



DPT: 2501 – ÖİK:522

**SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI**  
**REKABET HUKUKU VE POLİTİKALARI**  
**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**

ANKARA 2000

## Ö N S Ö Z

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan'a yansıtacaktır. Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarını, 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Müsteşarlığımızca belirlenen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçeveleri dikkate alınarak tamamlamışlardır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, ülkemizin hedefleri ile uyumlu olarak yeni bin yılda Avrupa Topluluğu ve dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, her sektörde toplam 98 Özel İhtisas Komisyonu kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımızla, konularında ülkemizin en yetişkin kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.

  
Dr. Akın İZMİRİOĞLU  
Müsteşar

## İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	V
VIII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI REKABET HUKUKU VE POLİTİKALARI ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU ÜYELERİ.....	VII
1. GİRİŞ .....	1
1.1. REKABETTEN BEKLENEN FAYDALAR .....	1
1.1.1. REKABETTEN BEKLENEN İKTİSADİ FAYDALAR .....	1
1.1.1.1. Üretimde Etkinlik.....	1
1.1.1.2. Kaynak Dağılımında Etkinlik.....	1
1.1.1.3. Yenilikte Etkinlik.....	2
1.1.2. REKABETTEN BEKLENEN SOSYAL FAYDALAR .....	3
1.1.3. REKABETTEN BEKLENEN SİYASAL FAYDALAR.....	3
1.2. REKABET POLİTİKASININ GEREKLİLİĞİ VE UNSURLARI.....	3
2. REKABET HUKUKU.....	5
2.1. GİRİŞ.....	5
2.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER.....	6
2.2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ REKABET HUKUKU.....	6
2.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ REKABET HUKUKU.....	8
2.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM.....	11
2.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR.....	15
2.4.1. GENEL OLARAK DEVLETE DÜŞEN GÖREVLER.....	15
2.4.2. REKABET KURUMU'NA DÜŞEN GÖREVLER.....	18
3. ÖZELLEŞTİRME VE REKABET.....	21
3.1. GİRİŞ.....	21
3.1.1. ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ.....	21
3.1.1.1. İktisadi Gerekçeler.....	21
3.1.1.2. Mali Gerekçeler.....	22
3.1.1.3. İdeolojik Gerekçeler.....	22
3.1.2. ÖZELLEŞTİRME-İKTİSADİ ETKİNLİK İLİŞKİSİ.....	22
3.2. REKABETİN YOĞUN OLDUĞU PAZARLARDA ÖZELLEŞTİRME.....	26
3.2.1. GİRİŞ VE İNGİLTERE ÖRNEĞİ.....	26
3.2.2. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM.....	26
3.2.3. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR.....	31
3.3. REKABETİN AZ OLDUĞU YA DA HIÇ OLMADIĞI PAZARLARDA ÖZELLEŞTİRME.....	33
3.3.1. GİRİŞ.....	33
3.3.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER.....	33
3.3.2.1. Elektrik Enerjisi Sektörü.....	33
3.3.2.1.1. İngiltere.....	34
3.3.2.1.2. Arjantin.....	35
3.3.2.1.3. Avrupa Birliği.....	36
3.3.2.2. Telekomünikasyon Sektörü.....	37
3.3.2.3. Diğer Sektörler.....	38
3.3.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. 5 YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM.....	38
3.3.3.1. Elektrik Enerjisi Sektörü.....	38
3.3.3.2. Telekomünikasyon Sektörü .....	40

3.3.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR.....	40
3.3.4.1. Serbestleştirme.....	40
3.3.4.2. Düzenleyici Kurumlar (Regulatory Body) .....	43
3.3.4.2.1. Düzenleyici kurumların kuruluş nedenleri ve hedefleri.....	43
3.3.4.2.2. Düzenleyici kurumların yetki ve işlevleri.....	44
3.3.4.2.3. Düzenleyici kurumlar - Rekabet Kurumu ilişkisi.....	45
4. KAMU İHALELERİ.....	49
4.1. GİRİŞ.....	49
4.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER.....	50
4.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM.....	51
4.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR.....	52
5. DEVLET YARDIMLARI.....	57
5.1. GİRİŞ .....	57
5.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER.....	58
5.2.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesindeki Gelişmeler.....	58
5.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDEKİ GELİŞMELER.....	59
5.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM.....	61
5.3.1. GİRİŞ.....	61
5.3.1.1. 1950 Öncesi Dönem.....	61
5.3.1.2. 1950-1960 Dönemi.....	61
5.3.1.3. 1960 Sonrası Planlı Dönem.....	62
5.3.2. YATIRIM TEŞVİKLERİ.....	64
5.3.2.1. Genel Destek Sistemi.....	64
5.3.2.2. Bölgesel Yardıma Yönelik Uygulamalar.....	65
5.3.3. İHRACAT TEŞVİKLERİ.....	66
5.3.3.1. İhracat Sayılan Satış Ve Teslimlerde Gümrük Muafiyeti.....	66
5.3.3.2. Vergi, Resim Ve Harç İstisnası.....	67
5.3.3.3. Türkiye'de İkamet Etmeyenlere Özel Fatura Kapsamında Yapılan Satışlar.....	67
5.3.3.4. Hariçte İşleme Rejimi.....	67
5.3.3.5. İhracat Teşviklerine İlişkin Tebliğler.....	68
5.3.4. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELERE SAĞLANAN DESTEKLER.....	74
5.3.5. Mevcut Durumun Türkiye-AB İlişkileri Bakımından Değerlendirilmesi.....	76
5.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR.....	77
5.4.1. GENEL OLARAK.....	77
5.4.2. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELERE İLİŞKİN OLARAK.....	79
6. ULUSLARARASI TİCARET - DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR- REKABET.....	81
6.1. ULUSLARARASI TİCARET VE REKABET.....	81
6.1.1. GİRİŞ.....	81
6.1.1.1. Dış Ticaret Politikası.....	81
6.1.1.2. Serbest Dış Ticaret Politikası İle Rekabet Politikası Arasındaki İlişki.....	83
6.1.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER.....	84
6.1.2.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesindeki Gelişmeler.....	84
6.1.2.1.1. Ticaret ve rekabet politikalarının hedef, ilke, kavram, kapsam ve politika araçları arasındaki ilişkiler ve bunların kalkınma ve ekonomik gelişmeyle bağlantıları.....	86

6.1.2.1.2. Ticaret ve rekabet politikaları ile ilgili olarak mevcut araç, standart ve faaliyetlerin ve uygulama tecrübelerinin yürürlükteki dtö hükümleri, ikili, bölgesel, çoklu ve çok taraflı anlaşmalar ve ulusal rekabet politikaları, yasaları ve araçları uygulamaları bağlamında incelenmesi.....	87
6.1.2.1.3. Ticaret ve rekabet politikaları arasındaki ilişki.....	88
6.1.2.1.4. Ticaret ve Rekabet Çalışma Grubunun 1999 yılı çalışmaları hakkında DTÖ Genel Konseyine sunduğu öneriler.....	89
6.1.2.1.5. Milli Muamele, Ayrım Yapmama ve Şeffaflık gibi temel DTÖ prensipleri ile rekabet politikası arasındaki ilişki.....	89
6.1.2.1.6. Teknik işbirliği de dahil üyeler arasında işbirliği ve iletişim imkanlarının desteklenmesi... ..	91
6.1.2.2. Avrupa Birliği Bünyesindeki Gelişmeler.....	93
6.1.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM.....	93
6.1.3.1. Türkiye'nin DTÖ Çalışma Grubuna Katılımı.....	93
6.1.3.2. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri.....	94
6.1.3.2.1. Rekabet.....	95
6.1.3.2.2. Fikri ve sınai mülkiyet hakları.....	95
6.1.3.2.3. Devlet yardımları.....	96
6.1.3.2.4. TEKEL.....	96
6.1.3.2.5. AB Komisyonu'nun görüşü.....	96
6.1.3.2.6. Dampinge karşı uygulamalar.....	97
6.1.3.3. İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuat.....	97
6.1.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR.....	100
6.1.4.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesinde.....	100
6.1.4.2. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde.....	102
6.2. DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR VE REKABET.....	103
6.2.1. GİRİŞ.....	103
6.2.1.1. Doğrudan Yabancı Yatırım ve Rekabet.....	104
6.2.1.2. Kısıtlayıcı Uygulamalar ve Doğrudan Yabancı Yatırım.....	105
6.2.1.3. Birleşme, Devralma ve Doğrudan Yabancı Yatırım.....	106
6.2.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER.....	106
6.2.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM.....	107
6.2.3.1. Genel Olarak.....	107
6.2.3.2. Sektörel Olarak.....	107
6.2.3.2.1. Ticaret sektörü.....	107
6.2.3.2.2. Ulaştırma hizmetleri.....	108
6.2.3.2.3. Haberleşme hizmetleri.....	108
6.2.3.2.4. Mali hizmetler.....	109
6.2.3.2.5. Mesleki hizmetler.....	109
6.2.3.2.6. Avcılıkla ilgili hizmetler.....	109
6.2.3.2.7. Madencilikle ilgili hizmetler.....	110
6.2.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR.....	110
7. GENEL DEĞERLENDİRME.....	111
7.1. REKABET HUKUKU.....	111
7.1.1. GENEL OLARAK DEVLETE DÜŞEN GÖREVLER.....	111
7.1.2. REKABET KURUMU'NA DÜŞEN GÖREVLER.....	112
7.2. ÖZELLEŞTİRME.....	112

7.2.1. REKABETİN YOĞUN OLDUĞU PAZARLARDA ÖZELLEŞTİRME.....	112
7.2.2. REKABETİN AZ OLDUĞU YA DA HIÇ OLMADIĞI PAZARLARDA ÖZELLEŞTİRME.....	113
7.3. KAMU İHALELERİ.....	114
7.4. DEVLET YARDIMLARI.....	114
7.4.1. GENEL OLARAK.....	114
7.4.2. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELERE İLİŞKİN OLARAK.....	115
7.5. ULUSLARARASI TİCARET-DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR.....	115
7.5.1. ULUSLARARASI TİCARET VE REKABET.....	115
7.5.1.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesinde.....	115
7.5.1.2. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde.....	116
7.5.2. DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR VE REKABET.....	117
EK: KARŞI GÖRÜŞ.....	119

ISBN 975 – 19 – 2466 - 9 (basılı nüsha) ;  
975 – 19 - 2495 - 2 (elektronik nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/hukuk/> adresindedir.

Bu yayın 1250 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

## SUNUŞ

Ülkemizde 1980’li yıllardan itibaren günlük hayatımızda yerini alan serbest piyasa ekonomisinin en etkin aracı hiç kuşkusuz rekabettir. Piyasalarda gerçek anlamdaki serbestlik için ön koşul etkin rekabetin sağlanmasıdır. Etkin rekabetin tesisi ve korunması çok değişik oluşum ve etkilere açık bir piyasada kolay değildir. Bu nedenle devletler genelinde serbest piyasa ekonomisinin varlığını korumak ve sürdürmek, özelinde ise sistemin işleyişinin sigortası konumundaki yarışma hakkını, diğer bir anlatımla rekabeti korumak üzere piyasa müdahalelerinde bulunmaktadır. Sözkonusu müdahalelerde kullanılan araçların en önde geleni rekabet hukuku ve politikalarıdır.

Bugün, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın hazırlanma sürecinde kurulan Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu’nun Rekabet Kurumunun oluşturulması ve ilgili kanunun (4054 sayılı kanun) çıkartılması yönündeki yorum ve önerilerinin hayata geçirilmiş olduğunu görmek sevindiricidir.

Beş yıl sonra gelinen noktada 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun, Rekabet Kurumunca etkin bir şekilde uygulanmaya başlandığı görülmektedir.

Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu bu gelişmeleri göz önünde bulundurarak çalışmalarını 4054 sayılı Kanunun da ötesine taşımaya gayret etmiş ve özellikle devletin yol açtığı rekabet ihlalleri ile uluslararası ticaretin rekabetle olan ilişkisini ve gelişen dünya ve Türkiye ölçeğinde rekabet politikalarını tayin ve tespit etmeye çalışmıştır.

Ülkemizin Avrupa Birliği’ne adaylığının kabul edilmesinin yarattığı itici gücün, Komisyonumuzun raporunda dile getirilen hususların hayata geçirilmesini daha da hızlandıracağı inancındayım.

Bu inancı paylaştığım ve yaklaşık iki ay boyunca aktif katılımlarıyla Komisyonumuza büyük katkı sağlayan üyelerimiz ile özverili çalışmasından dolayı raportörümüz H. Gökşin KEKEVİ ve DPT koordinatörleri Planlama Uzmanı Uğur EMEK, Planlama Uzmanı Salih KÖSE ve Planlama Uzmanı Yalın KILIÇ’a teşekkürü borç bilirim.

Erkan YARDIMCI

## VIII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI REKABET HUKUKU VE POLİTİKALARI ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU ÜYELERİ

<b>Başkan/Grup Başkanı</b>	Erkan YARDIMCI	Rekabet Kurumu
<b>Raportör/Uzm. Yard.</b>	H. Gökşin KEKEVİ	Rekabet Kurumu
<b>DPT Koordinatörü</b>	Uğur EMEK	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DPT Koordinatörü</b>	Salih KÖSE	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DPT Koordinatörü</b>	Yalın KILIÇ	Devlet Planlama Teşkilatı

Ayşe KÖKSAL  
 Ayser GÜLDOĞAN  
 Devrim YAĞMUR  
 Emre SAİT  
 Esen AKSOYLU  
 Fulya BAŞ  
 Harun ULU  
 Kenan GÜÇLÜOL  
 Mehmet Emin KARAASLAN  
 Mehmet SÖNMEZ  
 Melda TUĞÇETİN  
 Mukaddes TEZGEL  
 Nuri KARAOĞUZ  
 Nurseli TARCAN  
 Önder PİYADE  
 Saadet YILDIRAL  
 Şefkat YÜKSEL  
 Sema ORÇUN  
 Yelda ÜNAL  
 Zergül ÖZBİLGİÇ  
 Zeynep ŞENGÜL  
 Zuhale KARAKELLE

TEKEL  
 Gümrük Müsteşarlığı Gümrükler Gen.Müd.  
 Dış Ticaret Müsteşarlığı  
 TOFAŞ  
 Dış Ticaret Müsteşarlığı  
 Tedaş Genel Müdürlüğü  
 Rekabet Kurumu  
 Hazine Müsteşarlığı  
 Bahçeşehir Üniversitesi  
 Dış Ticaret Müsteşarlığı  
 Dış Ticaret Müsteşarlığı  
 Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak. PİGEM  
 Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak. PİGEM  
 TİSK  
 Tedaş Genel Müdürlüğü  
 TİSK-KİPLAS  
 Rekabet Kurumu  
 Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü  
 Dış Ticaret Müsteşarlığı  
 Hazine Müsteşarlığı  
 TESK  
 TESK



## **1. GİRİŞ**

### **1.1. REKABETTEN BEKLENEN FAYDALAR**

Günümüzde serbest piyasa ekonomisi genel kabul görmüş bir iktisadi düzendir. Bu düzenin varlığı için başka hiçbir unsur rekabet kadar stratejik öneme sahip değildir. Çünkü rekabet, iktisadi etkinliğin gerçekleşmesini sağlamakta; buna bağlı olarak sosyal ve siyasal faydalar ortaya çıkmaktadır:

#### **1.1.1. REKABETTEN BEKLENEN İKTİSADİ FAYDALAR**

Modern iktisat kuramlarında iktisadi etkinliğin üç boyutundan bahsedilmektedir; “üretimde etkinlik”, “kaynak dağılımında etkinlik” ve “yenilikte etkinlik”. Bu üç unsuru tam olarak açıklayabilmek için, iki karşıt kavram olarak kullanılan “rekabet” ve “tekel” piyasalarının birlikte değerlendirilmesi gerekir:

##### **1.1.1.1. Üretimde Etkinlik**

Rekabet, teşebbüsleri daha az maliyetle üretim yapmaya, yani daha az kaynak kullanımı ile üretim yapmaya zorlamaktadır. Çünkü, firmaların piyasada oluşan fiyatı etkileme gücünden yoksun olmaları nedeniyle, faaliyetlerini sürdürebilmek için daha düşük marjinal maliyete sahip olmaları gerekmektedir.

Tekelci firma bakımından ise, üretimde etkinlik ilkesi geçerli olmakla beraber, bu ilke, rekabetçi piyasayla karşılaştırıldığında aynı derecede öneme sahip değildir. Tekelci firmanın, talep eğrisine de bağlı olarak, piyasadaki fiyatı kendi marjinal maliyetinin üzerinde tespit edebilmesi nedeniyle, üretimde az kaynak tüketimi tekeli firma bakımından bir var olmak sorunu değildir. Dolayısıyla, tekel piyasasında üretimde verimlilik ilkesi nadiren gözetilir.

##### **1.1.1.2. Kaynak Dağılımında Etkinlik**

Kaynak dağılımında etkinlik ilkesi, belirli bir malın veri girdi seviyesinde ne miktarda üretileceği ve toplumsal değerlerin ne şekilde tahsis edileceği ile ilgilidir. Toplumda bütün kaynaklar kullanıldığı zaman, her bir maldan ancak belli bir miktar üretilir. Herhangi bir malın üretimi artırıldığı zaman, başka bir malın üretiminin düşürülmesi gerekir. Çünkü hammadde, işgücü, sermaye gibi iktisadi kaynaklar sınırsız miktarda değildir. Rekabet, kaynak dağılımında verimliliğin temininde en etkili yöntemdir; kaynakların, tüketicilerin her bir malı elde etmek arzusu ve o mala verdiği ekonomik değere göre dağılımını sağlayarak genel mutluluk ve refahın artırılmasını gerçekleştirir.

Kaynak dağılımında verimlilik, bütün piyasalarda fiyatın marjinal maliyete eşit olması ile gerçekleşir. Her bir firmanın üretim miktarı, piyasanın tümünü etkilemeyecek kadar küçüktür ve üretim miktarı, piyasa fiyatı ile son üretilen malın marjinal maliyetine eşit olacak şekilde belirlenir. Böylece, rekabet piyasasında faaliyet gösteren firmaların toplam marjinal maliyeti piyasa fiyatına eşitlenir. Bu fiyat seviyesinde firmalar, normal karın üzerinde, aşırı kar elde edemez

Tekelci firma açısından ise durum farklıdır. Tekelci firmanın bir birim fazla mal satması halinde elde edeceği marjinal gelir, marjinal maliyete eşit değildir. Çünkü fazladan arz edilen her bir mal, fiyatın düşmesine yol açar. Dolayısıyla, tekelci firma üretim miktarını talebe göre değil, marjinal maliyeti, marjinal gelirine eşit olacak şekilde belirler. Bu fiyat seviyesinde ise tekelci firmanın normal karın üzerinde, aşırı kar elde etmesi mümkündür. Bu da üretim miktarının azalmasına ve kaynak tahsisinde tüketici etkilerinin azalmasına yol açacaktır. Şöyle ki, arz miktarı düşerken fiyatın artması; kimi tüketicilerin taleplerinin karşılanmaması, kimilerinin ise daha yüksek bedel ödemek zorunda kalması sonucunu doğurur. Tüketicilerden bazılarının fazla bedel ödemek zorunda kalması, bu fazlalık kadar kısmın piyasadaki çekilmesine ve başka değerlerin yaratılmasına katkıda bulunmak yerine, tekeliye rant olarak aktarılmasına neden olur. Kaynak dağılımında verimliliğin bu şekilde bozulması, tüketicilerin arzularının daha az tatmin edilmesi demektir. Bu ise, rekabetin kısıtlanmasından toplumun görmüş olduğu zarardır.

### 1.1.1.3. Yenilikte Etkinlik

Rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren firmalar, piyasada kalabilmek için diğerlerinden farklılaşmalıdır. Bunun için daha ucuz ve daha iyi bir ürüne hatta yeni bir buluşa sahip olmalıdır. Dolayısıyla rekabetçi piyasalarda teşebbüslerin araştırma ve geliştirme (ar-ge) faaliyetlerinde bulunmaları gereklidir. Bu nedenle, firmalar arasındaki rekabetin etkileri yalnızca “fiyat”ta değil; yatırım ve teknoloji alanında da görülmektedir.

Tekelci firmaların da, ar-ge faaliyetinde bulunması mümkündür. Ancak buna rekabetçi piyasalardaki kadar sık rastlanmadığı, en azından teoriden yola çıkarak söylenebilir. Çünkü tekelci firma, fiyat ve arz miktarını tespit edebileceği gibi arz edilen malın kalitesini de kontrol edebilir. Karını maksimize etmek isteyen tekelci firmanın, yeni araştırmalara para harcaması rasyonel bir davranış değildir. Çünkü herhangi bir yenilik olmadan da, tekel karını elde etmek olanağına sahiptir. Böyle bir firmanın yapacağı her harcama karının azalması anlamına geleceğinden, rekabetin olmadığı piyasalarda firmaların yeni buluşlara ve daha iyi mal arzına yönelik faaliyetlerde bulunmasının rekabetçi piyasalara kıyasla daha az olacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, tekelci firmanın faaliyet gösterdiği sektöre başka firmaların girme olasılığı varsa; yani potansiyel bir rekabet mevcutsa; teşebbüs, muhtemel rakiplerden farklılaşma güdüsü ile ar-ge faaliyetine yönelebilir. Sonuç olarak, piyasalardaki fiili veya potansiyel rekabet firmaları ar-ge faaliyetlerine, yani yenilikte etkinliğe yöneltmektedir.

### 1.1.2. REKABETTEN BEKLENEN SOSYAL FAYDALAR

Rekabetin sosyal faydaları yukarıda değinilen iktisadi etkinliğin gerçekleşmesine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Rekabetçi piyasa, iktisadi etkinliği gerçekleştirerek, düşük maliyet-yüksek üretim miktarı-düşük fiyat sayesinde refah etkisi yaratacak; aşırı karı engelleyerek, tüketicilerin korunmasını sağlayacaktır.

Yine rekabet, siyasal yaşama oyları ile katılan halkın ekonomik yaşamda da görüş ve arzularını ifade etmesini sağlayacaktır. Çünkü, rekabet kaynak dağılımında etkinliği ve toplumsal varlıkların tüketici tercihlerini tam olarak karşılayacak şekilde kullanılmasını sağlar.

Son olarak rekabet, yenilikte etkinliği sağlayarak, sosyal hayattaki gelişmeleri teşvik edici rol oynar. Çünkü rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren firmalar açısından başarılı olmak, yeni bir buluşa, daha kaliteli ürüne veya daha etkin faaliyet göstermeye bağlıdır. Bu gerçek, teşebbüsleri araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmaya zorlamaktadır.

### 1.1.3. REKABETTEN BEKLENEN SİYASAL FAYDALAR

Rekabet, ekonomik gücün tek bir elde toplanmasını önleyip, topluma yaygınlaştırarak, iktisadi güce sahip olanların siyasi hayata da egemen olmasını engeller. Nitekim bu husus, Amerikan Rekabet Kanunları'nın kabulü sırasında özellikle belirtilmiş ve Senatör Sherman, Kanun teklifinde, bunun bir özgürlük bildirgesi olduğunu ifade etmiştir. Yine ABD'de, Anayasa Mahkemesi (Yüksek Mahkeme) rekabetin "demokratik, siyasal ve sosyal müesseselerin korunmasında" önemli bir rol oynadığını vurgulamıştır.

## 1.2. REKABET POLİTİKASININ GEREKLİLİĞİ VE UNSURLARI

Adam Smith'in serbest piyasa ekonomisi tezi, dayanağını doğal düzen düşüncesinden almaktadır. Smith'e göre doğada insanların müdahalesi olmadığı zaman, mükemmel bir düzen vardır. Ekonomi de bu tabii hayatın bir parçasıdır; çünkü ekonomik sistemin kurucu unsuru olan insanda rekabet güdüsü, doğal bir içgüdü olarak bulunmaktadır. Ekonomik yaşam kendi akışına bırakılırsa, rekabet içgüdü ile ferdi çıkarlarını izleyen rasyonel bireyler-ekonomik birimler piyasa sistemini en iyiye götürecektir. Oysa bu doğal düzene yapılacak her türlü karışma ve engelleme, özellikle de devlet müdahaleleri, sistemin dengesini bozarak mükemmellikten uzaklaştıracaktır.

Adam Smith'in 18.yy'da ileri sürdüğü "görünmez el" kuramının makro ve mikro düzeyde her zaman için sağlıklı işlemediği ilerleyen yıllarda ortaya çıkmıştır. Makro düzeyde ekonominin karşılaştığı sorunlar 1929 buhranını yaratmış; mikro düzeydeki problemler ise rekabet yasalarının çıkarılmasına dayanak oluşturmuştur.

Gerçekten de, Adam Smith'in de fazla üzerinde durmadan belirttiği gibi, insanlar bazen doğal rekabet içgüdüsü ile hareket etmemekte; rakip birimler işbirliği içine girerek, piyasanın tabii işleyişini bizzat kendileri bozmaktadır. Smith böyle bir olasılığı belirtmesine rağmen, bu duruma karşı bir çözüm geliştirmemiştir. Bu çözüm, biraz da siyasal nedenlerle, bir asır sonra ABD'de geliştirilmiştir. Senatör Sherman'ın teklifinin kabulü ile modern anlamda ilk rekabet kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu gereklilik, zaman içinde diğer ülkeler tarafından da farkedilmiştir. Günümüzde, liberal ekonomik sistemi benimsemiş bir çok gelişmiş ülkede -örneğin çoğu OECD ülkesinde- rekabet yasaları ve otoriteleri mevcuttur.

Piyasaların rekabet yapısını belirleyen en önemli unsurlardan biri, rekabet yasaları ve otoriteleridir. Ancak rekabet hukukunun yegane belirleyici olduğu söylenemez.

Günümüzde, dünya ekonomisinde büyük değişimler yaşanmaktadır. Küreselleşme olgusu, ülkeler arasındaki iktisadi sınırların kalkmasına neden olmaktadır. Uluslararası ticaret artmakta; yabancı ülkelerde yapılan yatırımlar hız kazanmakta; bütün bunların sonucunda, rekabet kuralları sadece ulusal ölçekte değil, uluslararası ölçekte de değerlendirilmeye başlanmaktadır.

1980'li yıllarda başlayan özelleştirme uygulamaları da, piyasalardaki rekabet yapısını etkilemektedir. Özelleştirme ile piyasalarda, rekabet yoluyla iktisadi etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Ancak bunun gerçekleştirilebilmesi, özelleştirme öncesi sağlam bir hukuki ve idari altyapı kurulmasına bağlıdır. Bunlar sağlanmaksızın yapılan özelleştirme uygulamaları, pazardaki rekabetin bozulmasına ve ekonomik etkinlik hedefinin gerçekleşmemesine neden olacaktır.

Büyük hız kazanan özelleştirme hareketlerine rağmen, ekonomilerde devletin ağırlığı hala devam etmektedir. Devlet gerek teşvikler, gerekse de alımlar yoluyla mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti etkileyebilmektedir. Keza, düzenleyici olarak da ekonomik yaşama müdahale etmektedir.

Rekabeti iktisadi sistemlerin temeline oturtan devletlerin, dolayısıyla da Türkiye'nin, rekabetten beklenen yararları elde edebilmek için, yukarıda değinilen tüm bu unsurları göz önünde bulundurarak bir rekabet politikası oluşturması ve buna göre hareket etmesi gerekmektedir. Çünkü, ancak bu şekilde mal ve hizmet piyasalarını etkileyen sorunlar tespit edilip, bunlara sağlıklı çözümler geliştirilebilir.

Bu çalışmada, "rekabet hukuku", "özelleştirme", "kamu ihaleleri", "devlet yardımları" ve "uluslararası ticaret-doğrudan yabancı yatırımlar" başlıkları altında Türkiye'nin VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde uygulayacağı rekabet politikasına ışık tutmak amacıyla, dünyadaki ve özellikle üyelik için başvurduğumuz Avrupa Birliği'ndeki (AB) gelişmeler değerlendirilmekte, daha sonra Türkiye'deki mevcut duruma ve sorunlara yer verilip, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedeflerinin gerçekleşme düzeyine bakılmakta; ve son olarak, kısa ve

uzun dönemde ulaşılmak istenen amaçlar ile, bu amaçlara ulaşılabilmesi için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler açıklanmaktadır.

## 2. REKABET HUKUKU

### 2.1. GİRİŞ

Devletin, iktisadi politika araçlarıyla makro ekonomik süreçlere müdahale etmesi ve yön vermeye çalışmasının yanısıra, çeşitli kanun ve düzenleyici kurumlar aracılığıyla aksayan (tökezleyen) mikro ekonomik süreçlere ve tek tek piyasaların işleyişine müdahale etmesi; tökezlemeye neden olan engelleri ortadan kaldırarak piyasaların performansını iyileştirmeye çalışması; ekonomik verimliliği ve toplumsal refahı ençoklaştırmanın olmazsa olmaz koşullarından kabul edilmektedir.

Rekabetin engellenmesi yönünde anlaşmalar, ticari birliktelik yoluyla yoğunlaşma ve tekelleşme eğilimleri, ölçüğe göre artan getirinin yol açtığı doğal tekellerin bulunduğu piyasalar rekabeti ve ekonomik etkinliği bozan sonuçlar yaratır. Piyasadaki üretimin suni olarak azaltılması yoluyla, fiyatların ve firma karlarının artırılması, bir taraftan tüketicilerden üreticilere refah transferi ve net bir toplumsal refah kaybına neden olacaktır. Diğer taraftan da, o sektördeki istihdam ve kaynak kullanımını azaltacaktır. Daha uzun dönemde ise rekabet eksikliği, atalet, teknolojik verimsizlik, rant-arama (rent-seeking), rantı koruma faaliyetleri için yapılan israfçı, ekonomik değeri olmayan lobicilik, rüşvet gibi faaliyetlere yol açacaktır. Rekabet/düzenleme otoriteleri ve yürütmekle görevli oldukları rekabet/düzenleme yasaları genel olarak karşımıza 'rekabet eksikliği' olarak çıkan "piyasa tökezlemesi" problemlerini çözmek üzere oluşturulmaktadır.

Klasik bir şema ile bakıldığında devletin müdahalesi, piyasaların yapısını bir uçta tekelden diğer uçta tam rekabet idealine uzanan bir spektrum üzerinde, firma davranışlarının yoğunlaşma, yüksek fiyat ve aşırı karlara yönelmesi yerine; rekabete uygun bir seyir içinde olmasını sağlamak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Devletin amacı piyasa yapılanmasından firma davranışına, oradan da piyasa performansına giden klasik dizgede (structure-conduct-performance) etkinliği ençoklaştırmaktır. Etkinlik en genel söylemle, sosyal refahın ençoklaştırılması olmakla birlikte bunun pratikteki ifadesi kimi zaman o piyasadaki teknolojik gelişmenin, ürün ve süreç çeşitlemesinin ençoklaştırılmasında; yani daha dinamik ve uzun dönemli bir verimlilik ve refah tanımının kısa dönemli ve statik bir verimlilik ve refah tanımıyla yer değiştirmesinde ifadesini bulabilir. Sektördeki ve/veya firmadaki yüksek, ortalama üzerindeki karlılık çoğu zaman piyasa performansı için kötü haber anlamını taşır. Yüksek karlılık, yeni ürünler ve maliyet düşmesini getiren yeni üretim teknolojileri sayesinde sağlanmıyorsa, sadece o sektör veya firmanın hissedarları, yönetici ve işçileri için iyi haber sayılmalıdır; tüketiciler ve ekonominin bütünü için değil.

Piyasaların tökezlediği, dolayısıyla devletin, rekabet yasaları ve otoriteleri ile müdahale etmesinin gerektiği durumlar şunlardır:

**Tekelci Piyasalar** : Satıcı piyasada suni bir ürün darlığı yaratır. Eksik üretim sonucu ortaya çıkan yüksek fiyatlar satıcının karını artırırken sosyal bir refah kaybına (deadweight loss) yol açar. Çoğu durumda elde edilen karların önemli bir bölümü, tekel rantları elde etmek veya o rantları korumak üzere verimsiz ve israfçı biçimde harcanır (*rent-seeking* harcamaları: lobicilik, rüşvet, vb.). Rekabet baskısının eksikliği üretimde de verimsizliğe ve yüksek maliyetlere yol açar (*X-inefficiency*).

**Oligopol Piyasalar** : Satıcılar tekelci piyasa benzeri durumları kendi aralarındaki açık veya zımnî anlaşmalarla yaratabilir. Sonuç, piyasadaki ürün darlığı, yüksek fiyatlar ve sosyal refah kaybıdır.

**Doğal Tekel Halindeki Piyasalar** : Piyasadaki talebin kaldırabileceği bütün üretim seviyelerinde ortalama maliyetlerin düşüyor olması, üretimin en iyi tek bir firma içinde örgütlenmesinin daha verimli olacağı anlamına gelir. Bu durumda da doğal olarak tekel durumuna gelen o firmanın tekelci fiyatlar uygulamaması için ekonomik düzenleme gerekir.

Liberal iktisadi ekolün temel argümanı olan serbest rekabetin yerini günümüzde etkin rekabet kavramı almıştır. Bu kavramın geçirdiği evrimde rekabet hukuku kilit rol oynamıştır. Başka bir deyişle, serbest rekabetin toplumsal amaçlar doğrultusunda rafine edilmesinde rekabet hukuku son derece önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedir.

Kısacası, rekabet hukuku ve onun uygulayıcısı rekabet otoriteleri, serbest piyasa ekonomisinin kendi evrimini sürdürebilmesi ve piyasaların soluk almaları için gerekli kanalları açık tutan düzenlemeleri yapmaktadır. Diğer bir deyişle, rekabet otoritelerinin fonksiyonu, yarışılabilir piyasaların oluşturulması ve serbest piyasa ekonomisinin, sürdürülebilir bir model olarak çalışmasına yönelik bir zemin mühendisliğidir.

## 2.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER

### 2.2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ REKABET HUKUKU

Amerikan rekabet hukukunun geçmişi 1870'lere kadar uzanmaktadır. Bu dönemde rekabet sınırlamalarına ilişkin sorunlara içtihat hukuku çerçevesinde çözüm oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak, 1850'lerden sonra ortaya çıkan gelişmeler bu alanda yasal bir düzenleme yapılması gereğini doğurmuştur. Çünkü ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından sonra, önceden birbirleriyle rekabet halinde olan işletmeler, "tröst" şeklinde örgütlenmek suretiyle aralarındaki rekabeti ortadan kaldırmışlardır. Rekabete ilişkin hukuki düzenlemelerin başlıca kaynağını ve rekabet hukukunun temel kavramlarını oluşturan "kartel" ve "tröst" kavramları bu dönemde ortaya çıkmıştır. Akaryakıt, şeker, pamuk gibi ürünlerde tekelleşme, demiryolları taşımacılığında demiryolu şirketlerinin teşvikler ve imtiyazlarla elde ettiği güçlü durum ve bu işletmelerin gizli anlaşmalarla hakimiyetlerini daha da güçlendirmeleri; küçük ölçekli işletme sahiplerini ve çiftçileri harekete geçirmiştir. Bunlar, öncelikle demiryolu ulaşımı alanında olmak üzere genel olarak tüm tekellerin denetlenmesi ve kontrol altına alınmasını sağlamak

amacı ile baskı grupları oluşturmuştur. Bu baskı gruplarının etkisiyle, rekabet hukuku konusunda ilk yasal düzenleme olan Sherman Antitröst Yasası 1890 yılında yürürlüğe girmiştir (Amerika’da rekabet hukuku, tröstlerin hakimiyetine son vermek amacı ile ortaya çıktığı için ilk önce “*antitröst hukuku*” olarak adlandırılmış ancak zaman içerisinde bu yaklaşım yerini etkin rekabetin sağlanması ve korunması şeklinde daha geniş bir amaca bırakmıştır).

Sherman Yasası’nın gerek Avrupa Birliği (AB) rekabet hukuku gerekse ulusal rekabet hukukları üzerinde önemli etkileri olan ilk iki maddesinde şu düzenlemeler yapılmıştır:

“Madde 1: *Federe devletler arası ya da ABD ile başka devletler arası ticareti ve rekabeti sınırlar nitelikte olan, her türlü sözleşme, gizli anlaşma, tröst veya benzeri şekilde örgütlenme hukuka aykırıdır.*”

“Madde 2: *Federe devletler arası ya da ABD ile başka devletler arası ticaretin bir alanında tekelleşen, tekelleşmeye teşebbüs eden ya da tekelleşmek için başkalarıyla sözleşme ya da gizli anlaşma yapan herkes suç işlemiş sayılır.*”

Bu düzenlemelerle daha önceleri sadece sözleşmenin taraflarının ileri sürebilecekleri rekabet sınırlamaları genel olarak denetim altına alınmış ve suç sayılmıştır.

Yoruma açık esnek ifadelerle kaleme alınmış olan Sherman Yasası hangi kısıtlamaların rekabete aykırı bulunup yasaklanacağı ve hangilerinin hoşgörülebileceği konusunda kararı mahkemelere bırakmıştır. Yasa’da belirtilmemiş olmasına rağmen, mahkemelerin yukarıda belirtilen bu soruyu yanıtlarken yaptıkları yorum faaliyetleri sonucunda içtihat hukukundan doğmuş olan iki önemli ilke hem AB rekabet hukukunu hem de ulusal rekabet hukuklarını etkileyerek rekabet hukukunun terminolojisinde önemli bir yere sahip olmuştur:

Bunlardan ilki “*per se (koşulsuz)*” rekabete aykırılık halleridir. Bu ilke gereğince, bazı eylem ve işlemlerin rekabeti bozacağı öylesine açık ve tartışmasızdır ki, söz konusu eylemin rekabet üzerindeki etkilerini incelemeye gerek yoktur. Örneğin, rakipleriyle pazar paylaşmak, ortak fiyat belirlemek *per se* rekabete aykırılık halleridir.

“*Rule of reason (makul olma kuralı)*” ilkesi ise, *per se* rekabete aykırılıktan farklı olarak, sözkonusu anlaşma veya fiilin rekabet üzerindeki etkilerinin araştırılmasını ve dolayısıyla bir ekonomik analizi gerektirmektedir. Aksi takdirde, Sherman Yasası’nın katı bir şekilde uygulanması her tür sözleşmenin yasaklanması sonucunu doğurabilir. Rekabet kısıtlamalarından bir kısmı önemli boyutta olmayabilir ya da bunların olumlu etkileri olabilir. Bir başka deyişle, bu ilke çerçevesinde *per se* rekabete aykırı olmayan davranışların etkinlik üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri birlikte değerlendirilmekte; varılan sonuca göre söz konusu sınırlamanın hoşgörülüp görülemeyeceğine ilişkin sınır çizilmektedir.

Sherman Yasası'nı takiben, ABD'de yeni rekabet yasaları yürürlüğe girmiş ve Sherman Yasası'ndan kaynaklanan boşluklar bu suretle giderilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemelerin ilki, fiyat ayrımcılığının, münhasır satım sözleşmelerinin, tekelleşme yaratan birleşme ve devralmaların hukuka aykırı olduğunu belirleyen 1914 tarihli Clayton Yasası'dır. Clayton Yasası'nın fiyat ayrımcılığına ilişkin hükümleri 1936'da Robinson-Patman Yasası ile; devralmalara ilişkin hükümleri de 1950'de Celler-Kefauver Yasası ile değişikliğe uğramıştır.

1914'de Clayton Yasası ile birlikte yürürlüğe giren bir başka düzenleme Federal Ticaret Komisyonu Yasası'dır. Bu düzenleme, yalnız rekabete aykırılık hallerine değil, genel olarak tüketici aleyhine olabilecek tüm eylem ve işlemlere ilişkin hükümleri taşımaktadır.

Sherman Yasası, Clayton Yasası ve Federal Ticaret Komisyonu Yasası ile bir birlik oluşturan Amerikan rekabet hukuku, daha sonra özel durumlara ait tali yasalarla geliştirilmiş ve günün şartlarına uyum sağlanmıştır.

ABD'de rekabet kurallarını uygulayan merciler, esas olarak yargı organlarıdır. Soruşturmalar, Federal Ticaret Komisyonu (Federal Trade Commission) veya Adalet Bakanlığı (Department of Justice) tarafından yapılmakta ve nihai karar verilmek üzere konu yargısal makamlara intikal ettirilerek, olay, rekabet hukuku konusunda uzmanlaşmış mahkemelerce karara bağlanmaktadır.

### 2.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ REKABET HUKUKU

Üye devletleri bağlayıcı ve uluslarüstü niteliğe sahip Avrupa Birliği mevzuatının çatısı, 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması, 1957 tarihli Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması ve Roma Antlaşması olarak anılan 1957 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması ile kurulmuştur.

AB rekabet kuralları, Avrupa Topluluğu'nu kuran ve 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması'nın "Topluluk'un Politikaları" başlığı altında, işletmelere uygulanacak ortak hükümler arasında yer almaktadır. Bu kurallar, AB'nin genel hedeflerine ulaşılmasını sağlayacak araçlardan birisi olarak da değerlendirilebilir. Dolayısıyla, AB hukukunda rekabet kurallarının yeri ve niteliğinin saptanabilmesi ve bu kuralların AB hukukuna uygun yorumlanabilmesi için, AB'nin temel amaçlarını ve AB'yi bu hedeflere taşıyacak politika ve araçların neler olduğunu ortaya koyan Roma Antlaşması'nın 2'nci ve 3'üncü maddelerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.



Roma Antlaşması'nın 2'nci maddesi, AB'nin temel hedeflerini belirtmektedir. Bu maddeye göre, Birliğin görevi; Ortak Pazar kurmak suretiyle Birlik çapında ekonomik faaliyetlerde uyumlu ve dengeli gelişmeyi; yüksek istihdam ve sosyal güvenlik; enflasyonsuz bir büyümeyi; ekonomik performansta yüksek rekabeti temini; üye devletler arasında ekonomik/sosyal bağlılık ve dayanışmayı sağlamaktır.

Antlaşma'nın 3'üncü maddesi ise bu hedeflere ulaşılabilmesi için gerçekleştirilmesi gereken faaliyetleri sıralamaktadır. Bu maddede, rekabet hukuku, AB'nin temel hedeflerinden biri olan tüm sınırlamalardan arındırılmış, serbest rekabet ilkelerine dayalı bir ortak pazar oluşturmak amacına hizmet etmek üzere gerçekleştirilmesi gereken düzenlemeler arasında belirtilmiştir.

Bu çerçevede, AB'de rekabet hukukunun üç temel amaca hizmet ettiği belirtilmektedir. Öncelikle ortak pazar amacına yönelik olarak pazarın bütün işletmelere açık ve tek bir pazar olması; başka bir deyişle pazara girişi sınırlayacak engellerin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. İkinci olarak, rekabet politikası, ortak pazarda rekabetçi bir yapı oluşması amacına hizmet etmektedir. Üçüncü olarak da, rekabet hukuku ve politikası pazarda adaletli bir düzen sağlama amacını taşımaktadır.

Genel hükümlerde, AB'nin amaçları ve bu amaçlara ulaşabilmek için gerçekleştirilmesi gereken faaliyet ve politikalar arasında belirtilen Topluluk rekabet hukuku, Roma Antlaşması'nın 81-89'uncu maddelerinde yer alan özel hükümler çerçevesinde düzenlenmiştir:

81'inci madde, rekabeti bozan ya da bozabilecek nitelikteki anlaşma ve davranışlara; 82'nci madde hakim durumun kötüye kullanılmasına; 83-85'inci maddeler, Antlaşmanın rekabet hukukuna ilişkin maddi hükümlerinin uygulanabilmesi için AB Konseyi ve AB Komisyonu tarafından yapılması gereken düzenlemelere; 86'ncı madde, imtiyazlı işletmelerle, kamu işletmelerine de rekabet kurallarının uygulanmasına ve 87-89'uncu maddeler devlet yardımlarına ilişkin hükümleri içermektedir. Bu düzenlemelerle, üreticiler, satıcılar ve tüketiciler açısından Birlik içi ticareti etkileyecek ve Ortak Pazar'da rekabeti bozacak veya tehlikeye düşürecek uygulamalar, pazarda hakim durumun kötüye kullanılması ve Birlik içi ticareti bozacak devlet yardımları yasaklanmış; üretimden, malın veya hizmetin tüketiciye ulaştığı son aşamaya kadar fiyat, dağıtım kanalları, ürün adı ve sembolü gibi faktörler kullanılarak rekabetin bozulmasının önlenmesi amaçlanmıştır.

