyon piyasalarında kötüye kullanma uygulamaları. Türkiye'de de geçerlidir.

2.2. Yargılama Hakkının, İş Birliğinin ve Koordinasyonun Sınırlarının Kanunla Belirlenmesi

a) Görevlerin kanun tarafından açıkça sınırlandırılması: Fransa, Almanya, Japonya. Türkiye'de geçerli değildir.

b) Kurumlararası ilişkilerle ilgili hükümet kararı: Japonya. Türkiye'deki yeni Taslak Kanun Başbakan'ın müdahalesini önermektedir.

c) İlgili kurumların rolleri ile sorumluluklarının tayin edilmesi ve koordine edilmesine yönelik ilkeleri Rekabet Otoritesinin sürdürmesi. Kanada. Türkiye'de geçerli değildir.

d) İş birliğiyle ilgili ortak kılavuz çıkarmak Japonya. Ortak beyannameler: Brezilya, Kanada, ABD. Bu belgeler iş birliğinin operasyonla ilgili ilkelerini aydınlatmayı amaçlamaktadır. TRK'nın ve özellştirme yapacak kurumunun görevlerini ortaya koyan, özelleştirme sürecinde takip edilecek ilkeler ve usulle ilgili Tebliğler. TRK ve TK arasındaki Protokol de, uygulamada geçerli olmamasına rağmen, bu tür bir araç olarak kabul edilebilir.

2.3. Federal Düzenleme Mantığı: Türkiye'de geçerli değildir.

3. Örgütlü İşbirliği

3.1. Görüş Bildirme, Sözlü Savunmalara Katılma ve Tercihe Bağlı Dosya İletme Hakkı

a) Rekabet otoritesinin görüş bildirme veya sektörel düzenleyici kuruma açıklama yapma veya uzman raporu verme: Brezilya, Kanada, ABD, Almanya. Başbakanlık devlet dairelerinin konuyu TRK'ya göndermesini ve TRK'nın görüşünü almasını gerektiren iki tebliğ yayınlamıştır. TRK da çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirmektedir.

b) İncelemelere muhtemel bir alternatif olarak düzenlemeye ilişkin sözlü toplantılara katılım: Kanada'da telekomünikasyon sektöründe. Türkiye'de geçerli değildir.

c) İhtiyari görüş ve bildirimler: Brezilya, Fransa ve ABD. Kural olarak, TRK yalnızca talep edildiği takdirde ilgili sektördeki otoriteye doğrudan görüş bildirmektedir. TK, TRK'nın görüşünü isteyebilir.

3.2. Ortak İşlemler

Birbirini tamamlayan uzmanlık alanından faydalanmak için ortak işlem yapma olanağı: Almanya. Türkiye'de geçerli değildir.

3.3. Zorunlu Anlaşma, Görüş Alışverişi ve Bildirimler

a) Bir rekabet otoritesinin sektörel düzenleyici kuruma temin ettiği, zorunlu danışmanlık raporları: Brezilya, ABD Bankacılık sektörü. Özelleştirme kararından önce TRK'nın görüşü zorunludur.

b) Diğer kurumun görev ve yetkisi alanında olan incelemenin zorunlu olarak bildirilmesi: Kanada, Fransa, Almanya. Türkiye'de geçerli değildir.

c) Pazar tanımı ile ilgili kararlar ve pazarda hakim durum ile ilgili çıkarımlar için Rekabet Otoritesinin onayını alma yükümlülüğü: Almanya, Türkiye'de geçerli değildir.

d) Zorunlu görüş alışverişi ve bildirimler: Avustralya, Brezilya, Fransa, ABD. Tartışmalı olmasına rağmen, Telekomünikasyon Kanunu'na göre TK'nın görüşü alınmalıdır. Ayrıca özelleştirme süreci esnasında zorunlu bir havale de mevcut olup, bu özelleştirmenin onaylanması için [gerekli olan] bir bildirimdir.

3.4. İstişare Takvimi: Düzenleyici kurum veya rekabet otoritesinin diğer kuruma rapor ya da görüş bildirmek için verdiği süre kısıtlı olabilir: Fransa, Almanya, ABD. Türkiye'de bu, hem özelleştirme sürecinde hem de TK ile TRK arasındaki Protokol'ün uygulanmasında geçerlidir.

3.5. Dava Yolu

a) Her iki otoritenin de kararlarına karşı dava yolu aynı mahkemeye gönderilmektedir: Fransa. Danıştay 13. Dairesi, Rekabet Kurumu'nun ve düzenleyici otoritelerin kararlarının yargısal denetimini yapmaya yetkili olduğu için bu durum Türkiye'de de geçerlidir.

b) Görüşler arasında ihtilaf olduğu takdirde konunun çözümünü yargı organına bırakmak: Finlandiya. Türkiye'de Danıştay Kanunu uyarınca kamu kurumları için bir sorunu/konuyu Danıştay idari dairesine görüş almak üzere sunmak ve Danıştay'ın görüşünü talep etmek her zaman mümkün olmuştur[149]. Ancak Daire'nin görüşü bağlayıcı değildir. Yeni Taslak Kanun ilgili kurumların görev ve yetkileri konusunda ihtilaf olması durumunda ihtilafın Başbakanlık'a havale edileceğini ve Başbakanlık'ın da bu görev sorununu karara bağlanmak üzere i Danıştay'a göndereceğini belirtmektedir.

Yukarıda belirtilenlerin ışığında düzenleyici kurumlar ve TRK arasında iş birliği için öngörülen zorlayıcı olmayan tekniklerin çok kısıtlı olduğu görülmektedir. Bu tür bir iş birliği için çoğunlukla bürokratik nedenler engel olarak görülebilir. Ancak verilen örnekler göz önünde bulundurulduğunda bazı kanun gerekliliklerinin uygulanması her durumda kurumların iş birliği yapmasını zorunlu hale getirecektir.

---

[149] TRK hem bazı kurumsal konular hem de usulle ilgili kuralların uygulanabilirliği hususunda Danıştay 1. Dairesi'ne başvurmuştur: örneğin yeni Kurul üyelerinin atanmasının ve Kanunda değiştirilen hükümlerin Kurul kararlarına uygulanabilirliğinin yorumlanması.

SONUÇ

Türk Rekabet Hukuku ve Politikasıyla ilgili olarak yukarıda verilen bilgiler ışığında aşağıdaki tespit ve tavsiyeler belirtilebilir.

Öncelikle, Türk ekonomisinin kendi güçlükleri ve dinamikleri olduğu kabul edilmelidir; bu, rekabet kurallarının tek başına piyasalardaki bütün rekabete aykırı davranışları düzenleyemeyeceği ve iyileştirmeyeceği gerçeğini açıklamakta yardımcı olabilir. Tabii ki hiç kimse mevzuatın bir mucize yaratacağını ve bir gecede Türkiye'deki piyasaların bütün sorunlarını çözeceğini beklememektedir. Ancak bu Kanun'un, devamlı ve şeffaf bir uygulamayla piyasaların işleyişine ve Türkiye'deki rekabet etiğine yeni bir bakış açısı ve yeni bir boyut getireceği beklentiler arasındadır.

Yalnızca yabancı yatırım değil, genel anlamda yatırım, yasal çevrede tutarlılık ve devamlılık olmasını gerektirmektedir. Ayrıca yatırım, rekabet koşullarının yasal veya fiili ayrımcılık olmaksızın herkes için aynı olmasını gerektirmektedir. Bu nedenle Rekabet Kurumu'nun performansı ve rekabet politikası bu bakış açısıyla da değerlendirilmelidir.

Rekabet politikası, Kanunun ihlal edilmesi durumunda Rekabet Kanununun uygulanmasını ve TRK'nın, rekabet savunuculuğunun da içinde bulunduğu, ileriye dönük faaliyette bulunmasını da kapsamaktadır. Rekabet savunuculuğu, düzenlenen sanayiler ve devletin diğer yasama ve idari tasarrufları bakımından oldukça önemli hale gelmiştir. Rekabet Kanunu'nun uygulanmasında TRK, bir kısmı yukarıda bahsedilen kararlarla ilgili eleştirilere rağmen, Türk ekonomisinde iyi bir yere sahip olmuştur. Türkiye'deki Rekabet Mevzuatı büyük ölçüde AB rekabet hukukuna paraleldir. Ancak uygulamada farklılıklar olması kaçınılmazdır çünkü Türk rekabet hukuku AB hukukunun aksine hukuk sistemi içinde çok genç bir alandır ve ulusal yasal sisteminin bir parçasıdır yani çok hukuklu ve aşamalı AB hukuk sistemin henüz bir parçası değildir; bu da ulusal hukuk sisteminin genel çerçevesinin dikkate alınmasını gerektirmektedir..

Rekabet Kanununun uygulamasında TRK'na çok geniş yetkiler verilmiştir, bunun sonucunda ihlal tespit edildiğinde TRK ilgili şirketlere para cezası verebilir. Halktan ve kurumlardan destek alabilmek için Rekabet Kurulu'nun kararları, sağlam gerekçelere dayalı ve tutarlı olmalıdır. Bugüne kadar verilen cezalar Kanun'daki, cezaların tahsilatı ile ilgili, iki kez değiştirilen önceki hükümden kaynaklanmaktadır. Bugün mahkemeden yürütmeyi durdurma gelmediği sürece, Rekabet Kurulu'nun kararı gerekçeli kararın bildirilmesinden sonra nihai kabul edilir. Cezalar, ilgili taraflara gerekçeli kararın bildirilmesinden sonraki üç ay içinde ödenmelidir. Bu nedenle yürütmeyi durdurma kararı verilmedikçe, ilgili kararın iptali için mahkemede dava açılması kararın uygulanmasını durdurmaz. Rekabet Kurulu AB Rekabet Kanunu'ndaki gibi, cezaların hesaplanmasına ilişkin esaslarla ilgili kılavuz veya tebliğ yayımlamamıştır ve ceza politikasında tutarlı uygulamalar yapmadığı için eleştirilmektedir. Dolayısıyla şeffaflık amacıyla ve teşebbüslere kılavuzlarla yol gösterici olmak için Kurul'un cezaların hesaplanmasına ilişkin kılavuz yayımlaması tavsiye edilmektedir.

OECD ve AB Komisyonu gibi uluslararası kurumların belirttiği üzere TRK, şeffaflık ve etkinlik gibi uluslararası en iyi uygulamaların çoğunu izlediği için takdir edilmektedir. Kanunun değiştirilmesinde TRK'nın iyi ve kötü deneyimleri olmuştur, bunlar gelecekteki uygulamalar için göz önünde bulundurulmalıdır. Dikey anlaşmalar rejimindeki değişiklik ve genel anlamda Kanun değişikliği ile ilgili Taslak Tartışma Raporu, TRK'nın taslakları ilgili kişilerin görüşlerine açtığı ve onların fikirlerini paylaştığı ve taslağın yeterli bir süre içinde tartışılmasına izin verdiği güzel örneklerdir. Diğer taraftan Ağustos 2003'te cezaların

tahsilatına ilişkin yapılan değişiklik talihsiz bir örnektir çünkü değiştirilen 55. Madde gelen tepkiler üzerine bir yıl içinde tekrar değiştirilmek zorunda kalmıştır. Bu nedenle TRK'nın Kanun'daki her değişikliğin detaylı olarak tartışılmasına ve ilgisi olan/ilişkili tarafların görüşlerinin alınmasına izin vermesi tavsiye edilmektedir.

4054 sayılı Kanun'la verilen özerkliği TRK'nın görevlerini bağımsız ve tarafsız olarak yerine getirmesinde hayati önem taşımaktadır. Hükümetin TRK'yı ve diğer düzenleyici otoriteleri kapsayan yeni taslak kanunu TRK'nın bu yapısını korumalıdır. Özerkliğine ek olarak TRK'nın sağlıklı ve güvenilir ekonomik inceleme, sektör araştırması yapma ve sonuçlandırma ile ilgili kurumsal kapasitesi kısıtlıdır. Dolayısıyla bu kapasitenin geliştirilmesi gerekmektedir.

TRK'nın yedi yıllık tecrübesi olmasına rağmen Danıştay tarafından görülen ve sonuçlandırılan davaların sayısı Mahkeme'nin yerleşik içtihadına işaret etmemektedir çünkü davaların çoğu hala derdesttir veya usule ilişkin nedenlerle iptral edilmiştir. TRK hukuk müşavirliği hizmetleri bakımından kapasitesini artırmalıdır. Ayrıca bütün mahkeme kararları yayımlanmadığı için Mahkeme'nin içtihadıyla ilgili detaylı bir inceleme yapmak mümkün değildir. TRK rekabet savunuculuğuyla ilgili görevlerinin bir parçası olarak Rekabet Kanununun uygulanmasıyla ilgili bütün mahkeme kararlarını yayımlamalıdır. Bu Rapor'un hazırlandığı tarihte Danıştay tarafından görülen, iptal edilen, onaylanan davaların sayısı ve içeriği hala halkın erişimine açık değildir. Rekabet Kurumu, Mahkemelerin nihai kararlarıyla ilgili bu tür bilgiler dahil fakat bu bilgilerle sınırlı olmamak üzere güvenilir verilere sahip olmalıdır.

4054 sayılı Kanun zarar gören taraflar için Kanun'u ihlal edenlerden tazminat talep edebilecekleri özel hukuk yargı süreçleri öngörmektedir..Ancak TRK kararlarının sayısına kıyasla hukuk mahkemeleri huzurundaki davalar şirketlerin tazminat talebiyle ilgili fazla bilgili olmadıkları tartışmasına yol açmıştır. Ayrıca Kanunun ilgili hükümleri Türkiye'deki tazminat hukuku ve mahkemeler için yeni olan üç katı tazminat davası konusunda daha fazla tartışmaya yol açabilir. Kanun'da üç katı tazminat talebi için "*ağır ihmal"* gibi belirlenen koşullar mahkemeler tarafından yorumlanmalıdır. Rekabet Kanunu'nun hukuk mahkemeleri tarafından uygulanmasını etkileyen, yalnızca asli değil aynı zamanda usulle ilgili konulardır. Yargıtay'ın kararlarına ulaşabildiğimiz değişik daireleri, 4054 sayılı Kanun'un 6. Maddesini uygulama yetkisi olan kurumun TRK olduğuna karar vermiş ve Kanun'un ilgili maddesini uygulayan ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur. Başka bir kararda Yargıtay, dava tarafları TRK'ya şikayette bulunmamış olsa bile ilk derece mahkemesinin TRK'nın konu ile ilgili kararını beklemesi gerektiğine karar vermiştir. Bu nedenle Yargıtay tazminatla ilgili bir karar vermeden önce bir bekletici mesele yapılmasını öngörmüştür. Yargıtay'ın bu amacı, özellikle, mahkemenin herhangi bir şekilde hakim durumun varlığı ile ilgili uzman görüşüne ihtiyaç duyacağı (yukarıda bahsedilen her iki dava da 6. Madde ile ilgilidir) hakim durumun kötüye kullanılması ile ilgili davalar için uygundur. Ancak Kanun'un açıkça ihlal edildiği davalarda Mahkeme'nin konuyu TRK'ya havale edip etmeyeceği tartışmalıdır.

Yukarıda anlatılanların ışığında, özel hukuk alanındaki dava ve taleplerin gelişmesi gerektiği sonucuna varılabilir. Avukatlara yönelik seminerler düzenlenmesi için TRK'nın Ankara Barosu ile iş birliği yapması, avukatların böyle bir olanakla ilgili bilgilenmeleri için iyi bir fırsattır. Avukatlar arasında yapılan bir araştırma[150] avukatların henüz 4054 sayılı

---

[150] Gamze ÖZ'ün gözetimi altında Bağdagül Kaya (Uzman Yardımcısı, EPDK) ve Çiçek Gürkan, Hukuk Master'ı [Öğrencisi] (Avukat) tarafından Haziran-Temmuz 2004'te yapılmıştır. Bkz. Ankara Barosu Dergisi Sayı 2006/3 Yıl 64 s. 133-150. Anketin amacı Ankara Barosu'na bağlı avukatlar arasındaki Rekabet Hukuku bilincini yansıtmaktı. Bu amaçla araştırmacılar 160 avukatla bizzat görüşmüş ve anket yapmıştır.

Kanun'da öngörülen usullerle ilgili yeterince bilgi sahibi olmadığını göstermektedir. Avukatların yanı sıra hakimler de rekabet hukuku ile ilgili eğitim almalıdır. Rekabet hukuku Türkiye'de yalnızca bazı hukuk fakültelerinde seçmeli ders olarak verildiği için hukuk fakültesi mezunlarının rekabet hukuku ile ilgili bilgi sahibi olma şansları çok düşüktür. Adalet Bakanlığı (hem adli hem idari) hakimler için uygun bir programın özel olarak hazırlandığı bir proje haızrlayabilir..

TRK bir yanda piyasalarda Kanunu uygularken diğer yanda rekabet savunuculuğunu önceliklerinden biri olarak kabul etmelidir. Bunun nedeni yalnızca dünyadaki farklı yargı çevrelerinde rekabet savunuculuğunun genel bir eğilim olması değil aynı zamanda ve esas olarak rekabete aykırı durumların özellikle düzenlenen sektörlerdeki kaynağının, Rekabet Kanunu'ndan önce ya da sonra uygulamaya konan/çıkarılan yasama faaliyeti veya idari kararlardan kaynaklanabiliyor olmasıdır. Bu, yargı çevreleri arasındaki ihtilaflar veya düzenlemenin piyasaların rekabetçiliği üzerinde ters etki yapması şeklinde ortaya çıkabilir. Bu tür konular, niteliğine bakılmaksızın, Kanunda yasal olarak belirlenen veya bu şekilde olmadığı takdirde ilgili yetkililerin iradesiyle oluşturulacak belirli ölçüde iş birliği gerektirmektedir. Protokol (TK ile ilişkileri düzenleyen) ve Başbakanlık'ın (bütün idari birimlere hitaben) iki bildirgesi ve Özelleştirme İdaresi ile özelleştirmeyi gerçekleştiren kamu kurum ve kuruluşları arasındaki Tebliğlere rağmen, TRK'nın deneyimleri, TRK ve diğer kamu kurumları arasındaki iş birliğinin ve koordinasyonun en azından bir tebliğ ile düzenlenmesi gerektiğini göstermektedir.

Yarışan veya çakışan yetkiler ve paralel işlemler, artan maliyetler ile gereken sürenin artması ve ayrıca birbiriyle çelişen sonuçlara neden olurken, ihtilaflar otoriteler arasında erken kurulan düzenli karşılıklı ilişkiler yoluyla giderilebilir. Türk iş dünyasının ÇEAŞ, TURKCELL ve TELSİM Roaming (Dolaşım) kararlarında yaşadığı deneyimler bu tür vakalar için açık birer örnektir. İş birliği seçenekleri arasında belirtildiği gibi, karşılıklı ilişkilerin yazılı kurallar haline getirilmesi, bir başka yöntemdir. Ancak örtüşmeler her bir kuruma mümkün olduğunca münhasır yetkiler verilerek engellenebilir. Yine de kanunlarda bu konuda açık bir hüküm olmadığı takdirde ilgili otoriteler var olan mevzuata göre iş birliği konusunda mümkün olan en iyi çözüm/seçenek için çabalamalıdır. Yukarıda anlatılanların ışığında Rekabet Savunuculuğu Türk Rekabet Hukuku'nun önceliklerinden biri olmalıdır. Rekabet Kurumu'nun geçmişe göre daha aktif olduğu takdir edilmelidir zira Rekabet Kurumu rekabet savunuculuğuna öncelik vermektedir.

Bu bakımdan diğer ülkelerin deneyimleri önemli rol oynamaktadır. Ancak bir ülkedeki etkin rekabet savunuculuğunun sadece rekabet otoritelerinin rolleri nedeniyle değil aynı zamanda kamu yönetiminin kurumsal/yasal ilkelerinden kaynaklanan kısıtlamalar nedeniyle başka bir ülkede aynı şekilde uygulanamayacağı kabul edilmektedir. İlgili hükümet bölümleri ve rekabet otoritesi arasındaki etkileşim yapısı ve modeli yalnızca yargı çevreleri arasında değil, aynı yargı çevresi içindeki düzenleyici otoriteler arasında hatta farklı idareler altındaki aynı otoriteler arasında bile değişiklik gösterebilir. Bu nedenle bu olasılıkları göz önünde bulundurarak resmi işlemler/yasal önlemler rekabet savunuculuğunun başarısının şekillenmesinde öncelik kazanacaktır.

Rekabet hukuku ve politikasının etkin bir şekilde uygulanmasının yanı sıra devlet yardımları politikası, vergilendirme, şirketler hukuku ve haksız rekabet hükümleri, özellikle de sektöre özgü politikalar, rekabet politikasıyla yakından ilgilidir ve rekabet politikasından etkilenmektedir. Bütün bu alanlardaki yasal ve politik unsurlar bakımından ilerleme Türkiye'nin daha iyi bir rekabetçi çevreye sahip olmasını sağlayacaktır.

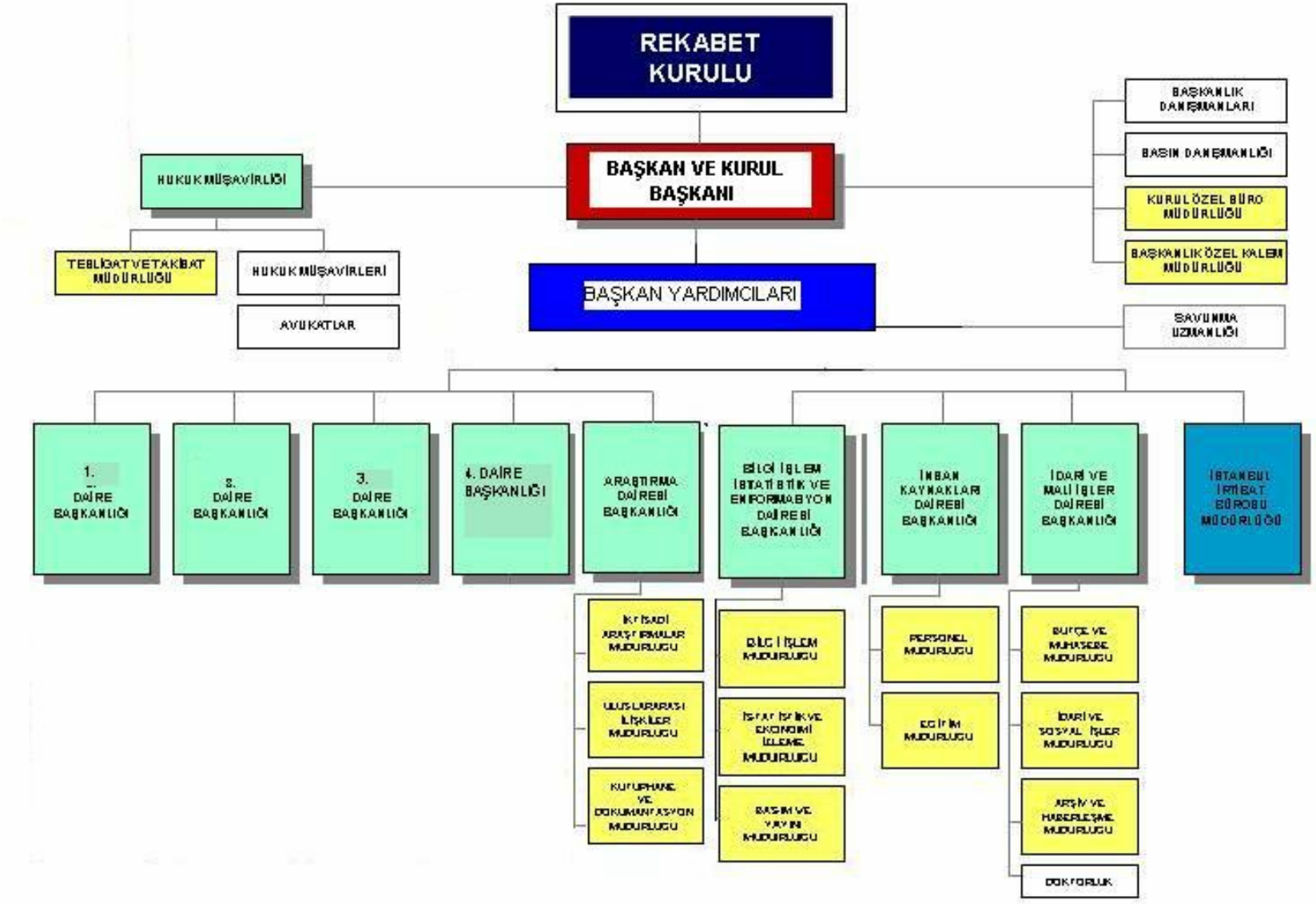
EK I

Ava Edilen Rekabet Kurulu Kararlarının Listesi

YIL	Danıştay 'da Açılan İptal Davaları						İtirazlar				
	Başlatılan	Karara bağlanan					Başlatılan	Karara bağlanan			
		Toplam	Reddedilen	İptal edilen	Kısmen İptal edilen	Reddedilen		Toplam	Geri çevrilen	İptal edilen	Reddedilen
2004	197	16	12	3	1	0	29	2	0	2	0
2003	41	38	31	6	0	1	16	4	3	0	1
2002	28	19	12	6	0	1	3	14	5	8	1
2001	43	14	3	9	0	2	11	2	0	0	2
2000	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1999	8	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0
Toplam	329	88	59	24	1	4	60	23	9	10	4

Kaynak: Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 26.
Türkiye 2005

EK II


REKABET KURULU
BAŞKAN VE KURUL BAŞKANI
BAŞKAN YARDIMCILARI
HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ
TEBLİGAT VE TAKİBAT MÜDÜRLÜĞÜ
HUKUK MÜŞAVİRLERİ
AVUKATLAR
BAŞKANLIK DANIŞMANLARI
BASIN DANIŞMANLIĞI
KURUL ÖZEL BÜRO MÜDÜRLÜĞÜ
BAŞKANLIK ÖZEL KALEM MÜDÜRLÜĞÜ
SAVUNMA UZMANLIĞI
1. DAİRE BAŞKANLIĞI
2. DAİRE BAŞKANLIĞI
3. DAİRE BAŞKANLIĞI
4. DAİRE BAŞKANLIĞI
ARAŞTIRMA DAİRESİ BAŞKANLIĞI
BİLGİ İŞLEM İSTATİSTİK VE ENFORMASYON DAİRESİ BAŞKANLIĞI
İNSAN KAYNAKLARI DAİRESİ BAŞKANLIĞI
İDARİ VE MALİ İŞLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI
İSTANBUL İRTİBAT BÜROSU MÜDÜRLÜĞÜ
İKTİSADİ ARAŞTIRMALAR MÜDÜRLÜĞÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER MÜDÜRLÜĞÜ
KÜTÜPHANE VE DOKÜMANTASYON MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ İŞLEM MÜDÜRLÜĞÜ
İSTATİSTİK VE EKONOMİ İŞLEMLERİ MÜDÜRLÜĞÜ
BASIM VE YAYIN MÜDÜRLÜĞÜ
PERSONEL MÜDÜRLÜĞÜ
EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ
BÜTÇE VE MUHASEBE MÜDÜRLÜĞÜ
İDARİ VE SOSYAL İŞLER MÜDÜRLÜĞÜ
ARŞİV VE HABERLEŞME MÜDÜRLÜĞÜ
DOKTORLUK

EK III

ÇİMENTO VE DİĞER İLGİLİ PAZARLARA İLİŞKİN
TÜRK REKABET KURULU KARARLARI

	İnceleme tarihi	Karar tarihi	Şikayetçi	İlgili coğrafi pazar	İlgili ürün pazarı	İhlal	Ciro yüzdesi olarak ceza	Dava Süreci
Çimento I	25.12.1997	17.06.1999	İzmir Ticaret Odası	Ege Bölgesi	Çimento	4. Madde	% 1	Karar usule ilişkin gerekçelerle Danıştay tarafından geçersiz sayılmıştır.
Çimento II	20.06.2000	01.02.2002	Re'sen	Marmara, Orta Anadolu ve Akdeniz Bölgeleri	Çimento	4. Madde	% 1	Karar usule ilişkin gerekçelerle Danıştay tarafından geçersiz sayılmıştır.
Çimento III	24.04.2003	02.12.2004	Müteahhitler	Ege Bölgesi	Çimento	4. Madde	% 3	Karar usule ilişkin gerekçelerle Danıştay tarafından geçersiz sayılmıştır.

Hazır Karma Beton	24.04.2003	03.12.2004	Müteahhitler	Ege Bölgesi	Hazır karma beton	4. Madde	% 1	Karar usule ilişkin gerekçelerle Danıştay tarafından geçersiz sayılmıştır.
Klinker	21.06.2003	13.01.2005	Şikayetçi: bir rakip	Akdeniz Bölgesi	Klinker	6. Madde		Karar usule ilişkin gerekçelerle Danıştay tarafından geçersiz sayılmıştır.
						4. Madde		Karar usule ilişkin gerekçelerle Danıştay tarafından geçersiz sayılmıştır.
Alçıtaşı	16.10.2003	11.12.2003	Re'sen	Ege Bölgesi	Alçıtaşı			Gerekçeli karar verilmiştir.
Çimento IV	24.03.2005	2005'te başlamıştır	Henüz bilinmiyor	Orta Anadolu, Karadeniz, Marmara, Akdeniz Bölgeleri	Çimento	4. Madde		-
Hazır Karma Beton II	24.03.2005	2005'te başlamıştır	Henüz bilinmiyor	Orta Anadolu, Karadeniz, Marmara, Akdeniz Bölgeleri	Hazır Karma Beton	4. Madde		

EK IV

Türk Rekabet Kurumu Tarafından Sunulan Görüşler
(aşağıdaki görüşlere Kurum'un web sitesinden ulaşılabilir: www.rekabet.gov.tr)

- Türkiye'deki bazı limanların özelleştirilmesi ile ilgili olarak Özelleştirme İdaresi'ne (Öİ) sunulan görüş
- TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi ile ilgili olarak Özelleştirme İdaresi'ne sunulan görüş
- Uzan Grubu'na ait Star TV'nin özelleştirilmesi ile ilgili olarak sunulan görüş
- Uzan Grubu'na ait çimento fabrikalarının özelleştirilmesi ile ilgili olarak sunulan görüş
- Uzan Grubu'na ait GSM operatörü TELSİM'in özelleştirilmesi ile ilgili olarak sunulan görüş
- Türk Telekomünikasyon Şirketi'nin özelleştirilmesi ile ilgili olarak sunulan görüş
- Enerji Piyasasını Düzenleme Kurumu ile ilgili olarak sunulan görüş
- Türk Telekom'un özelleştirilmesi ile ilgili olarak sunulan görüş
- TEKEL'in (tütün piyasasındaki devlet teşebbüsü) özelleştirilmesi ile ilgili olarak sunulan görüş
- Motorlu araç muayene istasyonlarının özelleştirilmesi ile ilgili olarak sunulan görüş
- LPG hakkında Taslak Kanun ile ilgili olarak sunulan görüş

BİBLİOGRAFYA

1. 2004 yılı Türkiye İlerleme Raporu {COM(2004) 656 Final} Brüksel, 6.10.2004 SEC(2004) 1201, s. 90-93.
2. Anık, G., "Competition Rules of Turkey" [1997] 5 ECLR 311.
3. Budak, A.C.; Rekabet Hukukunda Deliller ve İspat, Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu, 4 Nisan 2003 Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, s. 47.
4. Crotti, F./Kasman M., "Turkey's New Merger Control Legislation", [1998] 6 E.C.L.R., s. 370-379.
5. Düzenlenen Sektörlerde Antitröst Uygulaması Çalışma Grubu 3 No.lu Alt Grup: antitröst otoriteleri ve düzenleyici otoriteler arasındaki ilişkiler, Üçüncü Yıllık ICN Konferansı için Rapor, Seul Nisan 2004 (Bundan sonra "ICN Çalışma Grubu Raporu" olarak anılacaktır).
6. Düzenlenen Sektörlerde Rekabet Savunuculuğu: Başarı Örnekleri, Nisan 2004, Uluslararası Rekabet Ağı 2004 Yıllık Konferansı Kore.
7. Ekdi, B.; Öztürk, E.; Ünlü, H., Ünlüsoy K.; Çınaroğlu S.; Rekabet Kuralları ile Uyumlu Olmayan Mevzuat Listesi (I), Rekabet Dergisi Sayı 9, s. 46-72.
8. Ekdi, B.; Vertical Restraints of Dominant Undertakings which Create Market Foreclosure (Pazarda Kapatma Oluşturan, Hakim Teşebbüslerin Dikey Tahditleri), Cambridge Üniversitesi'ne ibraz edilen Yayımlanmamış Bitirme Yazısı, Hukuk Departmanı, Cambridge 2003, s. 45.
9. Gürkaynak, G.; Türk Rekabet Hukuku Uygulaması İçin "Hukuk ve İktisat" Perspektifinden "Amaç" Tartışması, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara 2003; Rekabet Politikası ve Yoğunlaşmaların (Birleşme/Devralmaların) Kontrolü, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara, Mart 2003.
10. Hoekman B. ve Holmes P.; Competition Policy, Developing Countries and the WTO, s. 2.
11. Howard M.C.; Antitrust and Trade Regulation Selected Issues and Case Studies, 1983, s. 2.
12. İnan ve Öz G.; *Turkish Competition Law and the Impact of the Customs Union Decision*, bulunduğu kaynak: Turkey and Central and Eastern European Countries in Transition Towards the Membership of the EU, yayına hazırlayan S. Togan ve V.N. Balasubramanyam, Palgrave 2001, s. 259-267.
13. Karayalçın Y; İnan N.; Aşçıoğlu Öz G.; *Unfair Trade Practices*, bulunduğu kaynak: Introduction to Turkish Business Law, yayına hazırlayan T. Ansay ve E. Schneider, Kluwer Law International, Turhan Kitabevi. Ankara, 2002. s. 103-141.
14. Khemani, S.; A Framework For the Design and Implementation of Competition Law and Policy, Dünya Bankası ve OECD, s. 3.
15. Khemani, S.; Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions, UNCTAD/DITC/CLP/Mis.25.

16. Khemani, S.; Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions, UNCTAD/DITC/CLP/Mis25.

17. Monti, M.; Proactive Competition Policy and the Role of the Consumer, 29.04.2004 tarihinde yapılan konuşma, Speech/04/212.

18. Öz G.; *"Substantive Provisions In Turkish Law in comparison to European Union Competition Law",* Birinci Uluslararası Sempozyum, Rekabet Kurumu Yayını, 5-6 Ekim 1998, İstanbul, s.163-175.

19. Öz, G.; Competition Law and Practice in Turkey, ECLR Cilt: 20, Sayı 3-Mart 1999.

20. Öz, G.; Devlet Yardımları ve Rekabet, AB'ye Tam Üyelik Sürecinde Rekabet Politikasının Rolü ve Önemi, 5 Kasım 2003 Rekabet Kurumu Yayını, s. 117-122.

21. Türkiye'deki Rekabet Hukuku ve Politikasına İlişkin Olarak Eşit Statüdekilerin Gerçekleştirdiği Gözden Geçirme, Küresel Rekabet Forumu, OECD, 27 Ocak 2005 tarihli DAF/COMP/GF(2005)4, s. 12.

22. Regulatory Reform in the Japan, The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, OECD, 1999, s. 6-10.

23. Rekabet Kurumu Yıllık Raporları, Rekabet Kurumu Yayınları.

24. "Türkiye'de Rekabet Politikasının Uygulanması 1997-2003, Ankara 2004" Rekabet Kurumu Yayını, s. 28-29.

25. Uluslararası Rekabet Ağı, Düzenlenen Sektörlerde Antitröst Uygulaması Çalışma Grubu 3 No.lu Alt Grup: Antitröst otoriteleri ve düzenleyici otoriteler arasındaki ilişkiler, Seul, Nisan 2004, s. 5.

26. Whish R.; Competition Law, Butterworths, 2004.

27. www.rekabet.gov.tr

TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REKABET ve DÜZENLEME

İzak ATİYAS
Sabancı Üniversitesi

Türk Telekomünikasyon Sektöründe Rekabet ve Düzenleme*

İzak Atiyas
Sabancı Üniversitesi

İlk Versiyon: Temmuz 2005
Revize: Kasım 2005

Özet

Türkiye'de Telekomünikasyon sektörü son birkaç yılda önemli değişikliklerden geçmiştir. Piyasada yerleşik olan operatörün sabit hat altyapısı ve ses hizmetlerindeki tekeli 2003 sonu itibariyle sona erdirilmiştir. İkincil mevzuat çıkarma konusunda geniş yetkiye sahip bağımsız bir düzenleyici kurum 2000 yılında tesis edilmiştir. Piyasada yerleşik olan operatör, 2005'te özelleştirmeye hazır durumdadır. Genel olarak, rekabetin gelişimi beklenenden daha yavaş olmuştur. Bu tebliğ, özelleştirme ve serbestleştirme ile rekabet hukukunun uygulatılması arasındaki etkileşimi inceleyerek, bunların sanayinin performansı üzerindeki etkisini analiz etmektedir. Ortaya çıkmakta olan düzenleyici çerçeveyi gözden geçirirken, bunu AB'de yaygın olanla karşılaştırmakta ve Rekabet Kurumu tarafından ele alınan temel rekabet hukuku dosyalarını ele almaktadır. Düzenleyici çerçevenin temel eksikliklerini ortaya çıkarmakta ve bunu iyileştirmek için bazı tavsiyelerde bulunmaktadır.

Yönetici Özeti

Giriş

Rekabet, Türk telekomünikasyon sektöründe yeni bir olgudur. Bu sektörü yakın zamana kadar, sabit hat kesimi devlete ait, dikey bütünleşik, yasal bir tekel olan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'den (TTAŞ) oluşmaktaydı. Mobil kesimde, 1990'ların ortalarından bu yana Türk Telekom ile gelir anlaşmaları olan iki operatör, Telsim ve Turkcell bulunmaktaydı; bu operatörler kendi fiyatlarını belirlemekte serbest değillerdi. Mobil kesim Türk Telekom tarafından kontrol edilmekteydi.

Sanayi, geçtiğimiz son birkaç yıl içerisinde önemli birtakım değişikliklerden geçti. 1998'de mobil operatörlere, gerçek bir duopol rekabet dönemi başlatmış olan imtiyaz sözleşmeleri verildi. Ek lisanslar 2000'de verildi. TTAŞ'nin sabit hat altyapısı ve ses hizmetlerindeki tekeli 2003 sonunda sona erdi ve TTAŞ'nin birkaç yıl içerisinde özelleştirileceği duyuruldu. Telekomünikasyon Kurumu (TK) 2000 yılında; tarife, ara bağlantı ve (2001'den bu yana) lisanslandırma konularında ikincil mevzuat çıkarma, uyumun izlenmesi ve uyumsuzluk durumlarında ceza verilmesi hususunda geniş yetkilere sahip olarak kuruldu.

TTAŞ'nin tekel haklarının sona ermesi ve TK'nın kurulması; rekabete, yeni hizmetlerin getirilmesine, daha fazla yatırım ve büyümeye yardımcı olacak bir ortam

* *Bu tebliğ, Rekabet Kurumu/TOBB/Dünya Bankası'na ait "Rekabet Politikası ve Türkiye'deki Yatırım Ortamının İyileştirilmesi: Sektörel/Kurumsal ve Yasal Çerçeve" adını taşıyan proje için hazırlanmıştır. Shyam Khemani, Baha Karabudak, İhsan Kulali, Toker Doganoglu, Ferhat Topkaya, Ali Demiröz, Özge İçöz, Ekrem Kalkan ve gözden geçiren iki uzmana faydalı yorumlarından dolayı müteşekkirim. Yapılan her türlü hata bana aittir.*
İrtibat: Sabanci Üniversitesi, Orhanlı, Tuzla 34956, İstanbul; izak@sabanciuniv.edu

oluşturmak için fırsat yaratan değişiklikler olarak görüldü. Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyeliği arayışının, böyle bir ortamın oluşmasını kolaylaştıracağı umut ediliyordu.

Telekomünikasyon sektöründe, iş ortamının yeni giriş veya mevcut santralin genişletilmesi şeklindeki yatırımlara yardımcı olup olmaması, bir taraftan yeni girişleri desteklerken diğer taraftan piyasada yerleşik olanların rekabete aykırı davranışlarını önleyen düzenleyici bir çerçevenin varlığına kritik biçimde bağlıdır. Böyle bir düzenleyici çerçeve, etkili olmak için potansiyel yatırımcılar tarafından adil, şeffaf ve öngörülebilir olarak algılanmak zorundadır. Çoğu ülkede, bu tür bir düzenleyici çerçeve, hem *ex-ante* (önceden) sektöre özgü düzenlemeleri hem de *ex-post* olarak (sonradan) rekabet hukukunun uygulatılmasını içermektedir. Tüm ülkelerde olmasa bile pek çoğunda, sektöre özgü düzenleyici kuruluş ile genel olarak rekabet hukukunda uzmanlaşan ayrı bir kuruluş tarafından, bunlar sırasıyla hayata geçirilir.

Bu tebliğde; rekabet, düzenleme ve özelleştirme arasındaki kesişim noktası incelenmektedir ve endüstrinin son yıllardaki gelişimine ilişkin genel bir bakış sunulmaktadır. Tebliğden çıkan temel sonuç, sanayideki rekabetin gelişiminin potansiyel olarak en rekabetçi kesimlerde bile beklenenden daha yavaş olduğudur.

Düzenleyici Rejim

Telekomünikasyon sektöründe, iş ortamının yeni giriş veya mevcut santralin genişletilmesi şeklindeki yatırımlara yardımcı olup olmaması, bir taraftan yeni girişleri desteklerken diğer taraftan piyasada yerleşik olanların rekabete aykırı davranışlarını önleyen düzenleyici bir çerçevenin varlığına kritik biçimde bağlıdır. Böyle bir düzenleyici çerçeve, etkili olmak için potansiyel yatırımcılar tarafından adil, şeffaf ve öngörülebilir olarak algılanmak zorundadır.

Türkiye'deki düzenleyici rejim, Avrupa'daki telekomünikasyona yönelik düzenleyici çerçeveden esinlenmiş olmakla birlikte ciddi ayrılıklar mevcuttur. En önemli ayrılık da lisanslandırma rejiminde yer almaktadır. Avrupa rejiminde, giriş genel izinlerle ve frekans gibi kısıtlı kaynakların söz konusu olduğu hallerde kullanım hakları ile düzenlenmektedir. Türkiye'deki sistem ise dar tanımlı faaliyetler için ayrıca münferit lisansların gerektiği, oldukça zahmetli bir rejime dayanmaktadır. Bu durum girişi güçleştirmektedir. Ayrıca bu rejim türü, potansiyel olarak lisansların tam olarak neyi kapsadığına ilişkin belirsizlikten de zarar görmekte ve hukuken anlamsız karşı çıkmaları teşvik etmektedir.

Arabağlantı rejimi, Avrupadaki uygulamaya daha yakındır. Erişim ve arabağlantı için gönüllü ticari anlaşmaları ve tarafların bir anlaşmaya varamaması durumunda ise ihtilafların çözülmesi için müdahale etmesini öngörmektedir. Erişim, şeffaflık ve maliyet yönelimi konusunda, özellikle anlamlı pazar gücüne sahip olduğu belirlenmiş operatörler üzerinde, çeşitli yükümlülükler uygulama konusunda da TK'ya imkân tanımaktadır.

TK, tarafların bir anlaşmaya varamaması durumunda uygulanacak olan Standart Arabağlantı Referans Tarifesini (SIRT- Standard Interconnection Reference Tariff) yayımlamıştır. Bu tarifeye göre piyasada yerleşik olanın sabit şebekesi üzerindeki çağrı sonlandırma bedelleri Avrupa'da yaygın olanlardan daha yüksektir. Bunun aksine, mobil şebekeler üzerindeki sonlandırma bedelleri Avrupa ortalamasından daha düşüktür. TK tarafından duyurulan arabağlantı bedellerinin mobil kesimde sabit kesime göre daha giriş yanlısı bir yaklaşımı yansıttığı görülmektedir.

Pek çok ülke, yerel lupa ayrıştırılmış erişim sağlanmasını, imkânlara dayalı rekabetin geliştirilmesinde önemli bir adım olarak görmektedir. Türkiye'de yerel lupa ayrıştırılmış erişim, 2005'in ikinci yarısında kullanıma hazır olacaktır.

Türkiye, Rekabet Kurumu (RK) tarafından uygulanmakta olan, Rekabetin Korunması hakkında ayrı bir kanuna sahiptir. RK, telekomünikasyon sektöründe, hem sabit hem de kablosuz kesimlerde piyasada yerleşik olanlarca hâkim durumun kötüye kullanılması vakalarını da içeren önemli birtakım kararlar almıştır. İlgili kanunlarda TK ve RK arasındaki yetki paylaşımına ilişkin bir belirsizlik bulunmaktadır ve bu iki kurum verimli bir ilişki geliştirememiştir. İki kurum arasındaki tamamlayıcılık derecesi düşüktür; bilgi alışverişleri çok nadir gerçekleşmekte ve gerçekleştiğinde sonuç vermemektedir. Rekabet kanunun ihlaline yönelik iddiaların TK tarafından düzenlenen alanlarda olması halinde, söz konusu davaların RK tarafından soruşturulmayacağı şeklinde bir eğilim ortaya çıkmaktadır.

Sektörün Performansı ve Yeni Rejimin Etkisi

Sektörün yakın zamandaki genel yatırım performansı düşük olmuştur. 1990'ların ortalarına kadar süren hızlı bir genişlemenin ardından, telekomünikasyon sektöründeki toplam yatırımlar yavaşlamıştır. Uluslararası Telekomünikasyon Birliği'nin verilerine göre, 1996-2002 arasında, telekomünikasyon yatırımları Türkiye'nin GSYH'sinin yaklaşık yüzde 0.26'sında kalmış ve Almanya (yüzde 0.45), Fransa (yüzde 0.46), Portekiz (yüzde 1.47), Brezilya (yüzde 1.17), Meksika (yüzde 0.70), Bulgaristan (yüzde 0.79) dâhil olmak üzere, karşılaştırma yapılabilecek tüm ülkelerden düşük gerçekleşmiştir. Karşılaştırmalı olarak, sabit kesimdeki yatırım mobil kesime göre daha düşük olmuştur. Yeni rejimin temel amaçlarından biri de, rekabetçi bir ortam yaratarak yeni yatırımları teşvik etmek olmuştur. Bu tebliğde yer alan gözden geçirmede, serbestleştirmenin ilk bir buçuk yılının, yatırımlarda önemli bir sıçrama yaratacak ortamı oluşturmadığı öne sürülmektedir.

Bir buçuk yılı aşkın, tam bir serbestleştirmenin sonrasında bile sabit hatlı telefonla iletişimdeki rekabet çok sınırlıdır. Yurtiçi uzak mesafe ve uluslararası telefon hizmetleri için lisanslar Mayıs 2004'te verilmiştir. Bununla birlikte etkili rekabet, yeni girenler için taşıyıcı seçimi (CS-carrier selection) ve önceden seçim (CPS-pre-selection) hizmetlerinin sağlanmasının yerleşik operatör tarafından, TK'nın verdiği kararlara rağmen reddedilmesi veya ertelenmesi gibi çeşitli davranışları da kapsayan etkenler nedeniyle gecikmeye uğratılmıştır. TK henüz TTAŞ'nin CS ve CPS hizmetlerini sağlayamamasına karşı hukuki çözüme yönelik olarak herhangi bir şekilde harekete geçmemiştir. Dolayısıyla, Haziran 2005 itibariyle, uzak mesafe işine girmek için mümkün olan tek yol salt yeniden satıştır.

Yerel erişim hizmetleri için rekabete henüz izin verilmemektedir. Kablo, fiber optik veya sabit kablosuz erişim (FWA-fixed wireless access) gibi alternatif yerel erişim altyapısı için lisans verilmesine ilişkin düzenleme, serbestleştirmenin ardından tam bir yıl geçmesinden sonra ancak çıkarılmış ve Ulaştırma Bakanlığı o günden bu yana lisans hizmeti ücretlerini belirlememiş olduğu için hiç lisans verilmemiştir.

Mobil piyasalarda duopol rekabet 1990'lardan bu yana mevcuttur. İlginç olansa, piyasada yerleşik olan Turkcell ve Telsim'in Türk Telekom ile bağlantısı olmaması ve kısa bir süre sonra Turkcell'in yüzde 60-70'e varan bir pazar payıyla pazarın lideri haline gelmesidir. Devlet 2000 yılında, bir tanesi bu tarihe kadarki en büyük yabancı doğrudan yatırım özelliği taşıyan ve Telecom Italia Mobile'ı da içeren bir ortak girişime, bir diğeri de mobil yavru şirket meydana getirmiş olan TTAŞ'ye olmak üzere, iki ek lisans daha vermiştir.

Devletin ve düzenleyicinin piyasada yerleşik olanlar üzerinde dolaşım yükümlülüklerini uygulama yönündeki istemlerinin, piyasada yerleşik olanlar tarafından hukuken karşı çıkmalar vasıtasıyla başarıyla engellenmiş olmasından dolayı da, yeni girişlerin Turkcell'in hâkim durumuna meydan okuyacak fazla bir etkisi olmamıştır. Nihayetinde iki yeni giren de birleşerek tek çatı altında toplanmıştır.

Sabit hat yerleşik operatörünün karşısındaki önemli bir potansiyel rakip kablo TV (CATV) şebekesidir. Bir Rekabet Kurumu kararı uyarınca, CATV şebekesi özelleştirilmeden önce Türk Telekom'dan ayrılarak devlet elindeki uydu şirketi kapsamına dahil edilmiştir. Potansiyel olarak önemli olan bu adımın, rekabeti ve alternatif erişim altyapısına yönelik yeni yatırımları teşvik etmek üzere yarattığı bu fırsat, devletin lisans vermeyi reddetmesi nedeniyle boşa harcanmaktadır.

Dolayısıyla, genel anlamda rekabete yönelik daha fazla bir eğilim olmasına karşın, rekabetin hem mevcut düzeyinin hem de gelişim hızının beklenenin altında olduğunu söylemek haklı olur.

Değerlendirme: Rekabet, Düzenleme ve Yatırım Ortamındaki Eksiklikler

Rekabetin ortaya çıkmasındaki yavaşlık düzenleyici ortamdaki yetersizlikleri yansıtmaktadır. Genel olarak Türkiye'deki düzenleyici ortam doğru yönde değişmekteyse de, değişimin hızı şimdiye kadar düşük olmuştur. Bu kısmen sektörel düzenleyici kurumun yeni olması, ciddi düzeyde bir bizzat öğrenme sürecinden geçmek zorunda kalmış olması ve yetersiz insan sermayesinden muzdarip olması ile açıklanmaktadır. TK tarafından çıkarılan yönetmeliklerde, yürürlüğe konduktan sonra ancak ortaya çıkan, istenmeyen boşluklar ve hukuki korunmasızlıklar bulunmaktadır. Bu tür bir "hatalardan öğrenme süreci" muhtemelen kaçınılmaz olmuştur.

Bununla birlikte, lisansların verilmesinde yaşanan ciddi gecikmelerde örneklendiği üzere, gecikmeler aynı zamanda Bakanlığın ve sektörel düzenleyicinin bilinçli tercihlerinden de kaynaklanmaktadır. Daha genel anlamda, telekomünikasyonda rekabeti geliştirmenin neleri gerektirdiği ya da rekabetin sağlanmasındaki gecikmelerin sebep olduğu refah maliyetlerinin boyutu Bakanlık tarafından takdir ediliyor gibi görünmemektedir. Ayrıca, Türk Telekom'un özelleştirilme ihtimali, daha fazla özelleştirme geliri beklentisi nedeniyle yetkilileri rekabetin getirilmesini yavaşlatmaya teşvik etmiştir.

Türkiye'nin düzenleyici ortamındaki temel eksiklikler şöyledir:

- Düzenleyici çerçeve, piyasada yerleşik olan operatörün rekabeti ve yeni girişi geciktirme çabalarını sınırlamak konusunda şu ana kadar fazla başarılı olamamıştır. Aslında, düzenleyici çerçevenin lisanslandırma rejimi gibi bazı özellikleri hukuken karşı çıkmalara fırsatlar yaratarak, piyasada yerleşik olanın geciktirme taktiklerine yardımcı olmuştur.
- Düzenleme hususunda ciddi belirsizlik mevcuttur. Bakanlık sanayide rekabetin gelişimi için kararlı görünmemektedir, en azından, sanayide rekabet yaratmak için neyin gerektiğini takdir ediyor gibi görünmemektedir. Sektörel düzenleyicinin kararlılığı Bakanlığın yeterince kararlı olmaması nedeniyle sekteye uğramaktadır. Aslında, Bakanlığın rekabeti daha sağlam bir şekilde sahiplenmesinin, TTAŞ'nin de rekabetin sağlanmasına karşı olan direncini azaltma ihtimali oldukça fazladır. Türk Telekom'un özelleştirme olasılığının, daha fazla özelleştirme geliri beklentisiyle, rekabetin

getirilmesini yavaşlatmak konusunda yetkilileri teşvik ettiği görülmektedir. Türkiye tecrübesi, düzenleme yetkisinin anlamlı bir resmi bağımsızlığa sahip olan bir kuruluşa verilmesi halinde bile, uygun yatırım ortamının yaratılması için siyasi sahiplenmenin hala önemli olduğunu göstermektedir.

- Düzenlemeye ilişkin karar alma süreci, bürokrasinin geri kalanına göre daha şeffaf olsa da yeterince şeffaf değildir. Mevcut rejimde, Telekomünikasyon Kurumu'nun kararlarının kamuya duyurulması zorunlu değildir; ayrıca yönetmelik ve kurul kararlarının gerekçelendirilerek desteklenmesi de zorunlu tutulmamaktadır. Bu durum, düzenleyicinin amaçlarının belirsiz kalması sebebiyle düzenlemedeki belirsizliği artırmaktadır. Yatırımcıların bakış açısıyla, düzenlemeye ilişkin takdir hakkını artırmakta ve temyiz mekanizmasına olan güveni azaltmaktadır.

- TK, düzenlemeye ilişkin belirsizliği ortadan kaldırmaya yardımcı olan yıllık çalışma planlarını düzenli olarak açıklamaktadır. Mevcut çalışma planı, yerel lupa ayrıştırılmış erişimin, numara taşınabilirliğinin hayata geçirilmesi ve pazar analizlerinin yapılması gibi önemli adımları içermektedir. Bununla birlikte, bu düzenlemelerin ne kadar etkili olacağına dair halen bir belirsizlik mevcuttur.

- Sektörel düzenleyici ve rekabet otoritesi arasındaki işbirliği yetersizdir. Bu durum faydalı bir fikir alıverişinin önüne geçmektedir.

Aşağıdakiler düzenleyici ortamda önemli iyileşmeler meydana getirebilir:

- Rekabet gündemine Bakanlık tarafından daha açık bir şekilde sahip çıkılmalıdır. TTAŞ'nin özelleştirilmesi ile politika yapıcılarının gündemi daha içten kucaklaması konusunda teşvik etmesi beklenmektedir.

- Bakanlık veya TK tarafından, hükümetin telekomünikasyon politikası alanındaki temel hedeflerini, genel hatlarıyla sektörde rekabetin gelişmesine ilişkin zorlukları ve lisanslandırma, arabağlantı, imkânlara ve hizmete dayalı giriş karşıtlığı gibi temel konularda hükümetin bakış açısını (gerekçeleriyle birlikte) ortaya koyan bir politika belgesinin hazırlanması. Bu düzenlemeye ilişkin belirsizliği azaltmaya yardımcı olacak ve hesap verebilirliği artıracaktır.

- Düzenleyici kuruluşların hesap verebilirliğinin ve şeffaflığının artması: Telekomünikasyon sektörüne ilişkin TK Kurulu kararlarının tümünün gerekçeleriyle birlikte yayımlanması.

- Lisanslandırma rejiminin sadeleştirilmesi; genel izinler ve kullanım haklarına dayalı olan, AB'ye benzer bir yaklaşımın benimsenmesi.

- Yerel lupa ayrıştırılmış erişim, alternatif yerel erişim hizmetlerinin lisanslanması, kablo altyapısının özelleştirmesi ve serbestleştirilmesi de dâhil olmak üzere, düzenleme gündemine ilişkin sonraki adımların etkili olarak hayata geçirilmesi.

- Sektörel düzenleyici ve rekabet kurumu arasında daha fazla işbirliği ve tamamlayıcılık; her birine ait rollerin açıklığa kavuşturulması ve daha güçlü diyalog kanallarının tesis edilmesi.

1. Giriş

Türkiye'de Telekomünikasyon sektörü son birkaç yılda önemli değişikliklerden geçmiştir. Piyasada yerleşik operatör olan Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ) sabit hat altyapısı ve ses hizmetlerindeki tekeli 2003 sonu itibariyle sona erdirilmiştir. Mobil haberleşme hizmetlerinde, 1990'dan beri belirli ölçüde rekabet mevcuttur; bununla birlikte, yakın dönemde yeni girişi teşvik ederek operatör sayısını artırma yönünde girişimler olmuştur. Internet hizmetleri 1990'ların ortalarından bu yana çok sayıda operatör tarafından sağlanmaktadır, yakın zamanda ise genişbant uygulamaları başlatılmıştır. Telekomünikasyon Kurumu (TK) 2000 yılında; tarife, ara bağlantı ve (2001'den bu yana) lisanslandırma konularında ikincil mevzuat çıkarma, uyumun izlenmesi ve uyumsuzluk durumlarında ceza verilmesi hususunda geniş yetkilere sahip olarak kurulmuştur. TTAŞ'nin tekel haklarının sona ermesi ve TK'nın kurulması; rekabete, yeni hizmetlerin getirilmesine, daha fazla yatırım ve büyümeye yardımcı olacak bir ortam oluşturma fırsatı yaratan değişiklikler olarak görülmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyeliği arayışının böyle bir ortam oluşturmayı kolaylaştıracağı umut edilmiştir.

Oluşturulmakta olan yeni rejim kapsamında, sanayi karışık bir performans göstermektedir. Potansiyel olarak en rekabetçi kesimlere bile rekabetin getirilmesinin pek çoklarının beklediğinden daha güç olduğu ortaya çıkmaktadır. Son kullanıcılara alternatif altyapı erişimi sağlamak bile, lisanslandırma rejimi henüz tamamlanmamış olduğu için, mümkün değildir. Mobil iletişimde yeni giriş yoluyla rekabetin iyileştirilmesi çabaları, yalnızca sınırlı bir başarıya ulaşmıştır. Geniş bant penetrasyonu çok düşüktür ve bağımsız internet servis sağlayıcıları (ISS'ler) yerleşik operatörü genişbant piyasasını açmaya zorlamak için yasal bir savaşa girmiş durumdadır. Dolayısıyla, daha fazla rekabete doğru bir yönelim mevcut olsa da, rekabetin hem mevcut düzeyinin hem de gelişim hızının beklenenin altında olduğunu söylemek yerinde olur.

Bu tebliğin amacı, Türkiye'deki telekomünikasyon sektörünün yakın zamandaki gelişimini gözden geçirmektir. Hem iktisadi teori hem de uluslararası tecrübe, telekomünikasyon sektöründe serbestleştirmenin rekabet, yatırım ve büyüme meydana getirmek için tek başına yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. Ayrıca, piyasada yerleşik olanların rekabete aykırı davranışlarını etkili bir şekilde sınırlayacak ve potansiyel giriş yapacaklara oyunun kurallarının öngörülebilir ve adil olduğu ve böyle kalacağı konusunda güven verecek bir düzenleyici ve yasal ortama da ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla bu tebliğ, özelleştirme, serbestleştirme, düzenleme ve rekabet hukukunun uygulatılması arasındaki etkileşimi ve bunların sektörün performansı üzerindeki etkisini incelemektedir. Sektörün performansı, rekabet, yatırım ve büyüme ölçümleri vasıtasıyla, uluslararası anlamda karşılaştırmalı bir bakış açısından değerlendirilmiştir. Tebliğ, TK tarafından çıkarılan düzenlemelerin tasarımını ve uygulamasını gözden geçirmektedir ve bunları AB'de yaygın olanlarla karşılaştırmaktadır. Aynı zamanda Rekabet Kurumu (RK) tarafından telekomünikasyon sektöründe alınan temel kararları da gözden geçirmektedir ve bunların giriş, genişleme ve piyasada yerleşik olanlar tarafından piyasayı kapatmanın önlenmesindeki rollerini incelemektedir.

Analiz, düzenleme ortamında ilerleme olanağı bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bu iyileştirmenin ne şekilde fiili hale getirilebileceği açık değildir. Bazı eksikliklerin düzeltilmesi kolaydır çünkü bu eksikliklerin ortadan kaldırılmaları düzenleyici kurumlara ait karar alma organlarının teşvikleri ve algıladıkları menfaatler ile bağdaşmaktadır. Başka zayıflıkların ele alınması, söz gelimi daha iyi hesap verebilirlik mekanizmaları kurarak bizzat teşvikleri

değiştirmeyi gerektirebilir. Tebliğ, karar almanın daha iyi hale getirilmesi için güçlü teşvikler sağlayabilecek bazı kurumsal tedbirler tespit etmeye çalışacaktır.

Tebliğ şu şekilde düzenlenmiştir. Bir sonraki kısım telekomünikasyon sektörüne dair kısa bir giriş yapmaktadır ve rekabetin gelişimini zorlaştıran özellikleri özetlemektedir. 3. Kısım şu anda Türkiye'de mevcut olan düzenleyici çerçeveyi genel hatlarıyla tanıtmakta ve AB'deki ile kısa karşılaştırmalar yapmaktadır. Sonraki dört kısım sırasıyla sabit hatlı telefon, mobil, internet/genişbant/kablo TV kesimlerindeki gelişmeyi gözden geçirmektedir. 8. kısım mevcut düzenleyici çerçevenin genel bir değerlendirmesini sunarken bunun nasıl iyileştirilebileceğine dair tavsiyeler ortaya koymaktadır. 9. kısım sonuç kısmıdır. Ana metinin yazılmasından sonra gerçekleşen TTAŞ özelleştirmesi ise metnin sonuna yapılan ekte özetlenmiştir.

2. Telekomünikasyon Sektörünün Gelişen Yapısı ve Düzenleme İhtiyacı

Telekomünikasyon sektörü geleneksel olarak sesli telefon hizmetlerinin sağlanmasından meydana gelmiştir. Çok sayıda şebekedense tek bir şebeke üzerinden hizmet sağlamak ortalama olarak daha ucuz olduğu için, sanayinin maliyet yapısı özellikle de yerel lup düzeyinde, güçlü ölçek ekonomileri ortaya çıkarmıştır. Bu aynı zamanda, kapsam ekonomilerini de ortaya çıkarmıştır; bu da farklı hizmetlerin (söz gelimi yerel, uzak mesafe ve uluslararası aramalar veya erişim ve iletim hizmetlerinin)[1] farklı firmalara ait farklı şebekeler aracılığıyla ayrı ayrı değil de, tek bir firmaya ait tek bir şebeke üzerinden hep birlikte sağlanmasının daha ucuz olduğu anlamına gelmektedir.[2] Dolayısıyla telefonla sesli iletim, tipik bir şekilde dikey bütünleşik tekellerce sağlanmaktaydı. Bunlar ya (Avrupa ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda olduğu gibi) kamu mülkiyeti altında idi ya da özel mülkiyet altında ancak tekelci davranışın önlenmesi için düzenlenmekteydi.

Teknolojideki değişiklikler son iki üç on yıldır sanayinin yapısını değiştirmiştir. Teçhizat maliyetleri azalırken, daha yüksek kapasitede ve daha akıllı ağlar inşa etmek mümkün hale gelmiştir. Bu değişiklikler ölçek, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinin boyutunu küçültmüştür ve rekabetin getirilmesini kolaylaştırmıştır. Piyasaya yeni hizmetler sürülmüştür ve dijital teknolojinin gelişiyle birlikte, bir zamanlar ilgisiz görünen hizmetler aynı şebeke üzerinden sağlanarak, geleneksel telekomünikasyon sektörü ve kablo TV, yayıncılık ve bilgisayar endüstrisi arasında (veya telefonla sesli iletim, veri ve içerik/eğlence arasında) bir yakınsamaya yol açmaktadır ve daha fazla rekabet fırsatı yaratmaktadır.

Rekabet potansiyeli sanayinin farklı kesimlerine göre değişiklik göstermektedir. Dolayısıyla serbestleştirmenin iletim işine imkânlara dayalı[3] giriş yapılmasına yol açması beklenmektedir (OECD 2002a). İletim hizmetleri kablolu (fiber optik) ve kablosuz (radyo gibi) bağlantılar üzerinden sağlanabilir. Bunlardan ilkinin kurulum maliyetleri daha yüksek olup kapasitesi daha fazlayken, ikincisinin kurulum maliyetleri daha düşük ama kapasitesi de düşüktür.

---

[1] Erişim ve dağıtım hizmetleri abonenin son nokta ekipmanı (telefon el cihazı, faks cihazı veya bilgisayar vs) ile yerel anahtar arasında ses ve diğer sinyallerin taşınmasını ifade eder. İletim (ana iletişim hattı veya taşıma) hizmetleri büyük anahtarlar arasında daha fazla hacimde sinyallerin (şehirlerarası ses taşınması gibi) taşınmasını ifade eder. Bakınız: OECD (2002a). Telekomünikasyon ağlarının temel yapısına dair diğer faydalı gözden geçirmeler arasında De Bijl ve Peitz (2002) ve Laffont Tirole (2000) bulunmaktadır.

[2] Bir konum ile bağ sağlandıktan sonra ek bağların kurulmasının daha ucuz hale gelmesini ifade eden yoğunluk ekonomilerinden de söz edilmektedir.

[3] İmkânlara dayalı rekabet yeni operatörün piyasada yerleşik olanların şebekesinden parçaları kiralamak yerine kendi şebekesini inşa ettiği durumları ifade eder.

Yerel erişim ve dağıtım işindeki rekabet potansiyeli daha sınırlıdır. Erişim hizmetleri de kablolu ve kablosuz bağlantılar yoluyla sağlanmaktadır. En yaygın kablolu teknoloji, abonenin bulunduğu yeri yerel santrallere bağlayan bükümlü bakır teldir. En yaygın kablosuz teknoloji ise, bir mobil el cihazı ile mobil baz istasyonu arasındaki radyo bağlantıları aracılığıyla erişimin sağlandığı mobil (cep telefonu) hizmetleridir. Yerel erişim işindeki rekabetin kapsamı talep seviyesi, nüfus yoğunluğu ve kullanılan teknolojiye bağlıdır. Deneysel bulguların (Gruber ve Verboven, 2002a, 2002b), başlangıçta (mobil iletişim nüfuz etme oranı halen sınırlı olduğu zamanlarda) sabit ve mobil hizmetlerin birbirini tamamlayıcı olduğunu, yani, sabit nüfuzu daha yüksek olan ülkelerin mobil hizmet kullanımlarının da daha yüksek olduğunu ortaya koyduğu görülmektedir. Bununla birlikte, mobil iletişim nüfuz etme oranı arttıkça sabit ve mobil hizmetler daha ikame edilebilir hale gelmektedir. Mobil teknoloji hareketlilik sağlarken, sabit şebeke ise hala daha düşük maliyet ve veri iletiminde daha fazla kapasite avantajlarına sahiptir.

Mobil hizmetler pek çok ülkede, her biri kendi baz istasyonu şebekelerini kurmuş olan başlıca mobil operatörlerin bulunduğu imkânlara dayalı rekabet ile karşı karşıyadır. Kablolu erişim durumunda geleneksel şebeke, genişbantlı yani bakır kabloya kıyasla daha fazla sinyal taşıma kapasitesine sahip teknolojiler olan fiber optik ve kablo TV (CATV) gibi alternatif kablolu dağıtım imkânlarına gelecek olası imkânlara dayalı rekabet ile karşı karşıyadır. Dolayısıyla nüfus yoğunluğu yüksek olan ve/veya talebin yüksek olduğu (örn. iş talebi) bölgelerde, yeni operatörlerin fiber optik hatlar kurarak, eski kablolu ağ ile doğrudan rekabet etmeleri ve sese ek olarak veri hizmetlerinde de çok daha hızlı bir erişim sağlamaları mümkün olabilir. DSL (Sayısal Abone Hattı) teknolojisi ile bakır şebekenin kapasitesinin iyileştirilmesi de mümkündür. Bir ihtimal olarak nüfusun yüksek olduğu büyük şehirler hariç olmak üzere, çoğu bölgenin yalnızca tek bir sabit genişbantlı şebekeyi kaldırabilmesi beklenmektedir (OECD 2002a).

Çoğu ülke, giriş yapanların kendi şebekelerini kurmadıkları sınırlı giriş biçimlerini de teşvik etmiştir. Dolayısıyla, daha sınırlı bir giriş biçimi, giriş yapanın yerleşik teşebbüsten bazı kısımları kiralaması (bakır kablo gibi) ve geriye kalan parçaları kendisinin kurması ile yerel lupun ayrıştırılmış unsurlarına daha sınırlı bir giriş biçimi ile erişimini sağlamasıdır. En az yatırım gerektiren ise giriş yapanın piyasada yerleşik olandan indirimli olarak hizmet satın alıp bunu nihai tüketicilere sattığı yeniden satış şeklinde olacaktır.

Altyapıya dayanan veya başka bir şekilde gerçekleşen yeni girişin tüketiciye sağladığı faydalar, endüstrinin farklı kesimlerinin birbirleriyle "diyalog kurabilmelerine" kritik bir şekilde bağlıdır. Endüstrinin bu özelliği, erişim ve ara bağlantıyı rekabetin can alıcı bir unsuru haline getirmektedir. Yeni giriş yapanların piyasada yerleşik olanların abonelerine erişim sağlama ihtiyacı vardır veya mevcut şebekeler ile arabağlantı kurmaları gerekmektedir. Öte yandan, piyasada yerleşik olanların makul koşullarda erişim veya arabağlantı sağlamayı reddederek rekabeti engelleme teşvikleri bulunmaktadır. Çoğu ülkede geleneksel rekabet politikasının, piyasada yerleşik olanların rekabete aykırı uygulamalarını kısıtlamak konusunda yetersiz olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, çoğu ülke bazı temel telekomünikasyon hizmetlerinin makul bir fiyatla tüm vatandaşlara sağlanmasını bir sosyal politika hedefi olarak belirlemişlerdir. Bu politika hedefinin yalnızca rekabetle gerçekleştirilmesi güçtür.

Dolayısıyla çoğu ülkede serbestleştirme, kurulu operatörlerin davranışlarını ve bunların rakipleri ve yeni gelenlerle olan etkileşimlerini düzenleyen bir dizi kuralla yönetilmiştir. Bu kurallar tipik bir şekilde düzenleyici kurumlar vasıtasıyla tasarlanmakta ve hayata geçirilmektedir. Bu kurumlar genelde, serbestleştirmeye kadar ilgili sektörde icra yetkisine sahip olan bakanlıklardan çeşitli ölçülerde işletme bağımsızlığına ve mali

bağımsızlığa sahip olan idari kuruluşlar olarak örgütlenmektedirler. Kurallar, özellikle erişim, ara bağlantı ve piyasada yerleşik olanın perakende ve toptan fiyatları gibi rekabetin gelişmesinin zor kabul edildiği alanlara yoğun bir şekilde odaklanmaktadır.

Genel anlamda, rekabet hukukunun *ex-ante* düzenlemelerinin ve *ex-post* uygulamalarının tasarımı ve uygulatılması, rekabetin gelişimi ve tekelci kötüye kullanımın engellenmesinin sağlanması bakımından vazgeçilmez tamamlayıcı tedbirler olarak görülmektedir. *Ex-ante* düzenlemenin yoğunluğunun, tekel hakları bir kez bırakıldığı ve sektöre yeni girişe izin verildiği zaman artması beklenmektedir (Bergman vd. 1998'de "2. safha" olarak adlandırılan bir aşama). Rekabet, sanayinin çoğu kesiminde yerel erişimi de içine alarak geliştikçe ("3. safha"), düzenleme ihtiyacının nihayet azalacağı ve rekabetin korunmasının yalnızca rekabet hukukunun *ex-post* olarak uygulanmasıyla gerçekleşecek olması umut edilmektedir. Aşağıda da tartışıldığı gibi, AB'nin yeni düzenleyici çerçevesi kapsamında, *ex-ante* düzenlemelerin kendisi rekabet hukuku geleneğine göre gerçekleştirilmiş analizlere dayanarak tasarlanmaktadır.

Düzenlemenin hedefleri sektörde statik ve dinamik etkinliğin sağlanması, pazar gücüne sahip firmaların bu durumdan rant çıkarmasının önlenmesi ve evrensel hizmetin sağlanması şeklinde saptanabilir. Statik etkinlik, tahsis etkinliğini (pazar gücünün kontrolü veya ortadan kaldırılmasını) ve aynı zamanda maliyet etkinliğini (belirli bir miktar ve nitelikteki bir çıktı için en düşük maliyeti sağlamayı) içermektedir. Bazı kesimlerde, yüksek fiyatların neden olabileceği refah kayıplarının talebin son derece esnek olabilmesinden dolayı büyük miktarda olabileceği ortaya çıkmıştır.[4] Dinamik etkinlik, en uygun yatırım miktarının çekilmesi (genişleme ve yeni giriş) ve aynı zamanda yeni ürün ve teknolojilerin üretiminin ve benimsenmesinin teşvik edilmesini içermektedir. Rant çıkarmanın önlenmesi, düzenlemenin dağılıma ilişkin hedefini yansıtmaktadır. Evrensel hizmet, bir grup hizmeti karşılanabilir fiyatlarla tüm vatandaşlara sunmayı kapsamaktadır. Rekabete ve yatırıma yardımcı bir ortam yaratmak yalnızca münferit politika ve düzenlemelerin niteliğine değil aynı zamanda gelecekteki politikaların öngörülebilir ve adil olacağı hususunda düzenleme ortamının yatırımcılara verdiği güvene de dayanmaktadır.

Şu anda statik ve dinamik etkinlik arasında bir ödünleşme olup olmadığına dair tartışma mevcuttur. Kısa vadede rekabete vurgu yapan bir düzenleyici çerçevenin, piyasada yerleşik olanları yerel lupa ayrıştırılmış erişim sağlamak konusunda zorlama yoluna gideceği ve bunun da yeni girenlerin kendi altyapılarını kurma teşviklerini zayıflatabileceği yönünde bir sav bulunmaktadır. Dolayısıyla, hizmete dayalı rekabetin desteklenmesi imkânlara dayalı rekabetin gelişimini zarara uğratabilir. Karşı sav ise, hizmete dayalı rekabetin nihayetinde imkânlara dayalı rekabete geçişte yeni girenlere yardımcı olacak bilgi ve tecrübeyi sağlayabileceğidir. ABD'deki tecrübeye ilişkin bazı yeni çalışmalarsa ilk görüşü, yani yerel lupa ayrıştırılmış erişimin aslında altyapı yatırımını geciktirdiğini ve imkânlara dayalı girişi teşvik eden şeyin aslında zorunlu paylaşım kurallarının ortadan kaldırılması olduğunu savunmaktadır.[5] Ama bunun uzun vadede bir refah iyileşmesi sağlayıp sağlamayacağını tartışabilmek için öncelikle birtakım belirsizliklerin ele alınmasının gerekeceğini eklemekte ve Avrupa tecrübesinden daha az net olan bir sonuç çıkarmaktadır. Bu tebliğ söz konusu tartışmayı incelemeyecektir. Yerel lup ayrıştırılması (LLU) AB'deki düzenleyici çerçevenin

---

[4] Newberry (1999), yalnızca İngiltere'den ABD'ye yapılan aramalardaki yüksek marjlar nedeniyle 1995'deki dara kaybının İngiltere'nin tüm telekomünikasyon gelirinin yüzde 1.5-4.5'ine kadar çıkabildiğini hesaplamıştır.

[5] Hazzlett (2005). Ayrıca bakınız: Nuechterlein ve Wieser (2005). Bourrau ve Doğan (2004, 2005) teorik olarak, belirli şartlar altında, piyasada yerleşik olanın ayrıştırılmış erişim fiyatlandırmasını en uygun düzeyin altında gerçekleştirdiğini ve bunun (sosyal refah açısından) yeni girenlerin yeni teknolojilere çok geç sahip olmalarıyla sonuçlandığını göstermektedir. Teklif ettikleri düzenleyici çözüm aslında fiyat tabanıdır.

önemli bir unsurudur. Bu tebliğ, söz konusu çerçeveyi eleştirel olarak değerlendirmeye çalışmaktan çok, Türkiye'nin tam üyelik adayı olmasından da yola çıkarak Türkiye'nin AB'ye benzer bir düzenleyici çerçeve geliştirme yolundaki ilerlemesini inceleyecektir.

3. Türkiye'deki Düzenleyici Çerçeve

3.1. Tarihsel Zemin

Pek çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi Türkiye'deki telekomünikasyon hizmetleri de bir devlet tekeli (Posta, Telgraf ve Telefon, PTT) tarafından sağlanmaktaydı. Tekelin yasal dayanağı 1924 tarihli Telgraf ve Telefon Kanunu'ydu (406 sayılı Kanun).[6] Telekomünikasyon teçhizatının serbestleşmesi PTT'nin yavru şirketleri olan teçhizat üreticilerinin özelleştirilmeleriyle birlikte daha 1980'lerin başlarında gerçekleşmişti. 1994'te, devlet varlıklarının özelleştirmesine doğru genel eğilimin bir parçası olarak telekomünikasyon hizmetleri posta ve telgraftan ayrılarak bir kamu iktisadi teşekkülü ve anonim şirket olan Türk Telekom A.Ş. (TTAŞ) kurulmuştur (4000 sayılı Kanun, 10.6.1994). Aynı kanun katma değerli hizmetleri de serbestleştirmiş ve Ulaştırma Bakanlığının tekellere yol açmaması koşuluyla özel işletmelere lisans vermesine de olanak tanımıştır.

Liberalleştirmede ilk önemli adım, iki özel şirketin 1994'te GSM 900 standardı üzerinden mobil hizmetler sağlamak konusunda yetkilendirilmesidir. Bu şirketlerin; Turkcell ve Telsim, Ulaştırma Bakanlığından lisans aldıkları tarih olan 1998'e kadar TTAŞ ile gelir anlaşmaları bulunmaktaydı. TTAŞ, pek çok Avrupa ülkesindeki uygulamanın aksine, bir duopol şeklinde gelişen mobil iletişim alanına 2001'e kadar girmedi. Bu kararın sonucunda TTAŞ mobil pazarında hala hâkim konuma sahip bir oyuncu değildir.

Mobil sektördeki bu rekabet yanlısı duruşa rağmen, sabit piyasadaki rekabet çok yakın bir zamana kadar önemli bir politika hedefi olmadı. TT'yi özelleştirmeye yönelik çeşitli girişimlerde bulunuldu, ancak bunlar hukuki ve anayasal zorluklar sebebiyle başarısız oldu. Söz konusu girişimler, muhtemelen hükümetin hisselerin çoğunu elde tutacak olmasından dolayı, sektörel düzenleme için öncelikle sağlam bir çerçeve kurulmaksızın gerçekleştirilmişti. Söz gelimi, 1995 tarihli 4107 sayılı Kanun özelleştirilen hisselerin yüzde 34'ünün "stratejik yatırımcılara" satılmasını öngörmekteydi. Dolayısıyla, özelleştirme çabalarının başarıya ulaşmış olması halinde Türkiye özel sektörün büyük bir paya sahip bir tekelle karşı karşıya kalacaktı.

Telekomünikasyon sektöründe serbestleştirmeye ve düzenleme reformuna ilişkin, dönüm noktası teşkil eden kanun Ocak 2000'de kabul edilmiş değişiklik yapan 4502 sayılı Kanundur. Daha çok "Telekomünikasyon Kanunu" olarak söz edilen 4502 sayılı Kanun TTAŞ'nin tekel haklarının 31 Aralık 2003'te biteceğini öngörmekteydi. TTAŞ'nin hak ve görevleri TTAŞ ve Ulaştırma Bakanlığı arasındaki bir Yetkilendirme Anlaşmasında tanımlanacaktı. Kanun, bağımsız bir düzenleyici organ olan Telekomünikasyon Kurumu'nu (TK) kurarak, Ulaştırma Bakanlığı'nın düzenlemeye ilişkin işlevlerini etkili bir şekilde bu kuruluşa devretti. TK telekomünikasyon sektörü için yönetmelik çıkarmak, arabağlantı ve dolaşım hizmetlerinden sorumlu operatörleri tespit etmek, düzenleme yapmak ve tarifeleri belirlemek, uyumu denetlemek ve uyum sağlanmaması durumunda ceza vermek konularında yetkilidir. Lisans verme yetkisi yine de Bakanlıkta kalmıştır. TK Ağustos 2000'de faaliyet

[6] *Türk telekomünikasyon sektörüne dair geçmişe dönük bilgi için bakınız: OECD (2002b), Yılmaz (2000), Ulusoy (2002) ve Çakal (1995) ve Mc Kinsey (2003, 2. Kısım, 1. Bölüm).*

göstermeye başlamıştır. Daha sonra, kısmen de IMF'nin baskısının bir sonucu olarak, 4673 sayılı Kanunla (Mayıs 2001) lisanslandırma yetkisi de, TK'ya devredilmiştir.

3.2. Mevcut Rejim

Ex-ante ve *Ex-post* Düzenleme Karşıtlığı

Çoğu ülkede, sanayide rekabeti teşvik etme yetkilerine sahip sektöre özgü düzenleyici kurumlar, genel anlamda rekabet hukukunu uygulayan rekabet kurumlarıyla bir arada bulunmaktadır. Bu durum iki ayrı sorun ortaya çıkarmaktadır. Birincisi, rekabet sorunlarının ne dereceye kadar *ex-ante* düzenleme ya da rekabet hukukunun *ex-post* olarak uygulanması yoluyla çözümlenmesi gerektiğidir. (Söz gelimi bir uçta erişim ücretleri bir düzenleyici tarafından *ex-ante* olarak belirlenebilmekte iken diğer uçta bunların belirlenmesi piyasaya bırakılırken, yalnızca piyasa sonuçlarının rekabet hukukunu ihlal ettiği düşünüldüğünde bir müdahaleye başvurulabilmektedir.) Aşağıda görüleceği gibi, Türkiye bu konuda AB normlarını takip etmeye çalışmaktadır. Dolayısıyla, *ex-ante* düzenlemenin kapsamı büyük ölçüde AB'de var olan düzenleme rejimine göre şekillendirilmektedir. İkincisi ise, sektöre müdahalede bulunma yetkisinin sektöre özgü düzenleyici ile rekabet kurumu arasında nasıl paylaştırılacağı, bu iki kurumun nasıl etkileşimde bulunması gerektiği ve görüş ayrılıklarının nasıl çözülmesi gerektiğidir. Söz gelimi, sektöre özgü kurumun rekabet ihlaline ilişkin *ex-post* soruşturmaları yürütme yetkisi olmalı mıdır? Rekabet Kurumu erişim bedellerine ilişkin şikâyetleri (uç bir örnek verecek olursak, söz konusu ücretler sektöre özgü düzenleyici tarafından belirlendiği ve onaylandığı zaman dahi) soruşturma yetkisine sahip olmalı mıdır? Yakın döneme ait bir OECD araştırmasının (1999) gösterdiği gibi, bu soruna ilişkin bir fikir birliği olmadığı ve ülkelerin çeşitli yaklaşımlar benimsedikleri görülmektedir.

Türkiye'de genel rekabet politikası (4054 sayılı, 1994 tarihli) Rekabeti Koruma Kanunu ile idare edilmektedir. Kanun, bağımsız bir düzenleyici kuruluş şeklinde örgütlenmiş olan Rekabet Kurumu (RK) tarafından uygulatılmaktadır. Kanun rekabeti kısıtlayan anlaşmalar ve uyumlu eylemleri (Mad. 4) ve hâkim durumun kötüye kullanılmasını (Mad. 6) yasaklamaktadır.[7]

Türkiye'de TK ile RK arasındaki işbirliğine dair açık bir fikir birliği yoktur. 4502 sayılı Kanun TK'ya telekomünikasyon sektöründeki rekabete aykırı uygulamalarda soruşturma yapma yetkisi sağlamaktadır (Mad. 16/m). Aynı zamanda, Rekabet Kurumu'nun (RK) telekomünikasyon sektörüne ilişkin herhangi bir kararı almadan önce TK'nın görüşünü de dikkate almasının gerekli olduğunu da belirtmektedir. TK'nın RK'dan görüş almasının şart koşmamış olması ise önemli bir eksikliktir.

İki kurum arasında Eylül 2002'de bir işbirliği protokolü imzalanmıştır. Protokol iki kuruluşun görevlerini yerine getirirken bilgi alışverişinde bulunmalarını öngörmektedir. Aynı metin yılda dört kez toplanan bir koordinasyon komitesi tesis ederek, kurumların karara varmadan önce birbirlerinden yazılı görüş almalarını gerektirmektedir. Söz gelimi, RK birleşme ve devralmalar, menfi tespitler ve muafiyetler hakkında karar vermeden önce TK'ya danışacak ve TK da hâkim durum tespitleri, imtiyaz anlaşmalarının tasarımına ilişkin kararlarda RK'nın görüşünü alacaktır. Rekabet konularında her iki kuruma birden başvurusu söz konusu olursa, kurumlar koordinasyon Komitesi aracılığıyla koordinasyonu sağlayacaklardır.

---

[7] Türkiye'deki kanunun 4 ve 6. Maddeleri AT Antlaşmasının 81 ve 82. Maddelerine benzemektedir. Kanunun 7. Maddesi birleşme ve devralmaları kapsamaktadır.

Prensip olarak protokol uygulanabilir bir dizi kural sağlamaktadır. Bununla birlikte, uygulamada kurumlar arasındaki diyaloğun niteliği koordinasyon ve tamamlayıcılığın derecesi tatmin sağlamaktan uzak olmuştur. Fazla basite indirgeme tehlikesini de göze alarak şöyle söylenebilir ki, Telekomünikasyon Kurumu Rekabet Kurumu'nun telekomünikasyon sektöründe rekabet soruşturmaları gerçekleştirme yetkisi olmadığı görüşünü taşımaktadır. Bu görüş herhangi bir politika belgesinde açık bir şekilde ifade edilmiş olmamakla beraber, TK'daki hâkim kanıyı yansıtmaktadır. TK'dan duyulan daha az dışlayıcı olan bir başka görüş, TK tarafından düzenlenmekte olan alanlardaki eylemlerin RK tarafından soruşturulmaması gerektiğidir. TK'nın görüşü gerçekten buysa, iki kurum arasındaki anlaşmazlığın boyutu aşağıdaki 8.4. kısımda tartışılacağı üzere, tahmin edilenden daha küçüktür. Diğer taraftan, Rekabet Kurumu her durumda rekabet hukuku ihlallerine ilişkin soruşturma yürütme konusunda münhasır yetkiye ve bu tür ihlallerin gerçekleşmesi halinde para cezaları uygulama yetkisine sahip olduğunu savunmaktadır.

Ex-ante Düzenlemeye İlişkin Genel Yaklaşım

Türkiye'de ortaya çıkmakta olan genel düzenleme ortamı AB'dekine göre şekillenmektedir. AB'de, telekomünikasyon sektörünün düzenlemesi 2003'te yeni düzenleyici çerçevenin ortaya çıkmasıyla önemli değişikliklerden geçmiştir ("2003 paketi" Bakınız: 1. Kutu). 1998'de Avrupa'da telekomünikasyonun tam serbestleştirilmesine rehberlik eden daha önceki rejim, "1998 paketi", az çok duruma özgü denebilecek bir dizi müdahaleden oluşmuş ve Avrupa Komisyonu kadar üye devletlerin düzenleyici kurumlarının da öğrenme süreçlerini yansıtmıştır. Avrupa genelinde rekabet açısından önemli başarılara sahip olan 2003 paketinin amacı mevcut kuralları açıklığa kavuşturup sadeleştirerek, artık gerekli görülmeyenleri ortadan kaldırmak, üye devletler arasında daha fazla uyum sağlamak ve rekabet hukukunu daha sistematik olarak kullanacak bir çerçeve geliştirmek olmuştur.[8]

AB'deki yeni çerçevenin temel mantığı aslında rekabet hukukundan esinlenmektedir. Temel fikir, yalnızca etkili rekabetin bulunmadığı durumlarda düzenlemeye ilişkin yükümlülüklerin getirilmesi gerektiğidir. Düzenleme süreci, rekabet hukuku araçlarını kullanarak ilgili pazarların tanımlanmasıyla başlar. Bunu takip eden, yine rekabet hukukunun uygulanmasında bu nasıl yapılırdı düşüncesiyle hareket ederek, hâkim durumdaki operatörlerin veya "anlamlı pazar gücüne" (SMP-Significant Market Power) sahip olan operatörlerin belirlenmesidir. Daha sonra, bu gibi operatörlere uygulanacak yükümlülükler saptanır. Uygulanabilecek yükümlülüklerin türleri AB yönergelerinde açıklanmaktadır. Son olarak da, rekabet giderek ilerleme kaydettikçe, mevcut düzenlemeler gözden geçirilecek ve gereksiz hale gelenler ortadan kaldırılacaktır.

[8] *2003 paketine dair açıklamalar ve 1998 çerçevesi ile karşılaştırma için bakınız: Buigies (2003) ve Cave (2003).*

1. Kutu: 2003 AB Düzenleme Paketi

Yeni düzenleme paketi aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır:

Çerçeve Yönerge: Yeni çerçevenin çıkış noktasını oluşturmakta ve düzenlemelerin rekabet hukukundan esinleneceği ve *ex-ante* yükümlülüklerin yalnızca SMP sahibi olan operatörlere uygulanacağı fikri de dâhil olmak üzere temel ilkeleri ortaya koymaktadır.

Rekabet Yönergesi: Yakınsamayı hesaba katabilmek için elektronik haberleşme hizmetlerini tanımlamakta, münhasır ve özel hakların verilmesini yasaklamakta ve hâkim durumda olan veya devlet elindeki kamu telekomünikasyon hizmetlerinin sağlayıcılarına kablo şebekelerinin hukuki ayrımını getirmektedir.

Erişim Yönergesi: Erişim ve arabağlantı düzenlemesinde izlenecek ilkeleri ve SMP sahibi olanlara getirilebilecek yükümlülükleri açıklar.

Yetkilendirme Yönergesi: Lisanslandırma rejimini açıklar. Frekans ve rakamlar gibi kısıtlı kaynakların operatör sayısında sınırlamaları gerektirdiği haller dışında, rejimin sade olması gerektiği ve temel olarak genel izinlere dayalı olması gerektiğini vurgulamaktadır.

Mahremiyet Yönergesi: Özellikle, kişisel bilginin işlenmesine ilişkin olarak, şebekeler üzerinde mahremiyetin korunması için ihtiyaç duyulan tedbirleri genel hatlarıyla belirtir.

Evrensel Hizmet Yönergesi: Evrensel hizmet yükümlülüklerinin tasarımı ve finansmanında takip edilmesi gereken ilkeleri genel hatlarıyla belirtmektedir.

Türkiye, katılım sürecinin bir parçası olarak 2003 AB düzenleyici çerçevesine geçiş yapmak durumunda kalacaktır. Türkiye'de ortaya çıkan düzenleyici çerçeve 2003 çerçevesinin temel mantığına giderek daha fazla uyum sağlamaktadır, ancak ciddi farklılıklar da bulunmaktadır. 4502 sayılı Kanunda çizilen temel yasal çerçeve yeni AB çerçevesi ortaya çıkmadan önce hazırlanmıştır. Türkiye'de münferit düzenleme taslaklarının oluşturulması genel anlamda 2003 paketinin rehberliğinde gerçekleşmektedir. Bununla birlikte bu taslaklar 4502 sayılı Kanuna göre ve (5. kısımda tartışılan dolaşım düzenlemeleri durumunda olduğu gibi) düzenleyicinin karşılaştığı ilk zorluklara ve düzenleyicinin hem serbestleştirilmiş piyasa yapılarına geçişe ilişkin hem de Türkiye'deki duruma ilişkin özel sorunlar ile özellikleri algılayış biçimine ve önyargılarına cevap verilmesi ihtiyacına göre de şekillenmiştir. Mevcut düzenleyici çerçevenin gelişimindeki temel adımlar 2. Kutuda özetlenmektedir.

İdari bir kuruluşun veya onun karar alma organlarını meydana getiren insanların "dünya görüşü" hakkında genellemeler yapmak zor olsa da, TK'nın düzenleyici uygulamalarını yönlendirdiği görülen temel kaygıların bazılarını dile getirmek yerinde olacaktır: Türkiye'nin bir serbestleştirme sürecinin henüz çok başında olduğu hususu katı bir şekilde kabul edilmiştir. Sürecin kendisi, belirsizlikler ve öngörülmeyen risklerle dolu olarak görülmüştür. Genel olarak, TK'nın bu öngörülmeyen risklere cevap verebileceği araçları elinde bulundurmaya ihtiyacı olduğu düşünülmüş ve çok fazla takdir yetkisine sahip olmanın getirdiği maliyetler ise genel olarak hafife alınmıştır. Serbestleşmenin hızına ilişkin olarak genel bir kaygı var olmuştur: TK'nın geri dönülemez sonuçları olacak çok hızlı gelişmeler karşısında çaresiz kalmaması için piyasa sistemini adım adım kabul etmek akıllıca görünmüştür. Haddinden fazla, özellikle de düşük kalitede giriş olasılığına dair genel bir endişe, bunun yanında, özellikle serbestleşmenin ilk aşamalarında tüketiciler ve hatta

operatörlerin yanlış bilgilerle karar verebileceklerine ilişkin genel bir inanış var olmuştur.[9] Aynı zamanda, etkin olmayan alternatif yollara, diğer bir deyişle, altyapının rakipler tarafından ekonomik olmayan şekillerde çoğaltılacağına dair de bir endişe olduğu da görülmektedir.[10]

Düzenleme sürecinin siyasi boyutunu şekillendiren bir başka önemli etmen de Türk Telekom'un özelleştirilmesidir. Özelleştirme sürecine gelir kaygıları egemen olmuştur. Bu durum, yalnızca kamu maliyesi üzerindeki sıkı baskılardan değil, aynı zamanda düşük özelleştirme gelirlerinin, değerli kamu varlıklarının uygun fiyat ödenmeden ele geçirilmesine izin vermesi gerekçesiyle özelleştirme karşıtlarının hükümeti suçlama imkânı vereceğine dair bir endişenin hükümet tarafından hissedilmesinden de kaynaklanmıştır. Özelleştirme büyük ölçüde gelir kaygılarıyla yönlendirildiği zaman, yerleşik konumdaki teşebbüsün olası tekel rantlarını ve dolayısıyla özelleştirme gelirlerini azaltacağı için rekabetin gelişmesine olumlu bakılmayabilir. Bu da serbestleştirmeye karşı siyasi bir direnç yaratabildiği gibi rekabetin ortaya çıkmasını yavaşlatacak teşvikler de sağlayabilir.

Lisanslandırma Rejimi

2. Kutu: Düzenleyici Çerçevedeki Temel Gelişmeler

Ocak 2000 – 4502 sayılı Kanun. Türk Telekom'un tekel hakları 31 Aralık 2003'te sona erecektir. Telekomünikasyon Kurumu bağımsız bir düzenleyici olarak kurulur.

Ağustos 2000 – TK faaliyetine başlar.

Eylül 2000 – TK Ulusal Dolaşım konusundaki Anlaşmazlıklara ilişkin Arabuluculuklarda İzlenecek İlkeler ve Usulleri yayımlar.

Mart 2001 – Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliği (2004 tarihli, Telekomünikasyon Hizmetler ve Altyapısına ilişkin Yetkilendirme Yönetmeliği ile değişik)

Mayıs 2001 – 4673 sayılı Kanun. Kanun lisanslandırma yetkisini Ulaştırma Bakanlığından TK'ya devreder.

Ağustos 2001 – Tarife Yönetmeliği (28 Ağustos 2001 tarihli, 24507 sayılı Resmi Gazete)

Ocak 2002 – Türk Telekom Tarifelerine Tavan Fiyat Düzenlemesinin Uygulanmasına Yönelik İlkeler ve Usuller hakkındaki Tebliğ (11.01.2002 tarihli, 24637 sayılı Resmi Gazete) (Tavan Fiyat Tebliği I)

Mart 2002 – Dolaşım Anlaşmalarına ilişkin İlkeler ve Usuller Hakkında Yönetmelik

Mayıs 2003 – Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği (23.05.03 tarihli Resmi Gazete)

Haziran 2003 – Anlamlı Pazar Gücüne Sahip Operatörlerin Belirlenmesine İlişkin İlkeler ve Usuller Hakkında Tebliğ (3 Haziran 2003 tarihli, 25127 sayılı Resmi Gazete)

Haziran 2003 – Hâkim Duruma Sahip Operatörlerin Belirlenmesine İlişkin İlkeler ve Usuller Hakkında Tebliğ (3 Haziran 2003 tarihli, 25127 sayılı Resmi Gazete)

Aralık 2003 – Ortak Yerleşim ve Tesis Paylaşımı ile ilgili İlkeler ve Usuller Hakkında Tebliğ (31 Aralık 2003 tarihli, 25333 sayılı Resmi Gazete)

Aralık 2003 – Tavan Fiyat Tebliği II

[9] Dünya Telekomünikasyon sektörünün yakın zamandaki hızla genişleme-çökme döngüsünün de TK'nın düşüncelerini etkilemiş olduğu görülmektedir.

[10] Bu durum, "TTAŞ'nin altyapısı etkin bir şekilde kullanılmalıdır" gibi ifadelerde de yansıma bulmuştur.

Şubat 2004 – Numaralandırma Yönetmeliği

Şubat 2004 – Kişisel Bilgilerin İşlenmesi ve Mahremiyetin Korunması Hakkında Yönetmelik (26.02.2004 sayılı Resmi Gazete)

Şubat 2004 – TK ve mobil çağrı sonlandırma piyasalarında SMP sahibi olan Operatörlerin Hesap Ayrımı ve Maliyet Muhasebesi yükümlülüklerine İlişkin İlke ve Usuller hakkındaki TK Kurul Kararı

Nisan 2004 – TK, Uzak Mesafe Telefon Hizmetlerinin yetkilendirilmesi hakkındaki Yetkilendirme Yönetmeliğine ait Ek 8'i çıkarır (Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına ilişkin Yönetmelik, 13 Nisan 2004 tarihli 25432 sayılı Resmi Gazete).

Mayıs 2004 – TK uzak mesafe operatörleri için ilk lisansları verir.

Temmuz 2004 – Yerel Lupa Ayrıştırılmış Erişime İlişkin İlkeler ve Usuller Hakkında Tebliğ

Ağustos 2004 – Telekomünikasyon Hizmetleri ve Altyapısına İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliği (26 Ağustos 2004 tarihli Resmi Gazete).

Eylül 2004 – TK, Standart Arabağlantı Referans Ücret Tarifelerini yayımlamıştır.

Ekim 2004 – TK, ADSL yeniden satış ve bit akımlı erişim hakkında bir karar alır (2004/535 sayılı 6 Ekim 2004 tarihli Kurul Kararı, Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır).

Aralık 2004 – TK, Telekomünikasyon Sektöründe Tüketici Hakları Yönetmeliğini yayımlar (22.12.2004 tarihli, 25678 sayılı Resmi Gazete)

Şubat 2005 – TK, kullanıcılar için erişimi de kapsayacak şekilde telefon trafiğini taşımaya yönelik olan uzak mesafe telekomünikasyon lisanslarının sahiplerine, kiralık hat ve diğer ekipman kiralamak üzere Türk Telekom'a yetki veren 2005/21 sayılı, 10.01.2005 tarihli kararı alır.

Şubat 2005 – TK, Telekomünikasyon Hizmetleri ve Altyapısına İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliğinde Değişiklik yapan Yönetmeliği yayımlar (25718 sayılı, 05.02.2005 tarihli Resmi Gazete). Bu yönetmelik, "kablo platform hizmetlerinin" lisanslandırılmasına ilişkin olan 10. Ek'i Yetkilendirme Yönetmeliğine eklemektedir (26 Ağustos 2004 tarihli Resmi Gazete).

Şubat 2005 – Genişbantlı Sabit Kablosuz Erişimin Yetkilendirilmesi (Yetkilendirme Yönetmeliğinde değişiklik) 17.02.2005 tarihli Resmi Gazete

Lisanslandırma rejimi yeni girişin hızı ve kapsamında önemli bir belirleyicidir. Türkiye'deki lisanslandırma rejimi Telekomünikasyon Hizmetleri ve Altyapısı konusundaki Yetkilendirme Yönetmeliğine göre idare edilmektedir (Resmi Gazete, 26.08.2004, bundan böyle Yetkilendirme Yönetmeliği olarak anılacaktır). Yönetmeliğe göre:

- Yerleşik sabit hat operatörü olan Türk Telekom bir Yetkilendirme Anlaşması kapsamında faaliyet göstermektedir. TTAŞ'nin özelleştirmesi tamamlanır tamamlanmaz bunun yerini bir imtiyaz anlaşması alacaktır.

- Sınırlı sayıda operatör tarafından sağlanması gereken Telekomünikasyon hizmetlerini sağlayan operatörler, söz konusu hizmetlerin ulus çapında sağlanması halinde imtiyaz anlaşmalarıyla; söz konusu hizmetlerin bölgesel veya yerel olarak sağlanmaları halinde ise 1. Tip Telekomünikasyon Lisanslarıyla yetkilendirilmektedirler. Şu anda, mobil operatörler imtiyaz anlaşmaları kapsamında faaliyet göstermektedirler (henüz 1. Tip

telekomünikasyon lisansları mevcut değildir). İmtiyaz anlaşmaları ve 1. Tip Telekomünikasyon lisansları açık artırmalarla verilecektir.

- 2. Tip Telekomünikasyon Lisansı sabit hatlı uzak mesafe ve uluslararası telefon hizmetleri de dâhil olmak üzere, sınırlı sayıda operatör tarafından sağlanması gerekmeyen hizmetler ve kablo TV, uydu, kamu telefonları, akıllı ağlar, veri ağları ile "benzer katma değerli hizmetleri" de içeren 406 sayılı Kanunun 18. Ek Maddesinde listelenmiş hizmetler için yetkilendirme sağlamaktadır. Uzak mesafe telefon hizmetleri için, bu türde bir yetkilendirme ayrıca, aşağıda ayrıntıları tartışılan A, B ve C türlerine ayrılmaktadır.[11]

- Genel İzinler son olarak, sınırlı sayıda operatör tarafından sağlanması gerekmeyen ve 406 sayılı Kanunun 18. Ek Maddesindeki listede *bulunmayan* hizmetler içindir. Bu en az kısıtlayıcı olan yetkilendirme türüdür. Şu anda, böyle biri yetkilendirme sadece internet servis sağlayıcılara (ISS) verilmektedir.

Türkiye'deki lisanslandırma rejimi ile AB Yetkilendirme Yönergesi tarafından öngörülen arasında önemli ayrılıklar mevcuttur. Karşılaştırılacak olursa, Türkiye'deki rejim daha karmaşık, kısıtlayıcı ve maliyetlidir. Söz konusu ayrılıklara aşağıdaki örnekler verilebilir:

- AB Düzenleyici Çerçevesinin Yetkilendirme Yönergesi mümkün olan "en az külfetli" yetkilendirme sistemini amaçlamaktadır ve sadece iki türlü yetkilendirme öngörmektedir: genel izinler ve hakların bireysel kullanımı; bunlardan ikincisi radyo frekansları, numara ve geçiş haklarını kullanan operatörlerle sınırlıdır. Bunun aksine, Türkiye'deki rejim bireysel lisanslardan oluşan ve yetkilendirmelerin dar tanımlı faaliyetleri kapsadığı bir rejimdir. Bu faaliyetler arasındaki farklılıklar her zaman açık olmadığı için, bu durum düzenlemedeki belirsizliği artırmakta ve girişi daha zor hale getirmektedir. Ayrıca, düzenleme amacının açık oldu durumlarda bile, Türkiye'deki rejim hukuken karşı çıkmalar karşısında daha korunmasızdır.

- AB rejiminde, firma sayısındaki sınırlamalar radyo frekanslarına ilişkin hakların verilmesiyle ilgiliyken, Türkiye'deki rejimde "sınırlı sayıda operatör tarafından sağlanacak hizmetlerin" ne olduğunun nasıl tespit edileceği açık değildir.

- Yönetmeliğe göre, yetkilendirme için minimum hizmet ücretleri bakanlar Konseyi tarafından belirlenecektir. Bu da bakanlığa, minimum ücretlerin belirlenmesini geciktirerek serbestleştirmeyi yavaşlatabilme potansiyeli tanımaktadır. Ayrıca, AB Yetkilendirme Yönergesinde, genel izinler için olan hizmet ücretleri açık bir şekilde idari maliyetlerle sınırlandırılmıştır. [12]

Mevcut rejimde yakın zamana kadarki en çarpıcı boşluk, yerel düzeyde imkânlara dayalı girişe (yani CATV şebekelerinin inşa edilmesi de dâhil olmak üzere, işletme ve konutlara doğrudan altyapı inşa edilmesi ve hizmet sağlanmasına) hiç izin verilememesi idi. Nüfuz etme oranlarının düşük olması ve (düşük ücretler sayesinde) kurulumun maliyetinin

---

[11] Temmuz 2004 itibariyle, uzak mesafe çağrı hizmetlerine ek olarak, aşağıdakiler için 2. Tip lisanslar sunulmuştur: Uydu telekomünikasyon hizmetleri, uydu platform hizmetleri, GMPCS mobil telefon hizmetleri (Uydu Üzerinden Küresel Mobil Kişisel Haberleşme), telefon mesaj hizmetleri, sabit hatlar üzerinden veri iletim hizmetleri, PMR/PAMR (Özel Mobil Telsiz/Kamu Erişimli Mobil Telsiz) hizmetleri.

[12] Uzak mesafe operatörleri için 2. Tip Telekomünikasyon Lisansları 15 yıllık süreyle verilirler; kablo platform hizmetleri için olanlar 20 yıllık süreyle verilirler. Bir yetkilendirmenin verilebileceği en uzun süre 25 yıldır (Yetkilendirme Yönetmeliği, Mad. 9)

düşük olması dikkate alınırsa, bu konu gecikmelerin önemli refah kayıpları ortaya çıkarma ihtimalinin bulunduğu bir alandır. Bu durum "kablo platformu hizmetleri" ve genişbantlı sabit kablolu erişimin sağlanmasına izin veren Yetkilendirme Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle yakın zamanda farklılaşmıştır (Bakınız: 2. Kutu). Bununla birlikte, Temmuz 2005 itibariyle bu lisanslar, Bakanlar Kurulu'nun minimum hizmet ücretleri belirlememesi nedeniyle hala verilmemişti.

Hâkim Durumdaki Operatörlerin Tespiti

AB'nin telekomünikasyon sektöründeki düzenlemeye olan yaklaşımında kritik bir adım da, *ex-ante* düzenlemelerin uygulanabileceği operatörlerin tespit edilmesidir. 1998 paketinde, ilgili pazarlarında en az yüzde 25 pazar payına olan operatörlerin Anlamlı Pazar Gücü (SMP) sahibi olarak tespit edilmesiyle bu konu karara bağlanmış; SMP sahibi olan operatörler *ex-ante* düzenleme yükümlülükleri için uygun hale gelmiştir. 2003 paketinde benimsenen yaklaşım rekabet hukukundan daha fazla esinlenmiştir.[13] Şu anda, ilgili pazarlar tanımlandıktan sonra, SMP sahibi operatörler, rekabet hukuku kapsamında hâkim duruma sahip operatörlerin tespitiyle aynı şekilde tespit edilecektir ve tespit için pazar payı bakımından kendiliğinden eşikler bulunmamaktadır. Komisyon ayrıca bu uygulama için hangi telekomünikasyon hizmetlerinin ilgili pazar teşkil edeceğine ilişkin tavsiyelerde de bulunmuştur (Avrupa Komisyonu 2003a). Bu liste bağlayıcı değildir ve her üye devletin ulusal düzenleyici kurumlarının (NRA-National Regulatory Authorities) Avrupa Komisyonu ile istişare ederek, kendi yargı çevrelerindeki ilgili pazarlara yönelik soruşturmalar yürütmeleri beklenir ki bu üye devletlerde halen devam eden bir uygulamadır.

Türkiye henüz yeni çerçevenin geçiş sürecine başlamamıştır. Yine de, TK'nın 2005 çalışma Programı, Avrupa Komisyonu'nca çıkarılan kılavuz ilkeler uyarınca Kasım 2005'e kadar ilgili pazarların tespit edileceğini ortaya koymaktadır. SMP sahibi operatörlere ilişkin mevcut rejim şöyledir: Erişim ve Arabağlantıya ilişkin Yönetmelik (23 Haziran 2003) "hâkim durumdaki veya SMP sahibi olan operatörleri" belirli yükümlülüklerin uygulanabileceği operatörler olarak belirlemiştir. Bu terimler takip eden iki Tebliğde tanımlanmıştır (Haziran 2003). "Anlamlı Pazar Gücü" bir operatör veya operatörler grubunun, kullanıcı ve diğer operatörlere sattıkları hizmetlerin satış ve alış fiyatı, talep veya arzın miktarı, piyasa koşulları, telekomünikasyon hizmetlerinin ve kullanıcılara erişimin sağlanmasında kullanılan telekomünikasyon şebekesi bileşenleri gibi ekonomik parametrelerin üzerinde *etkili olma* gücü olarak tanımlanmıştır. Bunun aksine, "hâkim durum" kavramı tek bir operatör veya birden fazla operatörün fiyat, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri *belirleme* gücü olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla, hâkim durum daha güçlü bir kavramdır; hâkim duruma sahip operatör aynı zamanda SMP sahibi bir operatör iken bunun tersi geçerli değildir.[14]

Tebliğler, TK'nın her yıl, hâkim duruma sahip operatörler ile SMP sahibi olanları tespit etmesini gerektirmiştir. 2003'te TK, mobil hizmetler pazarında Turkcell'in, mobil arama sonlandırma piyasasında ise hem Turkcell hem de Telsim'in SMP sahibi olduğunu tespit etmiştir. Haziran 2004'te, Turkcell mobil haberleşme piyasasında hâkim duruma sahip

---

[13] Yeni yaklaşım kapsamında ilgili pazarların tespitine ilişkin bir analiz için bakınız: Gual (2003). Larouche (2002) telekomünikasyon düzenlemesini rekabet hukukuna dayandırmaya yönelik girişime eleştirel bir bakış sunar.

[14] Türkiye çerçevesinde hâkim durum ve SMP olmak üzere her iki terimin de bulunmasının bir nedeni de 4502 sayılı kanunun hâkim durum terimini kullanırken SMP terimini kullanmamış olmasıdır. Operatörlerin SMP sahibi olmaları kavramı devam eden ikincil mevzuatta ortaya çıkmıştır. Taslak elektronik haberleşme kanunu hâkim durum kavramını tamamen terk ederek yalnızca SMP kavramını kullanmaktadır.

bir operatör olarak ve Aralık 2004'te mobil arama sonlandırma piyasasında SMP sahibi olarak belirlenmiştir. Telsim ise artık SMP sahibi olarak belirlenmemiştir.

Yukarıda sözü edilen iki tebliğ, hâkim durum veya SMP sahibi operatörlerin belirlenmesinde takip edilecek prosedürleri ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, TK'nın SMP veya hâkim durum tespitlerinden hiçbiri kamuoyuna açık bir analize dayanmamaktadır.[15] Bu durum TK ile ilgili genel bir sorun olan, düzenleyici kararların kamuya açık "gerekçelere" dayanmamasının bir yansımasıdır ve kurumun hesap verebilirliğini ciddi boyutta sınırlandıran bir konudur; daha ayrıntılı bir tartışma için bakınız: 8. kısım.

Fiyat Kontrolü

Fiyat kontrolü Tarifelere ilişkin Yönetmelik ile düzenlenmektedir (Ağustos 2001). Söz konusu yönetmelik tekel konumuna veya hâkim duruma sahip operatörler ya da Anlamlı Pazar Gücüne sahip olanlara ait Telekom tarifelerinin onaylanması ve denetimi sırasında takip edilecek usulleri genel hatlarıyla belirlemektedir. İlgili yönetmeliğin, TK'ya tarifeleri "belirleme" değil "onaylama" yetkisi verdiğine dikkat edilmelidir. Bu, 4502 sayılı Kanunda izin verilenden daha sınırlı bir yetki olup, TK'nın gereğinden fazla müdahil olmama isteğini yansıtmıştır. Yönetmelik taslağı tartışmak üzere yayımlandığında ayrım güçlükle kaydedilmekteydi. Bu daha sonra, TK'nın TTAŞ'ye, ISS'lere bit akımlı erişim sağlama yükümlülüğünü yüklediği kararına TTAŞ'nin karşı çıktığı hukuki esas haline gelmiştir (bakınız: 6. kısım).

Yönetmelik uyarınca, tarife onayları ve denetlenmesinde izlenmesi gereken temel ilkeler arasında yer alanlar (6. Madde): Tarifelerin, etkin hizmet temini maliyetine dayanması ihtiyacı bulunmaktadır ve tarifeler hem SMP'ye sahip olunması sonucu ortaya çıkabilecek aşırı yüksek fiyatların hem de rekabeti kısıtlayabilecek büyük fiyat indirimlerinin önüne geçmelidir. Tarifeler ayrıca adil olmalı, farklı kullanıcılar arasında ayrımcılık yapmamalı ve haklı gösterilebilir bir neden olmadıkça çapraz sübvansiyona imkan vermemelidir.

Fiyat kontrolü metodolojisi bakımından, 7. Madde, NRA'nın, ya "etkin hizmet temininin maliyeti yöntemi"[16] ya da "hizmet sepetlerinin ortalama fiyatlarına uygulanan tavan fiyat yöntemi" bazında tarifeleri onaylayabileceğini belirtmektedir. TK, Yönetmeliğin yayımlanmasından bu yana fiyat kontrolüne ilişkin iki saptamada bulunmuştur. Ocak 2002 tarihinde çıkarılan ve 2003 yılı sonuna kadar geçerli olan ilkinde, TK iki farklı hizmet sepeti üzerine bir tavan fiyat yüklemiştir: sabit hatlar ve kiralık hatlar üzerinden temin edilen hizmetler. İleride bekleyen rekabetle, Türk Telekom'un tarifelerinin önemli bir yeniden dengelemeden geçmesi gerekmiş (bakınız: 3.1. kısım), tavan fiyat aracılığıyla düzenlemenin Türk Telekom'a gerekli esnekliği sağlayacağı düşünülmüştür. O tebliğin 4. Maddesinde, 1 Ocak 2003 tarihinden sonra, kiralık hat tarifelerinin, etkin hizmet temininin maliyeti yöntemi bazında onaylanabileceği belirtilmiş ve TT'nin gerekli hazırlığı yapması istenmiştir. Fiiliyatta, kiralık hat tarifelerinin maliyet esaslı düzenlemesi 1 Haziran 2004 tarihinde başlamıştır, çünkü TT maliyet muhasebesi ve muhasebenin ayrılması bakımından gerekli hazırlığı yapmada gecikmiştir. 2003 yılının sonunda tavan revize edildiğinde, tek bir sepet tanımlanmıştır, ancak bu kez tavanlar, TK'nın tarifelere ilişkin yetersiz bir yeniden dengeleme gerçekleşmiş saydığı münferit ürünler üzerine getirilmiştir. Sepet içerisinde bağlantı bedelleri,

---

[15] *Aynı şekilde, Telsim'in mobil sonlandırma pazarında neden artık SMP sahibi olarak gösterilmediği de açıklanmamaktadır.*

[16] *Bu, aynı anlamda, uzun vadeli artan maliyet artı ortak maliyetlerin, sözkonusu hizmete atfedilebilen bölümünün toplamı olarak tanımlanmaktadır.*

transfer ücretleri, PSTN (Kamusal Anahtarlamalı Telefon Şebekesi), ISDN (Entegre Hizmetler Sayısal Şebekesi) PA (Birincil Erişim) ve ISDN BA (Temel Erişim) hizmetleri için aylık kira ücreti, ayrıca şehiriçi, şehirlerarası, uluslararası ve internet görüşmeleri için dakika başına alınan bedeller yer almıştır. Bunlar arasında, ISDN PA bağlantı, transfer ve aylık kira ücretleri, uluslararası görüşmeler ve internet görüşmeleri münferit alt tavanlara sahiptir.[17]

Perakende fiyatı kontrolünün başka bir hukuki kaynağı, mobil operatörlere tanınan imtiyaz anlaşmalarıdır. Bunlar da, tavanların her altı ayda bir düzenleme organı tarafından revize edildiği bir tavan fiyat rejimini şart koşmaktadır. Mobil operatörler, herhangi bir tarife değişikliğini veya yeni tarife teklifini, bunları yayımlamadan bir hafta önce TK'ya ibraz etmek zorundadır. 2001 yılında önemli bir makroekonomik kriz sırasındaki kısa bir dönem haricinde, mobil telefon tarifelerine uygulanan tavanlar, rekabetin fiyatları tavanların oldukça altına çekmiş olması anlamında, bağlayıcı olmamıştır.

Erişim ve Arabağlantı

Rekabetin gelişimi için erişim ve arabağlantı hizmetlerinin hazır bulunması hayati önem taşımaktadır. Piyasada yerleşik olanlar erişim ve arabağlantı temin etmeyi reddederek piyasaları rakiplere kapatma güdülerine sahip olabileceklerinden, düzenleyici pek çok yargı çevresi, piyasada yerleşik operatörlere erişim ve arabağlantı görevleri yüklemektedir. Önemli husus, NRA'nın ne tür operatörlere ne tür yükümlülükler yükleyebildiğidir.

Türkiye'de, Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği (Mayıs 2003)[18] uyarınca, TK, erişim temini reddinin veya makul olmayan şartlar yüklemenin rekabetçi bir piyasanın ortaya çıkışını engelleyeceği durumlarda, herhangi bir operatöre erişim yükümlülükleri yükleme yetkisine sahiptir (8. Madde). Aksine, AB Erişim Yönergesi, uçtan uca bağlanırlığı sağlamak için bunların gerektiği yerler dışında, SMP'ye sahip olduğu gösterilmemiş operatörlere yükümlülükler yüklenmeyeceğini açıkça belirtmektedir (bakınız: 2. Kutu). Böylece, TK, AB yaklaşımında öngörülenden daha fazla takdir yetkisine sahiptir. TK'nın bu takdirden henüz yararlanmamış olduğu da belirtilmelidir.

Arabağlantı konusunda, 10. Madde, diğer operatörler tarafından talep edildiğinde, tüm operatörlerin arabağlantıyı müzakere etmesini gerektirmektedir. TTAŞ ve SMP'ye sahip operatörler arabağlantı temin etmek zorundadır. Ek olarak, TK, arabağlantı talebinin geri çevrilmesinin, rekabetçi bir piyasanın ortaya çıkışını engelleyebileceğini veya son kullanıcının menfaatine olmayacağını düşündüğünde, herhangi bir operatöre arabağlantı yükümlülüğü yükleyebilecektir.

2. Kutu: AB Erişim Yönergesi

Erişim Yönergesi, operatörlere yüklenebilecek genel koşulları ve yükümlülükleri olduğu kadar, sadece SMP'ye sahip olarak gösterilen operatörlere yüklenebilen kendine özgü yükümlülükleri de ortaya koymaktadır. Kamu haberleşme şebekelerinin bütün operatörleri birbirleriyle arabağlantıyı müzakere etme yükümlülüğüne sahiptir (4. Madde). 5(1) ve 5(2). Maddeler, uçtan uca bağlanırlığı sağlamak amacıyla, NRA'nın, şebekelerine ilişkin arabağlantı yapma yükümlülükleri dahil olmak üzere, son kullanıcılara erişimi kontrol eden

[17] *Bunlar uluslararası görüşmeler, internete erişim için çevirme bedelleri ve ISDN-PA bazında kiralık hatlardı.*

[18] *Yönetmelik, erişimi, bir operatör tarafından başka bir operatöre telekomünikasyon altyapısı ve/veya hizmetleri temini olarak tanımlamaktadır. Başka bir deyişle, erişim, bir operatör başka bir operatörün son kullanıcılarına erişmek için onun şebekesine bağlanmaya ihtiyaç duyduğunda ortaya çıkmaktadır. Arabağlantı, bunun aksine, onlar arasında telekomünikasyon trafiğinin gerçekleşmesi için iki ayrı şebekenin bağlantısına değinmektedir.*

operatörlere yükümlülükler yükleyebileceğini belirtmektedir. Haklı gösterilebilen yerlerde veya müzakereler başarısız olduğunda, ulusal düzenleyici otoritelerin müdahale etme yetkisine sahip olmasını da gerektirmektedir.

Sonrasında, 8-13. Maddeler, SMP'si olan operatörlere yüklenebilen yükümlülüklerle ilgilenmektedir. Daha spesifik olarak, 8(1). Madde, ulusal düzenleyici otoritelere (NRA'lar) 9-13. Maddelerde tarif edilen yükümlülükler yükleme yetkisi verildiğini belirtmektedir; şöyle ki: şeffaflık (9. Madde), ayrımcılık yapmama (10. Madde), muhasebenin ayrılması (11. Madde), spesifik şebeke imkanlarına erişim (12. Madde; spesifik şebeke unsurlarına erişim, ekipman bulundurma (co-location) ve imkan paylaşımı yükümlülüğü, birarada işletilebilirliği sağlamak için yazılım gibi belirtilen hizmetlere erişim ve şebekelere ilişkin arabağlantı yapma yükümlülüğü dahil) ve fiyat kontrolü ile maliyet muhasebesi (13. Madde). 8(2). Madde, operatörlerin SMP'ye sahip olarak gösterildikleri yerlerde, NRA'nın o yükümlülükleri uygun şekilde yükleyeceğini belirtmektedir. Ardından, 8(3). Madde, NRA'nın SMP'ye sahip olarak gösterilmeyen operatörlere o yükümlülükleri *yüklemeyeceğini* belirtmektedir.

Görünen o ki TK, SMP'ye sahip olarak gösterilmeyen bir operatör, özellikle yeni girenler olmak üzere, diğer operatörlere arabağlantı temin etmeyi reddettiği takdirde kendisinin müdahale etmesine imkan verecek yetkiyi elinde tutmayı istemiştir. Bunun bir nedeni muhtemelen yukarıda tartışılan (yukarıdaki 13. dipnota bakınız) SMP rejiminin karmaşık doğasıyla ilgili olabilir. Sorun şu ki, salt bu yetkinin salt varlığı, SMP'den yarar sağlamasalar da gelecekte yükümlülüklerle karşılaşabilecekleri korkusuyla, girme potansiyeli olanları caydırabilecektir.

Taraflar, erişim ve arabağlantı anlaşmalarının şartları ve koşullarını belirlemede serbesttir. Taraflar anlaşmaya ulaşamadıkları takdirde, ihtilafların halli için TK'ya başvurabilecek olup, TK, tarifeler dahil olmak üzere, şartları ve koşulları belirleme konusunda yetkilendirilmiştir. SMP'ye sahip operatörler ve TK'nın erişim veya arabağlantı yükümlülükleri yüklemiş olduğu operatörler olması halinde, tarifelerin maliyet yönelimli olması ihtiyacı mevcuttur.

Bu maliyet yönelimi koşulunun işlemesi için, maliyetlerin bilinmesine ihtiyaç duyulmakta olup, bu, maliyet muhasebesinin ve hesapların ayrılmasının hazır bulunmasını gerektirmektedir. TK, TTAŞ'ye ve kendi piyasalarında SMP'ye sahip olarak tespit etmiş olduğu operatörlere bu yükümlülükleri getirmiştir, bu yükümlülükler 2006 yılında fiilen etkin hale gelecektir.

Mevcut rejimdeki önemli bir sorun, orantısallığın olmamasıdır: Bir operatör SMP'ye sahip olarak gösterildiği anda, kendisine bir dizi yükümlülük otomatik olarak yüklenmektedir. AB çerçevesinde, düzenleme organlarının, spesifik operatörlere hangi yükümlülüklerin yüklenmesi gerektiğinin seçilmesinde daha fazla takdir hakkına sahip olması beklenir. Bu yükümlülükler de kendine özgü piyasanın karşı karşıya olduğu rekabet sorununun yoğunluğuyla orantılı olmalıdır.

TK, hem ihtilafların çözümü aracılığıyla hem de referans arabağlantı tarifelerinin onaylanması yoluyla arabağlantı alanında faal olmuştur. Arabağlantıdaki fiili gelişmeler 4 (sabit piyasa) ve 5. (mobil piyasa) kısımlarda incelenecektir.

4. Sabit Hatla Telefonla İletimdeki Gelişmeler

4.1. Tekel Dönemi

Temel telefon hizmetlerinin yaygın olarak hazır bulunması, Türkiye'de nispeten yakın dönemdeki bir hadisedir ve 1980'lerin ilk yarısına dek uzanmaktadır. O yıllar süresince, hükümet, başarma isteği olan bir modernizasyon ve yatırım programıyla yola çıkmıştır. Bu, kamuyu üretim ve hizmetlerden çıkartıp altyapı yatırımlarına doğru yeniden yönlendirme amaçlı genel bir stratejinin parçası olmuştur.

Yatırım ve Nüfuz Etme

Bu hızlı büyümenin bazı göstergeleri Tablo 1'de sunulmaktadır. Ana hatların sayısı 1980 yılında yaklaşık 1.1 milyondan 1990 yılında 6.9 milyona ve 1995 yılında 13.2 milyona yükselmiştir. Nüfuz (100 sakin başına ana hatlar) oranları ise, 1980 yılında yaklaşık yüzde 2.6'dan 1990 yılında yüzde 12.1'e ve 1995 yılında yüzde 21.4'e çıkmıştır. Toplam ana hatlarda sayısal hatların payı, 1986 yılında yüzde 12'den 1996 yılında yüzde 78'e yükselmiştir.

Türkiye'nin kamu yatırımına ilişkin itici gücü 1990'larda yavaşlamaya başlamıştır. Büyüyen kamu açıkları, 1994 yılında önemli bir makroekonomik kriz, kamu borcu üzerinde faiz ödemelerindeki hızlı artışlar ve kamu harcamalarını yeniden yapılandıramama, yatırım harcamalarında kesintilerle sonuçlanmıştır. Türk Telekom'un yatırımları, 1980'lerin ilk yarısında 250-300 milyon ABD doları civarından 1990'ların başında 600-700 milyon dolar civarına doğru arttıktan sonra, son on yılda o seviyelerde durgunluk göstermiştir. Durgunluk, 1980'lerin ikinci yarısında yüzde 50'nin üzerinden 1995 sonrasında yüzde 15'ten aza olmak üzere, gelirler yüzdesi olarak yatırımlarda keskin düşüşler şeklinde yansımaktadır. Ana hatlar başına yatırım da benzer bir hikaye anlatmaktadır (Tablo 1). Yatırımdaki bu düşüş, Türk Telekom toplam gelirlerinde 1980'lerin ilk yarısında GSYİH'nin yaklaşık yüzde 1'inden 1990'ların sonlarında yüzde 3'ten fazlasına doğru değişmeyen artışlara rağmen ortaya çıkmıştır.

Telekomünikasyon sektörünün kötü iktisadi performansı, sektördeki toplam yatırımda da açıkça görülmektedir. Uluslararası Telekomünikasyon Birliği'nden veriler uyarınca, 1996-2002 yılları arasında, telekomünikasyon yatırımı Türkiye'de GSYİH'nin ortalama yaklaşık yüzde 0.26'sında kalmış olup, bu, Almanya (yüzde 0.45), Fransa (yüzde 0.46), Portekiz (yüzde 1.47), Brezilya (yüzde 1.17), Meksika (yüzde 0.70), Bulgaristan (yüzde 0.79) dahil olmak üzere, her tür karşılaştırma enstrümanından daha düşüktür. Karşılaştırmalı bakımdan, sabit kesimdeki yatırım mobil kesimden daha kötü olmuştur.

Tablo 2 bazı uluslararası karşılaştırmalar sağlamaktadır. Türkiye'deki nüfuz etme oranları hem batı hem de doğu Avrupa'dan daha düşük, ancak Arjantin, Brezilya ve Meksika'dan daha yüksektir. Aksine, ana hat başına gelirler, Bulgaristan ve Romanya hariç tüm karşılaştırma enstrümanlarından daha düşüktür. 100 ana hat başına telefon arızaları da çoğu ülkeyle karşılaştırıldığında oldukça yüksektir.[19]

Makroekonomik ve kamu maliyesine ilişkin endişeler hükümetlerin Türk Telekom'u hakkındaki algılayışını önemli ölçüde belirlediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Kamu şirketi, esasen, hükümet harcamalarının şiddetli bir biçimde kısıldığı bir ortamda mali gelirin

[19] *McKinsey Küresel Enstitüsü (2003), 2002 yılında, Türk Telekom'un toplam faktör üretkenliğinin (TFP), ABD'de sabit hattaki TFP'nin yaklaşık yüzde 66'sı olduğunu rapor etmiştir.*

önemli bir kaynağı olarak görülmekteydi. Türk Telekom karlarının büyük bir bölümü kar payları olarak Hazine'ye aktarılmaktadır (söylenene göre, 2003 yılında, yaklaşık 1.1 milyar ABD doları tutarındaki karların ¾'ü civarı).[20]

Şirketin ileride beklenen özelleştirilmesi de, yatırımların gelecekteki özel mülkiyet sahipleri tarafından gerçekleştirilmesi tercih edildiği içinbu durum çoğu kez kamu tarafından hiçbir yatırımın üstlenilmemesinin bir başka nedeni olarak sunulmuştur . Bu perspektifte bakıldığında özelleştirmedeki gecikmenin, özellikle DSL (Sayısal Abone Hattı) gibi genişbant hizmetlerinde olmak üzere, yeni teknolojilerde yatırımların ertelenmesiyle sonuçlandığı söylenebilir (bakınız: 5. kısım).

Tarifeler

Serbestleştirmenin yer almış olduğu ülkelerde, telefon hizmetleri için tarifeler iki ana gelişmeden geçmiştir. Bir tarafta, yeniden dengeleme sonucunda sabit bedeller artmıştır. Aynı zamanda, rekabet, operatörleri, hem uzak mesafe yurtiçi hem de uluslararası görüşmelerde kullanım bedellerini veya dakika başına bedelleri indirmeye itmiştir. Daha yakın dönemden bu yana, sabit hat tarifeleri hem mesafeye hem de zamana karşı daha az duyarlı hale gelmektedir (OECD 2001, 2003). Operatörler giderek tüm yurtiçi görüşmelerden (bazı hallerde ve özellikle iş dünyasındaki müşteriler için, bazı uluslararası görüşmelerden de) tek bir ücret istemektedir. Aynı zamanda, görüşme bölümlerinden ve türlerinden giderek artan bir oranda ölçümlenmeyen (sabit ücretli) bazda bedel istenmekte olup, bu yolla, örneğin, kullanım zamanına bakılmaksızın pek çok görüşmeye sabit ücretler uygulanmaktadır.

Türk Telekom tarifeleri bazı anlamlı değişikliklerden geçmiştir. Genel anlamda, özellikle Ağustos 2004 tarihinden sonra, sabit hat tarifelerinin, bu bildiride ana referans noktası olan uluslararası ortalamalardan anlamlı bir şekilde sapmadığı söylenebilir.

Ek'teki Tablo A1, ITU (Uluslararası Telekomünikasyon Birliği) Dünya Telekomünikasyon Göstergeleri'nden elde edilen şekilde, yerel görüşmeler için sabit hizmet ücretleri ve kullanım bedelleri konusunda veriler içermektedir. En kaydedilir gelişme, 1990 yılında 150 ABD dolarından 2002 yılında kadar yaklaşık 7 ABD dolarına düşen, bir kereye mahsus bağlantı bedellerindeki düşmedir. İlk başta, bunun nedeni bağlantı bedellerindeki artışların paradaki değer kayıpları ve enflasyon oranlarının altında tutulmasıdır. 1990'ların sonlarından bu yana, bununla birlikte, Türk Telekom bağlantı bedellerini indirmeye yönelik kasıtlı bir politika takip eder görünmektedir. Aynı zamanda, aylık sabit ve dakika başına bedellerde aşamalı olarak artış olmuştur. Aylık sabit bedeller, 1990'ların başında 2-3 ABD doları civarından 2000'lerde yaklaşık 4 ABD dolarına çıkmıştır. 3 dakikalık yerel bir görüşmenin maliyeti, aynı dönemde yaklaşık 6-8 ABD cent'inden yaklaşık 10-12 ABD cent'ine çıkmıştır (Tablo A1 ve Şekil 1).

Tablo 3, 2002 yılı itibariyle yerel görüşmelerin sabit bedelleri ve maliyeti konusunda uluslararası karşılaştırmalar sunmaktadır. Tablonun açığa çıkardığına göre, Türkiye'de yerel görüşmeler için birim başına bedeller (standart 3 dakikalık bir görüşme bakımından ölçülen) uluslararası ortalamalara yakınken, bağlantı hizmet ücretleri ve aylık sabit hizmet ücretleri çok daha düşüktür. Nüfuz etme oranlarının bağlantı bedellerine duyarlı olmakla beraber, aylık hizmet ücretlerine veya dakika başına bedellere çok daha az duyarlı olduğuna dair kanıtlar vardır. Yine bağlantı bedellerine karşı bu duyarlılığın, daha düşük gelirlere sahip ülkelerde daha yüksek olduğuna dair uluslararası kanıtlar mevcuttur (ör. Crandall ve Waverman, 2000,

[20] *Metindeki rakamlar http://turk.internet.com websitesinde rapor edilmiştir (23 Haziran 2004).*

özellikle 5. bölüm). Böylece, bağlantı bedellerindeki düşmenin, muhtemelen, 1990'lar süresince nüfuz etme oranlarındaki artıştan kısmen sorumlu olmasına karşın (fiiliyatta, bağlantı bedellerindeki düşüş, evrensel hizmet politikasının - sonradan değerlendirildiğinde oldukça başarılı - rolünü oynamış görünmektedir), belki 2000-2001'de gözlemlenen daha başka düşüşler muhtemelen aşırı ve gereksizdir. Talebin birim başına bedellere duyarsızlığı, son on yılda gözlemlenen, dakika başına bedellerdeki artışın iktisadi bir anlamı olduğunu da telkin etmektedir. Rakamlar, Türkiye'deki aylık hizmet ücretlerinin aşırı düşük olduğu fikrini verebilecek ve tahsis etkinliği, bunların yukarıya doğru yeniden dengelenmesini gerektirebilecektir; bununla birlikte, bu artışların yoksul müşterilerin daha düşük katılımına ne ölçüde yol açacağı hakkında daha kesin bilgiler olmaksızın bu konuda kesin sonuçlara varmak güçtür. Uluslararası kanıtlar, katılımdaki azalmanın küçük olması gerektiği fikrini uyandırmaktadır.

OECD'den (2003) alınan, Ek'teki Tablo A2 de (aylık) sabit bedelleri ve kullanım bedellerini karşılaştırmaktadır, ancak yurtiçi uzak mesafe görüşmelerini içeren farklı bir sepet için. Temel mesaj aynıdır. Türkiye'deki sabit bedeller OECD ülkelerindekiler arasında en düşük olanıdır. Kullanım bedelleri, nominal ABD doları cinsinden OECD ortalamasına yakındır, ancak PPP (satınalma gücü paritesi) cinsinden ölçüldüğünde OECD ortalamasından çok daha yüksektir.[21]

Yerel görüşmeler için kullanım bedellerindeki artış, 1990'lardan bu yana devam etmekte olan yeniden dengeleme sürecinin bir bölümü olarak görülebilir. Tablo 4, Türkiye'de ve seçilmiş OECD ülkelerinde 1990'larda uluslararası görüşmeler için tarifelerin evrimini göstermektedir. Uluslararası görüşme ücretleri Türkiye'de düşmüş iken, düşme hızı, serbestleştirmenin daha erken dönemde başlamış olduğu ülkelere göre çok daha düşük olarak, 2000 yılı itibariyle Türkiye'deki ücretler OECD ortalamasından yaklaşık % 60 daha yüksektir. OECD'de (2001) yayımlanan bu özel seri daha sonraki yıllar için mevcut değildir. OECD'den (2003) alınan Tablo 5, 2002 yılı için veriler sunmaktadır. Tanımlardaki değişiklikler nedeniyle Tablo 4'tekilere benzemezken, Tablo 5'teki veriler uluslararası karşılaştırmalar için yararlıdır. Tarifeler hem nominal ABD doları cinsinden hem de satınalma gücü paritesi (PPP) bakımından düzeltilen ABD doları cinsinden sıralanmaktadır. Kullanılan ölçüye bakılmaksızın, Türkiye'deki uluslararası görüşmeler OECD ortalamalarından yüzde 60-80 daha yüksekti. Meksika ve Kore ve konuta ilişkin tarifeler olması halinde Polonya hariç, orta Avrupa ülkeleri dahil olmak üzere, bütün ülkelerden daha yüksekti. Böylece, görünmekte olan, uluslararası görüşme gelirlerinin yerel görüşmeleri çapraz olarak sübvanse etmek için kullanılmış olduğudur.

Bu durum, uzak mesafe ve uluslararası görüşme işlerine ileride beklenen girişe tepki olarak, Türk Telekom'un yurtiçi uzak mesafe ve uluslararası görüşme bedellerinde keskin düşüşlere gittiği Ağustos 2004'ten bu yana değişmiştir. Tablo 6, uzak mesafe ücretlerinin yüzde 50-70 oranında düştüğünü göstermektedir. Bu düşmelerle, güncel uluslararası tarifeler muhtemelen OECD ortalamalarına çok daha yakındır. Anlaşıldığı kadaıyla, uluslararası görüşmeler piyasasındaki fiili rekabetin henüz gelişmemiş olmasına rağmen (bakınız: aşağıda 4.2. kısım), sadece rekabet tehdidi Türk Telekom'u uluslararası tarifelerini ayarlamaya itmiştir.

---

[21] *Nominal tarifeler ve PPP için düzeltilenler arasındaki seçim, karşılaştırmanın amacına bağlıdır. PPP tarifeleri, ekonomideki diğer fiyatlarla göreceli olarak veya kıyaslayıp kontrol ederek, tüketici refahı bakış açısıyla, tarifelerin ne kadar pahalı olduğunun açıklamasını sunmaktadır. Diğer tarafta, girdi maliyetleri ülkeler ölçeğinde nispeten eşit olduğu taktirde, aynı para biriminde ifade edilen nominal tarifeler rekabetin ölçüsüne dair daha iyi işaretler olabilir. Sabit hatla telefonla iletim halinde, emek maliyetlerin önemli bir bölümünü temsil ederek, PPP'ye ayarlı karşılaştırmaların daha geçerli olduğunu telkin etmektedir.*

4.2. Uzak Mesafe ve Uluslararası Görüşmelerde Serbestleştirme

Türk Telekom'un sabit hatla telefonla sesli iletim üzerindeki tekelinin 1 Ocak 2004 tarihinde sona ermesine karşın, uzak mesafe ve uluslararası görüşmelere dahi yeni giriş, lisansların çıkarılmasındaki ve arabağlantı anlaşmalarına varmadaki gecikmeler nedeniyle geç kalmıştır. Uzak Mesafe Telefon Hizmetleri (LDTS) için lisanslar Mayıs 2004 tarihinde çıkarılmıştır.[22] LDTS lisansları üç tipe ayrılmaktadır: A Tipi, taşıyıcının önceden seçiminden (CPS) yararlanacak operatörler içindir. B Tipi, her bir görüşme bazında taşıyıcının seçiminden (CS) yararlanan operatörler içindir. Son olarak, C Tipi, 10 basamaklı erişim kodu aracılığıyla hizmet temin eden operatörler için ayrılmıştır (temel olarak görüşme kartları yoluyla). Bu lisansların ücretleri nispeten yüksek tutulmuş ve şu şekilde saptanmıştır:[23]

- A Tipi: 405 milyar TL tutarında bir defalık hizmet ücreti (yaklaşık 230,000 Euro) artı maks. (net yıllık satışların yüzde 0.5'i, 405 milyar/15) yıllık bedel.
- B Tipi: 180 milyar TL tutarında bir defalık hizmet ücreti (yaklaşık 101,000 Euro) artı maks. (net yıllık satışların yüzde 0.5'i, 180 milyar/15) yıllık bedel.
- C Tipi: 90 milyar TL tutarında bir defalık hizmet ücreti[*] (yaklaşık 51,000 Euro) artı maks. (net yıllık satışların yüzde 0.5'i, 90 milyar/15) yıllık bedel.

Bu hizmet ücretleri Batı veya Orta ve Doğu Avrupa'da gözlemlenenlerden çok daha yüksektir. (Kıt kaynakları tamamen kullanmayan lisanslar için) serbestleştirilmiş telekomünikasyon sektörüne sahip pek çok ülkedeki güncel eğilim, hizmet ücretlerini, idari maliyetleri karşılayacak miktarlarla sınırlandırmaktır; TK, görünüşte, kısa vadede hızlı karlar amaçlayan, girme potansiyeli olanları tarayıp elemek ve daha uzun vadeli ufuklara sahip olup girenleri kayırmak için, bu lisanslara yönelik kasten yüksek hizmet ücretleri saptamıştır.[24] Bu durumda, Mayıs 2004 tarihinde 7 A Tipi, 13 B Tipi ve 7 C Tipi lisans çıkarılmıştır. Kasım 2004 tarihi itibariyle, 9 A Tipi, 20 B Tipi ve 11 C Tipi lisans sahibi mevcuttur.

Bir sonraki adım, Türk Telekom ile arabağlantı anlaşmaları yapılması idi. Türk Telekom, bir referans arabağlantı teklifi (RIO) duyurusunda bulunmuş ve sırasıyla erişimiçi alanlar ve erişimdışı alanlar için 50,000 ve 70,000 TL/dak. (yaklaşık 2.7 ve 3.7 Euro cent/dak.) teklif etmiştir.[25] Serbest▪ Telekomünikasyon İşletmecileri Derneği'nin (Telkoder) sırasıyla 14,000 ve 18,000 TL/dak. (0.7 ve 1.0 Euro cent/dak.) teklif ettiği bildirilmiş olup, bunlar Telkoder'in AB ortalamalarına yakın olduğuna inandığı ücretlerdi.[26] Bazı operatörler Türk Telekom'la anlaşmalar imzalamaktan kaçınmış ve bunun yerine TK'nın müdahalesini beklemiştir. TK, Tablo 7'de sıralanan şekliyle, Eylül 2004 tarihinde Standart Arabağlantı

---

[22] *Türkiye'deki bağlamda, Uzak Mesafe Telefon Hizmetlerinin içinde uluslararası görüşmelerin yer aldığı anlaşılacaktır. LDTS lisansının, bir 2. Tip telekomünikasyon lisansı olduğunu da kaydediniz.*

[23] *TL/Euro döviz kuru, 1 Euro = 1,770,000 TL olarak alınmıştır.*

[*] *Metnin yazarı ile görüşerek sözcük değişikliği yapılmıştır.*

[24] *Özellikle, tüketicileri, piyasalar asgari düzeyde olgunluğa erişmeden ve operatör ünü yerleşmeden önce istismar edebilecek, dürüst olmayan giriş sahiplerini bertaraf etme yönünde belirtilmiş bir niyet mevcuttu. Özellikle büyük giriş sahiplerinin yüksek hizmet ücretlerinin yanında olduğu söylentisi de yer almaktaydı.*

[25] *O zaman cari olan (Eylül 2004) 1 Euro = 1,875,000 TL'lik döviz kurunda. Erişimiçi-erişimdışı alanlar karşıtlığı, şebeke hiyerarşisinde fiziki arabağlantının yapıldığı seviyeye değinmektedir. Bu iki yönlü sınıflandırma, AB'nin kullandığı üç yönlü sınıflandırmadan - şöyle ki yerel, tek transit ve çift transit - farklıdır. Kabaca bir yakınlaşma olarak, erişimiçi alan, yerel ve tek transit anahtarları arasında kabul edilebilirken, erişimdışı alan, tek ve çift transit arasındaki seviye olarak kabul edilebilir.*

▪ *Metnin İngilizcesinde "Competitive" sözcüğünün geçmesine karşın, Telkoder'in websitesindeki başlık nedeniyle "Serbest" sözcüğü kullanılmıştır.*

[26] *turk.internet.com (http://turk.internet.com/haber/yazigoster.php3?yaziid=10662) adresinde bildirilmiştir.*

Referans Tarifelerini (SIRT) duyurmuştur. Karşılaştırma amacıyla, Tablo 8, 1998 yılında tam serbestleştirmenin yürürlüğe girmesinden bu yana Avrupa Komisyonu tarafından tavsiye edilen arabağlantı ücretlerini olduğu kadar, 2003 yılında Avrupa'da hüküm süren ortalama fiili arabağlantı tarifelerini de sıralamaktadır.

TK tarafından belirlenen standart arabağlantı referans tarifeleri zamanla düşmektedir. Tablo 8'de görülebileceği üzere, kalitatif olarak bu zamanla iniş Avrupa'daki deneyimin bir kopyasıdır. Bununla birlikte, 2.2 ve 3.1 Euro cent/dak. tutarında ilk baştaki ücretler Avrupa'daki deneyime nispeten oldukça yüksektir; buna karşın, 2005 yılı başında, Türkiye'deki ücretler, serbestleştirme başladığında 1998 yılında Avrupa Komisyonu tarafından tavsiye edilen en iyi uygulamanın üst sınırına yaklaşacaktır. Tarifeler Eylül 2005 tarihinden sonra önemli ölçüde düşecek ve şu anki Avrupa ortalamalarına ulaşacaktır. Duyurulan arabağlantı takviminin ana sonuçlarından birinin, yeni girişin karlılığını azaltmak suretiyle etkili rekabetin gelişimini yaklaşık bir yıl geciktirmek olacağı beklenmelidir. O anlamda, TK'nın arabağlantıya yaklaşımı, lisanslandırmaya dönük olanla benzerdir.

TK, arabağlantı bedellerinin neden o belirli seviyelerde saptandığını açıklamamıştır. TK, varsayımsal olarak, hem Avrupa'da hüküm süren bedelleri referans noktası olarak alma yönteminden hem de bir ölçüde maliyet modellemesinden yararlanmış ve bir geçiş dönemi öngörmüştür. Avrupa'yla kıyaslandığında, Telkoder, erişimiçi alanı♣ yerel seviyeyle, erişimdışı alanı ise tek transitle eşit tutmuştur. Aksine, referans noktası olarak alırken, TK, erişimiçi alanı♦ tek transit, erişimdışı alanı ise çift transit seviyelerle eşit tutmuş görünmektedir.

SIRT'de duyurulan tarifeler zorunlu değildir. Varsayıma göre, operatörler ve TTAŞ bir anlaşmaya varamadığı taktirde, TK, tarafları, SIRT'de duyurulan ücretlerde mutabık kalmaya zorlayacaktır. Kasım 2004 tarihi itibariyle, 40 uzak mesafe operatöründen, sadece 13'ü Türk Telekom'la arabağlantı anlaşmaları imzalamıştı. O sayı Ocak 2005 tarihinde 36'ya çıkmıştır. Anlaşmalardaki tarifeler herkese açık hale getirilmemiştir, ancak anlaşmaların çoğunda görünen o ki arabağlantı ücretleri SIRT'te hüküm sürenlerden daha yüksektir; özellikle, SIRT düşen ücretleri şart koşarken, anlaşmalardakiler 2005 süresince daha yüksek kalmaktadır. Anlaşmalar imzalamış olan operatörlerin, daha başka gecikmeleri önlemek için TTAŞ'nin baskısına teslim oldukları bellidir. SIRT yayımlanmadan önce TTAŞ ile anlaşmalar imzalamamayı seçen operatörler[27] TK nezdinde ihtilafların halline ilişkin prosedürler başlatmış ve SIRT tarifelerini geçici olarak elde etmiştir. Bu karar TTAŞ'in hukuk yollarına gitmesi sonucunda iptal edilmediği takdirde, TTAŞ ile halihazırda arabağlantı anlaşması imzalamış olan operatörlerin, arabağlantı tarifelerinin ayrımcı olmaması gereği esasında bunlarda değişiklik yapma yoluna gitmesi olasıdır.

Yeni lisanslar henüz etkili rekabetle sonuçlanmamış olup, sadece C tipi lisanslar işler hale gelmiştir.[28] İlk TK kararı, TT'nin, B tipi lisansları işler hale getirmek için gereken hazırlıkları Kasım 2004, A tipi lisansları işler hale getirmek için gereken hazırlıkları Mayıs

---

♣ ** ile aynı.*

♦ ** ile aynı.*

[27] *Özellikle Netone.*

[28] *C tipi lisanslar için de aşılması gereken ek engeller mevcuttu. En göze çarpanı, TTAŞ, şirketlerdeki son kullanıcılara internet protokolü üzerinden ses hizmetleri (VOIP) temin etmeyi istemiş ISS'lere kiralık hatlar sağlamayı reddederek, son kullanıcılara doğrudan erişimin, C tipi lisansların kapsamında yer almadığını iddia etmiştir. TK müdahalede bulunmuş ve TTAŞ'yi talep edilen kiralık hatları temin etmeye zorlamıştır. TTAŞ mutabık olduğunu belirtmiş, ancak aynı zamanda idare mahkemesine itirazda bulunmuş olup, mahkeme, aynı anlamda, dosyayı Danıştay'a göndermiştir.*

2005 tarihine kadar tamamlamasını gerektirmiştir; Mayıs 2005 tarihi itibariyle ikisi de faal değildir.[29] TK, henüz, bu uymama hali karşısında cezai yaptırıma yönelik bir uygulama yapmamıştır.

5. Mobil Telekomünikasyonda Rekabet

Türkiye'de hücresel mobil telekomünikasyon hizmetleri, Türk Telekom ile iki mobil operatör Turkcell ve Telsim arasındaki gelir paylaşımı anlaşmaları aracılığıyla GSM-900 standardında 1994 yılında başlatılmıştır. Turkcell'in kurucu ortakları, Sonem Holding (şu an, Finlandiya'da önde gelen bir telekomünikasyon şirketi olan Telia Sonera) ve özellikle bankacılık sektöründe olmak üzere, geniş bir sanayi yelpazesinde faal olan, Türkiye'deki üçüncü en büyük şirketler topluluğu Çukurova grubudur. Telsim, enerji ve bankacılık dahil olmak üzere çeşitli sektörlerde faal olan, Uzan ailesinin sahibi olduğu bir Türk grubu Rumeli Holding ortaklığıdır. Gelir anlaşmaları, Türk Telekom'un gelirlerin yüzde 67'sini elde edeceği, geri kalanının da operatörler tarafından elde tutulacağı şartını koşmuştur (Yılmaz 2000, s. 47). Tüm altyapı yatırımları bizzat operatörler tarafından üstlenmiştir.

5.1.Duopol Dönemi

Nisan 1998 tarihinde, gelir anlaşmalarının yerini 25 yıllık lisanslar almıştır. Her iki operatör lisanslar için 500 milyon ABD doları ödemiştir.

Ek'teki Tablo A3'te gösterildiği üzere, mobil telefonla iletimin abone tabanı 1998 yılından sonra önemli ölçüde artarak, 1998 yılında yaklaşık 3.5 milyon aboneden 2000 yılında 16 milyon aboneye yükselmiştir. Abonelerin sayısı hizmetin 1994 yılında başlatılmasından bu yana her yıl ikiye katlanmış olduğundan, bu sıçramanın geçmişten bir kopuşu temsil ettiğini söylemek zordur. Diğer taraftan, sözleşme tipindeki değişikliğin iki önemli sonucu olmuştur. İlk olarak, rekabet getirmiştir: Gelir paylaşımı anlaşması çerçevesinde, mobil çağrı tarifeleri Türk Telekom tarafından belirlenirken, lisansa ilişkin düzenleyiş çerçevesinde, perakende mobil tarifeleri mobil operatörler tarafından saptanmaya başlamış olup, bu da rekabetle ve ITU verileri uyarınca, 3 dakikalık görüşmenin maliyetinde 1998'de bir yıl içerisinde 1 ABD dolarının üzerindeki miktardan 60 cent civarına hızlı bir inişle sonuçlanmıştır (Tablo A3). Tarifelerdeki inişlere ek olarak, her iki operatör cep telefonu indirimleri de vermeye başlamıştır (günlük Hürriyet gazetesi, 14 Haziran 1998). Bu değişiklikler talepte hızlı bir artışa yol açmış olmalıdır. Rekabet katılmasına ilaveten, sözleşme çerçevesindeki değişiklik yatırım teşviklerini de etkilemiştir. Lisansla karşılaştırıldığında, gelir paylaşımı anlaşması düşük etkiye sahip bir sözleşmedir. Gelir paylaşımı kazançlar üzerinde vergi olarak gözükürken, lisansa ilişkin düzenlemesi, operatörü borç yükümlülükleri karşılandıktan sonra kazançlarda, özellikle de (diğer şebekelere ödemeleri beraberinde getirmeyen) aynı şebekede sonlanan çağrıların ürettiği kazançların geriye kalan payında iddia sahibi kılarak, yatırımlar ve piyasaya şebeke sürümü için daha güçlü teşvikler sağlamaktadır. Gerçekte, Turkcell'in yatırımları 1997 yılında 136 milyon ABD dolarından 1999 yılında 1 milyar ABD dolarının üzerine çıkmıştır (Rekabet Kurumu, Karar No: 01-35/347-95, s. 12 Tablo 6).[30]

---

[29] Bu hazırlıklar arasında görüşme bazında seçimin ve taşıyıcının önceden seçiminin hayata geçirilmesi yer almıştır; Mayıs 2005 tarihi itibariyle, ikisi de henüz hayata geçirilmemiştir.

[30] Bunun sonucu, Turkcell'in abone kapasitesi 1998 yılında 2.3 milyondan 2000 yılında 6 milyona çıkmıştır (Turkcell, 2000, s. 28).

Lisanslar verilmeden dahi, Turkcell abonelerin sayısı bakımından Telsim'in önünde yer almıştır (1999 ve 2000 yıllarında yaklaşık yüzde 69).[31] Bu hakimiyet ondan sonra da devam etmiş ve 2001 yılında yeni operatörlerin girişinden sonra bile, Turkcell yüzde 65-75'lik bir pazar payını (aboneler bakımından) yönetmiştir (aşağıya bakınız). Gelirdeki pay açısından Turkcell'in pazar payı daha da yüksek gerçekleşmiştir. 1998-2000 yılları arasında, ortalama bir Telsim abonesi için 41 dakika karşısında, ortalama bir Turkcell abonesinin aylık kullanımı yaklaşık 140 dakikadır; gelirler yönünden, Turkcell'in bu dönemdeki pazar payı yüzde 80'in üzerindedir.[32]

Söz konusu dönem boyunca Turkcell'in büyüme stratejisi, el cihazı ithalatçıları/distribütörleri ve perakende bayileriyle münhasır anlaşmaları beraberinde getirmiştir. Fiiliyatta, Turkcell, bazı başlıca mobil telefon markalarının (Ericsson gibi) el cihazlarının satışını, Turkcell aboneliğinin satın alınmasına bağlayarak, o markaları tercih eden tüketiciler arasından abonelikler çekmeyi Telsim için fiilen maliyetli kılmıştır. Telsim Eylül 1999 tarihinde Rekabet Kurumu'na bir şikayet göndererek, Turkcell'in el cihazı distribütörleri ve bayileriyle münhasır anlaşmalarının rekabeti bozduğu ve Telsim'in girişinin önüne çıkan engeller olarak hareket ettiği argümanını ileri sürmüştür. Rekabet Kurumu, Turkcell'in uygulamalarının Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un ihlaline vardığı sonucuna ulaşmıştır (3. Kutu).

3. Kutu: Turkcell'in Mobil Telefonla İletim ve Mobil El Cihazı Piyasalarındaki Kısıtlayıcı Uygulamaları

Ocak 2000 tarihinde, Rekabet Kurulu Turkcell'e karşı soruşturma başlatmıştır. Soruşturmayı, Nokia mobil el cihazlarının bir distribütörü olan Başarı Elektronik ve Telsim'den gelen şikayetler harekete geçirmiştir. Soruşturmada varılan sonuçlar uyarınca, Turkcell hem mobil telefonla iletim hem de el cihazı piyasasında rekabeti kısıtlamak için el cihazı distribütörleri ve bayileriyle safdışı bırakma amaçlı anlaşmalardan yararlanmıştır.

Türkiye'deki el cihazları çoğu kez operatörlerin SIM kartlarıyla ve abone hatlarıyla satılmakta olup, bu, görünüşte, GSM standardıyla uyumlu olmayan el cihazlarının satışını önlemek için gelişen bir uygulama idi. Soruşturma, Turkcell'in, Ericsson ve Panasonic gibi başlıca el cihazı markalarının distribütörleriyle anlaşmalarının, bu distribütörlerin Telsim SIM kartları ve abone hatlarını pazarlamalarını önlediğini açığa çıkarmıştır. Fiiliyatta, safdışı bırakmaya yönelik bu şartlar, son kullanıcıların, bu telefon markalarını Telsim abone hatlarıyla kullanma yeteneğini kısıtlamıştır; başka bir deyişle, bu olası Telsim abonelerinin bu el cihazlarına erişimini daha güçleştirmiştir. Bunlar popüler el cihazları olduğundan, safdışı bırakmaya yönelik argümanlar Telsim'in abone çekmesini daha zorlaştırmıştır. Paralel ithalat yoluyla getirilen el cihazları daha pahalı olduğundan ve paralel ithalatı satan bayilerin, yetkili distribütörlere kullandırılan teknik hizmetleri elde etmesi güç olduğundan, paralel ithalat maliyet-etkin bir alternatif temin etmemiştir. Turkcell, kendisinin bu distribütörlerle yaptığı iş miktarını azaltmak ve/veya cep telefonu sübvansiyonlarını azaltmak suretiyle, safdışı bırakmaya yönelik anlaşmaları kabul etmeyen distribütörleri fiilen cezalandırmıştır. Rekabet Kurulu, Turkcell büyük bir pazar gücüne sahip olduğu için, distribütörlerin dikey anlaşmalarda Turkcell'in şartlarını kabul etmeye zorlandığı argümanını ileri sürmüştür.

[31] *Rekabet Kurumu, Karar No: 01-35/347-95, Tablo 1.*
[32] *Rekabet Kurumu, Karar No: 01-35/347-95, s. 9 Tablolar 2 ve 3.*

Turkcell, Ericsson cep telefonlarının distribütörü olan KVK ile de yakın mülkiyet bağlarına sahipti. Turkcell'in, diğer distribütörler tarafından satılanlara oranla, KVK'nın sattığı aboneliklere daha geniş bir yelpazede el cihazı sübvansiyonları ve başka sübvansiyonlar (bazı vergilerin finanse edilmesi gibi) temin ettiği tespit edilmiştir. Böylece, Turkcell'in, mobil el cihazları piyasasındaki pazar gücünü kuvvetlendirmek için, abone piyasasındaki hakimiyetini kullandığına karar verilmiştir.

Turkcell'in, Turkcell SIM kartlarını pazarlayan bayilere, bu kartların perakende fiyatlarını empoze ettiği de tespit edilmiştir. Perakende fiyatlar üzerindeki bu kısıtlamalar da Rekabet Kanunu'nu ihlal eder nitelikte görülmüştür.

Kaynak: Ek 1

5.2. Yeni Giriş

1990'lı yılların sonuna doğru, hükümet, bu kez GSM 1800 standardında olmak üzere, mobil haberleşme için 3 yeni lisans verme kararı almıştır. Bu çerçevede 2 lisansın açık artırma yoluyla ihaleyle satılması, bir lisansın da mobil iletişim piyasasında faaliyet göstermek için bir yavru şirket kuracak olan Türk Telekom'a verilmesi öngörülmüştür.[33]

İhalede iki lisans seri halinde açık artırmayla satılacaktı ve ilk lisansın satıldığı fiyat, ikinci lisans için açık artırmanın taban fiyatı olacaktı. İlk ihale Nisan 2000 tarihinde yapılmış ve ilk lisans, bir Türk ticari bankası olan İş Bankası ve Telecom Italia'nın mobil telefon kolundan oluşan bir konsorsiyum tarafından, 2.5 milyar ABD doları tutarında beklenmeyen şekilde yüksek bir fiyattan kazanılmıştır. Bu yüksek taban fiyatında, ikinci açık artırmaya hiçbir teklif sahibi katılmamış ve ikinci lisans satılmamıştır.[34] Üçüncü lisans, İş-TIM'in ödediği aynı fiyattan Türk Telekom'a satılmıştır. İş-TIM faaliyetlere Aria markası adı altında Mart 2001 tarihinde başlamıştır. Türk Telekom'un yavru şirketi Aycell faaliyetlere Aralık 2001 tarihinde başlamıştır.

Ek'teki Tablolar A3 ve A4, mobil telefonla iletim piyasasına yeni girişin genel etkisi hakkında bazı ön veriler temin etmektedir. Tablo A3, 2000 yılında 16 milyondan 2003 yılında 28 milyona çıkan abone sayısıyla sabit hattaki nüfuz etme oranını geçer şekilde, oranını yüzde 25'ten 40'a çıkarak, mobile ilişkin nüfuz etme oranının artmayı sürdürdüğünü göstermektedir. Tarifelerdeki düşme, 2000 ve 2002 yılları arasında yaklaşık yüzde 17 olarak, nispeten makul görünmektedir. Bununla birlikte, yeni giriş, abone yönünden pazar payı 2003 yılı sonunda yüzde 68'te kalan Turkcell'in hakimiyetini sarsmak için az şey yapmıştır.[35]

Aria ve Aycell'in girişinin makroekonomik açıdan çalkantılı zamanlarda ortaya çıktığı kaydedilmelidir. Türkiye Kasım 2000 tarihinde bir finansal krizden ve Şubat 2001 tarihinde daha derin bir krizden geçmiştir. Şubat 2001 krizinde kur çıpası bırakılarak kurdaki büyük

---

[33] Mobil telefonla iletim hizmetlerinin temini için verilecek izinlerin türünün çoğu kez lisans olarak anılmasına karşın, yukarıda 2.2. kısımda özetlenen Yetkilendirme Yönetmeliği dilinde, bunlar imtiyaz anlaşmaları idi.

[34] İkinci en yüksek fiyat teklifi 1.35 milyar ABD doları idi, bakınız: Uğur (2002). Türkiye'deki GSM açık artırması iktisat literatürüne geçmiştir; Binmore ve Klemperer (2001), stratejik davranışa imkan verdiği için, bunu kötü bir açık artırma tasarımının örneği olarak sunmuştur: ilk fiyat teklifini kazanan, ek bir oyuncu ve bu nedenle daha yüksek rekabet olacak olsa lisansın edeceği değerden daha yüksek bir fiyat teklif etmek suretiyle, ikinci açık artırmaya girişi engellemiştir. Diğer kişiler, İş-TIM'in tamamen bir hata yaptığı argümanını ileri sürmüştür.

[35] 2003 yılı sonunda, Turkcell toplam 27.9 milyon GSM abonesi içinden 19 milyon aboneye (Turkcell 2003) sahipti (http://www.tk.gov.tr/Yayin/istatistikler/istatistik/WEB-2003-4-GSM.htm). Turkcell'in gelirler bakımından pazar payı muhtemelen daha da yüksek olacaktı.

değer kaybı yaşanmış ve GSYİH 2001 yılında yüzde 9'dan fazla küçülerek derin bir ekonomik daralma yaşanmıştır. Krizin telekomünikasyon sektörü üzerindeki ciddi bir etkisi olmuştur: mobil sektördeki gelirler 2000 yılında 3.5 milyar ABD dolarından 2001 ve 2002 yıllarında 2.8 milyar dolara düşmüştür. Tüketici gelirlerinin düştüğü bir dönemde pazar payını ele geçirmek özellikle yeni girenler için zor olmuş olmalıdır.

Yeni giriş sonrasında rekabetin nasıl geliştiği birçok yönüyle incelenmeye değerdir. Bunlardan birincisi, piyasada yerleşik oyuncuların yeni girişe stratejik tepkisidir. İkincisi, yurtiçi dolaşımla (roaming) ilgili gelişmeler ve hükümetin veya TK'nın piyasada yerleşik olanlara etkili şekilde dolaşım yükümlülükleri yükleyememesidir.

Tarifeler ve Arabağlantı

Mobil telekomünikasyon gibi bir endüstriye yeni giriş, bir dizi güçlükle karşı karşıyadır. Piyasada yerleşik operatörlere aboneliğe sahip tüketiciler, yeni operatörlere geçiş maliyetleriyle karşılaşmaktadır. Operatör değiştirme, mobil telefon numarasında değişikliği de beraberinde getirdiği takdirde özellikle maliyetlidir. Pek çok ülkede bu maliyetleri indirmek ve rekabeti artırmak için numara taşınabilirliği uygulamasına gidilmiş olmakla beraber, bu düzenleme henüz Türkiye'de mevcut değildir. Ek olarak, özellikle belirsizliğin her zaman yüksek olduğu bir ülkede, mevcut ve potansiyel abonelerin, geçmiş performans sicili daha köklü nitelikteki, piyasada yerleşik olanın yerine yeni gireni tercih etmesi için bir ödül gerekebilecektir.

Yeni operatörlerin veya küçük bir abone tabanına sahip operatörlerin, mevcut ya da potansiyel abonelerden yeni abonelikler çekmesini zorlaştıran başka bir faktör, şebeke dışsallıklarının varlığıdır. Şebeke dışsallıkları, bir mal veya hizmetin tüketiminden elde edilen refah veya o mal ya da hizmetin diğer tüketicileri arttığı zaman ortaya çıkmaktadır. Mobil sektör bağlamında, aynı şebekenin diğer abonelerini aramak ("şebekeiçi çağrılar"), farklı bir şebekeye abone olan kişileri aramaya ("şebekedışı çağrılar") göre çoğu kez daha ucuz olduğu için, şebeke dışsallıkları meydana gelmektedir. Şebekeiçi ve şebekedışı bedeller aynı olsa, arayanın bakış açısıyla, kendi şebekesindeki bir aboneyi aramak, rakip şebekedeki bir aboneyi aramaya benzer olurdu ve bu nedenle, alternatif şebekelerdeki dışsallıkların ölçüsü çok farklı olmazdı. Bunun sonucu, bir tüketici daha küçük bir abone tabanı olan yeni bir şebekeyi seçmekte (veya halihazırda aboneliği varsa, yeni bir şebekeye geçmekte) daha az tereddüt ederdi. Aksine, şebekedışı çağrılar şebekeiçi çağrılardan daha pahalı olduğunda, diğer unsurlar sabitken, ortalama bir son kullanıcı daha fazla abone tabanına sahip şebekeye abone olmayı tercih edecektir.

Aria, Mart 2001 tarihinde pazara girmeden hemen önce, piyasada yerleşik iki mobil operatör arabağlantı anlaşmalarını yenilemiş ve diğer operatörlerin şebekesinde başlayan çağrıları sonlandırma bedellerini 1.4 ABD cent'i/dakikadan 20 ABD cent'i/dakikaya çıkarmıştır. Bu fiilen şebekedışı çağrıların şebekeiçi çağrılardan daha maliyetli olacaktır. Ayrıca, Turkcell, Mart 2001'de Aria'nın girişinden birkaç gün önce, şebekeiçi çağrıların fiyatını anlamlı ölçüde indirirken, şebekedışı çağrıların fiyatını artıran yeni bir arama paketini uygulamaya geçirmiştir. Biz Bize Cell adlı bu yeni paket daha önce mevcut olan standart pakete göre daha düşük bir aylık abonelik bedeline sahipti (1.9 dolar karşısında 70 cent).[36] Kullanım bedelleri Tablo 9'da gösterilmektedir. Bu yeni paket, daha önce mevcut olan "standart" pakete kıyasla, yeni paket şebekeiçi çağrıların fiyatını 18'den 7 cent'e indirirken,

[36] *Her iki paketin aylık abonelik hizmet ücreti, sonrasında gerçekte TL cinsinden az çok sabit kalmıştır. TL'deki değer kaybı nedeniyle, zamanla ABD doları cinsinden azalmışlardır.*

şebekedışı bedelleri 16'dan 22 ABD cent'ine çıkartmıştır. Şebekedışı çağrılar üzerindeki bedelleri dönem boyunca çok yüksek kalmaya devam etmiştir.

