

## Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme<sup>1</sup>

*Dr. Yavuz EGE\**

**R**ekabet politikalarının genel hatlarıyla amacı rekabetçi bir piyasa yapısına ulaşmak, bunu da sağlamak için rekabetin olduğu piyasaları korumak, rekabetin olmadığı piyasalarda da rekabet koşullarını yaratmaktır. Rekabetçi piyasalar, belirli koşullar altında, kaynakların etkin biçimde dağıtımını sağlar. Etkin kaynak dağılımı, bir başka deyişle kıt olan/sınırlı olan kaynakların maksimum etkinlikte kullanılması ise toplumsal refahı maksimize edecektir.

Ancak, rekabetçi piyasaların oluşumu kendiliğinden olmamaktadır. Örneğin daha gelişmenin başlangıç aşamalarında olan ekonomilerde piyasaların etkin çalışması bir tarafa bazı piyasalar henüz tam anlamıyla oluşmamaktadır; ekonomi gelişmenin daha ileri bir evresinde olsa bile çeşitli nedenlerden ötürü piyasalar kendi iç dinamikleri ile başbaşa bırakıldıklarında etkin bir biçimde çalışmamaktadır.

<sup>1</sup> 5 Kasım 1999'da Ankara'da yapılan Rekabet Politikası ve Özelleştirme Sempozyumu'ndaki konuşmanın gözden geçirilmiş şeklidir.

\* Eski Rekabet Kurulu Üyesi, Eski Dış Ticaret Müsteşarı.

Bu durumda, hükümetlerin rekabetçi olmayan dolayısıyla da etkin çalışmayan piyasalara müdahale ettiklerini görüyoruz. Bu müdahaleler, kurallar koymaktan devleştirmeye kadar uzanabilmektedir. Bazan da rekabetçi bir piyasa yapısını sağlamanın ötesinde, başka iktisadi nedenlerle ya da iktisat politikası dışı nedenlerle de bu tür müdahalelerin yapıldığını görmekteyiz. Bu nedenlerin en sık öne çıkanlarından bazılarını şöyle sıralayabiliriz: ulusal güvenlik, halkın tasarruflarını korumak, yeni sanayileri korumak, belirli hizmetlerin herkese ulaşmasını sağlamak.

Bu tür müdahalelerin hepsi kamu çıkarını gözetmeyi/toplumsal refahı artırmayı amaçlamaktaydı. Bu amaçla geçmişte bazı ekonomilerde müdahalenin en uç noktaya kadar gittiğini ve bazı sanayi kolları ile hizmet sektörlerinin devletleştirildiğini görüyoruz. Bunun en tipik örneği 1945-50 döneminde İngiltere’de İşçi Partisi hükümetinin yaptığı devletleştirmelerdir. Söz konusu dönemde, elektrik, gaz, kömür, demir ve çelik sanayilerinin yanısıra sivil havacılık ve yurtiçi taşımacılık sektörleri devletleştirilmiştir.

Bugün ise, İngiltere’de yine yönetimde bulunan İşçi Partisi, aynı gerekçe ile yani toplumsal refahı artırmak amacıyla özelleştirmeler yapıyor. Bugün dünyanın önemli bir bölümünde toplumsal refahı artırmanın yolunun geçmiştekinin tam tersi bir istikametten geçtiğine inanılmaktadır. Buna neden olan gelişmeler takip eden paragraflarda ele alınmaktadır.

### **Doğal Tekeller**

Rekabet, rekabet politikaları ve bunlarla ilgili tartışmaların ortasındaki temel kavramlardan birisi olan “doğal tekeller” kamu müdahalesinin ve de kamu mülkiyetinin gerekçelerinden birisini oluşturmuştur. Doğal tekeller, bilindiği gibi, ölçek ekonomilerinin ortaya çıkardığı tekellerdir; bir firmanın, birden çok firmanın olduğu duruma kıyasla daha düşük ortalama maliyetle üretim yapabildiği durumlarda görülmektedir. Üretim ölçeği arttıkça düşen maliyetlerle karakterize edilmektedir. Bunun tipik örnekleri elektrik, gaz gibi ürünlerin dağıtım şebekeleri ve demiryolu ağlarıdır.