AB'nin ilk yıllarında birleşmelerin kontrolü konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. O yıllarda birleşme ve devralmaların kontrol altına alınması değil, aksine teşvik edilerek Amerikan ve Japon işletmeleriyle rekabet edebilme şanslarının artırılmasına çalışılmıştır. Ancak sektörlerdeki yoğunlaşmaların artması üzerine, hakim durum yaratan veya hakim durumu güçlendiren birleşme ve devralmaları kontrol altına almak amacıyla *İşletmelerarası Yoğunlaşmaların Kontrolüne İlişkin 4064/89 Sayılı Konsey Tüzüğü* 1990 yılında yürürlüğe girmiştir.

Üye devletlerin ulusal rekabet kuralları ve rekabet otoriteleri ile AB rekabet kuralları ve Komisyon arasında yetki paylaşımının sınırlarını “*üye devletler arası ticaretin etkilenmesi*” kavramı çizmektedir. Üye devletler arası ticaret etkileniyorsa, AB rekabet kuralları; etkilenmiyorsa, ilgili üye devletin ulusal rekabet düzenlemeleri uygulanacaktır.

AB rekabet kuralları, ilke olarak, ekonominin tüm sektörlerine ve özel–kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın ekonomik faaliyette bulunan bütün teşebbüslere uygulanmaktadır. Ancak malların üretimi veya dağıtımının geliştirilmesi veya teknik ve ekonomik ilerlemenin hızlandırılmasına katkıda bulunan ve tüketici refahına katkıda bulunan anlaşma ve kararlara; rekabeti önemli ölçüde bozmamak kaydıyla bireysel veya grup muafiyeti tanınabilmektedir.

AB rekabet hukukunda “*de minimis*” ilkesi temel ilkelerden biridir. Bu ilkeye göre bir anlaşma, karar ya da davranış rekabet hukuku kurallarını ihlal eder nitelikte olsa bile, ortak pazardaki rekabet üzerinde hissedilir ölçüde etkisi yoksa AB rekabet kuralları uygulanmamaktadır. Bu ilkenin benimsenmesinin amacı, pazarı hissedilir şekilde etkileme gücüne sahip olmayan küçük ve orta büyüklükteki işletmeleri rekabet hukuku kapsamı dışında bırakmak suretiyle bu işletmeler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak ve AB rekabet otoritelerini gereksiz iş yükünden kurtarmaktır.

AB’de rekabet kurallarını uygulayan organ, Birliğin yürütme organı niteliğindeki Komisyon’dur. Komisyon üyeleri bağımsızdır ve temsil ettikleri ülkeyi değil, Birliğin menfaatlerini gözetir.

İdari açıdan genel müdürlükler şeklinde örgütlenen Komisyonunda, Dördüncü Genel Müdürlük (*DG-Directorate General-IV*) rekabet konularından sorumlu genel müdürlüktür. Dördüncü Genel Müdürlük, beş idari bölümden oluşmaktadır:

A Müdürlüğü, genel rekabet politikası ve koordinasyon konularında faaliyet gösterir.

B, C ve D Müdürlükleri, sektör bazında işbölümü yapmış olup, kendi görev alanlarına giren sektörlerdeki rekabet ihlallerini değerlendirir.

E Müdürlüğü, Roma Antlaşması’nın 87-89’uncu maddeleri kapsamındaki devlet yardımları konusundan sorumludur.

Birleşme ve devralmaların kontrolüne ilişkin 4064/89 sayılı Konsey Tüzüğü’nün 1990 yılında yürürlüğe girmesinden sonra, DG IV’da bu müdürlüklerin yanısıra, bir de birleşme ve devralmaların kontrolüne ilişkin bir birim oluşturulmuştur.

DG IV’un karar verme yetkisi yoktur; bu yetki Komisyona aittir. DG IV olayla ilgili soruşturmasını tamamladıktan sonra dosya karar için Komisyona sunulmakta ve tüm üyelerin ittifakı ile karar alınmaktadır. Karar aşamasında Komisyon, DG IV’dan gelen önerilerle bağlı değildir.

Rekabet kurallarına ilişkin Komisyon kararlarına karşı öngörülen yargı yolu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'dır (ATAD). 1990 yılına kadar, tüm Komisyon kararlarına karşı yalnız Adalet Divanı'na başvuruluyor iken; 1990'dan itibaren ilgililer, öncelikle Bidayet Mahkemesi'ne (The Court of First Instance) gitmek durumundadır. Bu mahkemenin kararlarına karşı temyiz yolu, yine ATAD'dır. Ancak bazı önemli kararlar aleyhine doğrudan Adalet Divanı'na başvurmak da mümkündür.

### **2.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM**

Ülkemizde rekabet hukukuna ilişkin düzenleme çok büyük bir gecikmeyle ancak 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile yapılmıştır.

Bu kanundan önce çeşitli tarihlerde kanun tasarıları hazırlanmıştır. Konuyla ilgili ilk tasarı, 1978 tarihinde "İç ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" adı ile Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. Bunu aynı Bakanlığın hazırladığı "Ticarette Dürüstlüğün Korunması Kanunu" ve "Ticaretin Düzenlenmesi ve Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun" adlı iki tasarı izlemiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının birleştirilmesinden sonra da, bu yeni Bakanlık bünyesinde, 1984 yılında iki yeni tasarı hazırlanmıştır. Ancak her iki tasarıda da, rekabet hukukunun gerçek amaçları değil, devlet korumacılığı ve müdahalesini geliştirme amacı öne çıkmıştır.

Etkin rekabetin sağlanması amacıyla yönelik olarak bugün uygulanmakta olan Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un hazırlıklarına ise 1992 yılında başlanmış ve tasarı TBMM'de 7 Aralık 1994 tarihinde kabul edilip, 13 Aralık 1994 tarih ve 22140 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'u uygulamaktan sorumlu Rekabet Kurumu'nun karar organı olan Rekabet Kurulu ise 27 aylık bir gecikmeyle 27 Şubat 1997 tarihinde atanmış; Kurumun örgütlenmesi 8 ay içinde tamamlanarak, 4 Kasım 1997 tarihinden itibaren başvurular değerlendirilmeye başlanmıştır. Böylece 1982 Anayasası'nın 167'nci maddesindeki "*Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler...*" düzenlemesi ile devlete verilen görevin ifası sağlandığı gibi; VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlanma sürecinde kurulan Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu'nun, Rekabet Yasası'nın bir an önce çıkarılması için yaptığı vurgu sonuç getirmiştir.

Rekabet Kurumu'nun düzenleyici kuruluş olarak fonksiyonları, Avrupa ülkelerindeki rekabet otoriteleri ile ve Avrupa Birliği IV. Genel Müdürlüğü'nün AB genelindeki işlevleri ile paraleldir. Türk rekabet hukuku da, Avrupa Birliği rekabet hukuku ile önemli ölçüde paralellik göstermektedir. Bunun sebebi, gerek dünya ekonomisi ile bütünleşmede Avrupa Birliği'nin Türkiye için önemli bir eşiği temsil etmesi gerekse de Avrupa Birliği rekabet kurallarının Türkiye'de uygulanabilir bir rekabet hukuku için uygun örnek olarak değerlendirilmesidir. Ancak Türk rekabet hukukunun oluşumunda Roma Anlaşması'nın 87.

maddesinde ele alınan “belirli işletmeleri veya belirli ürünlerin üretimini desteklemek suretiyle rekabeti bozan veya bozma tehditi içeren” devlet yardımları ile ilgili düzenleme dışarıda bırakılmıştır.

Mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamayı amaçlayan 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’la getirilen yasaklama ve düzenlemeler, Kanun’un 4’üncü, 6’ncı ve 7’nci maddelerinde yer alan yasaklarla 5’inci maddede yer alan muafiyet rejimi düzenlemesidir. Türk rekabet hukukunun omurgasını oluşturan bu maddelerin önemi nedeniyle ayrıntılı olarak aktarılmasında yarar vardır:

Yasaklanan faaliyetlerin başında 4’üncü maddede düzenlenen “Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar” gelmektedir:

Bu maddeye göre; 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.

Yasaklanan faaliyetlerden “Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması” 6’ncı maddede düzenlenmiştir. Buna göre; 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 ayırimcılık yapılması,
- c) Bir mal veya hizmetle birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi,
- 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.

Birleşme veya Devralmalarda uyulacak esasları düzenleyen 7’nci maddeye göre; bir ya da birden fazla teşebbüsün hâkim durum yaratmaya veya hâkim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır.

4054 sayılı Yasa ile getirilen bu düzenleme ve yasaklardan, Yasa'nın 4'üncü maddesinde yer alan rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlarla ilgili olanlara ilişkin muafiyet rejimi yine aynı Yasa'nın 5'inci maddesine dayanılarak oluşturulmaktadır. 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.

Muafiyet kararları en çok beş yıl için verilir. Muafiyetin verilmesi belirli şartların ve/veya 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.

Rekabet Kurulu biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere toplam 11 üyeden teşekkül eder.

Bakanlar Kurulu, dört üyeyi Rekabet Kurulunun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar.

Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini Başkan olarak görevlendirir. İkinci Başkanı Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.

Bu şekilde teşekkül eden Kurulun görev ve yetkileri, Kanunun 27'nci maddesinde belirlenmiştir. En önemlileri olarak:

- Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idarî para cezaları uygulamak,

- İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,
- Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek,
- Birleşme ve devralmalara izin vermek,
- Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,
- Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuat, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,

söylenebilir.

Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Buna göre, Kurulun nihai kararlarına, tedbir kararlarına ve para cezalarına karşı kararın taraflara tebliğinden sonra Danıştaya başvurulabilir.

## **2.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR**

### **2.4.1. GENEL OLARAK DEVLETE DÜŞEN GÖREVLER**

Türkiye’de iktisadi düzen olarak serbest piyasa ekonomisi sistemi benimsenmiştir. Bu sistemin başarıyla işleyebilmesi için, piyasalarda rekabetçi bir yapının sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, Devlete etkin rekabeti gerçekleştiren piyasa yapılarını kurma görevi düşmektedir. Bu çerçevede yapılması gerekenler olarak en başta:

- Kayıt dışı sektörün kayıt içine alınarak kayıtlı işletmelerle aynı rekabet koşullarına tabi tutulması; bu sayede kayıtlı işletmeler üzerindeki ağır vergi yükünün de bir ölçüde azaltılması,

- Üretim girdisi maliyeti olarak, Türkiye’de yerleşik firmaların uluslararası pazarda dezavantajlı konumda bulunmalarını için, enerji ve diğer alt yapı hizmetlerinde etkinliği artırarak hizmetin kalitesini yükseltip fiyatını düşürmek amacıyla; gelişmiş ülke uygulamaları da gözönünde bulundurularak, düzenleyici otoritelerin kontrolünde ve şeffaf/öngörülebilir kurallara dayalı olarak özelleştirme ve serbestleşme yapılması,
- Araştırma-geliştirme faaliyetlerinde bulunulmasını teşvik etmek üzere maddi destekler yanında üniversitelerle işletmeler arasında işbirliğinin temini,
- İşgücünün eğitim düzeyinin yükseltilmesi,
- Rekabet kültürünün geliştirilmesi,

söylenbilir.

Rekabet kültürünün geliştirilmesi için devlet tarafından yapılması gerekenler şu şekilde sayılabilir:

- Herşeyden önce eğitim sistemi çalışma ve başarı güdüsünü bireylerin içine yerleştiren, yaratıcı ve kendi kendine karar verebilen insanları yetiştirir nitelikte olmalıdır.
- Bir kültürün oluşmasında kitle iletişim araçlarının çok önemli rol oynadığı bilinmektedir. 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu'nun 25'inci maddesinde, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nun yayınlarında eğitim ve öğretim programlarına yer vereceği belirtilmektedir. Toplumda rekabet kültürünün yerleştirilmesinde TRT'nin eğitici programlarından faydalanılmasının olumlu sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir.
- Üniversitelerde, özellikle hukuk, siyasal bilgiler ve iktisadi ve idari bilimler fakültelerindeki lisans ve yüksek lisans programlarına rekabet hukuku ve iktisadi dersleri konulmalıdır.
- Hakim ve avukatların staj dönemi eğitim programlarında, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile ilgili ders verilmelidir.

Etkin rekabetin sağlanmasında rekabet hukukunun çok önemli bir araç olduğu bilinmektedir. 4054 sayılı Kanunun kabul edilmesi bu yönde atılmış çok önemli bir adımdır. Ancak bu Kanunla özel ve kamu teşebbüslerine getirilen ilkelerin Devletin tüm organlarınınca da uygulanması yerinde olacaktır. Bu konuya ilişkin olarak Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün, Bakanlıklara gönderdiği 20.08.1998 tarih ve 14821 sayılı yazıya değinmekte yarar vardır. Bu yazıda, Rekabet Kurulu'nun, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 27'nci maddesinin (g) bendine göre, Rekabet Hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda görüş bildirmekle görevlendirildiği hatırlatılmakta, bazı Bakanlıklarca Başbakanlığa gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik ve



tebliğ taslaklarının, 4054 Sayılı Kanun'la çelişen hükümler içerdiği belirtilmekte ve Kanunun ilgili maddesindeki düzenlemenin gereği olarak, Rekabet Kurulu'nun görev alanına giren konularla ilgili olarak hazırlanacak kanun, tüzük, yönetmelik ve tebliğ taslakları hakkında Rekabet Kurumu'ndan görüş alınması istenmektedir.

Gerçekten de gerek bu yazıdan önce gerekse de bu yazıdan sonra hazırlanan çeşitli mevzuatta 4054 sayılı Kanuna aykırı düzenlemelere rastlanmaktadır. Bunlara örnek olarak, 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu ile 1136 sayılı Avukatlık Kanunu söylenebilir:

507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanunu'nun 125'inci maddesi Esnaf Odaları'na ücret tarifelerini belirleme yetkisi vermektedir.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 168'inci maddesi ise, Barolar Birliği'ne asgari ücret belirleme yetkisi vermektedir.

Bu yetkilerin, 4054 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi (a) bendi ile çeliştiği açıktır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu aykırılıklardan dolayı bu gibi düzenlemelerin hemen kaldırılması gerektiğini söylemek doğru olmaz. Bazı sektörlerde, sektörün niteliği gereği rekabeti belli ölçüde kısıtlayıcı düzenlemelerin varlığı kaçınılmaz olup, bu durum tüketici yararına. Zaten bizzat 4054 sayılı Kanun da 5'inci maddesindeki muafiyet rejimi ile bu gerçeği kabul etmiştir. Ancak burada hedeflenen, piyasalardaki rekabetin gereğinden fazla kısıtlanmaması ve var olan kısıtlar altında da en etkin rekabet şartlarının sağlanmasıdır.

Bu doğrultuda, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Başbakanlığın yukarıda değinilen genelgesine uyulmasına hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir. Bu alandaki başarı, tüm Hükümetlerin konunun takipçisi olması ile sağlanabilecektir. Öte yandan, söz konusu genelgeden önce hazırlanan mevzuatta bulunan 4054 Sayılı Kanuna aykırı hükümlerin de Rekabet Kurumu tarafından tespit edilip, değişiklik önerilerinde bulunulması ve bu önerilerin ilgili mercilerce değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Yine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun etkin bir şekilde uygulanmasını teminen Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimini yapmak üzere Danıştay'da ayrı bir dairenin kurulması yerinde olacaktır. Rekabet hukukunun, iktisat ile hukukun iç içe geçen özel niteliğinden dolayı böyle bir düzenleme yapılması kararların daha sağlıklı denetimini sağlayacaktır.

## 2.4.2. REKABET KURUMU'NA DÜŞEN GÖREVLER

Ekonomik etkinliğin artırılması rekabet hukuku ve politikalarının temel hedefidir. Yukarıda değinildiği üzere ekonomik etkinliğin üç unsuru vardır. Bunlar; üretimde, kaynak dağılımında ve yenilikte etkinliktir.

Yenilikte etkinliği dolayısıyla ekonomik etkinliği artırması nedeniyle araştırma ve geliştirme faaliyetlerine ve bunun sonucunda ortaya çıkan ürünlerin fikri ve sınai mülkiyet haklarıyla korunmasına, rekabet hukuku ve politikaları açısından olumlu bakılmaktadır. Yeni ürünlerin büyük sermaye yatırımı, bilgi birikimi ve zaman gerektiren araştırmalarla ortaya çıktığı bilinmektedir. Bu nedenle rakip işletmelerin güçlerini birleştirerek birlikte ar-ge yapmalarına, belli koşullarla izin verilmektedir. Benzer şekilde, bu ar-ge faaliyeti sonucunda elde edilen ürünün fikri ve sınai mülkiyet hakları ile korunmasına ve bu koruma sırasında rekabetin belli bir dereceye kadar sınırlanmasına da muafiyet tanınmaktadır.

Bu çerçevede Avrupa Birliği rekabet mevzuatında, 1984'de yayımlanan Patent Lisansları Tüzüğü ile 1988 yılında yayımlanan Know-how Tüzükleri, 01.04.1996 tarihinde yürürlüğe giren Teknoloji Transferi Tüzüğü ile birleştirilerek teknoloji transferi ile ilgili muafiyetler saptanmıştır. Teknoloji Transferi Tüzüğü muafiyet kısıtlamalarını; a)tüzüğün genel uygulama alanı (Temel Muafiyet Alanı), b) muafiyete uyumlu rekabet kısıtlamaları (Beyaz Liste), c) yasak hükümler (Siyah Liste) ve d) liste içerisinde yer alan hükümlerin uygulama alanları ve fiili etkilerinin saptanması sonucunda, muafiyet kapsamında olup olmadığı tespit edilebilecek alanlar (Gri Alan) olmak üzere dört kategoride incelemiştir. Ayrıca Tüzükde özel durumlar ve muafiyetin geri alınmasını gerektiren koşullar tanımlanmıştır.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Rekabet Kurumu'nun, hem Türk rekabet hukukunun hem de Avrupa Birliği mevzuatına uyumun ortaya koyduğu bir ihtiyaç olarak teknoloji transferi olarak adlandırılan, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine yönelik anlaşmaların 4'üncü madde uygulamasından belli koşullarla muaf tutulmasını sağlayacak olan yukarıdaki gibi bir düzenlemeyi yapmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca Rekabet Kurulu'nun karar alma sürecinde, özellikle de birleşme ve devralmalar ile ilgili olanlarda, günümüzdeki hızlı küreselleşme hareketleri neticesinde rekabetin ulusal ölçek yanında uluslararası ölçekte de gerçekleştiğini gözönünde bulundurmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Son olarak, rekabet kültürünün geliştirilmesinde, Devletin diğer kurumlarıyla beraber Rekabet Kurumu'na da önemli görevler düşmektedir. Bunun için yapılması gerekenler şunlardır:

- Rekabet Kurumu'nu ve rekabet hukukunu tanıtıcı yayınlar hazırlanmalı, internetten yararlanılmalıdır.

- Halkı bilgilendirmek amacıyla üniversitelerle işbirliği içinde projeler hazırlanmalıdır.
- Meslek odaları, sendika ve derneklerle ortaklaşa konferanslar düzenlenmeli, gerekirse bu kurumlara yönelik tanıtıcı yayınlar yapılmalıdır.
- Rekabet hukuku ile ilgili olarak üniversitelerde yapılmış olan bilimsel çalışmaların (makale, tez vs.) kitap haline getirilmesi için katkı sağlanmalıdır.
- Yurt dışında yazılmış rekabet hukukuna ilişkin önemli doküman ve kararların Türkçeye çevrilmesi sağlanmalıdır.
- Basınla ilişkilere önem verilmeli, basın mensuplarına yönelik kısa eğitim programları düzenlenmelidir. Onların rekabet hukuku konusunda bilgilenmeleri, bu bilgilerin medya vasıtasıyla topluma ulaşmasını sağlayacaktır.



### 3. ÖZELLEŞTİRME VE REKABET

#### 3.1. GİRİŞ

Günümüzün en önemli tartışma konularından biri olan **özelleştirme** en geniş anlamı ile **“ekonomik aktivitelerde kamu sektörünün payını azaltan her türlü süreç”** olarak tanımlanabilir. Bu tanımlama şu üç unsuru içermektedir:

- 1- Kamu sektörü varlıklarının satışı,
- 2- Serbestleştirme (deregulation) → Mevzuatla özel sektörün girişinin sınırlandırıldığı alanlara giriş engellerinin devlet tarafından kaldırılması,
- 3- İmtiyaz sözleşmesi yapılması → Kamu hizmetlerinin sermaye, kar, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ait olarak idarenin gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişilerince yürütülmesi.

#### 3.1.1. ÖZELLEŞTİRMENİN GEREKÇELERİ

Özelleştirmenin gerekçelerini üç grupta toplayabiliriz:

##### 3.1.1.1. İktisadi Gerekçeler

Özelleştirmenin iktisadi gerekçeleri, rekabetçi piyasalarda, özel işletmelerin devlet işletmelerinden daha etkin çalıştığı varsayımına dayanmaktadır.

İktisadi etkinlik iki yönlüdür (“Yenilikte etkinlik” analizlerde kolaylık sağlamak üzere “üretimde etkinlik” başlığı altında değerlendirilecektir):

a) Üretimde etkinlik: Veri bir üretim sürecinde, firmanın maliyetini minimize etmesi anlamına gelir. Kar maksimizasyonu sağlayarak piyasada faaliyet gösterebilmek için, firma, maliyetlerini en aza indirmelidir.

b) Kaynak tahsisinde etkinlik: Veri bir girdi seviyesinde maksimum üretim düzeyine ulaşmaktır. Bu durumda kaynaklar tüketicinin tercihine göre tahsis edilmiştir ve kaynak israfı söz konusu değildir.

Özelleştirme gerekçeleri arasında, Devletin doğrudan veya KİT'ler (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) aracılığıyla ekonomiye yaptığı müdahalelerin ekonomide etkinsizliğe neden olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü kamu sektörü kar maksimizasyonu hedefi gütmemekte ve bu nedenle maliyetleri indirmek için çaba göstermemektedir. Benzer şekilde, yapılan politik müdahaleler neticesinde fiyatlar da marjinal maliyetten farklılaşmakta ve kaynak tahsisinde etkinlik gerçekleşmemektedir.

Oysa özelleştirme ekonomi içindeki kamu payını azaltarak, tek tek işletmelerin ve dolayısıyla tüm ekonominin etkinliğini sağlayacak ve toplumun refahını artıracaktır.

### 3.1.1.2. Mali Gerekçeler

KİT'lerin verimsiz ve zararlı çalışmaları sübvansiyonlar ve borçlanmalar kanalıyla hazinenin finansman yükünü ağırlaştırmaktadır. Öte yandan, artan finansman yükü, vergi gelirlerinin yetersiz olduğu durumlarda Merkez Bankası kaynaklarından karşılandığında, enflasyona yol açmaktadır. Bu durumda özelleştirme, kamunun finansman yükünü azaltacak ve enflasyonla mücadeleye yardımcı olacaktır. Üstelik KİT'lerin satılması devlete ek gelir sağlayacaktır. Böylece özelleştirme, vergi yükünü büyütmeden kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ve yeni yatırımların finansmanına olanak verecektir.

### 3.1.1.3. İdeolojik Gerekçeler

KİT'lerin özel kesime devredilmesi bireylerin özgürlüklerini kısıtlayan devlet müdahalelerinin azalmasını sağlayacak, ayrıca mülkiyetin yaygınlaşmasına olanak vererek liberal rejimi güçlendirecektir.

## 3.1.2. ÖZELLEŞTİRME-İKTİSADİ ETKİNLİK İLİŞKİSİ

Özelleştirme gerekçeleri arasında rekabet politikalarını en çok ilgilendiren husus “iktisadi gerekçeler” ve bu bağlamda özelleştirme-iktisadi etkinlik ilişkisidir.

Özelleştirmenin her durumda iktisadi etkinliği artırdığı gibi genel bir sonuca varmak mümkün değildir. Çünkü bu ilişkide piyasa yapısı önemli bir değişken olarak karşımıza çıkmakta, özelleştirmenin iktisadi etkinlik üzerindeki etkileri değişik piyasa yapılarında farklılık göstermektedir.

Rekabetçi piyasa yapısında, özelleştirmenin iktisadi etkinlikte artışa yol açacağını öne sürmek için yeterli teorik dayanak mevcuttur. Özelleştirme işletmenin amaç fonksiyonunu, çoğu zaman verimlilikle doğrudan ilişkisi bulunmayan hedeflerden, rekabetçi piyasada verimlilikle doğrudan ilişkili bir hedefe yönelmektedir; *kar maksimizasyonu*. Daha da önemlisi, özelleştirme, işletmenin verimliliğini piyasanın özel şirketlere özgü denetim

mekanizmalarına (el değiştirme ve iflas) tabi kılmaktadır. Bu denetim mekanizmaları da şirketin kar maksimizasyonu amacına sadık biçimde yönetilmesini sağlayacak ve bu amaç için üretim en düşük maliyetle gerçekleştirilecektir. Yine rekabetçi piyasanın gereği olarak, fiyatlar olabildiğince düşük, üretim miktarı ise diğer piyasa yapılarına kıyasla daha yüksek olacaktır. Böylece rekabetçi piyasa düşük maliyet–yüksek üretim miktarı–düşük fiyat sayesinde refah etkisi yaratacaktır. Oysa kamu işletmelerinin varlığı, bu tür piyasalarda, iktisadi etkinliğin iki ayağında yukarıda değinilen nedenlerden dolayı bozulmalara yol açmaktadır. Bu bozulmayı ortadan kaldırmak için özelleştirme yapılması yerindedir. Nitekim çeşitli ülkelerdeki özelleştirme deneyimleri de bu savı destekler niteliktedir. Örneğin İngiltere’de rekabetçi sayılabilecek endüstrilerdeki özelleştirme uygulamaları sonucunda firmaların karlılığında ve verimlilik düzeylerinde ihmal edilemeyecek artışlar olmuştur.

Ancak kamu işletmeleri sadece rekabetçi piyasalarda faaliyet göstermemektedir. Dolayısıyla önce oligopolistik, sonra da tekeli piyasalarda özelleştirmenin etkilerini değerlendirmek gerekmektedir.

Bazı yazarlara göre, oligopolistik bir piyasada faaliyet gösteren kamu işletmesi, etkin kaynak dağılımını sağlamak amacıyla faaliyet gösterecek, aşırı kara yönelmeyecek ve dolayısıyla, piyasayı düzenleyici bir işlev arz edecektir. Bu nedenle, böyle bir işletmenin özelleştirilmesi, piyasadaki oligopolcü yapının artmasına ve rekabetin daha da azalmasına neden olabilecektir. Ancak özelleştirme karşıtı bu önermeye, “*rekabete açık piyasa (contestable market) teorisi*” ile cevap geliştirilmiştir.

Rekabete açık piyasa; piyasaya giriş-çıkışın serbest olduğu bir piyasa türüdür. Burada “*giriş serbestisi*”, piyasadaki firmaların üretim tekniği ve maliyet açısından potansiyel rakiplerine göre bir üstünlüğü olmaması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, piyasaya girmek isteyen bir firma maliyet açısından bir engelle karşılaşmadan, rahatça piyasaya girebilecektir. “*Çıkış serbestisi*” ise, firmanın piyasaya girerken katlandığı maliyetleri piyasadan çıkarken karşılayabilmesi anlamına gelmektedir. Eğer piyasaya girerken kullanılan bütün sermaye, normal bir kullanım maliyeti ve amortisman dışında herhangi bir kayba uğramadan, tekrar başka bir üretim alanında kullanılabilirse, çıkış serbestisi gerçekleşecektir. Piyasadan çıkışın bu anlamda serbest olması, piyasaya girişin tam anlamıyla serbest olmasını sağlamanın gerekli bir koşuludur. Çünkü, ancak bu şekilde piyasaya girişin bir risk taşımaması mümkün olmaktadır.

Rekabete açık piyasanın en önemli özelliği, piyasaya “vur-kaç” biçimindeki girişlere olan hassasiyetidir. Geçici nitelikte de olsa, kısa dönemli bir kar elde etme fırsatı, piyasaya girmek isteyen firmalar için çekici olacaktır. Böyle bir kar fırsatını gören firma, piyasaya girip, piyasa fiyatı değişene dek kalıp, daha sonra herhangi bir maliyete katlanmadan piyasayı terk edecektir. Rekabete açık piyasalar teorisine göre, piyasaya giriş-çıkış serbest olduğu sürece, bu potansiyel rekabet tehlikesi, piyasada sadece iki firma bile olsa, tıpkı tam rekabet piyasasında olduğu gibi etkinlik koşullarını sağlayacaktır. Dolayısıyla, oligopolistik yapıya

sahip piyasalardaki kamu firmalarının özelleştirilmesi potansiyel rekabetin varlığını etkilemeyecek ve etkinlik devam edecektir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, “rekabete açık piyasalar” kuramının pratikte geçerliliğinin sınırlı kaldığı söylenebilir. Çünkü özellikle batık maliyetlerin (sunk cost) varlığı, piyasaya giriş–çıkış serbestliğini ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca bu teorem doğal tekel durumunda da geçerliliğini yitirmektedir.

Tekeller, ölçek ekonomisinin gereği olarak ortaya çıkabileceği gibi (*doğal tekeller*), bizzat yasa koyucunun iradesinden de kaynaklanabilir (*hukuki tekeller*). Tekelci pazar yapısı hangi şekilde ortaya çıkarsa çıksın, özelleştirme–etkinlik ilişkisi farklı bir görünüm arz edecektir:

Tekelci piyasa yapısında, özel işletmeyi verimlilik artışına yönlendiren müşevvikler *büyük ölçüde* ortadan kalkar. Çünkü, tekelci piyasalarda düşük verimlilikte çalışarak da yüksek karlar elde edilebilir (*Büyük ölçüde* ifadesi kullanılmıştır; çünkü kar maksimizasyonu amacının özel işletmeleri tekelci yapıda bile, kamu firmalarına göre daha ileri bir verimlilik düzeyine götürdüğü öne sürülebilir). Tekelci piyasalarda, piyasa gücü kullanılarak fiyatlar yüksek tutulabilmekte (karşı karşıya olunan talep esnekliğine bağlı olarak) ve verimlilik arttırılmadan da karlılık arttırılabilmektedir.

Dolayısıyla, tekelci piyasalardaki özelleştirme uygulamalarında, iktisadi etkinliğin bozulmaması için özelleştirmenin bir unsuru olan *serbestleştirme* (*deregulation*) yapılmalı, yani piyasaya yeni özel firmaların girmesi teşvik edilerek, pazar rekabete açılmalıdır. Ancak, bir çok durumda, piyasaya giriş serbestleştirilmesine rağmen beklenen düzeyde rekabetçi bir yapıya ulaşılamamaktadır. Çünkü piyasaya girecek yeterince rakip işletme bulunmaması, özelleştirilen firmanın pazarda önceden beri bulunmanın getirdiği çeşitli avantajları kullanması gibi nedenlerle çoğunlukla güçlü bir piyasa lideri ve onun davranışlarına göre kendilerini ayarlayan bir takım firmalardan oluşan bir piyasa ortaya çıkarmaktadır. Keza, serbestleştirme, ölçek ekonomisinin söz konusu olduğu doğal tekel durumunda da çözüm olmaktan çıkabilmektedir.

İşte bu noktada devletin, tekelci piyasalardaki özelleştirme uygulamalarında serbestleştirme yanında uygulayabileceği ikinci bir politika; ilgili pazardaki firma ya da firmaların fiyat, karlılık, üretim miktarı, üretim kalitesi gibi parametrelerine ilişkin düzenlemeler yapacak ve uygulamayı denetleyecek *düzenleyici kurumların* (*regulatory body*) kurulmasıdır. Bu sayede, bu tip piyasalarda da rekabet varmış gibi iktisadi etkinliğe ulaşılabilecek veya yaklaşılabilecektir.



Görüldüğü üzere, özelleştirmenin rekabet ve dolayısıyla iktisadi etkinlik üzerindeki etkileri değişik piyasa yapılarında farklılık göstermektedir. Nitekim, Yasa Koyucu da büyük ölçüde bu gerçekten hareketle, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Denetlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”de değişiklik yapmıştır. Bu değişiklik sonucu oluşan düzenlemeye göre 233 sayılı KHK’de “*kamu iktisadi teşebbüsü (KİT)*” ifadesinin “iktisadi devlet teşekkülü (İDT)” ve “kamu iktisadi kuruluşu (KİK)” nun ortak adı olduğu belirtilmektedir.

*İktisadi devlet teşekkülü*; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

*Kamu iktisadi kuruluşu* ise; sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

4046 sayılı Yasa, KİK’lerin (ayrıca genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıklarının da–baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar gibi) bu ayırıcı özellikleri nedeniyle, mülkiyetin devri dışında kalan yöntemlerle özelleştirilmesi halinde 4046 sayılı Yasa hükümlerine tabi olacağını, mülkiyetin devrine ilişkin hususların ise, bu kuruluşların gördükleri kamu hizmetinin esaslarına ve özelliklerine göre ayrı kanunlarla düzenleneceğini hükme bağlamıştır.

Her ne kadar, 233 sayılı KHK’de aslında doğal tekel özelliği arz eden kimi KİT’ler (örneğin elektrik iletiminden de sorumlu olan Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. gibi), iktisadi devlet teşekkülü olarak nitelendirilse de ülkemiz mevzuatı da aşağıda yapılacak ikili ayrımı destekler niteliktedir.

Özelleştirmenin rekabet ve iktisadi etkinlik üzerindeki etkilerinin pazar yapılarına göre farklılaşması, mevzuatımızın büyük ölçüde bu gerçeği kabul eden niteliği ve farklı sorunların çözümlerinin de farklı olacağı düşüncesinden hareketle, bu çalışmanın konusunu oluşturan “özelleştirme–rekabet” ilişkisinin “rekabetin yoğun olduğu pazarlar” ve “rekabetin az olduğu ya da hiç olmadığı pazarlar” şeklinde bir ayrıma gidilerek incelenmesi yerinde olacaktır.

## 3.2. REKABETİN YOĞUN OLDUĞU PAZARLARDAN ÖZELLEŞTİRME

### 3.2.1. GİRİŞ VE İNGİLTERE ÖRNEĞİ

Özelleştirme kavramı ilk kez 1979 yılında İngiltere’de Muhafazakar Parti’nin seçim manifestosunda yer almış ve Parti Başkanı Margaret Thatcher, Mayıs 1979’da İngiltere Başbakanı olduktan sonra, kapsamlı bir özelleştirme programı başlatarak, özelleştirme alanında uluslararası bir simge olmuştur.

Özelleştirme uygulamalarına başlangıçta karşı çıkan İşçi Partisi de, zaman içinde bu görüşünü büyük ölçüde değiştirmiş; ve Parti, Tony Blair liderliğinde Mayıs 1997’de iktidara geldikten sonra da özelleştirmeler devam etmiştir. Bu görüş değişikliğinin nedeni, özellikle görece rekabetçi piyasalarda yapılan özelleştirme faaliyetlerinin başarısıdır. Gerçekten de, karayolu taşımacılığı sektöründe faaliyet gösteren National Freight Cooperation’ın, otelcilik sektöründeki British Rail Hotel’in, otomobil üreten British Leyland’ın özelleştirilmeleri başarılı sonuçlar vermiş, sektördeki rekabetle birlikte, bu şirketlerin verimliliği de artmış ve hisse senedi sahipleri büyük kazançlar elde etmiştir.

### 3.2.2. TÜRKİYE’DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM

Türkiye’de özelleştirme, 1994 yılında 4046 sayılı Yasa çıkarılıncaya dek sağlam bir hukuki altyapıdan yoksun bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Gerçekten de, sırasıyla 2983 sayılı Yasa, 233 sayılı KHK ve 3291 sayılı Yasa’daki dağınık ve yetersiz düzenlemelerden sonra, 1994 yılında 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi İle Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlemesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun” çıkarılmıştır . Ancak, gerek 3987 sayılı Yetki Yasası gerekse de buna dayanılarak çıkarılmış olan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı KHK’ler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal kararlarında, özelleştirme esas ve usullerinin bir yasa ile düzenlenmesi gerektiğini belirterek, bu yasada düzenlenmesi gereken konuları ayrıntılı olarak ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi’ne göre, özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemelerde bulunması gereken konulardan biri de tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemeye, tüketicinin korunmasına yönelik kurallardır. Zira Anayasa’nın 167’nci ve 172’nci maddeleri tekelleşme ve kartelleşmeyi önleyecek kuralların getirilmesini gerektirmektedir.

Nitekim 4046 sayılı Yasa hazırlanırken Anayasa Mahkemesi’nin bu değerlendirmeleri dikkate alınmış ve Yasanın “ilkeleri” arasında *“özelleştirme uygulamalarında oluşabilecek tekeli bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi”* de sayılmıştır. Ayrıca *“Özelleştirme Uygulamaları Sonucu Rekabetin Korunması”* başlıklı 16’nci maddede *“bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak özelleştirme uygulamaları sonucu Türkiye Cumhuriyeti sınırları içindeki tekel teşkil edenler de dahil olmak üzere, mal ve hizmet piyasalarının işleyişine, ekonomik gereklere ve kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile*

*ekonomik çıkarların korunmasına ilişkin olarak” bazı durum ve eylemleri yasaklamış; ayrıca, “teşebbüsler arası rekabeti doğrudan veya dolaylı bir şekilde engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile tekelleşmeye yol açacak veya rekabeti önemli ölçüde azaltacak veya bunu sağlayacak birleşme veya devralma niteliğindeki her türlü hukuki işlem, faaliyet ve fiilleri hakkında kuvvetli emarelerin varlığı halinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından gerekli tedbirlerin alınacağını” öngörmüştür. Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca hazırlanıp, Bakanlar Kurulunca onaylanacak yönetmeliklerle belirlenecektir.*

Ancak 4046 sayılı Yasa’dan kısa bir süre sonra, 4054 sayılı “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun” kabul edilmiş ve özelleştirme uygulamalarında rekabetin korunması bakımından yapılacak düzenlemelerde, 4046 sayılı Yasa’nın yukarıda değinilen hükmünün mü, yoksa genel olarak 4054 sayılı Yasa hükümlerinin mi uygulanacağı konusunda duraksamaya düşülmüş ve Danıştay’dan görüş istenmiştir. Danıştay 1’inci Dairesi, 4046 sayılı Yasa’nın 16’ncı maddesinin sadece özelleştirme uygulamaları sonucu özelleşen kuruluşlar açısından rekabetin korunmasını düzenlemediğini, Türkiye Cumhuriyeti sınırları içerisinde tekel teşkil edenler de dahil olmak üzere, mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren tüm teşebbüsleri de kapsamı içine aldığı, dolayısıyla bu maddenin rekabetin korunması alanında genel hükümler içeren bir nitelik taşıdığını tespit etmiş, dolayısıyla “*rekabetin korunması alanını yeniden düzenleyen ve sonradan yürürlüğe giren bir genel kanun olan 4054 sayılı Yasa’nın, daha önce aynı alanda düzenleme yapan 4046 sayılı Yasa’nın 16’ncı maddesini örtülü olarak yürürlükten kaldırdığı ve bu nedenle özelleştirme uygulamaları sonucunda özelleştirilen kuruluşlarda da 4054 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği*” sonucuna varmıştır.

07.12.1994 tarihinde yürürlüğe giren, uygulanmasını gözetme görevi Rekabet Kurumu’na verilen ve yetkili kıldığı organ olan Rekabet Kurulu 05.03.1997 tarihinde göreve başlayan, 4054 sayılı “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun”un özelleştirme işlemleri ile öncelikle ilgili maddesi “Birleşme veya Devralma” başlıklı 7’nci maddesidir. Bu maddeye göre, “*bir ya da birden fazla teşebbüsün hakim durum yaratmaya veya hakim durumlarını daha da güçlendirmeye yönelik olarak, ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunu doğuracak şekilde birleşmeleri veya herhangi bir teşebbüsün ya da kişinin diğer bir teşebbüsün mal varlığını yahut ortaklık paylarının tümünü veya bir kısmını ya da kendisine yönetimde hak sahibi olma yetkisi veren araçları, miras yoluyla iktisap durumu hariç olmak üzere, devralması hukuka aykırı ve yasaktır. Hangi tür birleşme veya devralmaların hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kurula bildirilerek izin alınması gerektiğini Kurul, çıkaracağı tebliğlerle ilan eder.*”

Nitekim Rekabet Kurulu bu hükme dayanarak, “Rekabet Kurulu’ndan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliği (Tebliğ No: 1997/1)” çıkarmıştır. Tebliğ, kapsamına giren birleşme ve devralmaları 2’nci maddesinde belirledikten sonra, 4’üncü maddesinde bu birleşme veya devralma sonucu, “*birleşmeyi veya devralmayı gerçekleştiren teşebbüslerin, ülkenin tamamında veya bir bölümünde ilgili ürün piyasasında, toplam pazar paylarının, piyasanın % 25’ini aşması halinde veya bu oranı aşmasa bile, toplam cirolarının 25 trilyon T.L. yi aşması halinde*” Rekabet Kurulu’ndan izin almaları zorunluluğunu getirmektedir.

Ancak gerek 1997/1 sayılı Tebliğ’in özelleştirme yolu ile devir işlemlerinde, devir işlemlerine konu kuruluşların, hukuki ve/veya doğal tekel konumları ya da sahip oldukları ayrıcalıklar nedeniyle yetersiz kalması, gerekse de özelleştirmenin, piyasalardaki iktisadi yapıyı düzenlemede çok önemli bir araç olması nedeniyle, Rekabet Kurulunu ihale işlemleri öncesinde devreye sokacak yeni bir düzenleme için gereksinim doğmuştur. Bu gereklilik Ankara 6’ncı İdare Mahkemesi tarafından da, bir kararında vurgulanmıştır. Bu nedenlerle, “Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 1998/4)” çıkarılmıştır. Bu Tebliğ’de daha sonra 1998/5 no’lu Tebliğ ile değişiklik yapılarak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarınca gerçekleştirilecek devirler de Tebliğ kapsamına alınmış; ÖİB’ce yerine getirilecek yükümlülüklerin, devri gerçekleştirecek kamu kurum ve kuruluşlarınca da yerine getirileceği öngörülmüştür.

1998/4 sayılı Tebliğ, saydığı istisnalar dışında, “*bir teşebbüsün, ortaklık paylarının ya da diğer hak ve araçlarının tümünün veya bir kısmının teşebbüsün üzerindeki kontrolü değiştirecek ya da karar organlarını etkileyecek şekilde yahut mal veya hizmet üretimine yönelik birimlerin özelleştirme yolu ile her türlü devri*” ni kapsamına almıştır.

