

TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ REFORMLAR

**EKONOMİK DÖNÜŞÜME
YAŞAMSAL DESTEK**

Eylül 2003

(Yayın No. TÜSİAD-T/2003/9/359)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2002, OECD

Bu yapıt OECD tarafından İngilizce olarak “OECD Reviews of Regulatory Reform Turkey: Crucial Support for Economic Recovery” ve Fransızca olarak “Examens de l’OCDE de la réforme de la réglementation Turquie: Une aide capitale pour la reprise économique” başlıklarıyla yayımlanmıştır. Tüm hakları saklıdır.

Bu yapıtın bir bölümünün ABD dışındaki ülkelerde ticari olmayan amaçlarla veya okullarda kullanılmak üzere çoğaltılması için şu adresten izin alınması gerekmektedir: Centre français d’exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Faks (33-1) 46 34 67 19. ABD’de izin için başvuru adresi: Copyright Clearance Center, Customer Service, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, veya CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Bu yapıtın tümünü veya bir kısmını çoğaltmak veya çevirmek amacıyla izin almak için başvuru adresi: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

© 2003, TÜSİAD

Tüm hakları saklıdır. OECD’nin izni ile TÜSİAD tarafından yayımlanan bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN : 975-8458-60-4

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

ÖNSÖZ

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Paris'te 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan ve 30 Eylül 1961 tarihinde yürürlüğe giren Konvansiyon'un 1. Maddesine göre, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), aşağıdaki amaçlar doğrultusunda ki politikaları destekler:

Üye ülkelerde, mali istikrarı koruyarak sürdürülebilir en yüksek ekonomik büyüme ve istihdam düzeylerine ve daha yüksek yaşam standartlarına erişmek, böylece dünya ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunmak;

Üye olan ve olmayan ekonomik kalkınma sürecindeki ülkelerde sağlıklı bir ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak; ve

Dünya ticaretinin uluslararası yükümlülüklerle uygun olarak, çok taraflı ve ayrımcı olmayan bir temelde gelişmesine katkıda bulunmak.

OECD'nin ilk üye ülkeleri ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'dır. Aşağıdaki ülkeler daha sonra, parantez içinde belirtilen tarihlerde katılarak üye olmuşlardır: Japonya (28 Nisan 1964), Finlandiya (28 Ocak 1969), Avustralya (7 Haziran 1971), Yeni Zelanda (29 Mayıs 1973), Meksika (18 Mayıs 1994), Çek Cumhuriyeti (21 Aralık 1995), Macaristan (7 Mayıs 1996), Polonya (22 Kasım 1996), Kore (12 Aralık 1996) ve Slovak Cumhuriyeti (14 Aralık 2000). Avrupa Topluluğu Komisyonu da OECD çalışmalarına katılmaktadır (OECD Konvansiyonu, Madde 13).

SUNUŞ

TÜSİAD, devletin bireye etkin ve verimli bir hizmet götürebilmesi ve piyasada düzenleyici görevini yerine getirebilmesi için köklü bir kamu reformunun gerçekleştirilmesi gerektiğine inanmaktadır. Bu çerçevede, etkin bir kamu reformunun çok önemli bir parçasını oluşturan "Düzenleyici Reformlar", piyasada tüketici aleyhine oluşabilecek durumları engelleyici bir rol oynayarak toplumun ekonomik ve sosyal refahına katkı sağlamaları açısından özel bir önem taşımaktadır.

Düzenleyici reformlar konusunu, düzenlediği çeşitli seminerler yoluyla kamuoyu gündemine getirmeye gayret eden TÜSİAD, Haziran 2000 tarihinde, OECD'nin Japonya, Meksika, Hollanda ve ABD'de düzenleyici reformları ele aldığı "OECD Reviews of Regulatory Reform" başlıklı çalışmasını OECD'nin izni ile TÜSİAD-OECD ortak yayını olarak Türkçe yayımlamıştır.

OECD, bu kez Türkiye'de düzenleyici reformlar konusunu irdelemek üzere, 2001 yılında yaptığı inceleme çalışmaları sonucunda "OECD Reviews of Regulatory Reform-Turkey: Crucial Support for Recovery" başlıklı raporu yayımlamıştır. Rapor tamamen OECD'nin görüş ve önerilerini yansıtmakta olup Türkiye incelemeleri çalışmaları Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı'nın koordinasyonunda ilgili kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının önemli destek ve katkılarıyla yürütülmüştür.

"OECD Reviews of Regulatory Reform-Turkey: Crucial Support for Recovery" başlıklı rapor Başbakanlık tarafından Türkçe'ye tercüme ettirilmiş (Çeviren: Vedat Uras, Ahmet Arslanoğlu) ve "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek" başlığıyla yayımlanmıştır. TÜSİAD, bu raporun kamuoyunda mümkün olduğunca yaygın şekilde ele alınmasına katkıda bulunmak amacıyla, Başbakanlık tarafından yayımlanan Türkçe baskısını, başlığını "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek" olarak değiştirerek, Başbakanlık'tan ve OECD'den gerekli izinleri almak suretiyle, TÜSİAD-OECD ortak yayını olarak sunmaktadır.

Eylül 2003

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
DEA	Düzenlemelerin Etki Analizi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
DYY	Doğrudan Yabancı Yatırım
ed. n.	Editörün notu
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ESK	Ekonomik ve Sosyal Konsey
GSMH	Gayrı Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrı Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İHD	İşletme Haklarının Devri
İİS	İthalat İkamesine Dayanan Sanayileşme
KKBG	Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi
KKGM	Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü
LDG	Likit Doğal Gaz
MGYGM	Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü
MSŞO	Mobil Sanal Şebeke Operatörü
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı
TAN	Trans Avrupa Nakliye Şebekesi
TMSF	Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu
TFV	Toplam Faktör Verimliliği
TK	Telekomünikasyon Kurumu
UBAK	Ulaştırma Bakanları Avrupa Konferansı
Yİ	Yap İşlet
YİD	Yap İşlet Devret
YKY	Yabancı Kalkınma Yatırımı

GİRİŞ

OECD'nin Türkiye'de Düzenleyici Reform İncelemesi, OECD Bakanlarının 1997'de verdiği yetkiye istinaden Düzenleyici Reform Programı altında hazırlanan ülke raporlarından biridir.

OECD, 1997 yılından itibaren 16 ülkedeki düzenleyici politikaları değerlendirmiştir. Bu incelemeler, hükümetlere, düzenleyici politikaların kalitesini – yani rekabetin, teknolojik gelişmenin, ekonomik büyümenin sağlanması ve önemli sosyal hedeflere ulaşılması amacıyla mevcut düzenlemelerin reform sürecine tabi tutulması– artırmada yardımcı olma amacı gütmektedir. Bu çalışmalar iki önemli araç üzerine kurulmuştur: 1995 tarihli *OECD Konseyinin, Hükümetlerin Düzenleyici Politikalarının Kalitesinin Artırılması Hakkındaki Tavsiye Raporu* ile 1997 tarihli *OECD'nin Düzenleyici Reform Raporudur*.

Ülke incelemeleri, çok yönlü disiplin yaklaşımını izler ve bir hükümetin düzenleyici reformu yönetme kapasitesi, rekabet politikası ve uygulaması, piyasaların açıklığı ve orta-vadeli makro-ekonomik durum karşısında belirli sektörlerdeki düzenleyici politikaların genel çerçevesi üzerinde odaklanmaktadır.

Bir bütün olarak ele alınırsa ülke incelemeleri, iyi-yapılanmış ve uygulanan bir düzenleyici reform programının ekonomik performansın artmasına ve sosyal refahın gelişmesine önemli katkılar sağlayabileceğini göstermektedir. Ekonomik gelişmeye, istihdam yaratılmasına, teknolojik ilerlemeye, yatırıma ve yeni sanayilerin kurulmasına hız veren etkili bir düzenleyici reform programı aynı zamanda tüketiciye daha düşük fiyatlar ve daha fazla seçenek sunulmasını sağlamaktadır. Geniş kapsamlı düzenleyici reformlar, dar kapsamlı yaklaşımlara oranla daha hızlı sonuç vermekte, ülkelere değişen koşullar ile dış şoklara daha çabuk ve daha kolay adapte olmalarına yardım etmektedir. Dengeli bir reform programının, aynı zamanda, sosyal sorunları da göz önünde bulundurması gerekmektedir. Bazı sektörlerdeki düzenlemeler üzücü sonuçlar doğurmuştur, fakat tecrübeler, reform programına aktif işgücü piyasası politikalarını da içeren destekleyici tedbirler eklendiğinde bu tür maliyetlerin azalabileceğini göstermektedir.

Düzenlemelerin azaltılması ve reform sürecine tabi tutulması her ne kadar kapsamlı bir düzenleyici reform programının anahtar unsurlarıysa da deneyimler daha rekabetçi ve daha etkin bir piyasada, özellikle sağlık, çevre ve tüketicinin korunması alanlarında, kamu kesimi ve özel sektör hedeflerinin bağdaşmasını sağlayabilmek için yeni düzenlemelere ve kurumlara ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Başarılı bir reform programı için gerekli diğer bir unsur ise sürekli ve tutarlı bir siyasi liderliğin varlığıdır. Ayrıca geniş tabanlı bir kamuoyu desteğinin oluşturulması ve sürdürülebilmesi için reformun fayda ve maliyetleri konusunda şeffaf ve bilinçli bir kamusal diyalog sağlanmalıdır.

Düzenleyici reform incelemelerinde önerilen politika seçenekleri, ülkeler için belli zorluklar içerebilir. Ancak, söz konusu incelemelerin derinlemesine olması ve ilgili çevrelerle olabildiğince geniş tabanlı görüş alış-verişinde bulunma çabaları, OECD'nin sunduğu politika seçeneklerinin, ülkelerin kendine özgü koşulları ve öncelikleri doğrultusunda ulaşılabilir olmasına atfettiği önemi yansıtmaktadır.

Her ülke raporu iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım; kamu kesiminin kalitesi, rekabet politikası, piyasa açıklığı ve telekomünikasyon ile enerji gibi anahtar sektörleri içeren geniş bir politika yelpazesinde düzenleyici reformların elde ettiği başarıların ve karşılaşılan zorlukların makro-ekonomik çerçeve içinde genel bir değerlendirmesini sunmaktadır. İkinci kısım; her bir alanda izlenen politikalar hakkında hazırlanan detaylı ve kapsamlı incelemeleri özetlemekte ve üzerinde daha fazla çalışılacak alanlar ile kaydedilen gelişmeleri belirlemek için dikkate alınması gereken politika seçenekleriyle sona ermektedir. Türkiye incelemeleri OECD'nin web sitesinde erişime sunulmuştur: www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Düzenleyici Reform Programına Genel Sekreter Yardımcısı Richard Hecklinger başkanlık etmektedir. Ülke incelemeleri, Kamu Yönetimi Servisi tarafından koordine edilmektedir. Türkiye İncelemesi, Türk Hükümetinin ve diğer birçok kaynağın katkılarını yansıtmaktadır. Başlıca katkılar; Düzenleyici Yönetim ve Kamu Yönetimi Reform Komitesi Çalışma Grubu, Rekabet Hukuku ve Politikası Komitesi ve Çalışma Grubu, Ticaret Komitesi Çalışma Grubu, Enformasyon, Bilgisayar ve İletişim Politikası Komitesinin Telekomünikasyon ve Enformasyon Hizmetleri Politikası Çalışma Grubu, üye ülke hükümetlerinin temsilcileri, İş ve Sanayi İstişare Komitesi (BI-AC), Sendikalar İstişare Komitesi (TUAC) ve diğer grupların üyeleri tarafından yapılmıştır.

OECD Sekreteryasında aşağıdaki uzmanlar Türkiye incelemesine önemli katkılar yapmışlardır: Odile Sallard, Rolf Alter, Cesar Córdova-Novion, Caroline Varley, Alexandra Bibbee, Izak Atiyas, Peter Ladegaard, Sophie Bismut, Anthony Kleitz, Michael Wise, David Parker, Patricia Heriard-Dubreuil, Bernard J. Phillips, Takashi Yamada, Dimitri Ypsilanti. Dokümanı hazırlayan: Jennifer Stein.

İÇİNDEKİLER

Yönetici Özeti	15
KISIM 1: TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ REFORM.....	23
Bölüm 1. Performans ve Değerlendirme	25
KISIM 2: DÜZENLEYİCİ POLİTİKALAR VE SONUÇLARI	73
Bölüm 2. Düzenleyici Yönetişim.....	75
Bölüm 3. Rekabet Politikası.....	103
Bölüm 4. Piyasaların Açıklığı.....	123
Bölüm 5. Elektrik, Gaz ve Karayolu Yük Taşımacılığı Sektörleri.....	145
Bölüm 6. Telekomünikasyon Sektörü	191
EK	
Politika Teklifleri Tablosu	219
Bibliyografya.....	227
Tablolar Listesi	
1. Seçilmiş Bazı Makro-Ekonomik Göstergeler 1960-79	31
2. Özel İmalat Sanayiinde Büyüme Oranları	32
3. Türkiye’deki Düzenleyici Reforma İlişkin Seçilmiş Mevzuat	54
4. Türkiye’nin Başlıca Düzenleyici Kurumları.....	57
5. Yeni Kanun ve Düzenlemelerin Kalite Kontrolü	84
6. Gelirin Yüzdesi Olarak Kamu Telekomünikasyon Yatırımları	211
7. OECD’nin Uluslararası Telefon Ücretleri Sepeti.....	213
Grafikler Listesi	
1.Türkiye’de ve Seçilmiş Bazı OECD Ülkelerinde Elektrik Fiyatları	154
2.Düşünülen Piyasa Yapısı	161

YÖNETİCİ ÖZETİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

İstikrarlı, etkili ve sürdürülebilir bir piyasa ekonomisini geliştirmek için çalışmalar yürütülmektedir. Türkiye'nin halen sürdürmekte olduğu reformların kökleri 1980'lere kadar uzanmaktadır. Türkiye 1980 öncesinde, devlet-kontrolünde ve içe dönük bir ekonomik kalkınma modeli izlemiş, fakat bu modelin Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmesi üzerine ekonomiyi dışa açmak amacıyla reformlar başlatılmıştır. En etkileyici gelişme ticaretin liberalleşmesinde görülmüştür. 2000 yılı itibariyle iracat (ithalat ve ihracat-ed.n.) GSYİH'nın % 40'ına tekabül etmekteydi. Ocak 1996'da yürürlüğe giren, AB ile Gümrük Birliği ileriye doğru atılmış diğer önemli bir adımdır. Fakat sürdürülemez nitelikteki mali ve dış ödemeler dengesizliklerinden doğan 2000/2001 krizi, Türkiye'nin daha ne kadar yol alması gerektiğini açıkça ortaya koymuştur.

Kapsamlı bir yeni reform programı hazırlanmıştır. En son yapılan reformlar, geçmiş politikalardan köklü bir biçimde uzaklaşıldığına işaret etmektedir. Hükümetin "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı", finans sektörü reformunu, kamu maliyesi reformunu ve nihai hedefi fiyat istikrarı olan (şu anda fiyat istikrarı Merkez Bankasının temel yasal amacıdır) esnek bir döviz kuru rejimine odaklanmış yeni bir para politikasını amaçlamaktadır. Geçmiş politikalardan kopuş kendisini en belirgin olarak, artık mali politikaya bağlı olmayan para politikasında göstermektedir ve değişimin kendisi bir takım uzun vadeli reformların yapılmasını gerektirmektedir. Hükümet ayrıca yapısal, kurumsal ve düzenleyici reformlarda da güçlü atılımlar yapmaktadır ve söz konusu reformlar şimdiye kadar kimsenin yapmaya teşebbüs etmediği reformlardır. Rekabete dayalı bir piyasa ekonomisine geçiş ile verimli bir özel sektöre daha fazla rol verilmesi süreçleri hızlanmaktadır.

Fakat Türkiye ekonomisi kritik bir durumda bulunmaktadır ve piyasa ekonomisine geçiş henüz tamamlanmamıştır. Ekonomi otuz yıldır, makro ekonomik istikrarsızlıktan ve kronik enflasyondan zarar görmüş bulunmaktadır. Daha önce yapılan reformlar etkili bir piyasa ekonomisi kurmayı ve mali sorunlara sürekli çözümler getirmeyi başaramamıştır. Bu da, yönetime derinden hakim olan köklü zaafı ortaya çıkarmıştır. Piyasa ekonomisi yerine, devlet müdahalesi ve düzenlemeye tabi tutulmamış bir özel sektörün karışımından oluşan, işlemeyen bir karma ekonomi gelişmiştir. Türkiye'nin sorunları, ekonomik çevrede büyük belirsizlikler ortaya çıkarmış, yatırım ve kalkınmayı azaltmış ve milli gelirden muazzam kayıplara

neden olan devamlı krizlere yol açmıştır. Şimdi reformlar ve yeniden yapılanma, ekonomiyi daha fazla rekabete ve güvenli piyasalara doğru götürmektedir. Fakat, 2002 özelleştirme programında azımsanamayacak hedefler öngörüldüğü halde, özelleştirmenin yavaşladığı görülmektedir. Kamu İktisadi Kuruluşları ekonomide hala önemli bir yer işgal etmektedir. Kamu kesiminde verimlilik, özel sektöre oranla çok düşük olup, personel azaltılması gerekmektedir. Hükümet hala fiyat ayarlamalarına geniş ölçüde müdahale etmektedir.

Düzenleyici reformun gecikmesinin maliyeti yüksek olmuştur. Son birkaç senede (belirgin rekabet politikasının kurulması gibi önemli birkaç istisna hariç) düzenleyici reformun yürürlüğe konulmasını öncelikler listesinin gündemine gelmesi yavaş olmuştur. Fakat düzenleyici reformun uygulanmasındaki gecikmelerin ve başarısızlıkların bugüne kadar maliyeti özellikle bazı alanlarda ağır olmuştur. Etkisiz bir düzenleyici çerçeve, büyük refah kayıplarına neden olan 2001 krizini tetikleyen bankacılık sektöründeki problemlerin başlıca nedenini teşkil etmiştir. Yeterli bir düzenleyici politikanın son zamanlara kadar mevcut olmaması, elektrik sektörünün gelişmesini engellemiştir. Kamu maliyesindeki yönetim, kamu harcamalarındaki aşırı israfa neden olmuştur.

Bununla birlikte düzenleyici reformun ivmesi hızlanmış bulunmaktadır. OECD ülkelerinin çoğunluğuna oranla, Türkiye şimdiye kadar yönetimini ve düzenleyici çerçevesini reforma tabi tutmakta geç kalmıştır. Fakat bu reformun ivmesi hızlanmış bulunmaktadır. 1999 depremi ispatlamıştır ki, verimsiz yönetim (mesela imar mevzuatının uygulanmasındaki başarısızlıklar) kabul edilemez servet kayıplarına sebep olmuştur. 2000/2001 krizi, ele alınmayan bir takım önemli düzenleyici ve kurumsal zaafı gün ışığına çıkartmış ve düzenleyici reformun aciliyetini kamuoyunun bilgisine sunmuştur. Eskimiş, tutarsız ve verimsiz hale gelmiş ve uygulama alanını büyük ölçüde yitirmiş olan ve idareye karşı duyulan güvensizlik ve yolsuzluklar nedeniyle zedelenmiş düzenleyici kurum ve uygulamalar için geniş kapsamlı reformların ivedilikle uygulamaya konulması ihtiyacı açıktır. Yoğun yönetim zaafılarının bulunduğu yerlerde sıkı para ve maliye politikaları uygulanamayacağı da bugün artık geniş ölçüde kabul edilmektedir.

AB'ye tam üye olma hedefi olumlu bir reform ortamının doğmasına yardımcı etmiştir. 1999 yılında AB Bakanlar Konseyi Türkiye'yi tam üyelik için aday olarak tanımıştır. AB'ye üye olmak Türkiye'nin en önemli siyasi önceliklerinden biri haline gelmiştir ve tam üyelik kriterlerine uyum sağlanması için gerekli yüksek

kaliteli düzenleyici reformların gelişmesinde başlıca itici güç olmuştur. AB Müktesebatının iç hukuka dahil edilmesi süreci reformların gündemini şekillendirmekte ve Müktesebat bir örnek teşkil ederek reform sürecinin sağlıklı değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Bankacılık sektörü düzenlemesi, mali yönetim ve para politikaları baştan başa elden geçirilmektedir. Bankacılık sektörü yeniden yapılandırılmış ve düzenlenmiş bulunmaktadır. Özel bankacılık sisteminin düzenleyici reformu, şeffaflığı arttıracak ve kamu bankalarının yarı-mali operasyonlarının üzerindeki hükümetin takdir yetkisini azaltacak önlemlerle tamamlanmıştır. Ayrıca, kamu bankaları için bağımsız bir Yönetim Kurulu atanmıştır. Gelecek adım, özelleştirmeye hazırlanmak üzere, işlevsel bir yapılanmaya geçiş olacaktır. Kamu maliyesi yönetiminin çerçevesi güçlendirilmektedir. Hükümet başlıca üç ana hedef kabul etmiş bulunmaktadır: Genel maliye yönetiminin güçlendirilmesi, politika oluşturma kapasitesi ve uygulama performansının geliştirilmesidir. Bu reformların kararlılıkla sürdürülmesi ve bazı bakımlardan daha da ileri götürülmeleri gerekmektedir. Dış denetim düzenlemelerinin güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Yerel yönetim giderlerinin, muhasebe amaçları için kamu kesiminin tanımları içerisinde alınmaları gerekmektedir.

Kalite düzenlemelerinin anahtar nitelikteki prensipleri artık karşılanabilmektedir. Uygun bir düzenleme yönetimi sisteminin önemli bazı unsurları yerine oturmuş bulunmaktadır ve bu sistem üzerine yapı kurulabilir. Yolsuzlukla mücadele, gündemin ayrılmaz bir parçasını ve kararlaştırılmış çeşitli projelerin odak noktasını teşkil etmektedir. Türkiye Ekim 2001’de, temel amacı liberal haklara ve vatandaşların devletle olan ilişkilerine yeni düzenlemeler getirmek olan bir dizi Anayasa değişikliğini yürürlüğe koymuştur. Şeffaflık, AB’ye tam üyelik süreciyle ilgili olarak atılan somut adımlarla artırılmıştır. Bütçe şeffaflığını artırmak için de yeni önlemler alınmıştır. Daha iyi bir yönetim ve düzenleme geliştirme amacıyla kaydedilen bu son çalışmalar cesaret vericidir.

Özellikle kamu yönetiminde reform yapma amacına yönelik gelişmeler bulunmaktadır. Kamu kurumlarına karşı kamuoyunda bir güven bunalımı sürmektedir. Kamu kesiminin etkinliğini, şeffaflığını ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmesi gerekir. Şeffaflığı artırma ve yolsuzluğa karşı inisiyatif alma reformlarına ilaveten kamu kesimine personel alımının siyasi etkilerden kurtarılarak (nüfuz kullanımı veya kayırma yerine) liyakat esasına dayandırılması için reformlar da yürütülmektedir.

Düzenleyici kurumların etkinliğini geliştirmek için çalışmalar devam etmektedir. Türkiye liberalize edilen sektörlerde mülkiyeti, politika geliştirilmesi ve düzenlemelerin rutin olarak gözden geçirilmesi işlevlerinin birbirlerinden ayrılması stratejisinin bir parçası olarak giderek artan biçimde "bağımsız düzenleyici" modelini kullanmaktadır. Son zamanlarda yapılan düzenlemelerin performansını değerlendirmek için henüz zaman erken ise de, bunların dayandığı prensipler genellikle sağlamdır ve hükümetin, bağımsız ve etkili düzenleyici kurumlar ortaya çıkarmak için güçlü bir kararlılık gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte, düzenleme kurumlarının yönetimine yapılan atamalarda sorunlar bulunduğunu da belirtmek ve sektörel düzenleyicilerin bağımsızlıklarının korunması için devamlı özen gösterilmesi gerekmektedir.

Açık ve oldukça etkili bir rekabet politikası geliştirilmiş bulunmaktadır. Rekabet politikası, Türkiye'nin reform yolundaki önemli ve erken bir başarısı olmuştur. Devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinin azaltılması süreci, açık bir rekabet politikasının geliştirilmesi ile başarılmıştır. Türkiye'nin Rekabet Kanunu AB'nin rekabet kurallarına uygun olarak 1994'te kabul edilmiş ve Rekabet Kurulu 1997'de atanmıştır. Rekabet kanunları ve uygulayıcı birimlerin yapılması, yani Rekabet Kurumu ile onun karar organı olan Rekabet Kurulu iyi düşünülmüş ve yeterli kaynaklarla desteklenmiştir. Ancak bu kurum henüz ciddi bir siyasi fırtınaya maruz kalmış değildir.

Önemli sektörel reformlar öne alınmaktadır. Diğer birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de ağ endüstrileri, tepeden inme entegre kamu tekellerinin hakimiyeti altındadır. Hızlı teknolojik değişiklik, devletin gerekli yatırımları yapma yeteneğini azaltan derin bir mali kriz, arzedilen hizmetlerin kalitesindeki bozulmalar, kamu iktisadi teşebbüslerinin politize olması ve uluslararası kurumlardan gelen baskılar, sonunda hükümeti, temel ağ endüstrilerinde, özellikle ekonomiye büyük katkılar yapan enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde, köklü reformlar yapmaya yöneltmiştir. Enerji sektörü reformu, enerji arzındaki azalma nedeniyle ekonomik gelişmenin aksamasını önlemek açısından, özellikle hayati öneme sahiptir. Ayrıca, uluslararası petrol ve doğal gaz ticaretinde anahtar niteliğindeki transit yolları (Avrasya enerji koridoru) üzerinde olmasından doğan jeopolitik konumu Türkiye'ye avantaj sağlamaktadır. Türkiye'nin en son giriştiği sektörel reform planları cesaret vericidir. Bunlar genellikle OECD'nin iyi uygulama şablonlarını izlemektedir.

Ancak, yerel yönetimler halen yetersiz bulunmaktadır ve bu, düzenleyici kalitenin artırılmasına yönelik genel çabaları zedelemektedir. En son OECD Türkiye Ekonomik İncelemesinde, yerel yönetimlerin hukuki yapısı ve çerçevesi değerlendirilmiş ve bu yapının bütün idari yapıyı zedelediği gibi yerel yönetimlerin etkili ve verimli çalışmasını da engellediği sonucuna varılmıştır. Temel altı sorun belirlenmiştir. Bunlar; merkezi idare ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yetersiz mali kaynaklar, örgütlenme ve personel, merkezi yönetimin gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizlikleri ve merkezi hükümete aşırı bağımlılıktır.

Geçmişin birbirinden kopuk yaklaşımı terkedilerek onun yerine merkezden yürütülen güçlü bir reform stratejisi ikame edilmelidir. Daha hala tüm hükümeti kapsayan bir düzenleyici reform stratejisinin ortaya çıkmış olmaması dikkat çekicidir. OECD ülkelerinin çoğunun aksine, Türkiye’de düzenleyici reformu koordine etmekten veya hükümet çapında düzenleme kalitesini geliştirmekten sorumlu tek bir kurum bulunmamaktadır. Bunun anlamı, düzenleme reformunun hızının ve düzenlemenin kalitesinin yeknesak olmamasıdır. Düzenleme Etki Analizinin yokluğu, Türkiye’nin halihazır düzenleme kalitesi kontrol sürecinde başlıca zaafını teşkil etmektedir. Merkezi bir teknik birim tarafından desteklenen, düzenleme politikasına bakmakla ve gelişmeleri açıkça ve muntazam aralıklarla kamuya yansıtmakla yükümlü bir Bakanın atanması düşünülmelidir.

Şeffaflık ve etkili danışma bızlı bir biçimde hayata geçirilmelidir. Şeffaflığı artırma gereğinin gittikçe daha iyi anlaşılmasına rağmen, Türkiye’de danışma mekanizması, ne sistemli bir hale getirilmiş, ne de tanımlanmıştır. Danışma mekanizması daha kapsamlı bir yaklaşımı gerektirmektedir. Danışma mekanizmalarının öneminin artık daha iyi anlaşıldığına işaret eden birçok girişime şimdiden başlanmış bulunmaktadır.

Reforma kamu desteğinin sürekliliğinin sağlanması için iletişim yamsal önemdedir. Düzenleme reformunun hedefleri ve avantajlarının yayılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun bir faydası da, reformların dışardan empoze edildiği yolundaki yaygın inancın giderilmesidir. Bundan dolayı, hükümetin iletişim stratejisinde kamuoyu ihmal edilmemelidir.

Uygulama ve yürütme, yeni düzenleme çerçevesinin tasarımı kadar önemlidir. Türkiye, özellikle yerel düzeyde, büyük uygulama ve yürütme sorunla-

rı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu soruna karşı memnuniyet verici odaklanma sürdürülmelidir.

Rekabet politikasının genel politika çerçevesine entegre edilmesidir. Türkiye hala geçiş döneminde olan bir ülkedir ve rekabet politikası, genel politika-ya tamamen entegre edilmiş değildir. Rekabet politikası ve kurumları hakkında kamuoyunun bilinçli olmaması, Türk kamu politikasında ve bu konudaki tartışmalar-da rekabet politikasının belirsiz statüsünün bir göstergesidir. Yeni politikaların rekabet etkilerinde, Rekabet Kurumunun daha güçlü ve tutarlı olarak uygulanan bir aracı rol oynaması gerekmektedir: Bütün bakanlıkların ilgili konularda Rekabet Kurumunun görüşünü alma zorunluluğunda olması cesaret vericidir.

Yabancı yatırımın teşvik edilmesi gerekir: Bu husus Türkiye'nin kalkınma-sına başlı başına katkıda bulunabilir. Doğrudan Yabancı Yatırımların artması, güçlü bir Türkiye ekonomisinin oluşmasında önemli bir rol oynayabilir. Makro-ekonomik ve siyasal istikrarsızlıklar, Türkiye'nin yatırım yapılacak bir yer olarak cazibesinin sınırlandırılmasına neden olmuştur. Düzenleyici çevrenin zaafları da, bir takım yatırımcı araştırmalarında da görüldüğü üzere, bir engel olarak ortaya çıkmıştır. Çoğu zaman idari prosedürler uzun ve öngörülemeyen biçimde ortaya çıkmış ve yatırımcının maliyetlerini ve risklerini artırıcı nitelikte olmuştur.

Sonuç olarak, düzenleyici reform önemlidir, fakat bu çalışmalar zorluk arzermeyi sürdürmekte ve güçlü bir liderliğe gereksinim göstermektedir. Bu konu, şiddetli bir ekonomik kriz, sosyal değişim süreci ve yetersiz yönetim sorununa devam etmektedir. Fakat reform ihtiyacı tartışılmaz ve neye ihtiyaç duyulduğu konusunda gittikçe artan bir bilinçlenme belirmiş bulunmaktadır. Halen yürürlükte bulunan başlıca reformlar, uzun vadeli sonuçları hakkında konuşmak için henüz çok erken de olsa cesaret vericidir. Makro-ekonomik istikrar tedbirlerinin, ekonomiyi iyileştirme ve geliştirme konusunda aynı oranda öneme sahip olan, düzenleyici reform programı üzerinde baskı yapma riski konusunda hükümetin dikkatli olması gerekmektedir. İlerleme, devam eden güçlü politik liderliğe gereksinim duymaktadır. Mevcut reform karşıtı direncin üstesinden gelinmesi, siyasal ve idari yapılarda reforma sahip çıkılması gerekmektedir.

K I S I M

TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ REFORM

B Ö L Ü M

PERFORMANS VE
DEĞERLENDİRME

1. PERFORMANS VE DEĞERLENDİRME

Giriş

İstikrarlı, etkili ve sürekli bir piyasa ekonomisini geliştirmek için çalışmalar sürdürülmektedir.

Türkiye'nin halen sürdürmekte olduğu reformun kökleri 1980'lere kadar uzanmaktadır. Devlet tarafından yönetilen, içe dönük bir kalkınma modeli, bu evrimin erken dönemlerinde Türkiye'ye iyi hizmet etmiş, fakat bu sürdürülebilir olmamış ve Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap verememeye başlamıştır. İlk reform gündemi, bir piyasa ekonomisinin geliştirilmesi yolunda önemli adımlar atmıştır: ekonomiyi uluslararası ticarete açmış, sermaye piyasasını başlatmış ve kaynakların tahsisinde fiyatların rolünü artırmıştır. Fakat zaman içinde bu gündemin çok daha fazla genişletilmesi gerektiği belli olmuştur. Ayrıca gündemin, köklü mali sorunlara, özelleştirme dahil yapısal reformlara ve kamu kesiminin kurumsal reformlarına da cevap vermesi gerekiyordu. Ekonomide devletin rolünün azaltılmasının amacı da, ülkenin ekonomik kaynaklarının kontrolünden ziyade, hataların önlenmesine yönelik yeni bir düzenleme çerçevesi oluşturmaktır. Bu konular, 2000/2001 krizinin ertesinde ele alınmış ve geçmişteki reformlara oranla, daha köklü bir gelişmenin oluşturulmakta olduğunun işaretini vermiştir. Rekabete dayalı bir piyasa ekonomisine geçiş hızlanmakta ve etkili bir özel sektöre giderek daha çok rol düşmektedir.

Fakat Türk ekonomisi kritik durumunu muhafaza etmektedir.

Son otuz yıldır Türk ekonomisi makro-ekonomik istikrarsızlıktan ve kronik enflasyondan zarar görmüştür. Son yirmi yılın reformları, ülke yönetiminin altında yatan derin zaafiyetin sebebi olan mali sorunlara kalıcı çözümler getirmeyi başaramamıştır. Türkiye'nin sorunları ekonomik çevrede büyük belirsizlikler doğurmuş, yatırım ve kalkınmayı azaltmış ve milli gelirde muazzam kayıplara neden olan krizler ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda Türkiye'de kişi başına düşen gayri safi milli hasıla ile OECD ve AB'nin diğer ülkeleri arasındaki mevcut fark kapatılamamıştır. OECD ülkeleri arasında en yüksek doğum oranına sahip olan ve nüfusunun hemen hemen üçte biri 15 yaşın altında olan bir ülke için, daha güçlü bir ekonomik performans, sadece istenen bir durum değil, aynı zamanda bir zorunluluktur. Ekonomik performansta gerçekleşecek hızlı bir artış toplumda sosyal refahın sağlanmasına yardım edecektir. Fakat bunun gerçekleşmesi için, sürdürülebilir ve uzun vadeli bir taahhüt gerekmektedir.

Düzenleyici reformun ivmesi yükselmiş olup bunun sürdürülmesi gerekmektedir.

Düzenleyici reform, iyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için elzemdir. Bunun, rekabete ve yenilenmeye engel olan hususları ortadan kaldırarak ekonomik etkinliği geliştirmesi beklenmektedir. Bu da, rekabet edebilirliği, verimliliği ve uzun vadeli kalkınmayı artırmakta ve kamu kaynaklarını (örneğin sağlık, eğitim ve çevre gibi) sosyal giderler için kullanma olanağı doğurmaktadır.

OECD ülkelerinin çoğunluğuna oranla, Türkiye şimdiye kadar devlet yönetimini ve düzenleyici çerçevesini reforma tabi tutmakta yavaş hareket etmiştir. Fakat şimdi reform ivmesi hızlanmış bulunmaktadır. 1999 depremleri etkisiz devlet yönetimlerinin kabul edilemeyecek düzeyde yüksek bir maliyetinin (mesela imar mevzuatının uygulanmasındaki başarısızlık gibi)olduğunu ortaya çıkarmıştır. 2000/2001'deki derin mali ve ekonomik krizler, o güne kadar ele alınmamış bulunan bir takım önemli düzenlemeyle ilgili ve kurumsal zaafı gün ışığına çıkarmış ve kamuoyunu düzenleyici reformun aciliyeti konusunda uyarmıştır. Türkiye'nin sürdürülemez nitelikteki mali ve dış ödeme açıkları Türkiye'yi, Ocak 2002'de karara bağlanan, IMF ile yeni bir anlaşma yapmaya zorlamıştır. Bunun da gerekleri, daha başka mali tedbirlerin alınması, dalgalı döviz politikası ile ilgili olarak enflasyonun düşürülmesi ve bankaların yeniden yapılanmasının sürdürülmesidir. Merkez Bankası nihayet resmi enflasyon hedeflemesine yönelecektir. Bu ekonomik reformların, etkili devlet yönetimi ve düzenlemeleri ile desteklenmesi gerekmektedir.

AB'ye tam üye olma süreci de önemlidir. AB Müktesebatının iç hukuk ile uyumlaştırılması süreci reformların gündemini şekillendirmekte ve Müktesebat bir örnek teşkil ederek reform sürecinin sağlıklı değerlendirilmesini sağlamaktadır. AB mevzuatı gerektiği gibi uygulanmalı ve etkin kılınmalıdır. Bunun için de iyi eğitilmiş ve profesyonel bir personelden oluşan etkin bir idari yapılanma ve hukuki sistem gerekmektedir.

Gelecek yıllarda da sürdürülebilmesi için, bu düzenleyici reformlara yönelik baskıların Türkiye'nin içinden karşılanması gerekmektedir. Bugünkü hükümet, kapsamlı bir reform gündemi izlemeye kararlı görünmekte ve bu konuda bir mutabakata varılacağı anlaşılmaktadır. Devletin en yüksek makamları dahil olmak üzere, reform için önemli ve artan bir eğilim ortaya çıkmıştır. Fakat bu eğilime karşı güçlü bir siyasi ve idari direnç de mevcuttur. Reform, bakanlıklardan bağımsız düzen-

leyici kurumlara kadar, yetki devri dahil, hükümet içinde karar mekanizmalarının yeniden yapılanmasını ve kaçınılmaz olarak da bunların takdir yetkilerinin sınırlandırılmasını gerektirmektedir. Uzun vadeli refahın geliştirilmesi için en iyi ekonomik çerçeve konusunda, çeşitli ideolojik görüşler arasındaki farklar da devam etmektedir.

Düzenleyici reformun gecikmesinin maliyeti yüksek olmuştur.

Son birkaç senede (belirgin rekabet politikasının kurulması gibi önemli birkaç istisna hariç) düzenleyici reformun yürürlüğe konulmasının öncelikler listesinin gündemine gelmesi yavaş olmuştur. Fakat düzenleyici reformun uygulanmasındaki gecikmelerin ve başarısızlıkların bugüne kadar maliyeti, özellikle bazı alanlarda, ağır olmuştur. Türkiye'nin makro-ekonomik performansı ile zayıf kamu yönetimi ve düzenleyici yapıları arasında yakın bir irtibat mevcuttur. Etkisiz bir düzenleyici çerçeve, muazzam refah kayıplarına neden olan 2001 krizini tetikleyen bankacılık sektöründeki problemlerin başlıca nedenini teşkil etmiştir. Ekonomik büyümeyle yakından ilgili olan elektrik sektöründeki gelişmeler, yakın zamana kadar yeterli bir düzenleme politikasının bulunmaması nedeniyle, devlet hakimiyetinden özel sektöre daha fazla yer verilmesine geçişte, büyük zorluklarla karşılaşılmasına sahne olmuştur. Yabancı yatırımın cezbedilmesindeki zaafılar, makro-ekonomik istikrarsızlıkla ilgili olduğu kadar, düzenleyici çevrenin yatırımcıda yarattığı endişelerle de ilgilidir. Kamu mali yönetimi, kamu giderlerindeki aşırı israfın, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde vatandaşın yönlendirilme yoksunluğunun ve şeffaflık ile hesap verebilme eksikliklerinin etkisinde kalmıştır.

Fakat kalite düzenlemesinin ana prensipleri şimdi ele alınmış bulunmaktadır.

Düzenleyici reformun başarısı, hükümetin kapsamlı bir reform programına sahip çıkma oranına ve baştan başa belirgin bir strateji geliştirmesine bağlı olacaktır. Artık hükümetteki birçok kimse şunu anlamıştır ki, geçmişteki krizlerden doğma geçici reformlar yeterli değildir. Bugünkü kamu yönetimi çerçevesinin bütün zaafalarını ele alan reformların yapılması artık acil hale gelmiştir. Siyasal sahiplenmenin gerek hükümet içinde, gerek kamuoyunda ve gerekse ilgili taraflarda etkili bir iletişim politikası ile desteklenmesi gerekmektedir.

Uygun bir düzenleyici yönetim sisteminin önemli bazı unsurları yerine getirilmiş bulunmaktadır ve bunlar daha da geliştirilebilir. Yolsuzlukla mücadele, günde-

min ayrılmaz bir parçasıdır. Ekim 2001’de Türkiye, özellikle sivil haklar konularını ve vatandaşlarla devletin ilişkilerini düzenleyen bir dizi Anayasa değişikliklerini yürürlüğe koymuştur. AB’ye tam üyelik süreciyle ilgili olarak başlatılan somut girişimlerle şeffaflık artmıştır. Kamu kesimine personel alımını, siyasetin etkisinden kurtarmak ve liyakat esasını yerleştirmek için önemli reformlar yapılmıştır. Bütçe şeffaflığını sağlamak amacıyla yeni önlemler de düşünülmektedir. Daha iyi bir kamu yönetimi ve düzenlemesinin geliştirilmesine yönelik bu gelişmeler son derece cesaret vericidir.

Düzenleyici Reformun Makro-ekonomik Kapsamı

Türkiye’nin bugünkü ekonomik durumunun sebeplerinin bazılarını anlayabilmek için, 1980’lerde ekonomiyi dışa açmak amacıyla başlatılan değişikliklerden önceki dönemde, ekonomiyi 50 yıl süreyle yönlendiren politikalardan başlamak gerekmektedir. Türkiye’nin kamu kurumlarında kökleşmiş imtiyaz sağlayıcı politikaların gözden geçirilmesi de faydalı olacaktır. Bu konuların anlaşılması, gelecek için güçlü bir ekonomi ihtiyacına cevap verecek ve kamu politikaları hedeflerini karşılama kabiliyetini geliştirecek reformların değerlendirilmesinde bir temel teşkil edecektir.

Türkiye, ekonominin yönetimine devletçi bir yaklaşımla başlamıştır.

Türkiye’nin 1930’lardan, 1980’lerdeki reformlara kadar ekonomi politikasının çerçevesi, başka ülkeler tarafından da kullanılmış bulunan bir kalkınma modeli olan, ithal ikamesine dayalı sanayileşme olarak tanımlanabilir. Bu, devletçilik olarak tanımlanan ve ülkenin ekonomik kalkınmasında kamu kesimine lider rolü veren ideolojik bir vizyona dayanmaktadır. İthal ikamesine dayalı sanayileşme modeli anahtar niteliğinde birçok prensibi geliştirdi.

Birincisi, uluslararası ticaretin cesaretini kıran ve kapalı bir ekonomiyi geliştiren bir rejimdi. Ülke, gümrük vergileri, vergi dışı engeller ve sıkı döviz kontrolleriyle ithalattan korunmaktaydı. Dış ticarete ve döviz kurları rejiminde güçlü bir ithalat karşıtı tutum bulunmaktaydı.

İkincisi, kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), kalkınma stratejisinin önemli unsurları haline getirildiler. Bunlar (madencilik, imalat sanayi, enerji, ulaştırma, haberleşme ve bankacılık dahil) geniş bir yelpazeye yayılan sektörlerde kuruldu. KİT’lerin anahtar nitelikteki sanayi sektörlerinde verimli kapasiteler oluşturmaları ve bölgesel

gelir ve istihdam eşitsizliklerini gidermeleri beklenmişti. Bunların bazıları tarım politikasının araçları olarak hareket etmiş ve tarım sübvansiyonlarının tahsisinde aktif roller üstlenmiştir. Diğerleri, yüksek oranda sermaye yoğun ara malları sektörlerinde kurulmuş olup, ürünlerinin fiyatları, özel sektöre sübvansiyonlu girdiler sağlamaları için enflasyon oranının ve maliyetin altında tutulmuştur.

Üçüncüsü, para politikası, mali politikanın emrine verilmişti. Kanunen Merkez Bankası hükümetten bağımsızdı, fakat uygulamada hükümetin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin kaynak taleplerini karşılamakta ve onların açıklarını kapatmaktaydı. Ayrıca bir yarı-kalkınma bankası gibi hareket etmekte ve özel sektöre kredi sağlamaktaydı. Para artışı, gelir artışından daha yüksekti (Tablo 1). Hükümet ve kamu iktisadi teşebbüsleri Merkez Bankası kredilerinden gittikçe artan oranda paylar almaya başlamıştı. Bankacılık sistemi yoğun bir biçimde düzenlenmişti, fakat yetersiz olan ve etkin bir biçimde uygulanmayan bu düzenleme, tedbirli bir düzenlemeden ziyade hükümetin ihtiyaçlarının karşılanması yönünde olmuştu (mali baskı). Böylece faiz oranları hükümet tarafından tespit edilmekteydi (1970'lerde enflasyon hızlandığından reel faiz oranları eksiye geçti.).

Tablo 1. Seçilmiş Bazı Makro-Ekonomik Göstergeler 1960-79

	GSMH büyüme (%) ^a	GSMH kişi başı (\$) ^b	Yatırım (GSYİH %'si) ^b	Cari Hesaplar (mil. \$) ^b	GSMH deflator (%) değişim) ^a	Para arzı artışı (%) ^a	Merkez Bankası Kredileri (Toplam % 'si) ^b		
							Özel Sektör	Bütçe	Kamu Kurumları
1961-65	5.0	542 ^c	17.0	-78	4.7	12.2	36.1	34.1	29.8
1966-70	6.8	519	22.2	-171	6.7	16.5	44.5	29.9	25.6
1971-75	7.7	1205	21.5	-1648	20.1	27.4	40.4	25.3	34.2
1976-7	1338	24.6	-2029	16.4	27.9	37.8	19.7	42.6	
1977-9	1488	25.9	-3140	16.1	39.0	33.2	23.8	42.9	
1978-5	1604	22.6	-1265	48.0	37.3	32.4	23.4	44.2	
1979-1.3	1760	21.0	-1413	67.7	49.4	32.1	24.0	43.9	

a. Yıllık ortalama büyüme oranı

b. Dönem sonu

c. 1968.

Kaynak: Hale, 1982, Tablo 9.5; Kepenek, 1982, Tablo VII.2; DPT, 1997, Tablo 1.4, 2.3, 3.10.

İthal ikamesi gerçekten de, önemli oranda sermaye birikimini ve GSYİH artışını sağlamıştır (1950 ile 1977 arasında kalkınma hızı yılda %6 ortalamasını tutturmuştur). Beklendiği gibi özel sektör, bu koruyucu ortamda vergi ve diğer mali sübvansiyonlar, KİT'lerin sübvansiyonlu girdileri ve hükümet ihaleleriyle beslenip gelişmiştir. Aşırı değerlenmiş döviz kurları ve ithalat teşvikleri, ithal edilmiş sermaye mallarının ve ürünlerinin iç pazara getirilmesini sağlamıştır. Fakat bu gelişmeler sürdürülemez bir içerikte gelişmiş, iç ve dış rekabetin çok düşük düzeylerde olduğu oligopolistik sanayi yapıları biçiminde gelişen, yüksek oranda korunmuş, kapalı bir ekonomi ortaya çıkarmıştır.

Ayrıca önemli bir yapısal değişiklik meydana gelmiştir. Tarımın GSYİH'ye oranı 1950'de %45'ten, 1975'te %25'e düşmüştür. Aynı dönemde sanayinin oranı %12'den, %22'ye yükselmiştir.

Toplam üretim artmış, fakat bunu verimlilik artışı değil, sermaye birikimi sağlamıştır. Toplam Faktör Verimliliğinin (TFV) ekonomik büyümeye katkısı gerçekte negatife geçmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. Özel İmalat Sanayinde Büyüme Oranları (ortalama büyüme oranları)

	1970-76	1976-80	1980-88	1988-96
Katma Değer artışı	7.13	-7.64	9.77	9.33
Emek	24.24	13.26	11.83	2.95
Sermaye	180.26	45.66	24.01	65.91
TFV	-104.5	-158.92	64.16	31.14

Kaynak: Filiztekin (2001).

Aşırı değerlenmiş döviz kurlarına ve buna bağlı döviz kontrollerine dayanan İİS rejimi (İthal İkamesine Dayalı Sanayileşme) devam edemezdi. Dış borç ve döviz sorunları oluştu. Yabancı finansman 1977'de kurudu ve bir kriz meydana geldi. Başlangıçta hükümet, krizi döviz kontrolleri de dahil olmak üzere idari tedbirlerle çözmeye çalıştı. Sonunda, 1980'de, bir reform paketi kurumsallaştırıldı. Fakat derinleşen siyasal bunalım bir kaç ay sonra askeri bir darbeye yol açtı.

Türkiye'yi piyasa ekonomisi yoluna getiren önemli reformlar 1980'lerde uygulamaya koyulmuştur.

Makro-ekonomik istikrarı tesis etmek amacıyla 1980'lerde önemli reformla-

ra başlanmıştır. Değişiklik, ekonomiyi rekabete açacak büyük bir reform programı ile 1980’de başladı. Program, sübvansiyonları ve fiyat kontrollerini azaltmış (mese-la, kamu iktisadi teşebbüsleri ürünlerinin fiyatları üzerindeki devlet kontrolleri kal-dırıldı) döviz rejimini liberalleştirmiş, faiz oranlarını serbest bırakmış ve daha süre-kli bir özel sektör gelişmesini ve ihracatın artırılmasını teşvik etmek üzere ticareti ser-bestleştirmiştir.

İthalat ve kota kısıtlamaları 1985’e kadar hemen hemen tamamen kaldırıldı. Or-talama gerçek ithalat koruma oranı, 1983 ile 1991 arasında %71’den %38’e indirildi. Döviz kurlarının sürdürülür bir biçimde reel olarak azaltılması politikası, çeşitli ver-gi iadeleri, kredi sübvansiyonları ve ara malları ile ham maddelerin gümrük muafi-yeti yoluyla ithal edilmesine olanak tanıyan döviz tahsisleri sayesinde ihracat arttı-rıldı. Ortalama etkili ihracat sübvansiyonları 1983’te % 20–23 oranında iken 1986’ya kadar % 16 civarına indirildi¹.

Bankacılık sistemine giriş kısıtlamaları azaltılarak ve mevduat faiz oranlarının kontrolü gittikçe artan oranda kaldırılarak iç finans piyasası liberalize edildi. Vatan-daşlar, 1984’ten itibaren ellerinde döviz bulundurmakta serbest bırakıldılar. 1989’da sermaye hareketleri liberalleştirildi ve Türk Lirasının tam konvertibilitesine geçildi.

Ekonominin ilk tepkisi olumlu oldu. Reel GSMH, 1980’de eksi %1 iken 1980’le-rin geri kalan kısmında yılda %4-5 ortalamasını tutturdu.

Ticaretin liberalleşmesi özellikle başarılı olmuş ve bu başarı devam et-mektedir.

En etkileyici gelişme ihracatta olmuş ve 1980’lerin sonuna kadar ihracat/GSMH oranı %10-12’ye ulaşmıştır. İhracatın yapısı da değişmiş ve tüm ihracat içinde ima-lat sanayi oranı 1980’de dörtte birden 1980’lerin sonunda %60’ın üstüne çıkmıştır.

1980’lerin liberalleşme hareketlerinden sonra atılan ikinci önemli adım, Ocak 1996’da yürürlüğe giren Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği Anlaşmasıdır. Bu karardan sonra Türkiye, AB’den gelen imalat sanayi ürünleri ithalatında gümrük vergilerini kaldırmış, imalat sanayi ürünleri için AB’nin ortak dış tarifelerini uygula-mış ve AB’nin tercihli ticaret rejimini (Orta ve Doğu Avrupa ile Baltık ülkeleri ve İs-rail’le ikili anlaşmalar imzalamak suretiyle) kabul etmiştir. Sonuç olarak, gümrük

(1) Baysan and Blitzer, 1990.

vergileri önemli oranda azalmış ve 1993'te %26.7 olan en çok kayırlan ülke tarifesi ortalaması 2001'de %5'e inmiştir. Ancak tarım ürünleri Gümrük Birliği kapsamının dışında kalmıştır ve Türkiye tarım ürünlerine yüksek tarife oranları uygulamaya devam etmektedir.

İthalat ve ihracat, 1979'da %9'dan ve 1993'te %25'ten 2000 yılına kadar Türkiye'nin GSYİH'nın %40'ına tekabül eder hale gelmiştir. İhracatta imalat sanayiinin oranı artarak 2000 yılında %80'in üstüne çıkmıştır. OECD ülkeleriyle ticaret, özellikle Avrupa ülkeleriyle olmak üzere, 1980'lerin sonundan itibaren yoğunlaşmıştır. 2000 yılında AB ülkeleri Türkiye ihracatının %54'üne ve ithalatının %53'üne tekabül etmekteydi.

Fakat 1980'lerin reformları yetersiz kalmıştır: İşlerliği olmayan bir karma olarak, devlet müdahalesi ile düzenlenmemiş özel sektör karışımı ortaya çıkmıştır.

Fakat 1980'lerin reformları piyasa ekonomisi için bütün zemini hazırlamaya yetmemiştir. Şimdi Türkiye açık bir ekonomi haline gelmekle birlikte hükümet ekonomik hayatın ana konularında hakim bir rol oynamaya devam etmiştir. Bu yaklaşım da sürdürülebilir olamazdı.

Ortaya çıkan ana sorun, kamu kesiminin yüksek orandaki açıklarıydı. Türkiye'nin mali politikası ve çarpık bir bankacılık sektörü, yaklaşan bunalımların tohumlarını ekiyordu. Sermaye hesapları açılması, dışarıdan aşırı banka borçlanmaları suretiyle kamu açıklarının finansmanı aracı haline gelmişti ki, bu da, tedbirli bir yeni düzenleme yapılmadan bankacılık sistemi düzenlemesine son verildiği için, sonunda 1990'ların ve 2000'lerin başlarındaki krizlere yol açtı. Borçla kapatılan açıklara rağmen, Merkez Bankası borçları bankalar kanalıyla fonladığı ve gerçek döviz kurları hedefleri politikası ile yüksek enflasyonu yerleştirdiği için enflasyon bir sorun haline gelmişti. Bu çarpık bankacılık sektörü, kamu kesimi açıklarının fonlamalarını bankaların kendi başlarına yapmalarını sürdürmelerine olanak tanımadığı ve onları yabancı sermayeye bağımlı hale getirdiği için, finansman kesiminin küçük ve olgunlaşmamış olarak kalmasına yol açmıştır.

Ayrıca 1980'lerin reformları, iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin yönetiminin, iyi işleyen kurumlara ve etkili ve hesap verebilen bir hükümet sistemine ihtiyaç duyduğu gerçeğini de dikkate almamıştır.

Köklü bir dağıtımçı politikalar geleneği daha fazla reform yapma yolunu tıkamıştır.

Toplumun çeşitli kesimlerinden devlete iletilen talepler, Türkiye'nin ileri gitme çabalarında önemli bir sorun haline gelmiştir. Son yirmi-otuz yıldır ülkenin ekonomik ve politik kalkınmasında bunun derin kökleri mevcuttur. Devleti ekonomik kalkınmanın merkezine yerleştiren IIS rejimi (ithal ikamesine dayalı sanayileşme sistemi), Türkiye'nin geçmişinden güç alan popülist bir politika kültürünü teşvik etmiştir. Nüfusun geniş bir yelpazesinin yaşamını garanti altına alan bir kurumsal kavram olarak "Devlet Baba" fikri Türkiye'nin geleneksel politika kültüründe merkezi bir unsur oluşturmaktadır. Bundan dolayı, servetin yeniden paylaşılması ve ekonomik korunma altına alınma talepleri, politik girişimlerde² meşru bir istek olarak görülmüştür. Bu tutum, sadece son yirmi yıldaki performansı etkilemekle kalmamış, fakat bugün dahi ekonomik, politik ve kurumsal ilişkilerde etkili olmaya devam etmiştir. Aşağıda belirtilen hususların bazıları bugün dahi sorunlar çıkartmaktadır.

Kamu politikasını geliştirme motivasyonu kaybedilmiştir.

Uygulamada dağıtımçı politikaların anlamı, devletin ekonomiye müdahalesinin zaman içinde, iyi tanımlanmış ve objektif ekonomik ve sosyal hedeflerle ilgisini kaybetmesi olmuştur. Bunun yerine çeşitli seçim bölgelerinden politik destek sağlanması amaçlanmıştır. Çiftçiler, kamu görevlileri, sanayiciler, öğrenciler ve esnaf gibi geniş baskı gruplarına açık ve kapalı olarak para transferleri yapılmıştır. Bu amaçla kullanılan vasitalara, fiyat ve döviz kontrolleri, sübvansiyonlu kredi tahsisleri ve devlet arazisini işgal eden gecekonduculara muntazaman uygulanan aflar dahil olmuştur (1999 depremlerinde bunun feci sonuçları görülmüştür).

Takdir yetkisine dayalı ve keyfi karar almalar yaygınlaşmıştır.

Bu konuda takdir yetkisine dayalı ve keyfi karar alma mekanizmaları yaygınlaşmıştır. Kamu iktisadi teşebbüsleri aslında, sosyal ve bölgesel kalkınmanın araçları olarak öngörülmüşlerdi. Kısa zamanda bunlar siyasal müdahale konusu oldular ve geniş ölçüde kalkınma veya ticaret amaçları dışında kullanıldılar³. KİT'lerin yönetim özerklikleri kısıtlandı, fiyatları seçim dönemlerine göre baskı altında tutuldu ve aşırı istihdam yaygınlaştı. 1980'lerde ihracat teşviklerinin tasarım ve tahsisinde geniş

(2) Onis and Webb, 1994.

(3) Celasun and Arslan, 2001.

keyfilikler ortaya çıktı⁴. 1980'lerin reformları, takdir yetkisi lehine kuralları zaafa uğrattı. Hükümet önceliklerinin finansmanını kolaylaştırmak için hükümetler, kamu finansmanı yönetim sistemini⁵ reforma ve modernizasyona tabi tutmaları gerekirken, bütçe dışı fonların kurulması yollarına başvurdular.

Kurumsal reform konusunda kestirme yolları tercih etme eğilimi, hükümetlerin kamu yönetimine yaklaşımlarında da açıkça ortaya çıktı. Kamu yönetimini reforma tabi tutmak yerine hükümetler, kamu karar alma mekanizmalarını merkezileştirme yolunu seçtiler.

Kamu atamalarında kayırma, liyakatin yerine geçerek kamu kurumlarını zayıflatmıştır.

Bu yaklaşımın mirası olarak nüfuz, kontrol ve kayırma liyakatten daha fazla önem kazanmıştır. Hükümeti kurma sürecine, kimin (sübvansiyonlar ve istihdamın kaynağı olan) kamu bankaları dahil, hangi anahtar nitelikteki bakanlığı ve kurumu alacağı ve Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı gibi, makro-ekonomiyle ve sektörel politikalarla uğraşan önemli kurumlardan kimin sorumlu olacağının müzakeresi de dahil oldu.

Bütçe kurumları özellikle zayıflayarak, mali sorunları sınırlayacakları yerde artırmıştır.

İyi bir bütçe yönetimi ödenek ve yeniden dağıtım hedeflerine sürdürülebilir bir biçimde ulaşılmasını sağlamaya yardım eder. Etkili kurumlar, kurallar ve süreçler, baskıları durdurmak ve onların makro-ekonomik istikrarsızlığa neden olmalarını önlemek için gereklidirler. Böyle bir bütçe çerçevesi, mali takdir yetkisini ve bölünmeleri asgariye indirir, mali politikadan sorumlu merkezi hükümet organları tarafından kontrol edilmesini sağlar ve şeffaflık ile hesap verebilme sorumluluğunu geliştirir. Türkiye böyle bir ortamı oluşturmayı başaramayarak çok ağır sonuçlara katlanmak zorunda kalmıştır.

Hükümet giderlerini takip edemez duruma gelmiştir.

Bütçe kurumları, kamu kaynaklarının dağıtım politikasının baskılarını sınırlayacak yerde, geniş takdir yetkilerini bünyesinde barındırır hale gelmiştir. Normal büt-

(4) Bugra, 1994, p. 150.

(5) Sak, 2000.

çe süreci, sonunda hükümet giderlerinin ancak bir kısmını karşılar duruma gelmiştir. Böylece bütçe disiplininin tümünü zayıflatmış ve kontrol edilebilmesini, hesap verebilirliğini ve şeffaflığını azaltmıştır. Hatta hükümet bütçe dışı giderlerin büyüklüğünü dahi izleyemez hale gelmiştir. Bunun sonucunda resmi istatistikler, hem kamu kesimi borçlanma ihtiyaçlarını, hem de kamu kesiminin bütün yükümlülüklerini bağdaştırır durumdan çıkmıştır (Kutu 1).

Kutu 1. Kamu Bankalarının Görev Zararları

Yarı-mali, bir çeşit takdir yetkisine dayalı giderlerin önemli bir bölümü, tarım sektörüyle ve küçük ve orta ölçekli teşebbüslerle (KOBİ'lerle) ilgili olup kamu bankaları tarafından karşılanmışlardır. Bu sübvansiyonların maliyeti, kamu bankaları tarafından Hazineye fatura edilmek suretiyle kayda geçmiştir. Normal olarak bu görev zararları kamu bankalarına nakit olmayan hükümet tahvilleri verilmek suretiyle tasfiye edilmiştir, fakat 1990'ların sonlarına doğru bu ödenmemiş görev zararları büyük meblağlara ulaşmıştır. Bu görev zararları çok yüksek faiz oranlarıyla sermayeye çevrilmiştir. Buna mukabil bu yüksek meblağlar haklı görülmüştür, çünkü kamu bankaları karşılığında görev zararı iddiasını kanunen öne süremeyecekleri diğer görevleri de ifa etmişlerdir. Bu iddialara karşı Hazinesinin yıllık faiz ödemeleri, bazen yine nakit olmayan ve yine bütçe dışı olan hükümet tahvilleriyle yapılmıştır. Bunun sonucunda, resmi istatistikler (biriken görev zararlarına karşı yapılan sübvansiyon akımını veya faiz ödemeleri oranlarını tam olarak kayıt edemedikleri için) hem kamu kesimi açıklarını ve hem de (tahvillere bağlanmamış bulunan görev zararlarından doğan) kamu borçları düzeylerini yanlış olarak hesaplamışlardır. 1996 ile 1999 yılları arasında, ödenmeyen görev zararlarının yıllık akımından doğan zararlar, sırasıyla GSMH'nin %3.1, %3.0, %4.6 ve %8.2'sine ulaşmıştır (OECD, 2001, Tablo 11). İlginçtir ki, görev zararlarının akımı ve birikimi uluslararası örgütlerin raporlarında belgelenmiştir (mesela IMF, 1998; IMF, 2000), fakat hükümetlerin Yıllık Programlarında açıkça yer almamış, yani tanınmamıştır.

Kaynak: OECD (2000), Atiyas et. al (1999)

Tarım sübvansiyonları özellikle önemli bir mali yük teşkil etmiştir. Bunların kapsamaları ve büyüklükleri politik baskılara göre değişiklik göstermiştir. Tarım ve KOBİ'ler için kredi sübvansiyonları, 2000/2001 krizi arifesinde bankacılık sisteminin kırılganlığını artırmıştır. Başlıca yerel yönetimlerin uluslararası piyasalardan aldıkları, aynı zamanda enerji üretimi için yapılan uzun vadeli sözleşmelerden doğan dış borç yükümlülükleri de iyi bir şekilde izlenememiştir.

Bunlara öncelik vermek de kolay olmamış, değerlendirmeleri yapılamamıştır.

Bütçe sisteminin ikinci zaafı da, bunun öncelikleri düzenlemeye yardım edecek bilgileri sağlayamamasıdır. Bütçe hazırlıkları genellikle artan oranlı bütçe şeklini almıştır, yani bütçe ödenekleri, değerlendirme yapılmadan bir önceki yıla ait verilerin belli oranlarda artırılması şeklinde tespit edilmişlerdir. Önceliklendirme, programların etkilerinin bazı değerlendirmelere tabi tutulmalarını gerektirir. Bu tür değerlendirmeler yapılmamıştır. Özellikle sektörel sübvansiyonlar ve transfer programları konusunda hiçbir somut değerlendirme olmamıştır. Mesela tarım politikasının amaçlarından biri fakir çiftçiye korumaktır, fakat bu politikanın başarısı değerlendirilmemiştir (Son zamanlarda yapılan bir araştırmada, tarım politikalarının, kırsal alandaki gelir dağılımı eşitsizliklerine katkı yapabileceği sonucuna ulaşılmıştır),

Bunun bir anlamı da, bütçe kesintilerinin yetersiz olmasıdır: bu kesintiler genellikle kamu yatırımlarından başlamakta, fakat sonradan, daha önemsiz programları hedef alma çabasına girmeden, her kesime sirayet etmektedir. Bu husus finansman kapasitesiyle karşılaştırıldığında yatırım projelerinin aşırı derecede artmasıyla belirgin hale gelmiş, tamamlanamamış projeler yüzünden kaynakların önemli oranda israf edilmesine yol açmıştır (Kutu 2). Kamu ihale sistemi, etkin değildir ve yolsuzluklar yaşanmaktadır.

Kutu 2. Yatırım Bütçesindeki Yetersizlikler

Türkiye'deki kamu yatırım projelerinin önemli bir sorunu da *aşırı programlama* yapılması, yani elde mevcut mali kaynaklara oranla aşırı sayıda yatırım projelerinin başlatılmasıdır. Yatırımların ayıklanmasında yetersiz davranıldığına bir göstergesi de, yürüyen projelerin tamamlanma süreleridir. Dünya Bankasının son raporlarından birine göre, 1994'te, mevcut projelerin portföyünün tamamlanma süreleri 6 yıl olarak hesaplanmıştır. 1995 ile 1999 arasında 3455 yeni proje başlatılmıştır. Bu sürenin sonuna kadar, kamu yatırımları programında, mali portesi 150 milyar Amerikan Doları olan 5321 proje bulunuyordu ve bunun bitirilmemiş bölümünün tutarı 105 milyar dolardı. Devlet Planlama Teşkilatı, bu portföyün tamamlanmasının *20 yıl* alacağını hesaplamıştır. Diğer bir sorun, tamamlanmaları için mali kaynak bulunmamasına rağmen birçok projenin politik baskılarla başlatılmasıdır. Başka bir sorun da, projeler gecikince, proje maliyet hesaplarının da yukarı doğru tırmanmasıdır. Dünya Bankası raporuna göre, ihaleye çıkarma mekanizmasında, gecikmeleri ve maliyet artışlarını teşvik edici hususlar bulunmaktadır. Bu sorunların ikisi de, önemli oranda israfa neden olacak niteliktedir. Halen DPT, proje stokunun gözden geçirilmesi ve ayıklanması sürecini sürdürmektedir.