Aslında, tüketici refahı açısından, bir doğal tekelin kurallara bağlı kılınması, rekabet yaratmaya çalışmaktan daha etkin bir yöntem olabilir. İşte bu nedenle geçmişte pek çok kamu hizmeti kamulaştırılmıştır.

### **Yeni Gelişmeler, Yeni Eğilimler**

Son yıllardaki hızlı teknolojik gelişme bazı doğal tekellerin doğal tekel olma özelliklerini ortadan kaldırırken, daha liberal yaklaşımların da devreye

girmesi ile birlikte bu tür piyasalara yeni firmaların girmesi mümkün olabilmiştir. Özellikle telekomünikasyon alanında bunun örneklerini görüyoruz.

Dünya genelinde görülen bir başka gelişme de giderek daha çok ve daha nitelikli üretim faktörü kullanılıyor olmasıdır. Bunların daha etkin bir biçimde kullanılabilmesi ister istemez rekabeti daha fazla gündeme getirmiştir. Özellikle de uluslararası ticaretin giderek ve hızla artması ve daha liberal hale gelmesi ile uluslararası mal piyasalarında artan rekabet ve bölgesel entegrasyonların artması da ulusal piyasalarda rekabeti daha çok gündeme getirmiştir. Bu ise, ekonomik karar alma sürecinde piyasaların çok daha fazla rol oynar hale gelmesi demektir.

İşte bütün bu gelişmeler, neredeyse tüm dünyada deregülasyona, özelleştirmelere ve re-regülasyona (bir başka deyişle rekabeti sağlayıcı yönde yeniden düzenlemelere) yol açmıştır.

Bir OECD raporunda<sup>2</sup> bu yeni eğilimin nedenleri şöyle sıralanmaktadır;

- Hükümetlerin müdahalelerinin amaçlar açısından başarısız oluşu,
- Müdahale edilen sektörlerdeki performans düşüklüğü,
- Emek piyasasındaki gelişmeler (örneğin müdahalelerin istihdam sübvansiyonuna dönüşmesi),
- Bütçelerin bağlanmasında karşılaşılan zorluklar (ve özelleştirmelerin bütçe açıklarının kapatılmasına yardımcı olması),
- Yeni siyasal amaçların ortaya çıkması (örneğin İngiltere’de “halk kapitalizmi” ideolojisi gibi),
- Ve nihayet değişen teknolojilerin ışığında piyasaların neden işlemediğinin yeniden değerlendirilmesi.

Bu yeni eğilim, deregülasyon, özelleştirme ve re-regülasyonun yer aldığı yeni bir liberalleşme sürecini ifade etmektedir. Burada ana amaç daha etkin çalışan piyasalar yoluyla toplumsal refahı artırmaktır. Bu bir başka deyişle rekabeti egemen kılma sürecidir.

Bu noktada, rekabet politikaları, özelleştirme ve bazılarına göre demokrasi kesişmektedir. AB konusunda çalışan bazı uzmanlara göre, *AT Antlaşmasının rekabet kuralları, hem rekabeti ekonomik bakımdan arzu edilen bir güç ola-*

---

<sup>2</sup> OECD, “Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy”, OECD Committee on Competition Law and Policy, Paris, 1992, s. 17-21.

*rak korumakta hem de demokrasi tarafından garanti edilen temel siyasal özgürlüklerden birisi olarak kişinin ekonomik özgürlüğünü savunmaktadır.*<sup>3</sup>

### **Avrupa Birliğindeki Durum ve Yeni Eğilimler**

At Antlaşmasının 222. Maddesi mülkiyet konusunda üye devletleri serbest bırakmaktadır; yani girişimler kamu mülkiyetinde olabilir. Ancak mülkiyet kimde olursa olsun girişimler AT Antlaşmasına aykırı bir davranış içinde olmamalıdır. Antlaşmanın 90/1 Maddesinde, üye devletlerin kamu girişimleri ve özel hak ve imtiyazlar verilmiş olan girişimlerle ilgili olarak antlaşmanın kurallarına aykırı herhangi bir önlem almayacakları, buna ulus bazında ayırım yapmama ve rekabet ve sabvansiyon kurallarının da dahil olduğu ifade edilmektedir.

Bunun sonucu olarak, AT rekabet kuralları, iç pazarın oluşturulmasına rağmen kapalı kalmış olan enerji, telekomünikasyon ve posta hizmetleri piyasaları gibi sektörleri rekabete açmak için kullanılabilir.