Tebliğ ile iki aşamalı bir usul getirilmektedir :

-Ön Bildirim ve Rekabet Kurulu Görüşü:

İlk aşama, Tebliğ’in 3’üncü maddesinde düzenlenmiştir; “*Bu Tebliğ kapsamındaki özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde, özelleştirilecek tesis ya da mal veya hizmet üretimine yönelik birimin ilgili ürün piyasasındaki pazar payının % 20’yi veya cirosunun 20 trilyon T.L. yi aşması ya da bu eşikler aşılmassa bile, özelleştirilecek teşebbüsün hukuki veya fiili imtiyazlara sahip olması halinde, ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce, Rekabet Kurumu’na ön bildirimde bulunularak, ilgili pazarda böyle bir özelleştirmenin ne gibi sonuçlar doğuracağı, özelleştirilecek teşebbüsün, varsa sahip olduğu hukuki veya fiili imtiyazların özelleştirme sonrası durumunun ne olacağı hususlarının değerlendirileceği ve bu konularda ihale şartları belgesinin hazırlığına esas olacak Rekabet Kurulu görüşünün esas alınması zorunludur.... Bu Tebliğ anlamında, hukuki veya fiili imtiyaz, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından oluşturulacak, devletin sahip olacağı imtiyazlı hak ve paylara ilişkin*

*hükümler saklı kalmak kaydı ile, özelleştirilecek teşebbüsün kamu kurumu olmasından kaynaklanan, bir Kanun veya sair hukuki düzenlemeye dayanan ya da fiilen oluşmuş, ilgili ürün piyasasında faaliyet gösteren diğer teşebbüslerin sahip olmadığı veya olamayacağı beklenen tekel hakkı da dahil tüm ayrıcalıkları ifade eder. Ancak bu ayrıcalıkların özelleştirme sonucunda kendiliğinden ortadan kalkıyor olması veya ÖİB tarafından ortadan kaldırılması ve her iki halde de, durumun, ihale şartlarının kamuoyuna duyurulmasından önce Rekabet Kurumu nezdinde tevsik edilerek, Rekabet Kurulu'ndan olumlu görüş alınması halinde, bu hususlar imtiyaz olarak kabul edilmez. ...”*

Yukarıdaki düzenleme ile getirilen “ön bildirim” ve “Rekabet Kurulu görüşü alınması” zorunluluğu, özelleştirme sonucu rekabeti bozacak sonuçların daha özelleştirme işleminin başında dikkate alınmasına olanak vermektedir.

-Rekabet Kurulu'ndan İzin Alınması Zorunluluğu :

İkinci aşama Tebliğ'in 5'inci maddesinde düzenlenmiştir; “*Bu Tebliğ uyarınca Rekabet Kurumu'na ön bildirimde bulunulması zorunlu olan özelleştirme yolu ile devralma işlemlerinde ve ön bildirimde tabi olmamakla birlikte bu Tebliğ kapsamında olan özelleştirme yolu ile devralma işlemi, taraflarının ilgili ürün piyasasındaki toplam pazar paylarının % 25'i veya cirolarının 25 trilyon T.L. yi aşması halinde, devralma işlemlerinin hukuki geçerlilik kazanabilmeleri için Rekabet Kurulu'ndan ön izin alınması zorunludur.*”

Tebliğ'in 6'ncı maddesi uyarınca, Rekabet Kurumu'na izin başvurusu, ihale işleminin sonuçlanmasından sonra fakat Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun özelleştirilecek teşebbüs ya da mal veya hizmet üretim biriminin nihai devir işlemine ilişkin kararından önce, ÖİB'nin Özelleştirme Yüksek Kurulu'na sunacağı karar taslağında yer alacak her teklif sahibi (teklif sahiplerinin sayısının üçten fazlası olması halinde, ilk üç teklif sahibi) için ayrı dosyalar şeklinde yapılmaktadır.

1998/4 sayılı Tebliğ'in 7'nci maddesinde, “*1997/1 sayılı Tebliğ'in , 1998/4 sayılı Tebliğ'e aykırı olmayan hükümlerinin özelleştirme yolu ile devralma işlemlerine uygulanmasına devam edileceği*” düzenlenmiştir. Dolayısıyla 1997/1 sayılı Tebliğ'in 5'inci maddesi uyarınca, Rekabet Kurulu 4054 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin 2'nci fıkrası çerçevesinde açıkça veya aynı maddenin 3'üncü fıkrası çerçevesinde zımnen bir karar vermeden önce özelleştirme yolu ile devralma hukuken geçerlilik kazanmaz.

1997/1 sayılı Tebliğ'in 6'ncı maddesine göre Kurul bu devralmaya “*gerekli gördüğü diğer tedbirlerin alınması ve bazı yükümlülüklerle uyulması koşuluyla izin verebilir*”.

Nihayet Rekabet Kurulu, 4054 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılmış 1997/1 sayılı Tebliğin 6'ncı maddesi uyarınca, bir hakim durum yaratan veya mevcut bir hakim durumu güçlendiren ve bunun sonucunda ülkede veya ülkenin bir bölümünde etkin rekabeti önemli ölçüde engelleyen birleşme veya devralmalara (özelleştirme yolu ile devralmalara) Kanun'a aykırı olduğu için izin vermez.

Rekabet Kurulu'nun özelleştirme yolu ile devralmaya izin vermesi veya vermemesi, hukuki açıdan, kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlem niteliğindedir. Bu işleme karşı yargı yolu açıktır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde yapılan "*Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren ya da bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukukî işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer*" şeklindeki düzenlemeden dolayı; Rekabet Kurulu'nun görev ve yetkileri, özelleştirme yolu ile devralmanın gerçekleşmesinden sonra da devam etmektedir. Şöyle ki, 4054 sayılı Yasa'nın 4'üncü maddesinde "*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*" denilmektedir. Dolayısıyla, özelleştirmenin yapıldığı piyasalardaki rekabet, diğer piyasalarda olduğu gibi Rekabet Kurumu'nun gözetimi altındadır.

Yine 4054 sayılı Kanun'un "Hakim Durumun Kötüye Kullanılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, "*bir veya birden fazla teşebbüsün ülkenin bütününde ya da bir bölümünde bir mal veya hizmet piyasasındaki hakim durumunu (rakipleri ve müşterilerinden bağımsız hareket ederek fiyat, arz, üretim ve dağıtım miktarı gibi ekonomik parametreleri belirleyebilme gücünü) tek başına yahut başkaları ile yapacağı anlaşmalar ya da birlikte davranışlar ile kötüye kullanması hukuka aykırı ve yasaktır*" şeklinde düzenleme yapılmıştır. Bu maddede Rekabet Kurulu'na, özelleştirme yapılan piyasalarda da, diğer piyasalardaki gibi, hakim durumun kötüye kullanılıp kullanılmadığını inceleme yetkisi verilmektedir.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlanma sürecinde kurulan Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu, hazırladığı raporda özelleştirmenin rekabet üzerine olası olumsuz etkilerinden bahsetmektedir. Raporunda, "özelleştirme kapsamına alınan kuruluşun satışı halinde, alıcı, kuruluşun faaliyet gösterdiği sektörde yer alan gerçek veya tüzel kişiler olabilmekte ve bu durum o sektörde tekelleşme eğilimini arttırabilmekte" denilmektedir. Ayrıca bu piyasalarda, aradan kamu çekildiği için, özel sektör firmalarının uyumlu eylem içine girmeleri ihtimalinin yükseldiği belirtilmektedir. Bu olası olumsuz etkilerin giderilebilmesi için de "devletin imtiyazlı hisse (altın hisse) sahibi olarak özelleştirilen

kuruluşu denetleyip yönlendirebileceği”, “tekel veya hakim durumdaki kuruluşların parçalanmak suretiyle satılabileceği”, “sektör bazında fiyatlandırmayı ve rekabeti denetleyecek bağımsız kuruluşlar oluşturulabileceği” söylenmiş, ama hepsinden önemlisi, piyasada rekabetin tam anlamıyla sağlanabilmesi için, bir rekabet mevzuatının bulunması gerektiği vurgulanmıştır.

Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu’nun yaptığı bu vurgu sonucunu vermiş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Aralık 1994’te yürürlüğe girmiş ve Kanun’un uygulayıcısı olan Rekabet Kurulu da Mart 1997’de görevine başlamıştır. Gerek 4054 sayılı Kanun’un gerekse bu Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Tebliğlerin yaptığı yukarıda değinilen düzenlemelerle, özelleştirmenin rekabet üzerinde doğurabileceği olumsuz etkilerin en aza indirildiği söylenebilir.

### 3.2.3. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR

4054 sayılı Kanun, kamu veya özel teşebbüs şeklinde bir ayırım gözetmemiştir. Kanun’un 3’üncü maddesinde yapılan “*piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*” şeklindeki teşebbüs tanımına uyan her iktisadi birim, kamu–özel ayırımı gözetilmeksizin Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kapsamına girmektedir.

Ancak kimi kamu teşebbüslerine, mevzuatla, özel teşebbüslerde bulunmayan ve rekabeti bozucu etkileri olan bazı ayrıcalıklar tanındığı görülmektedir. Bu ayrıcalıklara örnek olarak, 28.06.1938 tarihinde kabul edilen 3522 sayılı “Devlet Tarafından Kurulacak Demir ve Çelik Fabrikalarının Haiz Olacakları Muafiyet Hakkında Kanun” ile devlet tarafından kurulan demir-çelik fabrikalarının, yurt dışından getireceği veya yurt içinden tedarik edeceği makine ve aksamın, her çeşit işletme ve nakliye vasıtaları ile memleketin çeşitli taraflarına sevkolunacak ürünlerin, demiryolu nakliyatı hariç olmak üzere diğer Devlet nakliye vasıtaları ile liman, rıhtım ve iskelelerinde %50 indirimli tarifeye tabi olması söylenebilir. Bir başka örnek, 06.07.1999 tarihinde kabul edilen 4397 sayılı “Radyo ve Televizyon Verici Tesislerinin Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü’ne Devredilmesi ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”dan gösterilebilir. Bu Kanunda, “Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ve Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş. ile bu kuruluşların dışında Kanunla elektrik üretimi ve iletimi tesisleri kurmaya ve işletmeye, dağıtım ve ticaretini yapmaya yetkili kılınan diğer kurum, kuruluş ve işletmeler nihai tüketiciye satılan enerjiden elde edilen gayri safi satış hasılatının (katma değer vergisi hariç, tüm fon, vergi ve paylar dahil) %3.5 oranı tutarındaki payı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu’na intikal ettirirler” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca halen kimi KİT ve Belediye İktisadi Teşekküllerine (BİT’lere) piyasada hem düzenleyici hem de işletmeci olarak faaliyette bulunma yetkisi verilmiştir.

Bu tür ayrıcalıklar yanında, kamu teşebbüslerinin piyasalardaki rekabeti bozucu etkileri fiyatın belirlenmesi hususunda da ortaya çıkmaktadır. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşekkülleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 35’inci maddesinde, “kamu iktisadi teşekkülleri, müessese ve bağlı ortaklıklar, işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespitinde serbesttirler” denilmiş; ancak hemen ardından da “üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları, gerektiğinde Bakanlar Kurulu’nca tespit edilebilir” istisnası getirilmiştir. Aynı maddede “Bakanlar Kurulunca tespit olunan fiyatların maliyetlerin altında olması halinde, zarar ile birlikte mahrum kalınan karın da Hazinece karşılanacağı” hükme bağlanmıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca piyasa mekanizmaları ile oluşan fiyattan farklı belirlenmesi halinde iktisadi etkinliğin gerçekleşmeyeceği açıktır. Ayrıca kimi durumlarda bu tür uygulamalar, zaten iflas, el değiştirme gibi piyasa denetim mekanizmalarına tabi olmadan çalışan KİT’lerle rekabet halindeki özel teşebbüslerin piyasa dışına itilmesine neden olmaktadır.

Serbestleştirmenin, “bu tür rekabeti bozucu ayrıcalıkların ve uygulamaların da ortadan kaldırılması gerekliliği” şeklinde geniş yorumlanması mümkündür. Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, serbestleştirme faaliyetlerinin birçok piyasada iktisadi etkinliği artırdığı söylenebilir. Çünkü, kamu teşebbüslerine tanınan ayrıcalıklar ve fiyata ilişkin uygulamalar, çoğunlukla piyasanın rekabetçi işleyişini bozmakta ve üretim ve kaynak dağılımında etkinliğin gerçekleşmesini engellemektedir.

Kaldı ki bu yönde yapılacak serbestleştirme faaliyeti, Türk mevzuatının, AB’ye adaylığımızın kabul edildiği bu dönemde, Topluluğu kuran Roma Antlaşmasının temel hedefi olan Ortak Pazarın sağlanması için getirilen rekabet kurallarına uyumlaştırılmasına da imkan verecektir. Roma Antlaşması m.86/1’de “*Üye Devletler, kamu işletmeleri ve özel veya tekel hak tanıdıkları teşebbüsler bakımından bu Antlaşma kurallarına, özellikle de madde 7, 81-89’a (bu kurallar teşebbüslere uygulanacak rekabet kurallarını düzenlemektedir) aykırı kararlar alamaz, bu gibi kararları uygulayamazlar*” denilmektedir. Görüldüğü üzere bu maddede, üye devletlerin gerek Topluluk rekabet kurallarına aykırı şekilde münhasır haklar tanınması gerekse de bu hakların rekabeti bozucu şekilde kullanılması yasaklanmıştır. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin olarak Topluluk bünyesinde alınan kararlardan birkaçına değinmekte yarar vardır:

İtalya’da, Omnitel Pronto İtalia adlı özel teşebbüsün GSM lisansı için giriş ücreti ödemesi, buna karşılık devlet teşebbüsü Telecom İtalia Mobile’in aynı ücreti ödeme zorunluluğunun bulunmamasından dolayı, AB Komisyonu 04.10.1995’te aldığı kararla, İtalyan Hükümetine ya Telecom İtalia Mobile’in aynı ödemeyi yapmasını sağlamasını ya da ekonomik bakımdan eşit düzeltici tedbirler almasını şart koşmuştur.

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ise, “RTT”, “Decoster” ve “Lagauche/Evrard” davalarında aldığı kararla şu prensibi yerleştirmiştir; düzenleyici görevlerle donatılan bir kuruluş, piyasada mal ve hizmet üreten teşebbüslerden bağımsız olmalıdır.



Topluluk mevzuatında kamu teşebbüslerinin piyasa mekanizmalarını bozacak şekilde fiyat belirlemesi ise, “Devlet Yardımları” başlığı altında ayrıntılı olarak incelenecek koşulları taşıması halinde, Roma Antlaşması m.87’de ifade edilen yasak kapsamında değerlendirilmektedir (madde 87: *Bu Antlaşma’nın aksi hükümleri saklı kalmak üzere, belirli işletmeleri veya belirli ürünlerin üretimini desteklemek suretiyle rekabeti bozan veya bozma tehdidi içeren ve bir Üye Devlet tarafından verilen veya herhangi bir şekilde Devlet kaynaklarından sağlanan yardımlar, Üye Devletler arası ticareti etkilediği ölçüde Ortak Pazar’la bağdaşmaz*).

Dolayısıyla VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, içinde Rekabet Kurumu temsilcilerinin de bulunacağı bir Komisyon’un; başta kamu teşebbüslerine ayrıcalık tanıyan düzenlemeler olmak üzere, piyasalarda rekabetin sağlıklı bir biçimde işlemlerini engelleyen düzenleme ve uygulamaları tespit edip, bunlarda değişiklik önerileri hazırlaması yerinde olacaktır.

### **3.3. REKABETİN AZ OLDUĞU YA DA HIÇ OLMADIĞI PAZARLARDA ÖZELLEŞTİRME**

#### **3.3.1. GİRİŞ**

4054 sayılı Kanun ve bu Kanun’a dayanılarak yapılan, başta 1997/1, 1998/4 ve 1998/5 sayılı Tebliğler olmak üzere, düzenlemeler, elektrik, telekomünikasyon, gaz, su ve atık su gibi rekabetin az olduğu ya da hiç olmadığı pazarlardaki özelleştirmelere de uygulanmakta; gerek özelleştirme sürecinde gerekse de özelleştirme sonrasında bu pazarlarda sağlıklı bir rekabet yapısını temine çalışmaktadır. Ancak, Dünya uygulamalarında, bu tip piyasalarda azami etkinliğin sağlanabilmesi için rekabet kurallarının uygulanmasının yanında; sektörde düzenleme ve denetleme yapacak bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmaktadır. Türkiye’de de, özellikle elektrik ve telekomünikasyon sektörlerinde, bu yönde gelişmeler olduğu bilinmektedir. Bu faaliyetlere VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde bir yön verebilmek açısından; konu ayrı bir başlık altında ve özellikle elektrik ve telekomünikasyon piyasaları öne çıkarılarak incelenecektir.

#### **3.3.2. DÜNYA’DAKİ GELİŞMELER**

##### **3.3.2.1. Elektrik Enerjisi Sektörü**

Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirme 1980’li yıllarda başlamıştır. Sanayileşmiş ülkelerde özelleştirmenin gerekçesi, verimsiz çalışan kamu işletmelerini özel sektöre devretmek suretiyle üretimde etkinliğin sağlanması, böylece maliyetlerin düşürülerek tüketicilere daha düşük fiyatlı ve daha kaliteli elektriğin sunulmasıdır. Sanayileşmekte olan ülkelerde ise, bu hedefin yanında bütçede yeterli kaynak olmaması nedeniyle yapılamayan yatırımların ve yenilemelerin özel sektör kaynaklarıyla yapılması hedefi de bulunmaktadır.

Burada, önce sanayileşmiş bir ülke olan İngiltere'deki, sonra da sanayileşmekte olan Arjantin'deki elektrik enerjisi sektöründe yapılan özelleştirmelere değinilecek, ardından Avrupa Birliği bünyesinde konuya ilişkin olarak yapılan düzenlemelerden bahsedilecektir.

### 3.3.2.1.1. İngiltere

Özelleştirme öncesi İngiltere'de elektrik sektörü şu şekilde yapılanmaktaydı:

- Merkezi Elektrik Üretim Kurulu (Central Electricity Generation Body–CEGB): Toplam elektrik üretiminin % 95'ini sağlayan CEGB, aynı zamanda ulusal iletişim sisteminin sahibi ve işleticisi konumundaydı ve Bölgesel Elektrik Şirketlerine elektrik sağlıyordu.
- Bölgesel Şirketler (Area Boards): 12 adet bağımsız bölgesel şirket, elektriği yüksek gerilim hatlarından alarak daha düşük gerilim seviyesine indirme ve son kullanıcılara dağıtma görevini yürütmekteydi.

1989 yılında Enerji Kanunu çıkarılmış ve özelleştirme amaçları olarak şunlar belirlenmiştir:

- Sektörle ilgili kararları tüketici ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirmek,
- Tüketici çıkarı için rekabet ortamı sağlamak,
- Rekabetin artırılması, fiyatların gözetimi ve doğal tekellerin oluştuğu bölgelerde müşteri menfaatinin korunması doğrultusunda düzenlemelerde bulunmak,
- Elektriğin arz güvenliğini sağlamak.

Bu amaçlara ulaşabilmek için CEGB'nin tekeli yapısına son verilerek, bu kurum üç ayrı şirkete bölünmüş; üretimin % 70'i National Power şirketine, % 30'u da PowerGen adlı yeni kurulan bir şirkete verilmiştir. İletim ise Ulusal İletim Şirketine devredilerek, doğal tekel nedeniyle oluşan hakim durumunu kötüye kullanmaması için bu şirketin hisselerinin tamamı 12 Bölgesel Dağıtım Şirketinin mülkiyetine bırakılmıştır. Dağıtım da bu 12 şirket tarafından yapılmaktadır. Sektörün son halkası ise dağıtım şirketlerinin altında yer alan perakende satış şirketleridir (suppliers).

Bölgesel dağıtım şirketlerinin satışı 1991 yılında halka arz yoluyla gerçekleştirilmiştir. Üretim şirketlerinin satışı ise 1991 ve 1994 yıllarında yine halka arz yoluyla yapılmıştır.

Özelleştirilen elektrik sektörünün yeni oluşan yapısında rekabet; üretim ve arzda (elektriğin nihai kullanıcıya satışında) oluşturulmuştur. Arzda rekabetin sağlanması amacıyla, aynı bölgeye farklı sağlayıcı şirketlerin erişme imkanı sağlanmıştır. Bunun için yapılan düzenlemelerle, tüketicilerin mevcut yerel sağlayıcılarından memnun olmaması halinde daha iyi hizmet ya da daha düşük fiyat teklif eden diğer arz şirketlerinden elektrik alabilmesine imkan tanınmıştır.

Sektörde doğal tekel niteliği olan kısımlar da gözardı edilmemiş; özelleştirme sonrası bu niteliği devam edecek iletim ve dağıtım şirketlerinin hakim durumlarını kötüye kullanmamaları için bir takım yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemeler öncelikle fiyat konusunda yapılmış; çeşitli hizmet standartlarının tespit edilmesiyle de desteklenmiştir. Mevcut durumda, elektrik fiyatı tüketici fiyat endeksine bağlı olarak oluşturulmaktadır.

Tüm bu düzenlemeler için Elektrik Regülasyon Ofisi (OFFER–Office of Electricity Regulation) oluşturulmuştur. Kuruluşun görevleri; ilgili kuruluşlara lisans vermek, bu lisansdaki yükümlülüklerin uygulanmasını denetlemek, fiyat ve hizmet kalitesi regülasyonu yaparak tüketicilerin korunmasını ve iktisadi etkinliğin gerçekleşmesini temin etmektir.

Özelleştirme sonrasında, tüketicilerin korunması ve hizmet kalitesinde gelişmeler olmuş, tüketiciler sağlayıcı şirketleri tercih edebilme hakkını yaygın olarak (% 68) kullanabilmiştir. 1989'dan 1993 yılı sonuna kadar fiyatlarda ortalama %10 oranında düşüş sağlamıştır.

### 3.3.2.1.2. Arjantin

Özelleştirme öncesinde elektrik üretiminin, iletiminin ve dağıtımının kamu işletmeleri tarafından sağlandığı Arjantin'de özelleştirmenin temel amacı, sektörde rekabetin ve arz güvenliğinin sağlanması olarak belirlenmiş ve sektör “üretim”, “iletim”, “dağıtım”, “yük/tevzi” şeklinde dikey olarak 4 bölüme ayrılmıştır.

Üretim tesisleri tek birimlere bölünerek, her birinin mülkiyeti bir kişide olacak şekilde satılmış; bir üreticinin sektörün % 15'inden daha fazlasına sahip olmasına izin verilmemiştir.

Yük/tevzi sistemi CAMMESA şirketiyle yeniden yapılandırılarak, toptan elektrik piyasasını oluşturmak ve yönetmekle görevlendirilmiştir.

Ulusal Elektrik Şebekesi, bölgesel iletişim hatlarındaki koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu şirket, iki Amerikan, iki Arjantin ve İngiltere Ulusal İletişim Şirketi (NGC)'nin mülkiyetindedir. Elektrik alış ve satışı yapmamaktadır.

3 tane olan dağıtım işletmesinden EDENOR , EDESUR ve EDELAP ise farklı yerli ve yabancı şirketlere satılmıştır.

Arjantin'de özelleştirme sonrası elektrik sektöründe dikey bütünleşme yasaklanmıştır. Hiçbir şirket üretim, dağıtım ve yük tevzi faaliyetlerinin birden fazlasını yürütme hakkına sahip olamamaktadır.

Arjantin'de de İngiltere'de olduğu gibi marjinal maliyet fiyatlamasına dayanan fiyat regülasyonları ile hizmet standartları uygulanmaktadır. Bunun için Ulusal Regülasyon Kurulu

(ENRE) adıyla bağımsız bir kurum oluşturulmuş ve sektörde tekelleşmeyi önlemek, hizmet kalitesini sağlamak, imtiyazları vermek gibi hususlarla görevlendirilmiştir. Sektörde rekabeti sağlayabilmek için, verilen imtiyazların, ilk 15 yılın sonunda ve her 10 yılda bir yeniden ihale edilmesi de düzenlenmiştir. Böylece, hem imtiyaz sözleşmelerinin yapılması esnasında gözden kaçan ve sözleşmeyi olumsuz etkileyen konular zamanla tekrar gündeme getirilebilecek hem de imtiyaz alan firmanın yaparak öğrenme (learning by doing) tecrübesiyle hizmetin etkinliğini artırmasından kaynaklanan rantının bir kısmı -sunulan hizmetin birim fiyatının azaltılması suretiyle- tüketiciye aktarılabilir.

Sonuç olarak; Arjantin’de bu sistem ile, günde 3–4 saate varan elektrik kesintileri sona ermiş, termik santrallerin atıl kalma süreleri azaltılmış, elektrik fiyatlarında 1992–1995 yılları arasında %50’ye varan düşüş gerçekleşmiş (1992 yılında \$41.85/MWh olan elektriğin üretim fiyatı, 1995 yılında \$22.30/MWh’a düşürülmüştür); dağıtımdaki elektrik kayıpları %21’den %12’ye düşmüş; üretim, iletim ve dağıtım şirketlerinin karlılıkları artmış; sektör yabancı sermayeye açılmıştır.

### 3.3.2.1.3. Avrupa Birliği

AB elektrik sektörünün rekabete açılmasının en önemli nedenlerinden biri, Avrupa’da özellikle sanayi kesiminde elektrik fiyatlarının ABD ve Avustralya’ya göre yaklaşık % 40 oranında daha pahalı olması ve bu nedenle de Avrupa sanayinin rakipleri karşısında rekabet gücünün olumsuz olarak etkilenmesidir.

AB’ye üye 15 ülkenin enerji sektörlerinde uyumun sağlanması amacıyla, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi tarafından 19.12.1996 tarihinde elektrik sektöründeki ortak pazar kurallarını düzenleyen bir yönetmelik yürürlüğe konulmuş ve bu 15 ülkenin farklı altyapı ve ekonomik durumları göz önünde bulundurularak, üye ülkelerin bu yönetmeliği kendi yasal mevzuatları içine almaları için iki yıllık bir geçiş süreci öngörülmüştür. Bu yönetmeliğin genel amaçlarına göre:

- Elektrik piyasası serbestleştirilerek rekabete açılacaktır.
- Üye devletler, kamu yararını göz önünde tutarak, elektrik sektöründe faaliyet gösteren şirketler üzerine arzın ve fiyatın düzenliliği, güvenilirliği, kalitesi ve çevre korumasına ilişkin çeşitli sorumluluklar yükleyebilecektir. Ancak bu yükümlülükler açık bir şekilde tanımlanacak ve eşitlik ölçülerine göre düzenlenecektir.
- Bütün üye ülkelerin sistemleri uyumlaştırılarak, birbirleriyle bağlantıları sağlanacaktır.

Bu koşulların sağlanmasında, elektrikle ilgili yönetmeliğin dışında AB Kurucu Anlaşması olan Roma Anlaşması’nın rekabetin düzenlenmesi ile ilgili 81’inci ve 82’nci maddeleriyle, devlet yardımlarıyla ilgili 87’nci madde doğrudan uygulanabilir olacaktır. Ayrıca üye ülkelerde üretim, iletim, dağıtım faaliyetlerinden bağımsız bir “düzenleyici

organ”, bu faaliyetlerin organizasyonu, izlenmesi ve kontrolü ile yetkili kılınacaktır. Rekabete açılması öngörülen faaliyetler üretim ve arz olacak; iletim ve dağıtımda doğal tekel olacağından bu faaliyetleri yürüten şirketlerin hakim durumlarını kötüye kullanmamaları için sürekli kontrol altında tutulacaklardır. “Dağıtım şirketlerini seçme hakkına sahip olan tüketiciler (eligible customers)” uygulaması, sisteme erişim serbestliği ile birlikte, özellikle dağıtım şirketleri arasında belli ölçüde rekabet sağlayacaktır.

Bazı Avrupa ülkelerinde üretim, iletim, dağıtım hizmetleri farklı şirketler tarafından, bazılarında ise dikey olarak bütünleşmiş şirketler tarafından yürütülmektedir. Yönetmelik, farklı görevlerin yasal olarak ayrılması zorunluluğu yerine, bu hizmetlerin hesaplarının ayrı tutulması ve iletim ve dağıtım hizmetlerinde kendi ortakları veya bağlı kuruluşları lehine ayrımcılık yapmama zorunluluğu getirmektedir. Özellikle dikey olarak bütünleşmiş şirketlerde, iletim sistemlerinin diğer hizmetlerden ayrı bir yönetim mekanizması olması gerekmektedir.

### 3.3.2.2. Telekomünikasyon Sektörü

Elektrik sektöründe olduğu gibi, bu sektörde de 1980’li yıllarda yoğun bir özelleştirme faaliyeti başlamış ve halen devam etmektedir. Bu çerçevede, sektörde kamu işletmelerine tekel imkanı veren sınırlamalar kaldırılmakta, ayrıca “politika belirleyici”, “düzenleyici–denetleyici” ve “işletmeci” işlevlerin birbirinden ayrılması için düzenlemeler yapılmaktadır. Konuya ilişkin olarak İngiltere’de yapılan uygulama aşağıda belirtilmektedir.

İngiltere’de, 1981 tarihli Telekomünikasyon Yasası ile British Telecom’un (BT) tekel statüsü sona erdirilmiş, rakip firmaların sektöre girmelerine izin verilmiştir. Yasa’nın ardından BT ile rekabet edebilecek yeni bir iletişim şebekesi kurması için Mercury Konsorsiyumu teşvik edilmiştir.

BT 1984 yılında özelleştirilmiştir. Sektörde aktif rekabetin sağlanması için iki işletmenin faaliyet göstermesini yeterli görmeyen Hükümet, Haberleşme Bakanlığı bünyesinde Office of Telecommunications (OFTEL) adında bağımsız bir düzenleyici kurul oluşturmuştur. Bu kurulun görevi; iletişim pazarındaki rekabet koşullarını düzenlemek, tüketici ve pazara yeni giren firmaların çıkarlarını korumak olarak tespit edilmiştir. OFTEL hizmetlerin fiyatlandırılması konusunda da belirleyici kuruluştur.

Bu yasal ve idari düzenlemelerden sonra, yeni bir tekelin oluşmasını önlemek amacıyla sektörde meydana gelen gelişmelere zaman zaman müdahalelerde bulunulmuştur. Örneğin, BT ile IBM arasında oluşturulan konsorsiyumun 1984’te kendi şebekesini kurmak için yaptığı başvuru, OFTEL’in muhtemel bir tekel durumunun doğabileceği şeklindeki değerlendirmesi üzerine Hükümetçe reddedilmiştir. Yine, uzun mesafe servislerinde rekabeti canlandırmak amacıyla mevcut düopolün yanında 8 yeni operatöre daha bu alanda lisans verilmiştir. Ayrıca, bunların rakip firmalar olan BT ve Mercury’nin şebekeleri ile bağlantı kurabilmesi imkanı sağlanmıştır.

Bütün bu düzenlemeler neticesinde, İngiltere’de telekomünikasyon hizmetlerinde etkinlik artmış; telefon bağlama süreleri kısılırken, fiyatlarda da düşüş gerçekleşmiştir.

### 3.3.2.3. Diğer Sektörler

Tekel niteliği arz eden gaz, su gibi sektörlerde de serbestleştirme ve pazarda düzenleme–denetlemenin yapılması için bağımsız kurumların oluşturulması süreci devam etmektedir. Nitekim İngiltere’deki özelleştirme uygulamalarında oluşturulan “Office of Gas Supply (OFGAS)” ve “Office of Water Services (Water)” gibi kurumlar buna örnektir.

## 3.3.3. TÜRKİYE’DEKİ GELİŞMELER, VII. 5 YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM

### 3.3.3.1. Elektrik Enerjisi Sektörü

Elektrik sektöründe özelleştirme uygulamalarını başlatmak için, 1984 yılında “Yap–İşlet–Devret (YİD)” modelini düzenleyen 3096 sayılı Kanun, 1997 yılında da “Yap–İşlet (Yİ)” modelini düzenleyen 4283 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bunlarla beraber, sektörde özelleştirme “işletme hakkının devri” sözleşmeleri ile de yapılmaktadır. Ayrıca, “Türkiye Elektrik Kurumu” 1993 yılında, “Türkiye Elektrik Üretim, İletim A.Ş. (TEAŞ)” ve “Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ)” adlarıyla iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmıştır.

Bu düzenlemeler neticesinde, elektrik sektöründe şöyle bir yapı oluşmuştur:

- Üretim, TEAŞ’la beraber, YİD, Yİ ve işletme hakkının devri sözleşmeleri yoluyla özel sektör tarafından da gerçekleştirilmektedir.
- İletim hizmeti doğal tekel niteliğinde olup, TEAŞ tarafından yürütülmektedir.
- Dağıtım ise ayrılmış bölgelerde TEDAŞ ya da işletme hakkının devri suretiyle özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir.
- Bunların yanısıra otoprodüktör tesislerinin kurulması da yaygınlaşmaktadır.

Bu yapı içinde gerçekleşen özelleştirme uygulamalarında “rekabetin korunması için” aşağıdaki hususlara dikkat edilmesinde yarar vardır:

- Yap–İşlet–Devret (YİD) projeleri çerçevesinde elektrik enerjisi üretimi için yapılan ve uzun süreli fiyat, alım ve hammadde temini garantileri verilen enerji alım sözleşmeleri ile elektrik dağıtım hizmetinin özel sektörce yürütülmesine imkan veren işletme hakkının devri sözleşmeleri, verilen garantiler açısından gözden geçirilmediği takdirde; üretimde 20, dağıtımda da 30 yıl sektörde rekabet

ortamının oluşması mümkün görülmemektedir. Bu nedenle gerekli hukuki ve idari altyapı kurulmadan, özellikle de yeterli yetkiye sahip bir düzenleyici otorite oluşturulmadan uzun süreli garantiler içeren sözleşmeler yapılmamalıdır. Hizmeti gerçekleştirecek özel teşebbüsün verimliliğini artırmaya zorlayacak tedbirler alınmadan yapılacak özelleştirme uygulamalarında beklenen etkinlik sağlanamayacaktır.

- Arz aşamasında bölgesel tekeller yaratılmamalı, İngiltere örneğinde olduğu gibi, tüketicilere arzı sağlayıcı şirketi seçme imkanı verilmelidir. Bu çerçevede, örneğin, elektrik enerjisini dağıtma yetkisi ile perakende ticaretini yapma yetkisi birbirinden ayrılıp perakende ticaret şirketleri arasında rekabet yaratılabilir (Yeni sayaç teknolojileri buna imkan vermektedir).

Burada ayrıca, elektrik enerjisi sektöründe yeni bir yapılanmaya gitmeyi hedefleyen Kanun çalışmasının getireceği düzene de değinmekte yarar vardır:

Bu çalışma neticesinde ilk etapta üretim, iletim ve toptan alım-satım faaliyetinin birbirinden ayrılması; iletim faaliyetinden sorumlu olacak bir “*Ulusal İletişim Şirketi*”nin, henüz devir işlemleri tamamlanmamış üretim santrallerini ve gelecekte nükleer ile stratejik santralleri elinde bulunduracak bir “*Kamu Üretim Şirketi*”nin ve elektrik alım satımından sorumlu bir “*Merkezi Alım-Merkezi Satım Şirketi*”nin oluşturulması hedeflenmektedir. Dağıtım tamamen özel sektöre bırakılmaktadır. Sektörde yeni bir unsur olarak, *düzenleme ve denetim için bağımsız bir düzenleyici birim* kurulacaktır. Bu yeni yapılanma sonrasında, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı makro düzeyde politikaları belirleyecek ve bu düzenleyici kurum, bu politika çerçevesinde piyasanın ihtiyacı olan düzenlemeleri yapacak ve aynı zamanda piyasayı denetleyecektir.

İlgili çalışmada, sektörün gelişmesine paralel olarak ileride “perakende satış” faaliyetinin dağıtım faaliyetinden ayrılması ve perakende satış şirketlerinin doğrudan üreticilerden veya Merkezi Alıcı-Merkezi Satıcı’dan satın alacakları elektriği, yararlandıkları iletim ve dağıtım hizmet bedellerini de fiyatlarına dahil ederek, tüketicilere satabileceği hususu düzenlenmektedir.

Ayrıca düzenleyici birimin izni doğrultusunda zaman içerisinde “büyük tüketicilerin” ikili anlaşmalar yoluyla ihtiyaç duyduğu elektriği doğrudan üreticilerden veya Merkezi Alıcı-Merkezi Satıcı’dan alabilecekleri de düzenlenmektedir.

Yapılacak bu yeni düzenleme ile, sektörde düzenleyici bir kurum oluşturulması, gerekli görev ve yetkilerin verilmesi halinde, piyasadaki rekabetin ve tüketicilerin korunması açısından olumlu olacaktır. Böylece VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda “sektör bazında fiyatlandırmayı ve rekabeti denetleyecek bağımsız kuruluşlar oluşturulması” ifadesi ile belirtilen hedefe de ulaşılmış olacaktır.

Bu düzenleyici kurumun, Rekabet Hukuku ve Rekabet Kurumu ile olası ilişkilerine ileride değinilecektir.

### 3.3.3.2. Telekomünikasyon Sektörü

Telekomünikasyon sektöründe özelleştirme kurallarını oluşturma çalışmaları uzun bir süreden beri devam etmektedir. Bu çerçevede; Türk Telekom A.Ş. özelleştirmeye hazırlanmakta, serbestleştirme yapılarak pazara özel teşebbüslerin girmesine imkan verilmekte ve bütün bu gelişmeler sonucu oluşacak piyasayı düzenlemesi ve denetlemesi için bir “Telekomünikasyon Kurumu” nun kurulması planlanmaktadır. Sektörde “*politika belirleyici* (Ulaştırma Bakanlığı)”, “*düzenleyici ve denetleyici* (Telekomünikasyon Kurumu)” ve “*işletmeci* (özel teşebbüsler)” fonksiyonların birbirinden ayrılarak kontrollü bir piyasada özelleştirmenin faydalarının gerçekleşmesi, yani rekabet ortamı içinde etkinliğin artarak fiyatların düşmesi, yatırımların gerçekleşmesi ve hizmet kalitesinin yükselmesi beklenmektedir. Bir regülasyon kurumunun kurulması, elektrik sektöründe olduğu gibi yeterli görev ve yetkilerin verilmesi koşuluyla, bu hedeflere ulaşılmasına yardımcı olacaktır. Bu Kurumun, Rekabet Hukuku ve Rekabet Kurumu ile olası ilişkilerine ileride değinilecektir.

### 3.3.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR

Yarıda da söz edildiği üzere, kamunun iktisadi alandaki payını azaltıp etkinliği artırmak için, özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarına gidilmesi gerekmektedir. Bunun için de, mümkün olan sektörler rekabete açılmalı; rekabete açılmayan sektörlerde de öncelikle düzenleyici ve denetleyici kuralların oluşturulması ve bunları uygulayacak bağımsız otoritelerin kurulması gerekmektedir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine yön vermek üzere, bu konuların ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir.

#### 3.3.4.1. Serbestleştirme

Serbestleştirme (deregulation), “*dar anlamı*” ile kamu teşebbüslerine tanınmış bütün ayrıcalıklara ve bu teşebbüslerin piyasa mekanizmalarını bozucu uygulamalarına son verilmesi ; “*geniş anlamı*” ile daha önce sadece kamunun yada özel sektörün belirli imtiyazlarla faaliyet gösterdiği alanlara giriş ve çıkışın serbest bırakılması şeklinde tanımlanabilir.

Bir pazarda dar anlamı ile serbestleştirme, denetimli biçimde yapılabileceği gibi (piyasa rekabete açılır ancak girişler lisans ve benzeri araçlar yoluyla sınırlandırılır ve denetlenir ya da kimi teşebbüslere belli süre ile ayrıcalıklarını muhafaza imkanı verilir); tüm kısıtlama ve ayrıcalıklar kaldırılarak da (tam serbestleştirme) yapılabilir.



Ancak serbestleştirme her pazarda istenen sonucu vermez. Serbestleştirme sonrası piyasaya giren ilk firmalar avantajlı konuma geçebilmekte ve bu avantajlar yüzünden firma, pazardaki hakim durumunu koruyabilmektedir.

Ayrıca “*cream skimming (kaymağı kapma)*” denilen olasılıktan da bahsetmek gerekmektedir. Piyasanın serbestleştirilmesi neticesinde yeni şirketler sadece karlılığın yüksek olduğu alanlara (bölgelere ve -çoklu üretimde- ürünlere) girebilir. Bu durum bazı sorunlara yol açabilir. Örneğin, sektörde önceden yer alan firma evrensel hizmet sunma yükümlülüğünden dolayı, karlı olmayan bölgelerde de faaliyet göstermekte ve bu bölgelere çapraz sübvansiyon (cross-subsidizing) uygulamaktadır. Serbestleşme uygulaması neticesinde yeni firmalar karlı bölgelere girip, eski firmanın pazar payını ve dolayısıyla karlılığını düşürebilir. Karlılığı düşen firma, düşük getirili pazarlarda sunduğu hizmetin kalitesini düşürmek hatta hizmeti sunmamak durumunda kalabilecektir.

Serbestleştirmenin yapılıp yapılmamasında, toplumsal endişelerin de belirleyici olmasına diğer bir örnek; bazı ülkelerde, alkol bağımlılığı konusundaki ulusal endişelerden dolayı alkol tekeli kurulmasıdır.

Bu noktada serbestleştirmeye ilişkin Topluluk uygulamalarına değinmekte yarar vardır. Yukarıda da değinildiği üzere, Roma Antlaşması m.86/1’de “*Üye Devletler, kamu işletmeleri ve özel veya tekel hak tanıdıkları teşebbüsler bakımından bu Antlaşma kurallarına, özellikle de madde 7, 81-89’a (bu kurallar teşebbüslere uygulanacak rekabet kurallarını düzenlemektedir) aykırı kararlar alamaz, bu gibi kararları uygulayamazlar*” denilmektedir. Madde 86/2’de ise “*Genel ekonomik menfaate ilişkin hizmetleri yürütmekle görevlendirilmiş veya mali tekel niteliği taşıyan teşebbüslerde bu Antlaşma kurallarına, özellikle de rekabet ile ilgili olanlara, uymakla yükümlüdür; şu kadar ki bu kuralların uygulanması, bu teşebbüslere verilen görevlerin ifasını hukuken veya fiilen engellememelidir. Ticaretin gelişmesi, Topluluğun çıkarlarına ters düşecek derecede etkilenmemelidir*” düzenlemesi yapılmıştır. Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, Topluluk kurulurken üye devletlere, telekomünikasyon, posta hizmetleri, enerji, ulaştırma gibi sektörlerde, bu sektörlerin özel karakterleri (doğal tekel nitelikleri) ve toplum için önemlerinden dolayı kamu veya özel teşebbüslere tekel veya özel hak tanınması imkanı verilmiştir. Böylece, bu tür hizmetlerden tüm vatandaşların, makul fiyatlarla ve belli bir kalitede yararlanması sağlanmak istenmiştir. Ancak üyelere tanınan bu imkanın kötüye kullanılmaması için de Komisyona yetki verilmiştir. Bu doğrultuda Komisyon, münhasır yetkilerin, yerli şirketlerin, merkezi başka üye devletlerde bulunan firmaların rekabetine karşı korunması amacıyla verilip verilmediğini denetlemekte; bu denetimden sonra hakim durumun kötüye kullanılıp kullanılmadığını incelemektedir. Bu inceleme yapılırken, münhasır hak sahibi teşebbüsün ayrımcılık yapma, hizmet vermekten kaçınma gibi uygulamalarda bulunup bulunmadığına, tekel faaliyetlerinden elde ettiği gelirleri, rekabete açık pazarlardaki rakiplere karşı avantaj elde etmek için kullanıp kullanmadığına bakılmaktadır. Gerek Komisyon gerekse de Komisyon kararlarının yargısal denetimini yapan ATAD konuya ilişkin olarak şu prensibi geliştirmiştir; kamu hizmeti yükümlülüklerini yerine getirmek gibi meşru bir amaca ulaşmak için vazgeçilmez nitelik

taşımaları koşuluyla, teşebbüslere münhasır haklar verilebilir. Bu münhasır haklar kullanılırken rekabete ilişkin Topluluk düzenlemelerinin uygulanmaması için, kamu hizmeti hedefini gerçekleştirmede tek makul hareket tarzının bu olması, başka bir deyişle sözkonusu hedeflere ulaşmada daha az kısıtlayıcı hareket imkanı bulunmaması gerekmektedir.