Geniş bir abone tabanına sahip olması nedeniyle, daha yüksek mobil sonlandırma bedellerinin Turkcell müşterileri üzerindeki etkisi her halükarda fazla olmayacaktı. Yüksek sonlandırma bedelleri yeni girenler üzerinde daha güçlü bir etkiye sahipti. Aria ve Aycell de piyasada yerleşik olanlarla 20 cent/dakika üzerinden arabağlantı anlaşmaları imzalamıştır. Bunlar, mevcut anlaşmaların yönetmelik ışığında revize edilmesini gerektiren Erişim ve Arabağlantı Yönetmeliği'nin yürürlüğe girdiği 2003 yılına kadar sürmüştür. Bu kez taraflar anlaşmaya varamamıştır. TK müdahale etmiş ve Eylül 2003 tarihinde arabağlantı bedellerini belirleyerek, Aria ile Aycell şebekelerinde sonlanan çağrılar için sonlandırma bedellerini 233,000 TL/dakika üzerinden saptamış olup, bu, hüküm süren döviz kurunda yaklaşık 17 cent/dakika idi. Turkcell ve Telsim şebekelerinde sonlanan çağrılar için sonlandırma bedelleri 178,000 TL/dakika ya da yaklaşık 13 ABD cent'i/dakika üzerinden saptanmıştır. Avrupa Birliği'nde, 2002 yılında, mobil sonlandırma bedellerinin ağırlıklı ortalaması SMP operatörleri için 16 Euro cent/dakika (19 ABD cent'i/dakika), SMP dışı operatörler için ise yaklaşık 19 Euro cent/dakika (22.8 ABD cent'i/dakika) idi (Avrupa Komisyonu 2003, Şekil 22). Bununla birlikte, Avrupa için bildirilen mobil sonlandırma bedelleri tepe noktadaki bedeller iken, Türkiye'de bir tepe noktası/tepe noktası dışı ayrımının var olmadığına dikkat edilmelidir. Avrupa'daki tepe noktası/tepe noktası dışı ücretlerin ortalamalarıyla bir karşılaştırma yapıldığında arada daha küçük bir fark olduğu görülecektir. Avrupa'daki ülkeler çapında mobil sonlandırma bedellerinin değişkenliğinin çok büyük olduğu da dikkatten kaçırılmamalıdır (asgari 9.58'den azami 31.7 Euro cent'e kadar, Avrupa Komisyonu 2003b, Şekil 22). Halen, sabit hat işindeki arabağlantıyla kıyaslandığında, TK'nın, mobil işinde daha yeni girişleri destekler bir tavır benimsemiş olduğu sonucuna varılabilir. TK'nın kararının hem Avrupa'daki ortalamalardan daha düşük olan tarife seviyeleri için hem de piyasada yerleşik olanlarla yeni girenler arasında yarattığı asimetri için kaydedilmesi gerekir. Her iki mecrada, kararın piyasada yerleşik olanlara karşı yeni girenleri kayırıyor olması mümkündür.[37]

Turkcell'in kullanım bedellerinde ilk baştaki iniş, muhtemelen, mobil telefonla iletim piyasasındaki oyuncu sayısında tahmin edilen artışa beklenen bir tepkidir. Sonradan anlaşıldığı üzere, özellikle dolaşım yükümlülükleri getirilmesinin hiçbir zaman fiili hale gelmemesi gerçeği karşısında (aşağıdaki tartışmaya bakınız), Turkcell, yeni girişten gelecek rekabet tehditinin ilk başta tahmin ettiğinden zayıf olduğunu anlamış olmalıdır. Bunu görerek, zaman içerisinde kullanım bedellerinde yukarıya doğru ayarlama yaparak, bunları Haziran 2001 tarihinde 9 cent/dakikanın üzerine, 2001-2002'de ise 12 cent/dakikanın ötesine çıkarmıştır. Tablo 9'dan, şebekedışı bedellerin değişmez şekilde artarak, giriş ortaya çıkmadan önce mevcut olandan daha yüksek seviyelere ulaştığına dikkat edilmelidir. Tarifelerdeki artışın krizden de etkilenmiş olması mümkündür. Faiz oranlarındaki artışlar ve büyük devalüasyonlar şirketin finansal giderlerini artırmıştır; Turkcell'in, pazar payında önemli kayıp olmaksızın fiyat artışlarıyla cevap verebilmesi gerçeği, muhtemelen şiddetli bir rekabet baskısı altında olmadığı gerçeğini yansıtmaktadır.

---

[37] *Mobil sonlandırma ücretlerinin düzenlenmesinin gerekip gerekmediği şu an çekişmeli bir hususdur. Literatürde, farklı operatörlere asimetrik sonlandırma bedelleri yüklemek için iktisaden herhangi bir haklı gösteren unsurun olup olmadığı konusunda da bir tartışma mevcuttur. Bazı ekonomistler, az sayıda abonesi olan operatörlerde sonlandırılan çağrılar için daha yüksek sonlandırma bedellerine imkan sağlamak üzere iktisaden bir tür haklı gösteren unsurun varolabileceği, ancak sadece sınırlı miktarda zaman için sözkonusu olabileceği argümanını ileri sürmektedir. Bakınız: örneğin Littlechild (2004).*

Kendi cephesinde, Aria Mart-Aralık 2001 arasında, şebekeiçi ve şebekedışı çağrıların aynı bedelleri taşıdığı, promosyona yönelik bir kampanya başlatmıştır. Yeni tarifede sabit hizmet ücretleri yoktur ve 282,400 tutarında (KDV dahil) kullanım bedelleri mevcuttur. ABD doları cinsinden, bu, KDV hariç, dakika başına 15-19 cent arasında değişen bir kullanım bedeli anlamına gelmekteydi. Pakette miktar indirimi de mevcuttur: toplam çağrılar 55 görüşme dakikasını aştığında, kullanım bedelleri 127,000 TL/dakikaya (7-9 cent/dakika) düşmekteydi. Sonlandırma bedelleri tek başına 20 cent/dakika olduğundan, şebekedışı çağrıların maliyet altında bedellendirildiği açıktı. Yıl sonunda, Aria yüzde 4'lük bir pazar payına ulaşmıştır. 2002 yılı süresince, Aria'nın tarifeleri 420,000-640,000 TL/dakika (11-15 cent/dakika) olmuş, pazar payı ise yüzde 4-5 arasında durgunluk göstermiştir. 2003 yılında, hem şebekeiçi hem de şebekedışı çağrıların 120,000 TL/dakika (6-7 cent/dakika) tutarında aynı düşük ücretle bedellendirildiği yeni bir kampanya başlatmış, ancak bu sadece 3 ay sürmüştür. Aria Mart 2003 tarihinde, şebekeiçi ve şebekedışı çağrılar arasında ayrımcılık yapmama politikasını sonlandırmıştır.

Aria'nın geride 2001 yılında yüksek sonlandırma bedellerine neden itiraz etmemiş olduğu halen bir bilmecedir. O zaman, TK'nın arabağlantı konusunda henüz bir düzenleme çıkarmamış olmasına karşın, 4502 sayılı Kanun, kendisine, arabağlantı müzakeresindeki taraflar anlaşma sağlayamazlarsa müdahale etme yetkisi bahşetmiştir. Aria resmi bir başvuruda bulunmamayı tercih etmiştir. Olası bir açıklama, Aria'nın, yüksek sonlandırma bedellerinin, rakip operatörlerden başlatılan çağrılardan yüksek gelirler anlamına geleceğini düşünmüş olmasıdır.[38] Yüksek sonlandırma bedellerinin danışıklı anlaşma aracı olarak da hareket edip, yüksek perakende fiyatlar sürdürülmesini mümkün kıldığı da iyi bilinmektedir. Bununla birlikte, geniş ölçüde asimetrik bir piyasada, daha küçük şebeke perspektifinden, (negatif) şebeke dışsallığı etkisinin (pozitif) danışıklı anlaşma etkisine göre ağır basması beklenecektir.

Rekabet Kurumu, yeni girişten önce Turkcell ve Telsim'in sonlandırma bedellerindeki artışının, rekabet hukukunun ihlali olup olmadığını soruşturmuştur. Ancak soruşturma heyetinin hazırladığı teknik analizin ihlalin varlığı sonucuna varmasına karşın, Kurul ihlal olmadığına karar vermiştir.

Ulusal Dolaşım[39]

Yeni girenlerin lisansları, ulusal dolaşımdan herhangi bir destek olmaksızın kendi yatırımları aracılığıyla, kapsama alanlarının 3 yılda nüfusun yüzde 50'sini, 5 yılda da yüzde 90'ını kapsamasını gerektirmiştir. İş-TIM, geçiş dönemi süresince piyasada yerleşik olanlardan dolaşım hizmetleri elde etme hakkına sahip olduğunu düşünmüştür. Bu hak 4502 sayılı Kanun'un 6. Maddesinde[40] içerilmiş olup, bu, "mobil telekomünikasyon, veri operatörlerinin veya Kurum'un belirleyeceği diğer hizmet ve altyapı operatörlerinin, diğer operatörlerin makul, ekonomik açıdan orantısal ve teknik açıdan imkan dahilindeki dolaşım taleplerini karşılaması da gerekmektedir" şeklindedir. Ek olarak, İş-TIM ve TK arasındaki imtiyaz anlaşmasının 35. Maddesi, bir operatörün diğer operatörlerle dolaşım anlaşmaları imzalayabileceğini belirtmekte ve düzenleme organının "İş-TIM piyasaya girdiği için, gerekli, yeterli ve adil bir rekabet ortamı temin etmesi"ni gerektirmektedir.[41] Son olarak, İş-TIM'in,

---

[38] Bu, Aria'nın eski bir yetkilisi tarafından telkin edilmiştir.

[39] Dutz, Us ve Yılmaz (2003), Aria'nın dolaşım hizmetleri elde etme çabalarıyla ilgili olarak gelişmeleri anlatmaktadır. Detaylı bilgi temin eden başka bir kaynak, Rekabet Kurumu kararıdır, Karar no. 03-40/432-186.

[40] Alternatif olarak, 4502 sayılı Kanun'la değiştirilen şekliyle, 406 sayılı Kanun'un 10. Maddesi.

[41] Dutz, Us ve Yılmaz'da alıntılanmıştır (2003).

dolaşım hakları konusunda Ulaştırma Bakanlığı'ndan sözlü bir vaat almış olduğu da sektörde geniş ölçüde kabul edilmiştir.

Ulusal dolaşımla ilgili gelişmelerde ilgi çekici olan, bunun, Bakanlık ve Telekomünikasyon Kurumu da olmak üzere, politika üreten organların, dolaşım hizmetlerinin İş-TIM'e kullandırılması yönünde güçlü niyetlerinin olduğu, ancak piyasada yerleşik olanların hukuk sisteminden yararlanarak bu niyetleri boşa çıkardığı bir vakayı temsil etmesidir. Türkiye, politika üretenlerin zorunlu ulusal dolaşıma ilişkin açıkça bir politika geliştirdiği az sayıda ülke arasındadır. Özellikle yeni girişin ilk yılları süresince dolaşım hizmetlerinin hazır bulunmasının, etkili rekabetin gelişiminin hızlandırılmasına yardımcı olan önemli bir faktör olarak görülmesinden dolayı (bu konuda daha fazlası aşağıdadır), gelişmeleri detaylı bir şekilde incelemek yararlıdır.

İş-TIM piyasada yerleşik olanlarla Kasım 2000 ve Mart 2001 tarihleri arasında müzakerelerde bulunmuş, ancak bir anlaşmaya varılamamıştır. 4502 sayılı Kanun'un 6. Maddesine dayanarak, İş-TIM çözüm için Ulaştırma Bakanlığı'na başvurmuştur.[42] 4 Mayıs 2001 tarihinde, TK, taraflara, 4 hafta içinde anlaşmaya varmalarını yoksa TK'nın anlaşma şartları ve koşullarını belirleyeceğini söylemiştir. Taraflar yine başarılı olamamıştır ve Ekim 2001 tarihinde, 4502 sayılı Kanun'un gerektirdiği şekilde, TK dolaşım anlaşmasının şartları ve koşullarını belirlemiş ve taraflardan bu şartları kabul etmelerini yoksa Kasım 2001 tarihine kadar kendi şartlarına göre anlaşmaya varmalarını istemiştir. İş-TIM, TK'nın belirlediği şartları ve koşulları kabul ettiğini duyurmuştur. Turkcell ve Telsim mahkemeye başvuruda bulunmuş ve şartlar ile koşullar konusunda geçici tedbir kararları almıştır. Turkcell, ardından, Uluslararası Ticaret Odası'nın (ICC) Uluslararası Tahkim Mahkemesi nezdinde, Turkcell'in, TK'nın belirlediği şartlar ve koşullarla bir dolaşım anlaşması imzalamak için hiçbir yükümlülüğü bulunmadığı talebiyle uluslararası tahkim için başvurmuştur. Telsim de uluslararası tahkim için başvurmuştur. Mart 2002 tarihinde, TK, Dolaşım Anlaşmaları Yapmak İçin İlkeler ve Usuller Yönetmeliği'ni çıkarmış ve yine Turkcell'den 30 gün içinde İş-TIM'le bir dolaşım anlaşması imzalamasını istemiştir. Turkcell yine mahkeme emirleri almış ve ikinci kez uluslararası tahkim için başvurmuştur.

Mart 2003 tarihinde, vaat edilen dolaşım hakları kullandırılmamış olduğu için, İş-TIM, ICC'ye TK aleyhinde, yaklaşık 3 milyar ABD doları tazminat isteyen bir dava açmıştır. TIM Genel Müdürü'nün (CEO), dolaşıma ilişkin düzenleyici çerçeve olduğu gibi kaldığı taktirde, TIM'in Türkiye'den çekilmeyi düşünebileceğini söylediği aktarılmıştır. Dava, İtalya Başbakanı Berlusconi ve Türkiye Başbakanı Erdoğan arasındaki müzakereleri takiben, Haziran 2003 tarihinde, İş-TIM ve Aycell'in, TIM ve Türk Telekom'un her birinin yüzde 40'lık mülkiyete, İş Bankası'nın da geriye kalan yüzde 20'ye sahip olacağı yeni bir şirket oluşturmak üzere birleşeceği duyurulduğunda müteakiben geri alınmıştır. Yeni şirket TT&TIM Şubat 2004 yılında tesis edilmiştir; Haziran 2004 tarihinde, şirket, hizmetlerin bu çatı altında temin edileceği yeni marka adı olan Avea'yı yaratmıştır.[43]

---

[42] Bu arada, yine aynı maddeye dayanarak, TK, Eylül 2000 tarihinde, Ulusal Dolaşım Konusundaki Anlaşmazlıklara İlişkin Arabuluculuklarda İzlenecek İlkeler ve Usuller'i çıkarmıştır. Bakınız: yukarıdaki 2. Kutu.

[43] Sonradan anlamış olarak, Bakanlığın veya TK'nın, piyasada yerleşik olanların hukuki taktiklerini aşmak için neyi farklı yapmış olabileceği merak ediliyor. Adli sistemin doğası karşısında, mümkündür ki çok fazla şeyi değil. TK'dan bir yetkili, düzenleme hususları hakkında daha bilgili hakimlerin hazır bulunmasının, olayların seyrini değiştirmiş olabileceğini telkin etmiştir. Mümkün bir hukuki çözüm, Telekomünikasyon Kurulu kararlarını, güncel haldeki gibi normal mahkemeler yerine, sadece yüksek idare mahkemesi olan Danıştay'da temyiz edilebilir kılmaktır.

Bu arada, İş-TIM Aralık 2001 tarihinde Rekabet Kurumu'na şikayette bulunarak, Turkcell ve Telsim'in dolaşım hizmetleri temin etmeyi reddetmek suretiyle hakim durumlarını kötüye kullanmış olduklarını iddia etmiştir. Yukarıda tarif edilen gelişmelerdeki ana hukuki mesele, TK'nın (varsayımsal olarak, Turkcell ve Telsim'in 1998 yılında elde etmiş oldukları lisanslarda açıkça belirtilmeyen) dolaşım yükümlülükleri getirme yetkisine sahip olup olmadığı iken, burada mesele, dolaşım temin etmeyi reddin Rekabet Kanunu ihlali olup olmadığı idi. Rekabet Kurulu, mahkeme emirlerinin, dolaşım meselesini rekabet kanunu çerçevesinde soruşturmayı önlemeyeceği kararını almış ve soruşturma başlatmaya karar vermiştir. Kurum, soruşturmayı bir buçuk yıl sonra, Haziran 2003 tarihinde sonuçlandırmış ve hem Turkcell hem de Telsim'in Rekabet Kanunu'nu ihlal ettiğini tespit etmiş, Turkcell'e 15.4 milyon ABD doları, Telsim'e ise 6.1 milyon ABD doları para cezası vermiştir (4. Kutu).[44]

4. Kutu: Zorunlu Unsur Doktrini ve Mobil Altyapısı: Dolaşım Vakası

Dolaşım Kararında, Rekabet Kurulu ilk olarak, Turkcell ve Telsim'in GSM altyapı piyasası üzerinde ortak hakimiyetinin olup olmadığını soruşturmuştur. Ortak hakimiyet, operatörlerin eylemlerini koordine ederek tek bir operatör gibi davranma yeteneği şeklinde tanımlanmaktadır. Kurul'un ardından ileri sürdüğü argümana göre, Turkcell ve Telsim dolaşım hizmetleri vermeyi fiili olarak reddetmiş ve bu reddetme, zorunlu unsura erişimi esirgeyerek hakim durumun kötüye kullanılmasına varmıştır.

Normalde, zorunlu unsur argümanı, rakip firmanın hizmetlerini temin etmek için ihtiyaç duyduğu bir imkanın aynısını ortaya koymak yönünde gerçekçi bir yetenekten yoksun olduğu haller için kullanılmaktadır. Dolaşım vakasında, İş-TIM nihayetinde lisans koşuluyla sözkonusu imkanların aynısını ortaya koymak durumunda idi. Böylece, Kurul'un argümanının, imkanın bütünüyle piyasaya sürümünün zaman alacağı ve zaman geçmesinin, İş-TIM'in abone çekmesini daha güçleştireceği şeklinde olması gerekti. Kurul, altyapının kısa bir sürede (diyelim ki bir yıl) kurulumunu önleyecek teknik, hukuki ve iktisadi zorlukları sıralamıştır. Her zaman en açık ve iktisadi bakımdan tutarlı şekilde ortaya konmamış olmasına karşın (bakınız: Ek 2'deki tartışma), argüman, bütünüyle kapsamaya ulaşmadaki gecikmelerin abone çekme maliyetini ciddi ölçüde artıracağı ve sonuçta gelirlerde ortaya çıkan gecikmenin şirketin varlığını sürdürebilmesini tehlikeye sokacağı ve piyasada yerleşik olanlarla rekabet etme yeteneğini azaltacağı idi.

Kaynak: Ek 2.

Rekabet Kurulu'nun dolaşımla ilgili düzenleyişler konusundaki kararı, mobil telefon hizmetleri piyasasında rekabetin gelişimi üzerinde az etki yapacaktır. Aria ve Aycell'in birleşmesiyle, dolaşım daha az öneme sahip bir mesele haline gelmiştir ve yakın gelecekte gerçekleşmesi olası olmayan başka yeni bir girişe kadar az öneme sahip bir mesele olarak kalacaktır.

Birisinin, oyuncu sayısındaki indirime ilk baştaki tepkisi, rekabetin olumsuz şekilde etkileneceği iken, yeni tesis edilen şirket pazar payı edinmenin daha iyi bir olasılığına sahip

[44] *Bu arada, Uluslararası Tahkim Mahkemesi, Turkcell'in başvurusunu reddetmiştir (Radikal, 17 Aralık 2003).*

olup böylelikle Turkcell'in hakimiyetini erozyona uğrattığı takdirde, Türkiye'deki vakada tersi doğru olabilecektir.[45]

Telsim yakın dönemde Türkiye Mevduat Sigorta Fonu (TMSF) tarafından devralınmıştır. Devralma, TMSF'nin Telsim'in sahibi olan Uzan Ailesi'ne ait İmar Bankası'nı devralması ve bankadaki yolsuzluklar nedeniyle ailenin tüm varlıklarına TMSF tarafından el konulması sonucunda gerçekleşmiştir. Türk Telekom'un satışı başarıldığı anda Telsim'in özelleştirilmesi beklenmektedir.

Mobil çağrıların genişlemesine engel teşkil etmesi mümkün olan önemli bir politika sorunu vergilendirmedir. Şu an mobil çağrılar üzerindeki vergiler yüzde 18'lik bir katma değer vergisi ve yüzde 25'lik bir özel tüketim vergisi içermektedir. Özel tüketim vergisi, 1999 yılındaki depremden sonra özel bir tedbir olarak konmuş, ancak o zamandan bu yana dokunulmadan kalmıştır.

Tablo A4, OECD'den (2004) elde edilen şekilde, Ağustos 2004 tarihi itibariyle mobil telefon bedellerindeki bazı uluslararası karşılaştırmaları temin etmektedir. Düşük profilli bir kullanıcı niteliğindeki tüketicinin ayda 25 görüşme yaptığı, yüksek profilli bir kullanıcının ise ayda 150 görüşme yaptığı varsayılmaktadır. OECD ülkeleri arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye'ye yönelik veriler bir Turkcell paketine atıfta bulunmaktadır. Türkiye'deki düşük profilli bir kullanıcı için bedeller, OECD ülkeleri arasındaki ortalamalarla geniş ölçüde aynı çizgide gibi görünmektedir. Yüksek profilli kullanıcılar için, Türkiye daha pahalı ülkeler arasındadır. Bu, Turkcell'in yüksek hacimli kullanıcılara daha az ivmeli indirimler verdiği anlamına gelebilecektir.[46]

6. Internet ve Genişbant

Özel ISS'ler 1990'ların ikinci yarısından bu yana faaliyet göstermekte olup, Türk Telekom'un internet alanındaki yavru şirketi TTNet 1998 yılında faaliyete başlatılmıştır. TTNet hem internetin omurgasını işletmekte hem de son kullanıcılara internete erişim hizmetleri (çevirme, ADSL (Asimetrik Sayısal Abone Hattı), ayrıca şu an TTAŞ'den ayrılmakta olan Kablo TV, aşağıya bakınız) vermektedir. Ocak 2005 tarihi itibariyle, TK'dan genel izinleri almış olan 114 ISS mevcuttur. Tablo 10, internetteki nüfuz etme oranının 1990'ların sonlarından bu yana önemli ölçüde artmış olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, uluslararası karşılaştırmada bu halen çok düşüktür. Tablo 11, internetin nüfuzuna ilişkin iki gösterge sunmaktadır: 100 kişi başına internet aboneleri ve 100 kişi başına internet kullanıcıları. İkinci gösterge, varsayımsal olarak, internet kafeler gibi, halka açık internete erişim noktaları bulunmasını ölçmektedir. Uluslararası karşılaştırmalarda Türkiye'nin ikinci ölçüme oranla ilk ölçüm uyarınca daha iyi gittiğini kaydetmek ilginç olup, bu, internete erişilebilen halka açık yerlerin göreceli azlığına işaret etmektedir. Örneğin, Türkiye, Bulgaristan, Romanya, Arjantin ve Meksika'dan daha yüksek oranda internet abonelerine sahiptir, ancak internet kullanıcılarının oranı bu ülkelerin tümünden daha düşüktür.

---

[45] McKinsey Küresel Enstitüsü (2003), her mobil operatör tarafından ayrı şebeke tesislerinin o kesimde sermaye üretkenliğini önemli ölçüde azaltacağı sonucuna varmaktadır. Aria ve Aycell'in birleşmesi o bakımdan anlamlı üretkenlik kazançlarıyla sonuçlanabilecektir.

[46] OECD (2004) PPP'ye ayarlı tarifeler de temin etmektedir. Ben ayarlanmamış veriler kullanmayı tercih ettim, çünkü emek girdisinin mobil şebekelerde önemli bir maliyet unsuru olma ihtimali daha düşük gibidir ve bu nedenle, çoğu girdinin uluslararası fiyatlarda alınması mümkündür.

Türkiye'deki internete erişim maliyetleri diğer pek çok ülkeden daha ucuz olup, bu, OECD (2002b), Başçı vd. (2003) dahil olmak üzere, birçok raporda halihazırda ifade edilmiş bir noktadır. Başçı vd., bağlantı fiyatlarının, AB ortalamasının yarısının altında ve katılım ülkelerinin dörtte birinden daha az (2002 yılındakiler) olduğunu bildirmektedir.[47] Aksine, Türkiye'de PC (Kişisel Bilgisayar) kullanımı çoğu katılım ülkesinden daha düşük olup, bunun, yukarıda belirtilen internetin nüfuz etme oranına ilişkin düşük oranların arkasındaki önemli bir faktör olması mümkündür. Genel olarak, konutlara ilişkin kullanımda normal çevirmeli hizmetler için, TTNet tarifelerinin bağımsız ISS'lerinkinden daha düşük olduğu bilinmektedir ve uluslararası istatistiklerde yansıtılanlar TTNet tarifeleri olabilecektir. Gerçekte, TTNet tarifeleriyle rekabet etmek zor olduğu için, faal olan ISS'lerden çoğunun, internet piyasasının iş kesiminde faaliyet gösterdiğine inanılmaktadır. Konutlardaki kullanıcılar için, Türkiye'deki düşük internet bedelleri, 1990'lardan bu yana sektördeki rekabetin varlığını da yansıtabilmektedir.

Internet piyasasında anlamlı boyutta rekabet meseleleri mevcuttur. En önemli rekabet soruşturması Ocak 2001 tarihinde başlatılmıştır. İhtilaflı olan, TTAŞ'nin, internet hizmetlerinin temini için ihtiyaç duyulan altyapı piyasasında ve bizzat internet hizmetleri piyasasında hakim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığı idi. Bu, özellikle genişbant internet hizmetleri için olmak üzere, altyapı unsurları tedarik etmeyi reddetme, TTNet'in rakiplerine uygulanan kiralık hat tarifelerini ayrımcı tarzda yükseltme, TTNet tarafından maliyetin altında perakende fiyatlandırma, ticari sırlar olarak muamele görmesi gereken bilgilerin ISS'lerden izinsiz alınarak kullanılması ve uydu yer istasyonları aracılığıyla veri taşınması işinde olan operatörlere yüklenen telif hakkı ücretlerindeki aşırı ani çıkışlar hakkında şikayetleri içermiştir. Rekabet Kurulu Ekim 2002 tarihinde bir karara varmıştır. Kurul kararının ilgi çekici özelliği, soruşturma komitesi tarafından hazırlanan raporun içerdiği bulgular ve tekliflerden önemli ölçüde sapmış olmasıdır. Soruşturma komitesi, TTAŞ'nin, iddiaların çoğunda rekabet hukukunu ihlal ettiği sonucuna varmışken, Kurul daha hoşgörülü bir duruş benimsemiştir. Bu, bir dizi ilgili pazarda faaliyetler içerir şekilde karışık bir vaka idi; Ek 3'te bir özet verilmektedir.

Kurul kararının içerdiği ana unsurlar şu şekildedir: Kurul, TTAŞ'nin, internet hizmetlerinin hem konutlardaki hem de şirketlerdeki (genişbant) kullanıcılarına bedellendirilen tarifeleri, ISS'lere kiraladığı hatların maliyeti altında tutarak hakim durumunu kötüye kullandığına karar vermiştir. Benzer şekilde, Kurul, TTAŞ'nin uydu operatörlerinden topladığı telif hakkı ücretlerinde dayattığı artışların, uzak mesafe veri taşınması işinde rekabeti kısıtlama girişimi olduğunu tespit etmiştir. Bununla birlikte, soruşturma komitesi, TTAŞ'nin ISS'lere ADSL ve kablolu modem teknolojileri aracılığıyla genişbant erişimini açmayı reddetmesini ihlal olarak yorumlamışken, Kurul durumun olmadığına karar vermiştir. Kurul'un neden Raportörlerle aynı fikirde olmadığına dair bu spesifik hususlar konusundaki karar dili oldukça belirsiz, kısa ve öz iken, ana argümanların a) kablolu modem ve ADSL aracılığıyla genişbant erişimi her şekilde sınırlıydı ve b) TTAŞ'nin ISS'lere gelecekte erişim temin etme planları mevcut görünmekteydi şeklinde olduğu görünmektedir.

Kurul, ihlallerin çok gözle görülür olduğu haller dışında TTAŞ aleyhinde çok saldırgan bir duruş benimsemekten kaçındığı görünmektedir. Karar, TTAŞ'nin önderliği almaya hazır olup hakimiyetini idame ettirinceye kadar genişbant erişiminde rekabeti önlemesine fiilen imkan sağlamıştır (aşağıya bakınız).[48] O zaman dahi genişbant işine yatırım

[47] *Kullanılan veriler eAvrupa+ 2003 İlerleme Raporu'ndan gelmektedir (Haziran 2002).*

[48] *Bunu takiben, ISS'ler karara karşı koymuş ve daha yüksek idare mahkemesi olan Danıştay'a itiraz başvurusunda bulunmuştur.*

yapmada istekli olan bir dizi ISS mevcut olduğundan, bir anlamda telekomünikasyon sektörü genişbant piyasasını geliştirme fırsatını kaçırmıştır. Kurul, soruşturma komitesinin vardığı sonuçları desteklemiş olsaydı ne olmuş olurdu sorusu halen yerinde durmaktadır. Spesifik olarak, Kurul ne tür hukuki çözümler teklif etmiş olabilirdi? Sabit hatlı şebeke üzerinden genişbant erişimi vakası örneğini alın. Bir çözüme göre, Kurul TTAŞ'den, genişbant erişimi için şebekesini ISS'lere açmasını talep etmiş ve TK'dan, ISS girişinin spesifik seremonilerini açıkça belirtmesini istemiş olabilirdi. TK, aynı anlamda, nihayetinde yerel lupa ayrıştırılmış erişime götüren bit akımlı erişim aracılığıyla hızlı giriş için bir plan oluşturabilirdi.[49] Bu arada iki yılın kaybedilmiş olması dışında, 2004 yılının ikinci yarısında meydana gelmekte olan da esasen budur. TK ve RK arasında düşük seviyedeki işbirliğinin böyle bir takım oyununu ortaya koymaya yardımcı olmadığı görünmektedir.

Türkiye genişbant erişimini geliştirmede ciddi ölçüde gecikmiş durumdadır. Genişbant tüm dünyada hızla genişlemekte olan bir ortamdır. Tablo 11, Türkiye'deki toplam genişbant nüfuzunun (nüfusa göre bölünen kablolu modem artı DSL aboneleri), batı Avrupa bir yana, orta ve doğu Avrupa ile Latin Amerika'daki karşılaştırma enstrümanlarından daha düşük olduğunu göstermektedir. Rekabete ilişkin ciddi kaygılarla bilrlikte, .2004 yılında ADSL'nin erişimini artırmak için itici bir güç kullanılmıştır.

2003 yılında, Türk Telekom 60,000 ADSL port'u (giriş yeri) kurmaya karar vermiştir. ISS'ler piyasaya iştirak etmek istemiş ve ADSL piyasasını açmak için TTAŞ ile müzakere etmiştir. Bununla birlikte, Türk Telekom'la anlaşmaya varılamamıştır. Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu ADSL port'larının bağımsız ISS'lere ne şekilde kullandırılacağı konusunda bir düzenlemeyle ortaya çıkıncaya kadar Türk Telekom'un yeni ADSL abonelikleri edinmeyi askıya alması gerektiğine karar vermiştir. TK, port'lardan 5,000'inin ISS'lere kullandırılmasına ve aboneliklerin sayısına göre aralarında tahsis edilmesine dair bir kuralla ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, bu düzenleyiş, yüzde 18'lik bir marjla (yani, TTAŞ'nin tüketicilerden bedel olarak istediği perakende tarife ve port'u ISS'lere temin ettiği toptansatış fiyatı arasındaki fark), sadece ISS'ler tarafından yeniden satışa imkan sağlamıştır. ISS topluluğu, hem bu düzenlemenin imkan verdiği sınırlı kapsamda iştirakten (bit akımlı erişim ve nihayetinde yerel lupa ayrıştırılmış erişim istemekteydiler) hem de izin verilen marjdan oldukça mutsuz idi. Kasım 2004 tarihi itibariyle, sonunda sadece 11 ISS yeniden satışa ilişkin düzenleyişlere girmiştir. Bağımsız ISS'lerin elinde bulunan faal port sayısının 1,000 civarında olduğu tahmin edilmekteydi.50

TTAŞ ardından 200,000 ek ADSL port'una yatırım yapmıştır. Bazı ISS'ler, TK ve RK'dan, TK ADSL portlarının son partisine ilişkin bir düzenlemeyle ortaya çıkıncaya kadar yine TTAŞ'den yeni abonelikleri askıya almasını istemeleri yönünde bir talepte bulunmuştur. İlk başta ne TK ne de RK herhangi bir eyleme geçmiştir. Rekabet Kurumu'nun yaklaşımı, giderek bir *ex-ante* düzenleme meselesi gibi görünen bir konuya dahil olmak istememesi olmuştur. Ek olarak, RK, TK tarafından çıkarılan düzenlemelere karşı koymak

---

[49] Bit akımlı erişim çerçevesinde, son kullanıcı bina ve müştemilatına giden bakır tel piyasada yerleşik olan tarafından işletilmektedir. Piyasada yerleşik olan, giriş yapanın, son kullanıcıya sunulan hizmetin teknik özelliklerini kontrol etmesine ve kendi katma değerli hizmetlerini sunmasına imkan veren şekilde iletim kapasitesi temin etmektedir. Yerel lupa bütünüyle ayrıştırılmış erişim çerçevesinde, rakip operatör son kullanıcının bina ve müştemilatına giden erişim hattını kiralamakta olup, onun üzerinde eksiksiz kontrole sahiptir. Paylaşımlı erişim kapsamında, rakip operatör son müşteriye yüksek hızda veri hizmetleri temin etmek için, sadece yerel lupun sesdışı frekans bandını kullanmaktadır.

[50] Daha sonra Mayıs 2005 tarihinde, bağımsız bir ISS olan Superonline'ın 100,000 port'u yeniden satmak üzere TT ile anlaşmaya vardığı bildirilmiştir. Bakınız: http://turk.internet.com/haber/yazigoster.php3?yaziid=12728

istememekteydi (bu belki de genel olarak Rekabet Kurumu'nun herhangi bir idari karara karşı koyma yetkisinin olmamasının bir yansımasıdır).

Ekim 2004 tarihinde, TK Kurulu yeni bir kararla ortaya çıkmıştır. Bu kez, % 18'lik bir marjla yeniden satışa ilişkin düzenlemeye ilaveten, yüzde 40-50'ye varan marjlarla bit akımlı erişim olanağını da açmıştır. Bu, potansiyel olarak önemli bir adımdır. Bağımsız operatörler için, bit akımlı erişim, yerel lupa ayrıştırılmış erişimden oluşan daha karmaşık giriş türüne doğru bir ilerleme aracı olabilir ve faydalı bir öğrenme deneyimi sunabilir. Ancak, Türk Telekom karar aleyhinde bir idari mahkeme nezdinde dava başvurusunda bulunarak, TK'nın tarifeleri saptamaya değil ancak onaylamaya yetkili olduğunu iddia etmiştir.

Sabit hatta piyasada yerleşik olanın rakiplere yerel lupun münferit bileşen unsurlarını kiraladığı yöntem olan yerel lupun ayrıştırılması (LLU), giderek rekabetin yerel erişimde geliştirilebileceği etkili bir yol olarak görülmektedir. Bu, özellikle geleneksel bakır telli telefon hatlarını yüksek hızdaki internet hatlarına dönüştüren ADSL teknolojisinin gelişiyle, bilhassa yüksek hızdaki internet piyasasında önemlidir. TK Temmuz 2004 tarihinde yerel lupa ayrıştırılmış erişim konusunda bir Tebliğ çıkarmış olup, bu, AB yaklaşımıyla yüksek düzeyde tutarlıdır. Bununla birlikte, LLU'nun hayata geçirilmesi ancak Temmuz 2005 tarihinde başlayacaktır.

RK'nın ADSL davasındaki tavrının, TK tarafından düzenlenen alanlardaki rekabet sorunlarına ilişkin olarak, TK'nın Yetki alanına müdahale olarak görülebilecek bir tavır almaktan kaçınmak şeklinde bir eğilimi yansıttığı kaydedilmelidir. Rekabet Kurumu, 2003 yılında, bu sefer başka bir ISS birliği tarafından ISDN erişim tarifelerine ilişkin olarak yapılan bir şikayette de benzer bir tavır almıştır. Birlik, sekiz ay içerisinde gerçekleşen yaklaşık % 50'lik bir artışın TTAŞ maliyetlerindeki artışlarla haklı gösterilemeyeceğinden, TTAŞ'nin perakende internet fiyatlarında benzer bir artış yapmadığından, dolayısıyla ISS'leri bir marj sıkıştırması içine soktuğundan şikayetçi olmuştur. RK, TTAŞ ISBN tarifelerinin, TK tarafından konulan tavan fiyat aracılığıyla belirlendiğini ve şikayete neden olan fiyat değişikliklerinin bu tavanı ihlal etmediğini belirterek yanıt vermiştir. Dolayısıyla ISDN tarifeleri rekabet hukuku uyarınca incelemeye tabi değildir.51 Bu husus, aşağıdaki 8. kısımda yeniden ele alınacaktır.

7. Kablo TV

Kablo TV, yaygın bir şekilde, geleneksel sabit ağa önemli bir rakip olarak görülmektedir. Her ne kadar başlangıçta birçok ülkede kablo TV altyapısına, TV yayınlarının iyileştirilmiş bir şekilde alınması için geçilmiş ve iletim tek-yönlü (program kaynağından TV cihazına doğru) yapılmış olsa da, birçok ülkede altyapı geliştirilmiş ve kablo TV ağı eskiden kullanılan ağ için önemli bir olası rakip ve internet ve ses hizmetlerinin sağlanabileceği önemli bir ortam haline gelmiştir.

TTAŞ, kablo TV (CATV) yayınına 1989'da başlamıştır.[52] Bütçe darlığı nedeniyle yatırımların rafa kaldırıldığı 1994 yılına kadar 9 şehirde geleneksel tek yönlü CATV altyapısına yatırım yapmıştır. TTAŞ, 1997'de, bu sefer iki yönlü veri ve ses trafiğinde kullanılabilecek daha yüksek bant genişliğine sahip kablolar için, ilave 11 şehirde altyapı inşa etmeye ve işletmeye yönelik gelir anlaşmaları yapmıştır. 1998'de, ilk dokuz şehirdeki

[51] *04-01/26-8, Ocak 2004 sayılı Rekabet Kurulu Kararı. Kurul daha sonra ISS'lerin kiralık hat tarifelerine ilişkin bir şikayetine yanıt olarak da benzer bir tutum takınmıştır; bakınız: 04-52/717-181, Ağustos 2004 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.*

[52] *Bu kısım büyük ölçüde Decdeli'ye (2004) ve 2003-2-13 sayılı Rekabet Kurulu kararı'na dayanmaktadır.*

CATV'nin işletilmesi de gelir paylaşımına ilişkin düzenleyişlere bırakılmıştır. Anlaşmalar 10 yıl içindir. Ağa ilişkin yatırım, bakım ve tamirat operatörler tarafından yapılırken, içerik temini ve abone hizmetleri TTAŞ tarafından yapılmaktadır. Anlaşmalar 10 yıl sonunda ağın TTAŞ tarafından devralınacağını öngörmektedir.

CATV nüfuz etme oranı halen çok düşüktür. 2003 yılı itibarıyla tüm evlerin yaklaşık yüzde 15'inin CATV erişimi vardır ancak CATV aboneliğine sahip evlerin oranı yalnızca yüzde 6'dır (yaklaşık 1 milyon abone). Kablo modem abonelerinin sayısı yaklaşık 22,500'dür.

Kablo modem aracılığıyla internet hizmetleri yalnızca TTAŞ tarafından TTNet abonelerine sağlanmaktadır. 2003 yılında yaklaşık 22 bin kadar olan abonelikler düşük sayıdadır. Ne TTAŞ'nin ne de operatörlerin önünde kablo modem teknolojisine yatırım yapmaları için bir teşvik bulunmaktadır. TTAŞ, günümüzde ADSL teknolojisine yönelmiştir. Operatörler, anlaşmalar sona erdiğinde TTAŞ'ye devredecekleri bir altyapıya yatırım yapmak istememektedir (Decdeli, 2004, s.124). TTAŞ, tek lisanslı kablo işletmecisi olmuştur. TTAŞ ile yapılan gelir anlaşmaları aracılığıyla CATV ve kablo modem hizmetleri veren altı operatör vardır. TK, kablo TV ağı ya da fiber-optik kablolar üzerinden yayıncılık, ses ve internet hizmetleri sağlayabilecek "kablo platform operatörleri" lisansı vermeyi kararlaştırmıştır. Ancak, yukarıdaki 3. kısımda belirtildiği gibi, Bakanlar Kurulu halen asgari lisans ücretlerini belirlemediğinden henüz herhangi bir lisans verilmemiştir.

Hem TK hem de RK, TTAŞ'den kablo ağını bağımsız ISS'lere açmasını istemişler, ancak TTAŞ'yi bunu yapmaya zorlayamamışlardır. Şubat 2005'te RK, TTAŞ'nin ISS'lerin kablo TV altyapısından yararlanmalarına izin vermeyi reddetmesine ilişkin bir soruşturmayı sonuçlandırmış ve TTAŞ'nin hakim durumunu kötüye kullandığı hükmüne varmıştır.

Son zamanlarda CATV'nin, TTAŞ'nin özelleştirilmesinden önce TTAŞ'den ayrılıp ayrılmamasına ilişkin bir tartışma yaşanmıştır. Özelleştirme İdaresi, (eğer işletmenin pazar payı % 20'nin üzerindeyse) bir özelleştirmenin ihale şartları açıklanmadan önce Rekabet Kurumu'na ön bildirimde bulunmak ve Kurum'un görüşünü almal ve (eğer devralan tarafların pazar payı % 25'in üzerindeyse) bir satışı hukuken geçerli kılmak için TK'dan izin almak zorundadır. Özelleştirme İdaresi'nin belirlediği ihale şartlarını onaylama yetkisine dayanarak Rekabet Kurumu, tüm mülkiyet ve işletme hakları ile birlikte Kablo TV altyapısının, Türk Telekom'un mülkiyetinin devrinden sonra bir yıl içerisinde ayrı bir yasal varlık olarak düzenlenmesi ve bu varlığın kontrolünün elden çıkartılması gerektiği yönünde görüş bildirmiştir.[53] TK henüz bu hususta kamuya yazılı bir görüş sunmamış olmasına rağmen, TK başkanının kablo TV altyapısının elden çıkartılmasının gerekli olmadığını, yasal ayrımın yeterli olduğunu ve TK'nın rekabet karşıtı gözetimleri ele alabileceğini ileri sürdüğü bildirilmiştir.[54] Ulaştırma Bakanı son olarak basına, daha sonraki yasal sorunların önüne geçmek için Türk Telekom'un özelleştirmesinin Rekabet Kurumu'nun görüşüne göre yapılması gerektiğini açıklamıştır.[55]

Daha sonra kablo TV ağı devlete ait uydu şirketi Türksat altına yerleştirilmiştir. Henüz özelleştirilip özelleştirilmeyeceği kamuoyuna açıklanmamıştır. Aynı zamanda kablo TV ağının kesin sınırları ve mülkiyetine ilişkin olası yasal belirsizlikler de bulunmaktadır. Bu

---

[53] http://www.rekabet.gov.tr/word/gorus/telekom.doc adresindeki "Rekabet Kurulu'nun Türk Telekom'un Özelleştirilmesine ilişkin önceki görüşü".

[54] Hürriyet'teki bir röportaj, 31.10.2004

[55] Bakan'ın açıklamasından sonra, TK Başkanı'nın da Rekabet Kurumu'nun konuya ilişkin birincil yetkiye sahip olduğunu söylediği bildirilmiştir. Turk.internet.com, 11 Kasım 2004.

belirsizlikler, yeni lisansların verilmesindeki gecikmelerle birlikte, sabit hat ağının karşısında olası bir rekabet kaynağının ortaya çıkmasını engellemektedir.

8. Değerlendirme: Düzenleyici Çerçeve ve Yatırım Ortamı

Telekomünikasyon sektöründeki yatırımların çoğu batık maliyettir. Buna ek olarak, sektöre yeni girenler tarafından yapılan yatırımların karlılığı, yerleşik kuruluşların rekabet karşıtı davranışları tarafından tehlikeye sokulmaktadır. Bu nedenle yatırım ortamının kalitesi büyük ölçüde giriş engellerini kaldıran ve yerleşik teşebbüslerin rekabet karşıtı davranışlarını azaltan bir düzenleyici çerçevenin mevcudiyetine bağlıdır. İyi bir düzenleyici çerçeve, açık politika hedeflerinin rehberliğinde olacak, gerekli düzenlemeleri yetkin bir şekilde tasarlayacak ve bu düzenlemeleri etkili bir biçimde uygulayarak düzenleyici belirsizliği asgariye indirecektir. Genelde, telekomünikasyon sektöründe rekabeti geliştirme olarak belirtilen hedefe ulaşacaktır.

Önceki kısımlarda sunulan gözden geçirme, Türkiye'deki düzenleyici çerçevenin bu standartlara ulaşamadığını akla getirmektedir. TTAŞ'nin tekel haklarının sona erdirilmesinden bu yana, düzenleyici çerçevedeki zayıflıklar, rekabetteki yavaş gelişme hızı ile düzenlemenin gelecekteki rekabet karşıtı davranışları dizginlemede etkili olup olamayacağına dair büyük miktarda belirsizlik şeklinde kendilerini göstermiştir. Bu kısmın geri kalanında bu zayıflıklar incelenecek ve bunların nasıl ortadan kaldırılabileceğine ilişkin bazı tavsiyelerde bulunulacaktır.

8.1. Düzenlemedeki Gecikmeler, Bunların Nedenleri ve Maliyetleri

Önceki kısımlardaki analiz, telekomünikasyon sektöründeki rekabet, yatırım ve büyümenin düzenleyici ortamdaki iyileştirmelerden büyük yarar göreceğini önermektedir. Değişim hızı yavaştır ve bu hızla Türk telekomünikasyon endüstrisinin küresel gelişmeleri yakalaması zor olabilir. Bu nedenle, düzenleyici çerçevenin genel doğrultusunun doğru yönde olmasına karşın, sektöre yeni girme potansiyeli olanlar ve fiilen yeni girenler açısından değişim çok yavaştır.

Türk Telekom'un tekel haklarının sona ermiş olması gereken tarihten bir buçuk, serbestleştiren mevzuatın yasalaşmasından beş yıl sonra, Temmuz 2005 itibarıyla, yerel erişim işine girmek halen mümkün değildir. Lisans verilmesinde ve ara bağlantı anlaşmalarına varılmasında yaşanan gecikmeler, hukuken karşı çıkmalar ve TTAŞ'yi gerekli teknik hazırlıkları yapmaya zorlayamama nedeniyle, uzak mesafe piyasasında rekabet yavaşlamıştır. Benzer şekilde, ISS topluluğunun iki yıl önce bile bu alanda yatırım yapmaya istekli olmasına karşın, genişbant erişimindeki gelişmeler de gecikmiştir. Her üç vakada da düzenleyici eylemdeki gecikmeler, rekabetin yanı sıra yeni ürünlerin de geliştirilmesinin yavaşlamasında (veya engellenmesinde) hayati bir rol oynamıştır. Bu gecikmeler kısmen TK'nın kapasite zorlanmalarını (ki TK kısa vadede bunları aşamayabilir) yansıtmanın yanı sıra, tercihlerini de göstermektedir.

Yeni girişlere ve yatırımlara izin verecek gerekli ikincil mevzuatı oluşturmadaki gecikmeler kısmen, TK'nın güvenilir ve yetkin bir düzenleyici kurum olarak hareket etmeye yönelik kurumsal kapasitesinin en başından sınırlanmış olmasıyla açıklanmaktadır. Öncelikle, tam serbestleşmeden önce yalnızca iki buçuk yılı olan TK'nın gerekli ikincil mevzuatı

hazırlamak için çok az zamanı olmuştur.[56] İkincisi, TK insan kaynakları bakımından ciddi kısıtlamalar altındadır. Kuruluşunda, eski Genel Radyo Haberleşme Genel Müdürlüğü'nden, çoğu düzenleyici konularda geçmişe ya da uzmanlığa sahip olmayan frekans düzenleme uzmanlarından oluşan 350 memur TK'ya geçmiştir. Bu nedenle düzenleyici, kendi seçmediği insanları işe alma yükümlülüğü ile karşı karşıya kalmıştır. Aslında, TK'nın taze entelektüel kapasitesinin temel kaynağını yıllar içerisinde işe alınacak genç üniversite mezunları oluşturacaktı.[57]

Ancak yavaş rekabet hızı yalnızca TK'nın kapasitesini sınırlandıran dış etkenlere değil, aynı zamanda bilinçli düzenleyici tercihlere de bağlıdır. Çok kısıtlayıcı olan lisanslama rejimi, TK'nın yukarıda da tartışılan aşırı ve düşük kaliteli girişe ilişkin gözetimlerini yansıtmaktadır. Yerel erişim işine girişe izin verme konusundaki belirgin isteksizliğin de Türk Telekom'un özelleştirme fiyatını düşürmeme arzusunu yansıtan bilinçli bir tercih olması mümkündür (aşağıya bakınız).[58]

TK'nın aşırı ve düşük kaliteli girişe ilişkin kaygısının yanı sıra geri döndürülemez durumların ve katılıkların varlığında kararları geciktirmenin en uygun olanı olduğu yönündeki gözetimden kaynaklanan ertelemesi anlaşılabilir. Ancak yakın tarihli, deneyimler, gecikmelerin ve yetersiz giriş ile rekabetin yarattığı refah maliyetlerinin TK tarafından yetersiz bir şekilde takdir edildiğini göstermektedir. Bu maliyetler en azından şunları içermektedir: a) Geciken rekabet ve yüksek pazar gücünün ısrarla devam etmesi nedeniyle bırakılan sosyal fazla (pazar gücünün statik refah maliyeti); b) zamanın geçişi, ağ dışsallıklarının ve değiştirme maliyetlerinin sonuçlarını daha ciddi bir hale getirir (serbest müşteriler piyasada yerleşik olanların ağlarına kilitlenecektir ve dolayısıyla rekabetin gelişmesini gelecekte daha da zorlaştıran ek giriş engelleri yaratır; bu durum ek bir refah maliyeti getirir ve c) gecikmeler düzenleyici risk algılamasını artıracağı ve gelecekte sektöre girmek için yatırımcılar tarafından daha yüksek risk primleri ya da daha yüksek gelir talep edileceği için ilave refah kaybı olur; bu durum gelecekteki girişleri ve yatırımları azaltır. Şu anki durumda, tehlike rekabetin gelişme hızının çok hızlı değil çok yavaş olmasındadır.

Elbette, yerleşik operatör olan Türk Telekom'un direnci de gecikmelere neden olmuştur. Şu ana kadar Türk Telekom yönetiminin serbestleşmeyi sonucu sıfırlanan bir oyun olarak gördüğü anlaşılmaktadır. Sorun, düzenleyici çerçevenin Türk Telekom'un geciktirme taktikleriyle başa çıkamamış olmasındadır. Aksine, rejimin bazı unsurları TTAŞ'nin geciktirme taktiklerine yardımcı bile olmuştur.

8.2. Rekabet Gündeminin Siyasi Sahiplenilmesi (Sahiplenilmemesi)

Yatırımlara yardımcı rekabetçi bir ortamın gelişmesindeki gecikmeleri açıklayan bir başka önemli etken de Bakanlığın tutumudur. Bakanlık, muhtemelen ilerideki özelleştirme nedeniyle, Tük Telekom'u sık sık korumuştur. Özelleştirmenin ana amacının gelirleri artırmak değil, canlı, dinamik ve rekabetçi bir sektör yaratmak olması gerektiği Türkiye'de

---

[56] O dönemde telekomünikasyon düzenlemelerinin hem bürokrasi hem de akademi çevrelerinde az bilinen bir konu olduğu hatırlanırsa bu husus daha iyi takdir edilebilir. Bu nedenle, gerekli düzenleyici çerçeveyi belirleyebilmek için, önce TK personelinin bu konuyu öğrenmesi gerekecekti.

[57] Giriş seviyesi işe alım, alt düzeye yüksek kalitedeki insanların çekilmesini sağlayan bir giriş sınavı ile yapılmaktadır. Kasım 2004 itibarıyla, (bölge ofislerinde çalışanlar da dahil olmak üzere) toplam 450 kişilik personelin yalnızca 73 tanesi, Türk memuriyet geleneğinde (girdikleri sınavın zorluk derecesine göre ayrılan) yüksek kalitede giriş seviyesi devlet memurları için kullanılan kod adıyla "yardımcı uzman" ve "uzmandır".

[58] Bu, ayrıca, en önemlisi geçiş hakları olmak üzere, altyapıya dayanan girişi yerel seviyede mümkün kılmak için çalışma gerektirecek diğer sahalarda yetersiz hazırlık olması gerçeğiyle de ilgili olabilecektir.

yaygın kabul gören bir fikirdir; ancak bu resmi beyanın manasının hükümet tarafından iyi anlaşılmadığı görülmektedir.59 Kısa vadede gelirleri artırmakla rekabeti güçlendirmek arasında açık bir çatışma bulunmaktadır, zira güçlenen rekabet Türk Telekom'un gelecekte beklenen tekel rantları gibi satış fiyatını da düşürecektir. Hükümet, muhtemelen, düşük bir satış fiyatının muhalefetin tepkisini çekmesinden de endişe etmektedir. Ancak rekabetteki gecikmenin satış fiyatını artıracağına yönelik bu beklenti muhtemelen hatalıdır: özelleştirmeden sonra düzenlemelerin (rekabeti teşvik etme anlamında) sıkılaştırılacağı yönünde yaygın bir kanı varsa – ki bu kanının var olduğu anlaşılmaktadır – satış fiyatı şu anki değil, gelecekte beklenen rekabet seviyesini yansıtacaktır. Rekabeti geciktirmenin en önemli etkisi düzenleyici belirsizliğin artmasıdır.

Hükümetin özelleştirme yaklaşımının, telekomünikasyon sektöründe serbestleşmenin ve rekabetin önemine ilişkin daha genel bir takdir eksikliğini yansıttığı görülmektedir. Ulaştırma Bakanlığı'nın (ve Bakanı'nın) serbestleşmeye olan bağlılığı sık sık vurgulamasına rağmen, bu bağlılığın neler getirdiğinin net olarak takdir edilip edilemediği açık değildir. Bu talihsiz bir durumdur çünkü bugüne kadarki deneyimler, rekabetin bakanlık tarafından güçlü bir şekilde desteklenmemesinin etkili bir serbestleşmenin önünde ciddi bir engel yarattığını açıkça göstermektedir. Böyle bir desteğin yokluğunda, sektör düzenleyicisinin çabalarının etkisi sınırlı olacaktır. Aksine, bakanlığın güçlü bir taahhütü gelişmeye, yeni girişlere ve büyümeye çok daha fazla yardımcı olacak bir ortam yaratabilir. Özellikle de, eğer bakanlık rekabet gündemini daha güçlü bir şekilde sahiplenmiş olsaydı, Türk Telekom'un rekabet karşıtı davranışları daha iyi sınırlanabilirdi.

En azından, sanayinin bakış açısından bakanlığın politika tercihlerinin belirsiz olduğunu söylemek mümkündür. Daha yüksek bir olasılıkla bakanlığın, rekabetin, yatırımın ve büyümenin telekomünikasyon sektöründeki önemi ile bu amaçlara ulaşmak için gerekenler konularında daha iyi bir şekilde ikna edilmesi gereklidir.

8.3. Rekabet Uygulatması ve Bunların Ex-ante Düzenlemelerle İlişkisi

Rekabet vakalarının telekomünikasyon sektöründe ele alınış biçimi de geliştirilebilir. Özellikle uluslararası dolaşım kararının analizi, bu kararın daha sert ekonomik savlardan faydalanabileceğini önermektedir (bakınız: Ek 2). ISS davasında, Kurul kararı, soruşturma raporunda sunulan ekonomik analizden sapmaktadır; elbette bu tek başına bir kusuru yansıtmamaktadır. Ancak Kurul tarafından sunulan gerekçeler incelendiğinde, Kurul'un yerleşik kuruluşa katı bir şekilde davranmak istemediği hissedilmektedir.

Telekomünikasyon Kurumu ile Rekabet Kurumu arasındaki ilişki çok gergindir ve "bürokratik bir yetki savaşı" yaşandığına dair yaygın bir izlenim vermektedir. Bu işbirliği eksikliğinden kaynaklanan refah maliyetinin çok yüksek, muhtemelen düzenleyicilerin algıladıklarından çok daha yüksek olması olasıdır. Internet/genişbant pazarındaki yukarıda tartışılan gelişmeler, iki kurum arasındaki daha meslektaşlarla uyumlu ilişkileri içeren bir atmosferin genişbant pazarının daha hızlı gelişmesine yol açabileceğine açıkça işaret etmektedir.

Elbette iki kurum arasındaki ilişki meslektaşlarla uyumlu ilişkiler derecesinden ibaret değildir. Ciddi hususlar sözkonusudur. İki kurum arasındaki yetki paylaşımının açıklığa kavuşturulması gereklidir. Kısım 6'nın sonunda da bahsedildiği üzere, RK'da gelişmekte olan

---

[59] Rekabet olmaksızın yapılan özelleştirmenin daha az toplumsal fayda sağladığı gerçeği politika belirleyiciler tarafından uzun süredir bilinmektedir. Şimdi artık bu iddiayı destekleyen ülke çapında deliller de bulunmaktadır. Örneğin bakınız: Fink ve diğerleri (2002).

eğilim, TK tarafından düzenlenen faaliyetleri soruşturmaktan kaçınmak şeklindedir. Özellikle idari kararların halihazırda Rekabet Kanunu'nun alanı dışında olduğu dikkate alınırsa, bu anlaşılabilir bir durumdur. Ancak bu eğilimin, Telekomünikasyon Kurumu'ndan kaynaklanan rekabete ilişkin ciddi sonuçlar hakkında Rekabet Kurumu'nun görüş belirtmesini engellemesi (ya da bunu tersi) iyi olmayacaktır. Ex-ante ve ex-post uygulatmanın birbirini daha iyi tamamlamasını sağlayacak yolların bulunması gereklidir. Şu anki durumda sorun, iki kurum arasındaki ilişkinin, rekabetin sektöre olan faydalarını azamiye çıkartacak şekilde nasıl en iyi yapılandırılacağına ilişkin verimli bir tartışma yürütmeye yardımcı olacak bir ortam bulunmamasıdır. Açıkça belirlenmesi gereken, görüş farklılıklarının sürdüğü vakalarda hangi kurumun nihai söz hakkında sahip olduğudur. Her halükarda, iki kurum arasındaki ilişkileri daha iyi yapılandırmak için daha fazla düşünmeye ve iyi niyete ihtiyaç vardır.[60]

8.4. Düzenleyici Çerçeveyi Tamamlamak ve İyileştirmek

Şu anki düzenlemeler ile AB çerçevesi arasında (örneğin lisanslamada) mevcut uçurumu daraltmanın yanı sıra, TK düzenleyici çerçeveyi tamamlama şeklindeki önemli bir görevle de karşı karşıyadır. O anlamda atılan önemli adımlar, SMP sahibi operatörlere etkili maliyet muhasebesi ve muhasebenin ayrılması yükümlülüklerinin getirilmesini, yerel lupa ayrıştırılmamış erişime ilişkin düzenlemenin başarıyla hayata geçirilmesini, numara taşınabilirliğinin uygulanmasını, geçiş hakları sorunlarının çözülmesini ve kablo ağı işine giriş sağlanmasını kapsamaktadır. Bunların çoğu TK'nın 2005 çalışma planı kapsamı altındadır. AB çerçevesi, TK'nın izlemek zorunda olacağı bir şablon teşkil edecektir. Her zaman olduğu gibi, gerçek sonuçlar yalnızca bu düzenlemelerin kabulüne değil, uygulanma biçimlerine bağlı olacaktır.

Genel olarak, Türkiye'deki düzenleyici çerçevenin fiyat kontrolü ve ara bağlantı rejimlerinin, AB'dekilerden çok uzak olmadığı söylenebilir. Ancak lisanslama rejimi ağırdır, maliyetlidir ve girişi kolaylaştırmamaktadır. Lisanslama rejimini dar biçimde tanımlanmış faaliyetlere dayandırmak aynı zamanda yasal düzenleyici belirsizlikler oluşturmakta ve hukuken anlamsız karşı çıkmalarla karşılaşma olasılığı yaratmaktadır. Genel izinler rejimine geçmek ve lisansları kıt kaynakların kullanımı ile sınırlamak, giriş koşullarını büyük ölçüde iyileştirecektir.

8.5. Mesuliyet ve Şeffaflık

Düzenleyici kurumlar, sosyal bakımdan en uygun kararları almalarını engelleyen baskılar ve teşviklerle karşılaşabilirler. Düzenleyici kalite, aynı zamanda düzenleyicilerin kamuya karşı ne kadar mesul olduklarına bağlıdır. Mesuliyeti geliştirmek düzenleyici takdir hakkını azaltır, düzenleyicilere siyasi, idari ve endüstriyel baskı gruplarına direnmek için araçlar sağlar, hata riskini azaltır ve düzenleyicilerin ellerindeki yetkiyi toplumsal refahı azamiye çıkartmaktan sapan biçimlerde kullanabilmelerini sınırlandırır. Düzenleyici kurumların şeffaflığını ve mesuliyetini geliştirmek için yapılabilecek pek çok şey vardır.

4502 sayılı Kanun, TK'nın düzenleme taslaklarına son şeklini vermeden önce görüş almak için bunları yayınlamasını gerekli kılar. Bu durum, TK'yı diğer birçok idari kurumdan daha şeffaf bir hale getirmiştir. Ancak şeffaflık ve mesuliyet yine de oldukça iyileştirilebilir. Öncelikle, düzenlemeler ve tebliğler resmi gazetede yayınlanırken, Kurul kararlarının halka duyurulması zorunlu değildir. Kurul, yalnızca ilgili tarafları bilgilendirmekle yükümlüdür.

---

[60] Son zamanlardaki eğilimin iki otorite arasındaki uçurumun azaltılmasına doğru bir hareketi ve ex- ante ve ex-post uygulatmaya ilişkin rollere dair ortak bir anlayışı yansıttığını eklemek mümkündür. Yine de yasal arka planın biraz daha netleştirilmesi hoş karşılanacaktır.

İkincisi, Kurul, personeli tarafından hazırlanan teknik raporları özetlemek ya da bunlara atıfta bulunmakla yükümlü değildir; teknik raporların halka açıklanması da gerekli değildir. Bu, Türkiye bağlamında ciddi bir eksikliktir. Birçok durumda, bir karar alması gerektiğinde Kurul Kurum'un ilgili dairesinden personelin teknik görüşlerini yansıtan, tavsiyelerle birlikte istişare niteliğinde bir rapor hazırlamasını ister. Genellikle personel, kurul üyelerine kıyasla siyasetçiler veya telekomünikasyon endüstirisinde faal şirketler tarafından uygulanan baskılardan (sırasıyla "siyasi destek için himaye etme" ve "düzenlemeyi ele geçirme") daha az etkilenmektedir ve sık sık kurul üyelerinden daha atılgan ve rekabet yanlısı bir bakış açısı benimseyebilmektedir. Burada vurgulanan husus, siyasi gözetimlerin Kurul kararları üzerinde bir etkisinin olmaması gerektiği değildir, aslında kararlara etki etmeleri gerekli bazı durumlar düşünülebilir. Asıl konu, teknik analizin şeffaflaştırılmasıyla gözlemcilerin, Kurul'un teknik personel tarafından yapılan önerilerden sapmakta haklı olup olmadığına dair değerlendirme yapma fırsatına kavuşmalarıdır.

Üçüncüsü, ne kurul kararlarının, ne taslak ikincil mevzuatın ne de son hali verilmiş düzenlemelerin "haklı gösteren unsurlar ile" desteklenmesinin gerekli olmasıdır. Başka bir deyişle, Kurum bir düzenleme taslağı hazırladığında bu düzenlemenin neden o şekilde hazırlandığını ya da niye diğer seçeneklerin üzerinde durulmadığını açıklamamaktadır. Bu, taslak düzenleme etrafında yapılacak tartışmanın oluşturacağı katma değeri sınırlandırmaktadır çünkü yorumlar, düzenleyicinin ana gözetimi tam olarak anlaşılamadan gönderilmektedir. Ek olarak, bu durum Kurul'a daha fazla takdir hakkı tanımakta ve mesuliyetini ciddi biçimde azaltmaktadır. Aksine, Kurul'a kararların ve düzenlemelerin arkasındaki mantığı sunma yükümlülüğü vermek, verdikleri kararları daha mesul bir hale getirerek Kurul üyelerini daha sıkı bir disiplin altına alacaktır.

Kurucu kanunu gereğince Rekabet Kurumu daha şeffaftır. Tüm kurul kararlarını yayınlamak zorundadır ve verdiği kararlar hem tam bir "haklı gösteren unsurları" hem de daha düşük seviyedeki personel tarafından hazırlanan raporların özetlerini içermelidir (soruşturma komitesinin ya da "raportörün görüşü"). Soruşturma raporları ile kurul kararları arasındaki farklara ilişkin örnekler daha önceki kısımlarda verilmiştir. Ancak burada bile iyileştirme yapmak mümkündür: Soruşturma komitesi raporunun tamamının halka açıklanmaması için hiçbir neden bulunmamaktadır.

Şeffaflığın faydası yalnızca düzenleyici karar vermeyi iyileştirmeye ilişkin değildir. Yatırım üzerinde de doğrudan bir olumlu etkisi vardır, çünkü düzenleyicinin keyfi bir şekilde davranmasını daha maliyetli bir hale getirir, başka bir deyişle düzenlemede fırsatçılığın (düzenleyici üzerindeki) maliyetini artırır. Yatırım üzerinde ikinci bir etkisi daha vardır: Şeffaflık, yatırımcıların düzenleyicinin önceliklerini ve algılarını daha iyi anlamalarını sağlayarak belirsizliği azaltır ve dolayısıyla yatırımı teşvik eder. Yıllık çalışma planlarının TK tarafından yayınlanmasına ilişkin şu anki uygulama şeffaflığı artırmak ve belirsizliği azaltmakta yardımcı olmaktadır.

Aşağıdakiler her iki kurumun internet sitelerinde halka açılmalı ve kullanıma hazır hale getirilmelidir: Daireler ve soruşturma komiteleri tarafından hazırlanan görüşler (başka bir deyişle Kurul kararlarından önceki çalışmalar), tüm Kurul kararları (belki yalnızca idari niteliğe sahip olanlar hariç), soruşturmalar sırasında kurumların birbirlerinden istedikleri görüşler, kurumların düzenlemelere son hallerini vermeden önce aldıkları yorumlar. Bunlara ek olarak tüm düzenleyici müdahalelerin "haklı gösteren unsurları" bulunmalıdır.

9. Sonuç

Bu tebliğ Türkiye'deki telekomünikasyon sektörünün evrimini incelemiştir. Özellikle de serbestleşme, rekabet politikası, düzenleme ve özelleştirme arasındaki karşılıklı etki-tepkinin, rekabetin, yatırımın ve büyümenin boyutunu nasıl etkilediğini incelemiştir.

Günümüze kadar olan serbestleştirme deneyimi, Türkiye'nin genel kanı haline gelenleri, yani telekomünikasyonda yatırıma, büyümeye ve rekabet edebilirliğe yardımcı bir ortam yaratılması açısından etkili bir düzenleyici çerçevenin, özellikle de yerleşik kuruluşlara uygulanan *ex-ante* düzenlemelerin temel öneme sahip olduğunu teyit ettiğini göstermektedir. Düzenleyici çerçevenin bir taraftan girişe izin vermesi ve bunu kolaylaştırması, diğer taraftan da pazarın kapatılmasına engel olması gereklidir.

Tebliğde sunulan analiz Türkiye'deki genel düzenleyici çerçevenin doğru yönde evrim geçirdiğini, ama bazı kusurları olduğunu önermektedir. *Ex-ante* düzenlemelere ilişkin olarak, tebliğ genel yaklaşımın aşırı girişin refah maliyetini olduğundan fazla, kısıtlı ya da gecikmeli girişin maliyetini olduğundan az tahmin etmiş olabileceğini öne sürmüştür. Genel politikanın doğrultusu Türk Telekom'un gelecekteki özelleştirmesinden etkilenmekte ve rekabet ile uzun vadeli büyümeden çok özelleştirme gelirleri ile fazlasıyla meşgul görülmektedir. Rekabet hukukunun *ex-post* uygulatılması konusunda tebliğ, RK'nın bazı kararlarının (ya da kararların bazı kısımlarının) pazarın kapatılmasından doğan refah maliyetlerine ilişkin yeterince katı olmayan bir analize dayandığını ileri sürmektedir.

Sabit ve mobil telefonla sesli iletimdeki düşük nüfuz etme oranı ve genişbant gelişiminin halen başlangıç aşamasında olduğu dikkate alınırsa, telekomünikasyon sektöründeki düzenleyici rejimde yapılacak iyileştirmelerin yatırım ve büyüme üzerinde ciddi etkileri olması muhtemeldir. Özellikle yeni yatırımlar, girişe yönelik daha az kısıtlayıcı bir yaklaşım ile yerleşik kuruluşların rekabet karşıtı uygulamalarının hem ex-ante düzenlemeler hem de rekabet hukukunun uygulatılması suretiyle etkili bir şekilde azaltılacağına dair daha fazla güvence gerektirecektir.

Düzenleyici ortamdaki iyileştirmeler TK ile RK arasında daha etkili bir işbirliği gerektirmektedir. Baskın kültür dikkate alındığında, iki kurum arasındaki yetki paylaşımının açıklığa kavuşturulması gereklidir. Ancak bu, düzenlemelerin tasarımı ile rekabet karşıtı eylemlerin soruşturulması sırasında iki kurum arasında kapsamlı bir diyalog kurulmasını engellememelidir. Telekomünikasyon sektöründe rekabet halen emekleme aşamasındadır ve AB Çerçevesi'nin bir referans noktası oluşturmasına rağmen uygulama esnasında takdir hakkı için gerektiğinden çok yet bulunmaktadır; bu nedenle canlı bir fikir alışverişi ile birçok şey kazanılabilir.

10. Metnin Sonuna Ek: Türk Telekom'un Özelleştirilmesi

1 Temmuz 2005'te Türk Telekom hisselerinin yüzde 55'inin satışı için bir ihale düzenlenmiştir. En yüksek fiyat teklifi olan 6,55 milyar A.B.D. doları Saudi Oger'in bir yavru şirketi olan Oger Telecom tarafından verilmiştir. Telekom Italia'nın girişimde küçük ortak olduğu bildirilmektedir. Satış Bakanlar Kurulu ve Rekabet Kurumu tarafından onaylanmıştır. Türk Telekom'un Yetkilendirme Anlaşması, Danıştay'ın üzerinde görüş bildireceği bir imtiyaz ile değiştirilecektir. Türk Telekom'un özelleştirilmesine muhalif olan gruplar tarafından bir dizi olası hukuki itiraz bulunmaktadır karşı çıkma bulunulmuştur.

Hükümeti rekabeti teşvik etmede daha atılgan ve ileriye dönük bir tutuma yöneltmesi halinde, Türk Telekom'un çoğunluk hisselerinin özelleştirilmesi Türk telekomünikasyon sektöründeki düzenleyici ortamda ve yatırım ortamında önemli bir değişiklik oluşturabilir. Özelleştirmenin başarıyla nihayetlendirildiği kabul edilirse, özelleştirmenin tamamlanmasıyla ve devlet mülkiyetinin azınlık payına düşürülmesinin ardından, yerleşik kuruluşun rekabet karşıtı uygulamalarını önleme ve giriş ile yeni yatırımlara olanak verecek gerekli düzenleyici çerçeveyi uygulama konusunda hükümetin daha tetikte davranacağı umulmaktadır. Tehlike, hükümetin şu anki tavrını sürdürmesi halinde, fiili bir kamu tekelinin yerini fiili bir özel tekele bırakarak toplumsal refahta ciddi kayıplara yol açmasındadır.

REFERANSLAR

Bergman, Lars, Chris Doyle, Jordi Gual, Lars Hulkrantz, Damien Neven, Lars-Hendrik Röller ve Leonard Waverman (1998). Europe's Network Industries: Conflicting Priorities – Telecommunications, Monitoring European Deregulation 1, Londra: Ekonomi Politikaları Araştırma Merkezi (Centre for Economic Policy Research).

Başçı, Erdem, Erkan Kandemir ve Gareth Locksley (2003). Türkiye: AB'ye Girişe Doğru konulu konferansta yapılan sunum, Bilkent, Ankara.

Bergman, Mats (2001) "The Role of the Essential Facilities Doctrine," Antitrust Bulletin, 46, 403-434.

Binmore, Ken ve Pual Klemperer (2001). "Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G Telecom Licenses" Economic Journal, 112, C73-C96.

Bourreau, M. ve P. Dogan (2004) "Service-based vs. Facility-based Competition in Local Access Networks", Information Economics and Policy, cilt. 16, s. 287-306.

Bourreau, M. ve P. Dogan (2005) "Unbundling the Local Loop", European Economic Review, cilt. 49, s. 173-199.

Buigies, Pierre A. (2003). "The Competition Policy Approach", Pierre A. Buigies ve Patrick Rey (editörler), The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications - Perspectives for the New European Regulatory Framework, Cheltenham, İngiltere: Edward Elgar.

Çakal, Recep (1996) Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: DPT 2455, Ankara.

Cave, Martin (2003) "Economic Aspects of the New Regulatory Regime for Electronic Communications Services", Pierre A. Buigies ve Patrick Rey (editörler) The Economics of Antitrust and regulation in Telecommunications - Perspectives for the New European Regulatory Framework, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Crandall, Robert W. ve Leonard Waverman (2000). Who Pays for Universal Service, Washington, DC: Brookings Institution.

De Bijl, P. ve M. Peitz (2003). Regulation and Entry into Telecommunications Markets, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

De Bijl, P. ve M. Peitz (2005) "Local Loop Unbundling in Europe: Experience, Prospects and Policy Challenges" Almanya'daki International University, İŞ İdaresi Okulu Çalışma Raporu 29/2005.

Decdeli, Neşet (2004). Kablo TV Üzerinden verilecek Internet Servisinde Çoklu Internet Servis Sağlayıcı Uygulamaları: Mevcut Düzenlemeler ve Türkiye Önerileri, Telekomünikasyon Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

Dutz, Mark, Melek Us ve Kamil Yılmaz (2003). "Turkey's Foreign Direct Investment Challenges: Competition, the Rule of Law, and EU Accession" Hoekman ve Togan'dan yakında yayınlanacak Turkey: EU Accession, World Bank Publication.

Emek, Uğur (2002). "The Role of Auction Design in Awarding Spectrum Concessions: Turkish GSM Experience", Devlet Planlama Teşkilatı, mimeo.

Avrupa Komisyonu (1991) "Guidelines on the Application of EEC Competition Rules in the Telecommunications Sector".

Avrupa Komisyonu (1998) "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Fourth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package", Brüksel.

Avrupa Komisyonu (1999) "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Fifth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package", COM (1999)537, Brüksel.

Avrupa Komisyonu (2000) "Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: Sixth Report On The Implementation Of The Telecommunications Regulatory Package," COM (2000) 814, Ek 1: Telecommunications Market Data, Brüksel.

Avrupa Komisyonu (2003a) "Commission Recommendation of 11/02/2003 On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector Susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for Electronic communication networks and service," C(2003)497, Brüksel.

Avrupa Komisyonu (2003b) Komisyon Personeli Çalışma Raporu: Technical Annexes of the Ninth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM (2003) 715 nihai, Ek 1: Market Overview, Brüksel.

Fink, C., A. Mattoo ve R. Rathindran (2002). "An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries", Dünya Bankası Politika Araştırması Çalışma Raporu 2909, Ekim 2002.

Gual, Jordi (2003). "Market Definition in the Telecoms Industry", Pierre A. Buigies ve Patrick Rey (editörler) The Economics of Antitrust and regulation in Telecommunications - Perspectives for the New European Regulatory Framework, Cheltenham, İngiltere: Edward Elgar.

Gruber, Harald ve Frank Verboven (2001a) "The Evolution of Markets under Entry and Standards Regulation – the Case of Global Mobile Telecommunications," International Journal of Industrial Organization,19 (7), 1189-1212.

Gruber, Harald ve Frank Verboven (2001b) "The Diffusion of Mobile Telecommunications Services in the European Union", ….

Hazzlet, Thomas (2005): "Rivalrous Telecommunications Networks with and without Mandatory Sharing" AEI Brookings Düzenleyici Çalışmalar Ortak Merkezi (AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies) Çalışma Raporu 05-07.

Laffont, J. J. ve J. Tirole (2000). Competition in Telecommunications, Cambridge, MA: MIT Press.

Larouche, Pierre (2002) "A Closer Look at Some Assumptions Underlying EC Regulation of Electronic Communications" Journal of Network Industries, 3:129-149.

Littlechild, Stephen C. (2004) "Mobile Termination Charges: Calling Party Pays versus Receiving Party Pays", Cambridge Ekonomi Çalışma Raporları CWPE 0426.

Jonathan E. Nuechterlein ve Philip J. Weiser (2005) "First Principles for an Effective Rewrite of the Telecommunications Act of 1996" AEI Brookings Düzenleyici Çalışmalar Ortak Merkezi (AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies) Çalışma Raporu 05-03.

McKinsey Global Institute (McKinsey Küresel Enstitüsü) (2003). Turkey: making the Productivity and Growth Breakthrough, http://www.mckinsey.com/mgi/reports/pdfs/turkey/Turkey.pdf adresinde mevcuttur.

Newbery, David (1999) Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities, Cambridge, MA: MIT Press.

OECD (1999) "Relationship Between Regulators and Competition Authorities", DAFFE/CLP(99)8, www.oecd.org adresinde mevcuttur.

OECD (2001). OECD Communications Outlook 2001, Paris: OECD.

OECD (2003). OECD Communications Outlook 2003, Paris: OECD.

OECD (2002a). "Competition and Regulation Issues in Telecommunications", DAFFE/COMP(2002)6, www.oecd.org adresinde mevcuttur.

OECD (2002b). "Regulatory Reform in Turkey: Regulatory Reform in the Telecommunications Industry" www.oecd.org/regrefom/backgroundpapers adresinde mevcuttur.

OECD (2004) "Communications Outlook 2005:- Chapter 6: Main Trends in Pricing" DSTI/ICCP/TISP(2004)12/CHAP6, Paris.

Papadias, Lambros (2004). "Some Thoughts on Collective Dominance from a Lawyer's Perspective", Pierre A. Buigies ve Patrick Rey (editörler) The Economics of Antitrust and regulation in Telecommunications - Perspectives for the New European Regulatory Framework, Cheltenham, İngiltere: Edward Elgar.

Rey, Patrick (2004). "Collective Dominance and the Telecommunications Industry", Pierre A. Buigies and Patrick Rey'in (editörler) The Economics of Antitrust and regulation in Telecommunications - Perspectives for the New European Regulatory Framework, Cheltenham, İngiltere: Edward Elgar.

Treasury (tarih mevcut değil) "Telekomünikasyon Sektöründe Reform", http://www.hazine.gov.tr/telekom_web.pdf adresinden erişilebilir.

Yılmaz, Kamil "Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme" İzak Atiyas (editör) Devletin Düzenleyici Rolü, İstanbul: TESEV.

Turkcell (2000) Yıllık Rapor.

Turkcell (2003) Yıllık Rapor.

Ulusoy, Ali (2002) Telekomünikasyon Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Ek 1: Mobil Telefon Hatlarıyla İletim ve Cep Telefonu Piyasalarında Dikey Tehditler ve Münhasır Anlaşmalar[61]

Ocak 2000'de Rekabet Kurulu Turkcell aleyhine bir soruşturma başlatmıştır. Soruşturma, Nokia mobil el cihazlarının distribütörlerinden biri olan Başarı Elektronik ile Turkcell'in rakibi Telsim'in şikayetleri üzerine açılmıştır. Telsim'in şikayeti, Turkcell'in bazı popüler cep telefonlarının (özellikle Ericsson ve Panasonic'in) distribütörleriyle, bunların Telsim abone hattı ve SIM kartı pazarlamalarını engellemek suretiyle Telsim'in abone çekmesini zorlaştıran münhasır anlaşmalar yaptığı yolundaydı. Başarı'nın şikayeti, Turkcell'in el cihazı distribütörleriyle olan ticari muamelelerinin ayrımcı olduğu şeklindeydi. Turkcell, Başarı da dahil olmak üzere, el cihazı distribütörlerine "distribütör destek primi" adında bir sübvansiyon (ücretsiz Turkcell abone hattı ve SIM kartı verilmesi) sağlıyordu. Ancak Başarı'nın mobil cep telefonu piyasasındaki payı artınca, Turkcell diğer distribütörlere, özellikle de Turkcell'in mülkiyetinde pay sahibi olduğu, Ericsson cep telefonlarının distribütörü KVK'ya sübvansiyon vermeye devam ederken Başarı'ya vermeyi kesti. Başarı, bu nedenle Turkcell'in ayrımcılık yaparak hakim durumunu kötüye kullandığından şikayetçi oldu. Kurul'un davaya ilişkin kararı Temmuz 2001'de açıklandı. Turkcell'in, Rekabet Kanunu'nun hem (rekabeti tahdit eden anlaşmaları yasaklayan) 4. Maddesini hem de (hakim durumu kötüye kullanmayı yasaklayan) 6. Maddesini ihlal ettiği hükmüne varıldı.

Rekabeti Tehdit Eden Anlaşmalar

Turkcell, temelde dört alıcı-verici cep telefonu distribütörü (Ericsson, Nokia, Panasonic, Siemens ve Alcatel'in yetkili distribütörleri) ile birlikte çalışıyordu. Turkcell SIM kartlarını distribütörlere satıyor, distribütörler bu kartları alıcı-verici cihazlarla birleştiriyor ve bayilere yolluyor, onlar da müşterilere satıyordu. Çoğu vakada, bu bayiler aynı zamanda abone hatlarının aktivasyon merkezi olarak da çalışıyordu (bunlara Turkcell Aktivasyon Merkez(ler)i, TAM deniyordu). Bu tür yaklaşık 600 merkez bulunmaktaydı. Soruşturma sırasında Turkcell aynı zamanda daha alt seviyede 6500 bayi ile birlikte çalışmaktaydı; 2000 yılından başlamak üzere, bu bayilerin yaklaşık 4000'i bir TAM ile bağlantılı olarak çalışan abone noktaları (AN'lar, abonelerin kaydedildiği noktalar) haline getirildi. Dört distribütör şirket Turkcell'in abone attı ve SIM kartı satışlarının yüzde 81'ini gerçekleştiriyordu. Bu nedenle birçok Turkcell aboneliği bayisi aynı zamanda cep telefonu distribütörlerinin bayisi olarak da faaliyet gösteriyordu. Üstelik, cep telefonları ve abonelikler gruplar halinde satılıyordu; bu uygulamanın standart ya da uyumlu olmayan alıcı-verici cihazları engellemek için Türkiye'de geliştiği anlaşılmaktadır.

Turkcell abonelikleri ve SIM kartlarının neredeyse tamamı "kampanyalar" sırasında satılmıştır. Kampanya protokollerinin incelenmesi, bu kampanyalar sırasında distribütörlerin rakip operatör Telsim ile kampanya başlatmalarına izin verilmediğini ortaya çıkarmıştır. Ek olarak, Turkcell'in TAM'larla yaptığı anlaşmalar, TAM'ların Telsim'e ait abone hatlarını ya da diğer ürünleri satmalarına izin verilmemesini şart koşmaktadır. AN'lar ile yapılan anlaşmalarda bu gibi münhasırlık hükümleri bulunmamaktadır, ancak Kurul pratikte bunların da münhasır bir temelde çalıştığı, başka bir deyişle Telsim için abone kaydedemedikleri sonucuna varmıştır. Kurul'un üzerinde durduğu rekabete ilişkin hususun abone hatlarıyla cep telefonlarının birlikte gruplanması değil, Telsim abone hatlarını dışlama şeklindeki uygulama olduğunu kaydedilmelidir.

[61] *Kaynak: 01-35/347-95 sayılı Rekabet Kurulu Kararı.*

Kurul, muhtemelen ticari açıdan kısıtlama altında kalmamayı tercih etmiş olsalar da distribütörlerin, Turkcell'in yüksek pazar payı nedeniyle, kendilerine dayattığı münhasırlık hükümlerini kabul etmek zorunda kaldıklarını ileri sürmüştür. Bu olgular temelinde, Kurul bu münhasır düzenleyişlerin bu markadaki el cihazları Telsim abone hatlarıyla birlikte satmayı imkansız hale getirdiği sonucuna varmıştır. Bu nedenle bu düzenlemeler, Rekabet Kanunu'nun 4. Maddesini ihlal eden kısıtlayıcı uygulamalar olarak görülmüştür.

Anlaşmaların incelenmesi, aynı zamanda Turkcell'in hem abone aktivasyon hizmetlerinin hem de TAM'lar tarafından satılan SIM kartların perakende fiyatlarını dayattığını ortaya çıkartmıştır. Kurul, ilkinin sınırlayıcı bir uygulama teşkil etmediğine karar vermiştir, çünkü bu durumda TAM yalnızca Turkcell'in abone hizmetlerini yürütmektedir. Öte yandan SIM kartların satılması bir yeniden satış eylemi olarak görülmüştür; bu nedenle bu kartların yeniden satışı üzerine fiyat tahditleri yüklenmesi, rekabeti kısıtlayan bir eylem olarak görülmüştür.

Hakim Durumun Kötüye Kullanıldığı Yerler

Aynı zamanda, Turkcell'in birçok olayda hakim durumunu kötüye kullandığı hükmüne varılmıştır. Kurul, bu münhasır anlaşmaların olası Telsim abonelerinin popüler el cihazı markalarını almalarını zorlaştırdığını göstermeye çalışmıştır; bu da Telsim'in abone çekmesini zorlaştırmıştır. Kurul'un sunduğu ilgi çekici istatistikler arasında ikisi özellikle anlamlıdır. Karar'daki Tablo 12 (s. 41), Turkcell'in Ericsson ve Panasonic (Türkiye'deki en çok satan üç şirketten ikisi) marka cep telefonlarının satışlarındaki payının çok yüksek olmasına karşın (sırasıyla yüzde 88 ve yüzde 92), Nokia (yine, en çok satan üç markadan biri) marka el cihazlarının satışındaki payının daha düşük (yüzde 54) olduğunu göstermektedir. Nokia, ağırlıklı olarak, diğer distribütörlerin aksine Turkcell ile münhasır sözleşmeleri bulunmayan ve Telsim ile de kampanyalar yürüten Başarı Elektronik tarafından dağıtılmaktadır. Bu nedenle istatistik, Telsim'in bu el cihazlarının satışında sahip olduğu düşük paya Turkcell ile Ericsson ve Panasonic distribütörleri arasındaki anlaşmaların münhasırlığının neden olduğu fikri ile tutarlıdır. İkinci istatistik daha anlamlıdır ve operatörler tarafından sağlanan el cihazı sübvansiyonlarına atıfta bulunmaktadır. Örneğin, Turkcell 2000 yılının ilk çeyreğinde Ericsson el cihazları için 80-90 Alman Markı arasında bir sübvansiyon sağlamışken, yalnızca Ericsson'un paralel ithalatçıları ile birlikte çalışabilen Telsim'in, paralel ithalatçılara 150 Alman Markı tutarında bir sübvansiyon sağlamak zorunda kaldığı anlaşılmaktadır (Rekabet Kurulu'na göre bu markaları ithal etmeleri için paralel ithalatçılara daha güçlü teşvikler verilmesi gereklidir). Aynı zamanda paralel ithalatçılar, distribütörlere göre teknik hizmet almakta da daha çok zorlukla karşılaşmaktadır. Türkiye'de Telsim'in ticari muamelelerde bulunabileceği distribütörleri olan başka markalar da vardı (Siemens gibi), ancak bu markalar Türkiye'de popüler değildi. Her iki istatistikle diğer makul hikayeler arasında da tutarlılık olması mümkündür, ama münhasır anlaşmaların varlığına ilişkin delillerle birlikte ele alındıklarında, bu istatistikler söz konusu düzenleyişlerin Telsim'in popüler el cihazı markalarına erişimini maliyetli bir hale getirdiğini ve dolayısıyla bu markaları beğenen aboneleri çekmesini zorlaştırdığını önermektedir.

Başarı Elektronik'in şikayetine ilişkin olarak Kurul, Turkcell'in el cihazı sübvansiyonlarını kesmesi sonucunda Başarı'nın el cihazı birimi başına maliyetlerinin 100-200 Alman Markı arasında arttığını ileri sürerek bunun ticari muamele yapmayı reddetme anlamına geldiği ve aynı zamanda hakim durumun kötüye kullanılmasına bir örnek oluşturduğu sonucuna varmıştır.

Son olarak, Kurul Çukurova şirketlerinin KVK'daki mülkiyet paylarının yüzde 64 olduğunu göstermiştir. Turkcell ile ortaklığı olan şirketlerin mülkiyet payları da eklendiğinde, Turkcell ve ortaklarının KVK'daki mülkiyet payları yüzde 97'ye ulaşmaktadır. Üstelik KVK'nın, Turkcell'in ön ödemeli kartlarının (hazır kartlarının yüzde 45'ini dağıtan A-TEL'de % 50 mülkiyet payı bulunmaktadır. Bu nedenle Turkcell ile KVK arasında sıkı mülkiyet bağları bulunmaktadır. Başarı, Telsim SIM kartlarını dağıtmaya başladığında Turkcell Nokia satışlarını (bu sırada Nokia el cihazları için de yetkili distribütörlük alan) KVK'ya kaydırmış, bunun sonucunda Başarı'nın Turkcell SIM kartı satışlarındaki payı yaklaşık % 25'ten % 4'e düşmüştür. Kurul, Turkcell'in hakim durumunu iki biçimde kötüye kullandığı sonucuna varmıştır: Abone hatlarındaki pazar gücünü KVK'nın el cihazı piyasasındaki pazar gücünü artırmakta kullanarak ve ayrımcılık yaparak.

Kurul yaklaşık 7 trilyon Türk lirası (yaklaşık 5 milyon ABD doları) bir para cezası vermiş ve Turkcell'den cep telefonu ithalatçıları ve distribütörleri arasındaki ayrıma son vermesini, SIM kartlar ve ön ödemeli kartların (hazır kartların perakende fiyatlarını empoze etme uygulamasından vazgeçmesini ve distribütörleri ve bayileri ile yaptığı anlaşmalardaki münhasırlık hükümlerinin kaldırmasını istemiştir.

Ek 2: Zorunlu Unsurlar ve Mobil Telefon Hatlarıyla İletimde Ticari Muamele Yapmayı Reddetmek – Rekabet Kurulu'nun Uluslararası Dolaşım Kararı[62]

Rekabet Kurulu'nun uluslararası dolaşım kararı, Turkcell ve Telsim'in GSM altyapısı piyasasında birlikte hakimiyetlerinin olup olmadığının soruşturulmasıyla başlar. Birlikte hakimiyet, operatörlerin faaliyetlerini koordine ederek tek bir operatör gibi davranabilme becerileri olarak tanımlanmıştır. Özellikle, birlikte hakimiyetin mevcudiyeti için olması gereken ön-koşullar şunlardır: (birlikte hakim oldukları belirlenen) operatörler arasında etkili bir rekabet olmaması ve tedarikçileri, rakipleri ve müşterileri nezdinde tek bir hakim operatörün konumuna benzer bir konuma sahip olmaları.

Birlikte ya da toplu hakimiyet kavramı Avrupa'da özellikle 1990'larda ortaya çıkmış ve AT tarafından "AET Rekabet Kurallarının Telekomünikasyon Sektöründe Uygulanmasına Dair Rehber İlkeler'de" (1991) açıkça bahsi geçmiştir.[63] İki önemli amacı vardır. Birincisi, birden fazla teşebbüs tarafından hakim duruma sahip olunabileceğini ve bunun kötüye kullanılabileceğini formüle etmenin bir yoludur. İkinci ve belki de daha önemlisi, yalnızca bilinçli paralellik veya oligopolistik birbirine bağımlılık nedeniyle ortaya çıkan rekabet karşıtı sonuçlara (yani açık ya da gizli anlaşmalar nedeniyle ya da önceki uyumlu eylem içerisinde hareket edişe bağlı olarak ortaya çıkmayan sonuçlara) antitröst hukuku tarafından karşı çıkılabilmesini mümkün kılmıştır. İlginç bir nokta olarak, Avrupa'da bu kavramın halen sade oligopol (81. Madde) vakalarından çok hakim durumun kötüye kullanılması (yani, 82. Madde) vakalarında kullanıldığı görülmektedir.[64]

Karar, Turkcell ve Telsim'in birlikte hakim olduğu sonucuna vardıktan sonra, uluslararası dolaşım hizmeti vermeyi reddetmenin, zorunlu bir unsura erişimi reddetmek suretiyle hakim durumun kötüye kullanılması anlamına gelip gelmediğini incelemektedir. Rakipler bir unsura erişemediklerinde müşterilerine hizmet sağlayamıyorlarsa, o unsurun zorunlu olduğu söylenir (Bergman, 2001). Avrupa'daki uygulamaya göre bir unsurun zorunlu olması için, rakip firmaların "o unsuru kopyalamaya yönelik gerçekçi bir beceriden" yoksun olmaları şarttır (Bergman, 2001, s. 409). Sözkonusu davada, Aria ve Aycell'in yerleşik kuruluşlarla rekabet edebilmesi için geniş bir coğrafi kapsama alanının şart olduğu ve yeni giren şirketlerin tam kapsama alanına ulaşmak için gerekli altyapıyı kopyalamaya yönelik gerçekçi bir beceriden yoksun oldukları, bu nedenle uluslararası dolaşım hizmetleri sağlamayı reddetmenin bir hakim durumu kötüye kullanma eylemi oluşturduğu iddia edilmiştir.

Bu savı ilginç kılan, İş-TIM'in kendi imtiyaz sözleşmesi gereği zaten kendi altyapısını kurma yükümlülüğüne sahip olmasıdır. Daha spesifik olarak, gerçekçi açıdan yeni bir ağ inşasının imkansız olmadığı anlaşılmaktadır, aksi halde İş-TIM en başından lisansı almayacaktır. Bu nedenle Kurul'un, yeni giren şirketler için unsuru kopyalamanın imkansız olduğunu değil, yeni altyapının piyasaya sürümünün maliyetli olduğunu ve zaman alacağını öne sürmesi gerekliydi. Sav, mobil telefonla iletim hizmetlerindeki değiştirme maliyetleri ve

---

[62] *Kaynak: 03-40/432 186 sayılı Rekabet Kurulu Kararı, 6 Eylül 2003*

[63] *Bakınız: Rey (2004) ve Papadias (2004).*

[64] *Ortak hakimiyetin varlığının Kurul'un savı açısından gerekli olup olmadığına ilişkin ilginç bir soru sorulabilir. Ortak hakimiyet normalde tarafların rekabete ilişkin bir durumla karşı karşıya kaldıkları, başka bir deyişle taraflardan birinin söz konusu hizmeti sunarken diğerinin sunmamasının ekonomik açıdan, en azından kısa vadede karlı olduğu hallerde geçerlidir. Karın bir yerinde de belirtildiği üzere, uluslararası dolaşım hizmetleri piyasasında durum bu şekilde değildir: Telsim'in uluslararası dolaşım hizmetini sağlamadığı dikkate alınırsa, Turkcell'in de uluslararası dolaşım hizmeti vermemesi en iyi tepki olarak görülebilir. Başka bir deyişle, sorun, "mahkumun ikilemi" oyununun mu yoksa "güvence" oyununun mu oynandığıdır. Karar, bu ayrım konusunda net değildir ve her iki yönde de iddialarda bulunduğu anlaşılmaktadır.*

ağ dışsallıkları dikkate alınırsa, zamanın geçmesiyle bağlantılı olarak İş-TIM'in piyasaya girmesi (ve abone çekmesi) ve geçerli bir rakip olabilmesi daha da zor bir hale gelecektir şeklinde olmalıydı. Kararın okunduğunda, iki savın (piyasaya sürümün zaman alacağı ve zamanın geçmesiyle piyasaya girişin zorlaşacağı) birbirinden daha iyi ayrılabileceği akla gelmektedir.

Kurul bir ağın "kısa vadede (örneğin, bir yıl içerisinde)" (s. 49) piyasaya sürülmesini zorlaştıracak güçlükleri üç grupta özetlemiştir:

Teknik Güçlükler: Turkcell ve Telsim altyapılarının kurulumunu 7 yılda tamamlamışlardır bu nedenle İş-TIM'in bunu bir senede tamamlaması beklenemez. Aynı zamanda, baz istasyonları arasındaki bağlantılar genellikle TTAŞ'nin kiralık hatları aracılığıyla yapılmaktadır ve TTAŞ'deki yetersiz kapasite nedeniyle gecikmeler olabilir.

Yasal Güçlükler: Bunlar artan kiralara, baz istasyonlarının kurulumu için yerel otoritelerden gerekli izinlerin alınmasında yaşanacak gecikmelere ve elektrik teminindeki gecikmelere atıfta bulunmaktadır.

Ekonomik Güçlükler: Burada karar İş-TIM'in ödediği yüksek lisans ücretlerinden bahsetmekte ve bu durumun yeni giren bir kuruluşun ileri teknoloji, fiyatlar ve hizmet ve ürün kalitesi gibi alanlarda rekabet edememesine neden olabileceğini öne sürmektedir. Aynı zamanda yerleşik kuruluşlara göre İş-TIM'in daha yüksek satış ve pazarlama harcamaları olacağı iddia edilmektedir. Kararda, "… İş-TIM'in zorunlu unsurların kurulumu sonucunda elde edeceği gelir, ne sağlamak istediği GSM hizmetlerine ne de bu hizmetleri sunmak için gerekli altyapıya yaptığı yatırımları karşılamakta yeterli olacaktır," denilmektedir. Son cümleden unsuru kopyalama maliyetinin, bu unsurun yaratacağı gelirden daha az olduğu gibi bir anlam çıktığı kaydedilebilir, ancak muhtemelen söylenmek istenen bu değildir.

Alternatifin 5 yıl içerisinde inşa edilmesi zaten gerekliyken, mevcut altyapıya erişimi reddetmenin neden bir kötüye kullanım olduğuna ilişkin ekonomik sav daha sağlam olabilirdi. Savını hazırlarken Kurul, sık sık, farklı maliyet kaynakları arasında yeterli bir ayrım yapmadan veya uluslararası dolaşım hizmetleri alamamaktan kaynaklanan ilave maliyetleri yeterince saptamadan, İş-TIM'in girdiği, yerleşik kuruluşlara nazaran daha yüksek olan maliyetlerden bahsetmektedir. Örneğin İş-TIM'in ödemek zorunda olduğu daha yüksek lisans ücretinden bahsetmiştir: İş-TIM'in daha yüksek lisans ücretleri ödemek zorunda kaldığı doğrudur ancak bu geniş kapsama alanına gecikmeli erişiminin bir sonucu değildir.

Kurul, değiştirme maliyetlerini ve ağ dışsallıklarını vurgulamaya ek olarak, yüksek faiz oranları nedeniyle borç veya özkaynak yoluyla dış finans bulmanın aşırı derecede maliyetli olduğu bir ortamda nakit akışında yaşanacak gecikmelerin giriş maliyetlerini çok ciddi biçimde artıracağını ileri sürebilirdi. Bu, rekabetin yeterince gelişebilmesi için altyapının kullanıma hazır olmasına ihtiyaç duyulmuş süre için referans olarak bir yılın seçilmesini de haklı göstermiş haklı göstermiş olabilirdi. (Finans meselesinden kararın ilerleyen bölümünde, Telsim'in zaten kopyalanacak olan altyapılarının zorunlu unsur olarak görülemeyeceği yönündeki savunmasına yanıt olarak değinilmektedir).

Etkili rekabetin gelişmesi açısından, gecikmenin refah maliyetlerinin daha açık bir biçimde saptanması da yararlı olabilirdi. Özellikle, büyüyen bir pazarda, ağ dışsallıkları ve değiştirme maliyetleri de göz önüne alındığında, gelecekteki pazar yapısı *yeni aboneler* için yapılacak rekabetten büyük oranda etkilenecektir. Uluslararası dolaşımın mevcudiyeti İş-TIM'in henüz bir operatöre abone olmamış tüketiciler havuzundan müşteri çekmesini daha

kolay bir hale getirecektir. Kapsama alanında gecikmeler yaşanması ve daha çok tüketicinin yerleşik kuruluşlara kilitlenmiş olması ile herhangi bir değiştirme maliyetine tabi olmayan tüketici havuzu giderek küçülmektedir, böylece yeni giren kuruluş için pazar payını ele geçirmenin maliyetini artırmaktadır.

Kararın bir başka ilginç yönü Telekomünikasyon Kurumu ile Rekabet Kurumu arasındaki ilişki hakkındadır. Soruşturma komitesinin tarafların yerine getirmesi için belirli eylemler önermesine karşın Kurul, hangi eylemlerin yerine getirileceğinin ve hangilerinden kaçınılacağının Telekomünikasyon Kurumu tarafından saptanması gerektiğine karar vermiştir.

Ek 3: Internet Servisleri ve İnternet Altyapısı Piyasalarında Hakim Durumun Kötüye Kullanılması[65]

Rekabet Kurumu, 2001 yılında, haber yazılarına ve bir dizi şikayete cevap olarak, bütünüyle internet servisleri altyapısı piyasalarında ve internet servisleri piyasasında TTAŞ'nin hakim durumunu kötüye kullandığı iddiası hakkında inceleme başlatmıştır. Şikayetler Internet Servis Sağlayıcıları Birliği (TISSAD) ve birkaç ISS tarafından sunulmuştur. İddialar aşağıdaki hususları kapsamaktadır:

1) TTAŞ maliyette görünür bir artış olmadan, ISS'lerin kullandığı kiralanan hatların tarifelerini iki katına çıkarmıştır, ISS'lere Birincil Hızlı Arayüz (PRI) hatlarını kiralamayı reddetmiştir ve bunların yerine kendi yan kuruluşu olan TTNet altında kurulan Sanal Erişim Noktaları (VPOP) kiralamaya zorlamıştır. ISDN-PRI hatları (ve No.7 ve E1 teknolojileri) ISS darbantlı internet trafiğini TTAŞ anahtarlarından ISS erişim noktalarına (POP) bağlamak için kullanılmaktadır. TTAŞ'nin PRI hatlarını ISS'lere kiralamayı reddetme uygulaması, ISS'leri basit yeniden satış organizasyonları gibi hareket etmeye zorlamış ve servis kalitesi bakımından TTNet ile rekabet etmelerini engellemiştir.

2) Konuta ilişkin internet servisi için TTAŞ pazarda yıkıcı fiyatlandırma uygulamaktaydı.

3) TTAŞ, TTNet'e çok daha geniş bir kapasite sağlarken, kablolu TV altyapısını kullanan ISS'lere kiraladığı kapasiteyi kısıtlamıştır.

4) TTAŞ, ISS'leri, abonelerin kullanıcı adları, isim bilgileri, adresler ve telefon numaraları dahil olmak üzere ticari sır sayılan bilgileri açıklamaya zorlamıştır.

5) TTAŞ, uydu yer istasyonu işletmecilerine uygulanan telif ücretlerini yüzde 240-6300 artırmıştır. Uluslararası fiber optik kiralanan hatlar Türkiye'de oldukça pahalıdır. Bu nedenle, birçok ISS uluslararası veri transferi için uydu bağlantıları kullanmaktadır ve uydu yer istasyonu işletmecileri tarafından taşınan trafiğin çoğu internet trafiğidir. Telif ücretlerindeki artışın ISS maliyetlerini doğrudan ve büyük ölçüde artıracağı iddia edilmiştir.

İnceleme süresince Rekabet Kurumu iki resmi emir vermiştir. İlkinde Kurul, TTAŞ'nin i) ISS'lere sağladığı altyapı servislerine ait tarifeleri, yan kuruluşu TTNet tarafından sağlanan internet servislerine çapraz sübvansiyonları engellemek amacıyla, yeniden düzenlemesini ii) ISS'leri VPOP'leri kiralamaya zorlama uygulamasını sonlandırmasını ve internet servislerinin sağlanması için kullanılabilen (ISDN-PRI, ISDN-BRI gibi) talep edilmiş teknolojileri teknik açıdan mümkün olduğu ölçüde ve ayrımcı olmayan bir şekilde sağlamasını ve ayrıca ISS'ler için xDSL ve Kablolu TV teknolojileri üzerinden internet erişimini açmasını ve iii) ISS'lerden müşteri bilgileri isteme uygulamasını durdurmasını istemiştir. TTAŞ cevabında, TTNet çevirmeli servisleri için tarifeleri % 20 oranında artırdığını, o sırada ISS'lere Kablolu TV ve xDSL teknolojileri yoluyla erişim sağlamasının teknolojik açıdan mümkün olmadığını ve müşteri bilgileri istenmeyecek şekilde ISS Anlaşmalarını değiştireceğini belirtmiştir. Kurul, bu adımların resmi emirde talep edilen adımların tamamen uygulanması anlamına gelmediğine karar vermiş ve TTAŞ'ye para cezası vermiştir. TTAŞ, bu karara Danıştay'da itiraz etmiş (yüksek idari mahkeme) fakat başarılı olamamıştır.

[65] *Kaynak: Rekabet Kurulu Karar No. 02-60/755-305.*

İkinci resmi emirde Kurul, TTAŞ'nin uydu servisi sağlayıcılarına uygulanan tarifedeki artışı tersine çevirmesini istemiştir. TTAŞ bu talebe tamamen uymuştur.

Kurul, kararında ilgili piyasalarla ilgili şu sonuçlara varmıştır:

a) Genişbantlı internet servislerinin şirket kullanıcılarına sağlanması için gereken altyapı piyasası:

Kiralanan hatlar için TTAŞ tarafından bağımsız ISS'lere uygulanan tarifeler, TTNet tarafından şirket internet kullanıcılarına uygulanan tarifelerden önemli ölçüde daha yüksektir. Bu da bağımsız ISS'lerin piyasada kalmasını imkansız hale getirmektedir. Bu uygulama hakim durumun kötüye kullanılması anlamına gelmektedir. Ayrıca TTAŞ'nin ISS'lerden özel bilgi isteme uygulamasının kötü niyetli olmadığına ve resmi emir sonrasında durdurulduğuna karar verilmiştir. Bu nedenle bu uygulama rekabet kanununun ihlali anlamına gelmemektedir. Burada Kurul, bu uygulamanın da hakim durumun kötüye kullanılması olduğu sonucuna varan inceleme komitesiyle farklı görüşte olmuştur.

b) Internet servislerinin konutlardaki kullanıcılara sağlanması için gerekli altyapı piyasası:

İnceleme komitesi TTAŞ'nin ISS'lere ISDN-PRI ve benzer hatları sağlamayı reddetmesinin kötüye kullanma olduğu sonucuna varmıştır. Kurul, TTNet ağının genişletilmesi projesinin bir parçası olarak yapılacak olan yeni No.7 sinyal sistemi yoluyla, ISS taleplerini karşılamanın mümkün gibi göründüğünü belirtmiştir. Bu nedenle, bu durumda rekabet kanunu ihlali olmadığı sonucuna varmıştır. TTAŞ'nin ISS'leri TTNet'e ait VPOP'ye teşvik etme çabalarıyla ilgili olarak, inceleme komitesi, bunun rekabet kanunu ihlali olduğu sonucuna varmıştır. Kurul "TTAŞ'ye ait VPOP'lerin ISS'ler tarafından kullanılmasını temin etmenin, var olan kaynakların etkin bir şekilde kullanılması bakış açısıyla uygun görüldüğünü" (s. 33) ve bu nedenle bir ihlal anlamına gelmediğini iddia etmiştir.[66] Her iki durumda da Kurulun iddiası oldukça yetersiz görünmektedir. İlk durumda Kurulun teknik bir olanaksızlığa işaret ediyor olması muhtemel değildir, çünkü böyle bir şey olsaydı açıkça belirtilirdi; aslında ifade, Kurulun inceleme komitesinin kararını neden kabul etmediğini açıklamamaktadır. İkinci durumda, Kurul kararının neden TTAŞ'nin VPOP port'larının kullanılıp kullanılmamasına göre yönlendirilmesi gerektiği açık değildir.

Öte yandan TTAŞ'nin çevirmeli bağlantı piyasasında yıkıcı fiyatlandırma uyguladığı iddiaları konusunda, Kurul konuta ilişkin darbantlı çevirmeli bağlantı tarifelerinin, ISS'lerin TTAŞ'den kiralamak zorunda olduğu altyapı unsurlarının maliyetinden oldukça düşük olduğunu tespit etmiş ve bunların hakim durumun kötüye kullanılmasını yansıttığı sonucuna varmıştır.

c) Konutlardaki kullanıcılara genişbantlı internet erişimi sağlamak için gerekli altyapı piyasası:

TTAŞ'nin ISS'lere kendi kablolu TV altyapısı yoluyla internet erişimi sağlamayı reddetmesi ile ilgili olarak inceleme komitesi, TTAŞ'nin, TTNet dışındaki ISS'lerin TTAŞ altyapısını kullanmalarını engellediğini ve TTAŞ'nin bunu teknik ve yasal nedenlerle yaptığını öne sürdüğü gerekçelerin dayanağı olmadığını iddia etmiştir. Kurul, kararında, komitenin kararına doğrudan itiraz etmemiş ancak kablolu TV servislerinin sadece sınırlı sayıda kullanıcı için mevcut olduğunu ve TTAŞ'nin görünürde ISS'lere kablolu TV ağı

[66] *Karar (s. 32) Telekomünikasyon Kurumu'nun bu görüşü paylaştığını göstermektedir.*

üzerinden internet erişimi açmaya karar verdiğini ve TK'ya bu amaçla bir iş planı sunacağını belirtmiştir. Kurul, bu bulgulara dayanarak, TTAŞ'nin eylemlerinin ihlal olarak düşünülmediğini ifade etmiştir.

İnceleme komitesi, bir ISS'nin, kablolu modemle genişbantlı internet servisleri sağlamak amacıyla TTAŞ kablolu TV ağına erişim için TTAŞ'ye ödemek zorunda olduğu ücretin, TTNet'in kablolu modem servisleri için uyguladığı perakende tarifelerinden daha yüksek olduğunu belirtmiştir. Kurul, TTAŞ'nin henüz ISS'lere kablolu TV altyapısı sağlamak için hazır olmaması nedeniyle bu durumun ihlal olarak görülemeyeceği sonucuna varmıştır.

İnceleme komitesi ayrıca TTAŞ'nin ISS'lerin yerel şebekeye erişimine izin vermeyi reddetmesinin, genişbantlı internet ADSL piyasasında rekabetin gelişimini engellediğini iddia etmiştir. Ancak Kurul, TTAŞ'nin yalnızca sınırlı sayıda ADSL port'u olduğunu ve yeni port'lar almak için hazırlık yaptığını belirtmiştir. Bu nedenle ihlal olmadığı sonucuna varmıştır.

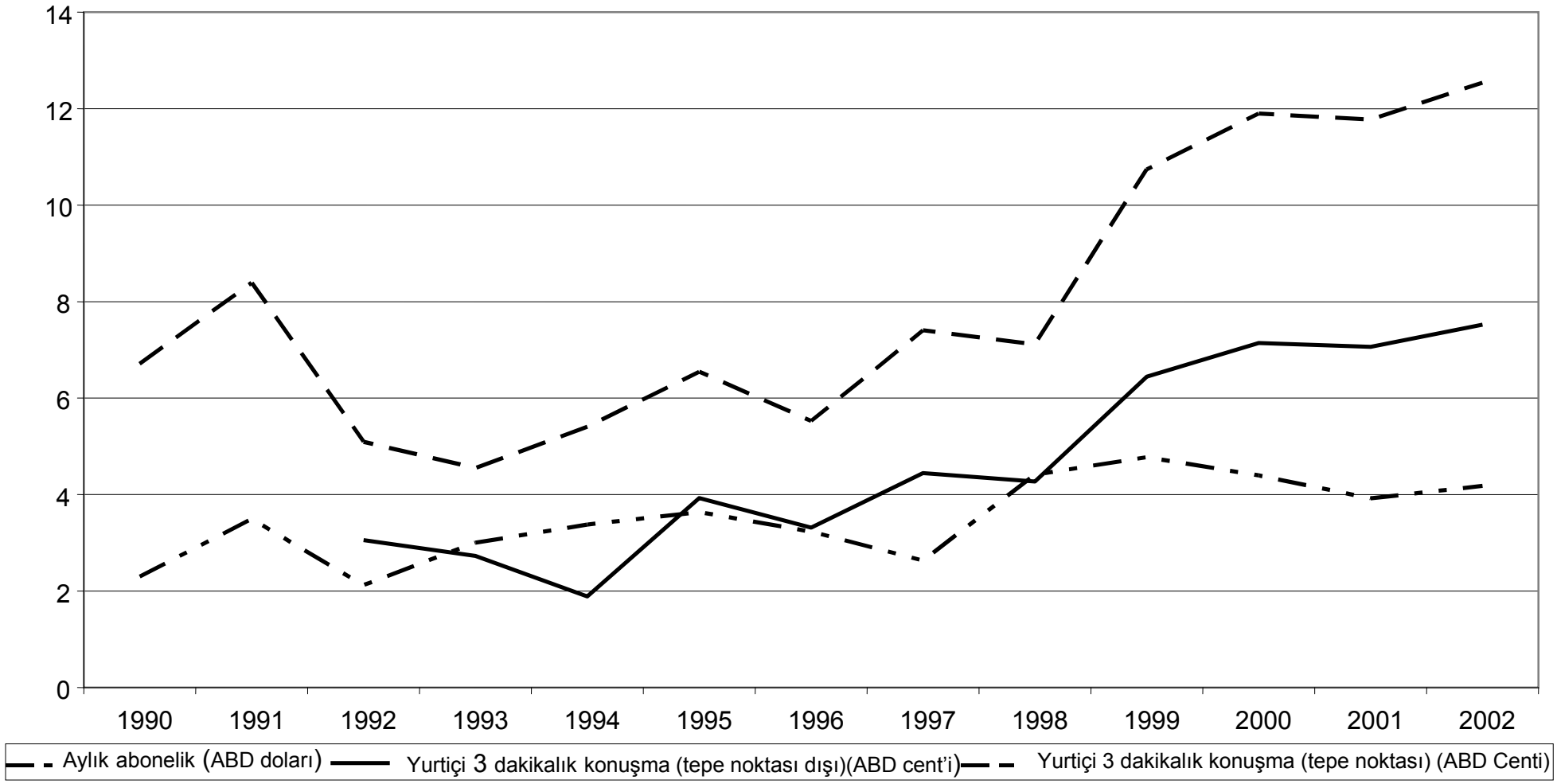
Ana metinde ele alındığı gibi TTAŞ'nin ADSL port'larının sayısını artırmaya başlaması 18 ay daha ve TK'nın ADSL piyasasını bağımsız ISS'lere açmak için bit akımlı erişime ilişkin, ticari açıdan güçlü bir program getirmesi 6 ay daha almıştır.

d) Uydu-bazlı uluslararası veri transferi piyasası:

İnceleme sürecinde uydu yer istasyonu işletmecilerinin lisansları yoktu ve TTAŞ ile gelir anlaşmaları yoluyla faaliyet gösteriyorlardı. TTAŞ tesislerini kullanmadıkları halde gelir anlaşmaları, TTAŞ'ye telif ücreti ödemelerini gerektirmekteydi. Mayıs 2001'de TTAŞ telif ücretlerini bant genişliğine bağlı olarak yüzde 230-6400 artırmıştır. Telif ücretleri, istasyon işletmecileri lisanslarını aldığı ve uzun mesafeli veri iletimi piyasasında TTAŞ'ye rakip olduğu zaman (Mart 2002'de gerçekleşmiştir) sona erecekti. Kurul, telif ücretlerindeki artışın TTAŞ'nin uzun mesafeli veri iletimi piyasasından rakipleri atma stratejisinin bir parçası olduğu sonucuna varmıştır. Ayrıca bir tarafta uluslararası fiber optik hatlarında oldukça yüksek tarifeler uygulayarak ve diğer tarafta uydular yoluyla veri transferi için telif ücretlerini artırarak TTAŞ'nin, ISS'ler için uluslararası internet erişiminin maliyetini artırdığını belirtmiştir.

Kurul, TTAŞ'ye 1.1 trilyon Türk Lirası (geçerli döviz kuru üzerinden yaklaşık 691 milyon ABD Doları) para cezası vermiştir.

Şekil 1:
Türk Telekom Aylık Sabit Ücret ve Yurtiçi Konuşma Ücretleri



Tablo 1: Türk Telekom'a Ait Göstergeler

Kaynak		1980-85	1986-90	1991-95	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Sabit hat nüfuzu											
ITU	Ana hat sayısı (1000)	1636	4822	10782	14286	15744	16960	18054	18395	18904	18915	18917
ITU	100 kişiye düşen ana telefon hattı	3.4	8.9	18.1	22.8	25.2	26.7	28.1	28.2	28.5	28.1	27.7
ITU	Telefonu olan hane halkı yüzdesi				74.4	..	81.8			87 (1)		
	Gelirler ve karlar											
ITU	Telefon hizmetleri geliri (milyon ABD Doları) (Sabit telefon hizmetlerinden sağlanan gelir)	425	1,232	2,375	2,534	3,219	3,823	3,648	4,640	3,876	4,209	
OECD	Toplam PTO Geliri (milyon ABD Doları)	486	1,343	2,359	3,066	3,983	5,017	5,462	6,215	5,888		
OECD	GSYİH'de toplam PTO geliri yüzdesi	0.7	1.3	1.5	1.7	2.1	2.5	3.0	3.1	4.0		
Hazine	PTO işletme karları				611	1163	1383	603	853			
Hazine	PTO karları				613	1426	2015	1081	716			
	Yatırım											
OECD	PTO Yatırımı (milyon ABD Doları)	275	637	685	433	546	604	617	711	361		
OECD	Toplam gelirde PTO yatırımı yüzdesi	56	55	29	14	14	12	11	11	6		
OECD	Erişim kanalı başına PTO yatırımı	300	148	62	30	35	36	34	39	19		
	Sabit Hat Kalitesi											
ITU	Bir sonraki işgününe kadar düzeltilen telefon arızaları	Mevcut değil	Mevcut değil	93.6	95	94	90	89				
ITU	100 ana hatta düşen telefon arızası oranı	Mevcut değil	39.4	56.6	61.0	58.4	56.1	55.7	55.4	48.4	37.4	30.4
ITU	Ana hatlar için bekleyenlerin listesi (1000)	1,742	1687	1,014	753	413	464	500	418	199	143	77
ITU	Dijital ana hat yüzdesi	NA	34	64	78	82	83	84	87	89	90	90
OECD	Yeni bağlantı için bekleme süresi			10 (2)	8	8	8	8	7	7		
	Üretkenlik/Karlılık											
ITU	Ana hat başına gelir (ABD Doları)	265	252	229	177	204	225	202	252	205	223	
OECD	Çalışan başına düşen toplam PTO geliri, ABD Doları bazında	7,100	15,575	26,649	40,659	54,431	68,878	75,373	85,828	84,186		
OECD	Her PTO çalışanı başına düşen erişim kanalı	24	57	133	189	215	233	249	254	271		

Kaynak:
Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU) Dünya Telekomünikasyon Göstergeleri:
OECD Telekomünikasyon Göstergeleri:
Hazine (tarih yok)
(1): E-Europe+ 2003, Başçı ve Kandemir tarafından bildirildiği şekliyle (2003)
(2)Yalnızca 1993-95

Tablo 2: Karşılaştırmalı Sabit Hat Telefonculuk Göstergeleri (2002)

	100 kişiye düşen ana telefon hatları (ITU)	100 ana hatta düşen telefon arızası (ITU)	Ana hatlar için bekleyen listesi (1000) (ITU)	Dijital ana hat yüzdesi (ITU)	Ana hat başına düşen gelir (ABD Doları) (ITU)
Batı Avrupa					
Almanya	65	..	0	100	395
Avusturya	48	5.7	0	100	512
Belçika	49	5.9	..	100	746
Danimarka	69	8.0	..	100	
Finlandiya	52	..	0	100	340
Fransa	57	..	..	100	387
Hollanda	62	..	..	..	
İngiltere	59	11.0	0	100	517
İrlanda	50	7.6	..	100	603
İspanya	43	..	..	..	
İsveç	74	..	..	100	
İsviçre	74	..	0	100	533
İtalya	48	..	..	..	
Kıbrıs	69	25.5	3,615	100	610
Lüksemburg	80	7.0	0	100	
Norveç	73	..	0	100	459
Portekiz	42	10.2	..	100	420
Yunanistan	49	12.0	7,575	97	
Ortalama	59	10.3	1,243	100	
Doğu ve Orta Avrupa					
Bulgaristan	37	3.5	145,787	20	121
Çek Cumhuriyeti	36	8.3	25,096	100	268
Macaristan	36	..	7,775	90	345
Polonya	30	..	..	..	
Romanya	19	23.0	542,060	72	176
Slovak Cumhuriyeti	27	..	..	..	
Doğu Asya					
Kore (Cum.)	49	1.5	..	95	240
Malezya	19	40.0	65,884	100	362
Kuzey Amerika					
Amerika Birleşik Devletleri	65	11.7	..	98	1128
Kanada	64	..	0	..	407
Latin Amerika					
Arjantin	22	..	..	100	386
Brezilya	22	3.0	200,000	98	318
Meksika	15	1.9	..	100	679
Türkiye	28	37.4	142,894	90	223

Kaynak: ITU
OECD'den gösterge ekle
Kırmızı renkli rakamlar 2001 yılı verilerine işaret etmektedir.

Tablo 3: Bağlantı Ücretlerinin, Aylık Ücretlerin ve 3 dakikalık Şehir İçi Konuşma Maliyetinin Uluslararası Karşılaştırması (ABD Doları, 2002)

	İş telefonu bağlantı ücreti	Konut telefonu bağlantı ücreti	İş telefonu aylık abonelik	Konut telefonu aylık abonelik	Şehir içi üç dakikalık konuşma maliyeti (tepe noktası)
Batı Avrupa					
Almanya	41.94	41.94	11.15	11.15	0.09
Avusturya	86.79	86.79	19.81	13.57	0.19
Belçika	62.25	62.25	15.28	15.28	0.14
Danimarka	114.18	114.18	12.58	12.58	0.08
Finlandiya	100.94	100.94	11.13	11.13	0.13
Fransa	43.51	43.51	14.27	11.84	0.12
Hollanda	..	..	14.67	14.67	0.11
İngiltere	173.63	111.93	24.06	14.18	0.18
İrlanda	122.63	122.63	21.22	21.22	0.14
İspanya	89.62	89.62	11.02	11.02	..
İsviçre	0.00	0.00	16.19	16.19	0.15
İsviçre	..	..	..	12.10	0.11
İtalya	109.75	109.75	15.53	11.36	0.11
İzlanda	86.19	86.19	13.21	13.21	0.09
Kıbrıs	55.57	55.57	9.26	9.26	0.03
Norveç	95.24	95.24	19.92	19.92	0.15
Portekiz	67.76	67.76	11.18	11.18	0.11
Yunanistan	27.68	27.68	9.42	9.42	0.07
Ortalama	79.86	76.00	14.70	13.29	0.12
Kuzey Amerika					
Amerika Birleşik Devletleri	72.35	42.39	43.59	23.38	0.00
Kanada	63.87	35.48	25.77	12.52	0.00
Orta Amerika					
Meksika	374.73	120.99	21.20	16.76	0.16
Orta ve Doğu Avrupa					
Bulgaristan	48.08	48.08	6.49	3.37	0.02
Çek Cumhuriyeti	106.90	106.90	12.19	9.13	0.13
Macaristan	290.82	130.87	16.09	11.94	0.13
Polonya	73.35	73.35	8.56	8.56	..
Romanya	10.44	10.44	5.40	5.40	0.11
Slovak Cumhuriyeti	25.41	25.41	5.06	5.06	0.12
Ortalama	92.50	65.84	8.96	7.24	0.10
Orta Doğu					
Malezya	13.16	13.16	11.84	5.79	0.03
Kore (Cum.)	47.96	47.96	4.16	4.16	0.03
Türkiye	4.64	4.64	4.18	4.18	0.13

Kaynak: ITU Dünya Telekomünikasyon Göstergeleri
Not: kırmızı renkli hücreler 2001 değerlerini yansıtmaktadır.

Tablo 4: Tepe Noktalarında Dakika Başına Alınan Uluslararası Tahsilat Ücretlerindeki Eğilimler

Diğer bütün OECD ülkelerine göre ortalama oran, ABD Doları, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Değişiklik 1998-2000 (%)
Batı Avrupa							
Almanya	0.93	0.65	0.7	0.6	0.56	0.38	-37
Avusturya	0.94	1.06	1.01	0.52	0.52	0.37	-28
Belçika	0.77	0.88	0.8	0.68	0.69	0.63	-8
Finlandiya	0.63	0.68	0.67	0.61	0.65	0.56	-7
Fransa	0.81	0.89	0.7	0.37	0.48	0.28	-23
Hollanda	0.89	0.78	0.87	0.39	0.34	0.21	-46
İngiltere	0.59	0.61	0.5	0.52	0.57	0.54	3
İsveç	0.7	0.66	0.57	0.49	0.55	0.23	-54
İtalya	0.77	0.69	0.76	0.69	0.92	0.31	-55
Portekiz	1.14	0.97	0.86	0.72	0.68	0.47	-36
Yunanistan	0.78	0.81	0.73	0.61	0.61	0.32	-48
Orta ve Doğu Avrupa							
Çek Cumhuriyeti	..	..	..	0.97	0.59	0.51	-47
Macaristan	..	..	..	0.5	0.46	0.34	-33
Polonya	..	..	..	0.69	0.64	0.56	-19
Kuzey Amerika							
Amerika Birleşik Devletleri	1.15	1.23	0.39	0.35	0.35	0.27	-23
Kanada	0.94	0.96	0.96	0.94	0.84	0.34	-64
Orta Amerika							
Meksika	2.78	1.95	1.65	1.58	1.44	1.55	-2
Orta Asya							
Kore	..	..	..	0.92	1.02	1.08	17
OECD ortalama	1.07	0.98	0.91	0.77	0.69	0.52	-32
Türkiye	1.28	0.83	0.97	1	0.68	0.84	-16

Kaynak: OECD (2000) Tablo 7.15
Kaynak: oecd comm outlook 2001 t715 int calls.xls

I.Tablo 5: OECD Uluslararası Telefon Ücretleri Sepeti, Ağustos 2002

	İş		Konut	
	KDV hariç		KDV dahil	
	ABD Doları	ABD Doları SAGP	ABD Doları	ABD Doları SAGP
Batı Avrupa				
Almanya	0.46	0.52	0.69	0.78
Avusturya	0.85	0.99	1.29	1.50
Belçika	0.56	0.63	0.66	0.75
Finlandiya	0.87	0.84	1.12	1.09
Fransa	0.37	0.42	0.73	0.82
Hollanda	0.35	0.40	0.50	0.58
İngiltere	1.28	1.29	1.75	1.76
İsveç	0.38	0.38	0.60	0.60
İtalya	0.86	1.16	1.24	1.67
Portekiz	0.79	1.24	1.09	1.70
Yunanistan	0.86	1.23	1.30	1.86
Orta ve Doğu Avrupa				
Çek Cumhuriyeti	0.78	1.70	1.08	2.34
Macaristan	1.05	2.18	1.68	3.50
Polonya	1.56	2.89	2.44	4.53
Kuzey Amerika				
Amerika Birleşik Devletleri	0.51	0.51	0.97	0.97
Kanada	0.67	0.83	0.92	1.14
Orta Amerika				
Meksika	3.07	4.21	3.73	5.11
Orta Asya				
Kore	2.31	3.61	2.75	4.29
OECD ortalama	0.94	1.29	1.28	1.78
Türkiye	1.62	3.38	2.00	4.17

Not: tek bir konuşma için trafiğe göre ağırlıklandırılmış ortalama konuşma ücreti.
Kaynak: OECD (2003)

Tablo 6: TTAŞ Uluslararası Konuşma Tarifelerindeki İndirim Temmuz-Ağustos 2004

	Temmuz	Ağustos
Bölge I	771,429	244,125
Bölge I indirim	617,143	-
Bölge II	1,200,000	511,034
Bölge II indirim	771,429	-
Bölge III	1,800,000	912,561
Bölge III indirim	1,440,000	-
Bölge 4	3,085,714	1,666,417
Bölge 4 indirim	2,400,000	-

Ağustos oranları StandardHatt paketini göstermektedir.
Bölge 1: ABD, KANADA, Doğu Avrupa'nın çoğu
Bölge II: Çoğunlukla Orta ve Doğu Avrupa, Kafkaslar

Table 7: Telekomünikasyon Kurumu Tarafından Belirlenen Standart Arabağlantı Tarifeleri

Geçerlilik tarihi	TT şebekesinde çağrı başlatma ve sonlandırma				GSM şebekesinde çağrı sonlandırma (SMP operatörleri için)	
	Erişimiçi alan		Erişimdışı alan			
	TL/dak	Euro cent/dak	TL/dak	Euro cent/dak	TL/dak	Euro cent/dak
01.10.2004 - 31.12.2004	41,000	2.3	59,000	3.3	156,000	8.8
01.01.2005 - 30.09.2005	34,000	1.9	51,000	2.9	148,000	8.3
01.10.2005	20,000	1.1	37,000	2.1	140,000	7.9
Türk Telekom'un teklifi	50,000	2.8	70,000	3.9		

Not: vergilerden net

1 Euro= 1,778,000 TL

Tablo 8: Arabağlantı Ücretleri AB - Türkiye
(Euro cent/dak)

	Yurtiçi	Tek transit	Çift Transit
AK'nin En İyi Uygulamaya Yönelik Tavsiyesi 1998	0.6-1.0	0.9-1.8	1.5-2.6
AK'nin En İyi Uygulamaya Yönelik Tavsiyesi 1999	0.5 - 1.0	0.8-1.6	1.5-2.3
AK'nin En İyi Uygulamaya Yönelik Tavsiyesi 2000	0.5 – 0.9	0.8 - 1.5	1.5 – 1.8
AB ağırlıklı ortalama 2003	0.62	0.96	1.66
AB-15 ağırlıklı ortalama 2004	0.59	0.91	1.54
AB-23 ağırlıklı ortalama 2004	0.65	1	1.61
Türkiye - 2004		2.3	3.3
Türkiye Ocak-Eylül 2005		1.9	2.9
Türkiye Eylülden sonra 2005		1.1	2.1

Kaynak: AT (1998, 1999, 2000, 2003), Tablo 6.

Tablo 9: Turkcell Tarifeleri, Faturalı Paketler

Tarifenin çıkarıldığı veya değiştirildiği tarih	**Standard Cell Paketi**					**Biz Bize Cell paketi**				
	Şebekeiçi		Şebekedışı		Şebekeiçi indirim	Şebekeiçi		Şebekedışı		Şebekeiçi indirim
	TL/dak KDV dahil	cent/dak KDV hariç	TL/dak KDV dahil	cent/dak KDV hariç	cent/dak KDV hariç	TL/dak KDV dahil	cent/dak KDV hariç	TL/dak KDV dahil	cent/dak KDV hariç	cent/dak KDV hariç
1-Mar-00	131,830	19.50	164,790	24.40	16.50					
23-Ağu-00	165,000	21.60	210,000	27.50	18.30					
3-Oca-01	178,250	22.80	226,800	29.10	19.40					
3-Mar-01	199,700	18.80	254,000	23.90	16.00					
15-May-01	259,610	19.20	330,200	24.40	16.40	99,000	7.30	295,000	21.80	7.30
13-Haz-01	261,829	18.00	280,000	19.30	15.40	135,000	9.30	399,000	27.50	9.30
28-Ağu-01	289,790	17.40	371,711	22.40	16.60	150,000	9.00	449,000	27.00	9.00
17-Kas-01	328,419	18.40	421,260	23.60	17.50	175,000	9.80	510,000	28.60	9.80
12-Şub-02	328,419	20.20	421,260	25.90	19.20	210,000	12.90	590,000	36.30	12.90
12-Haz-02	430,000	23.70	518,000	28.60	21.90	229,000	12.60	645,000	35.60	12.60
1-Mar-03	450,000	23.90	545,000	28.90	22.00	239,000	12.70	679,000	36.00	12.70

Tablo 10: Türkiye için Internet ve Genişbant Verileri

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kişisel bilgisayar olan ev yüzdesi	..	..	..	6.5	..	12.3	..	..	..
Internet olan ev yüzdesi	..	..	..	1.2	..	6.9	..	..	..
Kablolu modeme sahip Internet aboneleri	..	..	..	..	..	0	8,097	18,206	41,000
DSL sahibi Internet aboneleri	..	..	..	..	..	0	2,818	2,999	15,500
Uluslararası Internet Bant genişliği (Mbps)	..	..	..	..	300	578	620	1,132	2,200
Internet host'ları[□]	5,549	17,507	35,027	48,873	78,878	69,923	106,556	154,585	359,188
Her 100 kişide Internet kullanıcı oranı	0.08	0.19	0.48	0.71	2.33	3.06	6.04	7.28	8.05
Kişisel bilgisayarlar	920,000	1,100,000	1,300,000	1,700,000	2,200,000	2,500,000	2,700,000	3,000,000	..

Kaynak: ITU Dünya Telekomünikasyon Veritabanı, 2004

[□] *Tam veya yarı zamanlı, doğrudan veya çevirmeli bağlantılarla Internete bağlı bilgisayar.*

Tablo 11: Internet ve Genişbant: Uluslararası Karşılaştırma, 2002

	Her 100 kişide kablolu modem abonesi oranı	Her 100 kişide DSL abonesi oranı	Her 100 kişide internet abonesi oranı	Her 100 kişide internet kullanıcısı oranı
Batı Avrupa				
Almanya	0.05	3.83	25.44	43.62
Avusturya	3.17	1.88	14.90	41.47
Belçika	3.41	5.01	16.36	32.83
Danimarka	2.89	5.71	48.02	51.28
Finlandiya	1.04	4.23	23.28	50.89
Fransa	0.47	2.28	15.19	31.38
Hollanda	4.94	2.28	27.79	50.63
İngiltere	1.62	1.45	22.17	42.31
İrlanda	0.06	0.07	28.19	28.03
İspanya	0.84	2.36	9.65	19.31
İsveç	26.31	4.71	35.64	57.31
İtalya	0.00	1.51	23.02	35.24
Kıbrıs	0.00	0.82	11.05	29.37
Lüksemburg	0.03	1.28	Mevcut Değil	37.00
Norveç	1.15	3.19	30.82	50.26
Portekiz	2.01	0.50	49.97	19.35
Yunanistan	0.00	0.00	6.11	13.48
Ortalama	2.82	2.42	24.23	37.28
Orta ve Doğu Avrupa				
Bulgaristan	0.00	0.00	0.11	8.08
Çek Cumhuriyeti	0.15	0.00	16.21	25.63
Macaristan	0.31	0.43	4.39	15.76
Polonya	Mevcut Değil	0.32	4.16	23.00
Romanya	0.08	0.01	2.19	10.15
Slovak Cumhuriyeti	0.00	0.00	2.49	16.04
Doğu Asya				
Kore (Cum.)	7.78	13.42	22.66	55.19
Malezya	0.00	0.08	10.92	31.97
Kuzey Amerika				
Amerika Birleşik Devletleri	3.94	2.24	Mevcut Değil	55.14
Kanada	5.69	5.50	Mevcut Değil	51.28
Latin Amerika				
Arjantin	Mevcut Değil	0.18	3.91	11.20
Brezilya	0.08	0.35	4.54	8.22
Meksika	Mevcut Değil	0.07	2.01	9.85
Türkiye 2002	0.03	0.00	4.61	7.28
Türkiye 2003	0.06	0.02	5.13	8.05

Kaynak: ITU, Dünya Telekomünikasyon Veritabanı

Tablo A1: Türk Telekom'un Temel Telefon Ücretleri

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bağlantı ücreti (milyon TL)	0.4	0.8	0.8	2.0	3.0	5.0	10.0	19.0	12.5	12.5	12.5	7.0	7.0
Bağlantı ücreti (ABD Doları)	153.3	201.4	122.2	182.1	101.3	109.1	122.8	125.1	47.9	29.8	20.0	5.7	4.6
Aylık abonelik (ABD Doları)	2.3	3.5	2.1	3.0	3.4	3.6	3.2	2.6	4.4	4.8	4.4	3.9	4.2
Şehir içi 3 dakikalık konuşma (tepe noktası dışı) (ABD cent'i)			3.1	2.7	1.9	3.9	3.3	4.4	4.3	6.4	7.1	7.1	7.5
Şehir içi 3 dakikalık konuşma (tepe noktası) (ABD cent'i)	6.7	8.4	5.1	4.6	5.4	6.5	5.5	7.4	7.1	10.7	11.9	11.8	12.5

Kaynak: ITU Dünya Telekomünikasyon Göstergeleri Veritabanı

Tablo A2: OECD İş ve Konut Sepetlerinin Maliyeti

	Konut sepeti						İş sepeti					
	Sabit Ücret		Kullanım Ücreti		Toplam Ücret		Sabit Ücret		Kullanım Ücreti		Toplam Ücret	
	ABD Doları	ABD Doları SAGP	ABD Doları	ABD Doları SAGP	ABD Doları	ABD Doları SAGP	ABD Doları	ABD Doları SAGP	ABD Doları	ABD Doları SAGP	ABD Doları	ABD Doları SAGP
Batı Avrupa												
Almanya	163.72	183.95	205.26	230.63	368.98	414.58	141.14	158.58	723.45	812.86	864.58	971.44
Avusturya	205.09	238.48	134.30	156.16	339.39	394.64	347.62	404.21	364.12	423.39	711.74	827.60
Belçika	209.38	237.93	193.56	219.96	402.94	457.88	173.04	196.63	617.72	701.96	790.76	898.59
Danimarka	209.55	199.57	140.87	134.17	350.42	333.73	167.64	159.65	412.18	392.55	579.82	552.21
Finlandiya	181.08	175.81	221.51	215.06	402.59	390.86	151.95	147.52	564.67	548.22	716.62	695.74
Fransa	159.81	179.56	219.32	246.43	379.13	425.99	203.10	228.20	577.74	649.15	780.84	877.35
Hollanda	210.24	244.47	128.70	149.66	338.95	394.12	176.67	205.44	417.62	485.60	594.29	691.03
İngiltere	222.38	224.63	88.41	89.30	310.79	313.93	294.85	297.82	560.36	566.02	855.21	863.85
İrlanda	244.78	257.66	136.73	143.93	381.51	401.59	202.30	212.94	549.00	577.90	751.30	790.84
İspanya	180.19	250.27	179.79	249.70	359.98	499.97	155.34	215.75	500.16	694.67	655.50	910.42
İsveç	179.39	179.39	124.42	124.42	303.81	303.81	163.83	163.83	365.35	365.35	529.19	529.19
İsviçre	201.58	167.99	147.09	122.57	348.67	290.56	187.35	156.12	578.63	482.19	765.97	638.31
İtalya	185.32	250.43	165.14	223.16	350.46	473.59	190.28	257.14	543.80	734.86	734.08	992.00
Norveç	278.81	232.34	185.20	154.34	464.01	386.68	224.85	187.37	496.09	413.41	720.93	600.78
Portekiz	181.90	284.21	235.88	368.57	417.78	652.78	152.85	238.84	625.26	976.96	778.11	1215.80
Yunanistan	144.73	206.75	179.48	256.40	324.21	463.15	122.65	175.21	438.63	626.61	561.28	801.83
Doğu ve Orta Avrupa												
Çek Cumhuriyeti	210.93	458.55	66.88	145.39	277.82	603.95	272.38	592.13	546.39	1 187.81	818.77	1 779.94
Macaristan	169.28	352.66	153.56	319.92	322.84	672.58	200.82	418.38	480.67	1 001.39	681.49	1 419.76
Polonya	149.85	277.51	240.95	446.20	390.80	723.71	122.83	227.47	673.62	1 247.44	796.45	1 474.91
Slovak Cumhuriyeti	87.86	251.03	190.54	544.39	278.40	795.42	79.50	227.14	644.86	1 842.44	724.35	2 069.58
Kuzey Amerika												
Amerika Birleşik Devletleri	163.37	163.37	242.74	242.74	406.11	406.11	274.29	274.29	561.14	561.14	835.43	835.43
Kanada	226.05	279.08	45.49	56.16	271.54	335.23	318.59	393.32	240.74	297.21	559.33	690.53
Kore	68.53	107.07	121.79	190.30	190.32	297.37	62.30	97.34	363.88	568.56	426.18	665.90
Meksika	239.87	328.59	169.11	231.66	408.98	560.25	279.16	382.41	1 061.45	1 454.04	1 340.61	1 836.45
Türkiye	44.51	92.73	182.05	379.26	226.55	471.99	37.72	78.58	626.72	1 305.67	664.44	1384.25
OECD	182.78	230.57	158.18	211.30	340.96	441.87	197.64	249.64	522.46	709.35	720.10	958.99

Not: Her iki sepete şehir içi ve şehirlerarası konuşmalar dahil cep telefonuna yapılan aramalar hariçtir.

Kaynak: OECD (2003) 6.9 ve 6.11. tablolar

Tablo A3: Türkiye'de Mobil Telekomünikasyon

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kullanma Oranı										
Cep telefonu aboneleri (Dijital, 1000)	81	333	693	1,483	3,382	8,000	16,041	19,503	23,374	27,888
Cep telefonu aboneleri (Total,1000)	175	437	806	1,610	3,506	8,122	16,133	19,573	23,374	27,888
Her 100 kişide cep telefonu kullanıcısı oranı	0.3	0.7	1.3	2.6	5.5	12.6	24.7	29.5	34.7	40.8
Gelirler										
Gelirler (ABD Doları, 1000)	60,590	142,763	302,180	621,506	416,985	2,303,847	3,484,559	2,819,831	2,816,250	NA
Abone başına düşen gelir (ABD Doları)	347	327	375	386	119	284	216	144	120	NA
Tarifeler										
Bağlantı ücreti (ABD Doları)	338	262	184	153	..	29	..	..	..	..
Cep telefonu – 3 dakikalık şehir içi konuşma maliyeti (TL)	26,000	48,000	90,000	225,000	150,000	225,000	372,000	721,500	744,000	NA
Cep telefonu - 3 dakikalık şehir içi konuşma maliyeti (ABD Doları)	0.88	1.05	1.11	1.48	0.58	0.54	0.59	0.59	0.49	NA

Kaynak: ITU Dünya Telekomünikasyon Göstergeleri, 2004

Tablo A4: Mobil Telefon Ücretleri, OECD Sepeti
(ABD Doları, Ağustos 2004)

	Düşük kullanıcı	Yüksek kullanıcı
Almanya	304	1321
Belçika	274	1080
Çek Cumhuriyeti	131	1054
Danimarka	148	622
Finlandiya	137	676
Fransa	267	993
Hollanda	281	913
İtalya	208	965
Kore	169	518
Macaristan	119	1033
Meksika	116	725
Polonya	119	968
Yunanistan	230	732
Türkiye	165	1042

Vergi dahil
OECD (2005) Tablo 6.13, 6.15

HIZLI TÜKETİM MALLARI
REKABET KOŞULLARI ve POLİTİKALARI

Aydın ÇELEN
Rekabet Kurumu

Tarkan ERDOĞAN
Rekabet Kurumu

Erol TAYMAZ
İktisat Bölümü
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Yönetici Özeti

Hızlı Tüketim Malları (HTM'ler) tüm ülkelerde tüketici bütçelerinin büyük bir kısmını oluşturur. Bu ürünlerin perakende ticareti, yani bunların hanelere tedarik edilmesi, bu temel ürünlerin yüksek kalite ve düşük maliyetle, günlük olarak sağlanması için iyi işleyen bir perakende sektörünün elzem olmasından dolayı, tüketiciler ve politika yapıcıların kayda değer biçimde dikkatini çekmiştir.

TM'lerin Türkiye'deki perakende sektörü esaslı bir değişim sürecindedir. Zincir mağazalar ve hiper/süper marketler gibi yeni "modern" perakende formatları başlıca kentsel alanların hemen hepsinde hızla yaygınlaşmış ve son birkaç on yılda geleneksel formatlar (bakkal, manav, vs.) aksine pazar paylarını artırmışlardır. Ayrıca, restoranlar, yiyecek içecek hizmetleri ve oteller gibi alternatif tüketim biçimleri HTM'lerin tüketimindeki paylarını hızla artırmaktadır. Bu süreçler, gerek HTM'lerin perakende ticaretindeki, gerekse dikey olarak ilintili diğer sektörlerdeki yapıyı ve rekabet koşullarını değiştirmektedir.

Türkiye'deki perakende HTM ticaretinin geçirdiği değişimin ilk doğrudan etkisi yeni rekabet koşullarında gözlenmektedir. Geleneksel formatlar hızla pazar payını kaybetmektedir ve yeni formatlar (zincir marketler, hipermarketler ve süper marketler gibi) rekabetin kurallarını koyma eğilimi göstermektedir. Yoğunlaşma düzeyi bir ölçüde artmaktadır ancak Avrupa ülkelerine kıyasla hala çok düşüktür. Yerel süpermarketler ve küçük süpermarketler işleten indirimli satış zincirleri (BIM en iyi örnek) son yıllarda geleneksel formatların aksine pazar paylarını artırmada oldukça başarılı olmuşladır. Geleneksel perakendecilerin çoğu kayıt dışı faaliyet eğilimi gösterdiği için, organize perakendecilerin artması ile birlikte kayıt dışı sektörün boyutu küçülme eğilimi göstermektedir. Bu gelişmelerin ürün çeşitliliği ve perakende mağazaları tarafından sunulan ürün/hizmetlerin niteliği üzerinde olumlu etkide bulunma ihtimali yüksektir.

Perakende şirketleri tarafından kullanılan bazı pazarlama uygulamaları (fiyat esnetme, raf ücretleri, listeleme ücretleri vs.) potansiyel olarak rekabete aykırıdır. Ancak, bu uygulamalar perakende pazarındaki rekabeti henüz ciddi anlamda bozmamaktadır, çünkü perakendecilerin yerel düzeyde bile anlamlı bir pazar gücüne sahip olmadıkları görülmektedir. Hatta büyük perakendecilerin artması, belirli HTM kesimlerinde anlamlı bir pazar gücüne sahip olabilecek tedarikçilere karşı bir dengeleyici unsur görevi de görebilecektir. Türkiye'deki perakende pazarının oldukça rekabetçi olduğu görülmektedir. Giriş üzerinde herhangi bir yasal kısıtlama veya yabancı şirketlere yönelik bir ayrımcılık söz konusu değildir.

Büyük perakendecilerin artışı, özel markalı ürünlerde de artışı beraberinde getirmiştir. Özel markalı ürünlerin payının gelecekte artması beklenmektedir. Özel markalı ürünler, markalarını yerleştirmiş büyük tedarikçiler karşısında daha rekabetçi olmak konusunda orta büyüklükteki bazı tedarikçilere yardımcı olabilir.

Perakende piyasasının geçirdiği dönüşümün, HTM'lerin toptan ticareti ve aynı zamda dağıtımı üzerinde uzun süreli bir etki yapma olasılığı vardır. Geleneksel toptancılar kaybetme ihtimali en yüksek olanlardır, çünkü büyük perakendecilerin doğrudan tedarikçiden alma eğilimi bulunmaktadır. Çok çeşitli tamamlayıcı hizmetler sunan lojistik şirketleri de, HTM'lerin dağıtımında önemi giderek artan bir görev üstleneceklerdir.

Türkiye'de yerli ve yabancı yatırımcılar tarafından perakende şirketlerinin açılması ve işletilmesine karşı gereksiz engeller çıkartan düzenleyici kısıtlamalar yok denecek kadar azdır. 1990'ların başından bu yana perakende pazarına yabancı girişler gözlenmiştir ve bazı çok uluslu büyük şirketler ya çoğunluk hissesine sahip oldukları yavru şirketler vasıtasıyla ya da yerel büyük şirketlerle ortak girişimler yaparak Türkiye'deki şubelerini açmışlardır. Önümüzdeki dönemde, piyasaya yeni yabancı girişinin olması beklenmektedir. Bununla birlikte, pazar oldukça rekabetçidir ve firmalar çok dar bir kâr marjı içerisinde faaliyet göstermektedir. Bu nedenle, piyasada bir yeniden örgütlenme/konsolidasyon olması olasıdır. Bu raporun ilk halinin yazılmasından sonra, Carrefour Gima ve Endi'yi Fiba Holding'den devralmıştır (karar 3 Mayıs 2005 tarihinde duyurulmuştur). Bunun ardından, Gima ve Endi'yi Fiba Holding'den devraldı (karar 3 Mayıs 2005 tarihinde duyurulmuştur). Buna müteakip, Gima ve Endi'yi devralamayan Koç Holding'e ait Migros, 22 Ağustos 2005 tarihinde Tansaş'ı Doğuş Grubu'ndan devralacağını duyurmuştur. Pazardaki birleşmeler ve/veya pazardan çıkışlar yoluyla daha fazla konsolidasyon olması beklenebilir. Konsolidasyon sürecinin yerli süpermarketleri önemli ölçüde etkilemesi olasıdır. Şehir merkezleri yakınındaki arazi eksikliği ve "hipermarketlerin, alışveriş merkezlerinin ve otoparkların" yatırım teşviki kapsamı dışında tutulması, yeni büyük hipermarketlerin açılmasına kısıtlama getirebilir ve son beş yılda olduğu gibi, orta büyüklükteki ve küçük süpermarketler aracılığıyla büyümeyi teşvik edebilir.

Her ne kadar hiçbir perkendeci ulusal pazarda hâkim bir durum elde etmiş gibi görünmese de, bazı perakendecilerin belirli yerel pazarlarda hâkim durum kazanabilmesi olasıdır; çünkü, perakende sektöründeki pazar ulusal olarak değil yerel olarak tanımlanmalıdır. Yerel pazar gücü, özellikle bir birleşme faaliyetinin ve/veya pazardan çıkışın ardından bir sorun teşkil edebilir. Bu nedenle, Rekabet Kurumu'nun perakende piyasasındaki değişiklikleri yakından izlemesi gereklidir.

1. Giriş

Hızlı Tüketim Malları (HTM'ler) tüm ülkelerdeki tüketici bütçelerinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu ürünlerin perakende ticareti, yani bunların hanelere tedarik edilmesi, bu temel ürünlerin yüksek kalite ve düşük maliyetle, günlük olarak sağlanması için iyi işleyen bir perakende sektörünün elzem olmasından dolayı, tüketiciler ve politika yapıcıların kayda değer biçimde dikkatini çekmiştir.

Türkiye'deki HTM perakendeciliği sektörü köklü bir dönüşüm sürecindedir. Mağaza ve hiper/süper market zincirleri gibi yeni, "modern" perakende formatları son yirmi yılda başlıca sehirleşmiş bölgelerin neredeyse hepsinde hızla yayılmışlar ve geleneksel formatlar (bakkallar, manavlar, vs.) pahasına pazar paylarını arttırmışlardır. Bu hızlı dönüşüm sektördeki rekabet koşullarına ilişkin endişelere sebep olmuştur.[1]

Bu çalışma ile amaçlanan Türkiye'deki HTM perakendeciliği sektöründe hâkim olan rekabet koşullarına ışık tutmaktır. Son yıllarda yeni perakende formatları tarafından piyasanın yapısının nasıl bir değişim geçirdiğini analiz ettiğimiz bu çalışma, sektör içerisindeki rekabet dinamiklerinin (firmalar arası rekabet, fiyatlandırma politikaları ve fiyat dışı politikalar, giriş engelleri, düzenleyici koşullar, vs. gibi) analiz edilmesine odaklanmaktadır ve rekabet politikasına yönelik dersler çıkarmaktadır. HTM perakende sektörü, tedarikçiler (HTM üretim sanayileri), başka hizmetler (en önemlisi de toptan ticaret) ve HTM kullanıcıları (otel ve restoranlar) ile yakından ilgili olduğu için, geri ve ileri bağlantılar da dikkate alınmaktadır.

Çalışma dört bilgi kaynağına dayanmaktadır. Öncelikle, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından resmi olarak toplanmış istatistikleri kapsamlı olarak kullanmaktayız. TÜİK her ne kadar perakende ticareti sektörüne ve tedarikçi sanayilerine ilişkin (firma sayısı, çalışanlar, üretim, dış ticaret, vs. gibi) kapsamlı veriler sunsa da, söz konusu veriler güncel değildir (2002'den sonrası için çoğu veri mevcut değildir.) İkinci olarak, gerek özel sektördeki (HTM perakendecileri ve tedarikçileri) gerekse kamu sektöründeki başlıca gözlemci ve oyuncularla bir dizi mülakat gerçekleştirdik. Mülakatlar, sektördeki çeşitli iş uygulamaları ve rekabet dinamikleri üzerine çok değerli bilgiler sağlamıştır. Üçüncü olaraksa, bir bakıma, mülakat yapılanların gündeme getirdiği hususlarda niceliksel delil elde etmek için, kapsamlı bir temsili araştırma gerçekleştirdik. 100 ana perakendeciden ve yaklaşık 200 kadar tedarikçiden oluşan bir liste derlendi. Biri perakendeciler, diğeri de tedarikçiler için olmak üzere iki anket hazırlandı ve temsili araştırma 2004'ün dördüncü çeyreğinde yapıldı. Yanıt oranı, perakendeciler için yaklaşık yüzde 50, tedarikçiler içinse yüzde 40 olarak gerçekleşti. Son olarak, pazar payı dinamiklerini ve fiyatlandırma davranışlarını analiz etmek için HTP Hane Tüketim Paneli verilerini kullandık.

Çalışma aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir: 2. Bölüm HTM perakende pazarının yapısına ilişkin veriler sunmaktadır. 3. Bölüm piyasalardaki son değişiklikleri (pazar dinamikleri) özetlemektedir. 4. Bölüm, temsili araştırmayı ve HTP verilerini kaynak alarak, perakendecilerin ve tedarikçilerin davranışlarını açıklamakta, rekabet koşulları açısından içerilen unsurları analiz etmektedir. 5. Bölüm ise gelecekte gözlenebilecek muhtemel

[1] *Hızlı tüketim mallarının perakende ticaretindeki rekabet koşulları pek çok gelişmiş ülkede de kayda değer bir ilgi görmüştür. Kamu ve tüketici kuruluşlarının gündeme getirdiği endişeler sonucunda, gelişmiş ülkelerdeki rekabet otoriteleri bu sektördeki rekabet koşulları ve rekabete aykırı uygulamalara dair özel çalışmalar gerçekleştirmişlerdir. En kapsamlı çalışmalardan biri İngiltere Rekabet Komisyonu için yapılmıştır (2000). Perakende sektöründeki rekabet hususlarına ilişkin olarak, bakınız: Mazzarotto (2001) ve Dobson et al (2001).*

değişiklikleri tartışmaktadır. 6. Bölümde rekabet politikası konuları hakkkında kısa bir tartışmanın ardından, son kısımda çalışmanın temel bulguları özetlenmektedir.

2. Piyasa

Hızlı Tüketim Malları (HTM'ler) çeşitli perakende kanallarından oluşmaktadır. Uluslararası Standart Sanayi Sınıflandırması (ISIC, Revizyon 3) perakende kanallarını dört basamaklı düzeyde yedi kategoride sınıflandırmaktadır: ISIC 5211 uzmanlaşmamış mağazalardaki perakende satışlar, ISIC 5219 uzmanlaşmamış mağazalardaki diğer perakende satışlar (birçok bölümden oluşan mağazalar vs.), ISIC 5220 uzmanlaşmış mağazalarda perakende gıda, içecek ve tütün satışı, ISIC 5231 farmasötik ve tıbbi malların, kozmetik ve tuvalet malzemelerinin perakende satışı, ISIC 5251 posta yoluyla sipariş alan işletmeler aracılığıyla perakende satış, ISIC 5252 tezgahlar ve pazarlar aracılığıyla perakende satış, ISIC 5259 mağaza dışı diğer perakende satış. Türkiye'de ISIC 5251 ve ISIC 5252 kategorilerinde firma bulunmadığından, bunlar analizimizin dışında tutulmaktadır.

Tablo 1 Türkiye'de 1997-2001 dönemine[2] ait perakende sektörüne[3] ilişkin özet verileri sunmaktadır. Toptan sektörlere ilişkin veriler de (5121 zirai ham madde ve canlı hayvanların toptan satışı ile ISIC 5122 gıda, içecek ve tütünde toptan satış) tabloya dahil edilmiştir.

Türkiye'deki perakende sektörü 1999'da 29.8 milyar $ değerinde mal satmıştır. Bunun GSYH'a katkısı 6.7 milyar $ olmuştur.[4] Satılan malların değeri 2001'de, o yıl ki ağır ekonomik krizden dolayı ani bir düşüş göstermiştir (21.9 milyar). Türk lirası neredeyse yüzde 100 değer kaybına uğrarken imalat fiyatları yüzde 67 artmıştır. Toptan sanayi tarafından ticareti yapılan malların değeri de 1999'dan (23.1 milyar $) 2001'e (19,4 milyar) kadar benzer bir düşüş yaşamıştır. 2001'de perakende sektörü 231 bin kişi istihdam ederken, sektörle iştigal den kişilerin sayısı (ücretli işçiler *artı* sahipler, serbest çalışan ve ücretsiz aile işçileri) 580 bin olmuştur. Perakende sektörü, toptan satış sektörü ile birlikte, 690 bin kişiye istihdam sağlamaktadır. Bir başka deyişle, Türkiye'de istihdam yaratan önde gelen sektörlerden biridir.

2001'de 282 bin perakende 20 bin toptan işletme bulunmaktaydı, örn., ortalama bir perakende işletmesinde yalnızca iki kişi çalışmaktayken, ortalama bir toptancı 5.5 kişiyle faaliyet göstermektedir. Sektör 2001'de reel anlamda yüzde 10'dan fazla küçülmüştür, ancak işletme sayısı ve çalışan/iştigal eden kişi sayısı, esnekliği sayesinde, aynı yıl ufak bir artış göstermiştir.

Perakende sektörü tarım ve HTM tedarik eden sanayiler ile yakından ilgilidir.[5] Tarım sektörü tarafından yaratılan toplam katma değer 2000'de 27.2 milyar $ olmuştur (Tablo 2).

---

[2] Türkiye İstatistik Kurumu İşyerlerine ilişkin Sayımı 2002 yılında gerçekleştirmiştir, ancak Ocak 2005 itibari ile sonuçlar mevcut değildi.

[3] Çalışmamız HTM'ler üzerine odaklandığı için aksi belirtilmedikçe "perakende sektörü" yalnızca HTM ticareti yapan sektörleri (ISIC 521 ve 522) kapsamaktadır ve farmasötik ve tıbbi mallar, tekstil , giyim, ayakkabı, ev aletleri, donanım, boya ve camın perakende satışı (ISIC 523), mağazalarda ikinci el malların perakende satışı (ISIC 524), mağazalarda olmayan perakende satış (posta yoluyla sipariş alan işletmeler, vs., ISIC 525) ile kişisel eşyalar ve ev eşyalarının tamiri (ISIC 526) gibi diğer sektörleri kapsam dışında bırakmaktadır.

[4] Kira harcamaları ve faiz ödemelerinin toplam katma değerdeki payları sırasıyla yüzde 4 ve yüzde 1 olmuştur.

[5] Aşağıdaki sanayiler HTM tedarik sanayilerine dâhildir (ISIC Revizyon 3): 1511 et ve et ürünleri, 1512 balık ve balık ürünleri, 1513 meyve ve sebzeler, 1514 bitkisel ve hayvansal yağlar ile katı yağlar, 1520 süt ürünleri, 1531 değirmen ürünleri, 1532 nişastalar ve nişasta ürünleri, 1533 hayvan yemleri, 1541 unlu mamuller, 1542 şeker, 1543 kakao, çikolata ve şekerleme ürünleri, 1544 makarna, şehriye, kuskus, 1549 diğer gıda ürünleri, 1551 alkollü içkiler; etil alkol, 1552 şaraplar, 1553 malt likörler ve malt, 1554 alkolsüz içecekler, maden suları, 1600 tütün ürünleri, 2101 kâğıt hamuru, kâğıt, mukavva, 2102 oluklu kâğıt, konteynerler, 2109 diğer kâğıt ve mukavva malzemeleri, 2424 sabun ve deterjanlar, temizlik müstahzarları, parfümler.

HTM tedarikçisi sanayiler 7.2 milyar $ katkıda bulunmuştur. Tarımda istihdam edilen kişiler, Türkiye'deki çalışan kişilerin tümünün yaklaşık yüzde 35'ini (yaklaşık 7.5 milyon kişi) oluşturmaktadır. Nüfusun önemli bir kısmı kırsal alanlarda yaşadığı ve zirai üretimle iştigal ettiği için, tarım mallarının büyük bir kısmı orada tüketilmektedir. HTM tedarik eden sanayiler 2000'de 203 bin kişi istihdam etmekteydi (1998'deki 216 binden daha az). Bu sanayiler 2001'deki ekonomik kriz sırasında 10.000 kişilik istihdam kaybına uğramışlardır.

Perakende sektörü, hanelere temel tüketim malları sağladığı gibi yine aynı ürünler oteller ve kamp alanları (ISIC 5510) ile restoran, bar ve kantinler (yiyecek içecek sağlama faaliyetleri ve paket servisi faaliyetlerini de kapsayan ISIC 5520) tarafından sağlanan hizmetler şeklinde de hane halkları tarafından tüketilmektedir. Bu hizmetler, HTM'leri toptan veya perakende satış mağazalarından almakta ve evde tüketimin yerine geçmektedir. Bu iki sektörün özel tüketim için olan satışları 1998'de yaklaşık 5 milyar $ olmuştur.[6] Dolayısıyla, otel ve restoranlar önemli miktarda HTM talep etmektedir ve hizmetleri ile birlikte bu malları hane halklarına sunmaktadır. Ayrıca, toplam HTM tüketiminde bu sektörlerin payı artma eğilimi göstermektedir. Otel ve restoranların toplam çıktıları yalnızca üç yıl içinde, 1997 ile 2000 arasında, dolar bazında yüzde 73 artış göstermişken, perakende sektörünün satışları aynı dönemde yüzde 31 artmıştır.[7]

Türkiye 1998-2003 döneminde yıllık ortalama 1.9 milyar $ değerinde tarım ürünü ithal etmiş olup, aynı dönemde tarım ürünlerinden elde ettiği ortalama yıllık ihracat geliri yaklaşık 2.4 milyar $ olmuştur. Gıda ürünlerinde bir net ihracatçı olmakla birlikte (1.9 milyar $ ihracata karşılık 1.3 milyar $ ithlat) kâğıt ve kâğıt ürünlerinde net ithalatçıdır. Son 6 yıl içerisinde ithal ettiği sabun ve deterjan, temizlik ürünleri ve parfümlerden biraz daha fazlasını ihraç etmiştir. En önemli ithal gıda kalemleri ise et ve et ürünlerinin yanında, bitkisel ve hayvansal yağlar ile katı yağlardır (2003'teki toplam ithalat değeri neredeyse 1 milyar $ olmuştur).

Perakende sektörünün performansını anlayabilmek için tedarikçi sanayilerdeki piyasa yapısına dair bir analiz gerekmektedir. Yoğunlaşma oranlarına ilişkin verileri (4 firma yoğunlaşma rasyoları,[8] CR4) Tablo 3'te gösterilmektedir. 4 firma yoğunlaşma oranları balık ve balık ürünlerinde (53), süt ürünlerinde (696), nişasta ve nişasta ürünlerinde (913), kakao, çikolata ve şekerleme ürünlerinde (933), makarna, şehriye ve kuskusta (173), alkollü içkiler ve etil alkolde (539), şaraplarda (31), malt likörler ve maltta (329), alkolsüz içecekler ve maden sularında (763), tütün ve tütün ürünlerinde (3143), sabun ve deterjanlar, temizlik müztahzarları ve parfümlerde (1215) yüzde 50'den daha yüksektir.[9] *Yurt içi arzdaki* yoğunlaşma derecesini tespit etmek için, ihthalattaki yoğunlaşma düzeyini ve aynı zamanda yurt içi arzda ithalatın payını da kontrol etmemiz gerekmektedir. İthalattaki yoğunlaşmaya ilişkin TÜİK verileri, ithalattaki 4 firma yoğunlaşma rasyolarının, en büyük 4 ithalatçının toplam ithalattaki payının, yalnızca makarna, şehriye ve kuskus ile içeceklerde (dört alt sektörün tamamında) yüzde 50'yi geçtiğini göstermektedir. HTM ile ilgili ürünlerin yurt içi arzında (kâğıt hamuru, kâğıt ve mukavva tek istisna olmak üzere) ithalatın yüzde 25'ten daha az yer tutmasından dolayı, dış ticaretin yerli tedarikçilerin pazar gücünü azaltmak konusunda

---

[6] *1998 Girdi-Çıktı tablosuna göre hesaplanmıştır.*

[7] *Profesyonel yiyecek içecek sağlama hizmetleri Türkiye'de en hızlı büyüyen sektörlerden biridir. 2001 yılında (Capital dergisinin sıralamasında) 500 en büyük özel firma arasında yiyecek içecek sağlama hizmeti veren bir firma bulunmasa da, 2003 yılında yiyecek içecek sağlama hizmeti veren iki firma, Sofra ve Sodexho 290. ve 346. sıralarda yer almıştır.*

[8] *TÜİK işletme düzeyinde verileri topladığı için yoğunlaşma rasyoları işletmeler için hesaplanmaktadır. Söz konusu veriler 10'dan daha az kişi istihdam eden özel işletmeleri kapsamamaktadır.*

[9] *2001'deki satış değerleri piyasanın büyüklüğüne dair bir fikir vermek üzere parantez içinde belirtilmiştir.*

büyük bir etki sahibi olma ihtimali bulunmamaktadır.[10] Dolayısıyla satıcı gücünün perakendeciler, özellikle küçük olanlar, için sorun olabileceği sonucuna varıyoruz.

TÜİK perakende sektörleri için yoğunlaşma oranlarını hesaplamamaktadır. Bununla birlikte, başlıca perakendecilerden 2000-2003 dönemine ilişkin olarak satış verileri toplamış bulunmaktayız. Örneklemimizdeki en büyük zincir marketlerin uzmanlaşmış perakende sektörü (ISIC 522 ve 523) ve mağaza dışı perakende ticareti (ISIC 525) ile rekabet etmediğini kabul ederek, mağazalar sektöründeki uzmanlaşmamış perakende ticaret (ISIC 521) için 4 firma yoğunlaşma oranlarına ilişkin tahminde bulunduk. Tahminlerimiz, mağazalardaki uzmanlaşmamış perakende ticaretindeki 4 firmalı yoğunlaşma oranlarının 2000'de yüzde 10.8, 2001'de yüzde 11.5 olduğunu ortaya koymaktadır.[11] Türkiye'deki yoğunlaşma düzeyi pek çok Avrupa ülkesindekinden daha düşüktür ancak büyük perakendecilerin artan pazar payı ve bunlar arasındaki birleşme dalgasının bir sonucu olarak giderek artması beklenmektedir.[12]

Son olarak, perakende sektörünün ve HTM'ler ile ilgili sektörlerin mali performanslarına bakacağız. Tablo 4, kâr marjına (işletme kârları/ciro) ilişkin veriler sunmaktadır.[13] Beklenebileceği üzere, perakende ticaretinde (ISIC 521) kâr marjı çok düşüktür: 1997 ve 1998'de yüzde 1 civarındayken, bu oran 1999'da negatif değerlere inmiştir ve negatif kalmaya devam etmektedir. 1997-2002 döneminde uzmanlaşmış mağazalarda yeni malların perakende ticareti (farmasötik ve tıbbi mallarda; tekstil, giyim, ayakkabı, ev aletleri, donanım, boya ve camda perakende ticareti) çok daha yüksek, yaklaşık yüzde 10 kadar bir kâr marjına sahip olmuştur. Toptan ticaretteki kâr marjı perakende ticaretindekinden bir miktar daha yüksektir (zirai ham maddelerin toptan satışında yüzde 5.8, gıda, içecek ve tütünün toptan satışında yüzde 1.9). HTM tedarikçisi sanayiler arasında, diğer kimyevi ürünler ve tütün en yüksek kâr marjına sahip olanlardır.

Kâr oranları (vergi öncesi kârlar/öz sermaye rasyosu) ile kâr marjları arasında yüksek korelasyon bulunmaktadır. Perakende HTM ticareti 2001 yılında kar oranları açısından ani bir düşüş yaşamış (yüzde - 43) ve bu düşüş 2002 yılında da devam etmiştir. Bununla birlikte HTM dışındaki perakende ticareti (ISIC 523) incelenmekte olan dönem boyunca oldukça yüksek kâr oranlarına sahip olmuştur. Toptan ticaretin yüksek kâr oranı bulunmaktadır (1998-2002 döneminde ortalama olarak yüzde 25) ve tütün ile diğer kimyevi ürünler en kârlı HTM tedarik eden sanayiler arasındadır.

---

[10] AB ile olan gümrük birliğinin bir sonucu olarak AB'den yapılan sanayi ürünlerinin ithalatı için tarife oranları yüzde sıfıra eşittir. Tarım ürünlerine ait tarife oranları oldukça yüksek, canlı hayvanlar ve hayvansal ürünler için yaklaşık yüzde 50, bitkisel ürünler için yüzde 39 ve yemeklik yağlar için yüzde 23'tür (2003'e ait ticaret ağırlıklı ortalamalar). Diğer ülkelerden yapılan ithalatlara ait tarifeler AB'den olanlara göre biraz daha yüksektir (Togan ve Taymaz, 2005). Bu ürünlere ait yüksek tarife oranları büyük yerel tedarikçilere pazar güçlerini korumalarında yardımcı olmaktadır.

[11] HTP verilerine göre, en büyük zincirlerin (BİM, Migros, Tansaş ve Gima) toplam HTM satışlarındaki payı 2003'te yüzde 8.8 idi.