Kaynak: Dünya Bankası (2001b)

Bütçe kontrol metodları eskimiş olup, dışarıdan denetim yetersiz kalmaktadır.

Bütçe sistemi, eskimiş kontrol metodları üzerine kurulmuştur. Giderler üzerindeki *harcama öncesi* kontroller son derece katı olup, yöneticilere, görevlerini yapmakta veya hizmetlerini verimli bir biçimde sunmakta hemen hemen hiç esneklik tanımamaktadır. Kısmen bu *harcama öncesi* kontrollerden kaçabilmek için, birçok kurum, gelirleri bütçede gösterilmeyen, kendi döner sermaye işletmelerini kurmuşlardır. Buna mukabil, *harcama sonrası denetim* zayıf olmuştur ve sistem kurumlarına kendi performanslarını geliştirmek için hiçbir teşvik tanımamıştır. Kamu giderlerinin dış denetimi yetersiz⁶ kalmıştır. Denetim sadece kurallara uygunluk açısından yapılmakta giderin etkililiği ve etkinliği buna dahil edilmemektedir.

Sürekli yüksek kamu açıkları 1990'lı yılların belirleyici vasfı olmuş ve bir çok sorunu beraberinde getirmiştir.

Bütçe kurumları ve metodlarındaki zayıflık, 1990'ların makro-ekonomik performanslarında doğrudan ve olumsuz etki yapmıştır. Dağıtıcı politikaların baskıları ve siyasi ve idari sistemin bunu yürütmekteki yetersizliği, bu on yılın ayırıcı vasfı olan yüksek kamu kesimi açıklarının doğmasında aşikar bir şekilde etkili olmuştur. Politik rekabetin artmasıyla birlikte, Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi (KKBG) artmıştır. Bu, 1987'de GSMH'nin %5'inden, 1993'te %12'ye çıkmıştır. 1994-95 yıllarındaki geçici iyileşmenin dışında KKBG 1999'a kadar artmaya devam etmiştir.

1990'ların ortalarına kadar Türkiye, borçlanma dinamikleri kısır döngüsüne maruz kalmıştır. Hükümetlerin mali sorunların arkasındaki esas konuları çözmekteki yetersizliği, hükümetin borçlanmadaki risk primlerini ve reel faiz oranlarını belirgin bir biçimde artırmıştır. Bütçe giderlerinin gittikçe artan geniş bir bölümü, mevcut borçların faiz ödemelerine gitmiştir. Bütçe dışı araçların takdir yetkisi ile kullanılması, 1990'ların ikinci yarısında artmıştır.

Temel mali reformlar bu sırada yapılması gerekirken yapılmamış ve bu durum ciddi sonuçlar uyandırmıştır.

Hem KKBG'nin (Kamu Kesimi Borçlanma Gereksiniminin) yapısı, hem de büyük bütçe dışı gider kalemlerinin mevcudiyeti, (kamu kesimi maaşlarının kısıtlan-

(6) IMF ile mutabık kalınan ekonomik programa uygun olarak, dördü hariç, bütün bütçe dışı giderler iptal edilmiştir.

ması ve kamu yatırımlarının azaltılması gibi) basit tasarruf tedbirleri ile mali sorunların çözülemeyeceği anlamına gelmektedir. Yegane çıkar yol, bunların altında yatan sorunların ele alınması, mali yönetimin düzeltilmesi ve güçlendirilmesi için kurumsal ve yapısal reformlar yapılması ve dağıtıcı baskıların durdurulmasıdır. Fakat bu yapılmamıştır. Aşağıda işaret edildiği gibi bunun da bir takım ciddi sonuçları olmuştur.

Kamu hizmetlerinin niteliği zarar görmüştür.

Kamu hizmetini daha da zayıflatan belli bir kısır döngü başlamıştır. Kamu giderlerinde personel maaşları önemli bir yer tutmaktadır. Bundan dolayı mali ayarlamalarda genellikle maaşlara bir sınır konulmaktadır. Fakat kamu kesimi maaşları zaten çok düşük düzeyde bulunmakta ve bu da kamuya nitelikli eleman alınmasını engellemektedir. Personel fazlalığı da yeni personel alınmasını güçleştirmektedir. Kamu hizmetlerinde iş güvencesi garanti edilmiştir. Kamu hizmetlerinde köklü bir reforma gereksinim bulunmasına rağmen hükümetler bundan kaçınmıştır.

Reformlardaki başarısızlık nedeniyle bankacılık sektörü zarar görmüş ve artan oranda tehlikeye maruz kalmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere, kamu kesiminin yüksek oranda borçlanma ihtiyacı, sermaye akımları liberalleşmesi ve tedbirli düzenlemelerin yetersiz olmasıyla birleşince, bankacılık sistemi çarpık ve bozuk bir hale gelmiş ve bu devam etmiştir. 1990'larda bankacılık sektörü süratle gelişmiştir (özel bankaların tüm varlıkları 1991'de %21'den 2000 yılında %39'a yükseldi). Fakat bunların başlıca odak noktası, yüksek faiz oranları ile çıkarılan devlet tahvilleri olmuştur. Bankalar uluslararası piyasadan düşük faizlerle borçlanmış ve yüksek faizli devlet tahvillerine yatırım yapmışlardır. Bankaların "açık pozisyonlarının" sınırları vardı, ancak tedbirli düzenlemelerin yetersizliği yüzünden, bankalar off-shore hesaplarına başvurarak bunları atlatabilmişlerdir. Böylece bankacılık sistemi gittikçe kırılgan bir hale gelmiştir. Çarpıklığın bir ciddi etkisi de, özel sektöre fon aktarılmasının sınırlanması olmuştur. Dikkatlerin çoğunun özel sektör üzerinde odaklanması, özel sektör yatırımlarının finansmanında bankacılık sisteminin katkısının düşük düzeyde kalması sonucunu doğurmuştur. Verilen krediler de, çoğu zaman ilgili tarafların karşılıklı ilişkilerine dayanmıştır (bankaların çoğu büyük holdinglerin bir parçasıydı ve banka lisanslarının verilmesi de geniş ölçüde politize olmuştu).

Yüksek kamu açıklarının yönetim ihtiyacı da, para politikasını çarpıtan nedenlerden biri olmuştur.

Yüksek kamu açığı (geçmişte olduğu gibi) maliye politikasına dayalı olmaya devam eden para politikasını şekillendirmiştir. Merkez Bankasının 1990'larda başlıca endişesi, enflasyonu düşürmek yerine, artan oranda maliye ve döviz piyasalarının istikrarını sürdürmek olmuştur. Bazı açık sermaye hesaplarının, mali açıkların ve yüksek enflasyon oranlarının mahzurları karşısında, Banka döviz kurlarının aşağı yukarı sabit tutulduğu bir "gerçek döviz kuru" izlemeye başlamış ve ani likit sıkıntılarına karşı piyasaya likit sürmek suretiyle yüksek faiz oranlarının mali sistem üzerindeki yükünü asgariye indirmeye çalışmıştır. Rezerv birikimi ile likidite desteklenmiş ve açık piyasa operasyonları gerektiği zaman bunlara ihtiyatla başvurulmuştur. Sermaye akımı pozitif olduğu ve bankacılık sistemi borçları çevirmede istekli hareket ettiği sürece bu politika izlenebilirdi.

Merkez Bankası ile Hazine arasında 1999'da yapılan önemli bir anlaşma, açığın doğrudan doğruya moneterizasyonu, yani para politikası ile giderilmesini amaçlamaktaydı, fakat fazla etkili olamamıştır.

Ağır bir bedel ödenmektedir: Kronik enflasyon.

Yüksek ve sürekli bir enflasyon konjonktöründe çarpıcı sonuçlar da ortaya çıkmıştır. Açıkların borç-finansmanı yoluyla kapatılmasına dönüş, açıklarla enflasyon arasındaki irtibatı zayıflatırken, mali sorunun sürdürülebilir bir çözüme ulaşması sağlanmadan kronik enflasyon ortadan kaldırılamamıştır. 1999'ların sonlarına doğru borç dinamiklerinin sürdürülebilir olmadıkları açıkça ortaya çıkmıştır. 1998'de istikrar yolunda yapılan bir teşebbüs, Rusya'nın aynı yıl borç ödeyemez hale gelmesini izleyen, gelişen piyasalar bunalımı yüzünden kısa kesilmiştir. 1999'da nispeten istikrarlı bir koalisyon hükümeti kurulmuş, bu da, yeni bir reform programını başlatmak için bir fırsat oluşturmuştur.

Ekonomiyi istikrara kavuşturmak için 1999'da yeni reformlar denenmiş, fakat yine başarısız olunmuştur.

Türkiye, 1999'da, Dünya Bankası desteğiyle, döviz oranlarına dayanan iddialı bir makro-ekonomik istikrar programı başlatmış ve IMF ile de bir Stand-by anlaşması imzalamıştır. Bunun amacı, 1999'da %65 olan enflasyon oranını, 2001 sonuna %12'ye indirmektir. Döviz oranlarını enflasyon hedeflerine bağlayan "çipalı" bir

kur politikası geliştirilmiştir. Para politikası tamamen sermaye akımına ve bunun sonucunda mali piyasalarda dengeyi sağlamak üzere faiz oranlarının ayarlanmasına bağlanmıştır. Mali hedefler kısılmıştır. Mali hedefleri başarmaya yardımcı olmak üzere bir özelleştirme programı yapıldığı gibi tarım, sosyal güvenlik, mali yönetim ve bankacılık sistemi alanlarında yapısal reformlar da planlanmıştır.

Fakat plan uygulanamamıştır. Enflasyon hedeflerine ulaşmakta ortaya çıkan gecikmeler Türk Lirasının reel olarak değerlendirilmesine yol açmıştır. Bu gelişme, faiz oranlarında süratli bir düşüşle birleşince, cari işlemlerde, beklenenden daha büyük bir açık ortaya çıkması sonucunu veren bir tüketim ve ithalat patlamasına yol açmıştır. Program, 2000 yılında cari işlemlerde GSMH'nin %1.5-2 arasında bir açık öngörmüştü. Gerçekte bu, 2001 sonunda %4.9'a ulaşmıştır. Özelleştirme programında gecikmeler olmuştur. Uluslararası yatırımcılar endişelenmeye başlamış ve sermaye yurt dışına kaçma eğilimine girmiştir. Kasım 2000'de bir bankacılık krizi patlamış ve Şubat 2001'de döviz oranları rejiminin çökmesiyle devam etmiştir.

Bankacılık sisteminin etkili bir biçimde düzenlenmesindeki başarısızlık, programın çöküşünde anahtar rol oynamıştır. Programın başlatılmasını, bankalar yeni kar fırsatları olarak karşılamışlar ve döviz, faiz oranları ve likidite risklerine rağmen daha fazla kredi açmışlardır. Fakat bu risklerle mücadele edecek sistemlere sahip değillerdi. Programın başlamasından dokuz ay sonra, bankaların açık pozisyonlarının 10 milyar dolar⁷ arttığı hesaplanmıştır.

Ayrıca, birikmiş olan bütçe dışı borçlarından (görev zararlarından) dolayı ve 2000 yılı boyunca ağır zararlara uğrayan ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen bankaların sorunlarını çözememeleri nedeniyle, kamu bankaları ciddi kısa vadeli likidite sorunlarıyla karşılaşmışlardır. Borçların ertelenmesi için herhangi bir plan mevcut olmadığından ve Merkez Bankası'nın son çare olarak verdiği krediler, kesin parasal kurallar ile kesilmiş bulunduğundan, bu bankalar likidite sorunlarını çözebilmek için çok dalgalı gecelik faiz piyasasına başvurmak zorunda kalmışlardır. Bu da, finans sisteminin kırılganlığını daha da artırmış ve faiz oranlarını yükseltmiştir.

Yeni kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) sayesinde prensipte düzenleyici bir ortam yaratılmıştır. Fakat BDDK Yönetimine yapılan atamalarda ortaya çıkan gecikmeler ve personel alma sorunlarından dolayı, anahtar ni-

(7) Lehman Brothers, 2001; Uygur, 2001.

telikte denetleme ve yeniden yapılanma konularında ciddi gecikmeler olmuştur. Ağustos sonunda BDDK çalışır hale geldiği zaman çok geç kalınmıştı.

2000/2001 krizi nihayet daha geniş tabanlı bir reform programını ortaya çıkarmıştır.

Bu son kriz, 1980'lerden beri yapılan reformlara oranla, anahtar konular hakkında köklü bir strateji değişikliği yapılmasını zorunlu kılmıştır Hükümet, yeni bir programı "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programını" uygulamaya koymuştur. Bu program, mali sektör ile kamu maliyesi reformunu ve sonunda fiyat istikrarına dayandırılmış ve esnek döviz kuru rejimine bağlanmış olan yeni bir para politikasını içermektedir. İşte bu son husustan dolayıdır ki, geçmişten kopuş en belirgin hale gelmiştir. Para politikası artık, kendisi uzun vadeli reformların konusu olması gereken maliye politikasının bir uydusu değildir. Hükümet ayrıca yapısal, kurumsal ve düzenleyici reformun gerçekleşmesi için o zamana kadar teşebbüs edilmiş olandan daha fazla bir çabanın içerisine girmiştir.

Bankacılık sektörü düzenlemesi, mali yönetim ve para politikası baştan başa değiştirilmektedir.

Bankacılık sektörü yeniden yapılandırılmakta ve yeniden düzenlenmektedir.

1999'da çıkarılan Bankalar Kanunu, esasen BDDK'yı, bankacılık sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinden sorumlu bağımsız bir kurum olarak kurmayı öngörmüştü. Gecikmeler bir tarafa, BDDK'nın kuruluşu bankacılık sisteminin düzenlenmesinde büyük bir ilerleme teşkil etmiş ve Türkiye'yi uluslararası (özellikle AB) normlara daha da yaklaştırmıştır (Bkz. Kutu 3). O vakte kadar düzenleme Hazine tarafından yapılmaktaydı. Mesela bankalardan sermayelerini güçlendirmelerini istemek veya onları kendilerini tasfiye etmeye zorlamak gibi ana kararlar Hazine'den sorumlu Bakanın onayını gerektirmekte ve bu da, böyle kararların politik açıdan sevimsiz⁸ olması nedeniyle, harekete geçmemek için bir potansiyel teşkil etmekteydi.

Fakat krizin hemen akabinde, işlemeyen kredilerin artan sorunları ile bankaların bilançolarındaki bozulmaların ele alınması konusunda acil bir endişe belirmiştir. Bütün özel bankaların, en az %8'lik bir sermaye yeterliliği oranını 2001 sonuna kadar başarmaları için bir hedef tespit edilmiştir. Fakat bankacılık sisteminin sermaye temellerinin güçlendirilmesi için onlara özel sermaye enjekte edilmesinin kafi ol-

(8) Ersel, 2001.

mayacağı kısa zamanda anlaşılmıştır. Sermaye taleplerini karşılayabilmek için bankalar oranlarını düşürmek ve özel sektöre daha az kredi vermek zorunda kalmışlardır. Buna ilaveten, geri dönmemiş kredi oranları, 2001 yılının ikinci yarısında artmıştır. Bu yeni inisiyatife göre, banka portföylerinin tamamen değerlendirilmesinden sonra, borçlarını ödeme yeteneği olan bankalara kamu sermayesi desteği verilmesi kararlaştırılmıştır. Bankalarla başlıca borçlu şirketlerin, geri dönüşünde güçlükler yaşanan kredi sorunlarını mahkemeye gitmeden gönüllü olarak aralarında çözmeleri için sistemli bir yaklaşım geliştirme çabaları devam etmektedir.

Kutu 3. Bankacılık Sistemi Düzenlemesi

Sermaye Yeterliliği: Bankalar Kanunu BDDK'ya sermaye yeterliliği konusunda oranlar koyma yetkisi vermektedir. BDDK da, kendi açısından, Şubat 2001'de bankaların sermaye ölçüleri ve yeterlilikleri konusunda bir düzenleme yayınlamış ve onlardan sermaye yeterliliği oranı olarak, hem konsolide edilmemiş, hem de konsolide edilmiş bazda (yani kendisine bağlı mali kuruluşlarla birlikte), asgari %8 standart oranını muhafaza etmelerini istemiştir. BDDK, bankalardan bu asgari orana Aralık 2001 tarihine kadar uyacaklarını taahhüt etmelerini talep etmiştir. Bu düzenleme, sermaye yeterlilik oranının, Ocak 2002 tarihine kadar çeşitli formlardaki piyasa risklerini münferit ve Haziran 2002 tarihine kadar da konsolide olarak birleştirmeyi de öngörmekteydi. Fakat gittikçe artan işlemeyen borçlar sorunu dikkate alınınca, özel bankaların portföyleri, 2002 başlarında dikkatle yeni bir değerlendirmeden geçirilmiş ve bunu, tutarlı bankaların hissedarlarınca veya ona bağlı borç yatırımlarına TMSF tarafından hisse senetleri enjeksiyonu izlemiştir.

Kredi Kaybı Provizyonu istenmesi: Kredi kaybı provizyonunun vergiden indirilebileceği teyid edilmiş ve genişletilmiştir. BDDK tarafından Haziran 2001'de çıkarılan bir düzenleme ile bu provizyondan sonra yapılacak işler sıralanmıştır. Tahsil edilebilirlik derecesine göre krediler ve alacaklar beş gruba ayrılmış ve her grup için ayrı bir provizyon oranı tespit edilmiştir.

Borç verme ve ekspoze etme sınırları: Ekspoze etme sınırları, doğrudan doğruya veya dolaylı borç vermelerin ayrıntıları gözönünde tutularak tespit edilmiş ve bunların risk grupları tanımlanmıştır. Finansal olmayan hükmi şahıslara ilişkin borç verme, hisse senedi ekspozesinden ayrı tutulmuştur. AB düzenlemelerine uygun yeni sınırlar, finansal olmayan hisse senedi ekspozisyonlarında empoze edilmiştir. Bankaların 2009'a kadar bu yeni kurallara tam olarak uymaları istenmiştir.

İç denetim ve risk yönetimi: Şubat 2001'de çıkarılan bir BDDK düzenlemesi ile, bankaların iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin ana hatları tespit edilmiş ve bankaların Ocak 2002 tarihine kadar bu kurallara uygun sistemleri kurmaları istenmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere, şiddetli likidite ve borç tasfiyesi sorunları ile karşılaşan kamu bankaları da ele alınmıştır. Bunlar ve TMSF'deki bankalara, Hazine tarafından sermaye yardımı yapılmıştır. Bunun, 2001 yılında iç borçların ikiye katlanması gibi bir sonucu olmuştur, fakat çok daha şeffaflıkla incelenince bu durumun eskiden de mevcut olduğu görülmüştür.

Özel bankacılık sisteminin düzenleyici reformu, şeffaflığı arttıran ve kamu bankalarının yarı-mali operasyonları üzerinde hükümetin takdir yetkisini azaltan tedbirlerin alınmasıyla tamamlanmıştır. Önemli bir adım olarak, hükümetin yayımladığı bir kararname ile, kamu bankaları için görev zararlarına sebep olan bütün kurallar yürürlükten kaldırılmıştır. Artık kamu bankalarının sübvansiyonlarının maliyeti, bütçeye önceden konulmuş ödeneklerle karşılanmaktadır. Ayrıca, kamu bankalarına bağımsız bir yönetim kurulu atanmıştır. Atılacak diğer bir adım da, özelleştirmeye hazırlanmak üzere işlevsel yeni bir yapılanmaya girişilmesi olacaktır. Yürürlükte olan bankacılık reformunun diğer bir önemli bölümü de, TMSF'deki mali yapısı zayıf bankaların satış, tasfiye ve birleşmeler yoluyla çözüme bağlanmasıdır. Hem kamu hem de TMSF bankalarının, banka şubelerinde ve personeline önemli azalmalar meydana gelmiştir.

Reformların, piyasalar üzerinde olumlu bir etkisi olmuştur. Kamu bankalarının günlük piyasalardan çekilmesi, sistemin üstündeki likidite baskısını azaltmış ve faiz oranlarının düşmesine katkı yapmıştır. Bununla birlikte özel bankacılık sektörünün yeniden yapılanması hala sürdürülmektedir. Krediler hala kıttır ve özel sektörün mali kaynaklarının serbest kalabilmesi için, geri dönüşü olmayan kredi sorunlarının çözülmesi gerekmektedir. Kötü durumdaki TMSF bankalarının çözüme kavuşturulması da, yürütülen bankacılık reformunun diğer önemli bir ayağıdır. Halen geri dönüşü olmayan krediler sorunu, kurum borçlarının mali sektör çerçevesinde yeniden yapılanmasını öngören ve "İstanbul yaklaşımı" denen gönüllü yaklaşım çerçevesinde ele alınmaktadır. Mayıs sonlarında mali kurumlar tarafından bir Çerçeve Anlaşması imzalanmış ve 4 Haziran'da bu anlaşma BDDK tarafından onaylanmıştır. 1999'dan beri TMSF'ye alınan 19 bankadan 15'i tasfiye edilmiştir, ikisi satış sürecinde bulunmakta, bir diğeri geçiş bankası olarak el altında tutulmakta ve sonuncusunun da tasfiyesi mahkeme tarafından durdurulmuş bulunmaktadır. Fakat yine de, özel bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması hala devam etmektedir.

Fakat sorunlar uzun vadelidir ve ekonomide özel sektör yatırımlarının hacmini artırma koşulları, bunların ihmal edilebilecekleri arasında değildir. Devlet tahvilleri-

nin hakimiyeti, geniş bir alanda özel sektör yatırımlarının değerlendirilmesi için gerekli yeteneği bankaların henüz elde edemedikleri anlamına gelmektedir. Kredilerin kısıtlı tahsisi hala yaygın olup, firmaların büyük bir kısmı, yatırımlarını finanse edebilmek için kendi içlerinde geliştirdikleri kaynaklara güvenmek zorundadırlar.

Kamu finansmanının yönetimi için ortam güçlenmektedir.

Hükümet bu alandaki başlıca zaafı karşılamak üzere uzun bir yol katetmiş bulunmaktadır. Üç ana hedef belirlemiştir: Tüm mali yönetimi güçlendirmek, politika kararları için kapasite tesis etmek ve işlevsel performansı geliştirmek.

Birinci hedefin amacı, tüm kamu kesimi hakkında bilgi sağlamak üzere bütçenin kapsamını geliştirmektir. Devlet Muhasebe Kanunu, bütün devlet dairelerini kapsayacak biçimde ve 2003 yılında tam olarak yürürlüğe girmek üzere değiştirilecektir. Orta vadeli bir gider çerçevesinin uygulanması da planlanmaktadır. Sonuçta bütçeye iki yıllık bir makro-mali çerçeve eklenecektir.

İkinci hedefe göre bakanlıklar, politika görüşlerini başlatmak ve bütçenin hazırlanışı sırasında göz önünde tutulacak hedefleri göstermek üzere belgeler hazırlamaya davet edileceklerdir. Bakanlıkların kapasiteleri bunu yapacak şekilde artırılacaktır. Bakanlar Kurulu politika öncelikleri konusunda karar verecek ve yüksek öncelikli politika alanlarının finansmanı için çalışacaklardır.

Üçüncü hedefe göre, bütçe uygulamasında kurumlara, performanslarını artırmaları taahhüdü karşılığında, daha fazla esneklik tanınmıştır. Üç ila altı kurum pilot kurum olarak seçilmiştir. Bu alanda atılacak önemli bir adım, Maliye Bakanlığının *harcama sonrası* kontrollerinin azaltılması ve yeni bir iç kontrol standardı belirlendikten sonra, iç kontrol fonksiyonlarının kurumlara devredilmesi olacaktır. Kurumların kendi iç kontrol mekanizmalarını kurmalarından sonra, bütçede bunlara, performans kriterlerini esas almak suretiyle, "toplu ödenek" tahsis edilecek ve bu ödeneklerin kullanılmasında takdir yetkisi bu kurumlara verilecektir. Bu arada da, kurumların performanslarının ve kaynakların etkin bir biçimde kullanımının izlenmesi için Maliye Bakanlığı'nın kapasitesi artırılacaktır.

Bu reformların yakından izlenmesi ve bazı bakımlardan daha da ileri götürülmesi gerekmektedir. Dış denetleme düzenlemelerinin güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Yerel yönetimlerin reforma tabi tutulması önemlidir. Bu konu, yıllardan beri TBMM'de beklemektedir. Halbuki bu yönetim düzeyleri, düzenlemelerin birçoğu-

nun uygulandığı ve yolsuzluklarla yetersizliklerin özellikle kökleştiği yerlerdir. Yerel yönetim giderleri, muhasebe açısından kamu kesimi tanımına sokulmalıdır.

Yeni kanun fiyat istikrarını Merkez Bankası'nın ana hedefi haline getirmektedir.

Nisan 2001'de çıkarılan 4651 sayılı Kanun, Merkez Bankası Kanununda bir kaç değişiklik yapmıştır. AB'nin Ekonomik ve Parasal Birliği normlarına uygun olarak çıkarılan bu yasaya göre Merkez Bankasının başlıca hedefi fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmektir. Bankanın, sadece fiyat istikrarı hedefine ters düşmediği sürece, hükümetin kalkınma ve istihdam politikalarını desteklemesi beklenmektedir. Değiştirilen Merkez Bankası Kanunu, Banka'nın Hazine'ye ve genel olarak kamu kesimine kredi vermesini yasaklamaktadır. Yasa ayrıca Bankanın, birinci piyasalardan Hazine'nin borçlanma araçlarını satın almasını da yasaklamaktadır.

Değiştirilen Merkez Bankası Kanunu, Bankaya bağımsız olarak para politikası araçlarını tespit ve kontrol etme yetkisi de vermektedir. Bankaya, hükümetle beraber enflasyon hedeflerini tespit etme talimatı da verilmiştir. Merkez Bankası bundan sonra, bu hedeflere uygun olarak para politikasını tespit edecektir. Banka tek başına, para politikasının uygulamasından sorumlu ve buna yetkilidir. Bu hükümler ile, Merkez Bankasına kurumsal bağımsızlık verildiği kabul edilmektedir.

Bankanın şeffaflığını ve hesap verme sorumluluğunu artırmak için, Kanun, Bankanın hesaplarının dışarıdan denetlenmesini öngörmektedir. Banka ayrıca (her yılın Nisan ve Ekim aylarında) Bakanlar Kuruluna, kendi faaliyetleri ve para politikası hakkında rapor vermek zorundadır. Bankanın TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna brifing vermesi yükümlülüğü de vardır. Ayrıca Bankanın para politikası hedefleri ve uygulaması konularında periyodik olarak raporlar hazırlaması ve bunları kamuoyunun bilgisine sunması gerekmektedir. Eğer hedefler gerçekleşmemiş ise, Merkez Bankasının hükümete (yazılı olarak) bir rapor verip bunun sebeplerini izah etmesi ve alınacak tedbirleri belirtmesi kendisinden istenmektedir. Bu rapor kamuoyuna da açıklanacaktır.

Yeni yasa, Merkez Bankasının bağımsızlığını sağlamakta olduğu kadar, onu daha fazla hesap verir duruma getirmekte de önemli bir ilerleme kaydetmiştir. Ancak, AB'nin 2001 yılında Türkiye için yayımladığı Düzenli İlerleme Raporunda da belirtildiği üzere, Merkez Bankası Kanununu AB Müktesebatı ile uyumlu hale getirebil-

mek için yeni tedbirler alınması gerekmektedir. Mevcut Kanuna göre enflasyon hedefi Hükümetle birlikte kararlaştırıldığından, Kanun AB Müktesebatına uymamaktadır. Ayrıca, mevcut makro-ekonomik ortam ve kamu borçlarının sürdürülebilirliğine ilişkin endişeler Bankanın bağımsızlığını kısıtlamaktadır. Gerçek bağımsızlık koşulları ancak mali ayarlamalar ve reformda önemli bir ilerleme sağlandığı takdirde olgunlaşacaktır.

Bu biraz zaman alabilir. Net kamu kesimi borcu (yukarıda belirtildiği üzere, kamu bankaları kayıplarının sermayelendirilmesi -capitalisation- nedeniyle) 2000 yılı sonu ile bir yıl sonrası arasında %57'den %92'ye yükselmiştir. Bu sorunu çözebilmek için belli bir süre yıllık faiz dışı fazlalar verilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, eskiye nazaran bugün kritik önemde bir fark ortaya çıkmıştır, bu da, eskiden kamu kesimi yükümlülüklerinin gizli iken şimdi şeffaf ve açıkça kabul edilmiş hale gelmesidir.

Merkez Bankası, döviz piyasasında beliren aşırı dalgalanmaları geçici olarak düzeltme hususu hariç, döviz kurlarına müdahale etmeyeceği konusunda kendini bağlamıştır. Banka bir rezerv para programı uygulayacaktır ve böylece "altyapı" hazırlandıktan sonra resmen enflasyon hedeflemesine geçecektir. Bunun için mali ve kamu borç sorunlarının çözülmesi, iyi sermayelendirilmiş bankacılık sisteminin kurulması ve genellikle ekonomi yönetimi ve hükümetin reform yapabilme kabiliyeti hakkında yüksek derecede güven hasıl olması, yani uzun vadeli bir çalışmaya girişilmesi gerekecektir. Enflasyon hedeflemesinin bir de (mesela yüksek kaliteli makro-modelleme gibi) teknik altyapıya ihtiyacı vardır.

Fakat kurumsal reformlar ve vergi reformlarının da ileri götürülmesi gerekmektedir.

Başarı ayrıca, son yirmi yılın mali sorunlarının altında yatan kurumsal zaafıların ele alınmasına da geniş ölçüde bağlı bulunmaktadır. Ocak 2002'de yeni Kamu İhale Yasasının kabul edilmesi önemli bir adımdır. Vergi idaresinin reorganizasyonu dahil, vergi reformu da düşünülmektedir. Her ne kadar kişisel vergi numarası uygulaması, vergi toplamanın etkinliğini arttırdı ise de, sanayi ve iş sektörlerinde vergi kaçırma hala yaygın bir biçimde devam etmektedir. Türkiye'nin (tüm ekonomisinin %50'si kadar olduğu tahmin edilen) kayıt dışı ekonomisini kayıt içine alarak resmi ekonomi haline getirmek için vergi reformuna ihtiyaç vardır ve bu, vergi tabanını yayacak, vergi oranlarını indirecek ve kalkınmayı hızlandıracaktır. Verimi arttıracak

ve kaynakların yanlış kullanımını engelleyerek kamu kesiminde israfı azaltacak olan kamu görevlileri reformu da kritik önemdedir.

Yabancı yatırımların teşvik edilmesi gerekmektedir, bu Türkiye'nin kalkınmasına büyük katkı sağlayacaktır.

Merkezi Avrupa ülkelerinin son on yıldaki tecrübeleri, yabancı yatırımların, ekonomik yapılanmaya ve modernizasyona büyük katkı yapabileceğini göstermektedir. Yabancı yatırımcılar, sermaye, teknoloji, uzmanlık ve yönetimde know-how getirerek, üretimi artırmakta ve yenilenmeyi yükseltmektedirler. Yabancı yatırımın artışı Türkiye ekonomisinin kalkınmasında da özellikle önemli bir rol oynayabilir. Türkiye, bankacılık sistemi aracılığıyla, devletin borçlarını finanse eden sermaye girişine aşırı derecede bağımlı kalmıştır. Bu da, ülkeyi yatırım arzularının değişimine göre etkilenebilir bir duruma ve krize açık bir hale getirmiştir. Yabancı yatırım, uzun vadeli kalkınma ve istikrara yardım eden çok daha sağlam bir temel oluşturmaktadır, çünkü bu daha uzun bir zaman çerçevesinde doğrudan doğruya yatırıma ve üretim artışına yönelmiş bir yatırımdır.

Fakat ekonomik ve politik istikrarın sağlanması önemlidir. Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY) 1990'larda dünya çapında yükselirken Türkiye'de düşük düzeyde kalmıştır. On yılın başlarında uygulanan liberalleşme reformlarının ardından 1980'lerde biraz artmış, fakat 1990'larda tekrar durgunluğa girerek ortalama olarak GSYİH'nin %0.5'in de altında seyretmiştir.

Bankacılık ve altyapı alanlarında sınırlı yatırımlarla DYY hizmetler sektöründe düşük düzeyde kalmıştır. İmalat sanayinde özellikle büyük firmalar sayesinde DYY daha önemli bir gelişme göstermiştir. Türkiye'nin 500 en büyük firması arasında yabancı şirketler, ihracatta tüm ihracatın %37'sine ve istihdamda %20'sine tekabül etmektedirler.

Türkiye'nin potansiyeli karşısında bu performans cesaret kırıcıdır. Coğrafi açıdan, özellikle AB ile olan Gümrük Birliği göz önüne alınırsa, Türkiye'nin Avrupa, Orta Doğu ve Asya arasındaki stratejik konumu, ona bu bölgeler arasında ekonomik anlamda geçiş yolu niteliği kazandırmıştır. Ülke, potansiyel olarak geniş bir iç pazar, nitelikli personel, yüksek kaliteli mal arzı ve dinamik müteşebbis kesimi gibi olanakları da yabancılara sunmaktadır.

Türkiye 1950'lerden beri genellikle liberal bir yabancı yatırım mevzuatına sahip olmuştur ve 1989'da tam konvertibiliteye geçişle yabancı yatırımların önündeki bü-

yük bir engel de ortadan kaldırılmıştır. Fakat makro-ekonomik istikrarsızlık ile düzensiz gelişme ve yüksek enflasyon, Türkiye'nin yatırım açısından çekiciliğini sınırlamıştır. Sık sık beklenmedik politika değişikliklerine yol açan siyasal istikrarsızlık ile yapısal reformların yavaş uygulanması da bu yönde bir faktör olmuştur. Çeşitli yatırımcı araştırmalarında da belirtildiği üzere, düzenleme ortamının zaafı da bir engel teşkil etmiştir. İdari süreçler çoğu zaman uzun ve önceden öngörülemez niteliktedir ve bu da yatırımla ilgili maliyetleri ve riskleri artırmaktadır. Çeşitli sektörlerde yabancı sermayeyle ilgili olarak kısıtlamalar hala yerli yerinde durmaktadır ve mevcut yabancı sermayeye izin verme sistemi, AB Müktesebatının ilgili kurallarına uymamaktadır. Türkiye son zamanlarda, bu idari engelleri azaltacak çalışmalar yapmak üzere komisyonlar kurmuştur. Yeni Yabancı Sermaye Kanun Taslağı da Bakanlar Kurulunda imzaya açılmış olup yakında TBMM'ye sunulacaktır.

Piyasa ekonomisine geçiş henüz tamamlanmamıştır ve devletin ekonomiden daha fazla çekilmesi gerekmektedir.

Son olarak, Türkiye, devlet tarafından yönetilen bir ekonomiden, piyasa ve sivil toplum tarafından yönlendirilen yenilikçi ve müteşebbis bir ekonomiye geçiş sürecini tamamlamalıdır. Reformlar ve yeniden yapılanma ekonomiyi, piyasa göstergelerine ve rekabetine dayanan bir yöne doğru yönlendirmektedir. Fakat iç ve global ekonomik krizden dolayı, özelleştirmenin 2001'de yavaşladığı veya durakladığı görülmektedir. 2001 özelleştirme programının tüm getirisi 120 milyon Amerikan Doları olmuştur. Bununla birlikte, 2002-2003 özelleştirme programı, yürürlükteki ekonomik iyileşme programı çerçevesinde iddialı hedefler ortaya koymuştur. Kamu iktisadi teşebbüsleri ekonomide önemli bir yer işgal etmektedirler. Mesela, kamu bankalarını yeniden yapılandırma teşebbüsleri yapıldığı halde, kamu bankacılığı hala, tüm bankacılık sektörünün üçte birine tekabül etmektedir. Özel sektöre oranla, kamu kesiminde verimlilik çok düşüktür ve personelinin de azaltılması gerekmektedir. Hükümet hala fiyat tespit etmeye geniş ölçüde müdahale etmektedir.

Düzenleyici Reformun Gücü ve Başarıları

Reformun önemi hakkında gittikçe artan bir bilinçlenme ve destek berrmektedir.

Mevcut ekonomik krizin derinliği ve AB'ye tam üye olma olanağı Türkiye'de düzenleyici reform yapılması için çok uygun bir ortam teşkil etmektedir. Ekonomik

kriz Türkiye'nin kamu yönetiminin önemli zaafalarını ortaya çıkarmıştır. Eskimiş, tutarsız hale gelmiş, etkisiz yönetilen ve devlete olan güven eksikliği nedeniyle zedelenen, kurallara geniş ölçüde uyulmayan ve bazı hallerde yolsuzluğa bulaşmış bulunan düzenleyici kurumların ve uygulamaların acilen kapsamlı reformlara tabi tutulması gereği açıkça ortaya çıkmıştır. Bugün artık şu da geniş ölçüde kabul edilmektedir ki, yoğun yönetim zaafalarının bulunduğu yerlerde sıkı para ve maliye politikalarının uygulanabilmesi söz konusu değildir.

Kısacası, krize katkıda bulunmuş olan kötü kamu yönetimi konularıyla mücadele etmek için gittikçe artan bir politik irade mevcuttur. Temel girişimler şimdiden başlatılmış bulunmaktadır. Bu safhada, gelecek ümit vaad etmektedir. Etkili bir düzenleme yönetimi sisteminin önemli bazı unsurları şimdiden yerli yerine oturmuş olup müspet reform önlemlerinden alınan dersler belirmeye başlamıştır. Mesela, hükümetin kendi içinde danışmalarda bulunması için temel mekanizmalar şimdiden kurulmuş bulunmaktadır. Daha fazla katılımcıyı dahil etmek ve kalite kontrollerini birbirleriyle bağdaştırmak için bunlar geliştirilebilir. Kamu kesimine liyakat esasına göre personel alma programının, açıkça görüldüğü gibi başarıya ulaşmış bulunması – kuvvetli siyasal desteğin devam etmesi koşuluyla – güçlü muhalefete rağmen sonuç alınabileceğini göstermektedir.

Kamu yönetiminde reform için ilerleme sağlanmaktadır.

Son zamanlardaki ekonomik reformlarla birlikte, kamu yönetiminin de reforma tabi tutulması için zeminin hazırlanmasında önemli bir ilerleme sağlanmıştır. Türkiye'nin karşılaştığı ilk sorun, etkili, hesap verebilir ve liyakat bazındaki kamu yönetiminin kurulmasıdır ve bu yapılmadıkça, etkili bir düzenleyici yönetim sisteminin daha fazla geliştirilmesinin, uzun vadeli başarı şansı hemen hemen hiç yoktur. Nitelikli, iyi yetişmiş, tarafsız ve saygı gören bir kamu görevlileri sistemi, gerekli bir başlangıç noktasıdır. AB Müktesebatının uygulanmasını ve yürürlüğe konulmasını güvence altına almak için idari kapasitelerin de güçlendirilmesi gerekmektedir.

Bundan dolayı, kamu yönetimi kapasitesinin geliştirilmesi için son zamanlardaki reformların yapılmış bulunması ve ilave reformların hazırlanmakta olması çok cesaret vericidir. Anayasal reformlarla şeffaflığın geliştirilmesi, yolsuzluklarla mücadele için girişilen inisiyatifler, kamu kesimine personel alınmasının siyasetten arındırılması ve bunun nüfuz ve kayırma yerine liyakat esasına bağlanması ve bütçe şeffaflığının ve idarenin performansının geliştirilmesi amacıyla yeni tedbirler alınması bunlara dahildir.

1999'a kadar, yeni memur alınması, personel alan kurumun veya bakanlığın açtığı sınavlarla yapılmaktaydı. Sınav sonuçlarının değerlendirilmesi yeterince açık ve objektif olarak kabul edilmemekte, bu, personel alımında bazen iltimasa yol açabilmekteydi. İstihdam kriterlerindeki bu "esneklik," kurumların ve bakanlıkların personel almadaki düzenlemelerini kontrol etmek için çok zayıf merkezi bütçe mekanizmalarının mevcudiyetiyle birleşince, kamu kesimi istihdamında yolsuz uygulama fırsatlarına geniş ölçüde yer veren ve klikleşmeyi teşvik eden bir durum ortaya çıkmıştı.

1999'da merkezi hükümetin, devletin her yerindeki istihdam düzeylerini, gözetim ve kontrol yeteneğinin geliştirilmesi ve kamu personelinin (memurların) istihdamında, homojen sınav ve değerlendirme kriterlerinin sunulması için kamu kesiminde yeni işe alma kural ve ölçütleri yürürlüğe konuldu (Kutu 4).

Kutu 4. Yeni kamu personel alımının esasları

Yeni personel alma kural ve kriterlerinin iki amacı bulunmaktadır: Birincisi devletin her yerindeki yeni istihdam sayısını, merkezi idarenin takip ve denetleme olanaklarını geliştirmektir. Diğeri, kamu görevlilerinin istihdamında, homojen sınav ve değerlendirme kriterlerini ortaya koymaktır. Bu personel alma, personel yerleştirme ve takibi sistemi aşağıdaki şekilde işlemektedir:

1. Adaylar, bağımsız bir kurum olan Yüksek Öğretim Kuruluna bağlı ÖSYM'ce hazırlanan genel bir sınava girerler. Sınavların yılda iki kere yapılması kararlaştırılmış fakat 1999'dan beri sadece bir defa yapılabilmektedir.
2. Kurum ve kuruluşlar yeni personel ihtiyaçlarını, Devlet Personel Başkanlığına bildirirler. Personel ihtiyaçları, merkezi olarak belirlenmiş nitelik gruplarına uygun olarak düzenlenir.
3. İhtiyaçlara ve personel birimleri ile yapılan ilave bilgi toplantı ve görüşmelerine göre, Devlet Personel Başkanlığı, talepte bulunan kurum ve kuruluşlara yeni kadro ve pozisyonlar tahsis eder.
4. Devlet Personel Başkanlığı kurumlarca bildirilen bütün boş kadro ve pozisyonları ilan eder.
5. Adaylar bu kadro ve pozisyonlar için Devlet Personel Başkanlığına başvururlar. Adayların sınav puanları ve nitelikleri ile bu kadro ve pozisyonlar için gerekli nitelikler, elektronik sistemde karşılaştırılarak uyumlu olanların yerleştirilmeleri yapılır.

Bu yeni işe alma mekanizmaları, istisnasız bütün merkezi idare kurumlarını kapsamaktadır. Güçlü bakanlıkların, "gerekli" esnekliğin gösterilmesi için sıkça başvurdukları ve başarılı da oldukları lobicilik faaliyetlerine rağmen bu önemli bir başarıdır. Bu başarı, Türk Hükümetinin en üst makamının devamlı ve güçlü desteği ile açıklanabilir. Bu da düzenleyici reformlar için yüksek düzeyli desteğin önemini göstermektedir.

Daha belirgin bir düzenleme yönetimi sistemi ve prensipleri ortaya çıkmaktadır.

Uygun bir düzenleme mekanizması sisteminin bazı önemli unsurları şimdiden yerlerine oturmuş bulunmaktadır. Düzenleme reformu kapasitelerinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi bunun üstüne yapılandırılabilir. Şu da bir gerçektir ki, Türkiye'nin mevcut düzenleme kapasitelerinin OECD prensipleriyle mukayesesi halinde (Kutu 5) daha katedilecek yol olduğu görülmektedir.

Kutu 5. Yüksek Kaliteli Düzenlemeyi Sağlamak Amacıyla Ulusal Yönetimin Kapasitelerinin Geliştirilmesine Yardımcı İyi Uygulamalar

Bakanlar tarafından Mayıs 1997'de benimsenen OECD'nin Düzenleme Reformu Raporu, düzenleme kalitesini geliştirmek için bir dizi stratejiyi koordine etmiştir ve bunların çoğu, OECD Konseyinin 1995 tarihli ve aynı amaçlı tavsiyelerine dayanmaktadır. Bunlar, bu raporda ele alınan analizlerin esasını teşkil etmiş ve aşağıda yeniden gösterilmiştir:

A. BİR DÜZENLEYİCİ YÖNETİM SİSTEMİ YAPILMASI

1. Düzenleyici reform politikasını en yüksek siyasi düzeylerde kabul ediniz
2. Düzenleyici karar mekanizmasının kalite ve prensipleri için açık seçik standartlar koyunuz
3. Düzenleyici yönetim kapasitelerini oluşturunuz

B. DÜZENLEMELERİN KALİTESİNİN GELİŞTİRİLMESİ

1. Düzenleme Etki Analizi
2. Düzenlemeden etkilenen taraflar ile sistematik kamu danışma süreçleri
3. Düzenlemenin alternatiflerinin kullanılması
4. Düzenlemelerde koordinasyonunun geliştirilmesi

C. MEVCUT DÜZENLEMELERİN KALİTESİNİN ARTIRILMASI

(Yukarıda listesi verilmiş olan stratejilere ilave olarak)

1. Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve güncel hale getirilmesi
2. Kırtasiyecilik ve bürokratik formalitelerin azaltılması

Fakat, zorlu başlangıç noktası dikkate alınınca (Tablo 3), Türkiye'nin, daha etkili bir düzenleme yönetimi geliştirmek için kanunlar ve düzenlemeler yayımlamak suretiyle giriştiği çabalar herşeye rağmen yine de etkileyicidir.

Tablo 3. Türkiye'deki Düzenleyici Reforma İlişkin Seçilmiş Mevzuat

Kanun 2872/1983	Büyük su altyapısı projeleri için zorunlu çevresel etki değerlendirmesi
Kanun 3628/1990	Kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst düzey personelin vereceği mal bildirimi
Kanun 4054/1994	Rekabet Kurumunun kuruluşu
Genelge 14821/1998	Rekabet Kurumunun sorumlulukları altında bulunan konuları etkileyen düzenlemelerde Rekabet Kurumunun fikirlerini alma zorunluğu
Kanun 4457/1999	Türk Akreditasyon Kurumunun kuruluşu
Kanun 4491/1999	BDDK'nın kuruluşu
Yönetmelik 1999	Kamu personelinin atama ve terfileri için objektif kriterler
Bakanlar Kurulu Kararı 1999/12770	Kamu kurumlarındaki azami personel sayısının belirlenmesi
Kanun 4502/2000	Telekomünikasyon Kurumunun kuruluşu
Kanun 4587/2000	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin kuruluşu
Yönetmelik 2000	Kamu kurumlarındaki kamu personel gruplarına ilişkin temel esas ve tanımlar.
Kanun 4628 4646/2001	Elektrik piyasalarında kısmi liberalleşme ve rekabet. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun kuruluşu
Kanun 4634/2001	Türk şeker piyasasının kısmi liberalleşmesi ve rekabet koşulları
Kanun 4640/2001	Kamu giderleri yönetiminin şeffaflığının ve etkinliğinin geliştirilmesi
Kanun 4647/2001	Türk sivil havacılık piyasasında kısmi liberalleşme ve rekabet
Kanun 4641/2001	Ekonomik ve Sosyal Konseyin kanunla yeniden kuruluşu
Kanun 4673/2001	Türk Telekom A.Ş.'nin %51'den fazla hissesini satma yetkisi
Kanunlar 4629/2001 ve 4684/2001	Bütçe şeffaflığını geliştirmek amacıyla bütçe içi ve bütçe dışı fonların kaldırılması
Kanun 4709/2001	Bunlardan ikisi adalet sisteminde katılım ve şeffaflığı artırma konusunda olmak üzere, Anayasanın 33 maddesinin değiştirilmesi.
Kanun 4733/2002	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulunun kuruluşu
Kanun 4734/2002	Kamu İhale Kurumunun kuruluşu
Kanun 4749/2002	Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu

Kaynak: OECD.

Halen yürütülmekte olan çabaların örnekleri, kamu yönetiminin yapılarına ve uygulamalarına yönelik daha güçlü ve yoğun bir odaklanmayı içermektedir. Yolsuzlukla mücadele birçok programın ayrılmaz bir parçası olduğu gibi, kuvvetli destek-

lenen birçok projenin de odak noktasıdır. Anahtar nitelikteki bakanlıkların üst düzey yöneticilerinin katılımı ile Temmuz 2001’de kurulan Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi, yolsuzlukla mücadele için kapsamlı bir plan hazırlamaktadır (2000 yılında çıkarılan bir kanun devlet memurlarının yolsuzluk iddiasıyla yargılanmalarını zaten kolaylaştırmaktadır). 2001’de Türkiye, Avrupa Konseyinin, kara para aklama ve yolsuzlukla mücadele konularındaki üç konvansiyonunu imzaladı. 13 Şubat 2002’de Bakanlar Kurulu şeffaflığı artırmak ve rant arayışı içerisindeki faaliyetlerle savaşmak amacıyla bir strateji kabul etti ve kamu kesimi reformları için bir Yürütme Grubu ile bu Yürütme Grubuna şeffaflığın ve iyi kamu yönetimi kurallarının uygulanması için destek verecek bir alt komite kurdu. Ayrıca 2001 yılında, liberal haklar ve vatandaşlarla devlet ilişkilerini düzenleyen (mesela vatandaşların yargı sistemine katılmasını kolaylaştıran) bir takım Anayasa değişiklikleri de uygulamaya konulmuştur.

AB’ye tam üyelik hedefi bir dizi önemli reform girişimini başlatmıştır.

Türkiye AB ile 1964’ten beri bir Ortaklık Anlaşmasına sahiptir ve 1996’da da taraflar arasındaki Gümrük Birliği işlemeye başlamıştır. 1999’da Avrupa Birliği Konseyi Türkiye’yi tam üyelik için aday ülke olarak tanımıştır. AB üyeliği Türkiye’nin en önemli siyasi öncelikleri arasında yer almaktadır ve yüksek kaliteli düzenlemelerin yapılmasında da başlıca itici güçtür, çünkü söz konusu düzenlemeler AB üyeliği kriterlerini karşılamaya yardım edecektir. Bu bağlamda düzenleyici reformlar ve diğer reformlar konusunda önemli inisiyatifler alınmıştır (Kutu 6).

Kutu 6. AB Müktesebatına Uyum İçin Ulusal Programdaki Başlıca Öncelikler ve Taahhütler

- Kamu ihalelerinde daha fazla şeffaflığı ve rekabeti sağlayan bir kanun tasarısı geliştirilmesi.
- Kamu ihalelerindeki şikayetleri dikkate alacak ve ihtilafları çözecek bağımsız bir yasal veya idari kurumun kurulması taahhüdü.
- Fikri ve sanayi mülkiyet hakları konusundaki ihtilafların çözümünde uzmanlık sağlayacak 12 ihtisas mahkemesinin kurulması. Bu mahkemelerden biri İstanbul’da kurulmuştur.
- Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu, Devlet Yardımları İzleme Otoritesi (kurulacak), Telekomünikasyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi bir dizi denetim otoritelerinin veya bağımsız otoritelerin kurulması veya güçlendirilmesi taahhüdü.

- Ortak tarım politikası ve raporlamaların fazla olduğu balıkçılık ve istatistik gibi diğer alanlarda rapor hazırlama ihtiyaçlarını destekleyecek yeterli idari altyapıların kurulması taahhüdü. Bu konuda ilk adım olarak, mevcut altyapı araştırılacaktır.
- Devlet yardımlarında, anlaşılması zor olan yürürlükteki yasaların gözden geçirilmesi ve basitleştirilmesi; AB politikalarına uyum konusunda firmalara destek sağlanması ve firmaların teknolojik altyapı desteklerinin geliştirilmesi taahhüdü.
- Adalet ve içişleri alanlarında idari reform çalışmalarının hızlandırılması ve yetkili bakanlıklar ve diğer kamu kurumları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi.
- Ekonomik ve Sosyal Konseyin güçlendirilmesi.

Düzenleyici kurumların etkinliğini geliştirmek için ilerleme devam etmektedir.

Birçok OECD ülkesinde olduğu gibi, yeni bağımsız sektörel düzenleyicilerin kuruluşu veya mevcut olanlarının yeniden modellendirilmesi, Türkiye’de de son yapısal ve düzenleyici reformlarda ana unsur haline gelmiştir. Türkiye liberalize edilen sektörlerde mülkiyet, politika geliştirilmesi ve düzenli olarak gözden geçirme işlevlerinin birbirinden ayrılması stratejilerinin bir parçası olarak giderek artan bir biçimde "bağımsız düzenleyici" modelini kullanmaktadır. Bu kurumlar, politik müdahaleden arındırılmış tarafsız ve etkili düzenlemeler getirdiği için, Türkiye’nin ortamında özellikle önem kazanmışlardır.

Türkiye’nin sektörel düzenleyicileri, onların çalışma alanlarını, hedeflerini ve yetkilerini tanımlayan özel kanunlarla kurulmuşlardır. Bu düzenleyici kurumlar genellikle TBMM’ye hesap vermektedirler. Kamuoyuna açıklanmasa dahi bu kurumların yayımladıkları yıllık raporların güçlü birer gösterge olarak göz önünde tutulmaları gerekmektedir. Bunlar genellikle devlet bütçesinden bağımsız olarak, lisans harçları, izin ücretleri ve para kesintileriyle finanse edilirler. Son düzenleyicilerin performanslarını değerlendirmek için henüz erkense de, onların benimsedikleri prensipler genellikle sağlamdır ve hükümet bu kurumları bağımsız ve etkili düzenleyiciler olarak tutmaya kararlı görünmektedir (Tablo 4). Bunu söylemekle (ve ileride de belirtmekle) beraber, düzenleyici kurumların üyelerinin atanmasında sorunlar çıkmıştır. Sektörel düzenleyicilerin bağımsızlıklarının korunması hususunda sürekli olarak dikkatli olunması gerekmektedir.

Tablo 4. Türkiye'nin Başlıca Düzenleyici Kurumları

Düzenleyici/ Kurum	Yasalar / yıllar	Sektörler	Görevleri	Yetkileri	Kurul Üyelerinin Seçimi	Kaynaklar/finansman
Rekabet Kurumu	Kanun 4054 / 1994 (yürürlüğe giriş 1997)	Tüm	Mal ve hizmet piyasalarında rekabeti önleyen, kısıtlayan veya çarpıtan anlaşmaların, kararların veya uygulamaların gözlenmesi ve önlenmesi, birleşmelerin ve devralmaların kontrolü	İdari,gözetim, kural koyma	Hükümet seçimi (Kurulun üyelerini, çeşitli kurumların kendi içlerinden veya dışarıdan göstecekleri iki aday arasından her bir boş yer için bir üye seçmek suretiyle Bakanlar Kurulu seçer)	Genel ücretler, Devlet bütçesi, para cezaları, yayın gelirleri kamu gelirleri. Personel sayısı: 315
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Kanun 4389 / 1999 (yürürlüğe giriş 2000)	Bankacılık	Yeni Bankacılık Kanununun uygulanmasından genel olarak sorumludur. Bankacılık sektörünün etkinliğini, güvenilirliğini ve şeffaflığını geliştirmek ve kredi sisteminin etkili çalışmasını sağlamak. Kurul mudi haklarını tehlikeye düşürecek hareketleri engellemeye ve bankaların güvenli ve düzenli çalışmalarını sağlamaya yetkilidir ve bundan sorumludur.	Gözetim, kural koyma	Hükümet seçimi (Kurul üyelerini Bakanlar Kurulu tayin eder)	Bankacılık sektöründeki şirketler tarafından yapılan ödemeler Personel sayısı: 323
Telekomünikasyon Kurumu	Kanun 4502 / 2000	Telekomünikasyon	i) telekomünikasyona ait idari, mali ve teknik kurullar koyar; ii)bu düzenlemelerle ilgili izleme fonksiyonunu yürütür; iii)bu standartlara uygun olarak teknik standartları yayımlamak ve kontrol araçlarının bu standartlara uygunluğunu test etmek; iv)kaynar ve düzenleri bozanlar hakkında idari ve mali önlemler uygular.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet seçimi (Kurul üyelerini Bakanlar Kurulu tayin eder)	İdari test ücretlerine katkı, neşriyat satışlarından gelirler, danışmanlık ücretleri, para cezaları ve devlet bütçesi. Personel sayısı:422
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Kanun 4628 ve 4646 / 2001	Elektrik enerjisi ve doğal gaz	Rekabetçi piyasa ortamında finansal açıdan güçlü, şeffaf ve özel hukuk hükümleri çerçevesinde faaliyet gösterecek elektrik ve doğal gaz piyasalarının kurulmasını sağlamak. Yeterli, iyi-kalite, ucuz ve çevre-dostu elektrik enerjisinin istikrarlı arzını sağlamak ve bu pazarların bağımsız düzenlenmesini ve gözetimini yapmak.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet tayini (Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerini tayin eder)	Lisans ücreti, transit gelirler, satış tarifeleri,yayın gelirleri, para cezaları Personel sayısı: 426

Düzenleyici/ Kurum	Yasalar / yıllar	Sektörler	Görevleri	Yetkileri	Kurul Üyelerinin Seçimi	Kaynaklar/finansman
Sermaye Piyasası Kurulu	Kanun 2499 / 1982	Sermaye piyasaları	Sermaye piyasalarını düzenlemek ve izlemek ve yatırımcıların haklarını ve menfaatlerini gözetmek.	İdari, gözetim, kural koyma, uyuşmazlıklarını çözme	Hükümet tayini (Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerini tayin eder)	Satılan hisse senetlerinden alınan ücretler ve el değiştirmelerden sağlanan gelir Personel sayısı: 390
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	Kanun 3984 / 1994	Radyo ve TV yayınları	Radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesinden sorumludur.	İdari, gözetim, kural koyma	TBMM seçimi.(Üst kurul 9 üyeden kurulu olup 5 tanesi çoğunluk, 4 tanesi de muhalefet partileri adayları arasından seçilir)	Yayın izinlerinden alınan ücretler, reklam gelirleri, Devlet bütçesi Personel sayısı:337
Şeker Kurulu	Kanun 4634 / 2001	Şeker, nişasta kökenli tatlandırıcılar	Yeni Şeker Kanununun ve diğer ilgili düzenlemelerin uygulanmasından sorumludur.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet Seçimi (Bakanlar Kurulu)	Kesintiler (Şeker satışlarından)
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu	Kanun 4733 / 2002 (henüz işler halde değil)	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler	Yeni kanunun ve diğer mevzuatın uygulanmasında genel ehliyet. Uygulamanın gözetimi, ulusal ve uluslararası örgütlerle işbirliği	İdari, gözetim, Kural koyma	Hükümet Seçimi (Bakanlar Kurulu)	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü içeceklerden kesintiler, ruhsatlar, idari para cezaları
Kamu İhale Kurumu	Kanun 4734 / 2002 (henüz işler halde değil)	Bütün kamu kesimi	Bütün kamu satın almalarında şikayetleri inceler; kamu ihaleleri ile ilgili bütün düzenlemeleri hazırlar; kamu ihalelerini koordine eder.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet seçimi (Bakanlar Kurulu)	Sözleşme ücretleri, yaygın gelirleri; Devlet bütçesi

Kaynak: OECD.

Ağ endüstrilerinde yüksek kaliteli düzenleme, uzman insan kaynağı olan kurumların mevcudiyetine bağlıdır. Dürüstlük ve siyasal etkidenden arınma son derece önemlidir, fakat ehliyet ve uzmanlık da önemlidir. Bu kurumların çoğuna girebilmek için (Devlet Personel Başkanlığı ile irtibatlı) Yüksek Öğretim Kurulu Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından hazırlanan veya sertifikaya bağlanan giriş sınavlarını geçmek gerekmektedir. Yetenekli kimselerin atanması ve bu yeni müesseselere güveni artırmak amacıyla başka bazı basit tedbirler daha alınabilir. Kalifiye kimseleri çekebilmek için personel maaşlarının yeterince yüksek olması da gerekmektedir.

Sağlıklı ve oldukça etkin bir rekabet politikası geliştirilmiştir.

Bu, Türkiye'nin reform yolunda sağladığı hızlı ve önemli bir başarı olmuştur. Devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinin azaltılması süreci belirgin bir rekabet politikası ile desteklenmiştir. Özel teşebbüse dayalı bir ekonomik sistemde, kamu çıkarının muhafazasının piyasa rekabetinin geliştirilmesi için gerekli etkin yasa ve kurumların bulunmasına bağlı olduğu anlaşılmıştır. AB ile ilişkilerin gelişmesi rekabet politikasının gelişmesinde etkili olan diğer bir faktördür (Gümrük Birliği anlaşması rekabet politikası koşullarını da içermektedir) ve AB Müktesebatına uyum, anti-tröst politikalarında önemli bir itici güç olmaya devam etmektedir.

Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun (Rekabet Yasası) 1994'te çıkarılmış, fakat politik gecikmelerden dolayı Rekabet Kurulu üyeleri ancak 1997'de atanmıştır. Yasa, AB anlaşmasının rekabet hükümlerine dayanmaktadır. Siyasi ve mali açıdan bağımsız olan Rekabet Kurulu, rekabeti sınırlayan anlaşmalara ve piyasada hakim durumda bulunanların güçlerini kötüye kullanmalarına karşı hareket eder. Rekabet yasaları ve uygulama mekanizmaları, Rekabet Kurumu ve onun karar organı olan Rekabet Kurulu, iyi düşünülmüş ve yeterli mali kaynak ile desteklenmiştir. Fakat, bunların icra güçleri zayıf olma eğilimindedir. Uzun yargısal temyiz süreleri, yüksek enflasyonla birleşince verilen cezalar hemen hemen anlamsız hale gelmektedir. Ayrıca bu kurum şimdiye kadar ciddi siyasal fırtınalarla da karşılaşmamıştır.

Türkiye'nin rekabet politikasıyla ilgili tecrübesi genellikle müspet olmuştur. Türkiye'nin rekabet politikası kavramı, rekabet reformu taraftarı kapsamlı bir programı desteklemektedir. Rekabet Kurumunun, bu kapsamlı reform programının ortasında yer alma isteği mevcut koşullarla bağdaşmamaktadır, fakat uzun vadede gerçekçi olmadığı da söylenemez. Rekabet Kurumu, özelleştirme süreci ile irtibat-

landırılmıştır ve onu yeni kurulan ağ endüstrileri düzenleme kurumlarıyla işbirliğine sokacak ortamların yaratılması çalışmaları da sürmektedir.

Önemli sektörel reformlar ilerlemektedir.

Diğer birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de ağ endüstrileri, dikey olarak birleşmiş kamu kesimi tekellerinin hakimiyeti altındadır. Süratli teknolojik değişiklik, devletin gerekli yatırımları yapma kapasitesini baltalayan derin bir mali kriz, arz-dilen hizmetlerin kalitesinde meydana gelen bozulmalar, kamu iktisadi teşebbüslerinin kalitelerinin düşmesi ve uluslararası kurumlardan gelen baskılar, nihayet hükümeti, ağ endüstrilerinde, özellikle ekonomiye büyük katkı yapan enerji ve telekomünikasyonda, köklü bir reform yapmaya yöneltmiştir. Elektrik ve gazda, sektöre mali istikrar gelmesini garanti altına alacak biçimde, enerji sektörü reformu yapılması bilhassa hayati önemdedir. Ayrıca Türkiye, uluslararası transit yollarının (Avrasya enerji koridorunun) eksenini teşkil ettiği jeopolitik konumu ile, petrol ve doğal gaz ticaretinden kazanç sağlayacak durumdadır. Türkiye’nin en son yaptığı sektörel reform planları cesaret vericidir: bunlar genellikle OECD’nin iyi uygulama şablonlarına uymaktadır.

Elektrik sektörü

Elektrik sektörünün baştan aşağı yeniden yapılandırılması amacıyla son zamanlarda önemli adımlar atılmıştır. 2001 tarihli Elektrik Piyasası Kanunu, elektrik üretimi, dağıtımı ve toptan ve perakende satışında özelleştirmenin ve rekabetin genel çerçevesini çizmektedir. Devlet, bağımsız bir Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) aracılığıyla düzenleyici bir rol üstlenecek ve doğal bir tekel olan iletimin mülkiyetini muhafaza edecektir. Bu ana yaklaşım, AB mevzuatına uygun ve OECD’nin diğer yerlerde giriştiği iyi uygulamalarla uyumlu olan sağlam bir yoldur. İkincil mevzuatın çıkarılması, Elektrik Piyasası Kanunu’nda tümüyle tanımlanmamış olan önemli hususları (şebekeye erişim ve yeni kapasite inşası rejimi gibi) açıklığa kavuşturacaktır.

Reformun yer aldığı koşullar, onu zorlu bir süreç haline getirecektir. Sınırlı yedek kapasite ve makro-ekonomik büyümenin devam ettiği varsayımıyla süratle artan talep, büyük değişikliklerin yapılacağı ideal koşullar olmamakla birlikte, bunların oluşmasını beklemek de uygun bir seçenek değildir. Yeni kapasite yaratmak için daha önceleri yapılan düzenlemeler, şimdilerde daha sağlam temellere oturmuş bulunan reformların düzgün yürütülmesinde ne yazık ki sorunlar yaratmıştır. Yap İş-

let Devret (YİD), Yap İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi uzun vadeli enerji satın alma sözleşmeleri ve uzun vadeli fiyat ve satın alma garantileriyle enerji üretme projeleri, bugün hükümet için yükümlenilen maliyetler ve kontenjan yükümlükleri getirmektedir. Bu sözleşmeler önemli bir zaman dilimi için piyasanın geniş bir bölümünü rekabet dışında bloke edecektir. Hükümet, enerji üretim tesisleri ile dağıtım/perakende satış şirketlerinin işletme haklarını özel sektöre devretmeyle ilgili planların çoğunda güçlükle karşılaşmış olup, bu durum özel yatırım ortamını gelecekte olumsuz yönde etkileyebilir.