Topluluk bünyesinde doğal tekel niteliği ağır basan pazarlardan başka piyasalardaki teşebbüslere de tekel veya özel hak verilmesi sözkonusu olabilmektedir. Sosyal gerekçeleri ağır basan bu münhasır haklara örnek olarak alkol tekeli söylenebilir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemindeki Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne (Tekel Genel Müdürlüğü'ne) ilişkin düzenlemelerde örnek teşkil etmesi bakımından bu konuya ilişkin Topluluk uygulamalarına da değinmekte yarar vardır:

Avrupa Komisyonu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın içtihadında olabilecek muhtemel gelişmeleri saklı tutmak kaydıyla, alkolün perakende satışına ilişkin tekeli hakların mevcut Topluluk mevzuatı çerçevesinde meşru kabul edilebileceğini düşünmektedir. Bunun nedeni ise alkol bağımlılığı konusundaki endişelerdir. Komisyon bunun dışındaki aşamalarda ise yani alkolün üretimi, ithalatı, ihracatı ve toptan satışı üzerinde tekeli haklar kurulmasına karşıdır. Bu çerçevede, tekeli perakende satış hakları, diğer ülkelerden yapılan ithalat ile ulusal üretim arasında ayrımcılığa yol açmayacak biçimde kullanılmalıdır. İsveç ve Finlandiya, Komisyonun bu görüşleri doğrultusunda, kafe ve lokantalara toptan satışlar da dahil olmak üzere; alkolün üretimi, ithalatı ve toptan satışı üzerindeki tekeli hakları kaldırmayı kabul etmiş ve 1995 yılında bu konuya ilişkin yasa çıkarmıştır. Avusturya'da da saf alkol ve belli alkollü içkilerin ithali ve toptan satışı üzerinde ulusal tekel mevcuttur. Avusturya, AT mevzuatına aykırı bu tekeli hakları Topluluğa katılım tarihi olan 01.01.1995'e kadar kaldırmadığı için, Komisyon takibat başlatmıştır.

Avusturya, tuzun ithali ve toptan satışına ilişkin olarak da tekel hakkı kurmuştu. Ancak, Komisyon tarafından bu konuya ilişkin olarak karar alınması üzerine, 1995 yılında bu hakkı ortadan kaldırmıştır.

Avusturya'da, ithal ve pazarlama hakları açısından işlenmiş tütün tekeli de mevcuttur. Bu tekel, Avusturya'nın AB'ye katılma sürecinde belli şartlara tabi tutulmuştur. Buna göre, Avusturya'nın, AB'ye katılım tarihinden (01.01.1995) başlamak üzere, işlenmiş tütün tekeli, diğer üye devletlerden olan ithal ürünlerine uyguladığı kotaların aşamalı olarak açılması suretiyle, uyumlaştırması gerekmektedir. Buna göre, en geç 31.12.1997 tarihine kadar, üye devletlerin vatandaşları arasında malların temini ve pazarlanması şartları açısından hiçbir ayrımcılık kalmamalıdır. Bu yükümlülüğe uymak için, Avusturya, tütün üzerindeki tekeli ithal ve toptan satış haklarını öngörülen sürede kaldırmak durumundaydı. Komisyon, Avusturya'nın kotaların açılması ile ilgili yükümlülüğüne gerektiği şekilde uymaması nedeniyle ihlal prosedürü başlatmıştır.

Avrupa Topluluğu ve üye devletlerde, özelleştirmenin faydaları ve dolayısıyla gerekliliği üzerinde artık genel bir uzlaşma sağlanmıştır. Teknolojik gelişmelerin eskiden doğal tekel olarak nitelendirilen pazarların da rekabete açılmasına olanak vermesi, ulusal münhasır hakların Avrupa entegrasyonu hedefini sekteye uğratması vb. saiklerin de etkisiyle 86'ncı madde uyarınca münhasır haklar verilmesi ve bu hakların kullanılmasında Komisyon ve ATAD eskiye kıyasla çok daha hoşgörüsüz davranmaktadır. Bu çerçevede, ticari tekeller tamamen kaldırılmakta (*alkolün perakende satışına ilişkin olanlar hariç*); rekabetin doğal olarak az olduğu sektörlerde ise özel teşebbüslerin girmesi için serbestleştirme yapılmaktadır. Sonuç olarak, AB bünyesinde de deregülasyon faaliyetleri büyük hız kazanmıştır.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, iktisadi etkinliği teminen düzenleme ve denetleme kurallarının oluşturulması kaydıyla, serbestleştirme uygulamalarının hızlandırılması yerinde olacaktır. Ayrıca, 4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İhisarı Kanunu ile, yüksek alkollü içkilerin üretimi, ithalatı ve yurt içinde satışında Tekel Genel Müdürlüğü'ne tanınan tekel hakkını sona erdirmek üzere hazırlanan ve halen TBMM gündeminde bulunan yasa tasarısının da yasalaşmanın uygun olacağı düşünülmektedir. Bütün bunların yapılması halinde, hem iktisadi etkinliğe hem de AB adaylığına doğru önemli adımlar atılmış olacaktır.

### **3.3.4.2. Düzenleyici Kurumlar (Regulatory Body)**

Serbestleştirme ve özelleştirme yapılan tekellerde etkinliğin artırılması için, düzenleyici ve denetleyici birimlerin kurulması çoğunlukla başvurulmuş bir uygulamadır.

#### **3.3.4.2.1. Düzenleyici kurumların kuruluş nedenleri ve hedefleri**

Düzenleyici kurumların ortaya çıkış nedenleri üç başlık altında toplanabilir:

İlk olarak tüketicinin korunması gerekliliği söylenebilir. Düzenleyici kurumların kurulduğu sektörler genellikle doğal tekel piyasalarıdır. Doğal tekeller üretimlerinde suni kıtlık yaratıp, talep eğrisine de bağlı olarak, fiyatı belirleyebilirler. Suni kıtlık neticesinde, bir taraftan sunulan hizmetin sürekliliğinde aksaklık meydana gelir; diğer taraftan da artan fiyatlara bağlı olarak tüketiciden üreticiye rant aktarımı söz konusu olur. Tüketiciler hem hizmetin aksamasından hem de yüksek fiyattan zarar göreceği için, doğal tekelin üretim sürecinin, uzman bir düzenleme kurumu tarafından denetlenmesi gerekmektedir.

Suni kıtlığın ikinci bir zararı, ülke kaynaklarının kullanımındaki etkinliğin bozulmasıdır (deadweight loss). Üretimin kısılması neticesinde fiyatın artması, bu fazla fiyat kadar kısmın piyasadan çekilmesine ve başka değerlerin yaratılmasına katkıda bulunmak yerine, tekellerde rant olarak aktarılmasına neden olur. Kaynak dağılımında verimliliğin bu şekilde bozulması, toplumun görmüş olduğu zarardır; genel üretim ve gelir seviyesi düşecektir.

Düzenleyici kurum oluşturup, sektörün objektif, şeffaf ve öngörülebilir kurallar ile (rules based) çalışması, aynı zamanda pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin de yararınadır. Özellikle başlangıç yatırım maliyeti yüksek olan altyapı sektörlerinde faaliyet gösteren firmalar uzunca bir süre sonra kara geçiş noktasına gelebilmektedir. Bu nedenle, bu firmaların işletme döneminde yönetilecekleri kuralları önceden bilmeleri projenin fizibilitésinin daha gerçekçi verilerle yapılmasını sağlayacaktır. Böylece firmalar pazara girip girmeme konusunda daha sağlıklı karar verebilecektir.

### 3.3.4.2.2. Düzenleyici kurumların yetki ve işlevleri

Regülasyon birimlerine, hedeflerini gerçekleştirebilmesi için verilen yetkiler şunlardır:

Düzenleme Yetkisi: Düzenleyici kurumlara, görev alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanınmaktadır. Bu düzenleme yetkisi kullanılarak, dikey bütünleşmiş veya dikey ayrılmış olarak kurulan ve kısmen ya da tamamen serbestleştirilen/özelleştirilen piyasaların işleyiş kuralları belirlenir. Bu yetki kullanılarak yapılacak düzenlemelerin başında, sektöre giriş için izin verilmesi (ruhsat, izin belgesi v.b. isimler altında), fiyat regülasyonu ve mal veya hizmetin kalite standartlarının belirlenmesi gelmektedir.

Gözetim ve Denetim Yetkileri: Düzenleyici kurumlar, yasalar ve kendi düzenlemeleri ile getirilen kurallara uyulup uyulmadığını gözetmek ve denetlemek durumundadır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak bu kurumların yetki alanındadır. Sektöre giriş için izin almak isteyen teşebbüslerin bunun için gerekli koşulları taşıyıp taşımadığı, fiyatlandırmaya ilişkin kuralların uygulanıp uygulanmadığı, mal veya hizmetin belirlenen kalitede üretilip üretilmediğini de yine bu yetkisini kullanıp öğrenir .

Yaptırım Uygulama Yetkileri: Düzenleyici kurumların uygulayabilecekleri idari yaptırımlar, para cezalarından izin–lisans iptaline kadar geniş bir yelpaze içinde yer alır.

Danışma İşlevleri: Düzenleyici kurumlar kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş belirtmek suretiyle, danışma işlevi de yerine getirmektedir.

Uyuşmazlık Çözme İşlevleri: Bu kurumlara kendi alanlarındaki bazı uyuşmazlıkların çözülmesi için yetki verilebilir. Böylece ilgili sektördeki anlaşmazlıklar daha kısa bir sürede çözülebilir.

Düzenleyici kurumların bu yetkilerini kullanıp işlevlerini hakkıyla yerine getirebilmesi için gerek siyasi otoriteden gerekse de baskı gruplarından gelebilecek hiçbir etki altında kalmaması, bunun için de bağımsızlığının güvence altına alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda bu Kurulların üyelerinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak için; seçimlerinin siyasi iradeye bırakılmaması, görev sürelerinin uzun tutulması, yeniden seçilme

olanağı tanınmaması, görev süreleri dolmadan görevden almanın çok sıkı koşullara bağlanması gibi tedbirler alınmaktadır. Keza, üyelikle bağdaşmayan işlerin ve yasakların belirlenmesi, hatta görevin sona ermesinden sonraki döneme ilişkin bazı kısıtlamaların getirilmesi de yine bu amaca yöneliktir.

Burada, düzenleyici kurumların yetki ve işlevlerine ilişkin olarak Türkiye’de karşılaşılabilecek önemli bir soruna değinmekte yarar vardır. 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerini Değiştiren Kanunla, "kamu hizmeti imtiyazı" ve "uluslararası tahkim" konularında Anayasa’nın 47’nci, 125’inci ve 155’inci maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerle, yasama organına, ne tür kamu hizmetlerinin özel hukuk kuralları ile gerçek ve tüzel kişilere gördürülebileceğini belirleme yetkisi verilmiş ve imtiyaz sözleşmelerine tahkim şartı koyabilme imkanı getirilmiştir. Nitekim yasa koyucu, 20.12.1999 tarih ve 4493 sayılı Kanun ile; *enerji üretim, iletim dağıtım ve ticareti ile köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi* konularında, düzenlenecek yap-işlet-devret sözleşmelerini özel hukuk kapsamına almıştır. Diğer bir deyişle, kamu hizmeti imtiyazına konu olabilecek hemen bütün işler, özel hukuk kapsamına alınmıştır. YİD modelinin özel hukuk kapsamına alınması sonucunda bu sözleşmelerde anlaşmazlıkların halli mekanizması olarak tahkime yer verebilmek de mümkün olacaktır. Türkiye’de daha önce yapılan YİD sözleşmelerinde, teknoloji seçiminin yapıldığı, uzun süreli fiyat, alım ve hammadde temini garantilerinin verildiği bilinmektedir. Bu nitelikleri taşıyan, üstelik tahkim şartını da içeren sözleşmelere daha sonra kurulan düzenleyici kurumların müdahale edebilmesi mümkün olamayacaktır (Bilindiği üzere henüz sektörel düzenleyici kurumlar kurulmamıştır). Bu durum düzenleyici birimlerin yetki ve işlevlerinin daha işin başında kısıtlanması demektir. Böyle bir durumda özelleştirme ile hedeflenen iktisadi etkinlik hedefine ulaşamayacaktır. Ayrıca sektörde denetlenebilen ve denetlenemeyen firmalar arasında haksız rekabet oluşacaktır. Dolayısıyla, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, gerekli hukuki ve idari altyapı kurulmadan özellikle de sektörel düzenleyici kurumlar oluşturulmadan rekabetin az olduğu ya da hiç olmadığı pazarlarda özelleştirme yapılmamalı; kurulacak regülasyon otoritelerinin de yetkileri belirlenirken, hukukun genel ilkeleri içerisinde kalınarak bu husus gözönünde bulundurulmalıdır.

### 3.3.4.2.3. Düzenleyici kurumlar - Rekabet Kurumu ilişkisi

Belli bir sektörü düzenleme ve denetleme yetkisi verilen düzenleyici kurumlar, yetkilerini kullanırken, görevlendirildikleri sektörün rekabet yapısını da etkilemektedir. Dolayısıyla, bu kurumlar görevlerinden bir bölümü itibarıyla ülkelerindeki rekabet otoriteleri ile etkileşim içindedir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine ışık tutması bakımından İngiltere’deki uygulamaya değinmekte yarar vardır:

Birleşik Krallık’da düzenleyici kurumların denetimi görevi üç Kuruma verilmiştir; “Rekabet Komisyonu (eski adıyla Tekeller ve Şirket Birleşmeleri Komisyonu-Monopolies and Mergers Commission)”, “Parlamento Komisyonları” ve “Mahkemeler”. Bunlardan yalnızca Rekabet Komisyonu’nun denetim süreci incelenecektir:

İngiltere’de regülatör kurumlar, sektörlerindeki şirketlerin piyasaya giriş izin belgelerinde (düzenleyici kurumların, şirketler üzerinde sahip oldukları yetkilerin çoğu özellikle de fiyat kontrolüne ilişkin hükümler bu ruhsatlarda yer almaktadır) değişiklik yapmak istediğinde şirket bu isteği kabul edebilir veya adil davranılmadığına inandığı takdirde Rekabet Komisyonuna itirazda bulunabilir. Komisyonda, yarım gün görev alan, iş dünyasından, akademik çevreden, sendikalardan, hukuk ve diğer mesleklerden yaklaşık otuz üye ve tam gün görev yapan memurlar çalışmaktadır. Altyapı hizmetleri soruşturmalarında hizmet vermek üzere ilgili konuda uzman olan Komisyon üyelerinden dört ya da altı kişilik bir grup seçilmektedir. Soruşturmanın sonuçlarıyla ilgili rapordan yalnızca bu üyeler sorumludur; ancak, rapor Komisyon tarafından yayımlanmış sayılır. Komisyonun soruşturma için altı ayı vardır. Komisyon ilgili taraflardan (düzenleyici kurum, şirket ve devletin ilgili birimleri gibi) bilgi isteyebilir ve şirketin tesislerini denetleyebilir. Komisyon grubu, bulguları değerlendirdikten sonra, şirketin, düzenleyici kurumun ve diğer ilgili tarafların görüşlerini ve Komisyonun vardığı sonuçları içeren bir rapor hazırlar. Rapor, raporun hazırlanmasında katkısı bulunan grup üyeleri tarafından imzalanır (görüş ayrılığı olan raporlar mevcut olmakla birlikte bu durum nadir olup fiyat kontrolü incelemelerinde hiç meydana gelmemiştir). Düzenleyici kuruma ve şirkete gönderilen rapor, düzenleyici kurum tarafından ticari sır niteliğindeki bölümler çıkarılıp; çıkarılan yerler belirtilmek kaydıyla yayımlanır.

Komisyon mevcut durumu kamu çıkarına aykırı bulmazsa, düzenleyici kurum şirketin ruhsatında tadilat yapamaz. Ancak Komisyon durumun kamu çıkarına aykırı olduğunu saptarsa bunu düzeltecek önerilerde bulunur. Bu, düzenleyici kuruma, Komisyonun önerilerini dikkate alarak, şirketin ruhsatını değiştirme izninin verilmesi demektir. Komisyon, düzenleyici kurumun ilk önerisi ile aynı fiyat kontrolü önerebileceği gibi daha düşük ya da yüksek fiyatlar da önerebilir (her iki durumun örnekleri de yaşanmıştır). Düzenleyici kurumun bu önerilere tamamen uyma zorunluluğunun olup olmadığı uzun bir süre boyunca açık değildi. Ancak yakınlarda yapılan bir temyiz davasında, düzenleyici kurumun takdir hakkının katı bir şekilde kısıtlı olduğu belirtilmiştir.

Tekeller ve Şirket Birleşmeleri Komisyonunun, 1992-1997 yılları arasında altı tavan fiyat anlaşmazlığını çözmesi gerekmiştir; British Gas (iki kez), Scottish Hydro-Electric, South West Water, Portsmouth Water ve Northern Ireland Electricity. Ayrıca British Airports Authority için fiyat kontrol mekanizmasının yeniden ayarlanmasını gerçekleştirmiştir (1986 tarihli Hava Meydanları Kanunu’na göre bu fiyat kontrolü düzenleyici kurum tarafından yeniden ayarlanmaz; otomatik olarak komisyona havale edilir). Bu kararlar zamanla bir dava hukuku (case law) oluşturmuştur.

İngiltere'deki uygulama, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yasa koyucunun değerlendirebileceği örneklerden sadece biridir. Ancak her halukarda, yapılacak düzenlemelerde, sektör düzenleyici kurumları ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanmasından sorumlu Rekabet Kurumu arasında, ilgili sektörde rekabeti etkileyecek düzenleme ve uygulamalara ilişkin olarak işbirliği temin edilmelidir. Bu işbirliğinde Rekabet Kurulu görüşlerinin dikkate alınması; Kurulun yasayla kendisine verilen görevler nedeniyle rekabetin korunması konusundaki uzmanlık birikiminden dolayı, iktisadi etkinliği artıracaktır.





## 4. KAMU İHALELERİ

### 4.1. GİRİŞ

Kamunun mal ve hizmet alımı (ihalesi) ekonomik faaliyetlerin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Örneğin, AB'de kamu alımlarının tutarı AB GSMH'nın yüzde 11'ini oluşturmaktadır. Etkin bir kamu alımı, talep edilen mal ve hizmeti en ucuz (optimal) fiyattan temin edebilecek tedarikçiyi seçebilmeyi gerektirmektedir. Tedarikçilerin danışıklı teklif vermeleri (bid-rigging), gizli anlaşma yapmaları (collusion) ve irtikap (corruption) gibi işlemler kamu alımının etkinliğini bozmaktadır.

Kamu alımlarında etkinliği -rekabeti- bozan en önemli problemlerden bir tanesi siyasi rant arayışıdır. Politikacıların, ihaleyi, kendilerini destekleyen ya da seçim bölgelerindeki firmaların alabilmesi için ihale üzerinde kontrole sahip olma yönünde dürtüleri bulunabilmektedir. Kamu alımları üzerindeki kontrol yetkisi siyasi yandaşların sadakatini ödüllendirmek üzere kullanılabilir. Bu ödüllendirme işlemi “siyasi himayecilik (political favoutirism)” olarak adlandırılmaktadır. Kamu alımının siyasi rant arayışına konu olmasının önüne geçebilmenin en etkin yöntemi; ihale sürecinin şeffaf ve adil olması; sürecin politik etkiden arındırılması; kazananın en iyi teklifi verdiği konusunda kamuoyunun mutlaka ikna edilmesidir.

Bazı kamu alımları niteliği itibarıyla yarışmacılar arasında anlaşma yapılmasına imkan sağlamaktadır. Az sayıda tedarikçinin olduğu işlerde (örneğin enerji santrali ihalelerinde) tedarikçiler farklı coğrafi bölgelerdeki işleri zaman içerisinde paylaşarak; mübadele fiyatlarını kamu otoritesinin aleyhine olabilecek şekilde ayarlayabilmektedir. Danışıklı teklif uygulamaları, en basit şekliyle, farklı coğrafi pazarları paylaşma ya da aynı coğrafi pazarda farklı zaman dilimlerinde teklif vermek şeklinde işlemektedir. Bu konunun önüne geçilebilmesi için yapılması gereken ise bu tür “teklif anlaşmalarının” tespit edilmesi halinde yüksek miktarlarda para cezalarına çarptırılmasıdır. Diğer bir deyişle bu para cezaları kamuya iş yapmaktan beklenen getirinin bir hayli üzerinde olmalıdır.

Kamu alımlarındaki siyasi himayecilik ve irtikapın yanısıra etkinliği bozan diğer bir unsur; alımlar üzerinde muhtelif kısıtların bulunmasıdır. Çevre ve sanayileşme politikalarının hedefleri doğrultusunda kamu alımları bir politika aracı olarak da kullanılabilir. OECD ülkeleri kamu alımları üzerindeki bu kısıtları kaldırma yönünde bazı tedbirler almıştır:

- a) Devletin yerli-yabancı firma arasında ayrımcılık yapmaması,
- b) Özel sektör işletmelerinin, kamu teşebbüsleri ile eşit koşullarda rekabet edebilmesi için gereken serbestleşmenin yapılması,
- c) Kamu kuruluşlarına kendi alımlarını siyasi baskıdan uzak yapabilmeleri için gereken bağımsızlığın verilmesi.

Alımlarını siyasi otoriteden bağımsız yapacak kamu kuruluşlarının uygulamada başarılı olmaları ise etkin bir alım mekanizmasının tesisine bağlıdır. *Kamu alımlarında etkinliği sağlayacak araç ise iyi düzenlenmiş bir ihale sistemidir.* Kamu kuruluşlarının rekabete aykırı uygulamalarına son verilmesi, hukuki tekellerin sonlandırılması; doğal tekel faaliyetlerinin denetlenip izlenmesi, kartel ve benzeri faaliyetlerin yasaklanması ve denetimini öngören düzenlemelerin yapılması; istenilen düzeyde serbestleşme ve rekabetin gerçekleşmesine yetmeyecektir. Kamunun iktisadi hayatı etkileyen faaliyetleri alanında yapılması gereken önemli bir iş; kamu ihaleleri alanındaki mevzuatın gözden geçirilerek, rekabetin tam olarak gerçekleşmesini sağlayacak bir düzenlemenin yapılmasıdır. Ancak bu sayede ülke ekonomisi tam bir rekabet ortamına kavuşacak; kaynak dağılımında etkinlik sağlanacak ve sonuçta tüketiciler, tam rekabetin nimetlerinden gereği gibi yararlanabilecektir.

## 4.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER

Kamu alımlarındaki kayırmacılık ve ayrımcılığın uluslararası ticareti olumsuz etkilediği göz önünde tutularak, 1994'te Marakeş'te yapılan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Kuruluş Anlaşması eki Çoklu Anlaşmalar arasında yer alan ve kabul edilmesi ihtiyari olan Kamu Alımları Anlaşması'na Türkiye taraf olmamakla birlikte, gözlemci statüsünde bulunmaktadır.

Avrupa Birliği'nin taraf olduğu söz konusu Anlaşmaya, Türkiye'nin de katılmak üzere görüşmelere başlama niyeti 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 48'inci maddesiyle ilgili bildirimde yer almaktadır. Ayrıca, Türkiye ile EFTA ülkeleri arasında yapılmış olan Serbest Ticaret Anlaşması'nın 14'üncü maddesinde de tarafların GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) çerçevesindeki ilgili anlaşmalara katılım sağlamaya gayret edecekleri ifade edilmiştir.

Öte yandan, 18 Aralık 1996 tarih ve WT/MIN (96) simgeli DTÖ belgesi olarak yayımlanan Singapur Bakanlar Deklarasyonu'nun 21'inci maddesi; "kamu alımları uygulamalarında, ulusal uygulamalar dikkate alınarak, münhasıran 'şeffaflık' kavramına ilişkin çalışmalarda bulunmak üzere bir Çalışma Grubu'nun teşekkülü ile bu grubun faaliyetlerine dayanarak uygun bir Anlaşmaya dahil edilmek üzere, unsurlar geliştirilmesini" öngörmektedir. Bu çerçevede, "Kamu Alımlarında Şeffaflık Çalışma Grubu" oluşturulmuştur. Türkiye bu çalışmalara aktif olarak katılım sağlamıştır.

Günümüzde bütün ülkelerde kamu alımlarına ilişkin faaliyetlerin küresel ticari değeri göz önüne alındığında kamu alımları, DTÖ sistematığı içine çekilmesi gereken bir ticari saha olarak görülmektedir.

Kamu alımlarında sağlanacak şeffaflık ile bir çok ülkede görülen rüşvet (bribery) ve irtikap (corruption) önlenilecek; kamu alımları için yapılan harcamalardan maksimum faydanın elde edilmesi ve mali kaynakların rasyonel olarak kullanabilmesi sağlanabilecektir.

Bu kapsamda, ulusal düzenlemeler de dikkate alınarak, uygun bir anlaşmada yer alabilecek hususların geliştirilmesi amacıyla oluşturulan Kamu Alımlarında Şeffaflık Çalışma Grubu'nun çalışmalarının kısa sürede tamamlanması ve bu suretle üye ülkelerdeki kamu alımlarına ilişkin uygulamalarda şeffaflığın tesisine yönelik asgari ortak kurallar belirlenmesi Türkiye ve tüm üye ülkeler bakımından yararlı olacaktır.

OECD ülkeleri de ihale mekanizmasında “danışıklı teklif”i önleyecek politikaların uygulaması üzerine yoğunlaşmıştır. Danışıklı teklif bir çok ülkede kaideten onaylanmamakta ve suç olarak soruşturmaya tabi tutulmaktadır. Bazı OECD ülke uygulamalarında tedarikçiler, ihaleye katılmanın ön şartı olarak danışıklı teklif vermediklerini beyan eden bir taahhütnameyi baştan vermekte; böyle bir tespit yapıldığında sorumluluğa da baştan rıza göstermektedir.

### **4.3. TÜRKİYE’DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında kamu ihalelerini doğrudan düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, Anayasanın “Ekonomik Hükümler” başlıklı ikinci bölümünde yer alan 166 ve 167’nci maddeleri ihale konusu ile dolaylı ilgilidir. “Planlama” başlıklı 166’ncı madde, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlama konusunda; 167’nci madde de, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alma konusunda Devlete görev yüklemektedir. Bu hükümleri dolaylı olarak, rekabete aykırı olan ihale mevzuatının düzeltilmesi yolunda bir direktif hükmü olarak kabul etmek mümkündür.

Anayasanın 16’ncı maddesine göre, temel hak ve hürriyetlerin yabancılar için sınırlandırılması ancak kanun ile yapılabilecektir. Ancak bu sınırlandırıcı kanunun milletlerarası hukuka uygun olması şarttır. Yabancılar için temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla ve milletlerarası hukuka uygun olarak sınırlandırılacağı ilkesi yabancılar tarafından tanınan temel hak ve hürriyetlerin de bir teminatı olarak Anayasada yer almış bulunmaktadır.

Kamu ihaleleri alanındaki temel kanun 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 2886 sayılı “Devlet İhale Kanunu”dur. Bundan önce muhtelif tarihlerde değişikliğe uğramış olan 1934 tarihli ve 2490 sayılı “Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu”nun katı ve uygulanamaz hükümlerinin yeni baştan düzenlenmesi amacıyla Danışma Meclisince kabul edilmiş olan 2886 sayılı Kanununda, kendisinden beklenen “rekabeti daha geniş alanda sağlamak” ve “işlemlerin süratlendirilmesi” amaçlarına tam olarak hizmet edemediği ortaya çıkmıştır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde 2886 Sayılı Kanunun 25’inci maddesinde değişiklik öngören bir Kanun Tasarısı hazırlanmış ve Bakanlar Kurulunca TBMM’ye 03.05.1992 tarihinde sevk edilmiştir. Tasarı, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma, Turizm ve Plan ve Bütçe Komisyonlarınca da benimsenerek TBMM Genel Kuruluna gönderilmiş olup halen görüşülme sırasını beklemektedir.

VII. Plan öncesinde oluşturulan Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporunda (s.,44) “Kanunun kendisinin getirmiş olduğu istisnalar da vardır. Kanunun 71 ve 82’nci maddeleri ile 89 ve 90’uncü maddelerinde öngörülen bu istisnaların AB mevzuatına uygun olup olmadığının teker teker ele alınması gerekmektedir” denilmektedir. D.P.T. koordinatörlüğünde başlatılan “Türk ve AT Mevzuat Uyum Sürekli Özel İhtisas Komisyonu” bünyesinde oluşturulan “İşletmeler Hukuku Mevzuat Uyum Alt Komitesi” nin “Kamu İhaleleri Alt Komisyonu” 1993 yılında mevzuatı gözden geçirme çalışmalarını başlatmıştır. Komisyonun Temmuz 1994’te tamamladığı Raporunda, “istisna hükmüne tabi olan, Emanet Usulü dışındaki işlerin hemen hepsinin de prensip olarak AB ihale mevzuatındaki istisnalara uygun olduğu söylenebilir” denilmektedir. Komisyon, “emanet suretiyle yapılacak işler için ilan zorunluluğu getirilerek, bu işlerin de serbest rekabete açık olması sağlanmalı” şeklinde öneride bulunmuştur.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında Devletin Düzenleyici ve Gözetici Fonksiyonlarını Geliştirme Projesi içerisinde yer alan Rekabet Hukuku ve Politikaları bölümünde “serbest piyasa ve rekabet sisteminin güçlendirilmesi açısından önem arz eden mevzuatta, ..., özellikle İhale Kanununda rekabet kurallarına uygun düzenlemelere gidilecektir” şeklinde bir hukuki ve kurumsal düzenlemenin öngörülmüş olmasına rağmen Plan döneminde bu konuda bir gelişme olmamıştır.

#### **4.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR**

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, kamu ihalelerinde şeffaflık ve rekabeti temin etmek için yapılması gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler ile uygulanacak politikalar iki grupta toplanabilir:

1. Bir tanıma göre rekabeti iki şekilde sınıflandırmak mümkündür.
  - a) Pazar *iç*i rekabet (competition within market)
  - b) Pazar *iç*in rekabet (competition for market)

Bu sınıflandırma çerçevesinde bakıldığında ihale mekanizmasının, pazar içinde sadece mübadeleyi düzenleyen alım-satım işleri olmadığı görülmektedir. Devletin bir alanda özel kişilere bazı mal ve hizmetlerin üretim ve işletme hakkını vermesi, pazar *iç*in rekabet kapsamında değerlendirilmeli; ve süreçte etkinliği sağlayabilmek için etkin bir ihale mekanizması düzenlenmelidir. Örneğin elektrik enerjisi sektöründe Yap-İşlet Devret modeliyle özel şirketlerin görevlendirmesini düzenleyen 3096 sayılı Kanun görevlendirme sürecinde bir ihale öngörmemektedir. İhalede açıklık ve rekabet ilkesini taşımayan bu Kanunda tek kişiden alınan teklifin değerlendirmesi esas olup; ilana çıkılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Oysa hem teori hem de uygulama, “*pazarlık usulü*” yerine “*ihale usulü*”nün tercih edilmesi halinde, mümkün olan en iyi sonucun alındığını göstermektedir. Örneğin Filipinler enerji santrallerini pazarlık usulüyle özel sektöre devrederken fiyat 13

cent/kwh iken; ihale sistemine geçildiğinde fiyat 5-7 cent kwh aralığına düşmüştür. Dolayısıyla, VIII. Plan döneminde; özelleştirme uygulamalarından etkin bir sonuç alabilmek için; öncelikle ihaleye katılanların yeterliliklerinin saptanacağı; daha sonra da yeterli görülen firmalar arasında şeffaf, adil ve rekabetçi bir yarışma öngören ihale mekanizmaları geliştirilmelidir.

2. Kamu alımlarında genel bir kanun olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun şeffaflık ve rekabeti bozan yönlerinde de değişiklik yapılmalıdır. Halen yürürlükte bulunan ihale kanununun rekabete aykırı olan hükümlerini ve bu aykırılıkların giderilebilmesi için yapılması gereken değişiklikleri şöyle özetlemek mümkündür:

- a) Her şeyden önce Devlet İhale Kanununun kapsamına giren işlerin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Her ne kadar Kanunun 1'inci maddesi, genel ve katma bütçeli tüm kuruluşlar ile Belediyeler ve Özel İdarelerin bu kanun kapsamında olduğunu belirtmişse de, genel ya da katma bütçeye bağlı bazı kuruluşlar, özel kuruluş kanunlarına konulan hükümler ile 2886 sayılı Kanundan muaf tutulmuşlardır. Bu kuruluşların bazıları Milli İstihbarat Teşkilatı, Jandarma Teşkilatı gibi gördükleri hizmetin gereği olarak kapsam dışı bırakıldıkları halde, pek çoğu böyle bir gerek olmadan, sadece 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun öngördüğü denetime tabi olmamak ve daha serbest hareket edebilmek amacıyla (bazı bütçe dışı fonlar gibi), muafiyet hükmüne kavuşmuşlardır. Bunların mevzuatının gözden geçirilerek, aykırı hükümlerin düzeltilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, KİT ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT'ler) de bu Kanun kapsamında değildir. Ancak, bu istisna, KİT'lerin ve BİT'lerin bir ölçüde özel sektör gibi hareket edip rekabet yeteneklerini koruyabilmeleri için kabul edilebilir niteliktedir. Fakat bu kuruluşların ihale yönetmelikleri de rekabetçi ve şeffaflığı sağlayıcı ilkeler doğrultusunda yeniden düzenlenmelidir.

- b) İhale usulleri bakımından: Kanunda kapalı teklif usulü esas alınmış olmakla birlikte, belli istekliler arasında kapalı teklif usulüne imkan veren 44'üncü maddenin kapsamının çok geniş tutulması nedeniyle idarelerin ihalelere girebilecek tüm teşebbüslerin katılımına imkan vermemeleri sağlanmıştır. Oysa, belli istekliler arasından teklif alma yolu ile yapılabilecek işlerin çok özel teknik bilgi ve tecrübeyi gerektirecek işler olmasına özen gösterilmelidir.
- c) İlanlar: Kanun sadece kapalı teklif usulünde ilan şartını getirmiştir; diğer ihale usullerinde ilan şartı yoktur. Bu yüzden kapalı teklif yoluyla yapılması gereken bir ihalenin başka bir usule göre yapılmış olması halinde, bunun kamuoyu denetimine tabi tutulabilmesi için ilanla duyurulması şart kılınmalıdır. İhale süreleri de amaca hizmet edecek bir biçimde düzenlenmelidir.

- d) Katılım şartları ve objektiflik: İlan şartı getirildiği takdirde, katılacak adaylarda aranacak şartların objektif olması ve seçimdeki kriterlerin denetime açık olması sağlanacaktır.
- e) İhalenin verilmesinde kriterler: Tekliflerin değerlendirilmesinde ele alınacak kriterlerin önceden belirlenip ilan edilmesi (en düşük veya en uygun bedel) ve buna göre objektif bir değerlendirme yapıldığından katılımcıların emin olması sağlanmalıdır. Bu kriterlere göre, teklifi reddedilen adaya ihalenin neden kazanan adaya verildiğinin gerekçeleri ile tebliği şartı getirilmelidir.
- f) İhale makamının kararına karşı itiraz mercii belirlenmeli ve mutlaka yargı denetimine açık olmalıdır.

3. Diğer taraftan kamu alımlarında sağlıklı bir yarışma ortamını tesis etmek üzere, bütün kamu kuruluşlarının ihale süreçlerinde, aşağıdaki politika araçlarının uygulanması sağlanmalıdır:

- a) Bütün kamu kuruluşlarının genel ya da özel ihale mevzuatında etkili bir rekabeti sağlayan düzenlemeler yapılmalıdır. Bu kapsamda;
  - i. İhaleye Girişteki Engeller Azaltılmalı: İhalede etkinlik sadece talep (şartname) koşullarının iyi düzenlenmesiyle sağlanmaz. Burada önemli unsurlardan birisi de rakip sayısının artırılmasıdır. Bu nedenle ihale mevzuatında, ihaleye katılımı sınırlandırma getiren düzenlemeler gözden geçirilerek bu istisnai kısıtlamalar mümkün olduğunca en aza indirilmelidir.
  - ii. Şeffaflığın Artırılması: Şeffaflığın artırılması için kamuoyunun hem ilan süresi ve şartları hem de ihale sonuçları hakkında yeteri kadar bilgilendirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.
  - iii. Gizli Anlaşmaların Cezalandırılması: İhaleye danışıklı teklif veren firmaların tespit edilmesi halinde; bu firmalara ihaleyi kazanmaları halinde elde edecekleri faydanın çok üzerinde para cezası verecek düzenlemeler yapılmalıdır.
  - iv. İhale Şartnamelerinin Spesifikasyonu: İhaleye çıkacak birimlerin ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri oldukça iyi tanımlamalarını sağlayacak yönlendirmeler öngörülmelidir. Rekabeti artırmak için, ihale şartnamelerinin ikame mallarının hiçbirisini dışarıda bırakmayacak şekilde düzenlenmesi sağlanmalıdır.
- b) Alımı Yapacak Birimin Bilgilendirilmesi: Çoğu kamu alımı küçük ölçekli birimler tarafından yapılmakta ve bu kuruluşlar etkin bir ihale mekanizması tesis edecek bilgiye sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle bu birimlerde çalışanların; ihale mevzuatını etkin bir biçimde uygulayabilme ve ihtiyaçlar için en uygun ihale yönteminin seçilmesi konusunda eğitilmeleri sağlanmalıdır.

- c) Rekabet Kurumunun ihale soruşturmalarını yürütmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. İhale mekanizmasında etkinliği bozan en önemli rekabet karşıtı davranış, yatay anlaşmalar ve hakim durumun kötüye kullanılmasıdır. Bu tür rekabeti bozucu davranışları soruşturmak Rekabet Kurumunun yetkisindedir. Bu nedenle tüm kamu ihalelerinde rekabeti bozan davranışların soruşturulması için Rekabet Kurumuna yetki veren düzenlemeler yapılmalıdır.





## 5. DEVLET YARDIMLARI

### 5.1. GİRİŞ

Ekonomik literatürde “*teşvik*” kavramı, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi veya gayri maddi destek, yardım ve özendirmeler olarak tanımlanmaktadır. Tanımdan anlaşılacağı üzere, ekonomik teşviklerin temelinde, kaynakların, ülke ekonomisi açısından daha yararlı olduğu kabul edilen alanlara yönlendirilmesi sözkonusudur. Burada en önemli husus, teşvikler ile ulaşılmak istenilen hedeflerin neler olduğu ve bunlara karşılık ne gibi ödünler verileceğidir. Devletlerin teşvikler ile neleri amaçladığı, uyguladıkları ekonomik sisteme göre değişmekle birlikte, temel hedef, genel anlamda halkın refah seviyesinin yükseltilmesidir.

Teşvik sistemlerinin birinci hedefi, ekonominin, kalkınma stratejilerine uygun bir gelişme içinde olmasını sağlamaktır. Bu amaçla, teşvikler kalkınma stratejisine uygun olarak verilmekte, ayrıca konjonktürel dalgalanmalara kalkınma stratejisinin gerçekleşebilmesi için teşvikler vasıtasıyla müdahale edilmektedir.

Teşvik sistemlerinin ikinci hedefi ise, ülke ekonomisinin dış rekabete karşı yapısal uyumunun sağlanması ve yerli üretimin dış pazarlarda desteklenmesidir. Bu hedef özellikle dış ticaretin ülke ekonomisinde önemli yer tutmaya başlamasından sonra öncelikli hale gelmiştir. Teşvikler yoluyla fiyatta ve kalitede iyileşme yaratarak, yerli üretime avantaj sağlanmak istenmektedir. Bunun yanında teşvik sistemleri ile, uluslararası piyasada oluşan dampingli ve sübvansiyonlu fiyatların ülke ekonomisine zarar vermesi de engellenebilecektir.

Teşvik sisteminin bu iki hedefinin gerçekleşmesi halinde istikrarlı büyüme ve ekonominin dış rekabete hazır hale gelmesi sağlanacağı için, bütün ülkeler maddi imkanları çerçevesinde devlet yardımlarında bulunmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerin yardımlar için ayırabilecekleri kaynakların yetersizliği bu ülkelerde devlet desteğini nisbeten azaltmaktadır. Bu nedenle özellikle bu ülkelerde mevcut kaynakların ne kadarlık kısmının devlet yardımları için kullanılacağı belirlenmesinde, yapılacak harcama ile bu harcamanın makro ekonomide yaratacağı katma değer ve diğer sosyal faydalarının karşılaştırılması daha da önem kazanmaktadır.

Ülkemizde 1913 yılından beri teşvik tedbirleri sistemli bir şekilde uygulanmaktadır. Ekonomik, sosyal ve siyasi hayatta yaşanan değişimlerin kamu politikalarını etkilemesi sonucunda, teşvik uygulamaları da hem içerik hem de kapsam olarak büyük değişime uğramıştır. Aşağıda bu değişime değinilecektir. Ancak, önce konuya ilişkin olarak dünya ve AB’deki gelişmeleri incelemekte yarar vardır:

## 5.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER

### 5.2.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesindeki Gelişmeler

01.01.1995 tarihi itibarıyla kurulmuş olan Dünya Ticaret Örgütü ile uluslararası ticarete GATT süreci yerini, bütünleştirilmiş, uygulanabilir ve kalıcı çok taraflı bir ticaret sistemine bırakmıştır.

Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması ekinde yer alan çok taraflı ticaret anlaşmalarından “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması” aşağıdaki sübvansiyon tanımını yapmıştır:

*“Aşağıdaki hallerde sübvansiyonun varlığından söz edilir:*

*1- Bir devletin sınırları içinde hükümet veya kamu organı tarafından mali katkıda bulunuluyorsa, bir başka deyişle:*

- a) Herhangi bir devlet uygulaması, fonların doğrudan transferini (örneğin, yardım, kredi ve öz sermaye akıtılması), fon veya borçların olası doğrudan transferini (örneğin, kredi teminatları) kapsıyorsa,*
- b) Aksi takdirde ödenmesi gereken devlet gelirlerinden vazgeçiliyor veya tahsil edilmiyorsa (örneğin, vergi kredileri gibi mali teşvikler). (Ancak, ihraç edilen bir ürünün yurtiçi tüketime tahsis edilen benzer ürüne uygulanan vergi veya resimlerden muaf tutulması veya bu vergi veya resimlerin tahakkuk eden tutarı aşmayan bir tutarda iade edilmesi sübvansiyon olarak addedilmemektedir.),*
- c) Herhangi bir devlet genel altyapı dışında mal veya hizmet temin ediyor veya mal satın alıyorsa,*
- d) Herhangi bir devlet bir fon mekanizmasına ödeme yapıyorsa veya normal olarak devletin yetkisinde olan yukarıda (i)'den (iii)'ye kadar olan maddelerde belirtilen tipte bir veya birden fazla işlevi yürütmek için talimat veriyorsa ve uygulama normal olarak devletlerce izlenen uygulamadan gerçek anlamda farklı değilse;*

*Veya,*

*2- a) GATT 1994 Madde XVI hükümlerindeki anlamda herhangi bir şekilde gelir veya fiyat desteklemesi sözkonusu ise*

*ve*

*b) bu sübvansiyonla bir fayda sağlanıyorsa.”*

Yukarıdaki sübvansiyon tanımını yapan bu anlaşma ile belli teşviklerin verilmesi yasaklanmıştır. Bu yasakların gereği olarak ülkemiz teşvik mevzuatı gözden geçirilmiş ve anlaşmaya aykırı düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Diğer taraftan, tarım ürünlerinde de DTÖ-Tarım Anlaşması kapsamında hazırladığımız taahhüt listeleri çerçevesinde teşvikler uygulanmaya başlanmıştır.