[12] Avrupa Ülkeleri arasında 1990'ların sonunda gıda perakendesi için en düşük 5 firmalı yoğunlaşma oranları İtalya'da (yüzde 30) ve İspanya'da (yüzde 38) gözlenmişken, en yüksek oranlar İsveç'te (yüzde 87) ve Finlandiya'da (yüzde 96) gözlenmiştir. İngiltere, Almanya ve Fransa'daki oranlar sırasıyla yüzde 67, yüzde 75 ve yüzde 67 olmuştur. Yoğunlaşma düzeyi 1990'larda başlıca Avrupa pazarlarının neredeyse hepsinde artmıştır (Dobson Consulting, 1999: 45).

[13] Veriler Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası tarafından toplanmaktadır. Ne yazık ki ISIC 522'ye ilişkin veri bulunmamaktadır. TCMB verilerinin başlıca eksikliği kapsamıdır. Sadece bankacılık sisteminden kredi almak üzere başvuruda bulunmuş işletmeleri kapsamaktadır. Kâr marjı TÜİK verilerinden de hesaplanabilir. Katma değer eksi ücret ödemelerinin (ücretsiz çalışan aile fertleri ve bağımsız çalışanlar için isnat edilen ücretler dahil olmak üzere) satışa oranı şeklinde tanımlanan kâr marjı perakende sektöründe (ISIC 521) 1997-2001 dönemi için yüzde 10-13 civarında gerçekleşmiştir.

Her ne kadar birkaç gözlem yapılmış olsa da, kârlılık ölçütleri ve 4-firma yoğunlaşma oranları arasında fark edilebilir bir pozitif korelasyon bulunmaktadır (1999-2001 için ortalama değerler). Tütün ve diğer kimyevi ürünler gibi fazla yoğunlaşmış olan sektörler kârlılık ölçütlerinde iyi sonuç almaktadır. Ayrıca, perakende HTM ticareti (ISIC 521) en düşük yoğunlaşma oranına sahiptir ve en az kârlı sektörlerden biridir.

3. Pazar Dinamikleri

Perakende HTM ticaretinde yoğunlaşma düzeyinin Avrupa ülkelerine kıyasla oldukça düşük olduğunu gördük. Bununla birlikte, yoğunlaşma verileri, temelde yatan dinamiklere ilişkin fazla bilgi vermeksizin sektör hakkında fikir edinilmesini sağlamaktadır. Bu nedenle, bu bölümde pazar dinamikleri incelenecektir, örn. yabancı firmaların girişine özel bir vurgu yaparak giriş ve çıkış süreçleri ile sanayinin yapısında perakende türüne göre olan değişiklikler. (Türkiye'deki perakendecilerin uluslararasılaşma süreci Tokatlı ve diğerleri tarafından kapsamlı olarak araştırılmaktadır, bakınız: Tokatlı ve Boyacı, 1997; Tokatlı ve Özcan, 1998; Tokatlı ve Eldener, 2002. Türkiye'deki ve Avrupa'nın ön plana çıkmakta olan diğer piyasalarındaki perakende piyasası arasında bir karşılaştırma için bakınız: Tokatlı, 1999).

Pazar dinamikleri büyük ölçüde düzenleyici çerçeve tarafından belirlenir. Avustralya Verimlilik Komisyonu (APC), Avustralya Ulusal Üniversitesi ile işbirliği içinde, dünyadaki bazı ülkelere yönelik olarak, hizmetlerde ticaret üzerindeki kısıtlamaları ölçmüştür.[14] OECD de, toptan ve perakende ticareti kapsayacak şekilde, çeşitli sektörler için büyük bir veritabanı, OECD *Uluslararası Düzenleme Veritabanı*'nı derlemiştir (örnek olarak bakınız: Boylaud, 2000; Boylaud ve Nicoletti, 2001). Bu çalışmada Türkiye'yi çeşitli ekonomi kategorileri ile karşılaştırırken, çok sayıda ülkeyi kapsamasından ve düzenlemeleri endeks halinde özetlemesinden dolaylı, APC veri tabanını kullanıyoruz.

Ticareti kısıtlayıcılık endeksi, iki tedarik türü (yerli ve yabancı) ve iki faaliyet türü (devam eden faaliyetler ve yeni işletmelerin kurulması) için hesaplanmaktadır. Endeks tüm dağıtım hizmetlerini kapsamaktadır, örn. toptan ve perakende ticaret (ISIC 51 ve 52). Tablo 5 Türkiye'nin kısıtlayıcılık endeksi puanları ve dört ülke kategorisinin (gelişmiş ülkeler, AB-15, Latin Amerika ve Asya) ortalama değerlerini sunmaktadır. Tüm ülke gruplarına ilişkin yerel endeksler oldukça düşüktür. Bir başka deyişle, yerli perakende firmalarının kurulması ve devam eden faaliyetleri üzerinde çok fazla kısıtlama bulunmamaktadır. Kurulma üzerindeki kısıtlamalara ilişkin yerli endeks puanı Türkiye için sıfırdır, örn. Türkiye yerel perakende firmalarının kurulmasını engelleyebilecek ciddi bir kısıtlama koymamaktadır. Devam eden faaliyetler üzerindeki kısıtlamalara ilişkin yerel endeks puanı, daha çok fikri mülkiyet haklarının (FMH) yeterince korunmamasından dolayı diğer ülkelerin ortalamalarından biraz daha yüksektir.

Türkiye'de yabancı perakende firmalarının kurulmasına ilişkin çok az kısıtlama bulunduğu görülmektedir: endeks puanı yalnızca 0.031'dir (AB-15 ortalamasının, 0.153; diğer gelişmiş ülkelerin, 0.094; Latin Amerika ülkelerinin, 0.080; Asya ülkelerinin, 0.176, çok daha altında). Başka bir deyişle, diğer ülkelerin aksine Türkiye perakende sektöründe yabancı firmalara karşı bir ayrımcılık gütmemektedir. Türkiye'deki yabancı firmaların devam eden faaliyetleri üzerindeki kısıtlamalara ilişkin yerel endeks puanı diğer ülkelerde gözlenenlerle kıyaslanabilir (Türkiye 0.096 iken AB-15 0.086, diğer gelişmiş ülkeler 0.071, Latin Amerika

[14] *Veritabanı Aralık 2004'te Avustralya Verimlilik Komisyonu'nun web sitesinden yüklenmiştir: http://www.pc.gov.au/research/rm/servicesrestriction*

0.074 ve Asya ülkeleri 0.105). "Fikri mülkiyet haklarının yeterince korunmaması" yine Türkiye'deki yabancı endekse katkıda bulunan temel faktördür. Türkiye'nin "kişilerin dolaşımını" kısıtladığı görülmektedir ki bu da yabancı firmalara yönelik ek kısıtlamalar koymaktadır.

Türkiye FMH'lerin korunması hususunda son yıllarda birtakım değişiklikler getirmiştir. Türkiye, patent haklarının, endüstriyel tasarımların, coğrafi işaretler ve ticari markaların korunmasına ilişkin bazı kanunlar çıkararak, Patent İşbirliği Antlaşması'nı, Nice, Viyana ve Strazburg Anlaşmaları'nı resmen onaylamıştır ve FMH'lere yönelik uzmanlaşmış mahkemeler kurulmuştur. Türkiye 2000 yılında Avrupa Patent Konvansiyonu'nun bir parçası olmuştur. Doğrudan yabancı yatırıma ilişkin yeni kanun (4875 sayılı, 5 Haziran 2003 tarihli) Türkiye'de yerleşik yabancı firmalar için milli muameleyi teminat altına almaktadır ve hemen tüm sektörlerde yüzde 100 yabancı mülkiyete izin vermektedir.[15] Ayrıca, yabancı uyrukluların çalışma izinleri hakkındaki kanun (4817 sayılı, 27 Şubat 2003 tarihli), çalışma izni almanın üzerindeki idari yükü hafifletmiş ve yabancı vatandaşlara çok sayıda mesleğin önünü açmıştır. Son yasal değişikliklerle Türkiye'nin perakende sektöründe yerli ve yabancı yatırımcılara yönelik neredeyse tüm kısıtlamaları kaldırdığı sonucunu çıkarabiliriz.

Düzenleyici çerçeve, yeni şirketlerin girişi ve mevcut olanların etkin bir şekilde faaliyet göstermesi ve büyümesi için elverişli bir ortam yaratacak şekilde değişmiştir. Türkiye'nin çeşitli sektörlerde, faaliyetlerde ve/veya bölgelerde yatırımı teşvik etmek için bir takım politika araçları bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun yatırım teşviklerine ilişkin Kararı (2002/4367sayılı, 10 Haziran 2002 tarihli), devlet destek planları için yasal dayanağı oluşturmaktadır. Kararın uygulanması hakkındaki Yönetmelik (2002/1 sayılı, 3 Temmuz 2002 tarihli *Resmi Gazete*'de yayımlanmıştır), idari prosedürleri tanımlamakta ve devlet desteğinden yararlanabilecek yatırım faaliyetlerini açıklığa kavuşturmaktadır. Yönetmelik (Ek 6, A.11) herhangi bir bölgede "hipermarketler, alışveriş merkezleri ile araba parkları"na yapılan yatırımların, herhangi bir yatırım teşvikinden yararlanmayacağını açık bir şekilde belirtmektedir. Her ne kadar, hipermarketler ve alışveriş merkezlerinin devlet desteği programından çıkartılması, büyük zincir şirketler için potansiyel olarak hoş olmayan bir değişiklik olsa da, onlar bu konuda çok fazla endişe dile getirmemiştir.[16]

Perakende sektörüne giriş ve çıkış hakkında güvenilir veriler bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ortalama işletme boyutu çok düşük (işletme başına 2 kişi) olduğu için, çalışan değişim oranının yüksek olması doğaldır. Yüksek çalışan değişim oranına ve 2001 yılındaki ekonomik krize rağmen, perakende sektöründeki işletmelerin sayısı 1997'den bu yana sürekli olarak artmıştır.[17] Söz gelimi, 1997 yılında perakende ticaretinde[18] 260, 175 işletme bulunmaktayken ve bu rakam 1998'de 267,370'e 1999'da 273,057'ye, 2000'de

---

[15] Sektöre özgü kanunlarda tanımlanmış bazı istisnalar bulunmaktadır. Bu istisnalar: (i) yabancı hissedarların öz sermaye katılımını yüzde 25 ile sınırlı olduğu yayıncılık ile (ii) yabancı mülkiyetin yüzde 49 ile sınırlı olduğu, imtiyaz sözleşmeleri kapsamında sağlanan havacılık, deniz taşımacılığı, limanlar, balık işleme ve telekomünikasyon hizmetleridir.

[16] Mülakat yapılan bir kişi, başlıca zincir mağazaların hali hazırda hipermarketlere yatırım yapmış olduklarını ve gelecekte daha fazla hipermarket açmayı planlamadıklarını iddia etmiştir. Bu nedenle, onlar gerçekte hipermarketlerin yatırım teşvikleri planının kapsamı dışında tutulmasını, söz konusu durumun piyasanın bu kesimine yapılacak girişi kısıtlayabilmesinden dolayı olumlu karşılamışlardır. Bir başka deyişle, piyasada yerleşik konumda olan zincir marketler için bu değişiklik olumludur.

[17] Bununla birlikte, AC Nielsen (2004) perakendecilerin sayısının, 1996'daki 176 binden 2003'teki 143 bine doğru sürekli bir düşüş gösterdiğini tahmin etmektedir. Zincirlerin, hiper ve süpermarketlerin ve (benzin istasyonu marketleri ve kuru yemiş satıcıları gibi) uzmanlık sahiplerinin sayısı da aynı dönemde artmıştır. Küçük perakendecilerin ayakta kalma stratejileri için bakınız: Özcan (2000).

[18] ISIC (Rev.2) 5211, 5219, 5220, 5231 ve 5259 sektörlerini içermektedir.

279,329'a ve 2001'de 281,911'e çıkmıştır. Ayrıca aynı dönemde, diğer perakende türlerindeki ve toptan ticaretteki işletmelerin sayısı da artmıştır.

Perakende işletmelerinin sayısında ufak bir artış olsa da, piyasa "organize" veya "modern" perakendeciliğin (zincir marketler, hipermarketler ve süpermarketlerin) girişi ve yayılması ile birlikte dönüşüm geçirmiştir. 1954 yılında kurulmuş olan Migros-Türk, İstanbul Belediyesi ve Türkiye'deki İsviçre Kooperatifleri Federasyonu arasında yapılan ilk perakende ortak girişimi olmuştur (Tokatlı ve Boyacı, 1997: 105). Bununla birlikte, yabancı ortak 1975'te çekilmiş ve şirketin çoğunluk hisseleri Koç Holding'e devredilmiştir. Türkiye'deki ilk süpermarket zinciri Gima, 1956 yılında bir kamu teşebbüsü olarak tesis edilmiştir. 1993 yılında özelleştirilmiş ve Bilfer-Dedeman ortaklığına satılmıştır. Şirketin çoğunluk hisseleri daha sonra 1996 yılında Fiba Holding'e satılmıştır (Tokatlı ve Özcan, 1998: 92). Başka bir ana perakendeci Tansaş, 1973 yılında İzmir Belediyesi tarafından kurulmuştur. O da 1996'da özelleştirilmiş ve Doğuş Holding, hisselerinin çoğunluğunu satın almıştır.

1990'lar yabancı firmaların girişine tanıklık etmiştir. İlk yabancı perakendeci olarak, Metro International 1988 yılında piyasaya girmiştir. (Metro'nun peşin öde götür formatını benimsemiş olmasına karşın, çoğunlukla küçük ölçekli dükkanlara ve hanehalklarına hizmet veren bir "perakende" mağazası olarak değerlendirilmektedir.) Fransız perakendeciler Carrefour ve Promodes, sırasıyla 1991 ve 1992 yıllarında piyasaya girmiştir (Tokatlı ve Boyacı, 1998: 6). Carrefour, 1996 yılında Sabancı Holding ile ortaklık tesis ederek (CarrefourSA) perakendeciliğe girmiştir. Ana şirketler Carrefour ve Promodes'un birleşmesi* Türk perakende piyasasını etkilemiş ve CarrefourSA 2000 yılında Continent'ı devralmıştır. Türkiye'de on yıl faaliyet gösterdikten sonra, Metro 1998 yılında Migros ile bir ortak girişim kurmayı planlamıştır. Rekabet Kurulu'nun koşullu izin vermiş olmasına karşın, birleşme gerçekleşmemiştir. Metro 1997 yılında yeni bir perakendeci olan Real'i tesis etmiş olup, bunu 1999 yılında Dia ve 2000 yılında BİM izlemiştir. En son önemli yabancı girişi 2003 yılında görülmüştür. İngiltere'nin önde gelen perakende zincir mağazası Tesco, bölgesel bir perakendeci olan Kipa ile birleşerek 2003 yılında Türk piyasasına girmiştir. Sektör analistleri, örneğin Walmart olmak üzere, yeni yabancı perakendecilerin Türk perakendecilik piyasasına girmeyi planladığı hususunu telkin etmektedir.[19]

1990'larda perakendecilik sektörüne girmiş olan büyük yerli zincirlerin çoğu, HTM tedarikçisi sanayiler ve hizmet sektörlerinde faaliyet gösteren iş gruplarının üyeleridir (bakınız: Tablo 6). Hem dikey bütünleşmeye hem de yatay bütünleşmeye doğru bir eğilim olduğu görünmektedir. Örneğin, Sabancı ve Koç grupları, tedarikçi sanayileri ile oteller ve restoranlar sektöründe faaldir. Perakende sektöründe, farklı marka isimleri altında işletilen farklı perakende formatlarına sahiptirler (hipermarketler, süpermarketler ve indirimli mağazalar). Diğer perakendeciler de çeşitli perakende formatlarında faal olma eğilimindedir ve dikey olarak ilişkili firmaların mülkiyetine sahiptir (Özcan, 2001).

---

* *"The merger by parent companies of Carrefour and Promodes" ifadesi, yazarlardan biriyle görüşme sonucunda, "The merger of parent companies Carrefour and Promodes" şeklinde değiştirilmiştir.*

[19] *Türkiye'deki yabancı firmalar hakkındaki veriler Hazine Müsteşarlığı tarafından derlenmiştir. Yabancı firmalar 1980'lerin ortalarında büyük sayılar halinde girmeye başlamıştır. HTM ile ilgili sektörlerde giriş yapan yabancıların sayısı 1993-1997 döneminde yıl başına 60 firmaya ulaşmıştır. 2004 yılının sonunda, HTM ile ilgili sektörlerde faaliyet gösteren 1000'den fazla yabancı firma mevcut idi ve bunların çoğu (yüzde 80'den fazlası), çoğunluğun mülkiyetindeki yabancı şirketlerdi. Oteller ve restoranlar sektörü dış kaynaklı giriş bakımından, gıda ve oteller de toplam sermaye bakımından önde gelmektedir. (Tüm yabancı firmaların listesi, Hazine'nin web sitesinden indirilebilir: www.hazine.gov.tr.)*

Daha önce kaydedildiği üzere, Türkiye'deki büyük HTM perakendecileri ve HTM tedarikçilerine ilişkin bir temsili araştırma yürüttük ve 51 perakendeci ile 79 tedarikçiden cevaplar aldık. Tablo 7, büyük şirketlerin perakende piyasasına girişinin bir işareti olarak kullanılabilecek, bu şirketlerin tesis zamanı konusundaki verileri sunmaktadır. Temsili araştırma verilerimiz, 2004 yılında faaliyet gösteren en büyük perakendecilerden çoğunun 1990'larda tesis edildiğini göstermektedir. Perakendecilerin yüzde 60'tan fazlası 1989-1998 döneminde tesis edilmişken, 1989 yılından önce tesis edilenler perakendecilerin sadece yüzde 20'sini temsil etmektedir. Temsili araştırmamıza cevap veren 51 perakendeciden 13'ü (yerli) bir iş grubuna aittir, 5'i ise yabancı firmadır.[20] İş gruplarına ve çokuluslu şirketlere ait şirketlerin çoğu da 1990'larda tesis edilmiştir. 1998'den bu yana büyük çaplı yeni bir giriş mevcut değildir.

HTM tedarikçilerinin giriş şablonu, perakendeciler için gözlemlenenden oldukça farklıdır. Temsili araştırmamıza cevap veren tedarikçilerin yarıdan fazlası 1984 yılından önce tesis edilmiştir. Bu, iş gruplarına ait olan tedarikçiler için de geçerlidir. Perakende ve tedarikçi sektörlerinde giriş şablonlarındaki farklılık, bir zamanlar geleneksel perakendecilerin hakimiyeti altında olduğu düşünülen HTM perakende sektörünün, büyük şirketler için oldukça cazip hale geldiğine ve 1990'larda anlamlı miktarda büyük ölçekli girişi kendine doğru çektiğine işaret etmektedir. Bununla birlikte, HTM tedarik eden sanayiler, bu sanayilerin çoğundaki yüksek yoğunlaşma oranlarında belirgin olduğu üzere, giriş rekabetiyle yüz yüze olmayan büyük, eski (yerleşik) şirketlerin hakimiyeti altında görünmektedir.

Büyük (zincir) şirketlerin girişinin getirdiği, perakende piyasasındaki dönüşüm, tüketicilerin HTM satın alım şablonlarında gözlemlenebilir. Esas olarak hipermarketler ve büyük süpermarketler işleten zincir pazarları, bu mağazalara kendi arabalarıyla gidebilen, refah düzeyi yüksek tüketicilere hizmet verme eğiliminde olabileceği için, AB, C1, C2 ve D grupları[21] şeklinde sosyoekonomik statülerine göre kategorilere ayrılan dört grup tüketiciye ilişkin satın alım şablonlarına bakmaktayız.

1a-1d şekilleri, sırasıyla dört kategorideki tüketicinin satın alım şablonlarını tasvir etmektedir. AB grubu tüketiciler, HTM'lerini çoğunlukla geleneksel bakkal dükkanlarından satın almaktaydı. AB grubunun toplam HTM harcamalarında bakkal dükkanlarının payı 1999 yılında yüzde 35'ten fazla idi, ancak sabit bir şekilde 2004 yılında yüzde 22'ye kadar düşmüştür. Esas olarak kazananlar yerel süpermarketler ile kuru yemişçiler ve büfeler olup, son beş yılda sırasıyla yaklaşık 6 ve 3 yüzde puanı pazar payı kazanmışlardır. Böylelikle, 2002 yılından bu yana yerel süpermarketler AB grubu tüketiciler için en büyük perakendeci olmuştur. Pazar payında göz önüne alınması gereken bir artışı başaran tek en önemli zincir, bir yüksek indirim mağazası olan BİM'dir. AB grubu için pazar payı yüzde 4'ten 12'ye doğru çıkmıştır. Migros ve Şok AB grubunun kaybedenleri olarak görünmektedir. Aynı zaman dilimindeki toplam payları yüzde 14.2'den yüzde 8.7'ye düşmüştür.

---

[20] Perakende sektöründe faaliyet gösteren sadece bir yabancı firma temsili araştırmamıza cevap vermemiştir. Bununla birlikte, kendisi bir iş grubunun mülkiyetindedir ve kardeş perakendeci şirketi temsili araştırmamıza cevap vermiştir.

[21] Bu amaçla, HTP yani Hane Tüketim Paneli'ne ilişkin verileri kullanmaktayız. HTP, 1996 yılından bu yana hane panelini yürütmektedir ve şu an 4,900 hane halkını kapsamaktadır. Panel, 2002 yılına kadar 12 ili kapsamış ve tüm Türkiye'yi temsil etmek üzere, 2002 yılında 27 ile genişlemiştir. Zincir mağazalar esas olarak büyük illere yerleşmiş olduğundan, sadece 12 il hakkındaki verilerden yararlanmaktayız. HTM piyasası aslında yerel bir piyasa olduğu için, perakende türleri arasındaki rekabet dinamiğini analiz etmek için ana illere odaklanmak daha iyi olur. HTP'den Güntaç Özler, Vural Çakır, Kerem Soğukpınar, Erdem Çiğdem ve Ayşe Pancar ile Perakendecilik Enstitüsü'ne, verileri ve bilgilerini bizimle paylaşmakta gösterdikleri cömertlikten dolayı teşekkür etmek isteriz.

Bakkal dükkanları C1 grubu için ana perakendeci olmuştur, ancak payı sürekli olarak düşmektedir (1999'da yüzde 50'den 2004'te yüzde 35'e). Yerel süpermarketler (yüzde 24'ten yüzde 31'e) ve BİM (yüzde 4'ten yüzde 12'ye) bu pazarda da esas olarak kazananlardır. Migros önemli bir satış yeri olmamış ve payı yüzde 4 civarında dalgalanma göstermiştir.

C2 grubu, C1 grubu gibi davranmaktadır. Bakkal dükkanları düşen bir paya (yüzde 53'ten yüzde 42'ye) sahiptir, yerel süpermarketler (yüzde 18'den yüzde 31'e) ve BİM (yüzde 5'ten yüzde 10'a) ise paylarını artırmıştır.

D grubu, muhtemelen en dramatik dönüşümü yaşamıştır. 1999 yılında bakkal dükkanları bu tüketici grubu için hakim paya sahip idi (yaklaşık yüzde 65), ancak Pazar paylarını şiddetli ölçüde kaybettiler (2004 yılında yüzde 48). Yerel süpermarketler (yüzde 14'ten yüzde 27'ye), BİM (yüzde 4'ten yüzde 10'a) ile kuru yemişçiler ve büfeler (yüzde 2'den yüzde 7'ye) paylarını önemli ölçüde artırmışlardır.

Dört tüketici kategorisi için eğilimlerin benzer olmasına karşın (bakkal dükkanlarının düşen payları, yerel süpermarketlerin, BİM'in ve bir ölçüde kuru yemişçiler ile büfelerin artan payları), perakende formatlarının pazar payları seviyeleri tüketici grupları çapında halen anlamlı ölçüde farklıdır. Örneğin, geleneksel satış yerlerinin (bakkal dükkanları ve açık pazar) payı 2002 yılında AB grubu için sadece yüzde 22.4 idi, C1 grubu için yüzde 35.1, C2 grubu için yüzde 43 ve D grubu için yüzde 48.6 idi. Benzer şekilde, zincir mağazalar, refah düzeyi yüksek tüketicilerin HTM harcamalarında daha büyük bir paya sahiptir. Tüm zincirlerin (BİM, CarrefourSA, Dia, Gima, Kipa-Tesco, Migros, Real, Şok ve Tansaş) toplam payı AB grubu için yüzde 35.8 ve sırasıyla C1, C2 ve D grupları için yüzde 28.1, yüzde 18.9 ve sadece yüzde 15.3 idi. Bununla birlikte, BİM *hariç* zincir mağazalar, son beş yılda pazar paylarını artırmada başarılı olmamıştır. BİM hariç tüm zincir mağazaların birleşik pazar payı AB ve C1 grupları için sadece birkaç yüzde puanı artmış, C2 ve D grupları için de hemen hemen aynı miktarda düşmüştür. Bu bulgular, özellikle AB ve C1 gruplarına hizmet veren piyasalarda, büyük zincir mağazaların, bir grup olarak, 1990'ların başında ve ortasında bir ölçüde pazar payı kazanmış olduğuna işaret etmektedir, fakat pazar payları değişmez hale getirilmiştir. Ancak, yerel süpermarketler ve BİM, geleneksel perakende formatları pahasına pazar paylarını artırmayı sürdürmektedir.

Kayıtdışı sektör firmaları, sosyal güvenlik katkıları ve herhangi bir vergi ödemeyerek, kanunlara ve düzenlemelere uyan firmalar karşısında haksız bir rekabet avantajı kazandıklarından, kayıtdışı sektör, "modern" perakende sektörünün gelişimi için ana engellerden biri olarak düşünülmektedir. Kayıtdışı sektörün kesin büyüklüğünü ölçmenin hemen hemen imkansız olmasına karşın, pazardaki payı kabaca tahmin edilebilir.

TÜİK 2003 Yılı Hane Halkı Emek Gücü Temsili Araştırması'na (HLFS) göre, toptan ve perakende ticarette, oteller ve restoranlarda 4.1 milyon kişi istihdam edilmişti ve bu kişilerin yüzde 42'si herhangi bir sosyal güvenlik sistemi kapsamında değildi. Böylelikle, "toptan ve perakende ticarette, oteller ve restoranlarda" istihdam edilen kişilerin yüzde 40'tan fazlası "kayıtdışı olarak" istihdam edilmektedir.

Temsili araştırmamızda firmalara kayıtdışı sektörün ölçüsü hakkında sorular sorduk. Perakende firmaları ve tedarikçi firmaların hemen hemen dörtte üçü, kayıtdışı sektör firmaları ile rekabet ettiklerine işaret etmiştir. Bu firmalar, kayıtdışı sektörün pazar payının, perakende sektöründe yüzde 30 ve HTM tedarikçisi sektörde yüzde 20 civarında olduğunu tahmin

etmiştir. Bu tahminler, HLFS'den çıkarılan tahminlerden bir ölçüde daha düşüktür[22], ancak özellikle perakende sektöründe olmak üzere, kayıtdışı sektörün önemli bir rol oynamayı sürdürdüğüne işaret etmektedir.

Son on yılda Türkiye'deki modern perakende formatlarının hızlı gelişimine rağmen[23], Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında pazar payları halen çok düşüktür. AC Nielsen'in verilerine göre (AC Nielsen, 2004: 20), 2002 yılında Avrupa ülkelerinde hipermarketler ve büyük süpermarketlerin pazar payları, sırasıyla yüzde 36.0 ve yüzde 23.3'e ulaşmışken, aynı yıl Türkiye'deki toplam payları sadece yüzde 22 idi (hipermarketler için yüzde 11 ve büyük süpermarketler için yüzde 11). Avrupa ülkeleri arasında, hipermarketler ve büyük süpermarketlere ilişkin en düşük toplam pay Hollanda (yüzde 25), Avusturya (yüzde 29) ve Yunanistan'da (yüzde 36), en yüksek paylar ise Portekiz (yüzde 62), İngiltere (yüzde 76) ve Fransa'da (yüzde 77) gözlemlenmiştir. Bu bulgular, modern perakende formatlarının (hipermarketler ve büyük süpermarketler) pazar paylarını Türkiye'de önemli ölçüde artırmasının olası olduğuna işaret etmektedir.

4. Perakendecilerin Davranışı

Büyük zincir mağazalar Türkiye'deki HTM perakende sektörüne 1990'ların başında ve ortasında girmiş olup, sektörün yapısını dönüşüme uğratmıştır. Ulusal piyasadaki paylarının halen küçük olmasına karşın, HTM piyasası temelde yerel bir piyasa olduğu için, faaliyet gösterdikleri belirli mevkilerde anlamlı pazar payına sahip olabilmeleri olasıdır. Piyasanın coğrafi boyutu için farklı tanımlar mevcuttur, ancak bir müşterinin alışveriş için 30 km'den fazla hareket etmesinin olası olmadığı yaygın olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, pazar gücünün muhtemel kötüye kullanımlarına ışık tutmak için, büyük perakendecilerin davranışı analiz edilmelidir. Perakendeciler başka HTM'leri herhangi bir işleme tabi tutmaksızın sattıklarından, fiyatlandırma davranışına ve tedarikçi-perakendeci ilişkilerine odaklanacağız.

Çalışma kapsamında yaklaşık 20 büyük perakendeci ile mülakatlar yürüttük ve bulgularımız sonucunda, perakendecilerin davranışı ve perakendeci-tedarikçi ilişkileri konusunda bilgi almak amacıyla, biri perakendeciler, diğeri de HTM tedarikçileri için olmak üzere, iki temsili araştırma tasarladık. 51 perakendeci ve 79 tedarikçiden cevaplar aldık. Cevap verme oranları, sırasıyla yüzde 50 ve yüzde 40 idi. Tablo 8, bu temsili araştırmaların kapsamı konusundaki verileri sunmaktadır. TÜİK istatistiklerine göre, "mağazalar" sektöründeki "uzmanlaşmamış perakende ticaret"in (ISIC (Uluslararası Standart Sanayi Sınıflandırması) 521) toplam satış değeri 2001 yılında 14.3 milyar dolardı. Temsili araştırmamız için 2001 satış verilerini temin eden 44 firmanın toplam satışı 2.6 milyar dolardı. Başka bir deyişle, temsili araştırmaya katılan firmalar, uzmanlaşmamış perakende ticaretin en az yüzde 18.3'ünden sorumludur.[24] 2003 yılı için TÜİK verileri mevcut değildir. Bununla birlikte, HTP, 2003 yılındaki toplam HTM perakende satışlarını 14.4 milyar dolar olarak tahmin etmektedir. Zincirler, indirim marketleri, hipermarketler ve süpermarketler aynı yılda

---

[22] Gayriresmi sektör firmaları genellikle düşük ciro/çalışan oranına sahip küçük firmalardır. Bu nedenle, temsili araştırmaya cevap verenlerin tahmin ettiği, gayriresmi sektörün büyüklüğü, Hane Halkı Emek Gücü Temsili Araştırması'nın tahmin ettiği şekilde, herhangi bir sosyal güvenliği olmayan çalışan payıyla tutarlıdır.

[23] 1990'lardaki yüksek enflasyon oranları, daha üstün mali yönetim becerileri nedeniyle büyük mali karlar yapabilecek modern perakende formatlarının (hipermarketler ve büyük (orijinal metine eklenmiştir) süpermarketler) pazar payının hızlı artışı arkasındaki ana nedenlerden biridir. Gözden geçiren uzmanımıza bu görüşü için teşekkür ederiz.

[24] Temsili araştırmaya katılan firmalar büyük firmalar oldukları için, daha küçük bir istihdam payından sorumludurlar.

4.6 milyar dolar (orijinal metine eklenmiştir) değerinde HTM satmışlardır. Böylelikle, HTP verilerine göre, firmalara ilişkin örneklemimiz toplam satışların yüzde 30.3'ünü, zincirler ve süpermarketler tarafından satışların ise yüzde 94.6'sını kapsamaktadır.[25] Bu karşılaştırmalar, örneklem firmalarımızın, büyük perakendecilere ilişkin iyi bir kapsama sahip olduğunu göstermektedir. HTM tedarikçisi sanayiler için kapsama oranı da oldukça tatminkardır (2001 yılında satışların yüzde 18.4'ü). Örneklemimizde perakende firmaların cirosu 100 milyon dolar civarındaydı ve ortalamada yaklaşık 900 kişi istihdam etmekteydiler. Örneklemimizdeki tedarikçilerin ölçeği ise daha küçüktü (2001 yılında firma başına 78 milyon dolar ciro ve 750 çalışan).

Sonuçlarımızı firma büyüklüğü çapında karşılaştırmak amacıyla, küçük, orta ve büyük olmak üzere, firmaları üç kategoride sınıflandırdık. Daha fazla perakende firması istihdam verilerini temin ettiğinden, perakende sektörüne yönelik sınıflandırma için 2003 yılındaki çalışan sayısından yararlandık (küçük 150'den az, orta büyüklükte 150 - 499 arası, büyük ise 500 ve daha fazla kişi istihdam edilmesi anlamına gelmektedir). Bununla birlikte, satış verilerine sahip olduğumuz firmalar için, çalışanlar ve ciroya dayalı sınıflandırmalar hemen hemen aynı idi. Tedarikçi firmalar bakımından, sınıflandırma için 2003 yılına yönelik ciro verilerinden yararlandık (küçük 20 milyon dolardan az, orta büyüklükte 20-50 milyon dolar arası, büyük ise 50 milyon dolardan fazla ciro anlamına gelmektedir). Kesme değerleri, firmalar bu üç kategoride az çok eşit olarak dağılacak şekilde seçilmektedir.

Tablo 9, firmaların büyüklük kategorileri çapında dağılımını göstermektedir. Perakende sektöründeki beş yabancı firmanın tümü büyük firmalardır. Bundan başka, iş gruplarına ait olan biri hariç bütün firmalar orta büyüklükte ve büyük firmalardır. Tedarikçilere ilişkin örneklemimizde 9 yabancı firma mevcuttur (bütün firmaların yüzde 11'i). İki küçük, bir orta büyüklükte ve beş büyük yabancı tedarikçi vardır. İş gruplarına ait olan tedarikçiler ortalamada büyük firmalardır.

Perakendeci büyüklüğü ve mağaza büyüklüğü arasında güçlü bir pozitif korelasyon mevcuttur (bakınız: Tablo 10). Küçük perakendeciler herhangi bir hipermarket sahibi olmayıp, süpermarketler ve küçük süpermarketlere (100-1000 m^2 arasında mağaza alanı) yoğunlaşmaktadır. Orta büyüklükte perakendecilerin küçük bir kısmı hipermarket işletmektedir, ancak tercih ettikleri tür, 400-1000 m^2 mağaza alanı olan süpermarketlerdir. Hipermarketlerin hemen hemen tümü, çok sayıda küçük süpermarketi de olan büyük perakendeciler tarafından işletilmektedir. Yabancı perakendeciler ya hipermarketler ya da küçük süpermarketler işletmektedir.

Firma seviyesinde büyük yerli ve yabancı perakendecilere ilişkin analiz, firma stratejilerindeki açık farklılıkları ortaya çıkarmaktadır. Büyük yerli firmalara ait küçük süpermarketlerin yüzde 80'den fazlası sadece iki firma tarafından işletilirken, küçük süpermarketler işleten yalnızca bir yabancı firma mevcuttur. Başka bir deyişle, yerli veya yabancı olsun, büyük firmaların çoğu, nispeten az sayıda büyük mağaza (hipermarketler, büyük süpermarketler vb.) işletmeye yoğunlaşmışken, az sayıda büyük firma, tüm ülkede çok sayıda küçük süpermarket açma stratejisini izlemektedir.

Toplam mağaza alanı konusundaki tahminler, büyük perakendecilerin hakim durumda olduğuna işaret etmektedir. 2003 yılında 11 büyük yerli perakendeci toplam mağaza alanının yüzde 58'ine sahipken, 4 büyük yabancı perakendeci yüzde 28'ine sahip idi.

---

[25] Temsili araştırmaya katılan firmalardan bazıları HTM dışı mallar da satmaktadır. Bu nedenle, kapsama oranları, az ölçüde, olduğundan fazla tahmin edilebilir.

Bir perakendecinin sattığı ürün sayısı, büyüklük olarak da pozitif şekilde değişmektedir. Küçük ve orta ölçekli perakendeciler, sırasıyla yaklaşık 9,000 ve 12,000 ürün satmaktadır. Büyük perakendeciler 24,000 civarında ürün satmaktadır.

Temsili araştırma anketi, perakendeciler için "ilgili pazar"ı tanımlayan sorular içermiştir. Piyasanın üç yönü; tüketicilerin sosyoekonomik statüsü, perakende formatı ve coğrafi pazar "ilgili pazar"ı tanımlamak üzere kullanılmaktadır. Farklı tüketici kategorilerine hizmet etmek açısından, küçük ve büyük perakendeciler arasında bir fark görünmemektedir. Büyük perakendeciler bütün kategorilere daha fazla hizmet ettikleri iddiasındadır, ancak kendine özgü herhangi bir tüketici grubuna hizmet vermeye yönelik bir uzmanlaşma mevcut değildir. Beklenebileceği üzere, tüm perakendeciler "süpermarketler"in ana rekabetçi şekli teşkil ettiğini göstermektedir. Büyük perakendecilerin yüzde 75'i hipermarketleri pazarlarının bir bölümü olarak kabul etmektedir. İndirimli marketlerin ve "peşin öde götür"ün büyük perakendecilerin pazarlarıyla yakından ilgili olduğunu gözlemlemek ilginçtir.

Coğrafi yön, perakendeciler için "ilgili pazar"ı tanımlayan ana belirleyici gibi görünmektedir. Hemen hemen tüm küçük ve orta ölçekli perakendeciler pazarlarını yerel (sadece bir il) veya bölgesel olarak kabul ederken, büyük perakendecilerin yarısı pazarı ulusal pazar olarak kabul etmektedir. Bundan başka, pazar, büyük perakendecilerin üçte biri (5 firma) tarafından "uluslararası" olarak tasavvur edilmektedir. Sadece bir yabancı perakendeci, pazarını "uluslararası" olarak kabul ederken, diğerlerinin (4 firma) ulusal ve/veya bölgesel kabul etmesi ilgi çekicidir.

Firmalardan, faaliyet gösterdikleri piyasaya girenlerin ve piyasadan çıkışların sayısı hakkında veriler temin etmesi istenmiştir. Firmaların çoğu (yüzde 60) bu soruya cevap verememiştir. Girenlerin ve çıkışların sayısının ortalama değerleri perakendeciler için 3.6 ve 2.5, tedarikçiler için ise 12.3 ve 12.1 idi. Firmalar 2003 yılındaki pazar paylarını tahmin etmişlerdir. İlginçtir ki, daha önce kaydedildiği üzere, muhtemelen pazarlarını yerel kabul etmeleri gerçeğinden dolayı, küçük perakendeciler daha büyük pazar payları tahmin etmiştir. HTM tedarikçileri ulusal seviyede rekabet ettikleri için, bekleneceği şekilde, büyük firmalar daha büyük paylara sahip olduklarını iddia etmiştir.

HTM perakendecileri hemen hemen benzer ürünler satmaktadır (veya satabilmektedir). Bu nedenle, fiyat rekabetinin çok önemli olması olasıdır. Yerel pazar gücüne sahip oldukları taktirde, perakendeciler fiyatlarını artırabileceklerdir. Fiyat kıyaslamaları, bazı perakendeciler (çoğunlukla zincir mağazalar) belirli bir derecede pazar hakimiyetinden yararlanıyorsa bunu tespit etmede yardımcı olabilir. Ancak, her perakendeci farklı bir ürün sepeti sattığı ve satılan ürünlerin sayısı çok fazla olduğundan, perakendeciler ve/veya perakende türü ölçeğinde fiyat kıyaslamaları yapmak ne yazık ki yaygın olarak bilindiği gibi güçtür. Ürün karmasındaki farklılıkların etkilerini hafifletmek için, her perakendeci/perakende türü tarafından satılan ürün sepetlerine yönelik nispi fiyatları şu şekilde hesaplamaktayız:

$$RP_{jt} = \sum_{i \in I_j} p_{ijt} q_{ijt} / \sum_{i \in I_j} p^*_{it} q_{ijt}$$

Burada, RP_{jt}, t zamanında (çeyrek) j perakendecisi için nispi fiyattır, p_{ijt}, t zamanında j perakendecisi tarafından satılan i ürününün fiyatıdır, l_j, j perakendecisinin sattığı ürünler bütünü ve q_{ijt} satılan miktardır. p^*_{it}, t zamanında i ürününün ortalama fiyatı olup, şu şekilde hesaplanmaktadır:

$$p_{it}^{*} = \sum_{j \in J} p_{ijt} q_{ijt} / \sum_{j \in J} q_{ijt}$$

Böylelikle, *RP*, *j* perakendecisinden satın alınan ürün sepetinin maliyetini, tüketici aynı sepeti piyasada gözlemlenen fiyatların (ağırlıklı) ortalamasından almış olsaydı ödeyeceği miktarla, yani gelişigüzel bir alıcının ödeyeceği miktarla kıyaslamaktadır.

Gıda, kişisel bakım ürünleri ve temizlik ürünleri olmak üzere, üç grup ürün bakımından çeşitli perakende türleri ve bütün ulusal zincir mağazalar için nispi fiyatları hesaplamış bulunmaktayız.[26] Şekil 2a, 1999:4-2004:3 dönemi için nispi gıda fiyatları hakkındaki verileri sunmaktadır (her çeyrekteki dalgalanmaların etkilerini hafifletmek için, 4 çeyreklik hareketli ortalamalar kullanmaktayız). Veriler, nispi gıda fiyatlarında tutarlı ve ısrarla devam eden şablonlar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, yüksek indirim mağazası olan BİM, dönem süresince en düşük nispi gıda fiyatlarına sahip idi. Bir BİM müşterisi, ortalama piyasa fiyatlarında ödeyeceğinden ortalamada yüzde 8 az ödemiştir. Diğer indirimli mağazalar olan Dia ve Kipa da düşük fiyatlara sahiptir. Ayrıca, agresif fiyat stratejileriyle bilinen CarrefourSA, düşük maliyetli zincirler arasındadır. Gima ve Migros, fiyatlarını piyasaya nispeten yükseltme eğiliminde olup, 2004 yılındaki en pahalı zincirler haline gelmişlerdir (2004'te fiyattaki farklılık miktarları Gima için yüzde 6, Migros için ise yüzde 3 idi). Tansaş, Real ve Şok zincirleri nispi fiyatlarını özellikle 2000–2003 döneminde artırmışlardır. Dönem süresince kuru yemişçi ve büfeler ile bakkal dükkanlarının yüzde 3-4 daha pahalı, yerel süpermarketlerin ise yüzde 1-2 daha ucuz olmuş olduklarını tespit etmek dikkate değerdir. Başka bir deyişle, genellikle kayıtdışı faaliyet göstermekle suçlanan bakkal dükkanları tüketiciler için düşük maliyetli satış yerleri değildir.[27]

Kişisel bakım ürünleri hakkındaki nispi fiyat verileri bir ölçüde farklı eğilimleri ortaya çıkarmaktadır (Şekil 2b). Bu ürünler için, BİM zinciri ile peşin öde götür ve açık pazar formatları düşük maliyetli alternatifler temin etmektedir. Real, Gima, Tansaş ve Migros zincirleri, son yıllarda kişisel bakım ürünlerinin en pahalı sağlayıcıları arasındadır. Bakkal dükkanları da yine nispeten daha pahalıdır (yüzde 1-2). Yerel süpermarketler 1999 ve 2000 yıllarında nispeten pahalı idi, ancak nispi fiyatlarını azaltmış olup, 2004 yılında ortalamaya yaklaşmaktadırlar. Hemen hemen tüm nispi fiyatlarda yukarı doğru bir eğilim görünmektedir. Buna, düşük maliyetli perakendecilere doğru önemli ölçüde kayma neden olmaktadır.

Temizlik ürünleri farklı bir derecelendirmeye sahiptir. Açık pazarlar, 2001 krizinden sonra temizlik ürünlerinin nispi fiyatlarında keskin bir düşüş yaşamıştır. Carrefour ve peşin öde götür, 2004 yılındaki düşük fiyat liderleri olmuştur. Gima, Migros ve Tansaş, diğer

---

[26] Nispi fiyatları hesaplamada HTP verilerini kullanmaktayız. Veri bütünü, tahkikat kapsamındaki hemen hemen tüm çeyreklerde perakendecilerin çoğu tarafından satılmış ürünler için fiyat ve miktar verilerini içermektedir (1999:1-2004:3).

[27] McKinsey Küresel Enstitüsü tarafından yapılan yakın dönemdeki bir çalışma (2003), "geleneksel" (örneğin bakkallar) ve "modern" (hipermarketler, süpermarketler vb.) perakende formatları arasında üretkenlikte önemli farklılık miktarlarına işaret etmektedir. "Modern" perakendecilerin "geleneksel" perakendecilerden hemen hemen üç kat daha üretken oldukları tahmin edilmektedir ("üretkenlik", çalışılan saat başına katma değer olarak ölçülmektedir). Benzer şekilde, TÜİK verileri, "büyük" perakendecilerin "küçük" perakendecilere oranla 3-4 kat daha üretken olduğuna işaret etmektedir. Geleneksel ve modern perakendeciler arasında üretkenlikteki farklılık miktarının çok büyük olmasına karşın, perakende sektöründe maaş ödemelerinin cirodaki (satış geliri) payı sadece yaklaşık yüzde 2-5, katma değerin cirodaki payı ise yaklaşık yüzde 20 olduğu için, üretkenlikteki farklılık miktarlarının fiyatlar üzerindeki etkisi çok daha küçüktür. Bundan başka, geleneksel perakendeciler, vergi ve sosyal güvenlik ödemelerinden kaçınarak maliyetlerini bir ölçüde azaltmaktadır.

ürünlerin durumunda olduğu gibi, nispeten daha pahalı idi. Yerel süpermarketler, bakkal dükkanları ve BİM'deki fiyatlar ortalama değerler etrafında dalgalanma göstermiştir.

Fiyat kısıtlamalarından çıkarılabilecek iki sonuç mevcuttur: ilk olarak, fiyattaki farklılaşma önemsiz nitelikte değildir. 2004 yılında tüm ürünlerde (gıda, kişisel bakım ve temizlik ürünleri) yaklaşık yüzde 14-15 düzeyindedir. Perakende sektöründeki oldukça düşük kar marjları gözönüne alındığında, bu farklılıklar oldukça anlamlı görünmektedir. İkinci olarak, tüketiciler gıda ürünlerinde fiyata karşı bir hayli hassastır:[28] düşük fiyatlı perakendeciler, en önemlisi, yerel süpermarketler ve BİM (tüm tüketici kategorileri için) pazar paylarını artırmışken, bakkal dükkanları son beş yılda önemli pazar payı kaybetmiştir.

Perakende türleri arasında fiyatta oldukça anlamlı farklılık miktarları olduğu ve müşteriler sosyoekonomik statülerine bağlı farklı alışveriş özelliklerine sahip bulunduğu için, farklı müşteri gruplarının ödediği fiyatlar fark edebilecektir. Bu husus refah açısından kesinlikle önemlidir.

Farklı tüketici gruplarının ödediği nispi fiyatları şu şekilde hesaplamış bulunmaktayız:

$$RP_{ct} = \sum_{i \in I_c} p_{ict} q_{ict} \Big/ \sum_{i \in I_c} p_{it}^{*} q_{ict}$$

Burada, $RP_{ct,}$ c tüketici grubu tarafından ödenen nispi fiyat, p^{*}_{it} ise ortalama fiyattır:

$$p_{it}^{*} = \sum_{c \in C} p_{ict} q_{ict} \Big/ \sum_{c \in C} q_{ict}$$

Sosyoekonomik grupların ödediği nispi gıda fiyatlarında fark görünmemektedir. Muhtemelen en çok D grubunu vuran ekonomik krizden sonra 2001 yılında fiyatta farklılık miktarı genişlemiş, ancak o yıl dahi, farklılık miktarı yüzde 2'den az olarak kalmıştır. Yüksek refah seviyesindeki tüketicilerin (varsayımsal olarak AB grubunun) gıda için daha yüksek fiyatlar ödeyebiliyor olmasına ve D grubunun gıda fiyatlarına daha hassas olmasına karşın, daha önce de belirtildiği üzere, bakkal dükkânlarının nispeten daha pahalı olmaları ve D grubunun alışveriş için bakkal dükkânlarını tercih etmesi sebebiyle her iki grup tüketici de hemen hemen aynı fiyatı ödemektedir.

Kişisel bakım ve temizlik ürünleri için nispi fiyatların davranışı tamamen farklıdır. Sosyoekonomik gruplar arasında fiyatta farklılık miktarı 1999 ve 2000 yıllarında oldukça küçüktür (sadece birkaç yüzde puanı), ancak 2001 ekonomik krizinden sonra farklılaşma hızla artmış ve temizlik ürünlerinde hemen hemen yüzde 15'e ulaşmıştır. Fiyata karşı hassas olan daha yoksul tüketiciler (D grubu), ekonomik krizden sonra pahalı markaları, ucuz, markasız ürünlerle ikame etmişken (açık pazarlardaki düşük fiyatları hatırlayın), refah seviyesi yüksek tüketicilerin (AB grubu) daha pahalı, markalı ürünlere gücünün yetebildiği görünen bir husustur.

Ortalama fiyatların, perakende türleri ölçeğinde tutarlı ve önemli boyutta farkettiği tespitini yapmış bulunmaktayız. Bununla birlikte, fiyat farklılıkları doğrudan pazar gücünü ima etmemektedir. HTM piyasaları yerel olduğu için, zincir mağazalar farklı yerel piyasalarda farklı rekabet koşulları ile karşı karşıyadır. Bu nedenle, pazar gücüne sahip şirketler fiyatlarını yerel piyasalar ölçeğinde farklılaştırabilecektir. "Fiyat esnetme" adı verilen bu davranış pazar gücünün icrasının bir göstergesi olabilir.

[28] *Gıdanın toplam HTM harcamalarındaki payı yaklaşık yüzde 85'tir.*

Perakende türüne göre fiyatların standart sapmasının ağırlıklı ortalamasını şu şekilde hesaplamış bulunmaktayız:

$$PF_{jt} = \sum_{i \in I_j} w_{ijt} \delta_{ijt}$$

Burada, $PF_{jt,}$ t zamanında j perakendecisi tarafından gerçekleştirilen fiyat esnetmenin derecesi, $w_{ijt,}$ t zamanında i'ninci ürünün j perakendecisinin toplam satışındaki payı, $\delta_{ijt,}$ t dönemi süresince j perakendecisi için i'ninci ürün fiyatlarına ilişkin varyasyonun katsayısıdır. Böylelikle, PF değişkeni, perakende türlerine göre fiyat dağılımının (fiyat farklılaşması) derecesini göstermektedir.

Şekil 3a, gıda ürünlerinde fiyat esnetme konusundaki verileri göstermektedir. Tüm perakende türleri aynı eğilimi yaşamıştır: 2001 yılının ortalarına kadar ürün farklılaşma derecesinde hafif bir artışın ardından, 2001 yılının ikinci yarısında ve 2002 yılı süresince keskin bir iniş olmuştur. Fiyat farklılaşmasındaki düşüş 2003 ve 2004 yıllarında daha yavaş bir tempoda sürmüştür. PF endeksini üç aylık gözlemlerden yararlanarak hesaplamış olduğumuzdan, çeyrek içerisinde fiyatlardaki herhangi bir değişiklik, endeks değerini artıracaktır. Başka bir deyişle, PF değerlerindeki değişikliklerin genel şablonu, enflasyon oranlarındaki değişiklikleri yakından izlemektedir. Enflasyon oranı yüksek olduğunda, fiyat değişiklikleri daha sık/büyük olarak, daha yüksek bir PF değerine yol açacaktır.

PF değerlerinin daha yakından analizi, geleneksel HTM satış yerlerinin, açık pazarların ve bakkal dükkanlarının, tüm zincir mağazalardan daha yüksek fiyat farklılaşmasına sahip olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Yerel süpermarketler ve peşin öde götür formatındaki mağazalar da fiyat farklılaşmasında yüksek değerlere sahiptir. Tüm zincir mağazalar dönem süresince çok daha düşük değerlere sahip bulunmaktadır. PF değerleri bakımından, zincir mağazalara ilişkin kalıcı herhangi bir sıralama mevcut değildir. Bu da, ya zincir mağazaların daha istikrarlı fiyatları olduğunu ya da fiyatlarını, mağazaları ölçeğinde çok farklılaştırmadıklarını göstermektedir. Fiyatlar açık pazarlar, bakkal dükkanları ve yerel süpermarketler ölçeğinde daha çok farklılık göstermektedir. En düşük PF değerleri, esas olarak, fiyatları genellikle ulusal/bölgesel düzeyde saptanan kalemler (tütün ürünleri, içecekler vb.) satan kuru yemişçiler ve büfeler arasında tespit edilmektedir.[29] Böylece, bu dükkanlar için fiyat farklılaşmasına çok olanak yoktur.

Kişisel bakım ürünlerinde farklı bir şablon ortaya çıkmaktadır. Bakkal dükkanları, yerel süpermarketler ve peşin öde götür formatındaki mağazalar kişisel bakım ürünleri için daha yüksek PF puanlarına sahiptir, ancak pazar liderleri olan Migros ve Şok gibi bazı zincirlerde de 2004 yılında oldukça yüksek PF değerleri gözlenmektedir. Bu zincir

[29] Devlet tekel şirketi TEKEL, alkollü içecekler ve tütün ürünleri piyasalarında kanunen tekelci konuma sahip olagelmiştir. Piyasa aşamalı olarak rekabete açılmış ve 2002 yılında bir düzenleme kurumu tesis edilmiştir. Bundan başka, TEKEL'in alkollü içecekler birimi 2003 yılında özelleştirilmiştir. Kanun, Tütün ve Alkollü İçecekler Kurulu'na, üretimi, satışı veya ithalatı belli bir eşik düzeyinin (eşik düzeyi yılda 1 milyon litre idi ve gelecek beş yıl içerisinde Kurul tarafından aşamalı olarak azaltılabilirdi) altında olan firmalar için fiyatlar saptama hakkı tanımaktadır. Kapasitesi eşik düzeyinden yüksek olan büyük firmalar kendi fiyatlarını saptamada serbesttir. Tütün ürünleri piyasasında benzer kısıtlamalar mevcuttur. Marka başına en az 2 milyar sigara veya 15 ton başka tütün ürünleri üretme yıllık kapasitesine sahip firmalar o markayı serbestçe ithal edebilir, fiyatlandırabilir, dağıtabilir ve satabilir, küçük ithalatçılar için fiyat ve pazarlama ilkeleri Kurul tarafından belirlenmektedir. 2004 yılında TEKEL'in tütün birimini özelleştirmeye yönelik ilk girişim başarısız idi. Tütün ürünleri piyasası oldukça yoğunlaşmıştır. Piyasanın yarısını paylaşan üç çokuluslu firma mevcuttur (Philip Morris Sabancı (PMSA), JTI ve British American Tobacco) (diğer yarısına TEKEL hizmet vermektedir). 2003 yılında Türkiye'de sırasıyla PMSA ve JTI 6. ve 23. en büyük özel firmalar (ciro bakımından) idi.

mağazalarda, geleneksel satış noktalarındakiler kadar yüksek fiyat esnetme mevcut görünmektedir.

Bir dizi zincir mağaza için yeterli sayıda gözlem olmadığından, temizlik ürünlerine yönelik PF değerleri küçük bir örneklem için hesaplanmıştır. Diğer ürün gruplarında olduğu gibi, geleneksel perakendeciler (açık pazarlar ve bakkal dükkanları), yerel süpermarketler ve peşin öde götür formatındaki mağazalar, ana zincir mağazalara göre daha yüksek fiyat farklılaşmasına sahiptir.

Fiyat esnetme konusundaki veriler, farklı mağazalar ölçeğinde ürün fiyatlarında bazı farklılıklar olduğuna işaret etmektedir. Bu farklılıklar, ortak mülkiyete sahip olmayan geleneksel satış yerleri ve yerel süpermarketler arasında daha yüksektir. O nedenle, yerel koşullar bu perakendeciler için daha önemli görünmektedir. Zincir mağaza olması halinde, özellikle kişisel bakım ürünlerinde olmak üzere, bir ölçüde fiyat esnetme mevcut görünmektedir.

Fiyatlar konusundaki veriler, perakendecilerin davranışları hakkında bazı bilgiler vermektedir. Bu nedenle, fiyatlandırma davranışıyla ilgili daha fazla bilgi almak için, temsili araştırma, satış fiyatlarını nelerin belirlediği ve firmaların fiyat esnetmeyi nasıl uyguladığı konusunda sorular içermiştir.

Temsili araştırmamıza katılan perakendeciler, girdi maliyetlerinin satış fiyatları üzerinde güçlü bir etkisi olduğunu telkin etmektedir (Tablo 12). Hemen hemen tüm perakendeciler, girdi maliyetlerinin satış fiyatları üzerindeki etkisini "güçlü" olarak düşünmektedir. Satış fiyatını belirleyen ikinci en önemli unsur, diğer perakendecilerin fiyatlarıdır (cevap verenlerin yarısı, diğer perakendecilerin fiyatlarının, kendi fiyatları üzerinde "güçlü" bir etkisi olduğunu düşünmektedir). Fiyatlandırma kararlarında, büyük perakendeciler ürünlerine olan talebi, küçük perakendeciler ise stoklarını dikkate almaktadır. Bu bulgular, perakendecilerin fiyatlarını saptamada bir derece esnekliğe, yani bir ölçüde pazar gücüne sahip olabileceğini göstermektedir. HTM tedarikçilerinin fiyatları, yani perakendeciler için girdi fiyatları, büyük ölçüde girdi koşulları, ürün üzerindeki etiket (özel etiket) ve ödeme koşullarıyla belirlenmektedir. Bundan başka, fiyatlandırma kararları açısından, küçük ve büyük tedarikçiler arasında anlamlı herhangi bir fark mevcut değildir.

Perakendeciler (ve bir ölçüde tedarikçiler) rakiplerinin fiyatlarıyla ilgili olduklarından, rakiplerin fiyatlarını düzenli olarak izleyip izlemediklerini sorduk. Bütün büyük perakendeciler ve küçük ila orta büyüklükteki perakendecilerin hemen hemen tümü (yaklaşık yüzde 90), diğer perakendecilerin fiyatlarını düzenli olarak izlediklerini söylediler. Tedarikçilerin de perakendecilerin fiyatlarını izleme olasılığı da bir diğer ilgi çekici noktadır. (yüzde 85).

Perakendecilerin yarısı, fiyatlarını mağazaları ölçeğinde farklılaştırdıklarını kabul etmektedir (Tablo 13).[30] Bundan başka, fiyat esneten firmaların payında büyüklüğe göre monotonik bir artış bulunmaktadır. Küçük perakendecilerin sadece yüzde 33'ünün fiyat esnetmesi uyguladığını söylemesine karşın, rasyo, orta büyüklükteki perakendeciler için yüzde 53'e, büyük perakendeciler için ise yüzde 75'e çıkmaktadır. Fiyat farklılaştıran firmaların oranı, HTM tedarik eden sanayilerde çok daha yüksektir (yüzde 68). Böylelikle,

[30] Bu tabloda (ve devamındaki tablolarda), firmaların orantıları hakkındaki veriler verilmektedir. Örneğin, Tablo 13'te ilk sıra, ilk sütundaki sayı, soruya cevap veren küçük perakendecilerin yüzde 33'ünün fiyatta esnetme uyguladığına (yani, mağazalar ölçeğinde fiyatları farklılaştırdığına) işaret etmektedir. Tablodaki "n", o belirli soruya cevap vermiş firmaların sayısına işaret etmektedir (madde cevap oranı).

geleneksel perakendeciler ve yerel süpermarketlerde gözlemlenen fiyat esnetmeye, bir ölçüde pazar gücüne sahip tedarikçilerin fiyat farklılaştırması neden olabilecektir.

Fiyat esnetmeye ek olarak, promosyonlar aracılığıyla fiyat indirme, perakende sektöründe yaygın şekilde benimsenen bir stratejidir. Tüm perakende firmalarının yarısı, her zaman promosyonlar uyguladıklarını belirtmekte olup, geriye kalan firmaların çoğunun en az ayda bir kez promosyonları olmaktadır. Fiyat değişiklikleri de sıklıkla yapılmaktadır (en az ayda bir kez). Küçük perakendeciler ya fiyatlarda daha sık ayarlama yapmakta ya da devlete bağımlı fiyatlandırma politikaları benimsemektedir (girdi maliyetlerindeki değişikliklere tepki olarak fiyatları değiştirmektedir). Bu bulgular, fiyatların büyük zincir mağazalardaki istikrarı konusunda vardığımız sonucu desteklemektedir.

Maliyete yakın veya maliyet altı satış, bazı perakendecilerin, tüketicilerin dikkatini çekmek için kullandıkları bir uygulamadır. Mülakatlarımızdaki bazı perakende şirketleri, bunun bazı büyük perakendeciler tarafından rekabete aykırı bir uygulama olarak kullanıldığını belirtmiştir. Perakende sektöründe maliyete yakın veya maliyet altı satışın ölçüsünü değerlendirmek amacıyla, perakendecilere, kendi mağazalarında ve genel anlamda sektörde maliyet altı satışın sıklığını sorduk. Aynı soru, HTM tedarikçilerine de sorulmuştur.

Maliyet altı satışın oldukça yaygın olduğu görülmektedir: perakendecilerin yarısından fazlası en az ayda bir kez maliyete yakın ya da maliyet altı satış yapmıştır (Tablo 14). Ancak önceki beklentilerimizin aksine bu, büyük perakendecilerden ziyade küçük perakendeciler tarafından daha sık uygulanmaktadır. Neredeyse tüm perakendeciler (% 90 civarında) diğer perakendecilerin en az ayda bir kez maliyet altı satış yaptığına inanmaktadır. Bu bulgular, bu uygulamanın çok yaygın olduğunu ancak tüm perakendeciler tarafından rakipleri elemek amacıyla kullanılmadığını göstermektedir. İlginçtir ki, perakendecilerin maliyet altı satış yaptığını düşünen tedarikçilerin oranı, aynı şekilde düşünen perakendecilerden daha azdır.

Firmaların çoğu (tedarikçilerin ve perakendecilerin yaklaşık % 90'ı) maliyet altı satışın haksız rekabet oluşturduğunu düşünmektedir ancak bunların büyük bir bölümü (perakendecilerin % 74'ü ve tedarikçilerin % 84'ü) bunun sistematik olarak kullanılamayacağını öne sürmektedir (Tablo 15). Firmaların küçük bir kısmı (yaklaşık % 30), maliyet altı satışın rakipleri pazardan çıkarmak ve/veya pazarı daha rekabetçi hale getirmek için kullanıldığını iddia etmektedir. Perakendecilerin yarısına göre maliyet altı satış, pazarlama yöntemi olarak kullanılmaktadır. Ancak bu uygulama tedarikçiler için zararlı gibi görünmektedir (perakendecilerin % 64'ü, tedarikçilerin % 83'ü), bunun nedeni büyük olasılıkla tedarikçilerin bazı durumlarda daha düşük fiyatları kabul etmek zorunda kalmalarıdır.

Tedarikçi-perakendeci ilişkisi, perakende sektöründeki rekabet dinamikleri ile ilgili çalışmalarda tartışmalı bir konudur. Tedarikçi-perakendeci ilişkilerinde iki tür çarpıklık olabilecektir. İlk olarak tedarikçiler, pazar güçleri olduğu takdirde, çeşitli kısıtlamalar (örneğin münhasırlık anlaşmaları) veya üretim ve pazarlama maliyetleriyle ilgili olmayan indirimler sağlamak (raf alanı, ürün yelpazesi, vs.) yoluyla diğer tedarikçilerin girişini engellemeye çalışabilirler. İkinci olarak, perakendeciler, pazar güçleri olduğu takdirde, tedarikçilere maliyetle ilgili olmayan çeşitli ücretler (listeleme ücreti, raf ücreti, vs.) uygulayabilirler.

Tedarikçi-perakendeci ilişkilerini incelemek için önce tedarikçilerin ve perakendecilerin kullandığı tedarik ve dağıtım kanalları hakkında bilgi edindik. Örneğimizdeki ortalama bir perakendeci 500 tedarikçiden ürün almaktadır (Tablo 16).

Perakendecinin büyüklüğüyle tedarikçi sayısı arasında pozitif bir ilişki vardır: küçük bir perakendeci 180 tedarikçiden satın alırken orta büyüklükteki bir perakendeciye 400 tedarikçi hizmet vermektedir. Büyük bir perakendecinin iş yaptığı tedarikçi sayısı 1250'ye ulaşmaktadır (büyüklük kategorileri için medyan değerleri). Bu veriler perakende büyüklüğüne göre satılan ürünlerin sayısıyla tutarlıdır. Ayrıca, küçük tedarikçiler geniş ürün yelpazesiyle satış yapan tedarikçilerden satın almayı tercih etmektedir. Küçük perakendeciler her bir tedarikçiden yaklaşık 50 ürün, orta büyüklükteki perakendeciler 30 ürün ve büyük perakendeciler 20 ürün almaktadır.

Büyük perakendecilerin çoğu (% 60) satın aldıkları büyük miktarlar sayesinde ürünleri tedarikçilerden doğrudan satın alırlar. Ancak küçük ve orta büyüklükteki perakendeciler yalnızca distribütörlere bağlıdır (yaklaşık % 55). Perakendecilerin küçük bir bölümü (yalnızca % 20) ürünlerini toptancılar yoluyla almaktadır. Toptancıların payları küçük gibi görünmektedir. [31]

Tedarikçiler ele alındığında, tedarikçilerin çoğu ürünlerini tedarik etmek için distribütörleri kullanmaktadır. Büyük tedarikçiler, küçük ve orta büyüklükteki tedarikçilerden daha fazla distribütör/toptancı kullanmaktadır. Ürünlerini toptancılar yoluyla satan tedarikçilerin payı azdır (% 21). Tedarikçilerin geriye kalan kısmı (% 26) ürünlerini perakendecilere doğrudan satmaktadır.

Tedarikçi-perakendeci ilişkisinde ikili bir yapı vardır. İlk olarak, büyük perakendecilerle büyük tedarikçiler arasında bir ilişki vardır. İkincisi küçük perakendecilerle distribütörler arasındaki ilişkidir. Büyük perakendeciler, belirli HTM sanayilerinde pazar gücüne sahip olan büyük tedarikçiler için karşı bir güç olabilmektedir (Dobson *et al*., 2001). Ayrıca ulusal düzeyde tedarik fiyatlarını belirlerler ve fiyat esnetmede gözlemlendiği gibi bölgesel/yerel fiyatları düşürürler (Şekil 3a-3d). Küçük perakendeciler distribütörlerin yaptığı kısıtlayıcı dikey anlaşmalara maruz kalabilirler ve bölgesel faktörlerin etkilerine açık olabilirler.

Tablo 17 tedarikçi-perakendeci ilişkileriyle ilgili verileri özetlemektedir. Küçük ve büyük perakendecilerin uygulamaları arasında önemli bir fark bulunmamıştır.[32] Perakendeciler tedarikçilerin promosyon masraflarını sık sık paylaştıklarını yani promosyonları ödediklerini (reklam eki ücretleri, vs.) iddia etmektedir. Slot (yer) ayırtma/konum ücretleri (gondol, "palet", vs. raf konumuna bağlı ücretler) daha seyrek olarak ödenmektedir. Listeleme ücreti (ilk listeleme için verilen ücret) "bazen" uygulanmaktadır ve raf ücreti (listelemenin süresi için ödenen ücret) yaygın değildir. Ancak tüm tedarikçiler, büyüklüğüne bakılmaksızın, promosyon, raf ve listeleme ücretlerinin perakendeciler tarafından sıklıkla alındığını iddia etmektedir. Bu fiyatların alınması, genellikle işin yürütülmesinin bir parçası olarak kabul ediliyor gibi görünmektedir. Bu uygulamalar, yeni tedarikçilerin pazara girmesini zorlaştırabilecektir.

Tedarik koşulları bakımından, tedarikçiler neredeyse her zaman iade malları geri almak zorunda kalmaktadır. Ayrıca, büyük perakendeciler tedarikçilerden paketleme yapmalarını sık sık istemektedir (küçük perakendecilerin genellikle böyle bir koşulu uygulama güçleri yoktur) ve perakendecilerin bu tür istekleriyle küçük tedarikçiler, büyük tedarikçilere göre daha sık karşılaşmaktadır.

---

[31] Perakendeci örneklemimizin sektör ortalamasından çok daha geniş oluğunu hatırlayınız.

[32] Yalnızca bir istisna vardır. Tedarikçiler tarafından ürünlerin paketlenmesi küçük perakendecilere göre büyük perakendeciler arasında daha sık görülmektedir.

Perakendeciler ve tedarikçiler tarafından uygulanabilecek iki olası sorunlu uygulama vardır: tedarikçilere yönelik münhasırlık kısıtlamaları (tedarikçileri başka perakendecilere satış yapmamaya zorlama) ve tedarikçiler tarafından fiyat tespiti. Perakendeciler ve tedarikçiler, tedarikçilere yönelik münhasırlık kısıtlamalarının nadiren uygulandığını ve fiyat tespitinin "bazen" görüldüğünü kabul etmektedir.

Tedarikçilerin uyguladığı indirimler bakımından en sık görülen türler, miktara (hacme) bağlı iskonto ve peşin ödeme iskontosudur. Bu tür indirimler tedarik maliyetiyle yakından ilgilidir. Daha önce belirtildiği gibi, tedarikçiler perakendecilerin yaptığı promosyonları desteklemek için indirim yapmaktadır. Rekabete aykırı olası uygulamalar, ürün yelpazesine, raf alanına bağlı indirimler ve münhasırlık kısıtlamaları (perakendecinin rakip tedarikçinin mallarını satmamaya zorlanması) daha seyrek görülmektedir. Bu kısıtlamalar, hakim durumdaki tedarikçiler tarafından uygulandığında yeni tedarikçiler için pazara giriş engelleri yaratabilir.

Tedarikçiler tarafından yapılan fiyat ayrımcılığının (örneğin yukarıda belirtilen indirimler yoluyla) derecesini ölçmek için perakendecilere diğer perakendecilerle aynı fiyatları ödeyip ödemediklerini sorduk. Perakendecilerin çoğu (% 68) fiyatlarda fark olmadığını, % 23'ü daha az fiyat ödediklerini ve yalnızca % 9'u daha fazla fiyat ödediklerini iddia etti. Bir tedarikçinin aynı ürünü diğer perakendecilere daha düşük fiyatla sattığını fark ettiklerinde ne yapacakları sorulduğunda, perakendecilerin yarısı tedarikçiden (fiyat farkını karşılamak için) geriye dönük indirimler alabileceklerini belirtti.

Örneklemimizde, tedarikçi firmalara sahip olan bir şirketler grubuna üye olan 10 adet (4'ü orta büyüklükteki ve 6'sı büyük) perakendeci vardır. Aynı gruptaki tedarikçilerle ilişkileri sorulduğunda 6 perakendeci (4'ü orta büyüklükteki) kardeş tedarikçileri için raf alanına tercihli erişim sağladıklarını ve 5 perakendeci (4'ü orta büyüklükteki) daha düşük fiyatlar ve/veya daha iyi ödeme koşulları elde ettiklerini söyledi. Örnek tedarikçiler arasında 4 tedarikçinin (2'si orta büyüklükteki) kardeş perakendecileri vardır. 3 (2'si orta büyüklükteki) tedarikçi kardeş perakendecilerde raf alanına tercihli erişimleri olduğunu ve daha düşük fiyatlar ve/veya daha iyi ödeme koşulları sunduklarını belirtmiştir. Dikey ilişkili perakendeci/tedarikçi sayısı az olmasına rağmen bu bulgular, perakendecilerin (ve tedarikçilerin) kardeş şirketlerine iltimas etme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu uygulama, dikey ilişkili şirketlerden birisi pazarda hakim durumdaysa rekabet politikası için bir endişe oluşturabileceğini göstermektedir. Ancak örneklemimizde, büyük şirketlerin değil de orta büyüklükteki şirketlerin kardeş şirketleriyle öncelikli ilişkiler kurmaya daha güçlü eğilimleri olduğu görülmektedir.[33] Başka bir deyişle, dikey ilişkili tedarikçiler ve perakendeciler arasındaki ilişkinin, en azından şu an için, perakende sektöründe rekabet koşullarını bozması muhtemel değildir.

Özel markalı ürünlerin pazar payı giderek artmaktadır ve bunlar pazardaki rekabet koşullarını değiştirmiştir (özel markalı ürünlerin rekabetle ilgili etkileri için bakınız Cotterill, Putsis Jr. ve Dhar, 2000; Morton ve Zettelmeyer, 2004; Sayman ve Raju, 2004; Steiner, 2004). Toplam satışlarda özel markalı ürünlerin payı oldukça yüksektir (bütün ürün kategorilerindeki aritmetik ortalama yaklaşık % 30). Temizlik ürünleri, paketli gıda ürünleri, süt ürünleri ve kâğıt ürünlerinin özel markalı ürün payları daha yüksektir. Büyük perakendecilerin bu kategorilerdeki özel markalı ürün satışları biraz daha yüksektir. Ayrıca,

[33] *Bir şirketler grubuna ait olan büyük bir perakendecinin satış müdürü mülakatta grup içinde kâr merkezi olarak bağımsız bir şekilde çalıştıkları için kardeş tedarik şirketleriyle özel anlaşmaları olmadığını iddia etmiştir.*

perakendeciler, özellikle büyük perakendeciler, önümüzdeki üç yılda özel markalı ürünlerin payının bütün ürün kategorilerinde artacağına inanmaktadır.

Tedarikçilerin büyük bölümü özel markalı üretim yapıyor gibi görünmektedir. Temizlik ürünleri üreten firmaların neredeyse tamamı perakendeciler için özel markalı ürünler üretirken yiyecek ve içecek kategorilerinde özel markalı ürün üreten tedarikçilerin oranı yaklaşık % 40-50'dir. Toplam ciroda özel markalı ürünlerin payı yaklaşık %16'dır: temizlik ürünlerinde çok yüksek (% 43) ve yiyecek ürünlerinde düşüktür (% 6). Özel markalı ürünlerin küçük firmaların cirosundaki payı daha yüksektir (% 33). Özel markalı ürünler orta büyüklükteki perakendecilerin cirosunda % 10 oranında ve büyük perakendecilerin cirosunda yalnızca % 3 oranında yer almaktadır. Ürünlerini ulusal ve iyi bilinen bir marka altında pazarlayan büyük tedarikçiler özel marka üretimine düşük oranda katılmaktadırlar.

Tedarikçiler ve perakendeciler özel markalı ürünlerin daha düşük kalitede olduğuna inanmaktadır (Tablo 18). Kısmen bu nedenden ötürü, özel markalı ürünlerin üretim maliyetinin daha düşük olduğu düşünülür. Perakendecilerin ve tedarikçilerin büyük çoğunluğu bu ürünlerin ulusal markalardan daha ucuz olduğunu kabul etmektedir. Özel markalı ürünlerin daha ucuz olduğuna inanan tedarikçilerin sayısı, üretim maliyetlerinin daha düşük olduğuna inanan tedarikçilerden daha fazladır. Bu nedenle ulusal markaların ün bakımından değeri yüksek gibi görünmektedir.

5. Gelecek

Organize perakende pazarı (yerel süpermarketler ve zincir mağazalar) geleneksel perakende formatları pahasına (manavlar ve açık pazarlar) hızla gelişmektedir. Tabii ki organize perakendeciler, işletmelerini geliştirirken bazı sorunlarla karşılaşmaktadır. Öncelikle, (yüksek) vergi oranlarının, gelişimlerini kısıtladığını iddia etmektedirler (Tablo 19). Bu, küçük ve orta büyüklükteki perakendeciler tarafından bahsedilen en önemli engeldir. Vergilere ek olarak yer/depo olanakları ve kayıt dışı firmalarla rekabet de, organize perakende sektörünün daha fazla gelişmesi için önemli engeller oluşturmaktadır. Türkiye'de kentsel bölgeler, iyi tasarlanmış bir şehir planlamasını düzgün bir şekilde uygulamaksızın gelişiyor gibi görünmektedir. Perakendecilik sektörünü en olumsuz şekilde etkileyen bu durumdur. Şehir merkezlerinde büyük bir depo için uygun gayrimenkul bulmak oldukça zor olduğundan, şehir merkezlerindeki uygun yerler/alanlar için kiralar ve ücretler engelleyici düzeylere ulaşabilmektedir. Bu durumu aşmak için büyük ölçekli perakendeciler merkezi alanlarda bulunan süpermarketleri devralmayı tercih etmektedirler. Uygun yerlerin olmayışı, süpermarketler ve büyük zincirler için pazara giriş konusunda önemli bir engel teşkil etmektedir ve bunların hızlı bir şekilde yayılmasını engellemektedir.

Küçük ve orta büyüklükteki perakendeciler büyük zincir mağazalarla rekabetin dikkate değer bir engel olduğunu düşünmektedir. Düzenlemeler, makroekonomik belirsizlik, mali ve ulaşıma ilişkin imkanları finanse etmenin maliyeti yalnızca kısmen önemlidir. İlginçtir ki tüketici talebi, perakendecilerin gelişimini etkileyen faktörler arasında en az öneme sahip olanlardan biridir. Bu çok çarpıcı bir bulgudur; çünkü kapasite kullanımıyla ilgili TÜİK anketinin sonuçları, sürekli olarak, Türkiye'de üretim sanayilerindeki üretim kapasitesinin yetersiz kullanılmasının en önemli nedeninin (yurt içi) talep eksikliği olduğunu göstermektedir.

Rekabetçiliği belirleyen perakendecilik özellikleri, hangi perakende formatlarının ileride gelişeceğine dair ipucu sağlamaktadır. Bütün perakendeciler, büyük ve küçük, perakende sektöründe rekabetçiliği belirleyen en önemli etkenin mağazaların yeri olduğunu

söylemiştir (Tablo 20). Bunu kaliteyle ilgili etkenler (ürün kalitesi, ürün yelpazesi/çeşitliliği ve perakendecinin markası/ünü) ve fiyatlar (promosyonlar, tüketicilere yakınlık ve fiyatlar) takip etmektedir. Perakendeci tarafından sunulan diğer servisler (park yeri, paketleme, mağazanın görünüşü ve müşteri sadakat kartı) kalite ve fiyatlardan daha az önemlidir. Ürün markası da kısmen önemli etkenler arasındadır. Bu etkenleri göz önünde bulundurarak, perakendeciler (ve tedarikçiler de) hipermarketlerin, süpermarketlerin ve indirim marketlerinin önümüzdeki on yılda pazar paylarını artıracaklarına inanmaktadır. Bazı tedarikçiler (bütün tedarikçilerin % 20'si) peşin öde götür marketleri ve benzin istasyonlarındaki marketlerin de pazar paylarını artıracağını tahmin etmektedir. Neredeyse hiçbir firma bakkalların, açık pazarların ve uzmanlaşmış marketlerin (kasaplar, manavlar, vs.) pazar paylarını artırabileceğine inanmamaktadır. Bu tahminlere uygun olarak, temsili araştırmaya katılan bütün büyük perakendeciler önümüzdeki üç yıl içinde yeni mağazalar açmayı planlamaktadır. 17 orta büyüklükteki perakendeciden 3'ü ve 14 küçük perakendeciden 4'ü mağaza sayısında bir artış öngörmemektedir. Hiçbir perakendeci şu anda işlettiği mağazaların sayısında azalma tahmin etmemektedir. Küçük perakendecilerden biri önümüzdeki üç yıl içinde pazardan çekilmeyi planladığını belirtmiştir.

Neredeyse bütün perakendeciler ve tedarikçiler (firmaların yaklaşık % 90'ı) önümüzdeki on yılda yabancı perakendecilerin pazar payının artmasını beklemektedir (Tablo 21). Yabancıların varlığında artış bekleyen küçük perakendecilerin oranı biraz daha azdır (% 75). Perakende pazarına yabancıların gireceğini tahmin eden firmalar, yabancıların pazara girmesi sonucunda perakende fiyatlarının bir dereceye kadar düşeceğine ve ürün kalitesinin ve çeşitliliğinin büyük ölçüde artacağına inanmaktadır. Perakendeciler, özellikle de küçük perakendeciler, yabancıların pazara girmesinin yerli tedarikçilerin üretimi üzerindeki etkisiyle ilgili olarak şüpheli yaklaşmaktadırlar, ancak tedarikçiler, özelikle de küçük tedarikçiler, yabancıların pazara girmesi sonucunda yerli tedarikçilerin üretiminin artabileceği konusunda umutlulardır.

Bu çalışmanın ikinci bölümünde belirtildiği gibi, Türkiye'de perakende sektörünü düzenleyen özel bir kanun yoktur. Geçen yıl hazırlanan taslak kanun birtakım konular üzerinde yoğun bir tartışma başlatmıştır. Neredeyse bütün perakendecilerin ve tedarikçilerin, perakende pazarını düzenleyen bir kanun çıkarılmasından yana olduğu açıktır (Tablo 22). Perakendecilerin çoğu (% 67) ve neredeyse tüm tedarikçiler (% 90) kanunun maliyet altı satışa kısıtlamalar getirmesi gerektiği düşüncesini desteklemektedir. Tedarikçilerin bu konudaki tutumu, maliyet altı satışların zararlı olduğu düşüncesiyle tutarlıdır. Tedarikçiler ayrıca ödeme koşulları ve münhasırlık anlaşmalarıyla ilgili kısıtlanmalardan yanadır; öte yandan küçük ve orta büyüklükteki perakendeciler tarafsızdır ve büyük perakendeciler bu kısıtlamalara az da olsa karşı çıkmaktadır. Perakendeciler, özellikle de büyük perakendeciler, promosyonlarla ilgili kısıtlamalara karşıyken tedarikçiler bir bakıma bu kısıtlamalardan yanadır. Genel anlamda, tedarikçiler, perakendecilerin, piyasadaki çok sert rekabetin maliyetlerini kendi omuzlarına taşıyabileceğinden endişeli görünmektedir.

Perakendecilerin özel markalı ürün satmalarıyla ilgili kısıtlamalar getirilmesi, (örneğin % 20 tavanı) tedarikçiler ve perakendeciler ile büyük ve küçük firmaların fikir ayrılığına düştüğü çekişmeli bir konudur. Daha fazla özel markalı ürün satarak pazarda edindikleri ünden yararlanan büyük perakendeciler özel markalı ürünlerle ilgili kısıtlamalara karşıdır. Öte yandan özel markaları kendi ulusal markalarına karşı bir tehdit olarak gören orta büyüklükteki ve büyük tedarikçiler bu kısıtlamalardan yanadır. Bu tür özel markalı ürünlerden yararlanmayan küçük ve orta büyüklükteki perakendeciler bir ölçüde bu kısıtlamalardan yanadır ve durumları özel markalı üretime göre değişmeyen küçük tedarikçiler tarafsızdır.

Özel markalı ürünler, marka adı avantajlarını büyük perakendeciler lehine çevirebilecek bir araç gibi görünmektedir.

6. Rekabet Politikasının Konuları

Perakende ve tedarik sektöründeki firmaların davranışları, tüketiciler üzerinde doğrudan etkili olduğu için büyük ölçüde dikkat çekmiştir. 1998–2003 yılları arasındaki dönemde Rekabet Kurumu'na perakendecilerle ilgili 23 şikayet gelmiştir. Bu şikayetlerin büyük çoğunluğu maliyet altı satışlar ve ayrımcı uygulamalarla ilgilidir.

Maliyet altı satışlarla ilgili şikayetlerin ortak özelliği, hipermarketlerin, ürünlerini küçük perakendecileri pazarın dışına itebilecek kadar düşük fiyatlarla sattıkları iddiasıdır. Rekabet Kanunu'na göre maliyet altı satışlar veya oldukça düşük fiyatlar, ilgili teşebbüs ilgili pazarda hakim durumda olduğu takdirde kanunun ihlali olarak addedilir. Kanun, hakim durumu "belirli bir pazarda bir ya da daha fazla teşebbüs tarafından yararlanılan, bu teşebbüslerin üretim ya da dağıtım miktarı, fiyat ve arz gibi ekonomik parametreleri belirlemede rakiplerinden ve alıcılardan bağımsız olarak hareket etme gücü veren herhangi bir durum" olarak tanımlanmaktadır. Rekabet Kurulu ilgili pazardaki düşük yoğunlaşma oranları, düşük pazara giriş engelleri ve dinamik pazar koşulları dolayısıyla herhangi bir hipermarketin hakim durumda bulunmasının muhtemel olmadığını savunarak maliyet altı satışlarla ilgili bütün şikayetleri kapsam dışı olarak reddetmiştir.

Rekabet Kurulu'na getirilen belli başlı diğer şikayetler, tedarikçilerin küçük perakendecilere karşı büyük perakendeciler lehine yaptığı ayrımcı uygulamalarla ilgilidir. Şikayetler genellikle küçük perakendeciler tarafından veya Bakkallar Federasyonu Odası tarafından yapılmıştır. Tedarikçilerin ürünleri büyük perakendecilere daha olumlu koşullarda sattıklarını iddia etmişlerdir. Rekabet Kurulu bu şikayetlerin neredeyse tümünü kapsam dışı kabul etmiştir çünkü boyutlarındaki, satın alınan ürünlerin hacimlerindeki, ürün çeşitliliğindeki, vs. farklardan dolayı küçük ve büyük perakendecilerin eşit konumda olmadığına karar vermiştir.

Rekabet Kanunu'nun ihlal edildiği iki durum vardır. Rekabet Kurulu, İstanbul Gıda Toptancıları Derneği (İGTOD) tarafından getirilen vakada bazı büyük gıda tedarikçilerinin (Benckiser, Sezginler, Ülker, Besler, Eczacıbaşı Procter & Gamble, Marsa Kraft Jacobs Suchard, Unilever ve LeverElida) distribütörlerine satış kısıtlamaları uygulayarak kanunu ihlal ettiği kararını vermiştir. Benzer şekilde, başka bir gıda tedarikçisinin (Frito-Lay) perakendecilere münhasırlık kısıtlamaları uygulayarak pazar gücünü kötüye kullandığına karar verilmiştir.[34]

1998'den beri perakende ticaretinde Rekabet Kurulu'na getirilen beş birleşme vakası olmuştur. İlk vakada, Metro ve Migros ortak girişimi (1998), Kurul koşullu izin vermiştir ancak girişim daha sonra oluşturulmamıştır. Diğer vakalarda, Doğuş Holding-Tansaş (1999),

[34] *Frito-Lay Türkiye'deki tuzlu çerez pazarında hakim durumdaki firmadır (en büyük iki şirket pazarın yaklaşık % 98'ini kontrol etmektedir). Frito-Lay'in 1998-2003 yılları arasında son satış noktalarında, özellikle geleneksel perakendecilerde, münhasır satış ağı kurmaya çalıştığı ortaya çıkmıştır. Satış anlaşmaları perakendecinin diğer markaları satamayacağını açıkça belirtmektedir. Ayrıca Frito-Lay münhasırlığı sağlamak amacıyla özel promosyonlar (ödüller, hediyeler, indirimler, ikramiyeler, vs) uygulamıştır. Frito-Lay'in satış personeli haftada bir veya iki kez perakendecileri ziyaret ettiği için münhasırlık anlaşmalarını uygulayabilmiştir. İncelemeden sonra Rekabet Kurulu Frito-Lay ile perakendeciler (son satış noktaları) arasında yapılan dikey anlaşmalardaki rekabet etmeme (münhasırlık) klozu için verilen muafiyeti geri almaya karar vermiştir çünkü muafiyet ekonomik yarar veya etkinlik kazanımları sağlamamıştır ve giriş engeli olarak etki göstermiştir.*

Carrefour-Continent (2000), Tesco-Kipa (2003) ve Carrefour-Gima/Endi (2005) vakalarında, Kurul birleşmelere koşulsuz olarak izin vermiştir.

Daha önce belirtildiği gibi, Türkiye'de büyük perakendecilerin kurulmasıyla ilgili özel bir mevzuat yoktur. Bu amaçla bir kanun çıkarmak için çeşitli girişimlerde bulunulmuştur ve son yıllarda Rekabet Kurulu'na üç taslak kanun getirilmiştir. Bu kanunlar arasında farklılıklar olsa da ortak amaç büyük mağazaları "şehir dışında" yerleşmeye zorlayarak küçük perakendecilere (bakkallar, manavlar, vs) yardım etmekti.

2001 yılında hazırlanan ilk taslak kanun, 250 m^2'den fazla satış alanına sahip mağazaların tesisinin, Belediye, Ticaret Odası, Rekabet Kurulu ve tüketici birliklerinden oluşan Heyet'ten elde edilen izne tabi olarak düzenlenmesini amaçlamıştır. Heyet yer (şehir merkezine uzaklık), ilgili şehirdeki arz ve talep koşulları ve küçük perakendecilerin rekabet edebilirliğini göz önünde bulundurarak karar verecektir. Aynı prosedür şehir merkezinden 5 km uzaklıkta bulunacak olan 1000 m^2 den daha büyük mağazalar için de geçerli olacaktır.

İkinci taslak kanun 2003'te Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. İlk ve ikinci kanunlar arasındaki fark ikincinin özel bir Heyet öngörmemesidir. Büyük mağazaların genişliğine göre yetkiyi valiye ya da Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na vermektedir. Ayrıca Rekabet Kanunu'nun dolaylı olarak ele alacağı çeşitli davranış biçimlerini yasaklayan (yıkıcı fiyatlandırma taktikleri) hükümler içermektedir.

Son taslak kanun 2004'te gündeme alınmıştır. Yukarıda bahsedilen yasaklar Rekabet Kurulu'nun itirazları sonucu taslak kanundan çıkarılmıştır. Yeni taslak kanunda bazı gelişmeler olmasına rağmen Rekabet Kurulu büyük mağazaların yaptığı özel markalı ürün satışının (taslak kanun özel markalı ürün satışı için % 20 sınır öngörmüştür) ve düşük fiyatlı satış promosyonlarının kısıtlanmasıyla ilgili iki konuya itiraz etmiştir. Rekabet Kurulu bu kısıtlamaların (fiyat rekabetini engelleyerek) tüketicilere ve (büyük perakendeciler için özel markalı ürün üreterek rekabet avantajı kazanabilen) küçük ve orta büyüklükteki üreticilere zarar verdiğini belirtmiştir. Kanun hükümetin gündeminde yer almıyor gibi görünmektedir ve yakın gelecekte büyük olasılıkla çıkarılmayacaktır.

Temsili araştırmamıza katılan perakendeciler ve tedarikçilerin çoğu perakende pazarını düzenleyen bir kanunu olumlu karşıladıklarını belirtmelerine rağmen, değişik rekabetçi davranış türleri ve büyük mağazaların yerleri konusundaki kısıtlamalar dikkatle ele alınmalıdır. Rekabet kanunu rekabete aykırı davranışlara karşı yeterli koruma sağladığı için ek genel kısıtlamalar getirmeye gerek olmayabilir. Şehir merkezi etrafında yeni büyük mağazaların kurulmasına yasak getirerek küçük perakendecileri koruma fikri de tartışılabilir çünkü bu durum temelde yerleşik büyük perakendecilere yardım edecektir. Büyük mağazalar ve alışveriş merkezleri için yer sağlama konusu şehir planlama bağlamında daha iyi ele alınabilecektir.

7. Sonuçlar

İncelememizin belli başlı bulguları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Türkiye'deki perakende pazarı rekabetçidir. Pazara girişte yasal kısıtlamalar ve yabancı şirketlere karşı ayrımcılık yoktur.

- Perakende biçimleri arasındaki fiyatlar, çok küçük bir kâr marjında faaliyet gösteren bir pazarda oldukça fazla değişiklik gösterebilir. Ancak bu farklılıkların, maliyet farklılıklarından kaynaklanması muhtemeldir.

- Perakende şirketleri tarafından yapılan, potansiyel olarak rekabete aykırı uygulamalar vardır (fiyat esnetme, listeleme ücreti, raf ücreti, vs.). Ancak bu uygulamalar perakende pazarında rekabeti ciddi şekilde bozmamaktadır çünkü bu şirketlerin önemli derecede pazar gücü yok gibi görünmektedir. Tedarikçi firmalar tarafından yapılan potansiyel olarak rekabeti bozucu uygulamalar vardır (münhasırlık anlaşmalarına dayanan indirimler, raf alanı, ürün yelpazesi, vs.). Bu uygulamalar, bazı pazarlarda, yüksek seviyedeki yoğunlaşmadan ötürü rekabeti bozabilir. Perakende pazarının daha çok gelişmesinin temin edilmesi için bu pazarların Rekabet Kurumu tarafından yakından incelenmesi gerekmektedir.

- Süpermarketler, zincir mağazalar ve yabancı firmaların gelecekte pazar paylarını artırmaları muhtemeldir. Hiçbir perakendeci ulusal pazarda hakim durum yaratacak gibi görünmemektedir. Ancak perakende sektöründeki ilgili pazarlar ulusal değil de yerel olarak tanımlanmalıdır. Bazı perakendeciler, belirli yerel pazarlarda, özellikle birleşme ve/veya pazardan çıkma durumundan sonra hakim durum oluşturabilecektir.[35]

- Özel markalı ürünlerin payının gelecekte artması muhtemeldir. Özel markalı ürünlerin payının artması daha rekabetçi bir perakende pazarı sağlayabilecektir.

- Bu eğilimlerin, özellikle indirim marketleri pazar paylarını artırmayı sürdürürse, fiyatlar üzerinde olumlu etkileri olabilecektir.

- Bu eğilimlerin ürün çeşitliliği ve perakende mağazaları tarafından sunulan ürünlerin/hizmetlerin kalitesi üzerinde olumlu etkileri olabilecektir.

- Bu eğilimlerin istihdam üzerindeki etkileri olumsuz olabilir çünkü ciro/işçi oranı zincir mağazalarda geleneksel perakendecilerden üç kat daha yüksektir. Ancak modern perakende biçimleri müşteriler için ek hizmetler sağladığı takdirde yeni iş imkanları yaratabilecektir.

- Perakende pazarının dönüşümünün, HTM'lerin toptan ticareti ve dağıtımında uzun vadeli etkileri olması muhtemeldir. Bu durumda zarara uğraması en muhtemel olanlar geleneksel toptancılardır; çünkü büyük perakendeciler tedarikçiden doğrudan satın alma eğilimindedir. Geniş bir tamamlayıcı hizmet alanı sunan lojistik şirketleri HTM'lerin dağıtımında önemi giderek artan bir role sahip olacaktır.

---

[35] Bu çalışmanın ilk taslağı yazıldıktan sonra 3 Mayıs 2005 tarihinde Carrefour, Fiba Holding'le 132 milyon ABD Doları karşılığı Gima ve Endi'yi devralma konusunda anlaştığını ve devralmadan sonra Türkiye'nin en büyük gıda perakendecisi olacağını açıklamıştır (Birleşme daha sonra 17 Haziranda Rekabet Kurulu tarafından onaylanmıştır). Koç Holding bu açıklamaya Gima ve Endi'nin devralınması konusunda Fiba Holding ile fiyat dahil her konuda anlaşmaya vardıklarını ancak Fiba Holding'in önceden haber vermeksizin Carrefour ile yoluna devam ettiğini belirterek tepki göstermiştir. Sonuç olarak Koç Holding Türk Telekom'un özelleştirilmesi için planladıkları ortak teklifte Sabancı Holding'den ayrılmıştır. Birkaç ay sonra, 22 Ağustos'ta Koç Holding'e ait Migros'un organize perakendeci Tansaş'ın % 70.77 hissesini 387 milyon ABD Doları karşılığında Doğuş Holding'den almayı kabul ettiği açıklanmıştır. Koç Holding Migros ve Tansaş markalarının korunacağını bildirmiştir. Devralmadan sonra Migros tekrar Türkiye'deki en büyük HTM perakendecisi olacaktır.

Referanslar

AC Nielsen (2004) *Shopping Trends 2004*, Yayımlanmamış Rapor, İstanbul: AC Nielsen.

Boylaud Olivier (2000), *Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution,* Ekonomi Bölümü Çalışma Raporu No.255, Paris: OECD.

Boylaud, Olivier ve Giuseppe Nicoletti (2001), "Regulatory Reform in Retail Distribution", *OECD Economic Studies* (32): 254-273.

Cotterill, Ronald W., William P. Putsis Jr. ve Davi Dhar (2000), "Assesing the Competitive Interaction between Private Labels and National Brands", *Journal of Business* (73): 109-137.

Dobson Consulting (1999*), Buyer Power and its Impact on Competition in the Food Retail Distirbution Sector of the European Union*, Avrupa Komisyonu GM IV için hazırlanan Rapor.

Dobson Paul W., Roger Clarke, Stephen Davies ve Michael Waterson (2001), "Buyer Power and its Impact on Competition in the Food Retail Distirbution Sector of the European Union", *Journal of Industry, Competition and Industry* (1): 247-281.

Mazzarotto, Nicola (2001), *Competition Policy towards Retailers: Size, Seller Market Power and Buyer Power,* Centre for Competition and Regulation (CCR) Çalışma Raporu No: 01-4, East Anglia Üniversitesi.

McKinsey Global Institute (2003), *Türkiye: Verimlilik ve Büyüme Atılımının Gerçekleştirilmesi*, İstanbul: McKinsey Company (www.mckinseycompany.com/knowledge/cgi).

Morton, Fiona Scott ve Florian Zettlemeyer (2004), "The Strategic Positioning of Store Brands in Retailer Manufacturer Negotiations", *Review of Industrial Organization* (24): 161-194

Özcan, Gül Berna (2000), "The Transformation of Turkish Retailing: Survival Strategies of Small and Medium-sized Retailers", *Journal of Southern Europe and the Balkans* (2): 105-120.

Özcan, Gül Berna (2001), "Pattern of Vertical and Horizontal Integration in Turkish Retailing", *European Regional Digest* (32): 35-41.

Rekabet Komisyonu (2000), *Supermarkets*: *A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom*, 3 cilt, Sanayi ve Ticaret bakanı tarafından Parlamentoya sunulmuştur (www.Competition-Commission.org.uk).

Sayman, Serdar ve Jagmohan S. Raju (2004), "Investigating the Cross-Category Effects of Store Brands*", Review of Industrial Organization* (24): 129-141.

Steiner, Robert L. (2004), "The Nature and Benefits of National Bran/Private Label Competition", *Review of Industrial Organization* (24): 105-127.

Togan, S. ve Taymaz, E. (2005), *Turkey: Trade Issues*, yayımlanmamış makale.

Tokatlı, Nebahat (1999), "A Comperative Report on the Profiles of Retailing in the Emerging Markets of Europe: Turkey, Poland, Hungary, Portugal, and Greece", *Journal of Euromarketing* (8): 75-105.

Tokatlı, Nebahat ve Gül Berna Özcan (1998), "The State and the Corporate Private Sector in the Recent Restructuring of Turkish Retailing", *New Perspectives on Turkey* (18): 79-111.

Tokatlı, Nebahat ve Yonca Boyacı (1997), "Internalization of Retailing in Turkey", *New Perspective on Turkey* (17): 97-128.

Tokatlı, Nebahat ve Yonca Boyacı Eldener (2002), "Globalization and the Changing Political Economy of Distribution Channels in Turkey", *Environment and Planning A* (34): 217-238

Tablolar ve Şekiller

Tablo 1. HTM perakende ve toptan ticaret sektörleri, 1997, 1999 ve 2001
(milyon Amerikan doları)

	İşletme sayısı	Çalışan sayısı	İştigal eden sayısı	Çalışana ödemeler	Girdi	Çıktı	Katma değer
1997							
51 - Toptan ticaret (motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında)							
5121 - Tarımsal hammaddeler ve canlı hayvanlar	2 408	12 832	14 603	42	77	967	889
5122 - Yiyecekler, içecekler ve tütün	15 705	69 559	82 901	177	299	2 463	2 164
52 - Perakende ticaret (motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında); kişisel ve hane halkına ilişkin malların onarımı							
5211 - Uzmanlaşmamış mağazalarda perakende satış	172 741	96 460	319 583	270	416	2 997	2 581
5219 - Uzmanlaşmamış mağazalardaki (birçok bölümden oluşan mağazalar, vb.) diğer perakende satış	8 099	29 241	39 574	109	166	852	687
5220 - Uzmanlaşmış mağazalarda (manav, kasap, vb.) perakende yiyecek, içecek ve tütün satışı	58 562	31 365	109 014	53	167	1 182	1 015
5231 - Ecza malları ve tıbbi malların, kozmetik ve tuvalet maddelerinin perakende satışı	20 717	23 940	46 906	45	113	712	600
5259 - Mağaza dışı diğer perakende satış	56	546	563	1	3	9	6
1999							
51 - Toptan ticaret (motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında)							
5121 - Tarımsal hammaddeler ve canlı hayvanlar	2 474	12 824	14 573	64	109	1 256	1 147
5122 - Yiyecekler, içecekler ve tütün	16 664	77 359	90 754	246	569	4 456	3 888
52 - Perakende ticaret (motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında); kişisel ve hane halkına ilişkin malların onarımı							
5211 - Uzmanlaşmamış mağazalarda perakende satış	180 934	110 803	338 897	399	520	3 950	3 431
5219 - Uzmanlaşmamış mağazalardaki (birçok bölümden oluşan mağazalar, vb.) diğer perakende satış	8 629	43 197	52 212	205	273	1 353	1 080
5220 - Uzmanlaşmış mağazalarda (manav, kasap, vb.) perakende yiyecek, içecek ve tütün satışı	61 937	36 013	119 373	72	245	1 631	1 385
5231 - Ecza malları ve tıbbi malların, kozmetik ve tuvalet maddelerinin perakende satışı	21 557	26 426	51 183	61	120	869	749
5259 - Mağaza dışı diğer perakende satış	67	779	798	2	3	13	10
2001							
51 - Toptan ticaret (motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında)							
5121 - Tarımsal hammaddeler ve canlı hayvanlar	2 503	13 567	15 465	56	118	1 083	965
5122 - Yiyecekler, içecekler ve tütün	17 875	82 265	97 407	264	513	4 720	4 207
52 - Perakende ticaret (motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında); kişisel ve hane halkına ilişkin malların onarımı							
5211 - Uzmanlaşmamış mağazalarda perakende satış	185 504	117 956	346 193	256	373	2 371	1 998
5219 - Uzmanlaşmamış mağazalardaki (birçok bölümden oluşan mağazalar, vb.) diğer perakende satış	9 430	44 582	54 599	146	214	894	680
5220 - Uzmanlaşmış mağazalarda (manav, kasap, vb.) perakende yiyecek, içecek ve tütün satışı	62 693	37 049	121 538	63	183	1 361	1 178
5231 - Ecza malları ve tıbbi malların, kozmetik ve tuvalet malzemelerinin perakende satışı	24 201	30 753	57 050	66	95	941	846
5259 - Mağaza dışı diğer perakende satış	83	581	617	1	2	8	6

Kaynak: DİE.

Tablo 2. Katma değer, HTM ile ilişkili sektörler, 1997-2001
(milyon Amerikan doları)

	1997	1998	1999	2000	2001
A - Tarım, avcılık ve ormancılık	25815	33758	26665	27206	17890
D - İmalat					
15 - Yiyecek ürünleri ve içecekler					
151 - Et, balık, meyve, sebzeler, sıvı ve katı yağlar					
1511 - Et ve et ürünleri	373	543	381	476	259
1512 - Balık ve balık ürünleri	53	27	20	20	17
1513 - Meyve ve sebzeler	680	687	744	610	569
1514 - Bitkisel ve hayvansal sıvı ve katı yağlar	650	653	564	492	419
152 - Süt ürünleri					
1520 - Süt ürünleri	235	305	384	412	224
153 - Tahıl ürünleri, nişastalar, hayvan yemleri					
1531 - Tahıl ürünleri	191	225	196	209	136
1532 - Nişastalar ve nişasta ürünleri	31	42	41	33	26
1533 - Hayvan yemleri	171	212	270	224	81
154 - Diğer gıda ürünleri					
1541 - Unlu mamüller	323	336	286	304	197
1542 - Şeker	203	414	401	410	396
1543 - Kakao, çikolata ve şekerlemeler	343	341	451	312	359
1544 - Makarna, şehriye, kuskus	71	83	54	59	44
1549 - Başka yerlerde sınıflandırılmamış diğer gıda ürünleri	336	479	373	461	307
155 - İçecekler					
1551 - İspirtolar; etil alkol	177	438	523	444	453
1552 - Şaraplar	17	20	15	14	16
1553 - Malt likörler ve malt	231	225	215	208	191
1554 - Gazlı içecekler, maden suları	270	269	333	209	258
16 - Tütün ürünleri					
160 - Tütün ürünleri					
1600 - Tütün ürünleri	552	817	1000	1063	2015
21 - Kağıt ve kağıt ürünleri					
210 - Kağıt ve kağıt ürünleri					
2101 - Kağıt hamuru, kağıt ve mukavva	181	159	161	260	162
2102 - Oluklu mukavva, kaplar	228	269	250	244	214
2109 - Diğer kağıt ve mukavva malzemeleri	242	474	170	193	144
24 - Kimyasallar ve kimyasal ürünler					
242 - Diğer kimyasal ürünler					
2424 - Sabun ve deterjan, temizlik preperatları, parfümler	851	468	920	655	518
Toplam	**6412**	**7487**	**7752**	**7312**	**7004**
G - Toptan ve perakende satış; motorlu taşıtların, motorsikletlerin ve kişisel ve hane halkına ilişkin malların onarımı					
51 - Toptan ticaret (motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında)					
512 - Tarımsal hammaddeler, canlı hayvanlar, yiyecek, içecekler ve tütün					
5121 - Tarımsal hammaddeler ve canlı hayvanlar	889	977	1147	1632	965
5122 - Yiyecek, içecekler ve tütün	2164	2843	3888	3930	4207
52 - Motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında perakende ticaret; kişisel ve hane halkına ilişkin malların onarımı					
521 - Mağazalarda uzmanlaşmamış perakende ticaret					
5211 - Uzmanlaşmamış mağazalarda perakende satış	2581	2879	3431	3668	1998
5219 - Uzmanlaşmamış mağazalardaki (birçok bölümden oluşan mağazalar, vb.) diğer perakende satış	687	1193	1080	1069	680
522 - Yiyecek, içecekler ve tütünün uzmanlaşmış mağazalara perakende satışı					
5220 - Yiyecek, içecekler ve tütünün uzmanlaşmış mağazalarda (manav, kasap, vb) perakende satışı	1015	1214	1385	1873	1178
523 - Yeni malların uzmanlaşmış mağazalarda diğer perakende ticareti					
5231 - Ecza mallarının ve tıbbi malların, kozmetik ve tuvalet malzemelerinin perakende satışı	600	706	749	811	846
525 - Mağaza dışı perakende ticaret					
5259 - Diğer mağaza dışı perakende satış	6	10	10	8	6
Toplam	**7943**	**9822**	**11690**	**12993**	**9879**
H - Oteller ve restoranlar					
55 - Oteller ve restoranlar					
551 - Oteller; kamp alanları ve diğer kısa süreli konaklama hizmetleri					
5510 - Oteller; kamp alanları ve diğer kısa süreli konaklama hizmetleri	1797	1954	2449	2997	2489
552 - Restoranlar, barlar ve kantinler					
5520 - Restoranlar, barlar ve kantinler (yiyecek içecek sağlama ve paket servis faaliyetleri dahil)	2385	2376	3491	4449	3250
Toplam	**4182**	**4330**	**5940**	**7446**	**5739**
Toplam (tarım dışındaki tüm sektörler)	**18537**	**21639**	**25382**	**27750**	**22622**

Not: İmalat sanayilerine ilişkin veriler 10'dan az kişi çalıştıran özel işletmeleri hariç tutmaktadır.

Kaynak: DİE

Tablo 3. Yurtiçi üretimdeki yoğunlaşma oranları, HTM-ilişkli sektörler, 1997-2001

	1997		1998		1999		2000		2001	
	sayı	CR4	sayı	CR4	sayı	CR4	sayı	CR4	sayı	CR4
D - İmalat										
15 - Yiyecek ürünleri ve içecekler										
151 - Et, balık, meyve, sebzeler, sıvı ve katı yağlar										
1511 - Et ve et ürünleri	94	33,4	110	29,6	99	32,4	101	31,2	99	34,7
1512 - Balık ve balık ürünleri	16	90,5	19	82,8	17	77,5	14	79,7	16	68,1
1513 - Meyve ve sebzeler	239	17,6	251	21,4	240	11,8	226	16,3	234	20,0
1514 - Bitkisel ve hayvansal sıvı ve katı yağlar	124	48,4	120	42,5	108	43,2	103	44,0	95	35,1
152 - Süt ürünleri										
1520 - Süt ürünleri	113	51,1	118	50,0	112	51,4	110	49,5	114	51,8
153 - Tahıl ürünleri, nişastalar, hayvan yemleri										
1531 - Tahıl ürünleri	305	16,3	310	16,6	279	24,0	272	22,8	264	18,1
1532 - Nişastalar ve nişasta ürünleri	10	93,5	8	96,7	7	96,4	7	96,6	6	95,8
1533 - Hayvan yemleri	141	23,9	149	26,3	144	27,9	134	29,1	130	33,0
154 - Diğer gıda ürünleri										
1541 - Unlu mamüller	431	36,6	442	38,6	390	39,0	365	43,8	372	35,5
1542 - Şeker	35	39,1	34	33,2	34	35,9	35	32,0	39	35,9
1543 - Kakao, çikolata ve şekerleme	86	64,1	91	59,3	84	59,1	85	59,6	85	61,4
1544 - Makarna, şehriye, kuskus	15	79,2	16	68,0	13	75,7	16	69,1	19	61,6
1549 - Başka yerlerde sınıflandırılmamış diğer gıda ürünleri	101	39,4	106	41,4	106	43,4	110	38,4	113	38,3
155 - İçecekler										
1551 - İspirtolar; etil alkol	15	58,5	13	65,8	14	71,4	14	73,7	13	71,3
1552 - Şaraplar	12	72,2	14	71,5	12	77,5	12	72,1	13	73,5
1553 - Malt likörler ve malt	9	74,6	10	79,5	9	69,0	8	76,5	8	77,2
1554 - Gazlı içecekler, maden suları	54	65,7	60	67,0	60	63,5	55	67,9	54	75,0
16 - Tütün ürünleri										
160 - Tütün ürünleri										
1600 - Tütün ürünleri	38	54,8	39	58,9	35	57,6	28	61,4	25	66,7
21 - Kağıt ve kağıt ürünleri										
210 - Kağıt ve kağıt ürünleri										
2101 - Kağıt hamuru, kağıt ve mukavva	40	46,7	46	37,7	40	35,9	43	31,5	46	36,6
2102 - Oluklu mukavva, kaplar	101	24,9	117	26,2	105	27,2	107	26,4	116	26,1
2109 - Diğer kağıt ve mukavva malzemeleri	50	59,9	68	60,1	52	47,7	60	46,3	56	42,5
24 - Kimyasallar ve kimyasal ürünler										
242 - Diğer kimyasal ürünler										
2424 - Sabun ve deterjanlar, temizlik preperatları, parfümler	63	62,1	67	64,9	64	71,2	63	63,3	71	66,8
52 - Motorlu taşıtlar ve motorsikletler dışında perakende ticaret; kişisel ve hane halkına ilişkin malların onarımı										
521 - Mağazalarda uzmanlaşmamış perakende ticaret							194127	10,8	194934	11,5

Kaynak: DİE, *İmalatta Yoğunlaşma Oranları* ; Sektör 52, yazarların tahminleri.

Tablo 4. HTM ilişkili sektörlerde kar marjları, 1997-2002
(işletme karları/ciro)

Sektörler (ISIC Rev. 3)		1997	1998	1999	2000	2001	2002
011	Ürün yetiştiriciliği	0,11	0,13	0,12	0,11	0,13	0,11
012	Hayvan yetiştirilen çiftçilik	0,08	0,12	0,10	0,06	0,07	0,10
014	Tarım ve hayvancılık hizmet faaliyetleri	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02
050	Balıkçılık, balık çiftlikleri	0,12	0,10	0,11	0,08	0,14	0,08
151	Et ürünleri	0,01	0,10	0,06	-0,04	0,00	0,04
152	Balık ürünleri	0,12	0,16	0,17	0,01	0,06	0,08
153	Meyve ve sebzeler	0,09	0,07	0,08	0,03	0,09	0,06
154	Bitkisel ve hayvansal katı ve sıvı yağlar	0,09	0,09	0,07	0,05	0,09	0,05
155	Süt ürünleri	0,10	0,06	0,05	0,03	0,04	0,02
156	Tahıl ürünleri	0,05	0,04	0,02	0,03	0,04	0,05
157	Hayvan yemleri	0,05	0,05	0,05	0,04	0,02	0,06
158	Diğer gıda ürünleri	0,08	0,10	0,06	0,06	0,11	0,12
159	İçecekler	0,11	0,01	0,03	0,06	0,06	0,10
160	Tütün ürünleri	0,16	0,13	0,09	0,14	0,08	0,13
211	Kağıt ürünleri, kağıt ve mukavva	0,04	0,04	-0,02	-0,05	0,01	0,04
212	Kağıt ve mukavva kaplar	0,13	0,09	0,09	0,09	0,11	0,13
245	Diğer kimyasal ürünler	0,14	0,18	0,17	0,11	0,13	0,12
512	Tarımsal hammaddelerin toptan satışı	0,07	0,07	0,06	0,03	0,09	0,03
513	Yiyeceklere, içeceklere ve tütüne ilişkin toptan satış	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
521	**Mağazalarda uzmanlaşmamış perakende ticaret**	**0,01**	**0,01**	**-0,02**	**-0,02**	**-0,05**	**-0,02**
523	**Yeni malların uzmanlaşmış mağazalarda perakende ticareti**	**0,06**	**0,11**	**0,15**	**0,08**	**0,11**	**0,06**
551	Oteller; kamp alanları	0,10	0,08	-0,02	0,04	0,10	0,08
553	Restoranlar, barlar ve kantinler	-0,02	0,00	0,01	0,02	0,00	0,03

Tablo 5. Dağıtım hizmetleri için kısıtlayıcılık endeksi (toptan ve perakende ticaret)

	Gelişmiş ülkeler	AB-15	Latin Amerika	Asya	Türkiye
Yurt İçi Endeks					
Ticari arazi üzerindeki kısıtlamalar	0,000	0,000	0,000	0,013	0,000
Dağıtım firmalarına doğrudan yatırım	0,000	0,001	0,000	0,001	0,000
Büyük çaplı mağazalar üzerindeki kısıtlamalar	0,011	0,012	0,000	0,009	0,000
Yatırımı etkileyen faktörler	0,005	0,007	0,002	0,005	0,000
Yerel idare gereklilikleri	0,017	0,005	0,013	0,011	0,000
İşletme üzerindeki kısıtlamalar toplamı	*0,033*	*0,025*	*0,015*	*0,039*	*0,000*
Toptan ithalat lisanslaması	0,005	0,001	0,011	0,019	0,000
Perakende ürünlerin promosyonu üzerindeki sınırlar	0,007	0,008	0,004	0,003	0,000
Yasal hükümet tekelleri	0,004	0,000	0,005	0,005	0,013
Fikir mülkiyeti haklarının korunması	0,014	0,050	0,018	0,028	0,050
Devam eden faaliyetler üzerindeki kısıtlamalar toplamı	*0,031*	*0,060*	*0,038*	*0,055*	*0,063*
Yurt içi endeks toplamı	**0,064**	**0,085**	**0,053**	**0,094**	**0,063**
Yurt Dışı Endeks					
Ticari arazi üzerindeki kısıtlamalar	0,043	0,100	0,000	0,038	0,000
Dağıtım firmalarına doğrudan yatırım	0,000	0,005	0,031	0,085	0,000
Büyük çaplı mağazalar üzerindeki kısıtlamalar	0,011	0,012	0,000	0,009	0,000
Yatırımı etkileyen faktörler	0,010	0,012	0,004	0,018	0,000
Yerel idare gereklilikleri	0,017	0,005	0,017	0,015	0,000
Kişilerin kalıcı dolaşımı	0,013	0,020	0,027	0,011	0,031
İşletme üzerindeki kısıtlamalar toplamı	*0,094*	*0,153*	*0,080*	*0,176*	*0,031*
Toptan ithalat lisanslaması	0,005	0,001	0,011	0,023	0,000
Perakende ürünlerin promosyonu üzerindeki sınırlar	0,007	0,008	0,004	0,003	0,000
Yasal hükümet tekelleri	0,004	0,000	0,005	0,005	0,013
Fikir mülkiyeti haklarının korunması	0,014	0,050	0,018	0,028	0,050
Yönetim üzerindeki lisanslama gereklilikleri	0,033	0,019	0,030	0,038	0,014
Kişilerin geçici dolaşımı	0,007	0,007	0,007	0,008	0,019
Devam eden faaliyetler üzerindeki kısıtlamalar toplamı	*0,071*	*0,086*	*0,074*	*0,105*	*0,096*
Yurt dışı endeks toplamı	**0,165**	**0,239**	**0,154**	**0,281**	**0,126**

Not: Gelişmiş ülkeler: Avustralya, Kanada, Japonya, Yeni Zelanda, Güney Afrika, İsviçre ve Birleşik Devletler; AB-15: Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç ve İngiltere; Latin Amerika: Arjantin, Brezilya, Şili, Kolombiya, Meksika, Uruguay and Venezuela; Asya: Hindistan, Hong Kong, Endonezya, Kore, Malezya, Filipinler, Singapur ve Tayland.

Kaynak: Verimlilik Komisyonu Ticaret Kısıtlayıcılığı Veritabanı, Avustralya

Tablo 6. Türkiye'deki HTM sektöründe dikey bütünleşme

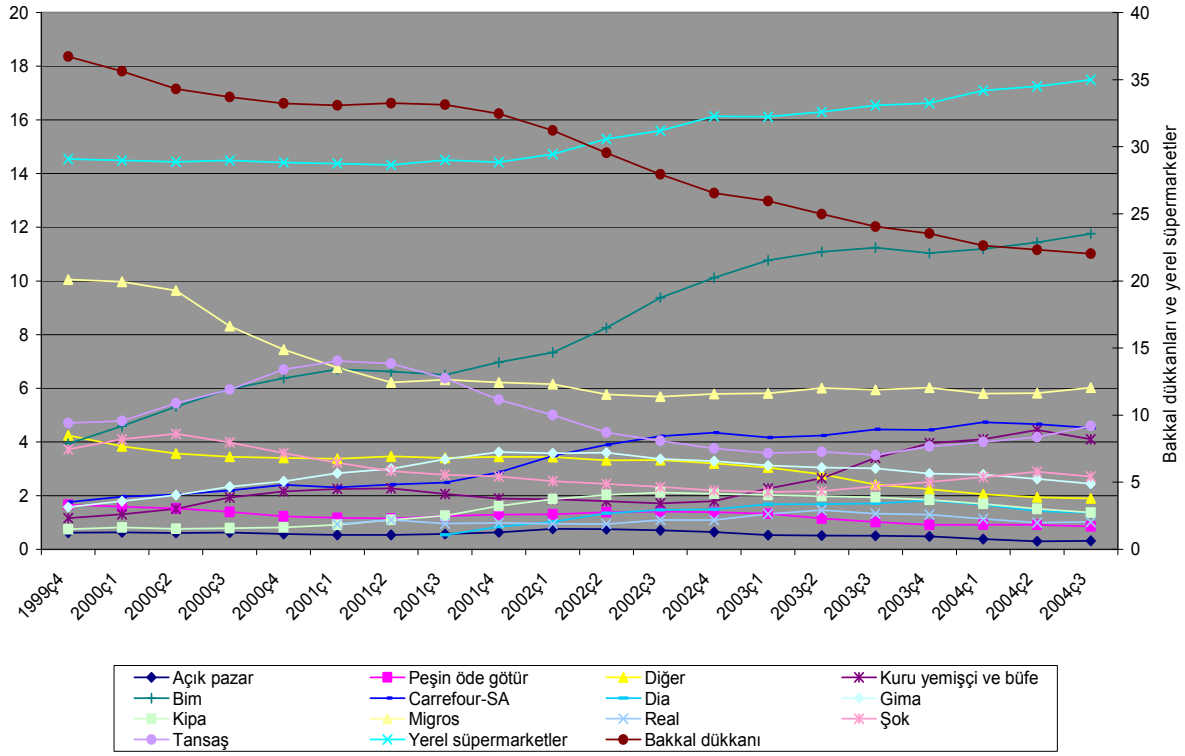
İş grubu	Sektörler					
	Perakende		İmalat		Toptan/Dağıtım	Oteller ve Restoranlar
	Mağaza Markaları	Perakende formatları	Şirket İsmi	Sektör	Şirket ismi	Şirket İsmi
Sabancı Holding	Carrefoursa	Hipermarket	Marsa Kraft	Sıvı ve katı yağlar	Philip Morrissa	Tursa A.Ş.
	Championsa	Süpermarket	Gıdasa	Makarna, un, meyve		Ankara Enternasyonel
	Diasa	İndirimli Mağaza		suyu, bisküvi, kek		Otelcilik A.Ş.
			Philsa	Tütün		
Koç Holding	Migros	Hipermarket	Tat	Et ürünleri, süt ürünleri	Düzey	Divan A.Ş.
		Süpermarket		makarna, konserve	Pazarlama A.Ş.	Talya A.Ş.
	Şok	İndirimli Mağaza		gıda, şişe suyu		
Doğuş Holding	Tansaş	Süpermarket				Antur Turizm
	Macrocenter	Süpermarket				Garanti Turizm
						Voyager Turizm
						Datmar Turizm
						Göktrans Turizm
Fiba Holding	Gima	Süpermarket				
	Endi	İndirimli Mağaza				
Azizler Holding	BİM	İndirimli Mağaza				
Kombassan	Afra	Hipermarket	Komas Gıda	Makarna, un,	Baykur A.Ş.	Bera Turizm
		Süpermarket		kuru gıda		Hotel Bera
			Kardelen A.Ş.	Şişe suyu		
Yimpaş Holding	Yimpaş	Hipermarket	Aytaç	Et ürünleri, süt ürünleri		Yimpaş Otelcilik ve
	Proma	Süpermarket		sıvı ve katı yağlar		Restoranları
				şişe suyu, meyve suyu		
Canerler Group	Canerler	Hipermarket	Anmar	Maden suları		
		Süpermarket	Beka	Kuru gıda		
	Keybi	Süpermarket	Söğüt	Et ürünleri		
İttifak Holding	Adese	Hipermarket	Selva Gıda	Makarna		

Kaynak: Yazarlar tarafından şirketlerin web sitelerinden derlenmiştir.

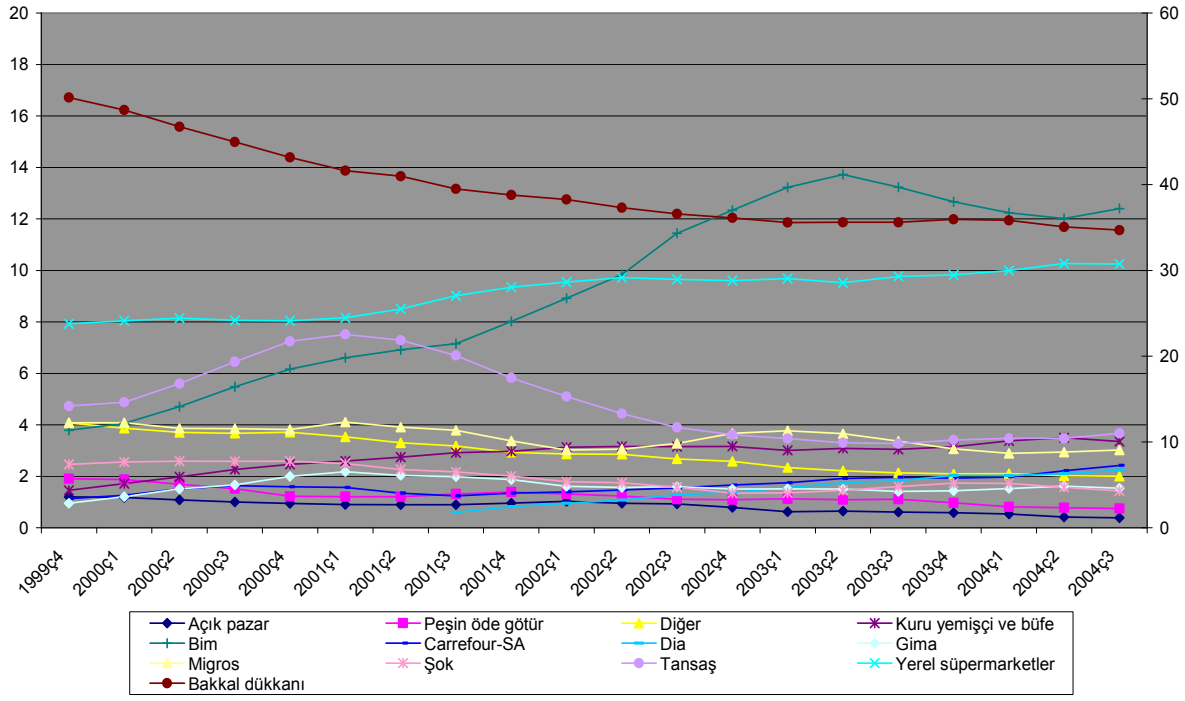
Tablo 7. Temsili araştırmaya katılan firmaların kuruluş yılları

	Perakendeciler			Tedarikçiler		
	Toplam	Yabancı	Holding	Toplam	Yabancı	Holding
1983 ve öncesi	6		3	38	3	11
1984-1988	5		1	12	3	5
1989-1993	19	3	4	11	2	1
1994-1998	13	2	2	7		2
1999-2003	7		1	5		1
Bilinmeyen	1		1	6	1	1
Toplam	51	5	12	79	9	22

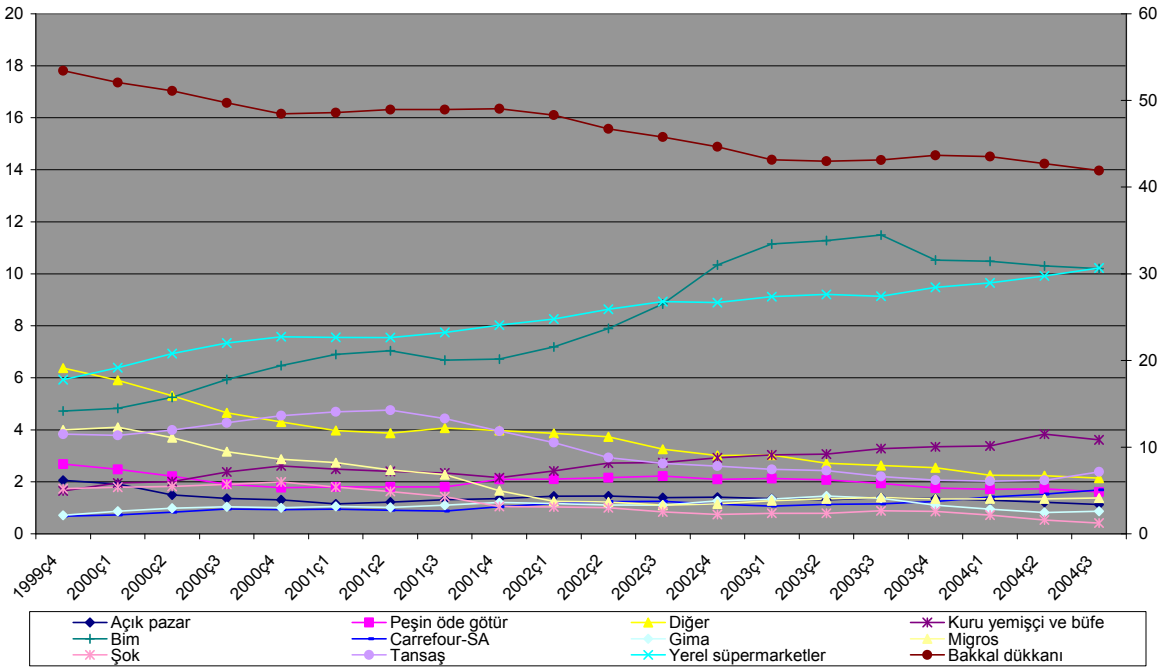
Şekil 1a. AB grubu satın alım şablonları (4-ç Hareketli Ortalama) 1999:4-2003:3



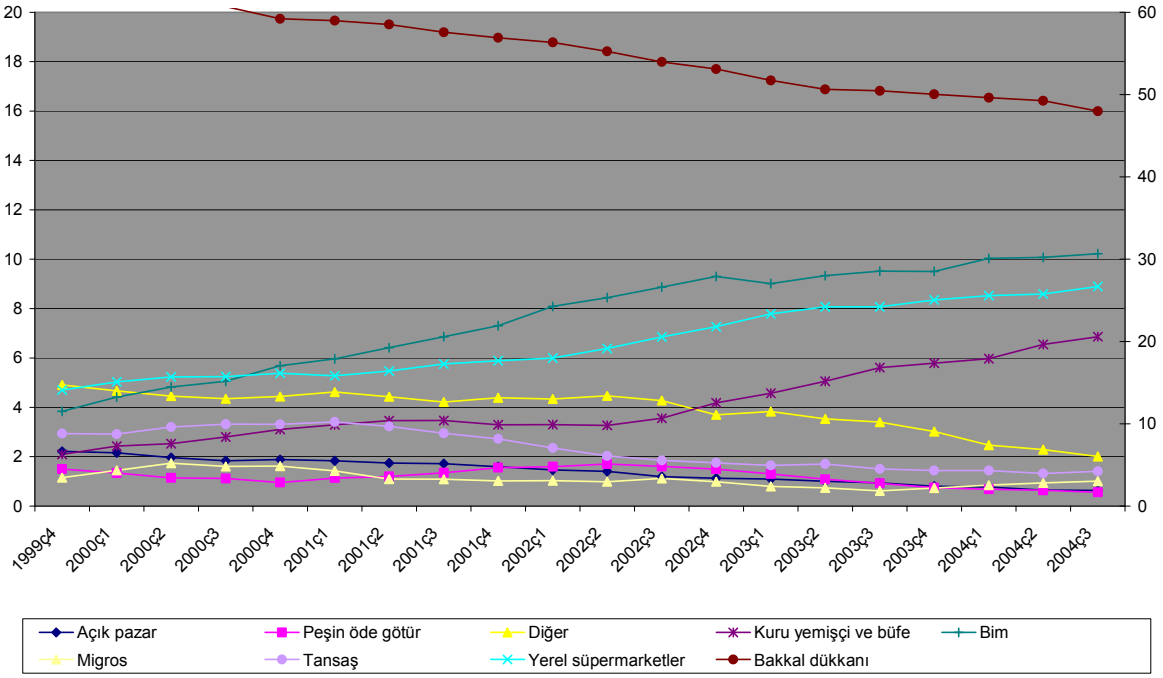
Şekil 1b. C1 grubu satın alım şablonları (4-ç Hareketli Ortalama) 1999:4-2003:3



Şekil 1c. C2 grubu satın alım şablonları (4-ç Hareketli Ortalama) 1999:4-2003:3



Şekil 1d. D grubu satın alım şablonları (4-ç Hareketli Ortalama) 1999:4-2003:3



Tablo 8. Temsili araştırmanın kapsamı

	Satışlar (milyon ABD Doları)	Çalışan sayısı	Firma boyutu (milyon ABD Doları)
DİE, 2001			
Toplam perakende (521 ve 522)	18581	721917	0,093
521 - Mağazalardaki uzmanlaşmamış perakende ticaret	14285	563330	0,088
522 - Uzmanlaşmış mağazalardaki perakende satış	4296	158587	0,116
Toplam tedarikçiler[a]	18602	194166	9,357
HTP, 2003			
Toplam	14438		
Zincirler/indirimli mağazalar/hiper ve süpermarketler	4617		
Temsili araştırma örneklemi[b]			
Perakende, 44 firma[c], 2001	2608	35063	59,3
Perakende, 47 firma[c], 2003	4368	40025	92,9
Tedarikçi, 69 firma, 2001	3418	53234	49,5
Kapsam rasyoları			
DİE toplam perakende, 2001	0,140	0,049	
DİE uzmanlaşmamış perakende ticaret, 2001	0,183	0,062	
DİE tedarikçiler, 2001	0,184	0,274	
HTP toplam, 2003	0,303		
HTP >süpermarketler, 2003	0,946		

a Tedarikçi sanayiler (ISIC Rev 3): 1511, 1512, 1513, 1514, 1520, 1531, 1532, 1533, 1541, 1542, 1543, 1544, 1549, 1551, 1552, 1553, 1554, 1600, 2101, 2102, 2109 ve 2424.

b Perakendeci ve tedarikçi temsili araştırmalarına yanıt veren sırasıyla 52 ve 79 firma bulunmaktadır.

c 8 firma için ciro 2001 ve 2003 yılları için, sırasıyla, 0.78 ve 0.11 ABD Doları ciro/çalışan olarak tahmin edilmektedir

Tablo 9. Temsili araştırmaya katılan firmalarının büyüklük dağılımı

	Perakendeciler			Tedarikçiler		
	Toplam	Yabancı	Holding	Toplam	Yabancı	Holding
Küçük	16		1	25	2	1
Orta	19		5	19	1	5
Büyük	16	5	6	26	5	13
Bilinmeyen				9	1	3
Toplam	51	5	12	79	9	22

Perakendeciler için, küçük: <150 çalışan (<10 milyon ABD Doları ciro); orta: 150-499 çalışan (10-50 milyon ABD Doları ciro); büyük: 500+ çalışan (50+ milyon ABD Doları ciro).

Tedarikçiler için, küçük: <20 milyon ABD Doları ciro; orta: 20-50 milyon ABD Doları ciro; büyük: 50+ milyon ABD Doları ciro.

Tablo 10. Büyüklüğe göre mağaza sayıları, 2000-2003

	2000	2001	2002	2003
Küçük perakendeciler (toplam)	**18**	**31**	**39**	**71**
Hipermarket (>2500 m2)	0	0	0	0
Büyük süpermarket (1000-2500 m2)	4	6	7	10
Süpermarket (400-1000 m2)	7	10	14	21
Küçük süpermarket (100-400 m2)	6	14	17	39
Market (50-100 m2)	1	1	1	1
Toplam alan (000 m2)	13,5	21,1	26,4	42,0
sayı	10	12	12	14
Orta ölçekli perakendeciler (toplam)	**122**	**142**	**162**	**206**
Hipermarket (>2500 m2)	3	3	4	4
Büyük süpermarket (1000-2500 m2)	5	8	13	19
Süpermarket (400-1000 m2)	63	71	73	96
Küçük süpermarket (100-400 m2)	50	59	71	86
Market (50-100 m2)	1	1	1	1
Toplam alan (000 m2)	75,9	89,0	105,7	136,0
sayı	14	14	14	15
Büyük perakendeciler-yabancılar hariç (toplam)	**774**	**857**	**895**	**915**
Hipermarket (>2500 m2)	51	62	67	69
Büyük süpermarket (1000-2500 m2)	102	112	117	125
Süpermarket (400-1000 m2)	162	179	192	221
Küçük süpermarket (100-400 m2)	456	500	516	497
Market (50-100 m2)	3	4	3	3
Toplam alan (000 m2)	584,6	663,6	702,9	739,4
sayı	10	11	11	11
Yabancı perakendeciler (toplam)	**581**	**684**	**801**	**958**
Hipermarket (>2500 m2)	15	28	31	32
Büyük süpermarket (1000-2500 m2)	0	3	3	5
Süpermarket (400-1000 m2)	0	0	0	0
Küçük süpermarket (100-400 m2)	566	653	767	921
Market (50-100 m2)	0	0	0	0
Toplam alan (000 m2)	194,0	266,5	305,5	351,0
sayı	3	4	4	4

Not: 44 perakendeciden alınan verilere göre

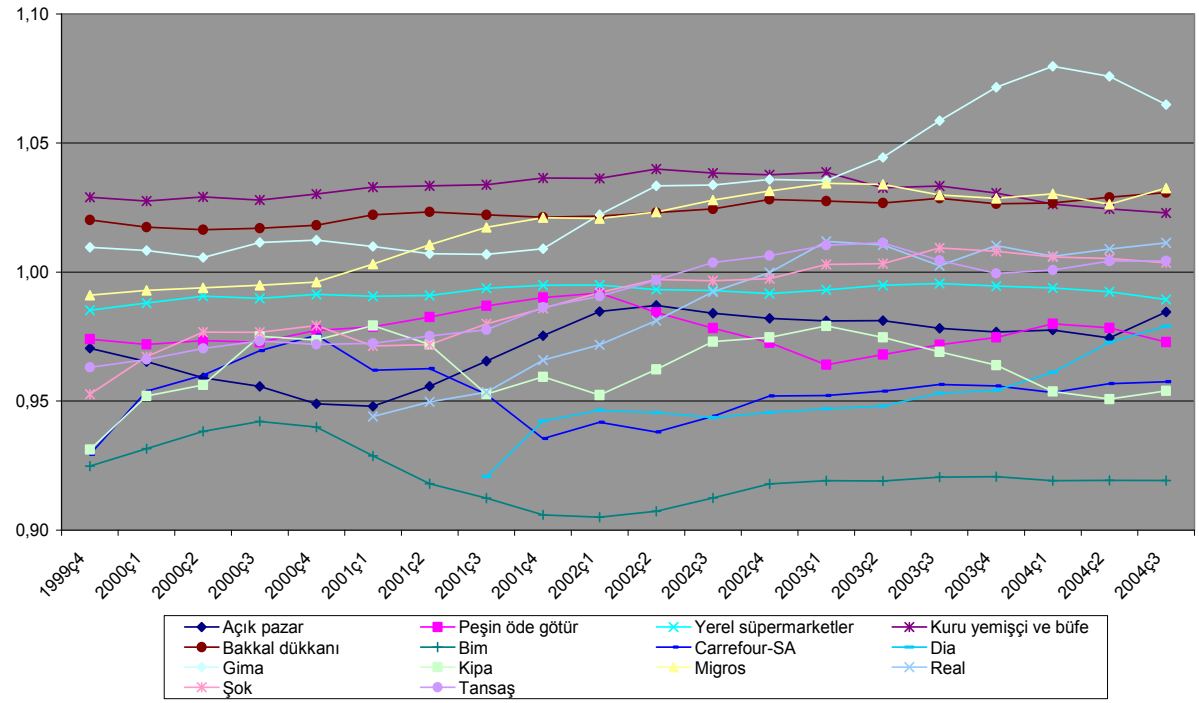
Toplam alan, hipermarketler için 3500 m2 varsayılarak tahmin edilmiştir. Tüm diğer mağazalar için, orta değerler kullanılmıştır.

Tablo 11. Perakendeciler için ilgili pazar
(perakendecilerin yüzdesi)

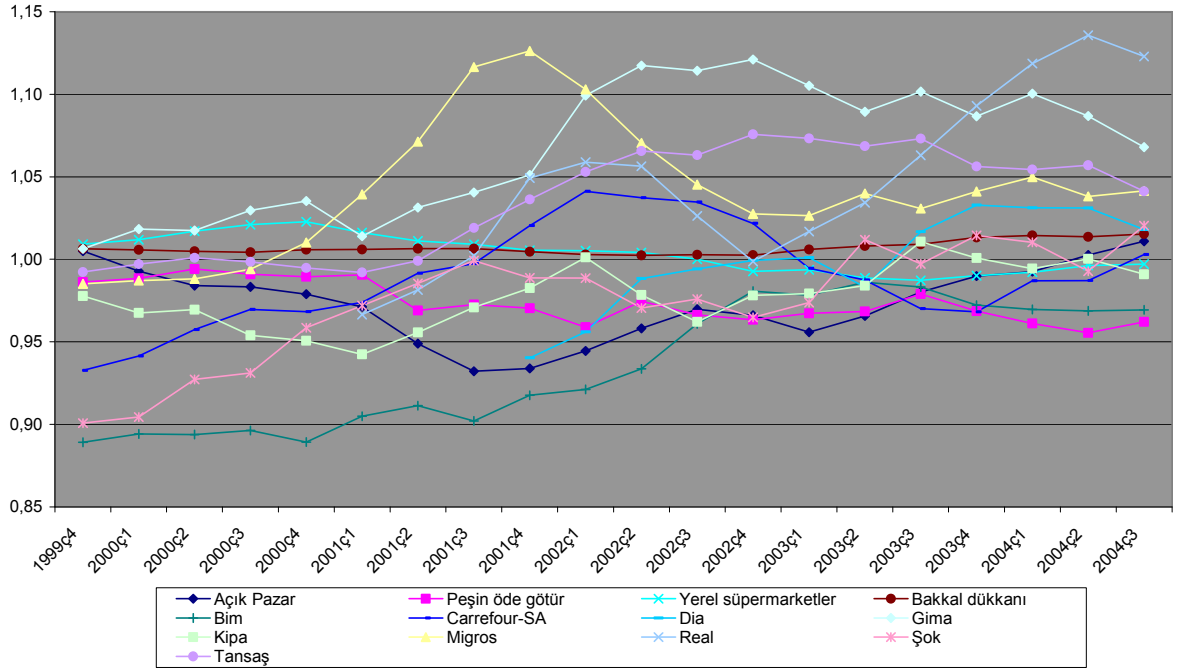
	Küçük perakendeciler	Orta ölçekli perakendeciler	Büyük perakendeciler	Toplam
Tüketici grubu (sosyo-ekonomik statü)				
A kategorisi	0,56	0,53	0,75	0,63
B kategorisi	0,56	0,73	1,00	0,80
C kategorisi	0,56	0,67	0,88	0,73
D kategorisi	0,11	0,27	0,44	0,30
sayı				40
Perakende formatı				
Hipermarket	0,36	0,50	0,75	0,54
Süpermarket	0,79	0,83	0,88	0,83
İndirimli market	0,14	0,22	0,31	0,23
Peşin öde götür	0,00	0,11	0,25	0,13
Bakkal	0,14	0,11	0,19	0,15
Pazar	0,29	0,17	0,19	0,21
Benzin istasyonu	0,00	0,06	0,13	0,06
Uzmanlaşmış	0,00	0,11	0,06	0,06
sayı				48
Coğrafi pazar				
Uluslararası	0,00	0,00	0,31	0,10
Ulusal	0,07	0,17	0,56	0,27
Bölgesel	0,47	0,17	0,31	0,31
Yerel	0,53	0,72	0,31	0,53
sayı				49

Not: Birden fazla yanıt nedeniyle sütun toplamları 1'i geçmektedir.

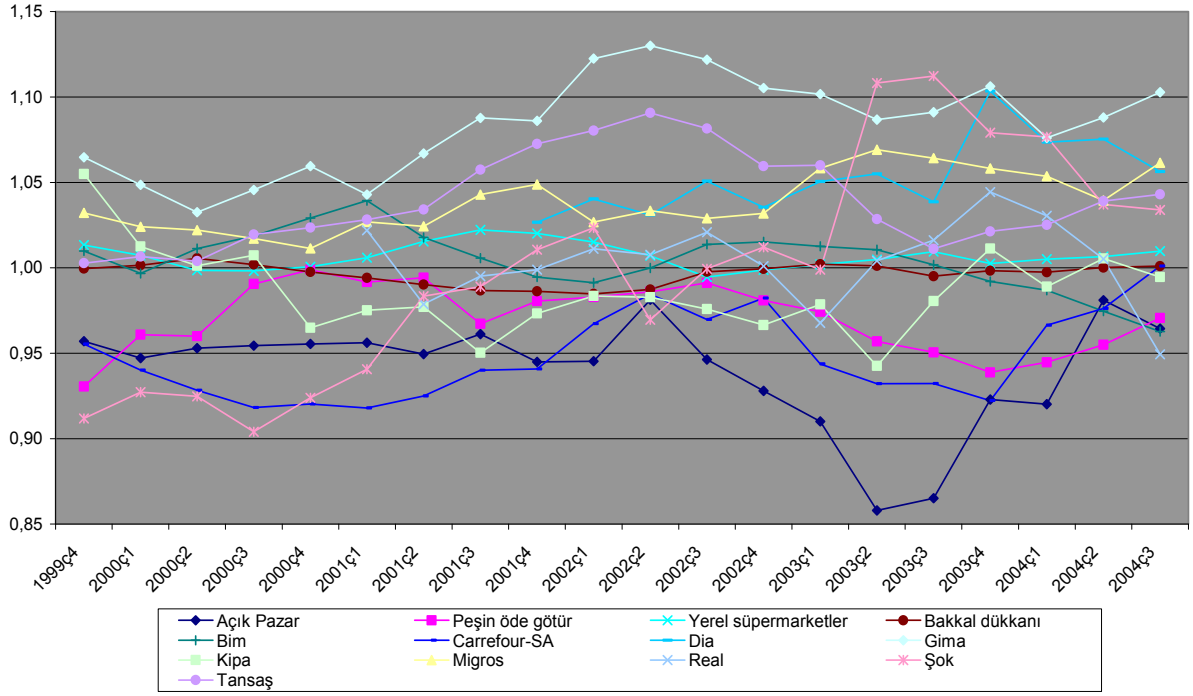
Şekil 2a. Nispi gıda fiyatları (4-çeyrekli hareketli ortalamalar), 1994:4-2004:3



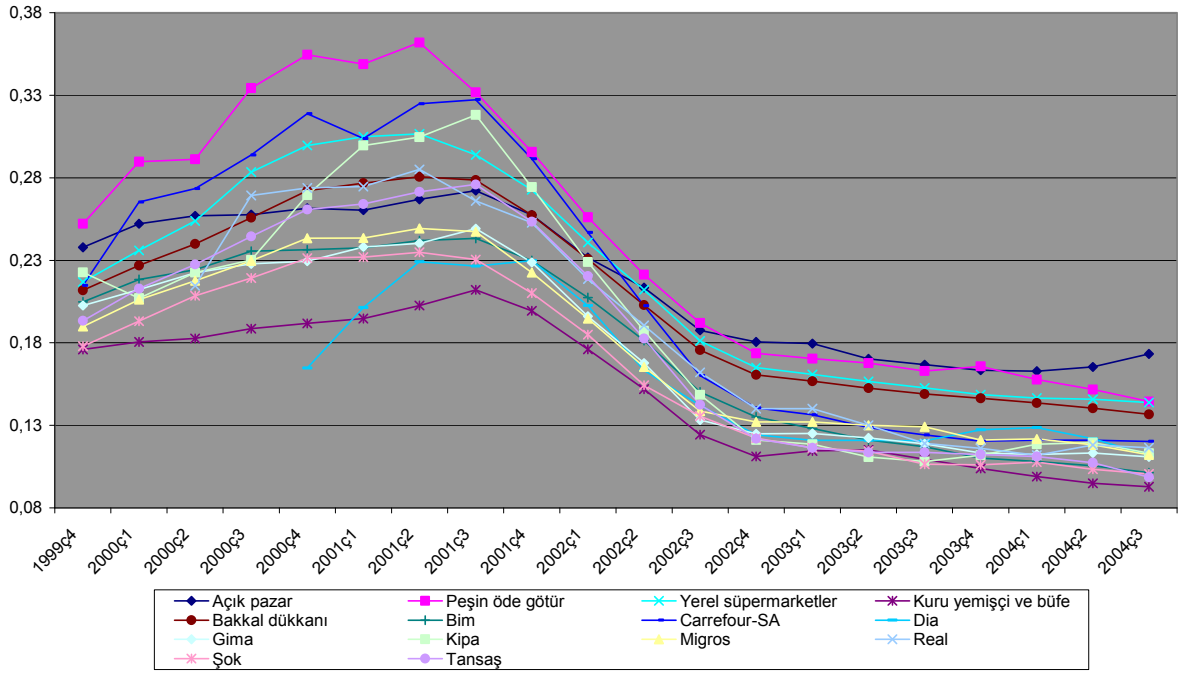
Şekil 2b. Kişisel bakım ürünleri nispi fiyatları (4-çeyrekli hareketli ortalamalar), 1994:4-2004:3



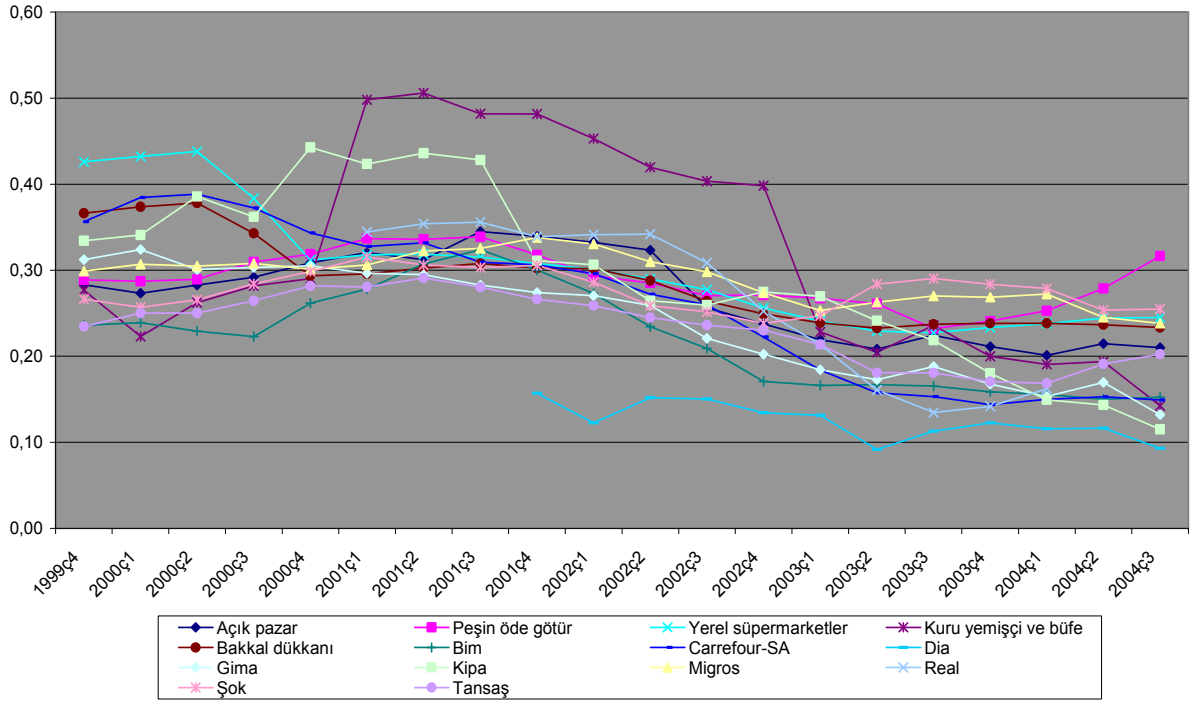
Şekil 2c. Temizlik ürünleri nispi fiyatları (4-çeyrekli hareketli ortalamalar), 1994:4-2004:3



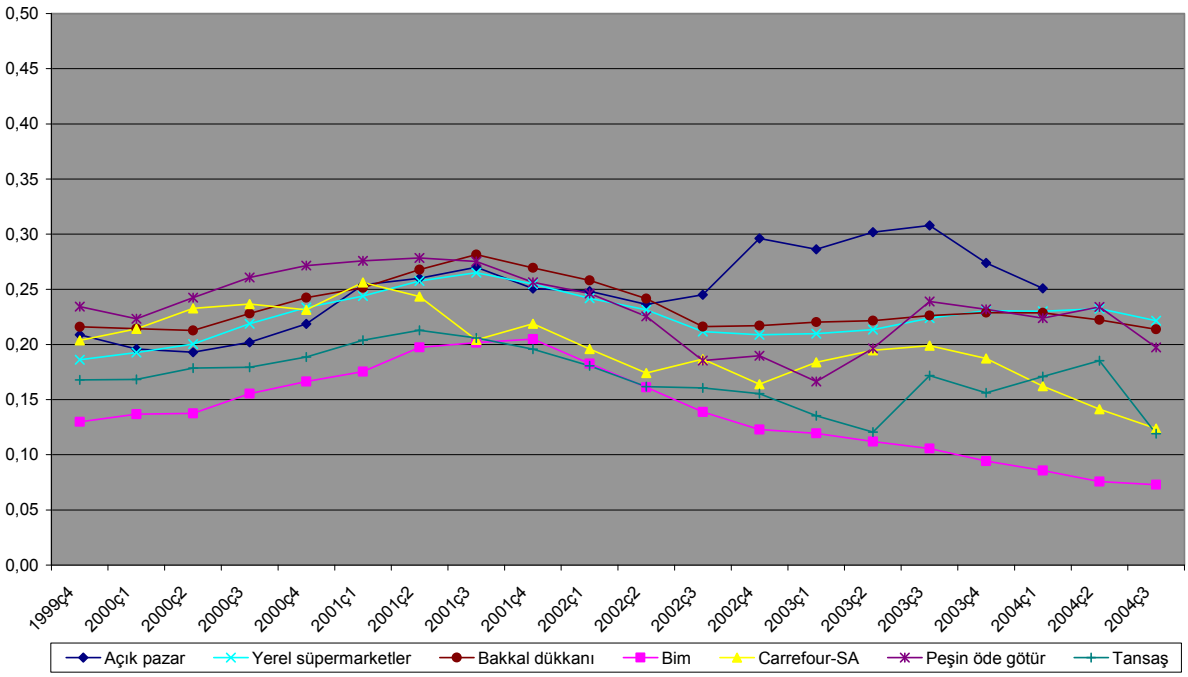
Şekil 3a. Perakende tipine göre gıda ürünlerinde fiyat esnetme, 1999:4-2004:3



Şekil 3b. Perakende tipine göre kişisel bakım ürünlerinde fiyat esnetme, 1999:4-2004:3



Şekil 3c. Perakende tipine göre temizlik ürünlerinde fiyat esnetme, 1999:4-2004:3



Tablo 12. Ürün fiyatlarının belirleyicileri

	Perakendeciler				Tedarikçiler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Girdi maliyetleri	2,9	3,0	2,9	2,9	3,0	2,8	2,9	2,9
Talep	2,3	2,4	2,6	2,4	2,0	2,1	2,0	2,0
Diğer perakendeci/tedarikçilerin fiyatları	2,6	2,6	2,6	2,6	2,0	1,9	1,8	2,0
Stok seviyeleri	2,4	2,2	2,0	2,2	1,8	2,0	1,9	1,9
Perakendecilerin finansal pozisyonu					2,1	2,3	1,9	2,1
Ödeme koşulları					2,4	2,6	2,2	2,4
"Özel etiket"					2,5	2,6	2,5	2,5
sayı	50				74			

Ölçek: 1 etki yok, 2 bir miktar etki, 3 güçlü etki

Tablo 13. Fiyat esnetme

	Perakendeciler				Tedarikçiler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Fiyat esnetme	0,33	0,53	0,75	0,54	0,63	0,61	0,79	0,68
sayı	50				74			
Fiyat esnetme belirleyicileri								
Bölgesel talep	0,80	0,50	0,33	0,48	0,33	0,43	0,80	0,48
Bölgesel maliyetteki farklılık miktarları	0,60	0,20	0,50	0,41	0,56	0,50	1,00	0,65
Diğer bölgesel perakendeci/								
tedarikçilerin fiyatları	1,00	0,80	0,83	0,85	0,44	0,67	0,80	0,60
Yeni mağazalar	0,80	0,60	0,75	0,70				
Başkalarının girişi	0,80	0,50	0,25	0,44	0,11	0,00	0,60	0,20
sayı	27				21			

Tablo 14. Maliyetine yakın ve maliyet altı satışlar

	Hiçbir zaman	Yılda bir defa	Ayda bir defa	Haftada bir defa	Her zaman
Kendiniz tarafından yapılan maliyetine yakın veya maliyet altı satışlar					
Küçük	0,27	0,00	0,27	0,40	0,07
Orta	0,29	0,07	0,43	0,14	0,07
Büyük	0,36	0,45	0,09	0,00	0,09
Toplam	**0,30**	**0,15**	**0,28**	**0,20**	**0,08**
sayı	40				
Diğer perakendeciler tarafından yapılan maliyetine yakın veya maliyet altı satışlar					
Küçük	0,08	0,08	0,31	0,15	0,38
Orta	0,00	0,00	0,53	0,24	0,24
Büyük	0,20	0,10	0,20	0,00	0,50
Toplam	**0,08**	**0,05**	**0,38**	**0,15**	**0,35**
sayı	40				
Tedarikçilerin değerlendirmesi					
Küçük	0,43	0,35	0,22	0,00	0,00
Orta	0,54	0,00	0,46	0,00	0,00
Büyük	0,33	0,33	0,19	0,14	0,00
Toplam	**0,36**	**0,29**	**0,23**	**0,06**	**0,06**
sayı	66				

Tablo 15. Maliyet altı satışlara ilişkin değerlendirme

	Perakendeciler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Pazarlama yöntemi olarak kullanılır	0,53	0,50	0,53	0,52
Stokları ortadan kaldırmak için kullanılır	0,47	0,58	0,88	0,64
Rakipleri piyasa dışına çıkmaya zorlamak için kullanılır	0,33	0,32	0,19	0,28
Diğer ürünlere müşteri çekmek için kullanılır	0,67	0,68	0,50	0,62
Sistematik olarak kullanılamaz	0,60	0,79	0,81	0,74
Tedarikçiler açısından zararlıdır	0,60	0,63	0,69	0,64
Piyasaları daha rekabetçi hale getirir	0,47	0,32	0,19	0,32
Adil olmayan rekabete neden olur	0,93	0,89	0,81	0,88
sayı	48			
	Tedarikçiler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Pazarlama yöntemi olarak kullanılır	0,30	0,39	0,32	0,33
Stokları ortadan kaldırmak için kullanılır	0,70	0,72	0,72	0,71
Rakipleri piyasa dışına çıkmaya zorlamak için kullanılır	0,35	0,33	0,32	0,33
Diğer ürünlere müşteri çekmek için kullanılır	0,43	0,71	0,60	0,57
Sistematik olarak kullanılamaz	0,86	0,89	0,79	0,84
Tedarikçiler açısından zararlıdır	0,74	0,88	0,88	0,83
Piyasaları daha rekabetçi hale getirir	0,35	0,28	0,12	0,24
Adil olmayan rekabete neden olur	0,83	0,89	0,96	0,89
sayı	75			

Tablo 16. Satın alım ve dağıtım kanalları

	Perakendeciler				Tedarikçiler			
	Tedarikçi sayısı	Pay			Perakendeci sayısı	Pay		
		üreticiler	dağıtımcılar	toptancılar		dağıtımcılar	toptancılar	perakendeciler
Küçük	178	0,20	0,60	0,19	10	0,47	0,23	0,30
Orta	400	0,27	0,52	0,21	10	0,44	0,29	0,28
Büyük	1250	0,60	0,31	0,09	28	0,66	0,14	0,20
Toplam	**500**	**0,35**	**0,48**	**0,17**	**10**	**0,53**	**0,21**	**0,26**
sayı	51	50			60	78		

Not: Tedarikçilerin sayısı ve perakendecilerin sayısı ortalama değerlerdir.

Tablo 17. Perakendeci-tedarikçi ilişkileri

	Perakendeciler				Tedarikçiler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Raf yeri için perakendecilerin tedarikçilere getirdikleri bedeller								
Listeleme (giriş) ücreti	2,2	2,1	1,9	2,1	3,1	2,6	3,1	3,0
Raf ücreti	1,4	1,3	1,2	1,3	1,7	1,9	1,8	1,8
Slot (yer) ayırtma/konumlandırma ücreti (gondol, palet, vb.)	2,4	2,4	2,3	2,4	3,0	2,6	3,1	2,9
Promosyon (reklam eki) ücreti	2,6	3,0	2,6	2,7	3,1	2,7	3,2	3,0
sayı	50				71			
Tedarik koşulları								
Tedarikçiler tarafından paketleme	1,8	2,6	3,1	2,5	3,7	2,8	3,0	3,2
Tedarikçiler tarafından alınan iade kalemler	3,4	3,4	3,1	3,3	3,6	3,1	3,0	3,2
Tedarikçilere üzerindeki münhasırlık kısıtlamaları	1,5	1,3	1,1	1,3	1,6	1,5	1,3	1,5
Tedarikçiler tarafından saptanan fiyatlar	1,6	1,7	1,8	1,7	2,1	1,9	1,7	1,9
sayı	50				71			
Tedarikçi tarafından yapılan ıskontolar								
Satın alınan miktar	2,8	2,7	2,5	2,7	2,6	2,1	2,4	2,4
Ödeme süresi	3,2	3,0	2,9	3,0	2,4	2,7	2,5	2,5
Perakendecilerilerin promosyonları	2,7	2,4	2,7	2,6	2,6	2,3	2,4	2,4
Ürün yelpazesi	2,5	2,8	2,5	2,6	2,1	1,8	2,0	2,0
Münhasırlık anlaşması	2,2	2,5	2,0	2,2	1,9	1,8	2,1	1,9
Raf alanı	2,2	2,3	1,8	2,1	1,4	1,4	1,9	1,6
sayı	50				72			

Ölçek: 1 hiçbir zaman, 2 bazen, 3 sık sık, 4 her zaman

Tablo 18. Özel etiketli ürünlerin özellikleri

	Perakende fiyatı	Tedarikçi fiyatı	Üretim maliyeti	Pazarlama maliyeti	Kalite
Perakendecilerin değerlendirmesi					
Küçük	-0,58	-0,58			-0,25
Orta	-0,64	-0,71			-0,21
Büyük	-0,87	-1,00			-0,27
Toplam	**-0,71**	**-0,79**			**-0,24**
sayı	42				
Tedarikçilerin değerlendirmesi					
Küçük		-0,59	-0,29	-0,53	-0,18
Orta		-0,58	-0,17	-0,50	-0,25
Büyük		-0,78	-0,35	-0,47	-0,35
Toplam		**-0,66**	**-0,28**	**-0,50**	**-0,26**
sayı	54				

Endeks değerleri: -1 daha düşük/daha kötü, 0 aynı, +1 daha yüksek/daha iyi

Tablo 19. Perakendecilerin büyümesinin önündeki engeller

	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Vergi oranları	3,3	3,4	2,9	3,2
Arazinin/mağazanın hazır bulunması	2,9	2,9	3,1	3,0
Gayrıresmi firmalardan gelen rekabet	3,1	2,7	3,1	3,0
Büyük zincir mağazalardan gelen rekabet	3,1	3,1	2,4	2,9
Yeni marketler/dükkanlar açmaya ilişkin düzenleme	2,7	2,3	3,1	2,7
Makroekonomik belirsizlik (döviz kuru, enflasyon, vb.)	2,7	2,9	2,5	2,7
Finansman maliyetleri (faiz oranı, vb.)	2,3	2,7	2,0	2,4
Finansmana ilişkin koşullar (teminat, vb.)	2,2	2,3	2,1	2,2
Ulaştırma	2,1	2,0	2,3	2,2
Gümrük ve ticaret düzenlemeleri	1,9	1,9	2,0	1,9
Tüketici talebi	2,0	1,8	1,7	1,9
sayı	48			

Ölçek: 1 sorun oluşturmamaktadır, 2 kısmen önemli, 3 önemli, 4 en önemli engel.

Tablo 20. Perakendecilerin rekabetçiliğinin belirleyicileri

	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Mağazanın yeri	2,9	2,9	3,0	3,0
Ürün kalitesi	2,9	2,9	2,9	2,9
Ürün yelpazesi/çeşitliliği	2,9	2,8	3,0	2,9
Perakendecinin markası/ünü	2,8	2,8	3,0	2,9
Promosyonlar	2,8	2,8	2,9	2,8
Tüketicilere yakınlık	2,9	2,8	2,8	2,8
Fiyat	2,5	3,0	2,8	2,8
Sağlanan diğer hizmetler (otopark, vb.)	2,8	2,8	2,6	2,7
Satış hizmetleri (paketleme, vb.)	2,9	2,6	2,6	2,7
Mağazanın görünüşü (ışıklandırma, açık alan, vb.)	2,9	2,6	2,5	2,7
Ürün markası	2,7	2,7	2,6	2,6
Müşteri sadakat kartı uygulamaları	2,4	2,1	2,1	2,2
sayı	50			

Ölçek: 1 önemli değil, 2 kısmen önemli, 3 çok önemli

Tablo 21. Gelecek on yılda yabancı firmaların pazar payında beklenen değişiklikler

	Perakendeciler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Yabancı payı artacak (perakendecilerin %'si)	0,75	0,89	0,93	0,86
sayı	50			
Etki				
Perakende fiyatlar üzerinde	-0,36	-0,12	-0,43	-0,29
Ürün çeşitliliği üzerinde	1,00	0,76	0,93	0,88
Ürün kalitesi üzerinde	0,73	0,59	0,64	0,64
İstihdam üzerinde	0,55	0,47	0,79	0,60
Yerli tedarikçilerin üretimi üzerinde	-0,09	-0,06	0,21	0,02
sayı	42			
	Tedarikçiler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Yabancı payı artacak (tedarikçilerin %'si)	0,87	0,94	0,88	0,89
sayı	72			
Etki				
Perakende fiyatlar üzerinde	-0,35	-0,13	-0,22	-0,24
Ürün çeşitliliği üzerinde	1,00	0,94	0,91	0,95
Ürün kalitesi üzerinde	0,80	0,25	0,68	0,60
İstihdam üzerinde	0,65	0,44	0,68	0,60
Yerli tedarikçilerin üretimi üzerinde	0,55	0,37	0,32	0,41
sayı	64			

Endeks değerleri: 1 artma, 0 değişiklik yok, -1 azalma.

Tablo 22. Perakende sektörü hakkındaki kanun taslağının değerlendirmesi

	Perakendeciler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Perakende sektörünü düzenleyen bir kanun	0,69	1,00	0,69	0,80
Özel etiket paylaşımı üzerinde kısıtlamalar (% 20 gibi)	0,25	0,35	-0,25	0,12
Ödeme koşullarına ilişkin düzenlemeler	0,00	0,06	-0,19	-0,04
Maliyet altı satışlar üzerinde kısıtlamalar	0,62	0,84	0,50	0,67
Münhasırlık anlaşmaları üzerinde kısıtlamalar	0,12	0,12	-0,13	0,04
Promosyonlar üzerinde kısıtlamalar	-0,31	-0,11	-0,75	-0,37
Çalışma zamanına ilişkin düzenlemeler (Pazar günü tatili gibi)	0,44	0,37	-0,06	0,25
Hipermarket mevkileri üzerinde kısıtlamalar (yerleşim alanları dışı)	0,06	0,11	-0,63	-0,14
Yeni marketler açmak için izin alma gerekliliği	0,75	0,32	-0,06	0,33
sayı	50			
	Tedarikçiler			
	Küçük	Orta	Büyük	Toplam
Perakende sektörünü düzenleyen bir kanun	0,79	0,89	1,00	0,89
Özel etiket paylaşımı üzerinde kısıtlamalar (% 20 gibi)	0,08	0,59	0,48	0,36
Ödeme koşullarına ilişkin düzenlemeler	0,78	0,89	0,72	0,79
Maliyet altı satışlar üzerinde kısıtlamalar	0,83	0,94	0,92	0,90
Münhasırlık anlaşmaları üzerinde kısıtlamalar	0,47	0,41	0,41	0,43
Promosyonlar üzerinde kısıtlamalar	0,08	0,39	-0,04	0,12
Çalışma zamanına ilişkin düzenlemeler (Pazar günü tatili gibi)	-0,04	0,22	-0,13	0,00
Hipermarket mevkileri üzerinde kısıtlamalar (yerleşim alanları dışı)	0,37	0,50	0,44	0,43
Yeni marketler açmak için izin alma gerekliliği	0,37	0,67	0,52	0,51
sayı	72			

Endeks değerleri: 1 lehinde, 0 fikri yok, -1 aleyhinde.

TÜRK ELEKTRİK SANAYİİNDE YENİDEN YAPILANDIRMA, REKABET ve DÜZENLEME

Esat Serhat GÜNEY

Türk Elektrik Sanayiinde Yeniden Yapılandırma, Rekabet ve Düzenleme

Bu tebliğe ilişkin mali destek, "Türkiye'de Rekabet Politikası ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi: Sektörel/Kurumsal ve Hukuki Çerçeve" konusundaki FIAS/Rekabet Kurumu/TOBB projesi çerçevesinde, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI) tarafından temin edilmiştir.