Eski rejimden çekilmek kolay olmayacaktır. Yeni rejim elektrikte rekabetçi bir piyasanın Eylül 2002’de başlamasını öngörmektedir. Eski sistemin sorunlarını çözmek üzere belki beş yıllık ilave bir kademeli geçiş süresi tanınabilir. Bu zorlu bir takvim olmakla birlikte, başarılması durumunda önemli uzun vadeli kazançlar elde edilecektir. Başarı, yeni düzenleyici rejimin kalitesine ve uzun vadeli sözleşmelerin yürütülmesiyle ilgili etkili düzenlemelere bağlı olacaktır. Bugünkü fiyat yapısının önemli çapraz sübvansiyonlara dayandığı, mevcut üretim, iletim ve dağıtım şirketlerinin karşı karşıya oldukları mali sorunlar göz önüne alındığında, birçok tüketici için fiyatlar orta vadede artabilecektir.

Rekabetçi elektrik piyasaları kurmak zordur. Bu tür piyasalar, kendiliklerinden ortaya çıkmamakta ve dikkatle hazırlanmış düzenlemeleri gerektirmektedirler (Bkz.Kutu 7). Başarı için, piyasanın kuruluş aşamasında tasarımın dikkatle yapılması ve erken karar alınması gereklidir. Özelleştirme, elektrik üretiminde rekabetin oluşturulması için hayati bir unsur olup, gelir sağlamak yerine yapısal olarak rekabetçi bir piyasa yaratılması hedefiyle yönlendirilmelidir. Kanun tarafından piyasanın başlangıçtaki açılış oranı % 20 olarak ortaya konmuş olmakla birlikte, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu bu oranı artırma yetkisine sahiptir. Rekabete ve kaçınılmaz olarak ortaya çıkacak olan piyasa gücüne ilişkin sorunların çözümünde EPDK ile Rekabet Kurumu arasında yakın işbirliği olması hayati öneme sahip olacaktır.

Kutu 7. Polonya’da Elektrik Reformu

Polonya’da elektrik sektörü reformları 1990’lı yılların başlarında başlatıldı. Reform, elektrik ve kömür sorunlarının birbirlerinden ayrılması, düzenleme işlevlerinin yeni kurulan Ekonomi Bakanlığına verilmesi ve ulusal şebekenin, Doğu Avrupa’dan ayrılıp Batı Avrupa’ya geçmesi için organizasyonun yenilenmesi süreci ile başladı. Ulusal şebekenin yönetimi ve sistemin işleyişi, sektörün "yegane satın alıcısı" konumunda olan Polonya Enerji Şebekesi Şirketine (PSE)

verildi. Bunu büyük fiyat artışları izledi. Eski, yetersiz ve önemli bir çevresel kirliliğe neden olan tesisleri modernleştirmek için, köklü bir yatırım planı yürürlüğe konuldu. Bu plan da, tek alıcı PSE ile üretici şirketler arasında geliştirilen uzun vadeli enerji satın alma anlaşmalarından (ESAlar) sağlanan gelir akımı ile finanse edildi.

Bir enerji düzenleyicisi ile enerji değişimi dahil olmak üzere, rekabete yönelik oldukça kapsamlı bir piyasanın tesis edilmiş olmasına rağmen, bugüne kadar fiili olarak (de facto) çok küçük ölçekte rekabet yaratılabilmektedir. PSE'nin iletim operatörü ve yegane tacir olması diğer katılımcılar için dezavantaj yaratmakta ve ESA'ların mevcudiyeti, elektrik satışlarının büyük bölümünü "bloke ederek" rekabetçi satışlar ve etkili biçimde işleyen bir piyasa için fazla yer bırakmamaktadır.

Üreticiler ile ESA arasındaki uzun vadeli sözleşmeler, rekabetçi bir piyasanın gelişmesinde başlıca engeli teşkil etmektedir. "Bloke edilmiş" elektrik satışları, rekabetçi piyasanın yasal olarak açılışından sonraki %43'lük potansiyel karşısında, elektrik satışında tüm piyasanın %95'i kadarına tekabül etmektedir. Bu problemin çözümü yönünde serbest piyasada, özellikle spot piyasada satılan elektrik oranını artırmak amacıyla hükümet yeni bir politika geliştirmiş olup bunun da esası, üreticilerin serbest piyasada elektrik satmalarını ve bu elektriği ESA kapsamında satmamaktan dolayı uğradıkları zararın kendilerine telafi edilmesini öngören bir "Telafi Edici Ödeme Programı"nın (SOK) yürürlüğe konmasıdır. Bu kaçınılmaz olarak karmaşık bir sistem olup verilen teşviklerin, üreticilerin bu sistemi desteklemelerine yardım edecek düzeyde olup olmadığını zaman gösterecektir. SOK uygulamasının pilot safhasında üç uzun vadeli sözleşme hazırlanmış, fakat kanuni vergi sorunlarından dolayı bu sözleşmeler askıya alınmıştır. Amaca uygun iyileştirmeler beklenmektedir. Önemli bir husus şudur ki, SOK ihtiyaridir. Bunun ESA'ların özelliklerine riayet etmesi gerekmektedir. SOK başarıya ulaşamazsa, geriye seçenek olarak rekabet için sadece ithal edilen elektrik ile, uzun vadeli ESA'ların yeniden müzakere edilmesi kalmaktadır. Ekonomi Bakanlığı, SOK'un yerini almak üzere, son kullanıcılara uygulanacak özel fonlar gibi alternatifler üzerinde de çalışmaktadır. Bu durum belki de sonunda, ABD'de kullanıldığı gibi batık maliyetleri kurtarmak için tüketici üzerine yüklenen geçici ödemeler şekline dönüşecektir.

Kaynak: OECD (2002), "Polonya'da Düzenleyici Reform: Geçiş Döneminden Yeni Düzenleyici Zorluklara", Paris

Gaz sektörü

Türkiye'nin coğrafi konumu, doğal gaz sektöründe reform için cesaretlendirici bir unsurdur. Türkiye, petrol ve gaz zengini olan Hazar bölgesini Akdenize ve Ba-

tı Avrupa'nın talep merkezlerine bağlayan bir transit ülke olarak konumundan iyi şekilde yararlanmak yönünde çaba sarfetmektedir. Reformlar, devlet tekeli ithalatçısı BOTAŞ'ı, giriştiği ithal anlaşmalarından adım adım soyutlayarak, bu avantajı yürürlüğe koymayı amaçlamaktadır. Bu, sadece rekabete müsaade etmeye değil, fakat onu geliştirmeye de zemin hazırlayan, takdire şayan ve çok rekabetçi bir yaklaşımdır. Bu, Türkiye'nin kendi gaz tedarikine yardım eden ve çevre bakımından Boğazlardan geçen deniz yolunun ticari olarak daha fazla zorlanmasını engelleyen bir tutumdur. Kanun hem yatay hem dikey olarak önemli oranda mülkiyet ayrımını öngörmektedir. Hazırlanmakta olan ikincil mevzuat, daha iyi bir anlayışın doğmasını sağlayacak ve Doğal Gaz Piyasası Kanununun hükümleri için daha somut bir uygulama rehberi görevi yapacaktır. Bundan dolayı reformun sonucu, geniş ölçüde ikincil mevzuata ve onun etkili uygulanmasına kalmış bulunmaktadır. Ayrıca, daha fazla rekabetin, fiyatları düşürme gibi faydalı etkileri belki de zaman alacaktır, çünkü hükümetin geçmiş politikaları al-veya-öde anlaşmalarına dayandırılmıştır. Bununla birlikte, BOTAŞ'ın gaz anlaşmalarından soyutlanması başarılı olursa, Türkiye'nin rekabetçi bir pazar kurma şansı büyüktür. Rekabet için muhtemel bir engel, şirketlerin satışlarında ayrımcılık olmadan erişime ihtiyaç duydukları depolama tesislerinin onbir yıl daha BOTAŞ'ın elinde kalacak olmasıdır.

Telekomünikasyon sektörü

Düzenleme reformu, Türkiye'de telekomünikasyon sektöründe oldukça ileri gitmiştir. Sektör önemli oranda gelişmiş bulunmaktadır. Piyasa güçlerinin artan oranda rol oynamalarına müsaade edilmiştir. Fakat 2001'de 100 kişide 28.3 olan sabit hat penetrasyonu hala 52.8 olan OECD ortalamasının çok altında bulunmaktadır.

Cep telefonu hizmetlerinde sınırlı bir rekabet 1994'te başlamıştır. Fakat bu reformun ileri götürülmesinde önemli bir gecikme olmuştur. Büyük bir adım 2000 yılında, Telekomünikasyon Kurumunun (TK) bağımsız düzenleyici olarak kurulmasıyla ve halen işletici olan Türk Telekom'un özelleştirilmesi için yeni kuralların kabulü ile atılmıştır. Sabit hat hizmetleri ve bunların altyapısındaki tekel hakları son bulacak ve tam liberalizasyon (Türk Telekom'daki devlet hisselerinin %50'nin altına inmesi suretiyle yapılacak özelleştirme sonucunda) 2003 yılının sonunda gerçekleşecektir. Bu arada, Telekomünikasyon Kurumu AB mevzuatına uygun olarak gerekli ikincil mevzuatı hazırlamaktadır.

Cep telefonu piyasasında rekabetin uygulanması şimdiden daha düşük fiyatlar ve yeni hizmetlerle tüketiciye faydalı olmuştur. Fakat bazıları 1999 deprem felaketinden sonra konulan (GSM Mobil’de %55-60’a varan) görülmemiş orandaki yüksek vergilerin büyümeye menfi tesir edecekleri kesindir. Tam liberalizasyon beklentisiyle tarifelerde yapılan bazı ayarlamalarla birlikte, sabit hat tarifeleri de indirilmektedir. Liberalizasyon sürecinin hızlandırılmasının, daha büyük faydalar yaratması beklenebilir.

Mevcut düzenleyici rejimin ana prensipleri sağlamdır, fakat bunları geliştirmek de mümkündür. Lisans verme rejimi hızlandırılabilir. Telekomünikasyon Kurumu personel alımında sıkı sıkıya kısıtlanmıştır. Kurum ancak kamu görevlileri arasından yeni personel alabilmektedir. Serbestçe personel alınmasına müsaade edilmelidir. Yürürlüğe konulacak (genellikle karmaşık olan) yüksek sayıdaki yeni düzenlemelerin etkili bir şekilde karşılanabilmesini sağlamak için bu gereklidir. TK’nın idari kapasitesinin takviyesi, Türkiye’nin telekomünikasyon düzenleme ortamının AB Müktesabatı ile uyumlu olması için de ana önceliklerden biridir.

Ayrıca OECD ülkeleri, özellikle geniş bant gelişmesiyle, büyüme ve verimliliği artırma aracı olarak, Internet’e yüksek öncelik tanımıştır. Bu alanda anahtar nitelikteki bir istek, yeni başvuruların artmasına olanak sağlamak üzere, rekabeti ve asgari müdahaleyi gerçekleştirmektir. Internet içeriğine sahip olan yeni televizyon yayınları kanun tasarısının, Internetin gelişmesini yavaşlatacak ve ekonomi üzerinde olumsuz etki yapacak tesirleri olabileceği konusunda Türkiye’de endişeler mevcuttur. Böyle bir gelişme de, diğer piyasaları rekabete açmak ve düzenlemeyi hızlandırmak amacıyla atılacak adımlara ters düşmektedir

Karayolu yük taşımacılığı sektörü

Karayolu yük taşımacılığı sektörü Türkiye’de büyük ölçüde, uluslararası sektör ile yurtiçi sektör arasında bölünmüştür. Uluslararası sektör AB normlarına dayanan düzenlemelere tabidir. Türkiye’nin 2001 yılı AB Tam Üyeliği için İlerleme Raporu, teknik alanda Türkiye’nin AB’nin karayolu taşıma müktesebatını kabul etme ve uygulama alanında iyice ilerlemiş olduğunu kaydetmektedir. Aynı düzenlemeler henüz yurtiçi sektöründe uygulanmamaktadır. Karayolları Ulaştırma Kanun Tasarısı, bu ikiliğin ortadan kaldırılmasını ve yurtiçi sektörde önemli yapısal değişiklikler yapılmasını öngörmektedir. Hükümet, sektörü daha az sayıda kooperatif kurarak takviye etmeyi planlamaktadır. Firmalar kooperatife katılabilirler veya yeni düzenleme

isteklerini kendileri karşılayabilirler. Yeterli sayıda kooperatifin gerekli düzeyde rekabeti karşılayabileceğinden emin olmak için dikkat gösterilmelidir.

Düzenleyici reformun karşılaştığı tehlikeler

Düzenleyici reformun içeriği zor olmaya devam etmekte ve güçlü siyasal liderlik gerekmektedir.

Türkiye’de düzenleyici reform gündemi zorluklar içermektedir. Çok şiddetli bir ekonomik kriz, toplumsal değişim ve etkin olmayan bir kamu yönetimi hala devam etmektedir. İlerleme, baştanbaşa tutarlı bir stratejiyi ve reform vizyonunu gerektirmektedir. Koordinasyon kadar bunun, kuvvetli bir liderliğe de ihtiyacı vardır. Reforma açıkça sahip çıkmanın sağlanması, sadece en üst politik düzeyde değil, fakat bütün ilgili bakanlıkların kendilerini buna bağlamaları şeklinde olmalıdır.

Başlatılmış olan kamu görevlileri reformunun kuvvetli bir şekilde devam ettirilmesi gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinde köklü ve sürdürülebilir bir değişikliğin geliştirilmesi için güçlü bir politik liderliğe olan ihtiyaç devam etmektedir. Liyakata dayalı bir kamu hizmetinin yeniden kurulması için başlatılmış olan reformun azimle devam etmesi anahtar niteliktedir.

Kamu kurumlarına kamuoyunun güvensizliği mevcuttur. Bu durum, koalisyon hükümeti siyasetinin dinamikleri ve siyasal parti kanunundan dolayı daha da zor bir hale gelmiştir. Israrla devam eden sorunlar, kamu yönetiminin ve siyasal partilerin en üst düzeyleriyle, en üst düzeylerdeki karar mekanizmalarının hiyerarşik yapılarıyla ve yolsuzlukla olduğu kadar, kamu kesiminin kendisinin de bazı bakımlardan kanun hakimiyetine uymamasıyla da ilgilidir. Kamu kesiminin etkinliğini, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırması gerekmektedir.

Düzenleyici kurumların etkinliği politik sorunlardan zarar görmektedir.

Düzenleyici kurumlara yapılan önemli atamalar, koalisyon partileri tarafından uzayıp giden müzakereler yüzünden gecikmelere maruz kalmıştır. 1994 tarihli Rekabet Kanununun uygulanması, Hükümetin Rekabet Kuruluna atamaları yapmaması nedeniyle iki yıl gecikmiştir. Haziran 1998 (Haziran 1999-ed.n) tarihli bir kanunla kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruluna yapılacak atamalar Mart 2000 tarihine kadar gecikmiş ve kanunda yapılan bir değişiklik ile, yeni atanmış bu-

lunan kurul üyeleri Şubat 2001 krizinden sonra görevlerinden alınmışlardır. Bankacılık sisteminin zaafının 2000/2001 krizinin başlıca nedenlerinden biri olduğu göz önüne alınacak olursa, bu gecikmenin son derece ağır bir maliyeti olduğu görülür. Fakat bunun geçmişe ait bir olay olduğu da kabul edilebilir, çünkü enerji düzenleme kuruluna atamalar muntazaman ve gecikmeden yapılmıştır.

Yerel yönetimler halen yetersiz bulunmakta ve bu düzenleyici kalitenin artmasını da zedelemektedir.

OECD'nin en son Türkiye Ekonomik İncelemesi, yerel yönetimlerin kanuni yapıları ve çerçevelerini analiz edip bunların yerel yönetimlerin etkinlik ve etkililiğini engellediği gibi, bütün idari yapıyı da baltaladıkları sonucuna ulaşmıştır. Başlıca altı sorun tanımlanmıştır: merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetersiz yetki dağılımı aksaklıkları, yetersiz mali kaynaklar, zayıf organizasyon yapısı ve personel, merkezi yönetimin lüzumsuz vesayet uygulaması, şeffaflık ve katılım yetersizlikleri ve merkezi hükümete aşırı bağımlılık.

Bakanlıkların taşra teşkilatları ile il özel idareleri ve belediyeler arasındaki yetki dağılımında belirsizlikler mevcuttur. Hem merkezi, hem de yerel düzeyde, düzenleme ve yönetim konularında yetki sürtüşmesi ve örtüşmesi ve tutarsız teftiş ve icra uygulamaları konularında endişeler bulunmaktadır. Bakanlıkların kendi aralarında koordinasyondan yoksun bulunmaları, işlerin yükünü gereksiz olarak artırmakta ve teftiş ve icrada etkinliği tamamen azaltmaktadır.

Yerel yönetimler iç yönetim sorunlarıyla da karşılaşmaktadır. Geçmişteki düşük ücret ve yetersiz performans teşvikleri, etkinliği ve verimliliği azaltırken kayırma, memur alma sürecini çarpıtmıştır. Eğer yerel yönetimlere daha fazla yetki devredilecekse hesap verme sorumluluğu da güçlendirilmelidir.

Rekabet politikasının genel politika çerçevesine daha fazla entegre olması gerekmektedir.

Türkiye'nin hala geçiş döneminde olması gerçeği karşısında, rekabet politikası genel politikaya henüz tam olarak entegre edilmemiştir. Devletçiliğin, özel imtiyazlar veya tekel niteliğindeki kamu iktisadi kuruluşları gibi hala birçok kalıntıları devam etmektedir. Bunlar için reformlar yapılacağı ilan edilmiş olmasına rağmen kriz, reformların uygulamasını yavaşlatmıştır. Rekabet politikası ve yeni kurumlar hak-

kında kamuoyunun bilinçsizliği, Türkiye'deki kamu politikası ve tartışmasında rekabet statüsünde belirsizlik olduğunu göstermektedir.

Rekabet politikasına ulaşılması bazı tartışmalar ortaya çıkartmıştır. Devlet tekelinin mirası, madencilik, tuz, tütün ve alkollü içkiler gibi bir takım sektörlerde rekabeti çarpıtmaktadır. Kamu hizmetleri sunulmasında münhasıran hak ve görevlere sahip olan kamu tekelleriyle ilgili konularla ilgilenecek genel bir çerçeve mevcut değildir. Türkiye'de, bir devlet kurumunun ürün ve hizmet fiyatlarının bir bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, bunun rekabet yasasının dışında mütalaa edileceği yorumu yapılmaktadır. Bazı özel mesleki örgütler ve hizmet sunucuları kanunla fiyat tespit etme yetkisini almışlardır. Rekabetin önündeki bu kanuni engeller ortadan kaldırılmalıdır. Ağ endüstrilerini düzenleyen sektörel kanunlar, bazen özel kuralları saklı tutan rekabet kanun ve uygulamalarına karşı farklı bir tutum içerisine girmişlerdir.

Rekabet Kurumu, yeni politikaların ve düzenlemelerin rekabetçi etkileri konusunda daha güçlü ve daha tutarlı bir savunma görevi görmelidir. Kanun tasarıları ve düzenlemeler konusunda Rekabet Kurumu ile yapılacak danışmaların sistemli olması gerekmektedir. Bundan dolayı, 2000 yılından beri bütün bakanlıkların, kanun tasarıları, yönetmelikler ve Rekabet Kurumunun sorumluluğu altındaki konularla ilgili tebliğlerde Rekabet Kurumunun görüşünü dikkate alma zorunluluğunda olmaları umut verici bir gelişmedir.

Geçmişin düzenleyici reforma yönelik birbirinden kopuk yaklaşımdan sakınılmalıdır. Hükümet çapında merkezi olarak yürütülen bir stratejiye ihtiyaç bulunmaktadır.

Düzenleyici reformlarda, geçmişte görülen birbirinden kopuk yaklaşımlardan kaçınılmalıdır. Hükümet çapında herhangi bir düzenleyici reform stratejisinin mevcut olmaması dikkat çekicidir. Birçok OECD ülkesinin aksine, Türkiye'de düzenleyici reformu koordine etmekten ve hükümet çapında düzenleme kalitesine bakmaktan sorumlu bir idari birim yoktur.

Bunun anlamı, düzenleyici reformun hızı ve düzenleme kalitesinin gayri muntazam olmasıdır. Yapılan koordinasyonun çoğunu, IMF desteğinde hazırlanan programlar ile AB Müktesebatına intibak süreci sağlamaktadır. Bu durum, önümüzdeki uzun vade için yeterli bir temel teşkil etmemektedir. Ülkenin kendi düzenleyici reform motoruna ihtiyacı vardır. Koordinasyonun, hükümet içinde daha sürekli bir te-

melde kurumsallaştırılması gerekmektedir. Bu tür bir koordinasyonu başarmanın yolu, düzenleyici politikayı planlayacak ve uygulayacak bir bakanın atanması ve bakandan bu konudaki başarıları ve güçlükleri belirten yıllık raporlar yayınlayarak kamunun aydınlatılmasını istemektir. Merkezi bir teknik izleme bürosu bakanın görevini destekleyebilir (Kutu 8).

Kutu 8. Merkezi İzleme Birimleri

Ülkelerin tecrübeleri şunu göstermektedir ki, sonuç üzerine açıkça hesap verme sorumluluğu olan "reformun motorları" tarafından yönetilen, iyi organize edilmiş ve gözlenmiş bir reform süreci, düzenleme kalitesi politikasının başarısı için önemlidir. Bunun çeşitli sebepleri vardır. Reform geniş tabanlı ve inandırıcı olacaksa, yönetimin tümünün tutarlı ve sistemli hareket etmeyi sürdürmesi gerekir. Karşı baskılar dikkate alınırsa, düzenleyicilerin kendilerini reforma tabi tutmalarının veya yeni kalite disiplinine entegre olmalarının güçlüğü ortaya çıkar.

Reformun geliştirilmesi, hükümet içinde bu işin yürütülmesi, izlenmesi ve ilerletilmesiyle görevlendirilmiş kurumlara, kamu yönetiminin bütününde özel sorumluluk ve yetkiler tanınmasını icap ettirir. OECD ülkeleri, kaliteli düzenleme ve reformun birinci sorumluluğunun bakanlık veya bağımsız düzenleyiciler düzeyinde olması gerektiğini kabul ederler. Uzmanlığın bulunduğu ve politikaların formüle edildiği yer düzenleyici kurumlardır. Yine de ülkelerin çoğu bakanlıklar tarafından desteklenen ve hükümetin düzenleyici politikalarındaki tüm sorumluluğa sahip merkezi düzenleyici koordinasyon ve idari mekanizmalar (örneğin düzenleme izleme kurumları) oluşturmuşlardır.

OECD ülkelerinin deneyimi, merkezi izleme birimlerinin, aşağıdaki yeteneklere sahip olmaları halinde çok etkili olduklarını göstermektedir:

- (belirli düzenleyici görevlere sıkı sıkıya bağlanmamışlarsa) düzenleyicilerden bağımsız olmak;
- politik düzeyde desteklenen, açık düzenleme politikalarına uygun çalışmalar yapmak;
- kamu kurumlarının tümünü kapsayan çalışmalar yapmak;
- Enformasyon ve bağımsız karar verme yetenekleri olan uzman personele sahip olmak ve;
- mevcut idare ve bütçe makamları ile (hükümet merkezi ve maliye bakanlığı) bağlantılı olmak.

Uzun vadede düzenleme kalitesinde büyük farklılıklar yaratması beklenen ve merkezden idare edilen yöntemlerden biri, **Düzenleme Etki Analizi** (DEA)'dir (Bkz. Kutu 9). Bu yöntemler, iyi bir sistem olan danışma mekanizmasını, yeni kuralların etkilerini devamlı değerlendirme işlemi ile birleştirdikleri için, düzenlemele-
rin yüksek kalitede olmasını sağlayan mükemmel usullerdir. Böylece yeni kuralla-

rın maliyet ve faydalarının açık, belirgin ve dengeli olarak değerlendirilmesi mümkün olur (cesaret isteyen bu süreç iyi uygulanacaksa eğitim ve yeni uygulamalar için yatırım yapılmasını da gerektirir). DEA'nın olmaması, Türkiye'deki bugünkü düzenleyici kalite kontrol süreçlerinin başlıca zaafıdır.

Kutu 9. DEA'dan Maksimum Fayda Sağlamak İçin En İyi Uygulamalar

1. DEA'ya politik desteği azamiye çıkarınız.
2. DEA program unsurlarına verdiğiniz sorumlulukları dikkatle seçiniz.
3. Düzenleyicileri eğitiniz.
4. Tutarlı, fakat esnek analitik metodları kullanınız.
5. Veri toplama stratejilerini geliştiriniz ve uygulayınız.
6. DEA çabalarının hedeflerini belirleyiniz.
7. DEA'yı karar verme süreciyle olabildiğince erken entegre ediniz.
8. Sonuçları iletiniz.
9. Kamuoyunun geniş ölçüde katılımını sağlayınız.
10. DEA'yı yeni düzenlemeler kadar mevcut düzenlemelere de uygulayınız.

Kaynak: OECD (1997) Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries, Paris

Kısa vadede mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesine ve özellikle özel sektör ile ilgili idari yüklerin azaltılmasına çok dikkat edilmelidir. 1980'lerde kapsamlı bir gözden geçirme yapılmasından sonra önemli oranda yeni yasalar ve düzenlemeler ortaya konulmuştur. Türkiye'de düzenlemelerin eskimiş, yeniliği yavaşlatıcı ve gereksiz kısıtlamalara yol açan nitelikte olduklarını gösteren deliller çoktur. Bu sorun özellikle, iş ruhsatlarının verilmesinde çeşitli bakanlıklar, belediyeler ve makamlar arasında görülmektedir.

Hükümetler, geleneksel makro-ekonomik araçları yeni arz yönlü reformlarla takviye etme ihtiyacını duyduklarından, kriz dönemleri genellikle, programların baştan başa yeniden ele alınmasında teşvik edici bir etki yapmaktadır. Diğer OECD ülkelerinin tecrübeleri, yüksek kaliteli düzenleme sisteminin geliştirilmesinde ilk adımın de-regulasyon olduğunu ve bunun, tüm ekonomi çapında esneklik ve büyüme potansiyeli getiren etkinlik ve yenilikler için önemli bir itici güç olduğunu göstermektedir.

Şeffaflık ve etkili danışma yöntemleri gecikmeden oluşturulmalıdır.

Türkiye’de şeffaflığın geliştirilmesi ihtiyacı konusunda duyarlılığın gittikçe artmasına rağmen, bu konudaki danışmanlık ne sistemattir ne de formüle edilmiş durumdadır. Bu da, düzenlemelerin aksaması ve enformasyon eksikliği nedeniyle düzenleme hataları yapma olanağını arttırarak, düzenlemenin güvenilirliğini ve meşruiyetini azaltarak, son anda yapılan lobcilik faaliyeti ve taviz verme yüzünden düzenlemenin öngörülebilirliğini zorlaştırarak, düzenlemenin kalitesini düşürmektedir. Danışma fırsatlarının olmaması, menfaat sahiplerinin nihai kararlar için Kabin ve TBMM’de lobcilik yapmaları sonucunu da doğurmaktadır. Bu durum, yasa sürecini baltalamakta ve gerekli kanunun çıkmasında telafi edilemez gecikmelere neden olabilmektedir.

Danışma mekanizması konusunda daha kapsamlı bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Bu, hatalardan sakınmaya ve düzenleme kalitesinin gelişmesine yardım edecek ve düzenlemenin meşruiyetini ve uygulanabilirliğini güçlendirecektir. Danışma mekanizmalarının öneminin şimdi daha iyi anlaşıldığını gösteren çeşitli girişimler mevcuttur. Mali sıkıntıların giderilmesi için, banka yöneticilerinin ve diğer ilgili tarafların aktif katılımlarıyla düzenlenen yaklaşımlar kullanılmaktadır. Kimi kurumlar Internetteki sayfalarına düzenleme tasarıları koyup, buna katkı yapılmasını istemektedirler. Telekomünikasyon Kurumu gibi diğer bazıları da, alternatiflerin tartışıldığı toplantılar düzenlemektedir. Bu mekanizmaların ve benzerlerinin, düzenleyici faaliyetin tüm aşamalarında kullanılmasına ihtiyaç vardır.

Rekabet ve Telekomünikasyon kurumları ile ilgili deneyimler göstermektedir ki, bağımsız kurumlar, faaliyetlerinde ve kararlarında idarenin geri kalan kısmına oranla, daha şeffaf olmaktadır. Fakat bunların bile genel bir stratejileri mevcut değildir. Düzenleme tasarılarını kamuoyuna açmak ve kamuoyunun görüşünü almak önemli bir adımdır, fakat düzenleyiciler teklif ettikleri düzenlemelerin etkilerini de değerlendirirlerse, şeffaflık geniş ölçüde artmış olacaktır.

Reforma kamu desteğini sürdürmek için iletişim şarttır.

Reformlara desteği harekete geçirebilmek için iletişim şarttır. Düzenleyici reformun amaçları ve avantajlarının duyurulması gerekmektedir. Reformun ülkeye dışardan empoze edildiği yolundaki yaygın inancın dağıtılması için de bu iletişim gereklidir. Reformun muhalifleri, bunu, reformu gayri meşru hale getirmek ve ona karşı mukavemeti seferber etmek için kullanırlar. Reformun bazı taraftarları için, dış baskı iddiası, hükümetin harekete geçmesini hızlandırmak bakımından faydalıdır. Son

olarak, reformun başarısı için gerekli olan şey iç mutabakat ve siyasal sahiplenmedir.

Daha fazla reform yapma, hız ve kapsamının en önemli belirleyicisinin kamuoyu olduğu söylene de bunun doğruluk derecesi belli değildir. Reformu desteklemenin harekete geçirilmesinin yüksek bir önceliği de, iş çevrelerine ve tüketicilere gözle görünür menfaatler sağlanması ve bunun için de bir reform ortamı oluşturulmasıdır. Bundan dolayı hükümetin iletişim politikasında kamuoyu ihmal edilmemelidir. Halen bu pek yapılmamaktadır. Basın yorumları genellikle haber almanın başlıca yoludur ve bunlar, kamuoyunda saptırılmış veya negatif gelişmeler uyandırabilir. Mesela, düzenleyici kurumların patronaj için yeni araçlar olduğu öne sürülmüştür. Ayrıca düzenleyici kurumlarda bir "enflasyon" olduğu endişesi de haklı olarak ortaya çıkmıştır. Hükümetin, bu kurumların gözetim ve doğal tekellerin karmaşık sorunlarını barındıran elektrik ve bankacılık gibi temel sektörlerdeki zor fakat önemli görevlerini, kurumların profesyonel biçimde hareket etmelerini sağlamak için atılan adımları ve bu kurumların amaçlarını açıklayarak bu endişeleri gidermesi gerekmektedir.

Uygulama ve yaptırım yeni düzenleyici çerçevenin tesisi kadar önemlidir.

Düzenleyici reformun başarısı, sadece iyi yapılandırılmış, etkin bir hedefler, kurumlar ve yöntemler manzumesine değil, uygulama ve icraya da dayanır. Uyumdaki zaafiyet, etkinliği ve düzenleme güvenilirliğini tehdit etmektedir. Bu, geçiş döneminin etkili yönetimi dahil, reformun sürat ve safhalandırılmasını etkilemektedir. Özellikle yerel düzeyde Türkiye büyük uygulama ve yaptırım sorunları ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu soruna karşı, uygulanmaya başlanan memnuniyet verici yoğunlaşma sürdürülmelidir.

Sonuç

Diğer OECD ülkelerine göre Türkiye düzenleme reformuna başlamakta geç kalmıştır. Fakat bugün düzenleme reformunu yürütmeye ve ilerletmeye kararlı görünmektedir ve bu reformlara duyulan ihtiyaç tartışılmamaktadır. 1999'da yaşanan depremler, zayıf ve etkisiz düzenleyici kamu yönetiminin, beşeri, sosyal ve ekonomik maliyetini ortaya çıkarmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, daha yüksek ekonomik büyüme ve sosyal refahın, daha iyi ve daha etkili yönetim ve düzenlemenin olmadığı ve bunların daha güçlü ve etkin kurumlardan başlayarak yapılmadığı sürece, başarılamayacağı gerçeğinin bilincini takviye etmiştir. Kısacası, devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün baştan başa değiştirilmesi ihtiyacı vardır.

Türkiye’de halk artan oranda, kayırmaya dayalı bir kamu görevi sisteminin maliyetinin devletçe karşılanması artık mümkün olmadığı kanısına varmıştır. Keyfi transferler, sübvansiyonlar ve korumacılık sisteminden nüfusun önemli bir kısmının faydalandığı zamanlar artık geride kalmıştır. Aslında bunun geçmişte de yapılabilmesi ancak fedakarlıkların geleceğe dönük olarak yapılması sayesinde mümkün olabilmiştir. Döngüsel biçimde artan mali açıklar ve birbirini izleyen krizler bu yaklaşımın sürdürülmesini olanaksız kılmıştır. Dağıtımçı politikaların altında yatan ve ülkenin kalkınmasında ilk dönemlerde oldukça faydası olmuş bulunan mekanizma, açık bir ekonomi ortamında dağılıp gitmiştir.

Etkili bir yeni kamu yönetimi modelinin kurulması için neye ihtiyaç olduğu konusunda da artan bir bilinçlenme hasıl olmuştur. Bunun için, şeffaflık, hesap verebilme, tarafsızlık, iletişim ve etkili bir icra dahil, daha geleneksel kamu yönetimi metotlarından köklü bir biçimde ayrılmak gerekmektedir.

Şiddetli bir ekonomik krize maruz bulunan hükümet, yapısal zaafı ortadan kaldıran, ekonominin piyasa yönelişini geliştiren ve onu uluslararası rekabete açan büyük bir reform hamlesine girişmektedir. Ayrıca bu yeni yapılanmayı destekleyecek bir düzenleme çerçevesinin yaratılması için de çalışmalar sürdürülmektedir. Kamu yönetimi reforma tabi tutulmaktadır. Uzun vadeli başarı hakkında bir fikir yürütmek için henüz erkendir, fakat reformların temelde cesaret verici oldukları ve doğru yolda ilerledikleri söylenebilir. Bu yönün ve ivmenin kaybedilmemesi için, düzenleyici çerçeveyi gözetleyecek, politik desteğe haiz güçlü bir merkezi birim kurulması çok faydalı olacaktır.

Geçmişte olduğu gibi şimdi de en son reformlar, mantığın da icabı olarak, öncelikle ekonomik durumu iyileştirme üzerinde yoğunlaşmıştır (parasal ve mali reformlar eğer düzgün bir biçimde yürütülürse geçmişten keskin bir farklılığı temin edecektir). Fakat bu defa düzenleyici ve kamu yönetimi ile ilgili reformların ikinci plana düşmemesi gerekmektedir. Ekonomiyi istikrara kavuşturmayı amaçlayan acil kısa vadeli reformların, düzenleyici ve kamu yönetimiyle ilgili önemli reformları devre dışı bırakması riskine karşı hükümetin uyanık bulunması gerekmektedir. Bunların yerli yerine oturup etkilerini göstermeleri daha fazla zaman alabilir, fakat bunlar uzun vadeli istikrar ve başarı için gereklidir. Kamu yönetimini ve düzenlemeyi geliştirme ivmesi sürdürülmeli ve geliştirilmelidir. Bunlar, ekonomiyi iyileştirmek ve kalkındırmak için alınan diğer tedbirlerin ayrılmaz parçalarıdır.

K I S I M 2

DÜZENLEYİCİ POLİTİKALAR VE SONUÇLARI

B Ö L Ü M

DÜZENLEYİCİ YÖNETİŞİM

2. DÜZENLEYİCİ YÖNETİŞİM*

Ulusal Bağlamda Düzenleyici Reform

Türkiye’de düzenleyici reformun gündemi hem iç hem de dış faktörlere cevap vermek üzere gelişmektedir. Uluslararası düzeyde, Türkiye’nin bu konudaki itici gücünün ana unsuru, düzenleyici rejimlerde ve uygulamalarda baştan başa bir yenilenmeyi icap ettirecek olan Avrupa Birliği üyeliğidir. Ayrıca, ekonomik krizler de, Dünya Bankası ve IMF gibi başlıca uluslararası örgütleri, Türkiye’nin düzenleyici yönetiminde reform yapma ihtiyacında olduğunu kuvvetle belirtmeye sevk etmiştir. Yurtiçi düzeyde, ekonomik kriz reformlara duyulan ihtiyacı artırmış ve bu konuda görülmemiş bir aciliyet duygusu uyandırmıştır. Düzenleyici reform gittikçe, ekonomik istikrar ve büyümeyi canlandıracak politika ayarlamalarının gerekli unsuru olarak görülmeye başlanmıştır.

Bir taraftan, hükümet ve kamu yönetiminde reform yapma konusunda ilerleme kaydedilirken, diğer taraftan da 2000, 2001 ve 2002 başlarında ekonomik reformlar başlatılmıştır. Özel sektörün büyümesini desteklemek, daha iyi hizmetler sunmak ve AB’ye giriş olasılığını artırmak için, Türkiye’nin kamu kurumlarını ve düzenleyici politikalarının çerçevesini modernize etmesi gerektiği konusunda artan bir bilinçlenme vardır.

Bununla birlikte, düzenleyici reform programı güçlü bir muhalefetle karşılaşacaktır ve geçmişte ekseriyetle görülen parçalı yaklaşımlardan sakınılmalıdır. Türkiye özellikle aşağıda gösterilen, birbiriyle irtibatlı dört soruna hazır olmalıdır.

Birincisi, Türkiye, kamuoyunun güvensizliği ile ilgili mevcut krizi ele alarak devlet kurumlarına karşı duyulan güven bunalımını ortadan kaldırmalıdır. Bu görev, koalisyon politikalarının dinamikleri ve Siyasal Partiler Kanunu yüzünden daha da zorlu bir hale gelmiştir. Özellikle karşılaşılan sorun, kamu yönetimi ile siyasi partilerin en üst düzey yöneticileri arasındaki sıkı bağlar, karar mekanizmalarının en üst düzeyde yoğunlaşan hiyerarşik yapısı ve yolsuzluk ile kamu kesiminin bizzat kendisinin, ara sıra kanuna uymamasıdır.

İkincisi, Türkiye, durağan devletçi ve kurallara bağlı ekonomi geleneğinden, piyasa ve sivil toplum tarafından yönetilen, yenilikçi ve müteşebbis ekonomiye ge-

(*) “Düzenleyici Politikalar ve Sonuçlar” başlıklı 2. kısım raporunu hazırlamak için kullanılan arkaplan malzemesi şu Internet adresindedir: www.oecd.org/regreform/backgroundreports. “Düzenleyici Yönetişim” konusuyla ilgili daha fazla bilgi için bakınız: “Yüksek Kalite Düzenlemeyi Sağlamak İçin İdari Kapasite Hakkında Arkaplan Raporu” www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

çiş sürecini tamamlamalıdır. Yetkililerin bir kısmı henüz piyasa mekanizmalarının avantajlarını anlamış değildir.

Kutu 10. Yüksek Kaliteli Düzenlemeyi Sağlamak Amacıyla Ulusal Yönetimin Kapasitelerinin Geliştirilmesine Yardımcı İyi Uygulamalar

Bakanlar tarafından Mayıs 1997’de benimsenen OECD’nin Düzenleme Reformu Raporu, düzenleme kalitesini geliştirmek için bir dizi stratejiyi koordine etmiştir ve bunların çoğu, OECD Konseyinin 1995 tarihli ve aynı amaçlı tavsiyelerine dayanmaktadır. Bunlar, bu raporda ele alınan analizlerin esasını teşkil etmiş ve aşağıda yeniden gösterilmiştir:

A. DÜZENLEYİCİ YÖNETİM SİSTEMİ YAPILMASI

1. Düzenleyici reform politikasını en yüksek siyasi düzeylerde kabul ediniz
2. Düzenleyici karar mekanizmasının kalite ve prensipleri için açık standartlar koyunuz
3. Düzenleyici yönetim kapasitelerini oluşturunuz

B. DÜZENLEMELERİN KALİTESİNİN GELİŞTİRİLMESİ

1. Düzenleme Etki Analizi
2. Düzenlemeden etkilenen taraflar ile sistematik kamu danışma süreçleri
3. Düzenlemenin alternatiflerinin kullanılması
4. Düzenlemelerde koordinasyonunun geliştirilmesi

C. MEVCUT DÜZENLEMELERİN KALİTESİNİN ARTIRILMASI

(Yukarıda listesi verilmiş olan stratejilere ilave olarak)

1. Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve güncel hale getirilmesi
2. Kırtasiyecilik ve bürokratik formalitelerin azaltılması

Üçüncüsü, kamu kesimi, etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliğini geliştirmelidir. Bu, idari faaliyetlerin uygulanmasının sonuçlara ve piyasaya dayanması, performansın değerlendirilmesi ve düşük performansa yaptırım uygulanması anlamına gelmektedir.

Dördüncüsü, Türkiye düzenleyici yönetim için entegre ve tutarlı bir çerçeve ortaya koymalıdır. Bugünün düzenleyici yönetim sistemi zayıf ve çoğu zaman kanuni kontrollere tabidir, ayrıca bu fonksiyonlardan sorumlu kurumlar, yaygın bir politik bakış açısı ve müdahale ile malüldür.

Kısacası, Türkiye’de hükümet çapında düzenleyici reform stratejisi, düzenleme etki analizi ve düzenleyici alternatiflerin kullanılmasına yönelik kamuoyu ilan ve yorum süreci politikaları olmaması, OECD tavsiyelerine ve birçok OECD ülkesinde-

ki uygulamaya ters düşmektedir (Bkz. Kutu 10). Türkiye'deki düzenleyici reform, şiddetli bir ekonomik kriz, toplumsal geçiş süreci ve yetersiz kamu yönetimi bağlamında ortaya çıkmıştır. Ümit verici reformlar başlatılmış, fakat bugüne kadar bunlar ekonomik ve sosyal reformlardan yoksun kalmıştır. Bu da, düzenleme ihtiyaçları ve kapasiteleri arasında önemli bir fark meydana getirmiş ve düzenleyenlerle düzenlenenler arasında sürtüşmelere neden olmuştur.

Kamu yönetimi kapasitesini geliştirmek için son zamanlarda yapılan başlıca reformlara şu konular dahil olmuştur: Anayasa değişiklikleriyle şeffaflığın artırılması, yolsuzlukla mücadele için atılan adımlar, vergi sisteminde yapılan ve kamu kesiminde işe almalarda siyasal etkileri ortadan kaldıran ve liyakat esasını geliştiren reform ve bütçe şeffaflığını ve idarenin performansını artırıcı yeni tedbirler. Bu reformlar henüz erken safhalarda olduğundan bunların çoğunun etkileri hakkında bir şey söylemek için henüz vakit erkendir. Bunların hızı ve kapsamı politika alanlarına göre değişmektedir, fakat şurası bellidir ki, özellikle IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası örgütlerle anlaşmalar imzalama ihtiyacı, bu konularda atılan adımlarda başlıca etken olmuştur.

Mesela 2001'de Türkiye, ülkenin düzenleyici yapısının AB Müktesebatı'na uyumlaştırılması için, önceliklerini ve taahhütlerini ortaya koyan, *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı*'nı kabul etmiştir. Bu programa dahil olan hususlar arasında, yeni bir kamu ihale kanunu çıkarılması, fikri ve mülkiyet hakları için özel mahkemeler kurulması, bağımsız düzenleyicilerin ve diğer gözetici kurumların takviye edilmesi, devlet yardımlarında mevzuatın baştan başa değiştirilmesi ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin yasal temelini takviyesi bulunmaktadır. *Güçlü Ekonomiye Geçiş* diye tanımlanan Mayıs 2001 tarihli ekonomik geçiş programının da uluslararası taahhütlerle ilgili olduğu görülmektedir. Bugüne kadar atılan önemli adımlara, mali kesimi yeniden yapılandıracak yasalar çıkarılması, bütçe şeffaflığının artırılması ve kamu giderleri yönetiminin şeffaflaştırılması ve etkinleştirilmesi gibi hususlar dahildir. Özellikle liberal haklar konusunu ele alan Ekim 2001 tarihli Anayasa değişiklikleri de, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nı, AB'nin Kopenhag siyasi kriterleriyle daha uyumlu hale getirme amacını taşımaktadır.

Yolsuzlukla mücadele, çeşitli programların ayrılmaz bir bölümü ve çeşitli özel projelerin odak noktasıdır. Özellikle, anahtar nitelikteki bakanlıkların üst düzey yetkililerinden teşekkül eden bir Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi Tem-

muz 2001'de kurulmuştur. Bu Komitenin, Eylül 2002 tarihine kadar Başbakana, Türkiye'de yolsuzlukla mücadele için kapsamlı bir rapor verme yükümlülüğü vardır.

1999'da işe almalarda daha iyi kontrol sağlamak ve tutarlılığı artırmak için, merkezi kamu personeli işe alma sınavları yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemeler, kamu kesimi harcamalarının kontrol altında tutulmasına yardımcı olmakta ve 2001'de başlayan temel kurumlarda bir kısım eğitim esaslarının kullanılması ile kamu kesiminde performans yönetim ve denetiminin yürürlüğe konulması çalışmalarını tamamlamaktadır.

Düzenleyici Reformun İtici Gücü

Düzenleyici reform politikaları ve prensipleri

Kurumsal Düzenleyici Reform konusundaki 1997 OECD Raporu, ülkelerin "uygulama için açık hedefler ve ortam yaratmaları amacıyla siyasal düzeyde geniş programlar ve düzenleyici reformlar kabul etmelerini" tavsiye etmiştir. 1995 *OECD Konseyinin, İdari Düzenlemelerin Kalitesininin Geliştirilmesi için Tavsiyeler* başlıklı raporu, reform politikaları için en iyi reform politikaları konusunda bir takım uygulamaları içermektedir (Bkz. Kutu 11).

Kutu 11. İyi Düzenlemenin Prensipleri

OECD ülkelerinin tecrübeleri, kalite standartları ile etkili bir düzenleme enstitüsünün bağımsız olması gereğini gösterir. Düzenleme için objektif kalite standartlarının tespiti, düzenleyicilerden ne beklendiğini ortaya çıkarmakta ve onları, kalite standartlarını düzenleme hedefleriyle bağdaştırmaktadır. Fakat sadece düzenleme standartları ve prensipleri, düzenleme sistemlerini geliştirmek ve yüksek kaliteli düzenleme sunmak için kafi değildir. Düzenleme yönetiminin hükümet çapında uzman bir kurum vasıtasıyla yapılmasının merkez tarafından gözetilmesi bir tecrübe ve tavsiye kaynağı teşkil edebilir, ilerlemeyi izler ve reform görevlerine tutarlı bir yaklaşım sağlar.

Somut ve piyasaya dönük bir dizi kalite standardının, 1997'de bakanlarca kabul edilen OECD prensiplerine dayanması gerekmektedir. Bu prensipler aşağıdaki gibidir:

İdari Düzenlemenin Kalitesinin Geliştirilmesi konusunda OECD'nin 1995'te kabul ettiği tavsiyelerden esinlenerek "iyi bir düzenleme" için yol gösterici reform prensipleri tespit ediniz. İyi bir düzenlemenin şu hususları kapsamaması gerekir: (i) Açıkça belirtilmiş politika hedeflerine hizmet etmek ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak, (ii) sağlam bir yasal temel üzerine oturmak, (iii) reformun etkilerinin bütün topluma yayılacağı göz önünde tutulursa, yaratılacak

faidaların yapılan masraflardan daha fazla olmasını sağlamak, (iv) maliyeti ve piyasa arpıtlarının asgari düzeyde tutmak, (v) piyasa teşvikleri ve hedefleri bazındaki yaklaşımları geliştirmek, (vi) kullanıcılar için açık, basit ve pratik olmasını sağlamak, (vii) diğer düzenlemeler ve politikalarla uyumlu olmak ve (viii) yurtiçi ve yurtdışı düzeylerde, rekabet, ticaret ve yatırımın kolaylaştıracak prensiplerle uyumlu olmak.

Kaynak: OECD Report to Ministers on Regulatory Reform, 1997

Her ne kadar yukarıda bahsedilen reformlar, iyi bir düzenleme uygulaması için önemli adımlarsa da, Türkiye henüz düzenleme kalitesi üzerinde belirgin bir politikaya sahip değildir. Hükümet çapında düzenleme kalitesini geliştirecek kuralların yokluğu, reformu birbirinden kopuk hale getirmiş ve bir bütün olarak ilerlemeyi engellemiştir.

Yine de bazı usul şartları yerleşmiştir. Başbakanlık tarafından yayınlanan Esaslar, teklif sahibi bakanlıkların, düzenleme tasarılarını hazırlamadan önce "ilgili" kurumlardan görüş almalarını öngörmekte ve Meclis i tüzüğü de, bütün kanun tasarılarının bir "gerekçe" veya açıklamaya sahip olmalarını gerektirmektedir. Bu talepler, kalite garantisi hedefleri veya kriterlerini içermediği için yukarıda belirtilmiş "iyi uygulamalarla" bağdaşır durumda oldukları söylenemez. Düzenleme sürecinde gerekli temele potansiyel olarak sahip oldukları bir gerçektir.

Kamu yönetiminde düzenleyici reformu koordine edecek veya geliştirecek mekanizmalar

Reformu yönetme ve izleme sorumluluk ve yetkisine açıkça sahip olan devlet organları dahil, uygun reform mekanizmalarının bulunması, reforma itici güç kazanırmak için gereklidir. OECD genelindeki deneyim, eğer merkezi gözetim birimleri, düzenleyicilerden bağımsız, politik düzeyde tasdik edilmiş, belli bir düzenleme politikasına göre çalışıyor ve (kamu kurumları arasında) yatay hareket ediyor, bağımsız karar verme yeteneğine sahip uzman kadrosu tarafından oluşturulmuş ve idarenin ve bütçe yetkililerinin mevcut merkezleriyle irtibat halinde iseler çok etkili olmaktadır.

OECD lkelerinin çoğunun aksine, idari yapıda düzenleme reformunu veya reformun kalitesini tespit edecek Türkiye genelinde bir birim yoktur. Ayrıca kanunların veya diğer düzenlemelerin nasıl hazırlanacağını gösteren kanunlar da yoktur. Kanunların hazırlanmasındaki dış kalite kontrolleri de bazı hallerde (zellikle sivil

haklarda yapılan büyük değişikliklerde) uzmanlardan oluşan özel (ad-hoc) hazırlama komisyonlarından veya *Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar* (kısaca "*Esaslar*"ın) belirttiği hükümet içi tasarruflarda izlenen kurallardan ibarettir. Bu esaslara göre eğer belirli bakanlıkların sorumluluğu altındaki konular ile ilgili tasarruflar yapılacaksa onların görüşlerinin alınması gerekmektedir. Fakat, dış danışma takdir yetkisine bağlı iken, bunlar her hangi bir özel kalite garantisi tedbirlerini öngörmemektedir.

Bu kontroller, Kabine ve TBMM düzeyinde prosedürle ilgili kurallarla tamamlanmaktadır. İlk olarak, TBMM'nin iç tüzüğü, kanun tasarılarının, her bir maddenin geçmişini ve çıkarılış sebebini izah eden "gerekçeler"le birlikte verilmesini amirdir. Geleneksel olarak, gerekçeler, hükümet içinde ve dışında danışmalar yapılmasını gerektiren belgeler olarak kanun tasarılarına eklenmişlerdir. İkincisi, TBMM'ye sunulmadan önce **Bakanlar Kurulu**'nun bütün üyelerinin bu tasarıyı imzalamaları gerekmektedir. Üçüncüsü, **Başbakanlık**'taki dört birim düzenleyici yönetime katılmaktadır. Bunlar şunlardır:

- **Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (KKGM)** kanun tasarılarının, kanun hükmünde kararnamelerin, tüzüklerin ve yönetmeliklerin, Anayasa'ya uygunluklarından, mevcut mevzuata uyumluluğundan, kanuni kaliteden ve prensiplerin talep ettiği hükümet içi danışmaların yapılmasından sorumludur. KKGM ayrıca bakanlıklar arasındaki ihtilaflarda da aracılık yapar ve ilgili bakanlıklar ve kurumlarla birlikte kendisi, ortak konularda kanun tasarıları hazırlayabilir.
- **Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü** yürürlüğe girmek için Bakanlar Kurulunun tasdikini *gerektirmeyen* yönetmeliklerin hukuki kalitesini gözden geçirir.
- **Devlet Planlama Teşkilatı** Türkiye'nin beş yıllık kalkınma planlarını hazırlar ve bu nedenle planları etkileyen ekonomik ve sosyal politikalar, önlemler ve programlar hakkında kendisine danışılır.
- **Avrupa Birliği Genel Sekreterliği** kanun tasarılarının ve düzenlemelerin, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programa uygunluğunu inceler.

Kanun tasarıları, KKGM tarafından Bakanlar Kuruluna gönderilmeden önce dört ayrı bakanlık veya kuruluşa danışılabilir. Her halükarda anlaşmazlık konularıyla uğraşmak KKGM'nin sorumluluğundadır.

- **Adalet Bakanlığı** kanunların, Anayasaya uygunluğunu, mevcut mevzuata uyumunu ve kanuni kalitesini gözden geçirir.
- **Maliye Bakanlığı** bütçe ve maliye politikalarını etkileyen kanun tasarılarında görüş verir.
- **Devlet Personel Başkanlığı** kamu personel rejimi ve teşkilatlanmaya ilişkin kanun tasarıları ve diğer düzenlemelerde görüş verir.
- **Rekabet Kurumu** kanun tasarılarının rekabetle ilgili alanlarında daima sistimli olarak başvurulmuş bir kurumdur.

Ayrıca **Danıştay** Anayasaya göre tüzük tasarılarını kontrol etmeye yetkilidir. KKGM tüzükleri Bakanlar Kuruluna sunmadan önce Danıştayın görüşünü almak zorundadır.

Kanun tasarısı için düzenleme yönetimi sistemini, TBMM, özellikle 16 devamlı alt-komisyonlarıyla tamamlamaktadır. Bütün kanun tasarıları bir alt-komisyonu gönderilir; alt komisyon da uzmanları, sivil toplum örgütlerini (STÖ) ve bakanları davet ederek görüşmelerini yapar. Komisyonun tavsiyeleri, tasdik, tadilat veya reddedilmek üzere Genel Kurula gelir. Bunların sonucunda kanun tasarılarının birçoğu, genellikle danışma usullerindeki ana sorunlar nedeniyle geri çekilir veya tamamen değiştirilir.

Tablo 5'te görüldüğü üzere Türk yönetim sistemi, altı ihtisas biriminin kanun metinlerinin hazırlanmasında ve gözden geçirilmesinde sorumluluk paylaştığı, yaygın ve birbiriyle örtüşen kanuni kontrollerle kendisini göstermektedir. Somut kalite kontrollerinde aynı enerji uygulama yoktur.

Tablo 5. Yeni Kanun ve Düzenlemelerin Kalite Kontrolü

	Taslak hazırlama	Yasal kalite kontrolü	Rekabet Kanunu kurallarına uyum	Bütçe etkisi değerlendirilmeleri	İlgili bakanlık ve kurumlarla danışma	İş ve sivil çevrelerle danışma	Bakanlıkların ihtilaf çatışmalarına hakemlik
Teklif sahibi Bakanlık	X			(X) ⁵	X	(X)	X
Maliye Bakanlığı				(X) ⁵			
Adalet Bakanlığı		X ¹					
Rekabet Kurumu			X				
Başbakanlık* (Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Gn.Md.)		X ²			X ²		X ²
Başbakanlık (Kanunlar ve Kararlar Gn.Md.)	X	X ³			X	X ⁶	X
Danıştay		X ⁴					

(X) = Zorunlu değil, ad hoc başvuruluyor.

1: Kanun hükmünde kararnameleri inceler.

2: 3011 sayılı kanun uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmamış yönetmelikleri inceler.

3: Kanun tasarılarını, kanun hükmünde kararnameleri, tüzükleri, Bakanlar Kurulu kararlarını ve Bakanlar Kurulunun tasvibine sunulan yönetmelikleri inceler.

4: Tüzüklerin Danıştayca tetkiki gerekir. Bakanlar Kurulunun isteği üzerine Danıştay ayrıca mevzuatın tasarı biçimi hakkında da görüşünü belirtir. Bu görüşler hükümetin icraatında bağlayıcı değildir.

5: Bütçe etki değerlendirmesi hazırlanması için standart bir format veya rehber yoktur.

6: Sadece istisnaen uygulanır.

Hükümet kademeleri arasında koordinasyon

OECD'nin 1997 Raporu, "idarenin her düzeyinde reform yapılması için hükümetleri teşvik etmeyi" tavsiye eder. Bir düzeydeki üstün kaliteli düzenleme, diğer düzeylerdeki düşük kaliteli politika ve uygulamalar yüzünden yıpranabilir. Buna karşın, koordinasyon reformun faydalarını geniş ölçüde artırabilir.

Son 15 yılda merkezîyetçiliği azaltmak için yapılan çeşitli teşebbüslere rağmen, Türkiye yüksek oranda merkezîyetçi bir yapıya sahip üniter bir devlettir. Merkezi

nitelik taşımayan üç yönetim kademesi mevcuttur. Bunlar, 81 il özel idaresi, 3228 belediye ve 32 120 köy muhtarlığıdır.

Merkezi yönetim, gerekli kent hizmetlerinin çoğunu doğrudan sağlamaktadır. Fakat yine de sağlık, sosyal refah ve kalkınma konularında, belediyelerin yöre halkına karşı geniş yetkileri vardır ve bu yetkiler inşaat ruhsatları, çevresel konular, yerel ulaşım ve bazı iş ruhsatları gibi belirli alanlarda hizmet arzı ve düzenleme fonksiyonları biçiminde devam etmektedir. Buna rağmen, yerel yönetimler her zaman merkezi hükümetin sıkı bir denetimi altında kalmıştır.

Düzenleme konusunda hükümetin çeşitli düzeylerinde politika koordinasyonu sağlamak için kurumsal mekanizmalar mevcut değildir, fakat hem merkezi ve yerel yönetimler, hem de yerel yönetimlerin birbirleri arasındaki ihtilaflarını çözen gayri resmi mekanizmalar mevcuttur. *Ad hoc* komiteler veya açık oturumlar, konferanslar ve toplantılar bunlara dahildir.

Türkiye, 1996'da Gümrük Birliği sürecini tamamlamıştır ve 1999'da tam üyelik için resmen aday olarak tanınmıştır. AB'ye tam üyelik beklentisi, Türkiye'deki düzenleyici reformun şekillenmesinde başlıca itici güçtür.

Kutu 12. Avrupa Birliği Müktesebatı

AB Topluluk Müktesebatı Avrupa Topluluklarının tüm mevzuatını kapsar. Kuruluş belgesi olan Roma Anlaşmasının tadil edilmiş şekli, çoğu tek bir Pazar kurulmasıyla ilgili Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Düzenlemeler ve Direktifler ile Avrupa Adalet Divanının kararları dahil, bu mevzuat 80,000 sayfadan fazladır.

Zamanlama konusunda bazı esneklikler varsa da, Avrupa Birliğine girmek isteyen ülkelerin Müktesebatı kabul edip uygulamaları gerekir. Bu ülkeler kendi ulusal mevzuatları yerine AB mevzuatını ikame etmeye ilaveten bu yeni kuralların icabına uygun olarak uygulandığını ve yürütüldüğünü de garanti altına almaları gerekir. Bunun anlamı, idare mekanizmasının yeniden kurulması veya yenilenmesi, adalet sisteminin reforme edilmesi ve kamu görevlileri ile yargı mensuplarının eğitilmesi olabilir.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program, siyasal ve ekonomik reform için geniş kapsamlı bir gündem sunmuştur. Diğer aday ülkeler gibi Türkiye de, reformlarını hızlandırmak ve desteklemek konusunda, AB'nin kurumsal işbirliğinden yararlanacaktır. AB ile Türkiye arasındaki ilişkiler, AB-Türkiye Ortaklık Konseyi ile, her biri belirli bir bakanlığın görev alanıyla ilişkili sekiz alt-ko-

mite tarafından yürütülmektedir. AB Müktesebatına uyum sürecinde iç koordinasyonun etkin bir şekilde sağlanmasını teminen Haziran 2000'de çıkarılan bir yasayla Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği'nin yayımladığı "AB Müktesebatını Uygulamak İçin Gereken Ana İdari Yapılar" isimli resmi olmayan çalışma belgesini, mevcut idari yapıların Müktesebatın çeşitli bölümlerini uygulamak için yeterli olup olmadığını belirlemek amacıyla kullanmaktadır. Özetle, Türkiye ve Avrupa Birliği kurumları arasındaki işbirliği mekanizmaları yaygın ve gelişmiştir.

Yüksek Kaliteli Düzenlemeler Yapabilmek İçin Gerekli İdari Kapasiteler

İdari şeffaflık ve öngörülebilirlik

Rekabeti, ticareti ve yatırımı teşvik edecek ve çeşitli menfaat gruplarının etkisinde kalmayacak istikrarlı ve herkese açık bir düzenleme ortamı tesis edilebilmesi için şeffaf bir düzenleme şarttır. Şeffaflığın içerisine düzenleme-yapıcı standardize edilmiş süreçler dahil geniş bir uygulama alanı ile ilgili taraflar arasında danışmanlık, anlaşılır bir dille yazı yazma, yayın ve kodifikasyon yapma ve ortaya konan kuralların iyi anlaşılmasını sağlayacak diğer hususlarla öngörülebilir ve tutarlı temyiz uygulamaları girmektedir. Türkiye'de şeffaflığın artırılması ihtiyacı konusundaki bilinçlenme devamlı artıyorsa da, uzun zamanlar devam etmiş olan bazı uygulamalar ve alışkanlıklar, açıklığı ve düzenleyici gelişmeye kamuoyunun katılımını engellemektedir. Genellikle, düzenleme şeffaflığı konusunda Türkiye diğer OECD ülkelerinin arkasında kalmaktadır.

İdari usul kanunları, düzenlemeyi yapmak ve uygulamak için şeffaf ve tutarlı süreçleri temin eder ve bunlar, kanun yapıcılıkta ve ilgililerin bu işlere katılımında temel niteliktedirler. Türkiye'de kural koyuculuk, diğer OECD ülkelerine nazaran daha az yapılandırılmıştır. Türkiye'de kural koyma taleplerini belirten bir özel kanun veya kapsamlı bir belge yoktur. En önemli kanuni gerek, belirli bir oranda hükümet içi danışmaları gerektiren, Bakanlar Kurulunun çıkardığı bir yönetmeliktir. Son yıllarda hükümet bir İdari Usul Hukuku Kanunu çıkartmak için çeşitli girişimlerde bulunmuş, fakat bugüne kadar TBMM'nin onayını almayı başaramamıştır.

Kamuoyuna danışma, vatandaşların ve iş çevrelerinin düzenleyici kararlara katkılarını sağlamak ve yüksek kalitede düzenlemeler yapmanın merkezini teşkil etmektedir. Türkiye'de danışmalar ne sistematiktir ne de formüle edilmiştir. Danış-

ma konusunda zorunlu gerekler veya genel rehber kurallar yoktur. Genellikle, bakanlıktan bakanlığa veya görevdeki bakandan bakana değişen gayri resmi danışma mekanizmaları vardır.

Sistemli ve şeffaf kamuoyu danışma mekanizmasının bulunmaması, yapılan düzenlemelerin amacından uzaklaşma ve yetersiz bilgi nedeniyle hatalı düzenlemeler yapılması olasılığını artırarak, düzenlemelerin inanırlığını, meşruiyetini ve son anda artan lobicilik ve verilen tavizlerle düzenlemelerin tahmin edilebilirliğini azaltarak Türkiye'deki düzenlemelerin kalitesini düşürmektedir. Danışma fırsatlarının az olması ayrıca, ilgili çevrelerin çabalarını, son anda hükümeti veya TBMM'yi etkileme lobiciliğine yöneltmelerine yol açmaktadır. Bu da, Hükümetle TBMM arasında gidip gelen ve çoğu zaman önemli oranda değişen veya tamamen gündemden çıkarılan kanun tasarıları ile yasama sürecini aksatmaktadır.

Son zamanların önemli bir değişikliği, üç taraflı, devamlı bir danışma mekanizması olarak ve konsensusu geliştirmek amacıyla 1995'te oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konseydir (ESK). Bu kurum, Türkiye'nin danışma yaklaşımlarında ileri bir adım teşkil etmiş ve katılımcı gruplar tarafından desteklenmiştir. Fakat OECD ülkelerinin aksine ESK da çok önemli bir kamu temsili (36 üyeden 15'i) mevcuttur ve bu da, sivil toplum ve iş çevreleri ile olan danışma etkisini azaltıcı nitelikte bir husustur.

İleri düzenleme planlaması, teklif edilen yeni düzenleme konusunda bilinçlenmeyi artırıcı bir araç olarak danışmanın etkinliğini sağlamaktadır. Buna göre hükümetin bütün yasal gündemi önceden yayımlanmaktadır. Çıkarılacak kanunlar konusunda, Türkiye'nin bazı mekanizmaları vardır. Mesela beş yıllık planlar ve senelik programlar o yıl çıkacak ekonomik ve sosyal kanunlar hakkında bir fikir vermektedir ve ana araçlara ulaşılmasını sağlamaktadır. Yıllık programlar hükümetin TBMM'ye sunulan yasama gündeminin önceliklerini göstermez ve hükümet özel inisiyatifler için planlarını açıklamaz. Böyle listelerin düzenli yayımlanması danışma fırsatlarını artırmaktadır.