### 5.2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDEKİ GELİŞMELER

Devlet yardımları ile ilgili Topluluk bünyesindeki temel hüküm Roma Antlaşması'nın 87/1'inci maddesinde yer almaktadır. Söz konusu maddede; *“Bu Antlaşma'nın aksi hükümleri saklı kalmak üzere, belirli işletmeleri veya belirli ürünlerin üretimini desteklemek suretiyle rekabeti bozan veya bozma tehdidi içeren ve bir Üye Devlet tarafından verilen veya herhangi bir şekilde Devlet kaynaklarından sağlanan yardımlar, Üye Devletler arası ticareti etkilediği ölçüde Ortak Pazar'la bağdaşmaz”* denilmek suretiyle, devlet yardımlarının, bazı özel durumlar hariç olmak üzere, rekabeti bozan veya bozma tehdidi içeren biçimde uygulanmasının kabul edilemez olduğu ifade edilmektedir.

Topluluk mevzuatında m.87/1 kapsamında değerlendirilen devlet yardımlarının beş unsuru olduğundan söz etmek mümkündür. Bunlar:

- a) Yardımın söz konusu girişime avantaj sağlaması: Bunun tespitinde “pazar ekonomisi yatırımcısı prensibi-the market economy investor principle” uygulanır. Örneğin Van Der Kooy v. Commission (1988) vakasında Adalet Divanı, seralara satılan gaz fiyatının piyasadakinden düşük olmasını gaz kullanımından kömüre geçişi durduracak başabaş noktasının altında olduğu gerekçesiyle 87/1 kapsamında devlet yardımı saymıştır.
- b) Devlet imkanlarıyla yapılmış olması: Bu hususun sağlanması için yardımın doğrudan devlet tarafından yapılması şartı aranmaz; yardım kararının devlet tarafından teşvik edilmiş ya da onaylanmış olması yeterlidir. Commission v. France (Crédit Agricole) (1985) vakasında Adalet Divanı, Caisse Nationale de Crédit Agricole tarafından yapılan fon aktarımını, söz konusu paranın kaynağının özel teşebbüs orijinli olmasına rağmen, devlet aracılığı ve onayıyla yapılmış olması itibarıyla devlet yardımları kategorisinde ele almıştır.
- c) Belirli bir girişimi ya da belirli bir malın üretimini desteklemesi (seçicilik): Söz konusu yardımların genel olarak mı yoksa sadece seçilmiş bazı işletmelere mi yapıldığının belirlenmesi önemlidir. Bu seçici yardımlar, yalnızca bir işletmeye yapılabileceği gibi, belirli bir bölge ya da endüstri dalındaki tüm işletmelere de verilmiş olabilir.

- d) Rekabeti bozması: Bir devlet yardımının 87/1 kapsamına girebilmesi için, belli teşebbüslere veya bazı malların üretimine avantaj sağlayarak rekabeti bozucu veya tehdit edici etkisinin olması gerekmektedir. Philip Morris v. Commission (1980) olayında, söz konusu teşebbüse yapılan finansal yardımlar, şirketi ortak pazarda faaliyet gösteren rakipleri nezdinde avantajlı bir konuma sokması dolayısıyla 87/1 kapsamında telakki edilmiştir.
- e) Topluluk içi ticareti etkilemesi: FIM vakasında (1988) Mahkeme, bir yardımın 87'nci madde kapsamına girmesi için üye devletler arasındaki ticareti etkileme potansiyeline sahip olmasını gerekli bulmuştur.

Bu beş unsurun birinin bile bulunmaması halinde, sağlanan yardım m.87/1 kapsamında değerlendirilmeyip Topluluk denetimine tabi tutulmamaktadır.

87'nci maddenin 2'nci ve 3'üncü fıkralarında ise ortak pazarla bağdaştığı kabul edilen devlet yardımlarının neler olduğu düzenlenmiştir:

87/2'de, "*şu yardımlar Ortak Pazarla bağdaşabilir*" denilmektedir:

- a) Sosyal nitelik taşıyan, münferit tüketicilere verilen ve ürünlerin menşei itibarıyla ayırım gözetmeksizin verilen yardımlar
- b) Doğal afetler veya olağanüstü hallerin sebep olduğu zararları telafi etmeye yönelik yardımlar,
- c) Federal Alman Cumhuriyeti'nin, Almanya'nın bölünmesinden etkilenen bazı bölgelerine verilen ve bölünme nedeniyle ortaya çıkan ekonomik olumsuzlukların telafisi için gerekli olan yardımlar.

87/3'de ise, "*şu yardımlar Ortak Pazarla bağdaşabilir olarak kabul edilebilir*" denilmektedir:

- a) Yaşam standartlarının anormal ölçülerde düşük olduğu veya işsizliğin ciddi boyutlarda olduğu bölgelerde ekonomik gelişmeyi artırmak için yapılan yardımlar,
- b) Avrupa'nın ortak çıkarlarına hizmet eden önemli bir projenin uygulanmasına veya bir Üye Devlet ekonomisindeki ciddi bir aksaklığın giderilmesine yönelik yardımlar,
- c) Ortak çıkarlara aykırı düşecek şekilde ticareti ters etkilememek kaydıyla, belirli ekonomi dallarının veya ekonomi alanlarının gelişmesi için yapılan yardımlar (Bununla birlikte 1 Ocak 1957 tarihinde mevcut bulunan ve münhasıran bir gümrük korumasının olmamasını telafi eden gemi inşaatına ilişkin yardımlar, gümrük vergilerinin ve resimlerinin kaldırılması hakkındaki hükümlere uygun olarak ve bu Anlaşma'nın üçüncü devletlere karşı ortak ticaret politikası hakkındaki hükümleri saklı kalmak üzere tedricen kaldırılır),

- d) Ortak menfaatlere aykırı düşecek şekilde Topluluk içindeki ticaret koşullarını ve rekabeti etkilememesi kaydıyla kültür ve tabiat varlıklarını korumaya yönelik yardımlar,
- e) Konsey'in, Komisyon'un teklifi üzerine vasıflı çoğunlukla alacağı bir kararla tespit edeceği diğer yardım çeşitleri.

### **5.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM**

#### **5.3.1. GİRİŞ**

##### **5.3.1.1. 1950 Öncesi Dönem**

Türkiye'de ilk ciddi devlet yardımı uygulaması, Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde çıkartılan 14.12.1913 tarihli "Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkat"dır. Cumhuriyet döneminde ise 1923 tarihli Birinci İzmir İktisat Kongresi ile sanayinin teşvik edilmesi hakkında önemli kararlar alınmıştır. 1927 tarihinde Teşvik-i Sanayi Kanunu günün şartlarına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu kanunlar kapsamında sanayi sektörü ile ilgili alınan kararları; sektörün korunması, teşvik edilmesi ve finansmanı hususlarında olmak üzere üç ana başlık altında toplamak mümkündür.

Bilindiği gibi, 1923-29 yılları arasında devlet politikası olarak hür teşebbüs ön plana çıkartılmaya çalışılmış, ancak özel sektörde yeterli düzeyde sermaye ve teknoloji birikimi olmadığından teşvik politikalarında istenildiği ölçüde başarıya ulaşılamamıştır. Bu sebeple devlet, 1930'lu yıllardan sonra gerek sanayi sektöründe, gerekse mali piyasalarda faaliyet göstermeye başlayan kamu iktisadi teşebbüsleri ile karma ekonomik düzeni uygulamaya bir ölçüde mecbur kalmıştır. 1942 yılından sonra ise "Teşvik-i Sanayi Kanunu" tamamen ortadan kaldırılmış ve o güne kadar yapılan düzenlemeler ve organizasyonlar boşlukta kalmıştır.

##### **5.3.1.2. 1950-1960 Dönemi**

1950'li yıllardan sonra hür teşebbüs öncelikli politikalar benimsenmeye başlanmıştır. Bu dönemde özel sektörün kullanabileceği kredi imkanları artırılmaya, tarımsal üretimi teşvik edici destekleme alımları yapılmaya başlanmış, altyapı yatırımları hızlandırılmış ve özel sektörün yatırım yapmak istemediği alanlarda devlet eliyle yatırımlara hız verilmiştir. Sermaye birikimini sağlamak ve yabancı sermayeyi de ülkeye çekebilmek amacıyla liberal ekonomi anlayışı çerçevesinde 1951 yılında çıkarılan ve daha sonra 1954 yılında değişikliğe uğrayan "Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu", 1953 tarihli "Turizm Endüstrisi Teşvik Kanunu" ve 1954 tarihli "Petrol Kanunu" uygulamaya sokulmuş ancak beklentilerin gerçekleşmesini temin edememiştir.

### 5.3.1.3. 1960 Sonrası Planlı Dönem

#### 1. 24 Ocak 1980 kararları öncesi dönem

Bu dönemde yatırım politikaları, korumacılık ve ithal ikameciliğinin gerçekleştirilmesi şeklinde oluşmuştur. Dönemin çarpıcı özelliği, kalkınmanın ya da diğer bir ifadeyle gelişmiş batılı ülkeler seviyesine ulaşmanın temel yolunun *sanayi toplumu* olabilmek mantığı ile eşdeğer kabul edilmesidir. Sanayinin dış rekabete karşı korunması ya da kayrılması; ucuz kredi ve girdi temini, vergilemede kolaylıklar, ithalatta kota ve yüksek gümrük tarifeleri şeklinde tezahür etmiştir.

Bu plan döneminde küçük ve dağınık bir şekilde faaliyet göstermeye başlayan sanayi kuruluşlarının büyük kuruluşlar haline getirilmesi (*ölçek ekonomileri kuramı*) gerektiği hususu üzerinde durulmuş ve özendirme ve yönlendirme çalışmalarının (*teşvik mevzuatı*) tek elden ve bir plan ve program çerçevesinde yürütülmesi gerektiği konusunda görüş birliğine varılmıştır. Başlangıçta Sanayi Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmaları, 1967’de Başbakanlığa bağlı olarak kurulan “Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu” ve 1970 yılından itibaren “D.P.T. Teşvik Uygulama Dairesi” üstlenmiştir. 1971 yılında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına devredilen Daire, 1980 yılından itibaren yine DPT’na bağlanmıştır.

Türkiye, 1970’li yılların ilk yarısında olumlu dünya konjonktürü, artan işçi döviz gelirleri ve ödemeler dengesinin diğer kalemlerinde ortaya çıkan lehte gelişmelerin tanıdığı avantajları kullanarak ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikasını sürdürebilmiş; ancak, petrol fiyatları şokuna bağlı olarak ortaya çıkan dış ticaret hadlerindeki bozulmalar ödemeler dengesine büyük yük getirmiştir. Bu baskılar kısa vadeli borçlanmaya gidilerek hafifletilmeye çalışılmıştır. Ancak 1977 yılından itibaren üretim ve yatırım için gerekli olan ithalat zamanında ve yeterli olarak yapılamadığından, işgücü piyasasında da artan sorunlarla birlikte ekonominin arz yönünde de önemli problemler ortaya çıkmıştır.

#### 2. 24 Ocak 1980 kararları sonrası dönem

24 Ocak Kararları sonrası dönemde ekonomide önemli yapısal değişiklikler meydana gelmiştir. Uygulanan para, kredi ve döviz politikaları ile ithalat mevzuatında köklü değişikliklere gidilerek ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisi terkedilmiş; yerine ihracata dönük sanayileşme stratejisi benimsenmiştir.

Döviz kuru politikasında esnek kur sistemi benimsenmiş; ihracatın, ihracat kredileri ve diğer mali ve parasal desteklerle teşvik edilmesi yoluna gidilmiştir. Bu çerçevede, mevduat ve kredi faizlerinin enflasyon oranında ve bankaların kaynak maliyeti ve mali tasarrufu özendirme unsurları dikkate alınarak tesbit edilmesi kabul edilmiştir. Devletin küçülmesi, KİT’lerin özelleştirilmesi veya bütçe üzerine yük getirmeyecek şekilde serbest piyasa koşullarına uygun olarak faaliyet göstermesi amacıyla yeniden yapılandırılması ve bazı temel

mallar dışında fiyatları serbest olarak belirlemesi hedeflenmiştir. Özel sektörün ise, dış ticarete yüksek gümrük duvarlarının indirilmesi ve çeşitli miktar kısıtlamalarının (kota) kaldırılması, gerçekçi kur, faiz ve fiyat politikalarının uygulanması sonucu dış rekabete yönelik, yüksek teknoloji ihtiva eden (*dışa dönük sanayileşme*) bir yapıya kavuşturulması benimsenmiştir.

Dışa dönük sanayileşme stratejisi gereği ihracatı cazip hale getirmek maksadıyla parasal teşvikler gündeme gelmiştir. Bu sayede ihracatta büyük artış yaşanmıştır. Türkiye'nin toplam ihracatı 1980'de 2.9 Milyar \$ iken, 1983'de 5.7 Milyar \$, 1984'de 7.1 Milyar \$, 1988'de 11.6 Milyar \$, 1993'de 15.3 Milyar \$, 1995'de 21.5 Milyar \$ ve 1996'da 25 Milyar \$ olarak gerçekleşmiştir. İhracatta meydana gelen artışlar ilk yıllarda kapasite kullanım oranlarının artırılmasıyla mümkün olurken, sonraki yıllarda ilave kapasite yaratılmasını ve yeni teknolojiyle üretim yapan tesislerin devreye girmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

1980'lerin ilk yarısında, kamu finansmanında yaşanan olumlu gelişmelerin de yardımı ile yatırımlara önemli ölçülerde kaynak aktarılabilmiştir. Özellikle 1986 yılından itibaren teşvik tedbirlerine parasal teşviklerin girmesi ve verilen teşviklerin yatırım kararlarını etkileyecek büyüklükte olması bazı sektörlerde yatırımların ciddi ölçülerde artmasına sebep olmuştur. Yatırımın yaklaşık % 50'sine varan hibe şeklindeki Kaynak Kullanımı Destekleme Primi (KKDP) uygulaması Kalkınmada Öncelikli Yörelere, organize sanayi bölgeleri, eğitim, sağlık, turizm gibi özel önem taşıyan sektörlerde yatırım patlaması yaratmıştır. Özellikle Denizli, Uşak, Karaman, Kahramanmaraş ve Gaziantep gibi illerimiz imalat ve tekstil sektörlerinde, Ege ve Güney sahillerimiz tatil köyleri ve 5 yıldızlı konaklama tesisleri ile turizm sektöründe büyük yatırımlara tanık olmuştur.

1990'lardan itibaren, kamuda başgösteren kaynak sıkıntısı sonucunda, devletin bütçeden yatırımların teşvik edilmesi maksadıyla ayırmış olduğu kaynaklar yetersiz kalmıştır. Bu sebeple 1991 yılından itibaren KKDP uygulaması kaldırılmış ve yerine gerek yöresel gerekse de sektörel tercihler sonucunda belirlenen yatırımın % 60'ına kadar % 10 faizli Fon Kaynaklı Kredi (düşük faizli kredi) kullanılmaya başlanmıştır.

Yine bu dönemde, 1990'ların başına kadar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nda bulunan Teşvik ve Uygulama (İhracat ve Yatırım), Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıkları, "Genel Müdürlük" haline dönüştürülerek Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlanmıştır. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde yatırım ve ihracat teşvikleri birlikte iken, kısa bir süre sonra, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın iki ayrı Müsteşarlığa ayrılması ile yatırımlarda devlet yardımlarına yönelik faaliyet gösteren, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü ile Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü Hazine Müsteşarlığı'nda kalmış; İhracat Genel Müdürlüğü ve Serbest Bölgeler ise Dış Ticaret Müsteşarlığı'na (DTM) bağlanmıştır.

Yapılanmadaki bu ayırmadan hareketle, devlet yardımlarındaki mevcut durum, “yatırım teşvikleri”, “ihracat teşvikleri” ve “küçük ve orta büyüklükteki işletmelere (KOBİ) sağlanan destekler” şeklinde, üç ayrı başlık altında incelenecektir.

### 5.3.2. YATIRIM TEŞVİKLERİ

4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde “*Kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke, hedef ve politikalar yönünde yatırımların ve döviz kazandırıcı hizmetlerin ihracat ve ithalat politikalarının hedefleri de gözetilerek desteklenmesi ve yönlendirilmesi konularında teşvik tedbirlerini hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek...*” ile görevlendirilen Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü aşağıda özetlenen uygulama ve mevzuat düzenlemelerine devam etmektedir:

#### 5.3.2.1. Genel Destek Sistemi

25.03.1998 tarih ve 23297 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Hakkında 23.02.1998 tarihli ve 98/10755 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” gereği uygulanan genel teşvik sistemi üzerinde 1999 yılı içinde yapılan değişiklikler aşağıda belirtilmektedir:

- Ekonomik amaçlı yatırımlar için nakdi destek uygulamalarına son verilirken, sosyal amaçlı yatırımlar ile KOBİ, ar-ge, teknopark, çevre korumaya yönelik ve Bilim Teknoloji Yüksek Kurulu’nca belirlenen sektörlere nakdi destek imkanı sağlanmaktadır.
- Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde ekonomik hareketliliğin sağlanabilmesi amacıyla, 22.02.1999 tarih ve 99/12475 sayılı Karar ile Genel Teşvik Sistemi’ne yeni tedbirler ilave edilmiştir. Buna göre; yöredeki sermaye yetersizliğinin giderilmesi yanında bölge dışı yatırımcıların (ülke içi ve dışından) bölgede yatırım yapmalarını temin edebilmek amacıyla, düşük faizli kredi sistemi öngörülmüştür. Bu desteğin kapsamına ekonomik daralmaların yaşandığı sektörler dışında tüm yatırım konuları dahil edilmiştir. Bölgesel yardım uygulamalarından yararlanabilmek için istihdam (en az 75 kişi) ve sabit yatırımın büyüklüğüne de (8 milyon ABD Doları) önem verilmiştir. Bu sayede büyük ölçekli yatırımların bölgeye çekilmesi sağlanabilecektir.



Geçmiş ve yürürlükteki mevzuat dahilinde verilmiş olan Teşvik Belgelerinin özet değerlendirmesi aşağıda sunulmaktadır:

- 1998 yılı verilerine bakıldığında toplam 4.291 sabit yatırım projesi teşvik belgesine bağlanmıştır. Bu belgelerin sabit yatırım tutarları yaklaşık 4 katrilyon TL'dir. 1998 yılında düzenlenen teşvik belgelerinin sektörel dağılımı ise şöyledir; tarım ve tarımsal sanayi % 4, madencilik % 3, imalat % 57, enerji % 1, hizmetler ise % 35 paya sahiptir.
- 1999 yılında ise (30 Eylül itibarıyla) 2.279 yatırım projesi teşvik belgesine bağlanmıştır. 1999 yılında düzenlenen teşvik belgelerinin sektörel dağılımı ise şöyledir; tarım ve tarımsal sanayi % 4, madencilik % 3, imalat % 54, enerji % 2, hizmetler ise % 37 paya sahiptir. Bu dönemde verilen teşvik belgelerinde öngörülen istihdam 151.000 kişidir. Bölgesel dağılım ise; % 36'sı Marmara, % 18'i İç Anadolu, % 17'si Ege, % 10'u Akdeniz, % 10'u Karadeniz, % 4'ü Doğu Anadolu, % 5'i ise Güneydoğu Anadolu Bölgesi şeklindedir.
- 1998 yılında Yatırımları Teşvik Fonundan yapılan ödemelerin toplamı 65 Trilyon Türk Lirasıdır.
- 1999 yılında ise (12.11.1999 itibarıyla) Fondan yapılan ödeme tutarı, 72 Trilyon TL'dir.

### 5.3.2.2. Bölgesel Yardıma Yönelik Uygulamalar

#### 1. Yarım Kalmış, İşletme Sermayesi Yetersizliği Nedeniyle Faaliyete Geçememiş veya Kısmen İşletmeye Geçmiş Yatırımların Ekonomiye Kazandırılmasına Dair Karar İle Sağlanan Teşvikler:

99/12477 sayılı Karar ile Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Bayburt, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Hatay, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Ordu, Siirt, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van ve Yozgat illerinde imalat sanayi (çirçır ve paketleme yatırımları hariç), tarımsal sanayi, sağlık, eğitim ve turizm alanlarındaki yarım kalmış yatırımlar belirtilen kapsama alınmıştır.

Bu sistem ile her bir işletme itibarıyla en fazla 300 milyar Türk Lirası'na kadar yatırım ve/veya işletme kredisi tahsis edilmektedir. Faiz oranı; yatırım kredisinde % 20; işletme kredisinde ise % 30'dur.

Bu destek sistemi kapsamında 1999 yılı için tahsis edilen toplam kaynak 10 trilyon Türk Lirasıdır. Bu destek ile ilgili olarak tahsis edilen bu kaynağın tamamı, yukarıdaki kıstasları taşıyan firmalara yatırım ve işletme kredisi olarak kullanılmıştır.

## 2. Enerji Desteği:

05.03.1999 tarih ve 23630 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, enerji desteğine ilişkin 26.02.1999 tarih ve 99/12478 sayılı Karar ile uygulanmaktadır.

Sözkonusu Kararname ile, Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Hatay, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Ordu, Siirt, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van ve Yozgat illerinde yatırım teşvik belgeli işletmelere, yatırım tamamlandıktan sonra üç yıl süre ile birinci yıl için %50, ikinci yıl için % 40 ve üçüncü yıl için % 25 oranında indirimli enerji verilmesi düzenlenmiştir.

### 5.3.3. İHRACAT TEŞVİKLERİ

Avrupa Topluluğu mevzuatına uyum çalışmaları çerçevesinde, İhracatı Teşvik Mevzuatımızı da Topluluğun Gümrük Kodu’na uyumlu hale getirebilmek için, Gümrük Kodu detaylı bir incelemeye tabi tutulmuş; Gümrük Birliği’nin temel prensiplerine sadık kalınarak ama ülkemiz dış ticaretinin yapısı ve ihracat potansiyeli de dikkate alınarak hazırlanan Dahilde İşleme Rejimi, mevcut İhracatı Teşvik Mevzuatı yerine 01.01.1996 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

Dahilde İşleme Rejimi esas itibarıyla; ihraç ürünlerimize dünya piyasalarında rekabet gücü kazandırmak, ihracatımızı artırmak, ihraç ürünlerini ve pazarlarını çeşitlendirmek amacıyla, ihracatçılarımızın, dünya piyasa fiyatlarından gümrük muafiyetli olarak hammadde, yardımcı madde ve ambalaj malzemeleri ithaline imkan vermektedir.

Ayrıca, münhasıran tekstil ve konfeksiyon sektöründe faaliyet gösteren ve Dahilde İşleme İzin Belgesine sahip firmaların belge kapsamındaki yurt içi hammadde alımlarında, 3065 sayılı KDV Kanununun 11 inci maddesi 1 inci fıkrasının (c) bendi hükmüne göre işlem yapılmasına imkan sağlanmaktadır.

Bu çerçevede, tekstil ve konfeksiyon sektörüne ilişkin Dahilde İşleme İzin Belgesine sahip firmalar, belge kapsamında ithaline müsaade edilen hammaddeyi gümrük vergisi ve KDV’den muaf ithal edebildikleri gibi, belirtilen Kararnameye istinaden KDV’de tecil-terkin sistemi çerçevesinde yurt içinden de alabilmektedirler.

#### 5.3.3.1. İhracat Sayılan Satış Ve Teslimlerde Gümrük Muafiyeti

İhracat Sayılan Satış ve Teslimler çerçevesinde, gümrük muafiyetli ithalattan yararlanmak isteyen firmaların Dış Ticaret Müsteşarlığı’na müracaat ederek belge almaları zorunludur. Bu şekilde düzenlenen belgelerle iç piyasada satışı ihracat sayılan makina, teçhizat ve ara malının üretimi için gerekli hammadde, yardımcı madde ve ambalaj malzemelerinin gümrük vergilerinden muaf olarak (KDV hariç) ithali mümkündür.

### 5.3.3.2. Vergi, Resim Ve Harç İstisnası

Vergi, resim ve harç istisnası uygulaması çerçevesinde;

- İhracatla ilgili olarak yapılan her türlü işlemler ve düzenlenen kağıtlarla, ihracatın finansmanı amacıyla kullanılan krediler,
- İhracatı Teşvik Belgesi ve Dahilde İşleme İzin Belgesi kapsamında yapılan her türlü muameleler ve bu belgeler kapsamında ithalatın finansmanı amacıyla kullanılan krediler,
- İhracat Sayılan Yurtiçi Satış ve Teslimler çerçevesinde düzenlenen belgeler kapsamında yapılan muameleler ve kullanılan krediler ile belge kapsamında yapılan ithalatla ilgili işlemler,
- Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetler için düzenlenen Vergi, Resim ve Harç İstisnası Belgesi kapsamında yapılan işlemler ve kullanılan krediler,

her türlü vergi, resim ve harç istisnasından yararlandırılmaktadır.

### 5.3.3.3. Türkiye’de İkamet Etmeyenlere Özel Fatura Kapsamında Yapılan Satışlar

11.03.1997 tarih ve 22930 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Türkiye’de İkamet Etmeyenlere Özel Fatura ile Yapılan Satışlar Hakkında İhracat 97/5 sayılı Tebliğ” uyarınca; 01.03.1997 tarih ve 22920 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 61 Seri No’lu Katma Değer Vergisi Genel Tebliği Uyarınca Maliye Bakanlığı’ndan Türkiye’de İkamet Etmeyenlere Döviz Karşılığı Satışlarda Katma Değer Vergisi İhracat İstisnası İzin Belgesi alanların özel fatura düzenlemek suretiyle yapacakları satışlar, özel faturanın ilgili gümrükten onaylatılması ve buna ilişkin bedelin DAB’a bağlatılması kaydıyla ihracat sayılmaktadır.

Özel fatura kapsamındaki ihracat, özel faturanın gümrükçe onaylanmış herhangi bir nüshası ve bununla irtibatlandırılmış DAB asıllarının ibraz edilmesi halinde Belgesiz İhracat Kredileri, Dahilde İşleme İzin Belgesi ve Vergi, Resim ve Harç İstisnası Belgeleri ihracat taahhüt hesaplarının kapatılmasında kullanılabilir.

### 5.3.3.4. Hariçte İşleme Rejimi

Daha önce uygulanan Geçici İhracat Rejimi Mevzuatının Gümrük Kodundaki Hariçte İşleme Rejimine uygun hale getirilmek suretiyle hazırlanan 95/7617 sayılı Hariçte İşleme Rejimi Kararı; 31.12.1995 tarih ve 22510 sayılı Resmi Gazete’de, bu Karar’ın uygulanmasına ilişkin 96/13 sayılı Tebliğ ise; 24.01.1996 tarih ve 22533 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Buna göre hariçte işleme faaliyeti; serbest dolaşımda bulunan eşyanın daha ileri bir safhada işlenmek, tamir edilmek veya yenilenmek üzere geçici olarak üçüncü ülkelere ihraç edilmesi ve bu işleme faaliyetleri sonucunda elde edilen ürünlerin tam veya kısmi muafiyet uygulanarak serbest dolaşıma girmesidir.

### 5.3.3.5. İhracat Teşviklerine İlişkin Tebliğler

1996-2000 Yılı'nı kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; "ihracat artışına süreklilik kazandırabilmek için, ihracata dönük kaliteli ve çevreye duyarlı mal üretebilecek bir kapasitenin oluşmasına, sanayinin rekabet gücünün verimlilik ve yüksek teknoloji kullanımı yoluyla artırılmasına, ihracatta dış talep yapısına uygun ürün geliştirilmesine ve çeşitliliğin artırılmasına, yeni pazarlarda etkinliğin sağlanmasına öncelik verilecek ve dış ticarete ilişkin düzenlemelerde, üretim ve ihracata yönelik desteklerin belirlenmesinde, uluslararası yükümlülükler dikkate alınacaktır" hükümlerine yer verilmiştir.

Anılan Kalkınma Planında da belirtilen hedefler çerçevesinde; İhracata Yönelik Devlet Yardımları içinde yüksek bir performans gösteren AR-GE, Çevre ve Pazar Araştırması Tebliğleri yeniden düzenlenerek, Yurt Dışı Ofis-Depo-Mağaza ve Yurt Dışı Fuar Tebliğleri revize edilerek, Eğitim ve İstihdama "Yol Açma" Yardımlarına ilişkin Tebliğler ise ilk kez olarak 31.07.1997 tarihinde; Patent, Faydalı Model ve Endüstriyel Tasarım Tescili Harcamalarının Desteklenmesine İlişkin Tebliğ ise 27.02.1998 tarihinde yürürlüğe konulmuştur.

İhracatta nakit teşvikler yerine, Dış Ticaret Müsteşarlığınca, Bakanlar Kurulu'nun 27.12.1994 tarih ve 94/6401 sayılı Kararının 4'üncü maddesinin verdiği yetkiye dayanarak tamamen AB ve GATT normlarına uygun olarak hazırlanan ihracata yönelik devlet yardımlarına ilişkin Tebliğler, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'ndan istihsal edilmiş ve ilk kez 01.06.1995 tarih ve 22300 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### 1. Uluslararası Nitelikteki Yurtiçi İhtisas Fuarları Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 95/7 Sayılı Tebliği):

Bu yardım, uluslararası nitelikteki yurt içi ihtisas fuarlarının dış tanıtımının sağlanması ve uluslararası düzeyde katılımın artırılması amacıyla yönelik olarak sağlanan destek olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, DTM'nca belirlenecek kriterlere uygun yerli organizatörlerin fuar öncesinde ve fuar süresince gerçekleştirecekleri tanıtım ve promosyon faaliyetlerine ilişkin giderlerin belli bir oranı Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan karşılanmaktadır. Anılan teşvik ile ilgili olarak İhracatçı Birliklerine müracaat edilmesi gerekmektedir.

## 2. Yurt Dışı Fuar ve Sergilere Katılım Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 95/6 Sayılı Tebliği ve 97/3 sayılı Değişiklik Tebliği):

Söz konusu yardım kapsamında, milli katılımlarda, firmaların organizatör firmaya metrekare başına ödeyecekleri belirli metrekareye kadar katılım ücretlerinin, organizatör firmaların konferans, panel v.b. tanıtım faaliyetlerine ilişkin masraflarının, bireysel katılımlarda ise yer kirası, stand inşası ve nakliye giderlerinin belirli bir kısmı desteklenmektedir. 31.07.1997 tarih ve 23066 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, 97/3 sayılı değişiklik Tebliği ile desteklemelerde KOBİ ve sektörel dış ticaret şirketleri (SDŞ) için daha yüksek limitler öngörülmüştür. Uygulamacı kuruluş, İhracatçı Birlikleridir.

## 3. Eğitim Yardımı ( Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/7 sayılı Tebliği):

Bu Tebliğ ile, KOBİ ve SDŞ'ler ile KOBİ tanımına giren SDŞ ortaklarının, KOSGEB ve İGEME tarafından belirlenecek standartlara uygun eğitim faaliyetleri ile ilgili harcamalarının azami bir yıl süreyle %50 oranında karşılanması amaçlanmaktadır. Tebliğ, Yurtiçi Eğitim Kurumları, Yurtdışı Eğitim Kurumları, Profesyonel Danışmanlık, Üniversite ile işbirliği ve İşletmelerarası İşbirliği uygulama programlarından oluşmaktadır. Uygulamacı kuruluşlar, KOSGEB ve İGEME'dir.

## 4. İstihdam “Yol Açma” Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu 97/8 Sayılı Tebliği):

Bu Tebliğin amacı; 1-50 arasında işçi istihdam eden küçük işletmelerin eleman istihdamından kaynaklanan finansman giderlerinin belirli bir oranının belli bir süre boyunca karşılanmasıdır. 1-50 arasında işçi istihdam eden şirketlerin; üretim, yönetim ve pazarlama sorunlarına çözüm getirmek üzere üniversitelerin ilgili bölümlerinden mezun olmuş, bünyelerinde bulunmayan işletmeci, mühendis veya üretim konusu gereği spesifik bir alanda uzmanlık eğitimi görmüş eleman istihdam etmeleri durumunda, ilk 6 aylık maaşlarının %70'i oranında desteklenmesi söz konusudur.

## 5. Patent, Faydalı Model Belgesi ve Endüstriyel Tasarım Tescili Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 98/3 Sayılı Tebliği):

Bu Tebliğ ile, ülkemizin gerçek ihracat potansiyelinin hayata geçirilmesinin,

- a) Bilimsel ve teknolojik seviyenin yükseltilmesi,
- b) Firmaların uluslararası pazarlara açılmalarının özendirilmesi ve bu yolda karşılaşılan problemlerin giderilmesi,

ile sağlanabileceği gerçeğinden hareketle, sanayiye ve ticarete uygulanabilir bilimsel ve teknik buluşların sayısının artırılması, niteliklerinin yükseltilmesi ve sınai mülkiyet hakkı uygulamalarının yaygınlaşmasının özendirilmesi amaçlanmıştır.

Söz konusu Tebliğ ile ihracat potansiyeli bulunan teknoloji yoğun ürünlerin geliştirilmesinin desteklenmesini teminen, Türkiye’de yerleşik gerçek kişiler tarafından yapılan çalışmalar neticesinde patent, faydalı model belgesi veya tasarım tescili ile sonuçlanan bir yenilik, buluş veya tasarımın ortaya çıkması durumunda; buluş, yenilik veya endüstriyel tasarıma patent, faydalı model belgesi veya endüstriyel tasarım tescili alınması sırasında yapılan harcamaların kısmen karşılanması amaçlanmaktadır.

Bu Tebliğ’in uygulaması, Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Türk Patent Enstitüsü tarafından müştereken yürütülmektedir.

#### 6. Araştırma-Geliştirme (AR-GE) Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu’nun 98/10 Sayılı Tebliği):

Araştırma-Geliştirme (AR-GE) Yardımı’na ilişkin uygulamayı 1995 yılından beri düzenleyen 95/2 sayılı Tebliğ, 04.11.1998 tarihli ve 23513 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 98/10 sayılı “Araştırma-Geliştirme (AR-GE) Yardımına İlişkin Tebliğ” ile yürürlükten kaldırılmıştır. 98/10 sayılı Tebliğin getirdiği düzenleme aşağıda açıklanmıştır:

Tebliğ’den yararlanabilen kuruluşlar; “tüm sanayi kuruluşları” ile “yazılım geliştirmeye yönelik kuruluşlar”dır.

Araştırma-Geliştirme Projeleri; “yeni bir ürün üretilmesini”, “ürün kalitesi veya standardının yükseltilmesini”, “maliyet düşürücü ve standart yükseltici mahiyette yeni tekniklerin uygulanmasını”, “üretimle ilgili olarak yeni bir teknoloji geliştirilmesini veya yeni teknolojinin yurt koşullarına uyumu konusunda bilimsel esaslara uygun ve araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin her safhasını belirleyecek mahiyette hazırlanacak çalışma ve teknoloji uyarlamasını” ifade eder.

98/10 sayılı AR-GE Yardımına ilişkin Tebliğ kapsamında sağlanan başlıca destek türleri şunlardır:

##### a) AR-GE Faaliyetlerinin Proje Bazında Desteklenmesi

Kuruluşların kendi bünyelerinde veya Türkiye’de olmak kaydıyla bünyeleri dışında gerçekleştirdikleri AR-GE faaliyetleriyle ilgili harcamaların belli bir kısmının karşılanmasıdır.

- Temel Destek Oranı : %50
- Azami Destek Oranı : %60

- Destek Süresi : 3 yıl
- Yetkili Kuruluş : Dış Ticaret Müsteşarlığı
- Uygulamacı Kuruluş: TÜBİTAK

Bir önceki dönemle ilgili ve ölçülebilir olmak koşuluyla, bu kapsamda karşılanacak başlıca harcamalar şunlardır:

- i) Personel giderleri (araştırmacı ve araştırmada kullanılan teknisyen)
- ii) Araştırma faaliyeti için kullanılan alet, teçhizat, yazılım giderleri
- iii) Araştırma için kullanılan danışmanlık hizmeti ve eşdeğer hizmet alım giderleri
- iv) Ülke içindeki Ar-Ge kurum ve kuruluşlarına yaptırılan Ar-Ge hizmet giderleri
- v) Doğrudan Ar-Ge faaliyetleri ile ilgili malzeme alımı vb. giderleri.
- vi) Patent başvuru giderleri

#### b) Projelere Sermaye Desteği Sağlanması

- Uygulamacı Kuruluş:Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı (TTGV)
- Destek Oranı : %50

Bu amaçla, TTGV ile proje sahibi kuruluş arasında bir sözleşme imzalanır. Sermaye desteği iki şekilde sağlanmaktadır:

#### i) Ürün Geliştirme Projelerine Sermaye Desteği

- Azami destek süresi : 2 yıl
- Azami destek tutarı : 1 milyon \$

Ticari değeri olan yeni ürün oluşturulması veya mevcut ürünlerin rekabet gücünün yükseltilmesine ya da bu amaçla üretim yöntemi, sistemi ve tekniklerinin araştırılmasına ve geliştirilmesine yönelik AR-GE projelerine, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'ndan projeyi yürüten sanayi kuruluşunu teşvik eder nitelikte destek sağlanmasıdır.

#### ii) Stratejik Odak Konuları Projelerine Sermaye Desteği

- Destek oranı : Proje giderlerinin tümü
- Azami destek tutarı : 100.000 \$
- Azami destek süresi : 1 yıl

“Stratejik Odak Konuları Projeleri”, ülkemizde mevcut sanayi yapısı, teknoloji ve insan birikimi ile uluslararası karşılaştırmalı üstünlüklerin dinamiği esas alınarak, hangi alanlarda teknolojik projeler yürütülmesinde yarar bulunduğunu veya araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin ülkemizde gelişip yaygınlaşması için alınması gereken tedbirleri tespit eden projelerdir.

Ürün geliştirme projeleri sonucunda ticari uygulamaya geçilmesi halinde, projeye sağlanan sermaye destek miktarı, projeyi yöneten kuruluş veya ticari uygulamayı başlatan üçüncü şahıslar tarafından belli bir faizle birlikte DFİF'e geri ödenir.

Ayrıca, aşağıdaki projelere de destek sağlanması imkanı getirilmiştir:

- Eureka projelerine süre kısıtlaması olmaksızın %50 oranında destek sağlanması, bu kapsamda üniversitelerin yapacaklarının harcamalarının da 100.000 \$'a kadar desteklenmesi,

-Birden çok sanayi kuruluşunun TÜBİTAK/TTGV ile birlikte kurdukları şirketlerin AR-GE harcamalarının %60 oranında desteklenmesi,

7. Pazar Araştırması Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/6 Sayılı Tebliği ve 98/12 Sayılı Değişiklik Tebliği):

Uygulamacı kuruluşlar, İGEME ve İKV olup; yararlanabilenler, KOBİ'ler, SDS'ler ve üretici dernekleridir.

a) Desteklenecek faaliyetler:

i) Pazar Araştırması Projelerinin Desteklenmesi

İGEME tarafından belirlenecek standartlara uygun olmak kaydıyla hazırlanacak pazar araştırması projelerine pazar araştırması desteği sağlanır.

ii) KOBİ'ler Arasında İşbirliği Faaliyetlerinin Desteklenmesi

- İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV)'nin organizasyonu ile Avrupa Birliği Komisyonu tarafından düzenlenen europartenariat ve medpartenariat benzeri faaliyetlere katılmaları,

- Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın uygun gördüğü uluslararası düzeyde düzenlenen europartenariat benzeri faaliyetlere katılmaları,

- Türkiye'de sınai ve ticari faaliyette bulunan Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ)'nin ve/veya bunların bir araya gelerek kurmuş oldukları Sektörel Dış Ticaret Şirketleri (SDŞ)'nin uluslararası işbirliğini sağlamaya yönelik olarak Dış Ticaret Müsteşarlığı(DTM)'nin uygun gördüğü uluslararası düzeyde düzenlenen faaliyetlere katılmaları, ve



- Sektörel Dış Ticaret Şirketleri (SDŞ)'nin ortaklarına pazar bulunabilmesi amacıyla DTM'nin uygun gördüğü yabancı ülkelere gerçekleştirecekleri "KOBİ'ler arası İşbirliği Programları" düzenlemeleri,

halinde, desteklenmeleri amaçlanmaktadır.

#### **8. Çevre Maliyetlerinin Desteklenmesine İlişkin Yardım (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/5 Sayılı Tebliği ve 98/13 Sayılı Değişiklik Tebliği):**

Uluslararası pazarlarda KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması ve çevre, kalite ve insan sağlığına yönelik teknik mevzuata uyum sağlanması amacıyla;

- ISO 9000 serisi
- ISO 14000
- CE işareti
- ve uluslararası nitelikteki diğer kalite ve çevre belgeleri,

alımında sadece belgelendirme masrafları, %50 oranında karşılanmaktadır.

Harcamaların belgelendirilmiş olması ve Türk Standartları Enstitüsü veya akredite edilmiş kuruluşlardan alınması gerekmektedir.

#### **9. Yurt Dışında Ofis-Mağaza Açma, İşletme ve Marka Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/9 Sayılı Tebliği ve 98/14 sayılı Değişiklik Tebliği):**

Bu Tebliğ kapsamında dört tür destek sağlanmaktadır:

##### **a) Yurt Dışında Kendi Ünvan ve Markası ile Satış Yapmak Amacıyla Ofis, Depo ve Mağaza Açılmasına Destek Sağlanması**

Bu yardımdan, Türkiye'de yerleşik sınai ve ticari faaliyette bulunan bir şirket, yurt dışında kendi ünvan ve markasıyla toptan ve/veya perakende satış yapmak amacıyla faaliyette bulunursa yararlanabilmektedir.

##### **b) Yurt Dışında Mal Ticaretine Aracılık Etmek Amacıyla Şube Açılmasına Destek Sağlanması**

Türkiye'de sınai ve ticari faaliyette bulunan bir şirketin, yurt dışında mal ticaretine aracılık etmek amacıyla şube açması halinde; kira ve münhasıran şirket/mağaza/depo/şubenin yapacağı tanıtıma ilişkin harcamaların belli bir miktarı karşılanmaktadır.

##### **c) Temsilcilik/Distribütörlük Giderlerinin Karşlanması**

Türkiye’de sınıai ve ticari faaliyette bulunan bir şirketin/SDŞ’nin yurt dışındaki bir firmaya temsilcilik/distribütörlük hakkı vermesi halinde belli giderleri karşılanmaktadır.

#### d) Sektörel Dış Ticaret Şirketlerine Destek Sağlanması

Sektörel Dış Ticaret Şirketlerinin yurt dışında doğrudan pazarlama amaçlı şirket kurmaları durumunda,

- SDŞ tebliğinde belirtilen KOBİ tanımına uyan ortaklarının sayısı ile sınırlı kalmak,
- Aynı ülke için bir defa olmak,
- bu amaçla yapacağı toplam harcamaların %50’sini aşmamak,

kaydıyla ortak sayısına göre 400.000 \$ ile 1.000.000 \$ arasında desteklenir.

SDŞ’ler başvurularını doğrudan DTM’na yaparlar.

#### 5.3.4. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELERE SAĞLANAN DESTEKLER

1963 Yılından beri her beş yılda bir hazırlanmakta olan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, küçük sanayi konusu değişik açılardan ele alınmıştır. Ancak, bu dönemlerdeki küçük sanayi politikalarının kapsamlı ve tutarlı bir şekilde yürütüldüğü söylenemez. Bunun başlıca nedenlerinden birisini, “küçük ve orta büyüklükteki işletme” tanımının tam olarak yapılamaması teşkil etmektedir.

Ülkemizin Dünya Ticaret Örgütü Anlaşmasına taraf olması ve Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği sürecine girilmesiyle birlikte rekabetin daha da artması neticesinde krediler ile dış ticaretteki payları son derece düşük olan KOBİ’lerin finansman, üretim, pazarlama, altyapı, teknoloji, personel v.b. sorunlarının daha da ağırlaşması, anılan firmaların son yıllarda ekonomi gündeminin üst sıralarına tırmanmasına yol açmış ve 1996 “KOBİ Yılı” olarak ilan edilmiştir.