Esat Serhat Güney
Massachusetts Telekomünikasyon ve Enerji Departmanı
Elektrik Gücü Birimi
Boston, Massachusetts
ABD
guneyesat@yahoo.com

Aralık 2005

Teşekkür

Önceki taslak metinlere ilişkin değerli yorumlarını sunan bazı isimlere teşekkür etmek istiyorum. Massachusetts Telekomünikasyon ve Enerji Departmanı'ndan Amy Barad, Sean Hanley, Paul Osborne, Boris Shapiro, George Yiankos ve John C. Young, TÜBİTAK-BİLTEN'den Osman Bülent Tor ile TEPAV, Ankara'dan Hasan Ersel'in getirmiş oldukları öneriler özellikle yardımcı olmuştur. Daha önceki bir taslak üzerinde etraflı bir analiz gerçekleştirmiş olmasından ve değerli önerilerinden dolayı, Boston Üniversitesi'nden Ingo Vogelsang'a, her zaman olduğu gibi, derin şükranlarımı iletiyorum. Harvard Elektrik Politikası Grubu'ndan Ashley Brown'a da, yoğun programına karşın vakit ayırarak yaptığı, son derece yol gösterici yorumlarından dolayı teşekkür ediyorum. Bu çalışma boyunca, Türkiye'nin devlete ait olan elektrik sanayiine mensup EÜAŞ, TEİAŞ, TETAŞ VE TEDAŞ gibi kurumlarda, çok çeşitli konuları tartışmak üzere cömert bir tavırla zamanlarını paylaşan ve yardımcı olma nezaketini gösteren özverili çalışanlarla karşılaştım. Destekleri için onlara müteşekkirim. Yine, Rekabet Kurumu'ndan Halil Baha Karabudak'a, bu projenin tamamlanmasını mümkün kılan, her aşamada sağlamış olduğu değerli yardımları için teşekkür etmek isterim. Son olarak da, Rekabet Kurumu'ndan Yeşim Akcollu'ya, veri kısımlarının bazı bölümlerinin hazırlanmasında layıkıyla yardımcı olduğu için ve bütünüyle kendisinin yazdığı 4. Kısım'daki (Yatırım ve İş Ortamına Genel bir Bakış) katkılarından dolayı özel teşekkürlerimi sunuyorum. Tabii ki olağan yasal uyarı burada da geçerli; tüm hata ve eksikliklerin sorumluluğunu üstleniyorum.

Bu raporda sunulan görüşler ve yapılan tavsiyeler yazara ait olup, Türk Rekabet Kurumu'nun, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin, Dünya Bankası Grubu'nun Yabancı Yatırım Danışma Servisi'nin ve Massachusetts Telekomünikasyon ve Enerji Departmanı'nın görüşlerini mutlaka temsil etmemektedir.

Yönetici Özeti

Türkiye son yirmi yılda, elektrik sektörüne yönelik bir reforma girişmiştir. Reform süreci, 1980'lerin ortalarında, endüstrinin üretim kesiminin büyük bir bölümünün özel sektörün iştirakine açılması ile birlikte başlamıştır. Bununla birlikte atılan ilk adımlar sağlam bir hukuki dayanaktan yoksun kalmıştır. Elektrik sektörünün serbestleşmesi, uzun vadeli bir yeniden yapılandırma planının sonucu olmaktan çok, yüksek talep büyümesinden ve yatırım ihtiyaçlarının buna bağlı aciliyetinden kaynaklanmıştır. Belirgin bir yasal çerçeveden yoksun olması nedeniyle, bu süreç aksamalara ve gerilemelere maruz kalmıştır. Geçtiğimiz on yıldaki reform çabalarının genel sonucu, üretim kesimine orta düzeyde bir özel sermaye akışı sağlanması şeklinde özetlenebilir. Düzenlemelere ilişkin belirsizliğin ve yatırım ortamının istenenden kötü olmasının getirdiği koşullar altında, yeni üretim yatırımları yüksek risk primleriyle karşı karşıya kalmıştır ve bu durum yükselen enerji maliyetlerini de beraberinde getirmiştir.

Geçtiğimiz birkaç yıl içerisinde, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyesi olma yönündeki büyük arzusunun bir sonucu olarak, başka reform çalışmaları başlatılmıştır. Türkiye, 2001 (Mart) tarihli Elektrik Piyasası Kanunu'yla ve sonrasındaki 2001 (Mayıs) tarihli Doğal Gaz Piyasası Kanunu'yla başlayarak, Türk enerji sektörünün, (hep birlikte Topluluk Müktesebatı olarak bilinen) AB mevzuatı ve AB standartlarının gereklerini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılmasına ilişkin iyi niyetli bir yasal çerçeve belirlemiştir. Gayretle hayata geçirilirse, bu reform programının etkinlik bakımından iyileştirmeler ve daha düşük enerji fiyatları getirmesi, dolayısıyla Türk ekonomisinin çeşitli sektörlerine de daha fazla rekabet edebilirlik getirmesi beklenmektedir. Aslına bakılırsa, yukarıda adı geçen kanunlar, AB Topluluk Müktesebatının sırasıyla 1996 ve 1998 tarihli AB Elektrik ve Doğal Gaz Yönergelerinde öngördüğünden daha liberal unsurlar içermektedir. Piyasa reformu programı ile güzel bir başlangıç yapılmasına rağmen, üretim kesimine rekabetin getirilmesi; maliyete dayalı fiyatlandırmanın tesis edilmesi ve kendi enerji tedarikçisini seçme serbestisine sahip müşteri tabanının genişletilmesi konusunda şu ana kadar çok az ilerleme kaydedilmiştir.

Söz gelimi, fazlasıyla ihtiyaç duyulan, sektör reformunun özel koşullarını ortaya koyan bir yol haritası, 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu'nun yasalaşmasından üç yıl *sonra*, kayda değer bir gecikmeyle açıklanmıştır. 2004 tarihli Strateji Belgesi, özelleştirmeyi ve Türkiye'nin elektrik sanayiinin rekabete açılmasına ilişkin ayrıntıları içeren yeniden yapılandırmaya ilişkin bir zaman sınırı çizse de, sıralama ve kapsam bakımından bazı özellikleri tartışma konusudur. Özellikle, üretimdeki mevcut atıl kapasite ile birlikte, müşterilerin sağlayıcılarını seçmede serbest hale geldikleri, şu an için yüksek olan limitlerin sabitlenmesi ile (söz konusu limitler 2009'a kadar yürürlüktedir) devletin mülkiyetinde ve anlaşmalı olan üreticilerin üretimi bakımından (2010 süresince ve sonrasında yürürlükte olan) geçiş sözleşmelerinin getirilmesi, şu an için özel yatırımcıların piyasaya yeni giriş yapmalarına çok az imkân tanımaktadır. Aynı zamanda, üretimden ziyade dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesine öncelik tanınması, sanayideki serbestleşmeden kazanılması beklenen yararların pek çoğunu geciktirebilir ve sınırlandırabilir.

Her ne kadar, ikincil mevzuatın çoğu, devlet mülkiyetindeki varlıkların sunduğu çeşitli hizmetlerin fiyatlandırma mekanizmalarının tespit edilmesini kapsayacak şekilde, EPDK tarafından çıkarılmış olsa da, hizmet maliyeti hesaplamaları ile maliyetleri yansıtan bir fiyatlandırmaya imkân tanıyan tam bir hesap ayrıştırması 2005 itibarıyla henüz

gerçekleştirilememiştir. Hazine'nin devam eden gelir talepleri de, bu varlıkların söz konusu fiyatlandırma mekanizmalarını hayata geçirmelerini engellemektedir. Sonuç olarak, üretim piyasasındaki rekabet, öncelikle, tüketicinin seçme hakkının ve sektörün devlet mülkiyetindeki unsurlarında şeffaf, maliyetleri yansıtan fiyatlandırmanın yeterli düzeyde olmaması nedeniyle, önemli ölçüde ilerleme göstermemiştir.

Bu anlamda, ilk reform programında hız kaybedilmesi hükümetin kararlılığında bir eksilmeye işaret edecek olup, piyasa reformundan beklenen faydaları da ciddi anlamda azaltabilecektir. Dolayısıyla hükümet, sanayideki yapısal reform konusundaki kararlılığını yeniden teyit etmelidir ve sanayide gelecekte nasıl bir rol oynamayı amaçladığını net bir şekilde duyurmalıdır; belirsizliğin, çok fazla ihtiyaç duyulan özel sektör yatırımı konusunda karar alınmasını etkilemesinden dolayı bu durum özellikle üretim kesiminde geçerlidir. Her şeyden önce, 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu gibi, piyasanın serbestleştirilmesine yönelik önceden duyurulan kararlarla zıtlık teşkil ettiği düşünülebilecek siyasi kararlardan kaçınılmalıdır.

Bu çalışma, Türk elektrik sektörünün mevcut yapısını ve gelişmekte olan rekabete yönelik yeniden yapılandırma ve düzenleme ortamındaki konumunu değerlendirmektedir. Çalışmada, süregelen yeniden yapılandırma süreci yoluyla gerçekleştirilebilecek olan, işlerliğe sahip bir rekabet yapısının söz konusu sanayide hayata geçirilmesi için de çeşitli tavsiyeler yer almaktadır.

Çalışmada yer alan politika tavsiyeleri ana hatlarıyla şöyle sunulabilir:

Maliyet Hesaplama Konuları, Fiyatlandırma ve Düzenleyici Yönetişim

- Rekabetçi yeniden yapılandırmanın başarısı, büyük ölçüde, arz ve talep koşullarının katılımcılara fiyat sinyalleri yoluyla bildirildiği *üretim* kesiminde bir piyasa mekanizması oluşturulmasına bağlı olacaktır. Değere dayalı sevkiyat doğru üretim maliyeti verilerinin kullanımını gerektirir. Özellikle spot elektrik ticaretinin gerçekleştiği bir güç borsası ortamında, üreticiler kendi MC fiyat tekliflerini verme konusunda teşvike sahip olacaklardır. (Toptan satış piyasalarına ilişkin bir tartışma için bakınız: 3.2.1. Kısım). Bu nedenle belirli bir piyasanın etkin bir biçimde işlemesi açısından doğru maliyet verisine sahip olmak vazgeçilmez önem taşımaktadır. Özel üreticilerin bu gibi rakamları hesaplamaları beklenebilir, zira bu kendi çıkarlarına olacaktır. Ancak kamu mülkiyetindeki üreticiler söz konusu olduğunda, maliyet belirlemesi düzenleyici veya devlete ait resmi emir aracılığıyla elde edilmelidir. Bugüne kadar Türk elektrik sektörünün devletin mülkiyetindeki üretim tarafına ilişkin bu gibi MC çalışmalarına girişilmemiştir.

- Ayrıştırılmış bir elektrik piyasasında, düzenleyici çerçevenin ana odak noktası, tekel hizmetlerinin - yani, elektriğin iletimi ve dağıtımının fiyatlandırılmasıdır. Zira hizmetin üretim (enerji) bileşeni, rekabet aracılığıyla piyasa esaslı fiyatlandırmaya tabidir. Çoğu bakımdan, üretim fiyatlandırmasını yeni düzenleyici çerçevenin dışında bırakmak, rekabetçi herhangi bir yeniden yapılandırmanın çok önemli bir temel taşıdır. Bu yeni ortamda, üretimde başarılacak potansiyel etkinlik kazançlarının, mülkiyet yapısından çok piyasa tasarımıyla bağı mevcuttur.

- Türkiye'nin elektrik sektörüne yönelik reform stratejisinin piyasaya dayalı niteliğinden yola çıkarak, maliyet hesaplama konularının çözümü bir *öncelik* kabul edilmelidir. Bu nokta, yalnızca sektör için ve onun *bizatihi* etkin olarak çalışması için değil, aynı zamanda Türk ekonomisinin bütününün etkinliği ve uluslararası anlamda rekabet edebilirlik için de

hayatidir. Devlet mülkiyetindeki aktiflerin gelecekteki belirli bir süre boyunca piyasa mekanizmasının önemli bir parçası olacağı şu anda açıkça görülmektedir; dolayısıyla, piyasadaki fiyatlandırmada gerçekleşen potansiyel bozulmalar, özellikle tekel unsurları olmak üzere devlet mülkiyetindeki aktifler tarafından sağlanan hizmetlerin doğru bir şekilde fiyatlandırılması ile önlenmelidir. Maliyet çalışmaları, aktiflerin adil piyasa değerlerini değerlendirmeye yardımcı olacağı ve potansiyel yatırımcıların bilgi sahibi olarak fiyat tekliflerinde bulunmalarına yardımcı olacağı için, elektrik hizmetlerinin doğru fiyatlandırılması bu tür aktiflerin özelleştirilmesi sürecinde de yardımcı olacaktır. Özellikle;

- Sanayinin her bir kesimi için hizmete özgü marjinal maliyet rakamlarını göstermek üzere, devlet mülkiyetindeki üretim, iletim ve dağıtım aktiflerine yönelik, uygun hizmet maliyeti çalışmaları gerçekleştirilmelidir. Özellikle, devlet mülkiyetindeki hidroelektrik santrallerine ait gerçek maliyetlerin hesaplanması, elektrik üretiminin doğru fiyatlandırmasının geçekleştirilebilmesi için sabit sermaye maliyetlerini de içermelidir.

- EPDK (gerek kamusal gerek özel) tüm hizmet sağlayıcılarının, herhangi bir tarife onayı talebiyle beraber, faaliyetlerine ilişkin marjinal maliyet hesaplamalarını sunmalarını gerekli kılmalıdır. Yeni serbestleştirilmiş piyasalar ve bunların düzenleyicileri arasında yaygın olan bir yanlış kavrayış, tavan fiyatlar gibi (örneğin, RPI-X yöntemiyle saptanan şekilde) teşvik düzenlemelerinin, hantal hizmet maliyeti çalışmalarından kaçınmanın kolay yolları olduğudur. Bunun aksine, tavan fiyatlarının uygun bir şekilde hayata geçirilmesi, baştaki döneme ilişkin ilk ücretlerin dikkatle tasarlanmış hizmet maliyeti hesaplamasına dayalı olmasını gerektirmektedir; aksi takdirde, tavan fiyatın başlangıç noktası doğru olmayabilir.

- Ücret sınıfları ve bölgeler arasındaki çapraz sübvansiyonlar (mümkünse konutlardaki düşük gelirli müşteriler hariç tutularak) kaldırılmalıdır. Bunu sağlamak için, tarifeler güvenilir hizmet maliyeti çalışmalarına dayalı olarak tasarlanmalı ve onaylanmalıdır. Bu sayede ücretler;

    - Tüm müşterilerin, son kullanıcı faturalarında dağıtım, iletim, üretim ve diğer hizmetlere ilişkin ayrı ücretleri görmelerini sağlayacak şekilde;

    - Farklı müşterilerin, sınıflarına ait teslimat maliyetine dayalı olarak adil fiyatlandırmadan yararlanmalarını sağlayacak şekilde ve

    - Farklı coğrafi konumlarda yaşamakta olan müşterilerin bölgelerine ait teslimat maliyetine dayalı olarak adil fiyatlandırmadan yararlanmalarını sağlayacak şekilde

    doğru bir biçimde ayrıştırılabilir.

- Özellikle, doğru ve dengeli bir fiyatlandırma ile uyumlu olarak, konut tüketicilerini sanayi tüketicileri pahasına ciddi boyutta sübvanse etme politikası yeniden gözden geçirilmeli ve düzeltilmelidir. Bu düzeltmenin geri kalan sanayilerin girdi maliyetleri - dolayısıyla rekabet edebilirliği - üzerinde de önemli bir etkisi olacaktır.

- 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu, çapraz sübvansiyonların kaldırılmasını gerektiren, "maliyetleri yansıtan bir fiyatlandırma" öngörmektedir. Bununla birlikte, 2004 tarihli Strateji Belgesi, takip eden beş yıl için *ulusal tarifenin* uygulanmasını şart koşmaktadır. Bu bariz çatışma Elektrik Piyasası Kanunu lehine çözüme kavuşturulmalıdır.

- Aynı öngörüyle, tarifelerin elektrik hizmetinin sağlanma maliyeti ile ilgili olmayan her türlü bölümleri - Hazine'nin "makroekonomik göstergelere" dayanan yıllık gelir ihtiyaçları gibi - veya diğer kamu hizmetlerine verilen sübvansiyonlar ortadan kaldırılmalıdır.

- "Maliyetleri yansıtan fiyatlandırmaya" bağlı kalmanın bir parçası olarak, gelecekte, yük alanlarındaki tıkanıklıkları göz önüne alan *mevkiye ilişkin* bir iletim fiyatlandırma planının hayata geçirilmesi düşünülmelidir ve gerekli çalışmalar başlatılmalıdır. Rekabetçi bir piyasada, iletim fiyatlandırması, iletime olduğu kadar üretime yatırım yapanlara da teşvik sağlanmasında hayati bir rol oynamaktadır. Mevkiye ilişkin iletim fiyatlandırması ve buna bağlı teşvik mekanizmaları, gelecekteki üretim yatırımlarının *değeri* ve *konumu* üzerinde etkili olmakta; bir başka deyişle, üretim tesislerine yatırım yapanlara tıkanıklığı hafifletmek için ihtiyaç duyulan yerde santrallerini konumlandırmalarını sağlayacak sinyaller vermektedir. Mevkiye ilişkin iletim fiyatlarının yüksek olduğu tıkanıklık olan bölgeler, bu nedenle potansiyel üretim ve iletim yatırımcılarına daha cazip gelecektir.

- Temel olarak, yeniden yapılandırma programının başarısı, Türkiye'deki kurumsal ortamın, sanayinin düzenlenmesine ilişkin keyfi idari eylemleri tahdit edebilme becerisine bağlı olacaktır. Her şeyden önce, sanayiye özel sektörün iştirakinin sağlanması için düzenleyici sistemi bir araç olarak kullanabilmenin gerekli bir koşulu güçlü ve güvenilir bir yargıdır. Dolayısıyla yargının gücü ve kurumsal kapasitesi düzenleyici tasarımın önemli temellerinden birini oluşturmaktadır ve Türkiye'nin diğer resmi ve gayriresmi kurumları doğrultusunda, uygun bir düzenleyici yönetişim seçeneğinin tercih edilmesi mümkün hale gelmektedir. Aksi halde, güvenilir bir düzenleyici sistem oluşturmanın mümkün olmadığının ortaya çıkması nedeniyle, taahhütler ancak uluslararası teminatlar veya devlet teminatları ile güvenceye alınabilecektir.

- Çalışmada tartışıldığı gibi, yürütme ve yasama güçlerini birleştiren parlamenter sistemler genellikle hükümetin kendi takdirine bağlı davranmasıyla karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu durumda, düzenleme sürecinin idari hukuk değil de sözleşme hukuku yoluyla tanımlandığı bir yönetişim seçeneği tercih edilmesi halinde, güvenilir düzenleyici taahhütlerde bulunma şansı daha fazla olmaktadır. Böyle bir sistem uyarınca, bağımsız ve tarafsız bir yargı, faydalı hizmet şirketlerinin mevcut düzenleyici sistem kapsamında spesifik fiyatlandırma yöntemleri ve erişim düzenlemelerini belirleyen işletme lisanslarını en iyi şekilde uygulatabilir. Bu sistemin Türkiye'de uygulanabilmesi için ikincil düzenlemelerle kabul edilen fiyat belirleme ve erişim kurallarının faydalı hizmet kuruluşlarının lisanslarına eklenmesi zorunlu olabilir. Bu şekilde, işletme lisansları, Türkiye'deki hükümet takdirini tahdit etmek için resmi düzenleyici sözleşmeler kullanan bir düzenleyici yönetişim seçeneğinin uygulanmasına izin verebilir.

- Kamu düzenlemesinin temel odak noktası nihai tüketicinin menfaatlerini korumaktır. Bu anlamda, Türkiye'nin elektrik sanayiinin düzenlenmesi bir bitiş noktası olarak değil, aksine

"pazar yeri"ndeki rekabet koşullarının ilerletilmesi, sağlanması ve muhafaza edilmesi için bir araç olarak görülmelidir.

- AB Topluluk Müktesebatı tarafından ortaya konan uyum süreci, Türkiye'deki mevcut kurumsal ortamın iyileştirilmesinde kesinlikle büyük bir itici güç olabilir. Gerçekte, Türkiye'deki kurumsal paradigmada bir değişiklik yapılması, uzun süredir genel olarak kamunun, çeşitli devlet mercilerinin ve özel sektörün büyük bir arzusu olmuştur. Dolayısıyla, AB'ye katılım yolu, Türkiye'deki ekonomik hayata dâhil olan tüm pay sahipleri için değerli bir fırsattır.

Pazar Tasarımı ve Pazar Gücü Konuları

- Toptan satış piyasası için uygun bir tasarım modelinin seçilmesinde, yerel piyasanın özellikleri, fiziki sanayi yapısı, talep koşulları ve kurumsal ortam dikkate alınmalıdır. İngiliz modelinin (NETA) Türkiye'nin toptan elektrik piyasası üzerindeki etkisi açıkça görülmektedir. Mevcut modeller arasından seçim yaparken, herhangi bir modelin söz konusu piyasa için seçilmiş olmasının altında yatan nedenleri anlamak önemlidir. Rekabetin tesis edilmesi konusunda iyi bir geçmişe sahip her türlü tasarım seçeneği değerlendirilmelidir.

- Halihazırda devam etmekte olan geriye kalan dengeleyici piyasa (residual balancing market) ile bir arada, küçük ölçekli de olsa bir spot elektrik piyasasının tesisi düşünülmelidir. Spot piyasaların işletilmesi mevcut ve gelecekteki enerji piyasası fiyatlarını işaret ederek, rekabetçi bir yapının gelişmesine katkıda bulunup; piyasaya şeffaflık ve likidite getirmekte ve piyasa katılımcılarının rekabet ortamına dair bilinçlenmelerini sağlamaktadır.

- Bölgeye dayalı hazırlanmış talep tahminleri sistem genelindeki tahminlerden daha faydalı olacaktır. Bunun nedeni, gelecekteki iletim ve üretim yatırımlarının, tıkanıklık ve pazar gücünün hafifletilmesi gibi konuların ele alınmasında mutlaka bölgesel parametrelerin izinde hareket edecek olmasıdır. Bölgeye dayalı talep tahminleri hazırlamak, talep tahminlerinin doğruluklarının artırılmasına da olanak tanırken, sistem genelindeki tahminler ile talebin olduğundan fazla tahmin edilmesini konu alan olası tartışmalar da bertaraf edilebilecektir.

- Yeniden yapılandırma deneyimine sahip piyasalarda arz-talep dengesizlikleri, yetersiz rezerv kapasitesi, darboğaz alanları ve bunlara ilişkin iletim kısıtları rekabetin önünde büyük engeller yaratmış ve pazar gücünün temel nedenlerini oluşturmuştur. Türkiye'nin bu yeni döneminde TEİAŞ - hem bir sistem operatörü hem de sistem planlanmasından sorumlu varlık olarak - Türk elektrik piyasasının belkemiğini oluşturacaktır. TEİAŞ'nin - eşzamanlı olarak iletim kısıtlarını ortadan kaldırmaya yönelik - bölgesel gereksinimlere dayanan, iyi düşünülmüş kapasite planlamasına gitmesi çok önemlidir. Bu tür dikkatli planlamalar nihai amaca katkıda bulunacaktır: bu amaç da ülkedeki üretim kaynaklarının değere dayalı sevkiyatıdır.

- Sistem faaliyetlerinin, toptan satış piyasalarının ve şebeke planlamasının etkin bir şekilde yürütülmesi için TEİAŞ'nin idari ve mali bağımsızlığı temin edilmelidir.

- Üretim piyasasında rekabetin tesis edilmesi, sanayide rekabetin tesis edilmesinin anahtarıdır. Bu nedenle, müşterilerin enerji (üretim) tedarikçisi konusunda bir seçeneği olmalıdır. Bu yalnızca, *tüm* müşterilere enerji ihtiyaçlarına yönelik alışveriş yapma hakkını

tanımakla sağlanabilir. (Şu anda, toplam yükün yalnızca yüzde 28'i ihtiyaçlarına yönelik alışveriş yapma serbestisine sahiptir.) Serbesti limitleri *vakit kaybetmeksizin* şu anki 7.7 GWs/yıl seviyesinden, tam bir serbesti sağlanıncaya kadar kademeli olarak aşağıya çekilmelidir.

- Konutlardaki ve küçük ticari müşteriler tarafından perakende güç alışverişi, görece yüksek gelir düzeyine sahip olan piyasaların çoğunda fazla ilerlememiştir. Bu durum, kısmen pazar tasarımı hatalarından ve bu piyasa kesimlerine nüfuz eden pazarlamacıların kullanabileceği kâr marjlarının düşüklüğünden kaynaklanmaktadır; ancak büyük ölçüde de, konut sınıfındaki talebin fiyat esnekliğinin düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, bu müşterilerin elektrik alışverişinden bekleyebilecekleri faydalar, tipik bir evin faturasındaki elektrik maliyetlerinin ortalama bir hane halkı gelirinde sahip olduğu nispeten küçük olan pay dikkate alındığında, yüksek zaman maliyetini telafi etmekten uzaktır. Bununla birlikte, Türkiye'deki durum yüksek gelirli OECD ülkelerindekilerden farklılık gösterebilir. Bunun nedeni Türkiye'deki konut müşterilerinin tüm OECD ülkeleri arasında en yüksek son kullanıcı elektrik fiyatlarından biriyle karşı karşıya olması, öte yandan OECD grubundaki ülkeler arasında en düşük orta gelire sahip olmasıdır. Neticede, Türk elektrik piyasasının küçük müşteri kesiminde perakende rekabetinin tesis edilmesi için gerçek bir potansiyel mevcuttur, zira bu müşteriler de rekabetten büyük fayda sağlayacak durumdadırlar. Gerekli perakende pazarlama altyapısı (yani, insan sermayesi - diğer bir deyişle, bilgi ve deneyim - ve kurumsal kapasite) konusundaki eksiklik, bu kesim için engel teşkil etmemektedir; çünkü yerel dağıtım şirketleri, küçük müşterilerin yüklerini kendi hizmet bölgelerinde toplayabilmektedir. Aslında araştırmalar, gelişmiş bir perakende pazarlama altyapısıyla bile, kâr marjlarının perakende pazarlamacılarının küçük müşteri kesiminde başarılı olmalarına, olanak tanımayacağını göstermektedir; hatta bu durumun öngörülebilir gelecekte süreceği de ileri sürülebilir. Ölçek ekonomileri ve perakende hizmetleri konusundaki birikmiş tecrübeleri sayesinde, dağıtım şirketleri küçük müşteriler için devralma maliyetlerini en aza indirebilecek yegâne varlıklardır. Bu avantajlar, yerel dağıtım şirketlerini *doğal toplayıcılar* haline getirmektedir. Bu nedenle, rekabetçi elektrik satın alımının yerleştirilmesi için, dağıtım şirketlerinin küçük müşterilerine ait yükleri kendi hizmet bölgelerinde toplamalarına izin verilmelidir (hatta bu gerekli kılınmalıdır). Böylelikle, üretim piyasasında büyük bir rekabet artışı sağlanacaktır.

- Talep tepkisi mekanizmaları, yalnızca puant kapasite ihtiyaçlarının azaltılmasında değil, aynı zamanda kapasite eksikliği veya iletimde tıkanıklıkların yaşandığı zamanlarda sistem güvenilirliğinin muhafaza edilmesi ve pazar gücünün hafifletilmesinde de önemli bir unsurdur. Dolayısıyla, (Türkiye'de halihazırda hayata geçirilmekte olan) kullanım zamanına göre ölçümlemenin yanı sıra, bu çalışmada tartışılan çeşitli talep tepkisi programları göz önünde bulundurulmalıdır.

- 4628 sayılı Kanun'un evrensel kabul gören mülkiyet eşikleri getirerek üretici yoğunlaşmasına karşın bazı güvenceler oluşturmasına rağmen, ticaretin merkezileştiği ve dikey tekellerin artık var olmadığı, rekabet edebilir şekilde yeniden yapılandırılmış günümüz elektrik piyasalarında, üretim kesiminde pazar gücünü saptamak için basit eşiklerin tespit edilmesinden ziyade daha incelikli yaklaşımlar gereklidir. Örneğin, pazar gücü potansiyeli, hangi arz kaynaklarının söz konusu üretici ile rekabet edecek şekilde alıcılara ulaşabildiğini saptamak için, sınırlı yük alanlarındaki iletim kısıtları dikkate alınarak değerlendirilebilir. Birleşik Devletler'de FERC (Federal Enerji Düzenleme Komisyonu) bir süre önce üreticinin piyasa açısından hayati öneme sahip olup olmadığına (yani üreticinin bağlı olmayan kapasitesinin, piyasanın toplam bağlı olmayan kapasitesi ile

toptan yük arasındaki farkı geçip geçmediğine) dayalı bir eşik oluşturan bir test - Hayati Öneme Sahip Tedarikçi Analizi (veya PSA) - başlatmıştır. PSA, temelde, bir üreticinin belirli bir piyasadaki puant yükü karşılamak için en azından kısmen ihtiyaç duyulan, *faaliyette bulunması gerekli* bir tedarikçi olup olmadığını saptar. Bu durumda, eşik üreticinin fiyatları yükseltmek için piyasaya arzı başarılı bir şekilde alıkoyma potansiyeline duyarlıdır. Ayrıca yaz, sonbahar, kış ve ilkbahar için, bir üreticinin bir coğrafi pazardaki bağlı olmayan kapasitesinin yüzde 20'den az olup olmadığını belirleyen bir "pazar payı" testi de uygulanır. Bunun aksine, Türk Elektrik Piyasası Kanunu tarafından belirlenen *yalın eşik yönteminde* bir üretici - kapasitesi hayati öneme sahip olsa da - pazar payı yüzde 20'nin altında kaldığı sürece pazar gücü testinden geçmektedir. Bu nedenle Türk sisteminin pazar payı testi, bir hayati öneme sahip tedarikçi analizi ile desteklenmelidir. Ayrıca şu anki yöntem, çeşitli koşulların, özellikle de iletim kisitlarinin çeşitli sınırlı yük alanları ve alt piyasalar yaratabilecek olmasına rağmen, tüm Türk piyasasına bir bütün muamelesi yapmaktadır. Pazar gücü analizi için ilgili coğrafi pazarları tanımlarken bu etkenler dikkate alınmalıdır. Türkiye, beklenen piyasa kusurları öncesinde, bu tür piyasa izleme kurallarını Türkiye'deki altyapının hususiyetlerine uygun bir şekilde uyarlamalı ve daha da geliştirmelidir. Mevcut yasal ve düzenlemeye yönelik çerçeve - piyasa katılımcıları ve bölgeler arasında enerjinin ticari anlamda alışverişinin yapılacağı - rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmayı hedeflediği için, piyasa manipülasyonunun ciddi sonuçlarını engellemek açısından bu hususların özelleştirmenin yapılmasından *önce* dikkate alınması gereklidir.

- Üretim kesiminde yakın geleceğe yönelik, yeni büyük yatırımlara duyulan büyük ihtiyaç göz önünde bulundurulursa, mevcut piyasa koşulları - EÜAŞ ve TETAŞ'nin devam etmekte olan bütünleşmesi, 2004 tarihli Strateji Belgesi ile öngörüldüğü üzere dağıtım şirketleri ve TETAŞ'nin arasındaki geçiş sözleşmeleri ve perakende seçimi için olan mevcut serbesti limitleri gibi - özel yatırımı çekmek üzere iyileştirilmelidir. Piyasanın rekabete açılmasıyla bağlantılı olarak; bağlayıcı, uzun vadeli, devlet teminatı altındaki güç sözleşmelerinin kullanımı, piyasa tabanlı satın alım anlaşmaları lehine yeniden gözden geçirilmelidir.

- Otoüretim için, genel sistem etkinliği ve piyasa etkinliği düşünceleri ile uyumlaştırılmış uygun teşvikler tahsis edilmelidir.

- Avrupa piyasalarına olan ara bağlantıya yönelik UCTE (Elektrik İletimi Koordinasyonu Birliği) projesinin önemi anlaşılmalıdır; yeterli ara bağlantı kapasitesi oluşturulduğu takdirde bu proje yeni arzlar için bir kaynak oluşturacaktır ve alternatif bir enerji kaynağı oluşturarak iç elektrik piyasasındaki olası pazar gücü üzerinde bir denetim sağlayacaktır.

- Rekabetçi piyasaya pürüzsüz bir geçiş için, Türkiye'nin mevcut atıl kapasitesinden geçiş döneminde yararlanılmalıdır.

Yükümlenilen Maliyetler ve Güç Alım Sözleşmeleri

- Tanımı gereği yükümlenilen maliyetler dinamik bir kavramdır; değişen piyasa fiyatları bunların başlangıçta tahmin edilen boyutlarını da değiştirebilir. Sözleşme fiyatlarının gelecekteki düşme eğilimi göz önüne alınırsa, YİD ve YİS sözleşmelerinin - herhangi bir maliyet oluşturacaksa bile - kayda değer yükümlenilen maliyetlere sebep olmama ihtimali yüksektir. Bu sözleşmelere ait, projenin ilk safhasıyla ilişkili sermaye maliyetini geri alım dönemlerinin çoğu sona ermiştir (veya ermek üzeredir); bu arada, devletin mülkiyetindeki aktiflerin termik üretim maliyeti rakamları bu sözleşmelerin mevcut fiyatları ile mukayese edilebilir durumdadır. Devlet mülkiyetindeki üretim aktiflerinin çoğunun halihazırda büyük

ölçüde değer kaybetmiş olduğu da dikkate alınmalıdır; dolayısıyla onların rekabetçi görünen düşük fiyatlarını referans noktası olarak kullanmak üretim kesimine ilişkin gelecekteki piyasa fiyatlarını değerlendirmek için uygun bir yol değildir. Neticede, yükümlenilen maliyetler kavramı rekabetçi bir piyasaya geçiş yapılmasına karşı bir sav olarak *kullanılamaz*.

- Yine de, güç fiyatlarını suni bir şekilde aşağıda tutacak (ve dolayısıyla yükümlenilen maliyetleri artıracak) olan devlet sübvansiyonlarının ortadan kaldırılması da dâhil olmak üzere, yükümlenilen maliyetlerin hafifletmesine dair her türlü imkân dikkate alınmalıdır. Gelecekte güç fiyatlarının gelişimine bağlı olarak, yükümlenilen maliyetlerin ortaya çıkması halinde, bu araştırmada sözü edildiği gibi, yükümlenilen maliyetlerin doğru bir şekilde ölçülmesine ve bunların fiilen geri alımına ilişkin uygun yöntemler seçilmelidir. Seçilen yöntem her ne olursa olsun, maliyetin geri alınması sonucunda pazarda bozulmaların meydana gelmesini en aza indirmenin yanı sıra, programın siyasi riskini en aza indirmenin anahtarı da, hangi yöntemlerin kullanılacağına karar verme sürecinde hem şeffaflık hem de hesap verebilirliği sağlamaktır. Sağlam bir *katılımcılık* niteliğine sahip olması gereken yeni düzenleyici çerçevenin bir gereği olarak; devlet, düzenleyiciler, sanayi ve ücretleri ödeyenler arasında maliyetin geri alınması hususuna ilişkin bir uzlaşma sağlanmalıdır.

- Ayrıca, ileriki yıllarda bu sözleşmelerle tedarik edilecek olan nispeten düşük fiyatlı gücün rekabetin gelişimine katkıda bulunması beklenmelidir, zira bu sözleşmeler piyasaya büyük miktarda elektrik üretimi getirecektir.

Özelleştirme ve Strateji Belgesi

- 2004 tarihli Strateji Belgesi, bir ölçüde, Elektrik Piyasası Kanunu'nun belirtilen amacına ters olarak yorumlanabilecek politika beyanları içermektedir. Daha belirgin bir ifadeyle, Strateji Belgesi:

    - Elektrik Piyasası Kanunu'nun "maliyeti yansıtan fiyatlandırma" ilkesi ile çelişkiye düşerek, ilk beş yıl içerisinde bir tarife eşitleme mekanizmasının (diğer bir deyişle ulusal tarifenin) kullanılacağını;

    - elektrik piyasasının üretim kesiminde rekabetin gelişmesini yavaşlatacak şekilde; dağıtım şirketlerinin, serbest olmayan müşterilerinin yüzde 85'i için *en az* Ocak 2010'a kadar, TETAŞ ve portföy üretim şirketleri ile beş yıllık geçiş sözleşmelerine sahip olacaklarını ve son olarak da,

    - rekabetin tesis edilmesi için gereğinden fazla uzun bir süre ifade edilerek ve gerçek bir piyasa reformu konusunda hükümetin kararlılığına ilişkin şüphelerin ortaya çıkmasına neden olacak şekilde, piyasanın 2011'e kadar rekabete açılmış olacağını öngörmektedir.

- Tarife eşitlemenin hayata geçirilmesi, Türkiye'nin farklı bölgeleri arasında çapraz sübvansiyon uygulamasını ve fiyat bozulmalarının varlığını devam ettirecektir. Diğer taraftan, bu araştırmada da tartışıldığı üzere, bölgesel anlamdaki "maliyeti yansıtan fiyatlandırma" son kullanıcı elektrik fiyatlarını büyük ölçüde makul hale getirecektir ve (özellikle düşük gelirli bölgelerde) hırsızlığa olan teşviki büyük ölçüde azaltacaktır. Türkiye'deki hırsızlık/kaybın kesin (MWs) miktarlarına dair veriler bunun bölgesel değil genel bir sorun olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

- Sektörün, önceliği dağıtım aktiflerine veren şu anki özelleştirme sıralaması ters etki yaratmaktadır ve optimumdan az bir önceliklendirme yolunu temsil etmektedir. Özelleştirmeden gelen çoğu etkinlik kazanımının, doğal tekel konumundaki kesimlerin özelleştirilmesindense, sanayinin rekabetçi potansiyele sahip kesimlerinin özelleştirilmesi ile gerçekleşmesi beklenir. Doğru ölçümleme/faturalama ve hesabı kapatma işlevlerini yerleştirmeyi amaçlayan "ilk olarak dağıtımın özelleştirilmesi" yaklaşımı, Doğu Avrupa ve Kafkaslar'daki geçiş ekonomileri gibi elektrik hizmetlerinin ticarileştirilmesinde geçmiş deneyimi bulunmayan piyasalarda anlamlı olabilir. Ancak, Türkiye'nin halihazırda köklü bir ticari sistemi mevcuttur ve araştırmada tartışılan kayıp/hırsızlık sorununu, yalnızca, bu kesimde yapılacak bir mülkiyet değişikliği ile ele alması muhtemel değildir. Sağlam bir kurumsal kapasite ve teşviklerle donatılmış bir yönetim yapısının getirilmesi halinde, mülkiyet yapısı her ne olursa olsun, performansa dayalı yöntemler ve etkili bir düzenleyici çerçeve ile, daha iyi tahsilât ve hesabı kapatma uygulamaları mümkündür. Dolayısıyla, rekabetçi bir piyasa yapısına geçişin hızlandırılması için, *ilk olarak* üretim aktiflerinin özelleştirilmesi gerçekleştirilmelidir.

- Özelleştirme yaklaşımı, 2004 Strateji Belgesi'nde düşünüldüğü gibi, yalnızca özelleştirme gelirini maksimize etmeyi amaçlamamalı; her şeyden önce rekabetçi bir piyasa oluşturulmasını hedeflemelidir. Bu nedenle, özelleştirmeye yönelik üretim portföyleri, mali açıdan güçlülüğü göz önüne almaktan ziyade, öncelikle üretim veya holding şirketlerinin *özelleştirme sonrası* pazar gücü potansiyellerini dikkate alarak tasarlanmalıdır. Üreticiler ve holding şirketlerinin toplam pazar payı, pazar gücünün değerlendirilmesinde yetersiz ve yanıltıcı bir gösterge olabilir. Pazar gücünün uygulanma olasılığını büyük ölçüde etkileyen etmenler arasında şunlar sayılabilir: üreticilerin özelleştirme sonrasındaki mevkileri; sınırlı yük alanlarına tedarikte bulunma potansiyelleri ve dolayısıyla iletim kısıtları olan bölgelerdeki hayati öneme sahip tedarikçiler haline gelebilme potansiyelleri.

- Serbesti eşiği 2009 yılına kadar şu andaki düzeyde kalacağı için *ve* geçiş sözleşmelerinin şartları 2010 yılına kadar (ve daha sonra) yerine getirileceği için yeni özelleştirilmiş üretim şirketleri pazarda rekabet edebilmek konusunda en az 2010 yılına kadar zorluk çekeceklerdir. Başka bir ifadeyle, üretim aktiflerinin beklenen özelleştirmesine üç yıldan fazla bir süre önce başlanmış olmasına karşın, rekabetin faydaları 2010'un başına kadar hayata geçirilememektedir. Açıkçası, böyle bir piyasa görünümü, potansiyel yatırımcılara çekici gelmeyecektir.

- Mevcut stratejiye ait önceliklendirme sisteminin, yükümlenilen maliyetler konusundan oldukça fazla etkilendiği görülmektedir. Yükümlenilen maliyetlere ilişkin olarak katı varsayımlar yaparak, piyasa reformunda gözetilen uygun sıralama temelden bozulabilir; serbestleştirmeden beklenen erken faydalar tamamen ortadan kalkmasa bile en aza inebilir. Serbestleştirmeden gelen net faydaları maksimize etme perspektifinden bakıldığında, maliyetin geri alınmasına odaklanmaktansa piyasa reformunda gözetilen doğru sıralama ile devam etmek daha güvenlidir.

- Uluslararası tecrübe, serbestleşmede izlenen sıralamanın özelleştirmede izlenen sıralamadan daha önemli olduğunu göstermektedir. Serbestleştirmenin kendisinden beklenen getirilerin çoğunu sağlaması için, sanayi aktiflerinin mülkiyet yapısı değiştirilmeden önce (diğer bir deyişle, özelleştirmeden önce), faal bir piyasa yapısıyla birlikte işleyen güvenilir bir hukuki ve düzenleyici ortam kurulmalıdır. Özelleştirme, ancak böyle bir temel atıldıktan sonra, pazar gücü ve arz güvenliği bakımından daha az riskli; yatırımcı için daha cazip ve gelir oluşturma bakımından devlet için daha tatmin edici;

bundan da önemlisi, elektrik tüketicileri için daha faydalı olacaktır. Türk elektrik sanayiinin özelleştirmesinde ise, bir taraftan hukuki ve düzenlemeye ilişkin konularda kayda değer ilerleme sağlanmışken, diğer taraftan gerekli piyasa parametreleri yerleşik hale gelmeden önce program ileriye doğru gitmektedir.

Yatırım ve İş Ortamı

- Coğrafi konumu ile mevcut ve potansiyel pazar büyüklüğü dikkate alındığında, Türkiye'nin ilerleyen dönemde güvenilir ve etkili bir hukuki ve düzenleyici ortamı tesis etmesi halinde, elektrik sanayiine büyük miktarda özel sektör yatırımı çekme kapasitesi bulunmaktadır. Böyle bir ortamın tesis edilmesi, 1980 ve 1990'larda gerçekleşmiş olan YİD, YİS ve İHD yatırım planlarına ilişkin olarak yaşanan son dönemlerin olumsuz etkilerini hafifletmeye de yardımcı olacaktır.

- Yasal girişimler genel olarak reform yanlısı çabalarla aynı doğrultudadır; ancak bunu, tüm yasal girişimlerin gerçekten uygulanması takip etmelidir.

- EPDK ve RK açısından kurumsal kapasite geliştirme sağlıklı bir şekilde devam etmektedir. Rekabete aykırı davranışı izlemenin ve sanayi içerisinde rekabet hukukunun uygulanmasının koordine edilmesi için, bu kurumlar arasında tam bir işbirliği gerçekleştirilmelidir.

1. GİRİŞ

Türkiye son yirmi yılda, elektrik sanayiine yönelik bir reforma girişmiştir. Reform süreci, 1980'lerin ortalarında sanayinin üretim kesiminin büyük bir bölümünün özel sektörün iştirakine açılması ile birlikte başlamıştır. Bununla birlikte atılan ilk adımlar sağlam bir hukuki dayanaktan yoksun kalmıştır. Elektrik sanayiinin serbestleşmesi, uzun vadeli bir yeniden yapılandırma planının bir sonucu olmaktan çok, yüksek talep büyümesinden ve yatırım ihtiyaçlarının buna bağlı aciliyetinden kaynaklanmıştır. Serbestleşme süreci belirgin bir yasal çerçeveden yoksun olması nedeniyle aksamalara ve gerilemelere maruz kalmıştır. Geçtiğimiz on yıldaki reform çabalarının genel sonucu, üretim kesimine orta düzeyde bir özel sermaye akışı sağlanması şeklinde özetlenebilir. Düzenlemelere ilişkin belirsizliğin ve yatırım ortamının istenenden kötü olmasının getirdiği koşullar altında, yeni üretim yatırımları yüksek risk primleriyle karşı karşıya kalmıştır ve bu durum yükselen enerji maliyetlerini de beraberinde getirmiştir.

Geçtiğimiz birkaç yıl içerisinde, Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin (AB) üyesi olma yönündeki büyük arzusunun bir sonucu olarak, başka reform çalışmaları başlatılmıştır. Türkiye, 2001 (Mart) tarihli Elektrik Piyasası Kanunu'yla ve sonrasındaki 2001 (Mayıs) tarihli Doğal Gaz Piyasası Kanunu'yla başlayarak, Türk enerji sektörünün, (hep birlikte Topluluk Müktesebatı olarak bilinen) AB mevzuatı ve AB standartlarının gereklerini karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılmasına ilişkin iyi niyetli bir yasal çerçeve belirlemiştir. Gayretle hayata geçirilirse, bu reform programının etkinlik bakımından iyileştirmeler ve daha düşük enerji fiyatları getirmesi, dolayısıyla Türk ekonomisinin çeşitli sektörlerine de daha fazla rekabet edebilirlik getirmesi beklenmektedir. Aslına bakılırsa, yukarıda adı geçen kanunlar, AB Topluluk Müktesebatının sırasıyla 1996 ve 1998 tarihli AB Elektrik ve Doğal Gaz Yönergelerinde öngördüğünden daha liberal unsurlar içermektedir. Piyasa reformu programı ile güzel bir başlangıç yapılmasına rağmen, üretim kesimine rekabetin getirilmesi; maliyete dayalı fiyatlandırmanın tesis edilmesi ve kendi enerji tedarikçisini seçme serbestisine sahip müşteri tabanının genişletilmesi bağlamında şu ana kadar çok az ilerleme kaydedilmiştir. Gerçekte, (duyurulan en son politika belgesi olan) 2004 tarihli Strateji Belgesi'nin, statükoyu muhafaza ederek sektördeki paydaşlar arasında kafa karışıklığına neden olurken, yeniden yapılandırmaya ilişkin zaman sınırını daha da ileriye attığı görülmektedir. Bu anlamda, ilk reform programında hız kaybedilmesi hükümetin kararlılığında bir eksilmeye işaret edeceğinden, piyasa reformundan beklenen yararları ciddi anlamda azaltabilecektir.

Bu çalışma, Türk elektrik endüstrsinin mevcut yapısını ve gelişmekte olan rekabetçi yeniden yapılandırma ve düzenleme ortamındaki konumunu değerlendirmektedir. Çalışma, sanayide süregelen yeniden yapılandırma süreci yoluyla gerçekleştirilebilecek, işlerliğe sahip bir rekabet yapısını hayata geçirmek için de çeşitli tavsiyeler sunmaktadır. Önemli bir husus da, Türk elektrik sanayiinin önümüzdeki on yılda büyük miktarda yatırım gerektirecek olmasıdır. Kamunun süregelen mali kısıtları dikkate alınırsa, sanayiye özel sermayenin çekilmesi hayati bir gereklilik haline gelmektedir. İyi bir yatırım ortamının sağlanması, inanılır bir politika üretme ile açık ve rekabetçi piyasalar ve şeffaf fiyatlandırma mekanizmaları ile bağlantılı olarak işleyen hukuki ve düzenleyici bir çerçeve gerektirir. Bu bağlamda, bu çalışma, mevcut pazar yapıları, rekabete aykırı ticari uygulamalar ve politika müdahalelerinin, Türk elektrik sanayiinde yatırıma ve rekabetçiliğe ne ölçüde engel olduğunu ortaya koymaktadır. Ekonominin geri kalanı için üretim girdisi sağlayan başlıca sanayilerden biri olmasından dolayı, Türk elektrik sanayiinin rekabetçi yapısı ülkenin makroekonomik performansı için de son derece büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışma şu şekilde düzenlenmiştir. 2. Kısım, sanayinin mevcut fiziki yapısını ve var olan fiyatlandırma ve tarife belirleme uygulamalarını açıklayarak 3. Kısım'da vurgulanan rekabetle ilgili konuların etraflı bir değerlendirmesi için ön bilgi sağlamaktadır (Bu tartışmayla ilgili materyale ilişkin bakınız: Ek). 3. Kısım, kendi içinde, rekabet açısından ileride bekleyen temel hususları ve zorlukları - gerek genel anlamda gerekse başka hallerde uluslararası tecrübenin yardımına ilişkin olarak - tartışmakta ve daha sonra Türkiye'ye yönelik politika tavsiyeleri geliştirmektedir. Üzerinde durulan konular; maliyet muhasebesini, fiyatlandırma ve tarife belirlemeyi, düzenleyici/kurumsal çerçeveyi, toptan ve perakende ticaret (aynı zamanda talep tarafı yönetimi) için pazar tasarımını, şirketlerin pazar gücünü kullanma potansiyelini ve sanayi içerisindeki rekabete aykırı davranışın izlenmesini, yakın geçmişe ait güç satın alım sözleşmeleri bağlamında yükümlenilen maliyetleri ve öngörülen özelleştirme programını kapsamaktadır. 4. Kısım, yatırım ve iş ortamını değerlendirmekte ve Türkiye'deki elektrik üretimi yatırımına dâhil olmuş belli başlı özel pay sahiplerinin bazıları ile yapılan gayriresmi mülakatların sonuçlarını rapor etmektedir. Bu kısım ayrıca, Rekabet Kurumu (RK) tarafından ele alınan antitröst vakalarına ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ile RK arasında elektrik sanayiine ilişkin olarak çıkabilecek olası yetki alanı sorunlarına değinmektedir. Son olarak, 5. Kısım, rekabeti teşvik eden, güvenilir bir elektrik arzı sağlayan ve özel yatırımcılara cazip gelen bir pazar yapısının oluşturulmasına ilişkin araştırmanın getirdiği politika tavsiyelerini tekrar vurgulayarak çalışmayı tamamlamaktadır.

1. TÜRK ELEKTRİK SANAYİİNİN MEVCUT YAPISININ ANALİZİ

1.1 Elektrik Sanayiinin Gelişimine ve İşleyişine ilişkin Bir Ön Bilgi

Elektrik sanayii, geçmişten bu yana, ölçek ve kapsam ekonomileri, minimum etkin ölçek (MES), batık maliyetler ve yatırımın çoğaltılması gibi kavramlarla tanımlanan bir şebeke sanayii olarak bilinmiştir. Ne var ki son zamanlarda bu özelliklerin önemi azalmaya başlamıştır.

Bu sanayi geleneksel olarak üç ana kesime ayrılmıştır: üretim, iletim ve dağıtım/perakende faaliyetleri. Sanayi, kuruluşundan bu yana tüm faaliyetlerin tek bir mülkiyet altında toplandığı dikey bütünleşik bir yapı içinde olmuştur. Geçmişte, bu yapının temel ekonomik gerekçesi, nihai ürünün (enerjinin) daha etkin bir şekilde ulaştırılmasını sağlayan, yaygın ölçek ve kapsam ekonomileri olmuştur. Hem yüklü sabit maliyetlerin hem de yüklü batık maliyetlerin varlığı,[1] daha önceki üretim teknolojilerine özgü olan yüksek bir MES düzeyi ve dağıtım ve iletim tesislerinin gereksiz yere çoğaltılmasından kaynaklanan maliyet hususundaki dezavantajlar; tek bir firmanın (yani, doğal bir tekelin) herhangi bir bölgede iki veya daha fazla sayıdaki firmadan daha az maliyetle hizmet verebileceği yönündeki ekonomik savı ortaya atmıştır.

Ayrıca, pek çok ülkede olduğu (ve olmayı sürdürdüğü gibi) bu sanayi yalnızca dikey bütünleşik halde olmakla kalmamıştır (kalmamaktadır), ayrıca (görünüşe göre "siyasi/stratejik" nedenlerle) kamuya ait olmuş ve onun tarafından işletilmiştir (kamuya ait olmayı ve işletilmeyi sürdürmektedir). Mülkiyetin kamuda olmasının resmi gerekçelerinden biri sanayinin "kamu hizmeti" özelliği taşıması, dolayısıyla hizmetin yalnızca kamu mülkiyetindeki işletmeler tarafından verilebilmesi olmuştur (ve halen de böyledir.) Yine de - özellikte gelişmekte olan dünyada - seçmenlerin siyasi himayeye alınmasının oynadığı rol ve kamunun (elektrik sanayiinin bir dolaylı vergi geliri kaynağı olarak görmesinden kaynaklanan) mali kaygıları da, mevcut ve geçmişteki mülkiyet yapısının altındaki nedenler olarak kabul edilebilir.

Önemli olan bir nokta da, elektriğin depolanamamasıdır; anında ve talebe bağlı olarak tedarik edilmelidir. Talep ise zamana - saate, haftanın gününe ve mevsime - bağlı olarak farklılık gösterir. Her müşteri sınıfının (konut, ticari ve sanayi olmak üzere) kendine özgü talep özellikleri ve ayrı hizmet gereksinimleri vardır.[2] Serbestleştirilmemiş bir piyasada, müşterilerin çoğu "zorunluluk nedeniyle elde bulundurulmaktadır" - yani, tedarikçi seçenekleri yoktur.

1970'lerin sonlarında pek çok ülkeyi etkisi altına alan serbestleştirme dalgası; elektrik üretiminde kullanılan teknolojilerdeki iyileşmeler ve buna bağlı olarak MES seviyesindeki düşüşler ile şebeke sanayileri iktisadında meydana gelen buna paralel gelişmeler, reform çabalarını daha gerekçelendirilebilir ve güçlü hale getirdiler. Şu anda dünyanın çeşitli yerlerindeki ülkeler, öncelikle elektrik sanayiinin dikey bütünleşik yapısını parçalamayı (veya *ayrıştırmayı*) hedefleyerek, yeniden yapılandırma programlarını başlatmışlardır.

---

[1] Sabit maliyetler enerji çıktısı ile birlikte değişmeyen ve çıktı sıfırken pozitif olan maliyetlerdir. Batık maliyetler yalnızca bir kez - yani fabrikaya ve teçhizata yapılan ilk yatırım sırasında - karşılaşılan maliyetlerdir ve faaliyetin sona ermesi halinde geri alınamaz (veya kurtarılamaz).

[2] Bu müşteri sınıflarının farklı yük faktörleri (ortalama yükün puant yüke oranı) ve farklı kapasite gereksinimleri bulunmaktadır.

Ayrıştırılmış bir ortamda, sanayinin her üç kesimi farklı mülkiyetler altında, mülkiyet sahipleri arasında organik bağlar bulunmadan işletilmektedir. Ayrıştırmanın (dolayısıyla yeniden yapılandırmanın) temel yaklaşımı, elektrik üreticilerinin tüketiciler için daha ucuza enerji tedarik etmek için rekabet etmelerine izin verirken, halen doğal tekel özellikleri gösteren kesimleri - yani iletim ve dağıtım şebekelerini - etkili kamu düzenlemesine tabi tutmaktır. Kural, üçüncü taraf hizmet sağlayıcılarının (toptancılar, perakendeciler veya diğer yük hizmeti sunan varlıkların,[3]) böylelikle kendi sağlayıcılarını seçebilecek olan son kullanıcılara elektrik ulaştırabilmelerini sağlamak üzere, iletim ve dağıtım hatlarına eşit ve ayrımcı olmayan bir üçüncü taraf erişimi (TPA) sağlamaktır. Yeniden yapılandırmanın temel tezi, özellikle üretim kesiminde etkinlik kazanımları yaratmak, tüketicilere daha fazla hizmet seçeneğinden oluşan bir portföy sunmak ve son olarak, tüketicilerin faturalarını azaltmaktır.[4]

Sanayide daha fazla ayrıştırma için de imkân bulunmaktadır - perakende ve toptancılık işlevlerini fiziki dağıtımınkinden ayırarak. Neticede, *perakende ayrıştırması*, işlerliği olan ve rekabetçi bir elektrik piyasası içerisinde ticaretin sürdürülmesi için ölçümleme ve faturalama gibi her ikisi de hayati önem taşıyan işlevlerin ayrılmasını da içermektedir. Bir yandan, dünya genelindeki belirli yetki alanlarında bu türden ileri bir ayrıştırma yoluyla daha fazla etkinlik elde etme olanakları tartışılırken, bazı erken uygulamalar halihazırda başlamıştır.[5]

Güç sanayiinde ilerlemelerin kaydedildiği bir başka alan da *dağıtılmış üretimdir* (Distributed Generation-DG). Dağıtılmış üretim, ihtiyaç fazlası enerjinin sisteme satılmasını için dağıtım şebekesine bağlı olan tüketicinin (*yük*) konumuna yakın; âdemi merkezi, küçük ölçekli enerji üretimi olarak tanımlanmaktadır. Dağıtılmış üretim kaynakları, puant kullanım dönemleri için kapasite; rezerv güç; güvenilirlik ve elektrik kalitesi sağlayarak, iletim ve dağıtım şebekelerinin faaliyetlerini iyileştirmek üzere de kullanılmaktadır. Dağıtılmış üretim teknolojileri; ortak üretim,[6] dizelli mikro-türbinler, rüzgâr gücü, doğal gaz ve yakıt hücrelerini içermektedir. DG kaynaklarının etkinliğinin devamlı iyileşmesi, sanayi tüketicileri ve ticari tüketicilerin güvenilirlik kaygıları ile birleşince, DG'yi yüksek gerilim iletim şebekesinin enerjisine karşı güçlü bir seçenek haline getirmeye başlamaktadır.[7]

---

[3] Yük hizmeti sunan varlıklar, son kullanıcılara yeniden satmak üzere toptan elektrik alan perakende tedarikçileri veya dağıtıcılarıdır.

[4] Söz gelimi (elektrik piyasalarının nispeten daha ileri olduğu) Amerika Birleşik Devletleri'nde tipik bir tüketicinin elektrik faturasının üçte biri ila yarısı yerel dağıtım maliyetlerini yansıtmaktadır. (Tam miktar belirli bir müşteri sınıfına bağlıdır.) Buna ek olarak, iletim maliyetleri toplam faturanın onda birinden daha azına karşılık gelmektedir.

[5] Rekabetçi nitelikteki perakende ayrıştırması, üçüncü taraf ölçümlemesi (kurulum) ve sayaç okuma (veri toplama); faturalama ve tahsilat hizmetleri gibi işlevlerin ayrıştırılmasını içermektedir. Şu anda Amerika Birleşik Devletleri'nin California, New York ve Pennsylvania eyaletleri, nispeten büyük müşterileri için rekabetçi ölçümleme gibi yenilikleri uygulamakta ve yakın gelecekte tüm tüketicileri kapsayacak şekilde aşamalı bir yaklaşımı düşünmektedirler. Aynı zamanda, güvenilirliği artırmak ve talebin-tepkisi yoluyla sistem genelindeki maliyetleri düşürmek üzere, ileri ölçümlemenin çeşitli yöntemlerinin hayata geçirilmesi (yani, belirgin zaman aralıkları veya gerçek zamanlı veri yeterliklerine sahip sayaçlar) uygulamaya konmuştur. (Daha fazla tartışma için bakınız: 3.2.2.2. Kısım.)

[6] Ortak üretim (ısı ve gücün birlikte üretimi) DG kaynağının (söz gelimi gaz yakmalı elektrik santrallerinin elektrik ürettiği ve elde edilen ısının (buharın) sanayide kullanılabildiği bir üretim teknolojisini ifade eder. Ortak üretimle, yalnızca elektrik üretmek için tasarlanmış bir kazan veya türbinle üretilecek olandan daha fazla enerji üretilmektedir. Devamlı ısı talebi olan sanayi alanları için, ortak üretim, birincil enerji kullanımının yüzde 40'ına kadar bir tasarruf sağlamaktadır.

[7] Çalışmanın devamında tartışılacağı gibi, Türkiye'de otoüretim olarak da bilinmekte olan DG kaynakları, Türkiye'deki yüksek gerilim iletim şebekesinin güvenilirlik sorunları nedeniyle önemli bir arz kaynağı haline gelmiştir.

Daha önce de belirtildiği gibi, elektrik talebi zamana duyarlıdır ve anında karşılanmalıdır. *Yük süresi eğrisi*, süreye karşılık, azalan şekilde yük miktarını vermektedir ve toplam sistem yükünün herhangi bir seviyede veya bu seviyenin üzerinde bulunduğu zaman dilimini göstermektedir. Yük süresi eğrileri, günlük, aylık veya yıllık olmak üzere belirli zaman dilimleri için çizilebilir. Yıllık bir yük süresi eğrisi için, bir yıldaki 8,760 saatin her biri için yük ölçülmektedir ve en yüksek (puant) yükten başlayarak, (*taban yük* olarak adlandırılan) asgari ile bitecek şekilde sınıflandırılmaktadır. (Bakınız: 2.2.2. Kısımdaki Şekil 6). Her ne kadar puant yük, toplam sürenin çok küçük bir kısmını ifade etse de, sistemin puant talepleri karşılamak için her zaman yeterli üretim kapasitesini muhafaza etmesi gereklidir. Bu gereklilik, herhangi bir yıl süresince aslında çok sınırlı bir zaman için kullanılacak bir kapasiteyi sürdürme ihtiyacından dolayı sistem için bir maliyet yaratır.

Dalgalı talep - yani fiyattan bağımsız olarak dalgalanma gösteren talep - bir tedarikçinin yeterli düzeyde güç tedarik edebilmek için ihtiyaç duyduğu üreticilerin türü ve sayısına dair verilecek ilk kararı da şekillendirir. Taban yük üreticileri (yalnızca belirli zamanlardaki önceden planlanmış bakım için kapanarak) çoğu zaman faaliyet gösterse de, kısa sürede başlama yeterliklerine sahip üreticiler - gaz yakmalı üreticiler gibi - "puant zamanlarda faaliyet gösterenler" olarak hizmet vermektedirler. Bir güç sistemi tasarlanır ve inşa edilirken, toplam üretim maliyetini düşürmeye yardımcı olmak için, en iyi üretim karmasını seçmek üzere optimize etmeye yönelik bir yaklaşım gereklidir.[8]

Fiyatlandırma planları, talebin yönetilmesi ile (yani, zamanının ve miktarının gün veya hafta içerisinde değiştirilmesiyle) yük süresi eğrisinin puant bölümünden bir miktar alınmasına yardımcı olmak için kullanılabilir[9]; bununla birlikte bu tür stratejiler, *ara bağlantılı sistem*[10] tarafından azaltılmış yük süresinden bağımsız olarak muhafaza edilmesi gereken *rezerv marjlarının*[11] seviyesi üzerinde sınırlı bir etkiye sahiptir.

---

[8] Elektrik gücü sanayiinde sistem planlama, planlayıcıları (yük bakımından belirli bir büyümeyi yakalamanın maliyetini azaltmak üzere) birtakım kısıtlara tabi olarak, sistemlerine ne gibi santraller kurmaları gerektiği, bunların tam olarak ne zaman kurulması gerektiği konusunda bilgilendirmektedir. Genel olarak, taban yük jeneratörleri yüksek sabit maliyetler ile düşük (işletme) marjinal maliyetlerine sahip olma özelliklerini taşırken, "puant zamanlarda faaliyet gösterenler" için durum, yüksek yakıt harcamaları nedeniyle bunun aksidir. Sistem özelliklerine bağlı olarak, hidroelektrik, kömürlü ve nükleer santraller çoğunlukla taban yük jeneratörleri olarak kullanılırken (petrol ve gaz yakmalı santraller gibi) termik santraller, puant zamanlarda faaliyet göstermek üzere işletilmektedir. Hidroelektrik santraller de, kısa sürede başlayabilmeleri nedeniyle puant zamanlarda faaliyet göstermek üzere kullanılabilmektedir. Puant talep ve taban yük taleplerinin yaşandığı dönemler arasında, orta talepler herhangi bir teknolojiyle (söz gelimi kömür veya gaz yakmalı santraller ile) karşılanabilmektedir.

[9] Kullanım zamanına göre fiyatlandırma planı, puant zamandaki enerji kullanıcılarının puant dışı dönemlerdekilere göre daha fazla ücret ödediği, bu şekilde puant talebin ve ekstra (rezerv) kapasite bulundurma gereğinin azaltılmasının beklendiği bir plandır. Gerçek zamanlı fiyatlandırma ise daha etkili ve doğru bir şekilde aynı amaca hizmet edebilir. (Talep tepkisi programlarına ilişkin daha fazlası için bakınız: 3.2.2.2. Kısım)

[10] Ara bağlantılı bir elektrik şebekesi sisteminde, frekans AC (Alternatif Akım) hatları üzerinde standart bir seviyeye eşlenir. Ara bağlantılar da birbirleri ile veya başka kontrol alanları ile DC (doğru akım) hatları aracılığıyla güç alışverişi için bağlantı kurabilirler. Frekans seviyesi Avrupa'da 50 hertz (Hz), Kuzey Amerika'da ise 60 Hz'dir.

[11] Rezerv marjı, bir sistemin güvenilir kaynak yeterliği ve tahmini puant yükü arasındaki farkın, tahmini puant yükün bir yüzdesi olarak ifade edilişidir. Yüksek gerilim iletim şebekesi yöneticileri tarafından sistem gereklerine bağlı olarak, yüzde 15 ile 20 arasında bir yerlerde belirlenir. Rezerv marjının sürdürülebilmesi, sistem güvenilirliğinin bir göstergesidir. Daha yüksek bir rezerv marjı, sistemin yeterliliğini (dolayısıyla uzun vadeli sistem güvenilirliğini de arttırır) ancak aynı zamanda daha fazla maliyete de yol açar. Öte yandan, işletme rezervleri, talep fazlası olan ve kısa vadeli sistem güvenilirliğini sürdürmek üzere bildirimden sonra kısa sürede kullandırılabilir olacak şekilde planlanmış, kullanılmamış ancak kullandırılabilir olan üretim kaynaklarını ifade etmektedir. Bu rezervler dönen rezervleri de içermektedir: bir yüksek gerilim iletim şebekesi ile bağlantılı ve

Elektrik enerjisi depolanamaz; bu nedenle, üretim miktarı her zaman için tüketim miktarına eşit olmalıdır. Her ne kadar ara bağlantılı bir sistem arz ve talep arasında bir dengesizlik yaşayabilse de, voltaj ve frekanstaki değişiklikler ile sistem kısa vadede bir dereceye kadar dengede tutulabilir. Söz gelimi, sistemdeki bir üreticinin arıza yaşaması halinde, talep geçici olarak arzdan fazla olabilir; bununla birlikte, hem voltajdaki hem de frekanstaki bir azalmayla toplam yük ihtiyacı halen hiçbir aksama olmadan karşılanabilir. Daha yüksek düzeylerdeki iletim voltajları bu dönemde hedef seviyelerin altında kalabilir ancak daha düşük seviyedeki dağıtım voltajı, alt istasyonlardaki transformatörler aracılığıyla yapılan ayarlamalar sayesinde bir ölçüye kadar sabit halde tutulabilir. Bir sistemin güç akımlarındaki herhangi bir dengesizlik, hedef seviyelerdeki ufak frekans değişiklikleriyle gözlemlenebilir.[12] Bu gibi hallerde, iletim (veya sistem) operatörü, *düzenleme hizmetlerinin* yükteki dalgalanmaları dengelemesini ve sistem güvenilirliği ve güç kalitesini sürdürmesini gerekli kılacaktır. Bu hizmetler (*yan hizmetler* olarak da anılmaktadır) genellikle "düzenlenmiş piyasa mekanizmaları" ile sağlanabilmektedir. Bu konuda daha fazla bilgi için bakınız: 3.2.1.1. Kısım.

İletim tıkanıklıklarının, gücün gideceği noktaya daha ucuza ulaşmasını engelleyebilmesi durumlarında, iletim şebekesinin kapasitesi sistemin karşısında bir başka potansiyel zorluk kaynağı teşkil edebilir. Bazı gelişmiş piyasalar, bu sorunu hafifletecek çeşitli fiyatlandırma planlarını hayata geçirme sürecindedirler.[13]

Elektrik endüstrisini yeniden yapılandırarak etkinlik kazanımları elde etmek görünüşte her ne kadar çok iyi bir fikir gibi dursa da, yine de ekonominin geneli için yıkıcı sonuçlar doğurmaya müsait gizli tehlikeler barındırmaktadır.[14] Dolayısıyla politika üretenlerin, yerel özelliklere uyum sağlamayı gerektiren yeniden yapılandırma planlarının ayrıntılarına dikkat etmeleri yerinde olacaktır. Belirli bir ülke veya piyasa için hazırlanmış tek tip bir reçetenin başka bir ülkedeki geçiş sürecinde rahatsızlıklar meydana getirmesi, bu şekilde diğer türlü başarılı sayılabilecek bir reformun kamusal ve siyasi desteğini azaltması ihtimali yüksektir.

Elektrik endüstrisinin gelişimine ilişkin bu kısa özet ile, bu sektöre özgü bazı özelliklerden, rekabetle ilgili ilerleyen tartışmalarda faydası olması beklenebilecek bazılarının vurgulanması amaçlanmıştır. Çalışma daha sonra bazı özel açılardan Türk elektrik endüstrisine odaklanmaktadır ve endüstrinin mevcut yapısı ve yakın gelecekte rekabet açısından bir yeniden yapılandırmadan geçme potansiyeline dair değerlendirmelerde bulunmaktadır.

---

eşlenmiş olan ama tam kapasitenin altında elektrik üreten, ayrıca acil bir durumda neredeyse anında kullandırılabilecek olan rezervler. Hazır olmayan rezervler, sistemle bağlantılı olamayan, ayrıca gerekli enerjiyi sağlayabilmek için 10 dakika ile bir saat arasında bir zaman gerektiren üretim birimleridir.

[12] Bakınız: Stoft (2002)'nin 1.2. ve 1.4. Kısımları.

[13] Yakın dönemde geliştirilmiş bu türden bir tıkanıklık yönetimi planı, mevkiye ilişkin marjinal fiyatlandırma (LMP) adını taşımaktadır. Mevkiye ilişkin marjinal fiyatlandırma, gerçek zamanlı fiyatlandırmaya dayalıdır ve bir sonraki MW'lık yükü, her türlü iletim kısıtları altında spesifik bir yerde en az maliyet tarzında tedarik etmenin maliyetini dikkate almaktadır. LMP hesaplanırken, üretimin marjinal maliyeti, iletim tıkanıklığı maliyeti ve kayıpların maliyeti dikkate alınır. (İletim fiyatlandırması konusunda daha fazla bilgi için bakınız: 3.1.4. Kısım.)

[14] Hatalı bir yeniden yapılandırma planı neticesinde meydana gelen ciddi güç eksiklikleri ve kesilmelerinin, dünyanın en büyük ekonomilerinden birini durma noktasına getirdiği 2001 California elektrik krizi iyi bir örnektir.

1.2 Arz Tarafı

1.2.1 Türk Elektrik Endüstrisine ve Geçmiş Yatırım Politikalarına Genel Bir Bakış

Türk elektrik endüstrisi 1980'lere kadar, çeşitli devlet kuruluşları veya belediyeler aracılığıyla neredeyse tamamen kamu mülkiyeti altında olmuştur.[15] İmtiyaz anlaşmaları kapsamında faaliyet gösteren özel şirketler[16] ve otoprodüktörler 1970'te toplam kurulu kapasitenin yüzde dokuzundan daha azına sahipti. Sanayi 1970'te Türk Elektrik Kumrunun (TEK) kurulmasıyla, bir yeniden yapılandırmadan geçmiştir. TEK, belediyelerin mülkiyetindeki iletim ve dağıtım tesisleri ve üç imtiyazlı bölgesel şirket hariç olmak üzere ülkenin elektrik sanayiini kontrol eden, dikey bütünleşik bir şirket olarak kurulmuştur.[17] Belediyelerin mülkiyetindeki tesisler daha sonra 2705 sayılı Kanun'la 1982'de TEK'in kontrolüne girmiştir. Bu kanun, devletin üretim tesisleri inşa etmek konusundaki tekelini ortadan kaldıran ve özel üreticilerin çıktılarını TEK'e satmalarına olanak tanıyan ilk yasal düzenleme olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla 2705 sayılı Kanun aynı zamanda bu sanayide "Yap-İşlet" türündeki ilk özel sektör iştirak planı olarak da düşünülebilir.[18] Çalışmanın daha sonrasında tartışılacağı gibi, 1984'te 3096 sayılı Kanun'la daha iddialı bir hukuki çerçeve getirilmiştir.

1.2.1.1 1984–1994 arasındaki Hukuki Gelişmeler

1980'lerin başında, Türkiye ekonomisini tekrar daha liberal piyasalara uyumlu hale getirmeye başladı; bu bakımdan, Türk elektrik sanayiini yeniden yapılandırmak üzere birtakım başlangıç girişimlerinde de bulunuldu.[19] Bununla birlikte, Türkiye'nin elektrik sanayiini yeniden yapılandırma kararına katkıda bulunan başlıca faktörlerden biri, yüksek GSYİH büyüme oranlarından kaynaklanan hızla artan bir enerji talebini karşılamak üzere, elektrik üretimindeki kurulu kapasiteyi artırmak için arz üzerindeki baskı olmuştur. (Türk ekonomisi 1980'lerde ve 1990'larda sırasıyla yıllık ortalama yüzde dört ve yüzde beş oranında büyümüştür.) Bununla birlikte, bütçe kısıtları devletin eş zamanlı sermaye yoğun yatırımlara girişmesini neredeyse izin vermez hale getirmiştir.

Hükümetin elektrik sanayiinde özel sektör iştirakini (sonuç olarak özelleştirmeyi) düşünmüş olmasına karşın, Anayasa elektrik teminini, doğası gereği, yalnızca kamu mülkiyetindeki işletmelerce sağlanabilecek bir kamu hizmeti olarak yorumlamaktadır. Dolayısıyla, sektöre özel sektörün iştiraki yalnızca, kamunun imtiyaz süresinin sonunda yatırımların mülkiyetini elinde tutmayı sürdürdüğü, kamuyla yapılan imtiyaz düzenlemeleri yoluyla geçerlilik kazanabilmektedir. Hükümet en başta, sanayideki özel mülkiyete ilişkin sağlam bir yasal temel oluşturmaktan çok, özel sektör tarafından sağlanan hizmetlere ilişkin, söz konusu hizmetlerin tek alıcısı kamu olarak kalacak şekilde yapılan uzun vadeli alım sözleşmelerini de dâhil eden Yap-İşlet-Devret (YİD) ve İşletme Haklarının Devri (İHD) modellerini kullanmak suretiyle ilişkiyi yapılandırma kararı almıştır. Doğal olarak, bu durum

---

[15] Söz konusu devlet kurumları: Etibank, devletin mülkiyetindeki bir madencilik şirketi; hidroelektrik ve sulama amaçlı barajların yapımından ve işletilmesinden sorumlu olan Devlet Su İşleri (DSİ) ve kamu altyapı sektörlerinde faaliyet gösteren, devlet mülkiyetindeki bir yatırım bankası olan İller Bankası.

[16] Kayseri Elektrik, Çukurova Elektrik (ÇEAŞ) ve Kepez Elektrik dahildir.

[17] Kayseri Elektrik'in aktifleri 1982'de, imtiyaz anlaşmasının süresinin dolması sonucunda TEK'e devredilmiştir. 1988'de Kayseri Elektrik'e kendi bölgesinde yetmiş yıl süresince faaliyet gösterme yetkisi verilmiştir. Daha sonra 1989'da, şirkete, aynı süre boyunca, aynı bölgedeki TEK aktiflerinin işletme hakları da verilmiştir. (Kulalı, 1997.Türk elektrik sanayiinin 1997'ye kadar olan kapsamlı bir analizi için bu çalışmaya bakınız.)

[18] Aynı eser. Bu Kanunla, yalnızca tek bir projeye yönelik izin verilmiştir: 13 MW'lık bir hidro-üretim santrali; bununla birlikte, bu proje hiçbir zaman tamamlanmamıştır. (Aynı eser.)

[19] Arka plandaki gelişmelere ilişkin takip eden tartışma kısmen OECD (2002a)'dan yararlanmaktadır.

söz konusu alanlarda rekabetin gelişimine katkıda bulunmamıştır; bunun yerine, ticari riskin çoğunu Hazine destekli alım teminatları şeklinde kamunun üstlendiği birtakım yüksek maliyetli projelerin başlatılmasına neden olmuştur.

Bu bakımdan, sektöre özel sektör iştirakinin teşvik edilmesi için 1984'te 3096 sayılı Kanun çıkarılmıştır.[20] Aslında bu Kanun, TEK'in Türkiye'deki elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticaretindeki tekelini sona erdirmiştir. YİD modeli elektrik üretiminde yeni özel sektör yatırımlarını da içine almıştır ve Kanun, özel bir enerji şirketinin fiziki aktiflerinin sözleşme süresinin sonunda, devlet tarafından hiçbir mali mükellefiyet üstlenilmeksizin, kamuya iade edilmesini öngörmektedir. Elektrik üretimindeki tipik bir YİD Sözleşmesi 15-20 yıl gibi, genellikle şirketin yatırımlarının ekonomik ömrünün tümünden daha kısa olan bir süreyi kapsamıştır.[21] 3096 sayılı Kanun, mevcut üretim ve dağıtım aktiflerinin özel sektör tarafından işletilmesini kapsayan İHD'leri de başlatmıştır. 3096 sayılı Kanun aynı zamanda "otoüretime" - şirketlerin kendi kullanımına yönelik ortak ısı ve güç üretimi ile birlikte her türlü fazla elektriğin şebekeye satışına olanak tanıyarak, üretime özel sektörün iştiraki için bir başka alan daha yaratmıştır.[22]

1.2.1.2 1994'ten Sonraki Hukuki Gelişmeler

Elektrik sanayiinin yeniden yapılandırılması yönündeki bir başka adım da, TEK'nin 1994'te ilk defa gruplara ayrılmasıyla ve iki ayrı şirketin kurulmasıyla gerçekleşmiştir: her ikisi de kamu mülkiyetinde olan TEAŞ (Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş.) ve TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.). TEAŞ'nin daha sonraki (işlevsel anlamda) gruplara ayrılması ise, hepsi şu an hala faaliyette olan kamu mülkiyetindeki üç varlığın daha kurulmasıyla 2001'de gerçekleşmiştir: TEİAŞ (Türkiye Elektrik İletim A.Ş.), EÜAŞ (Elektrik Üretim A.Ş.) ve TETAŞ (Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş.)

Hükümet, 1994'te 3996 sayılı Kanun'u geçirip, vergi muafiyetleri sağlayarak ve YİD güç satın alım sözleşmelerindeki miktar ve fiyatlara ilişkin "al-ya-da-öde" hükümleri[23] şeklinde Hazine teminatları vererek, altyapı sanayilerinde ve kamu hizmetlerinde özel sektörün iştirakini daha cazip hale getirmeye çalışmıştır.[24] Önemli bir nokta da, bu Kanun'un aynı zamanda, YİD sözleşmelerinin daha önce imzalanan idare hukukuna tabi imtiyaz sözleşmelerinin aksine, idare hukukunun değil de özel hukukun hüküm ve kaidelerine tabi olması gerektiğini öngörmesidir.[25]

---

[20] "Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi" başlıklı 3096 sayılı Kanun, 18610 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (19 Aralık 1984).

[21] YİD (daha sonra da YİS, Yap-İşlet-Sahiplen) kapsamındaki yatırımların çoğu, yapımı görece daha kısa süren kombine-devirli-gaz-yakmalı (CCGF, combined-cycle-gas-fired) santrallere yapılmıştır. YİD'ler kapsamındaki CCGF projelerinin sözleşme süreleri yeknesak bir şekilde yirmi yılken, YİS kapsamındaki tüm CCGF projeleri on altı yıl için imzalanmaktadır. Bununla birlikte, tipik bir CCGF jeneratörünün, belirli bir birime fiilen nasıl bakım yapıldığına bağlı olarak, otuz yıllık bir ortalama ekonomik ömrü vardır.

[22] 2003'te, otoprodüktörlerin üretimi Türkiye'deki toplam elektrik çıktısının yüzde 16.5'i kadar gerçekleşmiştir.

[23] "Al-ya-da-öde" klozu, alıcının sözleşme konusu elektrik miktarı için söz konusu miktar kullanılsa da kullanılmasa da, (genellikle spesifik bir formüle göre tespit edilmiş) belirtilen bir fiyat üzerinden ödeme yapmasını gerektirmektedir. Elektriğin miktarı, sözleşme süresi boyunca olmak üzere, genellikle, sözleşme konusu toplam yıllık tutarın bir yüzdesi olarak belirtilir.

[24] 3996 sayılı Kanun "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması" başlığını taşımaktadır ve 21959 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (13 Haziran 1994). YİD, YİS ve İHD projelerinin bir listesi için bakınız: 3.5. Kısım. 3096 sayılı Kanun kapsamındaki YİD yatırım planı yalnızca küçük ölçekli üretim projelerinin ilgisini çekmiştir.

[25] Bakınız: Kanun'un 5. Maddesi.

Bununla birlikte, 1995 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı[26] 3996 sayılı Kanun'un 5. Maddesini iptal ederek, YİD sözleşmelerinin, mevcut Kanun kapsamında sadece imtiyaz anlaşmaları olarak düzenlenebilen kamu hizmetlerinin teminine uygun olduğu hükmünü vermiştir. O dönemde, imtiyaz anlaşmaları, bu tür düzenlemelerde Danıştay'a yetki alanı tanıyan ve ihtilaf durumlarında uluslararası tahkimi reddeden Türk idare hukuku kapsamında yer almaktaydı.

Özel sektör iştiraki projelerine ilişkin olarak, Yap-İşlet-Sahiplen (YİS) diye bilinen daha ileri bir teşvik yapısı ile tasarlanmış sadece yeni fosil yakıtlı termal güç santrallerine olan yatırımları kapsayan farklı bir plan başlatmak üzere, 1997'de 4283 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi'nin kararına rağmen çıkarılmıştır.[27] YİS'leri daha önceki YİD'lerden ve İHD'lerden ayıran temel özellik, üretim aktiflerinin mülkiyetinin sözleşme süresinin sonunda devlete geri iade edilmeyip ilk yatırımcıda kalmasıdır. Ayrıca TETAŞ, kapalı fiyat teklifli açık artırma usulüyle veya müzakereler yoluyla YİS olanağı sunmaktadır; YİS'ler aynı zamanda Hazine teminatları taşımaktadır. Son olarak, YİS'ler imtiyaz sözleşmeleri gibi verilmezler; daha ziyade "işletme izni" sonucunda geçerlilik kazanırlar. YİS modelinin daha iyi teşvik tasarımına sahip olmasına rağmen, bu projelerin ticari riskinin çoğu (TETAŞ'den satın alım teminatları ile) halen devlet tarafından üstlenilmektedir. Yine de, YİS modeli Türkiye'deki elektrik üretimi kesiminde özel sektör iştirakinin yaygın biçimi haline gelmiştir.

Türkiye Anayasası 1999'da elektrik yatırımlarının özel hukuka tabi olmasını sağlayacak ve böylelikle uluslararası tahkimin önünü açacak şekilde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle Danıştay'ın ihtilaflardaki rolü sınırlandırılmış ve yatırımların onaylanma süreci de hızlandırılmıştır. Yukarıda adı geçen anayasal değişiklikleri hayata geçirme üzere, 2000 yılında altyapı projelerine yönelik yeni bir kanun (4501 sayılı Kanun) çıkarılmıştır. [28] Şu anda tüm YİS sözleşmeleri özel hukuka ve uluslararası tahkime tabidir. 4501 sayılı Kanun, YİD yatırımcılarının böyle bir değişikliği tercih etmeleri halinde, daha önceden imzalanmış YİD sözleşmelerine geriye dönük olarak uygulanabilir. 1999 tarihli anayasa değişikliği - ve takip eden 4501 sayılı Kanun - sanayideki özel sektör iştirakinin ve özelleştirmenin önündeki hukuki yolun açılmasında temel adımlar olmuştur.

Sanayiye ilişkin en son hukuki reform 2001'de yasalaşmıştır. Elektrik Piyasası Kanunu (4628 sayılı Kanun) Türk elektrik piyasasının rekabetçi bir şekilde yeniden yapılandırılması için bir çerçeve oluşturmaktadır.[29] Yeni çerçeve adım adım bir yaklaşım öngörmektedir ve AB Topluluk Müktesebatı ile uyumlu olarak oluşturulmuştur.[30] Bu liberal çerçevede oluşturulmuş olan mevcut uygulama (3096, 3996, 4283 ve 4501 sayılı) eski kanunların yerine geçmektedir ve yeni YİD, YİS ve İHD planlarını kaldırmaktadır. Bununla

---

[26] Bu karar 22586 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (20 Mart 1996).

[27] 4283 sayılı Kanun "Yap İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışı" adını taşımaktadır, 23054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (19 Temmuz 1997).

[28] 4501 sayılı Kanun "Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun" adını taşımaktadır ve 23941 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (22 Ocak, 2000).

[29] 4628 sayılı Kanun "Elektrik Piyasası Kanunu" adını taşımaktadır ve 24335 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (3 Mart 2001). Kanun metni için bakınız: http://www.epdk.org.tr/mevzuat/kanun/elektrik/elektrik.html. 4628 sayılı Kanun'un ardından, Mayıs 2001'de, Doğal Gaz Piyasası Kanunu (4646 sayılı Kanun) çıkarılmıştır. Bu kanun elektrik sanayii ile önemli bağları olan doğal gaz piyasasının yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir.

[30] Yeni çerçevenin uygulanmasına ilişkin gecikmeler ve zorluklar 3.6. Kısım'da tartışılmaktadır.

birlikte, Kanun daha önceki sözleşmelerde ortaya konan hukuki yükümlülüklere uyulmasını öngörmektedir.[31]

Özetlemek gerekirse, YİD, İHD ve YİS sözleşmeleri özel sektör iştiraki niteliği taşımaktadır ancak, kamu mülkiyetindeki üreticilerin veya sanayideki özel iştirakçilerin ürettiği elektriğin tek alıcısı konumuna sahip olan devlet, piyasada etkin bir oyuncu olmayı sürdürmektedir. Bundan başka, bu tür planlardaki tüm projeler, yatırımın baştaki dönemi için daha yüksek enerji fiyatlarıyla sonuçlanan şekilde, sermaye maliyetinin geri alımında ön yüklemeli amortisman takvimlerine sahip, olağandan daha erken zaman sınırları içermektedir. YİS planının oluşturulmasından önce, rekabetçi fiyat teklifleriyle sözleşme vermeye yönelik herhangi bir çerçeve bulunmamaktaydı ve çoğu proje, istekte bulunulmayan fiyat teklifleri aracılığıyla**,** idari takdire dayalı olarak verilmekteydi. Neticede, şu anda Türk elektrik endüstrisinde uygulamada olan özel sektör iştiraki sistemi - sözleşmelerin en düşük maliyetli fiyat tekliflerine verilmesi halinde - *piyasada* değil, en iyi ihtimalle *piyasa için* bir rekabet mekanizmasını temsil etmektedir[32].

1.2.2 Fiziki Altyapı

1.2.2.1 Üretim

1.2.2.1.1 Genel Bir Bakış

TEK'in 1994'te bölünerek TEAŞ (üretim ve iletim) ve TEDAŞ (dağıtım) haline gelmesinin ve buna müteakip olarak TEAŞ'nin da 2001'de bölünerek EÜAŞ (üretim), TEİAŞ (iletim) ve TETAŞ (ticaret ve taahhüt) haline gelmesinin ardından, devlet mülkiyetindeki üretim şu anda EÜAŞ tarafından yürütülmektedir. 2003'te EÜAŞ Türkiye'nin toplam kurulu elektrik üretim kapasitesinin yaklaşık yüzde 61'ine sahipti ve Türkiye'nin toplam enerjisinin yüzde 46'dan fazlasını üretmekteydi. Aynı yıl YİD, YİS ve İHD sözleşmeleri; bağımsız güç üreticileri ve mobil santraller kapsamındaki özel sektör üretimi yaklaşık olarak Türkiye'nin kurulu kapasitesinin yüzde 26'sına ve Türkiye'nin toplam enerji üretiminin yüzde 37'sine karşılık gelmiştir. Sanayi şirketleri tarafından otoüretim, Türkiye'nin kurulu kapasitesinin neredeyse geriye kalan yüzde 13'ünü ve Türkiye'nin enerjisinin yüzde 16,5'ini sağlamıştır.[33] (Türkiye'nin kurulu kapasitesinin tarihsel gelişimi için bakınız: Tablo 1.)

---

[31] *4628 sayılı Kanun'un Geçici 8. Maddesi, 3996 sayılı Kanun çerçevesinde (4628 sayılı Kanun'dan önce) verilen Hazine teminatlarının, yalnızca söz konusu projelerin 2002 sonundan önce çalışır hale gelmeleri halinde geçerli olacaklarını öngörmektedir.*

[32] *Piyasada rekabetin yapılamaz veya uygulanamaz olduğu ortaya çıktıysa, piyasa için rekabet, söz konusu hizmetin tekel konumundaki sağlayıcısı olma hakkının etkin bir açık artırmayla elden çıkarılması halinde, istenen bir seçenek olabilir. Bir açık artırma a) en etkin firmanın açık artırmayı kazanması ve b) kazanan firmanın tekel kârlarının çoğundan vazgeçmesi halinde etkindir. Bakınız: Jamison, vd. (2004), s. 16.*

[33] *Ayrıca, özel mülkiyete ait iki şirket olan ÇEAŞ ve Kepez Elektrik, 2003 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından imtiyaz anlaşmaları feshedildiği zaman, Türkiye'nin güneyinde üretim, iletim ve dağıtıma ilişkin imtiyaz anlaşmaları uyarınca faaliyet göstermekteydiler. O tarihte her iki şirket de, yeni çıkan Elektrik Piyasası Kanunu'nun ara bağlantı koşullarına uymadıkları gerekçesiyle devlet tarafından devralındı. 2003 yılında bu iki şirketin birlikte sahip oldukları toplam kurulu kapasite ve enerjideki payları sırasıyla yüzde 3.5 ve yüzde 3.4 idi. Bu şirketlere ilişkin kurulu kapasite ve üretim rakamları daha önce sözü edilen 2003 EÜAŞ istatistiklerinde yer almaktadır.*

Tablo 1: Türkiye'nin Kurulu Kapasitesinin Yıllara Göre Gelişimi, 1970–2003 (MW)

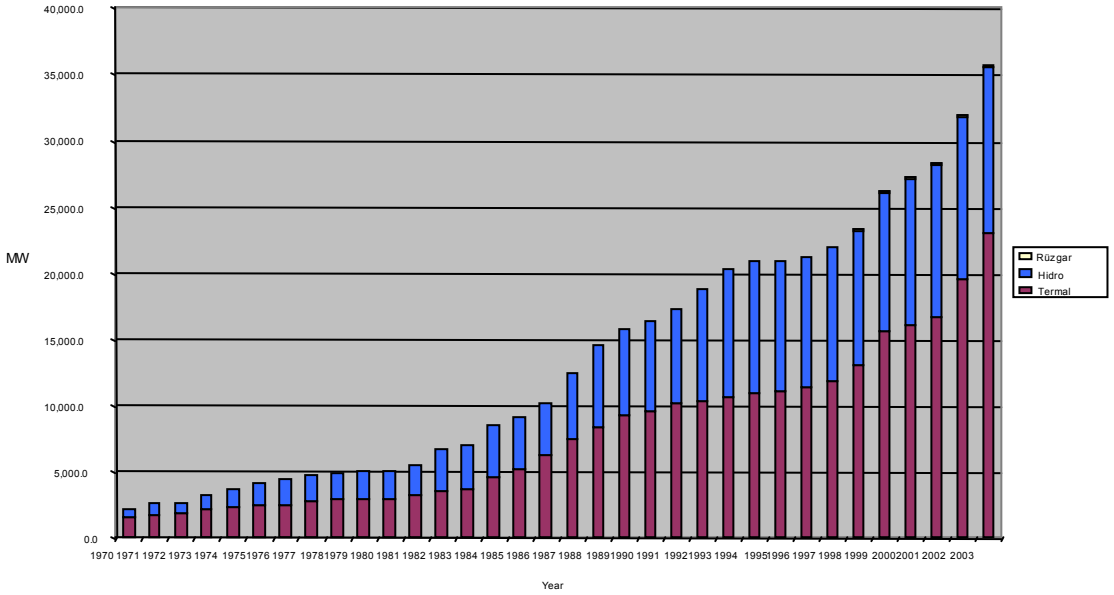
Yıllar	EÜAŞ	İmtiyaz	YİD	YİS	IPP	EÜAŞ'a Bağ	Özelleş.Id	Otoüre	Belediye	Mobil	İHD	Toplam	Termal	Hidro	Rüzgâr	Toplam	Değişim (%)
1970	1,439.0	193.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	359.4	242.7	0.0	0.0	2,234.9	1,509.5	725.4	0.0	2,234.9	13.6
1971	1,764.3	263.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	402.1	147.7	0.0	0.0	2,577.9	1,706.3	871.6	0.0	2,577.9	15.3
1972	1,878.1	269.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	421.4	142.0	0.0	0.0	2,711.3	1,818.7	892.6	0.0	2,711.3	5.2
1973	2,350.4	269.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	426.5	145.8	0.0	0.0	3,192.5	2,207.1	985.4	0.0	3,192.5	17.7
1974	2,833.6	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	427.2	145.5	0.0	0.0	3,732.1	2,282.9	1,449.2	0.0	3,732.1	16.9
1975	3,229.2	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	487.0	144.1	0.0	0.0	4,186.1	2,407.0	1,779.6	0.0	4,186.6	12.2
1976	3,384.9	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	508.4	145.1	0.0	0.0	4,364.2	2,491.6	1,872.6	0.0	4,364.2	4.2
1977	3,684.9	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	571.4	145.1	0.0	0.0	4,727.2	2,854.6	1,872.6	0.0	4,727.2	8.3
1978	3,800.8	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	597.0	145.1	0.0	0.0	4,868.7	2,987.9	1,880.8	0.0	4,868.7	3.0
1979	4,050.8	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	597.0	145.1	0.0	0.0	5,118.7	2,987.9	2,130.8	0.0	5,118.7	5.1
1980	4,050.8	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	597.0	145.1	0.0	0.0	5,118.7	2,987.9	2,130.8	0.0	5,118.7	0.0
1981	4,442.2	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	625.4	144.2	0.0	0.0	5,537.6	3,181.3	2,356.3	0.0	5,537.6	8.2
1982	5,543.2	325.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	625.4	144.2	0.0	0.0	6,638.6	3,556.3	3,082.3	0.0	6,638.6	19.9
1983	5,936.1	324.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	637.4	37.2	0.0	0.0	6,935.1	3,695.8	3,239.3	0.0	6,935.1	4.5
1984	7,061.5	324.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,073.2	0.0	0.0	0.0	8,459.1	4,584.3	3,874.8	0.0	8,459.1	22.0
1985	7,792.0	324.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,002.7	0.0	0.0	0.0	9,119.1	5,244.3	3,874.8	0.0	9,119.1	7.8
1986	8,807.0	328.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	977.3	0.0	0.0	0.0	10,112.7	6,235.2	3,877.5	0.0	10,112.7	10.9
1987	11,011.1	378.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,103.1	0.0	0.0	0.0	12,492.6	7,489.3	5,003.3	0.0	12,492.6	23.5
1988	12,981.5	378.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,158.2	0.0	0.0	0.0	14,518.1	8,299.8	6,218.3	0.0	14,518.1	16.2
1989	14,287.5	378.4	16.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,174.2	0.0	0.0	0.0	15,856.1	9,208.4	6,597.3	0.0	15,805.7	8.9
1990	14,726.8	378.4	16.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,193.9	0.0	0.0	0.0	16,315.1	9,550.8	6,764.3	0.0	16,315.1	3.2
1991	15,314.6	661.9	25.6	0.0	0.0	0.0	0.0	1,204.5	0.0	0.0	0.0	17,206.6	10,092.8	7,113.8	0.0	17,206.6	5.5
1992	16,797.3	669.1	25.6	0.0	0.0	0.0	0.0	1,221.6	0.0	0.0	0.0	18,713.6	10,334.9	8,378.7	0.0	18,713.6	8.8
1993	18,277.1	692.7	35.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1,330.1	0.0	0.0	0.0	20,335.1	10,653.4	9,681.7	0.0	20,335.1	8.7
1994	18,646.4	716.3	35.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1,459.4	0.0	0.0	0.0	20,857.3	10,992.7	9,864.6	0.0	20,857.3	2.6
1995	15,571.7	716.3	35.2	0.0	0.0	3,284.0	0.0	1,344.6	0.0	0.0	0.0	20,951.8	11,089.0	9,862.8	0.0	20,951.8	0.5
1996	15,618.6	716.3	198.7	0.0	0.0	3,284.0	0.0	1,429.3	0.0	0.0	0.0	21,246.9	11,312.1	9,934.8	0.0	21,246.9	1.4
1997	15,783.0	716.3	328.7	0.0	0.0	3,284.0	0.0	1,777.4	0.0	0.0	0.0	21,889.4	11,786.8	10,102.6	0.0	21,889.4	3.0
1998	16,276.0	716.3	768.3	0.0	0.0	3,284.0	0.0	2,306.9	0.0	0.0	0.0	23,351.5	13,036.3	10,306.5	8.7	23,351.5	6.7
1999	17,832.8	610.3	1,655.1	0.0	0.0	3,284.0	0.0	2,655.4	0.0	79.2	0.0	26,116.8	15,570.9	10,537.2	8.7	26,116.8	11.8
2000	17,967.9	610.3	1,985.3	0.0	0.0	3,284.0	0.0	2,995.9	0.0	90.6	330.1	27,264.1	16,070.0	11,175.2	18.9	27,264.1	4.4
2001	17,779.3	610.3	2,337.8	0.0	0.0	3,284.0	0.0	3,373.9	0.0	297.0	650.1	28,332.4	16,640.6	11,672.9	18.9	28,332.4	3.9
2002	17,774.3	1,120.3	2,349.0	2310.0	0.0	3,284.0	0.0	3,735.6	0.0	622.5	650.1	31,845.8	19,586.0	12,240.9	18.9	31,845.8	12.4
2003	17,959.3	0.0	2,349.0	5303.8	153.6	2,154.0	1,680.0	4,541.8	0.0	795.5	650.1	35,587.0	22,989.4	12,578.7	18.9	35,587.0	11.7

İmtiyazlı şirketler ÇEAŞ ve Kepez Elektrik'tir; IPP: Bağımsız Güç Üreticileri;
Not 1: Belediyelerin mülkiyetindeki santraller 1983'te (o zamanki) TEK'e devredilmiştir ve bunlara ilişkin rakamlar daha sonra EÜAŞ rakamlarına dahil edilmiştir.
Not 2: ÇEAŞ ve Kepez Elektrik santralleri 12 Haziran 2003'te EÜAŞ'a devredilmiştir ve bunlara ilişkin rakamlar 2003 EÜAŞ rakamlarına dahil edilmiştir.

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim İstatistikleri, 2003.

1990'ların sonlarına kadar hidroelektrik üretim kapasitesinin payının (çok az dalgalanma göstererek) istikrarlı bir şekilde artmasına ve bu tarihten sonra gaz yakmalı üretimdeki artışa bağlı olarak sürekli bir düşüş göstermesine rağmen, Türkiye'nin kurulu üretim kapasitesinin yakıt bileşimi, 1970'lerle karşılaştırıldığında, son otuz yıldır hemen hemen hiçbir değişikliğe uğramamıştır. Türkiye 1998'de rüzgârdan elektrik üretmeye başlayarak 2003'te yaklaşık 19 MW'lık kapasiteye veya yüzde birden az olan bir paya ulaşmıştır (Bakınız: Şekil 1).

Şekil 1: Yakıt Türüne Göre Kurulu Kapasite Gelişimi, 1970–2003



Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim İstatistikleri, 2003.

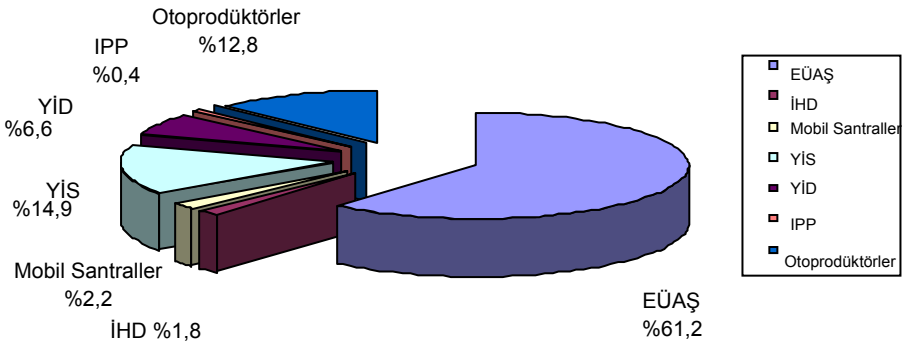
Not: Yukarıdaki şekil TEİAŞ (2003a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Şu anda elektrik üretimine özel sektörün iştiraki öncelikle YİD ve YİS sözleşmeleri veya EÜAŞ'nin sahip olduğu güç santrallerine ilişkin İHD sözleşmeleri aracılığıyla satın alım şeklinde gerçekleşmektedir; otoprodüktörler, mobil üreticiler ve bağımsız güç üreticileri de sanayideki özel sektör iştirakinin geriye kalan biçimini teşkil etmektedir.[34] 2003'te YİD ve YİS yatırım planları sırasıyla 2,349 MW'lık ve 5,303.8 MW'lık sözleşme konusu kapasiteye karşılık gelmekteyken; ikisi birlikte Türkiye'nin toplam kurulu kapasitesinin yüzde 21.5'ini meydana getirmiştir. Aynı yıl, İHD planı çerçevesinde, EÜAŞ'nin kendi kurulu kapasitesinin yüzde 2.9'una karşılık gelen toplam 650.1 MW'lık kapasite özel sektör tarafından işletilmiştir. Her üç durumda da, üretilen enerji tek bir alıcıya, TETAŞ'ye satılmıştır (Şekil 2).

Türkiye'de üretilen toplam enerjinin yarıdan fazlasının (yüzde 53.7) özel sektör santrallerinden sağlandığının bir yansıması olarak, EÜAŞ santrallerinin üretimi 2003'te, Türkiye'nin 140.5 TWs'lik toplam enerji üretiminin yaklaşık yüzde 46.3'üne karşılık gelmiştir. Yalnız başına YİD'ler ve YİS'ler Türkiye'nin 2003'teki toplam enerjisinin yüzde 32.2'sini üretmiştir (Bakınız: Şekil 3).

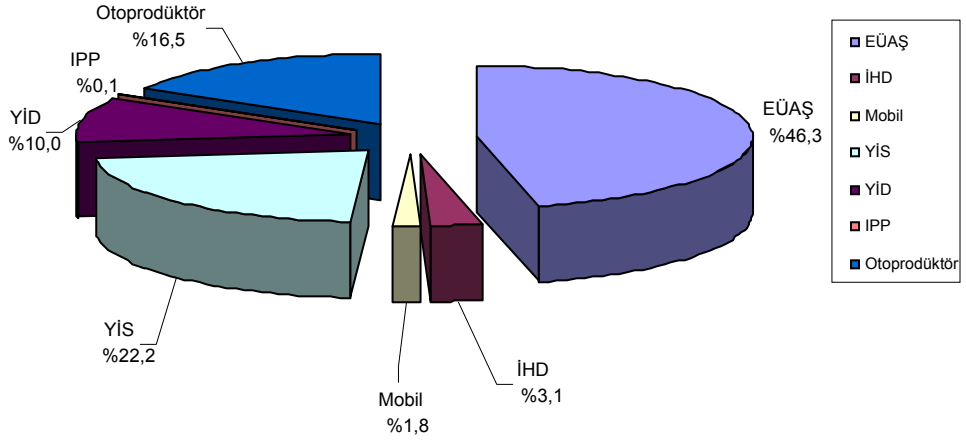
[34] *Otoüretim hakkında daha fazla bilgi için bakınız: 2.2.2.1.2. Kısım. Mobil jeneratörler özel mülkiyete aittir; bunların çıktıları EÜAŞ tarafından satın alınmaktadır ve bunlar için genellikle 5 yıllık bir süre için sözleşme yapılmaktadır. Şu anda, mobil üreticilerle yapılmış, farklı tarihlerde sona erecek 16 geçerli anlaşma bulunmaktadır. Anlaşmalardan en sonuncusunun 2008'e kadar sona ermesi planlanmaktadır.*

Şekil 2: Mülkiyete Dayalı Kurulu Kapasite, 2003



Toplam kurulu kapasite: 13,793.7 MW özel mülkiyete ait; 21,793.3 MW devlet mülkiyetinde. Toplam= 35,587 MW.
Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim İstatistikleri, 2003.
Not: Yukarıdaki şekil TEİAŞ (2003a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Şekil 3: Mülkiyete Dayalı Çıktı, 2003

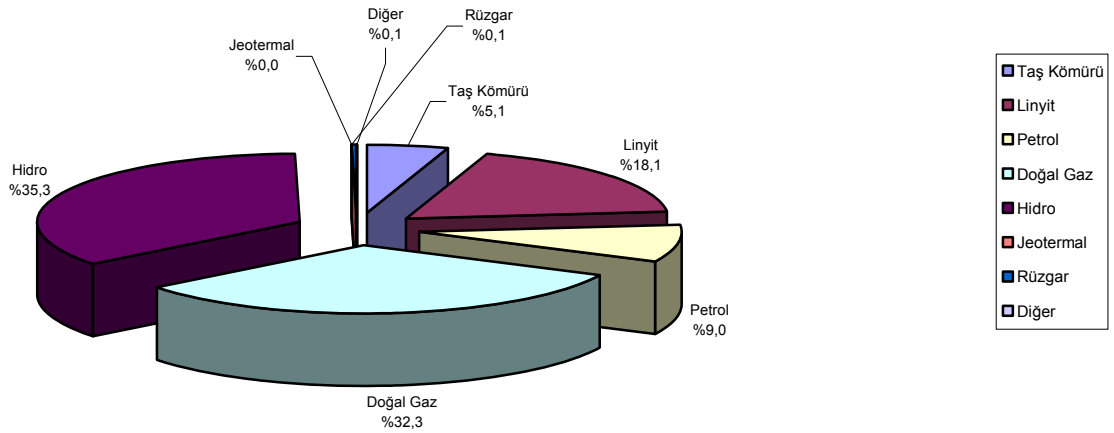


Toplam çıktı: 75,462.5 GWs özel mülkiyete ait operatörler tarafından; 65,117.9 GWs Devlet mülkiyetindeki operatörler tarafından. Toplam= 140,580.4 GWs.
Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim İstatistikleri, 2003.
Not: Yukarıdaki şekil TEİAŞ (2003a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

2003 rakamlarının göstermiş olduğu gibi, hidroelektrik güç santralleri Türkiye'nin o yılki üretim kapasitesinin yüzde 35.3'üne karşılık gelmekte iken, termik kaynaklar üretim kapasitesinin yüzde 64.5'ine, gaz yakmalı güç santralleri ise yüzde 32.3'üne karşılık gelmiştir.[35] Hidrolik barajlar üretilen toplam enerjinin yüzde 25.1'i kadar katkıda bulunmaktayken, termik santraller yüzde 74.8'i kadar katkıda bulunmuştur. Son olarak, gaz yakmalı santraller Türkiye'nin 2003'te ürettiği toplam elektriğin yüzde 45.2'sini temin etmiştir (Bakınız: Şekil 4 ve 5.)

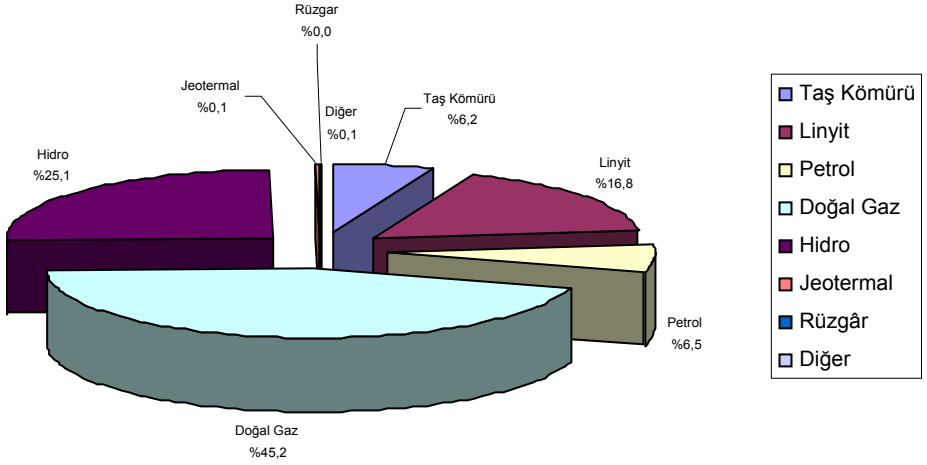
[35] *CCGF üretim kapasitesi YİD'ler ve YİS'lerin sırasıyla yüzde 60.7'si ve 79.2'sine karşılık gelmekteydi.*

Şekil 4: Yakıt Türüne Göre Kurulu Kapasite, 2003



Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim İstatistikleri, 2003.
Not: Yukarıdaki şekil TEİAŞ (2003a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.
Yakıt Türleri
Petrol: Yakıt Yağı + Dizel + LPG + Nafta. Diğer: Yenilenebilir olanlar+ Atık + Muhtelif (Taş kömürüne ithaller dâhildir)

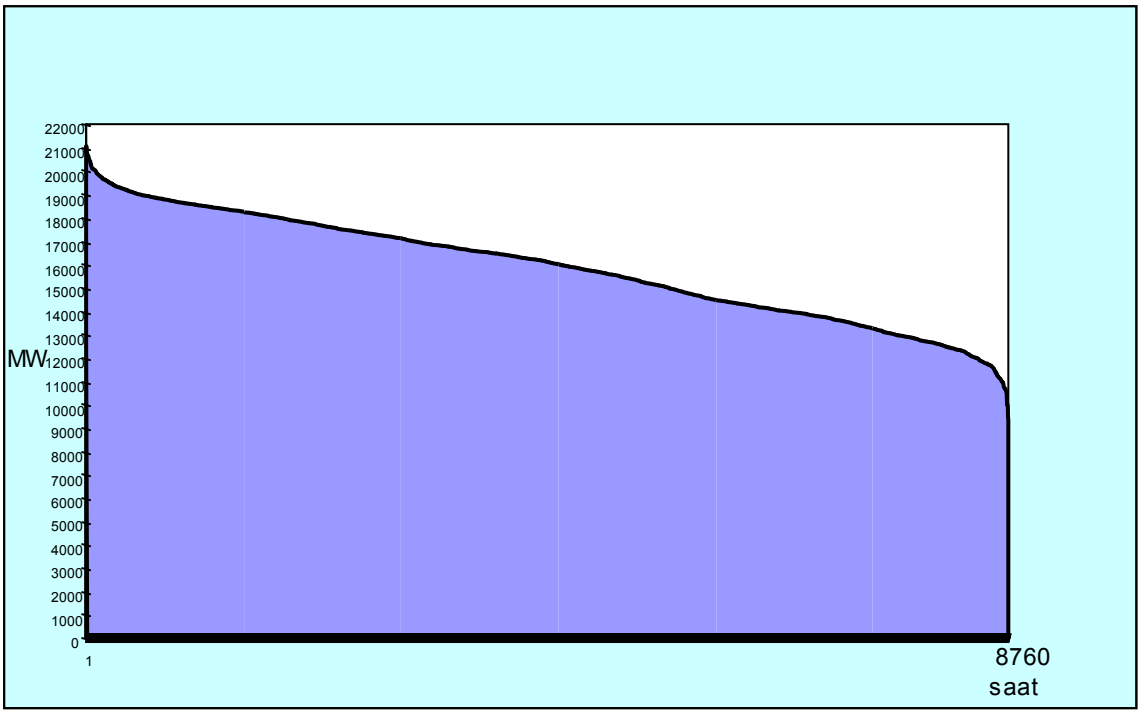
Şekil 5: Yakıt Türüne Göre Çıktı, 2003



Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Üretim ve İletim İstatistikleri, 2003.
Not: Yukarıdaki şekil TEİAŞ (2003a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Şekil 6, 2003 yılındaki Türk güç sistemine ait yük süresi eğrisini göstermektedir. Sistemin puant yükü 19 Aralık 2003'te 21,728.9 MW idi.

Şekil 6: Türkiye'nin Yük Süresi Eğrisi, 2003

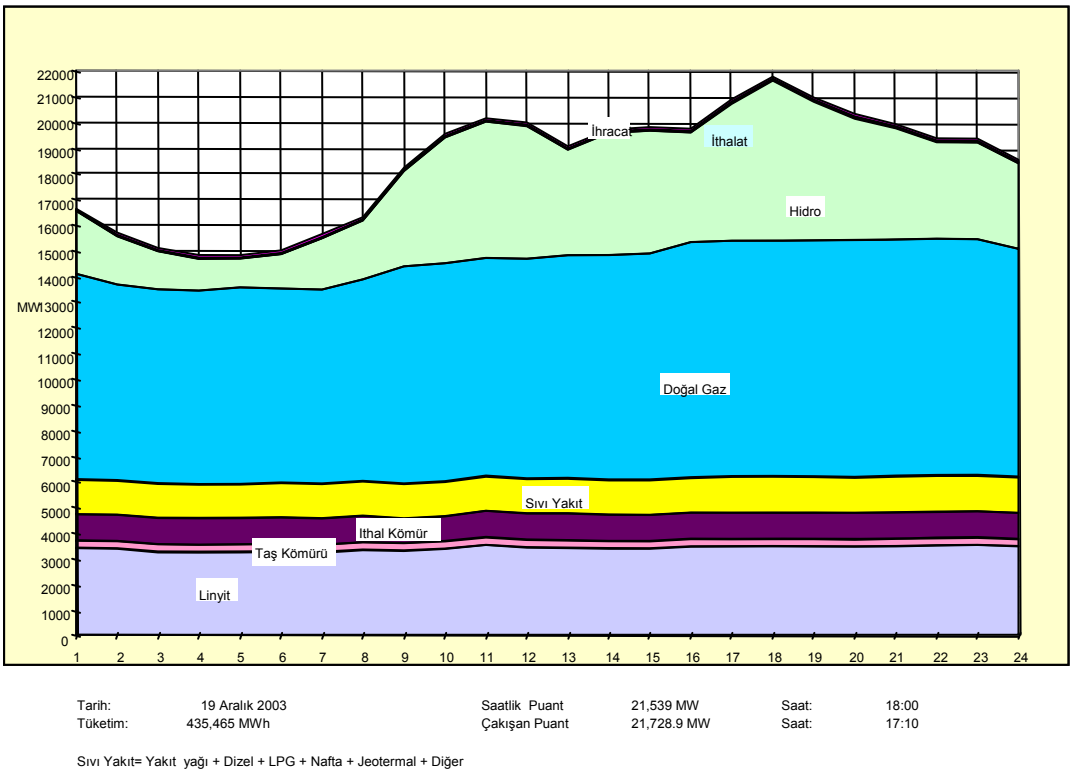


Kaynak: TEİAŞ, 2003 Yılı İşletme Faaliyetleri Raporu.

Türkiye'de taban yük güç üretimi çoğunlukla (linyit ve taş kömürünün kullanıldığı) kömür yakmalı üretim ile temin edilmekte iken, gaz yakmalı üretim genellikle orta yük enerji gereksinimlerini karşılamakta kullanılmaktadır. Hidrolik kaynaklar genellikle puant zamanlarda hizmet veren üretim birimleri olarak ve yaklaşık yılda toplam 3,000-3,500 saat kullanılmaktadır.[36] (Puant yükün karşılanması için kullanılan üretim türünü gösteren günlük yük eğrisi için bakınız: Şekil 7.)

[36] *Su rezervuarları Nisan'dan başlayarak giderek artan bir oranda su alırlar ve hidroelektrik kaynaklar Nisan'dan Kasım'a kadar puanttan bir miktar alınması amacıyla yaygın şekilde kullanılmaktadır.*

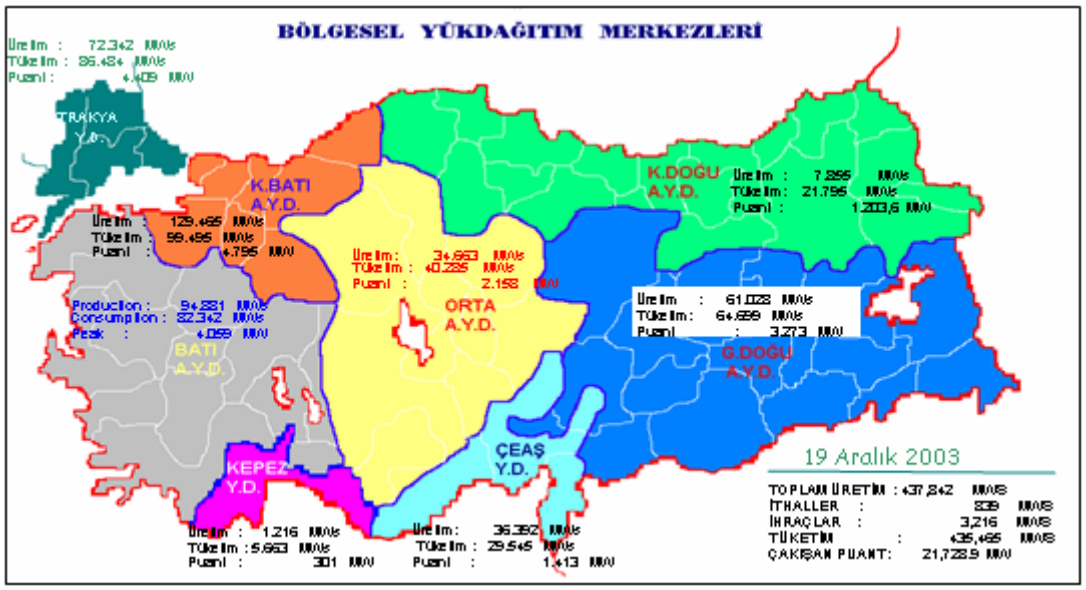
Şekil 7: Puant Yükün Karşılanması İçin Üretim Türü, 2003



Kaynak: TEİAŞ, 2003 Yılı İşletme Faaliyetleri Raporu.

Önemli bölgesel gereksinimleri ve - mevcut iletim kapasitesine bağlı olarak - (özellikle puant zamanlarda) tıkanma potansiyelini ortaya çıkarması nedeniyle, elektrik üretimi ve yükle ilgili mevkiye ilişkin özellikler, rekabetçi elektrik piyasalarında son derece büyük öneme sahiptir. Şekil 8, çakışan puant yük sırasında Türkiye'nin elektrik üretiminin ve yükün bölgesel dağılımını göstermektedir.

Şekil 8: Çakışan Puant Yük Sırasında Bölgelere Göre Üretim ve Yük, 2003



Kaynak: TEİAŞ, 2003 Yılı İşletme Faaliyetleri Raporu.

1.2.2.1.2 Otoüretim

1984'te 3096 sayılı Kanun'un çıkarılmasını takiben, Türkiye'de otoüretim, kurulu kapasitesini 1984'teki yaklaşık 1,073 MW'tan 2003'teki 4,542 MW'a çıkararak ve Türkiye'nin toplam kurulu kapasitesinin yaklaşık yüzde 13'ünü karşılayarak, hızlı bir şekilde büyümüştür. Aynı yılda, 179 otoprodüktör 23,126 MWs'lik - Türkiye'nin toplam çıktısının yüzde 16'dan fazlası kadar enerji üretmiştir. Otoprodüktörlerin çıktısının yaklaşık yüzde 98'i termal üretim kaynaklı iken, bunu (yüzde 2 ile) hidroelektrik üretim ve (yüzde 0,02 ile) rüzgâr gücü izlemektedir. Otoüretim santrallerinin çoğu sanayi sektöründe faaliyet gösteren ortak üretim tesisleridir. Elektrik Piyasası Kanunu (4628 sayılı Kanun) "otoprodüktörleri" esas olarak kendilerinin (ve kendi pay sahiplerinin) kullanımı için elektrik üreten varlıklar olarak tanımlamaktadır. Kanun uyarınca otoprodüktörler herhangi bir takvim yılında ürettikleri elektriğin yüzde 20'ye kadarını satabilirler; bu miktar düzenleyici kurum EPDK tarafından yüzde 30'a kadar artırılabilir.[37] EPDK'nın belirlediği miktardan fazla elektrik satan otoprodüktörlerin üretim lisansı almaları gereklidir. Ekim 2002'de EPDK otoprodüktörlerin satabilecekleri elektrik miktarını, önceki yılın üretim miktarının yüzde 25'i olarak belirlemiştir.[38]

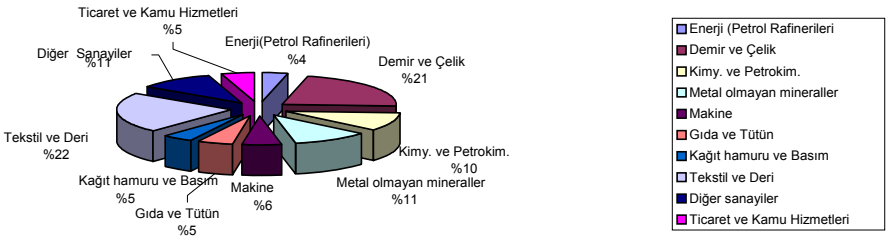
Otoüretimin hızla yayılmasının altında yatan temel neden, şüphesiz sanayi sektörünün güvenilirlik ve maliyet kaygılarıdır. Ortak üretim teknolojilerinin termal etkinliğindeki artış ve artan enerjinin ulusal yüksek gerilim iletim şebekesine satılması imkânı bu yatırımları daha çekici hale getirmeye devam etmektedir.[39]

---

[37] *Bakınız: 4628 sayılı Kanun'un 2. Bölüm, 2. Maddesi ve 25520 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ikincil düzenleme (7 Temmuz 2004).*

[38] *Bakınız: 24914 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış 61 sayılı EPDK kararı (22 Ekim 2002).*

Şekil 9: Otoüretimin Sanayi Kökenleri, 2002



Kaynak: IEA, Elektrik Enformasyon (Electricity Information), 2004.
Not: Yukarıdaki rakam IEA (2004) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

1.2.2.1.3 Enerji Yoğunluğu ve Elektrik Yoğunluğu Rakamları

Her ne kadar Türkiye için *enerji yoğunluğu* rakamları son yirmi yıl boyunca oldukça istikrarlı seyretmiş olsa da, rakamlar hala gelişmekte olan ülkelerdekiler ile aynı doğrultudadır ve Türkiye'nin sanayileşmiş eşdeğerlerininkinden oldukça yüksektir.[40] IEA-Avrupa üye ülkeleri için ortalama enerji yoğunluğu 1973-1990 arasında yıllık ortalama 1.4, 1990-2003 arasında 0.9 oranında *azalmakta* iken, Türkiye için *artış* oranı aynı dönemlerde sırasıyla 0.2 ve 0.1 olmuştur.[41] Öte yandan, Türkiye'nin 2003'teki kişi başına düşen enerji kullanımı 1.14 ton petrol eşdeğeri (toe) gibi IEA-Avrupa ortalaması olan 3.54 toe'den oldukça düşük bir değere karşılık gelmiştir. Şekil 10, Türkiye'nin enerji yoğunluğu rakamlarının gelişimini IEA ülkelerininki ile karşılaştırmaktadır.

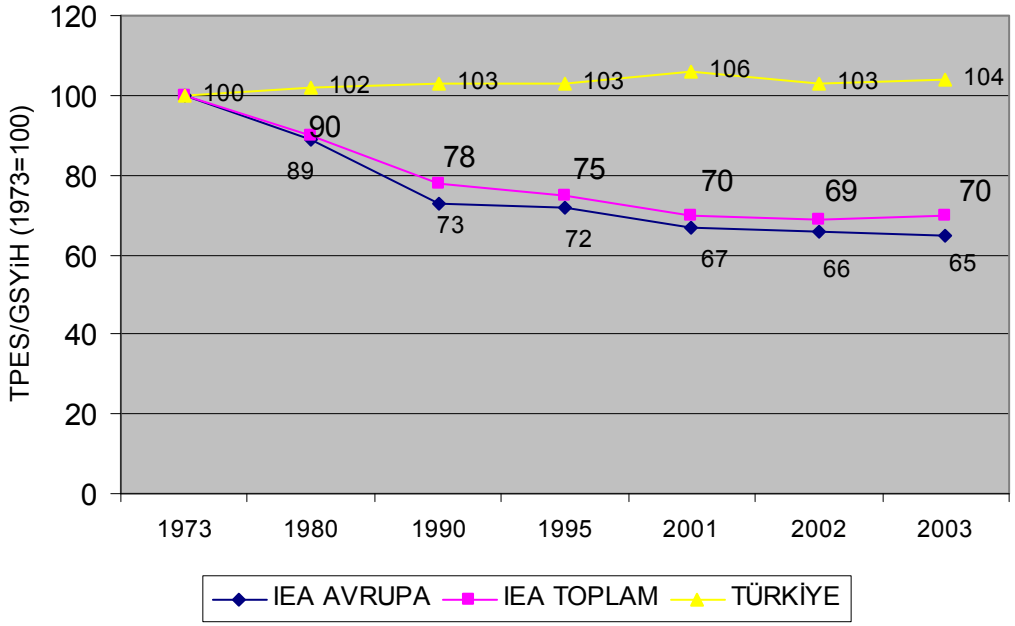
---

[39] *Otoüretim yatırımlarına ve otoüretim üretimine yönelik bol vergi teşvikleri de bu kesimdeki hızlı büyümeye katkıda bulunmuştur.*

[40] *Enerji yoğunluğu enerji tüketimi ve gayrı safi yurt içi hasıla (GSYİH) arasındaki ilişkiyi temsil etmektedir ve Toplam Birincil Enerji Arzı (TPES) ve GSYİH arasındaki oran olarak ifade edilir (yani, birim GSYİH başına düşen enerjinin bir ölçüsüdür). Bu, enerji tüketimi ve genel enerji etkinliğindeki eğilimler için bir gösterge görevi görür. TPES ve GSYİH arasında korelasyon bulunsa da, korelasyonun derecesi ülkeler arasında, gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak farklılık gösterir. Sanayileşmiş ülkelerin enerji yoğunluğu rakamları istikrarlı ancak zayıflayan bir eğilim gösterirken, gelişmekte olan ülke rakamları daha yüksek seviyede enerji yoğunluğu göstermektedir. Bu olgu kısmen, gelişmekte olan dünyada değil de sanayileşmiş dünyada daha sık gerçekleşen, yeni ve enerji bakımından daha etkin öz sermaye ve araçların kullanılmaya başlaması ve bunun sonucunda sanayileşmiş dünyadaki enerji tüketimi ve GSYİH artışı arasındaki bağın daha da zayıflaması ile açıklanmaktadır. Bununla birlikte, enerji yoğunluğu bir dereceye kadar son kullanıcı fiyatlarıyla ters orantılı olarak değişiklik göstermektedir ve dolayısıyla enerji fiyatlarının düşük olduğu ülkelerde oranların daha yüksek olmasına sebep olmuştur. Bu da, Japonya ve Batı Avrupa'ya göre fiyatların daha düşük olduğu Birleşik Devletler ve Kanada'da enerji yoğunluğu rakamlarının daha yüksek olmasını kısmen açıklamaktadır. Bakınız: IEA (2004) ve EIA (2004).*

[41] *Bu kısımdaki bilgi için bakınız: IEA (2004).*

Şekil 10: Türkiye'nin ve Diğer IEA Ülkelerinin Enerji Yoğunluğunun Gelişimi, 1973–2003

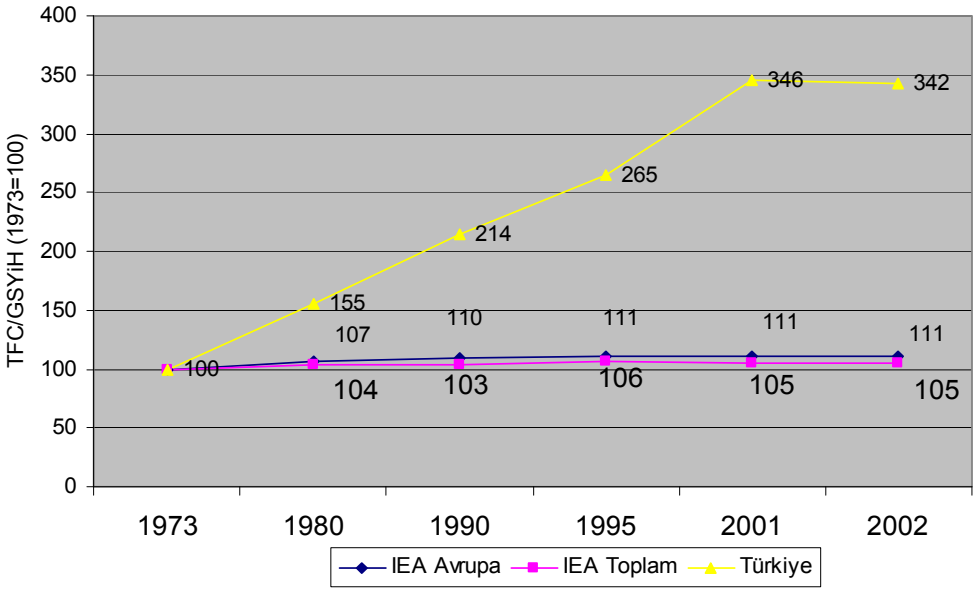


Kaynak: IEA, Elektrik Enformasyon (Electricity Information), 2004.
Not: Yukarıdaki şekil IEA (2004) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Türkiye için e*lektrik yoğunluğu* rakamları da, IEA ülkelerine göre daha yüksek oranlarla artış göstermektedir.[42] Sanayileşmiş IEA üyesi ülkeler daha enerji etkin hale geldikçe, ortalama olarak, çeşitli ölçülerde daha elektrik yoğun hale de gelmektedirler.[43]

[42] *Elektrik yoğunluğu enerji yoğunluğuna benzer bir ölçüdür; ancak, yalnızca GSYİH başına toplam nihai elektrik girdisi tüketimini ölçmektedir.*
[43] *Ancak, elektrik yoğunluğu Kuzey Amerika bölgesinde düşüş halindedir.*

Şekil 11: Türkiye ve Diğer IEA Ülkelerinin
Elektrik Yoğunluğunun Gelişimi, 1973–2002



Kaynak: IEA, Elektrik Enformasyon (Electricity Information), 2004.
Not: Yukarıdaki şekil IEA (2004) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

1.2.2.1.4 Arz Eğrisinin Şekli

Türkiye'deki elektrik hizmetinin üretim maliyetine ilişkin kamuoyuna çok az açık bilgi bulunmaktadır. Bu yönde yeterli bilgi bulunması Türkiye'nin elektrik endüstrisinin toplam arz eğrisini oluşturmaya yardımcı olurdu. Santral düzeyindeki marjinal maliyet çalışmaları, eğimi ile rekabetçi elektrik piyasaları sonucunda yaygın hale gelecek ileriki piyasa fiyatlarının değerlendirilmesini sağlayacak olan endüstri çapında bir arz eğrisinin gerçekleştirilebilmesinde çok yardımcı olacaktır. Bu tür bir eğrinin biçimi, iki taraflı piyasa veya spot borsalarda çeşitli seviyelerdeki enerji miktarlarına tekabül eden, rekabetçi piyasalardaki potansiyel piyasa arz-talep dengesi fiyatlarının tespit edilmesinde önemli bir göstergedir. (Maliyet muhasebesi ve fiyatlandırma konularında bir tartışma için bakınız: 3.1. Kısım)

1.2.2.1.5 Arzın Yeterliliği ve Geleceğe Yönelik Üretim Yatırımı Projeleri

2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu'nda ortaya konduğu gibi, TEİAŞ, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) tarafından geliştirilen talep tahminlerini birincil girdi olarak kullanarak ülkenin elektrik arz sistemini planlamakla görevlidir.[44] 2004'te hazırlanan son arz planında[45] TEİAŞ, bakanlık tarafından geliştirilen iki ayrı talep - yüksek talep ve düşük talep - senaryosunu göz önünde bulundurmuştur. Yüksek talep büyümesi senaryosu, Beş Yıllık Kalkınma Planında[46] öngörülen makroekonomik hedeflerin gerçekten yerine getirildiğini ve talebin yıllık ortalama yüzde 7.9 oranında artış gösterdiğini varsaymaktadır. Düşük talep senaryosu, alt sektörlerin kalkınma planında ortaya konanlardan farklı gelişim yolları takip ettiğini ve sonuç olarak talebin yıllık ortalama yüzde 6.4 artış gösterdiğini varsaymaktadır.[47] Buna uygun olarak, TEİAŞ'nin arz planı sırasıyla her bir talep senaryosu için bir çözüm geliştirmektedir. Aşağıdaki kısımda arz planının üretim yatırımı gereksinimlerine ilişkin olarak *yüksek talep büyümesi senaryosuna* dayalı temel bulguları özetlenmektedir.

Yüksek Talep Büyümesine Dayalı Çözüm

Tablo 2: Üretimde Ek Kapasite Yatırımı Gereksinimleri (MW)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MEVCUT	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588
İNŞAAT HALİNDE	1807	2450	3520	3854	3854	3854	3854	3854	3854	3854	3854	3854	3854	3854	3854	3854
LİSANS ALMIŞ	1948	2722	3163	3163	3517	3531	3531	3531	3531	3531	3531	3531	3531	3531	3531	3531
PLAN ÇÖZÜMÜ	0	0	125	250	1075	3843	7689	12012	16450	21213	26299	29922	34281	39784	45539	51375

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planı Çalışması (2005–2020), 2004.

---

[44] Bakanlık ülke çapında talep tahminleri icin MAED'nin (Enerji Talep Analizi Modeli-Model for Analysis of Energy Demand) tanımlamalarını kullanmaktadır.

[45] TEİAŞ en son olarak, biri Ekim 2003'te "Elektrik Enerjisi 10 yıllık Üretim Kapasite Projeksiyonu (2003-2012)" adı ile, diğeri de Kasım 2004'te, daha uzun bir planlama perspektifiyle, "Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planlama Çalışması (2005-2020)" adı ile olmak üzere, sistem planlama çıktısı görevi gören iki üretim kapasitesi projeksiyonu geliştirmiştir. TEİAŞ tahminlerinde optimize etmeye yönelik bir model olarak WASP (Viyana Otomatik Sistem Planlaması) kullanmaktadır. TEİAŞ, Kasım 2004 tarihli tahmininde, mevcut santraller, inşaat halindeki santraller ve EPDK'dan lisans alan projelerin 2005 ve 2006 yılları için enerji taleplerini karşılayabildikleri ve yüzde 50'yi geçen rezerv oranları tutturabildikleri için, bu yılların planlama hesaplarının dışında tutulduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla, geçerli planlama dönemi 2007-2020 olarak alınmaktadır. Planın varsayımları ve sonuçları için bakınız: www.teias.gov.tr

[46] Beş Yıllık Kalkınma Planları, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından düzenli olarak hazırlanan kapsamlı makroekonomik planlama belgeleridir.

[47] TEİAŞ tarafından hazırlanan arz planı, planlama dönemi için sistem genelindeki puant talep serilerini elde etmek üzere, bakanlığın talep tahmin sonuçlarına ilişkin veriler ile yük süresi eğrilerini kullanmaktadır. Bununla birlikte, TEİAŞ bakanlığın 2005 talep tahmini sonuçlarını kullanmadığını, bunun yerine o yıla ilişkin üretim programı tarafından ortaya konan rakamları kullandığını belirtmektedir.

Tablo 3: Kurulu Kapasite Gelişimi, 2005–2020 (MW)

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
MEVCUT	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588	37588
MEVCUT +İNŞAAT HALİNDE.	39395	40038	41108	41442	41442	41442	41442	41442	41442	41442	41442	41442	41442	41442	41442	41442
MEVCUT + İNŞAAT HALİNDE. + LİSANS ALMIŞ	41343	42760	44271	44605	44959	44973	44973	44973	44973	44973	44973	44973	44973	44973	44973	44973
MEVCUT + İNŞAAT HALİNDE + LİSANS ALMIŞ + PLAN ÇÖZÜMÜ	41343	42760	44396	44855	46034	48816	52662	56985	61423	66186	71272	74895	79254	84757	90512	96348
PUANT TALEP	***25000***	***28270***	***30560***	***33075***	***35815***	***38785***	***41965***	***45410***	***49030***	***52905***	***57050***	***60845***	***65245***	***69835***	***74585***	***79350***

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planı Çalışması (2005–2020), 2004.

Tablo 4: Kurulu Kapasite ile Puant Talebin Karşılanması, 2005–2020 (MW)*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MEVCUT	12588	9318	7028	4513	1773	-1197	-4377	-7822	-11442	-15317	-19462	-23257	-27657	-32247	-36997	-41762
MEVCUT +İNŞAAT HALİNDE	14395	11768	10548	8367	5627	2657	-523	-3968	-7588	-11463	-15608	-19403	-23803	-28393	-33143	-37908
MEVCUT + İNŞAAT HALİNDE + LİSANS ALMIŞ	16343	14488	13710	11529	9143	6187	3007	-438	-4058	-7933	-12078	-15873	-20273	-24863	-29613	-34378

* Plan Çözümleri hariç.
Not: Tablo 4'teki rakamlar, Tablo 3'teki puant talep rakamlarının aynı tablodaki ilgili her satırdan çıkartılmasıyla elde edilmiştir.
Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planı Çalışması (2005–2020), 2004.

Tablo 2'de sunulan veriler, 2005'ten başlayarak 2020 yılı süresince beklenen puant yük kapasite gereksinimlerini karşılayabilmek için - (7,385 MW'ı inşaat halinde veya üretim lisansı almış, 51,375'MW'ı ise plan çözümü tarafından belirtilmiş olan - 58,760 MW'lık ek üretim kapasitesi gerektiğini göstermektedir. Tablo 3, Türkiye'nin kurulu üretim kapasitesinin

2020 yılına kadar 96,348 MW'a ulaşarak, Türkiye'nin mevcut kapasitesinde yaklaşık 2.5 katlık bir artış kaydedileceğini göstermektedir.[48]

Tablo 4, Türkiye'nin yalnızca mevcut kapasite, inşaat altındaki santraller ve üretim lisansı almış olan projeler ile 2012'ye kadar, kullandırılabilir hiçbir rezervi olmadan, kurulu kapasitenin puant kapasite gereksinimlerinin altında kaldığı bir durumla karşı karşıya kalacağını göstermesi bakımından özellikle ilgi çekicidir. Kurulu kapasitenin talebin altında kaldığı yıllar eksi işaretiyle gösterilmiştir.

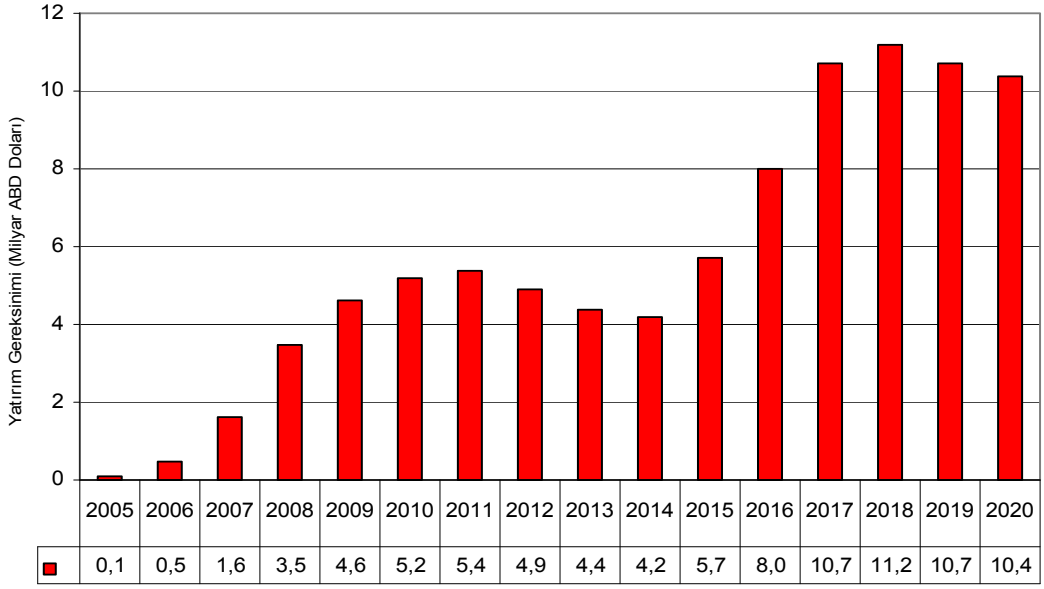
Arz planı, hidroelektrik kaynakların yetersiz yağış nedeniyle zorlandığı zamanlarda gelişen eksiklikler için de çözümlere sahiptir. Genelde, hidroelektrik kaynakların çıktı seviyesinin normal yağış koşulları altında *ortalama* olduğu, kuraklık koşulları altında ise *güvenilir* olduğu düşünülmektedir. Buna uygun olarak enerji çıktısı sadece mevcut kapasite, inşaat halindeki santraller ve lisans almış olan projeler ile, kullandırılabilir hiçbir rezerv bulunmaksızın, ortalama bir hidroelektrik çıktı seviyesinde, 2010'daki enerji talebini tamı tamına karşılamaktadır. Güvenilir bir hidroelektrik çıktısı seviyesi varsayıldığında, aynı durum bir yıl önce, 2009'da gerçekleşmektedir.[49]

Yeni kapasite eklemeleri, 2003'teki yakıt karışımına kıyasla, yakıt yağı ve doğal gaz üretimi paylarında bir azalmaya işaret etmektedir (Bakınız: Şekil 4) ve ithal (taş) kömür, rüzgâr gücü ve yeni nükleer üretimde bir artış ortaya koymaktadır. (Ekte, arz planının yakıt karışımına ilişkin yüksek talep senaryosuna dayalı projeksiyonları üzerinde durulmaktadır.)

Arz planı, 2005–2020 döneminde elektrik üretiminde 51,375 MW'lık *ek* yatırımı gerçekleştirmek için toplam 91.3 milyar ABD dolarının gerekli olacağını öngörmektedir. İnşaat halindeki projeler ve halihazırda lisanslarını almış bulunanlar için olan yatırım harcamaları bu rakamın dışında tutulmakta, bununla birlikte 2020'den sonra tamamlanacak olan projelerin harcamaları buna dâhil edilmektedir.[50] Şekil 12, arz planı kapsamındaki döneme ilişkin üretim yatırımı gereksinimlerini göstermektedir.

[48] Rezerv oranı, 2005-2008 dönemi hariç, ortalama yüzde 21-25'tir. 2005-2006'da gerçekleşen yüksek (yüzde 50'lik) bir rezerv oranı 2007-2008 yıllarını da etkilemektedir. (Bakınız: Ekte yer alan Şekil 32.)
[49] Bakınız: Arz planının IV. Kısım'ı.
[50] Rakamların, bu projelere ait finansman (faiz) giderlerini içermediği planda belirtilmektedir.

Şekil 12: Üretim Yatırımı, 2005–2020 (Milyar ABD Doları)



Kaynak: TEİAŞ, Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planı Çalışması (2005–2020), 2004.

Yatırım ihtiyaçları plana göre (Şekil 12'de gösterildiği şekliyle) üç döneme ayrılabilir:

- 2005–2010 sürecinde, toplam 15.5 milyar ABD doları veya yıllık ortalama 2.6 milyar ABD doları gerekmektedir;
- 2011–2015 sürecinde, toplam 24.7 milyar ABD doları veya yıllık ortalama 4.9 milyar ABD doları gerekmektedir;
- 2016–2020 sürecinde, toplam 51.1 milyar ABD doları veya yıllık ortalama 10.2 milyar ABD doları gerekmektedir.

2005-2020 plan dönemi boyunca toplam 91.3 milyar ABD dolarlık yatırım ihtiyacı olmasından yola çıkılırsa, gelecekteki enerji gereksinimi icin Türkiye'nin yalnızca üretim kesiminde yıllık ortalama 5.7 milyar ABD dolarına ihtiyacı vardır.

Uluslararası Enerji Kurumu (2005b) devlet mülkiyetindeki elektrik üreticilerinin 2001'den bu yana yeni güç santrallerine yatırım yapmasına izni verilmediğine dikkat çekmektedir; bir taraftan özel sektör projeleri başlamışken, diğer tarafta yatırımcılar bütünüyle amorti edilmiş devlet mülkiyetindeki üreticilerle rekabet etmenin güçlüğü endişesini taşımaktadırlar. Aynı çalışma, 2009 yılına kadar gerçekleşmesi beklenen gelecekteki arz boşluğunun ele alınabilmesi için bazı tedbirlerin alındığını da belirtmektedir; bu tedbirler, güç santrallerinin termal etkinliğini artırmaya ve emisyonları azaltmaya yönelik rehabilitasyon ve yenileme yatırımlarını içermektedir. Bu bakımdan 400 milyon ABD doları tutarında üç yıllık bir onarım projesiyle onarımdan geçmiş santrallerin yıllık üretiminin 15 TWs artırılması planlanmaktadır. Birleşik iletim ve dağıtım kayıplarının, yaklaşık yüzde

20 olan mevcut seviyelerinden yüzde 14'e indirilmesi ile, 6 TWs'lik ek bir tasarruf daha planlanmaktadır. Bu tedbirlerin 2009–2010 arz boşluğunu önlemesi beklenmektedir. [51]

1.2.2.2 İletim

1.2.2.2.1 İletim Altyapısının Mevcut Durumu

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) Türkiye'deki yüksek (66 kV ve yukarısı) voltajlı iletim şebekesinin planlaması, inşası ve işletilmesinden ve yük sevkiyatından sorumlu devlet mülkiyetindeki varlıktır. Şu anda TEİAŞ, bir ulusal ve dokuz bölgesel sevkiyat merkezi işletmektedir. [52] Tablo 5 ve Şekil 13, sırasıyla, var olan yüksek voltajlı iletim altyapısını ve Türkiye'nin ara bağlantılı iletim hatları sisteminin ayrıntılarını sunmaktadır.

Tablo 5: İletim Hatlarının Uzunluğunun Yıllık Gelişimi (km)

	Yıllar	400 kV	220 kV	154 kV	66 kV	*Toplam (km)*
	1980	2985.1	15.7	15965.0	2332.0	21297.8
	1981	3032.6	15.7	16713.4	2313.0	22074.7
	1982	3809.5	15.7	17179.9	2174.0	23179.1
	1983	4185.8	15.7	17946.5	2196.0	24344.0
	1984	4602.1	15.7	18629.4	2181.3	25428.5
	1985	5117.0	15.7	19885.6	2057.8	27076.1
TEK	**1986**	5892.2	15.7	20842.3	1881.5	28631.7
	1987	6730.8	84.6	21367.5	1792.5	29975.4
	1988	7326.6	84.6	22225.0	1583.1	31219.4
	1989	7863.2	84.6	23422.4	1526.4	32896.6
	1990	8334.3	84.6	24039.7	1408.2	33866.8
	1991	9074.0	84.6	25094.0	1209.1	35461.7
	1992	9657.3	84.6	25454.1	1030.5	36226.5
	1993	10611.1	84.6	25813.6	986.5	37495.8
	1994	10892.4	84.6	26301.8	986.3	38265.1
	1995	11319.3	84.6	26311.5	986.3	38701.7
	1996	11321.7	84.6	26341.8	986.3	38734.4
TEAŞ	**1997**	11436.3	84.6	26670.0	986.3	39177.2
	1998	11728.2	84.6	27321.3	560.9	39695.0
	1999	12802.9	84.6	28043.3	560.9	41491.7
	2000	12957.3	84.6	28450.3	560.9	42053.1
	2001	13166.6	84.6	28559.0	549.3	42359.6
TEİAŞ	**2002**	13625.5	84.6	28999.9	549.3	43259.4
	2003	13958.1	84.6	31430.7	718.9	46192.2

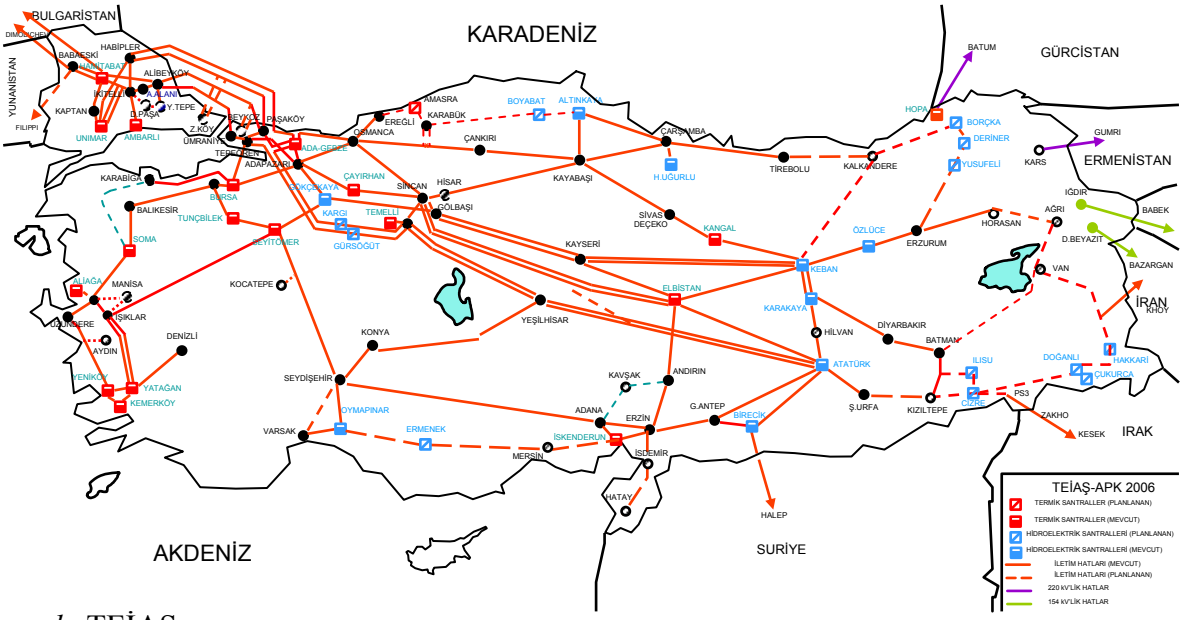
Not: 66 kV'lık iletim hatlarındaki azalma, bu hatların 33 kV'lık bir kapasitede işletilmesinin bir sonucudur.

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye'nin Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, 2003.

[51] *IEA (2005b), s. 135.*

[52] *Doğu sevkiyat bölgesi, Şekil 8'de veya Ekteki Şekil 28 ve 29'da ayrıca gösterilmemiştir ve kuzey ve güneydoğu sevkiyat bölgelerine dâhil edilmiştir.*

Şekil 13: Türkiye'nin İletim Hattı Şebekesi



Kaynak: TEİAŞ

Türkiye'nin kurulu hidroelektrik üretim kapasitesinin çoğu, ülkenin doğu bölgesinde bulunmakta iken, yükün çoğu batıdan kaynaklanmaktadır. Özellikle yaz ayları boyunca, hidroelektrik kaynakları geriye kalan bölgelerin puant enerji ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılarak, Türkiye'nin iletim şebekesini teknik kayıplara eğilimli kılmaktadır (Bakınız: 2003 yılında bölgelere göre yaz puantı süresince üretim ve yük arasındaki denge için Ek'teki Şekil 29). Yine de, teknik iletim kayıpları şu an yaklaşık yüzde 3'e varmakta olup, bu, IEA'ya üye diğer ülkelere benzer bir rakamdır. Tablo 6, yıllık teknik kayıpları göstermektedir.

Tablo 6: İletim Kayıpları, 2000-2003

	2000	2001	2002	2003
Şebekeye Toplam Girdi (kWs)	106,719,331,392	104,629,539,758	105,473,456,122	112,824,307,111
İletim Kayıpları (kWs)	3,181,777,801	3,374,354,451	3,440,681,720	3,330,652,442
Şebekeden Çıktı (kWs)	103,537,553,591	101,255,185,307	102,032,774,402	109,493,654,669
Teknik Kayıp	**% 3.0**	**% 3.2**	**% 3.3**	**% 3.0**

Kaynak: TEİAŞ, Türkiye'nin Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri, 2003.

2.2.2.2.2 Ara Bağlantılar ve UCTE (Elektrik İletimi Koordinasyonu Birliği) (Avrupa Ara Bağlantı) Projesi

Şu an, Türkiye'de sekiz yüksek gerilim, doğrudan akım iletim hattı yedi komşu ülkeyle ara bağlantılı bulunmaktadır; Bulgaristan ve Yunanistan yoluyla Elektrik İletimi Koordinasyonu Birliği (UCTE) ile senkronize bir ara bağlantı inşa etmek için bir proje de gelişim halindedir. Ara bağlantılar ve kapasiteleri şu şekildedir:[53] Azerbaycan (Nahçıvan), 154 kV; Ermenistan, 220 kV (faal değil); Bulgaristan, iki 400 kV; Gürcistan, 220 kV; İran, 154 kV ve 400 kV; Irak, 400 kV (154 kV'de işletilmektedir); Suriye, 400 kV; Yunanistan, 400 kV (inşaat halinde).

[53] *IEA (2005b).*

UCTE, kıta Avrupasının çoğunda ara bağlantılı iletim sistemi operatörlerinin senkronize (50 Hz frekansı) işletilmesinden sorumlu Avrupa iletim sistemi operatörleri birliğidir.[54] Şu an, UCTE, kendi kontrol alanı boyunca 23 ülkede 450 milyon civarında kişiye hizmet vermekte olup, toplam tüketim yaklaşık yılda 2,300 TWs'ye varmaktadır. UCTE, AB coğrafi bölgesinde Dahili Elektrik Piyasası (IEM) için bir piyasa tabanı olarak hizmet görmektedir.

Şekil 14: UCTE'nin Hizmet Verdiği Kıta Avrupası'ndaki Alan



Kaynak: http://www.ucte.org

P: Portekiz	SLO: Slovenya
E: İspanya	PL: Polonya
F: Fransa	SK: Slovak Cumhuriyeti
NL: Hollanda	H: Macaristan
B: Belçika	HR: Hırvatistan
L: Lüksemburg	BIH: Bosna-Hersek
DK: Danimarka	RO: Romanya
D: Almanya	SCG: Sırbistan-Karadağ
CH: İsviçre	BG: Bulgaristan
I: İtalya	FYROM: Eski Yugoslavya Cumhuriyeti Makedonya
CZ: Çek Cumhuriyeti	GR: Yunanistan
A: Avusturya	

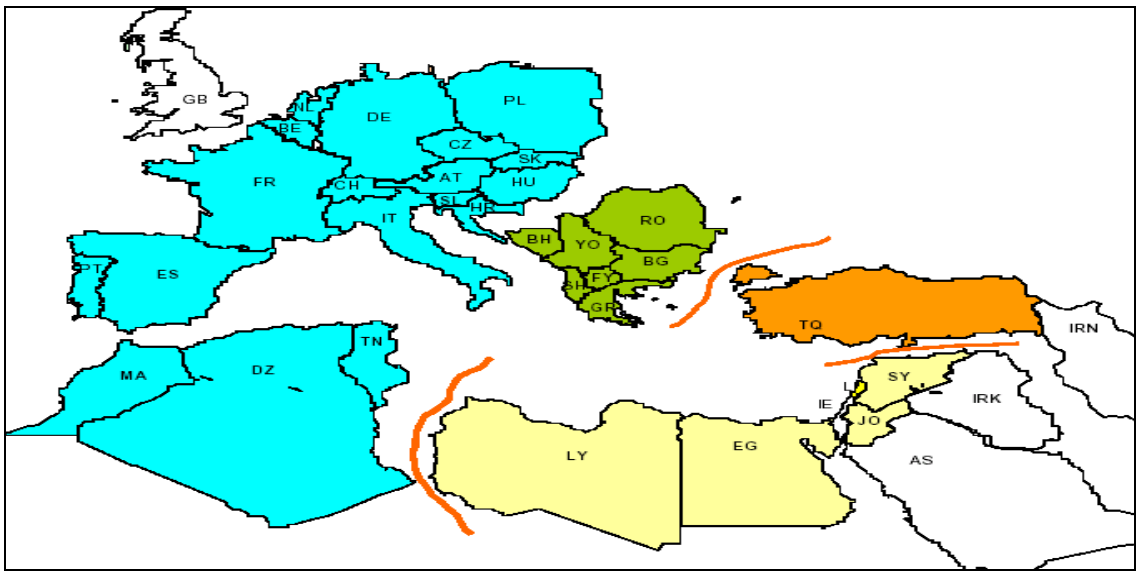
İki UCTE genişleme projesi gelişim halindedir: İlki, tüm dünyadaki en büyük iki güç sisteminin ara bağlantısıdır: UCTE güç sistemi ile Bağımsız Devletler Topluluğu'nun ve Baltık devletlerinin birleşik güç sistemi (UPS/IPS).[55] İkinci proje, UCTE güç sisteminin Türkiye'ye ve doğu Akdeniz bölgesine ara bağlantıyla bağlanmasıdır.

Projenin Türkiye'yi UCTE sistemine bağlayan bölümü, Türkiye ve Yunanistan arasında 400 kV'lik bir bağlantı içermektedir (şu an inşaat halindedir); ek olarak, Türkiye ve Bulgaristan arasında iki 400 kV'lik bağlantı halihazırda mevcuttur.[56] Türkiye'deki güç

[54] *Bu kısım, http://www.ucte.org adresinde ve TEİAŞ tarafından temin edilen bilgiye dayalıdır.*
[55] *UPS/IPS elektrik sistemi içerisinde Litvanya, Letonya, Estonya, Beyaz Rusya, Ukrayna, Moldova, Rusya, Gürcistan, Azerbaycan, Kazakistan, Türkmenistan, Özbekistan, Kırgızistan, Tacikistan ve Moğolistan yer almaktadır.*
[56] *Bu projeyle bağlantılı olarak, TEİAŞ, UCTE sistemiyle senkronize işletime imkan vermek için, Türkiye'deki jeneratörler ve kontrol sistemleri dahil olmak üzere sisteminin kalitesini artırmaktadır.*

sisteminin, Bulgaristan ve Yunanistan'la olan bağlantılarından birisi aracılığıyla 2006 yılında UCTE sistemiyle senkronize işletimde olması beklenmektedir.

Şekil 15: UCTE Genişleme Projesi



Kaynak: http://www.ucte.org

GB: Birleşik Krallık	IT: İtalya	BG: Bulgaristan
PT: Portekiz	PL: Polonya	GR: Yunanistan
MA: Fas	CZ: Çek Cumhuriyeti	TQ: Türkiye
NL: Hollanda	AT: Avusturya	LY: Libya
BE: Belçika	SL: Slovenya	EG: Mısır
FR: Fransa	HR: Hırvatistan	IE: İsrail
ES: İspanya	BH: Bosna-Hersek	L: Lübnan
DZ: Cezayir	YO: Yugoslavya	SY: Suriye
TN: Tunus	RO: Romanya	JO: Ürdün
DE: Almanya	SH: Arnavutluk	IRN: İran
CH: İsviçre	FY: Eski Yugoslavya Cumhuriyeti Makedonya	IRK: Irak
		AS: Suudi Arabistan

İkinci UCTE ara bağlantı projesinin doğu Akdeniz bileşenine ilişkin olarak, UCTE, Kuzey Afrika ülkelerinin senkronize ara bağlantısını temin etmeyi amaçlamaktadır. Fas, Cezayir ve Tunus - Magrep ülkeleri olarak da bilinmektedir - Cebelitarık denizaltı kablosu aracılığıyla UCTE sistemiyle halihazırda senkronize olarak ara bağlantılıdır. Libya, Mısır, Ürdün, Lübnan ve Suriye dahil olmak üzere Maşrek ülkeleri bir tane ara bağlantılı güç sistemini teşkil etmektedir; bu iki blok arasındaki arayüz çalışmaları nihai şeklini almak üzeredir. Ayrıca, UCTE, Maşrek sisteminin istikrarının temin edilebilmesi kaydıyla, iki blok arasında kalıcı bir ara bağlantı düşünmektedir.

Bu projelerin tamamlanması, UCTE frekansının, Türkiye-Suriye sınırının her iki tarafına da ulaşmasına imkan verecektir. UCTE, üç kıta için bağlayıcı olan ara bağlantının istikrarını tahkik etmeyi planlamakta olup, Akdeniz halkasını kapatmayı düşünebilecektir.

Bu projelerin Türk elektrik piyasaları için önemi anlamlı boyuttadır. Projeler Türkiye'nin ulusal elektrik şebekesinin etkin işleyişini artırmakla ve arz güvenliğini iyileştirmekle kalmayacak olup, Türkiye için UCTE şebekesinin geri kalanıyla elektrik ticareti fırsatları da yaratarak, rekabetçi yeniden yapılandırmaya katkıda bulunmaktadır. Ara bağlantı, Türkiye'nin iç elektrik piyasasının uluslararası ticarete açılması anlamına gelerek, böylelikle, alternatif enerji kaynağı teşkil etmek suretiyle iç üreticilerin potansiyel pazar gücü üzerinde bir denetim temin edecektir.

2.2.2.3 Dağıtım

Şu an üç tür varlık, Türk elektrik sanayiinin dağıtım kesimine hizmet vermektedir: altmış dört TEDAŞ dağıtım otoritesi ve yedi bölgesel, TEDAŞ'a bağlı dağıtım otoritesi; iki bölgesel imtiyaz sahibi (ÇEAŞ ve Kepez Elektrik)[57] ve özel bir *franchise* (Kayseri Elektrik A.Ş.-Kayseri ili). TEDAŞ ve bağlı kuruluşları, 36 kV ve altında elektrik dağıtımı yapmaktadır; 2003 yılında, Türkiye'deki toplam elektrik dağıtımında yüzde 73 payla, Türkiye'deki müşterilerin yüzde 95'inden fazlasına hizmet etmişlerdir. Aynı yıl, TEDAŞ ve bağlı kuruluşları, TETAŞ'tan (yüzde 96,4), otoüreticiler (yüzde 0,8) ile ÇEAŞ, Kepez Elektrik ve Kayseri Elektrik'ten (yüzde 2,7) elektrik satın almıştır.

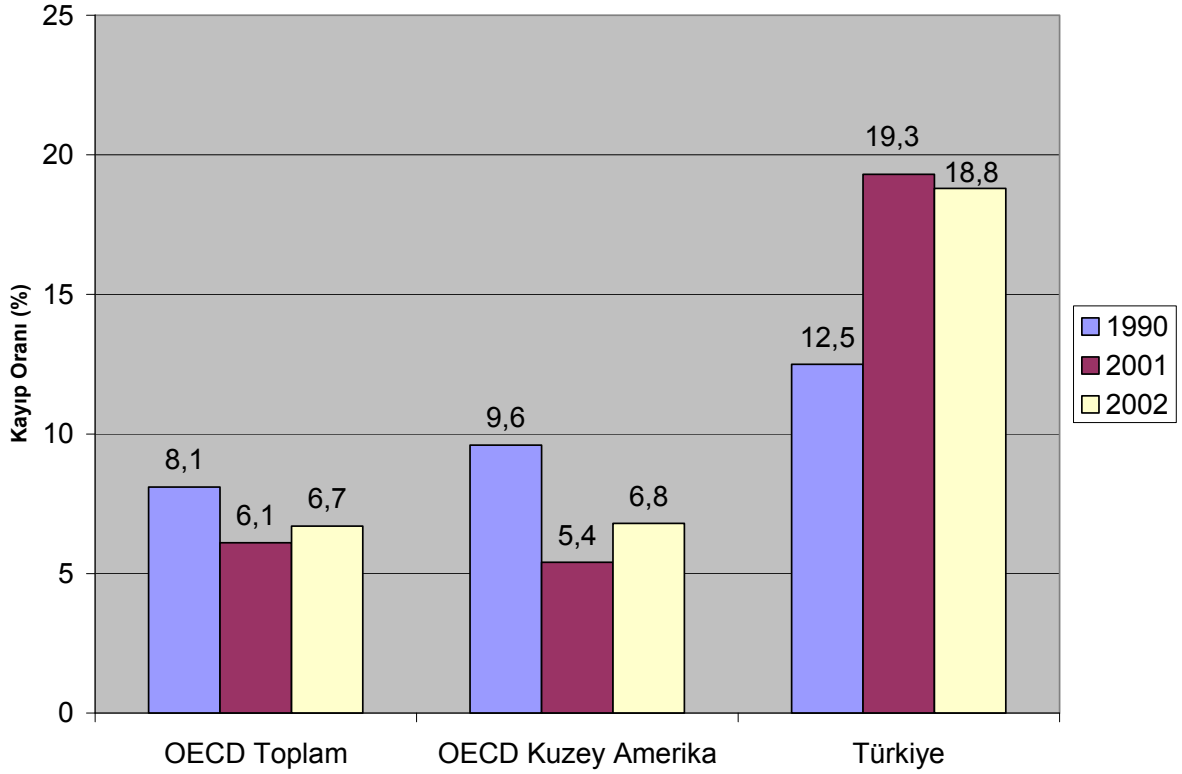
Türk elektrik sanayiinin yeniden yapılandırılması için ileride gözüken başlıca zorluklardan biri, dağıtımda aşırı kayıplara ilişkin birleşik sorundur: teknik kayıplar ile kaçak, kötü faturalandırma ve tahsil edilemeyen faturalar nedeniyle kayıplar. Tüm bu kayıplar TEDAŞ bünyesinde mali zafiyete yol açmakta olup, bu da aynı şekilde, TETAŞ ve EÜAŞ'nin bilançolarını etkilemektedir. Dağıtım kayıpları, özellikle son yirmi yılda olmak üzere, Türkiye'deki elektrik sanayiinde kronik bir sorun olmuştur. TEDAŞ'nin teknik ve teknik olmayan kayıpları, 2001 yılında dönemsel toplam çıktının yüzde 21.4'üne, 2002 yılında yüzde 20.9'una, 2003 yılında ise yüzde 19,9'una varmıştır. Toplam kayıplar 2004 yılında dönemsel toplam çıktının yüzde 18,6'sına düşmüştür. (Kayıpların uluslararası anlamda karşılaştırması için bakınız: Şekil 16).[58]

---

[57] *ÇEAŞ ve Kepez Elektrik, önceden tanınmış imtiyazlar çerçevesinde faaliyet gösteren, dikey olarak bütünleşik elektrik şirketleri idi. Anlaşmaları, 2003 yılında iptal edilmiş ve aktifler devlet tarafından devralınmıştır.*

[58] *IEA, iletim ve dağıtımın kayıp oranlarını birleşik halde vermektedir. Bununla birlikte, iletim kayıplarının ortalama yüzde 3 civarında olduğu göz önüne alınarak, dağıtıma ilişkin kayıp oranlarının bunlardan arta kalan olduğu çıkarımında bulunulabilir. Türkiye için verilen oranların, TEDAŞ'nin kayıplarının bir bölümünü oluşturduğu ülke çapındaki kayıp oranlarını yansıttığını kaydetmek gerekir. 2002, uluslararası karşılaştırma için verilerin mevcut olduğu en son yıldır.*

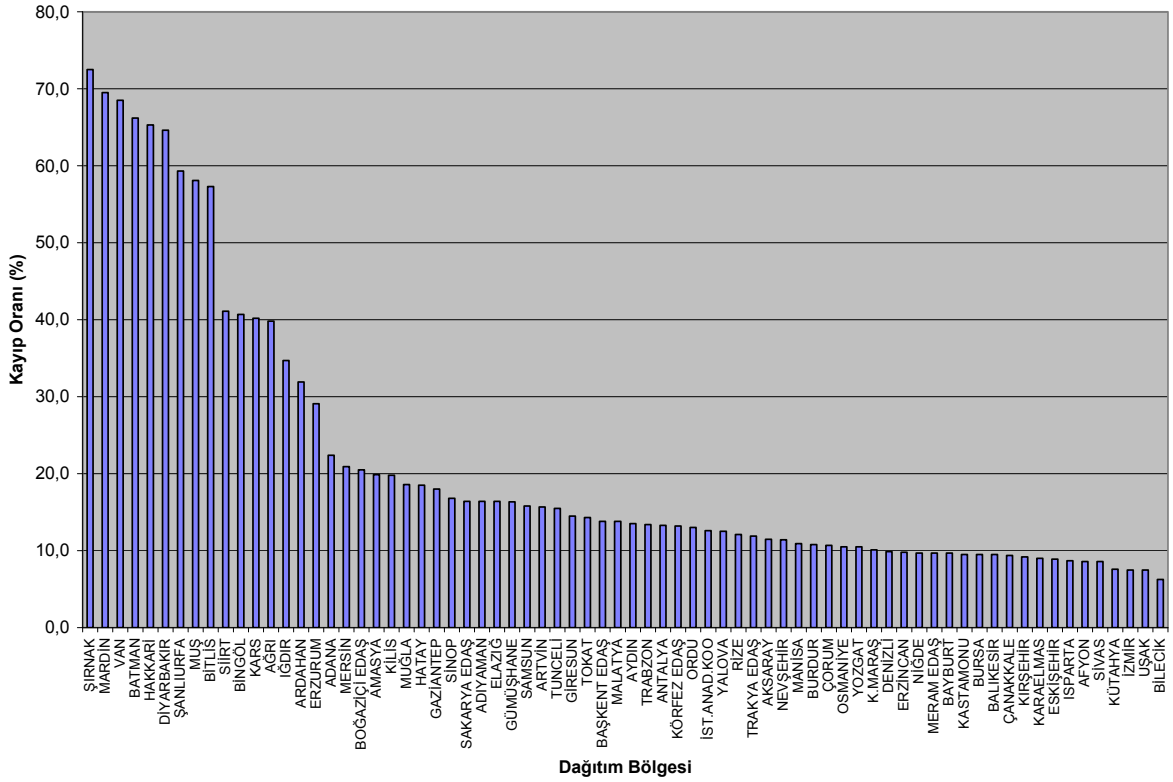
Şekil 16: OECD'deki İletim ve Dağıtıma İlişkin Birleşik Kayıp Oranları, 1990 ve 2001-2002



Kaynak: IEA, Elektrik Bilgileri, 2004.
Not: Yukarıdaki şekil, IEA (2004) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Elektrik sistemleri dağıtımda (iletim sırasında uğranılan kayıplara benzer) teknik kayıplara tabi olup, bunlar OECD bölgesindeki dönemsel toplam çıktının ortalama yüzde 3-4'üne varmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'deki dağıtım kayıplarının başlıca bölümü kaçak nedeniyledir (ya dağıtım hatlarına girip hırsızlık yapmak ya da elektrik sayaçlarında değişiklik yapmak suretiyle elektriğin izinsiz kullanımı). Kayıp oranları bölgelere göre değişiklik göstermektedir (Bakınız: Şekil 17).