Değerlendirme. Türkiye, danışma performansında diğer OECD ülkelerinin gerisinde kalmıştır. Bu da, bakanlıkların hesap verebilirliğini zayıflatmakta ve yeni düzenlemenin muhtemel etkilerini değerlendirme olasılığını azaltmaktadır. Türkiye'nin düzenleyici kaliteyi geliştirmek için, hükümet çapında danışma mekanizmasını geliştirmesi çok önemlidir. Bu, danışmanın herkese açık olduğunu gösteren, yasama

sürecinin başlarında yayınlanmasını sağlayan, düzenleyici kanun tasarısının erken yayınlanmasını öngören ve ideal olarak da DEA süreci ile entegre olmasını içeren standart prosedürleri ve gerekleri içermelidir.

Düzenlemenin varlığı ve muhtevası konusunda *etkili iletişim* şeffaflığın başka bir boyutudur. İletişim, kurallara uymanın sağlanması için de zorunludur. Türkiye'nin düzenleme bilgilerine ulaşma açısından uyguladığı süreçler, OECD ülkelerindeki en iyi uygulamalarla genel olarak aynı düzeydedir. Yeni düzenleme, yönetmelik ve tebliğlerin tam metinleri, bağımsız düzenleyicilerin kararlarında olduğu gibi, Resmi Gazete'de yayımlanır. Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, konulara göre kodifiye edilmiş yasaları ciltler halinde hazırlar, güncel hale getirir ve yayınlar. Kodifiye edilen mevzuatın elektronik bir versiyonu Internette mevcuttur. Bakanlıkların ve bağımsız düzenleyicilerin çoğunun düzenlemeleri ve kararları da ilgili makamların portföylerini gösterecek biçimde elektronik ortamda bulunmaktadır.

Ancak, bir düzenleyici çerçeve durmadan revize edilip değiştirilince, bu şeffaflık *fili olarak* ortadan kalkmaktadır. Halka bürokratik ve düzenleyici gereklere ilişkin yardımcı olmak üzere yaygın bir danışma mekanizmasının kurulması gerekliliği göz önünde bulundurulursa, Türkiye'nin böyle bir durumla karşı karşıya bulunduğu söylenebilir. Ayrıca iletişim sorunu da, düzenleyici reformun lüzumu ve faydaları konusunda iletişimi sınırlamaktadır. Bütün bu konular, yeniden ele alınması gereken alanlardır.

Eğer kanun amaçlanan hedeflere ulaşacaksa, üst düzeyde *kurallara uyum ve icra* yeteneğinin olması gerekir. Zayıf bir uyum, düzenlemenin etkinliğini ve sonuç olarak da hükümetin kredibilitesini tehdit eder. Kurallara uyma ve icra konuları, kurumsal yapılar kadar süreçleri ve uygulamaları da kapsar.

Özellikle yerel düzeyde Türkiye'nin önemli uygulama sorunları mevcuttur. Yerel yönetimlerin, ekonomik ve istihdamla ilgili konulardaki duyarlılıkları, iş ruhsat ve izinlerinin verilmesinde yetersiz bir etkinliğe sahip olmalarına yol açmıştır. İcra, çoğu zaman, kanunun lafzına uymaktan ziyade, karşılıklı müzakereler sonucu ulaşılan "tolere edilebilir çözümlere" dayanmaktadır. Böyle uygulamalar, kanunun kredibilitesini önemli oranda azaltabilir. Türkiye'de mevcut kurallara uymadaki önemli sorunlar yukarıda izah edilen danışma eksiklikleri ile de ilgilidir. İlgili çevrelerin hazırlık sürecinde düşük düzeyde katılımı, kurallara uyma ve icranın

fizibilitesinin yeni yasanın hazırlanmasındaki amaca oranla daha az olduğu anlamına gelmektedir. Aynı zamanda, kurallar hakkında bilinçlenme, "sahiplenme" ve onların kabul edilmeleri de danışma eksikliğinden zarar görmektedir.

Belediyeler ve merkezi idare organları arasında yürütme yetkilerinin sınırlarının belirgin olmaması ve bakanlıklar arasındaki koordinasyon eksikliği genel etkinliği azaltmaktadır. Bakanlıklar ve kurumlar arasında denetim ve yaptırım sistemlerinin yaygın olmaması ya da yokluğu tutarsızlıklara ve mükerrerliklere yol açmaktadır.

Başvuru yolları ve yargı sistemi

Düzenlemelerde kötü uygulamaların giderilmesi mekanizmalarının, kural temelli toplumların demokratik bir emniyet sübabı ve düzenlemelerde geri besleme mekanizması olarak yer alması gerekmektedir. Düzeltme isteminin ilk safhası, doğrudan doğruya Yönetime şikayet etmekten geçmektedir. Türkiye'nin *İdari Yargılama Usulü Kanunu* vatandaşlara dilekçe ile başvurma konusunda eşit haklar sağlamakta ve bu kurallar, dilekçenin nasıl verileceğini, yetkililer tarafından ne kadar sürede cevaplandırılacaklarını ve idari kararlar alınmasını da kapsamaktadır. Altmış gün içinde cevaplandırılmayan bir dilekçe otomatikman reddedilmiş sayılmaktadır.

Düzeltme isteminin ikinci safhası yargı sürecini başlatmaktır. Anayasa "İdarenin bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir" demek suretiyle vatandaşa genel bir koruma sağlamıştır. Son zamanlarda bu kural tadil edilerek, Türkiye'de yaşayan yabancıları da kapsamı içerisine almıştır. Türkiye'de yargının icrası, OECD ülkelerinin çoğunda olduğu gibi yavaştır. 1999 itibarıyla idare mahkemelerinde 29.376 dava dosyası bulunmaktadır. Bölge idare mahkemelerinde ve Danıştayda bekleyen davalar, sırasıyla 781 ve 63.861'dir ve karar verme süresi de ortalama 16 ile 348 gün arasında değişmektedir.

Düzeltme için diğer bir yaygın kurum da ombudsman sistemidir. Türkiye'de, her ne kadar bu konuda bir kanun tasarısı TBMM'ye sunulmuş bulunuyorsa da, ombudsman'lık henüz tesis edilmiş değildir. TBMM Dilekçe Komisyonu buna benzer bir görev ifa etmektedir, fakat resmi bir yargı veya yürütme gücü yoktur.

Politika araçlarının seçimi: düzenleme ve alternatifleri

İyi bir düzenleme için esaslı bir idari kapasite, düzenleyici olsun veya olmasın, en etkin ve etkili politika araçlarını seçmektir. OECD ülkelerinde, denemeler yapıldıkça, öğrenimler yayıldıkça ve piyasa anlayışı arttıkça geleneksel düzenlemeye ila-

veten yeni araçlar ortaya çıkmaktadır. Uygulama ile yeni politika araçları ortaya çıkarılacaksa, reform makamlarının yeniliği desteklemesi ve politika öğrenimi temel bir rol oynayacaktır.

OECD ülkelerinde düzenleme rehberleri giderek artan biçimde geleneksel düzenlemelerin en etkili politika araçları olup olmadıkları konusunda karar verilmesini gerektirmektedir. 2000 yılı itibarıyla, 28 OECD ülkesinden 18'i bu yeni gereksinimleri kabul etmiştir. Türkiye düzenleyiciler alanında yeni alternatif politikalara ihtiyaç duymamakta ve bu alternatifleri çok nadiren kullanmaktadır. Türkiye bu alanda çok az gelişme kaydetmiştir.

Birçok ülkede, çeşitli düzenleme alternatifleri kullanılmasında çevre sorunları öncülük etmektedir. Türkiye son zamanlarda bu alanda bazı yenilikler denemiştir ve bunlar diğer alanlarda yapılacak deneyler için emsal de teşkil edebilir (Kutu 13).

Kutu 13. Türkiye’de Kullanılan Düzenleme Alternatifleri

Mali teşvikler. 1994/5’ten beri çevresel performansı geliştirmek amacıyla ithal edilen araştırma ve geliştirme araç ve gereçleri tamamen gümrük vergilerinden muaf tutulmuşlardır ve bu alandaki yurtiçi giderler bağlamında, yardımlar ve vergi iadeleri mevcuttur. Katı atık tesislerinden elektrik üretilmesi için indirimli bir tarife olarak, normal sanayi oranlarından %17 gümrük indirimi yapılmaktadır.

Mali politikalarla çevresel kaygıların entegrasyonu. Akaryakıt tüketim vergisi, denizcilik tekne ücretleri, elektrik ve kömür tüketim vergileri gibi, çevreyi ilgilendiren mal ve hizmetlerde vergiler mevcutsa da, bunlar daha ziyade gelir artırıcı araçlardır ve genellikle tüketici davranışlarına yönelmiş değillerdir. Ancak motorlu araç satışları ve uçak biletlerinden elde edilen gelirlerin bir kısmı çevre amaçlarına tahsis edilmişlerdir. Son zamanlarda Maliye Bakanlığı, çevreyi fazla kirleten araçlara yüksek vergi oranları uygulamaya başlamıştır. Konutlarda 150 kW’ın üstündeki enerji tüketimi, yüzde 50’ye varan fazla enerji tüketim vergisine tabidir.

Gönüllü anlaşmalar. Atık su temizleme tesisleri kurulması için, Çevre Bakanlığı ile sanayi kolları arasında (1995’te maya, şeker ve kağıt sanayileri ile, 1997’de deri sanayi ile) gönüllü anlaşmalar imzalanmıştır. Partikül emisyonunu azaltmak için çimento sanayi ile hükümet arasında ve 2001’e kadar motorlu araçlara katalitik konverter’ler takılması amacıyla otomobil sanayi ile hükümet arasında diğer gönüllü anlaşmalar yapılmıştır.

Kaynak: OECD (1999), The Turkish Government

Değerlendirme. Bugüne kadar Türkiye, düzenleyici alternatiflerin kullanılmasını teşvik etme yolunda çok az ilerleme kaydetmiştir. Bu konuya sistemli yaklaşımların uygulanması politika yeniliklerini önemli oranda teşvik edecek, uyum maliyetlerini azaltacak ve etkinliği arttıracaktır. Fakat bunun için bilgi vermek, rehberlik ve eğitim hizmetleri görmek ve alternatiflerin kullanılmasına hükümetin desteğini sağlamak gibi güçlü kapasitelerin hükümet içinde bulunması gerekmektedir.

Düzenleyici etkilerin anlaşılması: Düzenleme Etki Analizinin (DEA) kullanılması

OECD'nin İdari Düzenlemelerin Kalitesinin Geliştirilmesi için Tavsiyeler başlıklı 1995 tarihli raporu, en etkin ve verimli politika alternatiflerinin sistemli bir şekilde seçilebilmesi için DEA'nın rolünü vurgulamıştır. OECD'nin 1997 tarihli Bakanlar için *Düzenleyici Reform Raporu*, düzenleyici reformun gelişmesi ve gözden geçirilmesi için DEA ile entegre hale gelmesi gerektiği tavsiyesini yapmıştır.

Düzenleyici etki değerlendirmesini üstlenme konusunda Türkiye resmen hiçbir başvuruda bulunmamıştır. Bu, Türkiye'nin kalite kontrol prosedürlerinde başlıca zafıdır. Bu politikayla görevli yetkililer, hükümetin teklif ettiği önlemlerle ilgili olarak verdikleri kararları somut maliyet ve fayda hesaplarına dayandırmamaktadır. Kanun tasarılarına halen eklenen gerekçelerde, hemen hemen hiçbir sayı veya nicel değerlendirme bulunmamaktadır.

Türkiye'nin öncelikle DEA programını kabul etmesi gerekmektedir ve DEA'nın uzun vadeli bir süreç olması nedeniyle, Türk hükümetinin en iyi OECD uygulamalarına ulaşması amacıyla, DEA disiplini için kabul edebileceği kuralların bir "yol haritası" olarak aşağıdaki hususlar sunulmuştur. Bu, Türkiye içeriğine spesifik atıflar yapmak suretiyle OECD'nin en iyi tavsiyelerini göstermektedir.

DEA'ya azami politik taahhüt. DEA'nın kullanılması, hükümet tarafından tasdik edilmelidir. Türkiye'nin hukuki kültürü göz önünde tutulacak olursa, DEA'nın uygulanmasına bir kanunla geçilmesi en doğru yoldur. DEA'nın kapsamı hem ilk düzenlemeyi, hem de ona bağlı olanları kapsamalıdır. (TBMM'ye yıllık raporlar sunulması gibi) şeffaf izleme mekanizmaları da gerekli olabilir.

DEA program unsurlarına sorumlulukları dikkatle tahsis ediniz. Kalite kontrolü ve tutarlılığını sağlarken, aynı zamanda düzenleyicilerin "tasarruf haklarını" da garanti altına alabilmek için DEA sorumluluklarının, düzenleyiciler ile merkezi ka-

lite kontrol birimi arasında paylaştırılması gerekmektedir. DEA, yeni düzenlemeleri teklif eden bakanlıklar tarafından hazırlanmalı, fakat bağımsız ve objektif bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. DEA'yı değerlendirmek ve yeterli standart analizleri yapabilmek ve geliştirebilmek için, hükümetin içerisinde uzman bir düzenleme reform makamı bulunmalıdır.

Düzenleyicileri eğitiniz. Düzenleyici kaliteyi değerlendirirken, etki değerlendirmesinin rolünü takdir etme ve metodolojik gerekler ve veri toplama stratejilerini anlama dahil, düzenleyicilerin yüksek kaliteli değerlendirmeleri hazırlama yeteneğine sahip olmaları gerekmektedir. Türkiye'nin DEA programı, daha başlangıçta, bir eğitim, yönlendirme ve merkezi yardım için uzun süre yatırım yapılması gereğini içermelidir.

Tutarlı, fakat esnek bir analitik metod kullanınız. Türkiye'de DEA programının önce açık nitel değerlendirmelere dayanması, sonra da, mümkün olur olmaz, tutarlılığı ve objektifliği sağlamak amacıyla nicel değerlendirme yöntemlerine geçmesi gerekmektedir. Pratik bir başlama noktası, iş çevrelerinin bu kurallara uyma maliyetleri üzerinde yoğunlaşma olabilir. Uzun vadeli hedef, tam bir fayda-maliyet analizine geçmek olmalıdır.

DEA çabalarını hedef alınız. Yeterli bir DEA hazırlanması, kaynak yoğun bir iş tir. Tecrübe şunu da göstermektedir ki, gerektiğinden fazla sayıdaki DEA ile merkezi izleme birimleri işlevlerini yitirebilirler. Bu o kadar hayati bir öneme sahiptir ki, Türkiye DEA çabalarında, toplum üzerinde en fazla etki yapması beklenen alanları hedef olarak seçmelidir.

Veri toplama stratejilerini geliştiriniz ve uygulayınız. DEA'nın faydalı olması veri kalitesine dayanır. Veri yani bilgi toplama konuları her zaman problemlidir. Başarılı bir nicel DEA programı için gerekli stratejilerin geliştirilmesi ve bakanlıklara yol gösterilmesi gerekmektedir.

Mümkün olduğunca erken davranarak, DEA ile politika tespiti işlerini entegre hale getiriniz. DEA'yı politika tespit süreci ile entegre etme; maliyetlerin ve faydaların ağırlıklarının hesaplanması disiplininin, alternatiflerin tanımlanması ve tartışılması sürecinin ve hedeflere ulaşma yeteneğine göre politika seçilmesi işleminin, zaman içerisinde, politika geliştirilmesinin rutin bir parçası haline gelmeleri ile olmaktadır.

Kamuoyunu geniş ölçüde işin içine dahil ediniz. Kamuoyu, özellikle bu düzenlemeden etkilenecek olanlar, yüksek kaliteli bir DEA için gerekli bilgilerin, kaynağını oluştururlar ve danışmalar tekliflerin rantabl olup olmadıklarını, muhtemel alternatifleri ve tekliflerin ilgili taraflarca kabul edilme derecesini de gösterirler. Kamuoyuna danışmanın formalize edilmesinin ve DEA'ların kalitelerini süratle geliştirmenin güçlü bir potansiyel yolu "incele ve yorumla" mekanizması ile yayın yapılmasıdır.

İdari niteliklerin, liyakata dayalı işe alma ve eğitim aracılığıyla yapılandırılması

Nitelikli ve iyi yetiştirilmiş kamu personeli, yüksek kaliteli düzenlemelerin ve düzenleme politikalarının geliştirilebilmesinin ön şartıdır. Türkiye'de uzun süre, yeni kamu personeli alımında kayırma ve ayrımcılık yaygın olduğundan bu husus zedelenmiştir. Bu durum, kamu kesiminin bir çok alanında verimsizliğe sebep olmuş ve kamu yetkililerince verilen kararların tarafsızlığına olan güveni azaltmıştır.

Türk hükümeti, bu konulardaki ihtiyacın bilincinde olduğunu göstermektedir. Şöyle ki; 1999 yılında bu alanda önemli bir adım atılarak, kamu kesimi istihdamında bakanlık tarafından objektif ve uyumlu standartların uygulanmasını ve merkezi idarenin daha fazla takip ve denetim yapabilmesini sağlamak üzere yönetmelik değişikliği yapılmıştır. Bu düzenleme temel olarak şu hususları içermektedir:

1. Adaylar, bağımsız bir kurum olan Yüksek Öğretim Kurulunun bağlı kuruluşu Merkezi Sınav Birimince (ÖSYM) hazırlanmış genel bir sınava girerler.
2. Her kurum ve kuruluş, yeni personel ihtiyaçlarını, Devlet Personel Başkanlığına gönderir.
3. Devlet Personel Başkanlığı, talepte bulunan bakanlık ve kuruluşlar için kadro ve pozisyon tahsis eder.
4. Devlet Personel Başkanlığı kurum ve kuruluşların personel açıklarını ilan eder.
5. Adaylar, bu personel açıkları için, Devlet Personel Başkanlığına başvurur, adayların sınav puanları ve nitelikleri ile bu kadro ve pozisyonlar için gerekli nitelikler elektronik sistemde karşılaştırılarak yerleştirilmeleri sağlanır.

Silahlı kuvvetler mensupları, üniversitelerin öğretim görevlileri, hakimler ve savcılar gibi geniş bir yelpazedeki kamu görevlileri bu yönetmeliğin kapsamı dışında kalmışlardır. Ayrıca, bazı kamu kesimi kurumları ve bağımsız düzenleyici kurumlar bu yönetmeliğin dışında tutulmuşlardır. Bu kurumlar, kendi kuruluş kanunları uyarınca, kendi özel ihtisas konularına uygun olarak özel sınavlara tabi tutulurlar. Ancak, bu sınavlar ya ÖSYM tarafından hazırlanmakta ya da tasdik edilmektedir.

Bu istisnalara ve sınırlamalara rağmen, yönetmeliğin uygulanmasının geniş ölçüde başarılı olduğu anlaşılmaktadır. Bilhassa, merkezi idare kurumlarının hiçbirisi bu düzenlemenin uygulanması dışında tutulmamaktadır. Türk hukuk kültüründe yönetmeliğin oldukça zayıf bir mevzuat olduğu göz önünde tutulursa bu şaşırtıcı başarı, geniş ölçüde, en üst düzey politik makamdan güçlü ve devamlı destek almasından kaynaklanmaktadır. Bu da, etkili bir düzenleyici reformun başarılmasında böyle bir desteğin önemini göstermektedir.

Düzenleyici kurumların yapılanması

Birçok OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye'nin son yapısal reformlarında da yeni bağımsız sektörel düzenleyicilerin kuruluşu veya mevcutlarının yeniden biçimlendirilmesi anahtar konu haline gelmiştir. Türkiye, liberalleştirilmiş sektörlerde günlük düzenleyici izlemeyi, mülkiyeti ve politika gelişmelerini birbirinden ayırma stratejisinin bir parçası olarak "bağımsız düzenleyici" modelini seçmiştir. Politik etkilerden arındırılmış, tarafsız ve etkili düzenleyici kurumların mevcudiyetinin yabancı yatırımcılar için piyasanın cazibesini daha da arttırdığı dikkate alınırsa, bu adımlar Türkiye için özellikle önemlidir. Bu yapısal reformlar için yenilenen ivme, aynı zamanda 1980'lerdeki kamu tekellerinin özelleştirilmesini takiben kurulan yetersiz kamu yönetimi yapılarının yeniden düzenlenmesi gereğini de yansıtmaktadır. IMF ile imzalanan anlaşmalar ve AB'ye tam üyelik yolunda atılan adımlar da bu konudaki diğer faktörlerdir.

Türkiye'nin sektörel düzenleyicileri spesifik kanunlarla kurulur ve bu kanunlar, onların çalışma alanlarını tanımlar, düzenleyici hedeflerini belirtir ve onlara bağımsız karar mekanizmaları kazandırır; fakat uygulamada bu kurumlar, sözleşmeye bağlı atama prosedürlerine sahiptir ve yönetim, insan kaynakları ve bütçe bakımından bağımsızdırlar. Genelde bağımsız düzenleyiciler TBMM'ye karşı sorumludurlar. Bunlar yıllık faaliyet raporları yayınlarlar, fakat bunların kamuoyuna açıklanması zorunluluğu yoktur. Denetleme düzenlemeleri geçici ihtisas komisyonlarında de-

netçi raporlarıyla yapılmaktadır. Yıllık raporlar Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Kurumların karar organlarına atamalar genellikle, ilgililer tarafından ileri sürülen adaylar arasından Bakanlar Kurulunca yapılmaktadır. Düzenleyici kanunlar, deneyim ve profesyonel özellikler dahil, istenen nitelikleri tespit etmektedirler. Üyeler memur kanunu hükümlerine tabidirler ve kanunda açıkça gösterilmiş koşullar dışında işten çıkarılamazlar. Bu koşullara, görevin ifası sırasında işlenen belirli cürümler ve çıkar kurallarının ihlali de dahildir. Ancak bazı kesimler, bu hükümlerin uygulamada, yapılan atamalarda ve alınan kararlarda siyasal nüfuzu kırmaya yetip yetmediğini sorgulamaktadır.

Atamalarda şeffaflığı artırmak için ilgili örgütlerin de katılımı ile, adayların deneyim ve ehliyetleri değerlendirmek amacıyla kamuya açık toplantılar düzenlenmesi için belirli prosedürlerin kabul edilmesi düşünülebilir. Genel bir idari uygulama olarak, bütün düzenleyici kurumların mevcut veya muhtemel personelinin biyografileri bu kurumların web sitelerinde yayımlanabilir.

Bağımsızlık ayrıca yeterli bir mali kaynak gerektirmektedir. Düzenleyici kurumlar öncelikle devlet bütçesinden bağımsızdırlar; finansmanları ruhsat ve izin ücretlerinden, para ceza ve kesintilerinden sağlanmaktadır. Yukarıda bahsi geçen istihdam yönetmeliğindeki istisnalara ilaveten genellikle düzenleme sektöründeki maaşlara uygun olarak ayarlanan daha yüksek gelir düzeylerinde ücret ödenmesini mümkün kılan "sözleşmeli" personel alımı da istihdamda bu kurumlar için esnekliği artırır.

Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünün, düzenlemenin Anayasaya ve diğer mevzuata uygunluğu konusundaki tetkikine tabi olarak, kurumlar alt düzeyde mevzuat çıkarabilirler. Bu kural koymada başka bir standartlaşmış yöntem veya gerekçe aranmazsa da bir çok bağımsız düzenleyici bu konuda belki de yeni metotların kullanılmasını engelleyici geleneklerin mevcut olmaması nedeniyle, merkezi idareye oranla daha açık ve danışma mekanizmalarına hazırdırlar. İş çevrelerinin ve vatandaşların, bağımsız düzenleyicilerin kararlarına karşı temyiz hakları, hükümet düzenlemelerine karşı olanlarla aynıdır.

Genel Değerlendirme Yeni kurulan düzenleyici kurumların performansını değerlendirmek için henüz çok erkendir. İki alandaki endişe riskler doğurur ki, bunlardan birincisi, sektörel düzenleyicilerin çoğalmasının kurumsal katılımı ve kırılganlığı (mesela tütün ve şeker endüstrilerinde olduğu gibi) artırması riskidir; ikincisi de,

bu düzenleyicilerin çoğunun esasen hükümete karşı yeterince bağımsızlık haklarının bulunduğu yolundaki endişedir. Yeni bir düzenleyici kurulun gerekli olup olmadığı ve potansiyel yetki örtüşmelerinin nasıl önleneceği konularında eleştirici bir tavır alınmalıdır. Bir kere kurulduktan sonra düzenleyiciler, bağımsızlıkları konusundaki güvenin yaratılması ve sürdürülmesi için yönetici statülerini enerjik bir şekilde kullanmalıdırlar. Bu çalışmanın kritik bir bölümü de, güçlü destek elde edebilmek amacıyla yeterli eğitsel ve geliştirici çabaları seferber ederek eylemciler ve medyadan da destek almak suretiyle bu düzenlemelerden yararlanacak olan kimselelerin gözetim ve izleme rolleri oynamalarını sağlamaktır. Bununla birlikte şunu da belirtmek gerekir ki, yeni bir sektörel düzenleme için tesis edilen çerçeve, hükümetin gerçekten bağımsız ve etkili bir düzenleyici kurum ortaya çıkartmak istemesinin delilidir.

Dinamik Değişim: Düzenlemeleri Güncel Halde Tutma

Mevcut düzenlemelerin, kanunların ve alt düzey mevzuatın gözden geçirilmesi

Bugün etkili olan düzenlemeler sosyal, ekonomik ve teknolojik değişikliklerden dolayı yarın etkili olmaktan çıkabilir. Bundan dolayı sistematik gözden geçirme ve mevcut düzenlemelerin reformu yüksek kaliteli düzenleyici yapıya sahip olmak için esas faktördür. Son yıllarda Türkiye mevcut düzenlemenin gözden geçirilmesi için bir takım kapsamlı konuları ele almış ve önemli sonuçlar elde etmiştir. Başka OECD ülkelerinin tecrübeleri göstermektedir ki deregülasyon, yüksek kaliteli bir düzenleme geliştirmede ilk adım olarak, sektörel etkinliği ve yeniliği teşvik etmede ve ekonomide esneklik ve potansiyel kalkınma sağlamada önemli bir rol oynamıştır.

Türkiye, 1985-1988 yılları arasında yürürlükte bulunan bütün kanunlarını ve düzenlemelerini gözden geçirmiş ve kodifiye etmiştir. 11 binden fazla kanun teker teker incelenmiş ve konularına göre tasnif edilmiştir. 1664 kanun ve düzenleme iptal edilmiş ve geri kalanı derlenip toplu halde yayımlanmıştır. Bugün, AB'ye tam üyelik mevcut mevzuatın gözden geçirilmesine yol açmaktadır. Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilme sonuçları, tam üyeliğe doğru ilerlemeyle ilgili yıllık AB raporlarında belirtilmektedir (bu raporlar için AB Komisyonu, AB Genel Sekreterliği'nin hazırladığı uygulama raporlarını kullanmaktadır). Mecburi periyodik gözden geçirmeler mevcut olmamakla beraber (AB'nin tam üyelik taleplerinden ortaya çıkanlar ha-

riç) bazı alanlarda süre kısıtlanması uygulanmaktadır. Mesela, Afet Bölge Koordinasyon Valiliği ve Güneydoğu Anadolu Kalkınma İdaresi'nin faaliyetleri için belli zaman sınırlamaları konulmuştur.

Kısacası, OECD'nin diğer ülkelerinin tecrübesi, Türkiye'nin mevcut mevzuatını yeniden gözden geçirmekte yarar göreceğini göstermektedir. 1980'lerdeki revizyondan beri önemli miktarda yeni kanun ve düzenleme yayımlanmış bulunmaktadır ve Türkiye'nin birçok düzenlemelerinin eskimiş, yeniliği yavaşlatan ve lüzumsuz katılığa sebep olan nitelikte olduğunu gösteren deliller çoktur. Yeniden gözden geçirme stratejileri dikkatle planlanmalı ve bunu yöneten programların prensiplerine, özellikle rekabet kurallarına odaklanmalıdır. Standart hale getirilmiş değerlendirme teknikleri ve karar kriterleri bu prensipleri tamamlamalıdır.

İdari yüklerin azaltılması

Türkiye'de halen reforma tabi tutulması gereken anahtar nitelikteki bir alan iş ruhsatlarıdır. Diğer ülkelere göre bir şirket kurma işlemleri uzundur. Bir yabancı şirketin Türkiye'de kurulabilmesi için 19 formalite vardır ve yerli şirketlerin de benzer güçlüklerle karşılaştıkları bir gerçektir. Bunların 13 farklı makama başvurarak 65 ayrı belge sunmaları gerekmektedir.

Aşırı ruhsat formaliteleri, iş kurma maliyetini artırmakta, yeni yatırımların yapılmasını ve mevcut işin genişletilmesini zorlaştırmaktadır. İdari yükler, Türkiye iş çevrelerinin başlıca rekabet dezavantajlarından biridir ve doğrudan yabancı sermayenin gelmemesinde başlıca nedendir. Ankara'da son zamanlarda yapılan bir hizmet sanayii incelemesine göre, yatırımcıların %65'ten fazlası, bürokrasiyle daha etkili şekilde ilişki kurabilen uzman personel kullanmaktadır.

Seneler boyunca Türk hükümeti bu sorunla uğraşmak için çeşitli programlar uygulamış, fakat bu çabalardan şimdiye kadar hiçbir önemli sonuç alınamamıştır. Düzenleme gerekleriyle ilgili bilgilere ulaşmanın geliştirilmesi (örneğin, halen yürütülen elektronik olarak "tek masa" kurulması gibi) ve kamu kesimi içindeki dahili formalitelerin azaltılması için çok çaba sarfedilmiştir. Fakat son zamanlara kadar, köklü düzenleyici tasarımlar yapılması ve koordinasyon sorununun çözümü mümkün olmamıştır.

Olumlu bir işaret, Yatırım Ortamının İyileştirilmesi için Bakanlar Kurulunun son zamanlarda hazırladığı Prensip Kararıdır. Yatırımların önündeki idari engellerin

azaltılması için hazırlanan FIAS/Dünya Bankası raporunun tavsiyelerinin uygulanması için dokuz teknik komite kurulmuştur. Bu komitelerin koordinasyonu, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığındaki Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Konseyi tarafından sağlanmaktadır. Konsey, teknik komitelerin yaptıkları işler hakkında Bakanlar Kuruluna üç ayda bir rapor vermektedir.

Değerlendirme. Türk hükümetinin, idari yükü azaltma çabaları, somut istekleri azaltacağına dengesiz biçimde *bilgiye erişim* konusuna yönelmiştir. İzin verme sistemi aşırı yükler yüklemekte, şeffaflığın olmaması, uygulamada bürokratik takdir yetkisi ile birleşince yolsuzluk ve keyfi uygulama için zemin hazırlamaktadır. FIAS tavsiyelerini uygulama programının etkin olup olmaması, bu konuda orta vadede önemli bir testtir.

Sonuç

Mevcut ekonomik krizin derinliği, AB üyeliği ihtimaliyle birleşince, Türkiye’de reform için oldukça uygun bir atmosfer yaratmaktadır. Bugünkü krize sebep olan ciddi kamu yönetimi sorunlarını çözmek için artan bir siyasi irade ve reform yapılması gerektiği bilinci vardır. Önemli girişimlerde bulunulmuştur, fakat başarı, daha güçlü reform alanları kurulmasına ve düzenleyici reformun yönetilmesi ve uygulanmasına ilişkin idari kapasitenin güçlendirilmesine bağlıdır.

Ekonomik kriz, Türk kamu yönetiminin önemli zaaflarını ortaya çıkarmıştır. Eskimiş, tutarsız, verimsiz yönetilen ve hükümete güven noksanıyla, geniş ölçüde keyfi yönetimle ve bazı hallerde yolsuzlukla baltalanan düzenleyici kurumların ve uygulamaların acilen kapsamlı bir reforma tabi tutulmaları gerekmektedir. Kamu kesiminin uygulama ve icra kapasiteleri, politik kararların çok gerisinde kalmaktadır.

Uygun bir düzenleyici yönetim sisteminin önemli unsurları yerli yerine oturmuştur ve politika eğitimi yürümektedir. Bu başarının önündeki önemli bir zorluk, bu zeminin sağlanmasıdır.

Dikkate Alınması Gerekli Politika Seçenekleri

Aşağıdaki politika seçenekleri etkili, şeffaf, hesap verebilir ve kullanıcı dostu bir düzenleyici çevre ortaya çıkartmak amacıyla uygulanacak, dengeli ve yaygın bir reform gündemini göstermektedir. Tavsiye edilen stratejiler, diğer OECD ülkelerindeki iyi uygulamalara dayanmaktadır. Eğer bunlar uygulanırsa , Türkiye’nin kamu yö-

netiminin tarzı ve kültürü ve genel olarak da toplumla ilişkileri önemli bir biçimde değişecektir. Bununla birlikte, uygulamanın uzunca bir zamana ve reformcuların sürdürülebilir bir bağlılığına ihtiyacı vardır.

Bu tavsiyeler, yargının kapasitesiyle ilgili sorunlarla veya yüksek kaliteli bir düzenlemenin tespitine etki yapan teşvikler ve baskılar açısından anahtar yapıları düzenleyen seçim ve partiler kanunları ile ilgili değildir. İhtilafların çözülmesi için Türkiye’de etkili bir yargı altyapısı bulunması özellikle önemlidir, çünkü devletin ekonomiye müdahalesi azaldıkça, oyunun kuralları için hakem rolünün genişlemesi gerekecektir.

1. Açık hedefleri, hesap verebilirlik prensipleri ve uygulama için çerçevesi olan bir düzenleyici reformun ana hatlarını politik düzeyde ortaya koyunuz.

Düzenleyici reform politikası, *Bakanlar için hazırlanan 1997 tarihli OECD Raporu* gibi açıkça iyi prensipler üzerine kurulmuş olmalıdır. Özellikle, faydaların maliyetleri haklı çıkaracak düzeyde olması gerektiği gibi bir kuralı kabul etmesi gerekmektedir. Bu, performans değerlendirmesine bir esas teşkil etmekte ve hesap verebilmeyi geliştirmektedir. Bu politika en yüksek politik düzeyde kuvvetle desteklenmelidir.

2. Kabinede düzenleyici reformun savunuculuğunu yapacak ve hükümet çapında düzenleyici reformu koordine edecek bir bakanlık tesis ediniz.

Düzenleyici reformu geliştirmek ve uygulamak ve onun sonuçlarını resmen açıklamak için bir Kabin üyesi atanmalıdır. Hollanda’nın etkin MDW programının uygulanmasında olduğu gibi, ilgili bakanın bir bakanlar komitesi kanalıyla desteklenmesi düşünülebilir.

3. Bakanlar düzenleyici reform ilerlemelerini izlemede yardımcı olmak üzere teknik bir izleme birimi kurunuz.

Bu birim bakanlar kuruluna gerekli desteği sağlamakta ve DEA prensipleri çerçevesinde değerlendirmeler yaparak teklif edilen düzenlemenin bakanlar kurulunda müzakeresi için düzenleme kalitesi konusunda daha geniş bir rol oynamaktadır. Muhalefeti azaltmak için, birimin görevi, yetkileri ve kanuni statüsü açıkça formüle edilmelidir. Konusal ve sektörel reform programları tavsiye etmek ve tasarlamak ve

performans hedeflerini, zaman sürelerini ve değerlendirme gereklerini yapabilmek için yetkiye ihtiyaç vardır.

4. Halen yapılmakta olan hukuka uygunluk denetimini netleştiriniz ve bızlandırınız.

Halen çeşitli kurumlar tarafından yürütülen hukuka uygunluk incelemelerinde, çalışmaların üst üste çakışması gibi bir durum mevcuttur. Kanuni inceleme fonksiyonlarının tekrarlanmasından sakınmak gerekmektedir ve kanun tasarılarının ve düzenlemelerin kanuni incelemesi için kaynakların etkili bir biçimde tahsis edilmesini garanti altına almak amacıyla tedbirler alınmalıdır.

5. Bütün yeni ve revize edilmiş düzenlemeler için, OECD'nin en iyi uygulama tavsiyeleri esasına göre, Düzenleme Etki Analizi (DEA) konusunda yönetimin tümünde adım-adım uygulama yaparak yeni düzenlemelerin kalitesini geliştiriniz.

Düzenleme tekliflerinin etkileri konusunda bilgi bulunmaması, Türkiye'nin kanunlarının özel çıkar çevrelerinin etkisine açık ve şeffaflığın bulunmaması anlamına gelmektedir. Türkiye'nin OECD'nin en iyi uygulamaları esasına göre, yukarıda tavsiye edilen izleme birimlerinin kalite kontrolüyle, DEA programlarını kabul etmesi gerekmektedir. Etki değerlendirmesi kapasitelerini geliştirebilmek için kapsamlı eğitim sağlanmalıdır. DEA ihtiva etmeyen teklifleri Bakanlar Kurulunun kabul etmemesi ve bağımsız kurumların DEA değerlendirmelerini içermeyen alt düzey düzenlemelerin, sorumlu bakan tarafından reddedilmesi gerekmektedir. DEA kaynakları en önemli düzenlemeler üzerine yönlendirilmelidir.

Fayda-maliyet analizinin kabul edilmesi DEA programının uzun vadeli hedefi olmalıdır. Bununla birlikte mevcut idari yeteneğe uygun olarak derhal atılacak yapımcı adımlar, TBMM'nin kabul ettiği gerekçelerle, OECD'nin 1995 raporundaki on kalite boyutunu birleştirebilir. Bu liste daha düşük düzeydeki mevzuat, yani kanun hükmünde kararnameler ve tüzükler için de mecburi hale getirilebilir.

6. Düzenlemelerin geliştirilmesi ve revizyonu sırasında, bütün bakanlıklar, kurumlar ve bağımsız düzenleyiciler için “incele ve yorumla” prosedürlerinde kanuni gerekler koyarak şeffaflığı geliştiriniz.

Kamu kesiminin bugünkü gayri resmi danışma uygulamaları, düzenleme kalitesini azaltmakta ve düzenleyicileri, organize çıkar çevrelerinin etkisinde kalmasına

neden olmaktadır. Objektif kriterlere dayanan zorunlu bir kamu danışma gereği, kalite ve şeffaflığı geniş ölçüde artırmaktadır. Bunun için etkili bir mekanizma, bütün düzenleyiciler için ‘incele ve yorumla’ gereklerinin kabul edilmesi olabilir. İncele ve yorumla süreçleri, açık olarak bilgiye ulaşma ve cevaplama haklarına, sistemli ve takdir yetkisine bağlı olmadan, herkesin açık bir şekilde başvurabilmesini içermektedir. Bütün düzenleyici projelerin, DEA’larla birlikte yayınlanması gereği de (bir önceki tavsiyeye bakınız) sistemi güçlendirebilir.

7. İkincil mevzuat da dahil, yeni düzenleme teklifleri için düzenleme alternatiflerini sistemli bir biçimde geliştiriniz ki, alternatiflerin kullanımı sadece çevre koruması ötesinde bütün düzenleyici kontrollere yayılsın.

Bugünkü düzenleyici kalite programının önemli bir eksikliği, düzenleyici alternatiflerin kullanılmasını geliştirmeyi başaramamış olmasıdır. Bu alternatiflerin düşünülmesinin açıkça istenmesi, politika etkinliğine sahip olan bu araçların kullanılmasını teşvik edecektir. DEA’dan bu hususu belgelemesini istemek, uygun bir kalite kontrol aracı kazanılmasını sağlayacaktır.

8. Düzenleyicilerin amaçları olan etkinlik ve verimlilik hedeflerine ulaşmaya devam etmelerini sağlamak üzere, mevcut düzenlemelerin kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesini sağlayınız.

1980’lerde mevzuatın gözden geçirilmesinden beri, önemli sayıda yeni yasa ve düzenleme çıkarılmıştır. Türkiye’deki düzenleyicilerin eskimiş, yeniliği yavaşlatıcı ve gereksiz katılıklara neden olduğuna dair birçok delil mevcuttur. Diğer OECD ülkelerinin tecrübeleri, başlangıçtaki düzenleme kalitesi politikası olarak, mevcut düzenleyicilerin gözden geçirilmesinin öncelikleştirilmesinin özellikle faydalı bir strateji olduğunu gösteriyor. Gözden geçirme stratejilerinin, özellikle rekabet prensipleri dahil, bir dizi rehber nitelikteki gözden geçirme programları prensipleriyle birlikte dikkatle planlanmalı ve üzerlerinde yoğunlaşılmalıdır. Standart hale gelmiş değerlendirme teknikleri ve karar kriterlerinin bu prensipleri tamamlamaları gerekmektedir.

9. İdari prosedür, iş lisans ve izinleri için bir kayıt merkezi oluşturarak, idari yükleri azaltma çabalarına devam ediniz.

İdari yükler, özellikle iş lisans ve izinleri, Türk müteşebbisi için en önemli engelleri teşkil etmektedir. Bu çeşit düzenlemelerin süratle ve kararlılıkla ortadan kal-

dırılmaları, kısa sürede ekonomik fayda sağlayacak ve küçük ve orta ölçekli işletmeler arasında reform taraftarlarının kazanılması ve geliştirilmesi için bir alan yaratacaktır. Bu sonuçları süratle elde edebilmek için, mecburi kayıt sistemi oluşturulmalıdır.

10. Düzenlemelere uyulmasına ve onların uygulanmasına daha fazla dikkat edilmesini sağlayınız.

Uygulama ve uyumda gelişmeler birbiriyle bağlantılıdır ve Türkiye'nin düzenleyici yönetim sisteminde karşılaştığı en önemli sorunlardan biridir. Reformun, Hollanda'da yapıldığı gibi ex ante düzenlemeye uyma ve uygulama hususlarını dikkate alması kadar, bakanlıkların icra kapasitelerini de kapsaması gerekmektedir.

Düzenleme reformunun yönetimi

Düzenleyici reform programlarının başarısı, onların sadece politika içeriklerine değil, aynı zamanda izlenen uygulama stratejilerine ekli politikaların ve geçiş düzenlemelerinin süratine, kademelendirilmesine ve reformuna da bağlıdır. Türkiye'nin son zamanlardaki düzenleyici reformları, ekonomik durumun düzeltilmesine odaklanmış, kamu kesimi ve üretim kapasitelerine yönelik olan reformlar geri planda kalmıştır. Acil kısa-vadeli icraatın mali ayarlamalara bağlanması ihtiyacının, uzun-vadeli başarı için gerekli olan önemli sistematik inisiyatifleri bir tarafa itmesi riski mevcuttur.

Daha fazla reform yapmanın kapsam ve süratinde en belirgin etken kamuoyunun tutumudur. Türkiye tecrübesine göre, yukarıda bahsi geçen politika reformlarına iletişim stratejilerinin de eklenmesi gerekmektedir. Reforma desteği harekete geçirmek için en önemli öncelik, iş çevrelerine ve tüketicilere gözle görünür yararlar sağlayarak reform için taraftar kazanılmasıdır.

B Ö L Ü M

REKABET POLİTİKASI

3. REKABET POLİTİKASI*

Türkiye’de Rekabet Kanunu ve Rekabet Politikası

Rekabet politikasıyla ilgili kurumlar yerleşik ve faal haldedir ancak rekabet politikası düzenlemeye yönelik genel politika çerçevesine henüz tamamen entegre edilmemiştir. Devletin öncülük ettiği kalkınmanın pek çok özelliği hala mevcuttur. Reformlar ilan edilmiş ancak uygulama krizle yavaşlamıştır. Halkın rekabet politikası ve yeni kurumların bilincinde olmaması, Türkiye'deki kamu politikası ve tartışmasında rekabet politikasının belirsiz statüsünün bir işaretidir. Türkiye'nin rekabet politikasına yönelik anlayışı, rekabeti destekleyen reformlara ilişkin geniş bir programı desteklemektedir. Rekabet kanunları ve uygulama yapıları, Rekabet Kurumu ve karar verme organı olan Rekabet Kurulu iyi düşünülmüş yapılar olup, yeterli kaynaklarla desteklenmektedir. Ancak kurum henüz ciddi bir siyasi fırtınaya karşı durmak zorunda kalmamıştır. Rekabet Kurumu'nun geniş bir reform programının merkezinde olma arzusu şu anki koşullarına pek uymamaktadır ancak bunun uzun vadede gerçekçi olmadığı da söylenemez.

Rekabet politikası 1990'larda bir öncelik haline almıştır.

Açık bir rekabet politikasının benimsenmesi, Türkiye'nin son 10 yılda ekonomisini yeniden yapılandırma ve reforma tabi tutma projesinin bir unsuruydu. 20. yüzyılda devletin öncülük ettiği kalkınma tekele ve kontrole dayanmaktaydı. Bu eski program yakın dönemdeki reformların düzeltmeye çalıştığı birçok sorun yaratmıştır. Daha serbestleşmiş bir piyasa ekonomisine doğru yönelme çabaları yaklaşık 20 yıldır devam etmektedir. Serbestleşmeye doğru ciddi adımlara rağmen, ekonominin pek çok alanı halen devletin kontrolü veya mülkiyeti altındadır. Devletin üretimdeki payı halen yüksektir: katma değere göre ölçüldüğünde %25, istihdama göre ölçüldüğünde %12 (AT, 2001). Tütün ve alkollü içecekler (ve bir dönem şeker ve çay) devletin mülkiyetindeki tekeller olup, fiyatlar perakende düzeyine kadar tespit edilmiştir.

Resmi bir rekabet politikasına ihtiyaç duyulması olasılığı uzun vadeli reform sürecinin başında kabul edilmiştir. Hem iç hem de dış güçler rekabet mevzuatının gelişimini desteklemiştir. Türkiye AB ile gümrük birliğini müzakere ederken rekabet kanunu oluşturulmaktaydı ve 1994 yılının sonunda kabul edilen Rekabet Kanunu, AB Anlaşmasını asli temeli olarak almıştır. Fakat kurumsal yapı yavaş oluşmuştur.

(*) Daha fazla bilgi için bakınız: "Düzenleyici Reformda Rekabet Politikası Hakkında Arkaplan Raporu" www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Rekabet Kanunu yaklaşık 7 yıldır yürürlükte olmasına rağmen Rekabet Kurulu'nun 1997'de atanması nedeniyle 1997'den beri uygulanmaktadır.

Kurul, rekabet politikasının kapsamına ilişkin olarak iddialı bir sav ortaya koymuştur: Rekabet kanunları gerçekte bir devletin rekabet politikasının bütününe detaylandırmaz. Rekabet kanunlarının dışında, rekabet politikası sübvansiyonlar, iç ve dış ticaret, devlet tekeli ve kamuya ilişkin satınalma politikalarını içeren geniş bir kavramdır. Sağlıklı ve rekabetçi bir yurtiçi ortam yaratılması ve korunması olan Türkiye'deki rekabet politikası, yurtdışında yüksek rekabet gücüne sahip güçlü bir Türk ekonomisi inşa etmek için tasarlanmıştır. Böyle bir politika ancak devletin tüm araçlarını aynı hedefe yönlendirerek başarılı olabilir. Bu mekanizmayı yöneten de Rekabet Kurumu olacaktır.

Tüm ekonomik planlar piyasalara ve rekabete dayanma üzerinde durmuştur. Olaylar planların önüne geçmiştir ancak piyasa reformları halen büyük öncelik taşımaktadır. Krizler özellikle makro-ekonomik istikrar ve bankacılıkla ilgili olmak üzere, ilgi ve kaynak gerektirmiştir. Krize karşılık alınan çoğu tedbir kısmen özelleştirmeye hazırlık olarak, devletin kontrolünü azaltmakta ve piyasanın işleyişini iyileştirmektedir. Krize karşılık vermeye yönelik talepler genel olarak rekabeti destekleyen reform amacından sapmamış, aksine bunu güçlendirmiştir.

Türkiye'nin asli rekabet hukuku genellikle AB hukukunun hatlarını izlemiştir.

Kısmen Avrupa Birliği'yle ilişkisi Türkiye'nin dünya ekonomisine entegrasyonun önemli bir aracı olduğu için, Türkiye AB modelinin uygun olduğuna karar vermiştir. Rekabet Kanunu'nun rekabete aykırı eylemlere karşı yasağı AB modelinden biraz daha geniştir. Açık, subjektif anlaşmayı kanıtlamanın çoğu kez güç olduğu oligopol piyasaları için tasarlanmış olan "uyumlu eylem karinesi"yle, Türkiye'nin Rekabet Kanunu, zımni anlaşmayı ele almak için ilgi çekici bir yenilik katmaktadır. Söz konusu kural yeni olduğundan, Kurum nasıl işlediğini görmek için bundan ihtiyatlı şekilde yararlanmaktadır.

Yaygın olarak karşılaşılan kartel durumları kanun yürürlüğe girer girmez uygulamanın dikkatini çekmiştir. Kendi seçimlerine bırakıldığında, pek çok sanayideki firma Rekabet Kanunu'nun teşvik etmeyi amaçladığı yarış veya bağımsız hareketten kaçınmayı tercih etmiştir. Israrlı sorunlar sürekli bir ilgi gerektirmektedir. Kurum ve

Kurul yaygın olarak yinelenen kısıtlamaları tespit edip bunları ele almak için, çimento ve bankacılık gibi bazı sektörlerle halihazırda yeniden eğilmiştir.

İlerideki reformlar AB'deki değişikliklere paralel gidecektir. Asli kanunda AB sistemiyle birlikte Türkiye, yasaklama ve muafiyet yöntemiyle uygulamaya ilişkin pratikteki sorunları da üstlenmiştir. Bunun bir sonucu, firmaların anlaşmalarına karşı çıkılmayacağından emin olmak istedikleri için, yaptıkları muafiyet veya menfi tespit başvurularındaki aşırılıktır. Avrupa Komisyonu'nun yeni grup muafiyet tüzüğüne benzer bir muafiyet sisteminin taslağı Kurul tarafından Haziran 2001 tarihinde ele alınmıştır.

Bazı sorunlar yasamaya dayalı çözümler gerektirecektir.

Anayasa ve diğer kanunlar bazı sektörlerde rekabetin önlenmesi için sanayi ve ya ticaret birliklerinden yararlanılmasını desteklemektedir. Bu birlikler yarı kamu statüsüne ve fiyatları sabitlemeyi de içerebilecek şekilde kendi kendini düzenleme konusunda yasal sorumluluklara sahiptirler. Söz konusu davranışlara ilişkin bu hukuki destek Kurul'un, Rekabet Kanunu'nu, pek çok profesyonel ve diğer hizmet sağlayıcılarının fiyat tespitini durdurma yönünde kullanmasını engellemektedir. Hizmetler ekonominin daha önemli bir bölümü haline geldikçe, bu sektörlerin rekabetçi şekilde faaliyet göstermesini sağlamak amacıyla, söz konusu birlikleri yetkilendiren kanunlar, fiyat tespit etme veya yetkinlik dışındaki gerekçelerle piyasaya girişi sınırlama yetkisini kaldırmak için revize edilmelidir.

Hakim durum ve kötüye kullanıma ilişkin kavramlar AB modelini izlemektedir. Telekomda Internet servis sağlayıcılarına karşı yapılan ayrımcılıkta hakim durumun kötüye kullanımı yasaklanmıştır. Buna karşın pek çok bakımdan, Türkiye geleneksel altyapı tekellerindeki hakimiyet ve kötüye kullanımla, belirli sektörel kanunlar aracılığıyla ilgilenilmektedir. Bu kanunlardan bazıları, reform ve yeniden yapılandırma sonrasında açıkça hakim durumlar yaratılmasını önlemek için bir kısmı pazar payına dayalı olan eşikler saptamaktadır. Bu sektörel kanunlar piyasadaki hakim durumdaki yerleşik teşebbüslerin gerçekleştireceği kötüye kullanımı kontrol altına almak için, fiyatlandırma ve ağa erişim konusunda da kurallar içermektedir. Sektörel reform kanunlarının resmi veya açık istisnalar yaratmaması ve böylelikle Kurul'un bu endüstrilerde yargı yetkisi ve gücünü elinde tutmasına karşın, bu kurallar muhtemelen uygulamada Rekabet Kanunu'nun yerini alacaktır. Kurul'un geleneksel ağ tekellerini yeniden yapılandırmadaki potansiyel rolü, Türkiye'deki kanunda AB Anlaşması'nın 86. maddesine denk olan ve devlet tekelleri ile özel ve münhasır hak-

lara sahip firmalara uygulanacak rekabete dayalı bazı ilkeleri şerheden hükümlerin olmamasıyla sınırlanmaktadır.

Etkin ölçekte firmalar yaratılmasını desteklerken özelleştirme sonrası tekeller yaratılmasına karşı koymak amacıyla, birleşmelerin/devralmaların kontrolü hassas bir şekilde uygulanmıştır. Özelleştirme işlemleri benzer bir değerlendirme sürecine tabidir. Kurul, azotlu gübre sanayiinde hakim durum yaratacağından, özelleştirmeye ilgili en azından bir devralmayı reddetmiştir (İGSAŞ). Hükümetin ekonomi politikasının başlıca amacı etkili rekabeti muhafaza etmek ve geliştirmek olduğu için, ithalatla rekabet edebilecek etkin ölçekte faaliyetler tesis etmek amacıyla, birleşmelere genel olarak izin verilmiştir. Bir birleşmeyi (veya özelleştirmeyi) bildirme yükümlülüğü pazar payıyla olduğu gibi, toplam ciroyla da belirlenebilecektir. Resmi bildirim yükümlülüğünü çoğu kez pazar payı ve pazar tanımı gibi tartışmalı bir hükme dayandırmak, fazla yarar sağlamaksızın maliyetler getirmektedir. Türkiye'de nispeten küçük firmalar arasında olan yüksek pazar paylı birleşmelerde önemli bir sorun olmadıkça, pazar payı testini bırakmak ve her durumda neredeyse her zaman yönlendirici olan toplam ciro standardını kullanmak daha yerinde olacaktır.

Rekabete aykırı devlet yardımlarını izlemek için bir organa ihtiyaç vardır.

Şu an rekabete aykırı devlet yardımlarının denetlenmesi sorumluluğu verilmiş olan bir organ mevcut değildir. Kurum bağımsız olup, programa ilişkin sorumluluğu olan bir bakanlığın denetimine tabi olmadığından bu izleme ve denetimi gerçekleştirmek için uygun konumda addedilebilir. Kurum, kaçınılmaz siyasi baskıların üstesinden gelme olasılığı olduğuna inanmaktadır. Konu halen tartışılmaktadır.

Yeni kurumlar bağımsız ve iddialıdır.

Rekabet politikası bakımından resmi sorumluluk sahibi olan kurumlar Rekabet Kurumu ve onun karar organı olan Rekabet Kurulu'dur. Kurum hükümetten hukuken ayrı bir varlıktır. İdari ve mali özerklik yasayla hükme bağlanmıştır. Aslında Kurum kaynaklarının tümünü kendisi karşılamaktadır. Rekabet Kurulu, Rekabet Kanunu'nun karar verme yetkilerini icra etmektedir. Kurul Başkanı aynı zamanda Kurumun Başkanıdır ve en üst düzey yönetici olarak hareket eder. Kurul üyelerini atamaya ilişkin kompleks süreç, uzmanlıkla siyasi atamayı dengelemektedir. Atamalar hükümet tarafından, belirtilen birkaç kurumun aday gösterdiği bireyler arasından yapılmaktadır. Bazı üyelerin "temsilci" özelliğinden kaynaklanan sorunlar, dolaylı atama işlemi ve çıkar gruplarıyla bağlantısı olmayan üyelerin fazla olmasıyla hafif-

letilebilir. 11 üyeden sadece 1 tanesi fiilen kanuna tabi olan ticari gruplarca aday gösterilmektedir.

Kurul ve Kurum'un Türkiye'deki idari teamüle getirmiş olduğu usul ve yöntemler diğer düzenleme organlarının reform uygulaması için model teşkil edebilir. Kanunu uygulama süreçleri rakiplerin sözlü savunmalarında yoğunlaşmaktadır. Kurul'un kanunu uygulama usulleri, tarafların karar verme sürecine katılımını tarihsel olarak öngörmeyen Türkiye'deki idari teamülde bir yenilik olmuştur. Kurul'un soruşturma yetkileri geniş kapsamlıdır. Süre sınırlamaları sürecin her safhasını yönlendirmektedir. Şeffaflık önceliklidir ancak bilgilerin yayılımı halen zorluk teşkil etmektedir. Uygulamacılar, ortaya konulduklarında Kurul kararlarının uygun gerekçelere dayandığını tespit etmektedir. Rekabet politikası konularına ilişkin düzenli konferans ve seminerlerden oluşan bir program halka açık olup, yüksek düzeyde bir katılımı gerçekleştirilmektedir. Kurum'un çabalarına rağmen, genel olarak kamuoyu ve hatta iş sektörü rekabet politikasındaki gelişmelerden henüz yeterince haberdar değildir. Konuyla ilgilenenler arasında, Kurum kaliteli idaresiyle üne sahiptir.

Asli yaptırımlar yeterli görünmektedir: geçtiğimiz dönemlerde bir vaka 5 milyon EURO'dan fazla para cezasıyla sonuçlanmıştır. Ancak enflasyon bu cezaların etkilerini zayıflattığı için, kurallar ve usullerle uyum sağlayacak idari yaptırımlar güçlü değildir. "Şafak baskınına" maruz kalan bir firma, günlük para cezalarını ödemeyi seçmiş ve birkaç gün dayandıktan sonra yumuşamasına karşın yetkililerin firmaya girmelerine karşı koymaya devam etmiştir. İtirazlar, etkili uygulamayı geciktirmektedir. Kurul'un ilk eylemlerine yapılan itirazlar konusundaki kararlar ile Kanun netliğe kavuştukça ve firmalar ile mahkemeler Rekabet Kanunu'nun gerekliliğine alıştıkça, itirazların neden olduğu gecikmeler azalabilecektir.

Kaynak seviyeleri rekabet politikasına ciddi bir bağlılık olduğunu göstermektedir. Personel sayısı Kurum'un sorumluluklarının kapsamı ve Türk ekonomisinin ölçeğiyle orantılıdır. Karşılaştırma açısından: Kurum'un personel sayısı İtalya, Polonya ve Meksika'daki rekabet kurumlarının personel sayısından yaklaşık %50 daha fazla, Kore ve Kanada'daki rekabet kurumlarının personel sayısının yaklaşık %75'i kadardır.

Düzenlemeler ve kamu tekelleri rekabet politikasının kapsamını sınırlamaktadır.

Rekabet Kanunu geniş şekilde uygulanıyor görünmektedir ancak gerçekte kamu organları ve kuruluşlarının izni, rekabet politikasının erişimini önemli ölçüde sı-

nırlamaktadır. Kanundan çok az sayıda açık istisna mevcuttur ama pek çok düzenleme programı piyasaların rekabetçi yapısını bozmakta veya bunları zayıflatmaktadır. Bunlardan bazıları devlet kontrolü geleneğinin kalıntılarıken, bazıları da mevcut krizlere karşılık vermektedir. Düzenleme izni, yeterince spesifik olursa, bir istisna getirebilir.

Genel terimlerin dar yorumları pek çok kamu kuruluşu için istisnayla sonuçlanmıştır. "Teşebbüs" teriminin yorumu nedeniyle, ticaretle ilgilenen kamu kuruluşları bile Rekabet Kanunu yasaklarından hariç tutulabilecektir. Bakanlık idaresine tabi bir kamu firması rekabet kanununa tabi bir "teşebbüs" olarak düşünülemez. Kurul hakim durumun kötüye kullanımı nedeniyle, Ankara'da ısınma kömüründe yasal tekel sahibi bir teşebbüs olan BELKO'ya para cezası vermiştir; bu eylem Ankara Belediyesi'nin tekel hakkının sonlandırılmasına yol açmıştır.

Genel kurallar kamu tekeli kontrol etmek amacıyla standartlar saptamaz. Türkiye'nin Rekabet Kanunu, kamu hizmetleri veren tekellerin izin verilebilir faaliyetlerini yönlendirmek için AB Anlaşmasının 86. maddesine denk bir kurala sahip değildir. Gerçekte, fonlara erişimde kamu işletmelerine rakiplerine göre avantajlar sağlayarak, rekabet sorunlarını kötüleştirme eğiliminde olan kamu işletmelerinin faaliyetleri konusunda genel hükümler mevcuttur. Ayrıca yerel kamu kurumları rekabet politikasından bir ölçüde muaf olabilmektedirler.

Ekonominin bütününde rekabeti kısıtlayan hükümet kararları üzerindeki rekabet politikası kontrolünü daha da güçlendirmek amacıyla, Türkiye diğer devlet organlarının rekabete aykırı eylemlerine karşı hukuki yasaklar getirmeyi düşünebilir. Hükümetin hem merkezi hem de yerel yönetim seviyelerinde rekabet karşısında halen önemli ölçüde düzenleme engeli bulunan Doğu Avrupa ve BDT ülkelerindeki bir dizi geçiş ekonomisi tarafından başarıyla yararlanılan bu yasaklar, diğer ülkelerde rekabeti savunma faaliyetleri kapsamına giren bir alanda ek hukuki araçlar sağlamaktadır.

Özel sektörel kurallar rekabeti bazen sınırlamakta, bazen de teşvik etmektedir.

Finans sektöründe bazı kurallar rekabet politikasının erişimini sınırlamaktadır. Şu anki olağanüstü durum koşullarında banka birleşmeleri Rekabet Kanunu'nun değerlendirmesinden muaftır. Faiz oranları kontrol edilebilir ancak fiilen edilmemektedir. Bankacılıktaki düzenleme müdahalesi diğer sektörlerdeki rekabeti etkilemek-

tedir. Kredi, düzenlemeler veya Bakanlar Kurulu kararlarıyla tahsis edilmiştir. Kamu bankaları belli sektörlerle, çiftçilere ve zanaatkarlara düşük faizli borç vermektedir. Reformlar, kredi tercihlerinin hedeflendiği piyasalarda rekabeti bozan bu uygulamayı önlemek için planlanmıştır.

Ocak 2002'de yürürlüğe konulan tütün sanayiini yeniden düzenlemeyi amaçlayan kanun ile, fiyatlandırma, dağıtım ve satışı düzenleme ile görevli 7 üyeli Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu kurulmuştur. Tütünün sözleşme veya ihale yoluyla satın alınması gerekmektedir. Tütün ürünlerinin üretimi Kurul'un onayını gerektirmektedir. Büyük teşebbüsler (marka başına yıllık en az 2 milyar sigara ve 15 000 ton diğer tütün ürünleri üretme kapasitesine sahip) o markayı serbestçe ithal edebilir, fiyatlandırabilir, dağıtabilir ve satabilir. Daha küçük ithalatçılar içinse, fiyat ve pazarlama ilkelerinin Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi gerekmektedir.

Mineral ürünler uzun süre devlet tekeli altındaydı; bazıları özelleştirilebilecektir. Örneğin tuz üretimi TEKEL'in monopolündeydi. Sadece 1998 yılından beri diğer firmaların tuz üretmesine izin verilmiş ve ondan sonrasında TEKEL yeni yerlerden veya mevkilerden çekilmiş olup, burada hükümetin izni söz konusu olmuştur. Devlet tekeli olan diğer mineral ürünler arasında bor, trona, asfaltit, uranyum ve toryum yer almaktadır. Petrolde, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) tekel olmasa da, lisanslara erişimde rakipleri üzerinde avantaja sahiptir.

Tarımda resmi müdahale ve destek, arz ve talep dengesini bozmaktadır. Tarihsel olarak hükümetin fiyat destekleri Türkiye'de özellikle önemli olan bu sektörü stabilize etmiştir. Destek programı rekabet kanununun uygulanmasını teknik olarak önlememiş olsa da, ortaya çıkan rekabetçi olmayan piyasalar *fiili* bir muafiyeti göstermektedir. Yeni tarım politikası piyasa ekonomisi kurallarına doğru kaymaya çalışmaktadır ve şeker piyasası hakkındaki yeni bir kanunla piyasa reformuna yönelik bazı adımlar atılmıştır.

Ecza ürünlerinde ise, rekabeti Sağlık Bakanlığı'nın düzenlemeleri kontrol etmektedir. Bu düzenlemeler AB ülkelerindeki yaygın uygulamalarla genel olarak uyumlu görünmektedir.

Meslek sahiplerinin ve diğer hizmet sağlayıcılarının kendi kendilerini düzenleyen organları Anayasa'da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak tanınmaktadır. Bu birlikleri yetkilendiren kanunlar tipik olarak, üyelerinin fiyatlarını

belirleme yönünde de birlikleri yetkilendirmekte ve söz konusu yetkilendirme, bu fiyatlandırma anlaşmalarına Rekabet Kanunu çerçevesinde karşı çıkmayı zorlaştırmaktadır. Buna karşın, birliklere ilişkin bazı sınırlamalar Rekabet Kanunu'na tabidir. Kurum bu kuralların ortaya çıkardığı rekabet sorunlarına dikkat çekmeye çalışmış, Kurul ise mümkün olan hallerde kanuni uygulama tedbiri almıştır. Çalışmasına başlamasından kısa bir süre sonra Kurul, soruşturma başladığında uygulamayı durduran elektrik mühendisleri arasındaki fiyat tespiti incelemiştir. Daha yakın dönemde, Kurum, Şehir Planlamacıları Odası ile Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği'nin tüzüklerini incelemiştir. Minimum fiyatları belirleyen hükümlerin kamu menfaatini koruduğu yönündeki birlik görüşlerine Rekabet Kurumu katılmamış ve uygulamanın rekabeti ihlal ettiği sonucuna varmıştır.

Telekomünikasyon sektörünü düzenleyen kanun bazı bakımlardan Rekabet Kanunu'yla örtüşmektedir. Her iki kanun da uygulanmaktadır; Rekabet Kanunu'nda bu sektöre ilişkin herhangi bir muafiyet yoktur. Telekomünikasyon ve Rekabet kurumları eylemlerini koordine etmek için bir protokol oluşturmaya çalışmaktadır. Piyasada yerleşik firma olan Türk Telekom'un tekel hakları, hangisi önce gerçekleşirse, kamu mülkiyeti %50'nin altına düştüğünde veya 2003 yılının sonunda bitecektir. Telekomünikasyon ve Rekabet kurumları eylemlerini koordine etmeye çalışmaktadır. İki kurum belirli vakalar ve genel düzenlemeler konusunda bir istişare uygulaması geliştirmiştir. Kurumlar Internet servis sağlayıcılarının hakimiyeti kötüye kullanmasını içeren bir vakada analiz ve sonuç üzerinde mutabık kalmış olup, Telekomünikasyon Kurumu, tarife belirleme ilkeleri konusunda Rekabet Kurumu'na danışmaktadır.