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda küçük ve orta ölçekli işletmelere büyük önem verilmiştir. Anılan Planda, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin istihdam yaratma, yenilik ve uyum sağlama güçleri açık bir şekilde vurgulanarak bu işletmelerin özel programlar ile destekleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca, KOBİ’lerin finansman olanaklarının artırılacağı ve bunun için gerekli mevzuat değişikliklerine gidileceği, risk, sermaye ve kredi garanti fonu oluşturulacağı, yan sanayinin geliştirileceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede, KOBİ’lere Genel Teşvik unsurlarına ilaveten Yatırımları Teşvik Fonu’ndan düşük faizli ve uzun vadeli kredi tahsisi yapılmaktadır.

KOBİ'lerin desteklenmesine yönelik uygulanan bu sistem kapsamında, 1997 yılından bugüne kadar 4.800 adet proje değerlendirilmiş ve toplam 75 trilyon Türk Lirası yatırım ve işletme kredisi tahsis edilmiştir.

Konuya “ihracat teşvikleri” yönünden bakılırsa, dışa açık büyüme modelinin benimsendiği 1980 sonrası dönemde daha çok büyük ihracatçılara avantajlar sağlayan 1980'lerdeki adıyla “İhracatçı Şirketleri”, daha sonraki adıyla “Dış Ticaret Sermaye Şirketleri” modeli benimsenmiştir. Bu model, ihracatın dış ticaret konusunda uzmanlaşmış firmalar kanalıyla yapılmasının getireceği avantajlardan yararlanma esasına dayandırılmıştır.

Ancak, bu modelde, ülke çapında istihdama sağladıkları katkı, bölgesel sosyoekonomik dengenin kurulması, üretimde azımsanmayacak bir paya sahip olmaları ve esnek ve dinamik yapılarıyla tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de büyük bir önem taşıyan küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin ihmal edilmesi, anılan işletmelerin ihracata entegre olmalarını engelleyen bir unsur olmuştur.

Nitekim, Türkiye’de faaliyet gösteren KOBİ’lerin durumuna genel olarak bakıldığında, bu işletmelerin toplam sanayi işletmeleri içerisindeki payı % 98.6, toplam istihdam içerisindeki payı % 53.3, toplam yatırımlar içerisindeki payı % 26.6, Gayri Safi Milli Hasıla içerisindeki payı % 38 iken ihracat içerisindeki payı % 8-9, toplam krediler içerisindeki payı ise sadece % 4-5 düzeyinde kalmıştır.

Gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde olduğu gibi Türkiye ekonomisindeki önemi de yadsınamaz boyutlarda olan KOBİ’lerin yukarıda belirtilen sorunlarına çözüm getirilebilmesi amacıyla ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında belirtilen hedeflere de uygun bir şekilde, DTM’nca, anılan işletmelerin bireysel veya organize olarak dünya pazarlarına açılmalarının sağlanması için gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılmasının yanısıra; bu işletmelerin ihracata yönlendirilmesi ve dış pazarlarda rekabet güçlerinin artırılmasını teminen, teşvik tedbirleri ile uygulama usul ve esaslarının belirlenmesine yönelik çalışmalar yapılmış ve yapılmaktadır.

Bu çerçevede; KOBİ’lerin dış pazarlara açılmalarında, pazar bilgisi temini, ihracatın finansmanı, eğitim ve pazarlama için tek tek ihracat departmanları oluşturmaları ve profesyonel pazarlama elemanları istihdam etmelerindeki güçlükler nedeniyle, anılan firmalarımızın çok ortaklı dış ticaret şirketleri şeklinde örgütlenerek ihracata yönlendirilmesi amacıyla, DTM’nca 90’lı yıllarla birlikte “Sektörel Dış Ticaret Şirketi” modeli geliştirilmiş olup en son hazırlanan 96/39 sayılı “Sektörel Dış Ticaret Şirketleri Statüsü Hakkında Tebliğ” 26.12.1996 tarih ve 22859 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve anılan Tebliğ’e dayanılarak toplam 12 farklı sektörde ve ilde faaliyet gösteren ve 1153 ortaklıktan oluşan 32 adet firmaya “Sektörel Dış Ticaret Şirketi Statüsü” verilmiştir.

KOBİ'lerin dış pazarlara açılmalarını teşvik etmek amacıyla AB ve GATT normlarına uygun bir şekilde hazırlanan ve 94/6401 sayılı "İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı"nın 4'üncü maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak yürürlüğe konulan ve yukarıda kısaca değinilen;

- Eğitim Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/7 sayılı Tebliği),
- İstihdam "Yol Açma" Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu 97/8 Sayılı Tebliği),
- Pazar Araştırması Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/6 Sayılı Tebliği ve 98/12 Sayılı Değişiklik Tebliği),
- Çevre Maliyetlerinin Desteklenmesine İlişkin Yardım (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/5 Sayılı Tebliği ve 98/13 Sayılı Değişiklik Tebliği),

Tebliğleri sadece KOBİ ve SDŞ'lere yönelik olarak,

- Yurt Dışı Fuar ve Sergilere Katılım Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 95/6 Sayılı Tebliği ve 97/3 sayılı Değişiklik Tebliği)
- Araştırma-Geliştirme (AR-GE) Yardımı (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 98/10 Sayılı Tebliği)
- Yurt Dışında Ofis-Mağaza Açma, İşletme ve Marka Tanıtım Faaliyetlerinin Desteklenmesi (Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/9 Sayılı Tebliği ve 98/14 sayılı Değişiklik Tebliği)

Tebliğleri ise KOBİ ve Sektörel Dış Ticaret Şirketlerine avantaj ve kolaylıklar sağlayacak şekilde düzenlenmiştir.

### **5.3.5. Mevcut Durumun Türkiye-AB İlişkileri Bakımından Değerlendirilmesi**

1/95 sayılı AET-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı'nın (OKK) 34'üncü maddesi uyarınca; Türkiye ve AB'nin, belli kuruluşları veya belli ürünlerin üretimini özendirmek suretiyle rekabeti bozan veya bozma tehdidi oluşturan her türlü devlet yardımı, gümrük birliğinin düzgün işleyişi ile uyumlu değildir. Sosyal nitelik taşıyan, doğal afetler sonucu ortaya çıkan zararları yok etmeyi amaçlayan, Karar'ın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl boyunca Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinin ekonomik gelişmesine katkıda bulunmak üzere verilen yardımlar gümrük birliği ile bağdaşır kabul edilmektedir. Ayrıca, yaşam standartlarının çok düşük olduğu bölgelerde ekonomik gelişmeyi hızlandırmayı hedefleyen; Karar'ın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl boyunca gümrük birliği ile ortaya çıkan yapısal uyum gereklerinin yerine getirilmesini amaçlayan; Avrupa'nın ortak çıkarlarına hizmet eden

önemli projelerin uygulanmasına yönelik ve kültür değerlerinin korunmasını öngören yardımlar gümrük birliği ile uyumlu kabul edilmektedir.

OKK'nın, mevzuatların yakınlaştırılmasına ilişkin 39'uncu maddesi uyarınca; Türkiye'nin tekstil ve konfeksiyon sektöründe verilen tüm yardımlarını Karar'ın yürürlüğe girmesinden önce, bu sektör dışında kalan yardım programlarını da Karar'ın yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde, Roma Antlaşması'nın 87 ve 88'inci maddeleri ile belirlenen Topluluk çerçevesi ve ilke kararları ile uyumlu hale getirmesi öngörülmektedir.

Türkiye'de sektör spesifik yatırım veya ihracat teşvik mevzuatı bulunmamakta, sağlanan yardım mekanizmaları tüm sektörlerde aynı esaslar çerçevesinde uygulanmaktadır.

Ülkemiz, 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla Topluluğun tekstil ve konfeksiyon sektöründe uyguladığı devlet yardımları programlarını benimsemiştir. Diğer sektörlerde ise bölgesel yardım mevzuatı öncelikle ele alınmak suretiyle Kasım 1997'de bir çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışma, görüş ve katkıları alınmak üzere Topluluk tarafına iletilmiş, ancak, AB tarafı bu girişime henüz bir yanıt vermemiştir.

#### **5.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR**

##### **5.4.1. GENEL OLARAK**

Devlet yardımları, başka bir deyişle “teşvikler” kimi zaman rekabeti bozan kimi zaman ise bozulmuş olan rekabet ortamını suni olarak onarmaya çalışan destekler zinciri olarak düşünülebilir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, “devlet yardımları” ve “rekabet” konusu birbirinden ayrılmaz iki olgu olarak görülmektedir.

1994 tarihinde yürürlüğe giren 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un kapsamı sadece teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin rekabet ihlalleri ile sınırlıdır. Oysa “teşebbüsler arası rekabetin kontrolü”, rekabet konusunun sadece bir bölümüdür. Yukarıda belirtildiği üzere, devletin piyasalara müdahale aracı olarak da tanımlayabileceğimiz “devlet yardımları” da rekabet üzerinde doğrudan veya dolaylı olarak etki sahibidir. 4054 sayılı Kanunun kapsamı gözönüne alındığında, Kanunu uygulamakla görevli Rekabet Kurumu bir kısım teşvik uygulamaları neticesinde rekabet ortamının bozulmasını engelleyemeyecektir; yani Rekabet Kurumu'nun yetki alanı sözkonusu uygulamalarla bozulan piyasaları düzenleyebilmek bakımından sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla önümüzdeki Kalkınma Planı döneminde bu hususun gözden geçirilmesi yerinde olacaktır.

Devlet yardımları-rekabet ilişkisinde ikinci olarak incelenmesi gereken husus, Türkiye'nin devlet yardımları mevzuatının ortaya çıkardığı çok parçalı yapısıdır:

“Yatırımlarda devlet yardımları”, Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından,

“Yabancı sermayeli yatırım izinleri ve teşvikleri”, Hazine Müsteşarlığı Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından,

“İhracata yönelik teşvik sistemi dahilinde verilen destekler”, Dış Ticaret Müsteşarlığı İhracat Genel Müdürlüğü tarafından,

“Serbest Bölge muafiyetleri”, Dış Ticaret Müsteşarlığı Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü tarafından,

ele alınmaktadır.

Ayrıca yine devlet yardımlarına ilişkin olarak;

- KOBİ kredi mekanizmasında **Halkbank**,
- Yarım kalmış yatırımlar mekanizmasında **Kalkınma Bankası**,
- İhracat Kredilerinde **Eximbank**,
- İhracat sistemi dahilindeki çeşitli aşamalarda devreye giren farklı **kuruluşlar** (TÜBİTAK, İKV, TTGV gibi),
- Sanayi Bakanlığı bünyesinde **KOSGEB**,

faaliyet göstermektedir (bu örnekler artırılabilir).

Sağlıklı bir sistemden uzaklaşmış, verilen desteğe karşın ülke olarak elde edilen menfaatin hesabının tutulmadığı devlet yardımları mekanizması ile devletin bizzat kendisinin piyasalarda rekabeti bozacağı ve ayrıca vergi kaynaklarının israfına neden olacağı açıktır. Türkiye’de devlet yardımlarına ilişkin olarak kurulan ve yukarıda genel hatları çizilen yapının, doğurduğu koordinasyon zorluklarından dolayı sağlıklı olduğunu söylemek güçtür.

Konuya uluslararası taahhütler açısından bakıldığında, Türkiye'nin rekabet ve devlet yardımları konusunda AB ve DTÖ kurallarına uymak yükümlülüğü bulunmaktadır. AB ve DTÖ kuralları çerçevesinde devlet yardımları bir bütün olarak ele alınmakta; desteklerin piyasalardaki rekabeti bozucu etkisi ölçülerek değerlendirme yapılmakta ve buna göre çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır. Türkiye’de ise, şu anki haliyle, bir firmanın almış olduğu teşviklerin rekabeti bozucu etkileri ve birim maliyet üzerindeki analizleri sadece dampinge karşı soruşturmalarda hesaplanmaya çalışılmaktadır. Bunun dışında ise, teknik eksiklikler ve veri yetersizlikleri yüzünden devlet yardımlarının pazardaki rekabete olan etkisi bir yana, sağlayacağı fayda hesabı bile yapılamamaktadır.

Dolayısıyla uzun vadede, politikaları doğru çizilmiş, planlı ve programlı bir şekilde belirlenen hedeflere yönelik olarak bir bütün halinde çalışabilecek, sanayi ve ticari sektör faaliyetleri ile ilgili istatistikî verilere ve yeterli değerlendirme bilgisine sahip olacak ve konuyu uluslararası boyutlarda da ele alabilecek bir yapılanmanın gerekli olduğu düşünülmektedir (Bu çerçevede başta ilgili kamu kurumları olmak üzere akademisyenler, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile bir “*Rekabet Enstitüsü*”nün kurulması düşünülebilir).

Bu yapılanma gerçekleşinceye kadar, yetkili birimler rekabet hukuku yanında “rekabet” kavramı ile doğrudan veya dolaylı olarak **ilgili tüm konularda** işbirliği içinde hareket etmelidir. Zira, AB’ye adaylık statüsü ile birlikte, ülkenin ekonomik geleceğinin rekabete olan duyarlılığa endekslenmesi daha da belirginleşmiştir.

#### 5.4.2. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELERE İLİŞKİN OLARAK

Türkiye’de, toplam sınai işletmelerin % 98.6’sını oluşturan KOBİ’lerin dış ticaretteki payı % 8 gibi çok düşük bir düzeydedir. Oysa benzer işletmelerin dış ticaretteki payları, ABD’de % 32, Almanya’da % 31, Hindistan’da % 50 ve Japonya’da % 38’dir.

Bu nedenle, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Döneminde, İhracata Yönelik Devlet Yardımları Tebliğleri, KOBİ’lerin dış pazarlara açılabilmesi ve dış ticaretteki paylarını artırabilmelerini teminen, gözden geçirilmeli ve dünya uygulamalarındaki gelişmeler de dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir.

Yine bu kapsamda, KOBİ’lerin, Sektörel Dış Ticaret Şirketleri(SDŞ) çatısı altında örgütlenmelerine yönelik çalışmalar ile KOBİ’lerin, başta Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği uygulamaları olmak üzere, uluslararası ticaret mevzuatı konusunda bilgilendirilmeleri konusunda faaliyetler yapılmalıdır.

Sektörel Dış Ticaret Şirketlerine yönelik olarak ise, bu şirketlerin sayısının artırılması ve sektörel ve bölgesel dağılımın yaygınlaştırılması amacıyla bilgilendirme ve eğitim çalışmalarına devam edilmelidir. Ayrıca, Sektörel Dış Ticaret Şirketlerinin ihracata yönelik faaliyetlerinin yoğunlaştırılması amacıyla, ihracatta tıkanıklık yaşayan SDŞ’ler ile sektör, üretim ve firma yapısı itibarıyla önemli ihracat potansiyeli taşıyan SDŞ’lere öncelik verilmek suretiyle sorunlarının yerinde incelenmesi ve saptanması, sonrasında danışmanlık da dahil çeşitli önerilerde bulunmaya yönelik yerinde çalışmalar yapılması uygun olacaktır. Bu kapsamda, SDŞ’lerin Avrupa Birliği fonlarından da yararlanabilme imkanlarının araştırılması yoluna gidilmelidir.





## **6. ULUSLARARASI TİCARET - DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR- REKABET**

### **6.1. ULUSLARARASI TİCARET VE REKABET**

#### **6.1.1. GİRİŞ**

##### **6.1.1.1. Dış Ticaret Politikası**

“Dış ticaret politikası”, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde belirlenen ekonomik hedefler doğrultusunda alınan dış ticarete ilişkin önlemlerin bütünü olarak tanımlanabilir. Bu hedefler arasında, dış ticaret akışında dengeyi sağlamak, iç pazarı düzenlemek, sosyal veya politik hedeflere hizmet etmek, yerli endüstrileri haksız yabancı rekabetten korumak, gelir artırmak, ödemeler dengesi güçlüklerini bertaraf etmek ve sanayi ve tarım politikalarını düzenlemek sayılabilir. Bu hedeflere ulaşmak için çeşitli dış ticaret politikası araçları kullanılmaktadır; ithalatı kısıtlayıcı özellikteki tarifeler, kotalar, döviz tahditleri ve tarife benzeri engeller ile ihracatı teşvik önlemleri örnek olarak gösterilebilir. En genel anlamda ticaret politikaları; “korumacı” ve “serbest (liberal)” ticaret politikaları olmak üzere ikiye ayrılır:

“Korumacı dış ticaret politikası”, devletin dış ticarete müdahale ederek, çeşitli içsel hedeflere ulaşmak için yerli üreticiyi dış rekabete karşı korumasını savunan görüşe dayanır. Araçları, gümrük tarifeleri ve kotalar ile ithal yasakları olan bu politikalar, 1920 ve 1930’larda dünya genelinde uygulanmış, II. Dünya Savaşı sonrasında ise birçok az gelişmiş ülke tarafından ithal ikamesine dayalı kalkınma stratejisinin bir dayanağı olarak kullanılmıştır.

“Liberal dış ticaret politikası” ise temelde serbest piyasa ekonomisi ilkesine dayanmaktadır. Ülkeler dış ticaret politikalarını serbestleştirerek, dış ticaret işlemlerine yaptıkları müdahaleleri sınırlamaktadır. Serbest ticaret, rekabete neden olmakta, rekabet sonucunda da uzmanlaşma ve verimlilik artmaktadır. Liberalleşmeyle birlikte ülkeler, dışa dönük bir kalkınma stratejisi izlemekte ve ulusal ekonomilerini dünya ekonomilerine entegre etme hedefini gütmektedirler. Uluslararası ticarete özellikle birinci ve ikinci dünya savaşları arası dönemde hakim olan dış ticarete korumacılık politikasının yerini, İkinci Dünya Savaşı sonrasında liberalleşme eğilimi almıştır. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması’nın (GATT) 1947 yılında imzalanmasıyla birlikte, uluslararası ticarete, ayırım yapmama ve şeffaflık gibi temel GATT ilkeleri hakim olmuştur. Ayrıca, GATT ticarete korumanın gümrük tarifeleriyle olması şartını getirmekle birlikte, gümrük tarifelerinin de giderek azaltılmasını amaçlamakta, tarife dışı engelleri ise bazı istisnalar hariç yasaklamaktadır.

GATT, dünya ticaretinin serbestleşmesine önemli katkı sağlamıştır. Ancak, Anlaşma'dan kaynaklanan bazı istisnalar ile belirli sektörlerin Anlaşma'nın kapsamı dışında bırakılması nedeniyle, Anlaşma ile hedeflenen serbestlik düzeyine ulaşamamıştır. Diğer taraftan, dünya ticaretindeki gelişmelere paralel olarak süreç içerisinde ülkeler, gönüllü ihrac kısıtlamaları vs. gibi yeni koruma önlemleri geliştirmişlerdir.

Öte yandan, ciddi oranda artan ithalatın yerli üreticilere zarar vermesi durumunda gerekli önlemlerin alınabilmesi ya da yerli sanayinin haksız dış rekabetten korunabilmesi veya sübvansiyonlu ihracatın yerli ekonomiye verdiği zararın telafisi amacıyla; koruma önlemleri, damping karşı önlemler ve telafi edici önlemler uygulanmaya başlanmıştır.

GATT'ın dünya ticaret sistemine getirdiği en önemli yenilik, liberalleşme doğrultusunda devamlı müzakere olgusudur. Çok taraflı ticaret turlarında yapılan müzakereler sonucunda, gümrük tarifelerinde önemli derecede indirim sağlanmış, ticaretin normal seyrini önleyici nitelikteki önlemlerde ise aşamalı bir iyileşme elde edilmiştir. Gelişmiş/sanayileşmiş ülkelerin yaptığı tarife indirimlerine paralel olarak, gelişmekte olan ülkelerin dünya ihracatındaki payları artmıştır. Ancak, tarife indirimi ve konsolidasyon taahhütleri düşük olan bu ülkeler hala yüksek gümrük duvarlarına sahip olmaya devam etmişlerdir.

1980'lerden itibaren gerek gelişmiş gerekse gelişme yolundaki ülkelerin izledikleri dış ticaret politikalarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Liberal ticaret politikaları ile ekonomik büyüme/kalkınma arasındaki ilişkiyi dikkate alan ve dünya pazarlarıyla entegrasyonu hedefleyen çoğu gelişme yolundaki ülke, ithal ikameci politikalarını terkederek ihracata yönelik üretime geçmiş; teknolojik gelişmelere ayak uydurmak, ihracatlarını artırmak, gerekli ithal girdi ve malları ucuza temin etmek amacıyla yüksek gümrük vergileriyle korunarak üretim yapmaktan ve GATT'ın cevaz verdiği istisnaları kullanmaktan vazgeçmiştir.

Gelişmiş ülkeler ise bu dönemde, gelişme yolundaki ülkelerin politikalarındaki değişime paralel olarak, özellikle emek yoğun imalat sektörlerinde kaybettikleri rekabet gücünü, daha çok tarife dışı önlemler, kotalar, gönüllü ihracat kısıtlamaları ile korumaya almış ve bölgesel ticaret anlaşmaları ile de dışa daha kapalı bir dış ticaret politikası benimsemeye başlamışlardır.

Gelişmekte olan ülkelerin daha serbest politikalara yöneldiği, gelişmiş ülkelerin ise tarife dışı engelleri daha çok kullanmaya başladıkları bu ortamda, 1986 yılında, GATT sisteminin güçlendirilmesi; korumalarda daha şeffaf bir yapının oluşturulması; gelişmekte olan ülkelerin de GATT sistemine dahil edilmesi; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hak ve yükümlülükleri arasında denge sağlanması; tarım, tekstil, hizmet sektörlerinin GATT çerçevesi içine dahil edilmesi amaçlarıyla Uruguay Turu Müzakereleri başlatılmıştır.

Uruguay Turu sonrasında imzalanan DTÖ Kuruluş Anlaşması ve eki Anlaşmalar ile, dünya ticaretinde önemli bir liberalleşme ve genişleme sağlanmış; sübvansiyonlar, dampedinge karşı önlemler, gümrük kıymeti, ticarete teknik engeller ve korunma önlemleri konularında genel ilke ve kurallar geliştirilmiş; tekstil, tarım ve hizmet sektörleri de GATT çerçevesine alınmıştır.

### **6.1.1.2. Serbest Dış Ticaret Politikası İle Rekabet Politikası Arasındaki İlişki**

Serbest ticaret politikası ile rekabet politikası aynı ekonomik hedeflere yönelmektedir. Rekabet politikaları; pazardaki sınırlayıcı şirket faaliyetlerinin kontrol edilmesi veya kaldırılması yoluyla pazar koşullarının daha düzgün bir şekilde çalışmasını sağlamayı hedeflemektedir. Serbest ticaret politikası ise tarife düzeylerini düşürerek, tarife dışı önlem uygulamalarının etkilerini sınırlayarak, dış ticaretteki engelleri kaldırmayı amaçlar. Ticaret ve rekabet ilişkisinde, ticaret ve rekabet kurallarının her ikisinden de beklenen; ithalatta rekabet eden yerli rakiplerin korunması değil, pazardaki rekabet ortamının korunmasıdır.

Diğer taraftan, küreselleşme ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler uluslararası ticaretin yapısını değiştirmiş ve geleneksel mamul madde ticaretinin yerine, üretim sürecinin farklı firmalar tarafından tamamlandığı yeni bir ticaret yapısı ortaya çıkmıştır. Bu gelişme firmalar arasındaki rekabet yapısını da yeniden şekillendirmiştir.

Küreselleşmenin önemli bir unsuru olan, uluslararası ticarete geniş kapsamlı serbestleşme hareketi ile birlikte, özellikle Uruguay Turu sonrasında, geleneksel anlamdaki kamu ticaret engelleri büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Ancak, bu boşluğun şirketlerin ticareti sınırlayıcı uygulamaları (restrictive business practices-RBP's) tarafından doldurulması olasılığı ortaya çıkmıştır. Bu durum, dünya ticaretinde yıllarca süren serbestleşme çabalarının göz ardı edilmesi veya kamu ticaret engellerinin yerine özel kısıtlayıcı uygulamaların devreye sokulması tehlikesini gündeme getirmiştir.

GATT'ın kurulmasından günümüze kadar geçen süre içerisinde yapılan müzakereler neticesinde, ticarete uygulanmakta olan gümrük tarife oranları ortalama % 4'ler seviyesine düşmüş, bunun sonucu olarak mal ve hizmetler ticaretinin hacminde büyük bir artış gerçekleşmiştir. Yabancı yatırımlar artmış, ülkelerin ulusal ekonomileri dış rekabete her zamankinden daha açık bir konuma gelmiştir. Buna bağlı olarak, sınır ötesinde faaliyet gösteren firmaların sayısında ve uluslararası boyutu bulunan ticari faaliyetlerde büyük bir artış olmuş, bu durum sınır ötesine taşan rekabeti bozucu (anti-competitive) uygulamalarda da artışa yol açmıştır. Uluslararası etkileri olan karteller, hakim gücün kötüye kullanımını amaçlayan anlaşmalar, uluslararası alanda hakim durum yaratan şirket birleşmeleri ortaya çıkmıştır. Bu tür uygulamalar rekabeti sınırlamış ve liberalleşmeyle sağlanan faydaları ortadan kaldırmıştır.

Ayrıca, ülkelerin rekabet yasalarında yer alan hükümlerin uluslararası alanda uygulanmasını sağlayan uluslararası kuralların olmaması nedeniyle; ulusal rekabet politikası kuralları, uluslararası ticaretteki sorunlarda uygulanamamış ve rekabet mevzuatı olan ülkeler bu mevzuatın uygulanması sırasında çoğu kez kendi yasama sınırları dışında kalan bölgelerden gerekli bilgiyi alamamış, bu nedenle kendilerini olumsuz yönde etkileyen ticari faaliyetlere karşı etkin çözümler üretememiştir.

Diğer taraftan, uluslararası alanda ticaret artışını amaçlayan (teşvik eden) politikalar ile rekabet yasaları arasında çelişkiler bulunabilmektedir. İhracat artışını sağlamaya yönelik teşvikler, ihracat kuruluşları veya “joint venture”lar yoluyla ihracat artışını sağlamaya yönelik düzenlemeler bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu tür düzenlemeler yoluyla ölçek avantajı elde edilmesi ve ihracat artışı olanağı yaratılmasına rağmen, bunun sonucunda fiyatların ve çıktının ortak bir şekilde tespit edilmesi yoluyla yabancı pazarlardaki rekabet ortamına zarar verilmesi söz konusu olmaktadır. Ulusal pazarda rekabet kurallarına çoğu zaman tabi olmayan ihracat kartelleri gibi şirket faaliyetlerinin de ihracat pazarlarında rekabeti bozucu etkisi olabilmektedir.

Bu gelişmeler, rekabet kurallarının yapısı ile uluslararası alanda zorlayıcı kuralların ve işbirliği mekanizmasının bulunmaması konularını gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, bir ülkenin ticaret ve rekabet politikalarının, diğer ülkelerde rekabet ortamını sınırlayıcı hatta bozucu sonuçlar ortaya çıkarabileceğini söylemek mümkündür.

## 6.1.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER

### 6.1.2.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesindeki Gelişmeler

Uluslararası alanda OECD ve UNCTAD'da; bölgesel düzenlemeler kapsamındaki birçok serbest ticaret anlaşmasında, rekabet alanında işbirliğini öngören düzenlemeler bulunmaktadır.

Rekabet politikaları konusu uzunca bir süredir OECD bünyesinde incelenmektedir. 1986 yılında, OECD çerçevesinde, üye ülkeler arasında işbirliğini öngören bir tavsiye kararı çıkarılmış; bu karar pek çok ikili anlaşmanın oluşturulmasında esas alınmıştır. Ancak, OECD'de üye ülkelerce uygulanması zorunlu kuralların bulunmaması; anılan kuruluşun yaptırım gücünün olmaması; OECD'nin üyelik yapısının sınırlı olması; gelişmiş ülkeler formu olarak kabul ediliyor olması, konunun daha geniş kapsamlı ele alınmasına engel teşkil etmektedir.

Konu, UNCTAD için de benzer bir durum ortaya çıkartmaktadır. Bu kuruluşta rekabet politikaları konusu 1970'li yıllardan beri incelenmekte olup, 1980 yılında bir rekabet kodu (Code on Restrictive Business Practices) kabul edilmiştir. Bununla birlikte, OECD'nin yapısına benzer yapısı ve bir gelişmekte olan ülke forumu olması, bu kuruluşun çalışmalarına da önemli bir engel teşkil etmektedir.

Bu çerçevede, gerek OECD gerekse UNCTAD, ticaret ve rekabet ilişkisinde uygulanması zorunlu uluslararası kuralların oluşturulması için uygun bir kuruluş niteliğini taşımamaktadır. DTÖ'nün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunu üye olarak bünyesinde barındırması; farklı çevrelerden değişik ilgi ve çıkarları yansıtan dengeli bir yapısının bulunması; çeşitli çok taraflı ticaret anlaşmalarında rekabet ihlali oluşturan uygulamalara ve rekabet konusunda çalışmalar yapılmasını öngören, bir anlamda "görev talimatı" olarak kabul edilecek hükümlere yer verilmiş olması; etkin bir anlaşmazlıkların halli sisteminin bulunması ve ayrıca, gelecekte üye ülkelerin rekabetle bağlantılı ticaret konularını gündeme getirip bu konuda müzakere ve danışmalar yapabilecekleri bir forum olması nedeniyle, bu kuruluş rekabet politikalarının uygulanmasından kaynaklanan ticareti bozucu uygulamaların ve rekabet ihlallerinin incelenmesi için en uygun forum olarak kabul edilebilir niteliktedir.

Avrupa Birliği, DTÖ'nün Singapur Bakanlar Konferansı hazırlıkları sırasında, DTÖ'de rekabet kurallarına ilişkin uluslararası çerçeve oluşturulması imkanlarını araştırmak üzere bir çalışma programı başlatılmasını önermiştir. DTÖ'nün, 9-13 Aralık 1996 tarihlerinde Singapur'da gerçekleştirilen ilk Bakanlar Konferansı'nda, DTÖ'de ticaret ve rekabet arasındaki ilişkileri inceleyecek ve bir sonraki Bakanlar Konferansı'na rapor edecek bir çalışma grubu kurulmasına karar verilmiştir. Bakanlar Deklerasyonu'nun konuyla ilgili paragrafında; "bu alanda çok taraflı ticaret sisteminde oluşturulabilecek disiplinle ilgili olarak, gelecekte yapılabilecek müzakerelerin başlatılabilmesi için, DTÖ üyelerinin oybirliği ile karar almasının gerekli olduğu" ifadesine yer verilmiştir.

Singapur Bakanlar Konferansı hazırlıkları aşamasında ve Konferans sırasında, Türkiye, ticaret ve rekabet politikaları arasındaki ilişkileri DTÖ'de inceleyecek bir Çalışma Grubu kurulması konusundaki öneriye karşı çıkmamış; bu konuda DTÖ'de ortaya çıkacak görüş birliğine katılmaya hazır olduğunu bildirmiş; ticaret ve rekabet politikaları arasındaki uyumun güçlendirilmesine olan ihtiyacı vurgulamıştır.

DTÖ Ticaret-Rekabet Çalışma Grubu toplantılarında; "Ticaret ve rekabet politikalarının hedef, ilke, kavram, kapsam ve politika araçları arasındaki ilişkiler ve bunların kalkınma ve ekonomik gelişmeyle bağlantıları" konuları ile "Ticaret ve rekabet politikaları ile ilgili olarak mevcut araç, standart ve faaliyetlerin ve uygulama tecrübelerinin, yürürlükteki DTÖ hükümleri, ikili, bölgesel, çoklu ve çok taraflı anlaşmalar ve ulusal rekabet politikaları, yasaları ve araçları uygulamaları bağlamında incelenmesi" konuları ele alınmıştır. Ayrıca, "Genel olarak ticaret ve rekabet politikaları arasındaki ilişki", "Şirket ve kuruluşların rekabet bozucu uygulamalarının uluslararası ticaret üzerine etkileri", "Devlet tekellerinin, ayrıcalıklı hakların ve düzenleyici politikaların rekabet ve uluslararası ticaret üzerindeki etkisi" ve "Ticaret politikalarının rekabet üzerine etkisi", "Milli muamele, ayırım yapmama ve şeffaflık gibi temel DTÖ prensipleri ile rekabet politikası arasındaki ilişki", Rekabet alanında ülkeler arasında işbirliği ve iletişimin geliştirilmesi" ve "DTÖ hedeflerine ulaşmada rekabet politikasının katkısı" konuları incelenmiştir.

### **6.1.2.1.1. Ticaret ve rekabet politikalarının hedef, ilke, kavram, kapsam ve politika araçları arasındaki ilişkiler ve bunların kalkınma ve ekonomik gelişmeyle bağlantıları**

#### **1. Ticaret ve Rekabet Politikalarının Hedef, İlke, Kavram, Kapsam ve Politika Araçları Arasındaki İlişkiler:**

DTÖ'nün ilgili Çalışma Grubunda bu başlık altında yapılan tartışmalarda, rekabet politikasının, rekabet kanunu olmadan da yeterli düzeyde uygulanabileceği bazı üyelere ifade edilmiştir. Bu görüşe karşı ise, firmalar tarafından gerçekleştirilen rekabet bozucu uygulamalara karşı gerekli önlemleri alacak bir rekabet kanunu olmadan, rekabet politikalarının yeterli düzeyde uygulanamayacağı iddiası gündeme getirilmiştir.

Ticaret ve rekabet politikaları arasındaki ilişki genel olarak uyumlu ve birbirini tamamlar nitelikte olmasına rağmen, uygulama yöntemlerine bağlı olarak ticaret ve rekabet politikaları arasında bir takım çatışmalar meydana gelebilmektedir. Ticaret ve rekabet politikaları arasındaki birbirini tamamlar nitelikte ilişki, ticarete serbestleşme politikası ile rekabet politikasının temel hedeflerinin uyumlu olmasından kaynaklanmaktadır. Her iki politika da pazara daha rekabetçi bir yapı getirerek, kaynakların etkin dağılımını sağlamayı ve tüketici refahını artırmayı amaçlamaktadır.

Ticaret ve rekabet politikalarının birbirini tamamlama özelliği, bu politikalardan birinin yokluğu durumunda diğerinin hedefine tam olarak ulaşamaması ile belirginleşmektedir. Diğer taraftan, her iki politika da birbirinden farklı uğraş alanlarına sahiptir. Ticaret politikası temelde hükümet uygulamaları üzerinde yoğunlaşırken, rekabet politikası firma davranışı üzerine odaklanmıştır. Ticaret politikası geleneksel olarak sınırda önlem alırken, rekabet politikası ülke sınırları içerisindeki rekabet bozucu firma davranışlarını önlemeyi amaçlar.

Rekabet politikasının uygulanmaya başlanması, ticarete serbestleşme ve diğer ekonomik reformlar konularına ilişkin iki aşırı görüş Grup toplantısında taraftar bulamamıştır. Bunlardan birincisi, ülkelerin önce serbestleşme politikasını, daha sonra da ekonomik kalkınmanın bir unsuru olarak rekabet politikasını izlemelerinin gerektiğini öne sürmektedir. Bu görüş, piyasa tökezlemesi kavramını göz ardı etmesi nedeniyle kabul görmemiştir. İkinci görüş ise, ülkelerin hükümet önderliğinde sanayileşmesini takiben rekabet politikasını uygulamaya başlamasının gerektiğini öne sürmektedir. Bu görüş ise, hükümetlerce uygulamaya konulan sanayileşmeyi teşvik politikalarının çeşitli sorunlara neden olabileceği gerekçesiyle kabul görmemiştir. Rekabet politikasının, ticarete serbestleşmenin ve özelleştirme, de-regülasyon gibi diğer ekonomik reformların aynı zamanda gerçekleştirilmesinin en doğru ve en geçerli yaklaşım olduğu ifade edilmiştir. Böylece rekabet politikası, piyasa-yönelimli bir kalkınma ile ekonomik reform politikası için katalizör görevi görecektir.

Ticaret ve rekabet politikaları arasındaki olumlu ve birbirini tamamlar nitelikteki ilişkiye aykırı düşen uygulamalar konusunda ise şu görüşler ileri sürülmüştür. Öncelikle, rekabet konularından kaynaklanan istisnalar ticaret üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Diğer taraftan, rekabet politikası firma davranışının tüketici refahına etkisi üzerinde dururken, ticaret politikası üretici çıkarlarına etkisi üzerinde durma eğilimindedir. Rekabet politikasını daha çok rekabetin korunması ilgilendirirken, ticaret politikası rekabetçiyi korur gözükmektedir. Milliyet, ticaret politikaları için temel kavram iken, aynı kavram rekabet politikası açısından o derecede önemli değildir.

## 2. Ticaret Ve Rekabet Politikalarının Hedef, İlke, Kavram, Kapsam Ve Politika Araçları Arasındaki İlişkiler Ve Bunların Kalkınma Ve Ekonomik Gelişmeyle Bağlantıları:

Bu konu başlığı altında, rekabet politikasının piyasa etkinliğini artırmasının yanısıra, aşırı pazar yoğunlaşmasını önlediği, uluslararası ticareti gelişme yolundaki ülkeler lehine etkilediği ifade edilmiştir. Ayrıca, rekabet politikası uygulamalarındaki şeffaflığın, yabancı sermaye girişini kolaylaştırdığı, özelleştirme ve de-regülasyon gibi ekonomik reformları desteklediği dile getirilmiştir.

### 6.1.2.1.2. Ticaret ve rekabet politikaları ile ilgili olarak mevcut araç, standart ve faaliyetlerin ve uygulama tecrübelerinin yürürlükteki dtö hükümleri, ikili, bölgesel, çoklu ve çok taraflı anlaşmalar ve ulusal rekabet politikaları, yasaları ve araçları uygulamaları bağlamında incelenmesi

#### 1. Ulusal Rekabet Politikaları, Kanunları Ve Araçlarının Ticaretle Bağlantısı:

Bu başlık altında, bir rekabet politikasının kapsamlı bir rekabet kanununu içermesinin gerekliliği tartışılmıştır. Bu anlamda, minimum devlet müdahalesiyle birlikte, açık ekonomi konusundaki güçlü bir taahhüdün sağlayacağı rekabet ortamında, kapsamlı bir rekabet kanuna ihtiyaç olmayabileceği iddia edilmiştir. Bu görüşe karşılık olarak, bir ülkenin rekabet kanunu olmadan rekabet politikasının olabileceği kabul edilmekle birlikte, kanunun varlığının önemli faydalar sağlayacağı ifade edilmiştir. Söz konusu faydalardan bazıları şunlardır: Rekabet politikasının uygulamasında istikrarın sağlanması; sektörler üzerindeki yaptırımlarda uyumun sağlanması; rekabet otoritesinin uygulama sırasında karşılaşılabileceği sorunların daha kolay giderilebilmesi vs.

Ayrıca, rekabet kanunu, politikası ve sektörel ekonomik düzenleme arasındaki farklılıklar da gündeme getirilmiş ve tartışılmıştır. Bu çerçevede, rekabet politikasının, piyasaların genelde iyi çalıştığı ve müdahaleye ancak, piyasa tökezlemesi gibi nadir durumlarda ihtiyaç duyulduğu inancına dayandığı dile getirilmiştir.

Rekabet politikası ile hukukunun olumlu etkilerinin desteklenmesi ve kuvvetlendirilmesi için “rekabet kültürü”nün oluşturulmasının önemi vurgulanmıştır. Bu açıdan, kamuoyunun, rekabet politikasının ekonomik, sosyal ve siyasal politikaların temel unsurlarından biri olduğu konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Ulusal rekabet kanunlarının ülke sınırları dışında uygulanabilirliği (Extra-territoriality) konusu da bir başka tartışma konusu olmuştur. Sınır-ötesi uygulamalar, ülkelerin hukuk düzenleri arasında çatışmalara neden olabilmektedir. Söz konusu çatışmaların en aza indirilebilmesi için, rekabet alanında uluslararası işbirliği ve yardımlaşma iyi birer araçtır. Ancak, rekabet alanındaki uluslararası çatışmaların önlenmesine yönelik çabalar, rekabet hukukundan kaynaklanan istisnalar ile de sınırlanmaktadır.

## 2. Mevcut DTÖ Kuralları:

Bir çok DTÖ Anlaşmasında rekabetle ilgili hükümler bulunmaktadır. Söz konusu Anlaşmalar, hükümetlerin mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti bozucu ya da kısıtlayıcı etkiler doğurabilecek ticaret önlemi alma yetkilerini sınırlamaktadır. DTÖ'nün 50 yılı aşkın bir süredir devam eden dünya ticaretinde serbestleşme çabalarına rağmen, bu aşamada hükümet önlemlerinin ticaret ve rekabet üzerindeki etkisinin, özel sektör uygulamalarının olumsuz etkisinden daha fazla olduğu gözlemlenmektedir.

## 3. İkili, Çoklu Ve Çok Taraflı Anlaşmalarda Rekabet Politikası Konusuna Yaklaşım:

Rekabet otoriteleri arasındaki işbirliği, rekabet kanunlarının etkin kullanımı için gereklidir. Ancak, bu işbirliği sırasında bilgilerin gizliliği ile şeffaflık ilkeleri arasında bir dengenin kurulmasında yarar görülmektedir. İkili, çoklu ve çok taraflı anlaşmalar genelde bu ilkelere ilişkin hükümler içermektedir.

### 6.1.2.1.3. Ticaret ve rekabet politikaları arasındaki ilişki

Bu konuda Çalışma Grubunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. İfade edilen ilk görüş; özel rekabet bozucu uygulamaların incelenmesini engellemekle birlikte, rekabet ve ticarete en önemli tehdidin hükümet kısıtlamalarından gelmesi nedeniyle önceliğin hükümet uygulamalarına verilmesinin gerekli olduğu şeklindedir. İkinci görüş ise; Çalışma Grubunda öncelikle uluslararası ticareti etkileyen rekabet-bozucu uygulamalar üzerinde yoğunlaşılması gerektiğini, hükümet uygulamalarının ise mümkün olduğu takdirde incelenmesini savunmaktadır. Üçüncü görüş; dengeli bir yaklaşımla hem özel sektör hem de hükümet uygulamalarının incelenmesini öngörmektedir.



Ticaret ve rekabet politikaları arasındaki ilişki çerçevesinde, ayrıca şu konular tartışılmıştır:

- Firmaların rekabet bozucu uygulamalarının uluslararası ticaret üzerine etkisi.
- Devlet tekellerinin, münhasır hak ve imtiyazların, düzenleme politikalarının rekabet ve uluslararası ticaret üzerine etkisi (Devlet tekelleri genellikle haberleşme, gaz, elektrik, su, kanalizasyon gibi ağ (network) endüstrisinde yer almaktadır. Bu sektörlerin ortak özelliği, başlangıç yatırımlarının yüksek olması ve doğal tekel özelliğine sahip olabilmesidir).
- Ticaretle bağlantılı fikri mülkiyet hakları ile rekabet politikası arasındaki ilişki.
- Yatırımlar ile rekabet politikası arasındaki ilişki (İyi işleyen bir rekabet yapısının sağladığı güven duygusu, yabancı sermaye girişini artırmaktadır).
- Ticaret politikasının rekabet üzerindeki etkisi (Bunlar çeşitli ticaret politikası uygulamalarıdır. Örnek olarak, sübvansiyonlar, GATT 1994'ün II, III ve XI'inci maddeleri, yüksek gümrük tarifeleri, ticarete teknik engeller, korunma önlemleri, ithal kotaları, hükümet alımlarında yapılan ayrımcı uygulamalar, bölgesel kalkınma politikaları, hizmetler ve ayrımcı menşe kuralları sayılabilir).