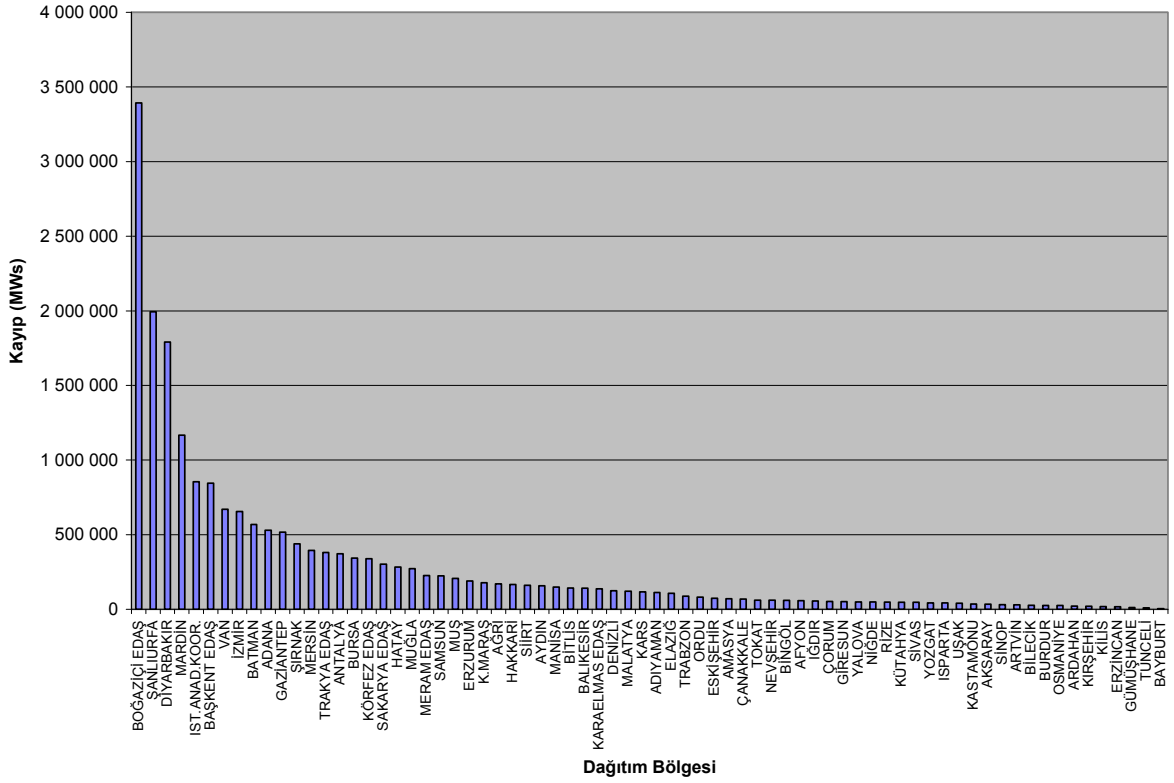
Şekil 17: Bölgelere Göre TEDAŞ Dağıtıma İlişkin Kayıp Oranları (yüzde), 2003



Kaynak: TEDAŞ, Türkiye Elektrik Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri, 2003.
Not: Yukarıdaki şekil, TEDAŞ (2003) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Türkiye'nin gelişmemiş doğu ve güneydoğu bölümlerinde kayıp oranlarının nispeten yüksek olmasına karşın, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi sanayileşmiş bölgeler, MWs bakımından en yüksek mutlak kayıplara sahip bölgeler arasındadır.[59] (Bakınız: Şekil 18.)

Şekil 18: Bölgelere Göre TEDAŞ Dağıtıma İlişkin Kayıp Miktarları (MWs), 2003



Kaynak: TEDAŞ, Türkiye Elektrik Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri, 2003.
Not: Yukarıdaki şekil, TEDAŞ (2003) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Türkiye'de, esaslı miktardaki teknik olmayan kayıplar ve kaçağın varlığı karşısında, dağıtım kesiminde teknik kayıplara ilişkin tahminin zor olduğu ortaya çıkmaktadır. TEDAŞ hesaplamalarında yüzde 6-8 teknik kayıp oranı varsaymakta olup, bu, TEDAŞ'ın batıdaki denk kuruluşlarından anlamlı ölçüde daha yüksektir. Bu varsayım çerçevesinde, 2003 yılındaki yalnız teknik kayıpların toplamı, TEDAŞ tarafından satın alınan elektrik miktarına dayalı olarak yaklaşık 6.143 ila 8.190,6 GWs olmuştur.[60] Çoğu kayıpların teknik altyapı eksikliğiyle ilişkili olması nedeniyle, kayıpları azaltmak için yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. TEDAŞ ve bağlı kuruluşları, mevcut şebekede rehabilitasyon, kalite artırımları ve genişletme için 2003 ve 2004 yıllarında sırasıyla 320 milyon ABD doları ve 280 milyon ABD doları yatırım yapmıştır.[61]

Son olarak, elektrik fiyatlandırma çerçevesi, TEDAŞ'nin mali sıkıntılarında önemli bir rol oynamıştır. Örneğin, 2004 yılına kadar, bazı kullanımlar (ibadethanelerin tüketimi ve belediyeler için cadde/sokak aydınlatması gibi) faturalandırılmamıştır (fiyatlandırma kategorileri için bakınız: 2.4.1.4. Kısım). 2003 yılında, TEDAŞ'nin faturalandırılmamış elektrik teslimatı, yaklaşık 2,478.1 GWs'ye veya şirketin net toplam satışının yüzde 3'üne karşılık gelmiştir.

---

[59] *Bu husus, Strateji Belgesi'nin üzerinde düşündüğü ulusal tarife politikasını hayata geçirme tartışmasında ilgili bir unsurdur (Bakınız: 3.6.1.6. Kısım).*
[60] *Satın alınan elektrik miktarları için bakınız: TEDAŞ (2003).*
[61] *Yatırım rakamları IEA kaynaklıdır (2005b), s. 139.*

Tarife saptama ve özelleştirme amacıyla, 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu (4628 sayılı Kanun) ve hükümet tarafından çıkarılan 2004 tarihli müteakip Strateji Belgesi - 3.6. Kısım'da tartışılan "politika dokümanı" - 21 dağıtım bölgesi öngörmektedir. Ayrıca, Strateji Belgesi, dağıtım kesimini, hükümetin sanayiye yönelik özelleştirme planının ilk adımı olarak düşünmektedir.

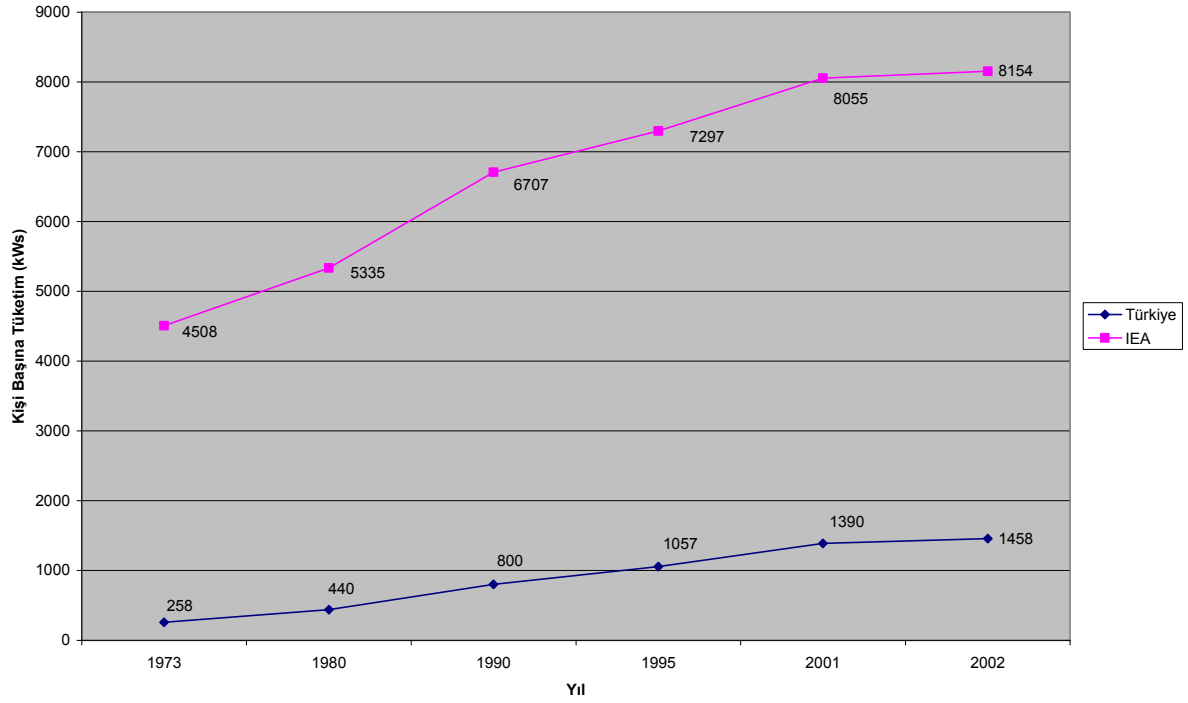
2.3 Talep Tarafı

2.3.1 Tüketim

Elektrik tüketimi, yüksek ekonomik büyüme oranları nedeniyle, son birkaç on yıldır nispeten yüksek bir oranda büyüme göstermiştir. Tüketime ilişkin ortalama yıllık büyüme oranları, sırasıyla 1960-1973 ve 1973-2002 dönemleri süresince yüzde 12,1 ve yüzde 8,2 idi.[62] 2001 ekonomik krizi, talepte yüzde 1,2'lik bir düşmeyle sonuçlanmıştır; bununla birlikte, tüketim oranları ondan sonra toparlanarak, 2002 yılında yüzde 6,1, 2003 yılında ise yüzde 8,6 büyümüştür.

Türkiye'deki toplam elektrik tüketimi 1980 yılında 20,3 TWs idi. Bu rakam 1990 yılında 46,8 TWs'ye, 2003 yılında ise 111,7 TWs'ye çıkmıştır. Diğer taraftan, kişi başına tüketim 1980 yılında 440 kWs olup, 1990 yılında 800 kWs'ye, 2002 yılında ise 1.458 kWs'ye çıkmıştır. Kişi başına tüketimde IEA ortalaması 2002 yılında 8.154 kWs idi. (Bakınız: Şekil 19.)

Şekil 19: Türkiye'de Kişi Başına Elektrik Tüketimine Karşı IEA Ortalaması



Kaynak: IEA, Elektrik Bilgileri, 2004.
Not: Yukarıdaki rakam IEA (2004) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Son yıllar içerisinde, sanayi ve sanayi dışındaki[63] sektörler arasında tüketimin bileşimi ikinci unsur lehinde değişmiştir; özellikle, konut sektörü, enerji tüketimindeki payını artırmıştır. 1973 yılında, sanayide ve konutta elektrik tüketimi, sırasıyla yüzde 61 ve yüzde 13 idi. 2002 yılında, bu oranlar sırasıyla yüzde 47.4 ve yüzde 22.8 olarak, yaşam standardında bir yükselmeyi yansıtmıştır. 2002 yılında IEA üyesi ülkeler için karşılık gelen oranlar, sanayi sektörü için yüzde 35.9, konut sektörü için ise yüzde 30.3 idi.

2.3.2 Müşteri Serbestisi

4628 sayılı Kanunla getirilen yeni yeniden yapılandırma çerçevesi, *serbest müşterileri*, regülasyon organının belirlediği tüketim eşiklerini aşan veya iletim sistemine doğrudan bağlantısı olanlar şeklinde tanımlamaktadır (serbest müşteriler bu nedenle kendi *enerji* tedarikçilerini seçebilir). Bu yeni çerçeve, serbesti için 7.8 GWs'lik bir tüketim eşiği saptamış ve EPDK'yı, her yılın başlangıcında serbesti limitlerini belirlemek üzere yetkilendirmiştir.[64] Bununla birlikte, Mart 2004 tarihli Strateji Belgesi, orada öne sürülen enerji limitinin 2009 yılına kadar kalacağını şart koşmuş olup, bu zaman sonrasında tüm tüketicilere 2011 yılına kadar tedricen serbesti tanınacaktır. (Daha fazla tartışma için bakınız: 3.6. Kısım.)[65]

Haziran 2005 rakamları uyarınca,[66] şu anki serbest müşterilerin sayısı 681'dir. Bu sayı müşterilerin biraraya getirilmesi yoluyla 844'e çıkmakta olup, serbest müşteriler şu an Türkiye'nin toplam elektrik yükünde yüzde 28'lik paya sahiptir.

2.3.3 Talep Tarafı Yönetimi

4628 sayılı Kanun, talep tarafı yönetimine değinen bir politika hükmüne sahip değildi - rekabetçi bir elektrik piyasası tesisi ve idamesinde talep tarafındaki çeşitli tedbirlerin oynadığı anlamlı roller göz önüne alınarak, yeniden yapılandırma mevzuatı için önemli bir eksiklikti. (Talep tarafı yönetimi hususu için bakınız: 3.2.2.2. Kısım.) Bununla birlikte, TEDAŞ şu an hemen hemen tüm müşteri sınıfları için "kullanım zamanı" fiyatlandırması uygulamakta olup, bu, özel bir dijital ölçümleme gerektirmektedir. (2.4.1.4. Kısımdaki Tablo 10'a bakınız). Aralık 2001 tarihi itibarıyla, tüm yeni binaların dijital sayaçlar kurması gerekmektedir; ancak, kullanım zamanı ölçümlemesine sahip sayaçlar kurulması tercihe bağlıdır. TEDAŞ, kullanımda olan bu sayaçların sayısı hakkında kayıtlar tutmamaktadır; böylelikle, bu ölçümlemenin imkan verdiği talep yanıt potansiyelini veya yük etkisini değerlendirmek güçtür. Nisan 2003 tarihinde ortadan kaldırılıncaya dek, konut kullanıcıları için artan iki bloklu bir fiyatlandırma planı kullanımdaydı; genel olarak, böyle bir plan, müşteri mevcut kilowatt saatlik tahsisata (veya *bloğa*) kadar kullandıktan sonra, müşterilerden kilowatt saat başına daha fazla bedel istemek suretiyle (bu vakada yüzde 50'ye kadar), yüksek seviyelerde enerji tüketiminden vazgeçirmeyi amaçlamaktadır. Ancak, bu plan ayda 150 kWs'lik çok düşük bir ilk blok tahsisatına sahip olup, bu, hane halkları tüketiminin

---

[62] Tüketim = Tedarik edilen elektrik enerjisi - iletim ve dağıtım kayıpları. Takip eden veriler, IEA (2004) ve TEİAŞ istatistikleri kaynaklıdır.

[63] Sanayi dışındaki sektörler arasında konut hizmetleri, ticari ve kamusal hizmetler, tarım, ulaştırma, enerji ve diğerleri yer almaktadır (Bakınız: IEA, 2004).

[64] 4628 sayılı Kanun'un 2. Kısım 5. b) Maddesi.

[65] İlk başta, 4628 sayılı Kanun, serbesti eşiğini 9 GWs olarak tesis etmiş olup, bu, müteakiben EPDK tarafından Ocak 2004 tarihinde 7.8 GWs'ye düşürülmüştür. En yakın dönemde, EPDK bu eşiği Ocak 2005 tarihinde 7.7 GWs'ye düşürmüştür

[66] Kaynak: TEİAŞ.

çoğunu fiilen ikinci bloğa yerleştirmiştir. Şu an, ancak, başka bir talep yanıt planı mevcut değildir.

2.4 Türk Elektrik Sanayiinde Fiyatlandırma, Tarife ve Maliyet Yapısı

2.4.1 Şu Anki Fiyatlandırma Uygulamaları

Türk elektrik sanayiine ilişkin şu anki görünüm, maliyetin asgariye indirilmesine odaklanma eksikliğine; sanayinin tüm kesimlerine ilişkin mali sorunlara; çeşitli tüketici grupları arasında anlamlı ölçüde çapraz sübvansiyona ve elektrik hizmetinin teminiyle ilgisi olmayan maliyet unsurlarının dahil edilmesine işaret etmektedir. Bu son grup maliyetler (makroekonomik amaçla) dolaylı vergilendirme şekli olarak hizmet etmektedir ve sonuç olarak, bizzat sanayi bünyesinde caydırıcı unsurlar yaratan ve böylelikle ekonominin diğer bölümlerinde bozulmalarla sonuçlanan optimum altı fiyatlandırma planları oluşturmaktadır. Türkiye elektrik sanayiinin hem hukuki hem de işlevsel anlamda ayrıştırılmasının 2001 yılında gerçekleştirilmiş olmasına karşın, sanayi halen devlet mülkiyetinde kalan bir holding şeklinde organizedir. Ayrıca, müşteri faturalandırmasında her sanayi kesimi için - üretim, iletim ve dağıtım - maliyetlerin ayrılmasına imkan verebilen ölçüde hesapların uygun şekilde ayrıştırılması henüz tamamlanmamıştır. Böylelikle, tüm fiyatlandırma kesimleri halen bir araya konmakta olup, sadece toplam maliyeti göstermektedir.

2.4.1.1 Üretim

Devletin mülkiyetindeki üretim şirketi EÜAŞ'nin - 2004 yılında Türkiye'nin toplam elektrik çıktısının yaklaşık yüzde 45'ini üretmiştir - maliyet rakamları, termik santralleri için 8.84/kWs ABD cent'i ortalama gerçek maliyeti ve 4.74/kWs ABD cent'i ortalama tam kapasite maliyetini göstermektedir. EÜAŞ'nin 2004 yılı süresince genel ortalama maliyeti 3.06/kWs ABD cent'i idi (Bakınız: Tablo 7).

Tablo 7: EÜAŞ Ortalama Üretim Maliyeti, 2004

Yakıt Türü	Üretim Maliyeti (1)		Ticari Maliyet (2)	
	cent/kWs (gerçek*)	cent/kWs (kapasite**)	cent/kWs (gerçek*)	cent/kWs (kapasite**)
Yakıt Yağı	8.37	6.85	9.35	7.00
Doğal Gaz	6.14	4.99	7.23	5.36
Kömür	7.71	3.09	9.82	3.16
Termik	7.16	4.66	8.84	4.74
Hidro	0.42	0.44	0.68	0.68
Ortalama	2.39	3.01	3.06	3.06

Notlar: (1) Üretim maliyeti, işletme ve bakım giderleri dahil olmak üzere, üretimle ilgili maliyetleri yansıtmaktadır.
(2) Ticari maliyet, faturalandırılmış fiyatı yansıtmakta olup, tüm giderleri içermektedir (örneğin, idari maliyetler).
* Jeneratörlerin gerçekte faaliyette bulunduğu saat sayısına dayalıdır.
** Jeneratörler tam kapasiteyle faaliyette bulunduğu zaman.

Kaynak: EÜAŞ[67]

[67] *Veriler, faaliyetteki EÜAŞ santrallerinin maliyetlerini örneklerle göstermek amacıyla, EÜAŞ tarafından bu çalışmaya özgü olarak temin edilmiştir.*

Bununla birlikte, EÜAŞ maliyet rakamlarına ihtiyatla yaklaşılması gerektiğini kaydetmek gerekir çünkü:

1) Hidroelektrik güç santrallerinin sadece işletme maliyetleri bu hesaplamalarda yer almaktadır[68] ve

2) Mevcut herhangi bir yılda, *ortalama* maliyet rakamları toplam yıllık maliyet net üretime bölerek elde edildiği için, hesaplanan tüm gerçek maliyet rakamları, çeşitli santrallerin o yıl faaliyette olduğu saat sayısına göre değişiklik göstermektedir - o yüzden, bir santral daha az sayıda saat faaliyette bulundukça, sonuçta ortaya çıkan ortalama maliyet daha yüksek olmaktadır.

Mevcut maliyet verileri, o nedenle, en iyi koşulda, EÜAŞ termik santrallerinin elektrik üretiminin ortalama maliyetine *yaklaşmak* için kullanılabilir.

2004 yılında, BOO (Yap-İşlet-Sahiplen-YİS), BOT (Yap-İşlet-Devret-YDİ) ve TOOR (İşletme Haklarının Devri-İHD) sözleşmeleri, Türkiye'nin (çoğu gaz yakmalı güç üretiminden) toplam elektrik çıktısının yüzde 36'sını temin etmiştir. Aynı yıl, zorunlu kılınan enerji satın alımının ortalama fiyatı 5.97/kWs ABD cent'i idi.[69]

2.4.1.2 İletim

TEİAŞ yakın dönemde "yatırım maliyeti esaslı" bir iletim fiyatlandırma yöntemi benimsemiştir.[70] Bu yeni yaklaşımda, üç tip bedel tanımlanmıştır:[71] 1) hizmet temin etmek için gereken şebeke güçlendirmelerinin maliyetini geri almak için *bağlantı bedeli*, 2) işletme ve bakım maliyetleri kadar, mevcut iletim aktiflerinin batık maliyetlerini geri almak için *iletim sistem kullanım bedeli* ve 3) kayıp ve tıkanıklıkla ilgili maliyetleri geri almak için *iletim sistemi işletim bedeli*. İşletme bedeli, tüm iletim müşterileri için tek tiptir. Bununla birlikte, farklılaştırılmış iletim sistem kullanım bedelleri 22 coğrafi kuşak bazında hesaplanmaktadır. Bu kuşağa ilişkin fiyatlandırma planı, iletimde daha başka yatırımları en aza indirmek ve tıkanıklığı önlemek üzere, öncelikle, yeni jeneratörlerin ve yeni yüklerin mevkilerini etkilemek için uzun vadeli sinyaller göndermeyi amaçlamaktadır. Modelin temel ilkesi, iletim şebekesinin kullanımı için bedelleri belirlemede çeşitli bağlantı noktalarının farklı yatırım maliyeti gerekliliklerini dahil etmektir (hem yük hem de üretim için).[72]

---

[68] Hidroelektrik santrallerine ilişkin olarak Türkiye'deki güç sanayiinde şu uzun süreli uygulama takip edilmiştir: Devlet Su İşleri (DSİ) barajlar (ki çoğu sulama işlevlerine de sahiptir) yapmakta ve sonuçta ortaya çıkan hidroelektrik güç santrallerinin mülkiyeti ve işletilmesini, inşaat maliyetlerinin ve diğer maliyetlerin geri alınmasını için herhangi bir gelir gerekliliğinden yoksun yazılı bir protokolle EÜAŞ'ye (veya geçmişte, EÜAŞ'nin seleflerine, TEK'e ve TEAŞ'ye) devretmektedir. Böylelikle, EÜAŞ, bu santrallerin sadece işletme ve bakım maliyetlerini hesaplamakta ve bunları nihai, ortalama maliyet hesaplamalarına dahil etmektedir. Termik santraller, bununla birlikte, sermaye maliyetlerini izah etmesi ve alışılmış amortisman çizelgelerini hizmete koyması gereken, maliyet muhasebesine ilişkin daha iyi prosedürlere tabidir.

[69] Bu sözleşmeler konusunda daha fazlası için, bakınız: 3.5. Kısım.

[70] Bakınız: "İletim Sistemi Sistem Kullanım ve İşletim Tarifelerini Belirleme Yöntemi", TEİAŞ, 2005 ve "Bağlantı Tarifelerini Hesaplama Yöntemi", TEİAŞ, 2004 (www.teias.gov.tr). Bu model, ilk olarak İngiliz Ulusal Yüksek Gerilim İletim Şebekesi Şirketi tarafından geliştirilmiştir.

[71] Aşağıdaki tartışma, Bakirtzis vd.'den (2001) kaynağını almaktadır. Bu modelin bir uygulaması için ayrıca bu çalışmaya bakınız.

[72] İdeal olarak, bu modellemenin maliyet parametreleri, nodal maliyetler (düğüm maliyetleri) aracılığıyla daha detaylı bir tarzda hesaplanır. Nodların bir araya getirilmesi kuşakları oluşturur.

Tablo 8, TEİAŞ'nin en yakın dönemdeki, kuşağa ilişkin iletim sistem kullanım tarifelerini ve iletim sistem işletim tarifelerini sergilemektedir. 23. kuşağın ara bağlantılar için tanımlandığını kaydetmek gerekir (yani, ithalat ve ihracat için).

Tablo 8: TEİAŞ İletim Tarifeleri, 2005

	BÖLGESEL İLETİM TARİFELERİ			
	Üretim* (Sürüm)		Tüketim* (Geri Alım)	
Bölge	İletim sistem kullanım Tarifesi	İletim Sistem İşletim Tarifesi	İletim sistem kullanım Tarifesi	İletim Sistem İşletim Tarifesi
	YTL/MW–Yıl	YTL/MW–Yıl	YTL/MW–Yıl	YTL/MW–Yıl
1	16,664.70	253.69	5,885.75	253.69
2	10,574.67	253.69	13,465.22	253.69
3	7,440.87	253.69	15,340.48	253.69
4	1,605.33	253.69	20,079.36	253.69
5	11,538.90	253.69	8,827.40	253.69
6	19,603.06	253.69	1,865.29	253.69
7	76.44	253.69	26,730.69	253.69
8	1,899.69	253.69	17,726.62	253.69
9	5,300.70	253.69	15,402.55	253.69
10	76.44	253.69	18,555.31	253.69
11	5,026.67	253.69	12,642.94	253.69
12	6,958.01	253.69	19,538.03	253.69
13	10,751.91	253.69	14,263.47	253.69
14	76.44	253.69	39,070.65	253.69
15	76.44	253.69	27,613.38	253.69
16	10,699.88	253.69	14,461.70	253.69
17	9,551.52	253.69	13,677.77	253.69
18	76.44	253.69	27,009.85	253.69
19	76.44	253.69	17,094.53	253.69
20	76.44	253.69	23,225.82	253.69
21	6,549.67	253.69	16,271.24	253.69
22	6,731.07	253.69	10,705.48	253.69
23(**)	11,611.03	253.69	5,805.51	253.69

* Tarifeler arasında EPDK'ya parasal kaynak temini için yüzde 1 sürşarj yer almaktadır.

** Üretim kolonundaki tarifeler ithalat içindir.
Tüketim kolonundaki tarifeler ihracat içindir.

Kaynak: 470 sayılı EPDK kararı (1 Nisan 2005).

2.4.1.3 Dağıtım

Sanayinin dağıtım kesimi için, EPDK, 11 farklı müşteri grubuna yönelik "dağıtım sistem kullanım tarifelerini" onaylamaktadır; bu müşteri grupları, son kullanıcı tarifelerindekilere benzerdir (Bakınız: 2.4.1.4. Kısım). Dağıtım tarifesi yapısı, her müşteri grubu için değişmez bir bedel içermekte olup, kapasite ve volümetrik kullanım bedelleri arasında fark gözetmemektedir.[73] Tablo 9, Ocak 2005 tarihi itibarıyla yürürlükteki TEDAŞ dağıtım tarifelerini yansıtmaktadır.

[73] *Bu fark gözetimi, son kullanıcı tarifelerinde yapılmaktadır.*

Tablo 9: TEDAŞ Dağıtım Tarifeleri, 2005

Müşteri Kategorisi	Dağıtım sistem kullanım Tarifesi (TL/kWs)
Endüksiyon ve ark ocakları	13,630
Sanayi	14,820
İçme ve kullanma suyu	15,300
Arıtma tesisleri	14,820
Ticarethane, resmi daire, yazıhane, şantiye ve geçici aboneler	18,750
Tarımsal amaçlı soğuk hava depoları	15,300
Mesken	17,750
Hayır kurumları, dernekler, vakıflar, müzeler, resmi okullar, resmi yurtlar, resmi üniversite, resmi Yüksek Okullar, resmi kurslar, resmi sağlık kuruluşları, spor tesisleri, kültür balıkçılığı ve kümes hayvanları çiftliği	17,750
Şehit aileleri ve muharip / malul gaziler	15,100
Tarımsal sulama	15,300
İbadethane ve genel aydınlatma	15,300

Kaynak: 272 sayılı EPDK kararı (31 Aralık 2003).

2.4.1.4 Ücret Sınıflandırması, Son Kullanıcı Tarifeleri ve Vergiler

Türkiye'de son kullanıcı fiyatlandırmasına ilişkin ücret sınıflandırması, ilk başta, geniş bir ayrım yapmaktadır: mevcut herhangi bir müşterinin "kalkınmada öncelikli il"de (PDP) bulunup bulunmadığı.[74,75] PDP'lerde bulunan bazı müşteri sınıflarına yüzde 6-7'ye dek indirimler sağlanmaktadır. Ayrıca, kapasite ve kullanım bedelleri, *sadece*, güç sayaçları kullanan büyük sanayi müşterileri için ayrı olarak belirtilmektedir.[76] Son olarak, müşterilerin uygun ölçümlemeyi kullanması kaydıyla, ücret farklarının süreler ölçeğinde anlamlı boyutta değişkenlik gösterdiği, kullanım zamanına ilişkin fiyatlandırma planları hizmete konmaktadır.[77]

Şu an, "perakende satış tarifeleri", "dağıtım sistem kullanım tarifeleri" ve "iletim tarifeleri", son kullanıcı tarifelerini oluşturmak için ilk olarak belirlenmekte, sonra birbirine eklenmektedir. Bütün tarifeler yürürlüğe girmelerinden önce EPDK'nın onayına tabidir. Tablo 10, Türkiye'de (2005 yılı itibarıyla) yürürlükte olan en yakın dönemdeki ücret kategorilerini göstermektedir.

---

[74] TEDAŞ tarafından uygulanmakta olan, en yakın dönemdeki (2005) sınıflandırma uyarınca.

[75] Kalkınmada öncelikli iller, 2001 yılında 1,500 ABD dolarından az kişi başına düşen gelire sahip olan ve 2003 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından belirlenen şekliyle, negatif bir sosyoekonomik kalkınma endeks değerine sahip illerdir. Şu an, TEDAŞ tarife sınıflandırmasına temel olarak hizmet eden bu adlandırma kapsamına 50 il girmektedir. (Türkiye'de toplam 81 il olduğunu kaydetmek gerekir.)

[76] Tek terimli tarife kategorilerindeki daha yüksek volümetrik bedeller, kapasiteyle ilişkili maliyetlerin kullanım bedelleri aracılığıyla geri alındığına işaret etmektedir. Bununla birlikte, optimal ücret tasarımı ilkeleri, kapasiteyle ilişkili maliyetleri olduğu kadar, ölçümleme ve faturalandırma giderleri gibi, müşteriyle ilişkili diğer maliyetleri de geri almak üzere, güç sayaçları olmayan müşteriler için sabit bir "müşteri bedeli" getirilmesini gerektirmektedir.

[77] Süreler şu şekildedir: 17:00-22:00, Puant Tarife; 22:00-06:00, Gece Tarifesi ve 06:00-17:00, Gündüz Tarifesi.

Tablo 10: Türkiye'deki TEDAŞ Ücret Kategorileri ve Son Kullanıcı Tarifeleri, 2005

Ücret Sınıfı		Aktif Enerji (TL/kWs)	Kullanım zamanına ilişkin Tarifeler (TL/kWs)			Kapasite Bedeli	Fazla	Reaktif Enerji
			17/22	22/06	06/17	(TL/kW)	(TL/kW)	(TL/kVARs)
A) ÇİFT TERİMLİ TARİFE								
Sanayi	PDP*	96,140	147,260	56,380	91,340	5,843,450	8,765,175	48,070
	Diğer	102,650	163,310	56,380	97,520	6,250,050	9,375,075	51,325
Endüksiyon ve ark ocakları		94,290	142,650	56,380	89,590	4,507,750	6,761,625	47,145
İçme ve	PDP	101,200	155,000	59,350	96,150	4,806,000	7,209,000	50,600
kullanma suyu	Diğer	108,050	171,900	59,350	102,650	5,381,000	8,071,500	54,025
Arıtma tesisleri	PDP	96,140	147,260	56,380	91,340	5,843,450	8,765,175	48,070
	Diğer	102,650	163,310	56,380	97,520	6,250,050	9,375,075	51,325
B) TEK TERİMLİ TARİFE								
Sanayi	PDP	112,240	184,040	58,240	106,640			56,120
	Diğer	119,800	202,740	58,240	113,810			59,900
İçme ve	PDP	115,250	186,550	61,300	109,500			57,625
kullanma suyu	Diğer	123,300	206,450	61,300	117,150			61,650
Arıtma tesisleri	PDP	112,240	184,040	58,240	106,640			56,120
	Diğer	119,800	202,740	58,240	113,810			59,900
Ticarethane, resmi daire, yazıhane, şantiye ve geçici aboneler		151,950	277,250	61,300	144,350			75,975
Tarımsal amaçlı soğuk hava depoları		123,300	206,450	61,300	117,150			61,650
Mesken	PDP	119,500	181,550	61,300	107,550			---
	Diğer	127,800	201,350	61,300	115,000			---
Hayır kurumları, dernekler, vakıflar, müzeler, resmi okullar, resmi yurtlar, resmi kurslar, spor tesisleri, resmi üniversite, resmi Yüksek Okullar, resmi sağlık kuruluşları								
Kültür balıkçılığı ve kümes hayvanları çiftliği		119,500	181,550	61,300	107,550			59,750
Şehit aileleri ve muharip/malul gaziler		81,800	120,800	61,300	69,000			---
Tarımsal sulama		115,250	186,550	61,300	109,500			57,625
İbadethane ve	PDP	115,250	---	---	---			---
genel aydınlatma	Diğer	123,300						---

Not: Burada gösterilen ücret kategorileri ve son kullanıcı tarifeleri, Ocak 2005 tarihi itibarıyla TEDAŞ ve TEDAŞ'a bağlı dağıtım otoriteleri için geçerlidir.

Kaynak: TEDAŞ

* *Kalkınmada öncelikli il.*

Tablo 10'da gösterilen son kullanıcı tarifeleri arasında şunlar yer almaktadır:

- Son kullanıcılara tarh edilen yüzde 2'lik bir sürşarj; bu sürşarj Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nu (TRT) sübvanse etmektedir.[78]
- EPDK'ya parasal kaynak temini için yüzde 1'lik bir sürşarj.

Bununla birlikte, son kullanıcı tarifeleri arasında şunlar yer *almamaktadır*:

- Geçerli bir belediyenin sınırları dahilinde bulunan müşteriler için, aşağıdakilere eşit olan bir belediye tüketim vergisi:
  - Sanayi müşterileri için yüzde 1 ve
  - Diğer tüm müşteriler için yüzde 5.
- Diğer tüm bedeller üzerinde yüzde 18'lik bir katma değer vergisi (KDV).

Tablo 11, elektrik üzerindeki KDV oranlarının tarihsel gelişimini göstermektedir.

Tablo 11: Elektrik Üzerindeki Katma Değer Vergilerinin Gelişimi

Katma Değer Vergisi (KDV)		
Hangi tarihten	**Hangi tarihe**	**%**
01.01.85	30.11.86	10
01.12.86	31.12.87	12
01.01.88	14.10.90	10
15.10.90	30.11.90	11
01.12.90	30.10.93	12
01.11.93	31.01.00	15
01.02.00	31.01.01	17
01.02.01	şimdi	18

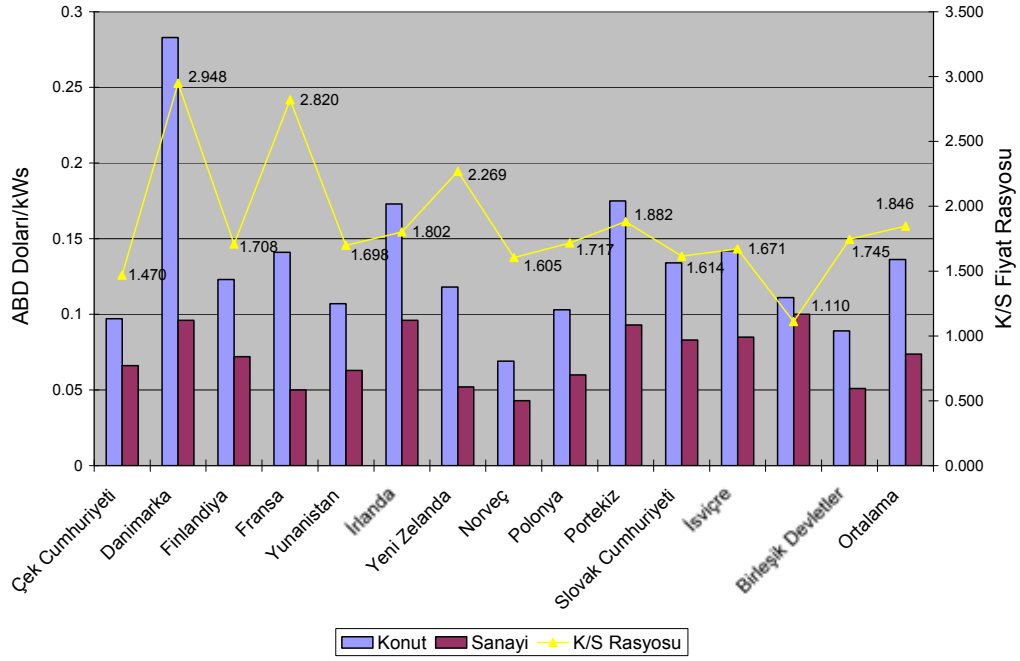
Kaynak: IEA, Enerji Fiyatları ve Vergiler, 2005'in İlk Çeyreği.

2.4.2 Uluslararası Karşılaştırma

Konuta ilişkin son kullanıcı elektrik fiyatlarının uluslararası karşılaştırması, 2004 yılında Türkiye'nin yerinin, seçilmiş OECD ülkelerinin ortalamasının çok az altında olduğunu göstermektedir. Sanayi fiyatlarının karşılaştırması, diğer taraftan, Türkiye'nin aynı grup ülkelerde nispeten yüksek fiyatlara sahip olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte, Türkiye en düşük konut/sanayi fiyatı rasyosuna (1.11'e karşı ortalama 1.84) da sahip olup, bu, konut müşterisi kategorilerini sanayi müşterisi kategorilerine göre kayıran, nispeten yüksel bir çapraz sübvansiyon oranı politikasının varlığını göstermektedir. (Bakınız: Şekil 20.)

[78] *Bu, elektrik hizmetinin teminiyle ilişkisiz maliyet unsurlarını elektrik faturalarına dahil etmenin açık bir örneğidir. 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu'nun 13. Maddesi, tarifelerde, (EPDK'ya parasal kaynak temini için iletim sürşarjı istisnasıyla) bir hizmet sağlayıcının piyasa faaliyetleriyle doğrudan ilişkili olmayan herhangi bir maliyet kalemine izin vermezken, son kullanıcı elektrik tarifeleri aracılığıyla TRT için parasal kaynak temini sürmektedir. Sürşarj, ilk başta yüzde 3,5 idi, ancak müteakiben Mart 2003 tarihinde yüzde 2'ye indirilmiştir. Geçmişte, bu sürşarjların, TEDAŞ'nin brüt satış gelirlerinin yüzde 8'ine eşit olan Hazine sürşarjı dahil olmak üzere, çok daha kapsamlı olduğunu kaydetmek gerekir (bakınız: Kulalı, 1997).*

Şekil 20: Türkiye'de ve Seçilmiş OECD Ülkelerinde Elektrikte Son Kullanıcı Fiyatları, 2004

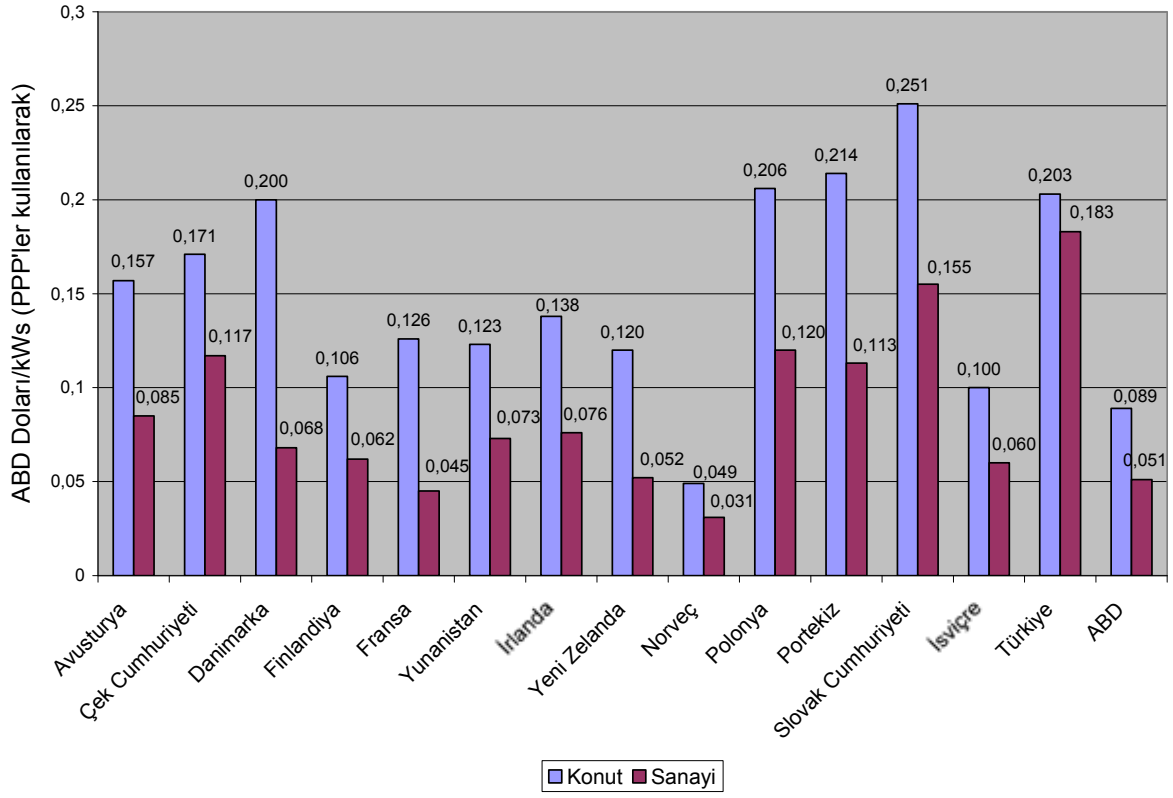


Kaynak: IEA, Enerji Fiyatları ve Vergiler, 2005'in İlk Çeyreği.
Not: Yukarıdaki şekil, IEA (2005a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Salt maliyet bazında, konut sınıfındaki müşterilere hizmet vermenin daha yüksek maliyetleri beraberinde getirmesi karşısında, konuta ilişkin fiyatların ticaret ve sanayiye ilişkin fiyatlardan daha yüksek olması beklenmektedir. Bu maliyetler arasında konut müşterilerine, mutlaka büyük müşterilere göre daha düşük gerilim seviyelerinde hizmet verilmesiyle ilgili maliyetler; konut müşterilerinin düşük yük faktörü ve tahmin edilebilir olmayan yük profilleri; ölçümleme ve faturalandırma maliyetleri yer almaktadır.

Son kullanıcı fiyatlarının satın alım gücü paritesi (PPP) verilerine göre karşılaştırılması, Şekil 21'de gösterildiği üzere, Türkiye'nin, seçilmiş OECD ülkeleri arasında en yüksek sanayi fiyatlarına sahip olduğunu göstermektedir.

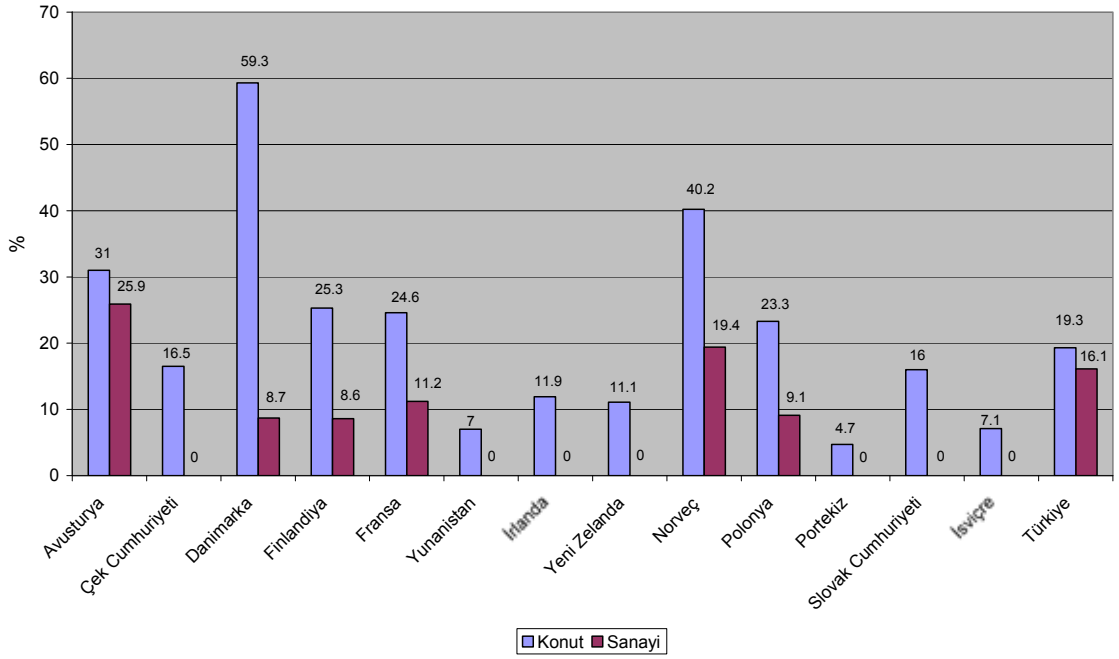
Şekil 21: Türkiye'de ve Seçilmiş OECD Ülkelerinde Elektrikte Son Kullanıcı Fiyatları (PPP'ler kullanılarak), 2004



Fiyatlar, ABD verileri için vergiyi hariç tutmaktadır.
Kaynak: IEA, Enerji Fiyatları ve Vergiler, 2005'in İlk Çeyreği.
Not: Yukarıdaki şekil, IEA (2005a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

Türk tüketiciler için elektrik üzerindeki vergiler, pek çok OECD ülkesine kıyasla nispeten yüksektir. Sanayi kullanımı üzerindeki vergilerin seviyesi daha da çarpıcı olup, girdi maliyetleri - ve böylece, genel anlamda sanayi sektörünün rekabet edebilirliği - üzerinde doğrudan bir etkiye sahiptir. Şekil 22, seçilmiş OECD ülkeleri için vergi oranlarını göstermektedir.

Şekil 22: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Elektrik Üzerindeki Vergiler, 2004



Kaynak: IEA, Enerji Fiyatları ve Vergiler, 2005'in İlk Çeyreği.
Not: Yukarıdaki şekil, IEA (2005a) tarafından verilen verilerden elde edilmiştir.

3 TÜRK ELEKTRİK SANAYİİNDE REKABET İÇİN ÇÖZÜLMEYİ BEKLEYEN SEÇİLMİŞ HUSUSLAR

3.1 Düzenleyici Çerçeve: Maliyet Hesaplama Hususları, Fiyatlandırma ve Tarife Saptama

3.1.1 Fiyatlandırma Konusunda Not

Elektrik, ekonominin geriye kalan faaliyetlerinde anahtar niteliğinde bir girdi olduğu için, elektrik sanayiinde uygun bir fiyatlandırma politikası, sadece bizzat sanayi için değil, bir bütün olarak ekonomi için de en büyük öneme sahiptir. Bozulmuş bir elektrik fiyatlandırmasının yarattığı iktisadi bozulmaların, kaynakların genel anlamda tahsisi için anlamlı boyutta yansıyan etkileri olacaktır. Etkili bir düzenleyici çerçevede, maliyet esaslı fiyatlandırma, her tüketici grubunun taşıdığı maliyet sorumluluğunu belirlemede ana araçtır. Maliyet esaslı fiyatlandırma planlarının benimsenmesi, tüketici grupları arasında çapraz sübvansiyonların ortadan kaldırılmasını gerektirmekte olup, buna karşın - düşük gelirli konut müşterileri için indirimler gibi - küçük istisnalar mümkündür. Son kullanıcı ücretleri (dikey olarak bütünleşik bir faydalı hizmet kuruluşu olması halinde) veya tekel hizmetleri ücretleri (ayrıştırılmış bir faydalı hizmet kuruluşu yapısında) ya yatırımcılara, yatırım yapılan sermayeden adil bir getiri oranı kazanma imkanı vererek ya da enflasyon oranıyla aynı çizgide olan tavan fiyatlar aracılığıyla ücretleri periyodik olarak ayarlayarak saptanabilir. Yine de, bu fiyatlandırma yöntemlerine ilişkin temel, hizmetin *gerçek* maliyeti olmalıdır. En önemlisi, devletin mülkiyetindeki bir sanayide elektrik fiyatlandırması, elektrik hizmetlerinin teminiyle ilişkisiz maliyet kalemlerinin fiyatlandırma planlarına böylelikle dahil edildiği *dolaylı vergilendirme* için bir politika aracı olarak kullanılmamalıdır.

Pek çok ülkede devletin mülkiyetindeki elektrik sanayileri döneminde, elektrik fiyatlandırması, ilk başta bir ölçüde, ya çeşitli kamu mallarının teminine ya da bütçe gelirinin artırılmasına imkan veren bir kamu finansman aracı olarak görülmekteydi. Bununla birlikte, rekabetçi ortamlardaki fiyatlandırmanın sadece üretimle ilgili maliyetleri (muhtemelen çevresel dışsallıklar dahil olmak üzere) yansıtması gerektiği için, rekabet lehindeki düzenleyici çerçevelerle bağlantılı olarak, rekabetçi elektrik piyasaları bu uygulamalara izin veremez. Yalnızca bu yolla fiyatlar, mevcut arz ve gelecekteki yatırımlar için bir piyasa sinyali görevi görebilecek olup, bu da sistemi dengede tutacaktır.

3.1.2 Üretim Fiyatlandırmasına Karşı Tekel Hizmetleri Fiyatlandırması

Ayrıştırılmış bir elektrik piyasasında, düzenleyici çerçevenin ana odak noktası, tekel hizmetlerinin - yani, elektriğin iletimi ve dağıtımının fiyatlandırılmasıdır, çünkü hizmetin üretim (enerji) bileşeni, rekabet aracılığıyla piyasa esaslı fiyatlandırmaya tabidir. Çoğu bakımdan, üretim fiyatlandırmasını yeni düzenleyici çerçevenin dışında bırakmak, rekabetçi herhangi bir yeniden yapılandırmanın çok önemli bir temel taşıdır. Bu yeni ortamda, üretimde başarılacak potansiyel etkinlik kazançlarının, mülkiyet yapısından çok piyasa tasarımıyla bağı mevcuttur.[79]

Birleşik Devletler'de deregülasyon (ve ayrıştırma) öncesinde on yıllardır, özel mülkiyet altındaki üretim tarafından üretilen güç fiyatlandırması, *getiri oranı (ROR) düzenlemesi* ve *yakıt maliyeti ayarlaması* mekanizmaları aracılığıyla düzenleyici bir gözetim ve yönlendirmeye tabi idi. Böylelikle, dikey olarak bütünleşik bir faydalı hizmet kuruluşu, sadece yatırım yaptığı sermayesi üzerinde, idari olarak belirlenen bir getiri oranı kazanmıştır; üretilen enerji, faydalı hizmet şirketi açısından *yansıyan maliyet* olarak görev görecek yakıt maliyeti için ayarlama mekanizmasına dayanarak fiyatlandırılacaktır. Bu tür düzenleyici tasarım, faydalı hizmet kuruluşlarının elde ettiği tasarrufun çoğunun tüketicilerin elektrik ücretlerine yedirilmesi nedeniyle, maliyet tasarrufu için az teşvik sağlamıştır.[80]

İktisat teorisinin telkin ettiğine göre, rekabetçi bir spot üretim toptan satış piyasasında sisteme ilişkin marjinal maliyet (MC) fiyatlandırmasını başarmanın bir yolu, merkezileştirilmiş elektrik borsaları için fiyat teklifine dayalı *açık artırmalar* aracılığıyla gerçekleşmektedir.[81] Gerçekte, tek bir piyasa arz-talep dengesi fiyatına sahip piyasalarda, fiyat teklifi sahipleri, kısa dönem MC'lerini sunma teşvikine sahiptir. (Toptan satış piyasalarının işleyişine ilişkin daha fazla tartışma için bakınız: 3.2.1. Kısım.) Her halde, büyük sanayi tüketicileri/ticari tüketiciler için güç fiyatları, konuttaki ve küçük ticari müşterilerinkilerle kıyaslandığında daha düşük olma eğilimindedir, çünkü büyük müşteriler

---

[79] Devletin veya belediyenin mülkiyetindeki elektrik sanayileri konusunda İngiliz ve İskandinav deneyimlerine ilişkin olarak, bakınız: Newbery (1999).

[80] Devletin mülkiyetindeki elektrik sanayiinin hakim durumda olduğu ülkelere kıyasla, ABD elektrik gücü sanayii üretim etkinliğinde üst sırada yer alsa dahi, getiri oranı, en başta gelen düzenleyici fiyatlandırma yöntemi olarak görülmemektedir. Birleşik Devletler'de ROR düzenlemesinin çoğu kritiği ve deregülasyon taraftarları, bu fiyatlandırma yöntemi içerisinde maliyet tasarrufu teşviklerinin eksikliğine işaret etmişti. 1960'ların başında H. Averch ve L. Johnson'ın iyi bilinen bir çalışması, yatırım yapılan sabit sermaye miktarına dayalı, teminat altına alınan bir getiri oranının, kapasitenin gereğinden fazla inşasıyla neticelendiği sonucuna varmıştır; bu, ROR düzenlemesinin "A-J etkisi" olarak bilinmektedir. Gerçekte, A-J modeli, analitik olarak, ROR düzenlemesinin optimum altı bir sermaye/emek oranıyla sonuçlanıp, savurgan firma davranışını ima edebileceğini göstermektedir. Daha fazla tartışma için bakınız: 3.1.3. Kısım.

[81] Stoft (2002), ikitaraflı piyasalar tam rekabetçi olduğu sürece, iki taraflı ticaret sonucu ortaya çıkan piyasa fiyatlarının merkezileştirilmiş ticaretten gelenlerle aynı olacağı argümanını ileri sürmektedir. (Bakınız: Stoft, 3.1. ve 5.4. Bölümler.)

tahmin edilebilir yük profilleri ve yüksek yük faktörleri dahil olmak üzere, maliyet avantajlarına sahiptir.

Diğer taraftan, tekel hizmetlerinde, MC fiyatlandırması her ne kadar uygulamada güç olsa da, teorik olarak mümkündür.[82] Tarife oluşturma bakımından, düzenleme organları, çoğu kez, etkinlik, sadelik, ücret devamlılığı, adalet ve kazanç istikrarı gibi, ücret oluşturma ilkelerini göz önüne alma konumunda iken, aynı zamanda, gelir gereksinimlerini karşılamayı ve MC fiyatlandırması ilkelerini izlemeyi de göz önüne almalıdır. Bu amaç birleşimi sıklıkla ödünleşmeler sunmakta olup, MC fiyatlandırması ilkesinin diğer hedefler karşısında feda edilmesiyle sonuçlanmaktadır.

Rekabetçi bir yeniden yapılandırma ortamı sonrasında, tekel hizmetlerinin fiyatlandırılması, halen düzenleme kapsamına girecektir. Tarifeler tesis ederken, son kullanıcılar için bir fiyatlandırma yapısı belirleyen etkili bir düzenleyici çerçevenin, her tüketici sınıfının maliyet sorumluluğu uyarınca, maruz kalınan toplam maliyeti uygun şekilde tahsis ederek, hizmetin bütün maliyetlerini yansıtması gerekmektedir. Örneğin, konuttaki ve küçük ticari müşteriler için tarifelerin, onlara hizmet vermek için gereken tipik olarak daha yüksek şebeke maliyetlerini yansıtması gerekir; bu maliyetler arasında elektriğin daha düşük gerilim seviyesinde temini; ölçümleme ve faturalandırma giderleri ve müşteri hizmeti giderleri/idari giderler yer almaktadır.[83]

İyi hazırlanmış bir "hizmet maliyeti çalışması" üzerine kurulan bir *ücret tasarımı*, düzenleme organlarının yeni düzenleyici ortamda karşı karşıya kaldıkları en hayati hususdur. Anahtar nitelikteki maliyet parametrelerini belirlemek ve ücret oluşturma için bir temel sağlamak üzere hizmet maliyeti hesaplamasına girilmesi, bununla birlikte, önemli bir uzmanlık gerektirmektedir. Yeni serbestleştirilmiş piyasalar ve bunların düzenleyicileri arasında yaygın olan bir yanlış kavrayış, tavan fiyatlar gibi (örneğin, RPI-X yöntemiyle saptanan şekilde) teşvik düzenlemelerinin, hantal hizmet maliyeti çalışmalarından kaçınmanın kolay yolları olduğudur. Bunun aksine, tavan fiyatların uygun bir şekilde hayata geçirilmesi, baştaki döneme ilişkin ilk ücretlerin dikkatle tasarlanmış hizmet maliyeti hesaplamasına dayalı olmasını gerektirmektedir; aksi takdirde, tavan fiyatın başlangıç noktası doğru olmayabilir.

Ücret tasarımının öncelikli hedefi, gelir gereksinimlerini karşılamak ve etkin fiyatlandırma planları yaratmaktır. Bununla birlikte, ücretler, düşük gelirli konut müşterilerinin *gücünün yetebilmesi* gibi, toplumsal hedeflere değinmek üzere de tasarlanabilir. Bu tür istisnai hallerde, politika hedefleri izin verdiği takdirde, düşük gelirli konut müşterileri, diğer ücret ödeyenler tarafından finanse edilen (yani, çapraz olarak sübvanse edilen) şekilde, hizmetleri indirimli alabilir. Ancak, politikanın hayata geçirilmesi gerçekleşmeden önce, bir işbirliği süreci aracılığıyla tüketici grupları arasında görüş birliği elde edilmelidir.[84]

---

[82] Uzun dönem MC'ye dayalı tekel hizmetlerinin fiyatlandırılması, iktisat teorisinin işaret ettiği üzere, talepteki büyümeyi karşılamak için, sanayide gelecekteki yatırımları finanse etmekte yeterli olacaktır. Bakınız: Bonbright vd. (1988). Ayrıca bakınız: Bu ilkenin kısa vadede farklılık gösterdiği rekabetçi spot toptan satış piyasalarında üretimin fiyatlandırılması konusunda 3.2.1. Kısım'daki tartışma.

[83] Diğer yandan, bu müşteri sınıfları için şebeke kapasitesiyle ilişkili maliyetler, daha büyük müşteriler için olanlardan düşük olacaktır.

[84] Bu halde birinci en iyi politikanın, bu tür tüketici gruplarına doğrudan sübvansiyonlar temin etmek olduğunu kaydetmek gerekir. Bununla birlikte, doğrudan sübvansiyonların hayata geçirilmesi, idari olduğu kadar, siyasi güçlüklere de yol açabilecektir.

Ücret tasarımı, ya daha fazla enerji kullanımını ya da enerji korunumunu teşvik ederek refah kazançlarını iyileştirmek için de yapılandırılabilir. (Erişim/müşteri bedelleri için) sabit bileşenler ve (kullanım bedelleri için) *azalan* ya da *artan bloklar* içeren çok bölümlü tarife tasarımları, elektrik gücü sanayiinde kullanılan teşvik fiyatlandırması planlarının örnekleridir. (Azalan bloklar olması halinde, tüketicilerin tüketimi arttıkça, kendilerinden marjda daha düşük bedeller istenmektedir; artan blok ücret tasarımı için bunun aksi doğrudur.) Çok bölümlü fiyatlandırma planlarında, kullanım bedellerine ilişkin MC fiyatlandırması, optimum seviyede belirlenen sabit bileşen bedellerinin yardımıyla hayata geçirilir hale gelebilecektir.

Tipik bir güç sistemi, 1'den az yük faktörüne sahip olup, yük eğrisinde puanta ulaşan dönemleri yansıtır. Yük faktörü düştükçe, sadece puant kullanım zamanları boyunca sistemin kapasite ihtiyacı artar. Puant üretim kapasitesinin ve ürettiği enerjinin yüksek maliyeti, nihayetinde bir sistemin genel maliyet rakamlarına yansıyacaktır.[85] *Kullanım zamanına (TOU) ilişkin fiyatlandırma*, puant zamandaki kapasite kısıtlarını göz önüne alarak talep zamanlarını kaydırmayı amaçlayan, başka bir teşvik fiyatlandırması planıdır. Gücün zamana göre değişkenlik gösteren maliyetlerini yansıtmak amacıyla enerji fiyatlarının TOU esasında saptanması, standart (veya değişmez) fiyatlandırmanın yarattığı bozulmayı düzeltmekle kalmayıp, ek puant kapasite kurma ihtiyacını da azaltmaktadır. Sonrasında, rekabetçi çerçevelerde elektrik üretimi fiyatlandırmasının (düzenleyici kurumlarca asgari gözetim ve yönlendirme gerekerek[86]) büyük ölçüde piyasaya bırakılacak olmasına karşın, teşvik fiyatlandırması planları düzenleme organlarının yardımıyla gerçekleştirilebilecektir. Puant kullanım zamanlarında, sadece üretim için değil, şebeke hizmetleri için de ekstra kapasiteye ihtiyaç duyulmaktadır. Benzer şekilde, şebeke hizmetleri için TOU tarifeleri tesis etmek, iletim ve dağıtım için kapasiteye ekstra yatırımdan kaçınılmasına yardımcı olmaktadır.

3.1.3 Dağıtım Fiyatlandırması: Getiri Oranına Karşı Performansa Dayalı Ücret Oluşturma

Tipik bir son kullanıcı faturasının yarısına kadar olan kısmı dağıtım bedellerini yansıtabileceğinden, dağıtım hizmetlerinin fiyatlandırılması önemlidir. Fiyatlandırma yapısı, o nedenle, maliyetleri, konutlardaki düşük gelirli müşteriler için sübvansiyonlara yapılan olanaklı bir istisna ile, kendi maliyet sorumluluklarına bağlı olarak, ilgili kullanıcı sınıflarına uygun şekilde tahsis etmelidir.

Dağıtım fiyatlandırmasında, *taban ücretlerin* belirlendiği başlıca iki ücret saptama mekanizması mevcuttur: getiri oranı (ROR) düzenlemesi ve performansa dayalı düzenleme (PBR). Bazen iki yöntemin birleşimi kullanılır. Bu yöntemler tarife oluşturma için temel görevi görmekte olup, bunlar üzerine, çok bölümlü ve TOU fiyatlandırma planlarının bazı değişik biçimleri inşa edilmektedir.[87]

Birleşik Devletler'deki düzenleme organları, elektrik, doğal gaz, su ve telekomünikasyon dahil olmak üzere, çok çeşitli faydalı hizmetler için ücretler saptamak üzere ROR düzenlemesinden kapsamlı şekilde yararlanmıştır. (*Maliyet esaslı düzenleme* olarak da bilinen) bu yöntem çerçevesinde, düzenlenen firmaya, maruz kaldığı bütün "makul" maliyetleri geri alma artı yatırımı yapılan sermaye üzerinde "adil" bir getiri oranı kazanmak

---

[85] *Ortalamada, puant gücün birim maliyeti, taban yük veya orta yük gücü maliyetinin iki ya da üç katı olacaktır.*

[86] *Bununla birlikte, elektrik üretimi için azami fiyatlar saptayan "sert/yumuşak tavan fiyatlar", arz sıkıntıları gibi anormal piyasa koşulları veya mücbir sebep (force majeur) süresince, düzenleme organları tarafından uygulanabilir.*

[87] *Dağıtım fiyatlandırması konusunda aşağıdaki tartışma, kaynağını Aybar, Güney ve Süel'den (2001) almaktadır; optimum düzenleyici fiyatlandırmanın daha teorik bir analizi için bakınız: 5.2. Kısım.*

için makul bir fırsat imkanı tanınmaktadır. Yerleşik alışıldık kalıplar kadar, kapsamlı ve detaylı muhasebe kurallarının, giderlere makul şekilde maruz kalınıp kalınmamış olduğuna dair rehberlik sunmasına karşın, hangi maliyetlerin gerçekte geri alınacağına ilişkin nihai belirlemeyi yapmak düzenleme organının işlevidir. Getiri oranının adaletine de, sanayi çapındaki parametreler göz önüne alınarak ve mevcut herhangi bir faydalı hizmet kuruluşu için gerekli ayarlamalar yapılarak, düzenleme organının takdirinde karar verilmektedir. Sonuç olarak, ROR yöntemi çerçevesinde fiyatlandırma, yüksek derecede bir idari süreci ve takdire dayalı bir karar alma eylemini gerekli kılmaktadır. Bizzat yöntem kısaca aşağıdaki şekilde tarif edilebilir:[88]

Düzenlenen firmanın yeni bir tarife bütünü veya mevcut tarifelerine değişiklik amaçladığı her zaman, kamusal faydalı hizmet kuruluşlarını düzenleme organlarına bir *ücret vakası* başvurusunda bulunur. Tipik olarak, firma, firmanın *gelir gereksinimini* (RR) - yani, hizmetini temin etmenin genel maliyeti artı yatırım yapılan sermayenin üzerinde getiri - karşılaması amacıyla yeni ücretlerin gerekli olduğunu iddia eder.[89] Bir firmanın RR'si şu şekilde ifade edilebilir:

$RR = \Sigma P Q = OC + Kf;$
burada,
P= Fiyat;
Q= Miktar;
OC= Sermaye dışı girdiler için izin verilebilir işletme maliyetleri;
K= Yatırım yapılan sermaye ve
f= İzin verilebilir (adil) getiri oranı

Yöntem, sermayeye taban girdi olarak yaklaşmaktadır; firmanın ROR'si yatırım yapılan sermaye bazında hesaplanmakta olup, *f*, izin verilebilir olan azami orandır. Bir başka deyişle,

$\frac{\Sigma P Q - OC}{K}$ = kazanılan getiri oranı (e) - yani, taban birim başına net gelirler

ve $e \leq f$

Bu yöntem, firmalara, kullandıkları sermaye miktarını artırmak suretiyle karlarını artırma teşvikleri sağladığı, bunun karşılığında da gereksiz yere yüksek sermaye yoğunluğuna ve daha yüksek maliyetlere yol açtığına dair Averch-Johnson'ın vardığı sonuçlar esasında eleştiri almıştır.[90] Teorik araştırma bu yönü işaret ederken, ampirik bulgular karmadır. Bununla birlikte, ROR yönteminin, düzenlenen firmaları maliyetleri kontrol etme yönünde özendirecek bir *teşvik* mekanizmasından yoksun olduğu gayet açıktır. Gerçekte, mevcut bir

---

[88] Bu tarif, ROR yöntemine ilişkin olarak çok dikkat çekmiş olan, Averch-Johnson (1962) tarafından öne sürülen modelleme çerçevesini takip etmektedir.

[89] Düzenlenen firmanın, işletme ve bakım maliyetleri dahil olmak üzere, tüm makul giderleri geri almasına imkan verilmektedir; bununla birlikte, firma, sadece yatırılan sermaye ve örneğin fiziki santraller inşa etmede yararlanılan emek gibi, aktifleştirilen giderler üzerinde getiri kazanabilir.

[90] Bu sonuca şu şekilde varılabilir: Sadece bir sermaye dışı girdi varsayarak, $[RR(L,K) - wL]/K = f$ olan RR kısıtına tabi şekilde, Mak. $\pi = RR(L,K) - wL - rK$ olan karların maksimizasyonu, $MP_K/MP_L < r/w$ ile sonuçlanmakta olup, burada, L = sermaye dışı girdi, r = sermaye maliyeti, w = sermaye dışı girdi maliyeti ve MP = marjinal ürün. Varılan bu sonuç çerçevesinde, düzenlenen firma, sermaye maliyeti gerçekte olduğundan ucuzmuş gibi hareket etmekte, bu da, mevcut bir çıktı seviyesi için gereğinden yüksek (optimum altı) bir K/L oranıyla sonuçlanmaktadır ki bu, ROR düzenlemesinde "A-J sapması" olarak da bilinmektedir.

firmanın başardığı herhangi bir maliyet tasarrufu, ROR ücret oluşturma mekanizmasının tam da kendi yapısıyla tüketicilere aktarılacaktır.

ROR düzenlemesinin başka bir eksikliği, uzun süren ücret vakalarının neden olduğu, amaçlanmamış zaman aralığıdır. Yeni ücretler yürürlüğe girene kadar, hızla değişen maliyet koşulları, ücret değişikliği arayışında olan firmanın yeni bir maliyet parametreleri bütününe göre ayarlama yapmasını gerekli kılabilecektir. Bu, karşılığında, firmayı daha sıklıkla ücret vakaları başvurusunda bulunmaya sevk etmekte, bu, maliyetli düzenleyici işlemleri (ancak, ücretler aracılığıyla genellikle geri alınabilirler) beraberinde getirmekte ve bu da hizmetin maliyetini etkilemektedir.

Son on yıl boyunca, düzenleme organları, idari bazda daha az belirlenen fiyatlandırma mekanizmaları içeren yöntemleri giderek daha fazla hizmete koymuştur. Yeni rekabetçi ortamda, performansa (veya teşvike) dayalı yöntemler daha fazla kabul görmeye başlamıştır. Bu yöntemler, özünde var olan teşvik mekanizmaları ve yarı otomatik fiyatlandırma ayarlamaları içermektedir. Bu yeni çerçevede, düzenlenen firmalar üretim etkinliğini iyileştirme teşvikine sahiptir, çünkü başarılan herhangi bir etkinlik kazancı (yani, maliyet tasarrufu) firmalara tahakkuk etmektedir.

Performansa dayalı yaygın bir düzenleyici tasarım *tavan fiyattır* (PC). Bu tasarım çerçevesinde, tekel hizmetleri için fiyat artırımları, bir süre *(gözden geçirme dönemi)*[91] için önceden belirlenen bir seviyede tavanda tutulup, bu süre boyunca firmalara herhangi bir etkinlik kazancını elde tutma imkanı verilmektedir. Tavan fiyatlar, yeni özelleştirilen kamusal faydalı hizmet şirketlerine yönelik etkinliği özendirmek için ilk olarak Birleşik Krallık'ta kullanılmıştır.

Bir PC saptamanın temel formülü şudur:

PC = RPI – X;

burada, RPI, perakende satış fiyatındaki değişiklik, X ise firmanın verimlilik seviyesindeki (ya da *etkinliğindeki*) *beklenen* yıllık artıştır. "X" önceden tesis edilir ve gözden geçirme dönemi süresince sabit tutulur.

Bu mekanizma çerçevesinde, firmaların, tavan seviyesinde veya altında fiyat istemelerine ve gözden geçirme dönemi için, etkinlikle ilgili herhangi bir iyileştirme aracılığıyla başarılan ek mali tasarrufu elde tutmalarına imkan verilmektedir. Örneğin, X ilk başta yüzde 2 olarak saptanırsa ve RPI yüzde 5 ise, bu, hizmetteki fiyat artışının, gözden geçirme dönemi boyunca yılda yüzde 3 tavanında tutulacağının bir işaretidir. Bununla birlikte, bir firmanın gerçek verimliliği daha yüksek bir oranda arttığında (diyelim ki ilk başta öngörülen yüzde 2 yerine yüzde 3), firma fiilen fiyatta yüzde 3'lük yerine yüzde 4'lük bir artış almakta ve karlarda ek yüzde 1 sağlamaktadır. Böylece, firmalar, ücrete ilişkin bir sonraki gözden geçirilmelerine kadar fazlaları tahakkuk ettirmeyi sürdürebilsinler diye, etkinliğe ilişkin iyileştirici unsurlar benimseme teşvikine sahiptir.[92]

---

[91] *Genel olarak, gözden geçirme dönemleri birkaç yıla yayılmaktadır.*

[92] *Daha spesifik olarak, rafine bir PC formülü aşağıdaki şekilde tarif edilebilir:*

$P_{(t)} \leq P_{(t-1)} * (1 + RPI_{(t)} - X \pm Z_{(t)})$;

burada,

$P_{(t)}$ *t yılında şirketin ağırlıklı ortalama (tavan) fiyatıdır;*

$P_{(t-1)}$ *t–1 yılında şirketin ağırlıklı ortalama fiyatıdır;*

$RPI_{(t)}$ *t yılı için perakende fiyat enflasyonu endeksidir;*

Bu arada, tüketiciler, tavan fiyatın periyodik gözden geçirilmeleri yoluyla PC düzenlemesinden faydalanmaktadır. Her gözden geçirme döneminin sonunda, düzenleme organları, mevcut bir firmanın fazla kara geçip geçmediğini veya para kaybedip kaybetmediğini değerlendirmektedir. Gerçek verimlilik kazancının, PC formülünde ilk başta saptanmış beklenen seviyeden (X) büyük olduğunun belirlendiği durumda, düzenleme organları, karşılık gelen maliyet tasarrufunun bir kısmını tüketicilere aktarmak için tavanı düşürebilir (yani, ücretleri düşürebilir).[93]

Tavan fiyatları kullanırken, düzenleme organları, faydalı hizmet kuruluşlarının *stratejik davranışa* girme potansiyelinin bilincinde olmalıdır. Çoğu halde, düzenleme organları, hizmet maliyeti çalışması için spesifik bir referans yılından (*test yılı* olarak adlandırılır) gelen maliyet verilerine dayanır; bu referans noktası, genellikle mevcut olan en yakın (ve o nedenle, en güncel) yıl olarak seçilmektedir. Bu metodoloji, o belirli yılda fiyatları şişirmeyi seçebilecek ve böylece müteakip yıllarda karları artırmak için daha yüksek bir tavana ulaşabilecek söz konusu firmanın savurgan davranışı için bir teşvik temin edebilir.[94]

PC yönteminin, faydalı hizmet kuruluşlarının, üretim etkinliklerini iyileştirmelerine ve böylelikle bundan faydalanmalarına olanak vermek için, özünde var olan bir düzenleme aralığı özelliği gösterdiğini kaydetmek gerekir. Bununla birlikte, bu aralığın optimum nitelikte olması, mevcut herhangi bir faydalı hizmet kuruluşunun faaliyet gösterdiği iktisadi ortama yakından bağlıdır. Yüksek enflasyonla karakterize olan bir ekonomide, PC mekanizması, düşük enflasyona sahip bir ekonomidekine oranla daha sık ayarlamalara - böylelikle daha kısa ve daha sık gözden geçirme dönemlerine - ihtiyaç duyacaktır.[95] ROR düzenlemesiyle karşılaştırıldığında, PC mekanizmasının daha esnek, maliyet-etkin bir düzenleme yöntemi temsil ettiği barizdir.[96] Ancak, daha sık gözden geçirmeler, ROR düzenlemesi kapsamındakine benzer şekilde, etkin olmayan davranışlarla sonuçlanabilecektir. Daha az sık gözden geçirmeler etkinlikte iyileşmelere yönelik daha büyük bir potansiyel taşırken, bir faydalı hizmet kuruluşunun düzenleyici kurallarda stratejik oyun oynama imkanı halen

---

X *gözden geçirme dönemi süresince sabit kalacak, verimliliğe ilişkin dengeleyici unsurdur;*
$Z_{(t)}$ *t yılında ortaya çıkabilecek, dıştan gelen maliyetlere ilişkin ayarlamadır ve*
(Yukarıdaki PC formülünün bir uygulaması için bakınız: http://www.mass.gov/dte/gas/96-50/9650p1-2.pdf).

[93] *Ayrıca, X-faktörünün daha yüksek seviyeleri daha düşük tavanlar getirdikçe, X-faktörü seviyesinin ilk baştaki saptaması, tüketiciler için ek faydalarla sonuçlanabilecektir.*

[94] *Genel olarak, ücretlere ilişkin gözden geçirmelere, ya girdi maliyetlerindeki değişiklikler ya da bir firmanın pozitif karlarındaki artış sevk edebilir. Girdi maliyetlerindeki değişiklik, firmanın dışında olup, tavanı girdi fiyat endeksine bağlayarak kolaylıkla ayarlanabilir. Bu yolla, girdi maliyetlerindeki müteakip artışlar, tavanın gözden geçirilmesine neden olacak ve firma, maliyeti en aza indirme davranışını değiştirmeyecektir. Diğer yandan, gözden geçirme fazla karlarla tetiklendiğinde, faydalı hizmet kuruluşu, davranışını, stratejik olarak, düzenleme eylemine ilişkin beklentilerine dayandırabilecektir. Düzenleme organları ROR düzenlemesinden PC düzenlemesine geçeceklerini önceden ilan ettiği takdirde, firma, (böylelikle daha yüksek karlara neden olur şekilde) tavanının daha yüksek bir seviyede saptanmasını sağlamak amacıyla, değiştirme öncesinde daha savurgan bir davranış uygulamaya koyabilecektir. Gözden geçirme, PC düzenlemesi hayata geçirilmekteyken ilan edilirse ve düzenleme organlarının en yakın faaliyet yılını test yılı olarak kabul ettikleri bilinirse, o zaman faydalı hizmet kuruluşu, maliyetlerini diğer yıllarda en aza indirebilir ve son yıldaki maliyetleri şişirebilir. (Bakınız: Train, 1991, s. 325-328). Train'in belirttiği üzere, "[F]irmanın indirim oranı çok yüksek olmadıkça, firma gözden geçirmeden önceki yılda savurganlık yaptığı takdirde, cari ve gelecekteki karların şimdiki değeri daha yüksek olacaktır". (Aynı yer, s. 327-328).*

[95] *Tavan fiyatlarda, ücretlerin enflasyon için formülle yıllık olarak güncellendiğini (ayarlandığını) kaydetmek gerekir.*

[96] *Bununla birlikte, PC mekanizması çerçevesinde, bir faydalı hizmet kuruluşu, üretim maliyetlerini kısarak etkinliğini artırabilecek iken, bu aynı zamanda, daha düşük hizmet kalitesiyle sonuçlanabilecektir. Bu nedenle, belirli bir seviyede hizmet kalitesi idame ettirmek için, düzenleme organları tarafından uygun mekanizmalar tesis edilmelidir.*

mevcuttur.[97] Böylelikle, düzenleme organları, fiyatlandırmada lehte olmaktan uzak sonuçları en aza indirmek için tetikte kalmalıdır.[98]

3.1.4 İletim Fiyatlandırması: Gömülü Maliyete Karşı Mevkiye İlişkin Fiyatlandırma

Elektrik piyasalarının rekabetçi şekilde yeniden yapılandırılmasının başlıca sonuçlarından biri, toptan satış ticaretinin hacmindeki artıştır. Bu, ara bağlantılı iletim sistemi üzerinden yürütülen işlem sayısındaki artışta yansıtılmaktadır. Üretim piyasası rekabete açıldığında, işlem sayısının geometrik olarak artması, böylelikle elektrik ticaretini desteklemek ve rekabetçi bir yeniden yapılandırma için güvenilirliği zaruri bir koşul şeklinde muhafaza etmek üzere *iletim kapasitesinin* varlığını gerekli kılması beklenmektedir. Buna uygun olarak, iletim kapasitesi, elektrik üretiminde yeni ve etkin kapasite büyümesine yer açmada ve özendirmede olduğu kadar, rekabetçi bir üretim piyasası geliştirilmesinde de hayati bir rol oynamaktadır. Bu ortamda işlev gösteren bir rekabetçi elektrik piyasasına yer açan bir iletim sistemi, sadece iletim maliyetlerinin geri alınmasını değil, ayrıca iletim kapasitesinin genişletilmesinde olduğu kadar, üretimde de yatırımlarla ilgili gereken teşvikleri hesaba katan bir *fiyatlandırma mekanizmasını* gerekli kılmaktadır.

Bir iletim şebekesi üzerinden artan işlem hacminin doğal bir sonucu, *iletim tıkanıklığının* olanaklılı oluşudur. Bir iletim hattının *akış limitlerine* riayet edilmediğinde iletimde tıkanıklık ortaya çıkmaktadır.[99] Bu anlarda, mevcut A noktasından mevcut B noktasına iletim hattının kapasitesi yetersiz hale gelmekte ve (B noktasına doğru) aşağı akışlı bölgenin ithalat yeterliliği kısıtlanmaktadır. Aşağı akışlı bölge içerisinde bulunan daha pahalı bir üretim kaynağının, sonrasında, ihtiyaç duyulan gücü temin etmesi gerekebilecektir.

---

[97] *Aynı yer, s. 328.*

[98] *Başka bir PBR mekanizması, kazançların paylaşımı (ES) olarak adlandırılmaktadır. ES'de, faydalı hizmet kuruluşlarının gelirleri, karşılık gelen bir talep seviyesi varsayılarak mevcut bir seviyede tavan olarak saptanmaktadır. Tipik bir ES mekanizması çerçevesinde, mevcut bir faydalı hizmet kuruluşunun fazla karları (veya maliyet tasarrufu), ya ücret dengelemesi ya da geri ödeme ile her yıl müşterilerle paylaşılır. Fiiliyatta, ES mekanizması, referans noktası olarak alınan getiri oranından kazanılmış getiri varyasyonlarını sınırlamak veya bastırmak için hareket etmekte ve tavan fiyat yönteminde olduğu gibi, maliyet tasarrufu tüketicilere aktarılmaktadır. Böylelikle, ES mekanizması, faydalı hizmet kuruluşunun maliyeti en aza indirme davranışı için teşvik sağlama hususuna vurguyla, ROR ve tavan fiyat yöntemlerinin bir karışımını temsil etmektedir. (Schmidt, 2000. Kazançların paylaşımı yöntemi hakkında daha fazlası için bakınız: Schmidt (2000) 3. Bölüm). Tavan gelir (RC) düzenlemesi, düzenlenen firmanın fiyatları yerine gelirlerinin tavanının, bir tavan gelir endeksi (örneğin RPI-X gibi) çerçevesinde saptanması şeklinde, tavan fiyat düzenlemesine benzerdir. Faydalı hizmet kuruluşunun maliyetleri satış birimine göre anlamlı ölçüde değişkenlik göstermediğinde, RC düzenlemesi, tavan fiyat düzenlemesine nispeten daha tercih edilebilir bir yöntemdir. Tavan gelirlerden, enerji korunumu amacıyla da yararlanılabilir. Referans noktası olarak alma, başka bir fiyatlandırma mekanizması olup, burada, faydalı hizmet kuruluşunun performansı diğer (benzer) faydalı hizmet kuruluşlarıyla kıyaslanmakta ve cezalar ile ödüller, faydalı hizmet kuruluşunun göreceli performansına dayanarak takdir edilmektedir. Referans noktası olarak alma, hizmet kalitesi düzenlemesi için de kullanılabilir. (Bakınız: Jamison vd., 2004).*

[99] *İletim hatları, kapasite ile ilişkili olan ve hat üzerinden nakledilebilen elektrik miktarını kısıtlayabilen fiziki akış limitlerine sahiptir. Hat kayıpları, güç hatlarının ısınmasına neden olabilir; gereğinden fazla ısınmayı önlemek için, o nedenle hatlar üzerine termik limitler konmaktadır. Elektrik akımları hat kayıplarını etkilemektedir; böylelikle, güç hatlarını anma gerilimlerinde tutmak suretiyle, akım, güç akışını sınırlayarak sınırlanabilir (Akım=Güç/Gerilim formülünün dikte ettiği üzere). Bir iletim hattının termik limitine, hattın taşımasına izin verilen güç miktarını sınırlayarak riayet edilebilir. Termik limitler aşıldığında, hat sarkabilir veya hatta eriyebilir ve kopabilir. Güç hatları, azami güç akışını özellikle belirten istikrar limitlerine de sahiptir. İstikrar limitleri gerilime - ve böylelikle, jeneratör ucu ve yük ucu arasındaki faz farklarına bağlıdır. Bu farklar izin verilen limitleri aştığı takdirde, gerilimde azalma (yani, düşen gerilim) ortaya çıkabilir veya daha ciddi olarak, yük ucunda bir gerilim çöküşü gerçekleşebilecektir. Gerilimin çöküşü, bütün AC (alternatif akım) ara bağlantısının bozulmasına neden olabilir. (Bakınız: Stoft (2002), 5.2. Bölüm).*

Kısa vadede, rekabetçi bir piyasadaki tıkanıklık iki şekilde idare edilebilir: iletim operatörlerinin, sevkiyatı, güç iletim hattı limitlerine riayet etmeye zorlamasıyla veya güç iletim hatlarının gereğinden fazla kullanımından vazgeçiren, *mevkiye ilişkin* rekabetçi *fiyatlandırma* planları aracılığıyla. Her iki halde, talep büyüdükçe, yeni iletim hatlarına yatırım gerekli hale gelmektedir ve iletim fiyatlandırma planına, sadece salt maliyet geri alımını hedeflemek için değil, hem iletim hem de üretim bakımından gelecekteki yatırımların mevki tespitine dair uygun teşvikler temin etmek için de ihtiyaç vardır. İletim fiyatlandırması, bir şebekenin genel etkinliğini artırmak üzere önemli bir araç görevi görebilir.

İki tür iletim fiyatlandırması şu an uygulamadadır.[100] İlki - *gömülü maliyet fiyatlandırması* - işletme giderlerinin ve iletim yatırımlarının maliyetlerinin geri alınmasına dayanmaktadır. Bu yöntem genel olarak *ortalama maliyet* fiyatlandırması ilkesini takip etmektedir; "posta pulu" fiyatlandırması olarak bilinen en basit şekli, belirli bir kuşak dahilinde MWs başına değişmez bir bedel yüklemektedir. Birleşik Devletler'in çoğundaki iletim sistemleri, posta pulu fiyatlandırmasını kullanmaktadır.

En az sofistike yöntem olarak, posta pulu fiyatlandırması aşağıdakileri dikkate almamaktadır:

- mevki ve enerjinin iletildiği mesafe;
- farklı gerilim seviyeleri için gücün ulaştırılmasına (teslimat) ilişkin gerçek maliyetteki fark miktarları[101]; yine,
- puant zamanlardaki tıkanıklık.

Yatırım maliyetinin geri alınmasına uygun hale getirilen gömülü maliyet fiyatlandırması yönteminin değişik biçimleri, çok bölümlü fiyatlandırmadan yararlanmakta olup, burada fiyatlar mevkiye veya tıkanıklığa göre değişkenlik göstermemekte, onun yerine, gerilime, mesafeye, puant ve puant dışı zamandaki kapasite ve/veya enerji kullanımına göre fark etmektedir.[102] Puant ve puant dışı zamandaki kapasite ve/veya enerji için ayrı bedeller getiren çok bölümlü tarifeler, optimum kapasite kullanımı için teşvikler temin etmek açısından "posta pulu" fiyatlandırması üzerinde bir iyileştirmeyi temsil etmektedir. Gömülü maliyet fiyatlandırması ya ROR ya da PBR (örneğin, RPI-X) yöntemleri aracılığıyla hayata geçirilebilir.

İletim fiyatlandırmasına ikinci yaklaşım, gücün yüksek gerilim iletim şebekesine sürümünün yapıldığı ve gücün geri alındığı mevkiyi dikkate alan, *teşvike dayalı* bir yaklaşımdır. *Mevkiye ilişkin* bu fiyatlandırma aracılığıyla, iletim hizmetinin kullanıcıları, iletim hatlarından, tıkanıklığı en aza indiren veya gideren şekillerde yararlanmaya teşvik edilmekte olup, potansiyel yatırımcılar da gerekli olan yerlerde iletim (ve üretim) yatırımları yapmaya teşvik edilmektedir.[103] Rekabetçi bir şekilde belirlenen, mevkiye ilişkin fiyatlar,

---

[100] Bu sınıflandırma için bakınız: Bjornsson vd. (2004).

[101] Daha yüksek gerilim iletim hatlarını inşa etmek daha maliyetli olduğundan, iletim hatları inşa etmenin maliyeti, gerilim seviyeleriyle pozitif bir korelasyon göstermektedir. Böylelikle, hem yüksek hem de düşük gerilim hatları için değişmez bir fiyat istemek, maliyetin geri alınmasında (düşük gerilim hatları lehine) bir çapraz sübvansiyona neden olmaktadır. Daha yüksek gerilim iletim hatları daha düşük kayıpları beraberinde getirerek, böylelikle iletimin efektif maliyetini azalttığından, iletim hatları için gerilim seviyeleri ve kayıp oranları arasında teknik yönden ters bir ilişki mevcut olduğunu kaydetmek gerekir. Düzenleme organları iletim ücretlerini saptadığında bu olgu tipik olarak dikkate alınmamaktadır.

[102] Almanya, mesafeye dayalı bir iletim fiyatlandırma yöntemi kullanırken, İngiltere ve Galler, kuşağa ilişkin artan maliyetleri dikkate alan bir yöntem kullanmaktadır.

[103] Mevkiye ilişkin fiyatlandırma yöntemi, bazı mevkilerdeki daha düşük üretim maliyetleri ve iletim kapasitesi üzerindeki sınırlamalar (tıkanıklık) nedeniyle mevkiye göre farklılık gösteren enerji fiyatları geliştirmek için

iletimde mevcut kısıtlar karşısında spesifik bir mevkide ekstra MW'lık güç tedarik etmenin marjinal maliyetini yansıttıkları için, bazen mevkiye ilişkin marjinal fiyatlar (LMP'ler) olarak adlandırılmaktadır.[104] Mevkiye ilişkin marjinal fiyatlar, doğru piyasa maliyeti sinyallerini yansıtmakta ve üretim ile iletim kaynaklarının etkin kullanımına yol açmaktadır.

Mevkiye ilişkin iletim fiyatlandırması yönteminin en sofistike olanı, *nodal* fiyatlandırma (düğüm fiyatlandırması) şeklinde adlandırılmakta olup, burada fiyat, şebekenin her bir nodunda (düğümünde) hesaplanmaktadır.[105] Nodal fiyatlandırmada, A'dan B'ye olan iletim yolu tıkandığında, B'deki gücün nodal fiyatı (düğüm fiyatı), A'daki fiyattan yüksek olacaktır.

Rekabetçi bir piyasada, *iletim haklarının*, tedarik edilmekte olan güçten ayrı olarak ticareti yapılabilir. Tıkanık bir hatta iletim haklarının denge fiyatı, ticari muamelede bulunan herhangi iki nod arasındaki gücün fiyatındaki farka eşittir. İletim kapasitesine erişimi güvenlik altına almak ve nodal fiyatlardaki dalgalanmaları azaltmak için, sistem operatörleri, şebeke kullanıcılarına açık artırmalar yoluyla iletim hakları (ya finansal haklar ya da fiziki haklar) temin edebilir. Mevkiye ilişkin fiyatlandırma, güç havuzları ve elektrik borsalarıyla merkezi bir sevkiyat aracılığıyla hayata geçirilebilir.[106] (Güç havuzları ve elektrik borsalarıyla ilgili daha detaylı tartışma için bakınız: 3.2.1.1. Kısım.)

3.1.5 Üçüncü Taraf Erişimi (TPA) ve Ara Bağlantı

Rekabetçi bir üretim piyasası ve uygun şekilde fiyatlandırılmış iletim ve dağıtım hizmetlerinde dahi, iletim veya dağıtım hizmet tedarikçileri ayrımcı fiyatlandırma uygulaması yaptığı ya da şebekeye erişimi kısıtladığı takdirde, elektrik toptan satış piyasası etkili şekilde işlev gösteremez. Tüketicilerin üretim piyasası bünyesinde rekabetin bütün faydalarını alması için, tedarikçiler son kullanıcılara tahdit edilmemiş bir şekilde elektrik nakledebilmelidir. İletim ve dağıtım seviyelerinde şebeke hatlarına açık erişimin veya TPA'nın güvence altına alınması, rekabetçi yeniden yapılandırmanın merkezi bir bileşenidir.

Serbestleştirilmiş bir elektrik piyasasında, TPA, dikey olarak bütünleşik faydalı hizmet kuruluşlarının, şebekeleri üzerinde açık erişim vermelerini ve güç üreticilerine, bunun ticaretini yapanlara ve genel anlamda müşterilere ayrımcı olmayan tarifeler uygulamalarını gerektirmek için bir düzenleyici araç olarak kullanılmaktadır. TPA kuralı olmaksızın, iletim sahipleri ve bağlı kuruluşları, kendi güçlerini satmak için şebeke tesislerine erişimi

---

rekabetçi piyasalarda kullanılmaktadır. Tersine, iletimde tıkanıklık olmadan, arbitraj, farklılık gösteren üretim maliyetlerine sahip iki mevki için tek bir güç fiyatına yol açacaktır. Mevkiye ilişkin fiyatlandırma, gücün sürümünün yapıldığı veya geri alındığı mevkilere dayalı olarak iletim hatları kullanıcılarına bedeller uygular. Sürüm ve geri alım noktaları nodlar olarak adlandırılmaktadır. Gücün farklılık gösteren nodal ve kuşağa ilişkin fiyatları, spesifik bir hattaki tıkanıklığa dayanarak hesaplanmaktadır. (Kuşağa ilişkin fiyatlandırma hakkında daha fazlası için, hemen sonra gelen tartışmaya bakınız.) Mevkiye ilişkin fiyatlandırma, tıkanıklık fiyatlandırması olarak da adlandırılmaktadır. Tıkanıklık fiyatlandırması, gömülü maliyet fiyatlandırması planına ek olarak kısa vadede tıkanıklığı idare etmede hayata geçirilebilir.

[104] *Her LMP üç bileşene sahiptir: enerji, kayıplar ve tıkanıklık.*

[105] *Örneğin, şu an Birleşik Devletler'de PJM Interconnect tarafından 3,000 nodal LMP hesaplanmaktadır. Nodal fiyatlandırmanın daha basit bir şekli kuşağa ilişkin fiyatlandırma olarak adlandırılmakta olup, burada, nodlar anlamlı bir tıkanıklığın ortaya çıkmadığı kuşaklara (bölgelere) ayrılmaktadır. Örneğin, tam nodal fiyatlandırmaya yönelik ilk adım olarak, (Birleşik Devletler'de altı eyalet için sistem işletmesini ve elektrik toptan satış piyasalarını yürüten) New England BSO'su (Bağımsız Sistem Operatörü), Mart 2003'ten bu yana, jeneratörler için nodal tıkanıklık fiyatlandırmasını, yük noktaları için ise kuşağa ilişkin tıkanıklık fiyatlandırmasını hayata geçirmiştir.*

[106] *Tam rekabetçi iki taraflı ticari muamelenin de, merkezileştirilmiş piyasaların yaptığı gibi, nasıl rekabetçi nitelikteki mevkiye ilişkin fiyatlarla sonuçlanacağı konusundaki tartışma için bakınız: Stoft (2002), 5.4. Bölüm.*

sınırlayarak, bu yolla, pazar gücünü uygulamaya koyabilecek ve haksız bir rekabet avantajını idame ettirebilecektir. Sonuç olarak, perakende ucundaki müşteri tercihine - rekabetçi bir piyasanın en önemli sonucu - ulaşılamayabilecektir.

Üçüncü taraf erişimine ilişkin kurallar, açık erişim etkin şekilde hayata geçirilebilsin diye, şebeke kapasitesinin kullandırılabilirliği konusundaki bilgilere erişimi teminat altına almak için de tasarlanabilir. Şebeke tesislerinin sahipleri - özellikle iletim tesisleri - işletme ve kontrol haklarını, sonrasında TPA kurallarını hayata geçirecek olan bağımsız sistem operatörüne devredebilir. Bu tür merkezden işletilen, kapasite kullandırılabilirliğiyle ilgili bilgi sistemi, açık erişimi kolaylaştırabilir ve erişime ilişkin ayrımcılığı önleyebilir.[107]

3.2 Piyasa Tasarımı Hususları

3.2.1 Toptan Satış Piyasaları

3.2.1.1 Enerji Toptan Satış Piyasalarına ve Sistem İşletimine Genel Bir Bakış

Daha önce belirtildiği üzere, elektrik toptan satış ticaret hacminde artış, rekabetçi bir pazar yapısının anlamlı bir göstergesidir. Buna uygun olarak, toptan satış ticari muamelesi için piyasa tasarımı, etkin ve işleyen bir piyasa tesis edilmesinde büyük öneme sahiptir. Bu anlamda, *güç havuzları* ve *elektrik borsaları* toptan satış işlemleri için yaygın olarak kullanılan platformlardır.

Güç havuzu, öncelikle, genellikle değer (en az maliyet) sıralamasını düşünerek, kontrol alanı için arz ve talebi takvime bağlamak suretiyle merkezileştirilmiş sistem faaliyetleri (esasen elektrik sevkiyatı) gerçekleştiren bir varlıktır.[108] Başka bir deyişle, havuzlar, enerjinin fiziki sevkiyatını koordine etmek için sistem (veya iletim) operatörünün işlevini yerine getirmektedir. Bir elektrik borsası, diğer taraftan, piyasa arz-talep dengesi fiyatlarını ve onlara karşılık gelen miktarları belirleyerek, toptan satış ticareti için bir "pazar

---

[107] Birleşik Devletler'de, 1992 tarihli Enerji Politikası Kanunu, iletim sahiplerinin, şebeke tesisleri üzerinde TPA sağlaması emrini vererek, elektrik piyasasının üretim kesiminde daha fazla rekabete imkan vermiştir. 1996 yılında, bu kanunun hükümlerine cevaben, Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC), tüm özel faydalı hizmet kuruluşlarının, ayrımcı olmayan, açık erişime dayalı iletim tarifeleri sunmaları ve onların hizmetleri için, kendilerine temin ettikleri hizmet standartlarına benzer seviyelerde asgari standartlar saptamalarını gerektiren 888 sayılı Emrini çıkarmıştır. Ek olarak, 889 sayılı Emir, iletim hizmetlerinin kullandırılabilirliği konusundaki bilgiye tüm tarafların erişim sağlamalarını temin etmek için, gerçek zamanlı bir bilgi sistemi tesisi edilmesini gerektirmiştir. Benzer şekilde, 1996 tarihli AB Elektrik Yönergesi, tüm üye ülkeleri, bağımsız güç üreticilerine, iletim ve dağıtım şebekelerine erişim sağlamaya yöneltmiş ve üye devletlerin, üç tür erişim düzenleyişinden birini seçmesini gerektirmiştir: müzakere edilen TPA; bu yolla, sözleşmeye taraf olan üreticiler ve tüketiciler, erişim için iletim ve dağıtım şirketleriyle müzakere etmektedir; regüle edilen TPA; bu yolla, erişim tarifeleri düzenleme organı tarafından belirlenmektedir ve tek alıcı modeli (SBM); bu yolla, perakende tercih sınırlanmakta ve tek bir toptan alıcı, serbest olmayan (zorunluluk nedeniyle elde bulundurulan) müşteriler için düzenlenen fiyatlarda enerji elde edinmektedir. Bakınız: AK (Avrupa Komisyonu) (1996). Açık erişim ve pazarın açılması alanlarında üye devletler arasındaki düzensiz ilerleme sebebiyle, Avrupa Komisyonu, yayımlanan tarifelere sahip düzenlenen bir TPA benimsemek ve SBM'yi ortadan kaldırmak için, Haziran 2003'te, 1996 yönergesini iptal eden yeni bir yönerge çıkarmıştır. Bu yeni yönergeyle, tüm üye devletler için 2007 yılına kadar (hane halkı dışındaki tüm müşteriler için Temmuz 2004'e kadar, tüm müşteriler için ise Temmuz 2007'ye kadar) pazarın tam olarak açılması takvime alınmaktadır. Bakınız: AK (2003). 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu, Türkiye'deki iletim ve dağıtım şebekelerine erişim için düzenlenen TPA düzenleyişini uyarlamıştır.

[108] Örneğin, New York Güç Havuzu, 1999 yılına dek, jeneratörlerin düzenlenen MC verileri aracılığıyla elektrikte değere dayalı bir sevkiyat işletmiş olup, bu zamanda, New York Bağımsız Sistem Operatörü çerçevesinde fiyat teklifi esaslı (piyasaya dayalı) sevkiyata geçmiştir. Benzer şekilde, New England Güç Havuzu, 1997 yılında New England Bağımsız Sistem Operatörü'nün tesisi öncesinde değere dayalı bir sevkiyat sistemini hayata geçirmiştir.

yeri" olarak hizmet etmekte ve sistem operatörünün icra edeceği güç sevkiyatını takvime bağlamaktadır.[109]

Bazı piyasalarda, güç havuzları ve elektrik borsalarının işlevleri, Kuzey Amerika'daki Pennsylvania-Jersey-Maryland (PJM) Interconnect, New England Bağımsız Sistem Operatörü (NE-BSO), New York BSO ve Midwest BSO ile İngiltere ve Galler (2001'deki yeniden organizasyon öncesinde) piyasalarında ortaya çıktığı gibi, tek bir işlevde bütünleşmektedir. Bu piyasalarda, sistem operatörü, merkezileştirilmiş sevkiyat, gün öncesi ve gerçek zamanlı enerji piyasalarının yürütülmesinden ve iki taraflı sözleşmelerin koordine edilmesinden sorumludur.[110] California (2001'deki elektrik krizinden önce) ile İngiltere ve Galler'deki (2001'den sonra) gibi diğer piyasalarda, havuzlar (sistem operatörleri) ve borsalar, sırasıyla sevkiyat ve ticaret faaliyetleri için ayrı varlıklar olarak organize edilmiştir.

Özetle, BSO'lar ve ITC'ler (Bağımsız İletim Şirketleri) aşağıdaki işleri yapmaktadır:

- yüksek gerilim iletim şebekesi faaliyetinin yönetimi;
- iki taraflı sözleşmelerin koordinasyonu;
- enerjide toptan satış piyasasının işletilmesi;
- kapasite piyasasının işletilmesi;
- arzın sevkedilmesi;
- yan hizmetlerin temini (rezervler, regülasyon, dengeleme ve gerilim desteği gibi).[111]

Bu BSO işlevlerinden her biri, sistem güvenilirliğini muhafaza etmeyi ve piyasaları etkin şekilde işletmeyi amaçlamaktadır.

Ek olarak, Kuzey Amerika'daki birçok BSO, *birden çok hesap kapatma ve tıkanıklık yönetimi sistemlerini* hayata geçirmeye başlamıştır.[112] Birden çok hesap kapatma sistemi, enerji toptan satış piyasaları için piyasaya ilişkin iki hesap kapatma içermektedir: a) gün öncesi finansal piyasalar ve b) gerçek zamanlı fiziki piyasalar. Tıkanıklık yönetimi sistemi, diğer taraftan, mevkiye ilişkin marjinal fiyatlandırma ile ilgilenmektedir (3.1.4. Kısım'da açıklanmaktadır.)

---

[109] Bu konunun analizi için bakınız: Bjornsson vd. (2004).

[110] BSO - bağımsız sistem operatörü - terimi, Kuzey Amerika elektrik piyasalarındaki sistem operatörlerini tanımlamak için kullanılmaktadır. Bağımsız İletim Şirketi (ITC) veya Transco, başka yerlerde kullanılan diğer terimlerdir (müteakip tartışmaya bakınız). Bu kuruluşlar için "bağımsızlığın" önemi, bu kısımda daha sonra vurgulanmaktadır.

[111] Yan hizmetler (Birleşik Devletler'de ara bağlantılı faaliyetlere ilişkin hizmetler olarak da bilinmektedir), elektriğin satın alan ve satan varlıklar arasında devrini desteklemek için gerekli olan hizmetlerdir; bunlar genellikle sistem operatörü tarafından talep ve temin edilir. Bunların teminine, güvenilirlik ve tedarik edilen gücün kalitesini idame ettirmek için ihtiyaç duyulmaktadır. Farklı yetki bölgeleri bünyesinde, yan hizmetlere yönelik değişkenlik gösteren ve daha geniş tanımlar mevcut olmasına karşın, - federal düzenleyici organ FERC'nin de alışıldık prosedürünü izleyen - Kuzey Amerika Elektrik Güvenilirliği Konseyi (NERC) altı yan hizmet tanımlamaktadır: 1) enerjideki dengesizliğe ilişkin hizmet (dengeleme), 2) işletme rezervi (dönen rezerv) hizmeti, 3) işletme rezervi (takviye veya dönen rezerv dışındaki rezerv) hizmeti, 4) reaktif arz ve gerilim kontrolü, 5) regülasyon ve frekans cevabı hizmeti ve 6) takvimlendirme, sistem kontrolü ve sevkiyat hizmeti. (Bakınız: Terimler Sözlüğü: NERC, 1996). Stoft (2002), bununla birlikte, yan hizmetleri - temin yöntemleriyle değil (NERC listesinin verdiği üzere) - piyasaya sağladıkları faydayla tanımlamaktadır. Böylelikle, yan hizmetler arasında dengeleme ve frekans stabilitesi, gerilim stabilitesi, iletim güvenliği, ekonomik sevkiyat, finansal ticaretin uygulatılması ve toparlanma yeterliliği (sistem arızaları halinde) yer almaktadır. Bakınız: 3.4. Bölüm.

[112] Bu sistemin New England'da hayata geçirilmesi konusunda daha fazlası için bakınız: BSO-New England (2003) ve http://www.iso-ne.com.

Yeni model, hem gün öncesi hem de gerçek zamanlı piyasalarda, enerji arz-talep dengesi fiyatlarını mevkiye ilişkin marjinal fiyatlar olarak belirlemektedir. Gün öncesi piyasası, satıcılardan arz tekliflerinin, alıcılardan ise talebe ilişkin fiyat tekliflerinin ibraz edildiği kısa dönemli vadeli piyasa olarak hizmet eden, finansal olarak bağlayıcı bir piyasadır. Piyasa katılımcıları tarafından ibraz edilen fiyat ve miktar verilerine dayanarak, bir sonraki çalışma günü için enerji üretimi ve tüketimine yönelik takvimler oluşturulur. Bu takvimlerden, BSO, her çalışma saati için her mevkide piyasa arz-talep dengesi fiyatlarına götüren toplu arz-talep eğrileri inşa etmektedir. Gerçek zamanlı piyasa, diğer taraftan, spot enerji piyasası olup, burada enerjinin takvime bağlanan ve teslim edilen miktarları arasındaki farklar, mevkiye ilişkin gerçek zamanlı marjinal fiyatlarla kapatılır. Elektrikte ticari muamelenin daha büyük bir kısmını teşkil eden iki taraflı işlemler de bu konu ortamında gerçekleşir. Ek olarak, piyasada, kısa dönemli rezervler[113] ve regülasyon gibi diğer ürünlerin ticareti yapılır.

Her iki örgütlenme şekli (BSO veya ITC) kapsamında, toptan satış piyasalarını işleten varlıklar, toptan satış ticaretlerini tahdit edilmemiş bir şekilde yürütebilsinler diye, piyasadaki pay sahiplerinden idari ve mali bağımsızlığa sahip olmalıdır. Ürün ve talebin doğası gereği, elektrik piyasaları fiyat manipülasyonuna ve pazar gücünün etkisine karşı dirençsizdir; bağımsızlık, o nedenle, etkin bir piyasa sonucunu başarmanın merkezi bir unsurudur. Bu sebeple, BSO'lar, iletim veya üretim sahiplerinden (ya da ilgili olduğu ölçüde, herhangi bir pay sahibinden) *bağımsızdır* ve bu pay sahiplerinin etkisinden uzak idari bir kurula karşı mesuldur.[114] Merkezileştirilmiş toptan satış ticaretine sahip piyasalarda, düzenleyici organların kaza hakkı mevcutken, bazı yetki bölgelerinde, piyasayı izleyen çeşitli organlar faaliyetleri için bilgi temin etmektedir.

En ileri düzeydeki merkezileştirilmiş piyasalarda dahi, elektrik ticaretinin daha büyük bir kısmı iki taraflı sözleşmeler yoluyla yürütülmekte olup, burada alıcılar ve satıcılar iki taraflı müzakerelerle fiyat, miktar ve teslimat zamanı üzerinde anlaşma sağlamaktadır. Bu piyasalarda, elektriğin nispeten daha küçük bir bölümünün (toplam sistem yükünün yaklaşık yüzde 10-25'i) ticareti, açık artırma (veya fiyat teklifi) esaslı fiyatlandırma aracılığıyla spot borsalarda yapılmaktadır. Açık artırmalar genellikle saat bazında yürütülmekte olup, gün öncesi açık artırmalar veya saat öncesi açık artırmalar olarak gerçekleştirilebilir. Açık artırma esaslı fiyatlandırma, ya *tek tip* (tek) bir piyasa arz-talep dengesi fiyatı belirleyebilir ya da *fiyat teklifi kadar öde* şeklini alabilir. Her iki halde, piyasanın arz-talep dengesi fiyatı, arz-talep takvimlerinin kesiştiği bir noktada saptanmaktadır (üç maliyet seviyesine sahip arz fonksiyonu için bakınız: Şekil 23). Tek bir piyasa fiyatı olması halinde, marjinal altı üretim biriminin en yüksek fiyat teklifi, piyasanın arz-talep dengesi fiyatını saptar ve arz-talep dengesi fiyatının altındaki tüm fiyat teklifi sahipleri, ilk başta ne fiyat teklifi verdiklerine bakılmaksızın, o *marjinal fiyatı* alırlar. Böylelikle, fiyat teklifi sahipleri, fırsat maliyetlerini (yani, kısa dönem *marjinal işletme maliyetleri*) teklif etme ya da sevkiyatın dışında bırakılma riskini alma teşvikine sahiptir. Fiyat teklifi kadar öde şeklindeki açık artırmalarda, her fiyat

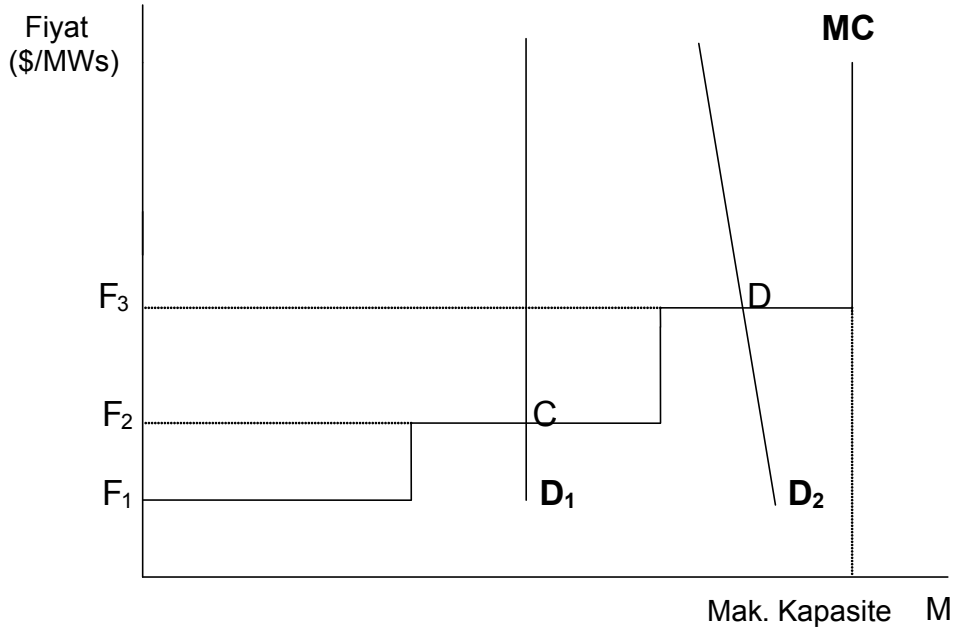
---

[113] Bağımsız sistem operatörleri, kısa dönemli güvenilirlik nedeniyle işletme rezervlerini yürütmektedir; bunlar, 10 dakikalık dönen rezervler, 10 dakikalık ve 30 dakikalık dönen rezerv dışındaki rezervler şeklini alabilecektir.

[114] Alternatif olarak, bağımsız iletim şirketleri, iletim sistemi faaliyetlerini yönetmek için başka bir iş modeli sunmaktadır (3.2.1.2. Kısımda hemen sonra gelen tartışmaya bakınız). Örneğin, İngiltere ve Galler'de, kar amacıyla kurulmuş National Grid Şirketi (NGC) yüksek gerilim iletim tesislerinin sahibi olup, bunların kontrolünü gerçekleştirmekte ve Ofgem'in düzenleyici denetimi altında sistem işletmesini ve elektrik ticaretini yürütmektedir. National Grid Şirketi 1990'a kadar kamu mülkiyetinde olup, bu tarihte özelleştirilmiştir. Bu model çerçevesinde, ITC, iletim yapan herhangi bir varlık için iletim hatlarına ayrımcı olmayan bazda erişim temin etmelidir. İngiltere'deki piyasa tasarımına ilişkin tartışma ve Türkiye'de yeni öngörülen piyasa ile karşılaştırması için ayrıca bakınız: 3.3.3.1. Kısım.

teklifi sahibine - piyasa fiyatı değil - teklif edilen miktar ödenir; böylelikle, fiyat teklifi sahipleri, beklenen piyasa arz-talep dengesi fiyatının veya fırsat maliyetlerinin fazla olanını teklif etmeye özendirilmektedir.[115] Uzun dönemde, üreticiler sabit maliyetlerini (yani, uzun dönem MC'lerini), enerji piyasasındaki ani ve keskin fiyat artışları ve mevcutsa, kapasite gereksinimleri için ödemeler yoluyla geri alabilmektedir.[116]

Şekil 23: Elektrik Piyasalarında Piyasa Arz-Talep Dengesi Fiyatı



Hem gün öncesi hem de gerçek zamanlı piyasalarda, BSO, talep fiyat tekliflerini ve arz tekliflerini saat bazında birbirine karşı dizmekte ve fiyat miktar çiftlerini fiziki sevkiyat için eşleştirmektedir. Ya iki taraflı sözleşmeler ya da spot piyasadaki ticaret aracılığıyla teslim edilecek gücün tümü, teslim edilebilirliğe ilişkin sistemdeki kısıtlar (ki çoğu iletimle ilgilidir) karşısında, BSO yoluyla takvime bağlanmaktadır.

Spot piyasadaki muamelelerin, piyasanın genelinde ticareti yapılan toplam hacmin sadece bir bölümünü oluşturmasına karşın, spot fiyatların, daha uzun dönemli iki taraflı sözleşmeler için piyasa sinyalleri veren, enerjiye ilişkin kısa dönemli piyasa fiyatlarının iyi göstergeleri olduklarını kaydediniz. Doğal olarak, piyasa fiyatları üretim kesiminde gelecekteki yatırımı etkilemektedir. İlaveten, spot piyasadaki muamelelerin getirdiği şeffaflık ve likidite, piyasada rekabeti kolaylaştırmaktadır.

3.2.1.2 BSO'lara Karşı Transco'lar

Şu an, önemli boyutta bir fikir tartışması, sistem işletimi için kar amacı gütmeyen BSO'lar - kar amacıyla kurulmuş Bağımsız İletim Şirketleri (çoğu kez Transco'lar olarak

---

[115] Bakınız: Hogan (2001). Hogan, teori ve deneyimin işaret ettiği üzere, ortalamada ödenen fiyatlar büyük bir farklılık göstermese de, reel maliyetlerin, tek tip piyasa arz-talep dengesi fiyatı kapsamındakine oranla, fiyat teklifi kadar öde yaklaşımı kapsamında daha yüksek olabildiğini belirtmektedir. Ayrıca bakınız: tek tip piyasa arz-talep dengesi fiyatına ilişkin yöntem lehine argümanda bulunan Kahn vd. (2001). Stoft (2002) da benzer noktaları tartışmaktadır (s. 95-96).

[116] Bakınız: Stoft'un (2002) 2.2. ve 2.8. Bölümleri. Kapasite piyasalarına ilişkin tartışma için ayrıca bakınız: bu çalışmanın 3.2.1.3. Kısmı.

adlandırılmaktadır) karşıtlığını içeren modellerin kullanımı üzerinde yoğunlaşmaktadır.[117] BSO'lar, dikey olarak bütünleşik faydalı hizmet kuruluşları dahil olmak üzere, çeşitli iletim varlıklarının sahibi olduğu ve idame ettirdiği iletim tesislerini işletmektedir. Transco'lar, bununla birlikte, kendilerinin sahibi olup idame ettirdiği iletim tesislerinde sistem faaliyetlerini yürütmektedir. Böylelikle, Transco'lar, sistem işletimini yüksek gerilim iletim şebekesi mülkiyetiyle birleştiren bir iş modeli benimsemektedir.

Birleşik Devletler'de, BSO modeli, esasen deregülasyon çerçevesinde daha *pratik* ve *maliyet etkin* olduğu için benimsenmiştir. Gerçekte, Birleşik Devletler'deki yüksek gerilim iletim şebekesi, çoğunlukla, iletim ve üretim aktiflerine sahip olan, dikey olarak bütünleşik faydalı hizmet kuruluşları tarafından oluşturulduğu için, BSO modelinden yana seçim yapmak suretiyle, bağlantılı olan potansiyel yükümlenilen maliyetler kadar, iletim aktiflerinin elden çıkarılmasına ilişkin beklenen uzun süreçten - ve o aktiflerin olanaklı yatay konsolidasyonundan - kaçınılmıştır. Aslında, bu dikey bütünleşme, bugün Birleşik Devletler'de halen büyük ölçüde devam etmektedir. Böylelikle, BSO'lar, küçük bölümlere ayrılmış bir yüksek gerilim iletim şebekesi sisteminde tüm piyasa katılımcıları tarafından şebekeye ayrımcı olmayan erişimi temin etmek için başarıya ulaşabilir bir çözüm sunmaktadır. Ek olarak, yüksek gerilim iletim şebekesinde dışsallıklara neden olan münferit iletim sahiplerinin davranışı, diğer iletim sahiplerini etkileyebilir; bu dışsallıklar arasında lup akışı ve diğer şebeke etkileri yer almaktadır.[118] Bağımsız Sistem Operatörleri, sistemin genel anlamdaki etkinliği için de iyi bir çözüm temin ederek, iletim tesislerinin mülkiyeti merkezden uzaklaştırıldığında şebeke dışsallıklarının etkisini azaltmaktadır. Bu halde, BSO modeli, şebeke dışsallıklarını içselleştirmektedir. Doğal olarak, faydalı hizmet kuruluşları üretim veya iletim aktiflerini elden çıkardıkça - ya da bitişik bölgelerdeki iletim aktiflerinin yatay entegrasyonu arttıkça - bu rasyonellerin önemi azalmaktadır.

Yeniden yapılandırma öncesinde tek bir iletim varlığına sahip olan ülkeler - örneğin Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, İspanya ve Norveç - elektrik sanayilerini yeniden yapılandırmayı takiben, Transco modeli sistem işletiminden yana seçim yapmıştır. Devletin mülkiyetindeki iletim tesislerinin, Transco'lara daha kolaylıkla dönüştürülebilmesi karşısında, bu yaklaşım makuldür.

Joskow (1999), Transco modeli sistem işletiminden yana tercih yapmak için iki neden ileri sürmektedir. İlki, BSO'ların durumunda olduğu gibi, mülkiyet ve idame kararlarını, iletim aktiflerini işletme kararlarından ayırma sonucu ortaya çıkan potansiyel olarak anlamlı etkinlik kaybıyla ilgilidir. İkincisi ise, böyle bir ayırmayı takiben, iletim sahibine ilişkin iyi düzeyde düzenleyici teşvik planları geliştirme ve uygulamanın zorluğuyla ilgilidir. İkinci rasyonel, ayırma, iletimin doğrudan ve dolaylı maliyetlerini etkileyen teşvik kararlarını BSO ve iletim aktiflerinin sahibi arasında böldüğü için ortaya çıkmaktadır.[119] Ayrıca, kar amacıyla kurulmuş Transco'lar için teşvike ilişkin düzenleyici bir mekanizma tasarlanması mümkün iken, uygulamada, kar amacı gütmeyen bir BSO'yu benzer performans standartlarına tabi

---

[117] Aşağıdaki tartışma, esasen Joskow (1999) ve Oren vd.'yi (2002) izlemektedir.

[118] Lup akışları, elektriğin takvime bağlanmamış akışlarıdır. Elektrik, fiziki doğası nedeniyle, en az direnç olan yol boyunca iletim hatları üzerinde akma eğilimi göstermektedir, böylelikle, elektriğin fiziki yolu, bir sözleşmede amaçlanan, sözleşmedeki yoldan farklı olabilecektir. Elektriğin bu takvime bağlanmamış akışları, bir şebekede birden çok paralel yol boyunca hareket edebilecek ve bir kontrol bölgesinde sistemin işletilmesine engel teşkil edebilecektir.

[119] Sermaye, işletme ve bakım maliyetleri, iletim sahibinin maruz kaldığı doğrudan maliyetler iken, diğerleri arasında, tıkanıklık, kayıplar, yan hizmetler ve yerel pazar gücünü hafifletme maliyetleri, sistem operatörünün karar alması sonucu ortaya çıkan ancak piyasa katılımcıları tarafından ödenen, iletimin dolaylı maliyetleri olarak düşünülmektedir. (Bakınız: Joskow, 1999.)

tutmak zordur. Bunun ana nedeni; kar amacı gütmeyen bir firmanın hedefleri, aynı işte kar amacıyla kurulmuş denklerininkinden daha farklı ve karmaşık olabilecektir; yani, Transco'lar, işletme ve yatırım kararlarının iktisadi sonuçlarından sorumlu olup, öz kaynak riskli konumdadır. Diğer taraftan, BSO'ların da bütçe zorlanmaları olmasına karşın, maliyetlerinin tümünü piyasa katılımcılarına geçirme yeteneğine sahiptirler ve böylelikle, piyasada başarı sağlamak için benzer gerekliliklerle karşı karşıya değildirler.

Bu modeller hakkında kararlar alırken başlıca bir amaç, sistem güvenilirliğini ve piyasa etkinliğini başarmak için gereken iletim yatırımlarını özendiren bir mekanizma benimsemektir. Yeniden yapılandırılma geçmişi olan piyasalarda, *piyasa mekanizmaları*, çoğu kez dışsallıklar yaratan parçalı büyük iletim yatırımlarını çekmede başarılı olmamıştır.[120] O nedenle, bu teşvikler, aynı anda yüksek gerilim iletim şebekesini de işleten iletim sahiplerine yöneltilirse daha etkili olabilir. Bunu ifade ettikten sonra; bir işletme veya tıkanıklık sorununa ilişkin, sistem operatörü bir karar alacağı - ve böyle bir kararda, üretim kaynakları veya iletim yatırımı seçenekleri yer aldığı zaman - Transco'lar, karlılık nedeniyle, iletim yatırımı seçeneğini tercih edebilecektir. Bu nedenle, iletim sisteminin genişletilmesini planlamada güçlü bir teşvik düzenlemesi *ve* düzenleyici bir gözetim ve yönlendirmenin yer aldığı seçenekleri göz önüne almak faydalıdır. Her halde, herhangi belirli bir ülke veya herhangi bir piyasa için bir modelin uygunluğu konusundaki fikir tartışması, tamamen, göz önüne alınmakta olan piyasanın benzeri olmayan karakteristik özelliklerine bağlıdır. Seçilmiş sistem işletim modelinin performansı, nihayetinde, içerisinde modelin işleyeceği belirli yüksek gerilim iletim şebekesi için yürürlükte olan yönetişim ve teşvik düzenleme mekanizmalarına bağlanacaktır.

3.2.1.3 Kapasite Piyasaları

Güvenilirlik, sistem işletmesinin son derece önemli bir yönüdür.[121] Arz-talebin anlık bir dengesizliği, bütün ara bağlantılı sistemi etkileyebilecek ve yaygın elektrik kesintilerine neden olabilecektir. Daha önce, ara bağlantılı bir sistemin rezerv üretim kapasitesinin (veya rezerv marjının), sistemin yeterli ve güvenilir olmasının göstergesi olarak hizmet ettiği belirtilmiştir.[122] Rezerv marjının seviyesi, uzun dönemli planlama için önemli iken, işletme rezervlerinin miktarı ve türü kısa dönemli güvenilirlik için önemlidir.[123] Daha fazla rezerv kapasitesi, sistemin yeterli ve güvenilir olma niteliğini artırabilir; bununla birlikte, rezervler kurulması ve muhafaza edilmesi, elektrik hizmeti temin etmenin toplam maliyetini de

---

[120] Özel mülkiyet altındaki iletim şebekelerinde, bu yatırımların gerektirdiği, maliyetin geri alımına ilişkin uzun dönemler ve sistemin diğer kullanıcılarına fayda sağlayan çeşitli dışsallıklar nedeniyle, yatırımcılar bu yatırımları yapmada isteksizdir.

[121] Kuzey Amerika Elektrik Güvenilirliği Konseyi (NERC), güvenilirliği, "elektrik sisteminin büyük bölümünün unsurlarının, elektriğin tüketicilere kabul edilebilir standartlar dahilinde ve istenilen miktarda teslim edilmesiyle sonuçlanan performans derecesi" olarak tanımlamaktadır. Güvenilirlik kavramına değinirken, NERC, elektrik sisteminin iki temel ve işlevsel yönünü göz önüne almaktadır: yeterli olma ve güvenlik. Yeterli olma, sistemin, müşterilerin toplu elektrik talebini ve enerji gereksinimlerini her zaman tedarik etme yeteneği olarak tarif edilmektedir; güvenlik ise, sistemin ani karışıklıklara karşı koyma yeteneği olarak tarif edilmektedir. (Bakınız: Açıklayıcı Terimler Sözlüğü: NERC, 1996.)

[122] İletimin güvenilirliği, sistemin genel anlamda güvenilirliğinde de önemli bir rol oynamaktadır; ancak, bu konu bu çalışmada kapsanmamaktadır.

[123] Stoft (2002), işletme rezervlerine ilişkin gereksinimlerin kapasite fiyatlarını artırmada ve yatırımı harekete geçirmede rol oynayarak, böylelikle yeterli olma niteliğine katkıda bulunduğunu kaydetmek suretiyle, (talepte yıllık puantları karşılayarak sistemin yeterli olmasını sağlayan) uzun dönemli rezervler ve (ani karışıklıklara karşı koyma yeteneğini idame ettirerek sistem güvenliğini sağlayan) kısa dönemli rezervler arasında bir bağ tesis etmektedir. (Bakınız: Stoft, 2002, 2.3. Bölüm.)

artırmaktadır. O nedenle, ara bağlantılı herhangi bir sistem, kullanıcılarına optimum rezerv miktarı temin etme sorununa değinmelidir.

Sistem güvenilirliği hususuna, hem talep hem de arz tarafı aracılığıyla yaklaşılabilir; bununla birlikte, talep tarafındaki çoğu tedbir (yani, talep tarafı yönetimi), sorunun çözümüne sadece sınırlı bir yardım sunabilecektir.[124] Talep büyümesi oldukça, bir sistem, uzun dönemli güvenilirlik sorununa kurulu kapasitesini artırarak cevap aramalıdır. Böylelikle, bu kısımda, güvenilirlik sorununa arz tarafındaki alternatif çözümler tartışılmaktadır.[125]

Bu sıralar, yeni tekrar yapılandırılan elektrik piyasalarının, uzun dönemli sistem güvenilirliğini idame ettirmek üzere gerekli üretim kapasitesi için yeni yatırımı çekmek bakımından gereken teşvikleri temin etme yeteneği konusunda hem akademik hem de özel sektör çevrelerinde, bir fikir tartışması devam etmektedir. Özellikle yeniden yapılandırılan piyasalardaki mekanizmaların bazılarının kötü performansına yönelik yakın dönemdeki deneyim karşısında, fikir tartışması, piyasanın itici güç olduğu çeşitli kapasite elde edinim mekanizmalarının yeterli üretim kaynakları temin etme yeteneği üzerinde odaklanmaktadır.

Önceki düzenleme sisteminde, dikey olarak bütünleşik faydalı hizmet kuruluşları, kaynağın yeterli ve güvenilir olması niteliğini sürdürmekten sorumlu idi. Bu sorumluluk, faydalı hizmet kuruluşlarının (çoğunlukla) yıllık *kapasite yükümlülükleri* aracılığıyla düzenleme organı tarafından idare edilmekteydi. Faydalı hizmet kuruluşlarının, düzenleme organına, periyodik nitelikteki uzun dönemli kapasite planlamalarının ("Entegre Kaynak Planlaması") detaylarını göndermeleri de gerekmekteydi. Yeniden yapılandırılmayı takiben, bununla birlikte, kapasite yükümlülüklerinin uygulatılması yetkisi, artık çoğunlukla "piyasaya dayalı mekanizmalar"a[126] devredilmekte olup, bunlar aracılığıyla, çeşitli kapasite elde edinim sistemlerinin kısa ve uzun dönemli güvenilirlik için yeterli kapasite temin etmesi beklenmektedir. Genelde, bu sistemler merkezi olarak yürütülmekte ve sistem operatörleri tarafından uygulatılmaktadır.

---

[124] *Bu, özellikle, çoğu elektrik tüketicisinin tüketimleri için değişmez fiyatlar ödediği ve bu yolla, tüketimlerini gerçek zamanlı elektrik fiyatlarına dayanarak ayarlama yönünde bir teşvike sahip olmadığı bu zamanda doğrudur; ek olarak, gerçek zamanlı fiyatlara ve sıkıntılara cevap vermede teknik yeterlilikten (yani, ölçümleme) de yoksundurlar.*

[125] *Talep tarafındaki yönetim 3.2.2.2. Kısım'da tartışılmaktadır.*

[126] *Joskow ve Tirole (2004), bu tariflerle ihtilaf içinde olmakta ve deregülasyon sonrası dönemde, ortaya çıkmakta olan rekabetçi toptan satış ve perakende elektrik piyasalarına yüklenmiş halen çok sayıda piyasa dışı mekanizma olduğu argümanını ileri sürmektedir. Bu mekanizmalar arasında toptan satış piyasası (fiyat) tavanları, yük hizmeti veren varlıklar (LSE'ler) için kapasite yükümlülükleri, işletme rezervi gereksinimleri ve sistem operatörünün uygulattığı diğer yan hizmet gereklilikleri yer almaktadır. Bununla birlikte, Joskow ve Tirole'ün kabul ettiği üzere, bazı hallerde, bu mekanizmaların, perakende veya toptan satış piyasalarındaki noksanlarla veya elektrik ve elektrik gücü şebekelerinin özel fiziki karakteristik özellikleri olarak algılanan unsurlarla haklı gösterildiği argümanı mevcuttur. Gerçekte, Stoft (2002), bu durumu güç piyasalarının benzersizliğine atfetmektedir. Stoft, piyasada var olan, talep tarafında iki kusur tanımlamaktadır: 1) ölçümleme ve gerçek zamanlı faturalandırma eksikliği nedeniyle, talebin fiyata tepki verebilme eksikliği ve 2) diğer herhangi bir piyasadakine benzemeyen bir durum olarak, spesifik bir yük sözleşmesini aşsa dahi yüksek gerilim iletim şebekesinden güç alma yeteneği olsun diye, spesifik müşterilere giden güç akışının gerçek zamanlı kontrolünün eksikliği. Kendisi, güç piyasalarının karmaşık arz-talep özellikleri (yani, gücün depolanabilir olmaması ve - böylelikle - gerçek zamanlı üretim özelliklerinin önemi ve talep tarafındaki iki kusur) nedeniyle, güç piyasalarının kendi başlarına faaliyet gösteremediğini de ayrıca açıklamaktadır. O nedenle, "Gerçek zamanlı enerji, işletme rezervleri ve kurulu kapasitenin birleşimi için düzenleyici bir talep gerekmekte olup, bu talep bir düzenleme politikasıyla desteklenmelidir. Bu güvenilirlik politikası olmadan, güç sistemi, talep tarafındaki kusurlar nedeniyle üretime gereğinden az yatırım yapacaktır." (s. 108.) Ayrıca bakınız: Stoft, 2002, 1.1. Bölüm.*

Yeniden yapılandırılan elektrik piyasalarında, üretim kaynaklarındaki yeni yatırım kararları, bu yatırımlara dair beklenen kısa vadedeki karların etkisi altındadır. "Sadece enerji"ye ilişkin piyasalarda - yani, kapasitenin ayrı bir ürün olarak ticaretinin yapılmadığı piyasalar - karların seviyesi enerji fiyatlarında ani ve keskin artışlarla belirlenmekte olup, bunlar, uzun vadede yatırımın sabit maliyetinin geri alınmasına da yardımcı olmaktadır. Prensipte, bu mekanizma, toptan satış piyasalarındaki enerji fiyatlarının üretim kapasitesi sıkıntılarına cevap vermesine imkan sağlayarak çalışmakta ve ani ve keskin fiyat artışları, bunun karşılığında, üreticilerin ek gelirler kazanmasına imkan vermektedir; ani ve keskin fiyat artışları piyasada daha fazla yatırımı da özendirmektedir. Bununla birlikte, çoğu kişinin paylaştığı kaygılara göre, ya - özellikle tavan fiyatların hayata geçirilmesi karşısında - enerjideki geçici ani ve keskin fiyat artışları kapasitede yeterli yatırımı çekmek için yeterince yüksek olmayabilecek ya da - güç piyasalarının benzersiz özellikleri karşısında - kıtlığa ilişkin rantlar pazar gücünün uygulamaya konulmasından da kaynaklanabilecektir.

Kapasitenin ayrı bir ürün olarak ticaretinin yapıldığı piyasalarda, kapasite muameleleri sonucu ortaya çıkan gelirler yatırımcılar için ayrı bir gelir kaynağı temsil ederek, yatırımcıların enerji ve yan hizmetler piyasalarından aldığı gelirleri takviye etmektedir. Genelde, sistem operatörlerinin hizmete koyduğu çeşitli kapasite elde edinim mekanizmaları, yeni üretim yatırımı için teşvikler temin etmek bakımından daha doğrudan bir yaklaşım sunmaktadır ve kapasitenin kullandırılabilirliği bu yaklaşım çerçevesinde daha garantili olduğu için, enerji piyasasında daha düşük ani ve keskin fiyat artışları beklenmektedir.[127]

Yeni serbestleştirilen piyasalarda spesifik bir uzun dönemli güvenilirlik seviyesini karşılamak için yeterli kapasitenin kullandırılabilmesini sağlamak üzere, sistem operatörleri ya *kapasite ödeme sisteminden* ya da *kapasite yükümlülük sisteminden* yararlanmaktadır. Kapasite ödeme sisteminde, birim başına (kW) kapasite fiyatları sistem operatörü tarafından belirlenir ve ister enerji üretimi için sevk edilsin ister kullanılmadan muhafaza edilsin, ödemeler salt kullandırılabilir (ya da kurulu) bir kapasite idame ettirmesi bakımından üreticilere yapılır. Böylelikle, onları daha fazla üretim kapasitesi tedarik etmeye özendirmek için, kapasite sahiplerine ekstra ödeme yapılır. NETA'nın (Yeni Elektrik Ticareti Düzenleyişleri) başlangıcından önce Birleşik Krallık'taki havuz sistemi gibi bazı piyasalarda, üretimin yeterli olmasını sağlamak için kapasite ödemelerine ilişkin mekanizmalar kullanılmıştır.

Diğer taraftan, kapasite yükümlülük sistemi hem *işletme rezervi* hem de *kurulu kapasite* piyasaları için kullanılmaktadır. Çalışma rezervi piyasalarında (kısa dönemli piyasalar), sistem işletmecisi kısa dönemli sistem güvenilirliği için gerekli kaynaklar olarak bazı üreticileri adlandırmakta ve onların, gerilim desteği, regülasyon, dengeleme, dönen rezervler ve bunların dışındaki rezervler dahil olmak üzere, yan hizmetler temin etmesini gerektirmektedir. BSO'ların üreticilere yaptığı ödemeler, yük hizmeti veren varlıklara (LSE'ler) tarh edilen çeşitli bedellerle geri alınmaktadır. Sistem operatörleri ya açık artırmaya dayalı mekanizmalar ya da uzun dönemli sözleşmeler aracılığıyla kısa dönemli hizmetler elde edinmektedir. Piyasadaki operatörler arasında, etkinlik bakımından içerdikleri unsurlar sayesinde, merkezileştirilmiş piyasaların, bu hizmetleri temin etmenin iyi bir yolu olduğu konusunda genel bir görüş birliği mevcuttur.

---

[127] Bununla birlikte, her iki yaklaşımın sakıncaları kaydedilmelidir. Kapasite piyasalarında, düzenleme organlarının veya BSO'ların belirlediği talep yeterince esnek olmayabilecek ve böylelikle, pazar gücünün geliştirilmesine yol açabilecektir. Diğer taraftan, fiyatta sık olmayan ani ve keskin artışlar yatırımcılar için belirsizliği ve riski artırabilecek olup, bu da sonuç olarak, sermayenin maliyetinde artışa yol açabilir. Fiyatta aşırı derecede yüksek ani ve keskin artışların mümkün olması da pazar gücünün uygulamaya konulmasını teşvik edebilir. (Bakınız: Stoft, 2002, 2.6. ve 2.8. Bölümler.)

Kurulu kapasite (ICAP) piyasalarında, sistem operatörü, genellikle, tahmin edilen puant yükleri artı rezerv marjına dayanarak, her yük hizmeti veren varlığın kapasite yükümlülüğünü belirler.[128] Yük hizmeti veren varlıklar, kapasite yükümlülüklerini ya kendi kendilerine tedarik ederek ya da iki taraflı muameleler yoluyla veya sistem operatörünün idaresindeki kurulu kapasite piyasalarından yerine getirebilirler. Bu durumda kendilerine, ICAP piyasasındaki piyasa arz-talep dengesi fiyatı esasında ödeme yapılır. LSE'lerin kurulu kapasite piyasalarına katılımı çoğunlukla isteğe bağlıdır. Bir LSE kapasite yükümlülüğünü önceden tarif edilen yollardan herhangi biriyle karşılamadığı takdirde, ilgili BSO, LSE'den eksik kapasite miktarı için bir ceza ücreti istemektedir. Benzer şekilde, ilgili BSO tarafından kapasite için yapılan tüm ödemeler, LSE'lere tarh edilen bedeller aracılığıyla geri alınmaktadır. ICAP piyasaları, BSO-New England, New York BSO ve PJM gibi, Birleşik Devletler'deki birçok sistem operatörü tarafından benimsenmiştir. Bununla birlikte, kısa dönemli hizmetlerin temini konusundakinin aksine, kapasite ödeme sisteminin mi, kapasite yükümlülük sisteminin mi kaynağın uzun dönemde yeterli olmasını sağlamanın en etkili yolu olduğuna ilişkin bir fikir tartışması devam etmektedir.

Sonuç olarak özetle, kapasite elde edinim sistemleri, kapasite arzını kontrol etmek için, - kapasite ödemeleri halindeki gibi - fiyattan ya da - kapasite yükümlülükleri halindeki gibi - miktardan yararlanmaktadır. Kapasite ödemelerine ilişkin sistem, esasen bu tasarım manipülasyona eğilimli olduğu için geçmişte eleştirilmiştir: üreticiler, fiyat saptanması öncesinde ödemeleri artırmak amacıyla kapasiteyi alıkoyabilir ve sonrasında, görünüşteki sıkıntının faydalarını toplamak için aynı kapasiteyi serbest bırakabilirdi. Gerçekte, 2001 tarihli NETA sisteminden önce Britanya'daki durum bu olup, burada havuz sistemi ödemeleri enerji satışına yönelik yükseltme[129] yoluyla yapılmakta, yükseltme, sıkıntılara ilişkin olasılığa dayanarak belirlenmekteydi.[130] Kapasitenin fiziki anlamda alıkoyulması, sıkıntılara ilişkin olasılığı artırarak, böylelikle kapasite ödemelerini artırmaktadır.

Miktarın kontrolü (veya kapasite yükümlülüğü) sistemine yönelik argüman, hemen hemen dikey olan kapasite talebi fonksiyonu ve hemen hemen yatay arz fonksiyonunun varlığıyla desteklenebilir.[131] Böyle bir halde, kapasitenin fiyatındaki küçük bir hata, arz edilen miktarda büyük bir hatayla sonuçlanır. Böylelikle, miktarların doğrudan kontrolü daha doğru sonuçlar verebilir. O anlamda, ICAP yükümlülüğü, kapasite ödemeleri yaklaşımıyla kıyaslandığında, uzun dönemli sistem güvenilirliğini sağlamanın daha kesin bir yolu olarak düşünülebilir.

Bununla birlikte, hem kapasite ödemesi sisteminde hem de kapasite yükümlülüğü sisteminde gerekli kapasite seviyelerinin hesaplanması, "yük kaybı olasılığı"na (LOLP) ilişkin mühendislik modellerine ve piyasa mekanizmalarını dikkate almayan "kayıp yük değeri"[132] (VOLL) tahminlerine dayanmaktadır. Bu hesaplamaların eleştirilmiş olduğu temele göre, VOLL idari olarak saptanır ve keyfi bir değeri yansıtır iken, LOLP hesaplamaları

---

[128] Kapasite yükümlülüklerinin çoğunlukla aylık veya yıllık bazda saptanmasına karşın, günlük kapasite yükümlülükleri de mevcuttur.

[129] Yükseltme, talebi karşılamak için daha pahalı üniteler çalıştırmaktan kaynaklanan, üretim ünitelerine yapılan ödemeler (yani, tıkanıklık maliyetleri) veya bazı yan hizmetlerin maliyetleri dahil olmak üzere, ilgili BSO'nun maruz kaldığı giderleri geri almak için elektrik fiyatına eklenen ek bedellere atıfta bulunmaktadır.

[130] Newbery (2005).

[131] İzleyen tartışma, esasen Oren'i (2003) takip etmektedir.

[132] Yük kaybı olasılığı, günlük puant talebin kullandırılabilir üretim kapasitesini aşacağı yıldaki beklenen gün sayısına dayanarak hesaplanmaktadır. Kayıp yük değeri, isteğe bağlı olmayan geçici bir kesinti nedeniyle, hizmete sunulmayan enerji biriminin (genellikle megawatt-saat başına) müşterilere tahmini ortalama maliyetine atıfta bulunmaktadır.

olasılık esaslı başarısızlığa ilişkin sadelik kaynaklı modellere dayandığından yaklaşık bir niteliğe sahip olup, bunlar enerjinin piyasa fiyatları ve kapasitenin piyasa değerleri arasında uyumsuzlukla sonuçlanmaktadır. Bu nedenle, enerji piyasaları, üretim yatırımları için doğru piyasa sinyalleri temin etmek üzere yeterince geliştirilinceye dek, kurulu kapasite yükümlülüklerine ilişkin yaklaşımın, idari olarak saptanan kapasite ödemelerinden daha iyi bir çözüm olduğu argümanı ileri sürülmektedir.

Bununla birlikte, puant kapasitenin kıt olması, puant dışı kapasiteden daha olasıdır. O nedenle, doğru tahsis teşviklerine sahip daha etkin bir fiyatlandırma sistemi, kapasite birimi başına jenerik ödeme yerine, kapasitede fark miktarlarına yönelik bir fiyatlandırma gerektirmektedir. Bu yolla, yük hizmeti veren varlıklar da kullanım zamanına göre kapasite maliyetini aktarabilecek olup, bu, son kullanıcılar için daha etkin bir fiyatlandırmaya yol açacaktır.[133]

Son olarak, kapasite değerlemenin mevkiye ilişkin yönleri de göz önüne alınmalıdır. Belirli bir miktarda üretim kapasitesi, tıkanık bir yük alanında, başka şekilde olduğundan daha değerli olma olasılığına sahiptir.[134]

3.2.2 Perakende Piyasalar

3.2.2.1 Müşteri Tercihi

Elektrik sanayiindeki serbestleştirme öncesinde, talep tarafı, çoğunlukla, sadece sanayiinin sistem yükü gereksinimlerini karşılama yeteneği bağlamında vurgulanmıştır. Yük eğrisinin şekli, kısa ve uzun vadedeki üretim maliyeti kadar, sistem gereksinimlerini de etkilediğinden, tedarikçiler için her zaman öneme sahip olmuştur. Bu nedenle, çeşitli teşvik planları - kullanım zamanı veya çok bölümlü fiyatlandırma gibi - tüketim zamanı ve miktarına etki etmek üzere yerleştirilmiştir. Ne var ki şimdiye kadar, ne tüketicilerin bir tedarikçi seçme yeteneği ne de talep tarafının, enerjinin piyasa fiyatını etkileme potansiyeli fikir düzeyinde tartışılmıştır.

Yeniden yapılandırma politikası hakkındaki çoğu tartışma, toptan satış piyasasının tasarımı üzerinde odaklanma eğiliminde iken, perakendenin serbestleştirilmesi - sonucunda ortaya çıkan müşteri tercihi - rekabetçi bir üretim piyasası yaratılmasındaki zaruri mekanizmadır. Tüketiciler güç ihtiyaçları için alışveriş yapma yeteneğini kazandıkça, üreticilerin kendi aralarında rekabet ederek ve sonuçta en iyi tekliflerini yaparak cevap vermeleri beklenmektedir.

İlk aşamada müşteri tercihi veya müşterilerin kendi tedarikçilerini seçme serbestisi, ilk başta serbestiyi, sadece, gücü tipik olarak yüksek gerilim seviyelerinde tüketen veya önceden belirlenmiş eşikleri aşan yıllık tüketim seviyelerine sahip olan büyük ticari ve sanayi müşterileriyle sınırlayarak getirilebilir. Ayrıca, elektriğin rekabetçi nitelikte arzını özendirmek için, küçük ila orta ticari müşteriler ve sanayi müşterileri kadar, konutlardaki müşterilerin bir araya toplanması, aynı amaca hizmet edebilir.

Bu tarzda, müşteriler, talep tarafında pazarlık gücü yaratılarak güçlendirilebilir. Böylelikle, müşteriler doğrudan piyasa katılımcıları haline gelerek, sonuçta ortaya çıkan piyasaya dayalı ücretlerden faydalanmaktadır.

---

[133] *Lijesen (2003).*

[134] *Kapasite piyasalarına ilişkin fikir tartışması devam etmekte olduğu ve henüz çözüme kavuşturulması gerektiği için, bu çalışma bu konuda herhangi bir tavsiyede bulunmayı amaçlamamaktadır.*

İlk başta, idari kolaylığı nedeniyle, önceden belirlenmiş bir serbesti eşiği tercih edilebilecektir; bu, özellikle, devletin mülkiyetindeki tekellerden serbestleştirilmiş piyasalara geçişin yapılmakta olduğu ve tüketicilerin, özel işletmeler ve rekabetçi "pazar yeri" konusunda önceden deneyiminin olmadığı piyasalar için doğrudur. Ancak, bu sınırların, sadece, bu piyasaların olgunlaşmak için gereksinim duyduğu ve perakendeciler ile müşterilerin ise deneyim kazanmak için gereksinim duyduğu kısa süre devam edecek şekilde geçici olması amaçlanmaktadır.

Dünya ölçeğindeki pek çok yetki bölgesinde, serbesti üzerine bu tür kısıtlamalar konulmamaktadır, böylelikle, tüm müşteriler (konuta ve sanayiye ilişkin olmak üzere benzer şekilde) yeniden yapılandırma planlarının başında serbest hale gelmektedir. Pek çok vakada, aşamalı bir yaklaşımdan yana tercih kullanmanın nedeni - teknik değil, siyasi ve idari nitelik taşımaktadır. Gerçekte, yeniden yapılandırma kanunları yasalaştırmış olan bazı Avrupa ülkeleri (ve Birleşik Devletler'deki pek çok münferit eyalet), kendi serbestleştirme çabalarında aşamalı geçiş dönemleri öngörmemiştir (Bakınız: Tablo 12). Bununla birlikte, serbestleştirilmiş piyasalara tam olarak geçişi erteleyerek, aşamalı bir yaklaşımın, - özellikle uzatmalı olan - yeniden yapılandırma sürecinin üzerinde ters etkileri olabileceği kaydedilmelidir.[135] Konutlardaki ve küçük ticari müşterileri, uzatılan bir süre boyunca serbest piyasaya katılımdan alıkoymak, piyasanın zamanında gelişimini engelleyebilecektir. Tipik bir elektrik piyasasında toplam yükün yaklaşık üçte birini küçük müşteriler oluşturur. Dolayısıyla küçük müşterileri rekabetçi perakende piyasanın dışında bırakmak, üretim piyasasının rekabet potansiyeline ulaşmasını engelleyecektir. Bunun aksine, bu müşteri kesimini sürece dahil etmek, hem tüketiciler hem de perakendeciler için, üretim piyasasında rekabeti geliştirmek ve piyasanın serbestleştirilmesine yönelik deneyim edinmek açısından hayati önem taşıyan bir araç olabilir.

Tablo 12: OECD Ülkelerinde Arz Rekabetine Aşamalı Geçiş

Aşamalı geçiş dönemi yok	Aşamalı geçişe gereksinim duyan yetki çevreleri (ve aşamalı geçiş döneminin uzunluğu)
Almanya, Yeni Zelanda, Norveç, İsveç, Birleşik Devletler (yalnızca bazı eyaletlerde)	Avustralya (3–6 yıl), İngiltere (8 yıl)

Kaynak: OECD (1999)

Büyük ticari müşteriler ve sanayi müşterileri, serbestleştirilmiş güç piyasalarından en büyük faydayı aldıklarında birçok ek avantaja sahiptirler. Yüklerinin şekli ve büyüklüğü elektrik tedarikçilerinin (pazarlamacılarının) alternatif fiyatlandırma planları (yani hem müşterilere hem de tedarikçilere en uygun olan fiyatlandırma planlarını) önermelerini kolaylaştırır. Ek olarak tedarikçiler büyük müşterilere çeşitli fiyat riski yönetimi ve talep yönetimi, enerji kullanımı ve fiyatlarına ilişkin bilgi, enerji etkinliği ve faturalama hizmetleri gibi *katma değer hizmetler* sunabilir. Çok büyük müşteriler söz konusu olduğunda tedarikçiler müşteriden müşteriye değişen temelde fiyatlandırma planları sunabilir. (Bakınız: Bu bölümün ilerleyen kısmındaki talebin tepkisi programlarına ilişkin tartışma.)

[135] *Bu konu, Türkiye'nin güncel konumuyla ilgilidir. 2004 tarihli Strateji Belgesi, serbesti eşiklerinin düşürülmesi sürecini 2009 yılına kadar ertelemekte ve eş zamanlı olarak, dağıtım şirketlerinin serbest olmayan müşteri yükünü (ki toplam yükün yüzde 85'ini oluşturmaktadır), en az 2010 yılına kadar, TETAŞ'nin ve portföy üretim şirketlerinin geçiş sözleşmelerine bağlamaktadır. (Daha fazla tartışma için bakınız: 3.6. Kısım.)*

Öte yandan, bu müşteri kesimindeki daha küçük kar marjları nedeniyle tedarikçiler, konutlardaki müşterileri ve küçük ticari müşterileri daha az çekici görmektedir. Bu daha düşük kar marjları, tedarikçilerin müşteri yüklerini elde etmek için belirli pazarlama, reklam ve müşteri hizmeti maliyetlerine girmelerinden kaynaklanmaktadır; sanayi müşterileri ile karşılaştırıldığında bu tür maliyetler, küçük yük boyutuna sahip küçük müşteriler için tek tek müşteriler temelinde çok daha yüksek olmaktadır. Üstelik konut kesimi için talepteki düşük fiyat esnekliği münferit müşterilerin ileriye dönük olarak rekabetçi bir perakende tedarikçiyi tercih etme eğilimlerini azaltmaktadır. Bu son husus ile bağlantılı olarak sanayileşmiş ülkelerdeki müşteriler için tipik bir konut elektrik faturası orta düzeydeki hane halkı gelirinin göreceli olarak küçük bir kısmını oluşturur; dolayısıyla konutlardaki müşteriler elektrik için perakende seviyede "alışverişe çıkma" konusunda isteksizdir çünkü böyle bir arama için gereken zamana ilişkin maliyet, daha düşük bir faturadan beklenen faydaları haklı göstermekte zorlanmaktadır. (Seçilmiş Avrupa ülkelerinde küçük müşteriler kesimindeki perakende alanında değiştirme oranları hakkında veriler için bakınız: Tablo 13).

Tablo 13: Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Küçük Müşteriler Kesiminde Perakende Alanında Değiştirme

	Perakende rekabete başlangıç	**2003 yılında değiştirme yapan küçük ticari tüketicilerin/konutlardaki tüketicilerin yüzdesi**
Danimarka	2003	5
Finlandiya	1997	4
Norveç	1991	19
İsveç	1996	10
İtalya	2007	-
İspanya	2003	0
Avusturya	2001	1
Belçika	2003	19
Fransa	2007	-
Almanya	1999	Bilinmiyor
Hollanda	2004	Bilinmiyor
İngiltere	1998/1999	22
Yunanistan	2007	-
İrlanda	2005	1
Kuzey İrlanda	2007	-

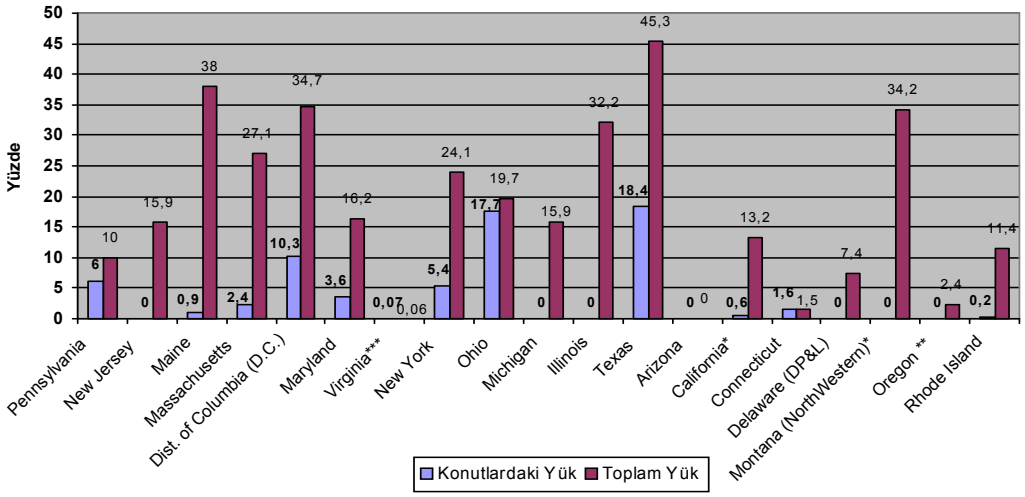
Kaynak: Thomas (2005).

Perakende piyasa tasarımı ve bunun rekabetçi bir çerçeve içerisindeki performansı elektrik toptan satış piyasalarında rekabetçi bir sonuca ulaşmanın önemli etkenlerinden biridir. Yeniden yapılandırma programlarının başlatılmasından sonra ABD toptan satış piyasalarındaki umulandan yavaş ilerleme, kısmen rekabetin perakende tarafında gösterdiği kötü performansa bağlanmıştır. Kısmen daha önce de bahsedilen nedenlerle, Birleşik Devletler'de küçük müşterilere ilişkin perakende rekabetin sonuçları oldukça hayal kırıcı olmuştur.[136] Özellikle küçük müşteri kesiminde, enerji için perakende alanında değiştirme (yani müşterilerin dağıtım şirketlerinden düzenlenmeyen perakende tedarikçilere geçişi), son

[136] *Piyasa tasarımı sorunları da bu başarısızlığa bağlanmaktadır. Bakınız: Joskow (2003).*

yedi veya sekiz yıl içerisinde aktif perakende seçim programları başlatan eyaletlerde düşük seviyelerde kalmıştır.[137] (Şekil 24'teki veriler perakende seçimi hayata geçiren eyaletlerdeki durumu göstermektedir.)

Şekil 24: Birleşik Devletler'de Konutlarda ve Toplamda Yük Değiştirme, 2004



* California perakende erişimi askıya alınmıştır, Montana konutlarda perakende erişimi askıya almıştır

** Oregon'da yalnızca büyük müşteriler için perakende erişim bulunmaktadır.

*** Virginia için yüzdeler müşterilerin yüzdeleridir, diğerlerinin tamamı yükün yüzdeleridir.

Kaynak: Rose (2004).

Perakende hizmetlerini dağıtım işlevinden ayırmak perakende pazarlamacılar için maliyete ilişkin dezavantajlar yaratır. Uzun süredir devam eden yerleşik bir iş uygulamasına sahip dağıtım şirketleri sayaç okuma, faturalandırma ve müşteri hizmetleri gibi perakende işlevleri yerine getirirken ölçek ekonomilerinden yararlanır. Yeni bir perakende pazarlamacının bu tür hizmetleri - muhtemelen çok daha küçük bir müşteri tabanı için - yerleştirmesi gereklidir. Üstelik, bir dağıtım şirketinin aksine, aynı pazarlamacı müşteri kazanmaya çalışırken pazarlama ve reklam maliyetlerine girecektir. Bu perakende arz maliyetleri (ve sonuçta ortaya çıkan daha dar marjlar) perakende alanında değiştirmenin gelişmesi ve pazarlamacıların piyasaya nüfuz etmesi önünde büyük bir engel oluşturmuştur.

Joskow (2003), Texas ile İngiltere ve Galler deneyimlerinden yararlanarak, küçük müşterilerin güç ihtiyaçları için pazarlamacılara geçmelerini teşvik için *toplam* elektrik faturasında yüzde 5 ila 10 arasında fiyat indirimi olması gerektiğini tahmin etmiştir.[138] Bu tahmin, toplam faturanın yüzde 50'sinin üretim (enerji) maliyetlerini yansıttığını varsaymaktadır; sonuç olarak ciddi miktarda değiştirmeyi tetiklemek için *üretim* unsurunda yüzde 10 ila yüzde 20'lik fiyat indirimleri gereklidir. Yüzde 5 ila 10'luk ilave perakende hizmet maliyeti eklendiğinde, küçük müşteri kesiminde bir göç görmek için rekabetçi üretim ile gücün bununla kıyaslanabilir toptan piyasa değeri arasında yüzde 15 ila 30'luk bir marj

[137] *Rekabetçi yeniden yapılandırmanın başarı ölçütünün birçok boyutu vardır. Bu çalışma yalnızca tek bir boyutu (yani müşterilerin ne ölçüde değiştirme yaptığını) ele alırken fiyat ve hizmet kalitesi etkilerini bir kenara bırakmaktadır.*

[138] *Joskow (2003), s. 35-36.*

bulunması gerekli olmaktadır. Böylece, daha önce özetlenen değiştirme ve işlemlere ilişkin maliyetler de göz önüne alındığında, Joskow, *yerel dağıtım şirketlerinin* bir sözleşmeler portföyü oluşturarak ihtiyaçlarını karşılayacak gücü satın almaları halinde, küçük müşterilerin perakende rekabetten faydalanabileceği sonucuna varmaktadır.

3.2.2.2 Talep Tarafı Yönetimi (DSM): Talebin Tepkisi ve Yük Yönetimi Programları

Geçmişte, dünyadaki devlete ait ya da bağımsız olarak düzenlenen güç piyasalarında talebin fiyat esnekliğine ilişkin tahminler küçük müşteriler için esnek olmayan bir talebe işaret etmiştir. (Bakınız: Tablo 14.) Yüksek oranda düzenleme altındaki elektrik sanayiinin niteliği dikkate alındığında, daha büyük tüketiciler için bile tüketimlerinin miktarını ya da zamanlamasını değiştirmeye yönelik bir teşvik bulunmamıştır. Benzer şekilde, arz tarafındaki temel amaç yük gereksinimlerini karşılamak olmuş, maliyetin en aza indirilmesi ikincil bir hedef olarak alınmıştır.

Tablo 14: Elektrik için Talebin Fiyat Esnekliği Tahminleri: Konutlardaki Müşteriler

Konutlara İlişkin Olarak Talebin Kendi Fiyat Esneklikleri Tahminleri Dağılımı [139, **140**] (Düşük ve yüksek değerler yüzde 80'lik güven bandının sınırını gösterir)					
Kısa-Dönem Esneklik			**Uzun-Dönem Esneklik**		
Düşük	Orta	Yüksek	Düşük	Orta	Yüksek
-0.12	-0.20	-0.35	-0.60	-0.90	-1.20

Kaynak: King ve Chatterjee (2003).

Serbestleşmenin başlamasıyla elektrik piyasalarının işleyişi üretim kapasitesi sıkıntılarına, iletim tıkanıklıklarına, artan fiyat oynamalarına ve azalan sistem güvenilirliğini de kapsayan çeşitli zorluklarla karşılaşmıştır.[141] Bu gibi yan etkileri ortadan kaldırmak için bağımsız sistem operatörleri ve yük hizmeti veren varlıklar, yük örüntülerini kontrol etmek ve yönetmek için giderek artan bir oranda talebin tepkisi ve yük yönetimi programlarını (veya DRP'leri) kullanmaya başlamıştır. Talebin tepkisi programları perakende müşterileri, belirli zamanlardaki elektrik tüketimlerini azaltmaya ya da kullanımlarını puant kullanım zamanları dışına kaydırmaya yönlendirmek için tasarlanmış *opsiyonel* ve *teşvike dayalı* planlardır. Bir sistem operatörü için puant kullanım zamanlarında yükü yönetebilmenin, ek kapasiteye sahip olmak ya da daha fazla elektrik üretmek kadar değerli bir "zenginlik" olduğu elektrik sanayiinde iyi bilinmektedir. Dolayısıyla talebin tepkisi programları, yalnızca güvenilirliğe ilişkin endişeleri ortadan kaldırma potansiyeline değil, rekabetçi "pazar yeri"nde ekonomik etkinliği sağlama potansiyeline de sahiptir.

Genel olarak, DRP'ler sistem güvenilirliğine (yükün tepkisi) ya da toptan satış piyasası koşullarına (fiyatın tepkisi) ilişkin nedenlerle (hem toptan hem de perakende) yüklerin kısılmasını kapsar. Bir üretim sıkıntısı veya iletim kısıtları ortaya çıkması halinde sistem çapında bir güvenilirlik sorunu ya da olası acil durum oluşabilir; DRP katılımcıları yükün tepkisi programlarına kaydolurken yüklerinin belirli bir minimum miktarını kısmayı

---

[139] Talebin [kendi] fiyat esnekliği, müşterilerin talebinin, fiyat değişikliklerinin meydana geldiği dönem içerisinde fiyat değişikliklerine karşı gösterdiği tepkiye atıfta bulunmaktadır.

[140] Kısa dönem esneklik tahminleri, elektrikli aletler stokunu olduğu gibi kabul eder ve yalnızca bunlardan yararlanımı ölçer. Uzun dönem tahminler arasında, bu stokların büyüme oranına ilişkin ölçüm de yer alır. Kısa dönem kendi fiyat esneklik tahminlerinin, mutlak değer açısından, uzun dönem esneklik tahminlerinden daha küçük olması beklenir.

[141] Bu kısımdaki tartışma genel olarak Heffner'ı (2002) ve Heffner ve Sullivan'ı izlemektedir (2005).

önceden kabul eder.[142] Bu programlarda yük azaltımı BSO ya da yük hizmeti veren varlıklar tarafından talep edilir. Bu programlara katılan son kullanıcılara, kullanımlardaki azalma için, önceden belirlenmiş bir fiyat veya gün öncesi/gerçek zamanlı enerji fiyatları temelinde ödeme yapılır.[143] Bazı durumlarda, bu programlara ilişkin teşvik mekanizması, uyum göstermemenin ortaya çıkması halinde ceza ödemeleri içerir.

Benzer şekilde anormal derecede yüksek toptan fiyatlar gibi piyasa koşulları fiyat tepkisi programlarını harekete geçirebilir. Bu durumda kısma, BSO veya yük hizmeti veren varlıklar tarafından gelen tekliflere tepki olarak, son kullanıcı müşteriler tarafından gönüllü olarak sağlanır. Bu gibi koşullardan açığa çıkan DRP'lerde genellikle katılımcılara cezaya maruz kalmadan yükte yaptıkları kısma temelinde ödeme yapılır.[144] Fiyat tepkisi programlarındaki ödemeler genellikle gün öncesi/gerçek zamanlı enerji fiyatlarına bağlıdır.[145]

Talebin rekabetçi üretim pazarındaki fiyat dalgalanmalarına *anında* yanıt verebildiği durumlarda, talep tarafının üretim fiyatını etkileme kabiliyeti azami derecede olmaktadır. Gerçek zamanlı ölçümleme bu ve diğer tepki mekanizmalarında kullanılan temel bir araçtır. Gerçek zamanlı ölçümleme sayesinde mümkün olan gelişmiş fiyatlandırma planları, puant talebi karşılamak için arz tarafının kurulu kapasite ve rezervlerde aşırı genişletmeye gitmekten kaçınmasına yardımcı olur. Bunlar, aynı zamanda belirli üreticilerin olası pazar gücünü sınırlamada ve darboğaz içerisindeki alanlarda ani ve keskin fiyat artışlarının etkisini hafifletmekte de önemli birer unsurdurlar.

Tablo 15, DRP'lerin ve diğer talep tarafı yönetim tedbirlerinin 2001 yazında Birleşik Devletler'in birçok bölgesindeki sisteme ilişkin acil durumları hafifletmeye yaptıkları katkıları göstermektedir. Veriler fiyata tepkili yük programının ve diğer programların sistem puant talebini yüzde 3–6 oranında azalttığına ve sisteme ilişkin acil durumlardan kaçınmaya yardımcı olduğuna işaret etmektedir.[146]

---

[142] Yükün tepkisi programları yüke ilişkin çeşitli tipte azaltmalar tanımlamaktadır. Örneğin kısılabilir yük büyük bir ticari ya da sanayi tesisinin minimum bir eşik miktarda azaltmayı kabul ettiği son kullanıcı yüküne atıfta bulunurken, kesilebilir yük tamamen azaltılabilen ya da kesilebilen ciddi miktardaki son kullanıcı yüküne atıfta bulunmaktadır.

[143] Kısılabilir yük programları genellikle teşviklerini doğrudan ödemelere dayandırır. Öte yandan, kesilebilir yük programı katılımcılarından elektrik tüketimleri için genellikle normal ücretlerden daha düşük, özel kesilebilir ücretler istenir.

[144] Ancak bazı vakalarda, eğer bir müşterinin verdiği fiyat teklifi, gün öncesi piyasasında kabul edilirse, o zaman müşteri ya yükünü kısmak ya da gereken eylemde bulunmama için gerçek zamanlı fiyatlardan mesul olmak mecburiyetindedir.

[145] Heffner'in (2002) bulgularına göre, DRP'ler için ortalama potansiyel kısılabilir yükün ABD piyasalarında benzer olmasına rağmen, gerçekte sağlanan yükteki kısılma sistem güvenilirliği nedenleriyle hayata geçirilen programlar için çok daha yüksek ve tahmin edilebilir (ve dolayısıyla daha etkili) olmaktadır. Ancak çalışmanın yürütüldüğü 2001 yılındaki nispeten düşük toptan fiyatların bu sonucu etkilemiş olması mümkündür.

[146] Aynı yerde.

Tablo 15: Fiyata Tepkili Yük Programlarının ve Diğer DSM Programlarının Birleşik Devletler'deki Katkıları, Yaz 2001

BSO	Sistem Puant (MW)	Kesilebilir Yük	Kısılabilir Yük	Diğer DSM	Toplam DSM	Puantın yüzdesi olarak DSM
PJM	52,977	2,000	70	-	2,070	3.9 %
NY BSO	29,983	-	500	365	865	2.9 %
BSO NE	25,675	-	65	1,522	1,587	6.2 %

Kaynak: Heffner (2002).

3.3 Türk Elektrik Sanayiindeki Fiyatlandırma, Düzenleyici Yönetişim ve Piyasa Tasarımı Hususlarına İlişkin Bir Değerlendirme

3.3.1 Fiyatlandırma Hususları

Rekabetçi yeniden yapılandırmanın başarısı, büyük ölçüde, arz ve talep koşullarının katılımcılara fiyat sinyalleri yoluyla bildirildiği *üretim* kesiminde bir piyasa mekanizması oluşturulmasına bağlı olacaktır. Değere dayalı sevkiyat doğru üretim maliyeti verilerinin kullanımını gerektirir. Özellikle spot elektrik ticaretinin gerçekleştiği bir güç borsası ortamında, üreticiler kendi MC fiyat tekliflerini verme konusunda teşvike sahip olacaklardır. (Toptan satış piyasalarına ilişkin bir tartışma için bakınız: 3.2.1. Kısım). Bu nedenle belirli bir piyasanın etkin bir biçimde işlemesi açısından doğru maliyet verisine sahip olmak vazgeçilmez önem taşımaktadır. Özel üreticilerin bu gibi rakamları hesaplamaları beklenebilir, zira bu kendi çıkarlarına olacaktır. Ancak kamu mülkiyetindeki üreticiler söz konusu olduğunda, maliyet belirlemesi düzenleyici veya devlete ait resmi emir aracılığıyla elde edilmelidir. Bugüne kadar Türk elektrik endüstrisinin kamu mülkiyetindeki üretim tarafına ilişkin bu gibi MC çalışmalarına girişilmemiştir.[147, 148]

Benzer şekilde, MC çalışmaları sanayinin tekel kesimleri için de noksandır. Düzenleyici kurumların tarifeleri idari olarak belirlemekle görevli olduğu iletim ve dağıtım kesimlerinde MC çalışmalarının eksikliği daha büyük önem taşımaktadır. Zira doğru MC verileri ücret oluşturma sürecinin hizmet maliyeti çalışmaları için temel oluşturmaktadır.