Elektrik ve gaz sektörlerinde reform planları Kurul'a yönelik bir rolü muhafaza etmektedir. Sektörel reform kanunları Kurul'un yargı yetkisinden istisnalar yaratmaz ve doğal tekellerin yaptığı ayrımcılığın yasaklanması ve elektriğin perakende satışındaki coğrafi kısıtlamaların ortadan kaldırılması gibi bazı rekabet ilkelerini de kapsamaktadır. Ancak telekomünikasyon sektörüne ilişkin kanunun aksine, söz konusu sektörel kanunlar bu sektörlerde rekabeti etkileyen düzenlemelerin oluşturulmasında Kurul'dan görüş talep etmemektedir.

Yolcu taşımacılığında (otobüs ve taksi hizmetleri), faaliyetlerin coğrafi kapsamına bağlı olarak, piyasaya giriş, işletme ve fiyatlandırma unsurlarını birkaç düzeyde Kurum kontrol etmektedir. Kurum, terminal işletmecilerinin hakimiyeti kötüye kullanıldığı ve otobüs firmalarının fiyat tespit ettiklerine ilişkin şikayetleri incelemiştir.

Bu arada, demiryollarında devlet tekeli zayıflamaktadır. Yurtiçi açık deniz ticareti rekabeti kontrol altına almak amacıyla düzenlenmektedir ancak, uluslararası deniz ticareti rekabet amaçlı girişlere açıktır ve ulusal gemicilik firması Deniz Taşımacılığı A.Ş. özelleştirilmiştir. Yasal tekel Şubat 2002'de sona erdirilmiştir ama uygulamada pilotaj ve römorkaj halen yerel tekeller konumundadır.

Havayollarının düzenlenmesi ve işletilmesi devletin işlevleri olarak biraraya getirilmiştir. 1983 tarihli Sivil Havacılık Kanunu rekabet amaçlı girişlere izin vermiştir, ancak piyasaya girenlerin çoğunluğu başarısız olmuştur. Piyasaya girme potansiyeli olanlar engelleyici koşullarla karşılaşmıştır. Buna karşın, Bakanlık artık bu koşulları uygulamamaktadır ve Nisan 2001'de tarifeli hizmete giren bir firma için minimum uçak sayısı hakkındaki kurallar girişi kolaylaştırmak amacıyla değiştirilmiştir.

Posta tekeli adaletsiz rekabet avantajlarından yarar sağlayabilecektir. AB Anlaşmasının 86. maddesine denk bir hüküm olmadığından, bu sektördeki çapraz sübvansiyonların rekabete aykırı etkileri Rekabet Kanunu kapsamında incelenememektedir.

Yayın alanındaki düzenleme organının empoze ettiği özel kurallar farklı medya pazarlarının kontrolünü sınırlamaya çalışmaktadır. Bunlar gibi kurallara yönelik motivasyon, bakış açısındaki çeşitliliği muhafaza etmek ve görüşler üzerindeki etkiyi yaymak kadar, ekonomideki rekabeti korumaktır. Bu arada, Kurul yayıncılık ve medyada mülkiyet ve dağıtım ilişkilerini içeren birçok vakayı üstlenmiştir.

Politika ve tekliflerin rekabet açısından etkileri konusundaki savunma sınırlı olmuştur.

Rekabet politikası Türkiye'de yeni olduğundan, Kurum kanun ve ilkelerine dikkat çekmek için kamunun eğitilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Kurul ve Kurum aynı zamanda rekabete aykırı düzenlemelerle de ilgilidir. Kurum Rekabet Kanunu'yla olan muhtemel uyumsuzlukları tespit etmek için, kanunları geniş kapsamlı bir şekilde incelemektedir. Sonuçlar hükümete sunulmak üzere bir raporda toplanacaktır. Kurul'un çağrı yapılmaksızın böyle bir rapor hazırlamaya yetkili tek organ olduğu açıktır. Buna karşın, Kurul'un kurumsal özerkliği politika sürecinde bir engel teşkil edebilir. Başbakanlık, idarenin diğer birimlerini Kurul'a görüş sormaları konusunda teşvik etmiştir. Ancak bu uyarıya dayalı istişare düzenli olmamıştır. Çoğu kez Kurul'un görüşü istenmemiş veya görüşü sadece çok geç bir safhada sorulmuştur.

Kutu 14. Özelleştirme Sürecinde "Rekabet Danışmanlığı"

Özelleştirmede rekabetin etkileri hakkındaki istişare iyi işliyor görünmektedir. Kurul, bir endüstri veya kamu iktisadi teşebbüsü için özelleştirme planı tasarlarlarken ve ikincisi, birleşmelerin değerlendirilmesine ilişkin genel yetkiyi teklif edilen işleme uygularken istişare mekanizmalarına dahil olur. Kurul'un özelleştirme süreci hakkındaki *Tebliğ*i eşikler saptamakta olup, böylelikle istişare sadece rekabette sorunlar çıkarma olasılığı daha yüksek olan işlemler için gerekmektedir: özelleştirilmekte olan kuruluşun %20'nin üzerinde pazar payına veya 20 trilyon TL'dan fazla ciroya veya yasal tekele veya başka bir rekabet avantajına sahip olduğu işlemler. Ayrıca, özelleştirilen kuruluş hakkındaki koşullardan herhangi biri yerine gelsin veya gelmesin, devralan taraf %25'in üzerinde pazar payına veya 25 trilyon TL'den fazla ciroya sahip olduğu takdirde, Kurul'a danışılması gereklidir.

Özelleştirme İdaresi'nin kuruluş kanunu bu organın Kurul'a danışmasını öngörmektedir. Genel bir kanun da özelleştirme prosedürlerini öngörmektedir; ek olarak, Türk Telekom ve bankacılık sektöründeki özelleştirmeler özel bir mevzuatla idare edilmektedir. Kurul'un ihaleye iştirak etmemesi gereken firmaları elemesi ve ihaleye tavsiyelerde bulunması için, ihale öncesinde görüşleri alınmaktadır. Bir kuruluşu özelleştirme kararı ve teklif sahibinin onaylanması siyasi bir organ olan Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından gerçekleştirilir. Ancak bu karardan sonra bile, rekabet sorunlarını düzeltmek için birleşmelerin/devirlerin değerlendirilmesi sürecinde Kurul'un halen fırsatı olabilecektir.

Bazı örnekler:

Kurum Türk Telekom'un %20'sinin satılmasıyla ilgili koşulların oluşturulmasına yardımcı olarak, mevcut GSM sahiplerinin teklif vermemesi gerektiğini ve bunların bağlı şirketleri kazanırsa elden çıkarmanın gerekebileceğini belirtmiştir.

Gübre vakasında, özelleştirmenin tekele yol açmasını önlemek için, Kurul sürecin sonunda müdahale etmiştir.

Petrol dağıtımında, Kurum, dağıtıcılar birliğinin devlet firması için teklif vermesine izin verilmemesi gerektiğini ifade etmiştir.

Elektrik ve gaz sektörleri için özelleştirme mevzuatına iki safhalı bir gözden geçirme protokolü dahil edilmektedir.

Sonuç

Rekabet konusunda açık bir politika oluşturulması, devletin ekonomide doğrudan yer almasını azaltma sürecine eşlik etmiştir. Türkiye'de politika yapanlar, özel işletmelerin olduğu bir ekonomide kamu menfaatinin korunmasının, kendini piyasada rekabeti desteklemeye adanmış başarı şansı olan kurumlar gerektirdiği konusunda bilinçlenmişlerdir. Bu kaygı 1990'ların başında rekabet hukukunun oluşturulmasını motive etmiştir. Başka bir motivasyon da AB'yle bağların genişletilmesi olup, bu, rekabet politikasıyla ilgili koşullar içeren 1995 tarihli Gümrük Birliği Anlaşmasıyla gösterilmiştir. Türkiye artık geniş kapsamlı bir Rekabet Kanununa ve bunu uygulayacak güvenilir bir kuruma sahiptir. Ancak Kanunun 7 yıldır yürürlükte olmasına karşın, rekabet politikasının gerçekten ne anlama geldiğine ilişkin kamu bilinci sınırlıdır.

Reform planları, geleneksel olarak tekelleştirilmiş altyapı sektörlerinde daha fazla rekabeti talep etmektedir. Bu planların uygulanması, sektörel düzenleme organlarının uygulamalarına ve özelleştirme sürecinin sonucuna bağlı olacaktır. OECD'ye üye çoğu ülkede olduğu gibi, altyapı reformunda rekabet kurumunun rolü büyük ölçüde reformun tasarımı ve uygulanışı konusunda tavsiyelerde bulunmak ve kanunu, piyasaya yeni girenlere yönelik olarak hakim durumun kötüye kullanılmasına karşı uygulamaktır.

Ancak devletin ekonomide halen güçlü bir yeri vardır. Devletin uzun süre hakim olduğu sektörlerde reformlar ve yeniden yapılandırma, piyasalar ve rekabete daha fazla dayanmaya doğru gitmektedir. Son ekonomik krizdeki olaylar ve koşullar bu değişikliklerin çoğunu gerektirmiş olup, bunlardan bazıları Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kurumlarca teşvik edilmektedir. Fakat piyasa koşulları ve ataleti, önemli özelleştirme projelerini yavaşlatmış veya geciktirmiştir. Bazı sektörlerde, teklif edilen reformlar sadece tekelleri ve böylece ekonomik düzenleme gereğini ortadan kaldırmak yerine yeni düzenleme organları öngörmek suretiyle yolun yalnızca yarısına kadar varmaktadır. Siyasi duyarlılık ve politikaya ilişkin diğer meselelerle bağlantılar hiç şüphesiz ihtiyatlı olmayı tavsiye etmektedir. Bu yüzden, reformların da üreticilere yönelik sübvansiyonları azaltacağı kaygısından dolayı bütün sanayiindeki kontrolleri azaltma çabası gecikmiştir. Bu değişikliklerin olması için dış desteğe duyulan ihtiyaç, Türkiye'nin düzenleme ve siyasi gelenekleri karşısında piyasada rekabete yönelik ilkeleri tesis etme güçlüğünü göstermektedir. Politikanın genel yönelimi piyasalar ve rekabete daha fazla dayanma yönündedir ancak mevzuat uygulamadan daha hızla çıkmaktadır.

Rekabet Kanunu uygulamasında iyi oluşturulmuş temel mevzuatı uygulamak için somut eylemler gerçekleştirildiğinden, süreç daha ileri düzeydedir. Kurum ve Kurul bunu 3 yıldan uzun bir süredir yapmaktadır. Bu kurumlar faaliyette olmadan dahi birçok önemli eylem gerçekleştirilmiştir. Uygulamadaki öncelikler iyi değerlendirilmekte olup, eylemler artan güveni ve düşünme gücünü göstermektedir. Kurul'un hükümet karşısındaki konumu ve üyelerinin kompozisyonu bağımsızlık ve dışa açıklığın makul şekilde dengelendiğini ortaya koymaktadır. Kurul ve Kurum iyi bir başlangıç yapmışlardır. Buna karşın, görülmesi gereken, politikanın tetiklediği ciddi bir tartışmaya ne şekilde karşı duracaklarıdır. Ayrıca Kurul'un ilk kararları itiraz üzerine halen nihai olarak sonuca bağlanmamıştır; aynı zamanda, büyük para cezaları ödenmemiş durumdadır.

Rekabet danışmanlığı düzenli olarak gerçekleşmemiştir. Kurum ilk önce iş camiasını ve kamuyu Rekabet Kanunu'nun hükümleri ve gereklilikleri konusunda eğitmek dahil, kanunu uygulamak üzerinde yoğunlaşmıştır. Rekabet Kanununun uygulandığına dair somut bir kayıt, diğer politika alanlarında rekabet danışmanlığını daha inanılır kılabilir. Ayrıca önemli adımlar da atılmıştır. Özelleştirmeye ilişkin önemli görevde Kurum'un rolü iyi tasarlanmış görünmektedir. Kurum, reforma tabi tutulması veya kaldırılması gereken rekabete aykırı hükümleri tespit ve rapor etmek amacıyla mevcut mevzuatın bütününe incelemeye yönelik önemli bir projenin içindedir. Ancak genel anlamda, Başbakanlığın, diğer kurumların rekabeti etkileyebilecek teklifler konusunda Kurum'a danışmaları talimatına rağmen, Kurum'un politika saptama ve sektörel reforma katılımı tutarlı değildir. Bazı durumlarda kriz ve zaman baskısı daha detaylı istişareyi zorlaştırmaktadır. Fakat diğer taraflar da politikaya ilişkin olası tavsiyelerinden kaçınmak için, Rekabet Kurulu'nu safdışı bırakmaya çalışabileceklerdir. Telekomünikasyon mevzuatı Kurul ve sektörel düzenleme organı arasında istişare talep ederken enerji mevzuatının etmemesi tuhaftır. Bu, enerji ile ilgili kanunun hazırlanışında bir ihmali mi göstermektedir? Rekabet Kurumu sorumlulukları konusunda geniş bir anlayışa sahip olup, rekabeti destekleyici bir reformda öncü olmak istediği açıktır. Kaç kurumun Rekabet Kurumunu izleyeceği henüz net değildir. Ancak net olan husus, rekabeti artan şekilde savunmanın ülkeye yararlarının önemli boyutta olacağıdır.

Dikkate Alınması Gerekli Politika Seçenekleri

Mevcut ayrılıkları ortadan kaldırmak, Rekabet Kanununu dinamik bir şekilde uygulamak, rekabet politikasıyla ilgili kurumlara endüstrileri deregüle etme, yeni-

den yapılandırmada reformu savunma ve rekabete geçişe faal şekilde katılma yetkisi ve kapasitesi sağlamak suretiyle, rekabet politikasının kapsamı, etkinliği ve uygulanışını güçlendirmek üzere aşağıdaki adımların gözönüne alınması önerilmektedir. Bunlar en önemli ve en zor olandan başlayarak sıralanmışlardır.

1. Devlet tekellerinin ve rekabete aykırı korumaların ortadan kaldırılmasının tamamlanması.

Son birkaç yıldır süren reform çabalarına rağmen, rekabetçi olabilecek sektörlerde birçok devlet tekeli yerini korumaktadır. Tütün ve şeker gibi bazıları için, fiyatlarını düzenlemek ve kötüye kullanım davranışını kontrol altına almak amacıyla, reform planları yeni organlar tesis edilmesini talep etmektedir. Genel rekabet hukukunu uygulayarak sadece tekelleri ortadan kaldırmak ve kötüye kullanımı önlemek daha yerinde olacaktır. Özel sektörel düzenleme maliyetsiz değildir. Sektörel düzenleme kurullarının bizzat endüstriler yerine, tüketicilerin ve halkın menfaatlerini temsil etmesini sağlamaya özen gösterilmelidir. O zaman dahi düzenlemenin piyasa rekabetinden beklenen etkinlik ve yenilik düzeyine ulaşması olası değildir. Ayrıca tuz ve petrol gibi diğer bazı sektörler için, örneğin lisanslara veya sondaj haklarına erişimde devlet firmaları devlet dışındaki rakipleri üzerinde fiili veya zımni avantajlardan yararlanmaktadır. Rekabette etkinliğe zarar veren bozulmaları ve ayırmıcılıkları ortadan kaldırmak için bu avantajların kaldırılması gerekmektedir. Piyasa koşulları bu firmaları özelleştirmeyi ve böylece bunları koruma motivasyonunu ortadan kaldırmayı güçleştirmiş olabilir. Ancak başarılı bir özelleştirmeye kadar ve bunun için hazırlık yaparken, kaynaklara veya düzenleme organlarına erişimdeki her tür özel avantaj ortadan kaldırılmalıdır.

2. Rekabete aykırı devlet yardımlarının denetlenmesi için resmi sorumluluk verilmesi.

Ekonomide devletin doğrudan müdahalesini azaltmanın getireceği yararlar, rekabeti ayrıca kısıtlayan dolaylı bozulmaların ve tercihlerin hızla artışıyla azalabilir. Rekabete aykırı devlet yardımlarının merkezden kontrolü ihtiyacı geniş ölçüde kabul görmektedir. Türkiye AB'yle Gümrük Birliği Anlaşması bağlamında bu sübvansiyonları kontrol yükümlülüğünü zaten üstlenmiş durumdadır. Türkiye'deki etkiler kadar, AB ülkeleriyle ticaret üzerindeki etkiler için de geçerli olan genel bir ilke, Türkiye'deki asli rekabet kanununa önemli bir ilave olacaktır. Türkiye'de bu iş için tek bir birim yoktur. Giderek artan ölçüde AB ülkeleri, bu ilkeyi ülke hukukuna da-

hil etmekte ve AT'de sorumlulukların tahsisine paralellik gösterecek şekilde, bu sorumluluğu rekabet otoritelerine vermektedir. AT bu işi Türkiye'de Kurum'un ve Kurul'un yapmasını teklif etmiştir.

İşletmelerin girişi ve faaliyeti üzerindeki kısıtlamalar kadar, rekabetçi olmayan satınalım uygulamaları dahil, rekabeti baskılayan hükümet kararları üzerindeki kontrolünü güçlendirmek amacıyla, Türkiye, rekabet politikasını uygulamanın ek bir aracı olarak, diğer devlet organlarının rekabete aykırı eylemlerine karşı hukuki yasaklar getirilmesini değerlendirmeyi isteyebilecektir.

3. Kamu hizmetleri veren tekeller üzerinde rekabet politikası kontrolünün geliştirilmesi.

AB'nin "ekipman çantası"ndan Türkiye'nin henüz benimsememiş olduğu bir başka kalem, kamu tekellerinin ele alınışını idare etme genel bir ilkesidir. AB Anlaşmasının 86. maddesine dayanan AB yaklaşımı, kamu menfaatine olan hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik özel ve münhasır haklar veya görevler verilmesinin rekabete aykırı etkisini sınırlamak için bir tür temel oluşturmaktadır. Türkiye bu aracı ülke hukukuna katmayı düşünebilir. Ek olarak, şu an bakanlık denetimine tabi kamu firmalarına sağlanan korumayı ortadan kaldırmak için, Türkiye "teşebbüs"e ilişkin teknik, yargısal yorumu yeniden gözden geçirmeyi de düşünebilecektir. Dar yorum, Rekabet Kanunu'nun devletle ilişkili varlıklarla ilgili önemli vakalarda uygulanmasını sınırlamıştır. AB teamülünde, tanımlanmamış bu terimin yorumlanması ve uygulanması, Türkiye'nin farkettiğinden daha geniş bir uygulamaya yol açmıştır.

4. Kendi kendini düzenlemenin rekabeti destekleyen işlerle sınırlanması.

Yarı kamusal statüsü olan ve kendi kendini düzenlemede yasal sorumluluklara sahip bazı ticari ve mesleki birlikler, bu yetkileri fiyatları tespit etmek ve rekabeti sınırlamak üzere kullanabilmektedirler. Bu, Rekabet Kanunundaki en önemli resmi istisnalardan biridir. Yalan beyan ve zarar görmeye karşı tüketicileri koruma amaçlı olarak kendi kendini düzenleme, rekabeti ortadan kaldırmadan da mümkündür. Kaliteyi temin eder görülen unsur sadece rekabet amaçlı girişi önleyen bir araç olması için kendi kendini düzenlemenin her şekli izlenmelidir. Yetkilendiren mevzuatın ve belki de bizzat Anayasa'nın hükümleri, mesleki ve diğer hizmet birliklerini fiyatları tespit etme ve yetkinlik dışında gerekçelerle girişi sınırlama yönünde yetkilendiren unsurları ortadan kaldırmak için yenilenmelidir. Böylelikle Rekabet Kurulu kötüye kullanımlara karşı kanunu uygulama tedbiri alabilecektir.

5. Düzenleme Etki Analizi'nde rekabet danışmanlığını savunmanın ve rekabet politikasının rolünün güçlendirilmesi.

Rekabeti etkileyebilecek teklifler konusunda devletin diğer birimlerinin Rekabet Kurulu'na danışması gerekmektedir. Başbakanlık Genelgesinde yer alan bu talimat tutarlı şekilde izlenmemektedir. Resmi bir gereklilikten çok, bir yönlendirme gibi ele alındığı görülmektedir. İstişare gerekliliği zorunlu olmalı ve politikanın değerlendirilmesi sürecine entegre edilmelidir. Kurul tek başına, Rekabet Kanunu'yla tutarsız olan hukuk hükümleri hakkında hükümete bir rapor sunmak üzere kanunlar ve planları geniş kapsamlı olarak değerlendirmiştir. Kurul, çağrı yapılmaksızın böyle bir rapor hazırlamaya yetkili tek organ olduğuna inanmaktadır. Yeni mevzuat veya düzenlemenin rekabete gereksiz yere zarar vermesi risklerine karşı da aynı şekilde tetikte olmak önemlidir. Türkiye düzenleme yönetimi için daha güçlü bir kurumsal yapı benimsedikçe, rekabet politikası bunun bir parçası haline getirilmelidir. DEA (Düzenleme Etki Analizi) ve rekabet ilkelerine dayalı hem teklif edilen hem de mevcut düzenlemeleri gözden geçirmek amacıyla, Kurum'a düzenleme reformunu teknik yönden denetleme sorumluluğu verilmesi uygun olabilecektir. Aynı zamanda, Kurum ve Kurul, Türk piyasalarında rekabet konuları hakkında çalışmalar ve genel raporlara daha fazla kaynak vakfederek, giderek artan uygulama deneyimini temel almalı ve yasama değişikliği gereğini belirtmelidir. Rekabeti destekleyen reform gereği ve rekabet politikasının önemi ile değeri konusunda halkı eğitmek ve böylece sivil toplumun bütününde rekabeti destekleyen politikalardan yarar sağlayacaklara bilgi vermek ve onları seslendirmek amacıyla rekabet danışmanlığı önemli bir araç olabilecektir.

6. Sektörel düzenleme organlarıyla istişare ortamının sağlanması.

Altyapı tekelleri (ve diğer tekeller) yeniden yapılandırıldıkça, politikada tutarlılığı sağlamak için rekabet kurumları ve sektörel düzenleme organları sürekli iletişim içinde olmalıdır. Türkiye'deki sektörel düzenleme organları henüz yeni tesis edilmektedir. Telekomünikasyon sektöründeki düzenleme organıyla koordinasyon, sektörel kanunda düzenlenmiş olup, iki kurum da bunu işletmeye çalışmaktadır. Şimdiye dek, Elektrik ve Doğal Gaz kanunları elektrik ve gaz için oluşturulan düzenleme organıyla aynı düzeyde istişareyi açık bir dille öngörmemektedir. Kurumlar yasal talimat olmadan dahi ortak konuların ele alınışını koordine edebilecek olsa da, yasal otorite her iki kurumun da yetkisi konusundaki herhangi bir belirsizliği ortadan kaldıracak, böylelikle Rekabet Kurumu ve Rekabet Kurulu bu sektörlerle

ilişkin düzenleme sistemini yeniden yapılandırma ve geliştirme sürecine uygun şekilde katılabilecektir.

7. Birleşme bildirimi standartlarının sadeleştirilmesi ve karar sürecinin daha verimli hale getirilmesi.

Bildirime yönelik her zaman belirsiz olan "pazar payı" testi kaldırılmalıdır. Yüklümlülüğü pazar tanımı ve pazar payı konusunda bir yargıya dayandırmak gereksiz maliyetler ve riskler getirmektedir. Nispeten küçük firmalar arasında yüksek pazar paylı birleşmelerden doğan sorunlar varsa, bunlar birleşme sonrasında ele alınabilir. Bu, söz konusu durumlarda uygulamayı şüphesiz daha karmaşıklatastırarak olsa da, firmaları önbildirim maliyetlerinden kurtaracaktır. Ancak çok az sayıda vaka da olsa firmalara olan maliyetlerdeki tasarruf, uygulamaya ilişkin artış maliyetlerinden daha yüksek olacaktır. Toplam ciro standardı halihazırda hemen hemen tüm durumlarda bildirimi belirlemektedir. Birleşme sürecindeki potansiyel başka bir problem, tartışmalı bir durumda karar için gerekebilecek süredir. Birleşmeler genellikle zamana karşı hassastır ve birleşmenin tamamlanması 12-18 ay sonraki bir kararı beklemek durumundaysa, taraflar vazgeçebilecektir. O nedenle, birleşme vakalarında hızlı nihai kararlar verilmesini sağlamak için, pek çok yargı çevresi süre kısıtları veya özel prosedürler belirler. Şüphesiz Türkiye'de bildirilen hemen hemen tüm işlemler artık 30 günlük süre içerisinde işleme konmakta ve onaylanmakta olup, bir ihlal iddiasını inceleyip karara bağlamayı içeren sürecin bütünü henüz bir birleşme işlemine uygulanmamıştır. Ancak bir birleşmeye ihlal olduğu için karşı çıkıldığı takdirde, Kurul'un nihai kararına kadar firmaların birleşmesine izin verilse de, işlemlerinin geçersiz kılınması veya önemli ölçüde değiştirilmesinin gerekeceğine dair önemli bir risk mevcutsa, firmalar potansiyel olarak önemli bazı stratejileri uygulamayabilirler. Böylece, birleşme ihlalleri konusunda nihai kararlar için daha hızlı bir yolun temini belirlilik sağlayabilir. Birleşmelere ilişkin dar süre bitimlerinin gündemdeki diğer konuları sıkıştırabilmesi gibi bir risk mevcuttur ancak Kurul'un birleşmelerle ilgili işyükü orantısız olmadığından, bu risk muhtemelen düşüktür.

8. Bankacılık sektöründeki birleşmelerin rekabet politikasıyla denetlenmesi.

Finans sektöründeki olağanüstü durum kontrol altına alınır alınmaz, banka birleşmelerine ilişkin istisna iptal edilmelidir. Fonlara erişim sorunları piyasaya giriş motivasyonunu kırabileceği veya ayrımcılığı teşvik edebileceği için, bankacılık sek-

töründeki rekabet sorunları diğer sektörlerle sıçrayabilir. Uygun olan hallerde, rekabet konularıyla birlikte ihtiyat gerektiren ve sistemik nitelikteki düzenleme konularını ele almaya yönelik kurumsal yollar geliştirmenin gerekeceğine şüphe yoktur.

9. İncelemelere yardımcı olmak için idari yaptırımların güçlendirilmesi.

Kurum'un sağlıklı hükümler vermek için ihtiyaç duyduğu bilgileri kendisine makul bir maliyetle alabilmesi amacıyla, idari süreçle uyumu sağlayacak yaptırımlar güçlü ve güvenilir olmalıdır. Bu amaçlı mali yaptırımlar enflasyon oranıyla olan savaşı kaybetmiş görünmektedir. Asli ihlallere ilişkin yaptırımlar enflasyona göre yıllık olarak ayarlanmaktadır. Benzer bir sistem, belki de daha yüksek temel bir düzey, idari yaptırımlara da uygulanmalıdır.

10. Uluslararası işbirliği yoluyla Kurum'un eriştiği alanın güçlendirilmesi ve genişletilmesi.

Kurum, diğer rekabet kurumlarıyla işbirliği için daha güçlü, daha resmi ilişkiler kurma hususunu gözönüne almalıdır. Yabancı yatırımdaki artışlar ve yabancı ticaretin kapsamının genişlemesi, koordinasyon ve yurtdışından bilgi ve kanıt elde etme gereğini artıracaktır. Bu, AB gibi rekabet politikasında yetkinliğe sahip uluslarüstü bir yapının parçası olmayan Türkiye için uygulamada önemli bir sorun olabilecektir.

B Ö L Ü M 4

PİYASALARIN AÇIKLIĞI

4. PİYASALARIN AÇIKLIĞI*

Türkiye’de Yapısal Reformlar

Son yirmi yıldır, Türkiye, artan oranda piyasa güçlerini esas almaya ve uluslararası rekabete açılmaya doğru yönelmiştir. 1980’lerin başlarında, hükümet ithal ikamesine dayanan sanayileşme stratejisini, piyasa merkezli ekonomik politika ile değiştirmiştir. Ticaretin liberalleşmesine Türkiye’nin Avrupa ile olan ekonomik bağlarını güçlendiren, Avrupa Birliğiyle gümrük birliği kurulması suretiyle 1990’ların ortalarında yeni bir ivme kazandırılmıştır. Fakat hükümetler, makro-ekonomik istikrarı sağlamayı başaramamışlardır. Yirmi yıldır, mali dengesizlikler yüksek enflasyonu körüklemiş ve büyümeyi baltalamıştır. 1999 yılının sonunda hükümet, ekonomiyi istikrara kavuşturmak için, Dünya Bankası ve IMF’nin desteğiyle bir reform programı başlatmıştır. Program, Kasım 2000 ve Şubat 2001 mali krizleriyle çökmüş ve şiddetli bir ekonomik daralmaya yol açmıştır.

Bu gelişmeler, sıkı para ve maliye politikası izlemenin güçlüğünü ortaya çıkarırken, şiddetli yapısal zaafılar da devam etmiş ve yapısal reformlara hız kazandırmıştır. Hükümetin ekonomik programı bundan dolayı, ekonomik çevreyi geliştiren yapısal politikalara doğru yönelmiştir. Amaç, hükümetin ekonomideki yaygın rolünü azaltarak ekonomik etkinliği, politika üretmedeki şeffaflığı artırmak ve düzenleyici çerçeveyi güçlendirmektir. Program, bankacılık sektörü, mali şeffaflık (yeni kamu ihale yasası dahil), özelleştirme ve özel sektörün ekonomiye iştirakinin artışına odaklanmıştır.

İthalat ve ihracat 2000 yılında Türkiye’nin GSYİH’nin %40’ına tekabül ederken bu oran 1979’daki %9 ve 1993’teki %25 oranlarından yüksektir. İhracatta imalat sanayiinin payı, 1990’da %68’den 2000 yılında %80’e yükselmiştir. OECD ülkeleri ile ticaret, özellikle Avrupa ülkeleri ile, 1980’lerin sonundan itibaren daha da gelişmiştir. 2000 yılında, Türkiye ihracatının %54 ve ithalatının %53’ü AB ülkeleri ile gerçekleşmiştir. Yirmi yıldır ticaret dengesi açık vermiş, fakat bu açığın miktarı, özellikle ithalattaki güçlü dalgalanmalardan dolayı, hassas büyüme oranları ile birlikte büyük değişiklikler göstermiştir.

(*) Daha fazla bilgi için bakınız: "Düzenleyici Reform Yoluyla Piyasa Açıklığının Artırılması Hakkındaki Arkaplan Raporu" www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Ticaretin liberalleşmesi, ekonomiyi rekabete açan büyük bir reform programıyla 1980’de başlamıştır. Devlet, 1930’lardan beri, kamu şirketlerini temel alan içe dönük ve dış rekabete karşı geniş ölçüde korunan bir ekonomi politikası uygulamaktaydı. 1980 programı, sübvansiyonları ve fiyat kontrollerini azaltmış, döviz rejimini liberalleştirmiş, faiz oranlarını serbest bırakmış ve özel sektörün gelişmesi ve ihracatın artması için ticareti serbestleştirmiştir. Türk Lirasının tam konvertibilitesi 1989’da gerçekleştirilmiştir.

Ticaret politikasında ikinci büyük adım, Ocak 1996’da başlayan Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği’nin kurulması olmuştur. Bu anlaşmadan sonra Türkiye, AB’den yapılan imalat sanayii ithalatında gümrük tarifelerini kaldırmış, imalat sanayii ithalatında AB’nin ortak gümrük tarifelerine geçmiş ve AB’nin tercihli ticaret rejimini kabul etmiştir. Böylece Türkiye, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, Baltık Devletleri ve İsrail ile ikili ticaret anlaşmaları imzalamıştır. AB’nin (1999’da aldığı) Türkiye’nin tam üyelik adaylığı kararı, yapısal reformlara yeni bir ivme kazandırmıştır. Tam üye olma hedefi, uzun vadeli yapısal ve düzenleyici reformu içeren "*Tophuluk Müktesebatını*", Türkiye’nin kabul etmesini gerektirmektedir.

Bu uluslararası, bölgesel ve ikili anlaşmaları takiben, 1993 yılında %26.7 olan en çok kayırılan ülke (MFN) ortalama tarife oranı 2001 yılında %5’e düşerek tarife engelleri büyük oranda azalmıştır. Ancak, tarım ürünleri gümrük birliğinin kapsamı dışında tutulmuştur. Türkiye’de birçok tarım ürününde yüksek tarife oranları uygulanmaktadır.

Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY), 1990’larda dünya çapında artmış olmakla beraber, Türkiye’de düşük seviyede kalmıştır. 1980’lerin başında girişilen liberalleşme hareketi sonucunda 1980’lerde DYY bir ölçüde artmışsa da, bu artış senede GSYİH’nin %1’inden daha az sermaye akışı ile 1990’larda durmuştur. Aynı sürelerde, Orta Avrupa ülkeleri çok daha yüksek yabancı sermayeyi çekebilmişlerdir.¹

Tüm DYY’nin %60’ı hizmetler sektöründedir. Ancak, DYY akışı, bankacılık ve *kamu hizmetleri* alanlarında yabancıların kısıtlı katılımlarıyla hizmet sektöründe düşük kalmıştır. DYY imalat sektöründe özellikle büyük firmalarda daha belirgindir. Türkiye’nin en büyük 500 firması arasında yabancı şirketler toplam ihracatın %37’si ve istihdamın %20’sini gerçekleştirmiştir.

(1) Şuna da dikkat etmek gerekir ki, DYY (Doğrudan Yabancı Yatırım) burada dar anlamda kullanılmıştır ve diğer OECD ülkelerinin kabul ettiği sermaye akımını kapsamaz.

Türkiye'nin yüksek potansiyeline rağmen, bu DYY performansı cesaret kırıcı olmuştur. Coğrafi olarak, özellikle AB ile olan gümrük birliği göz önünde tutulursa, Türkiye'nin Avrupa, Orta Doğu ve Asya arasındaki stratejik durumu ülkeyi bölgede ekonomik bir köprü durumuna getirmektedir. Ülke ayrıca geniş bir iç pazar potansiyeli, bol kalifiye iş gücü ve yüksek kaliteli mal arzına sahip bulunmaktadır.

1950'lerden beri Türkiye genel olarak liberal bir yabancı sermaye kanununa sahip olmuştur. Yabancı sermayeye başlıca engel teşkil eden bir husus da, 1989'da tam konvertibiliteye geçmek suretiyle aşılmıştır. Buna rağmen, makro-ekonomik istikrarsızlık, düzensiz büyüme ve yüksek enflasyon oranlarıyla, bir yatırım yeri olarak Türkiye'nin cazibesini sınırlamıştır. Bunda beklenmedik sık politika değişikliklerine ve yapısal reformların yavaş uygulanmasına yol açan siyasal istikrarsızlık önemli bir faktör olmuştur. Bir dizi yatırımcı anketinin de gösterdiği üzere, düzenleyici ortamdaki zaaflar engel teşkil etmektedir. İdari prosedürler genellikle uzun ve öngörülemez nitelikte olup, yatırımla ilgili maliyetleri ve riskleri artırmaktadırlar.

Piyasa Açıklığı İçin Altı Etkin Düzenleme Prensibinin Uygulanması

OECD'nin 1997 tarihli Düzenleyici Reform Raporu², piyasanın uluslararası rekabete açıklığının gereksiz yere azaltılmamasını sağlamak üzere, iç düzenlemeler ve idari uygulamalar içerisinde konulmasını istediği altı "etkin düzenleme prensibi"ni tanımlamaktadır. Bu kısım, bu prensiplerin hayata geçirilip geçirilemeyeceğini ve bunun nasıl yapılacağını değerlendirmektedir.

Piyasanın açıklığı için altı etkili düzenleyici prensip aşağıda gösterilmiştir:

- **Ayrımcılık yapılmaması.** Bu, aynı nitelikteki ürün ve hizmetlerin, ülke menşei fark etmeksizin eşit rekabet koşullarına tabi tutulması anlamına gelir.
- **Şeffaflık.** Bir piyasaya girmeye hazırlanan yabancı yatırımcıların, etkili karar alabilmelerini sağlamak amacıyla mevcut ve yeni düzenlemeler hakkında yeterli bilgi sahibi olmaları gerekir.
- **Gereksiz ticaret kısıtlamalarından sakınma.** Hükümetler, düzenlemelerin hedeflerine ulaşabilmesi için gereğinden daha fazla kısıtlayıcı olmayan düzenlemeleri kullanmalıdırlar.

(2) OECD (1997) "Uluslararası Piyasa Açıklığı ve Düzenleyici Reform", *OECD'nin Düzenleyici Reform Raporundan, Cilt II, Thematic*, Paris.

- **Uluslararası standartların kullanılması.** Uygun ve makul olduğu takdirde iç düzenlemeler, çeşitli düzenleyici standartlara uymanın iş çevreleri ile devletlere maliyetini en aza indirmek için uluslararası düzeyde uyumlaştırılmış tedbirler temelinde yapılmalıdır.
- **Eşdeğerliliğin tanınması.** Uluslararası standartlar kullanılmadığı zaman, ülkeler arasındaki düzenleme farklılıklarının ve çifte denklik değerlendirilmesi kurallarının olumsuz etkileri, başka ülkelerde uygulanan denklik değerlendirmesi sonuçları gibi diğer ülkede alınan önlemlerin eşitliğinin tanınması ile azaltılabilir.
- **Rekabet prensiplerinin uygulanması.** Pazara giriş, rekabet karşıtı

davranışlara göz yummamak veya rekabet karşıtı özel hareketleri düzeltmekle azaltılabilir.

Ayrımcılık yapılmaması

Düzenlemeleri yapmada ve uygulamada, ayrımcı olmayan prensiplerin uygulanması, benzer ürün ve hizmetlerin menşe ülkesi dikkate alınmadan, rekabet fırsatlarının eşitlenmesini ve böylece etkili rekabeti en üst düzeye çıkartmayı amaçlamaktadır. Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü'ne üyeliği ile, en çok kayırlan ülke tarifelerini ve ulusal muamele prensiplerini benimsemiştir. Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü'nü kuran anlaşmayı onaylamasıyla, bu belgelerde bulunan ayrımcılık yapma taahhüdü, uyumsuz iç mevzuatın yerine, yasal sistemin bir parçası haline gelmiştir.

Yabancı Sermaye Kanunu yerli ve yabancı yatırımcı için eşit muamele öngörmektedir. Bu kural, 1954'te yabancı sermaye için genel yasal çerçeveyi çizmek amacıyla çıkarılan kanunda da vardı. 1995 tarihli yabancı sermaye çerçeve kararı, bütün firmaları ve onların şubelerini Türk Ticaret Kanunu'na göre Türk firmaları ve şubeleri olarak tasnif etmektedir. Gümrük vergileri istisnası veya yatırım tahsisleri gibi, yatırımlar için mevcut teşvikler yerli yatırımcıya olduğu kadar yabancıya da aynen uygulanmaktadır.

Ancak, şirket kurmada yabancı yatırımcılar belli kurallara tabidirler. Yabancı yatırımcılar için yatırımcı başına asgari 50 000 Amerikan Doları sermaye zorunluluğu mevcuttur. Ayrıca Hazinesinin Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nden, Müsaade Ruhsatı almaları gerekmekte ve ancak bu ruhsatta yazılı işleri yapabilmektedirler.

Bu faaliyetlerde herhangi bir değişiklik veya sermayede artış için izin gerekmektedir. Bu ruhsatın ana gayesi, DYY bilgilerine ulaşmak ve sermayenin karşılandığını kontrol etmektir. Diğer taraftan, 1995'te bazı prosedürler basitleştirilerek, özellikle 150 milyon doları aşan yatırımlarda Bakanlar Kurulu onayı zorunluluğu kaldırılmıştır. 2002 yılının ilk yarısında, hükümet yabancı sermaye için kanun tasarısı hazırlayarak Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nün ruhsat talebini ve yabancı yatırımcıya uygulanan asgari sermaye miktarını tamamen ortadan kaldırma yolunda adımlar atmıştır. Kanun tasarısı TBMM'ye sunulacaktır.

Yerli özel yatırımcılara açık olan ekonominin sektörleri, yabancı katılımına da açıktır ve yabancı sermayenin katılım oranı sadece bazı sektörler ile (ekseriyetle hizmetler sektöründe) sınırlı tutulmuştur. Radyo ve televizyon yayınlarında yabancı sermaye katılımı %20 ile sınırlandırılmış ve hava ve deniz ulaştırması, liman ve balıkçılık ürünleri işletmelerinde %49 oranında tutulmuştur. Ayrıca, yabancı yatırımcıların mali hizmetler, madencilik ve petrol sektörlerinde de hükümetten müsaade almaları gerekmektedir. Hizmetler sektöründe yabancıların kendi kendilerinin patro-nu olması durumundaki işler de geniş ölçüde kısıtlanmıştır.

Kutu 15. Türkiye'nin Tercihli Anlaşmaları

Türkiye, AB ile yaptığı gümrük birliğine ilaveten, aşağıdaki ticaret anlaşmalarına da taraftır:

EFTA

Türkiye ile Avrupa Serbest Ticaret Birliği arasında 1992'den beri bir Serbest Ticaret Anlaşması yürürlüktedir. EFTA ülkeleri Türkiye'den yaptıkları sanayi ürünleri ithalatında gümrük vergilerini kaldırmıştır, Türkiye EFTA ülkelerinden yaptığı sanayi ürünleri ithalatına AB'den yaptığı ithalatta uyguladığı gümrük vergilerini uygulamaktadır.

KEİ

25 Haziran 1992'de Türkiye ve diğer 10 bölge ülkesi tarafından imzalanan Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ) Deklerasyonu, istatistik verilerin ve çeşitli alanlardaki ekonomik bilgilerin değişimi gibi çok taraflı bir ekonomik işbirliği tesis etmiştir. KEİ henüz tercihli ticaret anlaşmaları içermemektedir.

GTS

AB ile Gümrük Birliği, Türkiye'nin, AB'nin Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS)'ne uymasını gerektirmektedir. 2002 başından itibaren Türkiye'nin bunu uygulaması beklenmektedir.

İkili anlaşmalar

Türkiye, 1997'den itibaren, İsrail, Romanya, Litvanya, Macaristan, Çek ve Slovak Cumhuriyetleri, Estonya, Bulgaristan, Polonya, Slovenya, Letonya ve Makedonya ile serbest ticaret anlaşmaları imzalamıştır. Bu anlaşmalar, sanayi mallarında gümrük tarifelerinin dönemler itibariyle indirilmesini ve 2001 veya 2002'de tamamen ortadan kaldırılmasını öngörmüştür. Bütün anlaşmalar, hizmetlerin arzı ve yerleşim hakkı, dahili vergilendirme, yapısal uyum, damping, devlet tekelleri, menşe kuralları, rekabet kuralları, devlet yardımı, ödemeler dengesi tedbirleri, fikri mülkiyet hakları ve devlet ihaleleri hükümlerini içermektedir.

Ayrıca, Türkiye Bosna-Hersek'e AB'nin tek taraflı tercihlerini Haziran 1999'dan beri tanımış bulunmaktadır. Faroe adaları ile Hırvatistan ile de benzer anlaşmalar için görüşmeler sürmektedir. Türkiye ayrıca, Barselona'da başlatılan Avrupa-Akdeniz Serbest Ticaret Bölgesine katılmak için görüşmelerini sürdürmektedir. Mısır, Fas, Tunus ve Filistin ile serbest ticaret anlaşmaları görüşmeleri 1998'den beri sürdürülmektedir. Malta, Ürdün, Meksika ve Güney Afrika'ya anlaşma taslakları gönderilmiş olup, Cezayir'e de Türk dış ticaret yetkililerince, bir anlaşma taslağı sunulmuş bulunmaktadır.

Tercihli ticaret anlaşmaları belli ülkelere daha avantajlı muameleyi öngördüğünden, bunlar ister istemez MFN prensibinden ayrılmaktadırlar. Eğer bunların ayrımcı etkileri asgariye indirilecekse, bu anlaşmaların üçüncü ülkelere karşı şeffaf olmaları gerekmektedir. Standartlar ve uygunluk değerlendirmeleri gibi esaslı bazı konular da, bahis konusu hususların karşılanması üçüncü taraflar için zorsa, ayrımcı muameleye dönüşebilirler.

Türkiye tarafından imzalanmış en önemli tercihli anlaşma, sanayi ürünlerinde gümrük vergilerini ve miktar kısıtlamalarını ortadan kaldıran ve ortak bir ticaret politikasını içeren, AB ile Gümrük Birliği'dir. Türkiye'nin tercihli ticaret anlaşmaları konusunda esas kaynak Dünya Ticaret Örgütü'dür. Bu bağlamda, söz konusu anlaşmaların haklarına aykırı olduğunu düşünen üçüncü ülkeler için başvurulacak yollar mevcuttur. Ticaret ortakları arasında farklı muameleleri kapsayan Tercihli Ticaret Anlaşmalarının uygulanması, Türkiye'deki ticari liberalizasyondaki artışla eş zamanlı gerçekleşmiştir. AB Gümrük Birliği uygulaması, üçüncü ülkelere yapılan sanayi malları ithalatında koruma oranlarında önemli azalmalara neden olmuş ve birçok alanda artan oranda şeffaflığı artırmıştır.

Genel Bakış

Genel olarak Türkiye’de, yabancı yatırımcıların ulusal muamele gördükleri liberal bir yatırım sistemi vardır. Resmi ayrımcı unsurlar daha ziyade hizmetler sektöründedir. Bu hizmetlerin gittikçe daha fazla ekonomik önem kazandığına bakılırsa etkileri küçümsenemez. Ayrıca, kanunlarda ayrımcı olmayan prensipler benimsense de, yabancı yatırımcılarla ilgili olarak yapılan anketler, genellikle yabancıların sahip olduğu büyük firmaların, Türkiye’deki birçok karmaşık, fakat yetersiz uygulanan kanun ve düzenlemelerle daha sıkı bir muameleye tabi tutulduklarını ve böylece uyum maliyetlerinin karşılaştırmalı olarak arttığını göstermektedir.

Şeffaflık

Düzenlemeleri yapma, uygulama ve değiştirme süreci şeffaf ve bütün piyasa taraflarına açık olmalıdır. Şeffaflık, kamuoyunun fikirlerini açıklayabileceği ve önerilerin dikkate alınmasını sağlayacak mekanizmaların bulunduğu açık bir karar alma sürecini gerektirmektedir. Bunun diğer anlamı, piyasa kurallarıyla ilgili bilginin mevcut olması, böylece yatırımcıların etkin kararlar alabilmelerini sağlamak demektir. Bu, aynı zamanda, eşit rekabet fırsatları, pazarın öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin geliştirilmesi önlemidir. Şeffaflık, yürürlüğe girmeden önce teklif edilen kuralların sistemli bir şekilde yayınlanması ve bilgi teknolojisi araçlarının kullanımı dahil olmak üzere, çeşitli araçlarla gerçekleştirilebilir. Şeffaf bir düzenleyici sistem, temyiz prosedürleri yeterli olarak açık olmak koşuluyla, düzenlemelerin öngörülebilir şekilde uygulanmasını gerektirmektedir.

Bilgi yayma

Yeni düzenlemelerle ilgili bilgiler, herşeyden önce, elektronik ortamda da mevcut olan Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. Kanunların, kararnamelerin ve bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından alınan kararların, yürürlüğe girmeden önce yayımlanmaları mecburidir. Yayımlanma ile yürürlüğe girme arasında asgari bir süre bulunması konusunda genel bir kanuni kural mevcut değildir. Süre kanunda açıkça belirtilmemişse, bir mevzuatın yürürlüğe girişi yayım tarihinden itibaren 45 gündür.

Kamu yetkilileri, bilgiyi yaymak ve yasalara erişimi sağlamak amacıyla gittikçe artan oranda Interneti kullanmaktadırlar. Kanunlar ve düzenlemeler TBMM’nin web sitesinde de ücretsiz olarak yayınlanmaktadır. Fakat kanunların ve kararnamelerin

merkezi kaydı yoktur. Düzenleyici bilginin kapsamı, bakanlıklara ve kurumlara göre değişmektedir. Birçok konuda, düzenlemelerin İngilizce metni sınırlıdır.

Yatırımcıyı çekmek için uygulanan polikanın bir parçası olarak, birçok ülke, yatırımları geliştirme kurumu kurmuştur ve burada, ülkenin yatırım yapılacak bir yer olduğu reklam edilmekte, muhtemel yatırımcılara yatırımla ilgili iç düzenleyiciler ve kurumsal çerçeve hakkında bilgi verilmekte, onlara fırsatlar ve muhtemel satıcılar tanıtılmakta ve çeşitli idari usulleri izlemelerinde firmalara yardım edilmektedir. Türkiye’de böyle bir kurum yoktur. Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü yatırım mevzuatı konusunda bazı bilgileri verir, fakat diğer hükümet makamlarıyla aracı olarak temas kurmaz.

Kamu danışması

Bölüm 2’de belirtildiği üzere, kanun yapmanın bir unsuru olarak, ilgililerle (stakeholders) danışma zorunluluğu, genel bir kural olarak yoktur. Son senelerde, ancak, bazı makamlar, konferanslar düzenleyip, bazı merkezler kurarak, ilgili kimse-lerin görüşlerine danışmışlardır. Fakat bu danışmaların kapsamı her bakanlığın kendisine bırakılmış ve onlar kendi standartlarını ve bilgi ağlarını kurmuşlardır. Genel kural olarak danışma bütün taraflara açıktır, fakat gayri resmi olarak "dışardakiler" in sınırlı bir ulaşma sahip oldukları söylenebilir.

Genellikle düzenlemelerin kalitesi ve öngörülebilirliği, düzenlemeye tabi tutulan kimselerin kanun yapma sürecine katılma noksanlığı nedeniyle azalmaktadır. İş örgütleri, kendilerine nadiren danışıldığından, kendilerinin yorumlarına itibar edilmemesinden ve değişikliklerin çoğu zaman bir sürpriz olarak ortaya çıkmasından yakınmaktadırlar. Son zamanlarda Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) gibi bazı resmi danışma süreçleri kurulmuştur (Bkz. Bölüm 2). Bu Türkiye’de kural koyma süreci konusunda bir açılım olmaktadır. Fakat iş, özellikle yabancı iş, konusunda şeffaflığın geliştirilmesine karşı pek ilgi duyulmadığı görülmektedir. Bir bütün olarak kamuoyu danışması, Türkiye’de yeni bir kavram olarak kalmakta ve bu konuda daha ileri bir gelişme, zihinlerin değişmesini, gerek yönetimin gerek özel sektörün karşılıklı güvensizlikten kurtulup etkili bir düzenleyici ortam yaratmak için işbirliğine yönelmelerini gerektirmektedir.

Düzenlemelerin uygulanması ve temyiz prosedürlerine ulaşma

Kanunların eksik uygulanması, Türkiye’deki düzenleyici ortamın başlıca sorununu teşkil etmektedir. Yatırımcılar, karar mekanizmasının yavaş işlemesinden, ka-

nunların tutarsız çalışmasından ve sınırlı uygulanmalarından şikayet etmektedirler. İthalat prosedürleri, iş kayıtları veya iş ruhsatları için başvurma gibi karar alınmasıyla ilgili alanlarda, kararlar aylarca, bazen yıllarca sürebilmekte ve karşılıklı olarak birbirini tekzip eden kararlar görülebilmektedir. Sonuç olarak, kararların uygulanması, ek bir yatırım riski olarak ortaya çıkmaktadır.

Sorun kısmen, zayıf bir düzenleyici yapı olmasından doğmaktadır. Bu ayrıca, açık karar verme kriter ve sürelerinin yokluğunu ve hükümet değişikliklerinden sonra idaredeki devamsızlığı da yansıtmaktadır. Kompleks kurallar, ayrımcı yetkiler, düşük ücretler gibi faktörlerin birleşmesi de, mesela gümrük konularında ve gelişme uygulamalarında görüldüğü üzere, bazen rüşvet alma ve yolsuzluk yapma gibi sonuçlar da doğurmaktadır. Hükümet bu konuyu ele almak için bir program başlatmış bulunmaktadır.

Kuralların uygulanmasındaki noksanlar, etkili ve zamanında temyiz yapılabilmesi ile daha da kötüleşmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun önemli eksiklikleri mevcut olup, mahkeme sisteminin idari davalarla dolu olmasından dolayı uzun gecikmelere yol açmaktadır. Daha genel olarak, yargı sisteminin noksanları, yatırımcıların haklarını almada ciddi güçlüklerle karşılaştıkları anlamına gelmektedir. Türk Hükümeti ile özel işletmeler arasındaki imtiyaz sözleşmelerinde uluslararası tahkimin kabul edilmesi ile bir düzelme ortaya çıkmış ve bu da bazı alanlarda yabancı yatırıma yönelik önemli bir caydırıcı unsur ortadan kaldırmıştır.

Teknik düzenlemelerde şeffaflık

Standartlar ve teknik düzenlemeler alanında şeffaflık; belirsizliği azalttığı ve böylece piyasalara girişi kolaylaştırdığı için, birbirinden farklılık gösteren ulusal düzenlemelerle karşı karşıya bulunan firmalar için gereklidir. Türk standartları, Türk Standartları Enstitüsü (TSE) tarafından hazırlanmakta ve teknik düzenlemeleri hazırlama sorumluluğu ise muhtelif bakanlıklarda bulunmaktadır. Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Ticarete Teknik Engeller Anlaşması (TBT) uyarınca, standart tasarımları ve teknik düzenlemeler konularında DTÖ Sekreteryasına ve DTÖ üyelerine bildirimde bulunmaktadır.

Standart hazırlama sürecine katılım, yabancılar da dahil olmak üzere bütün taraflara açıktır. TSE, her yıl bir yıllık standart çalışma programı yayınlamakta ve hazırlanan taslak standartlar görüş için ilgili taraflara (sanayiciler, üniversiteler, idari kademeler ve tüketici dernekleri vb) gönderilmektedir. İlgili bakanlıklar, Türk stan-

dartlarını da temel alabilen, teknik düzenlemeleri hazırlamakta ve görüş alışverişi mutat mevzuat hazırlama sürecini takip etmektedir. Teknik düzenlemeler Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır. AB’ye tam üyelik süreci, Türkiye teknik düzenlemeler konusunda bilgi vermekle ilgili AB kurallarına tabi olacağından, şeffaflığı artıracaktır. AB direktifleri, AB kurallarının doğrudan uyarlaması olmayan bütün taslak teknik düzenleme ve standartların bildirimi ve Üye Ülkelerin teklif edilen düzenleme ve standartların pazara giriş üzerindeki etkilerini incelemelerine olanak sağlayacak bir bekleme süresini öngörmektedir.

Kamu ihalelerinde şeffaflık

Ocak 2002’de TBMM yeni bir ihale kanunu kabul etmiştir. Bu kanunun amacı, ihale sisteminde, AB gerekleri ve mevcut serbest-ticaret anlaşmaları dahil, uluslararası standartlara uygun, daha şeffaf ve daha rekabetçi bir sistem kurmaktır. Mevcut düzenlemelere bu kanunun getirdiği başlıca değişiklikler şunlardır:

- İhale prosedürlerinde standart tanımların kabulü ve prosedürlerin seçiminde, AB direktiflerine uygun eşikler kullanılması.
- Kamu iktisadi teşebbüsleri dahil, bütün ihale türlerinde yükümlülüklerin geniş bir biçimde kullanılması.
- Uygulama tüzüklerini hazırlama, istatistikleri toplama, şikayetleri kabul etme ve eğitim programlarını düzenleme amaçlarıyla bağımsız bir Kamu İhale Kurumu kurulması.
- Açık ihalelerin zaman sürelerinin 40 güne (eğer uluslararası olarak ilan edilirse 52 güne) çıkarılması.
- Yayınlama gereğinin bütün prosedürlere yayılması. Buna, ihale için seçim kriterlerinin ve ihale sonuçlarının yayınlanması da dahildir.
- Kamu ihalesi şikayetlerini almakla yükümlü Büro ile, bir ihtilaf giderme prosedürü oluşturulması.

Hükümet Kamu İhale Kanunu’nu değiştirmeyi planlamaktadır. Bu değişikliğe şunlar dahil olacaktır: (i) eşiklerin gerçek değerlerini, uluslararası en iyi uygulama ile aynı düzeye getirme; (ii) eşiklerin altında kalan hallerde ihaleye uygulanacak asgari zaman sürelerini uzatma.

Kamu alımına yabancı firmaların katılmaları için kanun bazı limitler koymuş ve özellikle küçük ihalelerden onları dışlamıştır. Kanun ayrıca yerli firmalara % 15'lik bir avantaj sağlamıştır. Ayrıca teklif vermek için öngörülen süreler kısadır ve bu, yabancıların katılma kapasitelerini olumsuz yönde etkileyebilecektir. Ancak, getirilen teklifler Türk Mevzuatını ana hatlarıyla şeffaflık bakımından uluslararası standartlar düzeyine getirebilir. Bu durum, halen mevcut, yolsuzlukla ilgili yaygın şüphelere karşı bir cevap teşkil edebilir. Anahtar sorun, bu kanunun gereğince uygulanıp uygulanmaması konusunda olacaktır. Kamu İhale Kurumunun oluşturulması, özellikle bir veri toplama sistemi kurmak suretiyle, araştırma, eğitim ve izleme alanlarında yardım yapacak bir organ ortaya çıkaracaktır.

Genel bakış

Kural-yapmada şeffaflığı geliştirmek, Türk reformlarının ana hedeflerinden biridir. Kamu alımında yeni kanun, şeffaflıkta uluslararası standartların kabulü yolunda atılmış büyük bir adımdır. Ancak, bütün alanlarda kural koymadaki şeffaflık açısından, OECD ülkelerinin uygulamalarına oranla bunlar geride kalmaktadır. Düzenleme-yapımında, bütün piyasa katılımcılarına tam, doğru ve zamanında haber verme ve bunları yorumlama fırsatlarını onlara tanıma bakımından daha yapılacak çok şey vardır.

Gereksiz ticaret kısıtlamalarından sakınma

Politika belirleyenler, amaçlarına ulaşırken, ticareti gereğinden fazla kısıtlayan düzenlemeleri benimsememelidirler. Bu prensip, Dünya Ticaret Örgütü anlaşmalarında mevcut olup, Türkiye'de de uygulanmaktadır. Fakat bunun uygulanabilmesi, kural koyma prosedürlerinin uluslararası boyutu içermesini gerektirmektedir. Planlanan düzenlemelerin ticaret ve yatırımlar üzerindeki etkilerinin ticaret uzmanları ve tacirlerle önceden analiz ve danışmalarda bulunularak incelenmesi, potansiyel problemlerin belirlenmesini ve ticari engellerin ortaya çıkmasını önleyecek alternatif çözümlerin bulunmasını sağlayacaktır. İdari uygulamalardan kaynaklanan zorlukların azaltılması, düzenlemelerin esas amacını korurken, pazara girişi de kolaylaştıracaktır.

Düzenlemelerin ticaret ve yatırım üstündeki etkisinin değerlendirilmesi

Kural koyma süreci Türkiye'de, planlanmış düzenlemelerin etkisinin değerlendirilmesini içeren spesifik araçları ihtiva etmemektedir (Bkz. Bölüm 2). Fakat yine de,

ticaret ve yatırım üstündeki etkileri değerlendiren bazı mekanizmalar mevcuttur. 2000'de çıkarılan bir genelge, kanun tasarıları ve düzenlemelerden doğan rekabet üzerinde Rekabet Kurumuna danışılması yükümlülüğünü getirmiştir. Bakanlıklar arası danışma bağlamında, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, düzenleme tasarılarının, Dünya Ticaret Örgütü yükümlülükleri ve AB kuralları ile bağdaşır olup olmadıklarını tetkik etmekte ve uluslararası taahhütlere aykırı olan metinlerin yeniden yazılmasını isteyebilmektedir. Fakat bu Genel Müdürlüğün rolü, düzenlemenin etkisini değerlendirmekten ziyade, sadece bakanlıklar arasında arabuluculuk yapmak ve çelişen menfaatlerin bağdaştırılmasına çalışmaktan ibarettir. Böylece planlanan düzenlemelerin uluslararası boyutu sadece hukuki açılarından değerlendirilmekte ve bunların ekonomik etkilerine ve daha verimli alternatifler aranmasına fazla dikkat edilmemektedir. Bunun sonucunda, düzenlemeler ekseriyetle, iş faaliyetlerinde sınırlı etkiler yapmaktadır. Bu da, düzenlemenin amacıyla bağdaşmamakta ve ona uyulmamasının yol açmaktadır.

İdari yüklerin azaltılması

Çeşitli iş incelemeleri, yabancı firmaların idari prosedürler yüzünden karşılaştıkları başlıca güçlükler ve bu engellerin ticareti sınırlayıcı potansiyeline ışık tutmaktadır. Yabancı Yatırım Kurumu Servisi (YYKS) tarafından 2001'de yapılan bir incelemede, yatırımcıların %92'si, düzenleme politikalarının karışıklığı ve şeffaflığın olmamasının, iş operasyonlarında ciddi sorunlara yol açtığını belirtmişlerdir. YYKS incelemesinin genel bakış açısı, bürokrasi için en fazla zaman sarfeden 59 ülke arasında 49'uncu olarak Türkiye'yi gösteren, Dünya Ekonomik Forum'unun 2000 yılı incelemesini teyid etmiştir.

Türkiye'de bir firma kurmak en az 19 adım atılmasını gerektirmektedir ve bu kuralların çoğu Türk ve yabancı firmalara aynı derecede uygulanmaktaysa da, yabancıların bu bürokratik taleplerle uğraşmaları daha zor olmaktadır. Ayrıca kaybedilen zaman yatırım yapma isteğini önemli oranda baltalamaktadır. Bazı programlar 1960'lara kadar geri gitmek üzere, bu bürokratik engellerin ortadan kaldırılması, birbirini izleyen çeşitli hükümetlerin başlıca hedefi olmuştur. Bu çabalar bugüne kadar iş çevreleri için pek somut sonuçlar doğurmamıştır. Fakat Dünya Bankası'nın yardımıyla son zamanlarda daha kapsamlı bir yaklaşım başlamıştır (Bkz. Bölüm 2). İdari çalışmaları hızlandırmak amacıyla 2001 sonbaharında teknik komiteler kurulmuştur. İş kurma prosedürünü azaltmak amacıyla yürütülen çalışmalar, atılacak adımları altıya, hatta mümkünse ikiye indirmeyi amaçlamaktadır.

Ayrıca idari eylemler, kanunların etkin bir şekilde uygulanması için kullanılan önkontroller ve denetimler karşısında imtiyazlar oluşturma eğilimindedir. Çeşitli alanlarda kanunlar yetersiz uygulanırken, firmalar birçok teftişe maruz kalabilmektedirler. Fikri mülkiyet haklarıyla ilgili olarak, Mayıs 2001'de kabul edilen 1995 tarihli Kanun'un değiştirilmesi, takviye edilen müeyyidelerle uygulama kabiliyetini güçlendirerek ve ayrı mahkemeler kurarak bu konuya el atmıştır. Ayrıca, Hükümet Türk Patent Enstitüsü'nü takviye etmek için bir kanun tasarısı hazırlamıştır.

Ticaret kolaylıkları: Gümrük prosedürleri

Türkiye'nin gümrük mevzuatının AB mevzuatı ile uyumlaştırılmasını öngören AB ile imzalanmış Gümrük Birliği Anlaşması'nın hükümleri gereği, 1990'ların ortalarından itibaren Türk Gümrük Sistemi'nin baştan başa değiştirilmesi için bir çalışma başlatılmış bulunmaktadır. Temel değişiklikler 1995 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmış ve 2000 yılında da pek çok alanda AB gümrük hükümlerini karşılayan kapsamlı bir yeni gümrük kanunu kabul edilmiştir.

Uyumlaştırma çalışması, 1993'te başlatılan iddialı bir reform programının parçasıdır. Dünya Gümrük Örgütü (DGÖ)³ tarafından tavsiye edilen belge, prosedür ve kontrol tekniklerinin basitleştirilmesi ve uyumlaştırılmasını öngören reform, bütün gümrük bürolarının tamamen bilgisayar sistemine geçmesini ve verimliliği artırmak için gümrüklerin organizasyon yapısının yeniden yapılandırılmasını da içermektedir. Mesela 1999'dan beri, malların hudutta ilgisine teslimi için, onaylanmış firmaların (geçmiş performansları iyi olan firmalar) beyanlarını müteakip eşyalarını teslim almalarına ve gümrük kontrollerinin sonradan yapılmasına imkan sağlayan "mavi hat" uygulaması gibi basitleştirilmiş işlemler kullanılmaktadır. Kasım 2001 itibarıyla, gümrük beyannamelerinin %14'ü bu hattan geçmektedir.

Gümrük işlemlerinin bilgisayar ortamında yürütülmesi, Fransa'nın bilgisayarlı gümrük sistemini esas alan ve 1998'den beri kullanılan BİLGE otomasyon sistemi ile gelişimini sürdürmektedir. 2000 yılı sonunda tüm gümrük işlemlerinin %75'i BİLGE

(3) 1974'de yürürlüğe giren "Gümrük Prosedürlerinin Basitleştirilmesi ve Uyumlaştırılması için Uluslararası Konvansiyon'un ("Kyoto Konvansiyonu") hedefi, ülkeler arasında gümrük usullerini basitleştirmek ve uyumlu hale getirmektir. Haziran 1999'da Dünya Gümrük Örgütü (DGÖ) Konseyi, revize edilmiş bir metin kabul etti ve konvansiyonu uluslararası ticaret gelişmelerine uydurmaya çalıştı. Yeni prosedürler, risk analizlerine dayanan yeni enformasyon teknolojisi ile modern gümrük geçişleri metodlarını içermektedir. Bu yenilenen konvansiyon halen imzaya açılmış bulunmaktadır. Konvansiyon, 40 ülkenin hiçbir çekince koymadan imzalamasından üç ay sonra yürürlüğe girecektir. Haziran-2000 sonu itibarıyla 10 DGÖ üyesi bunu imzalamış bulunmaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği'nin imzalamasından sonra konvansiyonu imzalamayı öngörmektedir.

vasıtasıyla yapılmıştır. Bu sistem, gümrük müşavirleri ve ticaret erbabının, gümrük beyannamelerini gümrük idarelerinden veya elektronik veri değişimi ile kendi bürolarından vermelerine imkan sağlamaktadır. Reform programı, idari verimliliği artırmak üzere, gümrüğün idari yapısının yeniden organizasyonunu da içermektedir.