Madde 90/3, 90'ıncı Maddeyi uygulatabilmesi için Komisyona yetki vermektedir. Komisyon, gerekli olduğunda, iç pazarın amaçlarıyla çatışan bazı özel haklar veya imtiyazların kaldırılması için üye devletlere yükümlülük empoze edebilmektedir. Komisyonun buradan (Madde 90/3) hareketle kamu ya da özel tekellere karşı giderek daha çok tavır aldığı görülmektedir.

Burada dikkati çeken husus, Antlaşmanın kamu-özel ayrımı yapmamasıdır; bir başka deyişle AT Antlaşması mülkiyet açısından tarafsızdır. Dolayısıyla, özelleştirme AT Antlaşmasının rekabet kuralları açısından bir özellik taşımamaktadır; yalnızca mülkiyetin kamudan özele aktarılmasıdır; ve de mülkiyetin özel kesim içinde el değiştirmesinden daha farklı bir değerlendirmeye tabi tutulmamalıdır.

Bununla birlikte özelleştirmenin farklı şekilde ele alınmasını gerektiren durumlar da bulunmaktadır. Özel haklar ya da imtiyazlardan yararlanan girişimlerin özelleştirilmesi söz konusu ise özelleştirme ile birlikte, kamu tekellerinin yerini özel tekellerin almasını önlemek için, piyasayı liberalize edecek önlemler de alınmalıdır.

Ancak artık kamu girişimlerine ve kamu ya da özel imtiyazlı girişimlere karşı tarafsız bir tutum içinde olan Roma Antlaşması, serbest piyasaları öne çıkaran Maastricht Antlaşması ile revize edilmiş gözüküyor. AB Antlaşmasının 3/a Maddesi, "üye devletlerin ve Topluluğun aktiviteleri, serbest rekabetin oldu-

---

<sup>3</sup> M. Siragusa, "Privatization and EC Competition Law", Fordham International Law Journal, vol: 19:1996, s.1002.

ğu bir açık piyasa ekonomisinin ilkeleri ile uyumlu olarak sürdürülen bir iktisat politikasına göre yürütülmelidir.” demektedir.

AB rekabet kuralları, artık liberalleşme ve özelleştirme arasındaki bağları, giderek daha da güçlendirecek bir araç olarak düşünülmektedir. Varılmak istenen asıl amaç ise daha etkin çalışan piyasalardır. İşte özellikle bu açıdan hem Komisyonun hem de Adalet Divanının yaklaşımları giderek tekellere karşı bir tutum sergilemeye başlamıştır. Bu süreç içinde Konseyin de yer almaya başladığı görülmektedir. Bu tutum, Adalet Divanı'nın özellikle Madde 90/1 86ncı Madde ile birlikte ele alıp yorumlamasıyla ortaya çıkan “yapısal kötüye kullanma” teorisi çerçevesinde gelişmiştir.<sup>4</sup> Ulusal tekellerin sınırlandırılması ve hatta bütünüyle elimine edilmesi şeklinde ortaya çıkan bu süreç daha da belirginleştirmede kaçınılmaz olarak başta kamu hizmetleri olmak üzere özelleştirmenin hızlanması sonucunu doğuracaktır. Burada önemli olan kamu hizmetlerinin herkese ulaşır olmasının garanti altına alınmasıdır. Yeni düzenleyici veya bir başka deyişle özelleştirilen ortamı düzenlemeye yönelik kurallar (re-degülasyon), üye devletlerin hükümetleri için, önceki kamu tekelinin mevcut olduğu durumdan çıkış konusunda kamuoyuna ikna etmede yardımcı olabilir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ile birlikte harcamaları kısımsızın kamu kaynakları serbest kalmakta ve vergileri artırmaya gerek kalmadan gelir elde edilmektedir. Sonuçta, kamu mülkiyetindeki kurumlar aracılığı ile kamu müdahalesinin yaşandığı sektörler, zamanla özel girişimlerin yer aldığı rekabet piyasalarına dönüşeceklerdir.<sup>5</sup>

AB'deki gelişmelerle ilgili olarak özet bir değerlendirme yapacak olursak; AB'de liberalleşme ile özelleştirmenin giderek daha fazla paralellik arzeder hale geldiğini, rekabet kurallarının da giderek bu istikamette uygulama bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