Örneğin, dağıtım kesimine ilişkin olarak, TEDAŞ 11 farklı müşteri sınıfı için bir dağıtım bedeli tarife planı belirlemiştir. Ancak arka plan verilerine hizmet edecek ve çeşitli müşteri sınıflarının maliyet sorumluluklarını gösterecek kesin hizmet maliyeti hesaplamalarının yokluğunda, böyle bir fiyatlandırma yalnızca şirketin gelir gerekliliklerini karşılamaya yönelik bir araç görevi yapabilir. Bunun yerine, daha önce de tartışıldığı gibi yeniden yapılandırılmanın gerçekleştirildiği yeni ortamda, tarife tasarımı "pazar yeri"ne doğru fiyat sinyallerini göndermek için temel mekanizma olarak kullanılmalıdır.

[147] *2.4.1.1. Kısım'da anılan maliyet rakamları ilgili teknolojilerin ortalama maliyetlerini yansıtmaktadır.*
[148] *Bu arada EÜAŞ, dengeleyici bir piyasaya geçişe hazırlık olarak, üreticileri için santral seviyesinde kapsamlı bir maliyet çalışması başlatmıştır. Projenin dengeleyici piyasanın başlangıcı itibarıyla bitirilmesi beklenmektedir.*

Şu anda yalnızca son kullanıcı tarifeleri kapasite ve kullanım bedellerini içermektedir. Gerçekten ayrıştırılmış- çeşitli sanayi kesimlerine ilişkin mülkiyetlerin birbirlerinden ayrı olduğu- bir ortama ulaşmak için bedeller öncelikli olarak dağıtım tarifeleri için getirilmelidir.[149]

Geçmişte belirli fiyatlandırma uygulamaları da -cadde/sokak aydınlatması ve ibadethaneler için ölçülmeyen elektrik tüketimi gibi- TEDAŞ'nin finansal sorunlarında önemli bir rol oynamıştır. Bu uygulamalar sonunda düzenlemeye ilişkin yeni kurallar ile ortadan kaldırılmıştır. Bu durum da fiyatlandırmadaki bozulmaları ortadan kaldırma konusunda faydalı olmaktadır.

EPDK tarafından çıkartılan ikincil mevzuatlar, tekel (iletim ve dağıtım) kesimleri, perakende enerji satışları ve perakende satış hizmetleri (ölçümleme, faturalandırma ve müşteri hizmetleri gibi) için - tavan gelir ve tavan fiyat ya da bu ikisinin bir kombinasyonu gibi - performansa dayalı ücret belirleme yöntemlerinin gelecekteki uygulamalarda tercih edilen düzenleme yöntemleri olduğuna işaret etmektedir.[150] Aslında, bu gibi yöntemlerin içerisindeki yerleşik teşvik mekanizmaları ve yarı otomatik fiyatlandırma ayarlamaları, düzenleyicilerin bu yöntemleri kabul etmelerini özendirmektedir. Ancak, daha önce de tartışıldığı üzere, performansa dayalı yöntemlerin doğru bir şekilde hayata geçirilmesi halen, tavanların başlangıç noktasının kesin olarak saptanmasını temin etmek için, iyi hazırlanmış bir "hizmet maliyeti çalışmasına" ihtiyaç duymaktadır.

Rekabetçi bir piyasada, iletim fiyatlandırması, iletime olduğu kadar üretime yatırım yapanlara da teşvik sağlanmasında hayati bir rol oynamaktadır. İletim fiyatlandırması ve buna bağlı teşvik mekanizmaları, gelecekteki üretim yatırımlarının değeri ve konumu üzerinde etkili olmakta; bir başka deyişle, üretim tesislerine yatırım yapanlara tıkanıklığı hafifletmek için ihtiyaç duyulan yerde santrallerini konumlandırmalarını sağlayacak sinyaller vermektedir. Mevkiye ilişkin iletim fiyatlarının yüksek olduğu tıkanıklık olan bölgeler, bu nedenle potansiyel üretim ve iletim yatırımcılarına daha cazip gelecektir.

Mevkiye ilişkin iletim fiyatlandırması, talep tarafında karar alımını da etkiler. Çeşitli bölgelerdeki değişen son kullanım fiyatları büyük sanayi müşterilerinin ve ticari müşterilerin yatırım kararlarını etkiler. Önemli bir nokta olarak, işgücü maliyeti ile kıyaslandığında, Türk imalat sektöründeki elektrik maliyetleri şu anda toplam girdi maliyetinde nispeten yüksek bir pay temsil etmektedir; bu durum Türkiye'nin ihracat sanayilerinden bazıları için özellikle geçerlidir. (Bakınız: Tablo 16.)

Tablo 16: Türk Ekonomisinin Çeşitli Sanayilerinde Elektrik Girdi Maliyetlerinin Payı

Girdi	Demir Cevheri & Metal Min.	Tekstil	Kağıt & Kağıt Ürünleri	Kimyasal	Gübre	Seramik Ürünleri	Çimento	Demir-Çelik	Diğer Metaller	Döküm	Oteller	Ortalama
Elektrik	% 5.1	% 4.2	% 4.3	% 7.2	% 4.0	% 4.8	% 7.3	% 6.7	% 5.7	% 5.8	% 2.7	% 5.3
İşgücü	%17.4	% 14.2	% 10.4	% 10.3	% 10.8	% 13.3	% 8.4	% 7.9	% 8.8	% 13.0	% 6.5	% 11.0

Kaynak: Türk Ekonomisinin Girdi-Çıktı Yapısı-1998, Devlet İstatistik Enstitüsü, Mayıs 2004.

[149] *2.4.1.4. Kısım'da verilen TEDAŞ son kullanıcı tarife planı yalnızca güç sayaçları kullanan büyük sanayi müşterileri için ayrı kapasite ve kullanım bedellerine işaret etmektedir. Daha önce 3.1.2. Kısım'da tartışıldığı üzere, optimal biçimde belirlenmiş sabit bileşen bedelleri, güç sayaçları bulunmayan müşteriler için etkin kullanım bedelleri uygulanmasına izin verebilir.*

[150] *Daha spesifik olarak, iletim, dağıtım ve perakende satış hizmetleri için bir tavan gelir, perakende enerji satış tarifeleri için bir tavan fiyat ve toptan elektrik için maliyet tabanlı tarifeler. (Tarife belirleme metodolojilerine ilişkin ikincil mevzuatlar için bakınız: http://www.epdk.org.tr.)*

Açık bir politika yolu belirlemek ve iletim fiyatlandırmasına ilişkin hususlara bağlılık sinyalleri vermek, elektrik sanayiine özel yatırımcı çekmede büyük ölçüde olumlu bir etken olacaktır. 4628 sayılı Kanun, TEİAŞ'nin iletimde maliyeti yansıtan bir fiyatlandırma yapmasını resmen emretmektedir. Aslında *maliyeti yansıtan* fiyatlandırma kavramı, mevkiye ilişkin (tıkanıklık) fiyatlandırması gibi bir planın oluşturulmasına işaret etmektedir çünkü iletim şebekesi hizmetlerinin ortalama maliyet fiyatlandırması, kendi içerisinde, yüksek voltaj müşterilerinin ve tıkanıklık olan alanlarda yaşayan ya da iş yapan müşterilerin lehine çapraz sübvansiyonlar bulundurmaktadır.

Dolayısıyla mevkiye ilişkin özellikler taşıyan bir fiyatlandırma modeli (iletim fiyatlandırmasına yönelik yeni "yatırım maliyeti esaslı" model gibi) benimsemek, doğru yönde atılmış bir adımdır. Bu yeni yaklaşım, aslında politika belirleyicilerin maliyetleri toplumsal hale getirmeme niyetlerine işaret edecektir.[151] Ancak bu modelin anlamlı bir uygulamaya yol açması ve rekabete katkıda bulunması için, bölgesel (kuşağa ilişkin) maliyetler doğru olarak belirlenmelidir. Bu bağlamda, EPDK maliyet hesaplamalarında uygun yöntemlerin izlenmesini sağlayabilecek bir konumdadır. Yeniden yapılandırmanın ilerleyen aşamalarında, kısa vadeli tıkanıklığın maliyetini doğru biçimde ölçmek ve hem üretim hem de iletim yatırımları için teşvik oluşturmak amacıyla daha kesin tıkanıklık fiyatlandırması (yani mevkiye ilişkin marjinal fiyatlandırma) da dikkate alınmalıdır.

Son olarak, maliyeti yansıtan, şeffaf fiyatlandırma ilkelerinin bir sonucu olarak, rekabetçi yeniden yapılandırma elektrik temini ile ilişkili olmayan tüm maliyet unsurlarının ortadan kaldırılmasını gerektirir. Bu gibi maliyetler, devlet bütçesine veya çeşitli kamu hizmetlerine yıllık gelir oluşturmak üzere konulan veya fiyatlandırma yapısında gömülü bulunan ilave bedelleri içerir. Bu uygulama Türkiye'de o kadar gelenekselleşmiş durumdadır ki yeni oluşturulan EPDK'nın tarife kararları bile tarifelerin makroekonomik göstergelerdeki değişmelere göre (veya diğer nedenlerle) değişikliğe tabi olacaklarını belirten bir hüküm içermektedir.[152] Başka bir deyişle, mevcut tarifelerin belirlenmesi makroekonomik göstergelerden bağımsız değildir - bu ilişki 4626 sayılı Kanun'da net bir şekilde belirlenen maliyeti yansıtıcı fiyatlandırmaya yönelik hüküm ile çelişmektedir.[153]

Özetle, şu anda Türkiye'de geçerli olan fiyatlandırma uygulamaları için takip eden gözlemlerde bulunulabilir:

- Elektrik sanayiinin hiçbir kesimi için kesin hizmet maliyeti çalışmaları hazırlanmamıştır; bu gibi çalışmalar tarife oluşturulmasına ve teşvik düzenlemesine ilişkin kararlar için bir başlangıç noktası oluşturacaktır.

- Büyük ölçüde bu gibi maliyet çalışmalarının eksikliği nedeniyle, henüz ücretler *tüm* müşterilerin son kullanıcı faturalarında dağıtım, iletim, enerji ve diğer bedelleri ayrı ayrı listelenmiş bir şekilde görebileceği biçimde ayrıştırılmamıştır.

---

[151] Maliyetlerin toplumsal hale getirilmesi, maliyetleri eşit bir biçimde, farklı mevkilerdeki müşterilerin maliyete ilişkin sorumluluklarını dikkate almadan dağıtır.

[152] Örneğin dağıtım ve son kullanıcı (perakende) tarifeler için bakınız: sırasıyla 272 ve 276 sayılı EPDK kurul kararları (ikisi de 12 Aralık 2003 tarihlidir). Başka bir örnek, devlete ait yayın kuruluşunu sübvanse etmeye yönelik olan son kullanıcı faturalarındaki yüzde 2'lik sürşarjdır. (Bakınız: 2.4.1.4. Kısım).

[153] Türkiye'de konutlarda ve sanayide elektrik kullanımından alınan vergiler de IEA ülkeleri içerisindeki en yüksek vergilerdendir. IEA (2005b) mali ihtiyaçlara hizmet eden enerji vergilerinin IEA üye ülkeleri arasında yaygın olduğunu not etmektedir. Ancak şunu da vurgulamaktadır: "… birçok IEA ülkesi de enerji vergilendirmesini belirli enerji politikası hedefleri amacıyla çeşitli derecelerde kullanıyor olsa da, Türkiye'de böyle bir yaklaşıma hemen hiç rastlanmamaktadır. Vergi teşvikleri ve farklılaştırma enerji politikaları ve çevresel amaçları desteklemekte yararlı bir rol oynayabilir." s. 34.

- Üretim, iletim ve dağıtım kesimlerinin hukuken ayrıştırılması 2001'de tamamlanmış olmasına rağmen, bu kesimlerin bütçelerinin her biri hala hükümetin kontrolüne tabidir. Bu varlıkların özerklikten yoksun olmaları, maliyete dayalı tarife hazırlanmasındaki eksikliğe katkıda bulunmaktadır.

- EPDK tarafından belirlenen tarifeler halen elektrik hizmeti sağlanmasının maliyeti ile ilişkili olmayan unsurlar içermektedir.

- Maliyetlerini hesaplarken EÜAŞ, hidroelektrik santrallerinin sabit maliyetlerini dikkate almamaktadır; dolayısıyla şirket devletin mülkiyetindeki üretimin gerçek maliyetini olduğundan az tahmin etmektedir. Bu durum da hem elektrik "pazar yeri"ndeki kullanıcılara hem de yatırımcılara gönderilen fiyat sinyallerini bozmaktadır.

- Uluslararası kıyaslamaların da gösterdiği üzere, Türkiye'de yoğun çapraz sübvansiyonlar konutlardaki müşterileri sanayi müşterileri karşısında kayırmaktadır. Bu durum ücret oluşturmaya ilişkin "maliyet nedenselliği" ilkesi ile çelişmekle kalmamakta, aynı zamanda genel olarak Türk sanayi sektörü için nispi bir maliyet dezavantajı yaratmaktadır.

- Teslimat maliyetlerinin ve diğer maliyetlerin coğrafi mevkiler arasında değişiklik göstermesinin mümkün olmasına rağmen, TEDAŞ tarafından tüm dağıtım bölgelerine yeknesak dağıtım bedelleri ve son kullanıcı fiyatları uygulanmaktadır.

- *Gruplanmış* son kullanıcı tarifeleri arasında, açık politika ve gelişme hedeflerini yansıtacak, kapsamlı, iyi düşünülmüş bir refah artırıcı ücret tasarımı (örneğin, çok bloklu ücret planları) bulunmamaktadır.[154]

- Geçerli fiyatlandırma planları göz önüne alındığında, Türkiye'nin elektrik sanayii coğrafi mevkiler *arasında* (yükün büyük kısmını oluşturan aşağı akışlı belirli mevkilerin lehine olacak ve daha ucuz üretim kaynaklarının yakınında bulunan yukarı akışlı merkezler aleyhine ayrımcılık yapacak şekilde); ücret sınıfları *arasında* (hane halklarını sanayi müşterileri karşısında kayıracak şekilde) ve ücret sınıfları *içerisinde* (tüketim seviyeleri açısından) bulunan kapsamlı çapraz sübvansiyonlar ile karakterize edilebilir ve bu nedenle ekonominin tüm sektörleri için çeşitli bozulmalar yaratmaktadır. Yine kısmen kesin hizmet maliyeti muhasebesindeki eksiklik nedeniyle sanayideki çapraz sübvansiyonların ölçeğini belirlemeye yönelik hiçbir değerlendirme yapılmamıştır.

Elektrik sanayiinde fiyatlandırmadaki bozulmaların etkileri tüm ekonomide hissedilmektedir. Bu nedenle - özellikle şebeke aktiflerine ilişkin olarak - maliyet çalışmaları yapılmasına öncelik verilmelidir. Düzenleyici kurallar, her ücret vakası başvurusunda bulunduklarında düzenleme altındaki (kamuya ait ya da özel) varlıkların kendilerine ait MC çalışmalarını sunmalarını gerekli kılmalıdır. Aksi halde ücret belirleme sürecinde hangi yöntem uygulanırsa uygulansın, düzenleyiciler tarafından onaylanan tarifeler keyfi maliyet unsurları yansıtacaktır.

Türkiye'nin özelleştirme sürecini tamamlamaya ilişkin zaman çerçevesi belirsiz olduğundan, maliyet hesaplanmasına yönelik acil çabalara hemen başlanması, oluşabilecek herhangi bir gecikmeden yararlanacaktır. Doğru maliyet verilerine sahip olmak yalnızca rekabetçi pazar için fiyatlandırma politikaları geliştirilmesi konusunda değil, özelleştirmeye

---

[154] Ancak TOU fiyatlandırması talep tarafı yönetimi amaçları açısından bir iyileştirmedir ve daha fazla müşterinin uygun ölçümleme kullanması halinde daha yararlı olacaktır.

açılan aktiflere değer biçilmesi konusunda da yardımcı olacaktır. Kesin hizmet maliyeti çalışmalarının yokluğu, özelleştirme sürecinde ve potansiyel yatırımcıları çekmede ciddi bir engel yaratacaktır.

3.3.2 Düzenleyici Yönetişim ve Kurumsal Çerçeve

Faydalı hizmet sanayilerindeki bir serbestleştirme programının sonucunu, temelde düzenleme çerçevesi ve tasarımı belirler. Ancak hem tasarım hem de bu tasarımın daha sonraki uygulaması, tasarımın hedeflediği ülkedeki spesifik *doğal kurumsal nitelik* ile uyumlu olmalıdır. Levy ve Spiller (1996), "bir ülkenin siyasi ve toplumsal kurumlarının - yürütme, yasama ve yargı sistemlerinin, gayriresmi (informal) kamu davranış normlarının - düzenleyici süreç ve ekonomik durum ile etkileşim biçimleri nedeniyle" özelleştirme ve düzenleme reformunun her zaman kamusal hizmet kuruluşlarının performansının artmasına yol açmayabileceğini iddia ederek bu meseleye - düzenlemeyi bir sözleşme yapma sorunu olarak gören - kurumsal iktisat merceğinden yaklaşmışlardır.[155] Buna göre, faydalı hizmetlerin idari istimlak ve manipülasyonunu daha zorlaştıran bir kurumsal ortam, yatırımcıların güvenini ve özelleştirilmiş faydalı hizmetlerin performansını etkileyerek reformun başarısında önemli bir belirleyici haline gelmektedir. Sonuç olarak, herhangi bir düzenleyici çerçevenin güvenilirliği ve etkililiği o ülkenin siyasi ve toplumsal kurumları ile yakından ilişkilidir.

Levy ve Spiller'ın analizinde reformun başarısını belirlemede anahtar kavramlardan biri ülkedeki kurumsal ortamın keyfi idari eylemleri kısıtlama becerisidir. Bu koşulu yerine getirmek için birbirini tamamlayan üç mekanizmanın bulunması gereklidir: düzenleyicinin takdirine bağlı eylemlere ilişkin asli tahditler; düzenleyici sistemde değişiklik yapma üzerinde resmi ve gayriresmi tahditler ve bu tahditleri uygulatacak kurumlar.

Bu çerçevede, düzenlemeye iki bileşene sahip bir "tasarım" sorunu muamelesi yapılır: *düzenleyici yönetişim* - ki bu, bir toplumun düzenleyicilerin takdir hakkının kapsamını tahdit etmekte kullandığı mekanizmaları içerir - ve *düzenleyici teşvikler* - ki bunlar fiyatlandırmayı, sübvansiyonları, rekabeti, "pazar yeri"ne girişi, ara bağlantıları vb. yöneten kuralları oluşturur. Düzenleyici teşvikler, yalnızca uygun düzenleyici yönetişim yapısının mevcut olması halinde tam olarak etkili olabilir. Düzenleyici yönetişim ve düzenleyici teşvikler, ülkenin spesifik doğal kurumsal niteliği tarafından ellerindeki seçenekler sınırlandırılmış olsa da, politika belirleyiciler için seçenek değişkenleri olarak kabul edilir.

Levy ve Spiller'ın analizi temelde doğal kurumsal niteliğin iki unsuru üzerinde odaklanır: bir ülkenin siyasi kurumları (hem yürütme hem yasama anlamında) ve yargı kurumları. Ayrıca bu unsurlar ile hem düzenleyici yönetişim hem de düzenleyici teşvikler arasındaki etkileşim de incelenir.

Düzenleyici yönetişime ilişkin olarak Levy ve Spiller, siyasi sistemlerin yürütmeye ve yasamaya ilişkin takdir hakkını tahdit altına aldığı ülkelerde faydalı hizmet düzenlemesinin çok daha güvenilir ve düzenlemeye ilişkin sorunların daha az ciddi olduğunu vurgulamaktadır. Ancak güçlü ve bağımsız bir yargı, parlamenter sistemlerde idari takdir hakkını sınırlandırarak güçlü yasama yetkilerine sahip bir yürütmeyi tahdit altına alabilir. Sözleşmeleri ve mülkiyet haklarını koruma geleneğine sahip ülkelerde bağımsız bir yargının varlığı, hükümet ile faydalı hizmet kuruluşları arasındaki çatışmaları mevcut düzenleyici

[155] *Levy ve Spiller (1996), s. 1. İzleyen tartışma, aksi belirtilmedikçe, bu çalışmaya dayanmaktadır.*

sisteminin içerisinde çözmek için idari yargı heyetleri kullanmaya yönelik yönetişim seçeneğinin önünü açar.[156]

Düzenleyici teşvik yapısı aynı zamanda bir ülkenin doğal kurumsal niteliğinden, dağılım politikasından ve düzenleyici yönetişiminden de etkilenmektedir. Karmaşık düzenleme tasarımlarının uygulanması belirli derecede bir idari beceri gerektirmektedir; bu nedenle idari beceri eksikliği teşviklerin kötü bir şekilde uygulanmasıyla sonuçlanabilir.

Genel olarak, düzenleyici teşvik yapısı yatırımları, tahsis açısından etkin fiyatlandırmayı ve yeniliği desteklemektedir; ancak dağılım politikaları - genellikle işyeri müşterilerinden konut müşterileri yönünde - çapraz sübvansiyonlar talep ederek düzenleyici kurallara müdahale etmektedir. Bu durum da rekabetten tam olarak yararlanmaya yönelik çabalara engel olabilir. Son olarak, bazı ülkelerde düzenleyici yönetişime yönelik kurumsal ortam düzenleyici teşviklere ilişkin seçenekleri en iyinin uzağında kalan seçeneklerle sınırlandırabilir; bu gibi durumlarda idari keyfiyeti dizginlemenin tek yolu, düzenleyici teşvik tasarımları için çok az yerleşik esnekliğe izin verecek şekilde hemen hemen tüm idari takdir haklarını ortadan kaldırmaktır. Dolayısıyla, Levy ve Spiller şu sonuca varmaktadır: "…faydalı hizmet kuruluşlarının performansı, ülkelerin kurumları ile düzenleyici yönetişimleri ve teşvik tasarımları arasında iyi bir uyum kurmaları halinde en iyi, düzenleyici tasarımın kurumsal gerçekliklere dikkat etmeden ilerlediği hallerde de en kötü olmaktadır."[157]

Aynı çalışmada Levy ve Spiller, doğal kurumsal niteliğin düzenleyici çerçeveyi biçimlendirme üzerindeki rolünü araştırmak için diğer ülkelerin yanı sıra Jamaika ve İngiltere'yi de analiz etmişlerdir. Her iki ülkede parlamenter bir hükümet sistemine ve güçlü bir yargıya sahiptir. Her iki ülkenin siyasi sistemi ve seçim kuralları iki güçlü partiyi destekleme eğilimindedir ve iktidardaki parti hem hükümeti hem de parlamentoyu (yani yasamayı) kontrol etmektedir. Sonuç olarak geçmişte her iki ülke de hükümet partiler arasında el değiştirdikçe politika değişiklikleri yaşamıştır. Her iki ülkedeki mahkemelerin de saygınlığı yüksektir; ancak bunların siyasi süreç veya düzenleyici kurumlar tarafından empoze edilen takdire bağlı davranışlar üzerinde resmi bir tahdit edici yetkileri bulunmamaktadır.[158] Özellikle İngiliz sistemi takdire bağlı düzenleyici davranışlara karşı herhangi bir anayasal koruma sağlamamaktadır. Bu nedenle bir mahkeme kararı düzenlemeye ilişkin engellemeyi bozduğunda, hükümet yeni bir mevzuatlar ya da yeni usuller oluşturarak kolayca istediğini yapabilmektedir.

Levy ve Spiller, yasama esnekliği ve düzenleyici kararlar üzerindeki zayıf yargı gözetim ve yönlendirmesi dikkate alındığında, iki ülkenin de yönetişim yapısını mevzuata dayandıramayacağını öne sürmektedir. Bu nedenle, sözleşme hukuku yönetişim yapısının biçimlendirilmesinde önemli bir çerçeve sağlamaktadır.

Her iki ülkede de spesifik fiyat belirleme hükümlerine sahip lisanslar, düzenlenen varlıklar ile hükümetler arasında sözleşme görevi görmektedir. Hükümetin lisans anlaşmalarındaki hükümlerden sapma yönündeki her çabasına mahkemelerde karşı çıkılmaktadır. Spesifik fiyat belirleme usulleri içeren lisansların yapısı yargı sonuçlarını önceden kestirilebilir hale getirmekte ve bu da ülkenin yargısının güvenilirliğine katkıda bulunmaktadır. Bu uzun dönemli lisanslar aynı zamanda şirketlere yatırımlarının beklenen

---

[156] Tam bir analiz için bakınız: adı geçen çalışma.
[157] Aynı yerde, s. 7.
[158] Bu bölüm, aynı zamanda, Spiller ve Vogelsang'ın İngiliz sistemini bu bağlamda analiz eden çalışmasından (1996) da faydalanmaktadır.

karlılığı açısından da güven vermektedir ve - lisanslar mahkemeler aracılığıyla uygulatılabilir olduğundan - şirketler düzenlemeye ilişkin önemli ölçüde istikrardan emin olabilir.

Dolayısıyla: "[H]er iki ülkede de düzenleme güvenilirliğini sağlamak için idari hukuk yerine sözleşme hukuku üzerinde durulması, bu ülkelerin siyasi kurumlarının niteliği ile uyumludur. Düzenlemeyi yöneten bir kanun, ne kadar kesin ve spesifik olursa olsun, düzenleyici istikrar konusunda çok az güven telkin edecektir, ancak her iki ülkedeki mahkemeler de özel taraflar arasındaki sözleşmeleri koruma konusunda güçlü bir geleneğe sahiptir."[159]

İngiliz düzenleyici kurumları hakkındaki çalışmalarında Spiller ve Vogelsang (1996), siyasi sistem ve yargı sistemi ile düzenleyici yönetişim arasındaki etkileşime ilişkin benzer değerlendirmeler yapmaktadır. Siyasi sistemde takdire bağlı düzenleyici davranışlara karşı anayasal korumanın olmamasını ve telekomünikasyon, elektrik, su, gaz ve havaalanı sanayilerinde 1980'lerde erişilen başarılarını vurguladıktan sonra şu soruyu sormaktadırlar: "Özel yatırımcılar, ilkesel olarak gelecekte yapılabilecek ekonomik fayda sağlayan kullanımdan yoksun bırakan düzenlemelere açık sektörlere büyük miktarlarda yatırım yapmaya neden istekliydiler?"[160]

Açıklamaları şu şekildedir: 1) düzenleyici otoriteler geniş bir mülkiyet tabanı oluşturmayı hedefleyen bir özelleştirme stratejisi tasarlamışlardır (bu, büyük yatırımcılara yapılan blok satışlarla şirketleri özelleştirmek yerine faydalı hizmet kuruluşlarının hisselerini borsada kamuya satmak suretiyle gerçekleştirilmiştir);[161] 2) idari takdir hakkını tahdit etmek için belirli düzenleyici yönetişim mekanizmaların yerli yerinde olması sağlanmıştır (bu mekanizmalar fiyatlandırma politikalarını ve erişim düzenlemelerini belirlemek için lisansların kullanımını; rekabetin yakından izlenmesini; bir şirketin önerilen bir lisans modifikasyonuna karşı çıkması halinde birçok kuruluşun dahline izin verilmesini ve bakan düzeyinde takdir hakkını sınırlandıran gayriresmi "normların" [bakınız: izleyen tartışma] oynadığı önemli rolün kabul edilmesini kapsamıştır) ve 3) düzenleyici takdir hakkını sınırlandırmak için ayrıntılı bir düzenleyici teşvik sistemi (tavan fiyatlar gibi) tesis edilmiştir.

Spiller ve Vogelsang, İngiltere'deki telekomünikasyon sanayiinin özelleştirilmesi ve düzenlenmesinin, büyük ölçüde, bu reformların**,** ülkenin bağımsız mahkemeleri de kapsayan kurumlarına, uygun hükümet davranışlarına ilişkin gayriresmi normlara ve Tekeller ve Birleşmeler Komisyonu ile Adil Ticaret Ofisi gibi kurumların varlığına iyi bir uyum sağlaması nedeniyle başarılı olduğunu iddia etmektedirler. İdareyi etkin bir biçimde tahdit etmede yargının rolüne ilişkin bir gelenek bulunmadığı için diğer resmi ve gayriresmi kurumların (*normların*) rolleri araştırılmalıdır. Spiller ve Vogelsang, hükümetin düzenleyici yönetişim dahilindeki takdir hakkını tahdit etmeye yönelik temel mekanizmalar olarak üç gayriresmi norm üzerinde durmaktadır: kalıcı bürokrasi, beyaz raporlar ve asli yetkilerin düzenleyicilere devri.

İlk unsur kıdemli bürokratlara iktidardaki partinin değişmesinden sonra herhangi bir şekilde dokunulmaması şeklindeki bir geleneğe işaret eder. Bu, ani siyaset değişikliği olasılığını sınırlandıran bürokratik istikrara yol açar. İkinci unsur - beyaz raporların kullanımı - hükümetin politika değişiklikleri niyetini ilan eder ve çıkar gruplarına bir görüş oluşturup lobi yapabilme fırsatı sağlar. Beyaz raporlar aynı zamanda yaklaşan politika değişikliklerinin

[159] *Levy ve Spiller (1996), s. 20-21.*
[160] *Spiller ve Vogelsang (1996), s. 79.*
[161] *Bu hususa Levy ve Spiller tarafından da değinilmiştir (1996).*

halkın tartışmasına açılması için bir araç yaratır. Son olarak, eğer hükümet tarafından önemli bir düzenleme değişikliğine - lisans değişiklikleri gibi - girişilecekse, bu tür değişikliklere ilişkin resmi yetkiler bakanların elinde olsa da, öncelikle bir düzenleyici kuruluşun başkanından olumlu görüş alınması gereklidir. Bir bakan, düzenleyici kuruluş tarafından yapılan öneriyi izlemeyi istemezse her iki taraf da iyi belirlenmiş bir sürece uymak zorundadır.

Spiller ve Vogelsang hükümetin karar alışına ilişkin bu *gayriresmi* normların (İngiltere'deki düzenleyici politika değişikliklerinden de anlaşıldığı üzere) politika istikrarını sağlamak için yeterli olmadığını öne sürmektedir, "[d]aha çok, hükümetin karar alışına ilişkin bu normlar, kurumsal bağlılık mekanizmaları hakkındaki gerçeklikleri yansıtacak resmi düzenleyici kurumların tasarımı için bir temel oluşturmaktadır. Yalnızca belirli bir politika sonucuna ulaşmak için karar alma normlarını değiştirmek siyasi açıdan maliyetli olduğundan, resmi düzenleyici kurumları bu kurumlara dayandırmak düzenleyici sisteme daha fazla istikrar sağlamaktadır."[162]

Özetle, Spiller ve Vogelsang İngiltere'deki telekomünikasyon sanayiinin düzenlemesini analiz ederek şu sonuçlara varmışlardır: 1) bir ülkenin kurumları, özel yatırım için yeterli güvenceler ve etkinlik teşvikleri sunan bir düzenleyici politikaya bağlılığın garantörleri olarak önemli bir rol oynamaktadır; 2) sözleşmeleri ve mülkiyet haklarını koruma konusunda güçlü bir geleneğe sahip bağımsız bir yargı düzenleyici anlaşmaların iyi tanımlanmış bir lisanslama mekanizması ile uygulatıldığı bir ortam sağlamaktadır; 3) spesifik fiyatlandırma kuralları olan lisansların kullanımı sözleşme hükümlerinin uygulatılması üzerinde yargı denetimi olasılığını mümkün kılmaktadır ve 4) bakan düzeyindeki takdir hakkını sınırlandıran geniş kabul görmüş gayriresmi normlar düzenleyici otoritenin devrini düzenleyici politikalara bağlılığın başka bir kaynağı haline getirmektedir.

Bu anlamda, Spiller ve Vogelsang çalışmalarının başında, İngiliz faydalı hizmet kuruluşlarına ilişkin 1980'lerdeki özelleştirmelerin şaşırtıcı görünen başarısı hakkında sordukları soruya da bir yanıt getirmektedirler. Bu başarının nedeni birincil olarak düzenlemenin yapıldığı kurumsal ortamın niteliğine bağlı olabilir. Bu ortamdaki belirli unsurlar düzenleyici takdir hakkını tahdit ederek düzenleyici bir istikrar yaratmış - ve bu şekilde özel yatırımcılara güven vermiştir. Bu kurumsal unsurların en önemlilerinden iki tanesi Spiller ve Vogelsang tarafından belirtilmiştir: düzenleyici sistemi özelleştirmeye başlamadan önce yerleştirmiş olma gereksinimi ve düzenleyicilerin tek taraflı eylemlerine sınırlar koyma gereksinimi.

Son olarak, Spiller ve Vogelsang çalışmalarında elde ettikleri bulguların, faydalı hizmet sanayilerini özelleştirmeyi düşünen ülkelerdeki düzenleme açısından öneme sahip belirli etkileri olduğuna dikkat çekmektedir. "Özellikle idari kararlar üzerinde yargı tahdidine ilişkin güçlü bir geleneği olmayan ülkeler, ABD biçimli bir düzenleyici sistem tasarlama çabalarının ilgili hukuk sistemini oluşturmak için gerekli süre nedeniyle başarısız olacağını görebilir. Mahkemeleri sözleşmeleri koruma geleneğine sahip olduğu sürece, bazı ülkeler için İngiliz sistemi bir alternatif oluşturabilir."[163]

Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye'de 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu, Türk elektrik piyasasını düzenlemekten sorumlu bağımsız kuruluş olan EPDK'yı da

[162] *Spiller ve Vogelsang (1996), s. 82.*
[163] *Aynı yer, s. 120.*

oluşturmuştur.[164] Kanun, EPDK'ya önemli ölçüde idari ve mali özerklik tanımaktadır. Düzenleyici kurum kendisini iletim tarifeleri üzerinden alınan bir sürşarj ve çeşitli lisanslama ücretleri ile finanse etmektedir ve aldığı kararlar hükümet tarafından bozulamamaktadır. Bugüne kadar EPDK, kanunun uygulanması için gereken ikincil mevzuatın büyük kısmını çıkarmıştır.[165] Ayrıca Kurum tarifelendirme ilkelerini ve şebeke, toptan satış ve perakende hizmetleri için spesifik metodolojilerini de açıklamıştır.

Ancak ortaya şu soru çıkmaktadır: Yukarıda belirtilen çerçeve temelinde Türkiye'nin düzenleyici yönetişim konusundaki tavrı nedir ve Türkiye'de elektrik endüstrisinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin ihtimaller ve yeni düzenleyici sistem hakkında ne gibi sonuçlara varılabilir?

Temel olarak, yeniden yapılandırma programının başarısı, Türkiye'deki kurumsal ortamın, sanayinin düzenlenmesine ilişkin keyfi idari eylemleri tahdit edebilme becerisine bağlı olacaktır. Her şeyden önce, endüstriye özel sektörün iştirakinin sağlanması için düzenleyici sistemi bir araç olarak kullanabilmenin *gerekli* bir koşulu güçlü ve güvenilir bir yargıdır. Dolayısıyla yargının gücü ve kurumsal kapasitesi düzenleyici tasarımın önemli temellerinden birini oluşturmaktadır ve Türkiye'nin diğer resmi ve gayriresmi kurumları doğrultusunda, uygun bir düzenleyici yönetişim seçeneğinin tercih edilmesi seçilmesi mümkün hale gelmektedir. Aksi halde, güvenilir bir düzenleyici sistem oluşturmanın mümkün olmadığının ortaya çıkması nedeniyle, taahhütler ancak uluslararası teminatlar veya devlet teminatları ile güvenceye alınabilecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi, yürütme ve yasama güçlerini birleştiren parlamenter sistemler genellikle, İngiltere ve Jamaika'da görüldüğü gibi hükümetin takdirine bağlı davranmasına maruz kalabilmektedirler. Bu durumda, düzenleyici sistemin idari hukuk ile değil de sözleşme hukuku yoluyla tanımlandığı bir yönetişim seçeneği tercih edilmesi halinde, güvenilir düzenleyici taahhütlerde bulunma şansı daha fazla olmaktadır.[166] Böyle bir sistem uyarınca, bağımsız ve tarafsız bir yargı, faydalı hizmet şirketlerinin mevcut düzenleyici sistem kapsamında spesifik fiyatlandırma yöntemleri ve erişim düzenlemelerini belirleyen işletme lisanslarını en iyi şekilde uygulatabilir. Bu sistemin Türkiye'de uygulanabilmesi için, ikincil düzenlemelerle kabul edilen fiyat belirleme ve erişim kurallarının faydalı hizmet kuruluşlarının lisanslarına eklenmesi gerekebilir. Bu şekilde, işletme lisansları, Türkiye'deki hükümet takdirini tahdit etmek için resmi düzenleyici sözleşmeler kullanan bir düzenleyici yönetişim seçeneğinin uygulanmasına izin verebilir.[167]

Ayrıca, keyfi eylemleri tahdide yönelik gayriresmi normların iyi geliştiği ülkelerde daha esnek bir düzenleyici sistem ile güvenilirlik sağlanabilir. Diğer ülkelerde ise güvenilirlik oluşturmak için spesifik, asli kurallar tanımlamaya yönelik mevzuatlara ihtiyaç vardır. Türkiye'nin ikinci kategori içerisinde bulunması muhtemeldir: keyfi eylemleri tahdide yönelik gerekli kurallar ile birlikte, fazla esnekliğe sahip olmayan bir düzenleyici süreç oluşturulabilir.

---

[164] 2001 tarihli Doğal Gaz Piyasası Yasası ve 2003 tarihli Petrol Piyasası Yasası'nın ardından EPDK'ya Türkiye'deki doğal gaz ve petrol piyasalarını düzenleme görevi de verilmiştir.

[165] Daha fazla bilgi için bakınız: www.emra.org.tr.

[166] İktidardaki siyasi partinin kanunu değiştirmek suretiyle takdir hakkını kullanabilmesi nedeniyle, birleştirilmiş bir hükümet sistemi altında düzenlemeye ilişkin taahhütü mevzuat aracılığıyla yasalaştırmanın zor olduğunu hatırlayın. Öte yandan, birleştirilmiş bir hükümete yol açmayan siyasi sistemler (başkanlık sistemlerinde olduğu gibi), düzenleyici karar alma sürecini belirlemek için idari usulleri ve mevzuatları kullanan ve bu şekilde düzenleyici takdir hakkına ilişkin bir kontrol sağlayan bir düzenleyici yönetişim opsiyonuna izin verebilir.

[167] Çapraz sübvansiyon ya da Hazine tarafından yapılan gelir talepleri gibi siyasi müdahaleler resmi düzenleyici sözleşmeler aracılığıyla ortadan kaldırılabilir.

Ancak böyle bir sistemin, hızlı gelişen, yenilikçi bir faydalı hizmetler piyasası ortamının ihtiyaç duyduğu gerekli esneklikten yoksun bir teşvik tasarımına sahip olacağı açıktır.[168]

Son olarak, güvenilirlik sağlamak için spesifik, asli kurallara ihtiyaç duyan bir doğal kurumsal niteliğin, idari takdir hakkını tahdit eden bir düzenleyici sistem oluşturmasını mümkün kılacak güçlü idari kabiliyetleri de bulunması gereklidir. Zayıf idari kabiliyetlere sahip bir ülke, düzenleyici mekanizmasını daha az etkin kurallarla işletmek zorunda kalabilir. İyi oturmuş bürokratik yapısı ışığında, Türkiye'nin idari kabiliyeti karmaşık düzenleyici tasarımları işletmek için yeterlidir.

Gerçekte, belirlenen düzenleyici kurumun teknik ve mesleki kabiliyetleri, güvenilirlik temin etmede hayati bir etkendir. Dünya enerji piyasalarındaki hızla değişen gelişmelere ayak uydurmak için özelde elektrik piyasalarına ve genelde enerji piyasalarına ilişkin konularda uzmanlık kesinlikle gereklidir. Enerji düzenlemesi uygulaması her zaman bu alandaki akademik gelişmelerle yakından ilişkili olmuştur ve karşılıklı fikir alış-verişi, hem uygulamada hem de kuramsal olarak, düzenleyici gündemi belirlemede daima yardımcı olmuştur. Dolayısıyla tüm düzenleyici kurumlar sadece başka bir bürokrasi katmanı olarak değil, uzman birer kurum olarak görülmelidir. Personel alımı buna göre, liyakat temelinde yapılmalıdır. Bu, aynı zamanda özel yatırımcılara güvenilirlik sinyalleri verme açısından da önemlidir.

Düzenlemenin başarısı aynı zamanda uygulanmasının niteliksel yönleriyle de bağlantılıdır. Düzenleme sırasında, süreci karar almanın her adımında şeffaf bir hale getirmek de düzenleyicinin güvenilirliğine büyük katkıda bulunmaktadır. Düzenlemeye ilişkin tüm başvurular, çeşitli tarafların konumları ve nihai kararlar halka açılmalıdır (açıklanması bir firmayı rekabet açısından dezavantajlı duruma sokabilecek ticari sır niteliğindeki bilgiler haricinde). Karar alma, tüm pay sahiplerinin (özellikle de tüketicilerin) fikrinin alınmasına imkan tanıyan çeşitli *iş birliği* süreçleri aracılığıyla halka açılırsa şeffaflık ciddi ölçüde artırılabilir. Temel olarak, kamusal düzenlemenin, kararların çeşitli piyasa katılımcılarının tam katılımı ile yargı yolu açık bir süreç içerisinde alındığı, *demokratik* bir süreç olması amaçlanmıştır. Böyle bir sistem aynı zamanda karar verme sürecinde etkinliği sağlayacak ve düzenleyici kurumları özel tarafların uygunsuz etkilerinden veya hükümetin baskılarından koruyacaktır.

Kamu düzenlemesinin temel odak noktası son tüketicinin menfaatlerini korumaktır. Bu anlamda, Türkiye'nin elektrik sanayiinin düzenlenmesi bir bitiş noktası olarak değil, aksine "pazar yeri"ndeki rekabet koşullarının teşvik edilmesi, yaratılması ve sürdürülmesi için bir araç olarak görülmelidir.

AB Topluluk Müktesebatı tarafından belirlenen uyum sağlama süreci, elbette Türkiye'deki mevcut kurumsal ortamın geliştirilmesinde kuvvetli bir itici güç olarak kullanılabilir. Aslında, Türkiye'deki kurumsal paradigmadaki bir değişiklik uzun süredir genel olarak halkın, çeşitli hükümet organlarının ve özel sektörün bir arzusu durumundadır. Bu nedenle AB'ye girişe giden yol Türkiye'deki ekonomik yaşam içerisindeki tüm pay sahipleri için değerli bir fırsattır.

---

[168] *Bu arada, gayriresmi normlar geliştirmenin önemi vurgulanmalıdır. Özellikle hükümetin politika değişikliği niyetini açıklamasından önce politika tartışmalarını başlatmak için politika raporları hazırlanması ve büyük politika değişikliklerinin önerildiği durumlarda yürütme koluyla düzenleyici arasında istişareler tesis edilmesi güvenilirliğe katkı sağlayacaktır.*

3.3.3 Yeniden Yapılandırma Planında Öngörülen Türk Toptan Satış Piyasası Modeli

3.3.3.1 Model Seçimi

Türk elektrik sistemi, temel ilkenin farklı üreticilerin değer sıralamasını gözetme zorunluluğu olmadan, eldeki kaynakların kullanımı aracılığıyla toplam talebi karşılamak olduğu bir yük sevkiyat sistemi işletmektedir.[169] Yeniden yapılandırılmış yeni ortam içerisinde TEİAŞ özelleştirme planının dışarısında tutularak devlet mülkiyetinde bir varlık olarak işlev görmeye devam edecektir: şu anda olduğu gibi gerçek zamanlı yük sevkiyatını yürüten ve arz ile talebi dengeleyen sistem operatörü olacaktır. Ancak süregelen serbestleştirme çabalarının bir parçası olarak TEİAŞ, aynı zamanda daha gelişmiş bir merkezi sevkiyat sistemi oluşturma sürecindedir. Yeni sistem enerjinin fiziksel sevkiyatını yerine getirirken aynı zamanda ilk defa olmak üzere, arz ile talebi dengelemeye yönelik bir uzlaşma piyasası da sağlayacaktır.

Türk yeniden yapılandırma planı toptan ticaret açısından *iki taraflı sözleşmelere* dayanmaktadır; şu an için yalnızca bir *geriye kalan dengeleme piyasası* öngörmektedir. Bu son anılan oluşum, Piyasa Mali Uzlaştırma Merkezi adı altında çalışarak iki taraflı sözleşme miktarları ile gerçek elektrik üretimi ve tüketimi arasındaki farklardan kaynaklanan mali uzlaştırmaları yerine getirecektir. Şu anki şekliyle plan, 4628 sayılı Kanun'da işaret edildiği üzere, bir spot piyasayı kapsayacak merkezi bir havuz ya da güç borsası oluşturmaya yönelik bir çerçeve belirlememektedir.[170]

Önemli bir nokta olarak, dünya çapında uygulanmakta olan çeşitli toptan satış piyasası modellerinin başarısı, her bir modelin uygulanmakta olduğu piyasaya has özelliklere uygun olup olmadığına bağlıdır. *Temelde farklı bir piyasa çerçevesine (farklı bir fiziksel sanayi yapısı, farklı talep koşulları ve farklı bir kurumsal ortam da dahil olmak üzere) sahip, farklı bir mahal için tasarlanmış bir modeli kopyalamakla yetinmek büyük riskler taşıyacak ve Türk elektrik sanayiinin serbestleştirilmesinden beklenen faydaları azaltacaktır.* Buna göre, tüm toptan satış piyasası tasarımları, yerel piyasanın özelliklerini ve diğer piyasalarda edinilen geniş deneyim yelpazesini de dikkate almalıdır. Ayrıca, mevcut modeller arasında bir seçim yaparken, herhangi bir modelin ithal edildiği piyasa içerisinde seçilmesinin altında yatan nedenler anlaşılmalıdır. Bir sistemi, meziyetlerini değerlendirmeden kurmak yarardan çok zarar getirebilir.

Yeni Türk modelinin, hem İngiliz hükümetinin hem de düzenleyici kurumun 1990'dan beri kullanılan (zorunlu) güç havuzundan memnun kalmamasının ardından, 2001 yılında getirilen şu anki İngiliz modeli olan, iki taraflı sözleşme modeli NETA'dan (Yeni Elektrik Ticaret Düzenleyişleri) etkilendiği anlaşılmaktadır.[171] İngiltere'de güç havuzunun başarısızlığı ve daha sonra NETA ile değiştirilmesi hakkındaki tartışmaların halen sürmesine karşılık, ilk İngiliz elektrik toptan satış piyasası tasarımının kusurları konusunda az çok bir fikir birliğine varılmıştır. Ancak önemli olan nokta, bu kusurların havuz sisteminin kendisi ile değil de, çoğunlukla güç havuzunun kötü tasarımı ve İngiliz güç sanayiinin hayata geçirme sırasındaki

---

[169] Bu duruma katkıda bulunan bir etken doğru üretim marjinal maliyeti verilerinin yokluğudur. Başka bir etken de devletin, YİD ve YİS sözleşmelerindeki "al-ya-da-öde" klozlarından kaynaklanan uzun vadeli güç satın alım yükümlülüklerinin varlığıdır.

[170] Ancak yakın dönemde, Mart 2004'te yayınlanan bir politika raporu bir spot piyasa oluşturulmasını bir hedef olarak öngörmektedir. (Bakınız: 3.6. Kısım'daki 2004 Strateji Belgesi tartışması).

[171] Türk yeniden yapılandırma planının geçiş sözleşmeleri, perakende müşteri serbestisine yönelik aşamalı yaklaşım ve üretim ile perakende teminin dikey bütünleşmesine izin verme gibi diğer yönleri için bakınız: 4628 sayılı Kanun ve 3.6. Kısım'daki tartışma.

yapısal konumu ile ilişkili olmasıdır.[172] Diğer ülkelerde havuz uygulamaları bir süredir oldukça başarılı şekilde çalışmaktadır (Kuzey Amerika'daki birçok yetki bölgesinde,[173] İskandinavya'da,[174] Avustralya'da[175] ve Yeni Zelanda'da[176] bulunan havuz sistemleri gibi). Bu nedenle havuz sisteminin İngiltere'de neden başarısız olduğunu - ve başarısız olmuş bir havuz sisteminin yerini alan her sistemin Türkiye için uygun olup olmayacağını - anlamak önemlidir.

Daha önce belirtildiği gibi, İngiltere'deki havuz sisteminin başarısız olmasının en önemli nedenlerinden birinin *kötü havuz tasarımı* olduğu konusunda sanayi uzmanları geniş ölçüde anlaşma sağlamışlardır.[177] Kötü tasarımın birçok yönü bulunmaktadır. Öncelikle, yeni rekabetçi ortamda, sistem operatörü (National Grid Şirketi ya da NGC) *eski* üretim ve iletim tekelinin (Merkezi Elektrik Üretim Şirketi ya da CEGB) sevkiyat yazılımını kullanmıştır. Daha önce, halef üretici şirketlerin elinde CEGB'nin yazılımının kopyalarının bulunması halinde, gerçek parametrelerini teklif etmek yerine, bunu gelirlerini maksimize etmekte kullanabilecekleri öne sürülmüştü.

Havuz sisteminin kötü tasarımının ikinci yönü *kapasite ödemelerine* - yani birincil olarak yatırımı teşvik etmek için toptan satış piyasalarında kullanılan üreticilere yapılan ödemelere - ilişkindir. İngiltere'de mekanizma, ödeme fiyatının teslimatın takvimlendiği günden bir önceki gün açıklanması şeklindeydi. Bazı santraller, önce santralin kullandırılamaz olduğunu açıklayıp daha sonra kapasiteye gerçekten ihtiyaç duyulan günde santralin aslında kullandırılabilir olduğunu açıklamak ve bu şekilde sistem operatörü tarafından yapılan daha yüksek ödemeyi almak suretiyle sistemi manipüle etmiştir. Bu mekanizmanın oluşturduğu kararsız fiyat sinyallerinin, alıcı ve satıcıların cesaretini alım ve satımlarının adil bir şekilde işlenmesi konusunda havuz sistemine güvenmeye ilişkin olarak ciddi biçimde kırdığı iddia edilmiştir. 1994–1995 mali yılı içinde kapasite ödemeleri, toplam elektrik üretimi ödemelerinin tahminen yüzde 20'sini oluşturmuştur; 2001 yılındaki NETA kapsamında kapasite ödemeleri sistemden çıkartılmıştır.

Piyasanın üretim kesimindeki *güç tedarikçilerinin yüksek yoğunluğu* da piyasa manipülasyonu iddialarında ve yüksek fiyatlarda önemli bir rol oynamıştır. Bu durum, özellikle National Power ve Powergen'in üretim pazarına hakim olduğu dönem olan 1996'ya kadarki dönem için geçerlidir. Parlamento tarafından özelleştirme için belirlenen kısa takvimin, özelleştirmenin başlangıcında yeterli sayıda üretim şirketi kurulmasına izin vermediği öne sürülmüştür.

---

[172] İngiltere'deki havuz sisteminin - referans fiyatı üreten - zorunlu (gün öncesi) bir spot piyasa ve bir dengeleme piyasası olarak işlemesine rağmen, elektrik ticaretinin büyük kısmı iki taraflı anlaşmalar aracılığıyla yürütülmekteydi. (Newberry, 2005). İngiliz havuz sistemi hakkında daha fazlası için bakınız: Newberry (2005)

[173] PJM Interconnection (1997), New England BSO (1997), New York BSO (1998) ve yeni kurulan Midwest BSO dahil (2005). Artık yaygın bir şekilde bilinen nedenlerle California Kuzey Amerika piyasalarındaki tek başarısızlık örneği idi. (Bu nedenler arasında kusurlu yeniden yapılandırma mevzuatı, yüksek riske karşı koruma içeren sözleşmelere izin verilmemesi ve piyasa katılımcılarına yönelik, sistemi pazar gücü manipülasyonuna yatkın hale getiren zorunlu "havuza katılım kuralı" da bulunmaktadır).

[174] Nordik Güç Borsası 1993'te bir Norveç piyasası olarak oluşturulmuştur. İsveç 1996'da güç borsasına katılmış ve havuz, Nord Pool ASA olarak yeniden adlandırılmıştır. Finlandiya (1998) ve Danimarka (2000) da daha sonra sistemle bütünleştirilmiştir.

[175] Ulusal Elektrik Piyasasını Yönetim Şirketi (NEMMCO) olarak bilinen Avustralya BSO'su 1998'den beri faaliyettedir.

[176] Yeni Zelanda Elektrik Toptan Satış Piyasası, 1996 yılında faaliyete geçmiştir.

[177] Aşağıdaki tartışmalar temelde Newberry (2005) ve Thomas'ı (2001) takip etmekte ve önemli bazı konuları vurgulamaktadır. Daha ayrıntılı bir analiz için bakınız: Newberry (2005).

Tüketici rekabetinin yokluğu - özellikle de *geçiş sözleşmeleri* bağlamında - İngiltere'nin güç havuzunun başarısızlığına katkıda bulunan bir başka etken olarak görülmektedir. Hükümet, 1990–1993 yılları arasındaki özelleştirme sonrası dönemde en büyük iki üreticinin kamu mülkiyetindeki British Coal ile al-ya-da-öde sözleşmeleri imzalamasını talep etmiştir; aynı dönemde bölgesel elektrik şirketleri (REC'ler) bu iki üreticinin neredeyse tüm çıktısını almak zorundaydı. Benzer gereklilikler nükleer güç için de uygulanmıştır. Net sonuç, 1990–1993 döneminde İngiliz piyasasındaki güç gereksinimlerinin yüzde 90'ından fazlasının rekabetçi "pazar yeri" dışından sağlanması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu satın alma garantileri, bir dereceye kadar, 1998 yılına dek sürmüştür; bu nedenle rekabetçi bir üretim piyasasının gelişmesi etkili bir şekilde duraklatılmıştır. Bu arada İngiltere'nin Elektrik Kanunu müşteri serbestisine yönelik aşamalı bir yaklaşım belirleyerek başlangıçta her biri 1 MW'dan fazla talebe sahip 5000 müşterinin kendi tedarikçilerini seçmesine izin vermiştir. Bu sınır 1994'te 100 kW'ya indirilerek 45,000 müşterinin daha tedarikçilerini seçmesine izin verilmiştir; sonunda 1998'in sonlarında geri kalan 22 milyon müşteri için de tam serbesti getirilmiştir. Yine de geçiş sözleşmelerinin mevcudiyeti göz önüne alındığında, Elektrik Kanunu'nun başlangıcında perakende müşteriler için tam serbesti açıklamak, üretim pazarındaki rekabet açısından bir fark yaratmayacaktı.

Üretim ve perakende arzın dikey bütünleşmesine izin verilmesi, üretim kesimindeki tedarikçi yoğunluğunda bir azalmaya neden olmuştur; ancak bu azalmanın maliyeti artan giriş engelleri şeklinde çıkmıştır. Ayrıca, birçok durumda bütünleşen şirketlerin üretim kesimi kendi müşteri tabanlarının talebini karşılayacak gerekli büyüklüğe getirildiğinden bu şirketler piyasaya daha ucuz, üretim fazlası güç arz etmekten kuvvetle vazgeçirilmişlerdir.

İngiliz piyasasında rekabetin 1998 yılı itibarıyla - ki bu, olumlu yönde önemli piyasa gelişmeleri (geçiş sözleşmelerinin sona ermesi; piyasanın üretim kesimindeki yoğunlaşmanın azalması; önemli miktarda yeni üreticinin pazara girmesi; perakende rekabete geçilmesi gibi) ile çakışan bir zaman dönemidir - gelişmeye başlamasına karşın, yeni sistem tasarımı olan NETA 1998'in ortasında seçilmiştir. Başka bir deyişle, tam da rekabetçi toptan satış piyasasının gelişimi önündeki temel engeller ortadan kaldırılırken piyasa tasarımını değiştirme kararı alınmıştır. Newberry'nin sözleri ile (2005), "[Y]eterli rekabete, kapasite ödemelerine ve kural değişikliklerine ilişkin daha iyi bir yönetişim yapısına sahip ideal bir Havuz hiçbir zaman denenmemiştir ve bunun iki taraflı akdetmelere ve şeffaf olmayan dengeleme maliyetlerine vurgu yapan NETA kadar iyi ya da ondan daha iyi işleyebilmesi mümkündür."[178]

Sonuç olarak, önceki tartışma uygun model seçiminin önemine dikkat çekmeye çalışmaktadır ve Türkiye'deki yeniden yapılandırma süreci sırasında engellerden kaçınmaya yönelik rehberlik sağlama açısından yararlıdır.

3.3.3.2 Diğer Hususlar

İşleyen bir spot piyasa, kısa vadeli piyasa fiyatlarına ilişkin iyi bir gösterge olmanın yanı sıra, tam olarak gelişmiş bir rekabetçi pazarın yerine de geçebilir. Piyasa katılımcıları tarafından edinilen uygulamaya yönelik deneyim ile böyle bir ortamdaki birikim sağlanmış insan sermayesi, piyasa oyuncularının sanayi içindeki rekabetçi bir konu ortamının işleyişine alışması için gerekli zamanı kısaltır. Yalnızca dengeleme piyasasına ve iki taraflı sözleşmelere dayanan işlemler piyasanın tüm potansiyelinden yararlanmamaktadır.

[178] *Aynı yer, s. 68-69.*

Dolayısıyla bir spot borsa -küçük bir ölçekte bile olsa - gelecekte ortaya çıkacak rekabetçi bir piyasanın ilk gelişimi için faydalı bir platformdur.

Türkiye'deki tek bütünleşmiş iletim şebekesi yapısı göz önüne alındığında, yeniden yapılandırmaya ilişkin yeni çerçeve içerisinde, sistem işletiminin kamu mülkiyetindeki TEİAŞ tarafından yürütülmesi için (bir BSO yerine) bir Transco uygun bir iş modelidir. 4628 sayılı Kanun ile resmen emredildiği şekilde, TEİAŞ iletim sisteminin genişleme yatırımlarından ve tüm üretim kapasitesi projeksiyonlarının hazırlanmasından sorumludur. Kanun, ayrıca, TEİAŞ'nin planlamasına destek olmak için *bölgesel* dağıtım şirketlerinin dönemsel talep tahminleri hazırlamalarını gerektirmektedir.[179] Aslında, bölgesel bazda hazırlanan talep tahminleri sistem çapında hazırlanan tahminlerden daha yararlı olacaktır, zira tıkanıklık ve pazar gücünün azaltılması gibi hususlara çözüm getirme konusunda ilerideki iletim ve üretim yatırımlarına bölgesel parametrelerin rehberlik etmesi gerekecektir.

Geçmişte arz planlanmasında hayati bir rol oynayan talep projeksiyonları ihtilaflı olmuştur. Çeşitli devlet kurumları tarafından yapılan projeksiyonlar arasında ciddi farklar meydana gelmiş ve birçok durumda bunlar kamuoyunda tartışmalara yol açmıştır. Özellikle imtiyaz sözleşmeleri (YİD ve YİS sözleşmeleri) gerekliliği, ETKB'nin sık sık talebi olduğundan fazla tahmin ettiği gözlemine dayanılarak yoğun biçimde sorgulanmıştır.[180]

Farklı tahminlerin piyasaya girmeyi planlayan özel yatırımcıların kafasını karıştırdığını kaydetmek gerekir. Hem doğru arz planlaması için hem de özel yatırımcılara piyasa koşullarına ilişkin güvenilir sinyaller vermek amacıyla talep tahminleri hususuna yönelik birleştirilmiş bir yaklaşım oluşturulması gereklidir. Bu arada, özel yatırımın payı artar *ve* piyasa serbestleşmesi ilerlerken, arz planlaması yapmaya yönelik nispi ihtiyaç zamanla - tamamen ortadan kalkmasa da - azalmaktadır. Aynı bağlamda, üretim kapasitesi projeksiyonları daha zorlayıcı bir hale gelmektedir. Ancak Türkiye ekonomisinin, elektrik sektörüne özel yatırım çekme ihtiyacı duyan gelişmekte olan bir ekonomi olması nedeniyle, öngörülebilir gelecekte TEİAŞ'nin planlaması yeni yatırım için önemli bir referans rehberi olarak iş görebilir.

Yeniden yapılandırma deneyimine sahip piyasalarda arz-talep dengesizlikleri, yetersiz rezerv kapasitesi, darboğaz alanları ve bunlara ilişkin iletim kısıtları rekabetin önünde büyük engeller yaratmış ve pazar gücünün temel nedenlerini oluşturmuştur. Türkiye'nin bu yeni döneminde TEİAŞ - hem bir sistem operatörü hem de sistem planlanmasından sorumlu varlık olarak - Türk elektrik piyasasının belkemiğini oluşturacaktır. TEİAŞ'nin - eşzamanlı olarak iletim kısıtlarını ortadan kaldırmaya yönelik - bölgesel gereksinimlere dayanan, iyi düşünülmüş kapasite planlamasına gitmesi çok önemlidir. Bu tür dikkatli planlamalar nihai amaca katkıda bulunacaktır: bu amaç da ülkedeki üretim kaynaklarının değere dayalı sevkiyatıdır.[181]

---

[179] Henüz bölgesel dağıtım şirketleri tanımlanmamış olduğundan, TEİAŞ, ETKB tarafından hazırlanan talep tahminlerini kullanmaktadır. Talep tahminleri ve TEİAŞ planları, EPDK'nın onayına tabidir.

[180] Geçmişte hem ETKB hem de DPT talep tahminleri hazırlamaktaydı. Ancak bu iki varlık, enerji yatırımları ihtiyacına ilişkin farklı görüşleri nedeniyle sık sık birbirleri ile çatışma halindeydi (DPT genellikle ETKB'nin talebi olduğundan fazla gösteren tahminlerini eleştirmekteydi). Bu tartışmalar basında geniş yer bulmuştur. Birincil enerji talebi tahminlerine ve bunların performansına ilişkin bir gözden geçirme için bakınız: Ediger ve Tatlıgil (2002). Genel enerji talebi tahminleri için kullanılan modeller elektrik talebi tahminlerinde de kullanılmaktadır.

[181] Daha önce de tartışıldığı gibi, değere dayalı sevkiyatı sağlamada önemli başka bir etken doğru üretim marjinal maliyeti verilerine sahip olmaktır.

Son olarak, bu yeni düzenleyici ortam içerisinde TEİAŞ, yukarıda belirtilen rolleri hükümet kontrolünden ve diğer piyasa katılımcılarından gelen etkilerden uzak koşullar altında yerine getirmelidir. Bu amaçla, erişim tarifelerini kurumun tek gelir kaynağı yapmak suretiyle TEİAŞ'nin idari ve mali bağımsızlığı güvence altına alınabilir. *Yalnızca* erişim tarifelerinin kullanımı, toptan satış piyasasının etkin işleyişi açısından gerekli ve piyasaya devlet mülkiyetindeki üretim aktiflerinin hakim olduğu müddet zarfında özellikle önemlidir. Ancak devlet mülkiyetindeki (ve muhtemelen kar amacı gütmeyen) bir varlık olan TEİAŞ için, performansa dayalı bir teşvik sistemi tasarlamaya ilişkin, diğer ülkelerdeki kar amacı gütmeyen BSO'ların karşılaştıklarına benzer zorluklar var olacaktır. Düzenleyici tasarım dikkate alındığında, TEİAŞ'nin devlet mülkiyetinde olması ve hükümet müdahalesi potansiyeli ilave bir güçlüktür. Bu anlamda, TEİAŞ'nin bağımsızlığı, başarının en büyük ön şartı haline gelmektedir.

3.3.4 Türk Perakende Piyasasına İlişkin Bir Politika Notu

Halihazırda, kullanım zamanı ölçümü Türkiye'de kullanılan tek talep yönetimi programıdır. (Bakınız: 2.3.3. Kısım). Yakın gelecek için öngörülen kapasite sıkıntıları ile DRP'lerin sistem çapındaki etkinlik açısından doğurduğu sonuçlar göz önüne alındığında, TEİAŞ'nin - Türk piyasasının gelecekteki sistem operatörü olarak - yük hizmeti veren varlıklar ile işbirliği içerisinde programlar başlatması gereklidir. Şu anda diğer piyasalarda kullanılmakta olanlara benzer uygun teşvik sistemlerinden faydalanmak, Türkiye'deki "pazar yeri"ne ciddi oranda katılımı teşvik edecektir. Ayrıca, Türkiye'de klimaların artan kullanımı göz önüne alındığında, özellikle üretim piyasasının pazara dayalı bir temelde çalışmasına izin verilmesi halinde, yakında ikincil yaz puant talebi, kısıtlı kapasite dönemlerinde sorun yaratabilir. Bu anlamda DRP'ler olası pazar gücü durumlarının önüne geçilmesinde de yardımcı olacaktır.

Daha önce de belirtildiği gibi, konutlardaki müşteriler ve küçük ticari müşteriler tarafından elektrik için perakende seviyede "alışverişe çıkılması" nispeten yüksek gelirli birçok piyasada iyi bir gelişme göstermemiştir. Bu, kısmen piyasa tasarım kusurlarından ve bu piyasa kesimlerine giren pazarlamacıların elindeki düşük kar marjlarından kaynaklanmaktadır; ancak büyük kısmı da konut sınıfındaki talebin düşük fiyat esnekliğine bağlıdır. Ayrıca, konuta ilişkin tipik bir fatura bağlamında elektrik maliyetlerinin orta düzeydeki hane halkı gelirinde sahip olduğu nispeten küçük pay dikkate alındığında, bu müşterilerin elektrik "alışverişine çıkarak" elde etmeyi umabilecekleri fayda yüksek zaman maliyetini karşılamaya yaklaşmamaktadır.

Ancak Türkiye'deki durum, yüksek gelire sahip OECD ülkelerindekinden ciddi biçimde farklı olabilir. Bunun nedeni Türk konut müşterilerinin, OECD grubundaki ülkeler içerisinde en düşük ortalama gelire sahipken[182], tüm OECD ülkelerindeki en yüksek son kullanıcı elektrik fiyatlarından biri ile karşı karşıya olmasıdır.

Sonuç olarak, Türk elektrik piyasasının küçük müşteri kesiminde perakende rekabetin tesisine yönelik gerçek bir potansiyel bulunmaktadır, zira bu müşteriler rekabetten büyük fayda sağlayabilecek durumdadır. Gerekli perakende pazarlama altyapısının (başka bir deyişle insan sermayesi - yani bilgi ve deneyim - ile kurumsal kapasitenin) bulunmaması bu kesim için bir engel oluşturmamaktadır. Çünkü yerel dağıtım şirketleri kendi hizmet bölgelerinde küçük müşterilerin yükünü toplayabilmektedir. Aslında, Joskow'un da belirttiği gibi (2003), gelişmiş bir perakende pazarlama altyapısı ile bile kar marjları perakende pazarlamacıların

[182] *PPP'leri kullanarak. (Bakınız: Şekil 21).*

küçük müşteri kesiminde başarılı olmasına izin vermeyecektir; bu durumun öngörülebilir gelecekte değişmeyeceği de iddia edilebilir.

Rekabet açısından en çok arzu edilen sonucun mümkün olan en düşük enerji fiyatlarına ulaşmak olduğunu kaydetmek gerekir. Ölçek ekonomileri ve perakende hizmetler alanındaki birikmiş deneyimleri sayesinde, dağıtım şirketleri küçük müşteriler için devralma maliyetlerini en aza indirebilecek tek varlıktır. Bu gibi avantajlar yerel dağıtım şirketlerini *doğal toplayıcılar* haline getirmektedir.

Dağıtım şirketleri, küçük müşterilere yönelik kısa ila uzun vadeli enerji sözleşmelerinden oluşan bir portföy için rekabetçi teklif talepleri süreçleri yürütebilir; bu portföyler aynı zamanda mevcut üreticiler ve olası yatırımcılar için piyasa istikrarına da katkıda bulunacaktır. Ancak, çok kısa süreler içerisinde daha sık güç satın alımlarında bulunmanın toptan satış piyasasında kararsızlık yaratabilecek olmasına karşın, süresi uzatılmış uzun-dönemli sözleşmeler de enerji fiyatlarına gelen talep-yönlü tepkilerin etkilerini geciktirebilir.[183] Dolayısıyla sözleşme süreleri, mevcut piyasa koşullarını dikkate alarak dikkatle seçilmelidir. Sonuç olarak, toptan tedarikçiler, piyasa talebini karşılamak için gerekli gücü sağlama konusunda rekabete girecekler ve müşteriler de ortaya çıkan rekabetten yararlanacaklardır. Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu güç satın alma süreci için şeffaf kurallar geliştirebilir ve sözleşmelerin yürütülmesini denetleyebilir (şu an için TEDAŞ ve ona bağlı kurumlar rekabetçi biçimde güç satın alma işlevini yerine getirebilir). Ancak böyle bir politikaya geçmeden önce atılması gereken adımlar arasında aşağıdakiler sayılabilir:

- Serbestleştirmeye (ve özelleştirmeye) dağıtım kesiminden değil de üretim kesiminden başlanması;[184]
- Devlet mülkiyetindeki üreticilerin faaliyetlerini kendi gerçek maliyetleri temelinde yürütmelerine izin verilmesi;
- Gecikmeksizin, tüm müşterilerin aşamalı bir şekilde perakende seçim için serbest hale getirilmeleri;
- Dağıtım şirketlerinin "yalnızca telle dağıtım yapan" şirketler olarak hizmet vermelerini ve sattıkları enerjiden kar etmemelerini sağlayacak şekilde ücretlerin ayrıştırılması;
- Dağıtım şirketlerinin TETAŞ ile, yüklerinin yüzde 85'ini, 2004 Strateji Belgesi'nde öngörüldüğü üzere en azından Ocak 2010'a kadar, bölgelerindeki serbest olmayan müşterilere arz etmelerine yönünde beş yıllık geçiş arz sözleşmeleri yapmalarına ilişkin planlardan vazgeçilmesi.[185] (Bakınız: 3.6. Kısım).

---

[183] Aynı zamanda, gelecekteki yakıt fiyatlarındaki ve genel ekonomik koşullardaki belirsizlikler nedeniyle, süresi uzatılmış uzun dönemli sözleşmelerin yüksek risk primlerini fiyatlarına bir faktör olarak dahil etmesi beklenir. Ayrıca suresi uzatılmış uzun dönemli sözleşmeler, potansiyel olarak, gelecekteki müşteriler için yükümlenilmiş maliyetlere neden olabilir.

[184] Bakınız: 3.6.1.6.2. Kısım'daki tartışma.

[185] Halihazırda devlet dağıtım bölgelerinde zorunluluk sonucu elde bulunan müşterilere yönelik yükün bir tür zorunlu güç satın alma anlaşması (TETAŞ ile yapılacak beş yıllık geçici sözleşmeler gibi) aracılığıyla bağlanmaması halinde, bağlayıcı YİD ve YİS sözleşmelerinde belirlenen çıktının satılmadan kalacağından ve devletin büyük mali kayıplar yaşayacağından endişe etmektedir. Bu savın fazla bir geçerliliği yoktur çünkü bu çalışmada anılan çeşitli talep ve arz projeksiyonları öngörülebilir gelecekte Türk piyasasında herhangi bir kapasite fazlasının olmayacağına işaret etmektedir.

Politika yapıcıların ve düzenleyicilerin önünde Türk piyasasının eşsiz özelliklerinden yararlanmak için bol fırsat bulunmaktadır. Burada özetlenen politika inisiyatifleri, rekabeti küçük (ve orta) müşteri kesimine Strateji Belgesi tarafından önerilenden daha önceki bir zamanda - hatta sanayinin tamamen yeniden yapılandırılmasının (yani Türkiye'nin dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesinin) bitiminden önce - sunabilecektir.

3.4 Pazar Gücünü Kullanmak ve Elektrik Piyasalarındaki Rekabete Aykırı Davranışları İzlemek

3.4.1 Arka Plan

Elektrik sanayii, niteliği gereği, pazar gücünün kullanılmasına yatkındır. Dikey bütünleşik bir yapıda holding şirketleri, kendi üretimlerinin satışını artırmak için, dış tedarikçilerin iletim ve dağıtım şebekelerine erişimini kısıtlayabilir - ve bu şekilde rekabetçi bir piyasanın gelişmesini engelleyebilir. Pazar gücünün kullanılması tehdidi, yalnızca tek (ya da hakim durumda) bir tedarikçinin bulunduğu devletin mülkiyetindeki sanayiler için değil, dikey olarak bütünleşmiş, özel sektöre ait birçok faydalı hizmet kuruluşunun bulunduğu piyasalar için de önemli boyuttadır. Elektrik üretiminde rekabetçi ticaret unsurları bulunduran piyasalarda, kurulu kapasite içerisinde büyük miktarda pay, iletim altyapısı üzerinde ciddi boyutlarda kontrol, fark edilir giriş engelleri ve karşılıklı alım-satım olasılığı pazar gücüne ilişkin sorunlar yaratabilir.[186]

Mülkiyet ayrımı aracılığıyla böyle bir yapıdaki bütünleşmenin ortadan kaldırılması ve üçüncü tarafların tekel şebekelerine erişimine ilişkin katı düzenleyici kuralların getirilmesi, bazı ihtiyati detaylar yaratan bir çözümdür. Parçalanma sonrasındaki bir ortamda iletime yönelik kısıtlara sahip üretimin *yatay* yoğunlaşma aracılığıyla pazar gücünü kullanması tehdidi halen mevcut olacaktır. Bazı yük alanlarının sınırlı ithal kabiliyetine sahip olacağı - ve dolayısıyla iletim tıkanıklıkları ile karşılaşacakları - düşünülürse, iletim işletmecilerinin belirli saatlerde değere dayalı üretim sevkiyatına uymaları mümkün olmayabilir. Bu durum potansiyel pazar gücüne sahip üreticileri, ya fiyatları artırmak için puant zamanlarda üretim kaynaklarını alıkoyarak ya da güç borsasındaki fiyatları manipüle ederek sistem ile "oynamaya" teşvik edebilir.[187]

3.4.2 Türk Elektrik Sanayiindeki Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Ortamın Değerlendirilmesi

3.4.2.1 Üretici Yoğunlaşması

Türkiye elektrik sanayiinin üretim, iletim ve dağıtım kesimlerinin hukuken ayrıştırılması 2001 yılında gerçekleşmiştir. Ancak devlet tarafından süregelen mülkiyet bütünleşmesi günümüzde bile bir holding şirket yapısı sergilemektedir. 4628 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra üretim şirketi EÜAŞ devletin mülkiyetindeki hidroelektrik santrallerini ve termik santralleri TEAŞ'den devralmıştır ve şu anda Türkiye'nin kurulu

[186] *Bu hususlar için bakınız: FERC (2001) ve FERC (2004).*

[187] *Pazar gücünü kullanmaya yönelik birincil araç fiziki ya da iktisadi alıkoymadır. Fiziki alıkoyma, ekonomik açıdan avantajlı olduğunda, bir kaynağın hizmetten çıkarılmaya zorlanmış olduğunu (ya da başka bir şekilde kullanılamaz durumda olduğunu) yanıltıcı biçimde açıklamak veya bir iletim tesisi ile kapasiteyi kasten alıkoymak gibi yöntemlerle çıktıyı ya da hizmetleri satışa veya planlamaya sunmama eylemine atıfta bulunur. İktisadi alıkoyma, ya kaynağın sevk edilmemesi veya planlanmamasını sağlamak amacıyla ya da mazur gösterilemeyecek yükseklikte bir piyasa arz-talep dengesi fiyatı belirlemek amacıyla mazur gösterilemeyecek ölçüde yüksek bir arz teklifi ibraz etmeye atıfta bulunur. Ayrıntılı tanımlar ve piyasa izleme uygulamaları için bakınız: ISO-New England (2005)*

kapasitesinin yaklaşık yüzde 61'ini işletmektedir.[188] Halihazırda EÜAŞ, sanayideki hakim üreticidir ve üretim aktiflerinin özelleştirilmesi gerçekleşene kadar da bu şekilde kalmaya devam edecektir. Ayrıca kanun, yeni oluşturulan ticaret ve sözleşme şirketi TETAŞ'nin (ki 2001 yılında TEAŞ ve TEDAŞ'nin tüm daha önceki enerji satım ve alım anlaşmalarının kontrolünü almıştır) EÜAŞ'ye ait santrallerde üretilen enerjinin tek alıcısı olmasını resmen emretmektedir.[189] TETAŞ'nin kontrolü daha önce imzalanan YİD, YİS ve İHD sözleşmelerine de uzanmaktadır. Bu, TETAŞ'yi, büyük bir farkla, Türk elektrik piyasasındaki hakim toptancı haline getirmektedir.[190, 191]

4628 sayılı Kanun, elektrik piyasasının *özel* üretim kesimi içerisinde yoğunlaşmayı sınırlandıran bazı hükümler içermektedir. Kanun, özel bir üretim şirketi ile buna bağlı kuruluşların, bir önceki yıldaki toplam kurulu kapasitenin yüzde 20'sinden fazlasına sahip olamayacağını belirtir.[192] Ancak devlet mülkiyetindeki üretim böyle bir sınırlamaya tabi değildir. Bu son anılan muafiyetin YİD, YİS ve İHD sözleşmelerine bağlı oluşması beklenen yükümlenilen maliyetlerin geri alınması amacıyla geçici olarak kabul edildiği yorumuna gidilebilir çünkü aksi halde gelecekteki rekabet yapısıyla bir çelişki oluşturmaktadır.

4628 sayılı Kanun'un evrensel kabul gören mülkiyet eşikleri getirerek üretici yoğunlaşmasına karşın bazı güvenceler oluşturmasına rağmen, günümüz piyasalarında bu güvenceler pazar gücünün kullanılmasını saptamak ya da engellemek açısından hiçbir şekilde yeterli değildir. Üretim kesiminde pazar gücünü azaltmaya yönelik asgari güvenceler bulunmasını sağlamak için, düzenleyici kurallar (ya da antitröst kuralları) bir üreticinin iletim piyasası gücüne sahip olup olmadığını, giriş engelleri bulunup bulunmadığını ve son olarak da piyasa katılımcıları arasında karşılıklı anlaşmaların var olup olmadığını değerlendiren hükümler içermelidir.

Son olarak, ticaretin merkezileştirildiği ve dikey tekellerin artık bulunmadığı rekabetçi biçimde yeniden yapılandırılmış elektrik piyasalarında, üretim kesimindeki pazar gücünü saptamak, basit eşikler belirlemekten daha karmaşık yaklaşımlar gerektirmektedir. Örneğin, pazar gücü potansiyeli, hangi arz kaynaklarının söz konusu üretici ile rekabet edecek şekilde alıcılara ulaşabildiğini saptamak için, *sınırlı yük alanlarındaki*[193] iletim kısıtlarını dikkate alınarak değerlendirilebilir. Birleşik Devletler'de FERC (Federal Enerji Düzenleme Komisyonu) bir süre önce üreticinin piyasa açısından *hayati öneme sahip* olup olmadığına (yani üreticinin bağlı olmayan kapasitesinin, piyasanın toplam bağlı olmayan kapasitesi ile

---

[188] İHD sözleşmeleri altında faaliyet gösteren bazı DSİ hidroelektrik santralleri dışında. Ancak, EÜAŞ bu santrallerin mülkiyetini koruyacaktır. (Bakınız: Elektrik Piyasası Kanunu, I. Bab, 2. Fasıl, 2a) 1. Madde).

[189] Ancak yakın tarihte yasalaşan 5307 sayılı Kanun, satın alımın yurt dışına ihracat amacıyla yapılması halinde, EÜAŞ'nin iki taraflı sözleşmeler altında toptancı şirketlere elektrik satmasına izin vermektedir. 5307 sayılı Kanun'un başlığı "Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"dur ve 25754 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (13 Mart 2005).

[190] Bakınız: OECD (2002a)'nın 5.3. Kısmı'ndaki tartışma.

[191] 4628 sayılı Kanun'un bu düzenlemeyi geçici bazda (2007'ye kadar) öngörmesine rağmen, Mart 2004 tarihli Strateji Belgesi (3.6. Kısım'da tartışılmıştır) bu düzenlemenin 2010 yılına kadar geçerli kalmasını öngörmektedir.

[192] Elektrik Piyasası Kanunu, I. Bab, 2. Fasıl, 2a) 2. Madde.

[193] Sınırlı yük alanı, bölge dışındaki üretimden kaynaklanan rekabetin, iletim kısıtları nedeniyle kısıtlı olduğu bir bölgedir. Örneğin böyle bir durumda güvenilir bir şekilde güç sağlamak için yerel üreticiler puant zamanlar sırasında faaliyet göstermek zorunda kalabilir. Sınırlı yük alanları, kendi piyasalarında hüküm süren koşullara bağlı olarak pazar gücünün kullanılmasına karşı savunmasız olabilir. Kapasite fazlası miktarı ve buna ilişkin mülkiyet çeşitliliği; yerel üreticilerin maliyet koşulları ve bölgedeki talebin fiyat duyarlılığı sonucu etkileyebilir. Bu soruna ilişkin uzun vadeli çözümlerin bölgede gerekli üretim ve iletim yatırımlarının yapılmasını kapsamasına rağmen, kısa vadede söz konusu tüm sınırlı yük alanlarının tıkanıklık saatlerinde düzenlenmesi gerekli olabilir.

toptan yük arasındaki farkı geçip geçmediğine) dayalı bir eşik oluşturan bir test - Hayati Öneme Sahip Tedarikçi Analizi (veya PSA) - başlatmıştır.[194, 195] Uygulamada PSA, bir üreticinin belirli bir piyasadaki puant yükü karşılamak için en azından kısmen ihtiyaç duyulan, *faaliyette bulunması gerekli bir tedarikçi*[196] olup olmadığını saptar. Bu durumda eşik, üreticinin fiyatları yükseltmek için piyasaya arzı başarılı bir şekilde alıkoyma potansiyeline duyarlıdır. Ayrıca Yaz, Sonbahar, Kış ve İlkbahar için, bir üreticinin bir coğrafi pazardaki bağlı olmayan kapasitesinin yüzde 20'den az olup olmadığını belirleyen bir "pazar payı" testi de uygulanır.

Bunun aksine, Türk Elektrik Piyasası Kanunu tarafından belirlenen *yalın eşik yönteminde* bir üretici - kapasitesi hayati öneme sahip olsa da - pazar payı yüzde 20'nin altında kaldığı sürece pazar gücü testinden geçmektedir. Bu nedenle Türk sisteminin pazar payı testi, bir hayati öneme sahip tedarikçi analizi ile desteklenmelidir. Ayrıca şu anki yöntem, çeşitli koşulların, özellikle de iletim kısıtlarının çeşitli sınırlı yük alanları ve alt piyasalar yaratabilecek olmasına rağmen, tüm Türk piyasasına bir bütün muamelesi yapmaktadır. Pazar gücü analizi için ilgili coğrafi pazarlar tanımlanırken bu etkenler dikkate alınmalıdır. Günümüzde, Birleşik Devletler'de, çeşitli BSO'lar tarafından kendi kontrol alanlarında daha ayrıntılı piyasa izleme ve pazar gücünü azaltma usulleri uygulanmaktadır. Türkiye, beklenen piyasa kusurları öncesinde, bu tür piyasa izleme kurallarını Türkiye'deki altyapının hususiyetlerine uygun bir şekilde uyarlamalı ve daha da geliştirmelidir.

Genel olarak, yeni özelleştirme programının önemli bir görevi Türkiye'deki iletim kısıtlarını ve darboğaz alanlarını saptamak ve piyasa manipülasyonu olasılığını değerlendirmektir. Çeşitli üretici mevkileri ve yük alanlarındaki olası rekabet karşıtı uygulamalara yönelik tehditler dikkate alınarak, portföy üretim şirketleri (bunlar 3.6. Kısım'da tartışılmıştır) oluşturulmalıdır. Mevcut yasal ve düzenlemeye yönelik çerçeve - piyasa katılımcıları ve bölgeler arasında enerjinin ticari anlamda alışverişinin yapılacağı - rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmayı hedeflediği için, piyasa manipülasyonunun ciddi sonuçlarını engellemek açısından bu hususların özelleştirmenin yapılmasından *önce* dikkate alınması gereklidir.

3.4.2.2 Üretim Piyasasına Giriş İhtimalleri

Puant zaman kapasite sıkıntıları sırasında pazar gücü ve fiyat manipülasyonu tehdidini en aza indirmek için, rekabetçi bir üretim piyasasına geçiş üretim kaynaklarının bol olmasını gerektirir. Şu anda Türkiye'de inşaat halinde olan tüm santrallerin ve lisans alan tüm projelerin gerçekleştiğini kabul edersek, tahminler 2012 yılı itibarıyla, kurulu kapasitenin hiçbir rezerv olmadan puant kapasite gereksinimlerinin altında kalacağını göstermektedir. Beklenen puant yük talebini karşılamak için 2005'ten 2020'ye kadar 58,760 MW'lık üretim kapasitesi yatırımı yapılması gereklidir; bunun 7,385 MW'ı ya inşaat halindedir ya da lisans almıştır ve 51,375 MW'ı da henüz eklenmemiştir (Bakınız: 2.2.2.1.5. Kısım). Dolayısıyla,

---

[194] *Bağlı olmayan kapasite, (kısa vadeli) toptan satış piyasasına kullandırılabilecek kapasiteye atıfta bulunur. Toplam kapasiteden kendine ait yük yükümlülüğünün (yani son kullanıma yönelik faydalı hizmet kuruluşu müşterilerine yapılan satışlar), uzun vadeli sözleşmelerin ve işletme rezervlerinin çıkartılması ile hesaplanır.*

[195] *Bu analiz için bakınız: FERC (2004).*

[196] *Faaliyette bulunması gerekli tedarikçi, sistemin istikrarının sağlanması için hatta veya yüksek gerilim iletim şebekesinde olması gereken ve belirli bir seviyede faaliyet göstermekle görevlendirilen üretim birimlerine atıfta bulunur. Bu birimler, sistemin işleyişi açısından bir yılın süresince yalnızca kısa bir zaman için hayati önem taşıyor olabilir ve faaliyete geçirilmeleri sevkiyata hazır diğer birimlere kıyasla daha pahalı olabilir. Faaliyette bulunması gerekli tedarikçiler önemli derecede pazar gücü kullanma potansiyeline sahiptir; bu nedenle bir dereceye kadar düzenlemeye tabi olmaları gerekebilir.*

Türkiye'nin gelecekteki serbestleşme çabaları için üretim piyasasına yeni özel yatırım çekmenin önemi açıktır.

Ancak, EÜAŞ ile TETAŞ'nin bütünleşmesi sürdüğü müddetçe, özel yatırımcıların üretim piyasasına girmesinin imkansız olmasa bile zorlayıcı olması muhtemeldir. Şu anda Türkiye'nin toplam çıktısının yaklaşık yüzde 85'i TETAŞ aracılığıyla yüklenilmiştir ve otoprodüktörler dışında kalan mevcut tüm *özel* üretim kapasitesi de TETAŞ ile yapılmış münhasır satın alım anlaşmaları kapsamındadır. Ayrıca, 2004 tarihli Strateji Belgesi dağıtım şirketlerinin TETAŞ ile beş yıllık geçiş sözleşmeleri imzalayarak serbest olmayan müşterilerinin yüzde 85'ine en az 2010 yılına kadar elektrik temin etmelerini şart koşmaktadır. Dolayısıyla üretim piyasasına yeni girenler EÜAŞ üreticileri ve halihazırda TETAŞ'nin elinde bulunan YİD, YİS ve İHD planlarının bağlayıcı satın alım sözleşmeleri ile rekabet etmekte zorlanacaklardır. (Daha fazla analiz için bakınız: 3.6. Kısım) Aynı zamanda, mevcut üretim fazlası kapasitesi özel yatırımcılar açısından yeni yatırımları itici hale getirmektedir (ancak projeksiyonlar bunun kısa vadeli bir durum olduğunu göstermektedir).[197]

Üretim kesimine giren yeni arzların piyasa olanaklarını sınırlandıran bir başka etken de müşterilerin perakende seçim yapma serbestisidir. Serbest müşteriler için potansiyel pazar payı, 2005'in ilk yarısındaki toplam tüketimin yüzde 28'idir. Bu nedenle, yakın gelecek için,[198] piyasanın üçte birinden az bir kısmı, kamu sektörünün denetimi dışındaki üreticiler (veya toptancılar) tarafından uygulanması talep edilen fiyat teklifleri için gerçekçi bir aday durumundadır.

İlave arz, üretime yapılacak yeni yatırımların yanı sıra otoprodüktörlerden ve ithalattan da gelebilir. 2003 yılında Türkiye'deki otoprodüktörler toplam elektrik çıktısının yüzde 16'sını sağlamıştır. Bu, serbest pazara yönelik önemli bir arz kaynağıdır; ancak şu anki kurallar uyarınca otoprodüktörler, bir elektrik üretim lisansı almadan çıktılarının yalnızca yüzde 25'ini piyasaya satabilmektedir. 4628 sayılı Kanun otoprodüktörlerin ihtiyaç fazlası üretiminin kamu mülkiyetindeki güç varlıkları tarafından TEDAŞ'nin sanayi müşterilerine elektrik satış fiyatının yüzde 85'ine eşit bir fiyattan alınmasını zorunlu kılmış ve otoprodüktörlerin elektriklerini üzerinde iki taraflı anlaşmaya varılan fiyatlardan doğrudan tüketiciye satmalarına izin vermiştir. Ancak bu olumlu yasal ortam 2002 Temmuz'unda, kamu tarafından satın alma şartının kaldırılması ile değişmiş ve bu şekilde otoprodüktörlere daha düşük fiyat ödenmesine yol açmıştır.[199]

Halihazırda, otoüretim - hem kurulu kapasite hem de üretilen enerji açısından - Türk elektrik piyasasında ciddi bir rol oynamaktadır. Endüstrinin bu kesiminin büyüme hızı yakın geçmişte dikkate değer olmuştur; devam etme izni bekleyen projelerin boyutu, büyüme ihtimallerini daha da artırmaktadır. 1980'lerde Birleşik Devletler'deki benzer bir gelişmenin ilave kurulu üretim kapasitesine büyük katkıda bulunduğunu kaydetmek gerekir. Kamusal Faydalı Hizmet Kuruluşu Düzenleyici Politikalar Kanunu'nun (PURPA) 1978'de çıkmasının ardından faydalı hizmet kuruluşları dışındaki güç sanayiindeki büyüme, birincil olarak güçlerini uzun vadeli sözleşmeler ile yerel faydalı hizmet kuruluşlarına satan ortak üretim tesisleri ve yenilenebilir enerji tesislerinden kaynaklanmıştır.[200]

---

[197] Öte yandan, kapasite fazlasının geçiş dönemi için yararlı olacağı düşünülmektedir.

[198] 2004 Strateji Belgesi serbesti sınırlarının 2009'a kadar 7,8 GWs'de sabit tutulmasını öngörmektedir, daha sonra sınırlar azaltılacaktır. Şu anki serbesti eşiği 7,7 GWs seviyesindedir.

[199] IEA (2005b), s. 137.

[200] Bakınız: Joskow (2003). PURPA kapsamında bu küçük güç üreticileri ve ortak üretim tesislerine hak kazanan tesisler deniyordu ve bunların güçlerini faydalı hizmet kuruluşlarına satmasına izin veriliyordu.

Ancak, Türkiye'de otoüretime ilişkin uygulama sorunları mevcuttur.[201] Başlangıçta, sanayi şirketlerine, kendilerine ya da hissedarlarına ait tesislere elektrik ve ısı (buhar) sağlamak amacıyla - çoğunlukla ortak üretim biçiminde - otoüretime başlamaları için teşvikler verilmiştir. Ortak üretimde, etkinliğe yönelik en büyük kazanımlar tesislerin yük noktalarının yakınındaki kurulu sanayi tesisleri ile bütünleştirilmeleri halinde gerçekleşmektedir: bu şekilde hem iletim hatlarının yüklenmesi (yani tıkanıklık) ve bununla ilişkili kayıplar önlenmiş olur hem de meydana gelen ısı (buhar) çıktısı sanayiye ya da konutlara yönelik ısıtma/soğutma amaçları için kullanılabilir. Bir ortak üretim santralinin sanayi tesislerinden uzakta bulunması halinde, ısıyı uzun mesafelerde taşımak mümkün olmadığından, ortak üretimin yalnızca elektrik çıktısı kullanılabilir; dolayısıyla ortak üretimin etkinlik kazanımları azalacaktır.

Günümüzde Türkiye'deki otoprodüktörler, artık ortak üretim birimleri kurmak veya birimlerini sanayi tesisleri ile bütünleştirmek zorunda değildir. Hidroelektriğe veya rüzgar kaynaklarına dayanan otoüretim de benzer bir konumdadır. Otoprodüktörlerin "enerji taşıma" (wheeling) uygulamalarına izin verildiğinden, bunlar bir noktada elektrik temin edip bir diğerinde kullanım için alabilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'deki bazı otoprodüktörler maliyet gözetimleri nedeniyle üretim birimlerini yük merkezlerinden uzağa yerleştirerek ürettikleri elektriği yüksek gerilim iletim şebekesine satarken, kendi kullanımları için sanayi tesislerinin yakınındaki bir noktadan elektrik geri çekmektedir. Bu durum, iletim hatlarında tıkanıklık ve kayıplara neden olarak otoüretimin başlangıçta hedeflenen amacını kısmen ortadan kaldırmaktadır.

Bağımsız güç üreticileri olarak hizmet veren otoprodüktörler böyle bir tasarımın etkinlik açısından doğurduğu sonuçları şüphe altında bırakmaktadır. Bu açıdan, ortak üretim ve benzeri yatırımların etkinlik gözetimlerine ilişkin bir politika değerlendirmesi yapılmalıdır. Böyle bir analize dayanarak, sanayinin otoüretim kesimi uygun piyasa tasarımı teşvikleri ile desteklenmelidir. Daha önce bu sanayide işletmeye yönelik deneyim ve piyasa deneyimi kazanmış olan ve bağımsız güç üreticisi olarak işlev görecek girişimcilerin fazlalılığı, uygun piyasa teşvikleri tasarımının getirdiği ek bir faydadır.

Son olarak, ithalat alternatif yeni arzlara yönelik büyük bir potansiyel kaynaktır. Avrupa piyasaları ile UCTE ara bağlantısının kurulmasından (Bakınız: 2.2.2.2.2. Kısım) ve yeterli kapasitenin tesis edilmesinden sonra, ithalat ciddi büyüklükte rekabetçi bir arz kaynağı haline gelebilir. Aslına bakılırsa, Türk piyasasındaki mülkiyete ve sözleşme düzenlemelerine ilişkin mevcut koşullar altında, ithalat üretim piyasası içerisinde rekabetçi koşullar yaratmada büyük bir rol oynayabilecek konumdadır.

3.5 Yükümlenilen Maliyetler ve YİD, YİS ve İHD Sözleşmeleri

3.5.1 Tanım, Kapsam ve Diğer Ülkelerdeki Deneyimler

1990'ların başında, Birleşik Devletler'de faydalı hizmet kuruluşu aktiflerinin elden çıkartılması ve İngiltere'deki özelleştirme ile başlayarak *yükümlenilen maliyetler* hususu, yeniden yapılandırma alanında ciddi tartışmalara yol açmış ve iktisat alanında büyük miktarda literatürün kaleme alınmasına neden olmuştur. Bu dönemde faydalı hizmet veren işyerleri ile akademisyenler arasında karşılıklı geri besleme - sanayi içerisindeki pay sahipleri (müşteriler, faydalı hizmet kuruluşları ve düzenleyiciler) arasındaki hararetli tartışmalar kadar - yaygındı. Şu anda da uygulanmakta olan *yükümlenilen maliyeti geri alma* yöntemlerinin adaletine, hatta

[201] *Bakınız: Yiğit (2001).*

geri almanın *gerekliliğine* ilişkin tartışmalar halen devam etmektedir.[202] Ancak Birleşik Devletler'de sorun büyük oranda "çözüme ulaştırılmış" ve tartışmalar sona erdirilmiştir. Bu durum çoğunlukla faydalı hizmetlerin yeniden yapılandırılmasına girişen eyaletlerde kanunun yasalaşması sonucunda gerçekleşmiştir. Genelde sonuç, tüketicilerin elektrik faturalarındaki bir sürşarj aracılığıyla yükümlenilen maliyetleri ödemesine dayanan geri alım planları şeklinde gerçekleşmiştir. Birleşik Devletler'de yükümlenilen maliyetler için toplam finansal rakamın 100 ila 300 milyar dolar arasında olduğu tahmin edilmektedir.

Yükümlenilen maliyetler, düzenlenen faydalı hizmet piyasalarından rekabetçi piyasalara geçilmesi nedeniyle ortaya çıkan ya da ortaya çıkması *beklenen* "geçiş maliyetleri" ile ilişkili maliyetlerdir. Bu tür maliyetler "yükümlenilen aktiflerin" maliyetlerini (çoğunlukla üretim aktiflerine ilişkin sermaye maliyetleri, özellikle de bu aktiflerin defter değerleri ile piyasa değerleri arasındaki fark biçiminde); faal hizmetten çekme mükellefiyetlerini (yani, elektrik santrallerine, özellikle de nükleer santrallere ilişkin faal hizmetten çekme maliyetlerini); "düzenlemeye ilişkin aktifler" olarak tanımlanan faydalı hizmet harcamalarını (ki bunlar politika nedenleri ile ücretleri düşük tutmakta kullanılan ertelenmiş maliyetin geri alınması uygulamalarından kaynaklanmaktadır) ve sözleşmeye ilişkin yükümlülükleri (ki bunlar genellikle uzun vadeli elektrik veya yakıt alım sözleşmeleridir) kapsar.[203] *Toptan satışa ilişkin yükümlenilen maliyetler*, Birleşik Devletler'de FERC tarafından, "bir kamusal faydalı hizmet kuruluşu veya iletimi sağlayan faydalı hizmet kuruluşunca, müteakiben tamamen ya da kısmen, o kamusal faydalı hizmet kuruluşu ya da iletimi sağlayan faydalı hizmet kuruluşunun ayrıştırılmış iletim hizmetlerinin müşterisi haline gelen, toptan satış gereksinimlerine sahip müşterisine hizmet sağlamak için girilen tüm meşru, basiretli ve doğrulanabilir maliyetler" olarak tanımlanmaktadır.[204] Yeni rekabet ortamında geçiş maliyetleri, temel olarak, eski düzenleyici sistem kapsamında faydalı hizmet kuruluşlarının müşterilerine hizmet yükümlülüğünü karşılamak için bu tür harcamalara girmelerine izin verildiği ya da bu harcamalara girmeleri şart olduğu için ortaya çıkabilmektedir; ancak yeni rekabetçi piyasada elektrik fiyatlarının daha düşük olması beklendiği dikkate alınırsa, faydalı

---

[202] Yükümlenilen maliyetin geri alınması taraftarları, geçmişte düzenleyicilerin, faydalı hizmet kuruluşlarındaki pay sahiplerinin ve müşterilerin, faydalı hizmet kuruluşlarına tüm müşterilere hizmet sunmak ve talepteki büyümeyi tahmin ederek yatırımda bulunmak yönünde bir yükümlülük getiren "zımni bir düzenleyici anlaşmanın" tarafları olduğunu iddia etmektedir. Böylece, bu tarihsel anlaşma nedeniyle pay sahiplerine söz konusu maliyetlerin geri ödenmesinin gerekli olduğu öne sürülmektedir. (yükümlenilen maliyetin geri alınmasına ilişkin ekonomik bir haklı gösterme için, örneğin bakınız: Baumol ve Sidak (1995).) Yükümlenilen maliyetin geri alınmasına karşı çıkanlar genellikle bu gibi düzenleyici anlaşmaları dikkate almamakta ve bu tür maliyetlerin yükünün - ücret ödeyenler değil - faydalı hizmet kuruluşları tarafından taşınması gerektiğini öne sürmektedir.

[203] Birleşik Devletler'de, 1978 tarihli Kamusal Faydalı Hizmet Kuruluşu Düzenleyici Politikalar Kanunu'nun (PURPA) ardından faydalı hizmet kuruluşlarının, yüksek elektrik fiyatları ve talebin büyümesine hazırlık amacıyla - faydalı hizmet kuruluşunun mülkiyetindeki güçlerine ek olarak - uzun dönemli sözleşmeler ile bağımsız güç üreticilerinden güç almaları zorunlu kılınmıştır. Düzenleyiciler, aynı zamanda faydalı hizmet kuruluşlarının, nükleer santraller de dahil olmak üzere, geniş çaplı güç santrallerine yatırım yapmalarına izin vermiştir. İngiltere'de, 1990'larda, özelleştirme politikası nedeniyle devlete ait nükleer santraller ve uzun dönemli kömür satın alma sözleşmeleri yükümlenilen maliyetlerin temel kaynağı haline gelmiştir.

[204] Benzer şekilde, perakende satışa ilişkin yükümlenilen maliyetler FERC tarafından "bir kamusal faydalı hizmet kuruluşu veya iletimi sağlayan faydalı hizmet kuruluşunca, müteakiben tamamen ya da kısmen, dolaylı veya dolaysız olarak, o kamusal faydalı hizmet kuruluşu ya da iletimi sağlayan faydalı hizmet kuruluşunun ayrıştırılmış iletim hizmetlerinin müşterisi haline gelen, perakendedeki franchise müşterisine hizmet sağlamak için girilen tüm meşru, basiretli ve doğrulanabilir maliyetler" olarak tanımlanmıştır. FERC aynı zamanda ayrıştırılmış iletim müşterisini de "iletimi, üretimin satın alınmasından ayrı bir ürün olarak satın alan" bir müşteri olarak tanımlamaktadır. Bakınız: Kamusal Faydalı Hizmet Kuruluşları ve İletime İlişkin Faydalı Hizmet Kuruluşları tarafından Yükümlenilen Maliyetlerin Geri Alınması, Teklif Edilen Kural Oluşturma Tebliği, Federal Sicil 18 CFR 35. Bab [Özet Kayıt No. RM94-7-000], 1994. (Recovery of Stranded Costs by Public Utilities and Transmitting Utilities, Notice of Proposed Rulemaking, Federal Register 18 CFR Part 35 [Docket No. RM94-7-000], 1994).

hizmet kuruluşları bu maliyetleri geri alamayabilir. Örneğin yeniden yapılandırmanın hayata geçirilmesinden sonra, serbest müşteriler faydalı hizmet kuruluşlarını terk edip elektrik ihtiyaçlarını başka bir tedarikçiden karşılayabilir ve bu şekilde faydalı hizmet kuruluşlarını uzun vadeli yatırımlar yükümlenmiş bir şekilde bırakabilir.

Birleşik Devletler gibi İngiltere de yükümlenilen maliyetler sorununu çözmek için bir kanun çıkarmıştır. 1989 tarihli Elektrik Yasası, sanayinin devletin mülkiyetindeki üretim, iletim ve dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesini de içerecek şekilde yeniden yapılandırılmasını başlatmıştır. Devletin mülkiyetindeki bir sistemden piyasa temelli bir sisteme geçiş döneminde İngiliz hükümeti enerjiyle ilişkili iki sanayide sorunlarla karşılaşmıştır:[205] (çıktısı elektrik üretim sanayii tarafından kullanılan) devlet mülkiyetindeki kömür sanayii ve (faal hizmetten çekme maliyetleri önemli bir mali yük oluşturacak olan) nükleer sanayi. İlk sorun British Coal ile iki büyük üretici (Powergen ve National Power) arasında, iki üreticinin üç yıl boyunca (1990'dan 1993'e kadar) dünya fiyatlarının üstünde bir fiyattan kömür satın almayı sürdürmesini gerektiren "al-ya-da-öde" sözleşmeleri oluşturmak suretiyle çözülmüştür. Benzer şekilde perakende elektrik şirketlerinin (REC'lerin), bu iki üreticinin neredeyse tüm çıktısını elde bulunan müşterilerine satmak üzere almaları zorunlu kılınmıştır. (Bu sözleşmeler daha sonra yenilenmiş ve bir ölçüde 1998'e kadar yürürlükte kalmıştır.) Nükleer birimlerin faal hizmetten çekilmesine ilişkin yükümlenilen maliyetler, REC'lere bir "fosil kaynaklı olmayan yakıt yükümlülüğü" (yani büyük ölçüde nükleer üreticilerden alımlara yönelik bir güç satın alma yükümlülüğü) getirmek ve fosil yakıt tabanlı tüm üretimden zorunlu bir fosil yakıt vergisi almak (buradan gelen gelirler, mükellefiyetlerini ödemek için nükleer üretim kesimine aktarılacaktı) suretiyle çözülmüştür.

Yükümlenilen maliyetleri kimin ödemesi gerektiği hakkındaki tartışma, yükümlenilen aktiflere ilişkin mülkiyet yapısına bağlı olarak, farklı yetki çevrelerinde farklı şekiller almaktadır. Yatırımcıların mülkiyetindeki faydalı hizmet kuruluşlarının elektrik gücü sanayiinin büyük kısmını oluşturduğu[206] Birleşik Devletler'de bu maliyetlerin finansal sorumluluğunu kimin alması gerektiği sorunu, *hissedarlar* ile *ücret ödeyenler* arasındaydı. Ancak sanayinin büyük ölçüde devlet mülkiyetinde olduğu İngiltere'de kimin ödeme yapması gerektiği hususu *vergi mükellefleri* ile *ücret ödeyenler* arasında ortaya çıkmıştır.[207]

Geri ödeme için seçilen yöntem hangisi olursa olsun, gelecekte yükümlenilen maliyet mevcudiyeti olasılığını değerlendirmek ve gerçekleşmeleri halinde bunların boyutlarını belirlemek için kesin kriterler belirleyen bir çerçeveye ihtiyaç vardır. Yükümlenilen yatırımların, tanımları gereği, yalnızca geçmişe yönelik olarak tasvir edilebileceklerini kaydetmek gerekir; yükümlenilen maliyetlerin tam boyutunu - hatta varlığını - önceden kesin olarak belirlemek mümkün değildir çünkü bu tür hesaplamalar büyük ölçüde gelecekte hüküm sürmesi beklenen piyasa fiyatlarına dayalı olacaktır. Yükümlenilen maliyetler dinamik bir kavramdır; değişen piyasa fiyatları bunların başlangıçta tahmin edilen boyutlarını da değiştirebilir.[208]

---

[205] *Bakınız: Newberry (2005) ve Thomas (2001).*

[206] *Elektrik faydalı hizmet üretimi ve iletiminin yaklaşık yüzde yetmiş beşinin yatırımcıların mülkiyetindeki faydalı hizmet kuruluşlarından oluşmasına karşın, geri kalan kısım federal mülkiyet ve kamu (çoğunlukla belediyeler) mülkiyeti altındaki faydalı hizmet kuruluşlarından ve kooperatiflerden oluşmaktadır. (Bakınız: http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/page/prim2/toc2.html)*

[207] *Bakınız: EIA (1997), s. 14'teki tartışma.*

[208] *Başlangıçta, yükümlenilen maliyetler faydalı hizmet kuruluşunun bilançosu temelinde belirlenir. Ancak bu ilk miktar, gücün piyasa değerindeki değişimlere bağlı olarak değişebilir.*

Yükümlenilen maliyetlerin boyutlarını ya da mevcudiyetlerini saptarken, öncelikle bu gibi maliyetleri hafifletmeye yönelik tüm olasılıklar dikkate alınmalıdır; bu olasılıklar sanayiye yönelik devlet sübvansiyonlarını kaldırmayı ve etkin olmayan santrallerin faaliyetlerine son vermeyi kapsayabilir. (Örneğin sübvansiyonlar elektrik fiyatlarının yapay bir şekilde düşük kalmasını sağlamakta ve bu nedenle yükümlenilen maliyetlerin boyutunu artırmaktadır.) Aynı zamanda etkin olmayan santrallerin tüm hisselerinin alınması, yükümlenilen maliyetlerin daha başlangıçta asgariye indirilmesine yardımcı olabilir.

Yükümlenilen maliyetlerin geri alınmasına yönelik bazı seçenekler arasında aşağıdakiler sayılabilir:

- Aktif değerindeki indirimlerin faydalı hizmet kuruluşları (hissedarlar) tarafından kabul edilmesini sağlamak;
- Aktif indirimini, faturalarındaki bir sürşarj ile müşterilerin ödemesini sağlamak veya
- Aktif değerlemelerinde tahmin edilen indirimleri karşılamak için aktif sahiplerine doğrudan devlet (yani vergi mükellefi) sübvansiyonları sağlamak.

Yükümlenilen maliyetlerin mali yükünü azaltmaya yönelik bir seçenek, yükümlenilen aktiflerin *menkul kıymete dönüştürülmesi* yoluyla, maliyetin geri alınmasına ilişkin zaman sınırını ve yapıyı değiştirmektir. Menkul kıymete dönüştürme, beklenen yükümlenilen maliyetleri finanse etmek için, bir faydalı hizmet şirketinin gelecekteki gelir akımının bonolar çıkartılarak paraya dönüştürülmesine atıfta bulunmaktadır. Bu senaryo kapsamında, faydalı hizmet kuruluşları yükümlenilen maliyetlerle karşılaştıklarında devlet, beklenen yükümlenilen maliyetlerin tamamına veya bir kısmına eşit, sabit bir miktar için çıkartılacak bonolara teminat sağlanmasına yönelik bir kanun kabul eder; buna ek olarak ücret ödeyenlerden maliyetlerin geri alınmasına kadar toplanması beklenen tüm geçiş bedelleri, bu aktifler için ödeme yapmaktan sorumlu faydalı hizmet kuruluşuna tek bir toptan meblağ şeklinde ödenir. Menkul kıymete dönüştürme, özellikle üretim kesimindeki aktifler için, faydalı hizmet kuruluşlarının finansman maliyetlerini azaltmaya ilişkin bir araç olarak kullanılır. Sektörde geçerli bir uygulama olarak, faydalı hizmet kuruluşları, başlangıçta borç ve tercihli ya da normal hisse senetleri çıkartılması suretiyle yatırımları için finansal piyasalardan borç alır; ancak bu yöntemlerle borç almanın toplam maliyeti genellikle menkul kıymete dönüştürme için çıkartılan bonoların maliyetinden yüksektir, zira bunlar devletin teminatına sahiptir.

Güç alımı sözleşmelerinin (yıldan yıla değişen) önceden belirlenmiş birim fiyatlarına dayandığı, al-ya-da-öde yükümlülüklerine ve yıllık gelir akımlarına sahip olduğu düşünülürse, başlangıçta yükümlenilen aktiflerin menkul kıymete dönüştürülmesinin olağan finansman maliyetlerini kurtarma amacına hizmet etmediği sanılabilir. Ancak bu üretim yatırımlarına ilişkin bir ilk finansman maliyetinin mevcudiyeti (ve sözleşme fiyatlarının bu maliyetleri yansıtmasının kesin olması) nedeniyle, hükümet ile bu üretim projelerinin yatırımcıları arasında tüm hisselerin alınmasına yönelik bir opsiyon (yani üreticilere yapılan bir toptan ödeme) konusunda pazarlık yapılabilir; daha sonra da tüm hisselerin satın alınması için gereken fon menkul kıymete dönüştürülebilir. Eğer gerçekten tüm hisselerin satın alınması üzerinde bu şekilde anlaşılmışsa bir miktar tasarruf (yani projelerin ilk finansmanının maliyetleri ile menkul kıymete dönüştürmeye ilişkin maliyetler arasındaki fark) etmek mümkündür. Bu nedenle, menkul kıymete dönüştürme elektrik alım sözleşmelerindeki - bilhassa Türkiye'deki YİD, YİS ve İHD projelerindeki - yükümlenilen maliyetlerin boyutunu düşürmek için halen makul bir seçenek olabilir.

3.5.2 Türkiye'deki Durum

3.5.2.1 Yükümlenilen Maliyetlerin Hesaplanmasına Yönelik Bir Değerlendirme

Yükümlenilen maliyetler hususu YİD, YİS ve İHD sözleşmeleri bağlamında ortaya çıkabilir ve Türkiye'deki rekabetçi yeniden yapılandırma sürecini şekillendirebilir. Bu maliyetlerin geri alınma yöntemi ve bu süreç için gereken zaman[209], nihayetinde, işleyen bir rekabetçi piyasanın başlangıcını etkileyecektir.

Rekabetçi piyasa içerisindeki enerji fiyatlarının bu sözleşmeler tarafından şart koşulan fiyatların altında kalması halinde, Türkiye'nin YİD, YİS ve İHD sözleşmeleri yükümlenilen maliyetlere yol açacaktır. Bu nedenle, bu değerlendirmedeki (ve ilgili maliyet hesaplamasındaki) referans noktası, yeniden yapılandırılmış piyasanın işlemeye başlamasından sonra geçerli olması *beklenen* rekabetçi fiyatlardır. Türkiye'deki yeniden yapılandırmanın şu anda çok erken bir aşamada olması nedeniyle, çeşitli talep büyümesi projeksiyonları ile (yakıt fiyatları gibi) dıştan gelen koşulların ışığında Türkiye'de gelecekte enerjinin alınıp satılacağı fiyat seviyesini belirlemek zordur. Bu nedenle, YİD, YİS ve İHD sözleşmeleri ile ilişkili yükümlenilen maliyetlerin varlığı ve büyüklüğünü - özellikle de sözleşme fiyatlarının yıllık bazda değişiklik gösterdiği bu durum için - *a priori* (önceden) belirlemek mümkün değildir. Üstelik sanayide geniş çaplı özelleştirmenin beklendiği bir durumda, bunu izleyecek piyasa fiyatlarının doğrultusunu ve seviyesini tahmin etmek zordur.[210]

Sonuç itibarıyla, Türkiye'nin YİD, YİS ve İHD sözleşmelerine ilişkin yükümlenilen maliyet tahminleri en iyi ihtimalle bilgiye dayalı tahminler şeklinde olacaktır ve bu nedenle dikkatle incelenmeleri gereklidir. Bunun nedeni, kısmen, başarılı yeniden yapılandırma programları için halk desteğinin büyük öneme sahip olmasıdır; reform programının belirli yönlerini sansasyonel hale getirmek ve aşırı vurgulamak, programın kendisi için de engel oluşturabilir. Aslında, böyle bir yaklaşım, toplum üzerine gerçekte söz konusu olandan daha yüksek bir finansal yük bineceğine bir işaret olarak algılanabilir ve bu şekilde reform programının halk tarafından algılanan yapılabilirliğini azaltabilir.

Öte yandan, adil ve etkin bir yeniden yapılandırma programı sağlamak için, yükümlenilen maliyetlere ilişkin halka açık tartışmalar teşvik edilmelidir. Ticari açıdan duyarlı sözleşme koşullarını açıklamaksızın gözetilecek şeffaflık ve mesuliyet, süreç içerisinde çok yararlı olacaktır. Devlet, düzenleyiciler, sanayi ve ücret ödeyenler arasında maliyetin geri alınması hususunda fikir birliğine varılmasını sağlamak için, en azından yıllık mali yükümlülükler ile ortalama fiyat ve miktar rakamları halka açıklanabilir. Gizlilik, reform savunuculuğu çabalarını olumsuz etkileyecektir.

3.5.2.2 Türkiye'deki YİD, YİS ve İHD Yatırım Planları

1994 yılında yasalaşan 3096 sayılı Kanun'un getirdiği çerçeve temelinde, şu anda Türkiye'de toplam 23 YİD projesi uygulama halindedir. Bunlar arasında dört kombine-devirli-gaz-yakmalı (CCGF) santral, 17 hidroelektrik santrali ve iki de rüzgar tarlası bulunmaktadır. YİD şirketleri tarafından hazırlanan tarifeler, yürürlüğe girmeden önce

---

[209] Mutlaka yükümlenilen maliyetlerin bizatihi varlığı nedeniyle değil, bunların varlığına ilişkin spekülasyonlar yapılması ve bunun bir engel olarak görülmesi nedeniyle de bir gecikme olabilir.

[210] Öte yandan iyi düşünülmüş bir özelleştirme programının, aktiflerin piyasa değerinin ve dolayısıyla da yükümlenilen maliyetlerin boyutunun belirlenmesinde büyük yardımı olacaktır.

ETKB'nin onayına tabidir. YİD projelerindeki gaz-yakmalı üreticilerin tarifelerinde üç bileşen bulunmaktadır:

1. **Sabit kapasite harcamaları** anlaşma tarihinden faaliyet tarihine kadarki dönemde tek seferlik bir artışa tabidir ve sözleşme süresinin (20 yıl) sonuna kadar sabit kalır.

2. **Değişken kapasite harcamaları** her faaliyet yılının başlangıcında ABD tüketici fiyat endeksindeki değişiklikler temelinde artırılmaktadır.

3. **Yakıt (doğal gaz) harcamaları** BOTAŞ'ye (Türkiye'nin devlet mülkiyetindeki ulusal boru hattı şirketi) ödenen bedeller, üreticilerin ısıl ücretleri ve diğer değişkenler temelinde aylık olarak ayarlanmaktadır.

Gaz-yakmalı YİD projelerinde, yıllık çıktı seviyelerinin yüzde 100'ü, satın alım garantisi veren, devlet mülkiyetindeki TETAŞ'ye münhasır satış sözleşmesi altındadır. Ek olarak bazı CCGF projeleri için *fazla üretime* ilişkin sözleşme hükümleri, yukarıda belirtilen üretim seviyelerinin üzerindeki tüm üretimi sözleşme altına almaktadır; bu sözleşmeler farklı tarifelere tabidir. Gaz-yakmalı projelerin büyük kısmı için fazla üretim tarifesi formülleri şu şekildedir:[211]

a. % 100 < Fazla Üretim < %105 için → Değişken Kapasite Harcamaları * 0.75 + Yakıt Harcamaları

b. % 105 < Fazla Üretim için → Değişken Kapasite Harcamaları * 0.25 + Yakıt Harcamaları

İlk YİS üretim projelerine, 4283 sayılı Kanun'un 1997'de yasalaşmasının ardından başlanmıştır; bunlar arasında dört CCGF santrali ve bir kömür-yakmalı santral vardır. YİS projelerindeki üreticilere yönelik tarifelerin dört bileşeni bulunmaktadır:

1. **Yatırım harcamaları** sözleşme süresi boyunca aynı kalan sabit bedellerdir.

2. **Sabit işletme harcamaları** çıktı seviyesine göre değişmeyen ve her faaliyet yılının başlangıcında sözleşme şartları temelinde artırılan harcama kalemlerini temsil eder.

3. **Değişken işletme harcamaları** üretilen enerji miktarına göre değişen ve sabit işletme harcamalarına benzer biçimde artışlara tabi olan harcamalardır.

4. **Yakıt (doğal gaz) harcamaları** daha önce YİD sözleşmelerinde belirtilen şekilde ayarlanmaktadır.[212]

YİS planında, TETAŞ üretilen net enerjinin yüzde 85'ini satın alma garantisi verir ve şirketler çıktının yüzde 100'ünü TETAŞ'ye satış için rezerve eder (yani kullandırılabilir olmasını temin eder). Üretilen enerjinin yüzde 85'i için tam bir tarife uygulanır; bu seviyenin üzerindeki tüm satın alımlar yakıt harcamaları artı değişken işletme harcamaları temelinde fiyatlandırılır.

---

[211] *Hidroelektrik ve rüzgar projelerine ilişkin tarifeler çoğunlukla, projelerin imtiyaz/uygulama anlaşmalarının bir parçası olarak, yıllık olarak revize edilen nakit akışı bildirimlerine göre belirlenir.*

[212] *Kömür-yakmalı santral için yakıt ücretleri ithal kömür fiyatları temelinde ayarlanır.*

Şu anda 3096 sayılı Kanun ile başlatılan İHD çerçevesi altında işletilen iki üretim projesi faaliyette bulunmaktadır (bir hidroelektrik projesi ve bir kömür-yakmalı proje). Termik santral için tarifeler aşağıdakilere dayanmaktadır:

1. Sözleşme süresi boyunca sabit kalan ve işletme haklarının devri, amorti edilen yatırım, sabit işletme ve bakım harcamaları ve diğer harcamaları içeren **sabit kapasite harcamaları**,

2. Üretilen enerjinin miktarına göre değişen ve yakıt, işgücü ve diğer ara girdileri içeren değişken harcamalara ilişkin **üretim harcamaları**.

Hidroelektrik projesi için tarifeler ETKB'nin gözden geçirmesine tabi olan nakit akışı bildirimlerine göre belirlenir.

Proje temelinde sıralanmış YİD, YİS ve İHD üretim sözleşmeleri için bakınız: Tablo 17:

Tablo 17: YİD, YİS ve İHD Sözleşmeleri

FAALİYET HALİNDEKİ YİD SÖZLEŞMELERİ									
Proje No.	**Adı**	**Mevki**	**Şirket**	**Yakıt Tipi**	**Sözl. Kurl. Kapasite (MW)**	**Sözl. Çıktı (GWs)**	**İmtyz. Anlaşması Tarihi**	**Faaliyet Tarihi**	**Sözleşme Süresi ve Sözleşme Sonu**
1	GEBZE DİLOVASI KDGT	Gebze Dilovası/Kocaeli	Ova Elektrik	Doğal Gaz	253.4	1963	31/5/1996	21/1/1997	20 Yıl (21/01/2017)
2	ESENYURT KDGT	Esenyurt/İstanbul	Doğa Enerji	Doğal Gaz	180	1400	12/5/1995	22/5/1999	20 Yıl (22/05/2019)
3	MARMARA EREĞLİSİ KDGT	Marmara Ereğlisi/Tekirdağ	Trakya Elektrik	Doğal Gaz	478	3600	16/2/1996	5/6/1999	20 Yıl (05/06/2019)
4	MARMARA EREĞLİSİ KDGT	Marmara Ereğlisi/Tekirdağ	Uni-Mar	Doğal Gaz	478	3600	18/3/1996	12/6/1999	20 Yıl (12/06/2019)
Toplam Gaz				**4 Doğal Gaz**	**1389.4**	**10563**			
5	KISIK HET	K.Maraş	Ayen Enerji	Hidro (Irmak)	9.6	33-34.45	18/8/1988	5/1/1994	15 Yıl (05/01/2009)
6	ÇAMLICA I	Kayseri	Ayen Enerji	Hidro (Irmak)	84	429	9/9/1994	12/12/1998	15 Yıl (12/12/2013)
7	BİRECİK BARAJI VE HET	Birecik/Ş.Urfa	Birecik Baraj-HES	Hidro (Baraj)	672	1900-2400	19/3/1993	4/10/2001	15 Yıl (04/10/2016)
8	Aksu-Çayköy	Çayköy/Eğridir/Isparta	Aksu Enerji	Hidro (Irmak)	13	36	19/2/1986	1/12/1989	50 Yıl (01/11/2039)
9	Hasanlar HET	Hasanlar-Düzce/Bolu	Altek Elektrik	Hidro (Irmak)	9.4	42	18/6/1987	17/5/1991	15/20 Yıl (17/05/2011)
10	Berdan HET	Tarsus/I/İçel	Altek Elektrik	Hidro (Irmak)	10	47	15/11/1993	27/12/1996	15 Yıl (27/12/2011)
11	Gönen HET	Karasuçam/Balıkesir	Gönen Elektrik	Hidro (Irmak)	10.6	47.2	5/2/1996	7/3/1998	20 Yıl (07/03/2018)
12	Sütçüler HET	Sütçüler/Isparta	Sütçüler Enerji	Hidro (Irmak)	2	12.2	14/6/1991	18/6/1998	1-20 Yıl (18/06/2018)
13	Tohma-Medik HET	Malatya	Altek Enerji	Hidro (Irmak)	12.5	58.9	10/6/1996	23/12/1998	20 Yıl (23/12/2018)
14	Ahiköy-I HET	Divriği/Sivas	Ahiköy Enerji	Hidro (Irmak)	2.1	9.03-11.4	13/8/1990	2/9/1999	15-20 Yıl (02/09/2019)
15	Ahiköy-II HET	Divriği/Sivas	Ahiköy Enerji	Hidro (Irmak)	2.5	8.44-11.3	13/8/1990	18/11/1999	15-20 Yıl (18/11/2019)
16	Fethiye HET	Fethiye/Muğla	Fethiye Enerji	Hidro (Irmak)	16.5	90	30/7/1996	20/12/1999	15 Yıl (20/12/2014)
17	Suçatı HET	Suçatı/K.Maraş	Ere Elektrik	Hidro (Irmak)	7	27.7	31/5/1996	18/1/2000	15 Yıl (18/01//2015)
18	Dinar II HET	Dinar/Afyon	Metak Enerji	Hidro (Irmak)	3	16.3	30/7/1998	1/12/2000	15 Yıl (01/12/2015)
19	Çal HET	Çal/Denizli	Limak Enerji	Hidro (Irmak)	2.2	11.8	9/3/1998	12/1/2001	20 Yıl (12/01/2021)
20	Girlevik II ve Mercan HET	Çağlayan/Erzincan	İçtaş Enerji	Hidro (Irmak)	11.6	40.6	11/2/1999	30/3/2001	20 Yıl (30/03/2021)
21	Gaziler HET	Iğdır	Gaziler Enerji	Hidro (Irmak)	11.1	43.3	4/6/1992	7/11/2002	20 Yıl (07/11/2022)
Toplam Hidro				**17 Hidro**	**879.1**	**2852-3360**			
22	Alaçatı RT	Sadlıktepe/Çeşme/İzmir	Ares Alaçatı	Rüzgar	7.2	19	30/7/1998	28/12/1998	20 Yıl (28/11/2018)
23	Bozcaada RT	Bozcaada/Çanakkale	Bores-Bozcaada	Rüzgar	10.2	29.9	13/6/2000	25/7/2000	20 Yıl (25/07/2020)
Toplam Rüzgar				**2 Rüzgar**	**17.4**	**48.9**			
Toplam YİD				**23 YİD**	**2285.9**	**13464-13972**			
Notlar:									
KDGT: Kombine-Devirli-Gaz-Türbini; HET: Hidroelektrik Türbini; RT: Rüzgar Türbini									

FAALİYET HALİNDEKİ YİS SÖZLEŞMELERİ												
Proje No	**Adı**	**Mevki**	**Şirket**	**Yakıt Tipi**	**Sözl. Kurulu Kapasite (MW)**	**Yıllık Ortl. Sözl. Çıktısı (GWs)**	**Anlaşma Tarihi**	**Ek Protokol Tarihi**	**İnşaata Başlama**	**Faaliyet Tarihi**	**Sözleşme Süresi[1]**	**Sözleşilen Faaliyet Süresi[2]**
1	Gebze KDGY	Adapazarı/Sa.	Gebze E. Üretim	Doğal Gaz	1540	12335-12885	8/10/1998	12/5/2000-28/05/2001	28/7/2000	25/10/2002	20 Yıl	16 Yıl
2	İzmir KDGY	Aliağa/izmir	İzmir E. Üretim	Doğal Gaz	1520	12174-12662	8/10/1998	12/5/2000	14/9/2000	28/3/2003	20 Yıl	16 Yıl
3	Adapazarı KDGY	Adapazarı/Sa.	Adapazarı E. Ü.	Doğal Gaz	770	6117-6424	8/10/1998	12/5/2000-28/05/2001	28/7/2000	9/10/2002	20 Yıl	16 Yıl
4	Ankara KDGY	Temelli/Ankara	Baymina Enerji	Doğal Gaz	770	5800	8/10/1998	14/11/2001	23/11/2000	4/2/2002	20 Yıl	16 Yıl
Toplam Gaz				**4 D. Gaz**	**4600**	**36426-37771**						
5	Sugözü-İsken.KT	Yumurt./Adana	İskenderun En. Ür.	İth. Taş Kömürü	1210	9100	7/1/1999	30/5/2000-28/9/2000	29/8/2000	22/11/2003	20 Yıl	16 Yıl
Toplam Kömür				**1 Taş Kömürü**	**1210**	**9100**						
YİS Toplam				5 YİS		45526-46871						
Notlar:												
KT: Kömür Türbini												
[1] sözleşme tarihinden itibaren geçerli; [2] 20 yıl - inşaat süresi												

FAALİYET HALİNDEKİ İHD SÖZLEŞMELERİ									
Proje No	**Adı**	**Mevki**	**Şirket**	**Yakıt Tipi**	**Kurulu Kapasite (MW)**	**Yıllık Sözl. Çıktısı (GWs)**	**İnş. Anlşm. Tarihi**	**Devrin Yürürlüğe Girme Tarihi**	**Sözl. Süresi ve Sözl. Sonu**
1	Hazar I, II HET	Mollakendi/Elazığ	Bilgin E.	Hidro (Irmak)	29.8	60	8/8/1996	10/12/1996	26 yıl (2022)
Toplam Hidro				**1 Hidro**	**29.8**	**60**			
2	Çayırhan KT	Çayırhan/Ankara	Park Termik E.	Kömür (Linyit)	620	4420	11/1/1999	(I-II)30/6/2000-	20 yıl (2020)
								(III-IV)4/10/2001	
Toplam Kömür				**1 Kömür**	**620**	**4420**			
YSİ Toplam				**2 İHD**	**649.8**	**4480**			
Notlar:									
KT: Kömür Türbini									

Kaynak: TETAŞ

Tablo 17 üretim teknolojisine, kurulu kapasiteye, sözleşmeye bağlı çıktıya, faaliyet tarihine ve sözleşme süresine göre YİD, YİS ve İHD sözleşmelerini göstermektedir. Kurulu kapasite ve çıktı bakımından, YİD ve YİS sözleşmelerinin çoğu CCGF tipindedir. YİD santralleri arasında, sözleşmeye bağlı toplam kapasitenin yüzde 60 ve sözleşmeye bağlı toplam çıktının yüzde 75'i CCGF santrallerindendir. Sözleşmeye bağlı toplam kapasitenin yüzde 79'u ile sözleşmeye bağlı toplam çıktının yüzde 80'inin CCGF santrallerinden elde edildiği YİS projeleri için, gaz-yakmalı santrallerin bu ölçütlerdeki payı daha da yüksektir. Bu projelere ilişkin başka bir çarpıcı nokta da, bu projelerin kapsamındaki yenilenebilir üretimin boyutu dikkate alındığında gözlemlenebilir: Yenilenebilir üretimin YİD projelerinde sözleşmeye bağlı kapasitenin geri kalan yüzde 39'unu ve çıktının yüzde 24'ünü karşılamasına (ve 23 projenin 19'unu kapsamasına) karşın, YİS yatırım planları yalnızca fosil yakıtlı termik projeler için tasarlanmıştır. Özetle, YİD ve YİS planlarında toplam kapasitenin yaklaşık yüzde 74'ü ve toplam çıktının yaklaşık yüzde 79'u, gaz-yakmalı santrallerden kaynaklanmaktadır. Projelerin çoğu 1990'ların sonunda faaliyete geçmiştir ve 15-20 yıllık sözleşme süreleri bulunmaktadır. Bu sözleşmelerin büyük çoğunluğu, miktarlara ve fiyatlara ilişkin olarak, Hazine teminatı altında bulunan al-ya-da-öde klozları içermektedir.

2004 yılında yapılan projeksiyonlara göre, 2004'ten 2022'ye kadar, YİD'ler için tahmin edilen toplam garantili enerji satın alımları yaklaşık 199,654 GWs'ye denk gelmekte ve fiyat ortalaması kWs başına 6.12 ABD cent'ini bulmaktadır.[213] Öte yandan, YİS için 2004'ten 2019'a olan dönemdeki garantili enerji satın alımları yaklaşık 695,778 GWs'ye eşittir.[214] Bu durumda kWs başına ortalama fiyat 4.39 ABD cent'idir.

Türkiye'deki YİD ve YİS sözleşmeleri, olağandan daha erken bir sermaye maliyeti geri alım planına sahiptir. Geleneksel planların (ki bu planlar değişmez bir amortisman oranı kullanmaktadır) aksine YİD ve YİS sözleşmelerindeki sabit maliyet geri alımının büyük kısmı ön yüklemelidir. Bunun proje döngülerinin erken kısmında yükseltilmiş enerji maliyetlerine neden olduğu açıktır. Türkiye'nin YİD ve YİS sözleşmelerinin ömrü göz önüne alındığında, 2005 yılı itibarıyla sermaye maliyetlerinin hızlandırılmış biçimde geri alınmasına ilişkin dönemin büyük kısmı, bunların çoğu için bitmiştir (ya da bitmek üzeredir). Türkiye'de halihazırdaki üretim maliyeti dikkate alındığında - ve gelecekteki piyasa fiyatlarının gelişmesine bağlı olarak - beklenen yükümlenilen maliyetlerin büyük çoğunluğu geri alınmış olabilir.

Aslında, bu sözleşmelerin ortalama maliyeti ile EÜAŞ'nin üretim aktiflerinin ortalama maliyetleri arasındaki bir karşılaştırma bu olasılığı desteklemektedir (EÜAŞ'nin termik üretim maliyetleri için bakınız: 2.4.1.1. Kısım). EÜAŞ termik santralleri için mevcut son ortalama maliyet rakamları, daha önce belirtilen YİD ve YİS ortalama maliyet rakamlarıyla oldukça uyumludur.[215] Aynı zamanda EÜAŞ maliyet hesaplama uygulamalarının kesinliğinin tartışmalı olduğunu kaydetmek gerekir; dolayısıyla, gerçeğin altında tahmin olasılığı oldukça yüksektir. Bu nedenle, 2004 Strateji Belgesi'nde önerildiği gibi, üretim aktiflerinde özelleştirmenin 2006 itibarıyla gerçekleşmesi ve toptan satış piyasalarının rekabete açılmasının 2011'den önceki bir yıla çekilmesi halinde, bu sözleşmeler nedeniyle hiçbir yükümlenilen maliyete girilmemesi (ya da önemsiz bir miktarda yükümlenilen maliyete girilmesi) mümkündür.[216]

Ayrıca, YİD ve YİS projeleri için maliyetin geri alınmasına ilişkin ilk dönemin sonuna yaklaşıldığından, yıllık yükümlülükler zamanla azalacaktır. Sonuç olarak, bu YİD ve YİS projeleri, gelecek yıllarda nispeten daha ucuz güç temin ederek rekabetçi bir piyasanın gelişmesine katkıda bulunabilir. Bu nedenle, halk bu hususa ilişkin olarak doğru ve dürüst bir şekilde bilgilendirilmelidir.[217]

---

[213] Bu rakamlar devlet görevlileri ile yapılan toplantılardan alınmıştır.

[214] Bu, net üretimin TETAŞ'nin YİS planı uyarınca almak yükümlülüğünde olduğu yüzde 85'lik kısmını da içermektedir.

[215] Karşılaştırma için termik santral maliyetlerini almanın iki nedeni vardır: birincisi, bu sözleşmelere bağlı kurulu kapasite ve çıktının çoğu termik santrallerden kaynaklanmaktadır. İkincisi, daha önce de belirtildiği gibi, EÜAŞ Türkiye'deki hidroelektrik santrallerinin üretim maliyeti rakamlarını tahmin ederken yalnızca işletme maliyetlerini dikkate almaktadır.

[216] Burada, zımni olarak EÜAŞ maliyetlerinin piyasa fiyatını belirleyeceği (en azından rekabetçi bir piyasanın ilk aşamasında) varsayılmaktadır, çünkü üretim aktiflerinin büyük kısmı halen EÜAŞ'ye ait olacaktır.

[217] Bu sözleşmelerin finansal yüküne ilişkin olarak Türkiye'de birçok tartışma yapılmıştır. Tartışma, hem bu sözleşmelere ilişkin genel yatırım planı temelinde hem de maliyetin geri alınmasına yönelik ilk dönemler bakımından değere sahiptir, ancak rekabetçi bir elektrik piyasasına geçilmesi önünde bir engel oluşturma açısından geçerliliğe sahip değildir. Aslında, hükümetlerin yukarıdaki hususları halka açıklamak yerine genel maliyet argümanından yararlanarak siyasi kazanç sağlamak amacıyla seleflerini suçlamaları "siyasi açıdan elverişli" bile olabilir.Bu yaklaşım aynı zamanda hükümetlerin elektrik fiyatları aracılığıyla ücret ödeyenleri dolaylı olarak vergilendirmeyi sürdürürken bu sözleşmelerin yıllık maliyet gelişmelerine ilişkin güncel bilgileri halktan saklamasına yönelik bir siyasi fırsat da yaratabilir.

3.5.2.3 Türkiye'de Yükümlenilen Maliyetlerin Geri Alınması için Olası Planlar

Devlet mülkiyetindeki üretim aktiflerinin rekabetçi yeniden yapılandırması, üretim kapasitesi ve enerjinin piyasa değerini saptamada büyük rol oynayacaktır, bu da yükümlenilen maliyetlerin boyutunu belirleyecektir. Sonuç olarak, reform programının başarılı bir şekilde yürütülmesi, Türkiye'deki yükümlenilen maliyetlerin analizinin yapılmasında merkezi bir rol oynamaktadır. Bu çerçevede, gerçekleşmesi muhtemel üç senaryo bulunmaktadır:[218]

1. Senaryo: Rekabetçi yeniden yapılandırma ilerlemez → rekabetçi piyasa gelişmez → yükümlenilen maliyete ilişkin bir husus ortaya çıkmaz.[219]

2. Senaryo: Rekabetçi yeniden yapılandırma ilerler[220] → rekabetçi piyasa gelişir → fiyatlar düşmez → yükümlenilen maliyete ilişkin bir husus ortaya çıkmaz.

3. Senaryo: Rekabetçi yeniden yapılandırma ilerler → rekabetçi piyasa gelişir → fiyatlar düşer → yükümlenilen maliyete ilişkin hususlar ortaya çıkar.

Yalnızca 3. Senaryo'nun ortaya çıkması halinde yükümlenilen maliyetin geri alınmasına ilişkin bir plan ihtiyacı doğacaktır ki bu durumda maliyetler devletin mülkiyetindeki aktiflerden kaynaklandığı için maliyet sorumluluğuna ilişkin tartışma *vergi mükellefleri* ile *ücret ödeyenler* arasında olacaktır. Bu durumda maliyetin geri alınması için üç olası yöntem düşünülebilir:

1) devlet, çoğunlukla düşük maliyetli, devletin mülkiyetindeki hidroelektrik üretimi ile YİD ve YİS sözleşmelerine sübvansiyon vermeye devam edebilir;[221]

2) devlet sözleşmelere ilişkin bütünüyle alım yapabilir (ya defter fiyatı üzerinden ya da ilk üretim yatırımlarının finansman maliyeti üzerinden tasarrufa gitmenin mümkün olduğu bir süreç olan müzakere edilen menkul kıymete dönüştürme aracılığıyla), daha sonra sözleşmelerde belirtilen güç ve kapasiteyi piyasanın taşıyabileceği bir fiyat üzerinden piyasaya sunabilir. Ortaya çıkan maliyetler (bütünüyle alım değeri ile piyasa değeri arasındaki fark) müşterilerin faturalarındaki geçiş sürşarjları aracılığıyla zamanla geri alınabilir.

3) devlet, tüm hisselerin satın alınması opsiyonunu kullanmadan sözleşmelerde belirlenen gücü ve kapasiteyi piyasaya sunup sözleşmelerin sonuna kadar müşterilerin faturalarına bir geçiş sürşarjı koyabilir.

---

[218] Burada işaret edilenler dışında kalan değişkenler de (özellikle talepteki büyüme ve yakıt fiyatları) rol oynayarak bu senaryoların piyasa fiyatlarına ilişkin sonuçlarını etkileyecektir.

[219] YİD, YİS ve İHD yatırım planlarının kıyaslanabilir devlet mülkiyetindeki üretimden daha yüksek maliyete sahip olmalarına ve devlete finansal yük bindirmelerine rağmen, bu vakada teknik olarak "yükümlenilen" aktifler olarak görülemezler. Bu arada, güç fiyatlarını önceden belirlenen seviyede tutmak için halihazırda hükümetin bu sözleşmelerin maliyetini devlet mülkiyetindeki, düşük maliyetli hidroelektrik üretim kaynakları ile sübvanse etmek şeklinde bir politikası bulunmaktadır.

[220] Burada reform programının devlet mülkiyetindeki üretim aktiflerinin özelleştirilmesini kapsadığı - ancak bunun tam ölçekli bir seviyede olmayacağı varsayılmıştır (yani EÜAŞ piyasada hakim olmayan bir oyuncu olarak aktiflerinin bir kısmını koruyacaktır). Bakınız: 3.6.1.6.2. Kısım'daki özelleştirmeye ilişkin tartışma.

[221] Bu seçeneğe ilişkin tartışma için bakınız: OECD (2002a). Burada, halen ücret ödeyenler için bir fırsat maliyeti ve hidroelektrik aktiflerini rekabetçi piyasaya sunmayıp piyasanın evrimine mani olmakla ilişkili bir değer kaybı olduğunu kaydetmek gerekir.

İlk seçenek, yüksek sözleşme maliyetlerini düşürmek için YİD ve YİS sözleşmelerinin maliyeti ile devletin mülkiyetindeki, düşük maliyetli hidroelektrik üretimini karıştıran halihazırdaki sübvansiyon planını yansıtmaktadır. Bu yöntemle, yükümlenilen maliyetlerin kesin boyutunun tahmin edilmesine gerek olmayacak ve elektrik faturalarındaki geçiş sürşarjına ilişkin siyasi riskten kaçınılmış olunacaktır.[222]

Aslında, Türk hükümeti yeni bir politikaya geçmeyi düşünmektedir - yalnızca yükümlenilen maliyetleri karşılamak için gerekli miktarda hidroelektrik kapasitesini ayırıp geri kalan kapasiteyi *devlete bağlı* ayrı üretim şirketleri oluşturarak piyasaya sunmak.[223] Bu politikanın üretimde *bir miktar* rekabet başlatması beklenebilir; ancak böyle bir yeniden yapılandırmanın getireceği bütün faydalar yalnızca *tüm* hidroelektrik kaynaklarının çıktısının "pazar yeri"ne sunulması ve yükümlenilen maliyete ilişkin hususların ayrı bir şekilde çözülmesiyle gerçekleşecektir. Bunun nedeni kısmen 2003 yılında Türkiye'nin hidroelektrik santrallerinin toplam kurulu kapasitenin yaklaşık yüzde 35'ini oluşturması ve toplam çıktının yüzde 25'ini karşılamasıdır; bu nedenle santrallerin büyük kısmını yükümlenilen maliyetleri karşılamak için ayırmak rekabetçi bir üretim piyasasının gelişimini büyük oranda yavaşlatacaktır.

Maliyetin geri alınmasına yönelik ikinci yöntem özellikle yararlı olacaktır çünkü:

a) sözleşmelere ilişkin bütünüyle yapılan alımlar, "pazar yeri"ne önemli miktarda bir güç sunacak, bu da rekabetçi bir üretim piyasasının gelişmesine yardımcı olacaktır;

b) müşteriler elektriklerini (tahminen uzun süreli bağlayıcı TETAŞ satın alım düzenleyişlerinin fiyatlarından düşük olacak) piyasa fiyatlarından satın aldıklarında refah faydası elde edeceklerdir ve

c) bütünüyle yapılan satın alımın, sözleşmelerin başlangıçta belirlediğinden daha iyi faiz oranları taşıyan devlet teminatı ile menkul kıymete dönüştürme yoluyla finanse edilmesi halinde ilave bir fayda oluşabilir.[224] Aradaki fark, ücret ödeyenlerden geri alınacak geçiş maliyetlerinin (yükümlenilen maliyetlerin) azaltılmasında yardımcı olabilir.

Ancak, gelecekteki güç alım sözleşme yükümlülüklerini menkul kıymete dönüştürme için bono çıkartmanın finansal yapılabilirliği dikkatle değerlendirilmelidir, zira örneğin YİD ve YİS sözleşmeleri tarafından 2005 yılı için adlandırılan toplam yükümlülükler yaklaşık 3,2 milyar ABD dolarıdır ve 2022 yılına kadar 43.1 milyar ABD dolarına ulaşmaktadır.

Maliyetin geri alınmasına yönelik üçüncü seçenek, menkul kıymete dönüştürmenin ek yararlarını taşımaması haricinde, ikinciye benzemektedir; bu nedenle bu seçenek devletin yükümlenilen maliyetlerin tam boyutunu hesaplamasını gerektirir. Bu sözleşmeler tarafından üretilen güç yine rekabeti artırmak için piyasaya sunulabilir ve yükümlenilen maliyetin geri alınması için ücret ödeyenlerden geçiş bedelleri alınabilir.

---

[222] *Aynı yerde.*

[223] *Aynı yerde. Aynı zamanda bakınız: Strateji Belgesi, 3.6. Kısım'daki tartışma.*

[224] *Finansman maliyetlerinin, üretim projelerinin yatırımcıları tarafından sözleşme fiyatlarına dahil edildiğini kaydetmek gerekir. Bu nedenle, sözleşme sahiplerinin menkul kıymete dönüştürme yoluyla bir toptan meblağ ödeme almalarının, üretim yatırımlarına ilişkin uzun dönemli borç alma maliyetlerinden tasarruf etmelerini sağlayacağına inanmaları halinde, bu sonuca ulaşılabilir.*

İkinci veya üçüncü seçeneklerin kabul edilmesi halinde bir miktar siyasi risk mevcuttur çünkü ortaya çıkabilecek yükümlenilen maliyetler ücret ödeyenler tarafından üstlenilecek ve reform programı için ödenen *ek bir maliyet* olarak görülecektir.[225] Ancak bu maliyetlerin getirilmesi, bu seçeneklerin üretim piyasasındaki rekabetin gelişmesine katkıda bulunmasına yönelik tek geçerli yolu oluşturmaktadır; ayrıca terazinin diğer tarafında, rekabetin daha erken gelişmesinden beklenen toplumsal faydanın bu maliyetlerin getirdiği yükü aşması muhtemeldir.

Her durumda, geçiş sürşarjı "kaçılamaz" olmalı, *tüm müşterilerden*, *eşit olarak* kilowatt-saat başına tarh edilmelidir.[226] Ayrımcı sürşarjların yeni veya mevcut üretimin geçerli, doğru fiyat sinyalleri almasını engelleyeceği göz önüne alındığında, bu yalnızca adaleti sağlamak için değil, rekabetçi koşulları oluşturmak için de gereklidir. Her yılın sonunda - piyasa fiyatlarına ve gelir toplanmasına bağlı olarak - geçiş bedelleri aracılığıyla gerçekte toplanan toplam gelir miktarının maliyetin geri alınması için gerekli miktarı aşıp aşmadığı temelinde bedellerde uzlaşma sağlanabilir.[227] Maliyetin geri alınmasına ilişkin bu planda, bedellerin ayrıntılarını (bu ayrıntılar, diğerlerinin yanı sıra, sabit ve değişken bileşenler ile uzlaşma hesaplarını içerir) tamamen göstermek için, maliyet muhasebesinin *şeffaf* olması gereklidir. Maliyetin geri alınması sürecinin her adımının EPDK tarafından onaylanması da gerekecektir.

3.6 Özelleştirme

3.6.1 Türk Elektrik Sanayiinin Özelleştirilmesi ve 2004 Strateji Belgesi

1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu devlet mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesine ilişkin genel bir çerçeve sağlamıştır. Bu kanun, Özelleştirme İdaresi'ni diğer ilgili devlet bakanlıkları ve kurumlarıyla işbirliği içerisinde özelleştirme politikasını uygulama konusunda sorumlu kurum olarak tayin etmiştir. 2001 yılında yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, üretim ve dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesi için yasal bir temel oluşturan daha özel hükümler içermektedir.[228]

4628 sayılı Kanun, esas olarak, düzenleyici çerçevenin uygulamaya konulması için 18 aylık (6 aylık uzatma imkanı ile) "hazırlık süresi" belirlemiştir. Bu süre içinde düzenleyici kurum teşkilatlandırılacak ve ikincil düzenlemelerin hazırlanmasına başlanacaktır. Kanun ayrıca EÜAŞ'nin, enerji çıktısını, hazırlık süresinin bitiminden itibaren beş yıl süreye kadar TETAŞ'ye satmasını öngörmüştür, bu hüküm etkin olarak, bu iki varlığın bütünleşmiş konumunun sona erdirilebileceği en geç tarih olarak Mart 2008 tarihini belirlemiştir. Buna göre, Mart 2008 tarihi, fiilen, Türkiye'deki elektrik piyasasının üretim kesiminde etkin rekabetin oluşmaya başlayabileceği tarih olmuştur.[229]

---

[225] *Aynı yerde.*

[226] *Geçiş sürşarjı aynı zamanda kapasite bedeli bileşenlerini de uygun biçimde tahsis etmelidir.*

[227] *Menkul kıymete dönüştürmenin, güç satın alma sözleşmeleri dışındaki aktiflere ilişkin olarak yükümlenilen maliyetlerin geri alınmasında kullanılması halinde, yükümlenilen maliyetin boyutu zaman içerisinde (piyasaya bağlı olarak) değişse de, çıkartılan bonoların miktarı sabit kalır. Menkul kıymete dönüştürmeyi eleştirenlerin argümanlarından biri budur, çünkü yükümlenilen maliyetlerin zaman içerisinde azalması durumunda geçiş bedellerinin miktarı değişmeyecektir zira bonolar ücret ödeyenlerden toplanan geçiş bedelleri ile finanse edilmektedir.*

[228] *Daha önemlisi, Kanun'un 3. Bölüm 14. Maddesi yabancı yatırımcıların sanayideki herhangi bir faaliyette kontrol mülkiyeti edinemeyeceğini öngörmektedir.*

[229] *Bu hesaplama Kanun'un 3. ve 6. geçici maddelerine dayanmaktadır. Ancak 2004 Strateji Belgesi (bakınız: sonraki bölüm) geçiş sözleşmelerinin uygulamaya başlaması için geçerli tarihi Ocak 2005 olarak belirleyerek*

Yakın zamanda, Mart 2004'te "Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi" (Strateji Belgesi) başlıklı bir politika dokümanı ilan edilmiştir. Bu belge, özelleştirme, geçiş sözleşmeleri, elektrik tedarikçilerini seçmek için tüketici serbestisi ve 2011 yılından sonra oluşacak rekabet konusunda daha belirli bir eylem planı ve politika perspektifi ortaya koymaktadır.[230] Ancak Strateji Belgesi, bir ölçüde, 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu'nun belirtilen amaçları ile çelişkili olarak yorumlanabilecek politika beyanları içermektedir.

Aşağıdaki kısım Strateji Belgesi'nin ilgili politika ilkelerini yansıtmaktadır (vurgular eklenmiştir).

3.6.1.1 Genel

- Elektrik enerjisi sektöründeki düzenlemeye tabi faaliyet alanlarında *maliyetleri yansıtan bir fiyatlandırma sisteminin* uygulanması esas olacak, ancak, serbest olmayan tüketicilerin fiyat farklılıklarına maruz kalmamaları için tüketicilere uygulanacak bir *tarife eşitleme mekanizması* tesis edilerek, ilk tarife uygulama dönemi boyunca ulusal tarife uygulamasına devam edilecektir.

- Özelleştirme uygulamalarında sadece gelire odaklı bir yaklaşım *sergilenmeyecektir.*

- Serbestleştirilmiş bir piyasada perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketlerinin üretim faaliyeti gösteren veya gösterecek yatırımcılara güven verecek bir yapıda olması gerektiğinden *özelleştirmelere dağıtım alt sektöründen başlanacaktır.*

- Rekabetçi bir üretim yapısı, özelleştirilmelerinden önce, *üretim aktiflerinin uygun bir şekilde gruplandırılması* yoluyla elde edilecektir.

- *Üretim aktiflerinin özelleştirilmesi*, Piyasa Yönetim Sisteminin (TEİAŞ tarafından oluşturulacak) faaliyete geçmesinden ve *2006 yılı ortası itibarıyla olması beklenen, dağıtım özelleştirmelerinin büyük ölçüde gerçekleştirilmesinden sonra* başlatılacaktır.[231] Bu, özelleştirilmiş üreticilerin üretimlerini satmalarını sağlayacak etkin ticari düzenlemeleri tesis edecektir.

3.6.1.2 Dağıtımın Özelleştirilmesi

- Dağıtım şirketleri, bölgelerinde bulunan *serbest olmayan tüketiciler için tahmin edilen yük talebinin* en az *% 85'ine karşılık gelen miktarda* elektrik enerjisi alımı için tedarikçilerle tedarik sözleşmeler yapacaklardır.

- Serbest olmayan tüketicilere *sadece dağıtım şirketleri* satış yapacaktır.

- *Serbest tüketici limiti 2009 yılı başına kadar 7,8 GWs olarak sabit kalacaktır*.[232] Belirlenecek bir takvim dahilinde, 2011 yılına kadar piyasanın tamamının rekabete

---

takvimi Ocak 2010'a kadar uzatmıştır. Dolayısıyla 2004 Strateji Belgesi aslında Kanun'un geçici maddelerini çiğnemiştir.

[230] Belgenin tüm metni için bakınız: http://www.oib.gov.tr/ypk_strateji_belgesi.pdf

[231] Strateji Belgesi'ne göre "…31 Aralık 2006'ya kadar tüm dağıtım şirketlerinin/bölgelerinin özelleştirilmesi hedeflenecektir." 2005 yılı sonu itibarıyla Strateji Belgesi'nin öne sürdüğü zaman diziminde önemli gecikmeler olduğunu kaydetmek gerekir.

[232] Önemli bir değişiklik değildir. Ancak serbesti eşiği Ocak 2005'te EPDK tarafından 7.7 GWs'ye indirilmiştir.

açılması hedefi çerçevesinde serbest tüketici limitleri 2009 yılının başından itibaren indirilecektir. Bu süre içerisinde arz güvenliği dikkate alınacaktır.

- 30 Eylül 2004'e kadar dağıtım bölgelerinin *hesap ayrıştırmaları* tamamlanacaktır.

- 30 Kasım 2004'e kadar TETAŞ ile dağıtım şirketleri arasında veya portföy üretim şirketleri/grupları[233] ile dağıtım şirketleri arasındaki *geçiş sözleşmeleri* imzalanacaktır.

3.6.1.3 Üretimin Özelleştirilmesi

- Hidroelektrik Santralleri: DSİ tarafından inşa edilmiş, işletmeye alınmış veya alınacak tüm hidroelektrik üretim tesislerinin enerji üretimi ile ilgili kısımları (bölümleri) ve bunların mütemmim cüzleri olan taşınmazların, gerçek maliyetleri dikkate alınarak 2004 yılı Mayıs ayına kadar DSİ'ye herhangi bir bedel ödenmeksizin EÜAŞ'ye devri sağlanacaktır.

- Özelleştirilecek üretim tesislerinin belirlenmesi ve gruplandırılması iki ana kritere dayalı olarak belirlenecektir: (i) piyasada pazar gücü oluşumunun engellenmesi ve (ii) mali açıdan güçlülük

- 30 Eylül 2004'e kadar portföy üretim grupları belirlenecek ve şirketleştirilecektir.

- 30 Kasım 2004'e kadar EÜAŞ ve TETAŞ arasında geçiş sözleşmeleri imzalanacaktır.[234]

- 1 Temmuz 2006 itibarıyla (TEİAŞ tarafından oluşturulacak) Piyasa Yönetim Sisteminin işler halde olması kaydıyla portföy üretim şirketleri/grupları için özelleştirme süreci başlatılacaktır.

3.6.1.4 Piyasa Uygulaması

- Türkiye'de uygulanacak serbest piyasa yapısı, dengeleme ve uzlaştırma rejimi ile birlikte alıcılar ve satıcılar arasındaki *ikili anlaşmalara* dayanacaktır.

- *Geçiş sözleşmeleri* düzenlenmiş fiyatlar üzerinden yapılacak ve *TETAŞ sözleşmeleri hariç* en fazla 5 yıllık dönemi kapsayacaktır. Bu sözleşmeler, sürelerinin bitiminde yerlerini piyasa fiyatlarını esas alan ikili anlaşmalara bırakacak ve böylece serbest piyasaya yumuşak bir geçiş sağlanacaktır.

- Dengeleme ve uzlaştırma mekanizması *bir spot piyasa oluşturulması hedefini* gözetecek ve yeni yatırımların cezbedilmesine ilişkin fiyat sinyalleri içerecektir.

3.6.1.5 Geçiş Dönemi Uygulamaları[235]

- Tarifeler: Dağıtım bölgeleri arasında tarifeleri dengelemek için bir eşitleme mekanizması kurulacaktır. Bu eşitleme mekanizması dağıtım şirketleri için *maliyetleri yansıtan bölgesel tarife* uygulaması prensibi ile serbest olmayan tüketicileri için *tek bir ulusal tarife* belirlenmesi amacının birbiriyle uyumlu bir şekilde gerçekleştirilebilmesini teminen

[233] *Şu anda EÜAŞ'nin portföyünde olan şirketler.*
[234] *EÜAŞ'nin hidroelektrik üretimi.*
[235] *Geçiş dönemi Ocak 2005'te başlamıştır.*

uygulanacaktır. Geçiş dönemi uygulaması niteliğindeki bu eşitleme mekanizması asgari olarak ilk tarife uygulama dönemi boyunca yürürlükte olacaktır.

- TETAŞ'nin Hidroelektrik Santrallerinden ve Mevcut Sözleşmelerden Satın Alımları: Beklenen piyasa fiyatını yansıtan bir TETAŞ ortalama satış fiyatı oluşmasının sağlanması gerekli görüldüğü sürece üretim gruplarına dahil edilmemiş olan ve EÜAŞ sahipliğindeki hidroelektrik santrallerinin üretiminin TETAŞ'ye satışına devam edilecektir.[236]

- TETAŞ'nin Dağıtım Şirketlerine Satışlarına İlişkin Sözleşmeler: TETAŞ tarafından, *mevcut sözleşmeler* yoluyla ve EÜAŞ üretiminden satın alınan elektrik enerjisi TETAŞ ve dağıtım şirketleri arasında imzalanacak satın alım anlaşmaları yoluyla dağıtım şirketleri arasında paylaştırılacaktır. TETAŞ'nin uzun dönemli sözleşmelerden doğan mali yükümlülüklerini karşılamasına imkan sağlayacak derecede gelir elde edememesi durumunda, söz konusu ilave yükümlülükler, iletim sistem kullanım tarifesi üzerine eklenecek bir *sürşarj* aracılığıyla karşılanacaktır.

- Portföy Üretim Şirketleri/Grupları ve Dağıtım Şirketleri Arasındaki Satışlara İlişkin Sözleşmeler: Bu sözleşmeler, üretim şirketlerine/gruplarına, özelleştirilmeden önce yeterli deneyimin sağlanmasını teminen, dağıtım şirketleri özelleştirilmeden önce yürürlüğe girecektir. Söz konusu sözleşmeler, özelleştirmeden sonraki *ilk yıllarda tahmin edilebilir bir gelir akışının sağlanması için özelleştirmelerden sonra da varlığını sürdürecektir*.[237]

- Mevzuat Çalışmaları**:** Bu Strateji Belgesi'nde öngörülen hedeflere ulaşmak üzere 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve ilgili mevzuatında gerekli değişiklikler yapılacaktır.

  Özetle, Strateji Belgesi'nde ana hatlarıyla çizilen eylem planına dayanarak:

  - Dağıtımın özelleştirilmesi 2006 yılı sonunda bitecek ve üretimin özelleştirilmesi 2006 yılı ortasında başlayacaktır.

  - Dağıtım şirketleri, serbest olmayan müşterilerinin yüzde 85'i için, *en az* Ocak 2010'a kadar, TETAŞ ve portföy üretim şirketleriyle beş yıllık geçiş sözleşmelerine sahip olacaktır.[238]

  - Serbest müşteri limiti 2009 yılının başına kadar sabit olacaktır.

  - Piyasa 2011 yılından itibaren rekabete açılacaktır.

---

[236] Toplam 7, 055 MW kapasiteye sahip on yedi hidroelektrik santrali EÜAŞ kontrolünde kalacaktır (Bakınız: IEA, 2005b, s. 144). Bu düşük fiyatlı hidroelektrik üretimi güç satın alım sözleşmelerinin (YİD ve YİS) daha yüksek maliyetlerini telafi etmek için kullanılacaktır.

[237] TETAŞ'nin dağıtım şirketleri ile yaptığı satış sözleşmeleri ve portföy üretim şirketleri/grupları ile dağıtım şirketleri arasındaki satış sözleşmeleri dağıtım bölgelerindeki serbest olmayan müşteri yükünün % 85'ini tedarik etmek için kullanılacaktır.

[238] Geçiş dönemi Ocak 2005'te başladığı için beş yıllık geçiş sözleşmelerinin uygulanması, TETAŞ sözleşmeleri hariç, Ocak 2010'da sona erecektir. Bu nedenle serbesti eşiğinin düşürülmesi Ocak 2010'dan sonra bile (TETAŞ sözleşmeleri hala yürürlükteyken) istenen sonuçları vermeyebilir.

3.6.1.6 Strateji Belgesi'nin Değerlendirilmesi

Strateji Belgesi ile ilgili olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılabilir[239]:

3.6.1.6.1 Maliyeti Yansıtan Fiyatlandırmaya Karşı Tarife Eşitleme Mekanizması

2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu, *maliyeti yansıtan* ücretlendirmenin sanayideki temel fiyatlandırma ilkesi olmasını öngörmüştür.[240] Bu politikanın bir yansıması, bölgeler arası çapraz sübvansiyonlardan bağımsız olan *bölgesel tarifelerin* belirlenmesi olacaktır. Sosyoekonomik nedenlerle mali yardım sağlama ihtiyacı ortaya çıktığında, sanayideki fiyat sinyallerini bozmadan, son kullanıcılara *doğrudan sübvansiyonlar* sağlanabilir. Aslında bu fiyatlandırma yöntemiyle sanayideki bozulmalar büyük ölçüde engellenecektir.

Ancak 2004 Strateji Belgesi, ilk tarife uygulama süresinde (beş yıl), serbest olmayan tüketici tarifelerindeki bölgesel farklılıkları önleyecek *tarife eşitleme mekanizması* kurarak *ulusal tarife* uygulamasının yürürlükte olmasını gerektirmektedir. Açıkçası, bu uygulama maliyeti yansıtan fiyatlandırmaya yönelik politika ilkesi ile çelişecektir.

Ulusal tarife politikası, maliyeti yansıtan bölgesel fiyatlandırma uygulamasının, 2003 yılında bazılarında dağıtım aşamasındaki kayıp/hırsızlık oranının % 70'e kadar ulaştığı, Türkiye'nin nispeten düşük gelirli doğu ve güneydoğu illerini olumsuz etkileyeceği görüşünden kaynaklanmaktadır.

Bu iddiaya çeşitli şekillerde karşı çıkılabilir. Öncelikle, genel kayıp/hırsızlık oranlarının doğu ve güneydoğu illerinde özellikle yüksek olmasına karşın batıdaki daha gelişmiş büyükşehirlerin bazılarında da, özellikle düşük gelirli kesimlerinde (mahallelerinde), benzer şekilde yüksek kayıp/hırsızlık oranları görülmektedir.[241] Ayrıca mutlak miktar olarak (MWs) kayıp/hırsızlık oranı, gelişmiş büyükşehirlerde aynı şekilde yüksektir hatta bazı durumlarda doğu ve güneydoğudaki illerden daha yüksektir (bakınız: 2.2.2.3. Kısım).[242] Başka bir deyişle kayıp/hırsızlık sorununun fazla olduğu yerler doğu ve güneydoğu bölgeleriyle sınırlı değildir. Bu nedenle kayıp/hırsızlık argümanı, tek başına, ulusal tarife iddiasını desteklemek için kullanılamaz.

İkincisi, kayıp/hırsızlık sorununun doğu ve güneydoğu illerinde daha önemli olduğu varsayılsa bile, elektrik piyasasında maliyeti yansıtıcı fiyatlandırma uygulandıktan ve hatta kısmi serbestleşme gerçekleştirildikten[243] sonra bu bölgelerin, daha ucuz hidroelektrik gücüne *yakın olmaları* sayesinde, daha düşük son kullanıcı fiyatları görmeleri olasıdır. Türkiye'nin

---

[239] Belgede öngörülen -özelleştirme ve piyasaların rekabete açılması gibi- hedeflerle ilgili ilerlemenin geçtiğimiz üç veya dört yıl içinde gerçekleştirilebilmiş olması için Strateji Belgesi'nin, 2001 yılında kanunun çıkarılmasını takip etmesi gerektiği hususu dikkate değerdir.

[240] 4628 sayılı Kanun'da Tüketicinin Desteklenmesi başlığı altındaki 3. Bölüm, 13. Madde, c).

[241] Alandan kanıtlar bu sorunun konut kullanıcılarına özgü olmadığını göstermektedir; ticari müşterilerin/sanayi müşterilerinin de ülke çapında elektrik hırsızlığının büyük bir bölümünden sorumlu olduğunu göstermektedir.

[242] Bu durum en yüksek hırsızlık/kayıp oranlarına sahip ilk on dağıtım bölgesiyle ilgili şu sıralamadan görülebilir: Boğaziçi EDAŞ (İstanbul) 3,393,046 MWs; Şanlıurfa 1,993,629 MWs; Diyarbakır 1,791,275 MWs; Mardin 1,166,388 MWs; İstanbul Anadolu Koordinatörlüğü 855,271 MWs; Başkent EDAŞ (Ankara) 844,618 MWs; Van 669,659 MWs; İzmir 654,964 MWs; Batman 568,593 MWs ve Adana 530,073 MWs. (Bakınız: TEDAŞ, 2003).

[243] Kısmi serbestleştirme ile tanımlanan bir piyasada üretim santrallerinin devlet mülkiyetinde olması büyük ölçüde devam ettirilebilir ancak üreticiler TEİAŞ tarafından yönetilen toptan satış piyasasında maliyeti yansıtıcı bazda enerji satmaya yönlendirilmektedir. Aynı zamanda dağıtım şirketlerinin yük toplamalarına ve zorunluluk nedeniyle elde bulundurulan müşterilere rekabetçi (iki taraflı) güç arzı yoluyla enerji sağlamalarına izin verilmiştir (yönlendirilmiştir).

doğusunda ve güneydoğusunda daha ucuz hidro güce yakın olunması iki şekilde yarar sağlayabilir: ilk olarak *enerji* arzı hidroelektrik güç kaynaklarından çok daha düşük maliyetle sağlanabilir.[244] İkinci olarak elektriğin *iletimi* için maliyeti yansıtıcı fiyatlandırma uygulanmasıyla, doğu ve güneydoğu illerindeki tüketiciler, iletim için mutlaka daha düşük fiyat ödeyeceklerdir; çünkü bu fiyatlar şu anda uygulanan ve doğu ve güneydoğu illerini daha düşük tarife alanlarına yerleştiren fiyatlandırma modeline dayanacaktır.[245] Bunun sonucunda doğu ve güneydoğu bölgelerine *zarar veren* olan bölgesel çapraz sübvansiyonlar büyük ölçüde ortadan kaldırılacaktır.

Sonuç olarak, şu anda geçerli olan ulusal tarife sistemi (yani tarife eşitleme) yürürlükten kaldırılınca ve serbestleşme ilerledikçe Türkiye'nin doğu ve güneydoğu bölgelerindeki tüketici faturaları düşecektir, bu da hırsızlığa yönelik güçlü eğilimi büyük ölçüde azaltacaktır. Aslında, düşük gelirli alanlardaki hırsızlık sorunu ile mücadele etmenin en iyi yolu hukuki uygulamaya dayanmak yerine çalma eğilimini ortadan kaldırmak olacaktır. Buna ek olarak, dağıtımda teşvike dayalı ücret oluşturma bölgesel dağıtım şirketlerinin halen uyguladıkları tahsilat faaliyetlerinin etkinliğini büyük ölçüde artıracaktır.

3.6.1.6.2 Özelleştirmenin Sıralaması

Türk reform programının temel taşlarından birisi, elektrik sanayiinde bulunan kamu mülkiyetindeki aktiflerin (iletimle ilgili aktifler hariç olmak üzere) özelleştirilmesidir.[246] Elektrik sanayiini yeniden yapılandırma programları esas olarak, sanayi çapında etkinlik kazanımları elde etmeyi amaçlamaktadır, böylelikle bu kazanımlar, daha düşük fiyatlar vasıtasıyla son kullanıcılara yansıtılabilecektir. Buna göre, serbestleştirme programları öncelikle rekabet için beklentilerin en uygulanabilir olduğu kesim olan sanayinin üretim kesimini hedeflemelidir (İletim ve dağıtım kesimleri halen "doğal tekeller" olarak kabul edilmektedir; öngörülebilir gelecekte bu kesimler düzenleme altında işlemeye devam edecek gibi görünmektedir.)

Kavram olarak *serbestleştirme,* devlet veya belediye mülkiyetindeki endüstri aktiflerinin yaygın olduğu İskandinav ülkelerinin elektrik endüstrisini serbestleştirme hususundaki nispeten başarılı deneyimlerinde görüldüğü gibi, mutlaka kamu mülkiyetindeki aktiflerin *özelleştirilmesini* gerektirmez. Ayrıca *özelleştirme* mutlaka ekonomik anlamda *serbestleştirme* anlamına gelmez. Aslında, aktiflerin büyük bir bölümünün özel mülkiyete ait olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde, hedeflenen ve serbestleştirme (veya deregülasyon) yoluyla gerçekleştirilen etkinlik gelişimleri on yıl önce başlamıştır. Deregülasyonun amacı dikey olarak bütünleşmiş yapıyı sona erdirmek ve - üretim ve perakende gibi - belli sanayi kesimlerini rekabete açmaktı. Bu bakımdan mülkiyet yapısı denkleme asla girmemiştir. Daha ziyade, esas odak noktası, yeni bir tasarımın uygulanmasıyla, sanayinin ve pazar sisteminin yeniden organize edilmesi olmuştur.