Dampinge karşı uygulamalar ile rekabet hukuku uygulamaları arasındaki fark; dampinge karşı uygulamaların rakipleri haksız ticari rekabetten koruması, rekabet kurallarının ise piyasadaki rekabeti korumasıdır. Ayrıca, damping uygulamasının firmalar tarafından stratejik bir araç olarak kullanıldığı iddia edilmiştir. Firmaların dampingi rekabeti kısıtlayıcı, hatta ortadan kaldıracı bir araç olarak kullanma olasılığının bulunduğu öne sürülmüştür.

#### **6.1.2.1.4. Ticaret ve Rekabet Çalışma Grubunun 1999 yılı çalışmaları hakkında DTÖ Genel Konseyine sunduğu öneriler**

Çalışma Grubunun Singapur Bakanlar Deklarasyonununun 20'nci paragrafı çerçevesinde eğitsel çalışmalarına devam edeceği bildirilmiş; 1999 yılında Çalışma Grubunun, milli muamele, ayırım yapmama ve şeffaflık gibi temel DTÖ prensipleri ile rekabet politikası arasındaki ilişki, rekabet alanında ülkeler arasında işbirliği ve iletişimin geliştirilmesi ve DTÖ hedeflerine ulaşmada rekabet politikasının katkısı konularında çalışacağı ifade edilmiştir.

#### **6.1.2.1.5. Milli Muamele, Ayırım Yapmama ve Şeffaflık gibi temel DTÖ prensipleri ile rekabet politikası arasındaki ilişki**

Bu konudaki tartışmaların büyük bölümü, DTÖ'nün temel prensipleri olan milli muamele, ayırım yapmama ve şeffaflık prensiplerinin kapsam ve uygulaması ile bunların rekabet politikası açısından önemi konusunda olmuştur. Söz konusu prensipler, rekabet politikasının amaçlarına ulaşmak için bir temel oluşturacak, aynı zamanda bu alandaki işbirliği imkanlarını da kuvvetlendirecektir. GATT/DTÖ hukuk düzeninde milli muamele ve MFN prensipleri ya da kısaca ayırım yapmama kuralının temel hedefi, üye ülkeler ile bunların

malları, hizmetleri ve teşebbüsleri arasında eşit rekabet imkanları tanımaktır. Dolayısıyla, bu kural hem fiili (de facto) hem de hukuki (de jure) ayırım açısından geçerlidir.

Rekabet politikası ile ayırım yapmama kuralı arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır. Rekabet politikası, yabancı rakiplerin eşit rekabet fırsatlarını kısıtlayan ya da inkar eden ayırmacı uygulamalara karşı önlem almada etkin bir araçtır. Ayrıca, ayırım yapmama kuralının rekabet alanındaki uygulaması, rekabet politikasının temel hedefi olan rekabetçi yerine rekabetin korunması ilkesini desteklemektedir.

Şeffaflık prensibi ise, ulusal mevzuat uygulamalarının açık ve adil olmasını sağlamaktadır. Şeffaflık ilkesinin üç boyutu olduğu ifade edilmiştir: Kuralların yayım yoluyla duyurulması, ticareti etkileyen önlemlerin tarafsız ve makul düzeyde uygulanması ve taraflara başvurma, dinlenme gibi yasal işlemlerle ilgili haklarının tanınmasıdır. Şeffaflık ilkesinin bünyesinde yer alan bir diğer konu ise, bilgilerin gizliliği prensibi ve buna yönelik korunma mekanizmasıdır.

Ayırım yapmama ve şeffaflık gibi temel DTÖ prensipleri ile rekabet politikası arasındaki ilişki konusunda çeşitli görüşler öne sürülmüştür. Buna göre, temel DTÖ prensipleri rekabet politikası alanında halihazırda uygulanabilir durumdadır. Bu prensipler özellikle hükümet önlemleri alanında uygulanmakta, fakat özel sektör önlemleri konusunda uygulanmamaktadır. Rekabeti bozucu uygulamaların neden olduğu ve mevcut DTÖ kurallarıyla önlenemeyen kısıtlayıcı etkilere, kollektif boykot, hakim durumun kötüye kullanılması, fiyat-sabitleyici karteller, ihracat ve ithalat kartelleri, pazar-bölüşüm anlaşmaları örnek olarak verilebilir.

Bir diğer görüşe göre ise, temel DTÖ prensiplerinin rekabet alanında etkin bir şekilde uygulanabilmesi, iyi tasarlanmış bir rekabet kanununun varlığı ile etkin kullanımına bağlıdır. Rekabet kanununun olmadığı, ya da olmakla birlikte yeterli düzeyde uygulanmadığı veya rekabet kurallarının sektör-spesifik mevzuat yoluyla uygulandığı durumlar ile istisnaların, muafiyetlerin ve rekabet kanunundan sapmaların bulunduğu durumlarda, temel DTÖ kurallarının rekabet kuralları ile ilişkisi yeterince belirgin değildir.

Temel DTÖ prensiplerinin rekabet alanında uygulanabilmesi için bu prensiplerin rekabetin alanının kendine özgü koşullarına uyarlanması gerekmektedir. Bununla birlikte, bu prensiplerin uygulanabilirliği GATS ve TRIPS Anlaşmalarında görülmüştür.

#### 6.1.2.1.6. Teknik işbirliği de dahil üyeler arasında işbirliği ve iletişim imkanlarının desteklenmesi

Küreselleşme ve ticarete serbestleşme yönünde atılan adımlar sonucunda, DTÖ üyeleri arasında hem ticaret hem de rekabet alanında işbirliği ve iletişimin geliştirilmesi gereksinimi doğmuştur. Ticaret perspektifinden rekabet alanındaki işbirliğinin hedefi, tarifelerin ve tarife-dışı engellerin kaldırılması sonucunda ortaya çıkan avantajların kaybedilmesini önlemektir.

İşbirliği ikili, bölgesel ve çok taraflı ölçekte yapılabilmektedir. Rekabet alanında en yaygın işbirliği şekli ise ikili işbirliğidir. İkili işbirliği akdedilen herhangi bir anlaşma olmadan bilgi paylaşımı ya da ad hoc konsültasyon şeklinde olabildiği gibi, taraflar arasında yapılan müzakereler sonrasında imzalanan bir anlaşma çerçevesinde de olabilmektedir. İkili işbirliği anlaşmalarının en önemli faydası kuşkusuz hem işbirliği düzeyini yükseltmeleri hem de ülkeler arasında vuku bulan hukuk düzeni çatışmalarının azaltılmasına katkı sağlamalarıdır. Ülkeler arasında yapılan ikili işbirliği anlaşmalarının bazı ortak hükümleri bulunmaktadır. Bunlar, bilgi paylaşımı, soruşturmalarda koordinasyon yapılması, olumlu yardımlaşma (positive comity) ve danışmalarda bulunmaktır.

Olumlu yardımlaşma, bir ülkenin, başka bir ülke kaynaklı ve bu ülkenin mevcut rekabet mevzuatına da aykırı olup, kendi ülke sınırları içerisinde gerçekleştirilen rekabet bozucu uygulamalar karşısında, diğer ülkeden bu durum karşısında gerekli soruşturmaları yapmasını talep etme hakkı olarak tanımlanabilir. Olumlu yardımlaşmanın daha etkili bir şekilde kullanılabilmesi için şu hususların gerçekleştirilmesinin gerekli olduğu iddia edilmiştir: Rekabet otoritelerinin karşılıklı güvene dayalı bir ilişki geliştirmesi, rekabet otoritelerinin milli muamele ilkesine gereken saygıyı göstermesi, rekabet otoritesinin soruşturmayı açma, sürdürme ve sonuçlandırma konusunda yeterli güce ve idari-mali özerkliğe sahip olmasıdır.

Bununla birlikte, olumlu yardımlaşmada kendisinden soruşturma açması istenen ülkenin harekete geçmeme riski vardır. Başka bir deyişle, soruşturma açması talep edilen ülkenin, talep eden ülkenin çıkarlarına hizmet edecek ve kendi ülkesinin aleyhine bir soruşturmayı açma konusunda isteksiz davranabileceği düşünülmektedir. Olumlu yardımlaşmada, talep edilen ülkenin bir takdir hakkı söz konusudur.

Diğer taraftan, rekabet kanunlarının olumlu yardımlaşmaya, gerek muhteva gerek uygulama yönünden sınırlamalar getirmesi söz konusudur. Ayrıca, ihracat kartelleri konusunda da olumlu yardımlaşma önlem alma konusunda uygun bir araç değildir.

Rekabet politikası alanında bölgesel yaklaşımlar, mevcut politikaların geliştirilmesi ve yaptırımların etkin bir şekilde kullanılabilmesi açısından kullanışlı olabilmektedir. APEC, NAFTA ve Amerika Serbest Ticaret Alanı anlaşmaları buna örnektir. AB, ANZCERTA ve NAFTA gibi bölgesel entegrasyonlarda taraf ülkelerin rekabet politikalarının uyumu

amaçlanmıştır. Uyum düzeyi ekonomik entegrasyonun düzeyi ile doğru orantılıdır. Örneğin, rekabet mevzuatının uygulanması amacıyla AB’de hükümetler üstü bir organ kurulmuştur. Buna karşılık, NAFTA rekabet politikası için ortak standartlar belirlemek yerine, taraflara rekabet bozucu uygulamalara karşı gerekli önlemleri alma şartını getirmiştir.

Rekabet konusunda çok taraflı işbirliğine yönelik çalışmalar, bugüne değin politika tavsiyesi, teknik yardım ve özel çalışmalar için proje ve finansman yardımı şeklinde olmuştur. Söz konusu çalışmalar daha çok, OECD, UNCTAD ve Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilmiştir.

Rekabet alanında çok taraflı işbirliğinin, DTÖ bünyesinde müzakere edilerek bir anlaşma ile hükme bağlanması konusunda çeşitli görüşler ifade edilmektedir. Buna göre, OECD ve UNCTAD bağlayıcı olmayan tavsiye kararı vermekten öteye gidememektedir. Ancak, DTÖ çok taraflı rekabet müzakereleri için, gerek bağlayıcı kural koyabilmesi, gerek etkin bir anlaşmazlıkların halli mekanizmasına sahip olması nedeniyle en uygun platform niteliğindedir. Diğer taraftan, DTÖ Anlaşmalarının rekabet ilgili hükümleri sınır ötesi rekabet ihlalleri konusunda yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, DTÖ rejiminin rekabetle ilgili normlarla desteklenmesi gerekmektedir.

Rekabet alanındaki çok taraflı çerçeve yaklaşımı ile ilgili somut bir öneride, çok taraflı yaklaşım için en uygun yöntemin, bir anlaşma ile kurulacak ve yeterli düzeyde özerkliğe sahip uluslararası bir rekabet otoritesi ile birleştirilmiş prosedürel kurallar yöntemi olduğu iddia edilmiştir. Bununla birlikte, TRIPS benzeri bir anlaşma daha uygulanabilir bulunmaktadır. Bu tür bir anlaşmada, her üye rekabetle ilgili temel ilkeleri kendi iç hukukuna dahil etmekle yükümlü olacak ve idari, mali anlamda bağımsız bir organ kurarak anlaşmanın uygulanmasını sağlayacaktır. DTÖ’nün anlaşmazlıkların halli mekanizması ise, anlaşmanın temel ilkelerinin ihlali durumunda kullanılabilir. Bu yaklaşım, başlangıçta bir rekabet kanunu öngörmemekle birlikte, nihai aşamada rekabetle ilgili temel ilkelerin iç mevzuata dahil edilmesini gerektirmektedir.

DTÖ bünyesinde gerçekleştirilecek bir çok taraflı işbirliği anlaşmasının, ikili ve bölgesel işbirliği anlaşmalarının etkisini artıracığı beklenmektedir. Rekabet politikası alanındaki çok taraflı işbirliğinin ticarete serbestleşmeye de olumlu etkilerinin olacağı düşünülmektedir. Bu görüşlere karşılık, rekabet alanında bir çok taraflı işbirliği anlaşmasının henüz erken olduğunu iddia edenler de olmuştur.

Rekabet alanında çok taraflı işbirliği anlaşmasının gerçekleştirilmesi sırasında, gelişme yolundaki ülkelerin özel durumlarının dikkate alınması, bu ülkelerde rekabet kültürünün oluşumunun desteklenmesi ve rekabet mevzuatının uygulanması sırasında gerekli olacak teknik ve mali yardımın yapılması istenmiştir.

### 6.1.2.2. Avrupa Birliği Bünyesindeki Gelişmeler

Avrupa Birliği, ortak gümrük tarifesi hadlerinin, uluslararası yükümlülüklerinden kaynaklanan sürekli indirimler neticesinde, koruma aracı olarak kullanma imkanını büyük ölçüde kaybetmesiyle birlikte; zarar verici düzeye ulaşan düşük fiyatlı ithalata karşı yerli üretimini özellikle dampedinge ve sübvansiyona karşı önlemler ile korumaya çalışmaktadır. Bu durum 1980 sonrasında, Topluluk tarafından dampedinge ve sübvansiyon soruşturmasına tabi tutulan ürün sayısının büyük bir artış göstermesine ve Topluluğun bu tür önlemleri en fazla kullanan ülke grubu haline gelmesine neden olmuştur. Türkiye de bu uygulamalar neticesinde sıkça soruşturmalara ve önlemlere maruz kalmıştır.

### 6.1.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM

#### 6.1.3.1. Türkiye'nin DTÖ Çalışma Grubuna Katılımı

Gerek AB ile Gümrük Birliği ilişkisi açısından, gerek çok taraflı ticaret sisteminde rekabet politikasıyla ilgili bir mevzuata sahip ve liberal dış ticaret politikasını benimseyen, ticaret ve rekabet politikaları arasındaki ilişkinin önemini vurgulayan ve bu konuların incelenmesinin yararına değinen bir ülke olan Türkiye, yukarıda sözü edilen uluslararası forumlarda, rekabet politikası ve mevzuatının hazırlanması ve uygulanması, bir ulusal rekabet otoritesinin oluşturulması konularında görüşlerini aktarmakta ve uluslararası ticarete açık ve rekabetçi bir pazar ortamını oluşturmada rekabet politikasının ve mevzuatının önemini dile getirmektedir.

Türkiye, DTÖ bünyesinde oluşturulan Ticaret ve Rekabet Politikaları Çalışma Grubu faaliyetlerine başlangıçtan itibaren etkin bir şekilde katılmış; Grup toplantılarında sunduğu bildirimlerden altısı bilahare resmi belge olarak yayımlanmıştır. Ülkemiz bildirimlerinde genel olarak,

- Ulusal pazarlarda etkin bir rekabet ortamının sağlanmasının olumlu sonuçları,
- Ulusal pazarlardaki etkin rekabetin uluslararası ticarete sağlanan serbestleşmeyi tamamlayacağı,
- Ulusal pazarlardaki rekabet bozucu uygulamaların pazara giriş üzerindeki olumsuz etkileri,
- Uluslararası pazarlarda ortaya çıkan rekabet bozucu uygulamaların ulusal pazarlardaki olumsuz etkileri,

- Devlet tekelleri, ayrıcalıklı haklar ve düzenleyici politikaların ortaya çıkışı, uluslararası ticaret üzerinde olası olumsuz etkileri,
- Ulusal pazarlarda serbestleşme ile düzenleyici politikalarda reformların ve devletin ekonomideki faaliyetlerinin şeffaflaştırılmasının gerekliliği,
- Çok taraflı çerçevede kabul edilen rekabet politikası kurallarının, pazara giriş imkanlarını artıracak ve dünya ticaretinin, ayırım yapmama, öngörülebilirlik ve şeffaflık temelinde gelişmesine yardım edeceği,
- Küreselleşen dünya ekonomisinde, rekabet konusundaki çok taraflı yaklaşımın DTÖ hedeflerine ulaşmada yardımcı olacağı,
- Rekabet alanındaki çok taraflı yaklaşımın, üye devletlerin rekabet mevzuatlarının, uluslararası düzeyde kabul edilmiş bir ortak anlayışı temel almaları durumunda etkili bir şekilde çalışabileceği,
- Çalışma Grubunun çalışmalarını rekabet politikaları konusunda ortak bir anlayışa ulaşılmasına ve ayırım yapmama ve şeffaflık ilkelerine dayanan ulusal rekabet kanunlarının benimsenmesini sağlamaya odaklanmasının gerekliliği,
- Rekabet kurallarına ilişkin çok taraflı çerçevenin oluşturulması sırasında, farklı gelişmişlik düzeylerine sahip üye ülkelerin bu durumu dikkate alınarak, bazı geçiş dönemi kolaylıklarının sağlanmasının ve rekabet konusundaki altyapılarını geliştirmeleri için bu ülkelere gerekli yardımın yapılmasının yararlı olacağı,

ifade edilmiş; ayrıca ülkemizde yürürlükte bulunan rekabet mevzuatı hakkında genel kapsamlı bilgi verilmiştir. Söz konusu bildirimler, Türkiye-AB arasında tesis edilen Gümrük Birliği de dikkate alınarak hazırlanmıştır.

### **6.1.3.2. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**

Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliğini tesis eden 1/95 sayılı OKK ile sanayi ürünlerinde gümrük vergisi, eş etkili vergiler, miktar kısıtlamaları kaldırılmış ve Türkiye, Topluluğun Ortak Gümrük Tarifesine (OGT) uyum sağlamıştır. Karar, Türkiye ile AB arasında basit anlamda gümrük duvarlarının kaldırılmasının çok ötesinde; Türkiye'nin, Topluluğun Ortak Ticaret ve Rekabet Politikası ile teknik mevzuatına uyum sağlamasını öngören yapısal bir değişmeyi ve derin bir bütünleşmeyi içermektedir.

Türkiye'nin Gümrük Birliği ile hedeflenen ekonomik bütünleşmeye ulaşabilmesi amacıyla 1/95 sayılı OKK'nın 31-43'üncü. maddeleri ile ülkemizin rekabet, fikri mülkiyet hakları, devlet yardımları ve devlet tekellerine ilişkin mevzuatını Topluluk mevzuatı ile uyumlaştırması öngörülmektedir:

### 6.1.3.2.1. Rekabet

1/95 sayılı OKK'nın 32 ve 33'üncü maddesi uyarınca AB ile Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde, teşebbüsler arasında rekabeti bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamalar ile hakim durumun kötüye kullanılması yasaklanmıştır. Karar'ın 39'uncu maddesi, Türkiye'nin Gümrük Birliğinin yürürlüğe girmesinden önce Roma Antlaşması'nın 81 ve 82'nci maddelerinde yer alan koşullar çerçevesindeki uygulamaları yasaklayan bir yasayı benimsemesini; Gümrük Birliğinin yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içerisinde, AB'de yürürlükte bulunan tüm blok muafiyet tüzüklerine ve Topluluk içtihatlarının Türkiye'de uygulanmasını sağlamasını öngörmektedir. Bu çerçevede, mevzuat uyumu yükümlülüğü ile de bağlantılı olarak, 4054 sayılı Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanun, 1994'de yürürlüğe girmiş; Kanunda oluşturulması öngörülen ve rekabetin korunmasına ilişkin düzenleme ve denetlemeyi yapmak üzere idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurulu çalışmalarına başlamıştır. Türkiye, Topluluk blok muafiyet tüzüklerini ve içtihatlarını büyük oranda benimsemiştir.

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 37'nci maddesine göre, Ortaklık Konseyi, Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde, 32-34'üncü maddeler ile 35'inci maddenin ilgili hükümlerinin uygulanması için gereken kuralları bir kararla benimseyecektir. Bu kurallar, AB içinde halihazırda mevcut olan kuralları temel alacak ve başka hususların yanı sıra, rekabetle ilgili kurumların görevini belirleyecektir.

Yukarıda zikredilen Topluluğun mevcut kurallarını esas alarak rekabet otoritelerinin rollerini belirleyecek olan Ortaklık Konseyi Kararı'na dair henüz bir gelişme kaydedilememiştir. Bu yüzden şimdilik, Komisyon ve Türk rekabet otoritesi arasında bir yetki dağılımından (allocating competence) veya 6 Şubat 1962 tarih ve 17 sayılı Konsey Tüzüğü kapsamında, Komisyon'un yetkilerinin genişlemesinden bahsetmek mümkün değildir.

Bu durumda, 43'üncü madde hükümleri uyarınca, akit taraflardan birinin topraklarında sürdürülen ve rekabete aykırı olan uygulamaların kendisinin veya teşebbüslerinin çıkarlarını olumsuz yönde etkilediğine inanması halinde, diğer tarafa durumu bildirebilecek ve diğer tarafın rekabetle ilgili makamının uygun tedbirleri almasını talep edebilecektir.

### 6.1.3.2.2. Fikri ve sınai mülkiyet hakları

1/95 sayılı OKK'nın 31'inci maddesi uyarınca Türkiye ve AB, Gümrük Birliğinin, ancak, iki tarafta da eş düzeyde olacak bir fikri ve sınai mülkiyet hakları koruma sisteminin kurulması durumunda verimli işleyebileceğini göz önünde bulundurarak 8 no'lu ekte belirlenen yükümlülükleri üstlenmişlerdir. Bu çerçevede, Türkiye, gerek 1/95 sayılı Karar öncesinde, gerek Karar'ın yürürlüğe girmesinden bugüne kadar geçen yaklaşık dört yıllık süre zarfında Topluluğun fikri mülkiyet haklarına ilişkin mevzuatına, uluslararası anlaşmalara ve TRIPs Anlaşmasına büyük ölçüde uyum sağlamıştır.

### 6.1.3.2.3. Devlet yardımları

Yukarıda da belirtildiği üzere, Türkiye’de sektör spesifik yatırım veya ihracat mevzuatı bulunmamakta, sağlanan yardım mekanizmaları tüm sektörler için aynı esaslar çerçevesinde uygulanmaktadır. Bu doğrultuda, 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla Topluluğun tekstil ve konfeksiyon sektöründe uyguladığı devlet yardımları programları benimsenmiştir. Diğer sektörlerde ise bölgesel yardım mevzuatı öncelikle ele alınmak suretiyle Kasım 1997’de bir çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışma, görüş ve katkıları alınmak üzere Topluluk tarafına iletilmiş, ancak, AB tarafı bu girişime henüz bir yanıt vermemiştir.

### 6.1.3.2.4. TEKEL

Türkiye, 1/95 sayılı OKK’nın 41’inci maddesi uyarınca Gümrük Birliğinin yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde kamu teşebbüsleri veya diğer teşebbüslere verilen özel ve münhasır yetkiler ile ilgili kurallarının Roma Antlaşması’nın ilkeleri, ikincil mevzuat ve Topluluk içtihatlarına uygun hale gelmesi ile yükümlüdür. Karar’ın ticari niteliği haiz devlet tekellerine dair 42’inci maddesi, Türkiye’nin, 1998 yılı başına kadar Ortaklık Konseyi tarafından belirlenecek takvim ve koşullar çerçevesinde söz konusu devlet tekellerinin Türk vatandaşları ile AB üyesi ülke vatandaşları arasında malların tedarik ve pazarlanmasında ayırım yaratmamasını temin etmekle yükümlü olduğunu ifade etmektedir. Konuya ilişkin olarak 1997 yılının başından itibaren ilgili kurum ve kuruluşların katılımıyla, TEKEL mevzuatının Topluluğun ilgili mevzuatı ile uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalar zaman zaman AB Komisyonu ile istişarelerde bulunmak suretiyle yürütülmektedir.

Yapılan çalışmalar bağlamında hazırlanan kanun tasarısı TBMM’ye sevk edilmiş bulunmaktadır. Tasarı’nın mevcut şekliyle yasalaşması durumunda Türkiye’nin, Gümrük Birliği yükümlülüklerinden birini yerine getirmiş olacağı, ayrıca, üretim ve ticaret üzerindeki mevcut monopolü sona erdirerek, bu alandaki mevzuatın AB ile uyumlu hale getirilmiş olacağı düşünülmektedir. Tasarı, 4250 sayılı Kanun ile TEKEL Genel Müdürlüğüne verilen ispirto ve ispirtolu içkiler alanındaki münhasır yetkileri (TEKEL’in tek kanuni üretici ve ithalatçı olması) sona erdirmekte, ispirto ve ispirtolu içkilerdeki monopolü kaldırmaktadır. Tasarıda ithal ve yerli ürünlere yönelik farklı uygulama öngören herhangi bir husus yer almamakta olup, öngörülen kriterlere tabi olmakta ithal ve yerli ürünler arasında ayırım yapılmayacağı açıkça hükme bağlanmaktadır.

### 6.1.3.2.5. AB Komisyonu’nun görüşü

AB Komisyonu, 1999 yılı Ekim ayında yayınladığı Türkiye raporunda ülkemizin fikri ve sınai mülkiyet hakları alanında özellikle sınai mülkiyet konusunda büyük ilerleme kaydettiğini, ancak, OKK’nın 8 sayılı ekinde yer alan bazı yükümlülüklerini (yeni bitki türleri sözleşmesine katılım, uydu ve kablolu yayında telif hakları ve ilgili hakların korunması, v.s) henüz yerine getirmediğini belirtmiştir. Türkiye’nin kalan yükümlülüklerinin büyük sorunlar yaratmayacağını ifade eden Komisyon, mevcut mevzuatın etkin uygulamasına özen



gösterilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Anti-tröst uygulamalarının tatminkar olduğunu belirten Komisyon, devlet yardımları alanındaki uyum konusunun Türk makamları ile görüşülmesi gerektiğini ifade etmiştir. Komisyon, ayrıca, TEKEL'in sahip olduğu imtiyazlı konumla ilgili endişeleri bulunduğunu da dile getirmiştir.

#### **6.1.3.2.6. Dampinge karşı uygulamalar**

Türkiye ile AB arasında dampinge karşı önlemlere ilişkin hükümler Katma Protokol'ün 47'nci ve Gümrük Birliğini tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın (OKK) 44'üncü maddesinde yer almaktadır. 44'üncü madde uyarınca; taraflar arasında dampinge karşı önlemler de dahil olmak üzere tüm ticari korunma önlemlerinin askıya alınması, Türkiye'nin AB'nin iç pazarındakine denk bir koruma sağlayarak eşit rekabet koşullarını yaratmış olmasına bağlanmaktadır. Söz konusu madde, Türkiye'nin Topluluğun iç pazarındakine denk bir koruma sağlamış kabul edilmesi için rekabet, devlet yardımları ve diğer konulardaki Topluluk müktesebatını benimsemiş ve etkin bir şekilde uygulamaya koymuş olması şartını getirmiştir. Ancak, bu koşulların yerine getirilmesi otomatik bir askıya alınma mekanizmasını harekete geçirmeyecek, Ortaklık Konseyi'nin bu yönde karar vermesini gerektirecektir. Böyle bir Karar alınıncaya kadar Katma Protokol'ün 47'nci maddesi ile getirilen uygulama devam edecektir.

Gümrük Birliğinin yürürlüğe girdiği 1.1.1996 tarihinde AB tarafından dampinge karşı vergi uygulanan beş ürünümüz bulunmakta iken, AB mevzuatında öngörülen uygulama sürelerinin sona ermesi nedeniyle vergiye tabi ürün sayısı bugün bire inmiş bulunmaktadır. 1996 yılında sonuçlanan gözden geçirme soruşturmaları ile polyester ipliklerde uygulanan dampinge karşı verginin yeni oranlarla devamına karar verilmiştir. Topluluğun filmaşın ithalatımıza karşı Mayıs 1999'da açtığı dumping soruşturması ise halen devam etmekte olup, AB Komisyonu'nun 2000 yılının ilk yarısında bir karara varması beklenmektedir. Ancak, vergi uygulanan madde sayısının şu an için azalması daha başka soruşturmaların açılması tehdidini azaltmamaktadır.

#### **6.1.3.3. İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuat**

Ülkemizde, 1980 yılından sonra ithalatta liberasyon politikasının benimsenmesi sonucu ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda, idari ve teknik prosedürü düzenleyen İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuat 1989 yılında yürürlüğe konulmuştur. Söz konusu Mevzuatın, gerek GATT Uruguay Round Ticaret Müzakereleri sonucunda imzalanan ve ülkemizde de onaylanan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Kuruluş Anlaşması'na, gerekse Türkiye-AB Gümrük Birliğini düzenleyen 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 12'nci maddesine göre ilgili AB mevzuatına uyumlu hale getirilmesi amacıyla hazırlanan Değişiklik Kanun Tasarısı, "4412 sayılı İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" olarak TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmiş ve 25.10.1999 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 25.07.1999 tarihli ve 23766 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu doğrultuda, yeni İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi

Hakkında Karar ile İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik'in 25.10.1999 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 30.10.1999 tarihli ve 23861 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla birlikte mevzuat uyumu tamamlanmıştır.

Yukarıda bahsedilen mevzuatta yapılan değişiklikler ışığında İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuatın uygulanması aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

*Damping*; bir ürünün ihrac fiyatının, normal değerinin altında olması şeklinde tanımlanmaktadır.

*Sübvansiyon* ise; Sübvansiyonlar Anlaşması'nda, menşe veya ihracatçı ülkenin fayda sağlayan doğrudan veya dolaylı mali katkısı veya GATT 1994'ün XVI'ncı Maddesi çerçevesinde herhangi bir gelir veya fiyat desteği olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle, devlet kaynaklarının yardım, kredi, öz sermaye vb. şekilde aktarılması, devletin; yapılacak ödemeleri güvence altına alması, alacağı gelirden vazgeçmesi, mal veya hizmet sağlaması, ürün satın alması gibi yollarla fayda sağlanması söz konusu olmalıdır. Dolayısıyla, sübvansiyon, damping gibi bir firma politikası olmayıp devlet politikasıdır.

Sübvansiyonlar Anlaşması'nda sübvansiyonlar; "yasaklanmış", "önlem alınabilen", "önlem alınamayan sübvansiyonlar" olarak sınıflandırılmaktadır:

*Yasaklanmış sübvansiyonlar*, ihracat sübvansiyonları ile ithal ürün yerine yerli ürün kullanımını teşvik eden sübvansiyonlardır.

*Önlem alınamayan sübvansiyonlar*; araştırma geliştirme, çevre korumaya yönelik yatırımlar ile az gelişmiş bölgelere verilen sübvansiyonlardır. Ancak, Sübvansiyonlar Anlaşması'nda belirtilen sınırları aşan bu sübvansiyonlara da önlem uygulanması mümkün bulunmaktadır.

*Önlem alınabilen sübvansiyonlar* ise, yasak ve müsaade edilen sübvansiyonların dışında kalan sübvansiyonlardır.

Damping veya sübvansiyon soruşturmaları, dampingli ithalat nedeniyle zarar gördüğünü iddia eden "üretim dalı tarafından veya üretim dalı adına" yapılan şikayete dayalı olarak başlatılır. Üretim dalı, benzer ürünü üreten yerli üreticilerin tümü veya üretimleri bu ürünlerin toplam yerli üretimini önemli bir kısmını teşkil eden üreticileri ifade etmektedir. Dampingli veya sübvansiyonlu ithalata ilişkin şikayetlerde, söz konusu ithalatın varlığı ile bu ithalat nedeniyle üretim dalı üzerinde oluşan zararın yeterli delillerle ortaya konulması gereklidir. Soruşturma, aynı konulara ilişkin kanıtlarla *re'sen* de açılabilir.

Yeterli delillerle eksiksiz bir şekilde yapılan şikayet 30 gün içerisinde incelenir. Bu süre sonunda soruşturma açılması ya da açılmaması kararı İthalatta Haksız Rekabeti Değerlendirme Kurulunca verilir. Soruşturma açılmaması yönünde karar verildiği takdirde,

kamuoyuna ayrıca bir açıklama yapılmadan şikayete ilişkin talebin reddedildiği şikayette bulunan tarafa bildirilir. Fakat, Kurul'un soruşturmanın açılması yönünde karar alması halinde durum Resmi Gazete'de ilan edilir.

Açılan soruşturma, 1 yıl içerisinde tamamlanır. Ancak, bu süre 6 ay daha uzatılabilir. Soruşturma sırasında, soruşturma dönemine ilişkin bilgiler temelinde damping marjı hesaplanır. *Soruşturma dönemi* normal olarak soruşturmanın açıldığı tarihten itibaren geriye doğru 1 yıllık dönemi kapsar.

*Damping marjı*, her bir ihracatçı veya üretici için ayrı ayrı belirlenir. Bu nedenle, uygulamaya konulacak vergi oranı her bir ihracatçı için değişik oranlarda olabilir. Ancak, ihracatçıların veya üreticilerin sayısı, tek tek damping marjı hesaplanmasına imkan vermeyecek ölçüde fazla ise, geçerli istatistik örnekleme veya soruşturmaya konu ülkedeki büyük miktardaki ihracatlara dayanılarak vergi oranı belirlenebilir. Bu yöntemi kullanmadan önce ilgili ihracatçıların veya üreticilerin görüşü alınır.

Soruşturmayı yürüten makamlarca damping marjının çok düşük olduğu (%2'den düşük damping marjı) veya dampingli ithalat hacminin ihmal edilebilecek düzeyde olduğunun tespit edildiği hallerde soruşturma kapatılır. Ancak, incelemeye konu ülkeler için, a) damping marjının %2 veya daha fazla ve b) dampingli ithalat miktarının, toplam ithalatın %3'ünden daha az olduğu durumda, benzer ürün ithalatının %3'ünden azını tek tek gerçekleştiren ülkelerin, toplu olarak, toplam ithalatın %7'sinden fazlasını gerçekleştirmesi halinde soruşturma devam ettirilebilir.

Sübvansiyona karşı önlem alınabilmesi için *sübvansiyonun özgül (spesifik) olması* gereklidir. Bu ifade ile belirtilmek istenen, verilen sübvansiyonla sağlanan faydanın genel bir fayda olmayıp, bir firma ya da firma grubu veya bir üretim dalı ya da üretim dalı grubuna sağlanması veya bu faydanın belirli üreticilerin bulunduğu bölge ile sınırlı tutulmasıdır.

*Sübvansiyon miktarı*, soruşturma sonucunda üreticinin ya da ihracatçının üretilen ve Türkiye'ye ihraç edilen üründen sağladığı toplam fayda olarak belirlenmektedir. *Birim başına sübvansiyon miktarı* ise ana hatlarıyla şu şekilde belirlenebilir: Önlem alınamayan sübvansiyonlar dışında kalan programlar kanalıyla hükümet tarafından yapılan katkıdan üretici veya ihracatçının sübvansiyonu almak için yaptığı masraf ve harcamalar düşülerek sübvansiyonla sağlanan fayda ortaya konulur. Sübvansiyondan yararlanan mali yıl için bu faydanın Türkiye'ye ihraç edilen birim başına bölünmesiyle ise birim ürün başına sübvansiyon miktarı bulunur.

Dampinge karşı vergi veya telafi edici önlemin yürürlüğe konulması ancak, söz konusu ithalatın yerli üretim dalında zarara neden olması ile mümkündür. Zarar kavramı ile üretim dalında maddi zarar, maddi zarar tehdidi veya bir üretim dalının kurulmasının fiziki olarak gecikmesi ifade edilmektedir.

Soruşturma sırasında yerli üretim dalında oluşacak zararın önlenmesi amacıyla teminat şeklinde *geçici önlem* uygulanabilir.

İhracatçılar, dampinge karşı vergi veya telafi edici vergiden ihraç fiyatlarını artırarak kaçınabilir.

Dampinge ve sübvansiyona karşı vergilerin geriye dönük olarak uygulanması da mümkündür.

Dampinge karşı önlemler ve telafi edici önlemler (vergi ve fiyat taahhütleri) uygulamaya konulduktan *bir yıl sonra* ilgili tarafların talepleri üzerine ya da res'en *gözden geçirilebilir*. Diğer taraftan, kesin önlem kararı, soruşturma döneminde soruşturmaya konu malı ihraç etmemiş olan üretici veya ihracatçının talebi üzerine de gözden geçirilebilir.

Dampingleli veya sübvansiyonlu ithalatın yerli üretim dalına zarar verdiğinin belirlenmesi durumunda; vergi miktarı, damping marjı veya sübvansiyon miktarı kadar ya da yerli üretim dalındaki zararın önlenmesinde daha az bir vergi oranı yeterli ise bu oranda uygulamaya konulabilir.

Dampinge veya sübvansiyona konu ithalata karşı alınan önlemler, bu ithalatın neden olduğu zarar etkisi ortadan kalkıncaya kadar yürürlükte kalır. Ancak, bu önlemler *en fazla 5 yıl* yürürlükte kalabilir. Bununla beraber, 5 yıllık sürenin bitiminden önce başlatılan bir gözden geçirme soruşturması sonucunda, dampingleli veya sübvansiyonlu ithalatın neden olduğu zararın devam ettiğinin tespit edilmesi halinde, önlemin damping veya sübvansiyon ile zarar incelemesi içeren bu gözden geçirme soruşturmasının sonuçlanma tarihinden itibaren 5 yıl daha yürürlükte kalması söz konusu olur.

#### **6.1.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR**

##### **6.1.4.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesinde**

Yukarıda belirtildiği üzere, gerek OECD gerekse UNCTAD çerçevesinde sürdürülen çalışmalar belli sonuçlara ulaşmış olmakla birlikte, bu uluslararası kuruluşların üye yapıları ile çalışma şekilleri, varılan sonuçların etkin bir şekilde uygulamaya konulma imkanlarını sınırlamaktadır. Diğer taraftan, DTÖ Çalışma Grubundan beklenen, uzun dönemli bir çalışma programıyla, ticaret ve rekabet ilişkisini kalkınma boyutunu da dikkate alarak, açık bir şekilde ortaya koymak ve gerek görülür ise, bu konuyu düzenleyen bir çok taraflı metni DTÖ gündemine getirmektir. Her ne kadar DTÖ Ticaret-Rekabet Çalışma Grubu'nda bugüne değin sürdürülen çalışmalar görüş alış verişi ve deneyimlerin paylaşılması şeklinde eğitsel düzeyde gerçekleşmişse de; Anlaşmazlıkların Halli Organına gelen ve ulusal rekabet politikalarının

ticaret üzerindeki olumsuz etkilerinin incelenmesini gerektiren uyuşmazlıklar, DTÖ'nün bu konuya daha sıcak bakmasına yol açmaktadır.

Ticaret ve rekabet konusu 30 Kasım-3 Aralık 1999 tarihlerinde ABD'nin Seattle kentinde gerçekleştirilen DTÖ Bakanlar Konferansında gündeme getirilmiş fakat genel olarak konferans sonunda açıklanacak Deklarasyon üzerinde uzlaşmaya varılamaması nedeniyle bu konuda da Bakanlar tarafından bağlayıcı bir karar alınamamıştır. Bu çerçevede, her ne kadar Ticaret ve Rekabet Politikaları Çalışma Grubunun görev talimatında bir değişiklik olmamışsa da, bu konuda ilerleme kaydedilebilmesi için Grubun bugüne kadar eğitsel olarak yürüttüğü çalışma planını değiştirerek, ticaret ve rekabet konusunun DTÖ bünyesinde bir çok taraflı anlaşma ile düzenlenmesi konusunda yoğunlaşabileceği düşünülmektedir. Çalışma Grubunda özellikle OECD üyesi ülkeler tarafından savunulan, rekabet alanında bir çok taraflı anlaşmanın oluşturulması görüşü, bazı gelişme yolundaki ülkelere itirazlar gelse de, bu ülkelerin ikna edilmesi ile uzun dönemde kabul edilebilecek niteliktedir.

Türkiye, DTÖ Ticaret ve Rekabet Çalışma Grubunun toplantılarında, rekabet alanında oluşturulacak ortak anlayışa dayalı bir çok taraflı çerçeve hazırlanması konusunda olumlu görüşler vermiştir. Türkiye tarafından, rekabet konusunda çok taraflı bir çerçeve oluşturulmasının DTÖ hedeflerine ulaşma konusunda yardımcı olacağı ifade edilmiş, söz konusu çok taraflı yaklaşımın verimli çalışmasının ancak oluşturulacak ortak anlayışın üye ülkelerin rekabet mevzuatlarına yansıtılması durumunda mümkün olabileceği belirtilmiştir. DTÖ'nün temel prensipleri olan "ayrım yapmama" ve "şeffaflık" prensiplerinin rekabet alanında, bu alanın özel koşullarına uydurulmak kaydıyla uygulanabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, çok taraflı çerçevenin oluşturulması aşamasında, gelişmekte olan ülkelerin özel koşullarının da dikkate alınması gerektiği bildirilmiştir.

Türkiye, Çalışma Grubu toplantılarında, rekabet politikasının uygulanmasını salt rekabet kanununun varlığına dayandırmamakla birlikte; rekabet alanında oluşturulacak çok taraflı çerçevenin etkinliği açısından, üye ülkelerin ortak anlayışa dayanan rekabet kanunlarının olmasında yarar görüldüğünü bildirmiştir.

Rekabet alanında oluşturulacak düzenlemenin şekli konusunda ise ülkeler arasında farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı ülkeler, bunun bağlayıcı hükümleri içeren katı bir anlaşma olmasının gerektiğini ileri sürmekte ve ülkeler arasında etkin bir uluslararası işbirliğinin sağlanması için rekabet kanunlarının uyumlaştırılmasının yeterli olmayacağını, devletler üstü çok taraflı bir otoriteye de ihtiyaç duyulduğunu iddia etmektedir. Fakat, bu önerinin kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi politik açıdan pek mümkün görülmemektedir. Rekabet alanındaki çok taraflı düzenlemeyle ilgili diğer görüş ise, anlaşmanın DTÖ sistemindeki TRIPS benzeri bir model olan ticaretle bağlantılı rekabet önlemleri anlaşması (Trade Related Anti-Trust Measures-TRAMs) şeklinde düzenlenebileceği düşüncesine dayanmaktadır. Böylece, rekabet alanındaki temel prensipler çerçeve anlaşma ile ortaya konulacak ve üye ülkelere bu prensipleri kendi mevzuatlarına dahil etmeleri istenecektir. Türkiye açısından bu ikinci görüş daha desteklenebilir niteliktedir.

### 6.1.4.2. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde

Avrupa Birliği halihazırda polyester iplikte Türkiye'ye karşı, dampinge karşı vergi uygulamaktadır. 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararından sonra dahi AB ile Türkiye arasında dampinge karşı vergilerin uygulanmaması söz konusu olmamıştır. Dampinge karşı vergilerin AB tarafından Türkiye'ye uygulanmaması (daha doğrusu askıya alınması), Ortaklık Konseyi Kararı'nın 44'üncü maddesinin 1'inci paragrafında öngörüldüğü gibi, "Türkiye'nin iç pazarla ilgili rekabet, devlet yardımlarının denetimi ve diğer konulardaki müktesebatı benimsemiş ve etkin biçimde uygulamaya koymuş olması ve dolayısıyla haksız rekabete karşı iç pazardakine denk bir koruma sağlaması" koşuluna bağlanmıştır.

Öte yandan, bazı ekonomik bütünleşme hareketlerinde iç rekabete ilişkin düzenlemelerin taraflar arasında dampinge karşı önlemlerin yerini aldığı gözlenmektedir. AB, Avustralya-Yeni Zelanda Yakın Ekonomik İlişkiler Ticaret Anlaşması (ANZCERTA), Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) ve Kanada ile Şili arasındaki serbest ticaret anlaşması konuya ilişkin başarılı örnekleri oluşturmaktadır.

Türkiye, gerek Topluluğa mevzuat uyumu gerekse iç rekabeti düzenleyen bir Rekabet Kanunu yürürlüğe koymuş olması nedeniyle; Ortaklık Konseyi Kararı'nın gerektirdiği koşulları yerine getirmiş olmasına karşın, Topluluğun Türkiye'ye dampinge karşı vergi uygulamaya devam etmesi sorun oluşturmaktadır.

Türkiye'nin Sekizinci Plan döneminde ulaşması gereken amaç; AB-Türkiye arasında dampinge karşı uygulamalara son verilmesi, Rekabet Kanunu'nun işlerlik kazanmış olmasının getirdiği elverişli ortamın değerlendirilerek taraflar arasında bu konunun gündemden çıkarılmasıdır.