### **ABD ve Japonya Örnekleri**

AB dışındaki belli başlı rekabet politikası uygulayıcısı ekonomi olan ABD'de, uygulama başından itibaren esas itibariyle liberalleşmeden, piyasa güçlerinin egemen olmasından yana olmuştur. ABD'de de piyasaların süreklilik arzeder biçimde dereğüle edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Bir başka büyük ekonomi olan Japonya'da ise hemen hemen son 50 yıldır uygulanmakta olan ve ulusal girişimlerin geliştirilmesine yönelik merkezden

---

<sup>4</sup> M. Siragusa, a.g.e., s. 1072-1074.

<sup>5</sup> M. Siragusa, a.g.e., s. 1081

yönlendirme ve regüle etme politikasının artık terkedileceği yönünde bazı gelişmeler dikkatleri çekmektedir.

Aslında, Japonya girişim mülkiyetinin çok geniş ölçüde özel olduğu, ama rekabetin, rekabetçi piyasaların yeterince gelişmediği ilginç bir örnektir. Bu da gösteriyor ki mülkiyet biçimi, rekabetçi etkin piyasa yapısının oluşumu için yeterli koşul değildir. Son yıllarda Japon hükümeti, içinde bulunulan ekonomik sorunları çözüm bağlamında da daha rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmaya çalışmaktadır. Bu, doğaldır ki, piyasaların daha rekabetçi olmasını kısıtlayan kuralların gevşetilmesi ya da tümüyle ortadan kaldırılmasını gerektirmektedir.

### **Rekabet Kurumunun Rolü**

Özellikle mülkiyetin el değiştirmesi noktasında rekabet kurumlarına dönüşen rol öne çıkmaktadır. Hükümetler bakımından özelleştirme çoğu zaman bir masraf kapısından kurtulmak ve de giderek bozulan kamu finansman dengesine geçici de olsa bir yama yapmayı sağlayacak ek gelir elde etmek anlamına gelmektedir.

Tabii hükümetleri, durumu ailenin gümüşlerini satmak noktasına getirdikleri için eleştirmek mümkündür; ama bu gerçekleri değiştirmemektedir. Artık bu noktada önemli olan işi daha da kötüleştirecek eylemlerin önüne geçilmesidir: örneğin kamudaki tekellerin özel tekel haline getirilmesinin önüne geçilmesi gibi.

Bu konuda dünyadaki genel eğilim, rekabet kurumunun aktif bir biçimde, rekabetçi piyasa yapısına ulaşılması ve bunun korunmasına öncülük etmesi, liderliği üstlenmesi gerektiği şeklindedir. Eğer kurum bir aktif rol üstlenemezse, kendisi reforma tabi tutulması gereken bir başka kurum olarak görülmeye başlanacaktır. Tıpkı JFTC (Japan Fair Trade Commission) gibi ya da USFTC (United States Federal Trade Commission)'nin 30 yıl önceki durumu gibi. USFTC 1970'lerde kendisine çeki düzen verdi; son birkaç yıldır JFTC de benzeri bir çabanın içinde bulunmaktadır.<sup>6</sup>

Rekabetçi, bir başka deyişle etkin piyasaların yaratılmasında rekabet kurumlarına önemli görev düşmektedir. Rekabet kurumları, başlangıçta, pek çok ülkede görüldüğü gibi, bu görevi ifa etmeye çalışırken hemen hemen tek başlarına kalmaktadırlar; en azından kendileri ile işbirliği yapanların, ya da kendilerine destek verenlerin sayısı fazla olmamaktadır. Bazan, toplumun büyük bölümünün rekabet kurumunun çabalarına dek tek vereceği düşünülür; ancak bu her zaman

---

<sup>6</sup> OECD, "The Role of the Competition Agency in Regulatory Reform", Proceedings of a Workshop by the OECD and the Fair Trade Commission of Japan, Paris, 1997, s. 9.