---

[244] Bu alanlardaki nispeten daha yüksek olan dağıtım maliyetlerinin bu yararları kısmen telafi edebileceğini kaydetmek gerekir.

[245] Bakınız: İletim tarifeleriyle ilgili EPDK kararındaki tarife kuşakları, No. 470 (1 Nisan 2005 tarihli).

[246] Öyle görünüyor ki, bir süre önce çeşitli Türk hükümetleri tarafından bir ana politika kararı alınmıştır: yani devlet mülkiyetindeki üretim ve dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesi. Bu çalışmada elektrik piyasalarının serbestleştirilmeden önce özelleştirilmesi gerekliliği konusunda kapsamlı bir tartışmaya girmeyeceğiz. Ancak şunu belirtmek gerekir: özelleştirme, elektrik sanayiinin serbestleştirilmesinde gerekli bir adım değilken devlet teşebbüslerinin piyasa kurallarına göre iyi işleyen şirketlere dönüştürüldüğü rekabetçi ortama geçiş sürecini hızlandırmaktadır. Bunun yanı sıra devlet teşebbüsleri yine de piyasada merkezi hükümet kontrolünden bağımsız olarak faaliyet gösterecek şekilde yeniden yapılandırılabilir. Ancak böyle bir modelin geçerliliği ve sonuçta ortaya çıkan performans ülkenin kurumsal ortamıyla ve bu ortamın keyfi idari eylemleri kısıtlama yeteneğiyle yakından ilgilidir. (Bakınız: Levy ve Spiller, 1996 ve Spiller ve Vogelsang, 1996.)

Bu konuda eleştiride bulunanlar, eski düzenleyici rejimde etkinlik mekanizmalarının olmayışıyla ilgilenmişler ve üretim ve perakende kesimlerinde rekabetçi bir çerçeveyi savunmuşlardır. Yeni çerçeve esas olarak rekabetçi enerji piyasaları için çeşitli yeni modeller öne sürse de var olan verimsizliklerin ele alınması için tekel kesimlerinin fiyatlandırma yöntemlerine ve ilgili düzenleyici mekanizmalara atıfta bulunmaktadır. Bu bağlamda, tekel hizmetler için performansa dayalı düzenleyici yöntemler önerilmiştir. İddiaya göre, yalnızca bu şekilde önemli etkinlik kazanımları elde edilebilir.

Şu anda geçerli olan yaklaşımda zımni olarak verimsizliklerin büyük ölçüde, (mülkiyet yapısından ziyade) endüstrideki doğal tekel kesimlerinin kendi yapısına ait niteliğinden kaynaklandığı gerçeği bulunmaktadır. Sonuç olarak, tekel kesimlerinin özelleştirilmesinin yalnızca sınırlı etkinlik kazanımları sağlayacağı iddia edilebilir; çünkü bu hizmetlerin tarifeleri hâlâ idari bir süreç sonunda belirleniyor olacaktır. Tarife belirlemeye yönelik performansa dayalı düzenleyici yöntemlerin, gelişmiş etkinlik sağlama potansiyeli vardır ancak şu andaki mülkiyet yapısının, etkinliği ne derecede etkilediği tartışmaya açıktır ve abartılmamalıdır. Özelleştirme, bizatihi, elektrik sanayiinin tekel kesimlerinde etkinliği geliştirmek için muhakkak yeterli bir koşul olmayabilir. Bu nedenle, sanayi kesimlerinde özelleştirmenin sıralaması ile ilgili politika tartışmaları, başlangıç noktası olarak bu açıyı değerlendirmelidir.

Etkin bir pazar tasarımı ve düzenleyici gözetim ve yönlendirme olması koşuluyla, yeniden yapılandırma, - üreticilerin daha ucuz enerji tedarik etmek için rekabet ettiği ve perakende pazarlamacıların müşteri yükünü sağlamak için rekabet ettiği - üretim kesiminde odaklanırsa, serbestleştirme sürecinin başlangıç aşamalarından daha fazla yarar elde edilebilir. Üretim piyasasında rekabet oluşturulursa dağıtım şirketleri, hatta devlet mülkiyetindeki dağıtım şirketleri, izin verildiği (veya yönlendirildiği) takdirde, yük toplama yoluyla müşterilerine rekabetçi bir şekilde güç sağlayabilirler (Bakınız: 3.2.2.1. Kısım). Böylelikle tüketiciler yeniden yapılandırma programının başlarında rekabetten yarar sağlayabilirler. Aynı zamanda, sanayideki serbestleştirme dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesini kapsamadan önce rekabetçi bir (perakende) piyasasının işleyişiyle ilgili tecrübe kazanılabilir.

Böyle olsa bile, dağıtım kesiminde sağlıklı bir kurumsal temel - etkin toptan satış işlemleri için etkili ölçümleme, faturalama, tahsilat ve hesabı kapatma hizmetleri sağlayan bir temel - oluşturulması tartışmasız çok önemlidir. Ancak böyle bir temel, üretim ve perakende piyasalarında rekabetçi yapı geliştirilirken, etkili bir düzenlemenin uygulanmasıyla, özelleştirmeden önce oluşturulabilir. Dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesi özelleştirmenin sıralamasında veya serbestleştirme sürecinde acil bir adım değildir.

Ölçümleme ve faturalama sorunları ve hırsızlık ve yetersiz tahsilatın neden olduğu teknik olmayan dağıtım zararlarının Türkiye'de dağıtım kesimini özelleştirmede öncelik haline getiren politika kararının alınmasında önemli bir rol oynadığı görülmektedir. 2004 Strateji Belgesi'nde belirtildiği gibi, bu önceliğin altında yatan neden "…üretim faaliyetlerinde bulunan veya bulunacak olan yatırımcılara güven sağlamak"tı.[247] Politika yapıcılar, muhtemelen, doğru olmayan şekilde ölçme (yani doğru olmayan ölçümlemenin) ve kayıp/hırsızlık sorunlarının, rekabetçi üreticiler ve toptancılar için dağıtım şirketleriyle

[247] *Bu neden, ayrıca daha önceki bir OECD çalışmasında ortaya konmuştur (Bakınız: OECD 2002a). Aynı zamanda IEA (2005b) tam aksini iddia etmektedir. Rapora göre "Uluslararası tecrübe özelleştirmeye üretim yerine dağıtımdan başlanmasının olağan olmadığını göstermektedir. Dağıtım yatırımcıları için etkin bir yukarı akışlı toptan satış piyasasının olmaması riskinin genellikle üreticiler için aşağı akışlı yeniden yapılandırılma yoksunluğundan kaynaklanan riskten daha büyük olduğu düşünülmektedir". s. 154-155.*

yaptıkları finansal uzlaşmalarda zorluklara neden olacağına ve bunun da üretim kesimine yatırımcıları çekme konusunda engel teşkil edeceğine inanmaktadırlar.

Enerji kayıpları ve ölçümlenmeyen tüketimle ilgili sorunlar, sanayideki serbestleştirme çabalarını kesinlikle engelleyecektir. Bu konular mümkün olduğunca erken çözülmelidir; ancak bu sorunların çözümü kesin teşhis gerektirmektedir.

Öncelikle Türkiye'de dağıtım kesimindeki zorlukların çoğu, kayıplara ve hırsızlıklara karşı şebekeyi açık hale getiren fiziksel altyapıyla ilgilidir. İkincisi, daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye'nin konut kesimlerindeki yaygın kayıp/hırsızlık sorununun sosyoekonomik kökleri vardır ve yalnızca mülkiyet yapısındaki değişikliklerle düzeltilmesi muhtemel değildir. Orta düzeydeki hane halkı gelirlerine oranla yüksek elektrik fiyatları, bu sorunun ortaya çıkmasında büyük bir rol oynamaktadır çünkü konut sınıfındaki kayıp/hırsızlık olaylarının çoğu, ülkenin düşük gelirli bölgelerinde veya daha gelişmiş büyükşehirlerin düşük gelirli semtlerinde görülmektedir.[248]

Son olarak "ilk olarak dağıtımın özelleştirilmesi" yaklaşımı, elektrik hizmetlerinin faturalandırılmasının daha önce yaygın bir uygulama olmadığı Doğu Avrupa ve Kafkaslar'daki geçiş ekonomileri gibi elektrik hizmetinin ticarileştirilmesiyle ilgili deneyimi olmayan pazarlar için anlamlı olabilir.[249] Ancak Türkiye'nin köklü bir ticari sistemi vardır; bu kesimde yapılacak yalnızca bir mülkiyet değişikliğinin kayıp/hırsızlık sorununu ele alması muhtemel değildir.

Yeni bir politika, özel dağıtım şirketleri vasıtasıyla daha güvenilir ölçümleme ve faturalandırma uygulamalarını tesis etmeyi amaçlayabilir ancak mülkiyet değişiminden kazanılacak değer şüphelidir. Aslında Türkiye'nin mevcut yasal altyapısı ve kurumsal ortamı göz önünde bulundurulduğunda, kanun ve düzenlemelerin, özel mülkiyete kıyasla, devlet otoritesinin desteklediği kamu mülkiyeti tarafından daha iyi uygulanabileceği iddia edilebilir. Basiretli bir kurumsal kapasitenin ve teşviklerle donanımlı bir yönetim yapısının tesis edilmesi koşuluyla, mülkiyet yapısına bakılmaksızın, performansa dayalı yöntemlerle ve etkili bir düzenleyici çerçeve ile daha iyi tahsilat uygulamaları yapmak mümkün olabilir. Son olarak, rekabet geliştikçe ve güç fiyatları rasyonalize edildikçe talep yönünde hırsızlığa yönelik daha az teşvik olacaktır.

3.6.1.6.3 Portföy Şirketleri

2004 Strateji Belgesi'nin ilkelerinden biri, uygun bir şekilde özelleştirme yaklaşımının *yalnızca* özelleştirme gelirlerinin azamiye çıkarılmasını amaçlamayacağını ve özelleştirilecek üretim tesislerinin şu hususlar göz önünde bulundurularak belirleneceğini ve gruplandırılacağını belirtmektedir: (i) pazar gücü oluşumunun engellenmesi ve (ii) mali açıdan güçlülük. Aslında rekabetçi yeniden yapılandırma bakımından özelleştirme bir sonuç değil bir araç olarak düşünülmelidir. Dolayısıyla satış için cazip adaylar oluşturmak amacıyla düşük ve yüksek maliyetli üreticileri bir araya getiren bir üretici portföyü yaratmak gerekli *olmayabilir* ve hatta üreticilerin mevkiye ilişkin durumları gibi diğer etkenler dikkate alınmadığında, pazarda ileride oluşacak rekabet açısından ters etki oluşturabilir. Bunun nedeni şu anda Türkiye'de bulunan fazla kapasitenin yalnızca birkaç yıl daha sürmesinin

[248] Ancak bazı ticari müşteri/sanayi müşterilerinin de hırsızlığa karıştığını belirtmek gerekir. Bu nedenle öyle görünüyor ki Türkiye'deki bu sorunun, yaygın hırsızlığın, kısmen, elektrik hizmetleri için ödemenin genellikle "gereksiz" görüldüğü bir çeşit kültür yarattığı "davranışsal" bir yönü de vardır. .

[249] Aslında bu, yeniden yapılandırma çalışmaları yapan yeni piyasalardaki politika yapıcılara genellikle verilen standart politika tavsiyesidir.

beklenmesidir; son hesaplamalar 2012'ye kadar - var olan kapasitenin, yapım aşamasındaki santrallerin ve lisans alan projelerin toplanmasıyla - kurulu kapasitenin *rezerv olmaksızın* puant kapasite gerekliliklerinin altında olacağını göstermektedir (bakınız: 2.2.2.1.5. Kısım). Bu nedenle, yakın gelecekte, bir üreticinin sistem operatörü[250] tarafından sevkiyata dahil edilmemesi olasılığı çok düşüktür. Dolayısıyla pazarın nasıl işlediğinin kesinlikle farkında olan ve pazar koşullarını bilen potansiyel yatırımcılar için düşük maliyetli üreticilerle yüksek maliyetli üreticileri bir araya getirmek gereksiz olacaktır.

Düşük ve yüksek maliyetli üreticileri bir araya getiren üretici portföylerinin, gelecekteki rekabet üzerinde ters etki yaratabilecek olmasının nedeni, üretim piyasalarında istemeyerek pazar gücü yaratma olasılığıyla doğrudan bağlantılıdır. Yalnızca işletme maliyeti rakamlarını düşünerek ve mali açıdan güçlülüğü göz önünde bulundurarak portföy şirketleri oluşturmak, gelecekteki alıcılara üretici kesiminde bölgesel pazar gücü uygulama potansiyeli sağlayabilir. Üreticilerin veya holding şirketlerin toplu pazar payı, pazar gücünü değerlendirirken yetersiz ve yanıltıcı bir gösterge olabilir. 3.4.2. Kısım'da tartışıldığı gibi, üretici portföy şirketleri oluşturma kararı, öncelikle üreticilerin *özelleştirme sonrası* mevkilerine, sınırlı yük alanlarına elektrik tedarik etmek için potansiyel yetilerine ve (sonuç olarak) iletim kısıtları olan bölgelerde hayati öneme sahip tedarikçi olma potansiyellerine dayanarak alınmalıdır. Bunlar bir üreticinin pazar gücünü kullanma olasılığını büyük ölçüde artıran önemli unsurlardır.

Esas olarak, özelleştirmeye yönelik portföyler, mali açıdan güçlülükle ilgili düşüncelerden çok üreticilerin *pazar gücü potansiyeli* dikkate alınarak tasarlanmalıdır. Aksi takdirde yanlış yönlendirilmiş özelleştirme sonucu pazarda yoğunlaşma tehdidi ortaya çıkabilir.

3.6.1.6.4 Geçiş Dönemi ve Yeniden Yapılandırma için Zaman Dizimi

2004 Strateji Belgesi'yle gösterilen zaman dizimine dayanarak, üretim aktiflerinin özelleştirilmesi 2006 yılının ortalarında başlayacaktır ancak tüketicilerin tedarikçilerinden alışveriş yapmak için serbest hale gelmeleri limiti 2009 yılı başına kadar 7.8 GWs olarak sabit kalmaktadır ve tam serbesti 2011 yılı için planlanmaktadır. Ayrıca TETAŞ ve portföy üretim şirketleri ile yapılan geçiş sözleşmeleri *en az* Ocak 2010 tarihine kadar yürürlükte olacaktır. Bu nedenle, üretim aktiflerinin beklenen özelleştirmesine üç yıldan fazla bir süre önce başlanmış olmasına karşın, rekabetin faydaları 2010'un başına kadar hayata geçirilememektedir.[251] Bağlayıcı geçiş sözleşmeleri olmamasına rağmen üretim aktiflerinin özelleştirilmesinden kaynaklanan erken dönemdeki yararlar yine de *sağlanabilir.*[252] Ancak özelleştirmeden sonra

---

[250] *Spot piyasa veya iki taraflı piyasa yoluyla.*

[251] *Üretim kesiminde rekabeti geliştirmeye ilişkin önemli bir başka etken doğal gaz piyasasında paralel yeniden yapılandırma gerçekleştirilmesiyle ilgilidir. Ancak 2001 tarihli Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile iyi bir başlangıç yapılmış olmasına rağmen özellikle uzun vadeli gaz (ithalat) sözleşmelerinin özel şirketlere devredilmesinde önemli bir ilerleme kaydedilmemiştir; bu sözleşmeler başlangıçta gaz ithalatı için tekel durumunda bulunan, devlet mülkiyetindeki boru hattı şirketi BOTAŞ tarafından yapılmıştır. Türkiye'deki mevcut ve planlanan üretim portföyü düşünüldüğünde, gaz piyasasında rekabetin olmaması elektrik piyasasında rekabeti geliştirmek için önemli bir engel olacaktır.*

[252] *IEA'nın (2005b) doğru bir şekilde belirttiği gibi Türkiye'deki serbestleştirme sürecinde elektrik fiyatları üzerinde aşağıya doğru olası bir baskının esas itici gücü, ülkenin üretimdeki önemli kapasite fazlasıdır. Ancak hızlı talep gelişimini göz önünde bulundurulursa kapasite fazlası hemen tükenebilir. "Bu nedenle süreci aşırı derecede bozan, piyasa serbestleştirilmesinde veya geçiş dönemine ait uygulamalar gecikmelerin daha düşük elektrik fiyatlarına ilişkin süreyi ortadan kaldırma potansiyeli vardır." (s. 153). bu, aynı zamanda, reformlar için siyasal ve kamusal desteği azaltacaktır.*

bile Strateji Belgesi'nin geçiş sözleşmeleri ile ilgili hükümleri, tabii ki yükümlenilen maliyetlerin geri alınması ile ilgili endişeler nedeniyle, bunu engellemektedir. [253]

Öyle görünüyor ki, devlet YİD'ler ve YİS'ler nedeniyle oluşması *beklenen* yükümlenilen maliyetlerin geri alınmasını temin etmek istemektedir. 3.5. Kısım'da zaman içerisinde düşen sözleşme fiyatları ve EÜAŞ'nin büyük ölçüde değerinin altında hesaplanan üretim maliyetleri göz önünde bulundurulduğunda, üretim piyasasında rekabet oluştuğu zaman, bu sözleşmelerden kaynaklanan önemli ölçüdeki yükümlenilen maliyetlerin gözlenmesi olasılığının azalacağı iddia edilmiştir. Bu nedenle, geçiş sözleşmeleri yalnızca maliyeti telafi etme amacıyla yürürlüğe konarsa, muhtemelen gereksiz hale geleceklerdir. Yükümlenilen maliyetlerle ilgili bu kadar güçlü bir varsayımda bulunarak piyasadaki reformun sıralaması temelden bozulabilir ve serbestleştirmeden beklenen ilk yararlar ortadan kalkmasa bile en aza inebilir. Yükümlenilen maliyetler ortaya çıksa bile, bu maliyetler daha önce söz edilen yöntemlerden biriyle geri alınabilir ve yine başlangıçtaki rekabetten beklenen yararların, bu tür beklenen maliyetlerden daha fazla olması muhtemeldir. Serbestleştirmeden elde edilen net yararları maksimize etme görüşüne göre, piyasa reformu için en etkili sıra ile ilerlemek maliyet telafisine odaklanmaktan daha güvenlidir.

Öte yandan Elektrik Piyasası Kanunu, EPDK'ya her yılın başında serbesti limitlerini düşürme yetkisi vermektedir; ancak 2004 Strateji Belgesi, serbesti için eşiği 2009 yılına kadar 7.8 GWs olarak belirlemiştir. Serbesti eşiği 2009 yılına kadar şu andaki düzeyde kalacağı için *ve* geçiş sözleşmelerinin şartları 2010 yılına kadar (ve daha sonra) yerine getirileceği için yeni özelleştirilmiş üretim şirketleri pazarda rekabet edebilmek konusunda en az 2010 yılına kadar zorluk çekeceklerdir. Başka bir deyişle, bu dönemde muhtemelen 1) yüksek serbesti eşiği nedeniyle, yeni özelleştirilmiş üretim şirketlerinin ürettiği enerji fiyatlarını kıyaslamak için pazarda yeterli sayıda serbest tüketici olmayacak (sözleşmeler yürürlükte olmasa bile) veya 2) geçiş sözleşmeleri nedeniyle, rekabetçi piyasaya yetersiz miktarlarda güç verilecektir (serbesti limitine bakılmaksızın). Şunu belirtmek gerekir: serbest tüketici yükü şu anda hizmet verilen toplam yükün % 28'ini oluşturmaktadır; serbest olmayan yükün % 85'ini geçiş sözleşmeleri kapsadığı için toplam yükün yaklaşık % 61'i geçiş sözleşmeleri ile bağlanacaktır.[254] Bu durumun 2010 yılından sonra bile kısmen devam etmesi muhtemeldir çünkü TETAŞ ile yapılan geçiş sözleşmeleri 2010 yılından sonra yürürlükte olacak şekilde planlanmıştır. Açıkçası, bu tür bir piyasa görünümü üretim piyasasındaki potansiyel yatırımcılar için cazip olmayacaktır.[255]

Aynı zamanda, 2010 yılında geçiş sözleşmeleri sona ermeden bir yıl önce serbesti düzeyini düşürmek, geçiş sözleşmelerinin yürütülmesi için bir yıllık bir sorun ortaya çıkarabilir; çünkü yeni serbest tüketiciler 2009 yılında dağıtım şirketlerinin kendileri için enerji tedarikçisi olmasını istemeyebilir.[256]

Buna ek olarak, 2004 Strateji Belgesi'nde şu husus belirtilmektedir: "(Portföy üretim şirketleri/grupları ve dağıtım şirketleri arasındaki) sözleşmeler, ilk yıllarda tahmin edilebilir bir gelir akışı sağlamak için özelleştirmeden sonra devam etmelidir." Daha önemlisi, piyasa reformu yapmanın başlıca sebeplerinden birisi, ticari riski devletten özel yatırımcılara kaydırarak, mevcut iş planını yenisi ile değiştirmektir. Belirli bir gelir akışını temin etmek, esas olarak bütün pazar katılımcıları arasında adil bir oyun sahası oluşturmayı amaçlayan

[253] *Bakınız: 3.5. Kısım'daki tartışma.*
[254] *Veriler toplam yükün % 72'sinin zorunluluk nedeniyle elde bulundurulduğunu göstermektedir. Bu nedenle 0.85 x 0.72 = 0.612 (yani toplam yükün % 61.2'si geçiş sözleşmeleri ile sağlanacaktır).*
[255] *Şu anda TETAŞ toptan satış piyasasının % 85'ini kontrol etmektedir (IEA, 2005b).*
[256] *Bunu yapmak isteyecek müşteri sayısı serbesti düzeyindeki indirim derecesine bağlı olacaktır.*

pazara dayalı yaklaşım ile aynı doğrultuda olmayacaktır.[257] Aslında, özel yatırımcılar için, açıkça tanımlanmış bir serbestleştirme planı ile birlikte istikrarlı ve tahmin edilebilir bir düzenleyici çerçeve, garantili bir gelir akışından daha tatmin edici olacaktır.

Son olarak, uluslararası deneyim, serbestleştirmenin sıralamasının özelleştirmenin sıralamasına göre daha önemli olduğunu göstermektedir. Serbestleştirmenin beklenen sonuçlarının çoğunu vermesi için - işleyen bir pazar yapısı ile birlikte çalışan - güvenilir bir yasal ve düzenleyici çevrenin, sanayi aktiflerinin mülkiyet yapısını değiştirmeden *önce* (yani özelleştirmeden önce) oluşturulması gerekmektedir.[258] Ancak bu tür bir zemin hazırlandıktan sonra özelleştirme, pazar gücü ve arz güvenliği bakımından daha az riskli, yatırımcı için daha cazip ve gelir elde etme açısından devlet için daha tatmin edici ve en önemlisi elektrik tüketicileri için daha kârlı olacaktır. Türk elektrik sanayiinin özelleştirilmesinde yasal ve düzenleyici alanlarda önemli ilerlemeler kaydedilirken program, gerekli pazar parametreleri yerleşik hale gelmeden önce ilerlemektedir.

4 YATIRIM VE İŞ ÇEVRESİ ORTAMINA GENEL BAKIŞ[259]

4.1 Paydaşlar ile Yapılan Resmi Olmayan Anket ve Görüşmeler

Bu çalışma boyunca, güç üretimi işinde faaliyet gösteren Türkiye'nin en büyük iki inşaat şirketinin üst düzey yetkilileriyle görüşme yapılmıştır. Bu şirketler yabancı ve yerli ortaklarla uzun vadeli YİD ve YİS enerji üretim sözleşmeleri yapmışlardır. 1 ve 2 numaralı Kutulardaki açıklamalar, özel sektörün Türkiye'deki güç üretimi alanına katılımı sorununa bakış açılarına ışık tutmaktadır.

Kutu 1: Üretim Piyasasındaki YİD Sözleşmelerinde Bir Yatırımcı ("GAMA")

Gama Sanayi A.Ş. Türk elektrik üretimi piyasasında 4180 sayılı Kanun'un YİD hükümleri çerçevesinde inşa edilen iki güç santraliyle faaliyet göstermektedir. Bu güç santralleri Trakya doğal gaz santrali ve Birecik hidroelektrik santralinden oluşmaktadır. Bu santrallerin ticari olarak faaliyete başlama tarihi sırasıyla 1999 ve 2001'dir. Şirketin üçüncü bir YİD sözleşmesi (Mersin Lamas) beklemededir ancak yasal ihtilaf nedeniyle ertelenmiştir.

GAMA bu projeleri hem yerli hem de yabancı ortaklarla birlikte üstlenmiştir. Birecik'in hisse sahipleri sırasıyla % 20, % 30 ve % 3.7 ile % 17 arasında değişen oranlarla Gama, EÜAŞ ve beş yabancı şirkettir. GAMA Trakya'da hisselerin % 10'una sahipken yabancı şirketler % 90'ını ellerinde bulundurmaktadır.

Birecik ve Trakya sırasıyla 672 MW ve 478 MW kurulu kapasiteye sahiptir, birlikte Türkiye'nin kurulu kapasitesinin % 3.2'sini oluşturmaktadırlar.

---

[257] *Serbesti düzeyinin uzatılmış bir süre içinde dondurulması politikasının altında yatan neden devletin özelleştirme sonrası dönemde dağıtım aktiflerinin yeni yatırımcıları için belirli bir sayıda zorunluluk nedeniyle elde bulundurulan müşteri temin etme endişesi olabilir. (Bakınız: Dünya Enerji''nin Nisan 2004 sayısında yer alan devlet yetkililerinin panel tartışması.) Bu iddia doğruysa, bahsedilen politika temel olarak rekabetçi yeniden yapılandırma ilkelerine karşı olacaktır: yeni ortamda dağıtım şirketlerinin dağıttıkları enerjiden kâr etmiyor olmaları gerekir- bu nedenle sadece telle dağıtım yapan varlıklar olarak faaliyet göstermek zorundadırlar. Dolayısıyla yeni yatırımcının müşteri tabanı, iletim hatlarına doğrudan erişimi olan sınırlı sayıdaki müşteriler dışında değişmeden kalacaktır.*

[258] *IEA (2005b) s. 154 benzer bir noktayı vurgulamaktadır.*

[259] *4. Bölümün tamamı Rekabet Kurumu'nda çalışan Yeşim Akcollu tarafından yazılmıştır.*

Birecik Enerji A.Ş. ve TETAŞ 15 yıllığına (santralin gerçek beklenen faaliyet süresi) elektriğin satışı için Elektrik Satış Anlaşması (ESA) imzalamışlardır. Bu anlaşmaya göre, TETAŞ Birecik'in ürettiği elektriği almakla veya elektriği almadığı takdirde uygulanan ücreti ödemekle yükümlüdür (al-ya-da-öde teminatı). TETAŞ bu gerekliliği yerine getiremediği takdirde Hazine sorumluluğu üstlenmektedir.

Birecik için elektrik tarifesi, borç (ana sermaye ve faiz) ödemeleri, faaliyet ve bakım masrafları, pay sahiplerine ödenmesi gereken temettüler ve o süre içinde ödenen vergiler göz önünde bulundurularak ETKB tarafından her altı ayda bir belirlenir. ESA'ya göre 15 yıl içinde TETAŞ'ye satılacak olan elektriğin ortalama fiyatının kWs başına 5.2 ¢ olması planlanmaktadır (ilk 2.5 yıl için 8.3 ¢, sonraki 7.5 yıl için 4.7 ¢ ve geriye kalan 5 yıl için 3.8 ¢). Borçların geri ödenmesi ilk 8-10 yıl içerisinde gerçekleşeceği için elektrik fiyatlarının ilk yıllarda en yüksek düzeyde olması beklenmektedir.

GAMA Yönetim Kurulu Başkanı Vekili Ergil Ersu, üretim piyasası gerçekten rekabetçi olmadıkça GAMA'nın yeni projelere yatırım yapmak *istemediğini* ve aşağıdaki sorunları Türkiye'deki elektrik üretimi piyasasındaki potansiyel yatırımcılar için engel olarak gördüğünü belirtti:

- kurumsal görüş birliğinin olmaması (özellikle Danıştay, Sayıştay ve diğer kurumsal otoriteler);
- Devletçilik (bütün konularda/sektörlerde devlet yetkisini sürdürmeye eğilimli olan Türk kültürü) ve
- elektrik üretim şirketlerinde gerçekleşen büyük çaptaki yolsuzlukları nakleden kitle iletişim araçlarındaki haberler.

Kutu 2: Üretim Piyasasında Bir YİS Şirketi ("ENKA")

Enka İnşaat ve Sanayi A.Ş. (ENKA) Türkiye'de 4283 sayılı Kanun'un YİS hükümleri çerçevesinde inşa edilen mevcut beş güç santralinden üçüne sahiptir. Bu güç santralleri - Gebze, Adapazarı ve İzmir - kombine-devirli-gaz-yakmalıdır ve toplam kurulu kapasiteleri 3,854 MW'dir, bu da Türkiye'nin toplam kurulu kapasitesinin neredeyse % 11'ini oluşturmaktadır. 2003 yılında bu santraller 33 milyar kWs elektrik üretmiştir, başka bir deyişle Türkiye'nin toplam üretiminin % 23'ünü oluşturmuştur.

İki elektrik santralinin 1998'de TEAŞ ve ETKB tarafından ihalesi gerçekleştirilmiştir ve inşaat ve işletme hakları Integren - ENKA ortaklığına (% 60 Integren, % 40 ENKA olmak üzere) verilmiştir. Daha sonra santrallerin anahtar teslim sözleşmesi ENKA ve Integren tarafından % 50 - % 50 Bechtel - ENKA ortak girişimine verilmiştir. Dört - beş yıllık inşaat süresinden sonra Gebze ve Adapazarı santralleri Mart 2002'de; İzmir santrali Mart 2003'te faaliyete başlamıştır. Son olarak ENKA Integren'in üç elektrik üretim şirketinde sahip olduğu hisseleri devralmıştır; şu anda ENKA bu şirketlerdeki hisselerin % 100'üne sahiptir.

Üç şirket ürettikleri elektriğin satışı için TETAŞ ile 20 yıllık Elektrik Satış Anlaşması (ESA) ve ayrıca doğal gaz dağıtımı için BOTAŞ ile Doğal Gaz Satış Sözleşmeleri imzalamıştır. 20 yıllık süre gelişim ve inşaat safhalarını kapsadığı için elektriğin satışı ve doğal gazın dağıtımı için sözleşme kapsamındaki gerçek süreler (santrallerin işletmeye alınması göz önünde bulundurulduğunda) 15 - 16 yıldır. TETAŞ'ye satılacak elektriğin ortalama sözleşme konusu fiyatı (KDV hariç) kWs başına 4.2 ¢ olarak belirlenmiştir; bu

miktar gaz fiyatlarındaki değişime ve ESA'larda belirtildiği gibi sabit ve değişken faaliyet giderlerindeki artışa göre değişikliğe tabidir.

ENKA ve TETAŞ arasındaki ESA'lar iki tür teminat içermektedir:

- *Al-ya-da-Öde Teminatı:* TETAŞ sözleşme konusu enerjinin en az % 85'ini almakla yükümlüdür. TETAŞ'nin ödemeleri enerjinin % 85'i için bütün maliyetleri kapsamaktadır, ancak zorunlu % 85 oranının üzerinde aldığı herhangi bir enerji için yalnızca yakıt masrafları ödenmektedir. (Elektrik fiyatları dört unsurdan oluşur: yatırım masrafı, yakıt masrafı, sabit işletme maliyeti ve değişken işletme maliyeti. Bu kalemler arasında yakıt maliyeti, doğal gaz fiyatıyla değişen artışa tabidir.)

- *Hazine Teminatı:* TETAŞ, ENKA'ya art arda üç ay ödeme yapamadığı takdirde Hazine TETAŞ'nin aldığı enerji için ödeme yapar.

Sözleşme koşullarına göre üç ENKA şirketi - fazla kapasiteleri olsa bile - TETAŞ dışındaki şirketlere satış yapmamakla yükümlüdür. Şirketler anlaşmaların gerekliliklerini yerine getiremezlerse (sözleşme konusu miktardan farklı olan her kilowatt saat fark için) TETAŞ'ye kWs başına 5.5 ¢, BOTAŞ'a 4 ¢ ödemek zorundadırlar. Anlaşmalara göre şirketlerin yegane doğal gaz tedarikçisi BOTAŞ olacaktır.

ENKA Genel Müdür Vekili Mustafa Gecek doğrudan yabancı yatırım için Türkiye'deki engelleri şöyle özetlemektedir:

- Hükümetler kendilerini yatırımcılarla eşit taraflar olarak görmemekte ve dolayısıyla yükümlülüklerini yerine getirmek için zorunlu hissetmemektedir.

- Adli mekanizmalar çok yavaş ilerlemektedir. Ayrıca enerji anlaşmaları uluslararası tahkimi içermedikçe şirketler hükümetler ile olan yasal ihtilafları kazanmakta güçlük çekmektedir.

- Kanunların biri diğeriyle tutarlı değildir. Örneğin TEDAŞ'nin özelleştirilmesi için sorumluluk Özelleştirme İdaresi'ne verilirken TEDAŞ elektrik dağıtımı konusunda tüm yetkilere sahiptir; ancak çoğu zaman TEDAŞ yatırımcılar için gerekli bilgileri ifşa etmek için hazır değildir.

4.2 Türk Elektrik Sanayiinde Antitröst Dosyaları

4.2.1 Rekabet İhlalleri

Bu bölüm 4054 sayılı Kanun'un[260] 4. ve 6. Maddeleri rekabet ihlallerini ele almaktadır. Rekabete zarar veren kartel anlaşmaları, uyumlu eylemler ve kararlar 4. madde uyarınca yasaklanmaktadır. Kanun'un 6. maddesine göre teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanması da hukuka aykırıdır ve yasaklanmıştır.

1999 ve 2004 yılları arasında elektrik sektörüne ile ilgili yedi şikayet Türk Rekabet Kurumu'nun (RK) dikkatine sunulmuştur. Bu şikayetler arasında en önemlileri ÇEAŞ ve TEDAŞ'ye karşı yapılan şikayetlerdir.

[260] *"Rekabetin Korunması Hakkında Kanun" (1994). Kanun metni için bakınız: http://www.rekabet.gov.tr/word/ekanun.doc*

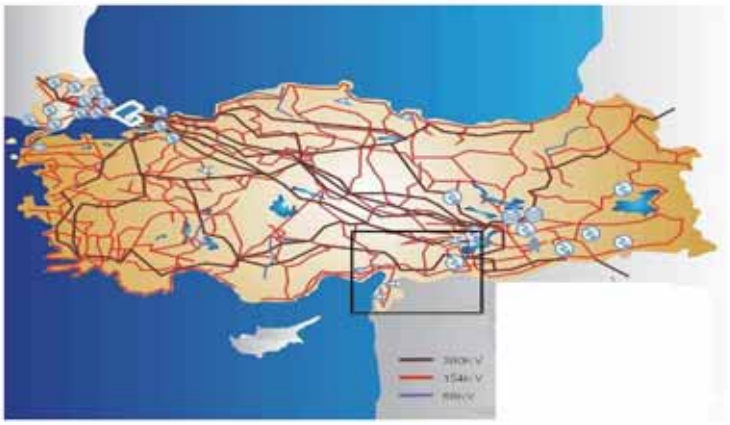
4.2.1.1 ÇEAŞ Dosyası

Kasım 2003 sonuna kadar RK, Çukurova Elektrik A.Ş. (ÇEAŞ) ile ilgili soruşturmasını tamamlamıştır. Bakınız: Kutu 3. ÇEAŞ Türkiye'deki dağıtım bölgelerinden birinde zorunlu unsur (dağıtım ve iletim hatları) sahibi olan bir elektrik işletmesiydi ve ÇEAŞ'ye o bölgede üretim, iletim ve dağıtım imtiyazları verilmişti. RK, ÇEAŞ'nin zorunlu unsura erişimi engellemek için objektif nedenleri olmadığı ve aşağıdaki piyasalarda (iletim ve dağıtım piyasaları) hakim durumunu kullanarak elektrik üretim piyasasında mevcut ve potansiyel rekabeti engellediği gerekçesiyle hakim durumunu kötüye kullandığına karar vermiştir. RK ÇEAŞ'ye yüksek para cezası vermiştir.

Kutu 3: ÇEAŞ Dosyası

Çukurova Elektrik A.Ş. (ÇEAŞ) 1952 yılında kurulmuş ve faaliyetlerine 1953 yılında başlamıştır. Bakanlar Kurulu Kararı ile şirkete iki ilde güç santralleri kurmak ve elektrik satmak için imtiyaz verilmiştir. 3096 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra (ve 1988 yılında başka bir Bakanlar Kurulu Kararı sonucu) ÇEAŞ, Türkiye'nin adlandırılan 29 dağıtım bölgesinden birinde elektrik üretme, iletme, dağıtma ve ticareti yapma hakkı kazanmıştır. Söz konusu dağım bölgesinde ÇEAŞ çeşitli hidroelektrik santralleri, transformatörler, iletim hatları ve 500 kW'tan daha fazla elektrik tüketen tüketiciler için elektrik dağıtan dağıtım tesisleri işletmiştir. ÇEAŞ'deki kamu hisseleri - önce 1990'da ve daha sonra 1993'te - özelleştirildikten sonra Uzan ailesi şirketin kontrolünü devralmıştır. 1998'de ÇEAŞ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) ile bölgedeki hizmet süresini 2058'e kadar uzatmak için imtiyaz anlaşması imzalamıştır.

Şekil 25: ÇEAŞ'nin Dağıtım Bölgesi



ÇEAŞ'nin yürüttüğü, rekabetle ilgili uygulamalara yönelik soruşturma 2002'de iki otoprodüktörün şikayeti üzerine başlatılmıştır. Bu şirketlerden biri ÇEAŞ'nin, şirketin bağlı kuruluşlarına elektrik iletmesini sağlayacak gerekli enerji iletim anlaşmasını imzalamadığını iddia etmiştir. İkinci şirket ÇEAŞ'nin mevcut enerji iletim anlaşmasının hükümlerine uymadığını ve bu nedenle bağlı kuruluşlarına enerji iletmesine izin verilmediğini iddia etmiştir.

RK, ÇEAŞ'nin rekabetle ilgili uygulamalarına yönelik incelemenin "zorunlu unsur doktrini"nin esaslı bir uygulaması olduğunu belirtmiştir. ÇEAŞ adlandırılmış bölgesinde zorunlu unsura (yani iletim hatlarına) sahip olduğu için hakim durumdaydı. RK, ÇEAŞ'nin herhangi bir objektif ölçüt olmaksızın üçüncü tarafların zorunlu unsura erişimini reddederek

hakim durumunu kötüye kullandığına hükmetmiştir. İletim piyasasında hakim durumunu kötüye kullanmanın yanı sıra ÇEAŞ, otoprodüktörlerin bir parçası olduğu üretim piyasasında rekabeti engellemiştir.

RK'nın böyle bir soruşturma başlatmasının etkisi hemen hissedilmiştir. Soruşturmanın bitiminden önce ÇEAŞ, iki otoprodüktörün, ilgili bir iletim anlaşması imzalayarak veya mevcut anlaşmayı yenileyerek bağlı kuruluşlara enerji iletmesine izin vermiştir.

Temyiz üzerine Danıştay RK'nın kararını onamıştır. ÇEAŞ daha sonra 9.5 trilyon TL (yaklaşık 7 milyon ABD Doları) tutarında idari para cezası ödemiştir.

4.2.1.2 TEDAŞ Dosyası

RK, piyasada yerleşik dağıtım şirketinin (TEDAŞ) ve bağlı kuruluşlarının, elektrik fiyatlarını 2001 enflasyon oranından önemli ölçüde daha fazla artırarak hakim durumlarını kötüye kullandıklarına dair şikayetler alması üzerine ön inceleme başlatmıştır. Daha sonra RK şu gerekçelerle daha ileri düzeyde soruşturma ihtiyacı hissetmemiştir:

- 1994–2000 yılları arasında elektrik fiyatları o yıllardaki enflasyon oranına yakın bir oranda artmıştır; 2001 yılında, elektrik fiyatları ABD Doları kurundaki artışa endeksli olduğu için artış, enflasyonun biraz daha üzerinde olmuştur;

- TEDAŞ büyük kârlar elde etmemiştir (tam aksine 2001 yılında işletme zararına maruz kalmıştır);

- Regresyon analizine göre TEDAŞ yönetim maliyetleri bakımından verimsiz olmasına rağmen TEDAŞ'nin aşırı fiyatlar uygulamasına verimsizliğin neden olduğu çıkarılamaz;

- TEDAŞ'nin verimsizliği yalnızca RK'nın yetki alanı içinde olmayan yapısal değişikliklerle giderilebilir.

4.2.2 Birleşmeler[261]

Yatırımın türü bakımından, 1990'larda uluslararası üretimdeki büyümenin çoğu, yeni sanayi yatırımlarından ziyade, yabancı yatırımcıların özelleştirilen devlet mülkiyetindeki işletmeleri devralmaları dahil olmak üzere, sınır ötesi birleşmeler ve devralmalar yoluyla gerçekleşmiştir (bakınız: Dutz ve diğerleri, 2003).

4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi birleşmeler ve devralmaları ele almaktadır. 1997'de çıkarılan tebliğe göre ve söz konusu madde uyarınca, belirli eşikleri aşan taraflar (bir kesimdeki pazar payının % 25'i veya bir kesimdeki ciroda 25 trilyon (25 milyon YTL) öncelikle izin almak için RK'ya başvurmalıdır. Tablo 18, 1998 ve 2004 yılları arasında RK'nın karar verdiği birleşme dosyalarının dağılımını göstermektedir. (Elektrik sanayiindeki birleşme vakaları bu süre içinde RK'nın sonuçlandırdığı bütün birleşmelerin yaklaşık yüzde 3.5'ini - 638 vakadan 22'si - oluşturmaktadır.)

[261] *"Birleşmeler" terimi özelleştirme işlemleri dahil olmak üzere birleşmeler ve devralmaları belirtmek için kullanılmıştır.*

Tablo 18: Alınan Kararlarla Elektrik Sanayiindeki Birleşme Vakaları, 1998–2004

Karar Türü	Yıl							Toplam
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
RK'nın kapsamı dışında/ eşiklerin altında	-	3	1	-	-	-	2	**6**
Onay	1	-	-	-	1	-	-	**2**
Koşullu Onay	2	-	1	3	1	1	6	**14**
TOPLAM	**3**	**3**	**2**	**3**	**2**	**1**	**8**	**22**

Tablo 18'de görüldüğü gibi 7. Madde kapsamına giren bütün başvurular koşullu veya koşulsuz olarak onaylanmıştır. Hiçbir durumda birleşme izni reddedilmemiştir. 2004 yılında elektrik sanayiindeki birleşme vakalarının önemli ölçüde arttığını kaydetmek gerekir.

Tablo 19: Tarafların Menşeine Göre Elektrik Sanayiindeki Birleşme Vakaları, 1998-2004

Tarafların Menşei	Yıl							Toplam
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Yabancı-Yabancı	-	-	-	2	-	1	4	**7**
Yabancı-Yerli	2	1		1	1	-	2	**7**
Yerli-Yerli	1	2	2	-	1	-	2	**9**
TOPLAM	**3**	**3**	**2**	**3**	**2**	**1**	**8**	**22**

Tablo 19, 1998–2004 yılları arasında başvuruda bulunan tarafların menşelerine göre birleşme başvurularının dağılımını göstermektedir. Birleşme işlemlerine yabancıların katılımının 2004 yılında önemli ölçüde arttığına dikkat edilmelidir. Yabancı şirketler bu yıl gerçekleşen özelleştirmelerde fiyat tekliflerine katıldığı takdirde 2005 yılında bu rakamlarda artış olması beklenebilir. 1998 yılında karara bağlanan iki Yabancı-Yerli vaka, piyasada yerleşik teşebbüsler TEDAŞ ve TEAŞ tarafından işletilen üretim ve dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesi işlemleriydi.

4.2.2.1 Türk Elektrik Sanayiinde Özelleştirme Deneyimleri

4.2.2.1.1 TEDAŞ Dosyası (1)

1998'de Rekabet Kurulu, piyasada yerleşik şirket TEDAŞ'nin sahip olduğu ve işlettiği 17 elektrik dağıtım aktifinin, 30 yıl için işletme haklarının devredilmesi yoluyla özelleştirilmesi hususunda birleşmeyi gözden geçirme yetkisini kullanmıştır.[262] Kurul işlemleri, yeni sahipler ve ETKB arasındaki imtiyaz sözleşmelerinin değiştirilmesini gerektiren koşullara tabi olarak onaylamıştır.

[262] *Rekabet Kurulu Kararı No. 87/693-138, 16.10.1998, "TEDAŞ'nin Adlandırılan Dağıtım Bölgelerindeki Aktiflerin İşletme Haklarının Devredilmesi hakkında Rekabet Kurulu'nun Koşullu Onayı".*

Kurul'un onayında getirdiği koşullar şunlardır:

- "Münhasırlık" terimi imtiyaz anlaşmalarından çıkarılacaktır. Dağıtım ve ticaret işlevleri birbirinden ayrılacak ve kurulduğu zaman düzenleyici kurum tarafından (o tarihe kadar ETKB tarafından) denetlenecektir. İzleyen beş yıl için 1 MW'tan fazla talepte bulunan müşteriler, dağıtım bölgelerinin dışındaki kaynaklardan elektrik alabileceklerdir. Yeni dağıtım şirketleri dağıtım hatlarına "belirli hat kullanma fiyatı" üzerinden erişim sağlamalıdır.

- Yeni dağıtım şirketleri, kurulduğu zaman düzenleyici kurum tarafından (ve o tarihe kadar ETKB tarafından) üst ve alt sınırı belirlenecek olan bir aralıkta bağımsız olarak fiyat belirleyebilirler. Fiyatlar TEDAŞ tarafından belirlenmeyecektir.

- İmtiyaz sözleşmeleri ayrımcılığı engellemek için değiştirilmelidir.

- İşletme ve üretim haklarının daha fazla devredilmesi Rekabet Kurulu'nun gözden geçirmesine ve onayına tabi olmalıdır. (İlgili bir hüküm imtiyaz anlaşmalarına eklenecektir.)

Son iki koşul derhal gerçekleştirilmiştir. Ancak ETKB, bu koşulların geçerli olan yasal görüşler uyarınca, *de facto* ve yasal olarak gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını iddia ederek ilk iki koşulu Rekabet Kurulu'nun yeniden değerlendirmesini talep etmiştir. İkna olan Rekabet Kurulu kararını değiştirmiştir; son iki koşul 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra yer almıştır (2001). 4628 sayılı Kanun, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na sektörün bütününde kaza hakkı vermiş ve elektrik piyasası için "serbest müşteri" kavramını getirmiştir.

Ancak bazı şirketler halen ETKB ile sözleme imzalayamamışlardır. Bunun nedeni radyo ve televizyon şirketlerinde hisseleri olan şirketlerin kamu ihalelerine girmesini engelleyen 3984 sayılı Kanun'dan kaynaklanan yasal sorunlardır. ETKB ile yapılan bütün sözleşmeler Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Bakınız: Ulusoy, 2005, s. 76.

4.2.2.1.2 TEDAŞ Dosyası (2)

Mart 2004'te ilan edilen Strateji Belgesi'nin ardından dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesi için işlemler yeniden başlatılmıştır. Strateji Belgesi'ne göre yeniden tasarlanan 21 dağıtım bölgesinde[263] faaliyet gösterecek olan dağıtım şirketleri Mart 2005 tarihinden itibaren sadece TEDAŞ yerine farklı isimler altında kurulmuştur. Yeni kurulan şirketler blok satış yoluyla özelleştirilecektir; TEDAŞ ise sadece belirli yıllar için dağıtım aktiflerinin işletme haklarını devredecektir.

Özelleştirme planına göre dağıtım şirketleri, dağıtım ve ticaret (perakendecilik) işlevlerinin yasal olarak ayrıştırılmasına bakılmaksızın tamamen özelleştirilecektir. Ayrıca Temmuz 2005'te çıkarılan yeni bir kanun, 5398 sayılı Kanun[264], 4628 sayılı Kanun'un bazı hükümlerini değiştirmiş ve üretim lisansı olması ve dağıtım ve üretimde ayrı ayrı hesapları olması koşuluyla, dağıtım şirketleri için elektrik üretimine yönelik eşiği kaldırmıştır.

---

[263] Özel bir şirket (Kayseri Elektrik) 1926'dan beri dağıtım piyasasında faaliyet göstermekteydi bu nedenle TEDAŞ özelleştirme yoluyla 20 şirketi devredecekti.

[264] 5398 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının ve Bazı Kanunların Değiştirilmesi Hakkında Kanun", 25882 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (21 Temmuz 2005).

Rekabet Kurulu Temmuz 2005'te yeni dağıtım şirketlerinin ve aktiflerinin özelleştirilmesiyle ilgili olarak bildirim öncesi (ihale öncesi) gözden geçirme gerçekleştirmiştir.[265] Rekabet Kurulu dağıtım şirketlerinin, dağıtım dışındaki faaliyetler için (örn. perakendecilik ve üretim) ayrıştırılmış hesapların olması yükümlülüğünün yetersiz olduğu sonucuna varmıştır. Rekabetçi ortamı güçlendirmek için en iyi çözümün mülkiyetin ayrılması olduğunu ancak ölçek ekonomileri düşünüldüğünde bunun istenmeyeceğini belirtmiştir. Diğer seçenek dağıtım ve perakendecilik faaliyetlerinin yasal bir şekilde ayrıştırılması ve dağıtım şirketinin perakendecilik faaliyetlerinin belirli bir süre içerisinde azaltılması olabilir.

Asgari bir gereklilik olarak, Rekabet Kurulu, dağıtım dışındaki faaliyetlerle dağıtım faaliyetlerinin yasal bir şekilde ayrıştırılması ilkesini getirmiştir. Bu, 2003/54/AT sayılı Yönerge ile de uyumludur (üye devletlerde yasal ayrıştırma süresi için son tarih 1 Temmuz 2007'dir). O tarihten bu yana, Rekabet Kurulu'nun koşulu yerine getirilmemiştir ve özelleştirme süreci ilerlememiştir çünkü öncelik, hazırlanmakta olan ve Strateji Belgesi'ni yasalaştıracak yeni taslak kanuna verilmiştir.

4.3 EPDK ve RK Arasındaki İlişki

4628 sayılı Kanun'un 8(b) Maddesi, Rekabet Kurulu'nun 7. Madde (4054 sayılı Kanun'un birleşmelerle ilgili maddesi) kapsamına giren birleşmelere izin verme hakkını saklı tutmaktadır. Fakat 4628 sayılı Kanun'da pazardaki rekabet ihlallerini ele alan belirli bir madde yoktur. Ancak Türk Rekabet Kurumu (RK) bu konuyla ilgili münhasır *de facto* sorumluluğa sahiptir, dolayısıyla 4054 sayılı Kanun uyarınca Türkiye'deki bütün pazarlarda bu sorumluluğu taşımaktadır.

4628 sayılı Kanun'daki bir hüküm, (4. Madde) EPDK'nın, düzenleme yaparken, pazar yerinde faaliyet gösteren yasal varlıkların ve ilgili kurumların görüşlerini dikkate alacağını belirtmektedir; öte yandan 4628 sayılı Kanun, RK ve EPDK arasında açık bir işbirliğini zorunlu tutmamaktadır.

RK, Elektrik Piyasası Kanunu hazırlanırken ETKB görevlileri ile çalışmıştır. Kanun çıkarıldıktan sonra EPDK, (lisanslar, tarifeler, ihracat ve ithalat kısıtlamaları, şebeke hesaplamaları, mali raporlar ve tüketici hizmetleri ile ilgili çeşitli taslak düzenlemeler içeren) ikincil mevzuatın yürürlüğe girmesi ile ilgili tartışmanın çeşitli safhalarında RK'ya danışmıştır. Bir OECD raporu (2002)[266] iki kurumun yasama ile ilgili bir talimat olmaksızın ortak konuların değerlendirilmesinde işbirliği yapabileceğini tespit etmiştir. Ancak rapor açık bir kanuni yetkinin, her bir kurumun yetkisi ile ilgili belirsizlikleri ortadan kaldıracağını böylece, uygun olacak şekilde, Rekabet Kurulu'nun ve Rekabet Kurumu'nun, elektrik ve gaz sanayileri için düzenleyici sistemin yeniden yapılandırılması ve geliştirilmesi sürecine katılabileceğini belirtmiştir. Başka bir OECD raporu (2005)[267] RK'nın, EPDK'nın yürüttüğü işlemlere katılması için kanuni bir temel oluşturmanın zorunluluğundan bahsetmekte ve RK'nın EPDK ile etkileşimini açıklayan resmi bir protokol kabul etmesini önermektedir.

Özellikle elektrik sanayiinin alt kesimleri için - burada aynı anda düzenleme ile ilgili durumlar ve rekabetle ilgili sorunlar ortaya çıkabilir (düzenleyici kurallara göre operatörlerin tekel olarak faaliyette bulunma hakkının olduğu alanlarda elektriğin iletimi ve dağıtımı gibi) -

---

[265] *Rekabet Kurulu Kararı No. 05-48/695-M, 21 Temmuz 2005, "TEDAŞ'nin Özelleştirilmesinin Önceden Bildirilmesi ile ilgili Rekabet Kurulu Görüşü".*
[266] *OECD (2002b), s. 86.*
[267] *OECD (2005), s. 44, 145. fıkra.*

RK ve EPDK, her biri kurum diğerine faaliyetlerinin izlenmesi ve incelenmesi için gerekli bilgileri sağlayarak, yakın işbirliği içerisinde olmalıdır. Bir elektrik dağıtım şirketine karşı açılan yakın zamandaki bir Rekabet Kanunu dosyası[268] RK ve EPDK'nın kendi rollerini tanımlama ve işbirliği için resmi prosedürler oluşturma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

RK ve EPDK aslında bu tür bir işbirliği için kanuni temel oluşturulması gerektiğine inanmaktadır; buna rağmen diğer işlerin baskısı nedeniyle bu hususta ilerleme kaydedilmemiştir. Enerji piyasalarında RK ve EPDK'nın rollerini tanımlamak - ve işlemler için zaman çizelgesi oluşturmak - için RK ve EPDK, RK ve Özelleştirme İdaresi (Öİ)[269] arasında 1998 yılında kabul edilen tebliğe benzer bir tebliğ kabul etmeyi düşünebilir. Böyle bir tebliğ her iki tarafa enerji piyasalarındaki konularla ilgili işbirliği ve koordinasyon sağlamak için somut bir yetkisel çerçeve oluşturma hususunda yardımcı olabilir.

[268] Bu çalışmada daha önce söz edilen bu dava Türkiye'nin adlandırılan dağıtım alanlarından birinde tekel imtiyazına sahip bir şirket olan ÇEAŞ'ye karşı açılmıştır. Rekabet Kurulu ÇEAŞ'nin otoprodüktörlerin ağa erişimini reddederek hakim durumunu kötüye kullandığını tespit etmiştir.

[269] Bu tebliğe göre (http://www.rekabet.gov.tr/word/tebligeng11.doc), işlemler ve yetkinin devredilmesi için geçerli olan birleşme kısıtlamalarına benzeyen belirli ciro ve pazar payı eşiklerinin üzerindeki özelleştirme işlemleri RK'nın gözden geçirme sürecine tabidir. Tebliğ ayrıca RK ve Öİ'nin özelleştirme işlemlerindeki rollerini tanımlamaları için bir süre belirlemektedir. Bu tebliğdeki anlaşmalarla RK hem özelleştirme öncesi hem özelleştirme sonrası işlemlerde kaza hakkına sahiptir. (RK özelleştirme öncesi gözden geçirmeyi herhangi bir açık artırmadaki koşulların rekabet mevzuatına uygun olması için bu koşullar hakkında görüş oluşturarak gerçekleştirir. Açık artırmadan sonra RK ilk üç fiyat teklifi sahibini gözden geçirir.)

5 SONUÇLAR VE TAVSİYELER

Bu çalışmanın başlangıcında, 1980'lerin başından itibaren Türkiye'nin enerji altyapı projelerine özel sektörün katılımı ile ilgili girişimlerinin, ekonomideki hızla büyüyen enerji ihtiyacı ve mali zorunlulukların birleşiminin kamunun kapasite artırma gerekliliklerine yetişmesi sonucunda ortaya çıktığı belirtilmişti. Bu resimdeki en önemli eksiklik, elektrik sanayii için genel bir reform stratejisi ve gerekli yasal ve düzenleyici çerçeveydi. Doğal olarak, güç sanayii projelerine özel sektör katılımı için hükümetin başında bulunanların politik iradelerine rağmen taraflar arasındaki yasal ihtilaflar, önceki politika inisiyatiflerini (öncesinden gelmek yerine) izleyen yasal düzenlemeler, birçok ertelenen proje ve özel sektörün katılımı ile ilgili kötü tanıtma bu sürece damgasını vurmuştur. Bu da Türkiye'deki yatırım ortamı ile ilgili genel bir olumsuz izlenimle sonuçlanmıştır.

Türkiye, masraflı ve uzun süren deneyimlerinden sonra, şimdi, pek çok yasal ve düzenleme amaçlı hazırlıkların tamamlandığı ve ilk uygulamaların başladığı göz önünde bulundurulursa, kendi elektrik sanayiini rekabetçi bir şekilde yeniden yapılandırma ve yatırım projeleri için özel fonları çekme şansına sahiptir. Bu bakımdan 2001 tarihli Enerji Piyasası Kanunu'nun çıkarılması ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) kurulması doğru yönde atılan önemli adımlardır. 2001 tarihli Kanun elektrik piyasası için oldukça rekabetçi bir çerçeve öngörmüştür ve hizmetin gerçek maliyetini yansıtan fiyatlandırma mekanizmaları oluşturmaya çalışmıştır. Bu şekilde devlet mülkiyetindeki varlıkların rolünün azaltılması planlanmıştır.

Ancak, piyasa reformu programı iyi başlamasına rağmen, üretim kesiminde rekabetin başlaması, devlet mülkiyetindeki sanayi unsurları için maliyeti yansıtıcı ve şeffaf fiyatlandırma yapılması ve müşterilerin kendi sağlayıcılarını seçmek için serbest olabilme eşiğinin genişletilmesi ile ilgili bugüne kadar çok az gelişme gerçekleştirilmiştir.

Söz gelimi, fazlasıyla ihtiyaç duyulan, sanayi reformunun özel koşullarını ortaya koyan bir yol haritası, 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu'nun yasalaşmasından üç yıl *sonra*, kayda değer bir gecikmeyle açıklanmıştır. 2004 tarihli Strateji Belgesi, özelleştirmeyi ve Türkiye'nin elektrik sanayiinin rekabete açılmasına ilişkin ayrıntıları içeren yeniden yapılandırmaya yönelik bir zaman sınırı çizse de, sıralama ve kapsam bakımından bazı özellikleri tartışma konusudur. Özellikle, üretimdeki mevcut atıl kapasite ile birlikte, müşterilerin sağlayıcılarını seçmede serbest hale geldikleri, şu an için yüksek olan limitlerin sabitlenmesi ile (söz konusu limitler 2009'a kadar yürürlüktedir) kamu mülkiyetinde ve anlaşmalı olan jeneratörlerin üretimi bakımından (2010 süresince ve sonrasında yürürlükte olan) geçiş sözleşmelerinin getirilmesi, şu an için özel yatırımcıların piyasaya yeni giriş yapmalarına çok az imkân tanımaktadır. Aynı zamanda, üretimden ziyade dağıtım aktiflerinin özelleştirilmesine öncelik tanınması, sanayideki serbestleşmeden kazanılması beklenen yararların pek çoğunu geciktirebilir ve sınırlandırabilir.

Her ne kadar, ikincil mevzuatın çoğu, devlet mülkiyetindeki varlıkların sunduğu çeşitli hizmetlerin fiyatlandırma mekanizmalarının tespit edilmesini kapsayacak şekilde, EPDK tarafından çıkarılmış olsa da, maliyetleri yansıtan bir fiyatlandırmaya imkân tanıyan hizmet maliyeti hesaplamaları ile eksiksiz bir hesap ayrıştırması 2005 itibarıyla henüz gerçekleştirilememiştir. Hazine'nin devam eden gelir talepleri de, bu varlıkların söz konusu fiyatlandırma mekanizmalarını hayata geçirmelerini engellemektedir. Sonuç olarak, üretim piyasasındaki rekabet, öncelikle, tüketicinin seçme hakkının ve devlet mülkiyetindeki endüstriyel unsurlarda maliyetleri yansıtan fiyatlandırmanın yeterli düzeyde olmaması nedeniyle, önemli ölçüde ilerleme göstermemiştir.

Reformun başarısı büyük ölçüde reformun rotasını devamlı takip etmeye ve gelecekteki yatırımcılar ve pazar katılımcıları için güvenilir bir politika ortamı yaratmaya bağlıdır. Dolayısıyla hükümet, sanayideki yapısal reform konusundaki kararlılığını yeniden teyit etmelidir ve sanayide gelecekte nasıl bir rol oynamayı amaçladığını net bir şekilde duyurmalıdır; belirsizliğin, çok fazla ihtiyaç duyulan özel sektör yatırımı konusunda karar alınmasını etkilemesinden dolayı bu durum özellikle üretim kesiminde geçerlidir. Her şeyden önce, 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu gibi, piyasanın serbestleştirilmesine yönelik önceden duyurulan kararlarla zıtlık teşkil ettiği düşünülebilecek politika kararlarından kaçınılmalıdır.

Bu noktada uluslararası olduğu kadar yurt içi bağlamda yapılan taahhütler düşünüldüğünde Türkiye politikanın tersine çevrilmesini *kaldıramaz*. Altyapı endüstrilerinde etkin pazarlar oluşturmak şüphesiz bütün ekonomi için ve Türkiye'nin refahı için sürdürülebilir büyüme yolunun yapıtaşı olacaktır. Politika belirleyiciler Türkiye'deki elektrik endüstrisi reformunda son zamanlarda kazanılan hızdan yararlanmalıdır.

Çalışmada yer alan politika tavsiyeleri ana hatlarıyla şöyle sunulabilir:

Maliyet Hesaplama Konuları, Fiyatlandırma ve Düzenleyici Yönetişim

- Rekabetçi yeniden yapılandırmanın başarısı, büyük ölçüde, arz ve talep koşullarının katılımcılara fiyat sinyalleri yoluyla bildirildiği *üretim* kesiminde bir piyasa mekanizması oluşturulmasına bağlı olacaktır. Değere dayalı sevkiyat doğru üretim maliyeti verilerinin kullanımını gerektirir. Özellikle spot elektrik ticaretinin gerçekleştiği bir güç borsası ortamında, üreticiler kendi MC fiyat tekliflerini verme konusunda teşvike sahip olacaklardır. (Toptan satış piyasalarına ilişkin bir tartışma için bakınız: 3.2.1. Kısım). Bu nedenle belirli bir piyasanın etkin bir biçimde işlemesi açısından doğru maliyet verisine sahip olmak vazgeçilmez önem taşımaktadır. Özel üreticilerin bu gibi rakamları hesaplamaları beklenebilir, zira bu kendi çıkarlarına olacaktır. Ancak kamu mülkiyetindeki üreticiler söz konusu olduğunda, maliyet belirlemesi düzenleyici veya devlete ait resmi emir aracılığıyla elde edilmelidir. Bugüne kadar Türk elektrik sanayiinin devletin mülkiyetindeki üretim tarafına ilişkin bu gibi MC çalışmalarına girişilmemiştir.

- Ayrıştırılmış bir elektrik piyasasında, düzenleyici çerçevenin ana odak noktası, tekel hizmetlerinin - yani, elektriğin iletimi ve dağıtımının fiyatlandırılmasıdır, çünkü hizmetin üretim (enerji) bileşeni, rekabet aracılığıyla piyasa esaslı fiyatlandırmaya tabidir. Çoğu bakımdan, üretim fiyatlandırmasını yeni düzenleyici çerçevenin dışında bırakmak, rekabetçi herhangi bir yeniden yapılandırmanın çok önemli bir temel taşıdır. Bu yeni ortamda, üretimde başarılacak potansiyel etkinlik kazançlarının, mülkiyet yapısından çok piyasa tasarımıyla bağı mevcuttur.

- Türkiye'nin elektrik sanayiine yönelik reform stratejisinin piyasaya dayalı niteliğinden yola çıkarak, maliyet hesaplama konularının çözümü bir *öncelik* kabul edilmelidir. Bu nokta, yalnızca sanayi için ve onun *bizatihi* etkin olarak çalışması için değil, aynı zamanda Türk ekonomisinin bütününün etkinliği ve uluslararası anlamda rekabet edebilirlik için de hayatidir. Devlet mülkiyetindeki aktiflerin gelecekteki belirli bir süre boyunca piyasa mekanizmasının önemli bir parçası olacağı şu anda açıkça görülmektedir; dolayısıyla, piyasadaki fiyatlandırmada gerçekleşen potansiyel bozulmalar, özellikle tekel unsurları olmak üzere devlet mülkiyetindeki aktifler tarafından sağlanan hizmetlerin doğru bir şekilde fiyatlandırılması ile önlenmelidir. Maliyet çalışmaları, aktiflerin adil piyasa değerlerini değerlendirmeye yardımcı olacağı ve potansiyel yatırımcıların bilgi sahibi

olarak fiyat tekliflerinde bulunmalarına yardımcı olacağı için, elektrik hizmetlerinin doğru fiyatlandırılması bu tür aktiflerin özelleştirilmesi sürecinde de yardımcı olacaktır. Özellikle;

- Sanayinin her bir kesimi için hizmete özgü marjinal maliyet rakamlarını göstermek üzere, devlet mülkiyetindeki üretim, iletim ve dağıtım aktiflerine yönelik, uygun hizmet maliyeti çalışmaları gerçekleştirilmelidir. Özellikle, devlet mülkiyetindeki hidroelektrik santrallerine ait gerçek maliyetlerin hesaplanması, elektrik üretiminin doğru fiyatlandırmasının geçekleştirilebilmesi için sabit sermaye maliyetlerini de içermelidir.

- EPDK (gerek kamusal gerek özel) tüm hizmet sağlayıcılarının, herhangi bir tarife onayı talebiyle beraber, faaliyetlerine ilişkin marjinal maliyet hesaplamalarını sunmalarını gerekli kılmalıdır. Yeni serbestleştirilmiş piyasalar ve bunların düzenleyicileri arasında yaygın olan bir yanlış kavrayış, tavan fiyatlar gibi (örneğin, RPI-X yöntemiyle saptanan şekilde) teşvik düzenlemelerinin, hantal hizmet maliyeti çalışmalarından kaçınmanın kolay yolları olduğudur. Bunun aksine, tavan fiyatlarının uygun bir şekilde hayata geçirilmesi, baştaki döneme ilişkin ilk ücretlerin dikkatle tasarlanmış hizmet maliyeti hesaplamasına dayalı olmasını gerektirmektedir; aksi takdirde, tavan fiyatın başlangıç noktası doğru olmayabilir.

- Ücret sınıfları ve bölgeler arasındaki çapraz sübvansiyonlar (mümkünse konutlardaki düşük gelirli müşteriler hariç tutularak) kaldırılmalıdır. Bunu sağlamak için, tarifeler güvenilir hizmet maliyeti çalışmalarına dayalı olarak tasarlanmalı ve onaylanmalıdır. Bu sayede ücretler;

    - Tüm müşterilerin, son kullanıcı faturalarında dağıtım, iletim, üretim ve diğer hizmetlere ilişkin ayrı ücretleri görmelerini sağlayacak şekilde;

    - Farklı müşterilerin, sınıflarına ait teslimat maliyetine dayalı olarak adil fiyatlandırmadan yararlanmalarını sağlayacak şekilde ve

    - Farklı coğrafi konumlarda yaşamakta olan müşterilerin bölgelerine ait teslimat maliyetine dayalı olarak adil fiyatlandırmadan yararlanmalarını sağlayacak şekilde

    doğru bir biçimde ayrıştırılabilir.

- Özellikle, doğru ve dengeli bir fiyatlandırma ile uyumlu olarak, konut tüketicilerini sanayi tüketicileri pahasına ciddi boyutta sübvanse etme politikası yeniden gözden geçirilmeli ve düzeltilmelidir. Bu düzeltmenin geri kalan sanayilerin girdi maliyetleri - dolayısıyla rekabet edebilirliği - üzerinde de önemli bir etkisi olacaktır.

- 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu, çapraz sübvansiyonların kaldırılmasını gerektiren, "maliyetleri yansıtan bir fiyatlandırma" öngörmektedir. Bununla birlikte, 2004 tarihli Strateji Belgesi, takip eden beş yıl için *ulusal tarifenin* uygulanmasını şart koşmaktadır. Bu bariz çatışma Elektrik Piyasası Kanunu lehine çözüme kavuşturulmalıdır.

- Aynı öngörüyle, tarifelerin elektrik hizmetinin sağlanma maliyeti ile ilgili olmayan her türlü bölümleri - Hazine'nin "makroekonomik göstergelere" dayanan yıllık gelir ihtiyaçları gibi - veya diğer kamu hizmetlerine verilen sübvansiyonlar ortadan kaldırılmalıdır.

- "Maliyetleri yansıtan fiyatlandırmaya" bağlı kalmanın bir parçası olarak, gelecekte, yük alanlarındaki tıkanıklıkları göz önüne alan *mevkiye ilişkin* bir iletim fiyatlandırma planının hayata geçirilmesi düşünülmelidir ve gerekli çalışmalar başlatılmalıdır. Rekabetçi bir piyasada, iletim fiyatlandırması, iletime olduğu kadar üretime yatırım yapanlara da teşvik sağlanmasında hayati bir rol oynamaktadır. Mevkiye ilişkin iletim fiyatlandırması ve buna bağlı teşvik mekanizmaları, gelecekteki üretim yatırımlarının *değeri* ve *konumu* üzerinde etkili olmakta; bir başka deyişle, üretim tesislerine yatırım yapanlara tıkanıklığı hafifletmek için ihtiyaç duyulan yerde santrallerini konumlandırmalarını sağlayacak sinyaller vermektedir. Mevkiye ilişkin iletim fiyatlarının yüksek olduğu tıkanıklık olan bölgeler, bu nedenle potansiyel üretim ve iletim yatırımcılarına daha cazip gelecektir.

- Temel olarak, yeniden yapılandırma programının başarısı, Türkiye'deki kurumsal ortamın, sanayinin düzenlenmesine ilişkin keyfi idari eylemleri tahdit edebilme becerisine bağlı olacaktır. Her şeyden önce, sanayiye özel sektörün iştirakinin sağlanması için düzenleyici sistemi bir araç olarak kullanabilmenin *gerekli* bir koşulu güçlü ve güvenilir bir yargıdır. Dolayısıyla yargının gücü ve kurumsal kapasitesi düzenleyici tasarımın önemli temellerinden birini oluşturmaktadır ve Türkiye'nin diğer resmi ve gayriresmi kurumları doğrultusunda, uygun bir düzenleyici yönetişim seçeneğinin tercih edilmesi mümkün hale gelmektedir. Aksi halde, güvenilir bir düzenleyici sistem oluşturmanın mümkün olmadığının ortaya çıkması nedeniyle, taahhütler ancak uluslararası teminatlar veya devlet teminatları ile güvenceye alınabilecektir.

- Çalışmada tartışıldığı gibi, yürütme ve yasama güçlerini birleştiren parlamenter sistemler genellikle hükümetin takdirine bağlı davranmasına maruz kalabilmektedirler. Bu durumda, düzenleme sürecinin idari hukuk değil de sözleşme hukuku yoluyla tanımlandığı bir yönetişim seçeneği tercih edilmesi halinde, güvenilir düzenleyici taahhütlerde bulunma şansı daha fazla olmaktadır. Böyle bir sistem uyarınca, bağımsız ve tarafsız bir yargı, faydalı hizmet şirketlerinin mevcut düzenleyici sistem kapsamında spesifik fiyatlandırma yöntemleri ve erişim düzenlemelerini belirleyen işletme lisanslarını en iyi şekilde uygulatabilir. Bu sistemin Türkiye'de uygulanabilmesi için ikincil düzenlemelerle kabul edilen fiyat belirleme ve erişim kurallarının faydalı hizmet kuruluşlarının lisanslarına eklenmesi zorunlu olabilir. Bu şekilde, işletme lisansları, Türkiye'deki hükümet takdirini tahdit etmek için resmi düzenleyici sözleşmeler kullanan bir düzenleyici yönetişim seçeneğinin uygulanmasına izin verebilir.

- Kamu düzenlemesinin temel odak noktası nihai tüketicinin menfaatlerini korumaktır. Bu anlamda, Türkiye'nin elektrik sanayiinin düzenlenmesi bir bitiş noktası olarak değil, aksine "pazar yeri"ndeki rekabet koşullarının ilerletilmesi, sağlanması ve muhafaza edilmesi için bir araç olarak görülmelidir.

- AB Topluluk Müktesebatı tarafından ortaya konan uyum süreci, Türkiye'deki mevcut kurumsal ortamın iyileştirilmesinde kesinlikle büyük bir itici güç olabilir. Gerçekte, Türkiye'deki kurumsal paradigmada bir değişiklik yapılması, uzun süredir genel olarak

kamunun, çeşitli devlet mercilerinin ve özel sektörün büyük bir arzusu olmuştur. Dolayısıyla, AB'ye katılım yolu, Türkiye'deki ekonomik hayata dâhil olan tüm pay sahipleri için değerli bir fırsattır.

Pazar Tasarımı ve Pazar Gücü Konuları

- Toptan satış piyasası için uygun bir tasarım modelinin seçilmesinde, yerel piyasanın özellikleri, fiziki sanayi yapısı, talep koşulları ve kurumsal ortam dikkate alınmalıdır. İngiliz modelinin (NETA) Türkiye'nin toptan elektrik piyasası üzerindeki etkisi açıkça görülmektedir. Mevcut modeller arasından seçim yaparken, herhangi bir modelin söz konusu piyasa için seçilmiş olmasının altında yatan nedenleri anlamak önemlidir. Rekabetin tesis edilmesi konusunda iyi bir geçmişe sahip her türlü tasarım seçeneği değerlendirilmelidir.

- Halihazırda devam etmekte olan geriye kalan dengeleyici piyasa (residual balancing market) ile bir arada, küçük ölçekli de olsa bir spot elektrik piyasasının tesisi düşünülmelidir. Spot piyasaların işletilmesi mevcut ve gelecekteki enerji piyasası fiyatlarını işaret ederek, rekabetçi bir yapının gelişmesine katkıda bulunup; piyasaya şeffaflık ve likidite getirmekte ve piyasa katılımcılarının rekabet ortamına dair bilinçlenmelerini sağlamaktadır.

- Bölgeye dayalı hazırlanmış talep tahminleri sistem genelindeki tahminlerden daha faydalı olacaktır. Bunun nedeni, gelecekteki iletim ve üretim yatırımlarının, tıkanıklık ve pazar gücünün hafifletilmesi gibi konuların ele alınmasında mutlaka bölgesel parametrelerin izinde hareket edecek olmasıdır. Bölgeye dayalı talep tahminleri hazırlamak, talep tahminlerinin doğruluklarının artırılmasına da olanak tanırken, sistem genelindeki tahminler ile talebin olduğundan fazla tahmin edilmesini konu alan olası tartışmalar da bertaraf edilebilecektir.

- Yeniden yapılandırma deneyimine sahip piyasalarda arz-talep dengesizlikleri, yetersiz rezerv kapasitesi, darboğaz alanları ve bunlara ilişkin iletim kısıtları rekabetin önünde büyük engeller yaratmış ve pazar gücünün temel nedenlerini oluşturmuştur. Türkiye'nin bu yeni döneminde TEİAŞ - hem bir sistem operatörü hem de sistem planlanmasından sorumlu varlık olarak - Türk elektrik piyasasının belkemiğini oluşturacaktır. TEİAŞ'nin - eşzamanlı olarak iletim kısıtlarını ortadan kaldırmaya yönelik - bölgesel gereksinimlere dayanan, iyi düşünülmüş kapasite planlamasına gitmesi çok önemlidir. Bu tür dikkatli planlamalar nihai amaca katkıda bulunacaktır: bu amaç da ülkedeki üretim kaynaklarının değere dayalı sevkiyatıdır.

- Sistem faaliyetlerinin, toptan satış piyasalarının ve şebeke planlamasının etkin bir şekilde yürütülmesi için TEİAŞ'nin idari ve mali bağımsızlığı temin edilmelidir.

- Üretim piyasasında rekabetin tesis edilmesi, sanayide rekabetin tesis edilmesinin anahtarıdır. Bu nedenle, müşterilerin enerji (üretim) tedarikçisi konusunda bir seçeneği olmalıdır. Bu yalnızca, *tüm* müşterilere enerji ihtiyaçlarına yönelik alışveriş yapma hakkını tanımakla sağlanabilir. (Şu anda, toplam yükün yalnızca yüzde 28'i ihtiyaçlarına yönelik alışveriş yapma serbestisine sahiptir.) Serbesti limitleri *vakit kaybetmeksizin* şu anki 7.7 GWs/yıl seviyesinden, tam bir serbesti sağlanıncaya kadar kademeli olarak aşağıya çekilmelidir.

- Konutlardaki ve küçük ticari müşteriler tarafından perakende güç alışverişi, görece yüksek gelir düzeyine sahip olan piyasaların çoğunda fazla ilerlememiştir. Bu durum, kısmen pazar tasarımı hatalarından ve bu piyasa kesimlerine nüfuz eden pazarlamacıların kullanabileceği kâr marjlarının düşüklüğünden kaynaklanmaktadır; ancak büyük ölçüde de, konut sınıfındaki talebin fiyat esnekliğinin düşük olmasından da ileri gelmektedir. Ayrıca, bu müşterilerin elektrik alışverişinden bekleyebilecekleri faydalar, tipik bir evin faturasındaki elektrik maliyetlerinin ortalama bir hane halkı gelirinde sahip olduğu nispeten küçük olan pay dikkate alındığında, yüksek zaman maliyetini telafi etmekten uzaktır. Bununla birlikte, Türkiye'deki durum yüksek gelirli OECD ülkelerindekilerden farklılık gösterebilir. Bunun nedeni Türkiye'deki konut müşterilerinin tüm OECD ülkeleri arasında en yüksek son kullanıcı elektrik fiyatlarından biriyle karşı karşıya olması, öte yandan OECD grubundaki ülkeler arasında en düşük orta gelire sahip olmasıdır. Neticede, Türk elektrik piyasasının küçük müşteri kesiminde perakende rekabetinin tesis edilmesi için gerçek bir potansiyel mevcuttur, zira bu müşteriler de rekabetten büyük fayda sağlayacak durumdadırlar. Gerekli perakende pazarlama altyapısı (yani, insan sermayesi - diğer bir deyişle, bilgi ve deneyim - ve kurumsal kapasite) konusundaki eksiklik, bu kesim için engel teşkil etmemektedir; çünkü yerel dağıtım şirketleri, küçük müşterilerin yüklerini kendi hizmet bölgelerinde toplayabilmektedir. Aslında araştırmalar, gelişmiş bir perakende pazarlama altyapısıyla bile, kâr marjlarının perakende pazarlamacılarının küçük müşteri kesiminde başarılı olmalarına, olanak tanımayacağını göstermektedir; hatta bu durumun öngörülebilir gelecekte süreceği de ileri sürülebilir. Ölçek ekonomileri ve perakende hizmetleri konusundaki birikmiş tecrübeleri sayesinde, dağıtım şirketleri küçük müşteriler için devralma maliyetlerini en aza indirebilecek yegâne varlıklardır. Bu avantajlar, yerel dağıtım şirketlerini *doğal toplayıcılar* haline getirmektedir. Bu nedenle, rekabetçi elektrik satın alımının yerleştirilmesi için, dağıtım şirketlerinin küçük müşterilerine ait yükleri kendi hizmet bölgelerinde toplamalarına izin verilmelidir (hatta bu gerekli kılınmalıdır). Böylelikle, üretim piyasasında büyük bir rekabet artışı sağlanacaktır.

- Talep tepkisi mekanizmaları, yalnızca puant kapasite ihtiyaçlarının azaltılmasında değil, aynı zamanda kapasite eksikliği veya iletimde tıkanıklıkların yaşandığı zamanlarda sistem güvenilirliğinin muhafaza edilmesi ve pazar gücünün hafifletilmesinde de önemli bir unsurdur. Dolayısıyla, (Türkiye'de halihazırda hayata geçirilmekte olan) kullanım zamanına göre ölçümlemenin yanı sıra, bu çalışmada tartışılan çeşitli talep tepkisi programları göz önünde bulundurulmalıdır.

- .4628 sayılı Kanun'un evrensel kabul gören mülkiyet eşikleri getirerek üretici yoğunlaşmasına karşın bazı güvenceler oluşturmasına rağmen, ticaretin merkezileştiği ve dikey tekellerin artık var olmadığı, rekabet edebilir şekilde yeniden yapılandırılmış günümüz elektrik piyasalarında, üretim kesiminde pazar gücünü saptamak için basit eşiklerin tespit edilmesinden ziyade daha incelikli yaklaşımlar gereklidir. Örneğin, pazar gücü potansiyeli, hangi arz kaynaklarının söz konusu üretici ile rekabet edecek şekilde alıcılara ulaşabildiğini saptamak için, sınırlı yük alanlarındaki iletim kısıtları dikkate alınarak değerlendirilebilir. Birleşik Devletler'de FERC (Federal Enerji Düzenleme Komisyonu) bir süre önce üreticinin piyasa açısından hayati öneme sahip olup olmadığına (yani üreticinin bağlı olmayan kapasitesinin, piyasanın toplam bağlı olmayan kapasitesi ile toptan yük arasındaki farkı geçip geçmediğine) dayalı bir eşik oluşturan bir test - Hayati Öneme Sahip Tedarikçi Analizi (veya PSA) - başlatmıştır. PSA, temelde, bir üreticinin belirli bir piyasadaki puant yükü karşılamak için en azından kısmen ihtiyaç duyulan, *faaliyette bulunması gerekli* bir tedarikçi olup olmadığını saptar. Bu durumda, eşik üreticinin fiyatları yükseltmek için piyasaya arzı başarılı bir şekilde alıkoyma potansiyeline

duyarlıdır. Ayrıca Yaz, Sonbahar, Kış ve İlkbahar için, bir üreticinin bir coğrafi pazardaki bağlı olmayan kapasitesinin yüzde 20'den az olup olmadığını belirleyen bir "pazar payı" testi de uygulanır. Bunun aksine, Türk Elektrik Piyasası Kanunu tarafından belirlenen *yalın eşik yönteminde* bir üretici - kapasitesi hayati öneme sahip olsa da - pazar payı yüzde 20'nin altında kaldığı sürece pazar gücü testinden geçmektedir. Bu nedenle Türk sisteminin pazar payı testi, bir hayati öneme sahip tedarikçi analizi ile desteklenmelidir. Ayrıca şu anki yöntem, çeşitli koşulların, özellikle de iletim kısıtlarının çeşitli sınırlı yük alanları ve alt piyasalar yaratabilecek olmasına rağmen, tüm Türk piyasasına bir bütün muamelesi yapmaktadır. Pazar gücü analizi için ilgili coğrafi pazarları tanımlarken bu etkenler dikkate alınmalıdır. Türkiye, beklenen piyasa kusurları öncesinde, bu tür piyasa izleme kurallarını Türkiye'deki altyapının hususiyetlerine uygun bir şekilde uyarlamalı ve daha da geliştirmelidir. Mevcut yasal ve düzenlemeye yönelik çerçeve - piyasa katılımcıları ve bölgeler arasında enerjinin ticari anlamda alışverişinin yapılacağı - rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmayı hedeflediği için, piyasa manipülasyonunun ciddi sonuçlarını engellemek açısından bu hususların özelleştirmenin yapılmasından *önce* dikkate alınması gereklidir.

- Üretim kesiminde yakın geleceğe yönelik, yeni büyük yatırımlara duyulan büyük ihtiyaç göz önünde bulundurulursa, mevcut piyasa koşulları - EÜAŞ ve TETAŞ'nin devam etmekte olan bütünleşmesi, 2004 tarihli Strateji Belgesi ile öngörüldüğü üzere dağıtım şirketleri ve TETAŞ'nin arasındaki geçiş sözleşmeleri ve perakende seçimi için olan mevcut serbesti limitleri gibi - özel yatırımı çekmek üzere iyileştirilmelidir. Piyasanın rekabete açılmasıyla bağlantılı olarak; bağlayıcı, uzun vadeli, devlet teminatı altındaki güç sözleşmelerinin kullanımı, piyasa tabanlı satın alım anlaşmaları lehine yeniden gözden geçirilmelidir.

- Otoüretim için, genel sistem etkinliği ve piyasa etkinliği düşünceleri ile uyumlaştırılmış uygun teşvikler tahsis edilmelidir.

- Avrupa piyasalarına olan ara bağlantıya yönelik UCTE (Elektrik İletimi Koordinasyonu Birliği) projesinin önemi anlaşılmalıdır; yeterli ara bağlantı kapasitesi oluşturulduğu takdirde bu proje yeni arzlar için bir kaynak oluşturacaktır ve alternatif bir enerji kaynağı oluşturarak iç elektrik piyasasındaki olası pazar gücü üzerinde bir denetim sağlayacaktır.

- Rekabetçi piyasaya pürüzsüz bir geçiş için, Türkiye'nin mevcut atıl kapasitesinden geçiş döneminde yararlanılmalıdır.

Yükümlenilen Maliyetler ve Güç Alım Sözleşmeleri

- Tanımı gereği yükümlenilen maliyetler dinamik bir kavramdır; değişen piyasa fiyatları bunların başlangıçta tahmin edilen boyutlarını da değiştirebilir. Sözleşme fiyatlarının gelecekteki düşme eğilimi göz önüne alınırsa, YİD ve YİS sözleşmelerinin - herhangi bir maliyet oluşturacaksa bile - kayda değer yükümlenilen maliyetlere sebep olmama ihtimali yüksektir. Bu sözleşmelere ait, projenin ilk safhasıyla ilişkili sermaye maliyetini geri alım dönemlerinin çoğu sona ermiştir (veya ermek üzeredir); bu arada, devletin mülkiyetindeki aktiflerin termik üretim maliyeti rakamları bu sözleşmelerin mevcut fiyatları ile mukayese edilebilir durumdadır. Devlet mülkiyetindeki üretim aktiflerinin çoğunun halihazırda büyük ölçüde değer kaybetmiş olduğu da dikkate alınmalıdır; dolayısıyla onların rekabetçi görünen düşük fiyatlarını referans noktası olarak kullanmak üretim kesimine ilişkin gelecekteki piyasa fiyatlarını değerlendirmek için uygun bir yol değildir. Neticede, yükümlenilen maliyetler kavramı rekabetçi bir piyasaya geçiş yapılmasına karşı bir sav olarak *kullanılamaz*.

- Yine de, güç fiyatlarını suni bir şekilde aşağıda tutacak (ve dolayısıyla yükümlenilen maliyetleri artıracak) olan devlet sübvansiyonlarının ortadan kaldırılması da dâhil olmak üzere, yükümlenilen maliyetlerin hafifletmesine dair her türlü imkân dikkate alınmalıdır. Gelecekte güç fiyatlarının gelişimine bağlı olarak, yükümlenilen maliyetlerin ortaya çıkması halinde, bu araştırmada sözü edildiği gibi, yükümlenilen maliyetlerin doğru bir şekilde ölçülmesine ve bunların fiilen geri alımına ilişkin uygun yöntemler seçilmelidir. Seçilen yöntem her ne olursa olsun, maliyetin geri alınması sonucunda pazarda bozulmaların meydana gelmesini en aza indirmenin yanı sıra, programın siyasi riskini en aza indirmenin anahtarı da, hangi yöntemlerin kullanılacağına karar verme sürecinde hem şeffaflık hem de hesap verebilirliği sağlamaktır. Sağlam bir *katılımcılık* niteliğine sahip olması gereken yeni düzenleyici çerçevenin bir gereği olarak; devlet, düzenleyiciler, sanayi ve ücretleri ödeyenler arasında maliyetin geri alınması hususuna ilişkin bir uzlaşma sağlanmalıdır.

- Ayrıca, ileriki yıllarda bu sözleşmelerle tedarik edilecek olan nispeten düşük fiyatlı gücün rekabetin gelişimine katkıda bulunması beklenmelidir, zira bu sözleşmeler piyasaya büyük miktarda elektrik üretimi getirecektir.

Özelleştirme ve Strateji Belgesi

- 2004 tarihli Strateji Belgesi, bir ölçüde, Elektrik Piyasası Kanunu'nun belirtilen amacına ters olarak yorumlanabilecek politika beyanları içermektedir. Daha belirgin bir ifadeyle, Strateji Belgesi:

    - Elektrik Piyasası Kanunu'nun "maliyeti yansıtan fiyatlandırma" ilkesi ile çelişkiye düşerek, ilk beş yıl içerisinde bir tarife eşitleme mekanizmasının (diğer bir deyişle ulusal tarifenin) kullanılacağını;

    - elektrik piyasasının üretim kesiminde rekabetin gelişmesini yavaşlatacak şekilde; dağıtım şirketlerinin, serbest olmayan müşterilerinin yüzde 85'i için *en az* Ocak 2010'a kadar, TETAŞ ve portföy üretim şirketleri ile beş yıllık geçiş sözleşmelerine sahip olacaklarını ve son olarak da,

    - rekabetin tesis edilmesi için gereğinden fazla uzun bir süre ifade edilerek ve gerçek bir piyasa reformu konusunda hükümetin kararlılığına ilişkin şüphelerin ortaya çıkmasına neden olacak şekilde, piyasanın 2011'e kadar rekabete açılmış olacağını öngörmektedir.

- Tarife eşitlemenin hayata geçirilmesi, Türkiye'nin farklı bölgeleri arasında çapraz sübvansiyon uygulamasını ve fiyat bozulmalarının varlığını devam ettirecektir. Diğer taraftan, bu araştırmada da tartışıldığı üzere, bölgesel anlamdaki "maliyeti yansıtan fiyatlandırma" son kullanıcı elektrik fiyatlarını büyük ölçüde makul hale getirecektir ve (özellikle düşük gelirli bölgelerde) hırsızlığa olan teşviki büyük ölçüde azaltacaktır. Türkiye'deki hırsızlık/kaybın kesin (MWs) miktarlarına dair veriler bunun bölgesel değil genel bir sorun olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

- Sanayinin, önceliği dağıtım aktiflerine veren şu anki özelleştirme sıralaması ters etki yaratmaktadır ve optimumdan az bir önceliklendirme yolunu temsil etmektedir. Özelleştirmeden gelen çoğu etkinlik kazanımının, doğal tekel konumundaki kesimlerin özelleştirilmesindense, sanayinin rekabetçi potansiyele sahip kesimlerinin özelleştirilmesi ile gerçekleşmesi beklenir. Doğru ölçümleme/faturalama ve hesabı kapatma işlevlerini

yerleştirmeyi amaçlayan "ilk olarak dağıtımın özelleştirilmesi" yaklaşımı, Doğu Avrupa ve Kafkaslar'daki geçiş ekonomileri gibi elektrik hizmetlerinin ticarileştirilmesinde geçmiş deneyimi bulunmayan piyasalarda anlamlı olabilir. Ancak, Türkiye'nin halihazırda köklü bir ticari sistemi mevcuttur ve araştırmada tartışılan kayıp/hırsızlık sorununu, yalnızca, bu kesimde yapılacak bir mülkiyet değişikliği ile ele alması muhtemel değildir. Sağlam bir kurumsal kapasite ve teşviklerle donatılmış bir yönetim yapısının getirilmesi halinde, mülkiyet yapısı her ne olursa olsun, performansa dayalı yöntemler ve etkili bir düzenleyici çerçeve ile, daha iyi tahsilât ve hesabı kapatma uygulamaları mümkündür. Dolayısıyla, rekabetçi bir piyasa yapısına geçişin hızlandırılması için, *ilk olarak* üretim aktiflerinin özelleştirilmesi gerçekleştirilmelidir.

- Özelleştirme yaklaşımı, 2004 Strateji Belgesi'nde düşünüldüğü gibi, yalnızca özelleştirme gelirini maksimize etmeyi amaçlamamalı; her şeyden önce rekabetçi bir piyasa oluşturulmasını hedeflemelidir. Bu nedenle, özelleştirmeye yönelik üretim portföyleri, mali açıdan güçlülüğü göz önüne almaktan ziyade, öncelikle üretim veya holding şirketlerinin *özelleştirme sonrası* pazar gücü potansiyellerini dikkate alarak tasarlanmalıdır. Üreticiler ve holding şirketlerinin toplam pazar payı, pazar gücünün değerlendirilmesinde yetersiz ve yanıltıcı bir gösterge olabilir. Pazar gücünün uygulanma olasılığını büyük ölçüde etkileyen etmenler arasında şunlar sayılabilir: üreticilerin özelleştirme sonrasındaki mevkileri; sınırlı yük alanlarına tedarikte bulunma potansiyelleri ve dolayısıyla iletim kısıtları olan bölgelerdeki hayati öneme sahip tedarikçiler haline gelebilme potansiyelleri.

- Serbesti eşiği 2009 yılına kadar şu andaki düzeyde kalacağı için *ve* geçiş sözleşmelerinin şartları 2010 yılına kadar (ve daha sonra) yerine getirileceği için yeni özelleştirilmiş üretim şirketleri pazarda rekabet edebilmek konusunda en az 2010 yılına kadar zorluk çekeceklerdir. Başka bir ifadeyle, üretim aktiflerinin beklenen özelleştirmesine üç yıldan fazla bir süre önce başlanmış olmasına karşın, rekabetin faydaları 2010'un başına kadar hayata geçirilememektedir. Açıkçası, böyle bir piyasa görünümü, potansiyel yatırımcılara çekici gelmeyecektir.

- Mevcut stratejiye ait önceliklendirme sisteminin, yükümlenilen maliyetler konusundan oldukça fazla etkilendiği görülmektedir. Yükümlenilen maliyetlere ilişkin olarak katı varsayımlar yaparak, piyasa reformunda gözetilen uygun sıralama temelden bozulabilir; serbestleştirmeden beklenen erken faydalar tamamen ortadan kalkmasa bile en aza inebilir. Serbestleştirmeden gelen net faydaları maksimize etme perspektifinden bakıldığında, maliyetin geri alınmasına odaklanmaktansa piyasa reformunda gözetilen doğru sıralama ile devam etmek daha güvenlidir.

- Uluslararası tecrübe, serbestleşmede izlenen sıralamanın özelleştirmede izlenen sıralamadan daha önemli olduğunu göstermektedir. Serbestleştirmenin kendisinden beklenen getirilerin çoğunu sağlaması için, sanayi aktiflerinin mülkiyet yapısı değiştirilmeden önce (diğer bir deyişle, özelleştirmeden önce), faal bir piyasa yapısıyla birlikte işleyen güvenilir bir hukuki ve düzenleyici ortam kurulmalıdır. Özelleştirme, ancak böyle bir temel atıldıktan sonra, pazar gücü ve arz güvenliği bakımından daha az riskli; yatırımcı için daha cazip ve gelir oluşturma bakımından devlet için daha tatmin edici; bundan da önemlisi, elektrik tüketicileri için daha faydalı olacaktır. Türk elektrik sanayiinin özelleştirmesinde ise, bir taraftan hukuki ve düzenlemeye ilişkin konularda kayda değer ilerleme sağlanmışken, diğer taraftan gerekli piyasa parametreleri yerleşik hale gelmeden önce program ileriye doğru gitmektedir.

Yatırım ve İş Ortamı

- Coğrafi konumu ile mevcut ve potansiyel pazar büyüklüğü dikkate alındığında, Türkiye'nin ilerleyen dönemde güvenilir ve etkili bir hukuki ve düzenleyici ortamı tesis etmesi halinde, elektrik sanayiine büyük miktarda özel sektör yatırımı çekme kapasitesi bulunmaktadır. Böyle bir ortamın tesis edilmesi, 1980 ve 1990'larda gerçekleşmiş olan YİD, YİS ve İHD yatırım planlarına ilişkin olarak yaşanan son dönemlerin olumsuz etkilerini hafifletmeye de yardımcı olacaktır.

- Yasal girişimler genel olarak reform yanlısı çabalarla aynı doğrultudadır; ancak bunu, tüm yasal girişimlerin gerçekten uygulanması takip etmelidir.

- EPDK ve RK açısından kurumsal kapasite geliştirme sağlıklı bir şekilde devam etmektedir. Rekabete aykırı davranışı izlemenin ve sanayi içerisinde rekabet hukukunun uygulanmasının koordine edilmesi için, bu kurumlar arasında tam bir işbirliği gerçekleştirilmelidir.

Referanslar

Averch, H. ve L. Johnson. 1962. "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint." *American Economic Review*, 52. cilt.

Avrupa Komisyonu. 2003. *Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC (Elektrik iç pazarı için ortak kurallara ilişkin ve 96/92/AT sayılı Yönergeyi yürürlükten kaldıran 2003/54/AT sayılı ve 26 Haziran 2003 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi)* (şu adresten ulaşılabilir:

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_176/l_17620030715en00370055.pdf).

Avrupa Komisyonu. 1996. *Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity. (Elektrik iç pazarı için ortak kurallara ilişkin 96/92/AT sayılı ve 19 Aralık 1996 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi* (şu adresten ulaşılabilir: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0092:EN:HTML)

Aybar, Bülent, Esat S. Güney ve Hasan Süel. 2001. "Privatization and Regulation in Turkish Telecommunications: A Preliminary Assessment." Southern New Hampshire Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası İşletme Programı Çalışma Raporu Seri No. 2001-2, Haziran 2001 (şu adresten ulaşılabilir: http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=278089).

Bakirtzis, A., P. Biskas, A. Maissis, A. Coronides, J. Kabouris ve M. Efstathiou. 2001. "Comparison of Two Methods for Long-Run Marginal Cost-Based Transmission Use-of-System Pricing." *IEE Proceedings–Generation, Transmission and Distribution*, 148. Cilt, No. 5.

Baumol, William J. ve J. Gregory Sidak. 1995. "Stranded Costs." *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 18. Cilt, No. 3.

Bjornsson, Hans, Robert Crow, and Hillard Huntington. 2004. "International Comparisons of Electricity Restructuring: Considerations for Japan." CIFE Teknik Rapor No. 150, Stanford Üniversitesi (şu adresten ulaşılabilir: http://cife.stanford.edu/online.publications/TR150.pdf).

Bonbright, James C., Albert L. Danielsen ve David R. Kamerschen. 1988. *Principles of Public Utility Rates*. Arlington, Virginia: Public Utilities Reports Inc.

BSO New England. 2003. "Locational Marginal Pricing under Standard Market Design," Beyaz Rapor.

BSO New England. 2005. "Market Rule 1, Appendix A- Market Monitoring, Reporting, and Market Power Mitigation."

Devlet İstatistik Enstitüsü. 2004. "Türk Ekonomisinin Girdi-Çıktı Yapısı- 1998." Ankara.

Dutz, M., M. Us ve K. Yılmaz. 2003. "Foreign Direct Investment in Turkey and Prospects Towards EU Accession." Proceedings of the Conference on Turkey: Towards EU Accession, Ankara.

Dünya Enerji. Nisan 2004. Türkçe.

Ediger, S. Volkan ve Hüseyin Tatlıdil. 2002. "Forecasting the Primary Energy Demand in Turkey and Analysis of Cyclic Patterns." *Energy Conversion and Management*, 43.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı. 1999. "Regulatory Reform in the Netherlands." Paris: OECD.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı. 2002a. "Regulatory Reform in Electricity, Gas, and Road Freight Transport." Düzenleyici Reforma ilişkin OECD Gözden Geçirmeleri. Paris: OECD.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı. 2002b. "Turkey: Crucial Support for Economic Recovery," Düzenleyici Reforma ilişkin OECD Gözden Geçirmeleri. Paris: OECD.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı. 2005. "Peer Review of Turkey's Competition Law and Policy," Paris: OECD.

Enerji Bilgi İdaresi. 1997. *Electricity Reform Abroad and U.S. Investment.* Washington D.C.

Enerji Bilgi İdaresi. 2004. *International Energy Outlook.* Washington D.C.

Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (2001). "Order on Triennial Market Power Updates and Announcing New, Interim Generation Market Power Screen and Mitigation Policy." 97 F.E.R.C. 61,219. Washington D.C.

Federal Enerji Düzenleme Komisyonu. (2004). "Order on Rehearing and Modifying Interim Generation Market Power Analysis and Mitigation Policy." 107 F.E.R.C. 61,018. Washington D.C.

Heffner, Grayson C. 2002. "Configuring Load As a Resource for Competitive Electricity Markets-Review of Demand Response Programs in the U.S. and Around the World." 14. Yıllık Elektrik Gücü Arz Sanayii Konferansı Tutanakları Fukuoka (şu adresten ulaşılabilir: http://eetd.lbl.gov/EA/EMP/reports/51496.pdf) .

Heffner, Grayson ve Freeman Sullivan. 2005. "A Critical Examination of ISO-Sponsored Demand Response Programs," CAEM-DEFG (şu adresten ulaşılabilir: http://www.fscgroup.com/news/FSC_DRWhitePaperHeffner.pdf).

Hogan, William W. 2001. "Electricity Market Power Mitigation." Massachusetts Elektrik konusundaki Yuvarlak Masa Toplantısı (şu adresten ulaşılabilir: http://ksghome.harvard.edu/~whogan/mrt051801a.pdf).

Jamison, Mark, Sanford Berg, Farid Gasmi ve Jose Tavara. 2004. "Annotated Reading List for a Body of Knowledge on the Regulation of Utility Infrastructure and Services." Dünya Bankası için oluşturulmuştur.

Joskow, Paul L. 1999. "Comments in Response to FERC Rulemaking on Regional Transmission Organizations." AEI–Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Joskow, Paul L. 2003. "The Difficult Transition to Competitive Electricity Markets in the U.S." AEI–Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

Joskow, Paul L. ve Jean Tirole. 2004. "Reliability and Competitive Electricity Markets." IDEI Çalışma Raporları, No. 310.

Kahn, Alfred E., Peter C. Cramton, Robert H. Porter ve Richard D. Tabors. 2001. "Uniform Pricing or Pay-as-Bid Pricing: A Dilemma for California and Beyond," *The Electricity Journal*, Cilt. 14, Sayı 6.

King, Chris S. ve Sanjoy Chatterjee. 2003. "Predicting California Demand Response." *Public Utilities Fortnightly*, Temmuz.

Kulalı, İhsan. 1997. "Elektrik Sektöründe Özelleştirme ve Türkiye Uygulaması." Türkçe. Devlet Planlama Teşkilatı. Ankara.

Kuzey Amerika Elektrik Güvenilirliği Konseyi, Terimler Sözlüğü, 1996.

Levy, Brian ve Pablo T. Spiller.1996. "A Framework for Resolving the Regulatory Problem." Bulunduğu Kaynak: B. Levy ve P. T. Spiller, editörler, *Regulations, Institutions, and Commitment*. Cambridge University Press.

Lijesen, Mark. 2003. "Can Capacity Markets Solve Security of Supply Problems in Electricity Markets?" Avrupa Elektrik Piyasaları konulu Araştırma Sempozyumunda sunulmuş tebliğ, Lahey, (şu adresten ulaşılabilir: http://www.electricitymarkets.info/symp03/doc/b2_1-paper.pdf).

Newbery, David M. 1999. *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Newbery, David M. (2005). "Electricity Liberalisation in Britain: The Quest for a Satisfactory Wholesale Market Design." *Energy Journal*, Special Issue on European Electricity Liberalisation, editör. D. Newbery, 43-70.

Oren, Shmuel S. 2003. "Ensuring Generation Adequacy in Competitive Electricity Markets." Californiya Üniversitesi Enerji Enstitüsü. Çalışma Raporu EPE-007.

Oren, Shmuel, George Gross ve Fernando Alverado. 2002. "Alternative Business Models for Transmission Investment and Operation." National Transmission Grid Study. ABD Enerji Bakanlığı Ulusal Yüksek Gerilim İletim Şebekesi Çalışması, Washington D.C.

Rose, Kenneth. 2004. "2004 Virginia Eyalet Şirketler Komisyonu için yürütülen gözden geçirme".

Schmidt, Michael R. 2000. *Performance-Based Ratemaking: Theory and Practice*, Viyana, VA: Faydalı Hizmet Kuruluşları Raporları.

Spiller, Pablo T. ve Ingo Vogelsang. 1996. "The United Kingdom: A Pacesetter in Regulatory Incentives." Bulunduğu Kaynak: B. Levy ve P. T. Spiller, editörler, *Regulations, Institutions, and Commitment*. Cambridge University Press.

Stoft, Steven. 2002. *Power System Economics: Designing Markets for Electricity*, IEEE Press: NJ.

Thomas, Steve. 2001. "The Wholesale Electricity Market in Britain - 1990–2001." Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırma Birimi (PSIRU), Londra (şu adresten ulaşılabilir: http://www.psiru.org/reports/2001-09-E-Uk-market.doc).

Thomas, Steve. 2005. "The European Union Gas and Electricity Directives." Kamu Hizmetleri Uluslararası Araştırma Enstitüsü, Greenwich Üniversitesi (şu adresten ulaşılabilir: http://www.epsu.org/IMG/pdf/EU_gas_electricity_Directives_SThomas.pdf).

Train, K.E. 1991. *Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ). 2003. *2003 Türkiye Elektrik Dağıtım ve Tüketim İstatistikleri*. Türkçe. Ankara (şu adresten ulaşılabilir: http://www.tedas.gov.tr).

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ). 2003a. *Türkiye Elektrik Üretim-İletim İstatistikleri.* Ankara (şu adresten ulaşılabilir: http://www.teias.gov.tr).

Türkiye Elektrik İletim A.Ş., (TEİAŞ). 2003b. *İşletme Faaliyetleri Raporu.* Ankara. (şu adresten ulaşılabilir: http://www.teias.gov.tr).

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ). 2004a. Türkiye *Elektrik Enerjisi Üretimi Plan Çalışması* (2005-2020). Türkçe. Ankara (şu adresten ulaşılabilir: http://www.teias.gov.tr).

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ). 2004b. *Bağlantı Tarifelerini Hesaplama Yöntemi.* Türkçe. Ankara (şu adresten ulaşılabilir: http://www.teias.gov.tr).

Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ). 2005. İletim Sistemi Sistem Kullanım ve Sistem İşletim Tarifelerini Belirleme Yöntemi. Türkçe. Ankara (şu adresten ulaşılabilir: http://www.teias.gov.tr).

Uluslararası Enerji Ajansı. 2004. *Electricity Information 2004*. Paris.

Uluslararası Enerji Ajansı. 2005a. *Energy Prices and Taxes First Quarter 2005*. Paris.

Uluslararası Enerji Ajansı. 2005b. *Energy Policies of IEA Countries–Turkey 2005 Review*. Paris.

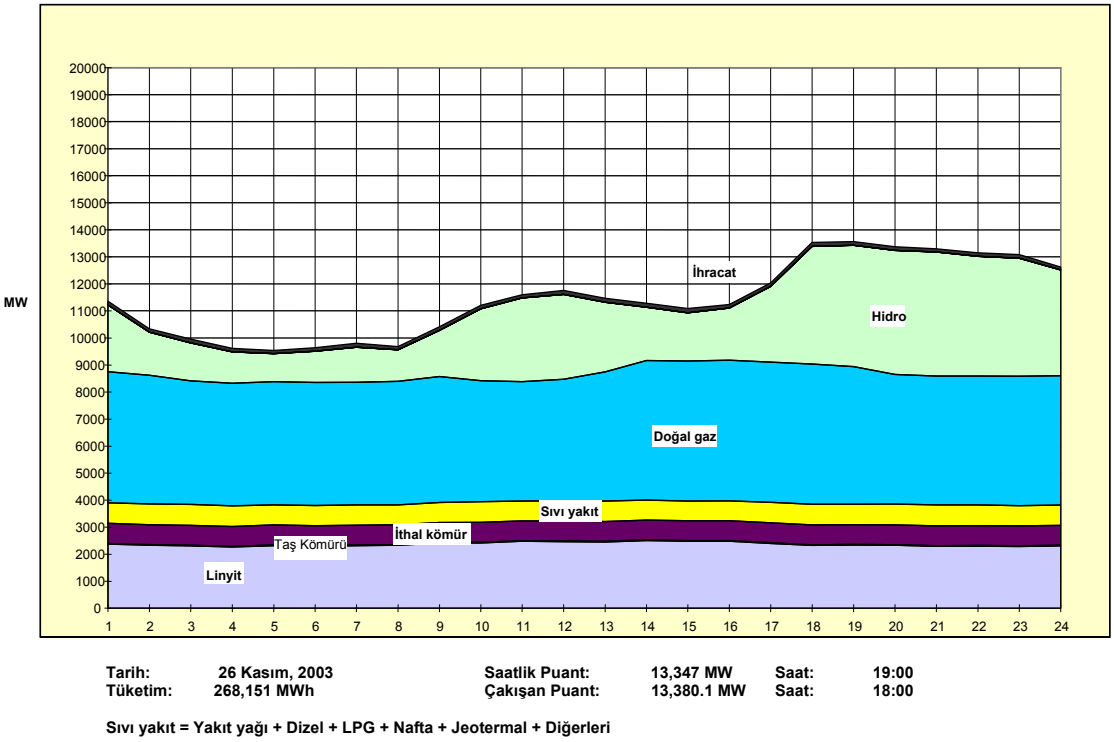
Ulusoy, A. 2005. Türkiye'de Elektrik Dağıtımının Özelleştirilmesinin Yasal Yönleri. Türkçe. ELSİAD için hazırlanan rapor. Ankara.

Yigit, H. Ali. 2001. "Otoprodüksiyon Uygulaması." *EMO Dergi*. Sayı No: 411.

Ek

Şekil 26 ve 27 sırasıyla minimum ve ikincil yaz puant yüklerini karşılamak için kullanılan üretim türünü göstermektedir.

Şekil 26: Minimum Yükü Karşılamak için Üretim Türü, 2003

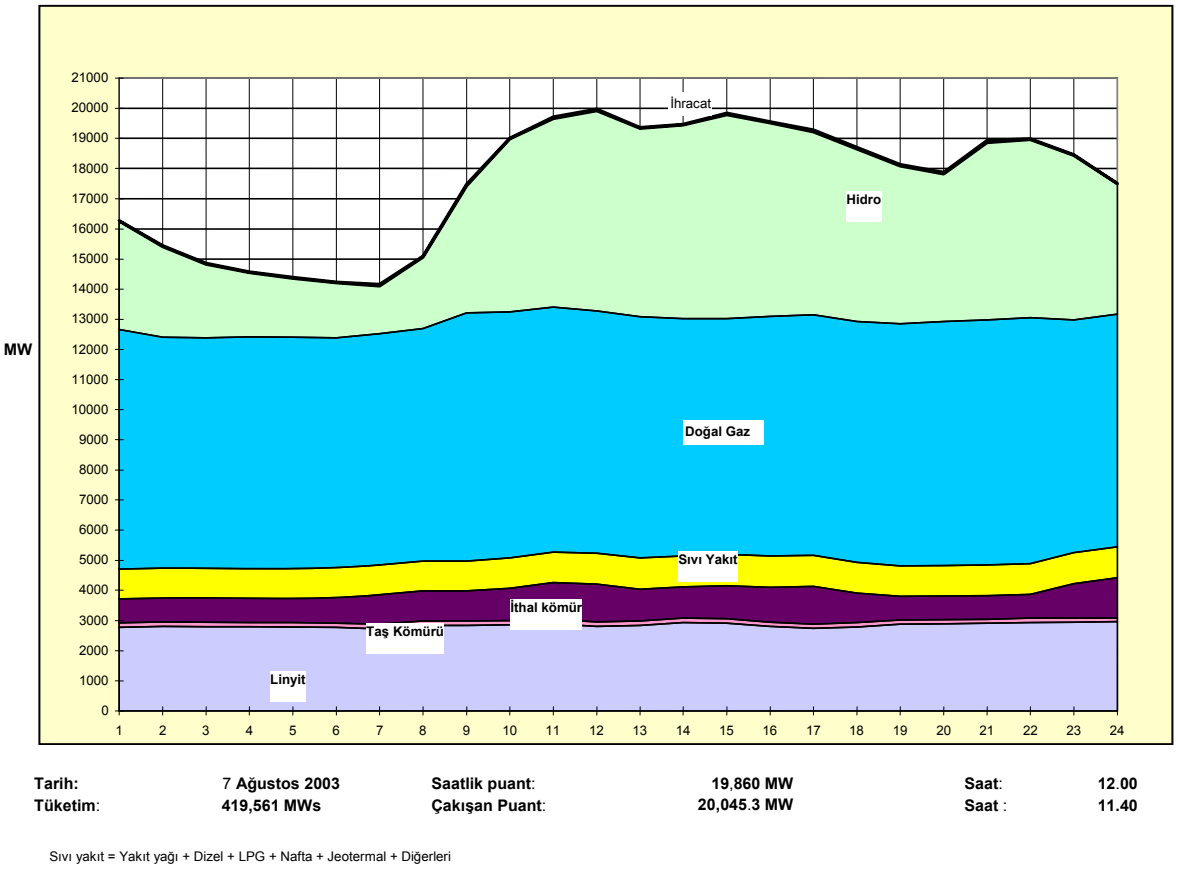


Tarih: 26 Kasım, 2003 **Saatlik Puant:** 13,347 MW **Saat:** 19:00
Tüketim: 268,151 MWh **Çakışan Puant:** 13,380.1 MW **Saat:** 18:00

Sıvı yakıt = Yakıt yağı + Dizel + LPG + Nafta + Jeotermal + Diğerleri

Kaynak: TEİAŞ 2003 Yılı İşletme Faaliyetleri Raporu.

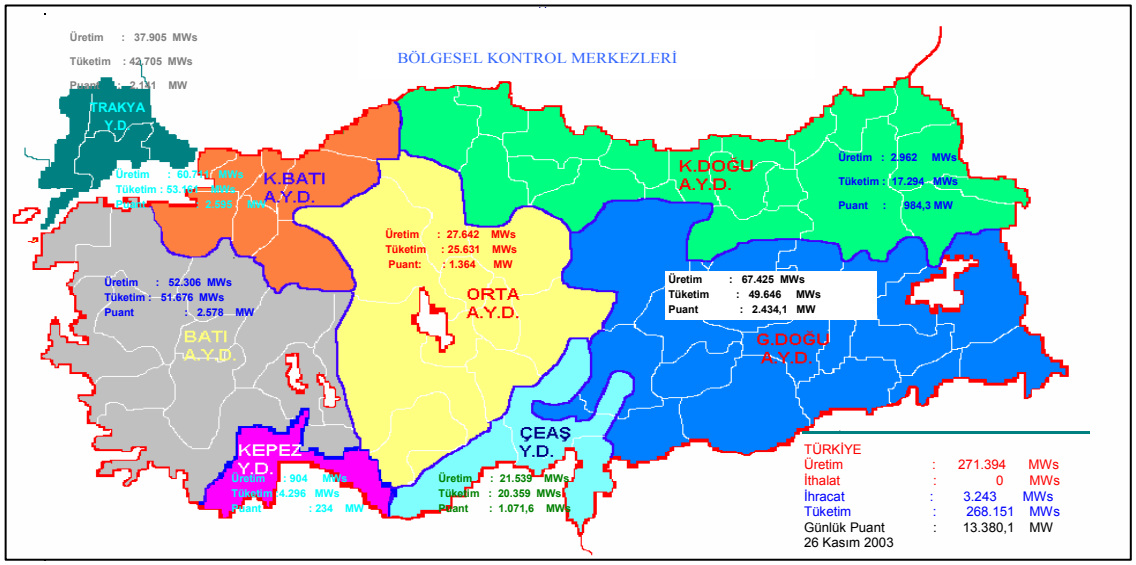
Şekil 27: Yaz Süresince Puant Yükü Karşılamak için Üretimin Türü, 2003



Kaynak: TEİAŞ 2003 Yılı İşletme Faaliyetleri Raporu.

Şekil 28 ve 29 Türkiye'deki elektrik üretiminin bölgesel dağılımını ve sırasıyla minimum ve ikincil yaz puant yüklerini göstermektedir.

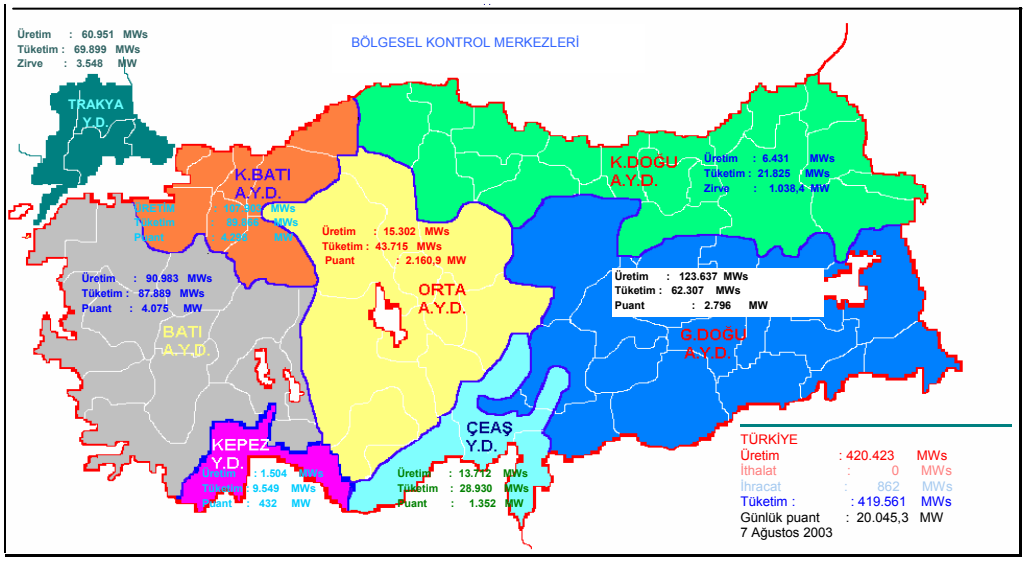
Şekil 28: Bölgelere Göre Minimum Oranda Üretim ve Yük, 2003



Kaynak: TEİAŞ 2003 Yılı İşletme Faaliyetleri Raporu.

Son yıllarda klima ile ilgili talep hızla artarak yaz aylarında ikincil puant oluşturmuştur. Bu durumun daha düşük bir yük faktörü ile sonuçlanması beklenmektedir çünkü klima orantısız olarak ve yalnızca sınırlı bir süre içinde kullanılmaktadır.

Şekil 29: Bölgelere Göre Yaz Puantı Boyunca Üretim ve Yük, 2003



Kaynak: TEİAŞ 2003 Yılı İşletme Faaliyetleri Raporu.

Tablo 20'de ve Şekil 30 – 33'teki rakamlar TEİAŞ' nin 2.2.2. Kısım'da tartışılan *yüksek talep büyümesi senaryosu*na dayanan üretim yatırımı gereklilikleri ile ilgili arz planını özetlemektedir.

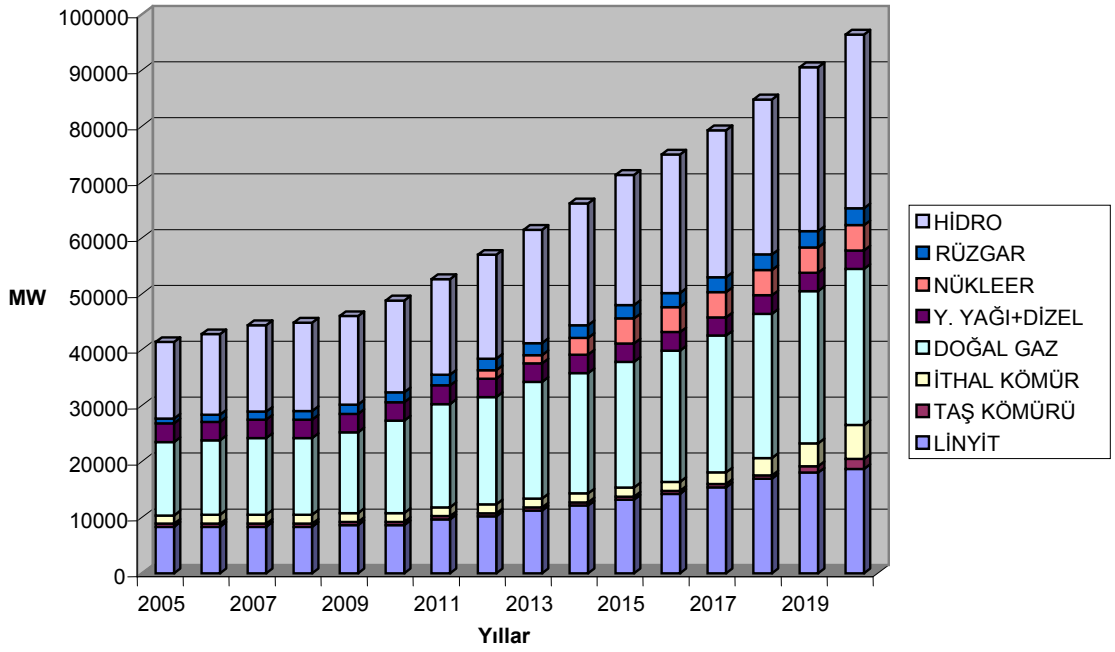
Tablo 20: Yakıt Türüne Göre Kapasite Eklemeleri, 2005-2020 (MW)

Yıl	LİNYİT	TAŞ KÖMÜRÜ	İTHAL KÖMÜR	DOĞAL GAZ	YAKIT YAĞI+ DİZEL	NÜKLEER	RÜZGAR	HİDRO + JEOTERMAL	TOPLAM
2005	1082*	0	12**	922**	54**		860**	727*+98** =825	3755
2006	0	0	119**	170**	0		409**	643*+76** =719	1417
2007	0	0	0	390**		0	125	1070*+52**=1122	1637
2008	0	0	0	0		0	125	334*	459
2009	320**	0	0	700		0	125	34**	1179
2010	0	0	0	2100		0	125	14** + 542=556	2782
2005-2010	***1402***	***0***	***131***	***4282***	***54***	***0***	***1769***	***3590***	***11228***
2011	1040	0	0	1950		0	125	731	3846
2012	520	0	0	700		1500	125	1478	4323
2013	1040	0	0	1675		0	125	1598	4438
2014	880	0	0	700		1500	125	1558	4763
2015	1040	0	0	975		1500	125	1445	5085
2011-2015	***4520***	***0***	***0***	***6000***	***0***	***4500***	***625***	***6811***	***22456***
2016	1040	0	0	975		0	125	1483	3623
2017	1200	0	500	975		0	125	1559	4359
2018	1560	0	1000	1400		0	125	1419	5504
2019	1040	600	1000	1400		0	125	1590	5755
2020	680	600	2000	700		0	125	1731	5836
2016-2020	***5520***	***1200***	***4500***	***5450***	***0***	***0***	***625***	***7782***	***25077***
2005-2020	***(yüzde 19.5) 11442***	***(yüzde 2) 1200***	***(yüzde 7.9) 4631***	***(yüzde 26.8) 15732***	***(yüzde 0) 54***	***(yüzde 7.7) 4500***	***(yüzde 5.1) 3019***	***(yüzde 30.9) 18182***	***(yüzde 100) 58760***

* Yapım aşamasında
** Temmuz 2004'ten itibaren lisans almış

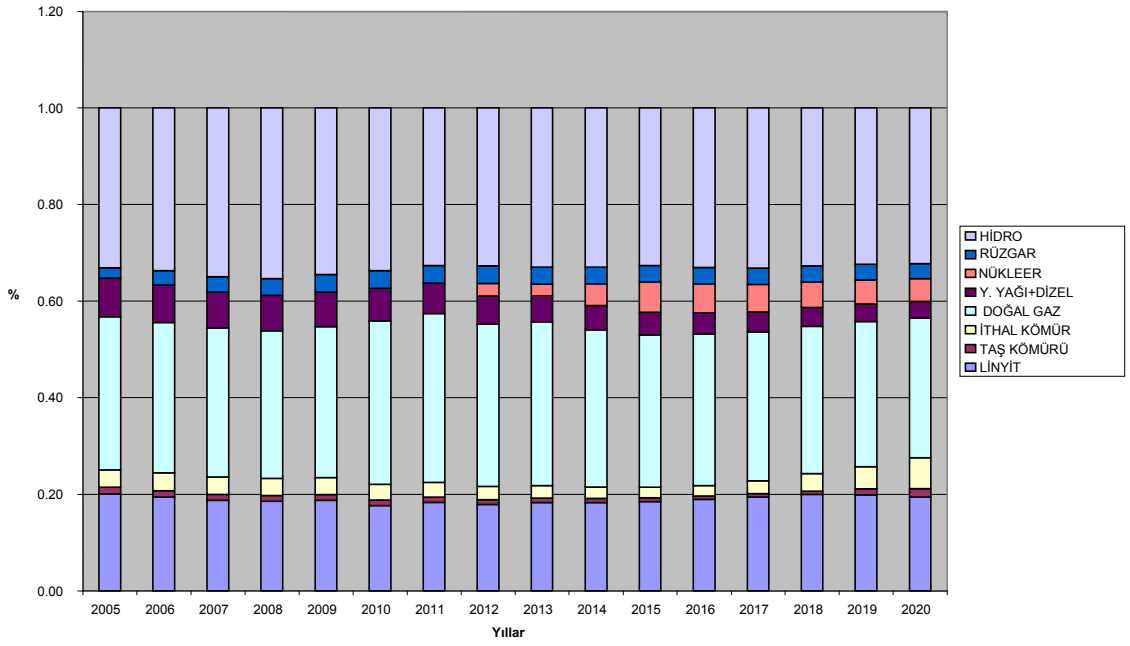
Kaynak: TEİAŞ Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planlama Çalışması (2005 – 2020), 2004.

Şekil 30: Yakıt Türüne Göre Kurulu Kapasite Gelişimi, 2005-2020 (MW)



Kaynak: TEİAŞ Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planlama Çalışması (2005 – 2020), 2004.

Şekil 31: Yakıt Türüne Göre Kurulu Kapasite Gelişimi Yüzdesi, 2005-2020

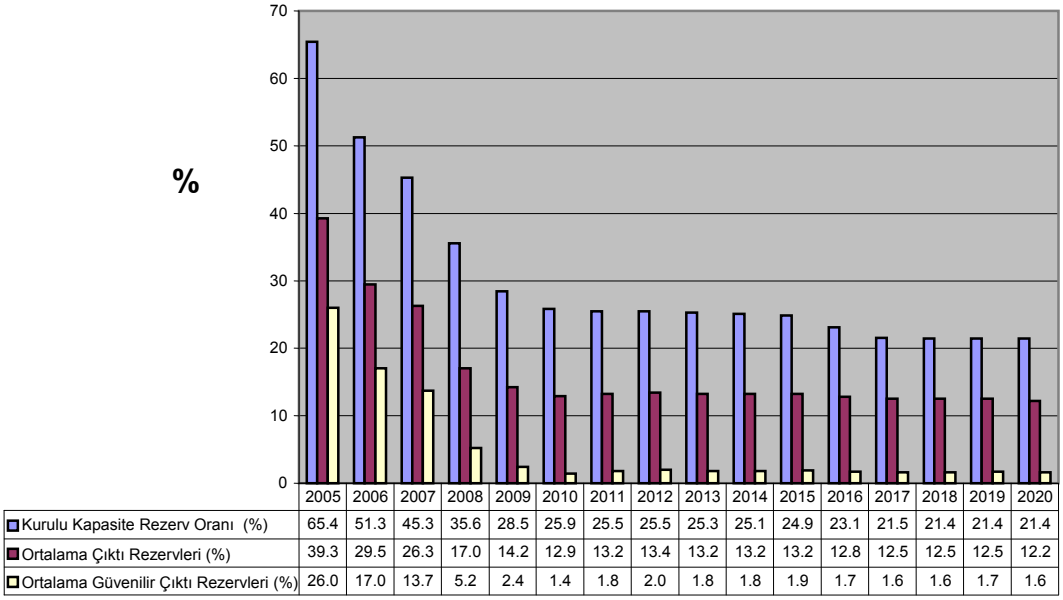


Kaynak: TEİAŞ Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planlama Çalışması (2005 – 2020), 2004.

Şekil 32'de görüldüğü gibi ortalama *kurulu kapasite* rezerv oranı, planın kapsadığı süre için (2005-2008 yılları hariç, nedeni daha önce açıklandığı üzere) yaklaşık yüzde 21-25'tir. Ortalama hidroelektrik üretimine dayalı ortalama *çıktı* rezerv oranı (yani normal

yağış miktarı süresince üretilen hidroelektrik) yüzde 12-13 olarak ölçülmektedir. Bu oran güvenilir (kuraklık) koşullarda yüzde 1-2'ye düşmektedir.

Şekil 32: Rezerv Oranları, 2005-2020

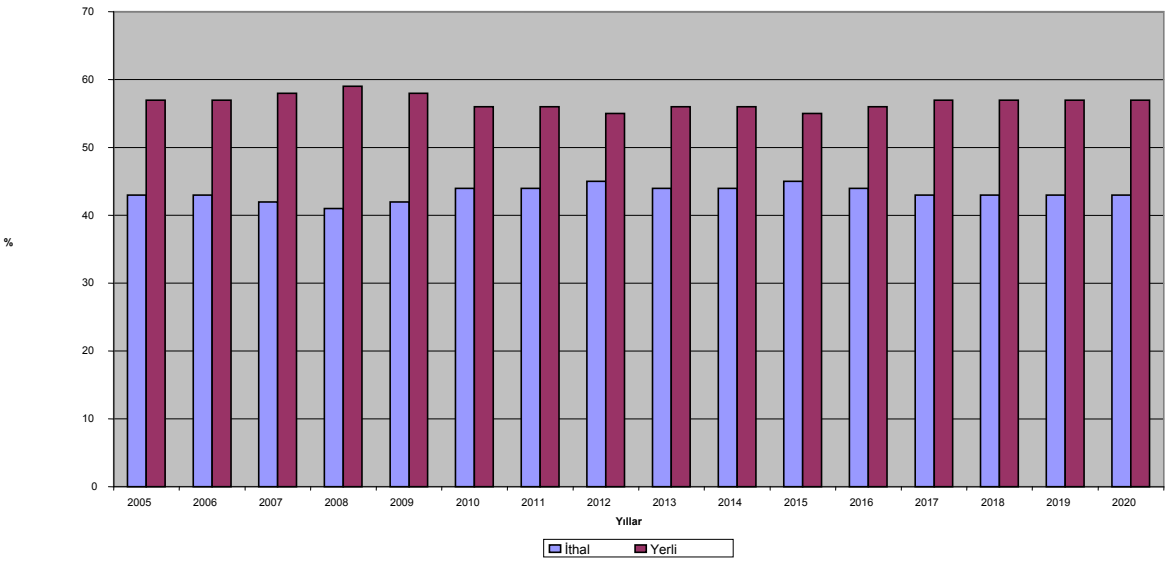


	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kurulu Kapasite Rezerv Oranı (%)	65.4	51.3	45.3	35.6	28.5	25.9	25.5	25.5	25.3	25.1	24.9	23.1	21.5	21.4	21.4	21.4
Ortalama Çıktı Rezervleri (%)	39.3	29.5	26.3	17.0	14.2	12.9	13.2	13.4	13.2	13.2	13.2	12.8	12.5	12.5	12.5	12.2
Ortalama Güvenilir Çıktı Rezervleri (%)	26.0	17.0	13.7	5.2	2.4	1.4	1.8	2.0	1.8	1.8	1.9	1.7	1.6	1.6	1.7	1.6

Kaynak: TEİAŞ Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planlama Çalışması (2005 – 2020), 2004.

Arz planının kapsadığı süre içinde, üretim için toplam yakıt kullanımı bakımından ithal yakıt kullanımının payı neredeyse aynı kalmaktadır (yüzde 40).

Şekil 33: Kurulu Kapasitede Yerli Yakıta Karşılık İthal Yakıt Kullanımı Oranı, 2005-2020



Kaynak: TEİAŞ Türkiye Elektrik Enerjisi Üretim Planlama Çalışması (2005 – 2020), 2004.

TÜRKİYE İÇ HATLAR YOLCU UÇUŞLARI PİYASASINDA DÜZENLEME, SERBESTLEŞTİRME ve REKABET

Türkiye'de Rekabetçilik, Yatırım İklimi ve Rekabet Politikasının Rolü konusunda Proje

Temmuz 2006

"Türkiye'de Rekabet Politikası ve Yatırım Ortamı Üzerindeki Etki: Sektörel/Kurumsal ve Hukuki Çerçeve" konusunda Türk Rekabet Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Dünya Bankası Grubu'nun Yabancı Yatırım Danışma Servisi'ne ait, Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü TEPAV tarafından finanse edilen Proje

TEŞEKKÜR

2004 yazı ve sonbaharındaki mülakatlarımız çerçevesindeki katkılarından ve işbirliklerinden dolayı, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Genel Müdürü Topa Bilgettin TOKER'e, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Genel Müdür Yardımcısı Vekili Haydar YALÇIN'a, Türkiye Özel Sektör Havacılık İşletmeleri Derneği Başkan Yardımcısı A. Adil SERİM'e, Türk Hava Yolları Genel Müdür Ticari Yardımcısı Kadir Fazlı DANIŞMAN'a, Türk Hava Yolları Slot Koordinasyon Müdürü Billur ATAGÜNDÜZ'e, Pegasus Hava Yolları Genel Koordinatörü Cemalettin ÇELEBİ, MNG Hava Yolları Genel Müdür Yardımcıları Hakkı ÖZTEKİN ile A. Sedat ÖZKAZANÇ'a, Atlasjet Hava Yolları Başkan Yardımcısı A. Murat ERSOY'a ve Fly Air Genel Müdür Yardımcısı Kaya NOMALER'e teşekkür etmek isteriz. Ayrıca TÖSHİD Başkanı ve Onur Hava Yolları Genel Müdürü Şahabettin BOLLUKÇU'ya, Pegasus Hava Yolları Genel Müdürü Sertaç HAYBAT'a, Fly Hava Yolları Genel Müdür Yardımcısı Cengiz BORA'ya, Atlasjet Hava Yolları Genel Müdür Yardımcısı Batuhan KARATAŞ'a ve Türk Hava Yolları Genel Müdür Yardımcısı Orhan SİVRİKAYA'ya Temmuz 2006 süresince proje konusundaki işbirliği ve katkılarından dolayı teşekkür ederiz. TEPAV'dan Prof. Dr. Hasan ERSEL ve Dr. Emre DELİVELİ'ye ve Dünya Bankası'ndan R. Shyam KHEMANI'ye de değerli yorum ve katkılarından dolayı özel teşekkürlerimizi sunarız.

Bu tebliğde sunulan görüşler yazarlara ait olup, Türk Rekabet Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Dünya Bankası Grubu, Yabancı Yatırım Danışma Servisi'nin görüşlerini mutlaka yansıtmamaktadır.

TÜRKİYE İÇ HATLAR YOLCU UÇUŞLARI PİYASASINDA DÜZENLEME, SERBESTLEŞTİRME VE REKABET

I. GİRİŞ

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından, Dünya Bankası ve Rekabet Kurumu ile birlikte yürütülen "Türkiye'de Rekabetçilik, Doğrudan Yabancı Yatırımı Çekme ve Rekabet Politikasının Rolü" başlıklı Projenin bir parçası olan bu tebliğ, yakın zamanda, Ekim 2003'te serbestleştirilmiş olan Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasasındaki düzenleme, serbestleştirme ve rekabeti analiz etmeye çalışmaktadır.

Piyasa her ne kadar hem tarifeli hem de *charter* uçuşları içerse de, *charter* uçuşlar serbestleştirme öncesinde beri süre geldiği için, tebliğ ağırlıklı olarak tarifeli uçuşlara odaklanmaktadır. Tebliğ ilk olarak, hava taşımacılığı sektörünün AB ve topluluk düzenlemesindeki serbestleştirme sürecine genel bir bakış sunmaktadır. Bir sonraki bölümde, arka planı ve tarihine ilişkin bir özetle birlikte, Türkiye'deki hava taşımacılığı sektörünün yapısına, kamu kurumlarına ve özelleştirme çabalarına dair bir analiz yapılacaktır. Takip eden bölüm Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasasındaki serbestleştirmenin etkilerini ele almaktadır. Bu açıdan, sektörün başlıca üç oyuncusu, yani hava yolları, yer desteği ve havalimanları rekabet bakış açısından ayrıntılı bir şekilde analiz edilecektir. Tebliğin son bölümü sektörün temel sorunlarına ve sektördeki rekabetin iyileştirilmesine ilişkin tavsiyelere ayrılmıştır. Bu bölümde, raportörlerin piyasada rekabeti engelleyen hususlar hakkındaki görüşleri ile birlikte piyasada rekabeti artırmak için yerine getirilmesi gereken olası düzenleyici eylemler sunulacaktır; bu bakımdan, potansiyel ve mevcut giriş engellerinin yanında slot tahsisi, yer desteği ve havalimanı kullanımı ile ilgili sorunlara ve iyileştirmelere dair tavsiyelere değinilecektir. Ek'te, giriş engelleri, rekabeti belirleyen unsurlar, tedarik gücünü belirleyen unsurlar, ikame tehditlerini belirleyen unsurlar, alıcı gücünü belirleyen unsurlar, yeni girenlerin tehdidi, tedarikçilerin pazarlık gücü, ikamelerin tehdidi ve alıcıların pazarlık gücü analiz edilerek, rekabet ve rekabet edebilirlik bakımından Michael Porter'ın[1] "elmas modeline" dayalı olarak piyasanın analizi yapılacaktır.

Hava yolculuğunun serbestleştirilmesi sadece sektörün kendisi için değil, aynı zamanda ekonominin bütünü için de çok önemlidir. Avrupa Birliği'nde AK tarafından 2004'te yapılan bir çalışmaya göre[2], taşımacılık sektörü, yılda bir trilyon Euro'ya tekabül eden, gayrı safi yurt içi hasıla ile ölçülen AB'nin servetinin % 10'unu üretmektedir ve AB10 içerisinde on milyondan fazla iş sağlamaktadır. Hava yolu sektörünün taşımacılık sektörünün tamamında çok önemli bir payı vardır. Hız ve etkinlik giderek daha önemli hale geldikçe bu payın önemi de giderek artmaktadır. Bunun yanısıra hava piyasasının serbestleştirilmesinden sonraki daha düşük fiyatlar sektörü tüketiciler ve işletmeler için daha cazip hale getirmektedir. Hava yolculuğunun serbestleştirilmesi sadece rekabet ve daha düşük bilet ücretleri değil, aynı zamanda üye devletlerarasındaki bağlantılarda 1993'ten bu yana % 30'luk bir artış da getirmiştir.

Serbestleştirmenin ve rekabetin önemi Türkiye'de uzun süredir kabul görmektedir; aslında var olan kanun da tekelci bir piyasa yürürlüğe koymamıştır, ancak düzenlemeler girişi neredeyse imkansız hale getirmiştir. Türk Hava Yolları'nın özelleştirilmesi çabaları da, bu konuya öncelik verilmesinden dolayı, serbestleştirmenin önemini gölgelemiştir.

---

[1] *"Rekabet Avantajı" (Competitive Advantage); yazan: Michael Porter (1985), Free Press, New York (s. 6)*

[2] *Enerji ve Ulaştırma Genel Müdürlüğü, 2000-2004 Raporu, s. 8.*

Charter uçuşlar dışında, Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasasında çok yakın zamana kadar sadece Türk Hava Yolları (bundan sonra THY olarak anılacaktır) hizmet vermekteydi. Ekim 2003 itibarıyla şirketler iç hat güzergahları hizmet vermeye başlamıştır; bu şekilde piyasaya rekabet getirerek, piyasada radikal bir değişikliği gerçekleştirmiş ve hava taşımacılığından yararlanan yolcuların sayısını önemli miktarda artırmıştır. Piyasaya dair genel bir bakış sağlamak üzere, 2005 sonuna kadar olan iç hat ve dış hat yolcularının toplam sayısını gösteren aşağıdaki tablo ve şema verilmiştir.

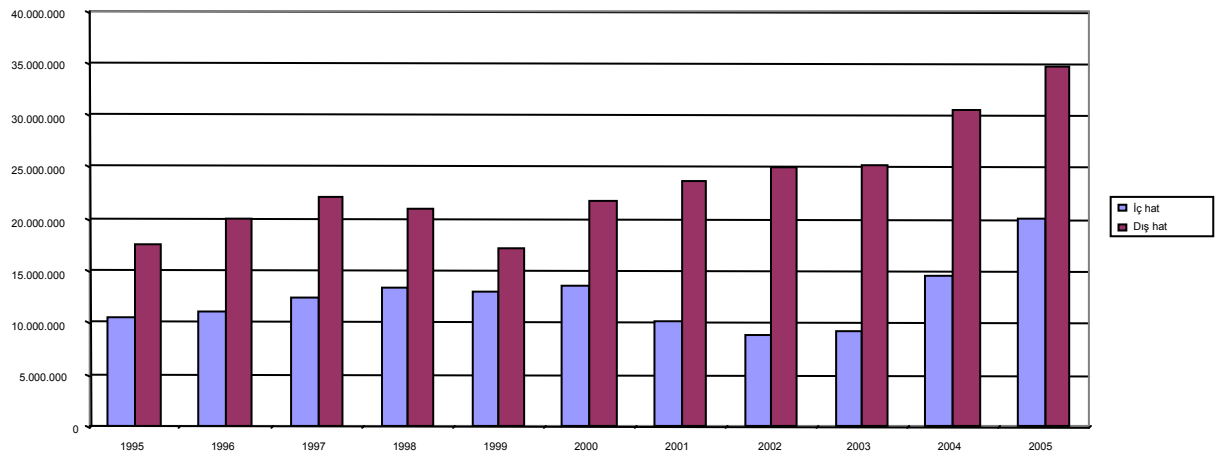
Tablo–1: İç Hat ve Dış Hat Yolcularının Sayısı

YIL	Yolcu Sayısı		
	İç Hat	**Dış Hat**	**Toplam**
1995	10.347.528	17.419.851	27.767.379
1996	10.862.539	19.918.123	30.780.662
1997	12.413.720	21.982.614	34.396.334
1998	13.238.832	20.960.847	34.199.679
1999	12.931.771	17.079.887	30.011.658
2000	13.339.039	21.633.495	34.972.534
2001	10.057.808	23.562.640	33.620.448
2002	8.697.864	24.927.311	33.625.175
2003	9.125.298	25.141.870	34.267.168
2004	14.427.969	30.361.101	44.789.070
2005	19.942.692	34.582.322	54.537.240

Kaynak: DHMİ İstatistik Yıllığı 2005

Yukarıdaki rakamlardan da görülebileceği gibi, Türkiye'deki tarifeli yolcu uçuşlarının serbestleştirilmesini takiben, iç hat yolcularının sayısı anlamlı bir şekilde artmıştır; örn. son iki yılda % 118'lik bir artış ifade eden, yaklaşık 10 milyon yolcu. Aynı dönemde dış hat yolcularının sayısında da bir artış gözlenmiş; bununla birlikte bu artış % 37 ile sınırlı kalmıştır.

Şema–1: Yıllara Göre İç Hat ve Dış Hat Yolcu Sayısı



İlgili pazardaki bu değişiklik, tabii ki, malların ve hizmetlerin daha hızlı ve güvenli dolaşımının bir sonucu olarak iç ticaretin ve aynı zamanda dış ticaretin artması gibi ileri yönde etkiler getirecektir. Bununla birlikte, bu ikincil etkileri incelemek için çok erkendir. Aynı sebeple, yani yeterli zaman aralığının bulunmamasından dolayı, şu anda veriler mevcut olmadığı için bu çalışmada ekonometrik analiz yapmak mümkün olmamıştır.

Hava yolu sektörü ulusal sınırılar içinde ve arasında, tarifeli ve tarifesiz olmak üzere yolcu ve mal taşımaktadır. Tarifeli yolcu taşıma piyasası çoğu ülkede, hem yurt içi hem de yurt dışı seviyesinde, geleneksel olarak sıkı bir şekilde düzenlenmiş bir piyasa olmuştur. Yurt içinde, hava yolu sektörüne girmek, spesifik rotalarda hizmet vermeye başlamak, belirtilen boyutların üzerinde uçak işletmek, hizmetleri azaltmak veya sürdürmemek, hava yollarına yatırım yapmak, çeşitli kategorilerde yolcu ulaşım ücretleri saptamak ve uygulamak, ayrıntılı bir kurallar ve düzenlemeler bütününe tabi olmuştur; uluslararası düzenlemeler bu yerel kuralları tamamlamaktadır. Bunlar, giriş ve mülkiyet koşullarını, faaliyet gösterilebilecek varış noktalarını ve kıta büyüklüğündeki ülkeler hariç olmak üzere çoğu ülkede, tüm yolcu sayısı başına düşen kat edilmiş kilometrenin yüzde 60-70'inden fazlasını ifade eden yurt dışı hatlarda, kapasite ve ulaşım ücretinin belirlenmesini düzenlemektedir[3].

Hava taşımacılığı sektörünü birkaç on yıldır düzenlemekte olan politikalar ve düzenlemelerin (güvenlik, ulusal itibar, ulusal savunma, bölgesel ve kentsel gelişim, çevresel sürdürülebilirlik, kamu hizmeti ve diğer ticari olmayan hedefleri de içeren) her ülkeye özgü çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, gereksiz bir şekilde kısıtlayıcı düzenlemelerin ciddi ekonomik etkinlik kayıplarına ve dolayısıyla hava taşımacılığı politikalarının nihai hedefi olan, nüfusun mümkün olduğunca büyük bir bölümüne düşük maliyetli hava taşımacılığı sağlamanın gerçekleştirilememesine yol açmış olabileceği hususunda giderek güçlenen bir ortak görüş bulunmaktadır. Bu eksikliklerin farkına varan çeşitli OECD yönetimleri geçtiğimiz yirmi yılda reformlar başlatmışlardır. Onların amacı; rekabeti artırmak, hava şebekelerinin rasyonelleştirilmesini teşvik etmek ve hava yolu yönetişimini iyileştirmek suretiyle etkinliği artırmak ve uçuş ücretlerini düşürmek olmuştur[4].

Son on yılda hava yollarına ilişkin çok sayıda ekonomik çalışma ve deneysel araştırma yapılmıştır. Hava yolları sektörünün çok sayıda ülkede serbestleştirilmesi, rekabetin etkileri, hava yolu birleşmeleri dalgası bu konuda çeşitli yazıları da beraberinde getirmiştir. Deneysel çalışmalar ağırlıklı olarak 1978 yılındaki yurt içi hava yolu reformlarından hemen önce ve sonraki ABD hava yolları sektörüne ilişkin olarak yapılmış olup, daha sonra serbestleştirme ve daha iyi rekabetin sonuçlarına bakılmıştır. (Caves vd., 1984; Bailey vd., 1985; Liu ve Lynk, 1999; Reed, 1999). ABD'deki araştırma aynı zamanda, güvenlik seviyelerindeki düşüşler veya hava hizmetindeki küçük toplulukların mağdur olması gibi serbestleştirmenin bazı korkulan sonuçlarının gerçekleşmediğini göstermiştir. Bununla birlikte, daha yakın zamanda özellikle OECD ülkelerinde olmak üzere, dünyanın diğer yerlerinde de benzer çalışmalar yapılmıştır. Bu tebliğde büyük ölçüde sözkonusu çalışmalardan yararlanılmıştır. (Gönenç ve Nicoletti 2000, Goldstein 1999, Høj, Kato, Pilat 1995).

Önceki araştırma çalışmaları, serbestleştirmeyi takip eden etkinlik kazanımları ve ulaşım ücretindeki değişiklikler gibi, hava yolları sektöründeki rekabete ilişkin belirli özellikleri göstermiştir. "ABD dışındaki sonuçlar, muhtemelen serbestleştirmenin daha sınırlı

---

[3] *Hava yolcu taşımacılığında düzenleme, pazar yapısı ve performansı (Regulation, market structure and performance in air passenger transportation), OECD Ekonomi Departmanı çalışma raporu, No: 254, Rauf Gonenc and Guiseppe Nicoletti.*

[4] *OECD Aynı yer.*

olmasından ve hava limanı tıkanıklığındaki yoğunluğun daha fazla olması ve hava yolu yeniden yapılandırılmasındaki sosyal ve politik zorlanmalar gibi rekabeti yavaşlatan dış faktörlerin varlığından dolayı, daha az net olmuştur (Marìn, 1998; Lapautre, 2000). Araştırma havalimanı hâkim durumu ve piyasa yoğunlaşması gibi reformların faydalarını azaltabilecek yapısal faktörlerin tespit edilmesine de yardımcı olmuştur"[5].

Gönenç ve Nicoletti, OECD ülkelerindeki hava taşımacılığı piyasasındaki düzenleme, pazar yapısı ve performans konulu çalışmalarında gösterdiği gibi:

> "Üretim etkinliği ve ulaşım ücretlerinin, düzenlemeye ve piyasaya ilişkin değişiklikler tarafından etkilendiğine dair, gerek ulusal düzeyde gerekse rota düzeyinde açık deliller mevcuttur. Düzenleme ve piyasa ortamı daha rekabet dostu hale geldikçe, genel etkinlik ve uçak koltuklarının doluluk oranı artış eğilimi gösterir ve bilet ücreti kategorilerinin tümü düşüş eğilimi gösterir" (s. 6)

Serbestleştirme iç hatlar yolcu uçuşları piyasasında fiyatları önemli ölçüde düşürmüştür. Dolayısıyla, Türkiye'de yurt içi hava yolculuğunun serbestleştirilmesinin sonrasında, piyasanın açılmasının yalnızca yeni girenler üzerinde değil THY üzerindeki etkilerii de gösterilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda, (ekonometrik araçlar kullanamadığımız için) piyasanın rekabet edebilirliğini yalnızca, salt ekonomik bir analiz bakış açısıyla değil, aynı zamanda bir "işletme" analizi aracı, yani Michael Porter'ın elmas modelini kullanarak analiz gerçekleştirilmiştir.

II. AB TECRÜBESİ

II.1. AB'de Hava Taşımacılığı Sektörünün Serbestleştirilmesi Süreci

Avrupa Birliği'nde hava trafiğinin serbestleştirilmesi süreci, kendine özgü ve sıkı bir şekilde düzenlenen yapısından dolayı, telekom gibi diğer serbestleştirme süreçleriyle ve aynı şekilde, ABD'de radikal ve hızlı bir şekilde gerçekleşen hava trafiği serbestleştirilmesi ile kıyaslandığı zaman, çok daha yavaş ve aşamalı olmuştur[6].

Avrupa Topluluğu hava taşımacılığı sektöründe sırasıyla 1987, 1990 ve 1992 yıllarında; trafik haklarının serbestleştirilmesi, bu rotalardaki fiyatlandırma, rezervasyon sistemleri, yer desteği ve slot tahsisi kuralları gibi konuları kapsayan, bir serbestleştirme paketleri dizisi kabul etmiştir[7]. Bu serbestleştirme tedbirlerinin sonucunda, 1 Nisan 1997'de hava trafik haklarını serbestleştiren son paketin yürürlüğe girmesinden beri, kabotaj da dâhil olmak üzere tüm trafik hakları serbestleştirilmiştir. Bundan başka, Aralık 1992'de hava trafik kontrol hizmetleri hakkında yeni bir Topluluk anlaşması ("Tek Avrupa Gökyüzü") yapılmıştır.

1994'teki Chicago Konvansiyonu'ndan bu yana AB'de üye devletler yerel havacılıklarını kendileri düzenlemişlerdir ve uluslararası hava taşımacılığı devletler arasındaki iki taraflı anlaşmalar aracılığıyla düzenlenmiştir. ABD'den farklı olarak, Sivil Havacılık

---

[5] *Gönenç ve Nicoletti, OECD 2000.*

[6] *K. Button, K Johnson, 1998, Ulaşım Dergisi (Transportation Journal), s. 25.*

[7] *Avrupa Ekonomik Alanındaki AB üyesi olmayan devletlerin (İzlanda, Liechtenstein ve Norveç), 2407/92 sayılı tüzük uyarınca Üye Devletler ile aynı şekilde muamele gördüğü dikkate alınmalıdır; hava taşımacılığı alanındaki Topluluk müktesebatı 21 Mart 1994 tarihinde değiştirilen bir anlaşmaya dayalı olarak, burada geçerlidir. Avrupa Topluluğu ve İsviçre Hava Taşımacılığı Konfederasyonu arasındaki Anlaşmanın 1 Haziran 2002 tarihinde yürürlüğe girmesi ile İsviçre için de aynı durum söz konusudur.*

Kurulu (CAB-Civil Aeronautics Board)[8] gibi, AB içindeki uluslararası hava taşımacılığından sorumlu tek bir düzenleyici merci hiçbir zaman bulunmamıştır. İki taraflı hava hizmeti düzenlemeleri genel olarak kısıtlayıcı olmuş ve çoğunlukla, herhangi bir rotayı her ülkeden sadece tek bir hava yolunun işletmesine müsaade etmiştir (Button, Johnson 1998, s. 28). Bununla birlikte, 1986 Avrupa Tek Senedi (European Single Act) ile Avrupa Hava Ulaşım Sistemini önceden olduğu gibi devam ettirmek artık mümkün olmamıştır. Avrupa Tek Senedi, AB ulusal piyasalarına serbest erişimi temin etmiştir ve buna uygun olarak, rekabet üzerindeki sınırlamaları önlemek için rekabet kurallarının da uygulanması gerekmektedir.

Üye devletler kendi yerel serbestleştirme süreçlerini münferit olarak ve değişik hız ve biçimlerde başlatmışlardır. İngiltere'de gerçekleşen *de facto* değişiklikler piyasayı tam olarak serbestleştirmemekle beraber ulusal düzenleyici kuruluşun, lisansların tahsis edilmesi ve ulaşım ücreti esnekliği konusunda daha serbest olmasını sağlamıştır. Fransa, İspanya, İtalya ve Almanya yerel serbestleştirmeye çok daha az eğilim göstermiştir. Havacılık hizmetlerinin sağlanmasında, özel sektörün daha fazla yer alması aşamalı olarak reformlara eşlik etmiştir. Bazı durumlarda ise (British Airways,) eski devlet şirketlerinin tam olarak özelleştirilmesi oldukça erken bir aşamada gerçekleşmiştir. Daha yaygın olarak rastlansa (örn. Almanya ve Hollanda'da), hava yollarının aşamalı olarak elden çıkarılması olmuştur.

1980'lerin ortalarından itibaren bazı üyeler arasındaki iki taraflı anlaşmaları serbestleştirmek üzere adımlar atılmıştır. Bu, 1984'te İngiltere ve Hollanda arasında, piyasaya giriş ve daha sonra tarifeler üzerindeki kuralları gevşeten bir anlaşmayla başlamıştır. Özellikle İngiltere, Almanya, Fransa ve İspanya'nın dâhil olduğu sonraki anlaşmaların tümü çeşitli ölçülerde serbestleştirme içermişlerdir." (Button ve Johnson, 1998, s. 27)

II.2. Topluluk Tüzüğü

Roma Antlaşması'na göre, ulaşım sektörü, özel muamele için dışarıda bırakılmıştır. 1962'de Kabul edilen 17/62 sayılı Tüzük[9], AT rekabet kurallarının yürütülmesine ilişkin kuralları hayata geçirmiştir. Bununla birlikte, taşımacılık sektöründe sözkonusu tüzüğün uygulanması, birkaç ay sonra 141/62 sayılı Tüzük[10] ile iptal edilmiştir.

Tüzük'te taşımacılık sektörüne verilen muafiyete ilişkin özel nedenler belirtilmemektedir. Tüzük'ün önsözünde, "ortak bir taşımacılık politikasına uygun olarak, ulaşım sektörünün ayırt edici özellikleri dikkate alınmak suretiyle, ekonominin diğer sektörleri için koyulmuş veya koyulacak olanlardan farklı rekabeti düzenleyici kuralların koyulmasının gerekli olduğunun ortaya çıkabileceği ve 17 sayılı Tüzük'ün bu nedenle ulaştırmada uygulanmaması gerektiği" ifade edilmektedir. Buna uygun olarak, Tüzük'ün

---

[8] ABD yerel havacılığı da çok uzun bir sure boyunca, 1920'lerden 1970'lere dek, sıkı bir şekilde düzenlenen bir sektör olmuştur. Bununla birlikte, yeni birtakım mevzuatın bir sonucu olarak, Civil Aeronautics Board (CAB) henüz 1976'da, farklı ulaşım ücreti indirimleri ve seçilmiş rotalara serbest erişime müsaade etmeye başlamıştır ve 1978 Hava Yolu Deregülasyon Yasası (Airline Deregulation Act) iç hat yolcularının hava taşımacılığının düzenlemesini tamamen değiştirmiştir. Bu, anında serbest bir piyasa meydana getirmemiştir; ancak, Ocak 1983 tarihine kadar tüm ulaşım ücreti ve giriş düzenlemeleri kaldırılacak şekilde, ulaşım ücreti ve piyasaya giriş düzenlemelerine ilişkin bir program oluşturmuştur (Button, Johnson 1998, s. 26). Gerekli bazı işlevleri başka kuruluşlara devredilmiş olan CAB, 1985'te kaldırılmıştır.

[9] Konsey, AT Antlaşması'nın 81 ve 82. Maddelerini hayata geçiren yeni bir Tüzük kabul etmiştir. Bu Tüzük 17/62 sayılı Tüzük'ün yerini almış ve 1.5.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Antlaşma'nın 81 ve 82. Maddelerinde koyulan Rekabet kurallarının hayata geçirilmesi hakkında 16 Aralık 2002 tarihli 1/2003 sayılı Konsey Tüzüğü (AT).

[10] 165/65/AET ve 1002/67/AET Tüzükleri ile değişik 17 sayılı Konsey Tüzüğü'nün uygulanmasından, taşımacılığın muaf tutulması hakkında, 141 sayılı ve 26 Kasım 1962 sayılı Konsey Tüzüğü.

1. Maddesi "17 sayılı Tüzük'ün, taşımacılık sektöründe; taşımacılık ücret ve koşullarının tespit edilmesi, taşımacılık temininin veya taşımacılık piyasalarının paylaşımının sınırlandırılması veya kontrolü amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran anlaşmalar, kararlar ve uyumlu eylemlerde uygulanmadığını; taşımacılık piyasasında, Antlaşma'nın 86. Maddesi anlamında hakim durumun kötüye kullanılmasında da uygulanmadığını" göstermektedir.

Yine de, Komisyon 141/62 sayılı Tüzük'e bakılmaksızın, 17/62 sayılı Tüzük'ün hava taşımacılığına bağlı faaliyetlerde halen geçerli olduğunu belirtmiştir. Bu gibi bağlı faaliyetler, yer destek hizmetleri, bilgisayar rezervasyon sistemleri ve bilgisayar ortamında hava kargo bilgi sistemlerini içermektedir. Bununla birlikte, ilk olarak bazı serbestlik tedbirleri getirilmeden, rekabet kurallarının etkili bir şekilde uygulanamayacağı açık hale gelmiştir. Nouvelles Frontiéres[11] davasında, Avrupa Adalet Divanı (AAD) AT rekabet kurallarının hava taşımacılığı sektöründe geçerli olduğunu kesin bir şekilde doğrulamıştır. Bununla birlikte Mahkeme 81 ve 82. Maddelerin uygulanması için mevzuatın hayata geçirilmesinin gerekli olduğunu savunmuştur. Mahkeme, sözkonusu mevzuatın henüz Konsey tarafından Kabul edilmemiş olmasından dolayı, rekabet kurallarının sonuç olarak 84 ve 85. Maddelerin "geçici hükümleri" ile düzenlenmesi gerektiği şeklinde hüküm vermiştir. Nouvelles Frontiéres davası, Komisyon'un Avrupa hava taşımacılığını serbestleştirme ve 81 ve 82. Maddelerin hava taşımacılığı sektöründe uygulanmasına ilişkin ayrıntılı kurallar tespit etme yönündeki çalışmalarına ivme katmıştır.

Aralık 1987'de, ilk serbestleştirme tedbirleri paketi Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Rekabet bakımından, ilk paketin esas unsuru AT Antlaşması'nın rekabet kurallarını, Üye Devletler arasındaki hava taşımacılığına uygulayan 3975/87 sayılı Tüzük'ün[12] kabulüdür. Bununla birlikte, Tüzük, AB ve Üye Devlet olmayanlar arasındaki hava taşımacılığına uygulanmaz ve sonuç olarak, bu konu 84 ve 85. Maddelere tabi olarak kalmaktadır.

İlk tedbirler paketini, 1990'da İkinci Paket ve son olarak da 1992'de Üçüncü Paket takip etmiştir. "Üçüncü Serbestleştirme Hareketi" 1997'de tam olarak yürürlüğe girmiştir ve hava taşımacılığı sektöründe rekabeti artırmıştır. Bu hareket; rotalar, bilet maliyetleri, uçuş sıklıkları ve programlardaki kısıtlamaları kaldırmıştır ve herhangi bir hava yolu şirketinin herhangi bir fiyat ile Avrupa Birliği içerisinde her yere uçmasına müsaade etmiştir.

---

[11] Mahkemede 17 Ağustos 1984 tarihinde dinlenip kabul edilen, 2 Mart 1984 tarihli beş hüküm ile, Tribunal de Police de Paris (Paris Yerel Ceza Mahkemesi), hava tarifeleri için Fransız kanununun ortaya koyduğu zorunlu onay prosedürünün o hükümlerle bağdaşırlığını takdir etmesine imkan vermek için, AET Antlaşması'nın 177. Maddesi çerçevesinde resmi bir ön karar bakımından, o Antlaşma'nın bazı hükümlerinin yorumlanması konusunda mahkemeye bir soru havale etmiştir. O soru, onay için sivil havacılık bakanlığı'na sunulmuş olmayan veya onaylanmış tarifelerden farklı olan tarifleri uygulayarak uçak bileti satarak, Fransız Sivil Havacılık Kanunu'nun L 330-3, R 330-9 ve R 330-15. maddelerini ihlal etmekle suçlanmış hava yolları ve seyahat acentelerinin idarecileri aleyhindeki cezai işlemlerde de gündeme getirilmiştir. Tribunal de Police, Paris tarafından, 2 Mart 1984 kararına dayanarak, kendisine yöneltilen soruya cevaben Mahkeme öncelikle, Antlaşma'da aksi bir hüküm bulunmaması halinde, antlaşmanın, özellikle 85. ve 90. maddelerin, rekabete ilişkin kurallarının ulaşımda geçerli olduğu sonucuna varılması gerektiği ve Antlaşma'nın 84. Maddesinin hava taşımacılığını Rekabet kuralları da dahil olmak üzere Antlaşma'nın genel kuralları dışında tutması şeklinde yorumlanamayacağını ve son olarak da uçak tarifelerini onaylamanın ve dolayısıyla bunların etkilerini güçlendirmenin, Konsey tarafından 87. Madde uyarınca Kabul edilmiş kuralların bulunmaması durumunda, 88 ve 89 (2) . Maddelerce ortaya konan formalite ve prosedürler uyarınca, söz konusu tarifelerin 85. Madde'ye aykırı olarak bir anlaşmanın, bir teşebbüsler birliği kararının veya uyumlu eylemin sonucunda olduğunun tespit edilmesi halinde, AET Antlaşması'nın 3(f) Maddesi 81. maddesi, özellikle (1). Fıkrası ile birlikte, üye devletlerin AET Antlaşması'nın 5. Maddesi kapsamındaki yükümlülüklerine aykırı olduğu yönünde karar vermiştir.

[12] Hava taşımacılığı sektöründeki teşebbüslerin rekabetine ilişkin kuralların uygulanma prosedürünü ortaya koyan 3975/87 sayılı Konsey Tüzüğü (AET).

Serbestleştirme tedbirleri, özellikle, Komisyon'un serbestleştirmeyle birlikte artan fırsatları güvence altına almak ve korumak üzere rekabet kurallarının kullanılması gerektiği yönündeki ifadeleri dikkate alınırsa, hava taşımacılığı sektöründe rekabet kurallarının uygulandığı zeminin önemli bir parçasıdır. AB tarafından piyasayı açmak üzere kabul edilen tedbirlerin, AT Antlaşması'ndaki rekabet kurallarının uygulanmasını engellemediği de vurgulanmalıdır.

AB, ABD'den farklı olarak, hava taşımacılığı sektörünün bugüne kadar uluslararası anlaşmalar, devletler arasındaki iki taraflı anlaşmalar ve hava taşıyıcıları arasındaki iki taraflı ve çok taraflı anlaşmalardan oluşan bir ağ ile düzenlenmiş olduğunu ve dolayısıyla, daha fazla rekabet temin etmek için bu uluslararası düzenleyici sistemde gerekli olan değişikliklerin, hava taşımacılığı sektörünün uyum sağlaması için zaman tanıyacak şekilde, aşamalı olarak uygulamaya geçirilmesi gerektiğini dikkate alarak, hava yolu sektörünün ekonomik durumundan dolayı, bazı faaliyetlerin söz konusu kurallardan muaf olması gerektiğini kabul etmiştir. Sonuç olarak, Komisyon'a hava taşımacılığı sektöründe grup muafiyetleri kabul etmesi için imkan sağlayıcı bir tüzük de Konsey tarafından kabul edilmiştir. 3976/87 sayılı Tüzük[13], Avrupa Komisyonu'na sadece hava taşımacılığı hizmetleriyle ilgili anlaşmalar için değil, aynı zamanda yan hizmetlerle doğrudan ilgili olan anlaşmalar için de grup muafiyetleri verme imkanı tanımaktadır. 1284/91[14] sayılı Tüzük, Komisyon'a rekabete aykırı uygulamalara karşı geçici çözüm sağlama yetkisi sağlamaktadır.

İlk serbestleştirme tedbirleri paketinin hayata geçirilmesini takiben, 2671/88, 2673/88 ve 3618/92 sayılı olanlar gibi Tüzükler ile ortak planlama, gelir paylaşımı, tarifeler hususunda danışma, bilgisayar rezervasyon sistemleri ve yer destek hizmetlerine ilişkin olarak bir dizi grup muafiyeti tanınmıştır. 1617/93 sayılı Tüzük[15] ayrıca, programların ortak planlanması ve koordinasyonuna ilişkin özel hükümler, ortak faaliyetler, yolcu ve kargo tarifeleri hususunda danışma, slot tahsisi ve hava limanı programlamasına ilişkin özel hükümler hakkında, 81(3). Madde uyarınca daha fazla istisna getirmektedir. İstisnaların uygulanmasına ilişkin, rekabeti koruyabilecek belirli koşulların belirtilmiş olmasına karşın, istisnaların devam edip gittiği ve 81. Maddenin özüne zarar verdiği görülmektedir.[16]

---

[13] Antlaşmanın 85(3). [şimdi 81(3).] Maddesinin hava taşımacılığı sektöründeki bazı anlaşma ve uyumlu eylem kategorilerinde uygulanması hakkındaki 3976/87 sayılı, 14 Aralık 1987 tarihli Konsey Tüzüğü (AET). Bu Tüzük, Topluluk havalimanları arasındaki hava taşımacılığında geçerlidir: Konsey, Tüzük'ün 2. Maddesi ile, Komisyon'a aşağıdakilerden herhangi birini amaçlayan anlaşma, karar ve uyumlu eylemlere muafiyet tanıma yetkisi verir: a) hava yolu programlarının ortak planlanması ve koordinasyonu, b) yolcuların ve bagaj ile kargonun taşınmasına ilişkin tarifeler hakkında danışma, c) program yoğunluğu daha az olan yeni hava hizmetlerine ilişkin ortak faaliyetler, d) havalimanlarında slot tahsisi ve havalimanı programlarının oluşturulması; Komisyon Konsey tarafından kabul edilen Davranış Kuralları ile tutarlılığı sağlamaya özen gösterir, ve e) hava yolu teşebbüsleri tarafından, zaman çizelgesi oluşturma, rezervasyonlar ve bilet kesmeye ilişkin bilgisayarla rezervasyon sistemlerinin ortak satın alımı, geliştirilmesi ve işletilmesi; Komisyon Konsey tarafından kabul edilen Davranış Kuralları ile tutarlığı sağlamaya özen gösterir.

[14] Hava taşımacılığı sektöründeki teşebbüslere rekabet kurallarının uygulanmasına ilişkin prosedürü ortaya koyan 3975/87 sayılı Tüzük'ü (AET) değiştiren, 1284/91 sayılı, 14 Mayıs 1991 tarihli Konsey Tüzüğü.

[15] Programların ortak planlanması ve koordinasyonuna, ortak faaliyetlere, tarifeli hava hizmetlerindeki yolcu ve kargo tarifeleri ile havalimanlarında slot tahsisi konusunda danışmaya ilişkin bazı anlaşma ve uyumlu eylem kategorilerinde, Antlaşma'nın 85(3). [şimdi 81(3).] Maddesinin uygulanması hakkında, 1523/96 sayılı Komisyon Tüzüğü (AT) ve 1083/1999 sayılı Komisyon Tüzüğü (AT) ile değişik, 1617/93 sayılı Konsey Tüzüğü (AET).