Bu amaca yönelik olarak yapılması gereken, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında uygulanan dampinge karşı vergilerin kaldırılması, açılmış soruşturmaların kapatılması ve bir daha yeni soruşturma açılmaması hususlarında karar almasının sağlanmasıdır.

Böyle bir durumda, Türkiye ile Topluluk arasında rekabet kurallarının uygulanması durumu ortaya çıkacaktır. Türkiye'nin Topluluk müktesebatını özellikle de rekabet politikasını benimseme konusunda önemli bir yol katettiği göz önünde bulundurulduğunda, Topluluk ile Türkiye arasındaki ticarete damping önlemlerinin yerini rekabet kurallarının almasını sağlayacak bir sistemin oluşturulması yönünde çalışmalar yapılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede iki pazar arasında ortak rekabet kurallarının uygulanması AB ile daha ileri düzeyde bir entegrasyona ulaşılmasını ve rekabet kuralları bakımından tek bir pazar yaratılmasını sağlayacaktır.

Ülkemizin AB'ye tam üyeliği durumunda ise, Topluluk ile Türkiye arasındaki dampainge karşı vergiler kesinlikle uygulamadan kalkacak; uluslararası bir otorite olarak AB Komisyonu bu konuda yetki sahibi olacaktır. Dolayısıyla yerli üreticiler dampaingli ithalata ilişkin başvurularını AB Komisyonu'na yapacaktır.

## 6.2. DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR VE REKABET

### 6.2.1. GİRİŞ

Günümüzde, yabancı yatırımların, globalleşmenin lokomotifine haline geldiği ve bu yatırımların hızlı büyümesinin, dünya ekonomisinin entegrasyonuna katkıda bulunduğu kabul edilmektedir. Yabancı yatırımların rekabet yoluyla verimliliği artırma, ilave istihdam yaratma ve evsahibi ülkenin ekonomik kalkınmasına yardımcı olma gibi işlevleri olduğuna dair görüş birliği oluşmuş durumdadır.

Bu anlamda “*yabancı yatırım*” terimi; önemli bir sermaye girişi olmasına karşın geçici karakter taşıyan portföy yatırımlarından farklı olarak, yönetsel kontrol seviyesinde ortaklığı içeren ve uzun vadeli yatırım hedefi ile karakterize edilen “*doğrudan yabancı yatırımları (DYY)*” ifade etmek üzere kullanılmaktadır. DYY, bugün, istihdam yaratmak, teknoloji transferi sağlamak ve yerel ekonominin rekabetçi altyapısını güçlendirmek isteyen devletler için hayati öneme sahip bir kaynak haline gelmiştir.

Ticaret politikalarının liberalleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesinin de etkisiyle, yabancı yatırımların ulusal ekonomi üzerindeki etkilerinin olumlu olduğu yönündeki genel bir görüş oluşmuş ve DYY akışında patlama yaşanmıştır. Gelişmekte olan ülkeler, DYY'ların %40'ına evsahipliği yaparken, ihraç ettikleri sermaye %15 civarındadır. Bu bağlamda, gelişmekte olan ülkeler, ülkelerindeki yatırım ortamını daha cazip hale getirip yabancı yatırım sermaye pastasından daha fazla pay alabilmek için ekonomik reformlar gerçekleştirmektedir. Gerçekleştirilen reformların en önemlileri, yabancı yatırım mevzuatının liberalleştirilmesi ve rekabet kanunlarının yürürlüğe konulmasıdır. Özellikle Asya Krizinden etkilenen ülkeler, bu krizin ışığında, yabancı yatırım rejimlerini serbestleştirme yolunu seçmektedir.

Ulusal ekonomiler arasındaki ilişkilerin giderek güçlenmesi ve daha fazla entegre olmasıyla, iç pazarda faaliyet gösteren yerli ve yabancı şirketlere yönelik izlenen politikalar arasındaki ayrımcılık azalmaktadır. Bunun sonucunda, yatırım politikası ile rekabet politikası giderek birbirine bağımlı hale gelmektedir.

### 6.2.1.1. Doğrudan Yabancı Yatırım ve Rekabet

DYY'lardan beklenen faydalar, açık bir dış ticaret ve yatırım rejimi ile etkin bir rekabet politikasının bulunduğu istikrarlı bir ekonomik yapı içinde artabilecektir. Böyle bir ortamda DYY'ların, ev sahibi ülkeye, globalleşen dünya ekonomisinin sunduğu imkanları kullanmakta önemli katkıları olacağı ve ülkenin üretim kapasitesini yükseltmekde anahtar rolü oynayabileceği düşünülmektedir.

Modern bir rekabet politikası, açık bir yabancı yatırım politikasını birkaç yolla teşvik edebilir. Etkin olarak uygulanan anti teknelci kanunlar, yabancı yatırımcıların adalet bakımından aradığı yasal çerçevenin bir parçasıdır. Bu durumun tersine, etkin olmayan ve ayrımcı bir rekabet politikasının uygulanması ise; yeni ürünler, teknoloji transferi, servis ve maaş stratejileri getiren yabancı yatırımcıların pazara girişini caydıran bir etki yapacaktır. Rekabet kanunları ve düzenlemeleri, yabancı yatırımcıların piyasaya girişlerini sınırlamak, yeni girenleri pazar dışına çıkarmak isteyen yerli kartel ve tekellere engel olmak suretiyle ekonomik etkinliğin artmasına yardımcı olur. Bunun yanı sıra, rekabet kanunları pazara yeni giren teşebbüslerin teknelci bağlantılara girmelerini engelleme işlevine de sahiptir.

Yatırım imkanlarının serbestleştirilmesi, rekabeti ve ekonomik büyümeyi artırmanın temeli olarak görülmektedir. Serbest yatırım ve ticaret politikalarının etkin bir rekabet politikası ile birleştirilmesi halinde, bu durum, genel olarak yatırımların ekonomi üzerindeki olumlu etkilerinin artmasına ve yerli şirketlerin gerek yerel gerekse de uluslararası pazarlardaki rekabet yeteneklerinin gelişmesine yardımcı olur.

Serbest bir DYY rejimi pazara giriş kolaylığı sağlarken, etkin bir rekabet kanunu da pazar içi bazı engellerin ortadan kaldırılmasına yardımcı olur. Böylece yabancı yatırımcılar için cazip bir ekonomik ortam oluşmasına katkıda bulunulur.

DYY'ların yerel pazarlara sağladığı faydaları değerlendirirken, güncel ve potansiyel rekabetin ekonomik etkinlik üzerindeki etkilerine bakılması gerekmektedir. Potansiyel rekabet, pazara giriş ve çıkışın serbest olması halinde; potansiyel rakiplerin mevcut firmalar üzerinde rekabet-baskısı oluşturmasını ifade eder. DYY'ların rekabete olan katkısı; serbest bir DYY rejiminin piyasaya yeni giriş beklentisini canlı tutarak belirli pazarlarda potansiyel rekabeti ve etkinliği artırmasıdır. Serbest yatırım kuralları yeni firmaların piyasaya girişini kolaylaştırarak yerel oligopolere yeni rakipler çıkmasını sağlar. Açık yatırım politikalarının piyasaları daha rekabetçi kılmasının, DYY akışının çok büyük olmaması halinde dahi, firmaları daha verimli faaliyet gösterme konusunda baskı altında tuttuğu söylenebilir.

Serbest yatırım rejimlerinin, ulusal rekabet politikalarıyla desteklenmesi konusunda aşağıdaki hususlara değinilmesinde yarar görülmektedir:



Öncelikle, her ülkenin ekonomisinde, uluslararası ticarete konu olmayan ve ulusal karakter taşıyan bazı sektörler (örneğin hizmet sektörü), ticaret ve yatırımların serbestleştirilmesinden büyük ölçüde etkilenmemiş olabilir. Bu sektörlerde tüketici faydasının artması için etkin rekabet koşullarının sağlanması gereklidir.

İkinci olarak, pek çok ülkede telekomünikasyondan enerjiye, posta servisinde havayollarına ve diğer ulaşım hizmetlerine kadar gerçekleştirilmeye çalışılan yeniden düzenleme ve özelleştirme politikalarının başarısı; piyasa dinamiklerine güvenen bir ekonomik anlayışla, düzenleyici kurumlarla birlikte, rekabetçi bir yapının oluşturulmasına bağlıdır.

Üçüncü olarak etkin rekabeti garanti altına alan hukuki ve idari çerçeve, liberal ticaret ve yatırım politikalarının başarıyla uygulanması için gerekli olan uygun koşulların oluşturulmasına yardımcı olur. Yatırım tercihleri göz önünde bulundurulduğunda, yatırımcıların ve özellikle yabancı şirketlerin, yatırımların girişine ve korunmasına izin veren, idari külfetleri azaltan ve rekabet sürecinin bozulmasını engelleyen gelişmiş bir yasal sisteme sahip olan ülkeleri tercih ettiği görülmektedir. Zira pek çok ülkede, teknoloji transferini caydıran kuruluş öncesi yükümlülükler ve öncelikli sektör belirlenmesi gibi yatırımların ön elemeye tabi tutulmasına (screening) ilişkin uygulamalar, yabancı yatırım rejimindeki değişikliğin olumlu etkilerini azaltmaktadır.

#### **6.2.1.2. Kısıtlayıcı Uygulamalar ve Doğrudan Yabancı Yatırım**

DYY rejimlerinin serbestleştirilmesiyle etkin rekabete ulaşma çabasının etkileri; dikey ve yatay anlaşmalar, hakim durumun kötüye kullanılması ve alternatif giriş engelleri oluşturulması gibi çeşitli araçlarla azalmaktadır.

Herhangi bir işletmenin elde ettiği hakim durum, kendi başına anti-rekabetçi bir nitelik taşımamakla birlikte, şirketlerin bazı uygulamaları uluslararası rekabeti ve piyasaya yeni rakiplerin girmesini sınırlandırabilir. Bunların başlıcaları, dışlayıcı uygulama, pazar paylaşma, uluslararası ağlar ve teknoloji piyasalarına ulaşımın önlenmesi gibi faaliyetlerdir.

Ülkelerin arzuladıkları gelişme hedefine ulaşabilmeleri için; kısıtlayıcı iş uygulamalarının disiplin altına alınması, ekonomik gücün bir elde toplanmasının kontrolü, yaratıcılığın ve uluslararası rekabetin teşviki yoluyla iktisadi etkinliğin daha fazla sağlanması gereklidir.

Bu bağlamda önemli olan, etkin bir rekabet politikası ve hukukunun DYY için çekici bir ortam sağlanmasına katkıda bulunacağı hususudur. Rekabet kanunlarının etkili bir biçimde uygulanmaması durumunda mevcut firmaların rekabet dışı davranış eğilimi artacak; rekabet kanunlarının olaylar ve firmalara göre farklı şekillerde uygulanması DYY'ların ülkeye girişinin önünde engel oluşturacaktır. DYY'ların tüm faydalarından yararlanmak bakımından

şeffaf, tarafsız ve milliyet bakımından ayrımcı olmayan bir tarzda etkin bir rekabetçi piyasanın önemi daima göz önünde bulundurulmalıdır.

### 6.2.1.3. Birleşme, Devralma ve Doğrudan Yabancı Yatırım

Rekabet kanunları ile DYY'ların temel etkileşimi, yabancı bir şirketin birleşme, devir veya joint venture şeklinde örgütlenmesiyle de gerçekleşir. Rekabet kanunları, genelde, birleşme veya devralma öncesi rekabet otoritelerine bildirim ve bu birleşme/devralmanın denetlenmesi zorunluluğunu getirir.

Zira, yerli bir firmanın yabancı bir firma ile birleşmesi ya da DYY transferinin, devralma şeklinde gerçekleşmesi halinde birleşen işletmeler ya da devreden ile devralan firmalar, birleşme veya devir öncesinde rakip iseler bu durum rekabetin azalması sonucunu doğurabilir.

Ancak tekel oluşumuna karşı kanunlarda yer alan bu inceleme yetkisi, bazı yabancı yatırım sistemlerinde uygulanan yabancı yatırımların ön elemesinden (screening) farklıdır ve yabancı yatırımcıları caydırıcı özellik taşımaz. Zira bu uygulama sadece yabancı yatırımcılara karşı ayrımcılık teşkil edecek şekilde uygulanan bir süreç değildir. Birleşme ve devralmaların rekabet otoritelerince denetlenmesinin temel amacı, birleşme ve devralmalar sonucu bir işletmenin hakim duruma gelmesi veya bu durumunu kuvvetlendirerek rekabeti sınırlamasını önlemektir.

## 6.2.2. DÜNYA'DAKİ GELİŞMELER

Ticaret ve yatırım rejimlerinin serbestleştirilmesi, fikri mülkiyet haklarının korunması ve rekabet hukukunun yürürlüğe girmesi yönünde izlenen politikalar temel olarak birbirlerini tamamlamaktadır. Aralarında gelişmekte olan ülkelerin de bulunduğu pek çok DTÖ üyesi, ekonomik büyümeyi ve verimliliği artırmak, yerli firmaların uluslararası pazarlarda rekabet edebilme kapasitesini yükseltmek için ekonomik reformlar gerçekleştirmiştir. İstikrarlı, ayrımcı olmayan ve şeffaf bir rekabet mevzuatı, ticaret ve yatırım politikalarındaki serbestleşme faaliyetlerini tamamlayarak, yabancı yatırımların artmasını sağlamaktadır.

Son zamanlarda DTÖ üyesi yetmiş aşkın ülkede, geniş kapsamlı ve ciddi yaptırımlarla güçlendirilmiş rekabet kanunları kabul edilmiştir. Yabancı yatırım başvurularını ayrıntılı olarak incelemek için külfetli idari usuller ve kuruluş formaliteleri yerine iyi işleyen bir rekabet kurumunun uygun bir araç olduğu kabul edilmektedir. Pek çok ülke, yatırım kanunlarını yeniden düzenlemekte; ürün çeşitliliğini, üretim kapasitesini, minimum yerel girdi kullanım oranını artırmak, ihracat ve teknoloji transferi gerçekleştirmek gibi kuruluş öncesi zorunlulukları ortadan kaldırmaktadır.

GATTs, TRIMs ve TRIPs Anlaşmalarında ve bazı bölgesel düzenlemelerde de ticaret, yatırım ve rekabet arasındaki ilişki değerlendirilmiş; aynı bağlantı kurulmuştur.

Bunların yanı sıra, yatırımların korunması ve rekabet politikaları konusunda işbirliğine ilişkin anlaşmalar da imzalanmaktadır. 1990'ların başında 600 kadar olan ikili yatırım anlaşmalarının sayısı bugün 1600 civarındadır. Rekabet konusunda hükümler içeren ikili ve bölgesel anlaşmaların sayısı da gün geçtikçe artmaktadır.

### **6.2.3. TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER, VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI HEDEFLERİ VE MEVCUT DURUM**

Ülkemizde uygulanmakta olan yabancı sermaye rejiminin liberal nitelikte olduğu söylenebilir. Ancak halen mevzuatımızda çeşitli kısıtlamalar bulunmaktadır:

#### **6.2.3.1. Genel Olarak**

Ülkemizde uygulanmakta olan yabancı sermaye mevzuatına göre; yabancı yatırımcının, asgari 50.000 \$ sermaye getirmesi, Türk özel sektörüne açık bir sahada faaliyet göstermesi ve iştirak için Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nden ön izin alması şartları bulunmaktadır.

Yabancı sermayeli firmaların limited ya da anonim şirket statüsünde kurulmasına izin verilmektedir. Ayrıca, ticari faaliyette bulunmamak kaydıyla irtibat bürosu açmalarına da izin verilmektedir.

Yabancı yatırımcılar, ülkemizde tekel statüsünde faaliyet gösteren bir şirketin çoğunluk hissesine sahip olamaz.<sup>1</sup>

#### **6.2.3.2. Sektörel Olarak**

##### **6.2.3.2.1. Ticaret sektörü**

###### **1. Perakende ticaret:**

Yabancı sermayeli şirketler perakende ticaret (hipermarketler hariç) faaliyetinde bulunamazlar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 6224 sayılı Kanun, Yabancı Sermaye Çerçeve Kararı ve 4109 sayılı Özelleştirme Kanunu.

<sup>2</sup> Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nün uygulaması.

## 2. Gayrimenkul alım-satımı:

Yabancı sermayeli şirketler gayri menkul ticareti yapamazlar. Belediye sınırları haricinde kalan bölgelerde yabancıların mülk edinmesi sınırlandırılmıştır. Bu sınırlandırma turizm merkezleri yatırımları için Bakanlar Kurulunca kaldırılabilir.<sup>3</sup>

### 6.2.3.2.2. Ulaştırma hizmetleri

#### 1. Sivil havacılık:

Havayolu işletmeciliği lisansı, yönetimi Türk vatandaşlarının kontrolünde, oy hakkına sahip hisselerin çoğunluğu Türk vatandaşlarına ait, Türkiye’de kayıtlı bulunan şirketlere verilmektedir. Çoğunluk hissesi yabancılara ait olan havayolu şirketleri iç hatlar taşımacılığı yapamazlar. Yabancı havayolu şirketleri ülkemizde kuracakları şirketler vasıtasıyla yer hizmetleri verebilirler.<sup>4</sup>

#### 2. Deniz taşımacılığı:

Ticari gemilerin şirket adına kayıtları, ancak şirketin yönetiminin Türk vatandaşlarının kontrolünde bulunması ve çoğunluk hisselerinin Türk vatandaşlarına ait olması halinde yapılır.<sup>5</sup>

#### 3. Liman hizmetleri:

Limanların, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesinden Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilir.<sup>6</sup>

### 6.2.3.2.3. Haberleşme hizmetleri

Yabancı yatırımcılar Radyo-Televizyon yayıncılığı sektöründe faaliyet gösteren şirketlerin en fazla %20 oranında hissesine sahip olabilirler ve birden fazla yayın şirketine ortak olamazlar.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 442 sayılı Köy Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü’nün uygulaması.

<sup>4</sup> 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanunu.

<sup>5</sup> 815 sayılı Kabotaj Kanunu ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu.

<sup>6</sup> 815 sayılı Kabotaj Kanunu; 6762 sayılı TTK; 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu.

<sup>7</sup> 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Kanunu.

#### 6.2.3.2.4. Mali hizmetler

##### 1. 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu:

- Yabancı sermayeli finansal kiralama şirketleri veya şubeleri, ödenmiş sermaye açısından yerli sermayeli şirketlere göre farklı yükümlülüklerle tabidir.<sup>8</sup>

##### 2. 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu:

- Sigortacılıkla ilgili yardımcı hizmetlerde, yabancı gerçek ve tüzel kişiler ancak danışmanlık ve risk yönetimi hizmetlerinde faaliyet gösterebilirler.<sup>9</sup>
- Kamu araçlarının zorunlu trafik sigortası yalnızca ödenmiş sermayesinin çoğunluğu Türk vatandaşlarına ait sigortacılık şirketleri tarafından yapılabilir.<sup>10</sup>
- Sigorta ve reasürans brokerları Türkiye’de ikamet etmek zorundadır.<sup>11</sup>

#### 6.2.3.2.5. Mesleki hizmetler

Belirli Kanunlarla sadece Türk vatandaşlarına tahsis edilen mesleki hizmetler yabancılar tarafından ne hizmet üreticisi ne de hizmet üreticisinin personeli tarafından sunulmamaktadır. Diğer taraftan Türk asıllı yabancılar, İçişleri Bakanlığı’ndan izin alarak sadece Türk vatandaşlarına tahsis edilmiş mesleklerde çalışabilmektedir. Türk vatandaşlarına tahsis edilmiş meslekler şunlardır; doktorluk, eczacılık, hemşirelik, veterinerlik, ilaç üreten fabrikaların sorumlu yöneticiliği, rehberlik, özel hastanelerin sorumlu yöneticiliği, tur acentalarının sorumlu yöneticiliği, gazetelerin yöneticiliği, diş hekimliği, noterlik, yöneticiler ve kalifiye personel dışında serbest ticaret bölgesinde çalışmak, kıyı ticareti ve bununla ilgili faaliyetler yapmak, gözlükçülük, Türk mahkemelerinde avukatlık yapmak, muhasebecilik ve yeminli mali müşavirlik (serbest muhasebeci ve mali müşavirlik hakkı bu mesleği resmen düzenlemiş olan yabancı bir devletin tabiyetindeki kişilere T.C. vatandaşı olan SMMM’lerde aranılan nitelikleri taşımak şartıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde Maliye Bakanlığı’nın teklifi üzerine Başbakanın onayı ile tanınabilmektedir).

#### 6.2.3.2.6. Avcılıkla ilgili hizmetler

Yabancı sermayeli olarak kurulmuş firmalar balık işleme faaliyetiyle iştigal edebilirler ancak, avlanma ruhsatı alamazlar. Balıkçı tekneleri, Türk vatandaşlarının veya oy hakkına sahip çoğunluk hisseleri Türk vatandaşlarına ait olan şirketlerin mülkiyetinde ise, kayıt edilerek avlanma ruhsatı alabilirler.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu.

<sup>9</sup> 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu.

<sup>10</sup> 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu.

<sup>11</sup> 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu.

<sup>12</sup> 1380 sayılı Avlanma Kanunu, 6710 sayılı Kanun, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu.

### 6.2.3.2.7. Madencilikle ilgili hizmetler

#### 1. Madencilik:

Dışarıda yerleşik kişi ve kuruluşlar ancak Türkiye’de şirketleşmeleri halinde madencilik sektöründe yatırım yapabilirler.<sup>13</sup>

#### 2. Petrol Arama, İstihraç, Dağıtım:

Yabancı kuruluşlar petrol pazarlama ve satış faaliyetleriyle herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın iştigal ederler. Yabancı bir devlet tarafından kontrol edilmemeleri kaydıyla arama ve istihraç faaliyetlerinde yatırım yapabilirler. Bu kısıtlama Bakanlar Kurulu kararıyla kaldırılabilir. Petrol işleri Türkiye’de kayıtlı anonim şirketler veya dışarıda yerleşik anonim şirketlerin Türkiye şubeleri tarafından yürütülebilir. Rafineri, boru hattı taşımacılığı ve depolama yatırımlarına Bakanlar Kurulu kararıyla izin verilir.<sup>14</sup>

### 6.2.4. ULAŞILMAK İSTENEN AMAÇLAR, BU AMAÇLARA ULAŞILABİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKLİ YASAL VE KURUMSAL DÜZENLEMELER VE UYGULANACAK POLİTİKALAR

Türkiye’nin serbest nitelikli sayılabilecek bir yabancı sermaye rejimine sahip olduğu belirtilmişti. Ancak, yabancı yatırımlardan beklenen azami faydanın sağlanabilmesi için yabancı sermaye mevzuatının daha da serbestleştirilmesine paralel olarak, rekabet politikalarının etkinliğinin de giderek artırılması önem taşımaktadır.

Bu çerçevede, yabancı sermaye mevzuatının temelini oluşturan 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu’nun 1’inci maddesinde yapılan “...Ancak, Türkiye’ye ithal edilecek yabancı sermaye, ülke çapında tekel teşkil edecek faaliyetlerde bulunan kuruluşlarda çoğunluk hissesine sahip olamaz” şeklindeki düzenlemenin gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Çünkü, Rekabet Kanununun olmadığı yıllarda yürürlüğe girmiş olan 6224 sayılı Kanunun (1954) bu hükmü, yabancı yatırımcılar için önemli bir kısıtlama teşkil etmektedir. Benzer biçimde, yukarıda örnekleri verilen, yabancı yatırımcılara yönelik diğer sınırlamaların da günün koşulları çerçevesinde yeniden incelenmesi yerinde olacaktır.

<sup>13</sup> 3213 sayılı Maden Kanunu.

<sup>14</sup> 6326 sayılı Petrol Kanunu.

## 7. GENEL DEĞERLENDİRME

Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu, Türkiye'nin VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde uygulayacağı rekabet politikalarına yön vermek üzere "rekabet hukuku", "özelleştirme", "kamu ihaleleri", "devlet yardımları" ve "uluslararası ticaret-doğrudan yabancı yatırımlar" konularında çalışmış ve aşağıdaki değerlendirmeleri yapmıştır.

### 7.1. REKABET HUKUKU

#### 7.1.1. GENEL OLARAK DEVLETE DÜŞEN GÖREVLER

Türkiye'de iktisadi düzen olarak serbest piyasa ekonomisi sistemi benimsenmiştir. Bu sistemin başarıyla işleyebilmesi için, piyasalarda rekabetçi bir yapının sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle, Devlete etkin rekabeti gerçekleştiren piyasa yapılarını kurma görevi düşmektedir. Bu çerçevede yapılması gerekenler olarak en başta:

- Kayıt dışı sektörün kayıt içine alınarak kayıtlı işletmelerle aynı rekabet koşullarına tabi tutulması; bu sayede kayıtlı işletmeler üzerindeki ağır vergi yükünün de bir ölçüde azaltılması,
- Üretim girdisi maliyeti olarak, Türkiye'de yerleşik firmaların uluslararası pazarda dezavantajlı konumda bulunmamaları için, enerji ve diğer alt yapı hizmetlerinde etkinliği artırarak hizmetin kalitesini yükseltip fiyatını düşürmek amacıyla; gelişmiş ülke uygulamaları da gözönünde bulundurularak, düzenleyici otoritelerin kontrolünde ve şeffaf/öngörülebilir kurallara dayalı olarak özelleştirme ve serbestleşme yapılması,
- Araştırma-geliştirme faaliyetlerinde bulunulmasını teşvik etmek üzere maddi destekler yanında üniversitelerle işletmeler arasında işbirliğinin temini,
- İşgücünün eğitim düzeyinin yükseltilmesi,
- Rekabet kültürünün geliştirilmesi,

söylenebilir.

Etkin rekabetin sağlanmasında rekabet hukukunun çok önemli bir araç olduğu bilinmektedir. 4054 sayılı Kanunun kabul edilmesi bu yönde atılmış çok önemli bir adımdır. Ancak bu Kanunla özel ve kamu teşebbüslerine getirilen ilkelerin Devletin tüm organlarınınca da uygulanması yerinde olacaktır. Bu konuya ilişkin olarak Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü'nün, Bakanlıklara gönderdiği 20.08.1998 tarih ve 14821 sayılı yazıda, Rekabet Kurulu'nun, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 27'nci maddesinin (g) bendine göre, Rekabet Hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda görüş bildirmekle görevlendirildiği hatırlatılmakta, bazı Bakanlıklarca Başbakanlığa gönderilen kanun, tüzük, yönetmelik ve tebliğ taslaklarının, 4054 Sayılı Kanun'la çelişen hükümler içerdiği belirtilmekte ve Kanunun ilgili maddesindeki

düzenlemenin gereği olarak, Rekabet Kurulu'nun görev alanına giren konularla ilgili olarak hazırlanacak kanun, tüzük, yönetmelik ve tebliğ taslakları hakkında Rekabet Kurumu'ndan görüş alınması istenmektedir.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Başbakanlığın bu genelgesine uyulmasına hassasiyet gösterilmelidir. Bu alandaki başarı, tüm Hükümetlerin konunun takipçisi olması ile sağlanabilecektir. Öte yandan, söz konusu genelgeden önce hazırlanan mevzuatta bulunan 4054 Sayılı Kanuna aykırı hükümlerin de Rekabet Kurumu tarafından tespit edilip, değişiklik önerilerinde bulunulması ve bu önerilerin ilgili mercilerce değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Yine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun etkin bir şekilde uygulanmasını teminen Rekabet Kurulu kararlarının yargısal denetimini yapmak üzere Danıştay'da ayrı bir dairenin kurulması uygun olacaktır.

### **7.1.2. REKABET KURUMU'NA DÜŞEN GÖREVLER**

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Rekabet Kurumu'nun, hem Türk rekabet hukukunun hem de Avrupa Birliği mevzuatına uyumun ortaya koyduğu bir ihtiyaç olarak teknoloji transferi olarak adlandırılan, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine yönelik anlaşmaların 4'üncü madde uygulamasından belli koşullarla muaf tutulmasını sağlayacak bir düzenleme yapmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Ayrıca Rekabet Kurulu'nun karar alma sürecinde, özellikle de birleşme ve devralmalar ile ilgili olanlarda, günümüzdeki hızlı küreselleşme hareketleri neticesinde rekabetin ulusal ölçek yanında uluslararası ölçekte de gerçekleştiğini gözönünde bulundurmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Rekabet kültürünün geliştirilmesinde, Devletin diğer kurumlarıyla beraber Rekabet Kurumu'na da görev düşmektedir.

## **7.2. ÖZELLEŞTİRME**

### **7.2.1. REKABETİN YOĞUN OLDUĞU PAZARLARDAN ÖZELLEŞTİRME**

Özelleştirmenin her durumda iktisadi etkinliği artırdığı gibi genel bir sonuca varmak mümkün değildir. Çünkü bu ilişkide piyasa yapısı önemli bir değişken olarak karşımıza çıkmakta, özelleştirmenin iktisadi etkinlik üzerindeki etkileri değişik piyasa yapılarında farklılık göstermektedir. Rekabetçi piyasalarda, özelleştirmenin iktisadi etkinlikte artışa yol açacağını öne sürmek için yeterli teorik ve fiili dayanak mevcuttur. Gerek 4054 sayılı Kanun'da gerekse de bu Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Tebliğlerde yapılan düzenlemelerle, özelleştirmenin rekabet üzerinde doğurabileceği olumsuz etkiler büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde,



kamunun iktisadi alandaki payını azaltıp etkinliği artırmak için, özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarına devam edilmesi yerinde olacaktır.

Bu çerçevede, kamu teşebbüslerine tanınan rekabeti bozucu ayrıcalık ve uygulamalar konusu da ele alınmalıdır. Bazı kamu teşebbüslerine, mevzuatla, özel teşebbüslerde bulunmayan ve rekabeti bozucu etkileri olan ayrıcalıklar tanınmaktadır. Ayrıca halen kimi KİT ve BİT'lere piyasada hem düzenleyici hem de işletmeci olarak faaliyette bulunma yetkisi verilmiştir. Bu tür ayrıcalıklar yanında, kamu teşebbüslerinin piyasalardaki rekabeti bozucu etkileri fiyatın belirlenmesi hususunda da ortaya çıkmaktadır. Bazen, bu tür ayrıcalık ve uygulamalar, zaten iflas, el değiştirme gibi piyasa denetim mekanizmalarına tabi olmadan çalışan KİT'lerle rekabet halindeki özel teşebbüslerin piyasa dışına itilmesine neden olmaktadır. Serbestleştirmenin, "bu tür rekabeti bozucu ayrıcalıkların ve uygulamaların da ortadan kaldırılması gerekliliği" şeklinde geniş yorumlanması mümkündür. Serbestleştirme faaliyetlerinin piyasalarda iktisadi etkinliği artırabileceği söylenebilir. Çünkü, kamu teşebbüslerine tanınan ayrıcalıklar ve fiyata ilişkin uygulamalar, çoğunlukla piyasanın rekabetçi işleyişini bozmakta ve üretim ve kaynak dağılımında etkinliğin gerçekleşmesini engellemektedir. Dolayısıyla, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, içinde Rekabet Kurumu temsilcilerinin de bulunacağı bir Komisyon'un; başta kamu teşebbüslerine ayrıcalık tanıyan düzenlemeler olmak üzere, piyasalarda rekabetin sağlıklı bir biçimde işlenmesini engelleyen bu tür düzenleme ve uygulamaları tespit edip, bunlarda değişiklik önerileri hazırlaması yerinde olacaktır.

### 7.2.2. REKABETİN AZ OLDUĞU YA DA HİÇ OLMADIĞI PAZARLARDA ÖZELLEŞTİRME

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, rekabetin az olduğu ya da hiç olmadığı pazarlarda da etkinliği artırmak için, özelleştirme ve serbestleştirme hukuki ve idari alt yapısı önceden kurulmak kaydıyla yapılmalıdır. Bu çerçevede; mümkün olan sektörler rekabete açılmalı; rekabete açılmayan sektörlerde de düzenleyici ve denetleyici kurulların oluşturulması ve bunları uygulayacak bağımsız otoritelerin kurulması gerekmektedir.

Sektör düzenleyici kurumlarını kuran mevzuatta da, bu kurumlar ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanmasından sorumlu Rekabet Kurumu arasında, ilgili sektörde rekabeti etkileyecek düzenleme ve uygulamalara ilişkin olarak işbirliği temin edilmelidir. Bu işbirliğinde Rekabet Kurulu görüşlerinin dikkate alınması; Kurulun yasayla kendisine verilen görevler nedeniyle rekabetin korunması konusundaki uzmanlık birikiminden dolayı, iktisadi etkinliği artıracaktır.

### 7.3. KAMU İHALELERİ

VIII. Plan döneminde, özelleştirme uygulamalarından etkin bir sonuç alabilmek için; öncelikle ihaleye katılanların yeterliliklerinin saptanacağı, daha sonra da yeterli görülen firmalar arasında şeffaf, adil ve rekabetçi bir yarışma öngören ihale mekanizmaları geliştirilmelidir.

Kamu alımlarında genel bir kanun olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun şeffaflık ve rekabeti bozan yönlerinde değişiklik yapılmalıdır.

Diğer taraftan kamu alımlarında sağlıklı bir yarışma ortamını tesis etmek üzere, bütün kamu kuruluşlarının ihale süreçlerinde, şu politika araçlarının uygulanması sağlanmalıdır; “ihaleye girişteki engeller azaltılmalı”, “şeffaflık artırılmalı”, “gizli anlaşmalar cezalandırılmalı”, “ihale şartnamelerinin spesifikasyonu yapılmalı”, “alım yapacak birimler bilgilendirilmeli” ve “Rekabet Kurumu’nun ihale soruşturmalarını yürütmesini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır”.

### 7.4. DEVLET YARDIMLARI

#### 7.4.1. GENEL OLARAK

Devlet yardımları rekabet üzerinde doğrudan veya dolaylı etki sahibidir. 4054 sayılı Kanunun kapsamı gözönüne alındığında, Kanunu uygulamakla görevli Rekabet Kurumu bir kısım teşvik uygulamaları neticesinde rekabet ortamının bozulmasını engelleyemeyecektir; yani Rekabet Kurumu’nun yetki alanı sözkonusu uygulamalarla bozulan piyasaları düzenleyebilmek bakımından sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla önümüzdeki Kalkınma Planı döneminde bu hususun gözden geçirilmesi yerinde olacaktır.

Devlet yardımları-rekabet ilişkisinde ikinci olarak incelenmesi gereken husus, Türkiye’nin devlet yardımları mevzuatının ortaya çıkardığı çok parçalı yapısıdır. Sağlıklı bir sistemden uzaklaşmış, verilen desteğe karşın ülke olarak elde edilen menfaatin hesabının tutulmadığı devlet yardımları mekanizmasının piyasalarda rekabeti bozacağı ve ayrıca vergi kaynaklarının israfına neden olacağı açıktır. Türkiye’de devlet yardımlarına ilişkin olarak kurulan yapının, doğurduğu koordinasyon zorluklarından dolayı sağlıklı olduğunu söylemek güçtür. Dolayısıyla uzun vadede, politikaları doğru çizilmiş, planlı ve programlı bir şekilde belirlenen hedeflere yönelik olarak bir bütün halinde çalışabilecek, sanayi ve ticari sektör faaliyetleri ile ilgili istatistiki verilere ve yeterli değerlendirme bilgisine sahip olacak ve konuyu uluslararası boyutlarda da ele alabilecek bir yapılanmanın gerekli olduğu düşünülmektedir (Bu çerçevede başta ilgili kamu kurumları olmak üzere akademisyenler, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile bir “*Rekabet Enstitüsü*”nün kurulması düşünülebilir).

Bu yapılanma gerçekleşinceye kadar, yetkili birimler rekabet hukuku yanında “rekabet” kavramı ile doğrudan veya dolaylı olarak *ilgili tüm konularda* işbirliği içinde hareket etmelidir.

#### **7.4.2. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELERE İLİŞKİN OLARAK**

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Döneminde, İhracata Yönelik Devlet Yardımları Tebliği, KOBİ’lerin dış pazarlara açılabilmesi ve dış ticaretteki paylarını artırabilmelerini teminen, gözden geçirilmeli ve dünya uygulamalarındaki gelişmeler de dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir.

Yine bu kapsamda, KOBİ’lerin, Sektörel Dış Ticaret Şirketleri(SDŞ) çatısı altında örgütlenmelerine yönelik çalışmalar ile KOBİ’lerin, başta Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği uygulamaları olmak üzere, uluslararası ticaret mevzuatı konusunda bilgilendirilmeleri konusunda faaliyetlere ağırlık verilmelidir.

Sektörel Dış Ticaret Şirketlerine yönelik olarak ise, bu şirketlerin sayısının artırılması ve sektörel ve bölgesel dağılımın yaygınlaştırılması amacıyla bilgilendirme ve eğitim çalışmalarına devam edilmelidir. Ayrıca, Sektörel Dış Ticaret Şirketlerinin ihracata yönelik faaliyetlerinin yoğunlaştırılması amacıyla, ihracatta tıkanıklık yaşayan SDŞ’ler ile sektör, üretim ve firma yapısı itibarıyla önemli ihracat potansiyeli taşıyan SDŞ’lere öncelik verilmek suretiyle sorunlarının yerinde incelenmesi ve saptanması, sonrasında danışmanlık da dahil çeşitli önerilerde bulunmaya yönelik yerinde çalışmalar yapılması uygun olacaktır. Bu kapsamda, SDŞ’lerin Avrupa Birliği fonlarından da yararlanabilme imkanlarının araştırılması yoluna gidilmelidir.

### **7.5. ULUSLARARASI TİCARET-DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR**

#### **7.5.1. ULUSLARARASI TİCARET VE REKABET**

##### **7.5.1.1. Dünya Ticaret Örgütü Bünyesinde**

Türkiye, DTÖ Ticaret ve Rekabet Çalışma Grubunun toplantılarında, rekabet alanında oluşturulacak ortak anlayışa dayalı bir çok taraflı çerçeve hazırlanması konusunda olumlu görüşler vermiştir. Türkiye tarafından, rekabet konusunda çok taraflı bir çerçeve oluşturulmasının DTÖ hedeflerine ulaşma konusunda yardımcı olacağı ifade edilmiş, söz konusu çok taraflı yaklaşımın verimli çalışmasının ancak oluşturulacak ortak anlayışın üye ülkelerin rekabet mevzuatlarına yansıtılması durumunda mümkün olabileceği belirtilmiştir. DTÖ’nün temel prensipleri olan “ayrım yapmama” ve “şeffaflık” prensiplerinin rekabet alanında, bu alanın özel koşullarına uydurulmak kaydıyla uygulanabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca, çok taraflı çerçevenin oluşturulması aşamasında, gelişmekte olan ülkelerin özel koşullarının da dikkate alınması gerektiği bildirilmiştir.

Türkiye, Çalışma Grubu toplantılarında, rekabet politikasının uygulanmasını salt rekabet kanununun varlığına dayandırmamakla birlikte; rekabet alanında oluşturulacak çok taraflı çerçevenin etkinliği açısından, üye ülkelerin ortak anlayışa dayanan rekabet kanunlarının olmasında yarar gördüğünü bildirmiştir.

Rekabet alanında oluşturulacak düzenlemenin şekli konusunda ise ülkeler arasında farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı ülkeler, bunun bağlayıcı hükümleri içeren katı bir anlaşma olmasının gerektiğini ileri sürmekte ve ülkeler arasında etkin bir uluslararası işbirliğinin sağlanması için rekabet kanunlarının uyumlaştırılmasının yeterli olmayacağını, devletler üstü çok taraflı bir otoriteye de ihtiyaç duyulduğunu iddia etmektedir. Fakat, bu önerinin kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi politik açıdan pek mümkün görülmemektedir. Rekabet alanındaki çok taraflı düzenlemeyle ilgili diğer görüş ise, anlaşmanın DTÖ sistemindeki TRIPS benzeri bir model olan ticaretle bağlantılı rekabet önlemleri anlaşması (Trade Related Anti-Trust Measures-TRAMs) şeklinde düzenlenebileceği düşüncesine dayanmaktadır. Böylece, rekabet alanındaki temel prensipler çerçeve anlaşma ile ortaya konulacak ve üye ülkelerden bu prensipleri kendi mevzuatlarına dahil etmeleri istenecektir. Türkiye açısından bu ikinci görüş daha desteklenebilir niteliktedir.

#### **7.5.1.2. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde**

Türkiye'nin Sekizinci Plan döneminde bu alanda ulaşması gereken amaç; AB-Türkiye arasında dampinge karşı uygulamalara son verilmesi, Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun işlerlik kazanmış olmasının getirdiği elverişli ortamın değerlendirilerek taraflar arasında bu konunun gündemden çıkarılmasıdır.

Bu amaca yönelik olarak yapılması gereken, Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında uygulanan dampinge karşı vergilerin kaldırılması, açılmış soruşturmaların kapatılması ve bir daha yeni soruşturma açılmaması hususlarında karar almasının sağlanmasıdır.

Böyle bir durumda, Türkiye ile Topluluk arasında rekabet kurallarının uygulanması durumu ortaya çıkacaktır. Türkiye'nin Topluluk müktesebatını özellikle de rekabet politikasını benimseme konusunda önemli bir yol katettiği göz önünde bulundurulduğunda, Topluluk ile Türkiye arasındaki ticarete damping önlemlerinin yerini rekabet kurallarının almasını sağlayacak bir sistemin oluşturulması yönünde çalışmalar yapılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Ülkemizin AB'ye tam üyeliği durumunda ise, Topluluk ile Türkiye arasındaki dampinge karşı vergiler kesinlikle uygulamadan kalkacak; uluslararası bir otorite olarak AB Komisyonu bu konuda yetki sahibi olacaktır.

### 7.5.2. DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR VE REKABET

Türkiye'nin yabancı sermaye rejiminin serbest nitelikli olduğu söylenebilir. Ancak yabancı yatırımlardan beklenen azami faydanın sağlanabilmesi için mevzuatın daha da serbestleştirilmesine paralel olarak, rekabet politikalarının etkinliğinin artırılması önem taşımaktadır.

Bu çerçevede, yabancı sermaye mevzuatının temelini oluşturan 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'nun 1'inci maddesinde yapılan “...Ancak, Türkiye'ye ithal edilecek yabancı sermaye, ülke çapında tekel teşkil edecek faaliyetlerde bulunan kuruluşlarda çoğunluk hissesine sahip olamaz” şeklindeki düzenlemenin gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Çünkü, Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun olmadığı yıllarda yürürlüğe girmiş olan 6224 sayılı Kanunun (1954) bu hükmü, yabancı yatırımcılar için önemli bir kısıtlama teşkil etmektedir. Benzer biçimde, yabancı yatırımcılara yönelik diğer sınırlamaların da günümüz koşulları çerçevesinde yeniden incelenmesi yerinde olacaktır.



## EK: KARŞI GÖRÜŞ

Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu Hukuk İşleri Müdür Yardımcısı Zuhal KARAKELLE'nin karşı görüş metni aşağıda verilmektedir:

507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun amir hükmü olan 125'inci madde gereği, ücret tarifelerinin Odalarca belirlenmesinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun hükümleriyle çelişmediği, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan Odaların teşebbüs birliği olmadığı, 507 sayılı Kanunun 4054 sayılı Kanun karşısında özel kanun niteliğinde ve konumunda olduğu dolayısıyla önceliğe ve üstünlüğe sahip olduğuna dair, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'nun birlikte düzenlediği, 3. Esnaf ve Sanatkarlar Şurasında alınan bu kararlar doğrultusunda; Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporunun "Rekabet Hukuku" başlıklı bölümünün "Genel Olarak Devlete Düşen Görevler" alt başlıklı kısımda yer alan yazıya ilişkin muhalefet şerhimin raporda yer alması ricasıyla.

Bu çalışma, Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; internet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/hukuk/> adresindedir.