Reform programı, eşyanın gümrüklerden çekilme sürelerini önemli oranda azaltmıştır. Eylül 2001’de, gümrük beyannamelerinin %73’ü 24 saat içinde işlem görmüştür. 2001 yılı sonunda basitleştirilmiş usulde işlemlerin hemen hemen genel uygulama haline gelmesi beklenmekteydi. Otomasyon yalnız işlemleri basitleştirmekte, aynı zamanda gümrük yetkililerinin takdir yetkilerini de kısıtlamaktadır. Son zamanlarda, bu çabaları tamamlayıcı nitelikte gümrük işlemleri için etik kod yayınlanmıştır.

Bununla birlikte yatırımcılar hala rüşvet, aşırı kırtasiye ve uzun gecikmeleri içeren sorunları dile getirmektedirler. Pek çok halde gümrük işlemleri 24 saat içinde tamamlanırken, bazı hallerde, genellikle kompleks test ve belgelendirme işlemleri (Bkz. Bölüm 2.4) gümrük idarelerinde görev yapan farklı idari birimler arasında ortak strateji ve eşgüdüm olmaması nedeniyle aylarca sürebilmektedir. Vergi ve standartlarla ilgili denetimler de dahil bütün ithalat ve ihracatla ilgili işlemler hızlandırılmadıkça ve daha etkin bir hale getirilmedikçe, gümrük işlemlerinin modernizasyonundaki ilerleme, ticaretle uğraşanlar için somut sonuçlar doğurmayacaktır.

Uluslararası standartların kullanılması ve diğer ülkelerin tedbirlerinin tanınması

Benzer ürünlere değişik ülkelerde değişik standart ve teknik düzenlemelerin uygulanması, imalat sanayicileri ve ihracatçılar için önemli ve bazen de engelleyici maliyetlere neden olmaktadır. Bundan dolayı, daha fazla uluslararası uyumlaştırılmış standartların ulusal ürün mevzuatına esas alınması ticaret akışını kolaylaştırabilmektedir. Mevzuatın uyumlaştırılmasının olanaklı olmadığı düşünüldüğünde, diğer ülkelerin mevzuat tedbirlerinin eşdeğerliliğinin kabul edilmesi de, aynı yararı büyük ölçüde sağlayabilmektedir.

Türkiye’nin Dünya Ticaret Örgütü TBT Anlaşması’na taraf olması ve AB gerekleri sonucu, bu alanda büyük reformlara girişilmiştir. AB’ye katılım kalite, standardizasyon, belgelendirme, metroloji ve kalibrasyon alanlarında işbirliğini kapsamaktadır. İlgili koordinasyon kurumlarının kararlarıyla, uyum takvimleri belirlenmiş ve uyumlaştırma alanı genişletilmiştir.

Bugüne kadar Türkiye’de uygulana gelen sistem zorunlu standartların uygulanmasına dayandığı için, reformlar ürünlere ilişkin mevzuatta köklü değişiklikleri gerektirmektedir. Yeni çıkarılan "Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun" (Temmuz 2001 tarihli "Çerçeve Kanunu"), AB’nin ürün güvenliği için sadece temel gerekleri tanımlayan ve bu amaca ulaşmak için standartlar mı yoksa kendi metotlarını mı uygulanacağını seçme serbestisini üreticiye bırakan mevzuat uygulamaları sisteminin Türkiye’ye uyarlanması için gerekli kanuni altyapıyı kurmaktadır. Kanun, AB’nin standardizasyon ve belgelendirme alanlarındaki Yeni ve Global Yaklaşımlarına uyumlu olarak, uygunluk değerlendirmesiyle ilgili tüm idari konuları kapsamaktadır.

Türk Standartlar Enstitüsü (TSE), 1954’ten beri Uluslararası Standardizasyon Teşkilatının (ISO) üyesi olup belgelendirme konusunda uluslararası alanda kabul gören ISO/IEC Rehberlerini kullanmaktadır. AB ile Gümrük Birliği Türk ve uluslararası standartların uyumlaştırılmasına ivme kazandırmış ve AB standartlarının %90’ından fazlası Türk standardı olarak uyumlaştırılarak, Türk standartlarının Avrupa ve uluslararası standartları temel alma oranı %93’e ulaşmıştır. AB kurallarının uyumlaştırılması çalışmalarına teknik düzenlemelerde de başlanmıştır. AB kurallarıyla uyumlaştırılması gerektiği tespit edilmiş 400 mevzuattan 150 kadarının uyumlaştırma çalışmaları tamamlanmıştır.

Uygunluk değerlendirmesi alanında, TSE uluslararası standartları ve diğer ülkelerin verdiği uygunluk belgelerini dikkate almaktadır. TSE ayrıca, test sonuçlarının ve uygunluk belgelerinin karşılıklı tanınmasına olanak sağlayan birçok AB anlaşmasına da taraf bulunmaktadır. Yine bu alanda da ilerlemenin başlıca nedeni, AB ile imzalanan gümrük birliği olmuştur. AB belgelendirmesi işaretini taşıyan ürünlere TSE ve Sağlık Bakanlığı tarafından doğrudan uygunluk belgesi verilmektedir. Fakat bu uygulama diğer ülkelerden gelen malları kapsamamaktadır. Ayrıca, iyi yapılanmış bir piyasa gözetim denetim mekanizmasının eksikliği nedeniyle gerçekleştirilen ve CE işaretinin düzgün uygulandığından emin olmak için fiili ithal aşamasından önce ifa edilen teknik dosya incelemelerinden kaynaklanan bazı sorunlar devam etmektedir.

Denkliğin tanınması

Türkiye, belgelendirme konusundaki piyasa aktörlerinin güvenini kazanmak ve karşılıklı tanıma anlaşmalarından faydalanmak için gerekli bir adım olan akreditas-

yonu ilişkin kurumsal çerçevede 1999 yılında reform gerçekleştirmiştir. Akreditasyon, laboratuvarlar ile belgelendirme ve muayene kuruluşlarının değerlendirilmesi ve denetiminde kullanılmakta ve karşılıklı tanıma anlaşmaları için temel bir şart olan uygunluk değerlendirme kuruluşlarının yetkilerine ilişkin güveni sağlamaktadır. Akreditasyon konusunda uluslararası işbirliği de bu süreçte önemli bir katkı sağlamaktadır. Türk Akreditasyon Kurumu'nun (TURKAK) teşkilatı ve görevleriyle ilgili 1999 yılında çıkarılan kanun ilk defa münhasıran akreditasyondan sorumlu bir kamu kurumu kurmuştur. TURKAK çalışmalarına 2001 yılında başlamıştır.

Sonuç olarak, teknik düzenlemeler konusundaki Çerçeve Kanunun kabulü, daha esnek ve piyasa odaklı bir teknik düzenleme sistemine yönelimi ifade etmektedir. 1999 yılından bu yana, teknik düzenlemeler, tüketicinin korunması ve akreditasyon ile ilgili kanunların kabulü ile yasal çerçevenin oluşturulması konusunda önemli ilerlemeler katedilmiştir. Türkiye Yeni Yaklaşım direktiflerini iç mevzuatına kazandırdıkça zorunlu standartlara tabi ürünlerin sayısı azalacak ve uygunluk değerlendirmesi basitleştirilecektir. Ticarete teknik engellerdeki etkili azalma, bu yüzden direktiflerin ulusal mevzuata kazandırılmasındaki ilerlemeye bağlı olacaktır. Özellikle test ve uygunluk değerlendirilmesi ile yeterli bir piyasa gözetim ve denetim sisteminin geliştirilmesiyle ilgili olarak kamu görevlilerinin sistemi değiştirmeleri ve yeni sisteme uyum sağlamaları gerektiği için uygulamada kesintisiz çabaların gösterilmesi gerekecektir.

Rekabet

Piyasaya ulaşabilmeyi ve etkili rekabeti bozan düzenleme veya kişisel hareketlerle ilgili şikayetleri dinleyip onlar hakkında karar alacak etkili kanuni prosedürlerin ve kurumların mevcudiyeti, uluslararası piyasa açıklığı perspektifi açısından anahtar konulardır. Bölüm 2 düzenleme reformu bağlamında daha geniş rekabet prensiplerinin uygulanması sorunu ile ilgilenirken, bu konu aşağıda ele alınmıştır.

Türk Rekabet Kanunu 1994'te kabul edilmiş ve geniş ölçüde AB rekabet hukukuna dayandırılmıştır. Bu kanun, Türkiye pazarında rekabeti ilgilendiren bütün müteşebbis eylemlerini, nerede yapıldığı dikkate almaksızın kapsamaktadır. Uygulama ve icradan sorumlu bağımsız bir Rekabet Kurumu 1997'de çalışmaya başlamıştır. Rekabete aykırı eylemlerden veya piyasada hakim durumun kötüye kullanılmasından şikayet eden şirketlerin, vakayı Rekabet Kurumu'na götürmesi gerekmektedir. Kanun, yerli ve yabancı firmalara aynı derecede uygulanmakta ve yabancı şirketlerin

Rekabet Kanunu karşısındaki durumlarında, onların haklarını kısıtlayan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Kurum da rekabet karşıtı eylemler karşısında resen harekete geçebilir. Rekabet Kurumu'nun kararlarına karşı Danıştay'da dava açılabilir.

Sonuç

Karşılaşılan şiddetli kriz sonucu, Türk yetkililer yapısal zayıflıkların ortadan kaldırılması, ekonominin piyasa merkezliliğe yönelişinin artırılması ve uluslararası rekabete açılması yönünde kapsamlı reformlara başlamıştır. Bu reformlar geniş ölçüde, 1980'lerin başlarından beri yapılan diğer reformların üstünde gelişmiştir. Düşürülen tarife engelleri, paranın konvertibilitesi, AB ile Gümrük Birliği ve ortaya atılan özelleştirme programı, gittikçe artan açık piyasa uygulamasının başlıca adımlarını teşkil etmiştir. Bu yeniden yapılanmayı destekleyecek düzenlemenin çerçevesini yaratmak amacıyla çalışmalar da devam etmektedir.

Ticaret ve yatırım politikasıyla en doğrudan ilgili reformlar arasında, ürün düzenlemesi, fikri mülkiyet hakları, uluslararası tahkim ve gümrük prosedürlerinin basitleştirilmesi yer almaktadır. Şeffaflığın artırılması da önemli olup özellikle devam eden kamu alımları reformunda kendini göstermektedir. Hükümet, Dünya Bankası'nın yardımıyla, iş ortamının noksanlarının giderilmesinde mesafe almaktadır. AB ile gümrük birliği ve aday üye ülke statüsünün kazanılması, Türkiye'de uluslararası standartlara erişme çabalarını desteklemiş ve ürün düzenlemelerinin karşılıklı tanınmasını getirmiştir.

Belirtilen reformlar, ekonomide devlet kontrolünün aşamalı olarak terk edildiği ve hükümetin çerçeve koşulların devamını garanti eden bir görev üstlendiği piyasa ekonomisine geçişi yansıtmaktadır. Reformlar piyasa prensiplerini güçlendirdikçe Türkiye ile ticaret yapma ve ülkede yatırım yapma koşulları gelişecektir. Genel olarak, karar alma süreci ve düzenleyici çerçevede piyasa açıklığına yönelik etkin düzenleyici prensipler hala yeterince yerleşmemiştir. Bu da yatırımları ve ticareti olumsuz etkileyen belirsizlik ve yetersizliklere yol açmaktadır. Ayrıca, reformların uygulanmasındaki ciddi eksiklikler ilerlemeyi engellemektedir. Özel sektör ile kamu kesimi arasındaki genel bir güvensizlik ortamı da devam etmektedir.

Orta Avrupa ülkelerinde son on yılda kaydedilen tecrübeler, yabancı yatırımın, ekonominin yeniden yapılanmasına ve modernleşmeye önemli katkılar yapabileceğini göstermektedir. Yabancı yatırımcılar, verimliliği yükselten ve yenileşmeyi artıran sermaye, teknoloji, uzmanlaşma, know-how yönetimini getirmiştir. Artan doğ-

rudan yabancı yatırımlar, önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin kalkınmasında kritik bir rol oynayabilecektir. Ayrıca, doğrudan yabancı yatırımı çeken faktörlerin altında yatan hususlar, uluslararası rekabet edebilirliği sağlamanın da gerekleridir. Ekonomik ve siyasal istikrarın sağlanmasında ilerleme kaydedilmesi önem arz etmektedir.

AB'ye katılım süreci reformlar için teşvik edici bir rol oynayabilir, fakat ulusal düzeyde reformların hayata geçirilmesi konusunda güçlü bir irade bulunmadığı takdirde bundan sonuç alınamayacaktır. AB adaylık süreci Türkiye'de reformları teşvik edebilir, fakat reformlara yaklaşım, AB kurallarını karşılamayla sınırlı tutulmamalıdır. Piyasa merkezli düzenleyici çerçevenin geliştirilmesi, reformlara kapsamlı yaklaşımı gerektirmektedir.

Dikkate alınması gerekli politika seçenekleri

1. Düzenleyici çerçevenin şeffaflığını artırmak ve kural-yapma sürecine girdi sağlamak üzere ilgili alanlardaki fırsatları genişletiniz.

Teklif edilen düzenlemeler, bilgi olarak ilgili çevrelere açık olmalıdır ve buradan gelecek telkinleri almak üzere resmi kanallar mevcut olmalıdır. Katılım zamanında yapılmalı ve böylece ilgili çevrelerle düzenleyiciler arasında anlamlı karşılıklı iletişim kurulmalıdır. Yorumların yapılabilmesi için yeterli bir süre tanınmalıdır. Düzenlemelerin açık ve kaliteli olmasına, yorumlar arasında büyük farklar bulunması riskinin azaltılması ve tutarlı bir yaptırım mekanizmasının bulunmasını teminen daha fazla özen gösterilmelidir. Uluslararası düzeyde şeffaflığın sağlanmasına özellikle dikkat edilmelidir.

2. İş çevrelerini etkileyen idari prosedürleri hızlandırmak için girişilmiş bulunan inisiyatiflere devam ediniz, onları hızlandırınız ve iş faaliyetlerinde ve ticaretin akışında gereksiz sınırlamaları ortadan kaldırınız.

Gereksiz yükler doğuran idari prosedürleri tespit ederek ortadan kaldırılmalarını ve düzenleme uygulamasıyla ilgili konular da dahil olmak üzere, bu prosedürlerin hızlandırılmasını sağlamak için son zamanlarda girişilen inisiyatiflere öncelik verilmelidir. Vergi sistemi, şirket kuruluşu için gerekli yükümlülükler ve özellikle uygunluk değerlendirmesi yükümlülükleri, üzerlerinde çalışma yapılmasını bekleyen alanlardır.

3. İş, ticaret ve yatırım alanlarında teklif edilen düzenlemelerin etkilerinin değerlendirilmesi için tutarlı bir uygulama geliştiriniz.

Bölüm 2’de tavsiye edildiği üzere, Düzenleme Etki Analizinin (DEA) başlatılması, ticaret ve yatırım üzerindeki etkilerin sistemli olarak göz önünde bulundurulduğu önemli bir yol olup DEA sistem tasarımı bu konuyu, özellikle bu bölümde belirtilmiş olan altı prensip vasıtasıyla ele almalıdır.

4. Kamu alımlarında şeffaflığı geliştiriniz.

Kamu alımlarında getirilen yeni düzenleme, artan şeffaflığa doğru büyük bir adım teşkil etmektedir. Söz konusu düzenlemenin uygulanması, görevlilerin eğitilmesi, iş çevrelerine bilgi verilmesi ve gereklerinin etkin biçimde yerine getirilmesinden emin olmak için izlenmesi suretiyle desteklenmelidir.

5. Uluslararası standartların kabulü ve karşılıklı tanımanın kullanılmasında için çabaları artırınız.

AB direktifleri kabul edildikten sonra gereksiz düzenlemelerin ortadan kalkacağı garantisini de dahil olmak üzere, test etme ve uygunluk değerlendirmesi gereklilikleriyle ilgili gereksinimlere devamlı dikkat etmek suretiyle bu alanda ilerlemenin takip edilmesi gerekmektedir.

6. Gümrük prosedürlerinin etkinliğini geliştiriniz.

Gümrük prosedürleri alanında sarfedilen çabaların, diğer kurumlarla, özellikle vergi ve uygunluk değerlendirmesinde çalışan kurumlarla gittikçe artan oranda işbirliği yaparak sürdürülmesi gerekmektedir.

B Ö L Ü M

ELEKTRİK, GAZ, KARAYOLU
YÜK TAŞIMACILIĞI SEKTÖRLERİ

5. ELEKTRİK, GAZ, KARAYOLU YÜK TAŞIMACILIĞI SEKTÖRLERİ*

ELEKTRİK

Giriş

Elektrik sektörü reformu için başlangıç zordur.

Türkiye’de elektrik sektörü, ekonominin "devlet öncülüğünde kalkınmasında" anahtar bir unsur olmuştur. Halen bu sektörde devlet mülkiyetindeki kurumların hakimiyeti devam etmektedir. Bu kurumların bugünkü mali durumları son derece zayıftır. Reform olmaksızın sektörün mali çöküntüye gireceği açıktır. Geniş çaplı kaçaklar ve elektrik ücretlerinin ödenmemesi, nakit girdi akışını zayıflatmış, gerekli üretim yatırımlarında özel sektör katılımını teşvik etmek yönünde daha önce yapılan girişimler genellikle devlet kurumları tarafından pahalı elektrik alınması sonucunu doğurmuştur.

Sonuçta gerekli olarak, yeni Elektrik Piyasası Kanunu’nun çıkarılması suretiyle köklü bir reform başlatılmış, 2002 Eylül’ünden itibaren AB normlarına uygun olarak rekabete dayalı bir elektrik piyasasının başlatılması için çalışan yeni bir Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu oluşturulmuştur. Devlet bağımsız bir düzenleme kurumu tarafından üstlenilecek düzenleyici rolünü bırakmakla birlikte sistemin işletimi/dengelenmesi ve iletiminde doğal tekel rolünü sürdürecektir. Bunun sonucunda, potansiyel rekabet alanları olan elektrik üretim ve dağıtım/perakende satış alanlarında, şimdiye kadar yetersiz sonuçlar veren YİD (Yap İşlet Devret) ve İHD (İşletme Hakkı Devri) düzenlemelerinden sonra gerçek bir özelleştirme yapılması suretiyle özel sektör katılımının sağlanması gündemdedir.

Eski sistemden çıkış çok zor olmuştur. Ayrıca arz ve talep Türkiye’de birbirine oldukça yakındır ve diğer ülkelerdeki tecrübeler, bu tür piyasalarda elektrik reformu yapmanın risklerini göstermektedir. Ekonomik krizden dolayı azalan taleple ve yapım halindeki bazı yeni enerji üretim tesislerinin devreye girmesiyle bir nefes alma olanağı doğmuştur. Diğer bütün ülkeler elektrik sektöründe serbestleştirme faaliyetlerini, teknik ve politik açıdan reformu daha kolay kılan arz fazlası koşullarında gerçekleştirmiştir. Söz konusu başlangıç noktası, planlanmış reformların çabuk ve başarılı olarak uygulanmasına dönük ihtiyacı artırmış ve endüstriyi mali açıdan

(*) Daha fazla bilgi için bakınız: "Elektrik, Gaz ve Karayolları Yük Taşımacılığı Sektörlerinde Düzenleme Reformlarının Geçmişi Üzerine Rapor" www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

sürdürülebilir bir temel üzerine taşıyacak tek ümidi doğurmuştur. Burada önemli nokta, kendi ayakları üzerinde durabilen bir dağıtım sisteminin kurulmasıdır. Türkiye muhtemelen 2006 yılından itibaren önemli miktarda özel sektör elektrik üretim tesisleri yatırımlarına ihtiyaç duyacağından, bir zaman darlığı söz konusudur. Reformun tasarlandığı şekilde iyi uygulanması durumunda, arz kısıtlamaları başlamadan önce, mevcut veya potansiyel piyasaya güçlü katılımlarla özel sektörün yatırım yapmasını sağlayacak yeni mali kapasiteler zaman içinde ortaya çıkacaktır.

Elektrik sektörü önemli oranda yeniden yapılanma sürecindedir.

Türkiye’de elektrik sektörü, 1993 ile Ekim 2001 arasında devlet mülkiyetindeki iki şirket hakimiyetinde kalmıştır: Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ)¹. TEAŞ 1 Ekim 2001 tarihinde çıkarılan ve bugünkü liberalleşme planının ilk adımlarından birini teşkil eden bir kararnameyle, üretim, ticaret ve iletim faaliyetlerini kapsayan üç ayrı şirkete ayrılmıştır. Bu şirketler, Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ – iletim), Elektrik Üretim A.Ş. (EÜAŞ – üretim) ve Türkiye Elektrik Ticaret Taahhüt A.Ş. (TETAŞ), halen yasal olarak faaliyettedir.

Kurulu elektrik üretim kapasitesi, son yirmi yılda ortalama %8 gibi yüksek bir oranda artarak 2000 yılında 27.3 GW seviyesine ulaşmıştır. Türkiye’de hidro elektrik santraller kurulu kapasitenin önemli bir bölümüne (2000’de %41) karşılık gelmekte, ancak üretimin daha az bir bölümünü (2000’de %24.7’sini) karşılamaktadır.² Son üç senede yaşanan kuraklık sorunu hidroelektrik üretimini sınırlandırmıştır. Kapasitenin geri kalan kısmının büyük bir bölümü fosil yakıtlardan temin edilmekte (2000’de %58) olup, fosil yakıtlar hidro elektrik santrallerden daha yoğun olarak kullanılmaktadır (2000 yılında termik santraller tüm üretimin %75’ini karşılamıştır). Diğer birçok ülkede olduğu gibi, doğal gazın rolü artarken, kömür ve petrolün payı zamanla azalmıştır (2000 yılında tüm üretimin %37’si gaz, %31’i kömür ve %7.5’i petrole dayalı kaynaklardan sağlanmıştır). Yakıt bileşimindeki bu eğilimlerin genel hatlarıyla devam etmesi beklenmektedir : Gazın ve ithal taş kömürünün yoğunluğu artacak, hidroelektrik ve linyitin payı düşecektir. Bunun sonucunda da, ithalata olan bağımlılığın artması beklenmektedir. Sektörde özel sektörün katılımı, bir takım güçlükler nedeniyle nispeten sınırlı kalmıştır. Tesise sahip olma veya TEAŞ mülkiyetin-

(1) İki şirket (ÇEAŞ ve KEPEZ) yerel olarak elektrik üretme ve dağıtım hizmetleri için imtiyaz ile işletme yapmaktadır. Bunlar, kurulu kapasitenin %2’sine tekabül etmektedir.

(2) Hidro kapasite, hidro sistemin ekonomisi gereği üretimden daha azdır. Bütün suyun akma potansiyelinden daha fazla üretme kapasitesi kurulur, çünkü su akışı yıl boyu değiştiği gibi yıldan yıla da değişir.

deki tesisin işletme haklarına sahip olma yoluyla özel sektör tarafından üretilen elektrik, tüm kapasitenin %10.7'sine karşılık gelmekte olup, oto- prodüktörler (yani kendi enerji ihtiyacını kendi karşılayan ve fazlasını satan sanayi tesisleri) toplam kapasitenin %11'i düzeyindedir.

Yeni iletim şirketine bölünmeden önce Türkiye'de elektrik iletim şebekesi, TEAŞ'ın mülkiyet ve işletiminde bulunmaktaydı³. Elektrik yükü, ülkenin batısındaki büyük nüfus merkezlerinde yoğunlaşırken yakın zamana kadar üretim kapasitesi göreceli olarak doğuda yoğunlaşmıştı. Bu hidroelektrik üretiminin dağlık bölgelerde, özellikle Güneydoğu'da yoğunlaşmasının, bölgeler arasındaki elektrik yüklerine bağlı olarak bazı iletim kısıtları bulunmasına ve iletim kayıplarının uluslararası değerlerin çok az üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur. Ülkenin batısında kurulan yeni termik santraller bu kısıtları bir ölçüde azaltmıştır.

Türkiye elektrikte yurtiçi tüketimin yaklaşık olarak %3'üne karşılık gelen bir miktarda ve çoğunlukla Bulgaristan'a uluslararası bir bağlantıyla gerçekleştirilen hat üzerinden az da olsa bir net ithalatçı konumundadır. Komşu ülkelerle büyük çaplı enterkoneksiyon çalışmaları, Türkiye iletim sisteminin uluslararası şebekeler, özellikle UCTE ile büyük çaplı ithalata olanak tanıyacak şekilde senkron çalıştırılmasına dönük uzun vadeli planlara uygun olarak, yapım ve planlama aşamasındadır.

TEDAŞ, faaliyetleri 33 ayrı bölgeye yayılmış olan ana dağıtım kurumudur. Bölge sayısının fazlalığı, mali bakımdan rantabl çalışacak şirketlerin oluşturulması hususu için zorluk arz etmektedir.⁴ Dağıtım sektörünün başlıca sorunu, elektrik kayıp ve kaçakları ile sokakların bedelsiz olarak aydınlatılmasıdır. Bunlar TEDAŞ için büyük mali yüküdür. TEDAŞ, TEAŞ'tan aldığı elektriğin bedelini ödemek durumundadır, ancak bu ödemeleri kendi müşterilerinden tahsil edememektedir. Buna paralel olarak, TEDAŞ'ın mali sıkıntıları ve bunun sonucunda TEAŞ'a yaptığı ödemelerdeki gecikmeler de, TEAŞ'ın mali zaafiyetine neden olmaktadır. Tüm elektrik kayıpları (üretim eksi nihai tüketici tarafından ödenen tüketim) 2000 yılında %19.4'e ulaşmıştır. Bu oran 1990'ların ortalarında %15 seviyesinde olan sistem kayıp oranlarında önemli artışlar olduğuna işaret etmekte olup, kayıplar OECD normlarından yaklaşık %10 daha fazladır.

(3) CEAS ve KEPEZ'in işlettikleri imtiyaz bölgelerindeki ikinci iletim hariç.

(4) Tek bir imtiyaz sahibi dağıtım şirketi, Kayseri bölgesinde faaliyet halindedir.

Dağıtım sektörünün mali performansının geliştirilmesi hayati öneme sahiptir. Bu sorunun çözümünün önemli bir bölümü dağıtım şirketlerinin mali yapılarını sürdürebilecek daha az bir sayıya konsolide edilmeleri ve özelleştirmeyi de içerecek reformun gerçekleştirilmesinde yatmaktadır. Kar amacı gütmeyen, derin kökleri olan yönetim sorunlarının yerel düzeyde çözümlenmesini beklemek gerçekçi değildir. Liberalleşmenin, dağıtım faaliyetini, daha karmaşık ve daha riskli bir duruma maruz bırakacağı da bu konuyla ilgili diğer bir gerçektir. Şirketler perakende satışlarını daha iyi yönetmek zorunda olmakla kalmayıp, rekabetçi bir toptan elektrik piyasasında kendilerine elektrik temin etmekle ilgili zorluklarla karşılaşacaklardır.

Daha önceki "özelleştirme" teşebbüsleri geniş ölçüde başarısız olmuştur.

Bir süreden beri Hükümet, üzerindeki mali yükü azaltmak için, piyasadaki özel sektör katılımını artırma hedefine yönelmiştir. Özel sektör katılımının çerçevesini çizen ilk kanun 1984'te yürürlüğe girmiştir. O zamandan beri uygulanabilir bir kanunu çerçeve ortaya çıkarabilmek için, sektördeki özel girişimin statüsünü belirleyen ve doğrudan özelleştirmeye olanak tanıyan ve 1999'da Anayasa değişikliğini de içeren birçok düzenleme yapılmıştır. YİD ve İHD⁵ adı verilen ve hükümetin iştirakini ve sonunda mülkiyet hakkını kabul eden düzenlemelerde birçok sorun ortaya çıkmıştır. Yap-İşlet-Devret üretim projeleri 2001'de tüm üretimin %11'ini karşılarken genellikle yüksek elektrik satın alma fiyatlarını öngören anlaşmalarla TEAŞ'ı büyük kayıplara ve muhtemel yükümlülüklerle maruz bırakmıştır. Diğer birçok proje ise gerçekleşme aşamasına dahi gelmemiştir. İHD projelerinin çok az bir bölümü tamamlanabilmiştir. Bu düzenlemelerdeki ana tasarım eksikliği, bir üretim veya dağıtım projesinin proje maliyeti daha baştan özel sektöre yüklenirken, riskin temel olarak devletten uzak tutulamamasıydı. Sonunda bu risk, "maliyet artı kar" tarife yapısını öngören uzun vadeli münhasır alım sözleşmeleri ve Hazine garantileri kanalıyla devlet yükümlülüğü haline gelen anlaşmalar yoluyla bütçe tarafından karşılanmaktaydı. Ekonomik krizle birlikte ortaya çıkan mali kriz, sözkonusu risklerin bundan böyle bütçe tarafından taşınmasına olanak olmadığını ortaya çıkarmıştır.

2001 yılı Ekim ayında hükümet, alternatifsizlik nedeniyle, elektrik altyapısı yatırımlarındaki üretim ve dağıtımla ilgili olarak daha önceden kabul edilmiş olan işletme haklarının, ancak Hazine garantisi olmaksızın ve yeni piyasa modelini uygulamak amacıyla ve yeni şartlarla devam edebileceğini ilan etti. Aynı şekilde, sınırlı

(5) Yap İşlet Devret (YİD) ve İşletme Hakları Devri (İHD)

sayıdaki YİD üretim projelerinin, 2002 yılı sonuna kadar yürürlüğe girmeleri şartıyla, elektrik satın alma sözleşmelerinden Devlet yükümlülüğündeki Hazine garantileri bulunması halinde istifade edebileceklerini kararlaştırdı. Fakat 2002 yılı Nisan ayında Anayasa Mahkemesi, Elektrik Piyasası Kanunu'nun, YİD ve İHD projelerinin belirli süreler içinde icra edilebileceğini amir geçici maddelerini iptal etti. Bu nedenle Hükümet, halen bu projeler için uygun bir çözüm aramakta olup, nihai kararın verilmesi beklenmektedir. Gerçekte tamamlanmamış olan bu özelleştirme modellerinde önemli hazırlık masrafları yapan potansiyel yatırımcılar, maliyetleri ve kar kayıpları nedeniyle idareden tazminat yoluna gidebilirler. Bu hususta nihai çözümü de zaman gösterecektir.

Eski rejimden çok zor olan bu geçişin, yeni yatırımcıların reform yapılmış piyasada yeni yatırım yapma istekleri üzerinde ne yazık ki menfi etki yapma ihtimali bulunmaktadır. Genel bir gözlem olarak, Türkiye'nin bu sektördeki ve diğer sektörlerdeki kurumsal isitkrarsızlıktan dolayı, iyi hizmet aldığı söylenemez ki bu durumun risk algılamasında ve nihayetinde ekonomik faaliyet maliyeti üzerinde önemli sonuçları olmaktadır. Bunu belirtmekle beraber bu hususun, ekonomik krizin daha geniş kapsamda değerlendirilmesi gerektiği ve hükümetin hareket özgürlüğü ile ilgili olduğu da bir gerçektir. Açıkça bu, Devletin, düzenleme kesinliği ve öngörülebilirliğini başarısında yeni reform düzenlemeleri ihtiyacını göstermektedir. Olumlu yönden bakıldığında, doğrudan özelleştirmeyi önleyen yasal engeller artık ortadan kalktığına göre, hükümetin doğrudan özel yatırımın önceden karşılaştığı karmaşık ve müşkül durumlara izin vermeyecek bir politika izleyeceği söylenebilir. Bu bağlamda önemli olan, hükümetin geçmiş uygulamayı tamamen terkederek, söz konusu muamelelerde yeterli belirginliği sağlayabilmek için Hazine garantisi verme zorunluluğundan sakınması olacaktır.

Üretimde özel sektörün katılımına dönük diğer mekanizmalar Yap-İşlet (Yİ) ve oto-produktör projeleri olmuştur. Yİ projeleri, halihazırda kamu kurumlarının münhasır enerji satın alma sözleşmelerini içermektedir ve özel sektör katılımında başlıca mekanizma haline gelmiş bulunmaktadır. Bu model ile 2004 yılına kadar önemli bir kapasite (5.9 GW) yaratılmış olacaktır. Yİ modelinin YİD modelinden başlıca farkı sözleşme süresinin sonunda yatırımcının mülkiyet haklarına sahipliği hususu olup, Yİ modeli YİD modeline kıyasla tesisin sahibi için daha az politik risk ve ilave çıkış seçenekleri içermektedir. Yİ girişimlerinin başarı şansı fazla abartılmamalıdır Yİ düzenlemeleri devlet teşebbüslerinin durumunu kökünden değiştirmemekte

ve kurumlar (veya sonunda bütçe) için ticari riski önemli oranda ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca Yİ elektrik satış düzenlemelerindeki fiyatlar, devlet kurumlarının mali bakımdan zayıf oldukları bir dönemde yatırılan sermayenin⁶ erken geri dönmesini sağlayacak şekildedir.

Oto-produksiyon, başlıca elektrik kullanıcılarının⁷ kendi elektriklerini ürettikleri ve fazla elektriği müzakere sonucu tespit edilen fiyatlardan⁸ TEDAŞ'a sattıkları sistemdir. Toplam kapasiteleri 3 GW olan birçok oto-produktör projesi 2000 sonunda devreye girmiştir. İlave bir 300 MW kapasite halen yapım halinde bulunmaktadır.

Elektrik tarifeleri, önemli oranda yeniden-dengelemeye ihtiyaç göstermektedir.

Yeni Elektrik Piyasası Kanunu'nun uygulanmasından önce TEDAŞ nihai dağıtım/perakende satış tarifelerini sunmaktaydı ve bunlar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından onaylanmaktaydı. Kalkınmakta olan bölgelere tanınan "resmi" olarak doğu-batı farklılaştırması dışında, tarifeler ülke çapında aynı düzeylerde tespit edilmekteydiler. Yeni Elektrik Piyasası Kanunu'nda, bunun doğrudan gelir desteği mekanizması altında, Bakanlar Kurulu'nun kontrolünde olması teklif edilmektedir. TEDAŞ'ın tarifeleri, 2001 yılı boyunca, Türk Lirası bazında yaklaşık olarak ikiye katlanmıştır. Bu durum, % 88.6 olan enflasyon oranıyla karşılaştırılınca reel fiyatlarda önemli bir artışın olduğunu göstermektedir. Böylece TEDAŞ işlemlerinin mali dengesinin yeniden tesis edilme ihtiyacı bulunmaktadır.

Sanayi fiyatlarının mesken fiyatlarının yarısı düzeyinde olduğu daha serbestleşmiş piyasalardaki durumdan farklı olarak, Türkiye'de sanayi fiyatları mesken fiyatları ile mukayese edilebilir seviyededir. Daha düşük sanayi malları fiyatları demek, sanayi müşterilerine büyük miktarlarda elektrik sağlamanın fiyatının maliyetinin de düşük olması demektir. Mevcut tarife yapısı, sanayi sektöründen meskenlere önemli ölçüde bir çapraz sübvansiyon içermektedir. Bu çapraz sübvansiyon, diğer ülkelerin çoğuna kıyasla önemli miktarlara ulaşmaktadır (Bkz. Grafik 1). Bu orandaki

(6) Ekonomik depresyon oranlarına kıyasla.

(7) Sanayi tesislerinin, 5 000'den fazla konutu kapsayan ikametgah sitelerinin, 5 yıldızlı otellerin, sanayi bölgelerinin, üniversitelerin ve belediyelere bağlı işletmelerin oto-produktör olmalarına izin verilmiştir. Bazı daha küçük işletmeler, rüzgardan ve güneş enerjisinden elektrik elde etmek için oto-produktörlük hakkını almıştır.

(8) Oto imalatçıların yan kuruluşlarına da satış yapılabilir. Müzakere sonucu tespit edilen fiyatların tavanı, Elektrik Piyasası Kanunu çıkmadan önce TEAŞ ve TEDAŞ'ın ortalama satış fiyatının %70'i olmuştur (bu oran sonra %85'e çıkarılmıştır).

bir çapraz sübvansiyonun, daha rekabetçi bir çerçevede sürmesi mümkün değildir. Zira büyük serbest tüketiciler, serbest olmayan müşterilere çapraz sübvansiyon ödeme zorunda kalmamak için, rekabetçi piyasalara yönelmede geniş teşviklerle karşı karşıya kalmaktadırlar. Rekabetin doğuşu, yeniden tarife dengeleri kurulması ve (aşağıda belirtildiği üzere) yükümlenilen maliyetlerin çözülmesi için kullanılan mekanizmalar hep birbiriyle bağlantılı konulardır. Tarifelerin yeniden belirlenmesi, rekabetçi yapıda çarpıklıkların engellenmesi yönünde gerekli olacaktır.

Devlet işletmelerinin zayıf mali performansları reform ihtiyacını vurgulamaktadır.

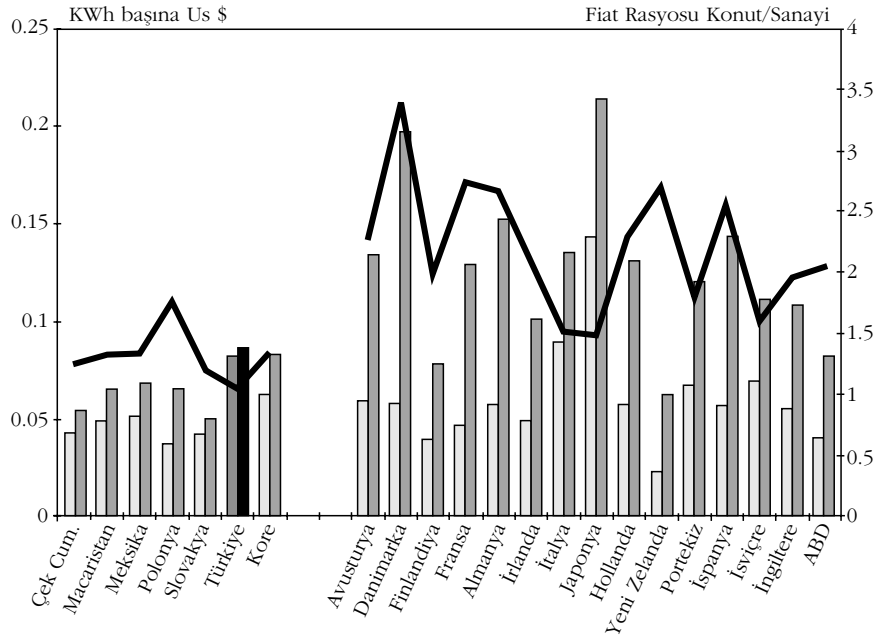
TEDAş ve e bölünmüş olan TEAş'ın (ve bunun sonucunda, gaz sektöründe görüleceği üzere, bir dereceye kadar BOTAş'ın) mali durumları zayıftır. TEAş'ın hesapları, 2000 yılında 656 milyon Amerikan Doları seviyesine ulaşan zararlar kötüleşen bir durumu göstermektedir. Bu durum kısmen, yüksek maliyetli YİD (ve gelecekte de Yİ) sözleşmeleri, TEAş'a satın alma fiyatı olarak yüklediği, sonradan TEAş'ın TEDAş'a uyguladığı satış fiyatlarının üstünde olan maliyetten kaynaklanmaktadır. TEAş, sektördeki özel sektör katılımının gittikçe artan oranlarda maruz bıraktığı koşullar ile ("zelleştirme" ticari riskleri TEAş'ın üstünden kaldırmamaktadır) TEDAş'a uyguladığı satış fiyatları, bunun sonucunda TEDAş tarifelerinden kaynaklanan kısıtlamalar arasında sıkışmış bulunmaktadır. Daha fazla üretim kapasitesi mevcut mali durum göz önünde tutulursa, bunun önemli bir bölümünün özel yatırım olması gerekmektedir. TEAş'ın mali performansı için önemli değişiklikler yapılmazsa mali bozulma devam edecektir.

İkinci olarak, TEDAş'ın, ortalama elektrik satın alış/satış fiyatları arasında, brüt 3 sentlik bir marj bulunuyorsa da, TEDAş'ın TEAş'a elektrik için yaptığı demeler ancak önemli gecikmelerle yerine getirilebilmiştir. TEDAş'ın bu ödeme zaaflarının kısmi nedeni, kayıp, kaçak ve kendi abonelerinin yaptığı geç ödemelerdir. Sonuçta, TEAş'ın, doğal gaz alımları için BOTAş'a ve elektrik üretimi için YİD/Yİ sözleşmelerine yaptığı ödemelerde ciddi borç ve nakit akışı sorunları ortaya çıkmıştır. Bu, yabancı yatırımcıların Hazine garantisi desteği olmaksızın bu sektöre girmekteki isteksizliğini kısmen izah etmektedir. Eninde sonunda sistemin zararları büyük ölçüde btçeden karşılanmaktadır ki bu husus, sektöre yapılan önemli sermaye yatırımlarının btye makul bir gelir getirmesi arzusu ile tezat teşkil etmektedir.

Birçok tketic için elektrik fiyatları, kısa ve orta vadede artabilir. Elektrik endüstrisinin arz güvenliğinin garanti altına alınması yönündeki gerekli yatırımları des-

tekleyecek bir mali istikrar düzeyine gelmesi, elektrik kaybı ve çalınma sorunları ile mücadele edilmesini gerektirmektedir. Elektrik sektöründe iyi tasarlanmış bir reform, ekonomik performansı geliştirir ve maliyetleri düşürür. Bundan dolayı, sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için fiyat artışları, reformların gerçekleştirilmediği durumda ortaya çıkacak artıştan daha az olacaktır.

Grafik 1. Türkiye’de ve seçilmiş bazı OECD ülkelerinde elektrik fiyatları



Kaynak: IEA, Elektrik fiyatları ve vergiler – üçüncü üç aylık istatistik 2001 PartII Tablo D19-D20

Yeni düzenleyici yapı, cesur bir adımdır.

Rekabetçi elektrik piyasalarının yaratılması zor bir süreçtir. Bu tür piyasalar için kendiliklerinden ortaya çıkmayan düzenleyici çerçevenin oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Buna, sektörün kanuni çerçevesi ve yapısı konusunda kurumsal tasarım, piyasa tasarımı, iletim fiyatı, yükümlenilen maliyetlerle başa çıkma ve geniş kapsamlı hizmet sağlama gibi birbirine bağlı kararlar da dahildir. Türkiye’deki süreçte yeni dönemde atılan önemli bir adım, yeni bir kanunun çıkarılması olmuştur. Elektrik sektöründe düzenleyici çerçeve ve yapı; amacı liberalleşme ve devletin potansiyel rekabete açık alanlarından, özellikle üretim, dağıtım ve perakende satış faaliyetlerinden, aşamalı bir şekilde çekilmek olan önemli bir değişim sürecinden geçmektedir.

Hedefi şeffaf ve rekabetçi bir elektrik piyasasının kurulması, arz istikrarının, iyi kalite, ucuz ve çevre dostu elektriğin sağlanması olan yeni Elektrik Piyasası Kanunu 2001 yılı Mart ayında yürürlüğe girmiştir. Önerilen düzenlemelerde en önemli husus, piyasanın düzenlenmesinde rekabetin merkezi rolüdür. Kanun, kurumların kurulması için bir çerçevenin oluşturulması ve yapısal düzenleme konularının çözümleri yönünde aşağıdaki hususları öngörmektedir:

- Düzenleme görevi Enerji Bakanlığından alınarak ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'na devredilmiştir. Standart düzenleyici fonksiyonlar; lisans verme, tarifelerin belirlenmesi, piyasanın izlenmesi ve erişim uzlaşmazlıklarının çözümünü içerir.
- Tanımlanmış piyasa faaliyetleri için (üretim, iletim, dağıtım, toptan satış ve perakendecilik) katılımcıların EPDK'dan lisans almaları ve her lisans faaliyeti ve alanı için ayrı hesapların tutulması gerekir. Özel haklar ve mükellefiyetler, lisansın koşulları ile belirlenir.
- Piyasa katılımcıları arasında ikili anlaşmalar yapılması gerekir ki, bu husus, zorunlu bir havuz tipi toptan satış piyasası olmaksızın iletim sistemini çalıştıran nihai bir dengeleme mekanizmasının oluşturulmasına işaret eder.
- 2003 yılı Mart ayından itibaren, iletim sistemine doğrudan doğruya bağlı olan veya 9 GWh'den fazla (1999'da piyasanın yaklaşık %20'si) yıllık tüketime sahip tüketiciler için rekabet piyasasını açar. Rekabetin kapsamı zaman içerisinde EPDK tarafından genişletilebilir. %100 açılış için herhangi bir zaman tespit edilmemiştir.
- Ulusal şebekeye veya dağıtım sistemine, ayırım yapmadan düzenlenmiş üçüncü taraf erişimini sağlar.
- Özel sektör katılımının hazırlanmasını ve iletim, dağıtım, perakendecilik ve kısa vadeli piyasa dengelemesi için özel düzenleyici kuralların EPDK tarafından kabulünü ve uygulanmasını öngörür.
- İletim mülkiyeti ve işletme fonksiyonları hariç olmak üzere, sektörün nihai olarak doğrudan özelleştirmesini öngörür. Yabancı yatırımcılar, piyasanın üretim, iletim ve dağıtım sektörlerinde kontrol oluşturacak şekilde bir paya sahip olamazlar.

Elektrik Piyasası Kanunu'nda kurulan çerçeve, OECD ülkelerindeki eğilimlere ana hatlarıyla uymakta olup, Türkiye'deki çerçeveyi, üyelik sürecinin bir bölümü olarak AB Elektrik ve Gaz Direktiflerine uyumlu hale getirmeyi amaçlar. Lisans prosedürlerinin ayrıntıları, piyasanın işleyişi ve kuralları, tarife mekanizmaları, müktesep haklar, özelleştirme planları, yükümlenilen maliyetlere ilişkin mekanizmalar, müteakip ikincil mevzuata veya daha sonraki kararlara bırakılmıştır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu kurulmuştur.

Yeni Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), yedi Kurul üyesinin Bakanlar Kurulu kararıyla atanması suretiyle Kasım'da kurulmuştur. Kurul üyeleri altı sene için atanırlar ve yeniden seçilebilirler. Kurul üyeleri ancak kusurlu hareket etme veya yetersizlik gibi özel hallerde, Bakanlar Kurulu kararıyla görevden alınabilirler. Kurul üyelerinin faaliyet ve ilgi alanlarında önemli idari kısıtlamalar söz konusu olup bu kısıtlamalar, onların sektördeki mali çıkarlarını ve sektörde çalışmalarını sınırlamaktadır. EPDK Bakanlığa karşı, kendi faaliyetleri ve piyasa gelişmeleri konularında yıllık rapor vermekle yükümlüdür. Bu raporların kamuya açıklanması konusunda resmi bir zorunluluk yoktur, fakat EPDK gizli bilgiler hariç Internet sitesinde bu tür bir rapor yayınlamak arzusundadır.

Ayrıntılı zorunluluklar, Mayıs 2002 sonundan itibaren ikincil mevzuatla düzenlenecektir. Piyasanın açılması sonrası ilk dönemde EPDK'ya önemli görevler düşmektedir. Bu amaçlar arasında en önde geleni ve onun tanımlanmış görevlerinin sadece ifa edilmesine ilaveten yapması gereken şey, etkili bir düzenleyici kurum olduğunu güvenilir bir biçimde göstermektir. EPDK'nın kredibilitesini çok geniş bir alana yayılmış olan hususlar tayin edecektir. EPDK sadece görevlerini yapmakla kalmamalı, açık ve tarafsız olarak ifa ettiğini göstermelidir. Bu konuda önemli bir husus, EPDK'nın piyasayla iletişim sağlama biçimi olacaktır.

EPDK, düzenlemeleri yapmadan önce, piyasada lisans alarak çalışacak kurumlarla iletişim kurma konusunda kanunla görevlendirilmiştir. Kanun bu bilgi alışverişinin şekli, tebliği, süresi ve sonucu hakkında ayrıntı ihtiva etmiyorsa da, kamuoyu görüşmelerinin Haziran 2002 başlarından itibaren başlaması beklenmektedir. Bu incelemenin 2.Bölümünde, hükümetin bilgi alışverişisi süreciyle ilgili, geliştirilmesi gereken bazı kaliteli düzenlemeler hakkında bir takım hususlar vurgulanmıştır.

Para cezaları ve diğer düzenleyici kararlarla ilgili olarak Kurulun attığı adımlara karşı temyiz davaları Danıştay'a, yetki alanında veya kanuna uygunluk konusun-

da yapılabilir. Genellikle mahkemeler, düzenleme yapmak veya düzenleme kararlarını gözden geçirmek için uygun yerler değildir, çünkü bahse konu ihtilaflar teknik sorunlardır ve çabuk sonuca ulaşılması gerekliliği bulunmaktadır. Birçok ülke, düzenleyici hususlarda tecrübeye sahip, düzenlemeden sorumlu uzmanlaşmış temyiz kurumları oluşturmuştur.

EPDK için maaş esnekliği önemlidir. Elektrik piyasasının düzenlenmesi karmaşık bir konudur. OECD ülkelerinde düzenleyiciler genellikle yeterli derecede yetenekli personeli çekme ve muhafaza etme konusunda güçlük çekmektedirler. Hükümetin içindeki kredibilitenin devamı için, düzenleyici personelinin aldıkları maaşı haketmeleri önemlidir. Bu da, sıkı bir yetenek seçimini ve personelin performans yönetimini gerektirmektedir.

Lisans sahibi firmaların belirli hisselerinin transferi için EPDK'nın onayı gerekmektedir. Fakat bu husus, rekabet konularını ilgilendiren birleşmelerin tasdik edilmesi için, Rekabet Kurulu'nun yetkisinin yerine geçemez. Rekabet Kurulu, enerji piyasalarındaki hakim durumun kötüye kullanılmasını önleme fonksiyonunu muhafaza etmektedir.

EPDK'nın kurulmasıyla, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın rolü, genel enerji politikalarının tespiti ve uygulanması, özelleştirme teklifleri, ithalat ve ihracat politikaları ile sübvansiyonlar ve teşvikler kanalıyla enerji arz güvenliğinin geliştirilmesine odaklanmıştır.

"Düzenleyici Yönetişimin" güçlendirilmesine ihtiyaç duyulabilir.

Standartların, prosedür ve prensiplerin bağlanması için, iletimin kullanımı, ağların ve müşteri hizmetinin dağıtımı ve (sistemin gerçek zaman dengelemesi ve mali uyumu ile ilgili ayrıntılı prosedür ve prensipler tesis eden) Dengeleme ve Çözümleme Düzenlemeleri, ilgili kamu endüstri katılımcıları tarafından hazırlanmaktadır ve EPDK tarafından tasdik edilmektedir. Bu standart bir uygulamadır. EPDK'nın sadece endüstriden gelen değişiklikleri tasdik etmekle yetinmesi halinde katılımcıların mali çıkarlarına aykırı düşen, toplumsal fayda açısından ihtiyaç duyulan değişikliklere karşı koymaları muhtemeldir. Serbestleştirilmiş piyasaya geçişin uygulanması yönündeki reform programının sorunların çıkmasına zamanında engel olabilmek, piyasa kural ve kodlarında değişiklik yapabilmek ve gerekli durumlarda, sorunların altında yatan sebepler düzeltilinceye kadar piyasa aksaklıklarına karşı hafifletici tedbirler alabilmek yönünde mekanizmaların inşa edilmesi gerekmektedir.

“Dikey ve Yatay Bölünme” reformun güçlü bir unsurudur.

TEAŞ, Ekim 2001’de, üretim (EÜAŞ), ticaret (TETAŞ) ve iletim (TEİAŞ) faaliyetlerini kapsayan üç ayrı şirkete ayrılmış olup varlıklarının transferi çalışmaları halen sürdürülmektedir. TEİAŞ, bir iletim Sistem Operatörü ve uzlaştırmayı sağlayan bir piyasa işletmecisi olacaktır.⁹ EÜAŞ, EPDK tarafından onaylanmış projeksiyonlara uygun olarak ve özel sektör yatırımlarını göz önünde tutmak suretiyle yeni üretim tesisleri inşa edebilir. Böylelikle ihtiyaç duyulan özel sektör yatırımlarının herhangi bir nedenle gerçekleşmemesi durumu, telafi edilir ve arz güvenliği sağlanmış olur. Kendisine ait üretim varlıkları özelleştirilinceye kadar, EÜAŞ hakim üretim şirketi konumunda olacaktır. TETAŞ, bütün enerji alım ve satım anlaşmalarını TEDAŞ ve TEAŞ’tan devralacaktır. Buna, bütün YİD, Yİ ve İHD sözleşmeleri kapsamındaki tüm alış ve satış anlaşmaları ile ithalat ve ihracat sözleşmeleri dahildir. Kanuna göre, hazırlık döneminden itibaren beş yıla kadar olan bir süre için (yani 2007 Eylül ayına kadar) EPDK tarafından belirlendiği şekliyle EÜAŞ ürettiği bütün elektriği TETAŞ’a satacaktır¹⁰. Bunun sonucunda TETAŞ piyasada hakim bir toptan satış şirketi olacaktır.

Ortak hakimiyet ve EÜAŞ ile TETAŞ’ın birbirine bağlanması, YİD, Yİ ve İHD sözleşmelerinden doğan yükümlenilen maliyetlerin düzeltilmesi amacını gütmektedir. Reform programının bu önemli yapısal unsuru aşağıda ayrıca ele alınmıştır. EÜAŞ ve TETAŞ’ın hakimiyeti, onların davranışlarının, toptan satış ve dengeleme piyasaları da dahil olmak üzere, EPDK tarafından düzenlenmesini gerekli kılacaktır.

Üretim, iletim, toptan satış ve perakende faaliyetleri için lisansların ve hesapların ayrıştırılması gerekliliğine ek olarak, Kanunda, daha keskin ayrışmaları zorunlu kılan bir dizi koşul da yer almaktadır. Mesela, bir iletim şirketi herhangi bir başka piyasa faaliyeti ile iştigal edemez, özel üretim şirketleri, bir sene önceki tüm kurulu kapasitenin azami %20’si kadar üretim yapabilmekle sınırlandırılmışlardır. Dağıtım şirketleri, bir önceki yıl esas alınmak suretiyle, bölgelerindeki tüm tüketimin en fazla %20 kadarını kendileri üretebilirler. Ayrıca, özel toptan satış şirketleri geçmiş yılın tüketiminin %10’undan fazla piyasa hissesine sahip olamazlar. Bu yapısal tedbirler, reformun ilk dönemlerinde rekabeti teşvik edecek ve sonuç olarak da, dikey entegrasyonun devam etmesi durumuna kıyasla düzenleyici yükü azaltacaktır. Uzun

(9) Mali Uzlaşma Merkezi denen çözüm sistemi, dengeleyici piyasa operatörü ile elektrik piyasasındaki işletmeler arasında ikili kontratlardan ve sistemin üretme/tüketim durumlarından doğan mali akım sorunlarını uzlaştıracaktır.

(10) Aşağıda izah edildiği üzere, bu gereksinim halen tetkik edilmektedir.

vadede bu gereksinimler, arzu edilen piyasa ayarlamaları üzerindeki kısıtlamaların belirlenmesi yönünde gözden geçirilebilir.

Üretim ve dağıtım/perakende varlıklarının özelleştirilmesi arifesinde, devlet düzeyinde önemli mülkiyet entegrasyonu bulunmaya devam edecektir. Bundan dolayı, idarenin, bir taraftan üretim ve ticaret şirketiyle, diğer taraftan da nihai serbest tüketicilere arz bakımından üretim piyasasına yeni girenler arasında bir menfaat çatışması çıkması mümkündür. İlgili makamlar bu çatışma potansiyelinin, piyasaya katılımlarda cesaret kırıcı gelişmelere yol açmamasına dikkat etmelidirler.

Dağıtım ve dağıtım şirketlerinin perakende faaliyetleri arasında devamlı bir entegrasyon olacaktır. Toptancı ve perakendeci yeni piyasa katılımcıları ile bölge dışı tedarik sağlayan dağıtım şirketleri, nihai serbest tüketicilere açılan rekabet kanallarıdır. Bu husus, yeni katılımcıların dağıtım hatlarına ulaşmaları ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda Türkiye, dağıtıcıların perakendecilik ve hat işletmeciliği faaliyetleri için hesapların ayrışımı hususuna güvenmektedir. Bu asgari bir gereksinimdir. İleri safhalarda daha gelişmiş ayrımlar düşünülebilir. İngiltere’de yakın zamanda müşteri hizmetleri (perakendeci) ile altyapı (dağıtım) arasında şirket ayrımları gereği kabul edilmiş olup, bazı firmaların, bu alanların birinde veya diğerinde ihtisas sahibi olabilecekleri ve bu noktadan sonra da endüstrinin doğal olarak mülkiyet ayrımına yönelebileceği görülmüştür. Türkiye’de yapının bu bakımdan zaman içerisinde gelişmesi beklenmektedir.

“Üretimde Yapısal Rekabet ve Yükümlenilen Maliyetler”, yeni piyasanın ilk dönemlerinde anahtar konulardır.

Türkiye’de, piyasada liberalleşme devam ederken, devlete ait elektrik üretim ve ticaret şirketlerinin hakimiyeti başlangıçta devam edecektir. Bunun sonucu olarak, üretimde rekabetin ortaya çıkması yavaş olacaktır, çünkü TETAŞ’a taahhüt edilmiş yegane elektrik arzı, ilave ithalattan, yeni kurulacak üretim yatırımlarından ve oto-prodükörlerden gelecektir.¹¹ Rekabet ancak, üretim varlıkları özelleştikçe, yeni katılımlarla TETAŞ’ın hakimiyeti azaldıkça ve pahalı YİD’lerin dengelenmesi gereğinin ortadan kalkmasıyla hidroelektrik santrallerden üretilen enerji piyasaya yönlendirildikçe ortaya çıkabilir. Önemli fiyat artışlarını önlemek için, piyasa hakimiyetinin kötüye kullanılmasına engel olmak ana gereksinim olacaktır. Başlangıçta üretim ve ticaret gibi piyasanın serbestleşmiş kısımlarına katıldıkları yerler dahil, hakim firmaların makul ölçüde düzenlenmesini icap ettirecektir.

(11) Üreticinin bütün yükümlülüklerini üstlenmeden satabilecekleri ürünlerinin kendi hisselerine düşen kısmının sınırları.

Yeni kanunda öngörülen yapı, yükümlenilen maliyetlerin karşılanmasına yönelik olup, bir takım karmaşık hususları içermektedir. Özellikle daha az rekabete yol açan düzenlemeler, yükümlenilen maliyetlerin karşılanmasını veya hükümete daha fazla özelleştirme geliri sağlanmasını kolaylaştırmaktadır, fakat bu hallerde rekabetin faydalarının ortadan kalkması hafife alınmamalıdır. Yükümlenilen maliyetler, eski düzenleyici rejimde yapılan ve rekabetçi bir ortamda ve karşılanamayabilecek olan yatırımlardan (YİD, Yİ ve İHD) kaynaklanmaktadır. Kavram olarak, yükümlenilen maliyetler: hükümet sübvansiyonu, tüketiciye yüklenen bir ek fiyat veya "yükümlenilen yararlar" ile bağlantılandırılmak suretiyle çeşitli yollardan ele alınabilir. Türkiye'nin kabul ettiği yol bu son yaklaşım olup, bu yaklaşımın bazı avantajlarının yanı sıra, dezavantajları da bulunmaktadır. Fiyatlar, maliyetlerin doğrudan tüketicilere yansımış olması durumundaki kadar artış göstermez¹². Bu tür bir bağlantılandırma, teknik bakımdan, daha fazla bilinen ek fiyatlandırma metotlarını kullanarak yükümlenilen maliyetlerin karşılanması yönteminden daha basittir. Son olarak da, Türkiye'de bu, sadece yükümlenilen maliyetlerin karşılanması ve böylece YİD/Yİ/İHD üretiminin piyasada rekabete açılması meselesi de değildir Aksine, uygulanmış ve uygulanmakta olan bu sözleşmelerin sonuna kadar yürütülerek, bugünden sonraki beş yıllık süreyi de kapsamaları gerekmektedir. Böylece fiyatlar ekonomik değer kaybını karşılayan bir fiyatın altına düşecek olup, aksi halde servetin özel üreticilere keyfi aktarımıyla karşılaşılacaktır.¹³ Bunun sonucunda, yükümlenilen yıllık maliyetler zaman içinde azalacak olup, hidrolik kapasitenin gitgide özelleştirilmek suretiyle rekabetçi piyasaya dahil olması olasılığı bulunmaktadır. Önerilen bu düzenin dezavantajı şudur ki, mevcut üretim kapasitesi kamu kuruluşlarıyla sınırlı kalmaktadır. Şöyle ki; piyasada serbest tüketiciler mevcut olacaktır, ancak serbest tedarikçiler bulunmayacaktır. Rekabet, yükümlenilen maliyetler karşılanıncaya dek önemli oranda engellenmiş olacaktır.

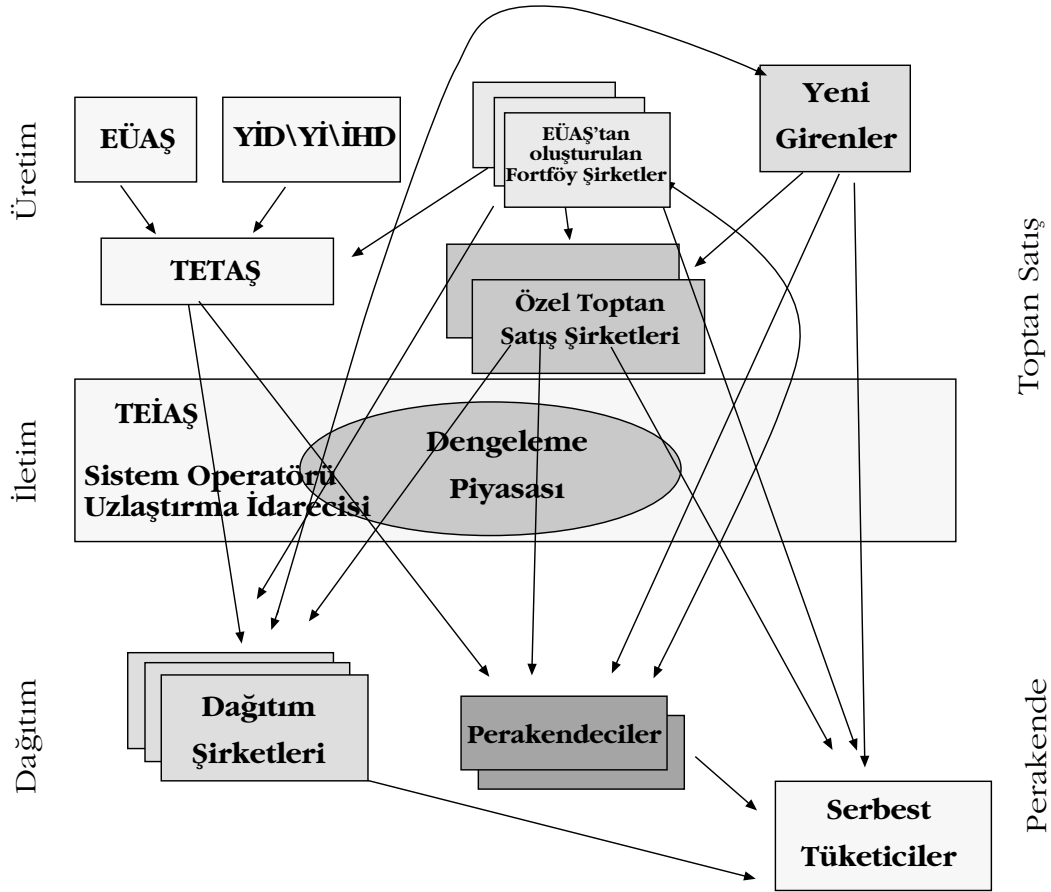
Yeni politikaların geliştirilmesini takiben, Türk Hükümeti şimdilik beş yıllık bir zaman çerçevesi içerisinde rekabetin ortaya çıkmasına yönelik daha az sınırlayıcı bir yapı tasarlamaktadır. Bu, YİD, Yİ ve İHD sözleşmelerinin yükümlenilen maliyetlerini karşılamak için TETAŞ'a elektrik satıldığı zaman gereken düşük maliyetli hidro enerji kapasite fazlasının EÜAŞ'a transfer edilmesini de içerebilir. Hidrolik üreti-

(12) Her ne kadar, hidro elektrik üretim kapasitesinin düşük maliyetinden gelen düşük gelirden dolayı yükü hükümet taşıyacaksa da tüketicinin yükü de ortadan kalkmış değildir. Daha ziyade bu, vergi kanalları yoluyla bütçeden "dolaylı" olarak gelmektedir.

(13) Veya gönüllü olarak yeniden müzakere edilerek fiyat zamanı profilinin ekonomik depresyonu göstermesine ve sonra da yeni liberalleşmiş piyasaya rekabet şartlarıyla yeni teklif sunmalarına müsaade edilmektedir.

min geri kalanı (eğer olursa) ve TEAŞ'ın termik üretim varlıkları¹⁴ daha önceki rekabet düzeninden kaynaklanan bir takım ayrı üretim şirketlerine transfer edilebilir. Bu durum, düzenlemeye tabi ilk sözleşmeler devredildikçe,¹⁵ bu şirketlerden erken bir tarih yelpazesinde üretim rekabeti gelmesini sağlayacaktır. Bu yeni perspektif, kanunda belirtilenden daha fazla tercih edilebilir. Böylece yükümlenilen maliyetlerin basit bir yoldan karşılanması ile rekabeti artırma isteği arasında makul bir denge kurulmaktadır. Yükümlenilen maliyetlerin karşılanması ile ilintili olmayan varlıkların özelleştirilmesinde bir engel bulunmayacaktır. Bu, sektörün Grafik 2'de belirtilen bir yapıya sahip olması sonucunu verebilir.