gerçekleşmemektedir. Tüketicilerin pasif hatta bütünüyle ilgisiz kaldıkları pek çok örnek mevcuttur. Bakanlıklar, bunları yöneten siyasiler ve bürokratlar kontrolleri altındaki kurumları/piyasaları/sektörleri kaybetmek korkusu içinde direnmektedir. Çalışanlar, çalışanların örgütleri kendileri ya da mensuplarının işlerini kaybedecekleri endişesi içinde olmaktadır. Hedef sektördeki ya da bu sektörle girdi-çıkı ilişkisi içinde olan sektörlerdeki özel kuruluşlar/firmalar sahip oldukları avantajlı konumlarını kaybedeceklerinden endişe etmektedirler. Buna karşılık, herkes rekabetin çok iyi bir şey olduğunda hemfikirdir; yalnız tıpkı hemen her konuda olduğu gibi yeni düzenlemelerin “başkaları” için gerektiğini düşünülmektedir.<sup>7</sup> Rekabet kurumlarının karşı karşıya olduğu temel güçlük buradan, bu temel yaklaşımdan kaynaklanmaktadır.

Rekabet kurumlarının bu sorunu aşmaları hiç de kolay olmamaktadır. İster özelleştirme olsun, ister diğer tür deregülasyon konuları olsun bir reform sürecinden söz ediliyor demektir. Rekabet kurumunun bu süreç içindeki etkinliği, uygulama politikasının kredibilitesine/güvenirliğine dayanmaktadır. Bu güvenirliliği, diğer bir deyişle kamuoyunun desteğini sağlamak ise sağlam, etkili bir uygulama yapmak ve bunun rekabetçi bir piyasanın oluşumu için, dolayısıyla da genel yararlar için olduğunun gösterilmesi ile olmaktadır. Bu ise rekabet kurumunun faaliyetlerinin kamuoyu önünde ve şeffaf olmasını gerektirmektedir. Konunun uzmanları, bu şekilde davranan bir rekabet kurumunun, kamuoyu tarafından rekabet meselelerinde bağımsız bir uzman kuruluş olarak algılanacağını ve güvenilir olmayı başarabileceğini söylemektedirler. Farklı ülkelerden pek çok kurum yetkilisinin fikir birliği halinde ve dikkati çektikleri bir husus da kamuoyu desteğini sağlamanın ve etkili bir ses haline gelmenin en etkili yolunun kurumun açıkça tüketici yanlısı bir rekabet izlemesi olduğudur.<sup>8</sup>

## Sonuç

Rekabet politikası ve özelleştirme konusunda bir kez daha önemle vurgulanması gereken nokta, özelleştirmenin Türkiye ekonomisine gerçekten yarar sağlaması isteniyorsa rekabetçi bir piyasa yapısına doğru bir oluşumu sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesi gereğidir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, AB rekabet mevzuatına uyum sağlamayı ön plana aldığı için, yasa hazırlıklarının yapıldığı aşamadaki AB rekabet kurallarını esas almıştır. Ancak 4054 sayılı yasanın, hem Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının tekelleşme ve kartelleşmenin önlenmesine ilişkin 167'nci maddesi ile tüketicinin korunmasını öngören 172'nci maddesi hükümleri

---

<sup>7</sup> OECD, a.g.e., s. 12-16.

<sup>8</sup> OECD, a.g.e., s. 12.

çerçevesinde hem de dünyadaki gelişmeler, özellikle de entegre olmaya çalışılan AB uygulamaları çerçevesinde yeniden ele alınmasında yarar bulunmaktadır. Rekabet Kurumu'nun hem bu düzenlemelere öncülük etmesi hem de bu düzenlemeler yapılıncaya kadar Anayasanın öngördüğü çerçevede ve AB uygulamaları paralelinde bir tavır sergilemesi yerinde olacaktır.



## **KAYNAKLAR**

- Beesley, M. E., "Privatization, Regulation and Deregulation", Routledge, London and New York, 1992.
- Bishop, M., J. Kay, and C.Mayer(eds), "The Regulatory Challenge", Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Foster, C. D., "Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly", Blackwell, Oxford and Cambridge, 1992.
- OECD, "Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy", OECD Committee on Competition Law and Policy, Paris, 1992.
- OECD, "The Role of the Competition Agency in Regulatory Reform", Proceedings of a Workshop by the OECD and the Fair Trade Commission of Japan, Paris, 1997.
- Siragusa, M., "Privatization and EC Competition Law", Fortham International Law Journal, vol: 19:999, 1996.
- United Nations Conference on Trade and Development, "Comparative Experiences with Privatization: Policy Insights and Lessons Learned", United Nations, New York, 1995.