[16]Kabul edildiği sırada, 1617/9316 sayılı Komisyon Tüzüğü, hava yoluna ilişkin dört konuyu, programların ortak planlaması ve koordinasyonu, yolcu tarifeleri ve slot tahsisi hakkında danışmayı ve havalimanı programlamasını kapsamaktaydı. Kabul edilmesinden bu yana, 1523/9616, 1083/199916, 1324/200116 ve 1105/200216 sayılı Tüzükler ile değiştirilmiştir. Bu değişiklikler 1617/93 sayılı Tüzük kapsamında verilen grup muafiyetlerinin kapsamının ciddi anlamda daralmasıyla sonuçlanmıştır. Söz konusu Tüzük'ün süresinin dolduğu 30 Haziran

Hava taşımacılığı sektöründe rekabet hukukunun uygulandığı prosedürel çerçeve, hem söz konusu hizmetlerin tam olarak nasıl bir niteliği olduğuna, hem de söz konusu hizmetlerin nerede verildiğine bağlı olarak değişiklik gösterir. Hava taşımacılığı sektöründe rekabet hukukunun uygulandığı üç prosedürel çerçeve bulunmaktadır: 1) hava taşımacılığının yan hizmetleri sözkonusu olduğunda, genel uygulama tüzüğü olan 17/62 sayılı Tüzük aracılığıyla; 2) AB ve Üye Devlet olmayanlar arasındaki uçuşlar söz konusu olduğunda, 84 ve 85. Maddelerin sınırlı rejimi aracılığıyla; ve 3) AB havalimanları arasındaki uçuşlar söz konusu olduğunda, hava taşımacılığı uygulama tüzükleri olan 3975/87 sayılı Tüzük ve 3976/87 sayılı Tüzük aracılığıyla.

87-89. Maddelerde yer alan devlet yardımlarına ilişkin kurallar hava taşımacılığı bağlamında çok önemlidir. Bu kurallar, Komisyonun, bunların uygulanmasına ilişkin 1984 yılında kılavuz ilkeler yayımlamış olmasına ve 1986'daki Nouvelles Frontiéres kararından beri devlet yardımlarına ilişkin kuralların hava taşımacılığı sektöründe geçerli olduğu hususunda açık bir duruş sergilemiş olmasına rağmen, hava taşımacılığı sektöründe uzun bir sure uygulanmamıştır. AB hava taşımacılığı, yüksek düzeyde devlet müdahalesi ve iki taraflılık özellikleri taşımıştır. Dolayısıyla, hava yolları arasındaki rekabet başka açılardan hala eşit değilken, devlet yardımı kurallarının uygulanması için öne sürebilecek çok az neden yer almıştır. Ancak, bu durum değişmeye başlayınca, Komisyon'un uygulamaya dönük tutumu da değişti. Ayrıca, geçmişte kuralların doğru bir şekilde uygulanmasının önünde ciddi siyasi güçler bulunmuştur. AB semalarının yakın zamandaki serbestleştirilmesi AB-içi hizmetlere ilişkin olarak "bayrak taşıyıcısı" statüsünün yok olmasıyla sonuçlanmıştır. Böylece devlet mülkiyetindeki taşıyıcıların şu anda özel mülkiyet altındaki taşıyıcılarla eşit koşullarda rekabet etmesi gerekli hale gelmiştir. AB'de faaliyet gösteren, tamamen veya kısmen devlete ait hava yolu sayısının fazlalığı dikkate alındığında, devlet yardımları hayati öneme sahip bir konudur. Serbestleştirilmiş bir piyasada bu durum daha da önemlidir.

1 Mayıs 2004'ten bu yana, 3975/87 sayılı Konsey Tüzüğü, AT Antlaşması'nın 81(3). Maddesine uygun olarak kabul edilmiş münferit muafiyet kararlarında geçerlilik süreleri doluncaya kadar uygulanmaya devam edecek olan 6(3). Madde istisnası ile yürürlükten kaldırılmıştır. AT Antlaşması'nın 81 ve 82. Maddelerinin hayata geçirilmesine ilişkin kurallar şu anda; 81(3). Maddenin doğrudan uygulanabilirliğini temel bir özellik olarak getirerek, Komisyon tarafından teşebbüslere münferit olarak muafiyetler verilmesine son veren 1/2003 sayılı Tüzük[17] ile belirlenmektedir.

Bununla birlikte, 1/2003 sayılı Tüzük Komisyon'un Antlaşma'nın 81(1). Maddesinin bazı anlaşma kategorilerinde uygulanamaz olduğunu ilan etme yetkilerine değişiklik getirmemektedir. Buna uygun olarak, Komisyon'a, Konsey Tüzüğü, söz gelimi hava taşımacılığı konusunda, 3976/ 87 sayılı Tüzük tarafından yetki verildiğinde, bazı anlaşma kategorilerinde halen 81(3). Madde muafiyetleri, grup muafiyeti tüzükleri kabul edilerek, verilebilir. Ancak, 1/2003 sayılı Tüzük, grup muafiyeti düzenlemeleri bakımından, Komisyon ve ulusal rekabet kurumları arasında yetkilerin paylaşılması ilkesinden hareket eden yeni bir özellik getirmektedir: ulusal kurumlar, 29(2). Madde kapsamında ortaya konan koşullara tabi olmak üzere, bu gibi grup muafiyeti düzenlemelerini kendi Üye Devletleri'nin toprağında geri çekebilirler.

2005'e kadar, ilk dört grup muafiyetinden yalnızca ikisi, yani yolcu tarifleri ve slot tahsisi konusunda danışma ile havalimanı programlaması, yürürlükte olmuştur. Şu anda hava taşımacılığı sektörüne yönelik yürürlükte olan bir grup muafiyeti bulunmamaktadır.

[17] Antlaşma'nın 81 ve 82. Maddelerinde ortaya konan rekabet kurallarının hayata geçirilmesi hakkında 1/2003 sayılı, 16 Aralık 2002 tarihli Konsey Tüzüğü (AT) , OJ L1, 4.1.2003, s. 1.

Son olarak, 3975/87 sayılı Tüzük'ü (AET) kaldıran ve 3976/87 sayılı Tüzük (AET) ile 1/2003 sayılı Tüzük'lerde (AT), Topluluk ve üçüncü ülkeler arasındaki hava taşımacılığıyla bağlantılı olarak değişiklik yapan, 26 Şubat 2004 tarihli 411/2004 sayılı Konsey Tüzüğü (AT)[18], Antlaşma'nın 81 ve 82. Maddelerinin ihlaline ilişkin Komisyon'a ait soruşturma ve yürütme yetkilerinin kapsamını, Topluluk ve üçüncü ülkeler arasındaki hava taşımacılığını da içerecek şekilde genişletmiştir.

Bununla birlikte, rekabet kadar tüketici hakları da, AB'de yeni araştırmalara ve uçak yolcularının hakları, bilgisayar rezervasyon sistemleri (kod paylaşımı, *franchise* verme ve hava yolları arasında bilet kabulü) hakkında yeni tüzükler ile uçak yolcularının haklarını korumak için sigorta yükümlülüklerini getirmiştir[19].

III. TÜRKİYE'DE HAVA TAŞIMACILIĞI SEKTÖRÜ

III.1. Sektörün Arka Planı ve Tarihsel Özeti

Türkiye'deki ilk havacılık araştırmaları 1912'ye uzanmaktadır. Türk havacılığının kurumsal temeli 1925'te, daha sonra "Türk Hava Kurumu" olarak anılacak olan "Türk Tayyare Cemiyeti"nin kurulmasıyla atılmıştır.

Türkiye, sivil havacılığın ilkelerini uluslararası temelde düzenleyen ve Uluslararası Hava Hukuku'nun mevcut kurallarını belirleyen temel belge olan 1944 Chicago Konvansiyonu'nu 7 Aralık 1945'te 4749 sayılı Kanun ile kabul etmiştir. Daha önce de söz edildiği gibi, Chicago Konvansiyonu'nda ticari haklara ilişkin olarak bir konsensüse varılamamıştır; dolayısıyla ülkelerin ticari haklarını ortak anlaşmalarla düzenlemeleri bir ihtiyaç olmuştur. Bugüne kadar Türkiye 81 adet Ortak Hava Ulaştırma Anlaşması imzalamıştır.

Hava ulaştırma sektörü 1983'te Sivil Havacılık Kanunu'nun (SHK)[20] hayata geçirilmesi ile gelişmiştir ve 80'lerin ikinci yarısında daha hızla büyümüştür. Kanun'un temel amacı Türk sivil havacılık faaliyetlerini, devletle birlikte özel kurumların tüm havacılık faaliyetlerin de uygulanacak şekilde, ulusal çıkarlar ve uluslararası ilişkilere göre düzenlemektir. SHK temel olarak Türk hava sahasının kullanımı, uçaklara getirilen yasaklar ve kısıtlamalar, hava taşıtı kazaları, ticari hava işletmeleri, havalimanları, uçuş kuralları, sivil havacılık personeli, yolcu ulaştırma, mükellefiyetler ve cezalar ile ilgili klozları içermektedir.

Özellikle 80'lerde Türk hava ulaştırma sektörü, ulusal taşıyıcı ve Türkiye'nin o zamanki en büyük ve 28'i yurt içi olmak üzere toplam 170 varış noktasına tarifeli ve tarifesiz uçuşlarla hala en büyük hava yolu şirketi olan Türk Hava Yolları demekti. Bu dönemde Türk Hava Yolları filosunun bir modernleştirme ve standarda kavuşturma programı çerçevesinde gelişmesi, hizmet standartlarında iyileştirme çabaları ve yurt içi uçuşlardan ziyade ekonomik olarak avantajlı olan uluslararası uçuşların sayısını artırma eğilimi gözlenmiştir. Bununla birlikte, uluslararası hava taşımacılığında, çoğu tarifeli uçuşlardan ziyade tarifesi şirketler olarak faaliyet gösteren birtakım özel hava yolu şirketlerinin ortaya çıkışı ve sayılarının artışı görülmüştür. Özel hava yolu şirketlerinin karşılaştıkları temel sorunlar işletme sermayesi konusundaki sıkıntılar, görece eski uçaklarla faaliyet göstermenin dezavantajları, bakım

---

[18] *OJ L68, 6.3.2004, s. 1*

[19] *En yeni tüzük: rezervasyon sistemleri hakkında, 261/2004 OJ L046 sayılı, 17 Şubat 2005 tarihli, kaza durumunda hava yollarının sorumluluğu hakkında, 889/2002 OJ L140 sayılı, 30.05.02 tarihli, yolcu sigortaları hakkında, 785/2004 OJ L 138 sayılı, 30.04.04 tarihli.*

[20] *2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu, Resmi Gazete'de yayımlanmıştır, 19.10.1983/18196.*

onarım ve diğer altyapı araçlarının yetersizliği, nitelikli personel bulma zorluğu ve devlet desteğinin yetersizliği olmuştur.

80'lerin sonunda ve 90'ların başında, yatırımlar daha çok yeni konvansiyonel niteliktekilerin inşa edilmesindense var olan havalimanlarının iyileştirilmesine yönelik olmuştur. Bunlarla birlikte, hava trafiği kontrolü, iletişim, seyrüsefer hizmetleri ve yer hizmetlerine yönelik yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde çeşitli yerlerde küçük havalimanları inşa edilmiştir ve askeri havalimanlarının çoğu sivil ulaştırmaya açılmıştır. Özellikle İstanbul Atatürk Havalimanı, Antalya, Ankara Esenboğa, İzmir Adnan Menderes ve Dalaman Havalimanlarında toplam giden-gelen yolcu ve uçaklarda istikrarlı bir artış olduğu gözlenmiştir.

Sektör 90'ların ilk yarısına kadar aynı gelişim eğilimini göstermiştir, ancak Körfez Krizi ve akabindeki savaş sektöre olumsuz etki yapmıştır. Özellikle savaşla birlikte, sigorta primlerindeki ve uçuşlar ile rezervasyonlardaki ani artış sektörün geriye gitmesine neden olmuştur.

Türkiye sivil havacılık sektöründe ilk Türk özel havayolu uygulaması örneği 31 Mayıs 1998'de Antalya'da, toplam 5 milyon yolcu kapasitesiyle, "Yap-İşlet-Devret" (YİD) modeli çerçevesinde açılmıştır. Aynı modelle, Atatürk Havalimanında Devlet Hava Meydanları İşletmesi tarafından işletilen ve 3 Ocak 2000'de açılan yeni bir terminal binası inşa edilmiştir. Bu örneklerin başarısına dayanarak, örn. İzmir ve Anakara Havalimanları gibi başka önemli havalimanları da aynı YİD modeliyle modernleştirmeden geçmektedir.

Türkiye şu anda Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü'nün (ICAO), Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı'nın (EUROCONTROL), Avrupa Sivil Havacılık Konferansı'nın (ECAC), Ortak Havacılık Otoritesi'nin (JAA) bir üyesidir ve EASA (Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı) ve USFAA (ABD Federal Havacılık İdaresi) ile yakın bağlantıları vardır.

III.2. Kamu Kurum ve Kuruluşları

Türkiye'de hava taşımacılığıyla ilgili kurum ve kuruluşlar, Ulaştırma Bakanlığı, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi; Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı (DLH) Genel Müdürlüğü ve Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğü'dür.

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM) Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı olarak 1954'te kurulmuştur ve tüm dünyada meydana gelen sivil havacılıktaki hızlı gelişmelere paralel olarak 1987'de yeniden yapılandırmadan geçmiştir.

SHGM, bugün, Türk Sivil Havacılık Kanunu, 15 yönetmelik ve daha teknik konulardan oluşan ve uluslararası alandaki gelişmelere göre hazırlanan 30 havacılık Yönergesi çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Önümüzdeki günlerde SHGM'de yapısal bir değişiklik olacaktır. Bu yeni yapı, uluslararası kuralların daha etkili bir şekilde hayata geçirilmesi, idari ve mali özerklik ve SHGM'nin temel sorunlarından biri olan uzman işe alımlarının kolaylaştırılması için esas teşkil etmektedir.

SHGM'nin kanun ve tüzüklerle tespit edilen görev ve sorumlulukları şunlardır: sivil havacılık kurallarının iyileştirilmesi, havacılık personeli lisanslarının verilmesi, tüm havacılık faaliyetleri lisanslarının verilmesi, Türk hava sınırındaki seyrüsefer faaliyetlerinin

koordinasyonu, uluslararası gelişmelerin takip edilmesi, uluslararası anlaşmaların uygulanmasının gözetimi, hava taşıtlarının kazalarının teftiş edilmesi, sivil havacılık eğitim ve talim zeminin belirlenmesi, arama kurtarma faaliyetlerinde işbirliği ve tüm sivil havacılık sistemlerinin denetimi.

Öte yandan, Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) Türkiye'deki havalimanları ilee hava sınırlarının yönetilmesi ve kontrolünden sorumludur ve 1933'ten bu yana değişik isimler altında faaliyet göstermektedir. DHMİ, 1984'te özerk bir Devlet İktisadi Teşekkülü olarak yeniden tanımlanmıştır. DHMİ, uluslararası sivil havacılık kuralları ve standartlarına göre faaliyet göstermek zorundadır ve bu bakımdan ICAO, EUROCONTROL ve Uluslararası Havalimanları Konseyi (ACI) gibi ilgili uluslararası kurumların bir üyesidir. Bugün DHMİ, 16'sı uluslararası hatlara açık olmak üzere, 27 havalimanı halinde örgütlenmiş olup, 35 milyonluk yolcusuyla, giderek artan sayıda yerli hava yolu şirketlerine ve 360'ın üzerindeki yabancı ticari hava yolu şirketine hizmet vermektedir.

Hava taşımacılığı sektörüne ilişkin olarak bir sivil toplum örgütünden daha söz edilmesi gerekir; 1989'da Ankara'da kurulan Türkiye Özel Sektör Havacılık İşletmeleri Derneği (TÖSHİD). Derneğin amaçları, teknik hizmet, bakım, uçuş ve yer güvenlik hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesi, Türkiye'de kayıtlı işletmelerin karşı karşıya kaldığı ortak sorunları tespit etmek, bu sorunlara çözüm bulmak için kişi ve kurumlara müdahalede bulunmak, koordinasyon sağlamak, uçak yedek parçalarıyla ilgili ekipmanları satın almak, bu ekipmanların ithal ve ihraç edilmesindeki zorlukları çözüme kavuşturmak üzere gerekli sözleşmeleri yapmak, Türk sivil havacılığının iyileştirmesine yardımcı olabilecek bilgi ve önerileri ilgili resmi birimlere sunmak ve üyelerine uluslararası gelişmeler doğrultusunda tavsiyelerde bulunmak. TÖSHİD'ye üye olmak için, ulaştırma yapmak bir zorunluluk değildir; örnek olarak yer desteği, bakım ve hizmet, kargo, hava taksisi gibi havacılıkla ilgili her türlü teşebbüs, üye olabilir. 2006'ya kadar TÖSHİD'nin, 23857 kişilik bir yolcu kapasitesi ve 940530 kilogramlık bir kargo kapasitesi ile birlikte 120 yolcu ve 27 kargo uçağını ifade eden, 26 üyesi[21] bulunmaktadır.

III.3. Özelleştirme Çabaları

1986'dan beri "devletin ticari faaliyetlerden çekilmesi ve asli görevlerine geri dönmesi" yaklaşımı ile "özelleştirme" Türkiye'de de önemli bir konu haline gelmiştir. Türkiye'deki hava taşımacılığı sektörünü oluşturan özelleştirme faaliyetlerinin bazıları şunlardır: Plane Services Inc. (USAŞ) hisselerinin % 70'i toplu satış yöntemiyle 1989'da özelleştirilmiştir, geriye kalan % 30'luk hisse daha sonra Ekim 1993'te tasfiye ile özelleştirilmiştir. Havalimanları Yer Hizmetleri A.Ş.'nin (HAVAŞ) % 60'ı 1995'te ve % 40'ı 1998'de olmak üzere hisselerinin toplu satışı yoluyla özelleştirilmiştir. Sonuç olarak devlet, hem ikram hem de destek hizmetlerinden çekilmiştir. Türkiye Cumhuriyetinin ulusal hava yolları ve bayrağının taşıyıcısı olan Türk Hava Yolları'nın devlete ait hisselerinin % 98,2'si, 1990'dan bu yana özelleştirme programının kapsamındadır. Özelleştirme çabalarının, 1990 yılında tasfiye yoluyla Türk Hava Yolları hisselerinin % 1.8'inin özelleştirilmesinden sonra gerçekleşmiş olmasına karşın, pazar koşulları ve şirketin içinde bulunduğu durum nedeniyle, çabalar beklendiği gibi sonuçlanmamıştır. Bu çerçevede, Türk Hava Yolları hisselerinin % 20-30'unu satma çabaları, yerli ve uluslararası para ve sermaye piyasalarının

[21] *ACT Hava Yolları, Atlasjet Hava Yolları, Corendon Hava Yolları, Fly Air, Freebird Hava Yolları, Interexpress Hava Yolları, Kıbrıs Türk Hava Yolları, Kuzu Hava Yolları Kargo, MNG Hava Yolları, Onur Air, Pegasus Hava Yolları, SAGA Hava Yolları, Sky Hava Yolları, Sun Express Hava Yolları, UNSPED (UPS), World Focus Hava Yolları, Gözen Havacılık Servisleri, Akkurt Havacılık, MNG Teknik, Top Havacılık, Çelebi Hava Servisi, Çelebi İç Hat Servisi, HAVAŞ, Antalya Havalimanı Uluslararası Terminal İşletmeciliği A.Ş., HEAŞ ve TAV.*

yaşadığı küresel krizler sebep olarak gerçekleştirilememiştir. Türk Hava Yolları hisselerinin % 30'unu satma çabaları halen bugün de devam etmektedir.

Tüm dünyadaki hükümetler, rekabetçi bir ortamda etkin ve etkili bir nitelik kazanmak amacıyla, hava taşıyıcılarının özelleştirilmesini desteklemektedir. Şirketin tam olarak serbestleştirilmesini temin etmek için Lufthansa hisselerinin % 36'sını satan Alman hükümeti ve ulusal taşıyıcı Estonya Hava Yolları hisselerinin % 66'sının, bir Danimarka hava yolu şirketi olan Maersk Hava Yolları'na satılması konusunda Estonya hükümetinin onayı, örnekler olarak verilebilir. Dünyanın geriye kalanı gibi, Türkiye'deki yatırımlarda önemli bir pay sahibi olarak, hava taşımacılığı, devletin finans temin etmedeki yetersiz gayretleri nedeniyle, özelleştirme süreçleri gerektiren sektörlerin başında gelmektedir.

IV. TÜRKİYE İÇ HATLAR YOLCU UÇUŞLARI PİYASASINDA SERBESTLEŞTİRMENİN ETKİLERİ

IV.1. HAVA YOLLARI

Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasasının serbestleştirilmesi, Ekim 2003 tarihinde Ulaştırma Bakanlığı'nın politika değişikliğiyle gerçekleştirilmiştir. O tarihe kadar, özel hava yolu şirketlerinin yurt içi hatlarda hizmetler temin etmesi bakımından hukuki engeller bulunmamaktaydı. Bununla birlikte, devlet havacılık politikası, Türk Hava Yolları'nın rekabet baskısından korunmasına dayanmıştır. Bu nedenle, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, tarifeli yurt içi uçuşlarda özel hava yolu şirketlerinin tarifeleri için onay vermekten uzak durmuştur.

Hükümetin başlattığı bir politika değişikliğine bağlı olarak, THY'yi özelleştirme çabalarına paralel şekilde, Ekim 2003 tarihinde pazar rekabete açılmıştır. Bu politika değişikliğinden önce, özel işletmeler sadece Türk Hava Yolları'nın uçuşunun olmadığı veya yeterli hizmet temin edemediği iç hatlarda hizmet (charter ve tarifeli) verebilmiştir. Bu hatlar yeterince kar getirmediği için, iç hatlar yolcu uçuşları piyasası özel hava yolu şirketi yatırımlarını çok fazla çekmemiştir; bu nedenle, onların iç hat hizmetleri, bir dizi mevsimsel turistik uçuşla sınırlı olmuştur.

Serbestleştirme ile, dış hat uçuşları (hem *charter* hem tarifeli) olan bir dizi mevcut özel hava yolu şirketi, iç hatlarda da hizmetler temin etmeye başlamış ve birkaç yeni şirket tesis edilmiştir. Aşağıdaki tablo, yıllara göre, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün lisans (yolcu taşımacılığı, yük ve kargo) vermiş olduğu hava yolu şirketlerinin sayısını göstermektedir.

Tablo-2: Yıllara Göre Hava Yolu Şirketleri Sayısı

Yıllar	Toplam Hava Yolu Şirketi Sayısı
1995	14
1996	11
1997	11
1998	10
1999	9
2000	11
2001	14
2002	14
2003	13
2004	15
2005	16

Kaynak: SHGM Web Sitesi

Aşağıdaki tablo, Temmuz 2006 itibarıyla Türkiye'de faaliyet gösteren tüm hava yolu şirketlerini ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nden elde edilen lisanslarını göstermektedir.

Tablo-3: Türk Hava Yolu Şirketlerinin Lisans Kapsamı

No	Şirket İsmi	Lisans Kapsamı[22]
1	**Türk Hava Yolları**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük, posta
2	**Sun Express Hava Yolları**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
3	**Pegasus Hava Yolları**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
4	**Onur Air**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük, posta
5	**Kıbrıs Türk Hava Yolları**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
6	**MNG Hava Yolları**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük ve kargo
7	**Atlasjet Hava Yolları**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
8	**FLY Air**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
9	**Freebird Hava Yolları**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
10	**Inter Express Hava Taşımacılık**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
11	**SKY Hava Yolları**	Tarifeli ve tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
12	**World Focus Hava Yolları**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
13	**Kuzu Hava Yolları Kargo Taşımacılık**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - kargo
14	**Saga Hava Taşımacılık**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, kargo
15	**Turistik Hava Taşımacılık**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
16	**ACT Hava Yolları**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - kargo

[22] *Hem iç hatlar hem de dış hatlar için üç tür lisans mevcuttur: yolcu taşımacılığı, yük taşımacılığı ve kargo taşımacılığı. "Yük", yolcuların bagajlarını içerdiği ve uçağın alt kısmında bagajda taşındığı için, yolcu ve yük taşımacılığı lisansları birlikte verilir. Ancak, "kargo", sadece kargo taşıma için inşa edilen özel uçaklarla taşınır. Bir kargo uçağıyla yolcu taşınamaz. Hem kargo hem de yolcu taşımak üzere inşa edilmiş "kombi" uçaklar da mevcuttur, fakat Türkiye'de kombi uçaklar yoktur.*

17	**İHY İzmir Hava Yolları**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
18	**Tunca Hava Yolları**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük
19	**Tarhankule Hava Yolları**	Tarifesiz iç hat ve dış hat uçuşlar - yolcu, yük

* *Kaynak:* Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü SHGM[23] Web Sitesi
** Temmuz 2006 tarihi itibarıyla

Serbestleştirme ile iç hatlar ve dış hatlarda yolcu taşıyan özel hava yolu şirketleri tarafından, uçakların sayısı ve oturma kapasitesinde önemli bir gelişme gerçekleştirilmiştir. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü istatistikleri uyarınca, 2003 yılında toplam uçak sayısı, toplam 27.124 oturma kapasitesi ile 150 idi. Bu sayılar, 2004 yılının sonunda 188 uçağa ve 33.259 oturma kapasitesine çıkmıştır. Bu sayılar arasında, THY uçakları ve oturma kapasitelerinin de yer aldığı kaydedilmelidir. 2005 yılı sonu için ve Temmuz 2006'daki sayılar, şirketlere göre detaylarla birlikte aşağıdaki tabloda verilmektedir. Bu şirketler arasında, sadece Türk Hava Yolları, Onur Hava Yolları, Atlasjet Hava Yolları, Pegasus Hava Yolları ve Fly Hava Yolları Temmuz 2006'da tarifeli iç hat uçuşlarına sahiptir.

Tablo-4: Toplam Uçak ve Oturma Kapasitesi Sayısı

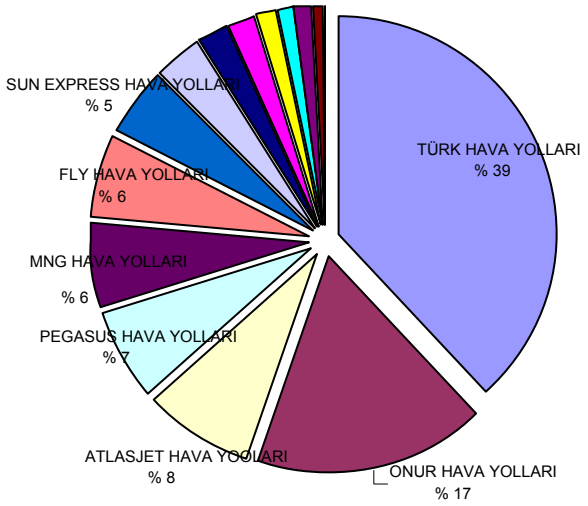
		2005 Yılı Sonunda		Temmuz 2006'da	
		Uçak Sayısı	**Oturma Kapasitesi**	**Uçak Sayısı**	**Oturma Kapasitesi**
1	**TÜRK HAVA YOLLARI**	88	14.652	103	16.834
2	**ONUR HAVA YOLLARI**	28	6.556	30	6.894
3	**ATLASJET HAVA YOLLARI**	18	3.072	21	3.267
4	**PEGASUS HAVA YOLLARI**	14	2.608	15	2.739
5	**MNG HAVA YOLLARI**	28	2.447	22	1.122
6	**FLY HAVA YOLLARI**	10	2.338	7	1.857
7	**SUN EXPRESS HAVA YOLLARI**	10	1.917	12	2.363
8	**KIBRIS TÜRK HAVA YOLLARI**	7	1.414	7	1.414
9	**SKY HAVA YOLLARI**	5	863	7	1.201
10	**SAGA HAVA TAŞIMACILIK**	3	703	3	703
11	**FREEBIRD HAVA YOLLARI**	3	534	5	980
12	**INTER EXPRESS HAVA YOLLARI**	4	513	3	498
13	**WORLD FOCUS HAVA YOLLARI**	3	495	3	495
14	**TURİSTİK HAVA TAŞIMACILIK**	2	296	4	632
15	**İHY İZMİR HAVA YOLLARI**	-	-	3	396
16	**TUNCA HAVA YOLLARI**	-	-	1	260
17	**TARHANKULE HAVA YOLLARI**	-	-	1	163
	TOPLAM	**223**	**38.408**	247	41.818

Kaynak: SHGM Web Sitesi

Aşağıdaki Şema, Tablo-4'teki rakamlardan elde edilmiş olup, hava yolu şirketleri arasında oturma kapasitesinin dağılımını sergilemektedir.

[23] *Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü www.shgm.gov.tr/doc/hyi.xls*

Şema-2: Oturma Kapasiteleri



Aşağıdaki tablo, Türkiye'de faaliyet gösteren hava yolu şirketlerinin taşıdığı, 2003 ve 2005 yılındaki iç hat yolcularının sayısını göstermektedir. İlk hava yolu şirketleri grubu, şöyle ki Türk Hava Yolları, Onur Hava Yolları, Pegasus Hava Yolları, Atlasjet Hava Yolları ve Fly Hava Yolları tarifeli iç hat uçuşları temin etmektedir. İkinci şirketler grubu, *charter* bazında faaliyette bulunmaktadır. Tablo, bu yıllar arasında yolcu sayılarındaki % değişimini de göstermektedir.

Tablo-5: Hava Yolu Şirketlerinin Taşıdığı İç Hat Yolcularının Sayısı

	2003	**2005**	**% Değişimi**
TÜRK Hava Yolları	8.850.123	12.291.620	38,9
ATLAS Hava Yolları	15.385	2.909.096	18.808,7
ONUR Hava Yolları	106.877	4.136.878	3.770,7
PEGASUS Hava Yolları	10.695	125.943	1.077,6
FLY AIR	69.241	399.747	477,3
INTER Hava Yolları	564	4.769	745,6
Kıbrıs Türk Hava Yolları	1.571	1.114	-29,1
MNG Hava Yolları	9.857	41.494	321,0
SAGA Hava Yolları	-	301	
SKY Hava Yolları	6.421	3.167	-50,7
SUN EXPRESS Hava Yolları	15.843	6.787	-57,2
FREEBIRD Hava Yolları	28.934	16.836	-41,8
World Focus Hava Yolları	-	4.940	
Anadolu Hava Yolları	9.787	-	
CHARTER	**275.175**	**79.408**	**-71,1**
TARİFELİ	**8.850.123**	**19.863.284**	**124,4**
TOPLAM	**9.125.298**	**19.942.692**	**118,5**

Kaynak: DHMİ İstatistik Yıllığı 2005

Yukarıdaki rakamlardan görülebildiği gibi, bunların 19.863.284'ü tarifeli olmak üzere, 2005 yılında iç hatlarda toplam 19.942.692 yolcu taşınmıştır. THY 12.291.620 yolcu taşımış olup, geriye kalan 7.651.072 yolcu özel hava yolu şirketleri tarafından taşınmıştır. Tablonun son bölümü, Türkiye'deki *charter* iç hat uçuşları piyasasının % 71 oranında küçüldüğüne işaret etmektedir; buna karşın, tarifeli iç hat uçuşları piyasası % 124 oranında genişlemiştir.

Aşağıdaki tablo, bir önceki yılınkilerle kıyaslandığında bu miktarlardaki % değişimleriyle birlikte, yıllara göre toplam iç hat yolcu sayısını ve iç hat uçuş sayısını göstermektedir.

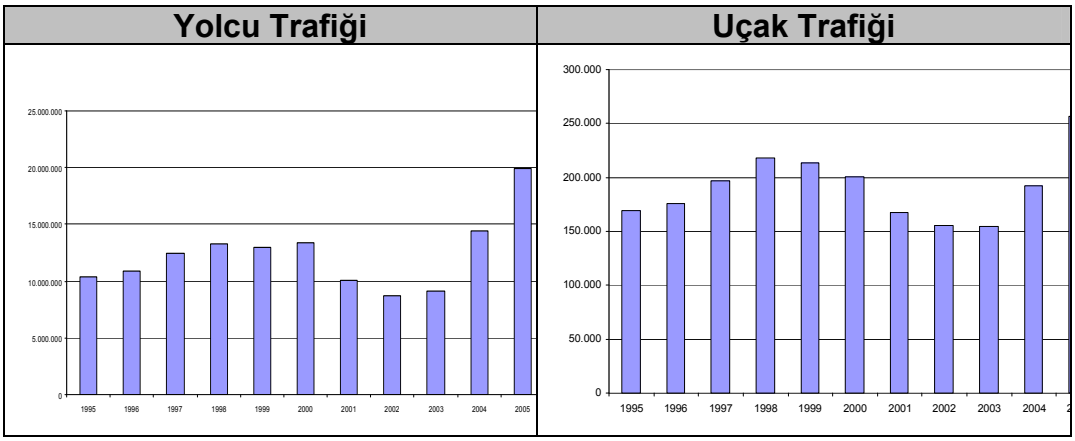
Tablo-6: İç Hat Yolcu Sayısı ve İç Hat Uçuş Sayısı

Yıllar	Yolcu Sayısı	% Değişimi	Uçuş Sayısı	% Değişimi
1995	10.347.528	-	169.018	-
1996	10.862.539	4,98	176.040	4,15
1997	12.413.720	14,28	197.103	11,96
1998	13.238.832	6,65	218.155	10,68
1999	12.931.771	-2,32	213.078	-2,33
2000	13.339.039	3,15	200.841	-5,74
2001	10.057.808	-24,60	167.500	-16,60
2002	8.697.864	-13,52	155.353	-7,25
2003	**9.125.298**	**4,91**	**154.201**	**-0,74**
2004	**14.427.969**	**58,11**	**192.698**	**24,97**
2005	**19.954.918**	**38,31**	**256.380**	**33,05**

Kaynak: SHGM Web Sitesi

Yukarıda sunulan rakamlar, hem yolcuların sayısı hem de uçuşların sayısında önemli bir artışa işaret etmektedir. 2003 yılından 2004 yılına -Türkiye'deki iç hatlar yolcu uçuşları piyasasında serbestleştirmenin ilk yılı- yolcuların sayısında % 58'lik artış ve uçuşların sayısında yaklaşık % 25'lik artış çarpıcıdır. Artış eğilimi, buna uygun olarak % 38 ve % 33'lük oranlarla müteakip yılda devam etmiştir. Yolcuların sayısı ve uçuşların sayısı için % değişimindeki fark, sektörde kapasite kullanımında iyileşmeye işaret etmektedir. Aşağıdaki şemalar, yıllara göre iç hatlarda yolcu ve uçak trafiklerinin seyrini göstermektedir.

Şema-3: İç Hatlardaki Yolcu ve Uçak Trafikleri



Kaynak: DHMİ Web Sitesi

Tahmin edilebileceği gibi, yolcuların sayısına paralel olarak, bu dönemde havalimanı kullanımı da artmıştır. THY'nin Türkiye'deki 27 şehirde iç hat uçuşları varken, en yakın rakipleri Onur Air ve Atlasjet Air'in sırasıyla 11 ve 19 şehre uçuşları mevcuttur. Diğer özel hava yolu şirketleri daha az sayıda uçuşa sahiptir, ancak varış noktalarını oldukça hızla artırmaktadırlar. Pegasus Hava Yolları ve Fly Hava Yolları, şu an sırasıyla Türkiye'de 6 ve 7 varış noktasına uçmaktadır. THY'nin rakip baskısıyla karşılaştığı şehirler, temel olarak İstanbul'dan Antalya, İzmir, Bodrum, Adana, Van, Diyarbakır, Trabzon ve Kayseri'ye olan hatlardır.

Aşağıdaki tablo, Türkiye'de başlıca havalimanlarındaki iç hat yolcularının sayısını göstermektedir. Ticari iç hat yolcu uçuşlarının temin edildiği 34 havalimanından 17'sini içermektedir. Tablonun alt kısmındaki rakamlar, bu 17 havalimanının, tüm iç hat yolcularının yaklaşık % 98'ini kapsadığına işaret etmektedir.

Tablo-7: Başlıca Havalimanlarındaki İç Hat Yolcularının Sayısı

	2003	2004	2005
ATATÜRK	3.126.074	5.430.925	7.512.282
ESENBOĞA	1.773.531	2.141.047	2.640.604
A. MENDERES	985.052	1.403.331	1.983.831
ANTALYA	615.420	1.092.858	1.608.749
DALAMAN	166.072	189.877	288.548
ADANA	498.996	805.105	1.276.694
TRABZON	374.439	718.735	1.019.438
MİLAS-BODRUM	277.819	395.365	572.209
DİYARBAKIR	204.842	483.354	653.823
ERZURUM	93.309	198.679	278.161
GAZİANTEP	186.846	371.762	204.657
KARS	54.312	86.281	162.158
KAYSERİ	180.001	293.795	360.607
KONYA	62.160	73.967	134.242
MALATYA	89.645	140.230	304.565
SAMSUN-ÇARŞ.	134.069	242.806	322.053
VAN-FERİT MELEN	142.791	160.917	291.743
TOPLAM	8.965.378	14.229.034	19.614.364
YIL TOPLAMI	9.125.298	14.427.969	19.942.692

Kaynak: DHMİ 2003 ve 2005 İstatistik Yıllıkları

Aşağıdaki Tablo 8, Tablo 7'deki rakamlardan elde edilmiştir. Son üç yıl için her havalimanı bakımından iç hat yolcularının sayısındaki % değişimini ortaya koymaktadır. Kolaylıkla görülebileceği gibi, ulus çapında havalimanlarının kullanımında olağanüstü büyük bir artış olmuştur.

Tablo-8: Her Havalimanı İçin İç Hat Yolcularının Sayısındaki % Değişimi

HAVALİMANLARI	% Değişimi		
	2003-2004	2004-2005	2003-2005
ATATÜRK	73,7	38,3	140,3
ESENBOĞA	20,7	23,3	48,9
A. MENDERES	42,5	41,4	101,4
ANTALYA	77,6	47,2	161,4
DALAMAN	14,3	52,0	73,7
ADANA	61,3	58,6	155,9
TRABZON	91,9	41,8	172,3
MİLAS-BODRUM	42,3	44,7	106,0
DİYARBAKIR	136,0	35,3	219,2
ERZURUM	112,9	40,0	198,1
GAZİANTEP	99,0	-44,9	9,5
KARS	58,9	87,9	198,6
KAYSERİ	63,2	22,7	100,3
KONYA	19,0	81,5	116,0
MALATYA	56,4	117,2	239,7
SAMSUN-ÇARŞ.	81,1	32,6	140,2
VAN-FERİT MELEN	12,7	81,3	104,3

Tebliğin takip eden bölümü, Türkiye'deki iç hatlar yolcu uçuşları piyasasında şu an hizmetler temin etmekte olan beş hava yolu şirketi için kurumsal bilgilerle ilgilenmektedir.

IV.1.1. Türk Hava Yolları A.O.

Türk Hava Yolları (THY), Hava Yolları Devlet İşletmesi olarak Savunma Bakanlığı'nın bir bölümü şeklinde 2186 sayılı Kanun'la 20 Mayıs 1933 yılında Ankara'da kurulmuş; 1935 yılında Bayındırlık Bakanlığı'na devredilmiştir. 1938 yılında bu varlık, Devlet Hava Yolları Umum Müdürlüğü olarak yeniden adlandırılmıştır. Bu yıldan itibaren, Ulaştırma Bakanlığı'nın bir bölümü olarak faaliyet göstermiştir.

1956 yılında, 6623 sayılı Kanun'la, özel hukuk kapsamında yönetilip işletilecek özel bir kuruluş (devletin mülkiyetinde anonim şirket) olarak yeniden yapılandırılmıştır. O tarihten itibaren, Türk Hava Yolları A.O. olarak faaliyet göstermiştir.

9 Kasım 1984 tarihinde 18570 sayılı Resmi Gazete'de yayımlandığı üzere, Türk Hava Yolları, bazı devlet kurumları ve işletmeleri hakkındaki 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak sınıflandırılmıştır.

90/822 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi uyarınca, 3291 sayılı Kanun'la özelleştirilecek Kamu İktisadi Teşebbüsleri arasına alınmıştır. Kuruluş'un yeni Ana Sözleşmesi 30 Ekim 1990 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmıştır.

Türk Hava Yolları Kuruluşu, 27 Kasım 1994 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 35. Maddesi uyarınca,

Özelleştirme İdaresi'nin kaza hakkı kapsamında bir Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak yeniden tanımlanmıştır. Yukarıda belirtilen kanunun 20/a Maddesine göre, Kuruluş'un Ana Sözleşmesi, Özelleştirme İdaresi'nin 5 Aralık 1996 tarihli onayıyla değiştirilmiş olup, daha başka değişiklikler de yapılmış ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından 33/953 sayılı ve 5 Temmuz 2002 tarihli Karar'la onaylanmış, ayrıca, Özelleştirme İdaresi tarafından 1006 sayılı ve 8 Kasım 2002 tarihli Karar'la yeniden onay almıştır. Bu değişiklikler, 17 Ocak 2003 tarihinde gerçekleştirilen Olağanüstü Genel Kurul'un onayını takiben yürürlüğe konulmuştur.

25 Haziran 2006 tarihinde, Türk Hava Yolları hisselerinin % 49'u Devlete, yani özelleştirmek amacıyla Özelleştirme İdaresi'ne aittir ve hisselerin geriye kalan % 51'i halka arz edilmiştir.

Temmuz 2006 tarihinde, Türk Hava Yolları'nın toplam 16.834 oturma kapasitesiyle 103 uçağı bulunmaktadır. Şirket, iç hatlarda 27 varış noktasına, şöyle ki Ankara, Adana, İzmir, Kayseri, Antalya, Bodrum, Diyarbakır, Dalaman, Denizli, Erzurum, Gaziantep, Kars, Konya, Malatya, Samsun, Trabzon, Van, Sivas, İstanbul, Adıyaman, Ağrı, Batman, Erzincan, Elazığ, Kahramanmaraş, Mardin ve Muş'a hizmet vermektedir.

IV.1.2. Onur Air

Onur Air, 14 Nisan 1992 tarihinde kurulmuş olup, ilk uçuşunu A-320 Airbus tipi uçakla 14 Mayıs 1992 tarihinde gerçekleştirmiştir. İkinci uçak, filoya Temmuz 1992'de, üçüncüsü Aralık 1992'de, dördüncüsü ise Nisan 1993'te katılmıştır. 1994 yılında, bir Türk Tur Operatörü olan Ten Tur, Onur Air'in hisselerinin bir bölümünü devralmıştır. Bu yeni birleşme ile, 1990-1995 yılları arasında 7000 yatak kapasitesine sahip 25 oteli aracılığıyla turizm sektöründeki dövizin önemli bir bölümünü kazanan Ten Tur, Onur Air'in yolcu kapasitesini artırmıştır. Kapasitedeki bu artışı karşılamak amacıyla, beşinci ve altıncı uçaklar Nisan 1995'te, yedinci uçak ise Temmuz 1995'te filoya katılmıştır. Bu uçakların tümü A-320 olup, aynı tip 2 uçak daha *sub-charter* (uluslararası anlaşmalara istinaden uçak, mürettebat, bakım ve sigorta kapsamında kısa süreli olarak kiralanan uçak) olarak sonradan katılmış, böylelikle, 1995 yılında, filo 9 uçakta 1566 oturma kapasitesine ulaşmıştır. Bu arada, kurulduğunda 150 civarındaki ilk personel sayısı 512'ye varmıştır.

1996 yılında, Onur Air Ten Tur'la tamamen birleştirilmiş ve sezon başlangıcında, filo 16 uçakta 3503 oturma kapasitesine ulaşmıştır. Bu süreçte, Onur Air, 912 kişilik kadrosuyla Türk ekonomisini ve iş çevrelerini harekete geçiren unsur olmuştur.

1998 yılında, Onur Air, Türkiye'deki ekonomik ve sosyal problemler kadar, dünya çapında etki eden artan kriz nedeniyle, Türkiye'deki diğer hava yolu şirketlerinin çoğu gibi, faaliyetlerine ara vermeye zorlanmıştır. Filodaki uçak sayısı 1998'de on üçe indirilmiş, 1999'da ise dokuza düşürülmüştür. Alınan tedbirler nedeniyle, şirket krizden sonra ayakta kalabilmiş ve 2000 yılında yeniden büyümeye başlamıştır. Filoya 2 A-300 eklenmesi üzerine, oturma kapasitesi 11 uçakta 2560 yolcuya ulaştırılmış olup, Kasım 2001 tarihinde bir A-300 uçağının daha eklenmesi üzerine de oturma kapasitesi 12 uçakta 2883'e çıkarılmıştır.

Temmuz 2006 tarihinde, Onur Air, toplam 6768 oturma kapasitesi olan 30 uçağa ve toplam 1490 çalışana sahiptir. Şirketin, İstanbul'dan 11 varış noktasına (Adana, Kayseri, İzmir, Antalya, Bodrum, Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, Malatya, Samsun ve Trabzon) iç hat uçuşları bulunmaktadır.

IV.1.3. Fly Air

Fly Air, Avrupa, Asya, Afrika ve yurt içi piyasasındaki varış noktalarına, özel *charter* ve tarifeli uçuşlar düzenleyerek 2002 yılında faaliyetlerine başlamıştır. Fly Air, Türkiye'de kısa bir sürede hizmet kalitesi hedefine ulaşarak ve çok rekabetçi nitelikteki düşük ulaşım ücretleriyle yolcuları, varış noktaları, personeli ve filosunun sayısını artırarak, yerli bazda finanse edilen özel hava yolu şirketleri arasında haklı bir üne kavuşmuştur.

Fly Air Uçuş Yönetim Grubu, uçuş mürettebatı, uçak sevk ve ofis personelinden oluşmaktadır. Fly Air, Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO), Havacılık Otoriteleri Birliği (JAA) ve Türkiye Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM) kuralları ve düzenlemelerine bağlılığı sağlayan bir sistem temin etmek mecburiyetindedir.

Fly Air, yılda yaklaşık bir milyon yolcu için hizmet vermektedir. Şirket Hollanda, Belçika, Almanya, Fransa, İsviçre, İtalya, İsrail, İran, Suriye, Ermenistan, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Birleşik Arap Emirlikleri, Pakistan, Sudan, Afganistan, Mısır, Lübnan, Nijer ve Nijerya'ya uçmaktadır. Airbus A-300 filosu ile, Fly Air geniş bir yelpazede kargo hizmetleri de sunmaktadır.

İç hatlar yolcu uçuşları piyasasının serbestleştirilmesiyle, Fly Air, tarifeli iç hat uçuşları başlatan Türkiye'deki ilk özel hava yolu olmuştur. Şirketin faaliyetleri, Ekim 2003 tarihinde İstanbul-Trabzon uçuşuyla başlamıştır. Temmuz 2006 tarihinde, şirketin toplam 1857 oturma kapasitesine sahip 7 uçağı bulunmakta olup, İstanbul'dan 5 varış noktasına, şöyle ki Trabzon, Adana, Mardin, Şanlıurfa ve Isparta'ya iç hat uçuşları mevcuttur.

IV.1.4. Atlasjet Hava Yolları

Atlasjet, 'İç Hatlar ve Dış Hatlar Olarak, Tarifesiz Uçuşlarda Yolcu ve Kargo Taşımacılığı'nı gerçekleştirme lisansına sahip şekilde, 14 Mart 2001 tarihinde Öger Holding A.Ş. tarafından tesis edilmiş ve ilk uçuşunu 1 Haziran 2001 tarihinde gerçekleştirmiştir. Uçuşlar, Boeing B-757-200 tipi 2 uçakla başlamıştır. Nisan 2004 tarihinde, turizm sektörünün önde gelen güvenilir şirketleri ETS Tur ve Öger Tur güçlerini birleştirmiş ve Atlasjet yeni bir organizasyon yapısına bürünmüştür.

Atlasjet, Almanya, Hollanda, İspanya, Kazakistan, Fransa, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Danimarka, Mısır ve Birleşik Arap Emirlikleri'ndeki çeşitli şehirlere dış hat *charter* uçuşlarına sahiptir.

14 Haziran 2004 tarihinde, şirkete SHGM tarafından, tarifeli uçuşlar da gerçekleştirmek üzere lisans verilmiş olup, 01.07.2004 itibarıyla, tarifeli iç hat uçuşlarına başlamıştır. Temmuz 2006 tarihinde, Atlasjet Hava Yolları'nın, İstanbul'dan 19 varış noktasına, şöyle ki Ankara, Antalya, İzmir, Bodrum, Tokat, Şanlıurfa, Uşak, Mardin, Edremit, Adıyaman, Dalaman, Adana, Sivas, Trabzon, Malatya, Erzincan, Konya, Kars ve Siirt'e iç hat uçuşları bulunmaktadır. Şirket Temmuz 2006 itibarıyla toplam 3267 oturma kapasitesi olan 21 uçağa (tümü kiralık) sahiptir.

Atlasjet, e-bilet satış sistemine başlamış olan ilk Türk hava yolu şirketi olup, dört yılda e-bilet, e-sistemler ve DCS'ye (Doğrudan Kontrol Sistemleri) 7 milyon ABD doları yatırım yapmıştır. Şirket, fatura bedellerini telefon faturasına işlemek ve PNR'yi (Yolcu İsim Kaydı) müşterinin cep telefonuna göndermek suretiyle, (Turkcell'le) cep telefonları aracılığıyla bilet satmaya da başlayacaktır.

IV.1.5. Pegasus Hava Yolları

Pegasus Hava Yolları, merkez bürosu İstanbul'da olmak üzere, Aer Lingus, Silkar Yatırım ve Net Holding arasında bir ortak girişim olarak 1990 yılında kurulmuştur. Mayıs 1990 tarihindeki ilk ticari uçuşundan bu yana, havayolu, iki uçaklık bir filodan 15 uçaklı bir filoya doğru büyüme göstermiş olup, filo, Temmuz 2006 itibarıyla toplam 2739 oturma kapasitesine sahip en son yeni nesil Boeing 737-800'leri içermektedir.

Pegasus Hava Yolları, Türkiye'den 17 ülkedeki 99 varış noktasına *charter* uçuş operasyonları gerçekleştirmektedir. *Charter* operasyonlarının yanı sıra, Pegasus Hava Yolları, ekstra kapasite ihtiyacı olan hava yollarına uçak ve mürettebat kiralamaktadır (wet lease). Pegasus'un operasyonları, Türk Sivil Havacılık İdaresi tarafından, JAR-145, JAR-OPS 1 ve JAR-FCL ile uyumlu şeklinde sertifikalandırılmıştır. Pegasus, yolcularının güvenli, konforlu ve zamanında uçuşlara sahip olmasını sağlamak için yüksek operasyon standartlarını idame ettirmek üzere sürekli uğraş vermektedir.

Bakım hizmetlerinin yanı sıra, Pegasus Hava Yolları, sektördeki diğer hava yollarına Ekip Eğitimi, Tip Yetkisi Eğitimi, Hat Eğitimi, Tehlikeli Maddeler ve CRM (Ekip Kaynakları Yönetimi) Eğitimi (CRM Eğitmeni Eğitimi dahil) temin etmektedir.

Ocak 2005 tarihinde, ESAS Holding Pegasus Hava Yolları'nı tamamen üzerine almıştır. Yeni mülkiyetin ilham kaynağı olduğu dinamizm ile, kendi kendine canlandırma süreci başlatılmıştır. Pegasus Hava Yolları, 1 Kasım 2005 tarihinden itibaren iç hat güzergahlarında tarifeli uçuşlara başlamıştır. Şirketin İstanbul'dan 6 varış noktasına, şöyle ki Adana, Ankara, Trabzon, Antalya, Van ve Diyarbakır'a iç hat uçuşları bulunmaktadır.

IV.2. YER DESTEĞİ

Bugün, üçüncü şahıslara yer destek hizmetleri veren sadece iki şirket, şöyle ki Havaş ve Çelebi mevcuttur. Ayrıca, Türk havaalanlarında 18 temsil, gözetim ve yönetim şirketi, 2 ikram şirketi ve 2 uçak özel güvenlik hizmet ve denetimi şirketi bulunmaktadır.

Türkiye'nin ilk yer destek hizmetleri şirketi Havaş, hava yollarına yer destek imkanları ve ikram hizmetleri temin etmek üzere 1933 yılında devlet tarafından kurulmuştur. Şirketin ikram hizmetleri 1987 yılında USAŞ ismi altında ayrılıp özelleştirilirken, yer destek imkanları, Havaş Yer Hizmetleri A.Ş. olarak işlev göstermeyi sürdürmüştür. Nisan 1995 tarihinde, Havaş'ın yer destek imkanları da şirketin % 60'lık hissesi olarak özelleştirilmiştir.

Özelleştirmeden önce, Havaş, Türkiye'nin İstanbul, Ankara, İzmir, Antalya, Adana, Trabzon ve Dalaman'daki başlıca 7 uluslararası havaalanında işlev göstermekteydi. Bugün, şirket Türkiye'deki 14 havaalanında faaliyette bulunmaktadır. Özelleştirmeden sonra kısa sürede başarılan iş miktarı, Türkiye'deki havacılık sektörüne etki etmekle kalmayıp, bir bütün olarak iş sektörüne de etki etmiştir. Bu nedenle, Özelleştirme İdaresi, Havaş'ı Ağustos 2000 tarihinde Türkiye'deki en başarılı özelleştirmelerden biri olarak ilan etmiştir.

1958 yılında tesis edilen Çelebi, sadece Havaş'ın ayrıcalığı olan havaalanları ve şehir terminalleri arasında taşımacılık dışında, tüm yer destek hizmetlerini veren ilk özel yer destek hizmetleri şirketidir. 1958 yılında, Çelebi sadece Ankara'da hizmet vermekteydi, bugün ise Adana, Ankara, Antalya, Bodrum, Bursa, Çorlu, Dalaman, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul,

İzmir, Kayseri, Samsun ve Trabzon'da 14 havaalanında faaliyettedir. Yer desteği piyasasında Çelebi ve Havaş'ın tahmini pazar payı her biri için yaklaşık % 50'dir.

Yer destek hizmetleri, 'Yer Hizmetleri Yönetmeliği'nin (SHY-22) 5. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır: a) temsil, b) yolcu trafik, c) yük kontrol ve haberleşme, d) ramp, e) uçak hat bakım, f) uçuş operasyon, g) ulaşım, h) ikram, ı) gözetim ve yönetim, i) uçak özel güvenlik hizmet ve denetimi. Bu hizmetlerin birbirini ikame etmediği göz önüne alınarak, bunların ayrı pazarlar olarak düşünülmesi gerekmektedir. Avrupa'daki uygulamalara paralel olarak, SHY-22'nin hükümleri ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi'nin (DHMİ) uygulamaları, bu hizmetlere farklı lisanslar verme yönündedir.

Günümüzde, havaalanlarının işletilmesi, hava trafik kontrol hizmetleri, uçuş seyrüsefer sistemlerinin kurulması, Türkiye'deki tüm havaalanlarının mülkiyetine sahip DHMİ tarafından icra edilmektedir; yer destek hizmetleri, diğer taraftan, lisanslı özel sektör işletmelerince verilmektedir.

Yukarıda belirtildiği üzere, yer destek hizmetleri piyasasında faaliyet göstermek için, DHMİ'den lisans alınması ihtiyacı bulunmaktadır. A, B ve C olmak üzere, üç grup lisans mevcuttur:

- A grubu çalışma lisansı, ya SHY-22'nin 5. maddesinde sıralanan tüm hizmetler ya da en azından yolcu trafik, yük kontrol ve haberleşme, ramp, kargo ve posta hizmetleri, uçak temizlik, birim yükleme gereçlerinin kontrolü hizmetleri için, dış hat uçuşlarına açık en az üç havaalanında teşkilatlanmış özel işletmelere verilmektedir;

- B grubu çalışma lisansı, SHY-22'nin 5. maddesinde sıralanan yer destek hizmetlerinin tümü veya bazılarını sadece kendileri için sağlayacak (destek hizmetlerini kendisi sağlama) hava taşıyıcılarına verilmektedir;

- C grubu çalışma lisansı, SHY-22'nin 5. maddesinde sıralanan 'zorunlu olmayan' hizmetleri sağlayacak özel işletmelere verilmektedir ki bunlar; temsil, gözetim ve yönetim, uçak özel güvenlik hizmet ve [denetimi] ile ikram.

Aşağıdaki tablolar, SHY-22'nin ilgili maddeleri çerçevesinde hazırlanan Lisans Tarifesi uyarınca, yukarıda belirtilen lisanslar için, yerli yer desteği sağlayıcıların ödemek zorunda olduğu ücreti göstermektedir.

Tablo-9: A ve C Grubu Yer Destek Hizmetleri Lisansları İçin Tarife

Havaalanları Yer Destek Hizmetleri A ve C Grupları Çalışma Lisansı Tarifesi (EUR)							
	Hizmet Türleri	Atatürk	Antalya	A. Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer Havaalanları
		A	B	C	D	F	G
1	Yolcu Trafik	1.500.000	1.000.000	500.000	250.000	50.000	1.000
2	Yük Kontrol ve Haberleşme	200.000	150.000	100.000	50.000	10.000	1.000
3	Ramp	4.500.000	3.000.000	1.500.000	750.000	100.000	1.000
4	Uçak Hat Bakım	45.000	30.000	15.000	7.500	1.000	500
5	Uçuş Operasyon	20.000	15.000	10.000	5.000	1.000	500
6	Ulaşım	10.000	7.500	5.000	5.000	2.000	1.000
7	İkram	100.000	75.000	50.000	50.000	20.000	1.000
8	Gözetim & Yönetim	100.000	75.000	50.000	50.000	20.000	1.000
9	Uçak Özel Güvenlik Hizmet ve Denetimi	200.000	150.000	100.000	100.000	40.000	1.000

Kaynak: DHMİ Tarife Kitapçığı [24]

[24] *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Hava Meydanları İşletmesi [Genel] MüdürlüğüTarife Bedelleri.*

Tablo-10: B Grubu Yer Destek Hizmetleri Lisansları için Tarife

Havaalanları Yer Destek Hizmetleri B Grubu Çalışma Lisansı Tarifesi (EUR)							
	Hizmet Türleri	Atatürk	Antalya	A. Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer Havaalanları
		A	B	C	D	F	G
1	Yolcu Trafik	300.000	200.000	100.000	50.000	10.000	200
2	Yük Kontrol ve Haberleşme	40.000	30.000	20.000	10.000	2.000	200
3	Ramp	900.000	600.000	300.000	150.000	20.000	200
4	Uçak Hat Bakım	9.000	6.000	3.000	1.500	200	100
5	Uçuş Operasyon	4.000	3.000	2.000	1.000	200	100
6	Ulaşım	2.000	1.500	1.000	1.000	400	200
7	İkram	20.000	15.000	10.000	10.000	4.000	200
8	Uçak Özel Güvenlik Hizmet ve Denetimi	40.000	30.000	20.000	20.000	8.000	200

Kaynak: DHMİ Tarife Kitapçığı

Yukarıda belirtilen A Grubu lisanslar iki yıl için, B Grubu lisanslar ise beş yıl için geçerlidir. Bu sürelerin sona ermesinden sonra, işlev göstermeye devam etmek amacıyla bir "temdit ücreti" ödenmesi gerekmektedir. Tablo-11, A ve C Grubu temdit ücretlerini göstermektedir.

Tablo-11: A ve C Grubu Yer Destek Hizmetleri Lisansları için Temdit Ücretleri

	Hizmet Türleri	Havaalanları					
		Atatürk	Antalya	A. Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer Havaalanları
		A	B	C	D	E	F
		Euro					
1	Yolcu Trafik	300.000	200.000	100.000	50.000	10.000	200
2	Yük Kontrol ve Haberleşme	40.000	30.000	20.000	10.000	2.000	200
3	Ramp	900.000	600.000	300.000	150.000	20.000	200
4	Uçak Hat Bakım	9.000	6.000	3.000	1.500	200	100
5	Uçuş Operasyon	4.000	3.000	2.000	1.000	200	100
6	Ulaşım	2.000	1.500	1.000	1.000	400	200
7	İkram	20.000	15.000	10.000	10.000	4.000	200
8	Gözetim & Yönetim	20.000	15.000	10.000	10.000	4.000	200
9	Uçak Özel Güvenlik Hizmet ve Denetimi	40.000	30.000	20.000	20.000	8.000	200

Kaynak: DHMİ Tarife Kitapçığı

Aşağıdaki Tablo-12, dış hatlar için B Grubu çalışma lisansları temdit ücretlerini göstermektedir.

Tablo-12: B Grubu Yer Destek Hizmetleri Lisansları için Temdit Ücretleri

	Hizmet Türleri	Havaalanları					
		Atatürk	Antalya	A. Menderes Dalaman Bodrum	Esenboğa	Adana Trabzon	Diğer Havaalanları
		A	B	C	D	E	F
				Euro			
1	Yolcu Trafik	60.000	40.000	20.000	10.000	2.000	40
2	Yük Kontrol ve Haberleşme	8.000	6.000	4.000	2.000	400	40
3	Ramp	180.000	120.000	60.000	30.000	4.000	40
4	Uçak Hat Bakım	1.800	1.200	600	300	40	20
5	Uçuş Operasyon	800	600	400	200	40	20
6	Ulaşım	400	300	200	200	80	40
7	İkram	4.000	3.000	2.000	2.000	800	40
8	Uçak Özel Güvenlik Hizmet ve Denetimi	8.000	6.000	4.000	4.000	1.600	40

Kaynak: DHMİ Tarife Kitapçığı

Devlet Hava Meydanları İşletmesi, A grubu lisansların ücretlerini değil ancak B ve C grubu lisansların ücretlerini taksitle ödeme imkanı vermektedir.

Tablo-13, iki yer destek hizmetleri şirketinin, yani Çelebi ve Havaş'ın lisanslarını, hizmet türlerini, lisansların içerdiklerini ve lisansların geçerli olduğu havaalanlarını göstermektedir.

Tablo-13: Havaş ve Çelebi'nin Lisansları

Havaalanı Adı	Şirket Adı	Hizmet Türü	Lisans Başlangıç Tarihi
Esenboğa	Havaş	Ulaşım	05.04.1996
Dalaman	Çelebi	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp	30.05.1997
Milas – Bodrum	Havaş	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp 4. Uçuş operasyon 5. Ulaşım	09.06.1997
Milas – Bodrum	Çelebi	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp	19.06.1997
Atatürk	Havaş	1. Gözetim ve yönetim 2. Yolcu trafik 3. Yük kontrol ve haberleşme 4. Ramp 5. Uçuş operasyon 6. Uçak hat bakım	26.09.1997
Adnan Menderes	Havaş	1. Gözetim ve yönetim	26.09.1997

		2. Yolcu trafik 3. Yük kontrol ve haberleşme 4. Ramp	
Antalya	Havaş	1. Gözetim ve yönetim 2. Yolcu trafik 3. Yük kontrol ve haberleşme 4. Ramp	26.09.1997
Dalaman	Havaş	1. Gözetim ve yönetim 2. Yolcu trafik 3. Yük kontrol ve haberleşme 4. Ramp	26.09.1997
Esenboğa	Havaş	1. Gözetim ve yönetim 2. Yolcu trafik 3. Yük kontrol ve haberleşme 4. Ramp	26.09.1997
	Havaş	Temsil	26.09.1997
Atatürk	Havaş	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp	01.10.1997
Adnan Menderes	Çelebi	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp	01.10.1997
Antalya	Çelebi	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp	01.10.1997
Esenboğa	Çelebi	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp	01.10.1997
Esenboğa	Çelebi	Temsil	01.10.1997
Adana	Havaş	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp 4. Uçuş operasyon	16.12.1997
Adana	Çelebi	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp	17.12.1997
Trabzon	Havaş	1. Yolcu trafik 2. Yük kontrol ve haberleşme 3. Ramp 4. Uçuş operasyon	21.12.1997
Atatürk	Havaş	Ulaşım	26.03.1998
Adnan Menderes	Havaş	Ulaşım	26.03.1998
Antalya	Havaş	Ulaşım	26.03.1998

Kaynak: SHGM Web Sitesi

Yer desteği piyasasının yapısını incelerken, yer desteğini kendisi sağlama imkanı veren B Grubu lisanslar da göz önüne alınmalıdır. Aşağıdaki tablo, B Grubu lisanslara sahip hava yolu şirketlerini ve teşkilatlanmış oldukları havaalanlarını göstermektedir. Bu şirketlerin, yukarıda belirtilen SHY-22'nin 5. maddesinde sıralanan hizmetlerin biri veya birkaçı için lisansları mevcuttur.

Tablo-14: B Grubu Lisanslara Sahip Hava Yolu Şirketleri

İşletme Adı	Hizmet Verilen Havaalanı Sayısı
Türk Hava Yolları	21
Kıbrıs Türk Hava Yolları	5
Onur Hava Yolları	1
Sun Hava Yolları	1
Pegasus Hava Yolları	3
Suudi Arabistan Hava Yolları	1
İran İslam Cumhuriyeti Hava Yolları	1
Air France	1
Alitalia İtalyan Hava Yolları	1
Lufthansa Hava Yolları	1
İngiliz Havayolları PLC (Kamu Limited Şirketi)	1
MNG Hava Yolları	2
İsviçre Uluslararası Hava Yolları	1
Cukurova Hava Yolları	1
Atlasjet Hava Yolları	1

Kaynak: SHGM Web Sitesi

THY'nin en büyük kapasiteyi elinde bulundurduğu B Grubu lisanslara sahip hava yolu şirketlerinin uçuşlarının çoğu için yer desteğini kendisinin sağladığı göz önüne alınırsa, B Grubu lisanslara sahip hava yolu şirketlerinin A Grubu lisansların sahibi olanlarla doğrudan rekabet içinde olmamasına karşın, piyasa üzerinde kısıtlayıcı bir etki yaptıkları öne sürülebilir.

IV.3. HAVAALANLARI

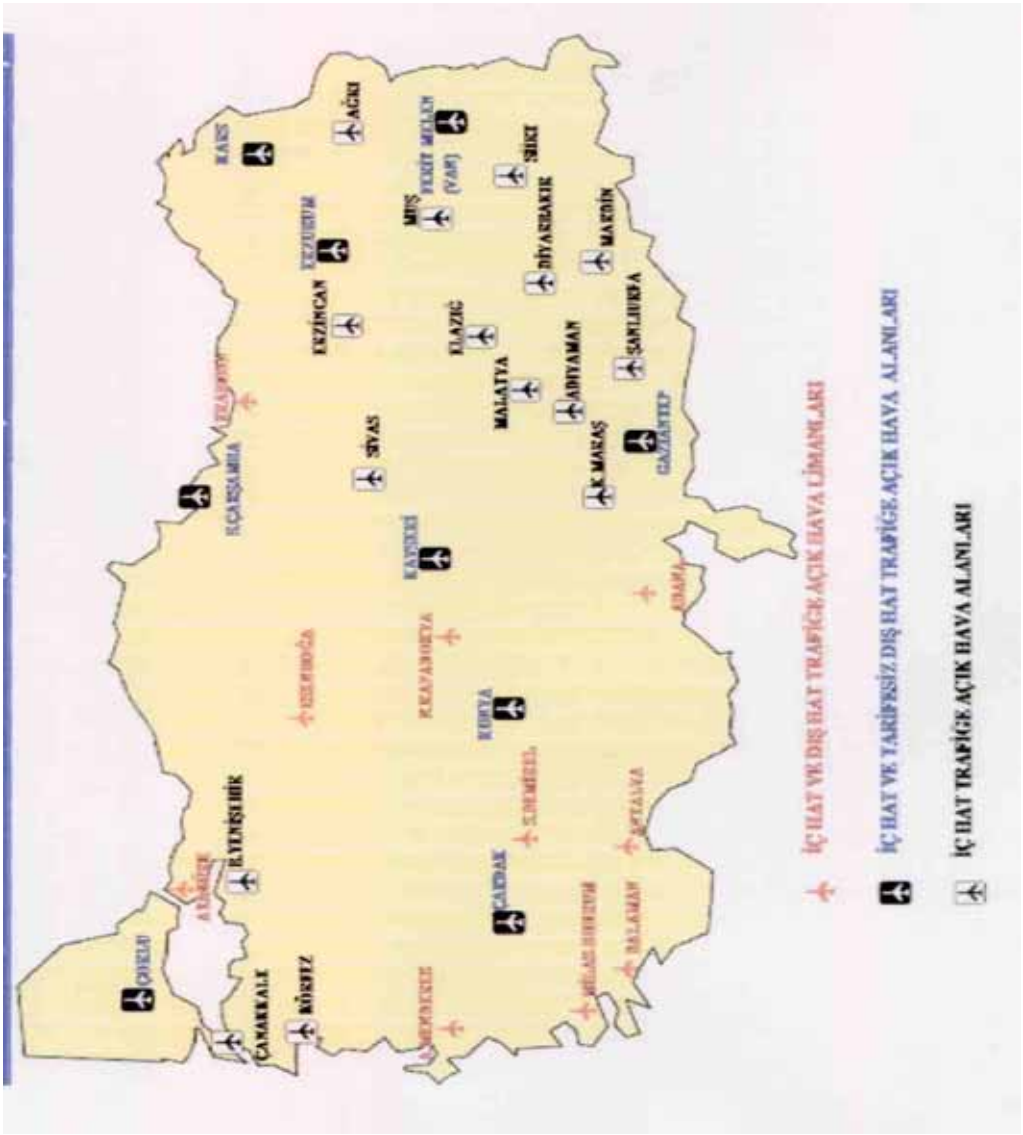
Bölgesel kamu bütçelerindeki artışla beraber, hükümetler özelleştirmeyi kamu harcamasının alternatifi olarak algılamaya başlamıştır. Dünyadaki ilk özelleştirme olan, 1987 yılındaki "İngiltere Hava Meydanları İşletmesi"nin özelleştirilmesini ve Viyana Havaalanı'nın kısmen özelleştirilmesini takiben, diğer ülkeler havaalanlarının özelleştirilmesini gündemlerine almışlardır. 1997 yılında, 5 ülkede 12 havaalanı, 1998 yılında ise 6 ülkede 51 havaalanı özelleştirilmiştir. Avrupa Birliği'nin, tam rekabet sağlamak amacıyla devlet işletmelerinin özelleştirilmesi görüşü ışığında, Avrupa Komisyonu, 1997 yılında Almanya'nın en büyük üçüncü havaalanı olan Düsseldorf Havaalanı'nı özelleştirme işlemini onaylamıştır.

14 Mayıs 2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan, Türkiye Havaalanı Yapım, İşletim ve Sertifikalandırma Yönetmeliği uyarınca, havaalanları devlet veya kamu tüzel varlıkları ile gerçek veya özel tüzel kişiler tarafından yapılıp işletilebilecektir. Havaalanlarının kullanımına ilişkin fiyat listeleri, imkanlar ve hizmetlerden sağlanan faydalar havaalanı işletmecisi tarafından saptanıp, Ulaştırma Bakanlığı'nca onaylanmaktadır. Aşağıdaki tablo, yıllara göre Türkiye'deki tüm havaalanlarının sayısını vermektedir.

Tablo-15: Türkiye'deki Havalimanlarının Sayısı

YILLAR	Sadece İç hat Traf. Açık Havalim.*	Dış hat-İç hat Traf. Açık Havalim.*	Özel Statülü Havalim.	Toplam Havalim. Sayısı
1999	27	20	19	66
2000	27	21	19	67
2001	30	20	18	68
2002	30	21	17	68
2003	30	22	13	65
2004	31	21	12	64
2005	31	20	11	62

* Askeri protokollü (müsaadeli ve serbest kullanımlı) havalimanları dahildir. Geçici olarak sivil trafiğe kapatılan havalimanlarımız da dahil edilmektedir.
** 2005 yılı sonu itibarıyla.
*** Kaynak: SHGM web sitesi, http://www.shgm.gov.tr/doc3/istatistik.xls



Devlet Hava Meydanları İşletmesi'nin istatistiklerine ilişkin olarak, 2005 yılının sonu itibarıyla Türkiye'de tamamı DHMİ'nin mülkiyetinde 34 faal havalimanı bulunmaktadır. Aşağıdaki tablo 2005 yılının sonu itibarıyla havalimanlarını, bunların kategorilerini, faaliyet yıllarını ve iç ve dış hatlar uçak trafiğini (yani kalkan ve inen uçak sayısını) göstermektedir.

Tablo-16: Türkiye'deki Havalimanları

Havalimanı	Kategori	Faaliyet Yılı	Uçak Trafiği (İç Hat)	Uçak Trafiği (Dış Hat)
Atatürk/İstanbul	Sivil	1953	92.867	126.251
Esenboğa/Ankara	Sivil	1955	40.954	12.674
A. Menderes/İzmir	Sivil	1987	23.171	13.112
Antalya	Sivil	1960	19.971	84.606
Dalaman	Sivil	1981	6676	18.046
Adana	Sivil	1937	17.355	4.212
Trabzon	Sivil	1957	9.412	2.153
Milas-Bodrum	Sivil	1997	7.291	12.247
S. Demirel/Isparta	Sivil	1997	129	31
Nevşehir-Kap.	Sivil	1998	394	90
Adıyaman	Sivil	1998	158	0
Ağrı	Sivil	1997	236	0
Bursa-Yenişehir	Sivil-Askeri	2000	1.799	209
Çanakkale	Sivil-Askeri	1995	618	8
Denizli-Çardak	Sivil-Askeri	1991	783	5
Çorlu	Sivil-Askeri	1998	1.016	682
Diyarbakır	Sivil-Askeri	1952	5.215	173
Elazığ	Sivil-Askeri	1940	751	0
Erzincan	Sivil-Askeri	1988	1.074	0
Erzurum	Sivil-Askeri	1966	3.266	202
Gaziantep	Sivil	1976	2.157	56
K.Maraş	Sivil	1996	177	0
Kars	Sivil	1988	1512	0
Kayseri	Sivil-Askeri	1998	3.336	1.360
Konya	Sivil-Askeri	2000	2.234	274

Edremit-Körfez	Sivil	1997	780	0
Malatya	Sivil-Askeri	1941	3.587	4
Mardin	Sivil	1999	536	0
Muş	Sivil-Askeri	1992	330	0
Samsun	Sivil	1998	3.064	855
Sivas	Sivil-Askeri	1957	672	0
Siirt	Sivil	1998	250	0
Şanlıurfa	Sivil	1988	681	0
Van Ferit Melen	Sivil	1943	4.350	35
TOPLAM			**256.802**	**277.285**

Kaynak: DHMİ İstatistik Yıllığı 2005

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere en yoğun trafik Atatürk, Antalya, Esenboğa, Adnan Menderes, Dalaman, Bodrum/Milas, Adana ve Trabzon Havalimanları'ndadır. Tabloda yer alan verilere göre–iç hat ve dış hat–toplam ulaşımın % 92'si bu 8 havalimanından gerçekleşmiştir. Buna göre, bu havalimanlarındaki kapasitenin ve hizmet standartlarının iyileştirilmesine yönelik yatırımlar, yeni havalimanlarının inşasına kıyasla sektördeki önceliklerini korumaktadır.

V. SEKTÖRÜN TEMEL SORUNLARI VE SEKTÖRDEKİ REKABETİN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Türk hava taşımacılığını etkilemesi beklenen en önemli faktörler nüfus artış hızı, demografik değişkenler, kişi başına düşen GSYİH, turizm sektöründeki gelişmeler ve Avrupa'da yaşanan serbestleşme hareketinin yansımalarıdır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığının da birçok faktörü olumlu yönde etkilemesi beklenmektedir. Özellikle bütünleşmeden sonra turizm sektöründeki iyileşme hızlanacak ve Türk hava yolu şirketleri artan trafikten daha fazla pay alacaktır. Bunlarla birlikte, bu durumun Türk ekonomisinin canlanmasına yardımcı olacağı, Avrupa ile Türkiye arasındaki iş bağlantılarının artacağı ve bunun sonuçta özellikle iş odaklı yolcu ve kargo trafiğini artıracağı beklenmektedir. Serbestleşme tedbirlerinden sonra en önemli gelişme düşük maliyetli hava yolu şirketlerinin kurulmasıdır. Bu durum yalnızca tatil yolculuğuna çıkan fiyata duyarlı kişileri değil, şirketler için tasarruf sağlamayı hedefleyen iş piyasasını da harekete geçirmiştir.

V.1. SEKTÖRDEKİ REKABETİ AZALTAN VEYA ENGELLEYEN POTANSİYEL VE HALİHAZIRDA MEVCUT GİRİŞ ENGELLERİ

V.1.1. Yasal ve Düzenlemeye İlişkin Giriş Koşulları

Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasasını düzenleyen temel yasal düzenleyişteki son değişiklikler birlikte 13 Temmuz 1992 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği"dir. Bu yönetmeliğin amacı; Türkiye hava sahası içinde veya Türkiye ile yabancı ülkeler arasında tarifeli veya tarifesiz uçuşlar yaparak ücret karşılığında

yolcu, yük ve posta taşıyacak kamu teşebbüslerinin ve özel teşebbüslerin ticari hava taşımacılığı faaliyetlerini düzenlemektir.

- Yönetmeliğin 16. Maddesine göre, işletmeci faaliyet sahasının niteliğine ve ölçeğine bağlı olmak üzere, yeterli mali güce sahip olmalıdır. Bu çerçevede, iç veya dış hatlarda 100 veya daha fazla koltuk kapasitesine sahip uçaklarla tarifeli ya da tarifesiz uçuşlar yapacak işletmecilerin uçak başına en az bir milyon ABD Doları sermayesi olmalıdır. Bu koşul, sermayesinin % 51'i kamu kurumlarının mülkiyetinde olan şirketler için geçerli değildir.

- Yönetmeliğin 18. Maddesi, faaliyet sahasına göre işletmecilerin sağlamak zorunda olduğu asgari hava taşıtı sayısını belirler. Bu maddeye göre, (a) 100 veya daha fazla koltuk kapasitesine sahip uçaklarla iç ya da dış hatlarda tarifeli uçuşlar yapacak işletmecilerin, kendi mülkiyetlerinde veya kiralık en az 5 uçağı olmalıdır. (b) Bu asgari gereklilik, tarifesiz uçuşlar yapacak işletmeciler için 2'dir. (c) Yalnızca iç hatlarda tarifeli veya tarifesiz uçuşlar yapacak şirketlerin de 2 uçağı olmalıdır.

- (a) maddesine bahsedilen tüm uçakların kiralık olması halinde, işletmeci 3 milyon ABD Doları değerinde kesin ve süresiz bir banka teminat mektubu vermelidir; bazılarının kendi mülkiyetinde bazılarının kiralık olması halinde, toplamda 1 milyon ABD Dolarını geçmemek üzere, her uçak için 250.000 ABD Doları değerinde banka teminat mektubu istenir. (b) maddesi için rakamlar şu şekildedir: 1,5 milyon ABD Doları ve toplamda 500 bin ABD Dolarını geçmemek üzere, her uçak için 100 bin ABD Doları. Son olarak (c) klozu için rakamlar: 250 bin ABD Doları ve toplamda 100 bin ABD Dolarını geçmemek üzere, her uçak için 50 bin ABD Doları.

Bu lisanslama ve güvenlik düzenlemeleri hava yolu şirketleri tarafından önemli bir engel olarak algılanmamaktadır, zira mevcut tüm hava yolu şirketleri bu kriterleri karşılamış durumdadır.

V.1.2. Ün, Marka Kimliği ve Değiştirme Maliyeti

Tüketici davranışları güvenlik konularına duyarlı olduğundan, güvenliğe ilişkin ün, yolcu uçuşu sektöründe marka kimliği açısından çok önemlidir. Serbestleştirmeden günümüze kadar, özel sektör hava yolları herhangi bir güvenlik kusuru ile karşılaşmamıştır. Dolayısıyla bu, yeni gelenler için bir engel olarak düşünülmemelidir.

Münferit müşteriler için önemli bir değiştirme maliyeti yoktur, ancak elimizde THY müşterilerinin diğer hava yollarına geçtiğine dair bir gösterge bulunmamaktadır. Zira hem THY'nin hem de diğer hava yollarının hacmi artmıştır. Tur operatörlerinin durumuysa farklıdır: Yeni giriş yapanlardan ikisi bir tur operatörünün mülkiyetinde olduğundan yolcuları "tutsak" tüketici kabul edilebilir ve bunlar için değiştirme maliyeti oldukça yüksektir. Eğer tur operatörünün hava yoluyla uçmak istemiyorlarsa ilave bir ödeme yapmaları gereklidir. Buna ek olarak, bir hava yoluna bağlı olmayan başka tur operatörü şirketler vardır ve bu operatörlerin tüketicileri beğendikleri hava yolunu seçebilirlerse de tur operatörleri reklamlarını çok daha önceden yayınladıklarından değiştirme maliyetleri bunlar için oldukça yüksek olabilmektedir.

V.1.3. Lisanslı Personelin Yokluğu

Hava yolu sektöründeki hostesler/hostlar ile teknik bakım personeli özel kalifikasyonlar ve eğitime gereksinim duymakta ve yalnızca bir lisans ile çalışabilmektedirler. Ancak sektörün büyüyen talebini karşılayacak yeterli eğitim kapasitesi bulunmamaktadır. Özellikle pilotlar söz konusu olduğunda, Eskişehir'de, yılda sadece 9 öğrencinin mezun olduğu lisans seviyesinde tek bir okul bulunmaktadır. Öte yandan, yerli olmayan personel istihdam edebilme olasılığı bu engelin etkisini azaltmaktadır.

V.2. SEKTÖRÜN TEMEL SORUNLARI

Türk Hava Yolları, Pegasus Hava Yolları, Onur Hava Yolları, Atlasjet Hava Yolları, MNG Hava Yolları, Fly Hava Yolları, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi yöneticileri ile 2004 yazı ile sonbaharında ve Temmuz 2006'da yapılan mülakatlarda aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmıştır:

V.2.1. Slot Tahsisi

Slotların tahsisi ve takvimlendirilmesi (belirli bir tarihte bir hava aracı hareketi için tahsis edilen planlanmış varış ve/veya kalkış zamanı) piyasa erişiminin ve hava yolları arasındaki etkili rekabetin temel direklerinden birini oluşturmaktadır. Bu husus, öncelikle tıkalı hava limanları için hayati derecede önem taşımaktadır. Mevcut slotun olmaması durumunda serbestleştirmenin getirdiği yararlar eşit olmayan bir şekilde dağılır ve rekabet bozulmalara maruz kalır. Ayrıca, belirli taşıyıcılara ve özellikle de ulusal hava yoluna yolcu talebi açısından en iyi slotların tahsis edilmesi halinde, günün farklı saatlerinde slot tahsis edilmesi de rekabetteki bozulmaların kaynağı olabilir. Tüm taşıyıcılar hem altyapıya erişim olanağı hem de erişim eşitliği açısından bu zaruri imtiyazlara dayanmaktadır.

95/93 sayılı ve 18 Ocak 1993 tarihli Konsey Tüzüğü (AET) slot tahsisini düzenlemektedir. Bu Topluluk Tüzüğü uyarınca "tamamen koordineli" havalimanlarında, yani doymuşluk seviyesinin diğer biçimlerde çözülemeyecek ciddi sorunlara neden olduğu havalimanlarında iniş veya kalkış yapabilmek için bir slotun önceden tahsis edilmiş olması gereklidir. Tıkalı havalimanlarında slot tahsisi tarafsız, şeffaf ve ayrımcı olmayan kurallara dayanmalıdır.

Bir havalimanını koordine etme kararına ilişkin sorumluluk üye devletlerdedir. Slotlar, "koordinatör" olarak adlandırılan bir kurum tarafından tahsis edilir. Uygun bir şekilde (yani, tahsis edildikleri sürenin en az % 80'inden fazlası boyunca) kullanılan tüm slotlar, bunları işleten taşıyıcılara, müteakip eşdeğer sezon için yeniden başvurduklarında ("büyükbaba hakları" ya da "tarihsel haklar" ilkesi uyarınca) otomatik olarak yeniden tahsis edilir. Son olarak, mevcut slotlar (yani taşıyıcılar tarafından geri verilen, yeniden tahsis edilmeyen veya yeni oluşturulan slotlar) bir havuzda toplanarak yeni girenler (bir havalimanına yeni gelen ve az slota sahip oldukları kabul edilen taşıyıcılar) ve yerleşik olanlar arasında eşit bir şekilde paylaştırılır. 95/93 sayılı Tüzük, aynı zamanda Üye Devletler'in yeterli iç hat hava hizmetini korumak için belirli bölgelere hizmet eden rotalara belirli sayıda slot tahsis etmek suretiyle özel tedbirler getirebileceğini belirtmektedir[25].

Türkiye'deki slot tahsisi ve havalimanı takvimlendirilmesi söz konusu olduğunda, hava taşımacılığı sektöründe eylemde bulunan düzenleme organı olan Sivil Havacılık Genel

[25] *Düzenleyici Reform'a İlişkin OECD Gözden Geçirmesi.*

Müdürlüğü tarafından 28 Ağustos 2005 tarihinde yayınlanan bir yönerge bulunmaktadır. Yönerge, büyük ölçüde IATA ilkelerine ve standartlarına uygun biçimde hazırlanmıştır. Bu mevzuat ile bir Slot Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyon, Ulaştırma Bakanlığı ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Başkanlığı koordinasyonu altında faaliyet göstermektedir.

Devlet Hava Meydanları İşletmesi Operasyonel Slot Ünitesi'nin, Slot Koordinasyon Merkezi'nin Türkiye Özel Sektör Havacılık İşletmeleri Derneği'nin, söz konusu terminalin operatörünün, hava yolu şirketlerinin (bazı yabancı şirketler de dahil olmak üzere), temsil ve gözetim şirketlerinin ve yer desteği şirketlerinin temsilcilerinden oluşur. Komisyon, slot tahsisi ve havalimanı planlanmasında IATA kriterlerini dikkate alır.

Yönergenin Ağustos 2005'te yayımlanmasından önce slot tahsisi Türk Hava Yolları ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi'nin ilgili daireleri tarafından sağlanmaktaydı ve Türk Hava Yolları'ndan başka hiçbir hava yolu şirketi tarihsel haklardan yararlanamıyordu. Bu durum THY'nin zaman slotu tahsisleri üzerinde dikkate değer bir etkisi olduğu anlamına geliyordu. Özellikle THY'nin birçok karlı slot üzerinde "büyükbaba hakları"na sahip olduğu dikkate alındığında, bu düzenleme birçok özel sektör şirketi için sorun yaratıyordu. Ancak bu yeni yönerge ile Türk Hava Yolları'nın öncelikleri kaldırılmış, öncelik kuralları oluşturulmuş ve bunlar 2006 yaz dönemi için ayrımcılık yapılmadan uygulanmıştır. 2007 yazı itibarıyla bu şirketler de tarihsel slotlar talep etme hakkına sahip olacaktır.

Ancak görüşülen hava yolu şirketlerinin yöneticileri bu yeni yönergeden sonra bile THY'nin slot tahsisine ilişkin bazı ayrıcalıklardan yararlandığını ve Ankara-İstanbul hattının en fazla sorunu yarattığını belirtmiştir. Temmuz 2006 itibarıyla İstanbul'dan gelen iş yolcuları tarafından günübirlik seyahatler için kullanılan sabah erken ve öğleden sonra geç saatlerdeki trafiğin en yoğun olduğu zaman dilimi gibi önemli zaman slotları tamamen THY'nin elindedir ve hiçbir özel hava yolu şirketine Ankara ile İstanbul arasında doğrudan bir slot verilmemiştir. Ankara-İstanbul hattı Türkiye'deki en yoğun iç hat olduğundan, bu durum THY için rekabete ilişkin çok önemli bir avantaj olarak görülmektedir. Ancak diğer hatlardaki slot tahsisinin şeffaf olduğu ve ayrımcı olmadığı, kuruluşundan bu güne kadar Slot Koordinasyon Komitesi tarafından başka bir adaletsiz tahsis yapılmadığı da bildirilmiştir.

Türk Hava Yolları aynı zamanda bir hava yolu şirketine belirli bir havalimanında tarihsel olarak kullandığı slotlar üzerinde haklar tanıyan tarihsel hakları da elinde bulundurmaktadır. Tarihsel haklar klozu, ana koordineli havalimanlarında piyasa erişimini ve etkili rekabetçi şartların oluşturulmasını ciddi biçimde sınırlandırmaktadır. Bu, seçilmiş zamanlarda çok sayıda slottan faydalanmasını sağlayarak yeni girenler karşısında THY'ye rekabete ilişkin çok önemli bir avantaj sağlamaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, Ankara örneği bu durumu net bir şekilde göstermektedir. Slotları tarihsel haklar temelinde tahsis etme mekanizması–ki bu aynı zamanda tıkanıklığı artırmaktadır ve çeşitli hükümetler tarafından taşıyıcıların oldukça büyük yatırımlarının karşılığını alma ve istihdamı sürdürme ihtiyaçlarını karşılamanın bir yolu olarak görülmektedir–tüm slotların ayrımcı olmayan bir temelde tahsis ediliyor olması halinde gerçekleşebilecek olanlara kıyasla rekabeti azaltmaktadır.

V.2.2. Hava Yollarına Hükümet Desteği

Hava yollarına hükümet desteği–ister doğrudan ister dolaylı olsun–piyasada aksamalara yol açarak yardımı alanların halihazırdaki ve gelecekteki rakipleri ile yolculara zarar verebilir. Birçok durumda, bu sübvansiyonlar açık ve doğrudandır, ancak diğer durumlarda dolaylı ve çapraz sübvansiyonlar biçiminde olabilirler. Devlet Yardımlarına ilişkin Topluluk hukuku (AT Antlaşması'nın 92. ve 93. Maddeleri) hava yollarına da

uygulanır. Bir Bildirge havacılık sektöründe Devlet yardımlarına ilişkin Topluluk politikasını belirlemektedir. Bu tedbirler, Topluluk hukukunda belirlenen muafiyetlerden birine karşılık gelememeleri halinde Antlaşma ile uyumlu değildir. Yine de, Avrupa hukuku ile uyumlu olsun ya da olmasın, sübvansiyonlar rekabeti bozabilir ve dolayısıyla piyasanın doğru bir şekilde işlemesini engelleyebilir. Bu durum, Türk hava taşımacılığı piyasasının serbestleştirilmesinde büyük bir sorun teşkil edebilir.

Bu iki temel hükümet yardımı tipi arasında ayrım yapılmalıdır: birincisi, Antlaşma'nın 92. Maddesi, 3. paragrafı ile Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması'nın 61. Maddesi, 3. paragrafı uyarınca izin verilen yardım; ikincisi 2408/92 sayılı Tüzük'ün 4. Maddesi uyarınca iç hat hizmetlerine ilişkin kamu hizmeti yükümlülükleri bağlamındaki yardım. Olguların gözlenmesi doğrudan ve dolaylı hükümet yardımının nispeten geniş çapta kullanıldığını ve bu yardımın neden olduğu rekabet bozulmalarının rakip taşıyıcılar ve halk için zararlı olduğunu göstermektedir.

25 Haziran 2006 itibarıyla, Türk Hava Yolları hisselerinin % 49'u, özelleştirme için Türkiye Devleti, yani Özelleştirme İdaresi'nin mülkiyetindedir; geri kalan % 51 hisse halka açılmıştır. Halihazırda THY'nin doğrudan bir devlet yardımı aldığını gösteren bir kanıt bulunmamaktadır. Bu nedenle yakın tarihte 51 yeni uçağın satın alımında THY'nin kendi finansal kaynaklarını kullandığı açıklanmıştır. Öte yandan, sektördeki yöneticiler devletin hissedar olmasından kaynaklanan düşük kredi riski nedeniyle THY'nin tercih edilir kredi faiz oranlarından yararlandığını belirtmiştir. Şirketin eldeki mevcut filosuyla karşılaştırıldığında, 51 yeni uçağın satın alınması THY'nin hizmet kapasitesinde çok büyük bir artıştır. Bu stratejik bir giriş engeli ya da özel sektör şirketlerinin rekabetçi davranışlarına karşı caydırıcı bir taktik olarak görülebilir.

Yöneticiler tarafından dile getirilen başka bir devlet yardımı benzeri yardım THY'nin Devlet Hava Meydanları İşletmesi tarafından istenen, özellikle ulusal hava sahanlığının kullanılmasından kaynaklanan ödemeleri geciktirebilmesi veya bunlardan kaçınabilmesidir. Bu ücretlerin uçuş maliyetlerinin önemli bir bölümünü oluşturduğu dikkate alındığında, bu durum THY için rekabete ilişkin bir avantaj yaratmaktadır.

V.2.3. Havalimanı Hizmetleri ve Havacılık Ücretleri

Türkiye'deki havalimanlarının, özel şirketler tarafından YİD formatında işletilen İstanbul ve Antalya havalimanları haricinde, neredeyse tamamı DHMİ mülkiyetinde ve işletimindedir. Türkiye'nin doğu bölgelerindeki havalimanlarının çoğu, örn. park alanları ve yolcu hizmet binalarının yokluğu gibi piyasa büyümesini kısıtlayan altyapı yetersizliğinden muzdariptir. Yine de bu sorunun, Rekabet Kurumu'nun bu tür anlaşmalara muafiyet tanıması halinde, özel hava yolu şirketleri arasında yapılacak, talebi karşılamak üzere havalimanı tesislerinin etkili bir şekilde kullanılmasını hedefleyen slot tahsis konularına ilişkin karşılıklı veya çok taraflı anlaşmalarla çözülmesi olası görünmektedir.

Devlet Hava Meydanları İşletmesi tarafından istenen havalimanı kullanım ücretleri, yeni girenler için çok yüksek olarak değerlendirilmektedir. Devlet Hava Meydanları İşletmesi tarafından 25 tarife sunulmuştur. Hava yolu şirketleri ile doğrudan ilgili olan, çoğu zorunlu tarifeler aşağıda verilmiştir. Ücretlerin geri kalanı ya hava yolunda çalışan personele ve yer hizmeti şirketlerine ya da yolculara yöneliktir.

Havalimanı Ücretleri

- Uluslararası konma, konaklama ve yaklaşma tarifeleri
- İç hatlar konma ve konaklama tarifeleri
- Hava aracı yangınına karşı emniyet tedbirleri tarifesi
- Yolcu servis hizmeti tarifesi
- Yönlendirme hizmeti tarifesi
- Terminal hizmeti tarifesi
- Yer hizmetleri çalışma ruhsatları tarifesi
- Yer tahsisi tarifesi
- Elektrik, su, sıcak su, buhar, soğuk depoların soğutulması tarifesi
- Giriş kaydı ve transit kontuar tarifesi
- Haberleşme sistemleri tarifesi
- Uçuş bilgi sistemi monitör kullanım tarifesi
- *Walkie-Talkie* (alıcı-verici telsiz) tarifeleri
- Yakıt ikmali tarifesi
- AIS yayınları tarifesi
- *Trunk* (bir grup kanalın birçok kullanıcı grubu tarafından paylaşılması) telsiz tarifesi
- Konferans salonu ve karşılama bankoları tarifesi
- Uçuş bilgi sistemleri reklam tarifesi

Prensipte ücretlerle maliyet arasında belirli bir oran olması gerekmesine rağmen, ücretlerin belirlenme biçimi şeffaf değildir ve DHMİ'nin de böyle bir iddiası yoktur. Devlet Hava Meydanları İşletmesi'nin "Uluslararası Konma, Konaklama ve Yaklaşma Tarifesi"ne göre, konma ve konaklama ücretleri hava aracının tescil belgesinde gösterilen azami kalkış ağırlığına göre uygulanır; kesirler bir tona tamamlanır. Söz konusu durum iç hat uçuşları için de geçerlidir. Havalimanı tesislerinin ve Türkiye'den ayrılır ya da Türkiye içerisinde seyahat ederken yolculara verilen hizmetlerin kullanımı için ücretleri içeren tarife Yük ve Denge Formu ve diğer resmi dokümanlar temelinde belirlenir ve DHMİ'ye ödenmesi gereken bu hizmet bedeli yolcunun bilet ücretine dahildir. DHMİ tarafından işletilen terminal binalarında ve havalimanlarında köprüye yanaşan bir hava aracına sunulan terminal hizmetleri için ücretleri içeren tarife, hava aracının tescil belgesinde gösterilen azami kalkış ağırlığına göre uygulanır. Kalkış ağırlıklarının kesirleri 1.000 kg'a tamamlanır. DHMİ tarafından çıkartılan yukarıdakilere benzer bir dizi tarife bulunmaktadır, ancak hiçbiri maliyet ile ücretler arasındaki ilişkiyi açıklamamaktadır.

Hava yolu şirketlerinin yöneticileri tarafından ifade edilen bir diğer sorun da DHMİ'nin yukarıdaki ücretlerinin döviz olarak toplanmasıdır. Özellikle iç hatlarda biletler için alınan ücret Türk Lirası cinsindendir, ancak hava yolu şirketleri havalimanı hizmetleri ücretini DHMİ'ye Euro olarak ödemek zorundadır. Sektörün temsilcileri haklı olarak para birimini Türk Lirası'na çevirme ihtiyacını ifade etmektedir, zira dalgalı kur sisteminin yürütüldüğü bir ülkede döviz değişimi nedeniyle büyük kayıplarla karşı karşıya kalmaktadırlar.

V.2.4. Yer Desteği

Yer destek hizmetleri hava taşımacılığı hizmetlerinin başarısı için hayati önem taşımakta hava taşımacılığı altyapısının etkin kullanımına temel bir katkıda bulunmaktadırlar. Bir taşıyıcının rekabetçiliği, yer destek hizmetlerinin hızına, kalitesine ve maliyetine olduğu kadar bunlara erişimin ayrımcı olmamasına da bağlıdır. Yalnızca açık ve rekabetçi bir piyasa taşıyıcıların–ve sonuç olarak da yolcuların–rekabetçi olmayan fiyatlardan sağlanan düşük kaliteli hizmetler ile aldatılmasını önleyebilir[26].

Türkiye'deki yer destek hizmetleri yukarıda ayrıntıları ile tartışılmıştır. Türk yer destek hizmetlerinin düopol yapısı yeni girenlerin başarısını engelleyebilir. Lisanslama prosedürünün bu sektöre giriş önünde etkili bir engel oluşturduğu görülmektedir ve bu da hava yolu sektöründeki rekabeti etkileyebilir.

96/67 sayılı ve 15 Ekim 1996 tarihli Topluluk havalimanlarındaki yer desteği piyasasının serbestleştirilmesine ilişkin Konsey Yönergesi (bundan sonra "96/67 sayılı Yönerge" olarak anılacaktır) yer desteği piyasasına erişimi serbestleştirmek ve taşıyıcıların destek hizmetlerini kendilerinin verebilmelerini sağlamak için kabul edilmiştir. Üye Devletler, belirli yer hizmetleri için destek hizmetlerini kendilerinin sağlamalarına izin verilen taşıyıcıların sayısını sınırlandırabilir. Bu Yönerge sayesinde, Üye Devletler güvenlik ya da kapasite amaçları doğrultusunda niceliksel kısıtlamalar getirebilirler. Komisyon'un bu Yönerge'ye yönelik olarak bir revize etme süreci başlattığına ve 2003 sonu itibarıyla bu yönde önerilerde bulunabileceğine işaret edilmelidir[27]. Türkiye'nin kanun ve düzenlemelerini AB'dekilerle uyumlu hale getirme süreci içerisinde, yer desteği düzenlemelerinin de değişmesi beklenmelidir.

V.2.5. Diğer Hususlar

- Devlete bağımlı yapısı ve personel eksikliği nedeniyle, SHGM'nin ihtiyaç duyulan nesnel, ayrımcı olmayan sanayiye ilişkin ikincil mevzuatı sağlama ve hayata geçirme konusunda yetkin olduğunu kabul etmek mümkün değildir.

- Uçaklara ilişkin teknik bakım altyapısı THY'nin kontrolündedir. Özel sektör şirketlerinin çoğu bu bakımdan THY'nin müşterisi konumundadır. Bu durum bu şirketlerin rekabetçi davranışlarını yumuşatabilir.

V.3. SEKTÖRDEKİ REKABETİN İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN TAVSİYELER

Hava yolları sektörünün serbestleştirilmesi ve deregülasyonu, daha doğrusu güvenlik ve diğer sebeplerle birçok regülasyona sahip olması gereken bir sanayi olduğu için yeniden regülasyonu; hızlı, tutarlı ve iyi koordine edilmiş bir şekilde gerçekleşmelidir. Bu nedenle, bu işi uygun bir şekilde yapmak için tek bir kurum oluşturulabilir. Ayrıca, bu kurum yalnızca mevcut taşıyıcıların sorunlarını tek bir kaynağa yöneltmelerine, tek bir kaynağa uymalarına ve kurallar ve düzenlemeler gibi piyasanın spesifik yönlerini daha net bir şekilde görmelerine yardımcı olmakla kalmayacak, yeni iç ve dış hatlar taşıyıcıları tarafından piyasaya girişleri teşvik etmeye de yardımcı olacaktır.

Rekabet kuralları, girişe ve sanayinin gelişmesine yardımcı olabilecek muafiyetlerle birlikte tam olarak uygulanmalıdır. Yine de sanayinin kuralları ve düzenlemelerinde çok ince

[26] *OECD raporu aynı yerde.*
[27] *OECD raporu aynı yerde.*

bir denge bulunmalıdır, zira hiç müdahale edilmeyen bir teşebbüs yalnızca güvenlik alanında değil, taşıyıcıların bilet ücretleri, tarifeleri ve hizmet önerilerinde de birçok soruna neden olabilir. Öte yandan, fiyatlandırma ve kapasite kararlarına çok fazla hükümet müdahalesi hava yollarının etkinliğini, yenilikçiliğini ve rekabeti bastıran ters bir etkiye yol açabilir. Bu nedenle, tek bir kuruluş bu karmaşık hususları ele almaya daha uygun olabilir.

Son elli yıldır sanayiyi yöneten kurallar, kanunlar ve düzenlemeler, sektörün yeni olgularına uyacak şekilde güncelleştirilmeli ve revize edilmelidir. Bu yeni organ, Ulaştırma Bakanlığı altında kurulabilir ancak diğer düzenleyici kuruluşlar gibi bağımsız bir organ olabilir. Bu, Türk Hava Yolları'nın özelleştirme sürecine de yardımcı olacaktır.

Aşağıdaki giriş ve rekabetin yanı sıra sektördeki rekabetçiliğe de yardımcı olabileceğine inanılan bazı kısa ve sektöre özel tavsiyeler sıralanmıştır:

V.3.1. Hava Yolları

- Türk Hava Yolları'nın özelleştirmesi sektör için en önemli hususdur. Özelleştirme yalnızca rekabeti teşvik etmeye yardımcı olmakla kalmayacak, devlet mülkiyetindeki bir şirketin özel mülkiyet ve işletme altında, etkin ve karlı bir şirkete dönüşmesi suretiyle Türk Hava Yolları'nın kendisine de yardımcı olacaktır.

- Olası rekabet karşıtı devlet sübvansiyonu ya da çapraz sübvansiyonu engellemek için THY'nin muhasebe şeffaflığı sağlanmalıdır.

- İttifaklar: Başarılı olmak için özel hava yolları çok güçlü bir finansal yapıya sahip olmalı, uçuşlarında optimizasyon yapabilmeli ve faaliyetlerinin etkinliğini artırabilmelidir. Aynı zamanda ağ ölçek ekonomilerinin günde iki ya da üçten fazla uçuşu destekleyebilecek hava yolları için çok sınırlı olduğu düşünülüyordu (Høj, Kato, Pilat 1995). Ancak daha yakın tarihli çalışmalar bunun aksini göstermiştir (Pustay, 1985[28]). Bunu yapmanın bir yolu yabancı taşıyıcılar ile ittifaklar oluşturmak olabilir. Hiç kullanılmamış olmalarına rağmen hava yolu şirketleri hem kod paylaşımı hem de stratejik ittifak yapma fırsatına sahiptir. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'ne göre, kod paylaşımı ve stratejik ittifaklar için adli bir altyapı bulunmamaktadır, bu fırsatları kullanıp kullanmamak tamamen şirketlere kalmıştır.

  Hava yolu ittifakları birçok alanda yapılabilir, ABD'deki Federal Havacılık İdaresi (FAA) bunları şöyle tanımlamaktadır: "(bir) varlık ile (diğer bir) varlık arasında kaynakların, faaliyetlerin veya finansal çıkarların birleştirilmesi. Bu varlık bir hava taşıyıcısı ya da onarım istasyonu olabilir ve parçaların paylaşımını ya da mekanisyenlerin, pilotların ve uçuş görevlilerinin kullanımını kapsayabilir" (FAA 1995). İttifaklar kod paylaşımı anlaşmalarını, pazarlama düzenleyişlerini, satın alma politikalarını, sistemde ortak özelliklerin olmasını ve uçuş mürettebatı personeli ile uçak mübadelelerini kapsayabilir. Daha az karmaşık ittifaklar yalnızca sık uçanların topladıkları millere ilişkin anlaşmaları ve giriş kaydından geçen yolculara yönelik başka birkaç konfor unsurunu içerebilir[29].

---

[28] *M.W. Pustay, Airline Competition and Network Effects (Hava Yolları Rekabeti ve Ağ Etkileri), Transportation Journal 2002.*

[29] *S.A. Vander Kraats, Gaining a competitive edge through airline alliances (Hava yolları ittifakları ile rekabetçi bir üstünlük edinmek), 2000.*

Bu tebliğin hava yolu sektöründe rekabeti artırmanın yollarını incelemek üzere yazılmış olmasına rağmen, buradaki önemli hususun önce rekabetçiliği artırmak olduğuna inanıyoruz. Sanayi içerisinde yoğunlaşmayı artırabilecekleri için ittifaklar genellikle rekabeti azaltan teşebbüsler olarak görülmektedir. Ancak Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasası oyuncuların kuvvetlerini artırmak için tüm olası araçlara ihtiyaç duyacağı çok genç bir sektördür ve iki firmanın birleşmesiyle değil, yalnızca belirli hususlarda bunların güçlerinin birleşmesiyle sonuçlanan hava yolu ittifakları, genelde sektördeki rekabetçilik açısından avantajlı olacaktır. Aynı zamanda bunlar piyasa kapsamını artırmak ya da aksi halde zor olan piyasa kesimlerine giriş yapmak için çok etkilidir.

Firmalara, rekabetçi bir avantaj kazanmak amacıyla kaynakların bir kısmını paylaşmaya teşvik eden bu tip ittifaklar için rekabet incelemelerinden, ABD ve Avrupa'da bazı hava yollarına verilen anti-tröst dokunulmazlığı gibi bazı özel muafiyetler tanınabilir.. Ancak bu ittifaklar çok hassas bir konudur, zira küçük, finansal açıdan zayıf işletmeciler için rekabetçi olabilecekleri gibi, yatay olarak rekabet halindeki hava yolları veya potansiyel rakipler arasında yapıldığında rekabete aykırı da olabilirler.

Yukarıda bahsedildiği gibi, bu ittifaklar yalnızca yerli firmalar arasında değil, yabancı hava yolu şirketleri ile Türk şirketleri arasında da olabilir. Yabancı firmalar için, kanunlar ve düzenlemelerle açıkça ifade edilmemiş de olsa, tarifeli uçuşlar açısından iç hatlar hava yolu sektörüne giriş engelleri bulunmaktadır. Hükümetler, yatırım ve yabancı mülkiyet düzenlemelerini yumuşatarak yabancı hava yollarının iç hatlar hava yolu sektöründe Türk firmaları ile ittifaka girmeye teşvik edebilir. Yalnızca şirketlerin kendilerine yardımcı olmak için değil, aynı zamanda sektörü genel olarak geliştirmek için bu tür ittifaklar Türk hava yolu şirketlerine gerekli finansal gücü ve uzmanlık bilgisini kazandıracaktır.

Ölçek ekonomileri hava yolları için her zaman çok önemlidir[30]. Kod paylaşımı da hava yolu sektöründe çok yararlı ve etkili olduğu kanıtlanmış bir ittifak tipidir. FAA, kod paylaşımı terimini şu şekilde tanımlamaktadır: "Hizmet tamamen veya kısmen başka bir hava taşıyıcısı tarafından sağlandığı halde, bir taşıyıcının kendi adı ve hava yolu tanımlayıcı kodu altında hizmet satmasına… izin veren bir pazarlama düzenleyişi" (FAA, 1995). Vander Kraats (2000) kod paylaşımını, bir ittifakın karmaşıklığına yer vermeden her iki katılımcıya da ekonomik fayda getirmeyi hedefleyen basit bir "pazarlama düzenleyişi" olarak tanımlamaktadır. Hava yolları arasında bilet kabulü, iki hava yolunun ortak bilet fiyatları ve uçuş tarifeleri belirlediği ancak her birinin "kendi kimliğini koruduğu ve uçuş kesimlerinin açıkça hizmeti hangi taşıyıcı tarafından sağlandığını gösterecek şekilde etiketlendiği" başka bir benzer kavramdır (O'Connor, 1995). "Kod paylaşımı nihai varış noktalarına kadar tek bir taşıyıcıyı yansıtabilecek tek bir bilet verilmesi ile farklılaşır; ancak seyahatin kendisi iki veya daha fazla farklı hava yolunu içerebilir." (Kraats, 2000).

Bu ittifaklara ilişkin birçok dava ve literatürde çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. En son olarak Avrupa Komisyonu kod paylaşımı ittifaklarını yasaklamasa da yolcuları kod paylaşımı ittifaklarının hangi hava yolu ile uçacakları, fiyatlar, vb. konularda

[30] *"Bir hava yolunun uçuşları bağlama kabiliyetiyle ilişkili büyük ölçek ekonomileri ve gelirler bulunmaktadır. Bu, tipik olarak, merkez ve uç faaliyetleri (Birleşik Devletler'de yaygındır) aracılığıyla, havayolları arasında kod paylaşımı ve bilgisayarlı rezervasyon sistemi işletimi aracılığıyla olmaktadır." s. 21. Høj, Kato, Piat 1995.*

yolculara bilgi verilmemesi gibi potansiyel olarak zararlı etkilerinden koruyacak yeni bir bilgi notu yayımlamıştır.

> "Kod paylaşımını içeren ittifaklar birçok açıdan en ihtilaflı olanlardır. Bunlar, rekabet taraftarı olma potansiyeline sahiptir–yeni hizmet yaratabilir, var olan hizmeti iyileştirebilir, maliyetleri düşürüp etkinliği artırabilir ki bunların tamamı seyahat eden halkın yararınadır. Kod paylaşımı anlaşmaları, aynı zamanda rekabet karşıtı olma potansiyeline de sahiptirler. Pazar paylaşımına, kapasite sınırlandırmalarına, daha yüksek bilet ücretlerine veya piyasanın rakiplere kapatılmasına neden olabilirler ki bunların hepsi de tüketicilerin zararınadır. İlk gruptakileri ikinci gruptakilerden ayırma kabiliyeti havacılığa ilişkin politika yapıcılar ve anti-tröst uygulatma kurumları için hayati öneme sahiptir.[31]"

Kod paylaşımı düzenleyişleri dosya bazında ele alınmalıdır zira bunlar hem rekabetçi hem de rekabeti engelleyici olabilirler. Türkiye iç hatlar hava yolu piyasasında kod paylaşımı düzenleyişlerini engelleyen herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak mevcut oyuncular arasında olmasa da, belki bazı güçlü yabancı hava yolu şirketleri ile bunların yolcularına iç hat uçuşlarda hizmet vermek üzere yapılacak bu gibi düzenleyişler, bu genç hava yollarının büyümesi açısından yararlı olabilir. Üstelik küçük yolcu trafiği hacmi nedeniyle daha önce hizmet verilmeyen (ya da yalnızca THY tarafından hizmet verilen) ve yakın gelecekte hizmet verilmesi olasılığı çok düşük olan güzergahlar, rekabet taraftarı ittifaklar açısından kod paylaşımı için iyi adaylar olabilir.

- Yabancı hava yolu şirketlerinin Türkiye'de iç hat uçuşları yapması önünde herhangi bir yargı engeli bulunmamaktadır. Ancak, her ülkenin kendi hava sahanlığı üzerinde egemenlik hakkı bulunduğunu belirten Chicago Konvansiyonu dikkate alındığında, Türkiye şimdiye kadar herhangi bir yabancı hava yolu şirketine iç hat uçuşları yapma izni vermemiştir. SHGM tarafından bize bildirildiği kadarıyla, şimdiye kadar hiçbir yabancı hava yolu şirketi iç hat uçuşları lisansı için başvuruda bulunmamıştır.

- Özel hava yolları kalifiye personel bulmada zorluk yaşamaktadır. Şirketler tarafından yabancı uyruklu kişilerin işe alınması bir seçenek olarak kullanılmaktadır zira bu herhangi bir düzenlenmeyle yasaklanmamıştır. Yine de hava yolları için kalifiye iş gücü yaratmaya yardımcı olmak için Üniversitelerde veya özel statülü liselerde (mesleki eğitim okulları veya teknik okullar) dersler ya da özel okullar açılabilir. Geleneksel olarak eğitim devletin elinde olduğundan bu okullar hükümet tarafından finanse edilebilir ya da bunlar, bu okul veya derslerden faydalanan tek kuruluşlar grubu olarak özel hava yolu şirketleri tarafından yaratılan fonlar aracılığıyla desteklenebilir.

- J. Ludvigsen tarafından "Küçük *turboprop* (turbojet motorlu) hava araçları (elli kabin koltuğuna kadar) kullanan ve 500 km'ye kadar kısa ile uzun mesafeli güzergahlarda faaliyet gösteren yerel taşıyıcılar… Toplam hava taşımacılığı sektörü bağlamında bölgesel hava yolları, *trunk* (uzak mesafe güzergahı) operatörlerin büyük jet uçaklarının kullanılmasını haklı göstermek için yeterli yolcu trafiğini garanti edemeyecekleri topluluklardaki sübvanse edilmeyen güzergahları işletir." şeklinde

[31] *J.I. Klein Başsavcı Yardımcısı, Ticaret, Bilim ve Ulaştırma Komitesi huzurunda tanıklık, Birleşik Devletler Senatosu, 1999.*

tanımlanan bölgesel hava yollarının yaratılması[32]. Diğer ülkelerdeki deneyimler (Ludvigsen Norveç hava yollarını tartışmaktadır), küçük hava yollarının kapasite ve uçuş sıklığını bu şekilde belirleyen bölgelerde bazı yeni piyasa zorlukları yaşayabileceklerini göstermesine rağmen, genel sonuç şöyledir. İlk olarak daha önce hizmet verilmeyen küçük topluluklara bölgeler ötesi ve bölgeler arası hava yolları ağıyla hizmet götürülmüş, ikinci olarak da bu piyasalardaki önemli miktarda karşılanmamış talebin varlığı sayesinde yolcu trafiğinde hızlı bir artış görülmüştür.

Ludvigsen'in bildirdiğine göre, Norveç'te yeni alanlarda bu yeni hizmetlerin oluşturulmasına yönelik maliyetler kısmen hava yolları kısmen de belediyeler tarafından karşılanmıştır. Bu şekilde, Hazine ikincil havalimanlarını iyileştirmenin ya da zarar eden taşıyıcıları desteklemenin yükünü üstlenmemiştir.

Aynı örnek, talebin büyük taşıyıcıların girmesine yetecek kadar yüksek olmadığı, daha önce hizmet verilmeyen birçok bölgeye sahip büyük bir ülke olan Türkiye'de de uygulanabilir. Aslında, bu hava yollarının oluşturulması, bu tür küçük toplulukların yolcularını daha büyük havalimanlarına bağlayarak daha büyük hava yollarının gelişimini de artırabilir. "Gerçekte bölgelerarası hava yolları, daha önce hava taşımacılığının rahatlığından yoksun kalmış topluluklardan kaynaklanan, ciddi miktarlarda gerçek anlamda yeni trafik oluşturmuştur." Bölgesel hava yollarının oluşturulması için bazı yatırım teşvikleri verilebilir. Aynı zamanda bu alanlarda özel bölgesel hava yolu şirketleri tarafından havalimanlarının inşa edilmesini/iyileştirilmesini desteklemek için bazı düzenleyici teşvikler de sağlanabilir.

V.3.2. Havalimanları, Slotlar ve Yer Desteği

- Havalimanlarının altyapılarının iyileştirilmesi iç hat uçuşlarının başarısı açısından hayati önem taşımaktadır. Halihazırdaki havalimanları yer ve ekipman açısından yeterli değildir. Pistler bazı durumlarda büyük uçakların inmesi veya kalkması için çok kısadır, güvenlik ekipmanı yeterli değildir ve terminal binaları hava yolu şirketleri (bunların satış ve giriş kaydı masaları) için çok küçüktür. Havalimanlarının özelleştirilmesi bu soruna bir çözüm oluşturabilir. YİD modelinin, bu model ile inşa edilen iki havalimanı (terminal) için iyi işlediği anlaşılmaktadır, halihazırda bu modelle inşa edilen (modernize edilen) iki havalimanı daha bulunmaktadır, bu sayı artırılmalıdır. Yatırımcıları teşvik etmek amacıyla, daha az karlı havalimanları için devlet tarafından daha olumlu koşullar sağlanabilir.

- İstanbul Atatürk Havalimanı ülkedeki en yoğun havalimanıdır ve yeni uçuşlar için neredeyse hiçbir slotu kalmamıştır. İstanbul'un Asya tarafında yeni bir havalimanı inşa edilmiş ve açılmıştır (Sabiha Gökçen Havalimanı). Ancak ulaşım tesisleri bu havalimanı için yeterli değildir, toplu taşıma neredeyse imkansızdır ve otomobil ile gidildiğinde bile havalimanı otoyol ücret gişelerinin arkasında kalmaktadır. Hava yollarına bu havalimanını kullanmaları için bazı teşvikler verilmeli ve havalimanına ulaşım ıslah edilmelidir. Gerekli tedbirlerin alınması halinde bazı hava yolu şirketleri merkezlerini Sabiha Gökçen Havalimanı'na taşıyacaklardır ve bu da Atatürk Havalimanı'ndaki trafiği azaltarak nihayetinde yeni slotlar açacaktır.

- 11 Eylül'den sonra birçok ülke sübvansiyonlarla hava yollarına destek olmuştur. Yakıt fiyatlarındaki yakın tarihli artış hava yollarını ve bunların karlılıklarını etkilemiştir.

[32] *J. Ludvigsen, 1993.*

Yeni girenler, iç hatlar hava taşımacılığının gelişmediği bir ülkede hava taşımacılığını teşvik etmek için fiyatları düşük tutmaktadır, bu nedenle yeni girenlere sübvansiyonlar sağlanabilir. Örneğin iç hatlarda turist taşıyan şirketler için küçük bir vergi avantajı olabilir. Türkiye oldukça büyük bir ülkedir ve bu tür bir teşvik hem hava yolu hem de turizm sanayilerine yardımcı olarak iki amaca hizmet edebilir.

- Slot tahsisi de çok önemli bir husustur. Slotlar, ekonomik anlamda kıt kaynaklardandır, yani yalnızca sınırlı bir miktarda bulunabilirler. Bağımsız, adil ve etkin bir slot tahsisi esastır. Mevcut Slot Komisyonu slotları tarafsız, şeffaf ve ayrımcı olmayan bir temelde tahsis etmelidir. Kıt bir kaynağın optimal tahsisini sağlamak için bir çözüm tarihsel haklar hükmünü kaldırıp tüm slotları açık artırmaya sunmak olabilir. Slotları arz ve talep temelinde fiyatlandırmak (en yoğun zamanlarda daha yüksek ücretlerle) da bu kıt kaynağın daha akılcı bir şekilde tahsisine yol açacaktır[33].

- Havacılık ücretleri maliyet temelli ve teşvik edici olmalıdır.

- Yer destek hizmetlerinin lisanslanması daha fazla işletmeciye izin verecek şekilde revize edilmelidir.

VI. SONUÇ

Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasası yeni bir serbestleştirme, özelleştirme ve rekabet çağına girmiştir. Bu yeni çağın ilk sonuçları çok iyimserdir. Ancak daha ilerleme sağlanacak birçok husus bulunmaktadır. Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasasının serbestleştirilmesine dair temel sorulardan biri "bu AB vakasında olduğu gibi giderek artan, başka bir deyişle yavaş ve aşamalı bir serbestleştirme mi yoksa ABD'deki gibi daha radikal 'trendleri yıkan' bir serbestleşme mi olmalıdır?" sorusudur. Bizim görüşümüzce bu, birçok nedenle, çok hızlı ve etkili bir serbestleştirme olmalıdır ve Türk Hava Yolları'nın özelleştirmesine bağlanmalıdır. Öncelikle AB'ye üyelik öncesi dönemde, piyasa ve sanayilerini AB'ye girişe hazırlayabilmek için Türkiye'nin tüm gerekli AB düzenlemelerini ve deregülasyonlarını çok kısa bir sürede kabul etmesi gerekmektedir. İkincisi, hava taşımacılığı, hem yolculara hem de yüke ilişkin olarak, bir ülkenin ekonomik kalkınmasına çok önemli bir altyapıdır. Diğer ülkelerdeki serbestleştirme deneyimleri bu sürecin faydalarını düşen fiyatlar ve artan kapasite, kalite ve hava yolu ağı kapsamı şeklinde göstermiştir. Gerçekte, Türkiye'de iç hatlar hava taşımacılığına özel girişin serbestleştirildiği kısa dönem içerisinde fiyatlar bazı durumlarda % 70'e kadar düşmüştür, piyasa hacmi % 60'tan fazla artmıştır ve yeni havalimanları ile güzergahlara hizmet başlamıştır ve günden güne artmaktadır. Türk Hava Yolları'nın özelleştirilmesi de bu süreci hızlandıracak ve sektördeki rekabet koşullarını ıslah edecektir.

Sanayideki oyuncularla yaptığımız anketlere, analizlere ve mülakatlara dayanan naçiz önerilerimizi sıraladık. Gözden kaçırdığımız birçok potansiyel iyileştirme olduğu kesindir ve dünya standartlarında tamamen rekabetçi bir sektör için yapılabilecek birçok şey bulunmaktadır. Ancak sektör kesinlikle doğru yolda ilerlemektedir. Yalnızca sektörün kendisinin değil, tüketicilerin ve Türkiye ekonomisinin iyiliği için de daha fazla rekabete ihtiyaç olmakla beraber, daha fazla reakbet hem güvenlik hem de hizmet kalitesi tamamen düzenlemeden muaf bir sektör anlamına gelmemektedir. Türkiye, diğer ülkelerin deneyimlerinden yararlanma avantajına sahiptir: Bazı durumlarda rekabet, ABD hava yolcusu hizmetleri hakkında Meyer ve Menzies tarafından bildirildiği üzere, karmaşık yer ayırtma

[33] *OECD Raporu, aynı yerde. 2004.*

kısıtlamalarına, değişen ve bazı durumlarda yüksek fiyatlara, kalabalık uçak ve havalimanlarına ve gecikmelere yol açabilir[34].

"Açık sınırlar ve uygun fiyatlı taşımacılık Avrupalılara daha önce görülmemiş düzeylerde kişisel hareketlilik kazandırmıştır… Ancak günümüzün taşımacılık şablonları ve büyüme oranları sürdürülebilir değildir[35]." Avrupa Komisyonu yakın tarihte hava yolcularını bu potansiyel zorluklara karşı koruma hakkında bir bilgi notu yayınlamıştır; yeni tedbirler hava yolcularını gecikme veya iptal halinde yolculara verilecek tazminat ve destek, zorunlu sigorta sistemi, yolcuların haklarının farklı ulaştırma biçimleri arasında bir işletmeciden diğerine geçişte devamlılığı gibi hususlarda koruyacaktır.

Daha düşük fiyatlar, daha fazla uçuş gibi yararları artan kalite ve hizmetlerle birlikte geldiği sürece, daha fazla rekabet her zaman arzu edilmektedir. Rekabetçi bir hava yolu sektörünün turizmde artış (hem gelir hem yatırım açısından), mal ve hizmetlerin yalnızca yurt içinde değil (artık büyük şehirlere bağlı olan) küçük şehirler arasında ve ihracatçı ve ithalatçı ülkeler arasında ticaretin artmasıyla sonuçlanacak şekilde daha hızlı dolaşımı gibi birçok ikincil faydası da bulunmaktadır.

Rekabet kuralları ve düzenlemelerinin yanı sıra sektöre özgü düzenlemeler bu gelişmelerin muhafızı durumundadır.

[34] *J.R. Meyer, T.R. Menzies, 1999.*
[35] *Europa: Overviews of the European Union Activities, Transport (Europa: Avrupa Birliği Faaliyetlerine Genel Bakışlar, Ulaştırma), Aralık 2004.*

EK 1

REKABET ANALİZİ

1. PAZAR TANIMI

Yapısı göz önünde bulundurulduğunda, hava yolu taşımacılığı sektöründe pazar tanımı oldukça karmaşıktır. Rekabet otoriteleri tarafından incelenen geçmişteki vakalarda birçok yaklaşım sergilenmiştir. Bu raporda da yaptığımız gibi, biz en çok Avrupa Komisyonu'nun bakış açısıyla ilgilenmekteyiz. Öncelikle aşağıda Avrupa Komisyonu'nun pazar tanımı ile ilgili geçmişteki kararlarından örnekler sunduk.

1.1. İlgili Pazar

Air France/KLM Davasında[36] Komisyon yolculara ilişkin tarifeli hava taşımacılığı için üç farklı pazar tanımı belirlemiştir:

1.1.1. Kalkış Noktası / Varış Noktası (O&D) Eşine Karşılık Ağ Piyasası Tanımı

Hava taşımacılığı sektöründe Komisyon yolculara ilişkin hava taşımacılığıyla ilgili ürün pazarının kalkış noktası / varış noktası (O&D) eşi yaklaşımıyla belirlenmesi gerektiğine karar vermiştir. Bu yaklaşıma göre her kalkış noktası / varış noktası birleşimi müşterinin bakış açısıyla ayrı bir pazar olarak düşünülmelidir çünkü talep ikamesi açısından bir müşteri fiyatı veya kalitesi nedeniyle gitmek istediği güzergahı başka bir güzergahla ikame etmez. O&D eşinin ilgili ürün pazarı oluşturup oluşturmadığını saptamak için Komisyon bu iki nokta arasında seyahat etmek için müşterilere sunulan farklı imkanları değerlendirmektedir. Komisyon yalnızca söz konusu havalimanları arasındaki direkt uçuşları değil, bu direkt uçuşlara ikame olabilecekleri ölçüde diğer taşıma seçeneklerini de değerlendirmektedir. Bu seçenekler her varış noktasında söz konusu havalimanlarıyla çakışan özel hizmet alanları olan diğer havalimanları arasındaki direkt uçuşları (havalimanı ikamesi), söz konusu havalimanları arasındaki dolaylı uçuşları veya karayolu, tren ya da deniz yolu gibi diğer ulaşım yollarını (farklı ulaşım yollarıyla ikame) içerebilir. Bu seçeneklerden herhangi birinin direkt güzergah ile ikame edilebilir olup olmaması toplam seyahat süresi, servis sıklığı ve farklı seçeneklerin fiyatı gibi etkenlerin çeşitliliğine bağlıdır. Bu yalnızca güzergahtan güzergaha bazda belirlenebilir.

Pazar incelemesi sırasında ağdaki bazı rakipler geleneksel O&D yaklaşımına karşı çıkmış ve bunun yerine ağ rekabetinin değerlendirilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir. Ağ taşıyıcıları merkez ve uç sistemi[37] ile çalıştıkları ve hava yolu ittifaklarının sayısı ve kapsamı

---

[36] *Air France/KLM Davası, Dava No: Comp/M.3280.*

[37] *Merkez, uçuşlarının güzergahlarının belirlendiği merkezi bir havalimanıdır ve uç da uçakların merkez havalimanından aldığı güzergahlardır. Bu sistem daha küçük kapasiteli uçuşların, yolcuların daha büyük bir uçağa aktarıldığı ve son varış noktalarına uçurulduğu merkeze verilmesi olarak tanımlanabilir. American Airlines tarafından bulunmuştur ve bugün diğer büyük taşıyıcılar tarafından benimsenmiştir. Bu sistem şehirden şehre direkt uçuşlardan daha ucuzdur çünkü daha az uçağa ihtiyaç vardır. Ancak dezavantajları da vardır. İlk olarak merkez şehirleri yoğun trafik hacmi yüzünden aşırı derecede kalabalık olmaktadır, bu da gecikme anlamına gelmektedir. Diğer sorun da trafikle ilgilidir ancak hava yolu tarifeleri uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Uçuşların çoğu çok popüler olan bir zamanda kalkacak şekilde planlanacaktır (örneğin iş seyahatine gidenler için sabah 8). Bu şekilde daha çok koltuk satılır fakat havalimanı gerçekte bu kalkış süresinin 40 dakikasında yalnızca 8 uçuşun kalkmasına izin verebilir. Bunun neden olduğu gecikmelere havalimanları tarafından "ileriye atma süresi" adı verilmektedir ve bu konuda Trafik Kontrol suçlanmaktadır.*

arttığı için bu tür rakipler rekabetin ağ bazında oluştuğunu belirtmektedir. Görüşlerine göre O&D yaklaşımı böyle bir rekabetin yapısını ve kapsamını kavrayamamaktadır.

Ağ rekabetine yapılan göndermeler arz yanlı bir bakış açısını temsil etmektedir ve müşteri ihtiyaçlarından ziyade ağdaki taşıyıcıların işletme modelini izlemektedir. Makul olarak ağ yaklaşımının elbette bireysel müşteriyle çok az ilgisi vardır. Bir yolcu, O&D eşinde bir tekel nedeniyle yüksek fiyatlarla karşılaştığı zaman, hava yollarının kendi ilgili ağlarının gelişmesi için dünya çapında rekabet etmelerinden çok az refah elde edebilir. Ayrıca ağdaki taşıyıcılar sanayinin yalnızca, eğer önemliyse, bir kısmını temsil etmektedir. Pazardaki inceleme düşük maliyetli noktadan noktaya faaliyet gösteren operatörlerin ve pek çok bölgesel taşıyıcıların O&D yaklaşımını kabul etmeye eğilimli olduğunu göstermiştir.

Bu nedenle Komisyon kalkış noktasından belirli bir varış noktasına seyahat etmek isteyen müşterilerin söz konusu varış noktasına seyahat etmek için çeşitli olanakları düşüneceğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla müşteriler, ağ özelliklerini, örneğin sık uçanlara yönelik programları, hava yolları veya ittifakları, seyahat etmek istedikleri O&D eşi arasında hizmet verdiği ölçüde göz önünde bulundurmaktadır.

Bazı rakipler kurumsal müşterilerin, ağlarının coğrafi kapsamı bazında (ittifaklarınki dahil olmak üzere) hava yolları ile sözleşme yapmayı giderek daha fazla düşündüklerini iddia etmiştir. Dolayısıyla bireysel müşterinin aksine, bu tür kurumsal müşteriler O&D yaklaşımı yerine ağı izlemeyi tercih ederler. Tipik olarak, şirket anlaşmaları bir hava yolu/ittifak ağında uçarken genel bir indirim sunarlar. Bu indirim genellikle müşterinin toplam seyahat harcamasına bağlıdır.

Pazar incelemeleri çoğu kurumsal müşterinin birden fazla şirket veya ittifakla iş yaptığını ve münhasır sözleşmeler yapmadığını göstermiştir. Bunun nedeni tek bir hava yolunun (veya ittifakın) bütün dünya çapında kapsamının olmaması gibi görünmektedir. Bu nedenle, şirketlere göre, müşterilerin büyük bölümü şirket sözleşmelerini tercih etse de, çalışanlarının seyahat ihtiyaçları noktadan noktayadır. Bu, Komisyon'un *United Airlines/US Airways*[38] kararındaki görüşü ile de tutarlıdır.

Birçok kurumsal müşteri çeşitli hava yolları/ittifakları ile bu tür sözleşmeler yaparken belirli bir O&D eşinde uçtukları zaman, diğer unsurların yanı sıra, söz konusu güzergah için alınan ücreti ve toplam indirimi göz önünde bulundurur. İndirim ne kadar avantajlı olursa ve taşıyıcının ağı müşterinin seyahat ihtiyaçlarını ne kadar iyi karşılarsa kurumsal müşterinin tek bir taşıyıcıya/ortaklığa bağlı kalma olasılığı o kadar yüksektir. Bu durumda müşterinin seçimi tek tek şehir çiftlerindeki rekabete göre değil ağ rekabetine göre belirlenir. Bu bakımdan pazar incelemesi karışık bir sonuç ortaya koymuştur. Bazı kurumsal müşteriler hava yolu seçerken ücret düzeyine daha çok önem verirken diğerleri sunulan toplam indirime öncelik vermektedir.

Bu nedenlerden dolayı talep ikamesinin ilgili pazarı tanımlamak için O&D yaklaşımını doğruladığı sonucuna varılmaktadır. Ancak kurumsal müşteriler söz konusu olduğunda talebin hem ağ etkileriyle hem O&D değerlendirmeleriyle yönlendirildiği kabul edilmektedir.

Konuya arz tarafından bakmak bireysel taşıyıcıların belirli bir pazarda uygulayabileceği rekabetçi kısıtlamaları değerlendirirken önemli rol oynamaktadır. Merkez ve uç sistemi ağdaki taşıyıcıların belirli bir O&D eşinde yolculara ilişkin hava taşımacılığı

[38] *United Airlines/US Airways, Dava No: M.2041.*

hizmeti verme (ya da vermeme) kararını belirlemektedir. Ağdaki hava yolları, trafiği belirli bir merkeze yoğunlaştırır ve çeşitli uç bağlantıları yoluyla yolcuları dağıtır. Bu, uçakların yük faktörünü artırır ve hava yollarının yoğunluk ekonomisinden faydalanmasını sağlar. Normal olarak kendi merkezleriyle bağlantılı olmayan şehir çiftlerine girmekten kaçınırlar. Aynı zamanda merkezlerindeki yoğunluk bu havalimanlarındaki konumlarını güçlendirir, bu da rakip hava yollarının girişini genellikle zorlaştırır.

Sonuç olarak, Komisyon ağ rekabetinin özellikle kurumsal müşteriler için önemini kabul etmesine rağmen genel bir kural olarak ilgili pazar için O&D yaklaşımını almaktadır.

1.1.2. Zaman Duyarlılığı olan Yolculara Karşılık Zaman Duyarlılığı Olmayan Yolcular

Tarifeli uçuşlarda biletler hizmetten yararlanacak olanlara yani yolculara ilgili hava yolu şirketi ya da yetkili acenteler tarafından satılır ve uçuşun zamanı sabit kalır. Tarifeli uçuşlarda uçak dolu olmasa bile kazanılmış hakların güvenilirliği, devamlılığı ve sürdürülmesi nedeniyle uçuş gerçekleştirilir. Bu sistem özellikle zaman konusunda esnek olmayan iş adamlarından oluşan müşteri profilini hedeflemektedir.

Öte yandan *charter* uçuşlarda zaman kısıtlaması olmayan yolcular taşınır. *Charter* hava yolları pazarı Komisyon'un Westdeutsche Landesbank/Carlson/Thomas Cook kararında[39] tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre *charter* uçuş yapan hava yolları esas olarak tur operatörlerine, özellikle de yurt dışı tatil piyasasının en popüler sektörlerindeki tur operatörlerine hizmet vermek için kurulmuştur. *Charter* hava yolları, kalkış ülkesi ve başlıca tatil yörelerine en yakın havalimanları arasında faaliyet göstermektedir. Güzergahların seçimi ve uçuşların frekansları tur operatörlerinden gelen talebe göre belirlenmektedir. *Charter* hava yolları dış ülkelerdeki paket tatillerde talep değişikliklerini yansıtmak için uçuş şablonlarını belirli varış noktalarına değiştirmektedir. *Charter* hava yolları genellikle tur operatörlerinin en az bir tatil sezonu için koltuk grupları satın almasını beklemektedir. Uçağın tamamen dolu olmaması riski tur operatörü tarafından üstlenilmektedir. Sonuç olarak bunlar düzensiz, sezonluk uçuşlardır.

Komisyon kısıtlı olmayan biletlerle seyahat eden yolcuların (esneklik ihtiyacı olan *zaman duyarlılığı olan yolcular*); kısıtlı biletleri olan (zaman duyarlılığı olmayan), frekanstan çok fiyatla ilgilenen ve daha uzun seyahat sürelerini kabul eden yolculardan farklı bir pazarda olduğunu tespit etmiştir. Bazı rakipler bu farkın yolcuların ihtiyaçlarını ve hava yollarının ticari politikasını artık yansıtmadığını öne sürmüştür. Ancak müşteriler ve seyahat acenteleri bazı yolcular için (özellikle iş seyahatine çıkan yolcular) biletlerini değiştirme ve kalkış noktasına mümkün olduğunca çabuk, kısa mesafede tercihen bir gün içinde dönme olanağının (bu koşul tabii ki bu müşterilerin – cevap verenlerin çoğunun iddia ettiği gibi giderek - fiyat duyarlılığının olduğunu göz ardı etmemektedir) önemini onaylamışlardır. Bu nedenle fiyat duyarlılığı olan yolcuların, fiyat duyarlılığı olmayan yolculara göre farklı gereksinmeleri vardır ve doğal olarak yalnızca belirli bir O&D eşinde daha fazla frekansı ve kısıtlı olmayan biletleri kullanma olanağı olan hava yolları ile uçmayı tercih edeceklerdir. Dolayısıyla Komisyon pazarı zaman duyarlılığı olan ve zaman duyarlılığı olmayan yolcular şeklinde iki ayrı piyasaya bölmüştür.

[39] *Westdeutsche Landesbank/Carlson/Thomas Cook Kararı, Dava No: IV/M.1341.*

1.1.3. Kısa Mesafeli ve Uzun Mesafeli Güzergahlarda Dolaylı Uçuşların Direkt Uçuşlarla İkame Edilebilirliği

Geçmişte Komisyon kısa mesafeli şehir çiftlerinde dolaylı uçuşların, doğrudan hizmetler üzerinde, rekabete ilişkin önemli kısıtlamalar getirmediğini düşünmüştür. Ancak bunun vaka bazında incelenmesi gerekmektedir. İstisnai durumlarda dolaylı uçuşlar direkt uçuşlar üzerinde rekabetle ilgili belirli bir kısıtlama getirebilir. Bu, zaman duyarlılığı olan yolcuların bile doğrudan hizmet yerine dolaylı hizmeti tercih ettikleri, şu anda geçerli olan muamele tarafından etkilenen bazı güzergahlar için geçerlidir. Bunun nedeni zaman duyarlılığı olan yolcuların belirli ihtiyaçlarını karşılamak için direkt uçuşların yani bir günde gidiş-gelişin tamamlanmasını sağlayan frekansların yetersiz olmasıdır.

United/US Airways[40] kararında Komisyon transatlantik gibi uzun mesafeli uçuşlarda dolaylı uçuşların kısa veya orta mesafeli uçuşlara göre daha avantajlı olduğunu çünkü toplam yolculuk süresi arttıkça ara durakların toplam geçen sürede daha az etkisi olduğunu tespit etmiştir. Komisyon dolaylı uçuşların, bilgisayarla rezervasyon sistemlerinde şehir çiftini bağlayıcı olarak pazarlandığı, günlük olarak yapıldığı ve yalnızca yolculuğu sınırlı bir süre için uzattığı (150 dakika bekleme süresi) takdirde duraksız servisler için rekabetçi bir seçenek olabileceği sonucuna varmıştır. Son zamanlardaki transatlantik ittifak kararlarında Komisyon benzer bir yaklaşım sergilemiş ve bazı koşullarda dolaylı uçuşların duraksız uzun mesafeli servisler üzerinde yeterli derecede rekabetçi kısıtlama uyguluyor gibi göründüğü sonucuna varmıştır. Dolaylı bir uçuşun ne kadar ikame edilebilir olduğu güzergahtan güzergaha değerlendirilmelidir.

Pazar incelemesi süresinde bazı kurumsal müşteriler yalnızca bağlantı süresi en fazla 120 dakika olan servislerin duraksız direkt uçuşlar için tamamen rekabetçi bir seçenek oluşturduğunu belirtmiştir. Ancak kurumsal müşteriler yalnızca bir müşteri grubudur ve pazar incelemesine göre muhtemelen zamana en çok duyarlı olan gruptur. Diğer müşteri grupları daha uzun bağlantı sürelerini kabul edebilirler. Ayrıca pazar incelemesinin ortaya koyduğu diğer unsurlar bu iddiayı hafifletmektedir çünkü uzun mesafeli güzergahlarda zaman duyarlılığı olan müşterilerle zaman duyarlılığı olmayan müşteriler arasındaki fark daha az belirginidir. Bazı tarafların bildirdiği gibi zaman duyarlılığı olan müşteriler giderek fiyat duyarlılığı olan müşteriler haline geliyor gibi görünmektedir. Kuruluşların çoğu çalışanlarından özellikle toplam uçuş süresi ya da daha uzun bağlantı süresine bakılmaksızın dolaylı uçuşlar dahil olmak üzere en ekonomik uçuşları seçmelerini talep etmektedir. Bu nedenle bağlantı süresi en fazla 150 dakika olan uçuşların bulunmasının uzun mesafeli direkt uçuşlar üzerinde yeterli derecede rekabetçi etki uyguladığı düşünülmektedir.

Yukarıda anlatılanların ışığında, bu incelemede değerlendirilen uzun mesafeli güzergahlarda rekabetçi dolaylı uçuşların genellikle duraksız servisler için uygun bir seçenek olarak görüldüğü sonucuna varılmaktadır. Bu uçuşlar, dolayısıyla, ilgili transatlantik şehir çiftlerinde tarifeli hava yolu hizmetleri pazarına dahil edilmektedir.

Komisyon Singapore Airlines/Virgin Atlantic Davası[41] ve Marine-Wendel/ SairGroup/AOM Davasında[42] hava taşımacılığında ilgili pazar tanımının genellikle güzergah veya güzergah paketi temelinde yapıldığını belirtmiştir. Güzergahlar arasında ikame edilebilirlik kalkış noktası ve varış noktası arasındaki mesafe, güzergahın her bir tarafında yer

[40] *Bakınız: 12. dipnot.*
[41] *Singapore Airlines/Virgin Atlantic Davası, Dava No: Comp/M.1885.*
[42] *Marine-Wendel/SairGroup/AOM Davası, Dava No: IV/M.1494.*

alan havalimanları arasındaki mesafe ve her bir güzergahta mevcut olan frekanslar gibi birtakım etkenlere dayanmaktadır.

KLM/Alitalia Davasında[43] Komisyon Air France/KLM Davasında[44] olduğu gibi hava taşımacılığı hizmetlerinin genellikle zaman duyarlılığı olan ve zaman duyarlılığı olmayan olmak üzere iki ayrı müşteri gurubuna sunulduğunu dikkate almıştır. Ancak bu ayırım Komisyon'un O&D eşinin ilgili pazarı oluşturduğu değerlendirmesinde belirleyici olmamıştır.

Sözü edilen hava taşımacılığı sektörü olunca yukarıda bahsedilen bilgilerden çıkarılabileceği gibi, pazar tanımı tartışmalı bir konudur. İlgili pazar, bir şehir çifti veya bir ağın faaliyet gösterdiği bütün şehir çiftleri arasında faaliyet gösteren bütün taşıma araçlarından oluşuyor olabilir ya da yalnızca bir O&D eşi söz konusu olsa bile pazar zaman duyarlılığı olan müşteriler ve zaman duyarlılığı olmayan müşteriler arasında bölünebilir. Türk Rekabet Kanunu'nun Avrupa modelini temel aldığı düşünülürse Türk Rekabet Kurumu'nun (TRK) pazarı tanımlarken Komisyon'un göz önünde bulundurduğu, yukarıda bahsedilen ölçütlere uymasını beklemek uygun olacaktır.

THY Havuz Vakasında[45] TRK, Türk Hava Yolları, İsrail Hava Yolları, Ürdün Krallığı Hava Yolları ve Mısır Hava Yolları arasında imzalanan havuz anlaşmasından bireysel muafiyet talebini incelemiştir. Kurum, kararında ilgili pazarın tarifeli ve tarifesiz hava taşımacılığı piyasası olduğuna karar vermiştir.

TÖSHİD Vakasında[46] üyeleri için minimum fiyatları tespit ettiği iddi edilen Türkiye Özel Sektör Hava İşletmecileri Derneği ile ilgili inceleme yapılmıştır. Bu vakada ilgili pazar konusunda kurum öncelikle iç hatlar ile dış hatlar ve ikinci olarak tarifeli ve tarifesiz uçuşlar pazarı arasında ayırım yapmıştır.

1.2. Coğrafi Pazar

Şehir çifti tanımı coğrafi pazar tanımında da kullanılmaktadır. Ürün pazarında olduğu gibi bu coğrafi pazar bir şehir çiftiyle sınırlı olabilir veya bir ağın faaliyet gösterdiği bütün mesafeleri kapsayacak şekilde genişletilebilir. Aynı ilke, O&D eşinden oluşan coğrafi pazarla ilgili talep ikame edilebilirliği söz konusu olduğu sürece coğrafi pazar için de geçerlidir.

Coğrafi pazar tanımı "şehir çifti" kavramıyla açıklanabilir. Şehir çifti, kalkış şehrinin başlangıç noktası olduğu ve varış şehrinin bitiş noktası olduğu hattır. Yani coğrafi pazar uçuşun gerçekleştiği, Türkiye'deki veya Türkiye dışındaki şehirleri içeren uçuş hatları olarak tanımlanabilir.

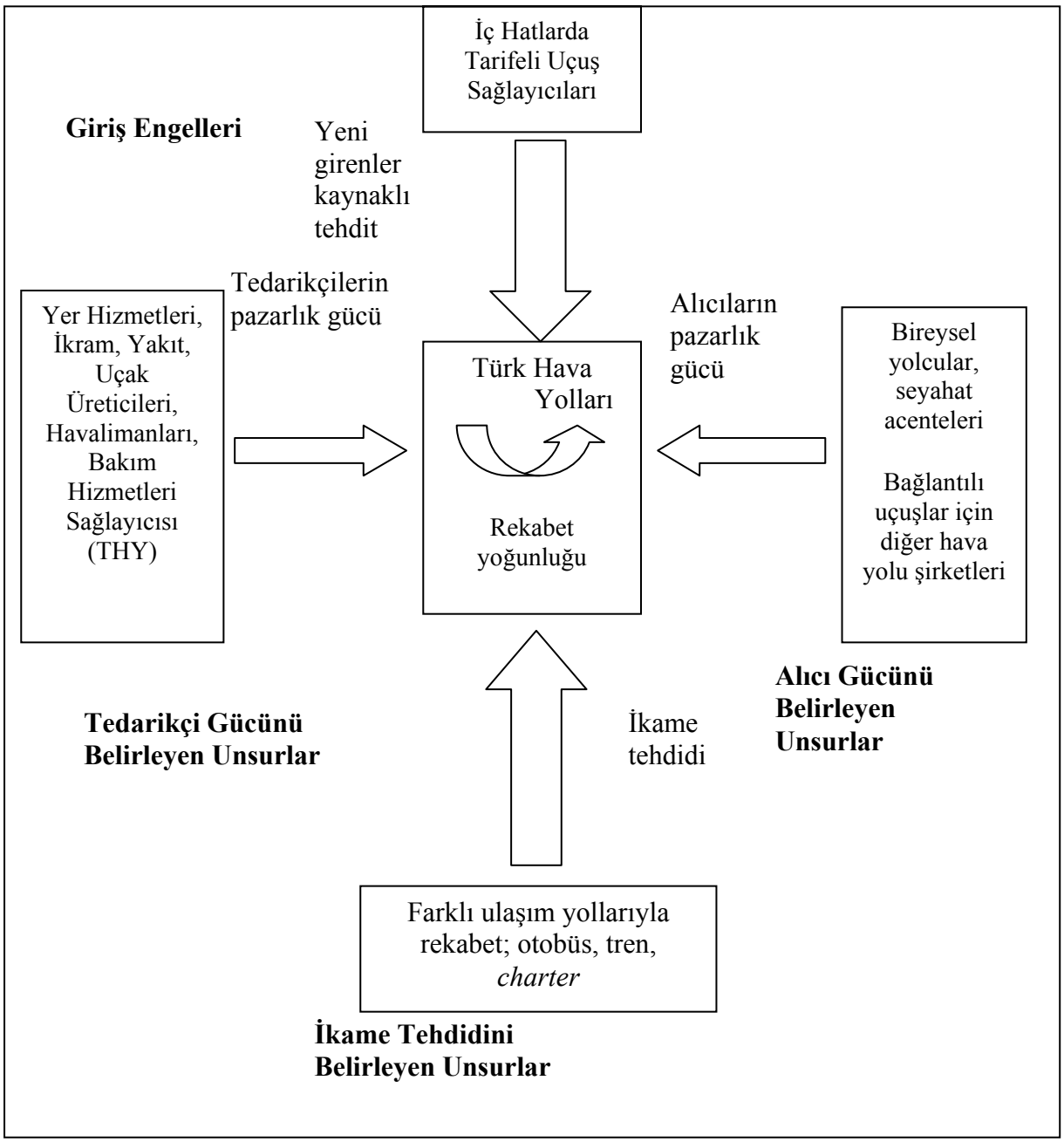
---

[43] *KLM/Alitalia Davası, Dava No: Comp/JV.19.*
[44] *Bakınız 10. dipnot.*
[45] *THY Havuz Vakası, Türk Rekabet Kurumu, 13.02.2001, No: 01-08/73-21.*
[46] *TÖSHİD Vakası, Türk Rekabet Kurumu, 17.07.2001, No: 01-33/329-93*

EK 2

REKABETÇİLİK ANALİZİ

Bu bölümde sanayi yapısının unsurlarını göstermek için Michael Porter'ın[47] "elmas"ı kullanılacaktır. *Charter* uçuşlar henüz pazarda değildir bu nedenle incelemede yalnızca tarifeli uçuşlar dikkate alınmıştır.



[47] *Michael Porter (1985) "Competitive Advantage", Free Press, New York (s. 6)*

I. GİRİŞ ENGELLERİ

Katı Arz Gerekliliği

Tarifeli hava yolları, arz kapasitelerini talep koşullarına göre kolaylıkla değiştiremezler çünkü tarifeli bir uçuş ilan edildikten sonra önceden belirlenmiş süre boyunca devam etmelidir.

Lisans Verme ve Güvenlikle İlgili Düzenlemeler

Mevcut hava yollarının tümü kolaylıkla bu ölçütü yerine getirdiği için önemli bir engel olarak söz edilmemiştir.

Marka Kimliği

Sanayi, güvenlikle ilgili tanınırlığın çok önemli olduğu bir alanken marka kimliği de önemlidir.

Değiştirme Maliyeti

Bireysel müşteriler için önemli ölçüde değiştirme maliyeti yoktur ancak ilanlarını önceden yayınlamış olan tur operatörleri için olabilir.

Sermaye Gerekliliği

Yüksek miktarda sermaye gerekmektedir çünkü ana sermaye malının (uçak) fiyatı çok yüksektir. Ayrıca hava yolları nitelikli personel kullanmak zorundadır bu da iş maliyetlerini artırmaktadır. Ancak finansal kiralama ve kiralama sermaye için alternatif kaynaklar olarak düşünülebilir.

Yasal Altyapı

Türkiye iç hatlar yolcu uçuşları piyasasını düzenleyen ana yasal düzenleme 13 Temmuz 1992'de son değişikliklerle ve modifikasyonlarla yayımlanan Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği'dir.

Yönetmeliğin amacı kamu kuruluşları veya özel kuruluşlar tarafından Türkiye hava sınırında veya Türkiye ile dış ülkeler arasında ücret karşılığı yolcu, yük ve posta taşımak amacıyla tarifeli veya tarifesiz uçuş yapmak için gerçekleştirilen bütün ticari hava taşımacılığı faaliyetlerini düzenlemektir.

Yönetmeliğin 16. Maddesine göre işletmeci faaliyet alanının kalitesine ve ölçeğine bağlı olarak yeterli finansal güce sahip olmalıdır. Bu çerçevede iç veya uluslararası hatlarda 100 veya daha yüksek koltuk kapasitesine sahip uçaklarla tarifeli ya da tarifesiz uçuş yapacak olan işletmecilerin her uçak başına en az bir milyon ABD Doları sermayesi olması gerekmektedir. Bu koşul sermayenin % 51'inin kamu kuruluşlarına ait olduğu şirketler için geçerli değildir.

Yönetmeliğin 18. Maddesi faaliyet alanına bağlı olarak işletmecilerin sağlamak zorunda olduğu asgari araç sayısını belirlemektedir. Bu maddeye göre (a) Yüz veya daha fazla koltuk kapasitesine sahip uçaklarla iç ya da uluslararası hatlarda tarifeli uçuş yapacak işletmecilerin kiralık veya kendilerinin sahip olduğu en az 5 uçağının olması gerekmektedir.

(b) Bu asgari gereklilik tarifesiz uçuş yapacak olanlar için 2 uçaktır. (c) Yalnızca iç hatlarda tarifeli veya tarifesiz uçuş yapacak olan şirketlerin de 2 adet uçağı olması gerekmektedir.

Eğer (a)'da söz edilen bütün uçaklar kiralıksa işletmecinin 3 milyon ABD Doları tutarında kesin ve süresiz bir banka teminat mektubu vermesi gerekir; bazıları kiralık bazıları kendisine aitse toplamda bir milyon ABD Dolarını geçmeyecek şekilde her uçak için 250.000 ABD Doları tutarında banka teminat mektubu istenmektedir. Uçakların tümü kendisine aitse banka teminatı istenmemektedir. (b) klozu için bu rakamlar sırasıyla: 150 bin ABD Doları ve toplamda 500 bin ABD Dolarını geçmeyecek şekilde her uçak için 100 bin ABD Dolarıdır. Son olarak (c) için rakamlar sırasıyla: 250 bin ABD Doları ve toplamda 100 bin ABD Dolarını geçmeyecek şekilde her uçak için 50 bin ABD Dolarıdır.

II. REKABETİ BELİRLEYEN UNSURLAR

Sanayideki Büyüme

Tablo 4'te görüldüğü gibi iç hatların rekabete açılmasıyla Kasım 2003 ile Temmuz 2004 arasındaki sürede pazarda 2.172.182 yolcuyla büyüme sağlanmıştır. Bu pazar daha önce yoktu çünkü aynı sürede THY bir önceki yıla göre 1.029.343 fazla yolcu taşımıştır. Bu, yeni girişlerin THY'nin yolcu potansiyelinde düşüşe yol açmadığı anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle pazar yalnızca yeniden tahsis edilmemiştir ve aynı zamanda pazarda net bir büyüme görülmüştür.

Sabit Maliyet/Katma Değerli Maliyet

Hizmet verdikleri şehirlerdeki bürolar, havalimanı kullanım maliyeti ve uçak bakım maliyeti olarak sıralanabilir.

Aralıklı Kapasite Fazlası

Bir uçağın tek yolcuyla veya tamamı dolu olarak uçmasının maliyeti aynıdır. Ancak aynı havalimanına veya aynı havalimanından yapılan uçuş satısı arttıkça hava yolu şirketlerinin yer hizmetleri ve teknik hizmetler için personel çalıştırma ücretleri hızla azalmaktadır.

Ürün Farklılıkları

Slotlar (zaman ve uçuş) özellikle zaman duyarlılığı olan yolcular için önemli ürün farklılıkları oluşturmaktadır. Uçuş içi hizmetler de ürün farklılığı olarak görülebilir ancak yurt içi pazarda esas olarak kısa mesafeli uçuşlar yapıldığı için uçuş içi hizmetler önemli bir konu olarak ele alınmamaktadır.

Marka Kimliği

Daha önce söz edildiği gibi marka kimliği bir hava yolunun güvenilirlik konusunda tanınmışlığı önemli olduğu için önemli bir rol oynayabilir.

Değiştirme Maliyeti

Bireysel müşteriler için önemli ölçüde değiştirme maliyeti yoktur ancak ilanlarını önceden yayınlamış olan tur operatörleri için olabilir.

Yoğunlaşma

Çok fazla teşebbüs olmadığı için yapısı gereği yoğunlaşmış bir sanayidir. Belirli güzergahlarda çok fazla rekabet olması ve diğerlerinde yeterli rekabet olmaması sorunlara yol açabilir.

Rakiplerin Çeşitliliği

Aynı O&D eşinde büyük ağ işletmecileri ve küçük bölgesel işletmecilerin rekabet ettiği ABD gibi ülkelerde rakipler arasında çeşitlilik olabilir. Türkiye'de böyle bir ayırım yoktur.

Çıkış Engelleri

Maliyetin esas bölümünü oluşturan uçaklar kolaylıkla yeniden satılabildiği için batık maliyetler söz konusu değildir. Lisans ücreti batık maliyet olarak düşünülebilir ancak sanayinin ölçeğiyle kıyaslanınca önemli bir sorun olarak düşünülmemektedir.

III. TEDARİKÇİ GÜCÜNÜ BELİRLEYEN UNSURLAR

Girdilerin Farklılaşması

Ne yazık ki yer hizmetleri ve teknik bakım olmak üzere iki önemli girdi alanında rekabet yoktur. Yer hizmetleri düopol, teknik bakım ise tekel özelliği göstermektedir. Bu nedenle giriş yapanlar için girdiler arasında farklılaşma yoktur. Hakim durumdaki yerleşik şirket yalnızca tekel olan teknik bakım sağlayıcısına sahip olmakla kalmayıp destek hizmetlerini kendisi sağlama lisansına sahiptir. Girdilerin farklılaşma olasılığının düşük olması nedeniyle fiyat ve kalite farklılıkları için çok az olanak vardır.

Sanayideki Tedarikçilerin ve Şirketlerin Değiştirme Maliyetleri

Farklı tedarikçiler olmadığı için değiştirme olanağı yoktur. Ancak bir düopol tedarikçiden diğerine geçiş maliyeti iki düopol tedarikçi arasındaki düopol barış nedeniyle yapay olarak artırılabilir.

İkame Girdilerin Varlığı

Düzenleyici giriş engelleri nedeniyle ikame girdiler mevcut değildir. Destek hizmetlerini kendisi sağlama olanağı vardır. Ancak sermaye gerekliliklerinin yüksek olması ve batık maliyetler giriş yapan görece küçük filolar için bu seçeneği cazip kılmamaktadır.

Tedarikçi Yoğunlaşması

Çok yüksektir.

Hacmin Tedarikçi için Önemi

Hacim için indirim yapılmamaktadır.

Girdilerin Maliyet veya Farklılaşma Üzerindeki Etkileri

Girdilerin farklılaşması için olanak olsaydı önemli bir etki olacaktı.

Sanayideki Firmalarca Geriye Dönük Entegrasyona Nispeten İleriye Dönük Entegrasyon Tehdidi

Destek hizmetlerini kendisi sağlama hava yolu şirketleri için bir seçenek olduğundan geriye doğru birleşme tehlikesi daha büyüktür. Ancak bu ileriye doğru birleşmenin mümkün olmadığı anlamına gelmez.

IV. İKAME TEHDİDİNİ BELİRLEYEN UNSURLAR

İkamelerin Nispi Fiyat Performansları

Türkiye'de iç hatlar hava yolu taşımacılığı için en önemli ikame üst düzey otobüs şirketleridir. Nispi fiyat performansları otobüs pazarındaki sert rekabet nedeniyle çok yüksektir.

Değiştirme Maliyeti

Özellikle zaman duyarlılığı olan müşteri kesimi için, kara ve hava taşımacılığında en önemli değiştirme maliyeti, zaman faktörüdür.

Alıcıların İkame Yönündeki Eğilimi

Zaman duyarlılığı olan yüksek gelir düzeyine sahip müşterilerde eğilim düşüktür. Hava yolları fiyatı otobüs fiyatlarına yakın olduğu için yolcuların hava yolu ile yolculuk yönünde açık bir eğilim gösterdiği uzun mesafeli yolculuklarda fiyat çok önemli bir etkendir. Ayrıca Türkiye'de yol güvenliğinin az olması nedeniyle müşteriler karayolunu hava yolu ile ikame etmeye eğilimlidirler.

V. ALICI GÜCÜNÜ BELİRLEYEN UNSURLAR

Sonuca Götüren Pazarlık Gücü

Alıcı Yoğunlaşmasına Karşılık Şirket Yoğunlaşması

Alıcı yoğunlaşması yoktur.

Alıcı Hacmi

Türkiye yüksek nüfus oranına sahip büyük bir ülke olduğu için alıcı hacmi potansiyel olarak çok yüksektir. Ancak iç hatlar hava yolculuğunda yeni şirketlerin girmesiyle düşük fiyatlar yeni görülmeye başlandığı için halk hava yolculuğuna henüz alışmaktadır. Fakat rakamlar girişten yalnızca bir yıl sonra alıcı hacminin % 60 arttığını göstermektedir.

Alıcıların Değişim Maliyetlerine Bağlı olarak Firmaların Değişim Maliyetleri

Alıcıların değişim maliyetleri özellikle bireysel müşteriler için çok düşüktür.

Alıcı Bilgileri

Sektör bilgiye duyarlı olmadığı için alıcı bilgileri sorun yaratmamaktadır.

Geriye Dönük Birleşme Yetisi

Büyük tur operatörleri kendi hava yolu şirketlerine meyil gösterdiği veya kendi uçaklarını kiralamayı tercih ettikleri için bu, önemli bir konudur.

Olumsuz Durumlarda Mağdur Olmama Mücadelesi Verme

Rezervasyonları iptal etme olanağıdır ancak hava yolu şirketleri kendilerini iptal ücreti alarak korumaya çalışmaktadır.

Fiyat Duyarlılığı

Fiyat/Toplam Satın Alımlar

Düşük fiyatlı iç hatlardaki uçuşlar yolcu sayısı önemli ölçüde artırmasına rağmen çok yeni bir pazar olduğu için fiyat duyarlılığı mevcut değildir (esneklik verileri).

Ürün Farklılıkları

Pazara yeni girenlerin başlattığı yeni şehir çiftleri daha önce bütün yolcuların THY merkez ve uç sistemini kullanmak zorunda olduğu alanlarda yeni ürünler ortaya koymuştur.

Marka Kimliği

Marka kimliği hava yolu sektörü için önemlidir. Ancak Türkiye'de pazara yeni girenlerin getirdiği düşük fiyatlar hiç bilinmeyen bir markanın bile müşteri çektiğini göstermiştir. Bu durum fiyat duyarlılığının marka kimliğinden daha önemli olduğunu göstermiştir.

Kalite/Performans Üzerindeki Etki

Zaman duyarlılığı olan müşteriler için gecikme gibi sorunlar fiyattan daha önemlidir ancak bu etkiyi araştırmak için elimizde mevcut veri yoktur.

Alıcı Kârı

Büyük tur operatörleri için, havayolu şirketinde alıcıya veya işe ilişkin büyük hacimli münhasır muamelelere sahip olmanın kar marjı yüksektir. Bu durum şirketlerin tercihlerini etkileyebilir. Türkiye'deki seyahat acenteleri hem büyük turlar için hem de bireyler için bilet satmaktadır.

Karar Verme Teşvikleri

Seyahat acenteleri belirli hava yolu şirketleriyle münhasır anlaşmalar yapmaya veya onların acenteleri gibi çalışmaya eğilimlidirler, bu durumda hava yolu şirketinin seçimini etkilemektedirler.

VI. YENİ GİRENLER KAYNAKLI TEHDİT

Burada bahsedilen giriş engellerine rağmen halihazırda lisans almış ve gerekli yatırımları yapmış başka şirketler olduğu için pazara yeni girenlerin yarattığı tehdit söz konusudur. Yeni giriş yapanların fiyatları düşük tuttuğu ve piyasada yerleşik olanın 51 yeni

uçak edinerek kapasitesini artırdığı yerlerde, bu tehdit sanayiyi olumlu şekilde etkiler görünmektedir.

VII. TEDARİKÇİLERİN PAZARLIK GÜCÜ

Yer hizmetlerinin düopol durumunda ve teknik bakımın tekel durumda olması istenmeyen pazar yapılarıdır buna rağmen sanayideki oyuncular olumsuz etkilenmiyor gibi görünmektedir. Yoğunlaşmış tedarikçilerin pazarlık gücü olmasına rağmen büyüyen pazarda yeni oyuncuların girmesi bu ikisi arasında sert bir rekabeti tetiklemiştir. Bu da tedarikçilerin güçlerini kötüye kullanmalarını engellemiştir.

VIII. İKAME TEHDİDİ

Zaman duyarlılığı olmayan düşük gelirli müşteriler için otobüsler hâlâ tercih edilebilir ikamelerdir ancak otobüslerin zaman bakımından dezavantajlı olması bu tehdidi azaltmaktadır. Tren ve deniz yolculuğu gibi diğer ulaşım araçları görece daha az gelişmiştir. Bu nedenle Türkiye'de ikame değildir.

IX. ALICILARIN PAZARLIK GÜCÜ

Seyahat acentelerinin ve tur operatörlerinin pazarlık gücü vardır. Ancak bu durum sanayiyi olumsuz yönde etkilememektedir. Yine de sanayide tur operatörleriyle dikey olarak birleşmiş veya organik bağları bulunan oyuncuların diğerlerine göre avantajları vardır.

Bu Yönetmelikle ilgili olarak son söz edilecek nokta fiyat listeleri ve zaman çizelgeleri için Ulaştırma Bakanlığından onay alınması gerekliliğidir.

Mutlak Maliyet Avantajları

Öğrenme Eğrileri

Münhasır mülkiyete ilişkin büyük bir öğrenme eğrisi yoktur ancak hava yolu sektörünün kendine özgü yapısı nedeniyle piyasada uzun süre bulunmanın Türk Hava Yollarına verilen tarihsel slot hakları gibi eşsiz avantajları vardır.

Gereken Girdilere Erişim

Türk Hava Yolları'nın bütün teknik bakım hizmetlerini sağladığı için çok önemli bir avantajı vardır. Devlet mülkiyetinde bir şirket olduğu için kalifiye personele daha fazla erişimi olmasına rağmen Türk Hava Yolları beklentilere daha iyi karşılık verebilir. Hava yolları sektörünün eşsiz bir yapısı vardır. Bir hava yolu mevcut ve aktif bir havalimanına uçabilir. Ayrıca havalimanlarında yalnızca tahsis edilen slotlar bakımından değil terminal binalarındaki kontuarlar ve hizmet yerleri bakımından da kapasite kısıtlamaları vardır.

Sermaye Finansmanı Avantajı

Türk Hava Yollarının hükümet tarafından finanse edilme garantisi vardır ve oldukça büyük bir kalem oluşturan Eurocontrol ücretlerini hemen karşılamak zorunda değildir.

Dağıtıma Erişim

Bir engel olarak belirtilmemiştir.

Hükümet Politikası

Hükümet politikası sektördeki rekabeti artırma amacında olmasına rağmen Türk Hava Yolları devlete bağlı yapısı nedeniyle bir engel olarak görülebilir. Havalimanı kullanma sorunları ile birlikte yer hizmetleri için lisans verme koşulları nedeniyle hükümet politikası sanayiyi dolaylı olarak etkilemektedir.

Beklenen Misilleme

Mevcut hakim operatör Türk Hava Yolları, rakiplerin hizmet verdiği güzergahlarda fiyatları düşürmek üzere, şu an Türk Hava Yolları'nın kontrolü altındaki slot tahsisiyle misilleme yapmak ve hizmet verilmeyen güzergahlarla bunu çapraz olarak sübvanse etmek için pek çok yola sahiptir.

BİBLİYOGRAFYA

BORENSTEIN, S. (1992), "The Evolution of U.S. Airline Competition", *Journal of Economic Perspectives*, No: 6.

BUTTEN, K. ve JOHNSON, K. (1998), "Incremental versus Trend-Break Change in Airline Regulation", *Transportation Journal*, Bahar 1998.

Enerji ve Ulaşım Genel Müdürlüğü, Rapor 2000-2004.

GÖNENÇ, R. ve GIUSEPPE, N. (2001), "Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation", *OECD Ekonomi Çalışmaları,* No: 32, 2001(I).

GÖNENÇ, R. ve GIUSEPPE, N. (2000), "Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation", *OECD Ekonomi Bölümü Çalışma Raporları,* No: 254.

HOJ, J., KATO, T. ve PILAT, D. (1995), "Deregulation and Privatisation in the Service Sector", *OECD Ekonomi Çalışmaları*, No: 25, 1995(II).

KLEIN, Joel I. Başsavcı Yardımcısı, Ticaret, Bilim ve Ulaştırma Komitesi huzurunda Tanıklık, Amerika Birleşik Devletleri Senatosu, Mart 1999.

LUDVIGSEN, J. (1993), "Liberalization of Market Entry for Norwegian regional Airlines", *Transportation Journal*, Yaz 1993.

MEYER, J.R. ve MENZIES, T.R. (2000), "Airline Deregulation: Time to Complete the Job", *Perspectives,* Kış 2000.

O'CONNOR, W.E. (1995), "*An Introduction to Airline Economics*", (5. baskı) Westport, CT: Preager Publishers.

PUSTAY, M.W. (1980), "Airline Competition and Network Effects", *Transportation Journal*, Yaz 1980.

VANDER KRAATS, S.A. (2000), "Gaining a Competitive Edge Through Airline Alliances", *CR* Cilt 10(2).