Grafik 2. Düşünülen piyasa yapısı



(14) Termik üretim nispeten yüksek maliyetli olduğundan, bunlar hidro üretimle bütünleştirilseydiler, batık maliyetleri dengelemekte az katkı yapmış olurlardı.

(15) Hak kazandırıcı sözleşmeler, yeni piyasa açıldığı zaman, başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Başlangıçta bunlar, beklenen üretim kullanımın %100'ünü kapsayan sözleşmeleri içermektedir. Bu sözleşmelerin (müzakere yoluyla elde edilecek sözleşmelerle değiştirilmek üzere) adım adım devreden çıkarılmalarının oranı, rekabetin belirmesinin muhtemel sınırlarını göstermektedir. Halen bu sözleşmelerin beş yıllık süre zarfında devre dışı bırakılacakları düşünülmüyor.

Özelleştirme, rekabeti geliştirecek şekilde yapılmalıdır.

Türkiye'deki reformun temelini teşkil eden tasarımın, yükümlenilen maliyetlerin karşılanması koşuluna bağlı olarak, rekabetin artırılması amacına dönük olduğu açıktır. Tasarım amacını mümkün olduğunca erken bir tarihte, özelleştirme kararları izlemeli ve böylelikle endüstri yapısının rekabete açık olması sağlanmalıdır.¹⁶ Buna, rekabet edecek üretim şirketlerinin ortaya çıkması için devlet mülkiyetindeki hakim üretim şirketlerinin, bölünmesi de dahildir. Yeniden yapılanmanın, üreticilerin bulunduğu bölgeler de göz önünde tutularak ele alınması gereklidir. Uzaktaki üreticiler, iletimde bir tıkanıklık olduğu zaman büyük çaplı enerji arzı gerçekleştiremedikleri için etkili bir rekabet yapamazlar. Ayrıca uzaktaki üreticiler, daha büyük iletim kesintisi riskleri ve önemli enerji kayıpları ile karşılaştıklarından rekabet güçlerini yitirebilirler. Pratik bir kural olarak, yeniden yapılandırma, hemen hemen tüm talep koşulları için, marjinde üretim yapacak en az beş şirketin aktif olarak fiyatlarını belirleme yönünde rekabet edecek şekilde mülkiyetin bölünmesini hedeflemelidir.

Piyasa gücü olan firmaların özelleştirilmesi yoluyla özelleştirme getirisini artırmaya çalışmak, halen bazı ülkelerde yapılan kötü bir reform hatasıdır. Satış getirisindeki bu artış, ülke için kötü bir sonuç doğurabilir, zira:

- Piyasa fiyatı bunun sonucunda önemli oranda artacak ve rekabetçi fiyatın üzerindeki bu fazla fiyat, yani bu rant, özelleştirme sürecinde kapitalize edilerek hükümete olması gerekenden daha fazla bir kazanç sağlayacaktır. Ancak, kapitalize edilen miktar, özel sektörde uygulanan iskonto oranıyla hesaplanacak olup, bu oran sosyal iskonto oranından muhtemelen fazla olacağı için, özel sektörün rant olarak hükümete ödediği miktar gelirinden daha az olacaktır. Ayrıca kapitalize edilen rant düzenleyici belirsizliği yansıtan ek bir iskonto oranıyla da azaltılacaktır.
- Daha yüksek bir elektrik fiyatı elektrik üzerinden alınan özel bir vergiye eşittir ve bunun verimli olması şüphelidir.
- Yüksek elektrik fiyatı ekonomik büyümeyi azaltacak ve bu dinamikle hükümetin genel vergi gelirini düşürecektir.

(16) Yeni kanun, Türk piyasasının tümüne ilişkin olarak pazar payı sınırlarında bu niyeti yansıtmaktadır. Özelleştirme kararlarında, bütün Türkiye'yi kapsamasa dahi, ilgili işlevsel piyasanın rekabet unsurunu içermesi için dikkat sarfedilmesi gerekmektedir.

Özelleştirme kararlarında ölçek sorunlarına da dikkat edilmesi gerekmektedir. Rekabetin doğması için gerekenin ötesinde yatay entegrasyon açısından sektörü parçalamanın bir anlamı bulunmamaktadır.

EÜAŞ'tan, tercihen beş veya daha fazla üretim şirketi ortaya çıkarıldıktan sonra, her bir şirketin her türlü elektrik yükü sorununu karşılayacak marjinal bir tesis içeren bir üretim portföyü olmalıdır. Bu yöntem, marjdaki çoklu fiyat tekliflerini garanti altına alarak, fiyat tekliflerini manipüle etmek ve fiyatları yükseltmek amacıyla kullanılabilecek esas piyasalardaki piyasa gücü potansiyelini azaltabilir.

Dağıtım İHD'lerinde mevcut kısıtlamalar göz önünde bulundurulmak üzere, önce dağıtım/perakende özelleştirmesi yapılması mantıklı bir yaklaşımdır, zira bu, sektörün mali gücünü artırma fırsatı yaratmaktadır. Ayrıca TEDAŞ tarafından halen işletilen "çok küçük" dağıtım bölgelerinin birleştirilmesi de, gelişmiş finansal performans çalışmalarının yapılabilmesi için temel teşkil edebilecek bir husus olarak söz konusu olacaktır. Finansal açıdan devam edebilir dağıtım şirketlerinin yaratılması, özel üreticilerin herhangi bir hükümet garantisi olmaksızın finanse edilebilir projeler oluşturmaya yol açacaktır.

Varlıkların özelleştirilmesi, tamamıyla doğrudan doğruya satış veya aşamalı satış yoluyla gerçekleştirilebilir; bunun içine çoğunluk hissesi iktisap etme koşulunu içeren sosyal performans ve yeni yatırım gibi konuları içeren sözleşmeler de dahildir. Bu modeller arasındaki seçim, geniş ölçüde ülkenin kendine has şartlarına bağlıdır. Sermaye piyasalarının az gelişmiş olduğu ve düzenleme çerçevesinin tamamlanmadığı veya yeni olduğu yerlerde parça parça satış yaklaşımı en iyisidir. Bu yaklaşım, hükümete tüm hisselerini elden çıkarmadan önce potansiyel verimliliğe sahip ve iyi temele dayanan bir değerlendirme yapabilmesi için daha geniş bir alan sağlayacağından hükümetin daha yüksek satış fiyatına ulaşmasına yardım edebilir. Ayrıca parça parça satış, şirketin sonradan verilen keyfi düzenleyici kararlardan zarar görmemesi için hükümetin zımni düzenleyici bir taahhüdü anlamına da gelmektedir. Şirketin zarar görmemesinde hükümetin bir çıkarı da vardır. Diğer taraftan, tamamıyla satışlar mali ihtiyaçları karşılamaya yardım edebilir. Ayrıca %100 satışlar, halihazırdaki veya rahatsız edici politik durumun etkilerinin hükümet tarafından kısmen sahip olunan şirketlere yansımaları durumunda tercih edilebilir. Şirketin yönetimine kamu yönetiminin keyfi müdahalesini mümkün kılan altın hisseler ters etkiler yaratabilir. Rekabet Kurumunun ihtiyatlılığı, piyasa gücünü artırmaya yönelik isteğin motive edilmesinin de yardımıyla varlıkların tekrar biraraya getirilmesini önlemek için yeterlidir.

İletim mülkiyeti, sistem işletimi ve enerji piyasaları

Türkiye ikili anlaşmalar modelini tercih etmiştir. Bu, perakende ve toptan satış piyasa faaliyetlerinin aynı organizasyon içerisinde entegre edilememeleri anlamına gelmektedir. Üreticiler ve toptancılar, merkezi bir mecburi toptan havuz yerine, doğrudan doğruya kendi aralarında sözleşmeler yapmak suretiyle çalışırlar. Marjinal tek bir fiyatın bulunduğu mecburi havuz piyasalarının avantajları ve dezavantajları vardır. Piyasa işletimi ve sistem dengelemesi, yoğun koordinasyon gerektirir ki¹⁷ bu işlevlerin tek bir kurum çatısında toplanması basit olması bakımından avantajlıdır. Bu piyasaların dezavantajı ise, mecburi havuzların, üreticiyi rekabet karşısı davranışlara sevk etme ihtimalinin daha fazla olmasıdır. Bu tür piyasalarda klasikleşmiş bir strateji, marjinal üretim kapasitesini geri çekmek veya piyasa kurallarını manipüle etmek ve havuz fiyatını artırmaktır. İkili serbest (iradi) piyasalar muhtemelen manipülasyona ve üreticilerin geçici piyasa gücüne karşı daha az hassastır. Bu davranışlar Türkiye’de daralmış arz piyasasının tekrar ortaya çıkması durumunda bir sorun yaratabilirler. Bu nedenlerle, mecburi havuz modelinden bir uzaklaşma eğilimi vardır. Buna işaret etmiş olmakla beraber, Türkiye’nin, "ilgili yasal ve teknik altyapı"ya yeterli dikkat göstermesi önemlidir. Böylece sözleşmelerin uygulanması ve tasfiye sistemlerinin yürütülmesi veya sözleşmelerden kaynaklanan ihtilafların hakemlik yoluyla halledilmesi suretiyle çok taraflı piyasa seçeneği rantabl hale gelmektedir.

İkili Anlaşmalar modelinde, sistem operatörünün, üreticilerin ve onların müşterilerinin ikili kararlarını gözönüne alırken, iletim sisteminin dengeli işlemesinin sağlanması da gerekmektedir. Bu, sistem operatörünün elektriği alıp sattığı (marjindeki üretimi devreye soktuğu veya sokmadığı hallerde) bir dengeleme piyasası vasıtasıyla yapılmaktadır. Böylece net üretim her seferinde gerçek talebi karşılamaktadır. Bu çekirdek piyasanın tasarım kuralları, toptancı rekabetinin oluşması için ehemmiyet arz etmektedir. Çekirdek piyasanın küçük olması durumunda dahi (örneğin talebin %5’i), bu piyasa gücü tarafından etkilendiği zaman genel piyasaya etkisi ters yönde olabilir. Bundan dolayı, TETAŞ’ın bu piyasadaki davranışını düzenlemek son derece önemlidir ve üretici piyasa gücünün etkisini önemli ölçüde sınırlandıracağı için, dengeleme piyasasında talep tarafı katılımına mümkün olduğunca çabuk yer verilmesi gerekebilir¹⁸.

(17) ISO ve Enerji Alışverişinin (power exchange) birbirinden ayrıldığı Kalifornia deneyimi, bunların tutarsız kararlar olduğunu göstermektedir. Diğer yetki alanlarında, bu faaliyetler başarıyla birbirleriyle entegre edilmişlerdir. Mesela (PJM enterkonnekte sistemi) ABD’nin orta Atlantik eyaletleri ve Avustralya Ulusal Elektrik Piyasası ile birleştirilmiştir.

(18) Elektrik kullananların sistemden daha fazla elektrik almak için teklif verdikleri veya evvelce kontrata bağlanmış olan elektriği almadıkları yer.

Diğer bir konu, üreticiler ve müşteriler için, sözleşmeye uygun olarak elektriğin üretilmesi ve kullanılması için, uzlaştırma sisteminin içine yerleştirilmiş bulunan teşviklerdir. Türkiye'nin, uzlaştırma için öncelikle bir tek fiyat sistemi getirmesi olasıdır. Bu sistemde sistem operatörü tarafından sistemi dengelemek için alım ve satım sözleşmelerinden kaynaklanan ücretlerin ortalaması kullanılacaktır. Başlangıçta bu mantıklı bir politika seçimidir, çünkü böylece önemli karışıklıklar önlenmiş olmaktadır. Kendini dengeleme teşvikleri zayıf olan tek fiyat sisteminin basitliği ile kuvvetli kendini dengeleme teşviklerine sahip olan, mesela bir çift fiyat sisteminin karışıklığı arasında olası bir ara yol, uzlaştırma fiyatlarının fazla elektriğe ihtiyacı olanlardan daha yüksek fiyat, daha az ihtiyacı olandan daha düşük fiyat ayarlamaları yapacak şekilde düzenlenmesi olabilir. Bu ilave fiyatın oranı, diyelim ki %5, esasında hesaba tabi değildir ve bu politika, ihtiyaç duyulan kendini dengeleme teşvikinin oranına göre ayarlanabilir. Böyle bir ilave fiyat ile, çözüm/sistem operatörünün, bir dizi ilave gelir sağlaması ve bununla bazı genel faaliyet masraflarını karşılaması mümkün olmaktadır.

Sistem operatörü, enerji dengelemesini ve destek fonksiyonlarını verimli bir biçimde çalıştırmak için bir teşvik düzenlemesi ile karşılaşmalıdır. Bu maliyetlerin doğrudan doğruya iletişim fiyatlarına yansıtılması, kötü bir performansa ve tüketiciye daha yüksek fiyatlar uygulamasına yol açabilir.

Piyasa operatörü, piyasa gücünün kötüye kullanılması ve yanıltıcı ihale stratejilerini tespit edebilmek için, etkili bir piyasa izleme/gözetim fonksiyonuna da sahip olmalıdır. Piyasa izlemesinin sonuçları gecikmeden düzeltici politika kararlarına ve mümkünse zararın azaltılmasına dönüştürülmelidir. Bu husus, piyasa kurallarının tekrar değiştirilmesine ve hatta teklif verme ve fiyat kontrolü tedbirlerine kadar gidebilir. Herhangi bir kayıp azaltıcı tedbirin, bunun altında yatan sorunların çözülmesinin veya piyasanın daha uzun süreli ayarlanmasının ve çalışmasının engellememesine özen gösterilmelidir.

Toplam maliyet içindeki payı nispeten küçük olmasına rağmen, iletimin düzenlenmesi elektrik piyasası için son derece önemlidir, çünkü bunun, yeni üretim kapasitelerinin konumlarında ve toptan satış merkezlerinin oluşumunda teşvik edici önemli etkileri vardır. Bu son derece karmaşık bir konudur ve Türkiye'nin başlangıçta oldukça basitleştirilmiş bir iletim fiyat programını benimsemesi mantıklı olur. Fakat bu alanda politika geliştirilmesi de ihmal edilmemelidir. Bunun nedeni, üretim tesislerinin sermaye değerinin iletim fiyat düzenlemelerinden etkilenmesi-

dir. Üretim faaliyetleri zamanla özelleştirileceğinden, iletim fiyat düzenlemeleri hakkında ileriye dönük bilginin varlığı özelleştirme sürecine yardım edecek ve böylelikle güvenli bilginin mevcudiyeti oranında satış gelirini artıracaktır.

Sonuç

Yeni Elektrik Piyasası Kanunu'nun çıkarılması ve EPDK'nın kurulması, elektrik sektörü reformunda atılan önemli adımlardır. Kanunla oluşturulmuş bulunan rekabet çerçevesi, düzenleyici kurumun yapısı ve fonksiyonları, OECD uygulama şablonuna uymaktadır. Önemli bir husus da, bir geçiş döneminden sonra, sektörün yapısının, özünde rekabet yanlısı olma potansiyeline sahip olmasıdır. Geri kalan bir takım politika seçenekleri, yükümlenilen maliyetlerin karşılanması ve özelleştirme metotları dahil, geçiş döneminde rekabet ortamının fiilen oluşmasına neden olacaktır. Piyasanın açılmasından önce, piyasa faaliyetlerinin ayrıntıları ve ikincil mevzuat unsurları gibi konularda önemli oranda hazırlık çalışması yapılması gerekmektedir. Türkiye bu reform konusunda somut bir başlangıç yapmıştır. Reform öncesi endüstride yerleşik çeşitli sorunlar ile özel sektör katılımı için geçmiş uygulamaları terk etme gibi sorunların ele alınması gerekmektedir. Reformun dikkatle uygulanması ile sanayinin, sürdürülemez bir durumdan çıkma şansı şimdi oldukça fazladır. Gerçekten de , bu reformun Türkiye'nin tüm düzenleyici yönetiminde yapılacak köklü değişiklik olarak görülmesi ekonominin güçlü yapıya kavuşması ve ülkenin ekonomik kriz sürecinden kurtulmasında önemli rol oynayacağı beklenmektedir.

Dikkate Alınması Gerekli Politika Seçenekleri

1. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur, fakat ikincil mevzuat dahil, bu kurumun faaliyetinin bazı ayrıntıları henüz açıklığa kavuşturulma ihtiyacındadır. EPDK tartışılırken bir takım konular açıklığa kavuşturulmuştur. Buna, yönetimi ve personel alımı, iletişim ve düzenleme yapma metotları, endüstrinin başlıca aktörlerinin kendi kendilerini düzenleme fonksiyonlarının denetlenmesindeki rolü ve diğer kurumlarla ilişkileri dahildir. Özellikle:

- Düzenleyici kurumların bağımsızlıklarının iki boyutu vardır: Mevcut politik etkiden ve sektörün ticari çıkarlardan bağımsızlığı. Politik çıkarlardan bağımsızlık, yeni kanunun özünü teşkil etmektedir. Türkiye, Kurul üyelerinin faaliyetlerine ve ticari çıkarlarına kısıtlamalar getiren, özellikle ayrıldıktan sonra

iki sene boyunca bu sektörde görev yapamama kuralı gibi, uluslararası standartlara göre sıkı olan bazı kurallar koymuştur. Fakat diğer kurumlarda bazen anlaşılması zor bazı ticari ve politik çıkarların ortaya çıktığı Türkiye için bu kurallar uygundur. Bu şartlar, EPDK'ya yapılacak tayinlerde, sektörü gerçekten iyi bilen bazı uzmanların, Kurul üyesi olma teklifini kabul etmesi anlamına da gelmektedir. Sektörle "bağlantıları olmama" konusunun çıkarabileceği sorunlardan kaçabilmek için, EPDK'nın pratik bir çözüm yolu olarak, tamamen danışma niteliğinde, sektörde aktif kimseler arasından dengeli bir biçimde seçilmiş bir özel sektör danışma komitesi kurması tercih edilebilir. Bu komite, Kurulun isteği üzerine, tamamen danışma niteliğinde görüş verecek ve daha genel anlamda özel sektörle düzenleme konularında danışmada bulunulma fonksiyonunun yerine geçmeyecektir.

- EPDK, yıllık bir rapor vermek zorunluluğu yoluyla Bakanlığa karşı sorumlu tutulmuştur, ancak bu raporun kamuoyuna açıklanıp açıklanmama konusu Kanunda düzenlenmemiştir. Piyasadaki gelişmeler konusunda EPDK'nın Bakanlığa başka bir yıllık rapor daha vermesi gerekmektedir. EPDK'nın faaliyetleri için ayrıntılı zorunluluklar hala yayımlanacak olan ikincil mevzuat ile belirlenecektir.
- EPDK'nın faaliyetleriyle ilgili ayrıntılı konular arasında, daha çıkarılmamış olan ikincil mevzuatı tamamlamak zorunda olduğu birçok konu mevcuttur. Bu hedeflerin en başında gelen ve onun tanımlanmış olan görevlerinin sadece ifa edilmesine ilaveten gereken bir husus, etkili bir düzenleme kurumu olarak kredibilitesini yerleştirmek olmalıdır. EPDK'nın kredibilitesini çok çeşitli faktörler etkileyecektir: EPDK görevini sadece ifa etmemeli, fakat bunu, kanuna uygun olarak, açık, tarafsız, istikrarlı ve öngörülebilir bir biçimde yapmalıdır. Bu bakımdan önemli olan husus EPDK'nın piyasayla iletişim şeklidir. EPDK'nın yıllık bir düzenleyici plan hazırlayıp yıl boyunca ele alacağı konuları ve bunları ne zaman yapacağını belirtmesi tercih edilir. Bu konulara, getirilecek tarifelerin tespitiyle ilgili kararlar, piyasanın rekabet durumunu gösteren değerlendirmeler, lisans koşullarının gözden geçirilmesi vb. dahildir. Burada sakınılması gereken anahtar nitelikteki bir husus, keyfi karar verme intibasını uyandırabilecek ve düzenleme riskleri konusunda endişeler yaratabilecek sürpriz kararlardan kaçınmaktır. EPDK yıllık plana paralel olarak, iletişim ve danışma, karar alma mekanizmasında tutarlılık ve öngörülebilirlik,

iç işlerinde etkililik ve verimlilik, sorumluluk ve tamamıyla şeffaflık temellerine dayanan bir idari uygulama politikası benimsenmelidir. Bu politika EPDK tarafından işleme konmadan önce özel sektör ile istişare edilmelidir.

- Kanuna göre, düzenlemeleri hazırlamadan önce EPDK'nın, piyasada lisansla çalışan şirketlerle görüş alış-verişinde bulunması gerekmektedir. Hükümetin kaliteli düzenleme yapma kapasitesiyle ilgili olan bu incelemenin ikinci bölümü, hükümetin danışma sürecinin geliştirilmesi amacıyla bir takım önemli konulara dikkat çekmektedir. Bu görüşler, enerji sektörüne de aynen uygulanabilir. EPDK için DEA benzeri süreçleri kabul etmek ve Bölüm 2'de genellikle tartışılmış olan, düzenleme yapmada danışma gerektiren protokoller gibi konuların kabulü tercih edilebilir.
- Düzenleyici kararları temyiz etme hakkı, düzenleyicinin görevini hakkıyla yapmasını sağlamak bakımından önemlidir. Elektrik Piyasası Kanunu'na göre, kurulun, para cezaları ve diğer düzenleyici kararları, Danıştay nezdinde temyiz edilebilir. İhtilaf konusu meselelerin teknik nitelikte olması ve askıdaki konuların çabuk karara bağlanması ihtiyacından dolayı, mahkemeler genellikle düzenleme yapma veya düzenleme ihtilaflarını çözme açısından ideal müesseseler değildir. Birçok ülke bundan dolayı, düzenlenen konullarda uzmanlık sahibi kimselerden kurulmuş özel düzenleyici temyiz kuruluşlarına sahiptirler. Bu çeşit düzenlemelerde karşılaşılan sorun, bazı standart karar alma konularında yetkinin düzenleyiciden temyiz makamına, bazı stratejik nihai kararların gecikmesine de yol açacak şekilde kayması ihtimalidir. Bu sektörde Danıştay'a biçilen başvuru makamı rolü pek uygun değildir. İtiraz makamı, uygun derecede uzman bir temyiz organı kurulması yoluyla geliştirilmelidir.
- EPDK personeli memur statüsünde olup, maaş bakımından aynı kısıtlamalara tabi değildir. Elektrik piyasalarını düzenleme karmaşık bir konudur ve OECD ülkeleri, genellikle, yeterli derecede kalifiye personeli çekmek ve muhafaza etmekle ilgili sorunlara muhataptırlar. Bu yetenekler piyasada, özellikle düzenlenen sektör kapsamında değerlidir. Yetenekli personele sahip olmak sektörde yapılacak düzenlemelerin kalitesi açısından ve sonuçta tüm ekonomik performans bakımından önemlidir. Hükümetin kredibilitesinin sürdürülebilmesi açısından, düzenleyicilerin personelinin maaşlarını haketmesi gerekir. Bu da, sıkı sıkıya yetenek seçimi ve personelin performans yö-

netimi ile ilgilidir. EPDK'nın yüksek derecede uzmanlık sahibi personel seçmesi ve bu konuda gerekli hallerde uluslararası piyasalardan yararlanması gerekmektedir. Böylelikle, idari hizmetlerin bazı kesimlerinde görüldüğü gibi, etkinliğini yitiren personelle ilgili gelişmelerin ortaya çıkması engellenmektedir.

- Sektördeki düzenleme ve rekabet konularının birbiriyle yakından karşılıklı etkileşim içinde olmaları nedeniyle, EPDK ile Rekabet Kurumu arasında işbirliği yapılmasına ihtiyaç vardır. Mesela, üretim lisansları veya TETAŞ ruhsatlarındaki şartlar lisans sahiplerinin faaliyetlerine kısıtlamalar getirecektir. Bunlar aynı zamanda Rekabet Kanunu'nun tekelliliğe karşı getirdiği kısıtlamalar çerçevesinde değerlendirilir. Bunun sonucunda, bazı özel durumlar, bir ruhsat kuralının ihlali olarak EPDK'nın yetki alanına girebileceği gibi, piyasa gücünün kötüye kullanılması nedeniyle Rekabet Kurulu'nun yetkisi dahilinde de bulunabilir. Bu tür ortak hususlar, iki kurum arasında işbirliğini içeren bir protokolün imzalanması yoluyla açıklığa kavuşturulabilir. Ayrıca konunun düzenleyici kurum tarafından mı, yoksa rekabet kanunu çerçevesinde mi ele alınacağı bir politika sorunudur. Gelecekte, bazı müşteriler için tarife kontrolünün kaldırılmasının uygun olup olmadığı konusu gündeme geldiğinde bu tip sorular ortaya çıkacaktır. Bu, piyasanın suistimalleri engellemek için sadece Rekabet Kanunu'na güvenecek kadar rekabetçi olup olmamasına bağlıdır. Rekabet Kurumu'nun bu tür kararları bildirme konusunda oynayacağı bir rol vardır. Bazı ülkelerde, tarifelerin yeniden uygulanması veya kaldırılması ile ilgili politika kararlarında, düzenleyici kurumun Rekabet Kurumu'na danışması konusunda kanuni bir gereklilik mevcuttur. Elektrik Piyasası Kanunu'nda ise böyle bir hüküm yoktur. Bundan dolayı, bu gibi hallerde Rekabet Kurulunun oynayacağı rolün, EPDK ile Rekabet Kurumu arasında yapılacak protokolde belirtilmesi gerekmektedir.
- Elektrik Piyasası Kanunu sektörün düzenlenmesinin katılımcılar tarafından da sağlanmasını öngörmektedir. Standartların belirlenmesindeki kurallar, iletim ve dağıtım şebekelerine bağlantı ve kullanım ile ilgili işlemler ve prensipler, müşteri hizmetlerine ve dengelemeye yönelik kurallar önemli piyasa katılımcıları tarafından hazırlanır ve EPDK tarafından onaylanmaktadır. Bu standart bir düzenlemedir. Bütün elektrik piyasası reformlarında, bazı sorunlar çıkmış ve beklenmedik sonuçlar görülmüştür. Reform programlarının içe-

risinde, sorunları zamanında çözecek mekanizmalar bulunması liberalleşmiş piyasalarda geçiş döneminin başarısı için gereklidir. Fakat, bu tür düzenleme başarısızlıkları bazı sanayi katılımcıların çıkarına olabilir. Bu katılımcılar, sanayinin yapısı içindeki durumlarından dolayı değişiklik yapılmasını engelliyorlarsa sorunlar devam eder. Yönetişim yapısına çok dikkat etmek gerekmektedir. EPDK'nın kuralları tasdik etme yetkisi olup gerekli yerlerde değişiklik yapamaması halinde, bütün piyasanın çıkarını gözetmesi beklenen reformlar sadece piyasa katılımcılarına hizmet etmiş olacaktır. Böyle bir duruma engel olacak yetkinin düzenleyici kuruma verilmesi piyasaya açılma sürecinde gerekmektedir.

2. Piyasa Yapısı, Rekabet, Yükümlenilen Maliyetler ve Özelleştirme

Türkiye, endüstrinin farklı bölümleri arasında dikey ayrışmaya karar vermiştir. Bu, rekabet yanlısı ve mevcut dikey bütünleşmeye nazaran düzenleme yükünü azaltıcı bir tutumdur. Fakat düşük maliyetli hidrolik üretimin, yükümlenilen maliyetlerin karşılanmasına izin verecek geçiş dönemi yoluyla yüksek maliyetli YİD, Yİ ve İHD üretimi ile ilintilendirilmesi nedeniyle gerçek rekabet kısıtlanacaktır. Bu maliyetlerin karşılanmasıyla birlikte devlete ait üretim varlıkları zamanla özelleştirilecektir. Bu yolla rekabetin ne derecede kısıtlanacağı ve önemli düzenleyici hususlar ve politika kararları henüz kararlaştırılmamıştır:

- Üretim varlıklarının özelleştirilmesinden önce, devlet düzeyinde iletim ile mülkiyet entegrasyonu devam edecektir. Sonuç olarak serbest tüketiciye arz konusunda devletin üretim ve ticaret şirketiyle rekabet edecek olan yeni piyasa katılımcıları ile devlet arasında çıkar çatışmaları olması ihtimali vardır. Yeni yatırımcıların bu olası çatışmaları gerçek bir çatışma olarak değerlendirmemeleri için, hükümetin, çeşitli kurumların idari düzenlemelerinin birbirine karışmasını önlemesi ve EPDK'nın da iletim sistemine erişim konusunda ayrımcı olmayan uygulamalarla, çok dikkatli ve ayrıntılı bir çalışma içerisine girmesi gerekmektedir.
- Şimdilik TETAŞ, toptan satış piyasasında başlıca hakim oyuncu olarak kalacaktır. Bunun sonucunda, EPDK'nın, toptan satış ve dengeleme elektrik piyasalarında, bu şirketin faaliyetlerini düzenleyen bir tutum içerisinde olması gerekmektedir. Rekabet Kurumu da, piyasanın rekabet alanlarında üretim ve ticaret konularında yeni katılımcıları caydıracak tutum ve davranışları önleyici tedbirler almalıdır.

- Reform çalışmalarındaki başlıca sorun, yükümlenilen maliyetlerin azaltılması ve doğru ayarlanması, bu maliyetlerin karşılanması adil ve sisteme girişi ve rekabeti engellemeyecek şekilde olmasını sağlamaktır. Yükümlenilen maliyetlerin hesaplanması zordur. Bu tür maliyetler, gelecekteki sermaye değerlerinin tahminini içerdikleri için bugünden öngörülememektedirler. Yükümlenilen maliyetin dengelenmesi için yükümlenilen faydaların birleştirilmesi şeklinde önerilen yaklaşım çerçevesinde yükümlenilen maliyetlerin boyutunun dikkatlice tahmin edilmesi gerekliliği azaltılmıştır. Örneğin; ortaya çıkan yükümlenilen maliyetler karşılanıncaya kadar bu birleştirme devam edecektir, fakat bu birleşme rekabetin önüne geçecektir. Bundan dolayı hükümetin birleşmeyi mümkün olduğunca asgari düzeyde tutması ve rekabeti azami oranda uygulaması kuvvetle istenmektedir. En azından termik üretimin rekabetçi piyasaya açık olması gerekmektedir. Dahası, TETAŞ'taki yükümlenilen maliyetleri dengelemek için gerekli olmamaları durumunda, hidrolik enerjinin hepsinin EÜAŞ'ın varlıkları arasında sayılmaması tercih edilmektedir. Burada hassas bir dengeleme gerekmektedir. Hidrolik enerji kapasitesinin bir an önce piyasaya açılması, rekabet taraftarı bir tutum olmakla birlikte, özelleştirme sürecinden çıkan hidro kapasitenin fiyatlandırılması "doğru değilse", bu hususun yükümlenilen maliyetlerin geri kalanını by-pass etmesi olasıdır. Bu konunun dikkatle incelenmesi gerekmektedir.
- Reformun niyetinin, yükümlenilen maliyetlerin karşılanması koşuluyla, rekabet olduğu açıktır. Bu reformun, mümkün olduğunca erken olarak özelleştirme kararları ile takviye edilmek suretiyle, sektörün yapısının da rekabetçi olması sağlanmalıdır.¹⁹ Özelleştirme, her alanda ve hemen hemen her talep koşulunda en az beş üretim şirketinin bulunması ve şirketlerin fiyat belirlerken rekabet etmeleri şeklinde bir uygulamayla mülkiyet bölünmesini amaçlamalıdır. Piyasa gücü olan firmaları, özelleştirme gelirini artırmak için özelleştirmek, bugün hala bazı ülkelerde uygulanan bir reform hatasıdır. Satıştan elde edilen gelirdeki artış, ülke için başarısız bir anlaşma olacaktır.

(19) Yeni kanun, Türk piyasasının tümüne ilişkin olarak pazar payı sınırlarında bu niyeti yansıtmaktadır. Özelleştirme kararlarında, bütün Türkiye'yi kapsamasa dahi, ilgili işlevsel piyasanın rekabet unsurunu içermesi için dikkat sarfedilmelidir.

- Dağıtımın özelleştirilmesi, bu sektörün mali gücünü takviye etmek için fırsat sağladığından anlamlı bir yaklaşım zamanla daha gelişmiş üretim tesislerinin temelini teşkil edecektir. Dağıtım şirketleri daha etkili bir oranda takviye edilmelidirler.
- Serbest tüketiciler için rekabetin Mart 2003'te başlayacağı ve çapraz sübvansiyon uygulayan mevcut tarife yapısının rekabet koşulları altında sürdürülme ihtimali olmadığı göz önüne alındığında, tarifelerin yeniden dengelenmesi ivedidir. Serbest olmayan tüketicilerin çıkarlarını korumak için tarife düzenlemelerine sınır konması önemlidir. Böylece lisans sahipleri serbest olmayan müşterilerden sağlanan çapraz sübvansiyonlarla serbest tüketicileri destekleyemezler (örneğin; serbest tüketicilerin bütün yüksek fiyatlı enerji alım sözleşmelerini serbest olmayan müşterilere tahsis etmesini önlemek). Bazı İHD dağıtım anlaşmalarının Hazine garantisi altındaki maliyet artı kar metoduyla hazırlanan tarifelerle ilerlemelerine imkan verilirken diğer dağıtım şirketlerinin teşvik esasına dayalı tarife formülleri ile çalışmaları tarife düzenlemelerini önemli oranda zorlaştırmaktadır.

3. İletim mülkiyeti, sistem operasyonu ve enerji piyasaları

Türkiye'nin benimsediği ikili anlaşma modeli, bunun alternatifi olan toptan satış havuzuna nazaran, piyasa gücü sorunlarına daha az maruzdur. Türkiye'nin durumunda bu tercih edilir. Çünkü en azından geçiş döneminde büyük piyasa gücü sorunları olacaktır ve arzın tekrar sıkışık duruma gelmesi halinde bu husus piyasa çarpıklıklarını artırıcı bir etki yapacaktır. Bundan dolayı, hükümetin üretim ve ticaret şirketlerinin faaliyetlerinin düzenlemesi ihtiyacı halihazırda belirtilmiştir. Piyasanın rekabete açılmasından önce piyasa modeli ile ilgili olarak çözüme kavuşturulması gereken bir takım ilave sorunlar aşağıda belirtilmiştir;

- Çok yönlü piyasanın işleyişini garanti altına alan sözleşmelerin yürütülmesi, mevcut sistemlerin işleyişi ve sözleşme anlaşmazlıklarının mahkeme yoluyla çözümünün sağlanması için Türkiye'nin yasal ve teknik altyapıya önem vermesi gerekmektedir.
- Dengeleme piyasasının, talep tarafının iştiraki olmadan başlatılması ihtimali bulunduğu anlaşılmaktadır. Talep tarafı katılımı farklı karmaşıklıklara yol açabileceğinden, bu durum mantıklı bir başlangıç noktasıdır. Fakat ilgili makamların ilk uygun fırsatta talep tarafını da devreye sokmayı düşünmeleri ge-

rekir. Bu husus, dengeleme piyasasında üreticilerin piyasa gücünün azalması yönünde fayda sağlayabilir.

- Dengeleme piyasası, fiyatları, üreticilerin ve sözleşmeye bağlanmış dengede olmayan tüketicilerin sistemle uyuştukları noktada tespit edecektir. Türkiye'nin başlangıçta, sistem işletmecisinin sistemi dengelemek için alış ve satış sözleşmelerine göre belirlediği ortalama fiyatlarla dengesizlikleri giderecek tek bir fiyat sistemi uygulaması olasıdır. Başlangıçta ihtilafı önemli oranda ortadan kaldırdığı için bu makul bir sistemdir. Başlangıç safhasında, EPDK bu tek fiyat modelinin, kendini dengeleyen nispeten zayıf teşviklerini geliştirmeyi düşünebilir. Bu hususta olası bir yaklaşım bu bölümde tartışılmıştır.
- Sistem ve piyasa işletmecileri, enerji dengeleme ve destek işlevlerinin verimli bir biçimde yürütülmesi için teşvik düzenlemeleri ile karşılaşabilirler. Bu tür maliyetlerin doğrudan doğruya iletim fiyatlandırmasına aktarılmasının, zayıf bir performansa ve tüketici açısından daha yüksek fiyatlara neden olması olasıdır.
- Piyasa operatörü, piyasa suiistimallerini ve teklif manipülasyonlarını tespit edebilmek için, etkili bir izleme/gözetim işlevine sahip olmalıdır. Piyasanın izlemesi, düzeltici politika kararlarının erken alınmasını ve gerekli durumlarda azaltıcı tedbirlere yönelinmesini sağlar. Bu husus da, piyasa kurallarının tekrar değişikliklere uğramasına ve aşırı hallerde, yeni tekliflere ve fiyat kontrollerine yol açabilir. Hafifletici tedbirler alınırken, bu tedbirlerin sorunların çözümünü ve piyasanın uzun vadeli uyum ve işlevini engelleyici nitelikte olmamalarına dikkat edilmelidir.
- İletim fiyatlandırması yaklaşımı da henüz belirlenmemiştir. Başlangıçta bu hususta basit yaklaşımları kabul etmek makuldür. Bununla birlikte, bu alanda bir politika geliştirilmesi ihmal edilemez. Gelişmiş iletim fiyatlandırması, iletim kayıplarının kısa ve uzun vadede azalmasına yardım eder. Ayrıca, üretim varlıklarının sermaye ile ilgili değerleri de iletim fiyatlandırma düzenlemelerinden etkilenirler. Üretim zaman içinde özelleştirileceğinden, böylesi bir yaklaşım , özelleştirme sürecine ve belirsizlik azaldığı ölçüde satış gelirlerinin artmasına yardımcı olabilir. EPDK için yukarıda tavsiye edilen düzenleme planı, bu bilgilerin piyasaya aktarılması için uygun bir araçtır.

DOĞAL GAZ

Giriş

Gaz sektöründe reform daha az karmaşık ve Türkiye’de elektrik sektöründen daha az gelişmiştir. Bununla beraber, Türkiye, yeni Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nun yürürlüğe konmasıyla birlikte reform çalışmalarına başlamıştır. Kanun, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, belirlenen plan çerçevesinde, ayrı işlevlere sahip şirketler olarak ayrılmasını (iletim, dağıtım, ticaret ve depolama) öngörmektedir. Türkiye’nin, birçok ülkeden daha ileri gitmeyi vaat ettiği husus, halihazırda piyasaya hakim olan iktisadi devlet teşekkülünün 2009 yılı itibariyle gaz satış sözleşmelerinden kendisini büyük ölçüde arındırmasını sağlamaktır. Bu, oldukça uzun bir geçiş süreci olmakla beraber, diğer ülkelerdeki reform hareketleriyle mukayese edildiğinde oldukça rekabet yanlısı bir adımdır. Bu vaadin yerine getirilmesinde halen ciddi sorunlar olmasına rağmen, Türkiye bu adımı attığı için tebrik edilmelidir. Türkiye coğrafi konum bakımından da doğalgaz konusunda rekabetçi doğalgaz üretim kaynaklarına ulaşmasını kolaylaştıracak bir avantaja sahiptir. Bunun iç piyasa rekabeti üzerinde olumlu etkisi olacaktır. Bu amaçla, Türkiye yeni boru hatları inşa ederek gaz kaynaklarını çeşitlendirecek ve ileride, Orta Doğu ve Orta Asya’dan başlıca Batı Avrupa pazarlarına ulaşacak olan alternatif yollar sunacaktır: Avrasya Enerji Koridoru.

Sektörün tanımlanması

Türkiye’de gaz sektörü, elektrik sektörü kadar gelişmemiştir, fakat aralarında bir takım ortak özellikler vardır. Bunların başında, boru hatları altyapısına, LDG terminallerine ve gaz dağıtım tesislerine sahip olan devlet mülkiyetindeki BOTAŞ’ın sektöre hakim oluşu ve sektörü serbestleştirecek ve kısmen özelleştirecek köklü reformların beklenmesi gelmektedir. Bu reform, ortak bir düzenleyici ve ikili ticareti esas alan piyasa modelini öngören yeni bir kanunu içermesi bakımından, elektrik için yapılan reformla paralellik göstermektedir.

BOTAŞ’ın, gaz ithalat/ihracat ve toptan ticaretinde tekel hakları mevcuttur.²⁰ Gaz ithalat kaynakları Rusya, Cezayir (LDG), Nijerya (LDG) ve 2001 sonlarından itibaren de İran’dır. İran bağlantısından önce, tek boru hattı ithal yolu, 1987’den beri Bulgaristan üzerinden gelen Rus gazının iletildiği hattı. Yurtiçi gaz sektörü altyapısı elektrik sektöründen daha az gelişmiştir; dağıtım altyapısı birçok alanda süratli

(20) Bu kısım petrol konularını ele almamaktadır.

bir değişiklik geçirmekte ve yeni iletim altyapısı da yeni kapasiteler kazanmak ve arz kaynaklarını çeşitlendirmek üzere geliştirilmektedir. 2000 yılında Rusya, Türkiye'nin gaz ihtiyacının üçte ikisini karşılamıştır. Yurtiçi iletim için, ülke çapında bir dağıtım şebekesinin 2003/4'te devreye girmesi beklenmektedir. Gaz kullanımını 5 ilden 60 ile çıkaracak olan yeni dağıtım yatırımlarıyla beraber Türkiye'nin doğalgaz altyapısında çok önemli bir adım atılmış olacaktır.

İç tüketim 2000 yılında, toplam birincil enerji arzının yaklaşık %16'sına tekabül etmek üzere, 14.6 milyar metre küp olarak gerçekleşmiştir. Bu miktarın %96'sı ithalatla karşılanmıştır. Talebin 2000 yılında sektör olarak dağılımı, %67 elektrik üretimi, %13 sanayi ve %19 konut tüketimi olarak gerçekleşmiştir. Talepteki artış hızı 1990 ile 1999 yılları arasında yılda %17'ye ulaşmıştır. BOTAŞ, talebin süratle artarak 2010 yılında 58bcm'den (bcm = milyar metre küp) 2020'de 88bcm'ye çıkacağını tahmin etmektedir. Bu, ilk on yıl için (on yılın ilk yarısında genişletilmiş şebekeden de gaz alındığını yansıtacak şekilde) yılda %15'ten fazla ve ikinci on yılda yaklaşık %4.2'lik bir artışı ifade etmektedir. BOTAŞ mevcut ithal anlaşmalarının 2010 yılına kadar talebi karşılamaya yeteceğini beklemektedir ve bundan sonra yeni kaynaklara ihtiyaç duyulacağı belirtilmektedir. Bazı yorumcular ise, gelecek on yılda büyük bir gaz arzı fazlası olacağı kanısındadırlar. Herhangi bir arz fazlalığı, önemli oranda, elektrik sektörüne termik tesislerin ilave edilip edilmemesine ve yeni yurtiçi iletim ve dağıtım sistemlerinin gaz alma oranlarına bağlı olacaktır.

Hali hazırda Türkiye'nin hiçbir büyük gaz depolama tesisi mevcut bulunmamaktadır. Bu husus fiili tüketimden farklı hacimlerde gaz almak için linepack diye tanımlanan sistemin basıncını değiştirmek yolu hariç, depolama esnekliğinin bulunmamasından dolayı gaz sisteminin yönetimini kompleks hale getirmektedir. Depolama kapasitesi ayrıca arz güvenliğine yardım etmekte ve mevsimlik talep ve fiyat dalgalanmalarını karşılamaktadır. Yer altında çeşitli depolama tesisleri halen inşaat halinde bulunmaktadır.

Serbest tüketiciler için gaz fiyatları petrol fiyatlarına endekslenmiştir ve perakende müşteriler için, Ocak 2002'den beri BOTAŞ'ın satış fiyatının üzerinde, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın %30'a kadar varan bir artış yapabilmesi şekli ile düzenlenmektedir. Bu satış fiyatları gizli tutulan uzun vadeli bazı sözleşmelere bağlıdır.

BOTAŞ'ın 2000 yılı mali performansı, 120 milyon Amerikan Doları tutarında bir kar göstermektedir ve bu miktar, 400 milyondan biraz fazla olan 1998 karı ile, 500

milyon dolardan biraz az olan 1999 karlarından önemli oranda bir düşüşü ifade etmektedir. Bu zayıf performansın sebeplerinden biri TEAŞ'ın ve YİD elektrik şirketlerinin, aldıkları gazın parasını geç ödemeleridir ki, bu da, yukarıda izah edildiği üzere elektrik sektöründeki zayıf performansla ilgilidir. Diğer bir sebep de, 2000/01 ekonomik krizinin neden olduğu talep düşüşü ve BOTAŞ'ın al-veya-öde taahhütleridir. Bunun sonucunda, BOTAŞ'ın, gaz satın alma sözleşmelerindeki bazı ödemelerinde geç kaldığı bildirilmektedir.

Düzenlemeye ilişkin önemli bir reform süreci halen devam etmektedir. Fakat bu sürecin tamamlanması uzun sürecektir.

Elektrik sektörünün reform hedefleri gaz sektörünün hedeflerine çok benzetilmektedir ki bunlar, mali bakımdan sağlam, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasası kurmak; bunu, etkili, devamlı, çevre-dostu ve ekonomik doğal gaz ikmalini sağlayan bağımsız bir düzenleyicinin yönetimindeki piyasa kuralları ile gerçekleştirmek; devleti artan bir oranda piyasadan çekerken rekabeti sağlamaktır. Düzenleme uygulamaları Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun yönetimindeki elektrik piyasası kurallarına önemli oranda paralellik göstermektedir.

Yeni Doğal Gaz Piyasası Kanunu Mayıs 2001'de yürürlüğe girmiştir ve Kanun bu konudaki yeni müesseselerin kurulması için yasal çerçeveyi sağlamakta ve yapısal düzenleme sorunlarının çözümünü şu şekilde belirlemektedir:

- Kanun Doğal gazın, ithalatı, iletimi, dağıtımı, depolaması, piyasaya arzı, ticareti ve ihracatı için ayrı lisanslar talep etmekte ve piyasa katılımcıları için haklar ve zorunluluklar koymaktadır. Her faaliyet alanı ve her tesis için ayrı hesap düzenlenmesini istemektedir.
- Kanun BOTAŞ'ın hukuki tekeli sona erdirmekte ve BOTAŞ'ın piyasa payını, her yıl ithalat sözleşmelerinin devri yoluyla en az %10 özel ithalat şirketleri lehine azaltarak, 2009 yılına kadar yurtiçi tüketim piyasasının %20 sınırını geçmeyecek bir düzeye indirilmesini zorunlu tutmaktadır. Bu ithalat sözleşmesi devirleri ihale yoluyla yapılacaktır. Hiçbir ithalatçı veya toptancı, yıllık gaz tüketim tahminlerinin %20'sinden fazlasını satamaz.
- Kanun BOTAŞ'ı 2009 yılından sonra, ticaret (ithalat ve satış), iletim ve depolama faaliyetlerinde uzmanlaşan üç şirkete bölmektedir. Bu arada, hesap ayırışımı zorunlu tutulmaktadır.

- Serbest tüketicileri, 1 milyon metre küpten fazla yıllık gaz tüketimi yapan gazla çalışan elektrik üreticileri, oto-prodöktör grupları ve Türkiye’de doğal gaz üreten şirketler olarak tanımlayan Kanun, bunların Mayıs 2001’den 18 ay sonra kendi tedarikçisini seçme serbestisine sahip olacaklarını belirtmektedir. Bunun, piyasanın %80’ine ulaşacağı hesaplanmaktadır. EPDK, serbest tüketiciler sınıfını zaman içinde genişletme yetkisine sahip bulunmaktadır. İthalatçıların veya toptancıların serbest tüketicilere veya dağıtım şirketlerine satışları, pazarlık edilecek fiyatlar üzerinden gerçekleşecektir.
- Kanun iletim ve dağıtım sistemlerine ayrımsız üçüncü taraf erişimini sağlamaktadır. Bunun koşulu, mevcut kapasitelerin yeterli olması ve yürürlükteki anlaşmalara (al-veya-öde) ciddi mali ve ekonomik hasar gelmemesidir. Erişimin reddedilmesi halinde EPDK bu ret kararının nedenlerini inceleyecektir.
- Kanun EPDK’ya iletim ve dağıtım sistemlerine erişim/bağlantı yapma hususlarındaki ihtilafları çözme ve iletim ve dağıtım şirketlerinin yatırım planlarını tasdik etme yetkilerini vermektedir. EPDK’nın, gaz tesislerinin yapım ve hizmetleri dahil, gaz sektörünün bazı güvenlik elemanları konusunda da sorumlulukları vardır. EPDK bağlantı, iletim, depolama ve perakende fiyatlarını da tespit edecektir.
- Kanun dağıtım şirketlerinin, EPDK’nın piyasanın rekabet durumunu göz önünde tutarak verdiği aksine bir karar olmadıkça, kendilerinin gaz ihtiyaçlarının %50’den fazlasını tek bir ithalatçıdan veya toptancıdan temin etmemelerini emretmektedir. Dağıtım şirketleri, enerji artı maliyet tarifelerine esas olmak üzere, gazı en ucuz kaynaktan satın alma mükellefiyeti altındadırlar.
- Kanun dikey mülkiyet ilişkilerine ve yatay mülkiyetin üstüste örtüşme derecesine belli kısıtlamalar koymaktadır.
- Kanun şehiriçi dağıtım işletmeleri, Hazine garantisine bağlı borçların önce ödenmesi koşuluyla belediyelerce zamanla artan oranda özelleştirilmesini öngörmekte ve BOTAS’ın yapısal ayrışmasından sonra, depolama şirketlerinin ve diğer şirketlerin iki yıl içinde özelleştirilmesini istemektedir. Mevcut iletişim sistemi, stratejik bir varlık olarak görülmüş ve kamu mülkiyetinde kalması kararlaştırılmıştır.
- Kanun gaz sektöründe Rekabet Kanunu’nun işlemlerini muhafaza etmektedir.

Gaz ithalat sözleşmelerinin BOTAS tarafından devredilmesini öngören serbestleştirme yönteminin başarılı olup olmayacağını zaman gösterecektir, fakat bir politika olarak, bu yöntem ciddi şekilde rekabet taraftarı olan bir harekettir. Şüphesiz ki, bir noktaya kadar bu keyfi bir davranıştır, fakat bu sözleşme devri hususu, toptancı gaz piyasasında rekabetin ortaya çıkmasında kritik bir rol oynayacaktır. Bu, gaz sözleşmelerinin bizzat kendilerinin dikkatle gözden geçirilmesini gerektirecektir ve buna sözleşmelerin hükümleri, transfer için gerekli müsaadeler ve al-veya-öde yüzdelerinin boyutları da dahildir. Bu süreçte mevcut belirsizlikler arasında, yabancı satıcıların anlaşmayı özel bir şirkete kaydırmayı kabul edip BOTAS'ı serbest bırakıp bırakmadıkları veya BOTAS'ın ithalatçı olarak faaliyet göstermeye devam ederek gazı sınırda satıp satmayacağı sorunu da dahildir. Her halükarda, bu safhada, öngörülmüş olan sürecin sonu belirli değildir.

Şimdilik, yeni Doğal Gaz Kanunu'na göre, BOTAS'ın sözleşmeleri sona erinceye kadar, ki BOTAS bu hususun 2010 yılı civarı gerçekleşmesinin mümkün olabileceğini hesaplamaktadır, ithalatçıların tamamen yeni sözleşmelere girmeleri mümkün olmamasından ötürü BOTAS gazı yurtiçi piyasasının yegane gazı olarak kalmaya devam edecektir. Ayrıca, kendi piyasa hissesi ulusal tüketimin %20'sinin altına düşünceye kadar, BOTAS yeni gaz satın alma sözleşmeleri yapmaktan men edilmiştir.

İletim tarifeleri ile aboneleri için bağlanma tarifeleri EPDK tarafından tespit ve/veya tasdik edilecektir. Çok-noktalı mesafeye dayalı tarifeler öngörülmektedir. Dağıtım sistemine bağlanma tarifeleri EPDK tarafından belirlenecektir. Toptan gaz fiyatları, EPDK tarafından tasdik edilen prensipler çerçevesinde serbestçe müzakeredilecektir. Perakende fiyat tarifeleri, gazın maliyeti artı işletme masrafları, artı makul bir kar marjı olarak tespit edilecektir. Tarifeler lisans sahipleri tarafından teklif edilecek ve EPDK tarafından her yıl tasdik edilecektir. Erken bir dönemde EPDK (CPI-X çerçevesi gibi) teşvik esasına dayalı bir düzenlemeye girmeyi düşünebilir.

Bütünüyle, Doğal Gaz Piyasası Kanunu tarafından tespit edilen çerçeve, özellikle başarılı olacağı varsayımıyla BOTAS'ın gaz ithalatından ayrılması gereği ile, makul birkaç yıl içerisinde, Türkiye'de rekabetçi bir gaz piyasası kurulması şansını kuvvetle yaratmıştır. Belli ki, birçok şey, piyasa operasyonlarının işleyişine, altyapısının kullanılmasının ayrıntılarına ve EPDK'nın alacağı uygulama kararlarına bağlı kalacaktır. Bu konudaki kritik bir değerlendirme de, Türkiye'nin, OECD perspektifinden, yeni altyapısının tamamlanması koşuluna bağlı olarak çeşitli kaynaklardan ik-

mal yapma gibi büyük bir avantaja sahip olmasıdır. OECD'nin çeşitli gaz pazarlarında, gaz ikmalinde fazla rekabet olmaması nedeniyle, rekabet engellenmektedir. Fakat coğrafi konumu nedeniyle Türkiye'de bu sorunun çıkmaması mümkündür. Bütüncül şekilde yapılan değerlendirmede yine önemli bir husus da şudur ki, mevcut sözleşmeler ve gelecek talep büyümesi hakkında verilen bilgilere göre, enerji arzı, al-veya-öde anlaşmalarından dolayı uzun yıllar büyük bir sıkıntıya maruz kalmayacaktır. Bundan dolayı BOTAS'ı rekabetten koruma gereği yoktur. Bu hususa rağmen, reform planının ıslah edilmesi gereken bazı yönleri bulunmaktadır.

Islah edilme potansiyeli olan bir alan da depolama hizmetleri ile ilgilidir. Planlara göre bu hizmetler 11 yıl sonra BOTAS'tan özelleştirilecektir. Bu gecikme rekabetin oluşmasını engelleyebilir, çünkü ithalatçılar/toptancılar, depolama sistemine ulaşmak isterken, bu kolaylık en azından başlangıçta onların rakibi durumunda olan BOTAS'ın kontrolünde kalmaktadır. Bundan dolayı depolama tesisleri, bir dar boğaz teşkil edecektir. Kanun, depolama şirketlerini bir yükümlülük altında bırakarak, onların bu hizmeti görürken, tarafsız ve *depolama kapasitesi yeterli olduğu sürece* eşit muamele yapmalarını emretmiştir. EPDK bu kuralı uygularken zorlanacaktır, çünkü mutlak kanuni gereksinim yüzünden, ilgili noktaya erişinceye kadar depolama şirketinin fark ettirmeden bir takım ayrımcı aktivitelere girebilmesi olanağı vardır. Depolama şirketinin özelleştirilmesinden sonra, yeni gelenlere ayrımcı muamele yapma durumu ortadan kalkacaktır.

Reform düzenlemelerinin bir çoğunun ayrıntıları, ikincil mevzuat tarafından çözümlenip uygulanmak durumundadır. Bu tasarım ayrıntıları hakkında bu safhada bir şey söylemek mümkün değildir, fakat çeşitli sorunlar şimdiden tespit edilip dikkate alınırsa gelecek safhada politika gelişmelerinde ele alınabilir. Bu hususa BOTAS'ın, potansiyel rakiplerin piyasaya girip gaz iletim ve diğer dengeleme düzenlemelerinde de kendisine rakip olmalarına karşı teşvik edici durumu da dahildir. Bu bakımdan EPDK'nın başlıca görevi, rekabet konusunda başlangıç noktasının adil olmasını sağlamak olacaktır. Bu açıdan özellikle önem taşıyan husus, 2009'dan itibaren yapısal olarak ayrı şirketlere ayrılmadan önce, gaz iletim ve ticaret fonksiyonlarının birbirinden ayrılmasıdır.

Dağıtım şebekelerine erişime ilişkin benzer bir konu da, gaz ticaret şirketlerinin serbest tüketicilere gaz satması olacaktır. Dağıtım şirketleri hem dağıtım hem de perakende faaliyetini yürüteceklerdir ve onların menfaati, kendilerinin dağıtım şebekelerine yeni katılımcıların girmesini engellemektir. Yeni kanunla dağıtım ve pe-

rakende satış işlerinin ayrılması sağlanıncaya kadar, EPDK'nın bu konuya dikkat etmesi ve dağıtım şebekesine erişim sorununu, nihai satışta rekabeti geliştirecek tedbirlerle çözümlemesi gerekmektedir.

Türkiye'de gaz sistemi hızlı bir gelişme göstermektedir ve elektrik sektörünün daha yoğun olarak gaz kullanma ihtimali mevcut bulunmaktadır. Bundan dolayı tespit edilecek politika da, düzenleme alanında gaz ve elektrik piyasalarının entegrasyonundan çıkacak sorunların önemle ele alınması gerekecektir. Bu sorunlar arasında, gaz ve elektrik iletiminin nisbi maliyetleri ve elektrik üretim tesislerinin kuruluş mahallinin seçimleri de bulunmaktadır.

Sonuç

Halen yürürlükte bulunan köklü reform çalışmaları, gaz sektörünü serbestleştirecek ve kısmen özelleştirecektir. Bu reformun elektrik reformuyla yakın benzerlikleri bulunmaktadır. Bu her iki reformun düzenleyicileri de ortaktır ve ikisi de OECD'nin en iyi uygulamalar şablonunu esas almaktadır. Bir bakımdan, teklif edilen reform bu şablonları da geçmektedir, çünkü reformun anahtar bir noktası, bugünkü ithalat tekeline sahip BOTAŞ'ın ithalat sözleşmelerini devretmesidir. Bu yüksek derecede rekabet taraftarı bir adımdır ve sadece rekabetin ortaya çıkmasına *müsaade* etmemekte, aynı zamanda onu *geliştirmektedir*. Başarılı olursa, reform tekliflerine göre Türkiye piyasasındaki reformun nihai geleceği, diğer ülkelere oranla oldukça iyidir. Bunun en önemli nedeni, Türkiye'nin coğrafi durumunun ve gelecekteki boru hatları gelişmesinin, gaz üreten ülkelerin üretimlerinin arzında, potansiyel rakipler arasında Türkiye'ye nisbi bir avantaj sahibi olma lüksünü sağlamasıdır. Bütünsel olarak yapılan değerlendirmede önemli olan diğer bir nokta da, gaz ithalatının al-veya-öde sınırlamalarıyla haddinden fazla uzun sürelerle sözleşmeye bağlanmış olmasıdır. Bu husustan ötürü BOTAŞ'ı rekabete karşı korumak gerekmektedir. Reform düzenlemelerinin çoğunun ayrıntılarının ikincil düzenleme ile çözülmesi ve uygulanması gerekecektir ve bu bağlamda aşağıdaki sonuçlar ve tavsiyeler göz önünde tutulabilir:

Dikkate Alınması Gerekli Politika Seçenekleri

1. Şimdilik BOTAŞ dikey olarak entegre bir tesis niteliğinde kalacak ve onun gazı iç piyasadaki yegane gaz olarak kalacaktır, çünkü yeni Doğal Gaz Piyasası Kanununa göre, BOTAŞ'ın mevcut kapasiteleri kullanılıp bitinceye

kadar ithalatçılar piyasaya girip tamamen yeni ithalat sözleşmeleri yapamazlar. Bundan dolayı, EPDK'nın BOTAS'ı dikkatle gözlemesi ve onun ilettime erişimini engelleyerek rekabeti önceden tıkaması ihtimalini ortadan kaldırması gerekmektedir. Bu konuyu 2009'daki yapısal bölünme sürecinden önceki dönemde çözümlen olası bir yolu, lisans zorunlulukları ile uygulamada bölünmeyi gerçekleştirmektir. BOTAS'ın toptancı piyasalarındaki davranışı da yakından izlenmeli ve düzenlenmelidir.

2. İletim tarifelerinin onaylanmasında, (CPI-X çerçevesi gibi) maliyetin geri dönüşünün teşvik edildiği tarife esaslarının uygulanıp uygulanamayacağı da Kanunda belirtilmemiştir. Bu, genel tarife prensipleri tespit edilirken EPDK tarafından ele alınacak bir konudur. Teşvik temelli düzenleme sisteminin kullanılması en kısa zamanda gerçekleşmesi arzu edilen bir husustur .
3. BOTAS'ın (iletim, depolama ve ticaret olarak) şirketlere ayrılmasına ilişkin genel plan ve sonunda gerçekleştirilecek olan özelleştirilme çeşitli açılardan geliştirilebilir. Depolamanın bir dar boğaz teşkil edebilecek olması ve BOTAS'ın bir takım "teknik" sebepleri kullanarak rakip şirketlerin ithalatlarını ve depolama hizmetlerine erişimlerine ulaşmalarını zorlaştırabilecek olması mümkündür. BOTAS'ın bunu yapmakta çıkarı bulunmaktadır. Depolama şirketlerinin hizmetlerini piyasaya sunmalarına ilişkin olarak kanun değişikliği yapılmalıdır. Yetkililerin depolamayı neden bu kadar uzun süre BOTAS'a bırakmayı tercih ettikleri belli değildir. Piyasada rekabetin teşvik edilmesi için, depolama üniteleri faaliyete geçer geçmez depolamanın özelleştirilmesi faydalı olacaktır. Kanunda değişiklik yapılacak diğer bir alan, dağıtımın tanımına ilişkindir. Dağıtımın tellere bağlı olduğu ve ayrı bir perakende hizmetler kavramının kabul edildiği elektrik kanununun aksine, gaz kanunu; dağıtımı, hem yerel gaz boru hattı ile gazın teslimi, hem de onun perakende satışı olarak tanımlamıştır. Kanun, dağıtım ve perakende satışı iki ayrı kavram olarak tanımlayarak güçlendirmeli veya en azından bu iki fonksiyonun hesaplar açısından birbirlerinden ayrıştırılması gerektiğini belirtmelidir. Bu, toptancı piyasasından gazı satın alarak bu gazı iletim ve dağıtım şirketlerinin nakliye hizmetlerini kullanarak son kullanıcılara yeniden satan bağımsız perakende şirketlerinin piyasaya girmelerini kolaylaştıracak ve kendi aralarında rekabeti teşvik edecektir.

4. BOTAŞ gaz dengeleme düzenlemelerini gereğinden fazla karışık bir hale getirmek hususunda, piyasaya girmek isteyen yeni aktörlerin üstlenmeleri gereken ek maliyetlerin BOTAŞ ticaret şirketince karşılanacağı ve böylece rekabet fiyatlarını aşağı çekebilecek olması nedeniyle, önemli bir inisiyatife sahip olacaktır. EPDK'nın bu konuyu dikkatle değerlendirmesi ve çeşitli dengeleme düzenlemelerinin maliyet ve fayda hesaplarını yaparak toptancılık alanında piyasaya gireceklerin ayrımcılığa tabii olmalarının engellenmesi gerekmektedir.
5. Gaz ve elektrik iletim tarifeleri arası etkileşim düzenleyici tarafından değerlendirilmelidir. Gelecek on yıl içinde Türkiye'de önemli sayıda doğal gaz ile işleyen elektrik jeneratörleri kurulmak durumunda olduğu gibi gaz ve elektrik tarifelerinin uygun olmayan etkileşimlerinden ötürü ortaya çıkabilecek olan yeni jeneratörlerin inşa sahası tercihlerindeki çarpıklıkların önlenmesi arzu edilmektedir. Bu sorun çeşitli şekillerde, örnek olarak hem gaz hem de elektrikte daha geliştirilmiş ve tarafsız tarifelendirme metotları ile veya genel tasdik süreçlerinde bazı idari zorunluluklar getirilerek giderilebilir.

Elektrik kısmında EPDK ile ilgili olarak ileri sürülmüş bulunan sonuçlar ve tavsiyeler gaz sektöründe de aynen geçerlidir.

KARAYOLU YÜK TAŞIMACILIĞI

Giriş

Türkiye'nin coğrafi konumu ülkeyi, Avrupa ile Asya, Bağımsız Devletler Topluluğu ile Orta Doğu arasında karayolu taşımacılığında potansiyel bir önemli transit güzergahı haline getirmiştir. Orta vadeli altyapı geliştirme projeleri, bu kıtalararası bağlantıların güçlendirilmesini öngörmektedir. Avrupa düzeyinde planlama Türkiye'nin karayolları ağını TEN'e (Trans Avrupa Ulaşım Şebekesine) bağlamaktadır. Ancak, çeşitli bölgesel çatışmalar bugün itibarıyla Türkiye'den geçen transit karayolu trafiğini önemli oranda azaltmış olup, transit taşımaların toplamdaki payının şaşırtıcı derecede küçük olduğu görülmektedir.

Karayolu yük taşımacılığı sektörü, demiryolları gibi diğer taşımacılık sektörlerinin görece az gelişmiş olmaları nedeniyle, Türkiye'de özel bir öneme sahiptir. Karayolu taşımacılığı, yurtiçi yük taşımacılığında %90, uluslararası taşımacılıkta ise %

40 paya sahip bulunmaktadır. Karayolu taşımacılığının bu denli ağırlıklı bir paya sahip olması, demiryollarının neredeyse tüm diğer ülkelerdeki kötü performansı dikate alındığında, Türkiye açısından bir avantaj olarak görülebilir. Diğer taraftan, bu durum, karayolu altyapısının daha fazla baskıya ve tıkanmalara maruz kaldığı ve karayolları ağının geliştirilmesi için önemli boyutta yatırım gereği bulunduğu anlamına gelmektedir ki bugünkü mali ortamda bu boyutta yatırım yapabilmek güçtür.

Türkiye'nin bu alanda uygulaması arzu edilen politikalar, yurtiçi yük taşımacılığında da Avrupa düzenleyici normlarını benimsemek -ki halen T.B.M.M. gündeminde bulunan Karayolu Taşıma Kanunu bunu öngörmektedir – ve uluslararası yük taşımacılığında halen mevcut olan bazı kısıtlamaların ortadan kaldırılması olarak özetlenebilir. Ancak, uluslararası taşımacılıkla ilgili bu kısıtlamaların kaldırılması, ilgili diğer ülkelerle halen sürmekte olan müzakerelere bağlı olup, tamamen Türk makamlarının denetimi altında değildir.

Sektörün tanımlanması

Sektörün düzenlenmesinden, yasal düzenlemelerin ve uluslararası anlaşmaların hazırlanması ve yürütülmesi dahil olmak üzere Ulaştırma Bakanlığı sorumludur.

Karayolları yük taşımacılığı sektörü, doğal yapısı itibariyle çok sayıda rakip firmayı içermesi ve ağa (karayoluna) erişimin diğer taşımacılık modlarına veya enerji sektörüne oranla nispeten daha kolay olması nedeniyle, diğer ağ endüstrilerinden ayrılmaktadır. Türkiye bu bakımdan bir istisna değildir. Ancak, Türkiye'de bu sektör açısından farklı olan husus, piyasanın uluslararası kesimine hakim olan koşulların, yurtiçi taşımacılık kesiminden çok farklı olmasıdır. Türkiye, Ulaştırma Bakanları Avrupa Konferansının (UBAK) bir üyesidir. Bundan dolayı uluslararası karayolu yük taşımacılığında uygulanan rejim, şimdiden, pazara erişim, mali kapasite ve mesleki itibar gibi konularda, zaten geniş ölçüde UBAK/AB kurallarına uyumlandırılmış bulunmaktadır. Türkiye'nin uluslararası karayolları filosu moderndir ve uluslararası yük taşımacılığında rekabet gücüne sahiptir. Diğer taraftan, yurtiçi yük taşımacılığı alt sektörü, pazara erişim ve sosyal koşullar bakımından henüz aynı düzenlemeye tabi tutulmamıştır. Karayolu Taşıma Kanun tasarısı, zaten uluslararası ve yurtiçi alt sektörler arasındaki düzenleyici ortamı birleştirmeyi amaçlamaktadır. Bunun için atomize olmuş yurtiçi yük taşımacılığı sektöründe ciddi yapısal düzenlemeler yapmak gerekmektedir. Uluslararası veya yurtiçi yük taşımacılığı alt sektörlerinde, pa-

zara girmek için herhangi bir nicelik sınırlaması veya genel bir fiyat düzenlemesi yoktur.²¹

Türkiye'nin karayolları yük taşımacılığı pazarının yapısı, dünyadaki genel yapıyla benzeşmektedir – firmalar genellikle küçük ölçeklidir ve piyasada ciddi bir rekabet mevcuttur. Uluslararası karayolları taşımacılığında 2000 yılı itibarıyla 21 binden fazla çekici araca sahip olan 882 firma (1990 düzeyinin iki mislinden daha fazla) bulunmaktadır. Bu sektör, firmaların yarısından çoğunun 10-25 arasında araç sahibi olduğu küçük firmaların hakimiyeti altındadır. Yurtiçi taşımacılık da dahil, sektörün tümünde 2000 yılı sonu itibarıyla 800 binden fazla çekici, kamyon ve tanker ruhsatı bulunmaktaydı. Uluslararası taşıma filosu, görüldüğü kadarıyla büyük ve Avrupa standartları itibarıyla oldukça moderndir. Türkiye'deki nispeten düşük sürücü ücretleri de dikkate alındığında, filonun uluslararası rekabet gücünün yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Türk araçları, ihracatta %95 ve ithalatta %83 olmak üzere karayolları taşımacılığında hem ithalat hem ihracatta hakim durumda bulunmaktadır. Karayolu taşımacılığı sektöründe herhangi bir devlet firması yer almamaktadır.

Yurtiçi taşımacılık sektöründe çok sayıda firma mevcuttur. Firma sayısı ve taşıma ücretleri ile ilgili kayıtlar Türkiye'de sistemli bir şekilde tutulmamakla birlikte, ilgili makamlar rekabet oranının çok yüksek olduğunu bildirmektedir. Gerçekten de, özellikle küçük firmalar arasında düşük kar marjı sorununun varlığı, önemli bir politika kaygısı durumundadır. Dolayısıyla, Türkiye'deki durum AB ülkeleriyle benzerlik göstermektedir.

Taşıma sektöründe, katılımcı sayısının nispeten az olduğu yerlerde, rakip firmalar arasında bazı "danışıklı dövüş" uygulamalarıyla karşılaşılmaktadır. Türkiye'de, bazı firmaların gümrük denetimindeki mağazalardan ithal mallarını kaçırıp İstanbul piyasasında satmaları ile ilgili olarak böyle bir durum ortaya çıkmış ve sorumlu firmalar Rekabet Kurumu tarafından para cezası ile cezalandırılmışlardır. Bu sektörde rekabet kanunu istisnasız uygulanmaktadır.

Uluslararası sektör, küresel boyutta pazara erişim sınırlamaları nedeniyle engellenmektedir.

Türkiye'deki karayolları taşımacılık sektöründe karşılaşılan rekabet ile ilgili sorunların çoğu, AB'de ve diğer bazı ülkelerde pazara erişim önündeki katı sınırlama-

(21) Firmaların yerel makamlardan şehir içi azami yük oranları için onay almaları gerekmektedir, ama müzakere yoluyla tarife altı fiyatlar belirlenmiştir. Oranlar belli bir dönem için artırılmaz. Bakanlık, aşırı yüksek veya sömürücü tarifelerle sonuçlanacak ekonomik karışıklık dönemlerinde oranları düzenlemek için itiraz hakkına sahiptir.

lar nedeniyle, uluslararası bağlamda ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı, Türkiye'nin liberal bir dahili karayolu taşımacılığı pazarı bulunan AB'ye tam üyeliğinin gerçekleşmesi, AB'de mevcut taşımacılara tanınmış bulunan yasal haklardan Türk taşımacılarının da yararlandırılması durumunda, bu alanda çarpıcı bir değişim olanağı sunmaktadır.

AB iç karayolu taşımacılığı pazarı, AB mensubu firmalar için, kabotaj taşımacılığı da²² dahil büyük ölçüde serbestleştirilmiştir. Yegane giriş önkoşulu bir AB ülkesinden ulusal bir ruhsat almak olan bu pazar, söz konusu ruhsat sahibine, ruhsatın verildiği ülkeye bakılmaksızın, AB içerisinde sınırsız yurtiçi ve uluslararası taşımacılık hakkı sağlamaktadır.

Buna karşın, AB ile Türkiye ve diğer ülkeler arasındaki piyasalarda, uluslararası taşımacılığa ilişkin düzenleyici ortam büyük ölçüde sınırlayıcı olmaya devam etmektedir. Devletler hukuku, ulusal sınırlar içinde yabancı bir taşımacıya taşımacılık hürriyeti tanımamaktadır. Bu haklar ancak özel anlaşmalarla sağlanabilmektedir. Bu konu, uzun zamandan beri güç bir husus olarak kalmıştır. Ülkelerin topraklarından geçen kamyonlar için geçiş izinlerini sınırlamak suretiyle, miktar ve kalite sınırlamaları getiren bir ikili ve çok taraflı anlaşmalar ağı, bu alanda düzenleyici bir konumda bulunmaktadır.

Ulaştırma Bakanları Avrupa Konferansı'nın (UBAK) Türkiye'ye tahsis ettiği çok taraflı izinlerin esas kotası 141 kamyon iznidir. Çevreyi daha az kirleten kamyonlar için karşılıklı alışveriş sonucu UBAK'tan sağlanan çok taraflı ilave izin belgeleri ile bu rakam 2001'de 493'e çıkmıştır. Türkiye'de 882 firmanın 20.000'den fazla çekici kullanarak uluslararası taşımacılık yaptığı dikkate alındığında, UBAK'ın bu düzenlemelerinin ne kadar yetersiz olduğu açıktır. Bunun sonucunda, uluslararası ticaretin çoğu, 50 ayrı Avrupa, Asya ve Afrika ülkesiyle her yıl müzakere edilen ikili anlaşmalarda kararlaştırılan kotalarla düzenlenmektedir. Ve bu anlaşmalar hem kota sayılarını hem de ticarete kullanılan izin belgelerinin dağılımını ilgilendirmektedir.²³ Bazı ülkeler için bu izin belgesi stokları yeterli olmamaktadır. 2000 yılının son aylarında Türk kamyonları Rusya Federasyonu, Gürcistan, İtalya, Avusturya, Romanya, Macaristan ve Fransa'da kısıtlamalarla karşılaşmışlardı. Bu kota tahsis sisteminin idari yükü ağırdır.

(22) Kabotaj, bir ülke içerisinde bir yabancı tarafından veya iki ülke arasında bunların ikisine de mensup olmayan üçüncü bir ülke firması tarafından yükün taşınmasını ifade etmektedir.

(23) Bulgaristan'la olan anlaşma, kamyon seyahatlerinde sayısal sınırlar koymamaktadır, fakat üçüncü ülke nakliyat ve kabotajını hariç tutmaktadır.

Bu ikili anlaşmaların varlığı ve UBAK lisanslarının sınırlı olması, taşımacılık pazarının parçalı bir yapı göstermekte olduğunu, üçüncü ülke taşımalarının sınırlandırıldığını ve geri dönüş yüklemelerinin daha da güç temin edilebildiğini, sonuç olarak sektörde verimsizliklerin bulunduğunu göstermektedir. Ayrıca transit ülkelerden de izin alınması gerekmektedir. Yamalı bohça şeklindeki ikili anlaşmalarla sağlanan düzenlemenin önemli bir "noksanı", genel bir transit anlaşmasının mevcut olmamasıdır.

İkili anlaşmalar genellikle kabotajı yasaklamakta olup, UBAK lisansları da bu hakkı tanımamaktadır. Bundan dolayı Türkiye'nin yurtiçi piyasası sadece Türk araçlarına açıktır (ve bunun tersi de doğrudur). Bu da, bu piyasayı daha da parçalı bir hale getirmektedir. Nihayet Türkiye, diğer bir çok ülkenin aksine, kendi hesabına çalışan yabancı araçları izin belgesi taleplerinden muaf tutmamaktadır.

Uluslararası karayolu taşımacılığındaki kota kısıtlamaları ve ilgili pazarlardaki kabotaj, ticaretin serbestleştirilmesine geniş ölçekli etkileri ve AB ile gümrük birliği kuralları açısından bakıldığında, anormal bir durum olarak görülmektedir. Bu konuda bir UBAK raporu şu sonuca varmıştır: "İkili anlaşmaların çokluğu ve bazı maddelerin gizli ve tuhaf nitelikleri, Avrupa Birliği dışındaki uluslararası taşımacılığın büyük bölümünün şeffaf olmaktan uzak prosedürler ve ekonomi kurallarına aykırı uygulamalar olduğu anlamına gelmektedir. Bu taşımacılık programları, kaynakların verimli kullanılması kriterine aykırıdır; diğer bir deyişle, rekabetten ve ekonomik süreçlerin serbest işleyişinden doğacak bir dengeye erişmek için hiç bir çaba sarfedilmemektedir." UBAK 2000.

İkili izin belgesi anlaşmaları mütekabiliyet esasına dayanmakta ve bundan dolayı karayolu taşımacılığında bir denge kurulduğu ve transit ülkelere kendi topraklarından geçen taşıma miktarı üzerinde belirli bir denetime sahip oldukları izlenimini uyandırmaktadır. Fakat izin belgesi sayısı azsa, ki çoğu zaman öyledir, o vakit izin belgesi sistemi karayolu taşımacılığının maliyetini artırmaktadır. Özellikle düşük maliyetle çalışan firmalar gelişmemekte, bunun yerine izin belgelerine ulaşabilen firmalar sektörde gelişip güçlenmektedir.

Bu sorunla mücadele etmek, Türkiye'nin veya herhangi bir ülkenin tek başına yapabileceği bir şey değildir. Bu sorunu çok taraflı ortamda çözüme kavuşturmak için çalışmalar devam etmektedir, ancak hızlı bir çözüm de beklenmemelidir. Verilmesi gereken temel mücadele, daha ziyade mevcut sistem içinde çalışıp serbestleş-

tirmeyi mümkün mertebe geliştirmektir. Vize sınırlamaları, AB üyesi olmayan ÷lkelere birbiriyle tutarlı olmayan teknik düzenlemeler gibi, çok taraflı karakterde olup bu sektörü "rahatsız eden" daha başka çeşitli sorunlar mevcuttur.

Türkiye bu sektörün pazara erişim sorunlarını, AB üyesi olmakla büyük ölçüde çözecektir. Bu arada, AB ile ve diğer ÷lkelerle ikili serbestleştirme çabalarına devam etmek Türk makamlarına bağı olan bir husustur. Bu bakımdan yük taşımacılığı sektöründe sosyal koşullara uyum göstermek, karşı tarafın pazarlarının Türkiye'ye bir rekabetçi tarafsızlık ortamı içinde açılacak olması nedeniyle onları rahatlatacağı için önemlidir. Yeni Karayolu Taşıma Kanunu'nun tam olarak uygulanması, bu alanda bir anahtar rol oynayacaktır.

Yurtiçi yük taşımacılığı sektörü önemli mevzuat değişiklikleri ile karşı karşıyadır.

Türk yük taşımacılığı sektörünün yurtiçi ve uluslararası kesimleri arasında önemli ayrımlar mevcuttur. Özellikle, yurtiçi taşımacılık alt sektörü, uluslararası alt sektöre uygulanan standart pazara giriş koşulları veya sosyal denetimlerle karşı karşıya değildir. Karayolu Taşıma Kanunu Tasarısı'nın amacı, AB'ye üyelik çerçevesinde Türkiye'nin bu alandaki ulusal mevzuatının AB mevzuatı ile uyumlaştırılmasını sağlamaktır.²⁴ Bu sektörde oldukça köklü değişiklikler yapılması anlamına gelecek ve buna sektörün adaptasyonu için uzunca bir süre gerekecektir.

Yurtiçi sektörde halen faal durumdaki önemli sayıda firma, pazara erişim ve sosyal düzenlemelerle ilgili AB koşullarını karşılayamamışlardır. Yetkililer, en az 7 yüklenici kooperatif kurarak bu geçişi kolaylaştırmak niyetindedirler. Yurtiçi taşımacılık alt sektöründe mevcut firmalar ya yeni düzenleyici gereksinimleri doğrudan doğruya yerine getirecekler veya yeni kooperatif firmalarının taşıeronu olarak çalışma seçeneğini kabul edeceklerdir. Mevcut koşullar altında, nakliyat yetkililerinin böyle bir yapının, politika tespit etme düzeyinde "tohumlarını atma" niyetleri makul görünmektedir. Ancak bu niyet, rekabet politikası veya daha genel sanayi politikası ile ilgili birtakım sorunları beraberinde getirmektedir. Pazarda tekelleşme sorununu önleyebilmek için yeterli sayıda kooperatif firmasının olması gerekmektedir. Bölgesel tekelleşmeye yol açabilecek coğrafi pazar katmanlaşması bulunmamalıdır. Bu firmalar, Türkiye çapında çalışmakta ve taşıeron tutmakta serbest olmalıdır. Ayrıca, yeni firmalar kurulduktan sonra, yetkililer pazardan çekilmeli ve Rekabet

(24) Bu, il içindeki veya 100 km'den az iç yük taşımacılığına uygulanan yerel düzenlemenin yerine geçecektir.

Kanunu'nun kuralları çerçevesinde, sektör yapısının piyasa güçlerine göre gelişmesine müsaade etmelidirler. Rekabet Kurumu'nun bu gibi teklifler karşısında dikkatli olması gerekmektedir.

Reforma giden zor yol

Yetkililer, yurtiçi taşımacılık pazarını tamamen Türk firmalarına bırakan kabotaj haklarından vazgeçmeyi, ancak AB ile tam üyelik gerçekleştikten sonra düşünebileceklerini ve üçüncü ülkelere yapılan taşımacılığı serbestleştirmek için bir geçiş döneminin gerekebileceğini ifade etmişlerdir. Aynı şekilde Türk yetkilileri, yabancı taşımacıların Türk pazarına erişimleri hususunda bir geçiş süresi gerektiğini de belirtmektedirler. Türk yetkilileri esas itibariyle, daha gelişmiş ve sermaye gücü daha büyük yabancı firmaların yerli piyasadaki rekabetinden ve Türk firmalarına zarar vermelerinden endişe etmektedirler.

Aynı şekilde, AB ulaştırma yetkililerinin de ortak endişesi, düşük ücretli yeni üye ülkelerin pazara girerek taşımacılık konusunda rekabetçi bir meydan okumaya yol açmaları ihtimalidir.²⁵ Bu tip karşılıklı endişeler, her yerde uluslararası karayolu taşımacılığı sektörünün serbestleştirilmesine engel olmuş ve onu geciktirmiştir. AB'de olduğu gibi serbestleşme büyük ölçüde gerçekleştirildiğinde, sonuçlar da olumlu olmuştur. "Düzenlemeleri ortadan kaldıran ülkelerde ve bölgelerde nakliye fiyatlarında önemli düşüşler olmuş, verimlilikte ve hizmet kalitesinin geliştirilmesinde önemli kazançlar sağlanmıştır. Rekabet artmış ve kar marjları azalmıştır; taşeron kullanımında önemli gelişme sağlanmıştır." UBAK (2000b). Özellikle, pazar payının geniş ölçüde yabancı firmalara kaptırılacağı endişesi gerçekleşmemiştir. Avrupa'da serbestleşmeye paralel olarak, küçük firmaların sistematik olarak zarar etmeleri ve bir şekilde "havanda su dövmeleleri" ve bunlarla ilgili bazı mevzuattan kaçınma olayları gibi, bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Bunlara çözüm yolları bulunmalıdır ve bunlar Türk yetkilileri için birer ön uyarı niteliğindedir. Fakat bu sorunların çözümü, pazara girişi güçleştirecek daha kısıtlayıcı tedbirlerden geçmez, çünkü bunun altında yatan sebep, küçük firmaların *yönetim* yetersizlikleri ve yürürlükteki kuralların yaptırımındaki kusurlarıdır. Eğer geçmiş uygulamalar rehber olarak alınacak olursa, o vakit yabancı yetkililerin de, Türk firmalarının düşük ücretlerinin, kendi iç pazarlarında yaratacağı rekabetten korkması beklenebilir. Bu çeşit karşılıklı korkular, serbestleştirmeyi geciktirecek ve rekabet sonucunda ortaya çıkacak ihtisaslaşmadan doğan rekabetçi avantajı engelleyecektir (mesela yüksek ücretli ülkelerin/firmaların karmaşık lojistik işleriyle uğraşırken, düşük ücretli ülkelerin/firmaların emek yoğun

taşımacılıkta ihtisaslaşması.). Bu sonuca ulaşmanın tarihi örneği, Avrupa'da kabotajın serbestleştirilmesi konusunda atılan mütereddit adımların, "felaket" derecesinde pazar payı kayıplarına uğrama endişesiyle konulan koruyucu önlemler ile daha da yavaşlatılmasıdır. Ancak, kabotaj penetrasyonunun asgari oranda kaldığının anlaşılması nedeniyle, bu önlemler hiçbir zaman uygulanmamıştır.

Bundan dolayı, AB'ye tam üyeliğin gerçekleşmesinden önce, Türkiye mümkün olan her ortam ve zamanda ikili görüşmelerle kabotajın ve özmal taşımacılığının serbestleştirilmesi yolunu seçerse, bu onun için bilinçli bir kendi menfaatini kollama olacaktır. Ancak, bu serbestleştirmenin AB'ye giriş müzakerelerinde bir "pazarlık kozu" olarak saklanması görüşünün hakim olması halinde, bunun gerçekleşmesi uzun bir zaman alacaktır.

Sonuç

Türkiye'nin AB'ye nihai üyeliği ve bunun sonucunda AB iç pazarının karayolu taşımacılığına açılması, bugün ağırlıklı olarak ikili anlaşmalarla düzenlenen uluslararası izin belgelerindeki mevcut yüksek sınırlamalar göz önünde tutulacak olursa, sektör açısından bir dönüm noktası olacaktır. Türkiye'nin AB'ye girmesinin ardından, halen büyük ölçüde serbest durumdaki AB mevzuat çerçevesinin Türkiye'ye uygulanmasında sapmalar yaşanması durumunda, bunlar hem Türkiye'ye, hem Avrupa'ya pahalıya malolacaktır. Türkiye, AB ve diğer ülkelerle olan karşılıklı ticaretinde, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesine devam etme yollarını aramalıdır.

Dikkate Alınması Gerekli Politika Seçenekleri

1) AB üyeliği öncesinde hükümet şunları yapmalıdır:

- İkili izin belgelerinin sayısını artırmak ve ikili çerçeveyi çeşitli boyutlarda karşılıklı reforma tabi tutmak.
- UBAK izin belgelerinin sayısını artırma yollarını aramak.
- AB ülkeleriyle ikili anlaşmaları UBAK modeli anlaşma çerçevesine uygun olarak ahenkleştirme yollarını aramak.
- AB ile çok taraflı bir transit anlaşması yapabilmek için karşılıklı süreçlere katılmak.

(25) Avrupa içindeki görüşmelerde, düşük gelirli ülkelerin şoförlerinin kanunsuz olarak istihdam edildiği haller dahil "sosyal damping" konuları dikkati çekmektedir. Mesela UBAK (2001) ve (2001a)'daki, liberalleşme sorunlarının genel tartışmasına bakınız. Sosyal damping tartışmaları için UBAK (2001'e) bakınız.

- Özellikle yukarıdaki noktalarda UBAK'ın ve ikili anlaşmalardaki kendi hesabına taşımacılığın serbestleştirilmesine dönük sınırlamaları, AB ülkeleriyle ve coğrafya bakımından yakın ticaret ortaklarıyla birlikte ortadan kaldırmak.
- Diğer ülkelerle olan ikili anlaşmalardaki kabotaj sınırlamalarını ortadan kaldırmak.

2) Türk yetkilileri AB üyeliği müzakereleri bağlamında şöyle hareket etmelidirler:

- Mümkün olan en kapsamlı biçimde, sektör koruyuculuğunu sınırlayınız. Böylece AB üyeliği olmasaydı daha fazla artacak olan bu koruyuculuğun Türkiye veya AB veya diğer yeni üye ülkelerin ticaretinin Türkiye aleyhine gelişmesini engelleyiniz.
- Bu kısıtlamaların geçiş sürelerini mümkün olduğu kadar kısa tutmaya çalışınız.

3) Piyasaya açılımın genel ortamını desteklemek için Türk yetkilileri:

- Türkiye'nin karayolu taşımacılığı sektörünün teknik ve sosyal mevzuatının, AB mevzuatıyla karşılaştırılabilir olduğu ve yeterli düzeyde uygulandığı teminat altına alınmalıdır.

4) Yurtiçi karayolu taşımacılığı sektörünün AB Müktesebatına uyum çerçevesinde yeniden yapılanmasında, mevcut firmalardan taşımacılık sözleşmeleriyle işleri devralacak yeni firmalar etrafında yeni bir sektör yapısının "tohumlarını atmak" için hükümetin müdahale etmesi mantıklı olacaktır. Bu müdahale, yurtiçi taşımacılıkta yaşanacak olan dönüşümün güçlüğüne hafifletecektir. Fakat bu müdahalenin, rekabet karşıtı sonuçlara, özellikle pazarın bölgesel katmanlara ayrılmasına yol açmaması hayati bir önem taşımaktadır.

B Ö L Ü M

TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

6. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ*

Telekomünikasyon Politikalarının Ulusal İçeriği

Son yıllarda politika belirleyiciler telekomünikasyona öncelik vermiş ve bu sü-
re içinde sektör nisbi olarak büyük gelişmeler göstermiştir. GSYİH içerisinde bu
sektörün ağırlığı, 1985'te 1.03'ten 1999'da 3.82'ye yükselirken 2001 yılı sonunda sa-
bit telefon hatlarının yayılımı 100 kişide 4.5'tan 28.3'e çıkmıştır. Fakat yine de, Tür-
kiye telefon hattı ortalaması OECD ortalaması olan 100 kişide 52.8 telefon hattı ora-
nından çok geride bulunmaktadır.

Sektörde istihdam 1993'teki zirve olan 93 897 kişiden 1997'de 73 177 kişiye in-
miştir. Fakat 1997 sonundan itibaren özellikle cep telefonu sektöründeki gelişme-
lerden dolayı istihdam yine yükselmeye başlamıştır. Çalışan başına telekom geliri
1990'larda dolar bazında dört mislinden daha fazla artmış, fakat yine de OECD böl-
gesinde en düşük olmaya devam etmiştir.

Birçok OECD ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de telekom sektörü devlet elin-
de bir tekeldi. Bu rejim 1994'e kadar devam etti. O tarihte Türk siyasetçileri ulusla-
rarası alanda, özellikle AB ülkeleri arasında vuku bulan büyük yapısal değişikliğe
cevap vermeye başlamıştır. Liberalleşme hareketi, Türk Telekomünikasyon A.Ş'yi
(Türk Telekom'u) bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak kanunla kurmak suretiyle
doğrudan doğruya devlet yönetiminde olmaktan kurtarmakla başlamıştır. % 49'a ka-
dar özel mülkiyet kabul edilmiştir. Aynı zamanda mobil telekom piyasası sınırlı bir
rekabete açılmış ve 1994'te Türk Telekom'la gelir-paylaşımı sözleşmeleri imzalayan
iki işletmeci piyasaya girmiştir. Türk Telekom'la sözleşme imzalayan Internet servis
sağlayıcıları ortaya çıkmaya başlamıştır. Liberalleşmeye doğru diğer adımlar, mobil
ses iletimi hizmetleri lisansları verilme yolunu açmıştır. İki GSM 900 operatörüne
1998'de 25 yıllık lisans verilmiştir.

Ocak 2000'de, yeni bir kanun, bağımsız bir düzenleyici kurum olarak Teleko-
münikasyon Kurumunu kurmak suretiyle, politika ve düzenleme işlevlerini birbirin-
den ayırmıştır. Bu Türkiye'nin ilk sektörel düzenleyici kurumu olmuştur. Ulaştırma
Bakanlığının düzenleme işlevlerinin çoğu bu Kuruma devredilmiştir. Aynı zamanda,
Türk Telekom'a faaliyetlerinde bağımsızlık tanınarak, devlet kontrolünden biraz da-

(*) Ayrıntılı bilgi için bakınız: "Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Reformlar Üzerine Arkaplan Raporu"
www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

ha uzaklaştırılmıştır. Başka bir kararla da, Türk Telekomun sabit ses iletim hizmetlerindeki tekelinin 31 Aralık 2003 tarihinde son bulacağı ifade edilmiştir.

IMF'nin baskıları sonucu, Türk Telekom'un özelleştirilmesinin süratlendirilmesini içeren bir değişiklik Mayıs 2001'de 4673 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu, Telekomünikasyon Kurumuna özellikle yetkilendirme konusunda daha fazla yetki verilmesini ve Türk Telekom'un tamamen özelleştirilmesini de içermekteydi. Fakat, güvenlik ve kamu çıkarı açılarından hükümetin "altın hissesi" devam edecekti. Yeni Kanun Türk Telekom'un %45'e kadar olan hissesinin hissesinin yabancı mülkiyette olmasını da öngörmekteydi. Kanuna göre, Türk Telekom'un hisselerinin %50'den fazlasının özelleştirilmesi halinde, sabit hatlardaki Türk Telekom'un tekeleli, 2003 yılı sonundan önce de ortadan kalkacaktı.

Türk Telekom'un özelleştirilmesi çabaları, bunu mümkün kılan 1994, 1995 ve 1996 tarihli kanunların kabul edilmesinden sonra, sektörün analizi, işletmenin değerinin hesaplanması ve satış stratejisinin geliştirilmesi ile başlamıştır. Bakanlar Kuruluna 1998'de yapılan bir teklifte, bir kamu kesimi teklifinin %19 olması üzerine, %20 olarak tespit edilen bir payın stratejik bir ortağa satılması öngörülmüştür. Haziran 2000 tarihinde %20 hissenin ve Aralık 2000'de de %33.5 hissenin blok olarak satılması için ihaleye çıkmıştır. Her iki ihaleye de teklif veren olmamıştır.

Yurtiçi ve uluslararası etkenler, ihale sürecinin başarısızlığa uğramasında rol oynamıştır. Yatırımcıların endişeleri; Türkiye'nin genel ekonomik durumu, Türk Telekom'un rekabet koşulları ve diğer iç faktörlerle ilgiliydi. İhaleye katılanlardan, uluslararası bir telekom işletmecisi ile ortak hareket etmeleri istenmiş, fakat ihalenin koşulu olarak sınırlı oranda hisse teklif edildiği için, yabancı yatırımcılar bunu cazip bulmamışlardır. İkinci ihalede yönetimin kontrolü konusunda bazı değişiklikler yapıldı ise de, yabancılar bunları yeterli görmemişlerdir. Yabancı ortakları çekmenin güçlükleri arasında, 2000/2001 yıllarında telekom şirketlerinin yüksek borçlar altına girmiş olmaları da bulunmaktadır. Bu yüzden birçok yatırımcı, uluslararası genişleme çabasına ve yatırıma katılmaktan kaçınmıştır. Türk Telekom'un yeni yatırım stratejisi Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecektir.

Avrupa Birliğine katılım başvurusu

Türkiye AB'ye tam üye olmak için aday olarak kabul edilmiştir (Bkz. Bölüm 2). Üyelik hazırlıkları, diğer alanlarda olduğu gibi, telekomünikasyon sektöründe de reformlar için başlıca itici güç olmuştur. Türkiye, mevcut mevzuatını ve yeni çıkardığı

ğı kanunların da AB mevzuatına uygun olması için çaba sarfetmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumun kurulması ve Türk Telekom'un özelleştirilmesi için çıkarılan kanunlar bu dinamizmi ve IMF'nin baskılarını yansıtmaktadır. Telekom düzenlemeleri, ilgili AB karar ve direktifleri ile bağdaştırılmaktadır. Mesela, tarife düzenlemeleri, AB Tarife Direktiflerinde belirtilen hizmetin etkin olarak sağlanması, maliyet esası, eşitlik, ayrımcılık yapmama, şeffaflık ve çapraz-sübvansiyonlara müsaade etmeme gibi ilkeleri içermektedir. Aynı şekilde, Telekomünikasyon Kurumu, yetkilendirme, arabağlantı, ulusal dolaşım, numaralandırma ve numara taşınabilirliği gibi hususlarda AB Müktesebatına uygun düzenlemeler hazırlamaktadır.

Kısa vadede, Türkiye'nin Müktesebata uyma öncelikleri, yetkilendirme, evrensel hizmet ve bağımsız düzenleyici kurumların kapasitelerini güçlendirme noktalarında toplanmaktadır. Orta vadede, bunlar, AB mevzuatına uyumun tamamlanması ve tüm haberleşme sektörü için kapsamlı bir politikanın uygulanmasını öngörmektedir. Ayrıca Rekabet Kurumu, telekom sektörünü, AB rekabet uygulamaları ve tavsiyeleri ile uyum çabalarında öncelikli alan olarak seçmiştir.

Türkiye'deki son ekonomik kriz ve IMF ile Dünya Bankasının buna müdahaleleri de, yapısal reform üzerinde doğrudan doğruya bir etki yapmıştır. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarında çıkarılan kanunlarla Türk Telekom'un %100 özelleştirilmesinin kararlaştırılması, sabit hat piyasasının 2004 yılına kadar tamamen açılması ve eğer Türk Telekom'un hisselerinin %50'sinden fazlası özelleşirse bunun daha önce yapılması, hep bu etkilerle alınmış kararlardır. IMF destek kredilerinin serbest bırakılması için bunlar şart olmasaydı, bu değişiklikler mümkün olmazdı.

Telekomünikasyon piyasası ve işletmeciler

Halen piyasada bir sabit-hat telefon işletmecisi (Türk Telekom) ve dört tane de GSM mobil telefon işletmecisi bulunmaktadır. Türk Telekom'un geliri 1999 ve 2000 arasında Türk Lirası olarak %60 artmıştır (Amerikan doları bazında artış %8'di) ve bunun nedeni özellikle sabit ses iletimindeki gelişmelerdir. Sabit hat perakende telefon trafiği 2001'de yerel aramalarda %8.1 ve uluslararası aramalarda %7.6 azalmıştır.

Mobil iletişimde, Turkcell ve Telsim ikilisinin ortaya çıktığı 1994'ten beri sınırlı bir rekabet olmuştur. Nisan 2000'de iki GSM 1800 lisansı için bir ihale yapılmış ve İş-Tim 2.25 milyar Amerikan Doları teklifle ihaleyi kazanmıştır. Bu beklenmedik derecede yüksek teklifin dördüncü ihaleyi engellemek amacı taşımasından şüphelenilir.

nilmiştir. Çünkü bu sözleşmede, dördüncü lisans ihalesinde yapılacak teklifin üçüncüdekinin aşağısında kalmaması gerektiğine dair bir şart vardı. Gerçekte, ihale yapılırken hiçbir teklif ileri sürülmemiştir. Sonuncu iştirakçi Aycell (Türk Telekom'a ait bir işletme) dördüncü lisansı İş-Tim'in fiyatından kazanmıştır. Türk mobil telefon piyasasının emsalsiz ve müspet bir yönü şudur ki, diğer OECD ülkelerinin aksine, sabit telefondaki mevcut şirket piyasaya ancak diğer işletmeciler iyice yerleştikten sonra girmiştir.

Tüketiciye maliyetler, çoğu zaman ağır vergilerden dolayı yüksekse de, son yıllarda abone sayısının süratle artmış olmasının da gösterdiği gibi, mobil telefon sektörünün geleceği parlaktır. Sektöre yayılım oranı 2001 sonunda %28.7'ye ulaşmıştır. Her ne kadar ikili piyasada Turkcell'in pazar payı%70-75 civarında idi ise de, iki yeni şirketin piyasaya girişinin bu hakim durumu zayıflatması beklenmektedir.

Yeni nesil UMTS lisansları hakkında şimdiye kadar bir karar alınmış değildir, fakat Telekomünikasyon Kurumu, piyasada bir araştırma yaptıktan sonra kararını açıklamayı planlamaktadır.

Telekomünikasyon Kurumu, bazı işletmecileri Etkin Piyasa Gücü (EPG) olarak tanımlayarak simetrik olmayan muhtemel bir düzenlemeyi ortaya atmayı ve onların piyasa güçlerini kullanmalarını denetlemek amacıyla ilave bazı zorunluluklar koymayı düşünmektedir. Bu, AB'nin Açık Şebeke Sağlama (AŞS) Direktifine uygun olacaktır.

Kablo televizyon hizmetleri 1991'de özel şirketlere ihale edilmiştir. Bunlar, KABLOTV şirketleri ile Türk Telekom arasında imzalanan 10 yıllık gelir paylaşımı sözleşmeleriyle çalışmaktadırlar. Altı tane kablo televizyon işletmecisi mevcuttur ve bunların her biri bir bölgede tekeldir. Bunların altyapıları düşük kapasitede kullanılmaktadır. 2.2 milyon kapasiteye mukabil 900 000 aboneleri bulunmaktadır.

Düzenleyici Yapılar, Kurumlar ve Süreçler

Başlıca üç düzenleme makamı mevcuttur: Haberleşme Yüksek Kurulu, Ulaştırma Bakanlığı ve Telekomünikasyon Kurumu. *Haberleşme Yüksek Kurulu*, Başbakan, İçişleri Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı ve Genel Kurmay Başkanlığı Elektronik İletişim Başkanından müteşekkildir. İhtiyaca göre senede birkaç defa toplanan Kurul, Ulaştırma Bakanlığının telsiz haberleşme politikası hakkında genel nitelikte teklifler yap-

mak ve bu alandaki gelişmeleri izlemekle görevlidir. Ulaştırma Bakanlığı bu Kurulla sekreteryaya hizmetleri sunar.

Ulaştırma Bakanlığı, eski düzenleme işlevleri Telekomünikasyon Kurumuna devredilmiş olarak, geniş anlamda telekom politikasından sorumludur. Bakanlığın sorumlulukları şunlardır:

- Teknik, ekonomik, sosyal ve ulusal güvenlik hedefleri çerçevesinde ve tümüyle kamu yararını göz önünde tutarak, telekomünikasyon hizmetlerinin kurulması ve geliştirilmesine yönelik ilkeleri belirlemek.
- Telekom hizmetlerinin gereksinimlerini tespit ve bunların sunulmasını koordine etmek.
- Telekomünikasyon Kurumunun sorumlulukları dışında kalan iletişim hizmetlerinin uygulanmasını düzenlemek, soruşturmak ve koordine etmek.
- İletişim ile ilgili uluslararası örgütlerin faaliyetlerine iştirak etmek ve onların kararlarını izleyerek uygulanmalarını sağlamak,
- Haberleşme araç ve gereçlerinin imalatındaki gelişmeleri izlemek.

Ocak 2000 tarihinde kurulan *Telekomünikasyon Kurumu*, Türkiye'nin ilk bağımsız, sektöre özel düzenleyici kurumudur. Kurumun karar organı, Telekomünikasyon Kurulu, Bakanlar Kurulu tarafından atanan beş üyeden müteşekkildir. Görevlerine son verilmesi nedenleri sınırlanmış olduğu için kanunen siyasi müdahalelere karşı korunmuşlardır. Kurul, lisans verir, işletmecileri denetler ve kuralların ihlaline karşı gerekli teknik ve idari önlemleri alır. Özel sorumlulukları şu hususları kapsar:

- Bir frekans planı uygulamak ve telekomünikasyon ve yayıncılık işletmecilerinin buna uymalarını sağlamak.
- İmtiyaz sözleşmeleri, lisanslar ve genel izinleri vermek ve uygulamak.
- Tarifeleri, hizmet sağlayıcılar arasında yapılan sözleşmeleri ve arabağlantıyı düzenlemek ve uygunluğu izlemek.
- Bazı düzenlemeleri ve lisans şartlarını ihlal eden operatörlere idari para cezaları uygulamak.

- Telekom sistemleri ve ekipmanlarının performans standartlarını tespit etmek ve uygulamak.
- Resen veya şikayet üzerine, rekabet karşıtı davranışlar dahil, genel konuları incelemek.
- Tüketicinin menfaatini korumak.
- Birleşmeler ve devralmalar dahil, bunların sonuca ulaşmasından önce, Rekabet Kurumunun telekom sektörüyle ilgili kararları hakkında görüşünü almak.
- Arabağlantı hizmetlerinin hangi operatörlerce sağlanacağı dahil, arabağlantıyı düzenlemek, düzenlemelere uygunluğu izlemek, belirli şartları ve tarifeleri belirlemek.
- Kiralık hatlar ve tavan fiyatlar, tarifeleri tespit ve onaylama metotlarını belirlemek.

Kurumun sorumlulukları, diğer OECD ülkelerindeki benzer kurumlara oranla bazı bakımlardan daha geniştir. Özellikle, kanunla verilmiş olan ulusal güvenliği, kamu düzenini veya kamu hizmetlerini sağlayacak tedbirler alma yetkisi böyledir. Bu haliyle OECD ülkeleri içerisinde bu yetkilere haiz tek düzenleyici kurumdur. Takdire bağlı böyle bir yetkinin kullanılması çok politik olabilir. Bu nedenle bu yetkinin, bağımsız bir düzenleyici kurumdan çok seçilmiş bir makamın yetkisinde olması gerektiği kanaati vardır. Bu yetki çok geniştir ve yeniden gözden geçirilmelidir.

Yetkilendirme koşullarına karar vermek, uygunluğu izlemek ve lisansın iptali dahil, lisans yetkileri 2001 yılında Kuruma verildi. Ancak, asgari lisans ücretleri, Kurumun teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılmaktadır. Kurum imtiyaz sözleşmeleri için, Ulaştırma Bakanlığı'nın teklifi olarak Bakanlar Kurulunun onayına sunulmak üzere planlar hazırlamaktadır.

Kurum, lisans, test ve danışma ücretleri, yayın satışından elde edilen gelirler, para cezaları ve gerektiğinde bazı bütçe desteği ile finanse edilmektedir. Bunlar Sayıştay'ın denetim ve teftişine tabidir. Kurum, vakaları resen veya şikayet üstüne teftiş edebilir, bilgi ve belge isteyebilir ve diğer idari adımları atmak üzere düzenlemeler yayımlayabilir. İlgili tarafların kamuoyunda tartışılacak görüşler öne sürebilmeleri sağlanmalı ve kamu çıkarları da kollanmalıdır.

Kurumun başlıca sekiz ana bölümü vardır. Bunlar; tarifeler, lisans ve sözleşmeler, uluslararası ilişkiler ve AB ile koordinasyon, sektörel rekabet ve tüketici hakları, spektrum yönetimi, spektrum izleme ve denetleme, teknik düzenleme ve standartlar ve sektörel araştırma ve stratejilerinden sorumludurlar. Kurum personeli genellikle, Ulaştırma Bakanlığı ile Türk Telekom'un eski personelinden oluşmaktadır. Düzenleme uzmanlığına sahip personel istihdam etmenin zorlukları vardır. İki yıldan az bir süre içinde sabit hat pazarı tamamen rekabete açılınca bu konu bilhassa sorun olarak ortaya çıkacaktır.

Personel alma sorunları hemen hemen bütün OECD ülkeleri düzenleyici kurumları için ortak bir mesele ise de, personelini memur statüsündeki kamu görevlileri arasından sağlamak zorunda olan ve maaş düzeylerinde kısıntılarla karşılaşan Telekomünikasyon Kurumu için bu özellikle önemli bir sorundur. Bu durum, Kurumun bağımsızlığını ve esnekliğini sınırlamaktadır. Mesela Kurum bir özel sektör uzmanını işe almak isterse, erkek veya kadın bu kimsenin devlet memurluğu sınavını geçmesi ve en alt kademedен işe başlaması gerekir. Özel sektörün personel ihtiyacında artışlar olması ihtimali göz önüne alınacak olursa, Kuruma en azından kamu kesimi dışından personel alma hakkının tanınması gerekir. Kısa vadede, müşavirlik hizmeti alınabilir. Uzun vadede, içerden uzman yetiştirmek şarttır. Rekabet Kurumu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu istihdam bakımından daha fazla esnekliğe sahiptirler.

Ulaştırma Bakanlığı ile Telekomünikasyon Kurumu'nun İlişkileri

İki kuruluşun yakın işbirliği içerisinde olmaları gerektiği bilinmekte ve ilişkilerini kanunla düzenlemiş bulunmaktadır. Mesela, Kurum, radyokomünikasyon ve telekomünikasyon alanlarında gerekli planları (örneğin bir frekans planını) hazırlayıp Bakanlığa sunmaktadır. Genel olarak Kurum doğrudan doğruya TBMM'ye karşı sorumludur. Yukarıda görüldüğü üzere, kanunda özel bazı gereksinimler öngörülmüştür. Ayrıca Ocak 2002 tarihli kanun ile Kurum yıllık raporunu Bakanlar Kuruluna sunmaktadır.

Türkiye'de idari yargı sistemi vardır ve Kurulun kararına itiraz eden taraflar esas veya usul bakımından iptal davası açabilirler. İdari mahkemeye başvurma, esas kararın uygulanmasını otomatik olarak durdurmaz, bu konu her olaya ayrı uygulanmaktadır. Bu da, taktik itiraz davalarıyla kararın uygulanmasının geciktirilmesini önlemektedir. Fakat davaların sonuçlanması için bir veya iki yıl ve hatta daha uzun bir

süre gerekebilir ve bu da, işletmelere pahalıya mal olduğu için bu yola fazla başvurulmasını engellemektedir.

Birçok OECD ülkesinde telekomünikasyon düzenleyici kurumları, kamuoyuna danışmayı karar verme süreçlerinin ayrılmaz bir parçası haline getirmişlerdir. Danışma hem şeffaflığa, hem de düzenleme kalitesinin gelişmesine etki etmektedir. Hem Kurum, hem de Ulaştırma Bakanlığı İngiltere’de "green paper" olarak tanımlanan, hükümetin kamuoyunda tartışma açma usulünü geniş ölçüde kullanmakta ve politika veya karar tasarılarını kamuoyuna sunmaktadırlar. Fakat bu danışmalar için kanuni bir zorunluluk yoktur.

Kurum ayrıca, kendisine strateji geliştirme ve karar almada yardımcı olmak üzere Telekomünikasyon Politikaları Danışma Konseyi kurulması üzerinde çalışmaktadır. Bunun rolü ve statüsü hala tartışılmaktadır. Bu Konseyin üyeleri arasında Türk Telekom’un kendisinin ve diğer telekom şirketleri, kablo şirketleri ve hukukçuların bulunması muhtemeldir. Böyle bir danışma organı kararların kalitesini geliştirdiği kadar şeffaflığı da artırma potansiyeline sahiptir. Bununla birlikte, burada tüketicilerin şimdilik temsil edilmemesi önemli bir eksikliktir. Kurumun kararlarından en çok etkilenenler tüketiciler olduğu için, tüketici katılımı da şarttır.

Rekabet Kurumu ile işbirliği

Rekabet Kurumu, bütün sektörlerde rekabet karşıtı davranışlara karşı çıkmaktadır. Rekabet Kurumunun 80 kişilik personelinin dörtte biri, telekomünikasyonu kapsayan bilişim sektörü ile uğraşmaktadır. Rekabet Kurumunun telekom sektörü ile meşgul olmak için güçlü bir kadrosu vardır.

4502 sayılı Kanun, Rekabet Kurumu ile Telekomünikasyon Kurumu arasındaki işbirliğinin çerçevesini çizmektedir. Bunun başlıca gerekçesi, Rekabet Kurumunun telekomünikasyonla ilgili bir konuyu ele alması halinde, karar vermeden önce Telekomünikasyon Kurumuna danışmak zorunda olmasıdır ve buna şirket birleşmeleri ve devralmaları da dahildir. Telekomünikasyon Kurumu, standart referans tarifeleri ve arabağlantıya ilişkin kararlarının rekabet kurallarını çiğnemelerine engel olmak için Rekabet Kurumu’nun görüşünü alabilir. Bu yasal hükümler, belirsizlikleri de azaltmakta, görev çakışmalarını engellemekte ve düzenleme amaçlı konularda gizlilik sorunlarını da çözmektedir. Belirtilmesi gereken bir husus da, bu iki kurum, çalışma usul ve esaslarını düzenlemek için bir protokol hazırlamaktadırlar.

Tüketici şikayetlerinin değerlendirilmesi

Türkiye, telekomünikasyon sektöründe tüketici şikayetlerinin değerlendirilmesi için sınırlı sayıda resmi kurallara sahiptir. Genel bir mekanizma, bölge ve illerdeki makamların yürüttüğü tüketici hakları konseyleridir. Kuramsal olarak mahkemeler de mevcuttur. Ancak, bu süreçler, şikayetçilerin çoğu için çok uzun ve zaman alıcıdır ve birçok tüketici grupları bunları tatminkar bulmamaktadırlar. Ayrıca şikayetler Telekomünikasyon Kurumuna da yapılabilir. Kurum da bu şikayetleri genel olarak, şikayete konu olan telekom operatörlerine yöneltmektedir. Operatörler tarafından çözülemeyen ciddi ihtilaflar Telekomünikasyon Kurulu tarafından ele alınmaktadır ve resmi bir prosedür izlenip izlenmeyeceğine karar verilmektedir. Genel olarak, tüketici şikayetleri ve sektör şikayetlerini ele alacak tek bir resmi mekanizma yoktur.

Düzenleyici kurum, tüketici ve kullanıcı şikayetlerini karara bağlamak amacıyla, kamuoyuyla danıştıktan sonra bir şikayet çözme prosedürü geliştirmeli ve şikayet konusu malzeme ile alınan kararları yayımlamalıdır. Şikayetlerle uğraşmayı geliştirmenin olası bir yolu da, sektörün kullanıcılarla ilişkilerini ve uygulamayı gösteren bir düzenlemenin oluşturulmasının teşvik edilmesidir. Bu çerçevede Telekomünikasyon Kurumu bir "tüketici şikayetleri merkezi"nin kurulması üzerinde çalışmaktadır. Böylece, tüketici haklarının uygulanması, şikayetlerin incelenmesi için süreçler tarif edilip yürürlüğe konulacaktır. Ayrıca, Kurum hazırlamakta olduğu bir takım düzenlemelerle, operatörleri standart tüketici sözleşmelerini onaylanması için Kuruma sunmak zorunda bırakacaktır. Yine Kurum, kişisel verinin korunması için AB Direktifi No.97/66 ve bu konudaki Verinin ve Özel Hayatın Korunması Direktif Taslağı ile uyumlu yeni düzenlemeler çıkartmak için çalışmaktadır.

Düzenlemeler ve ilgili politika araçları

Türkiye’de bir telekom hizmeti kurmak için bir şirketin, bir Görev Sözleşmesine, bir İmtiyaz Sözleşmesine, bir Telekomünikasyon Ruhsatına veya Telekomünikasyon Kurumu tarafından çıkarılmış bir Genel İzne ihtiyacı vardır. Bunlar Kanunda şu şekilde belirtilmiştir:

- Görev Sözleşmesi : Telekom hizmetlerini sunabilmek için yetkileri, hakları ve mükellefiyetleri belirten, Türk Telekom ile Telekomünikasyon Kurumu arasındaki bir sözleşmedir.

- İmtiyaz Sözleşmesi : Operatörün telekom hizmetleri sunabilmesi ve/veya altyapıyı yapması veya işletmesi için, Telekomünikasyon Kurumu ile bir operatör arasındaki sözleşmedir.
- Telekomünikasyon Ruhsatı : Telekomünikasyon Kurumu'nun, telekom hizmetleri sunulabilmesi ve/veya altyapıların kurulması veya işletilmesi için verdiği bir izindir.
- Genel İzin: Telekomünikasyon Kurumunun, bir operatöre diğer kategoriler dışında, telekom hizmetlerini sunma ve/veya altyapıları kurması ve işletmesi amacıyla verdiği bir izindir.

İmtiyaz sözleşmesi, verilen yetkinin (mesela frekans, uydu pozisyonu, numara lama gibi) kıt kaynakların tahsis edilmesinde kullanılan bir yoldur; burada her bir operatöre özel haklar ve yükümlülükler verilmesi bahis konusudur; veya herhangi bir sebeple bahis konusu hizmetin sınırlı sayıda operatöre verildiği haldir. İmtiyaz, yurt çapında bir şebeke için verilmektedir.

Her ne kadar yetkilendirme Kuruma transfer edildiyse de, kıt kaynakların tahsisi yetkisini elinde bulundurduğu için imtiyaz sözleşmelerinde Bakanlık da lisans işine karışmaktadır. İmtiyaz sözleşmeleri ile ilgili yetki planı, düzenleyici kurum tarafından hazırlanmakta ve Bakanlık tarafından tasdik için Bakanlar Kuruluna sunulmaktadır. Lisans ücretlerinin asgari değerleri, düzenleyici kurumun teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir. Telekomünikasyon Ruhsatının iki alt kategorisi vardır: Biri bölgesel piyasalar için operatör sayısını sınırlama gereği duyulduğu zaman, diğeri de sınırlamanın lüzumlu olmadığı zaman uygulanmaktadır. Bir yetkinin hangi kategoriye girmesi gerektiğini Telekomünikasyon Kurumu kararlaştırmaktadır.

Farklı imtiyaz koşulları ve şartları tespit edildiği için, ruhsat ücretlerinin de farklı olması hali hariç, yürürlükteki kanun, operatörlere farklı muamele yapılmasına olanak tanımamaktadır. Ayrıca, son zamanlarda İmtiyaz Anlaşmaları, istek üzerine kamuya açıklanmaktadır. Ancak, Telekomünikasyon Lisansı sistemi, belirli bir pazarda operatör sayısını takdir yetkisini kullanarak tespit etme yetkisini Kuruma vermiştir. İsmine rağmen, Genel İzin gerçekte ferdi bir lisanstır ve bunun ikinci tip Telekomünikasyon Ruhsatından nasıl ayrıldığı belli değildir.

OECD ülkeleri en iyi düzenleme uygulamasına göre, sadece kıt kaynaklar söz konusu olduğunda yetkilendirme, bunun dışında ise genel izin geçerlidir. Türkiye’de lisans rejimi, İmtiyaz Anlaşmaları standart ve şeffaf genel Telekom Lisanslarına dönüştürülerek süratlendirilebilir. Orta vadede, Türkiye, çeşitli lisans tiplerini, genel şartlara uyan herkese serbest giriş sağlayan "sınıf lisansı" olarak birleştirmeyi düşünmelidir. Özellikle AB politikası üye ülkeleri böyle bir çerçeveye doğru yöneltmektedir. Ayrıca düzenleyici kurum, belli bir piyasada ne kadar operatör olması gerektiğine karar verme yetkisine sahip olmamalıdır. Bunun en doğru yolu işi piyasa güçlerine bırakmaktır.

Düzenleyici kurum için acil bir görev, bugünkü yetkilendirme sistemini tamamlayıp tümüyle uygulamaktır. Düzenleyici kurumun kendisinin de farkında olduğu gibi, en acil gereksinim, asgari lisans ücretlerini teklif edip Bakanlar Kurulunun karar vermesiyle mümkün olduğu kadar çabuk herkese dağıtmaktır.

Bugünkü rejimde, Internet servis sağlayıcılarının (ISS), ferdi bir Genel İzin almaları gerekmektedir. Bu gereksinime ihtiyaç yoktur, çünkü ISS’lerin özel veya ferdi yükümlülükleri olmamalı ve sayısını sınırlamak veya onlara kıt kaynaklar tahsis edilmemelidir. Türkiye, bugün OECD ülkelerinin çoğunda olduğu gibi, bunların ruhsatsız ve yetki almaya ihtiyaçları olmadan çalışmalarına müsaade etmeyi düşünmelidir.

Halen Türkiye’de faal olan altı KABLOTV şirketi, Türk Telekom’un sadece kendisinin yapamayacağına karar verdiği şebekelerin yabancı şirketler tarafından kurulmasına müsaade etmesinden doğan tekeli nedeniyle, Türk Telekom’la yaptıkları gelir paylaşması anlaşmaları çerçevesinde çalışmaktadır. KABLOTV şirketleri kendi KABLOTV şebekelerini kurmak için yatırım yapmıştır, fakat bu şebekelerin mülkiyeti Türk Telekom’da kalmıştır. Diğer taraftan bu şirketlerin her birinin, kendi özel bölgesinde münhasır işletme hakları vardır. Ancak mevcut mevzuat, Telekomünikasyon Kurumuna, KABLOTV şirketlerine, kendi şebekelerini kurma ve işletme amacıyla Telekomünikasyon Lisansları verme yetkisini tanımaktadır. Bunun anlamı, Türk Telekom’un tekel haklarının sona ermesi ve en geç 2003’ten sonra, KABLOTV hizmetleri ve şebekelerinin de tam rekabet alanına girecek olmasıdır. Bunlar ayrıca, kendi şebekelerini kullanarak, ses iletim hizmetleri ve Internet erişim hizmetleri sağlayacaklardır. Fakat Internet erişim hizmetleri için ayrı lisanslar almak zorunda kalacaklardır. Bu hizmetleri sunmak için ilave ruhsatlara ihtiyaçları olup olmadığı henüz bilinmemektedir.

Yabancıların mülkiyeti

Türk Telekom içinde yabancı mülkiyeti %45'le sınırlandırılmıştır. İmtiyaz Sözleşmesi gerektiren hizmetlerde, yabancıların %49'dan fazla hisse sahibi olması yasaktır. Bu sınırlama, telekomu ve enerji sektörünü stratejik alanlar olarak kabul eden bir Anayasa Mahkemesi kararından doğmaktadır. Bu sektörde piyasa gelişmelerini hızlandırmak için önemli oranda yabancı sermayeye ihtiyaç olduğu dikkate alınırsa bu kısıtlamaların iptal edilmesi gerekmektedir. Herhalükarda, Türkiye'nin AB'ye girmek için taahhütleri bunların iptalini gerektirecektir. Alternatif unsurların mevcudiyeti göz önünde tutulursa, güvenlik için mülkiyet tahditleri lüzumsuzdur.

Geçiş hakkı

Telekomünikasyon işletmecilerinin, ana amaçlarını bozmamak koşuluyla, kural olarak ücret ödemediği kamu yollarını ve diğer kamu arazisini, kablo döşemek vs gibi hizmetler için kullanma hakları vardır. Ancak, kazı işlerine nezaret ve gerekince müdahale etme hakkı ilgili yetkililerce saklı tutulmaktadır. Ayrıca yeni yapılmış paralı yollarda kablo sermek amacıyla kazı yapabilmek için, operatörlerin Karayolları Genel Müdürlüğünden izin almaları gerekmektedir.

Mobil operatörlerinin, baz istasyonları kurmak için çevre ile ilgili düzenlemeler ve yerel düzenlemeler uyarınca, yerel yönetimlerden, Çevre Bakanlığından, ve/veya İçişleri Bakanlığından, çevresel, bölgesel ve diğer kanun ve kararlar uyarınca müsaade almaları icap etmektedir. Bu yüzden, uzun ve masraflı bir süreç ortaya çıktığından "tek masa uygulaması" olarak tanımlanan süreçle bunun basitleştirilmesi yoluna gidilmiş ve geçiş hakkının piyasaya giriş için bir engel teşkil etmesi önlenmiştir.

Arabağlantı düzenlemesi

Türk Telekom'un tekeli son bulduktan sonra dahi, yeni katılımcıların çoğu, üçüncü yerlerdeki kullanıcılara hizmetlerini sunabilmek için onun şebekesine bağımlı olmaya devam edeceklerdir. Mobil operatörleri de ulusal dolaşım anlaşmalarına muhtaçtır. Türkiye bir arabağlantı rejimi kurmanın önemini farketmektedir ve AB'nin Arabağlantı Direktifleri çizgisinde bir rejim geliştirmiştir. Bu halen, Arabağlantı Yönetmeliği olarak hazırlık halindedir. Türk Telekom ve diğer "arabağlantı hizmetleri sunanlar" bu hizmetleri, eşitlik, ayrımcılık yapmama, şeffaflık, maliyete dayalı, makul kar ve kendi hizmetlerine gösterdikleri aynı koşul ve kaliteyi sağlama ilkeleri

çerçevesinde sunmalıdır. Eğer bir uzlaşmaya varılamazsa, arabağlantı talep eden taraf Kurumun müdahalesini isteyebilir. Eğer ilgili taraflar Kurumun aracılığına rağmen anlaşmaya varamazlarsa, arabağlantı sistemin koşullarını, şartlarını ve tarifelelerini Kurum belirler. Mobil iletişim bu arabağlantı rejimine dahildir.

Operatörler, Kurum tarafından yayınlanacak standart referans arabağlantı tarifelerini anlaşmalarına koyabilirler. Kanun ayrıca bu arabağlantı anlaşmalarının kamuya açıklanmasını da öngörmektedir. Şimdiye kadar ne Türk Telekom'dan bir referans arabağlantı teklifi gelmiştir, ne de düzenleyici kurumun çıkaracağı bir standart arabağlantı tarifesi yayınlanmıştır. Türk Telekom ancak GSM operatörleri ile arabağlantı anlaşmaları yapmıştır.

Tamamen rekabet piyasası fiyatlarına erişme çabalarından dolayı, arabağlantının sistemde fiyat tespiti için Uzun Dönem Artan Maliyet (UDAM) muhasebe metodolojisinin en iyi uygulama olarak seçilmesi, OECD'de genel bir mutabakat olarak belirmiştir. Telekomünikasyon Kurumu şimdi, standart arabağlantı tarifelerini, mobil ve sabit hat şebekesini kapsayacak biçimde, bu metodla geliştirmektedir ve en yakın zamanda arabağlantı rejimini UDAM esasına göre ayarlaması gerekmektedir.

Mobil operatörler arasındaki arabağlantı ilişkilerinde, ulusal dolaşım, düzenleyici kurumun müdahalesini gerektiren bir ihtilaf konusu haline gelmiştir. Türk GSM piyasasına yeni gelen iki katılımcı, İş-Tim (Aria) ve Aycell, Turkcell ve Telsim ile ulusal dolaşım anlaşmaları yapma olanağı henüz bulamamışlardır. Yeni gelenlerin şebekelerinin şimdiye kadar sınırlı genişlemiş olmasının başlıca nedeni budur. Operatörler tarife ihtilaflarını kendi aralarında çözemeyince, düzenleyici kuruma müdahale etmesi için talepte bulunulmuştur. Telekomünikasyon Kurumu Kasım 2001'de ulusal dolaşım için şartları, koşulları ve tarifeleri belirleyen düzenlemeyi gecikmeden yapmıştır. Fakat bu düzenleme her iki tarafça rededilmiştir. Sorun halen yargı aşamasındadır. Bu olay, hem standart arabağlantı tarifelerinin UDAM esasına göre çözülmesinin öneminin ve hem de mahkeme süreci devam ederken düzenleyici kurum kararlarının yürürlükte kalması gereğinin altını çizmektedir.

Tarife politikası

İletişimde tarife düzenlemesi, Telekomünikasyon Kurumunun sorumluluğundadır. Kurum, tarifelerin hesaplama yöntemlerine karar verir ve bazı hallerde, mesela, evrensel hizmet zorunluluğunun maliyetini karşılamak için çapraz sübvansiyon zorunlu olduğu zaman, tarifelerin yeniden dengelenmesi halinde ve "hakim konum-

daki operatörlerin" tarifeleri bahis konusu olunca tarifelerin tavanlarını tespit etmektedir. Kanun, Kurumun çeşitli hizmetler arasında çapraz sübvansiyon yapmaktan kaçınmasını istemektedir. Bir operatör, hakim güce veya etkin piyasa gücüne sahip olunca, tarife düzenlemesine tabi olmaktadır. Piyasa hakimiyetine veya etkin piyasa gücüne her yıl karar vermek ve bunu yayınlamak Kurumun işidir.

Tarife Yönetmeliği, tarifelerin kabul edilmesi için iki metot tanımlamaktadır. Biri maliyet esası, diğeri de tavan fiyat metodudur. Telekomünikasyon Kurumu 2002 yılından itibaren hakim konumdaki işletmecilerce sunulan tüm hizmetler için tavan fiyat yöntemini kullanmaya karar vermiştir. Tavan Fiyat yöntemi için detaylı uygulama prosedürleri Tavan Fiyat Tebliği'nde gösterilmiştir. Şu an için, fiyat düzenlemesine tabi olan yegane operatör Türk Telekom'dur. Türk Telekom'un tarifelerinin onaylanması için kullanılan yöntem Tüketici Fiyat Endeksi – Verimlilik Faktörü (TÜFE – X) formülüdür.

Önemli olan, fiyat düzenlemesinin, tarifelerin yeniden dengelemesini teşvik etmek suretiyle, etkin fiyatlar bazında rekabeti geliştirmesidir. Telekomünikasyon Kurumu, Türk Telekom'un fiyatlarını tetkik ederken, yeniden dengeleme ihtiyacını göz önüne almıştır ve yeniden dengeleme yıllar boyu gelişme göstermiştir. Mesela, yerel arama ücreti ile uzak mesafe arama ücreti arasındaki dengesizlik 1994'de 20 kat iken, bu fark 2000 yılında dört kata inmiştir. OECD tecrübesine göre, maliyet-bazında fiyatları başarmanın en etkili yolu, fiyat düzenlemesinden ziyade, etkin rekabet ortamıdır. Ancak yerel hizmet tarifelerinin yeniden dengelemesinde, düzenleyici kurum, maliyetin altındaki fiyatlardan maliyete dayalı fiyatlara geçiş sürecinin ne kadar süreceği hususunu ele almalıdır. Aşırı tarife kontrolleri tarife esnekliğini azaltabilir. Piyasaya yeni katılanlar genellikle fiyatlarını tespit ederken, yasal yükümlü işletmecinin fiyatlarını kendilerine kıstas olarak almaları nedeniyle, bu kontroller fiyatları düşürmede rekabetin etkisini azaltabilir. Türk Telekom'un tekelinin son bulmasından sonra, fiyat kontrollerini hızlandırmak aynı derecede nasıl önem kazancaksa piyasa rekabetinin ve fiyat gelişmelerinin devamlı izlenmesi de önemlidir.

Hizmet kalitesi

Telekomünikasyon Kurumunun diğeri bir görevi de hizmet kalitesine ilişkin düzenlemeler yapmaktır. Hizmet kalitesi koşulları, Görev Sözleşmeleri ve İmtiyaz Sözleşmelerine, ayrımcılık yapmadan dahil edilmelidir. Düzenleyici kurum, gerekli durumlarda bunları, Telekom Ruhsatlarına ve Genel İzin Belgelerine de dahil edebi-

lir. GSM operatörleri arasındaki ortak bir şikayet, kiralık hatların Türk Telekom tarafından teslimi ile ilgilidir. Şikayetler, yüksek fiyatlar, gecikmeli teslim etme, kiralık hatların fiziki kalitesi ve keyfi olarak değiştirilen koşullar noktalarında odaklanmaktadır. Bu çeşit sorunlar; fiyatları, teslim zamanlarını, arıza bakım ve onarımlarını içeren Hizmet Düzeyi Anlaşması uygulamasının Türkiye’de de yerleştirilmesinin önemini göstermektedir. Düzenleyici kurum, Türk Telekom’dan, böyle Hizmet Düzenleyici Anlaşması koşullarını Referans Arabağlantı Teklifine dahil etmesini talep etmeyi düşünmelidir.

Kaynak Sorunları

Rekabetin gelişmesi, özellikle mobil haberleşmede, Türkiye dahil OECD ülkelerinde spektrum taleplerini artırmıştır. Spektrum talep artışı, gelişmiş tahsis için baskıları artırmış, bu da daha verimli spektrum kullanılmasına yol açmıştır. Frekans planlaması sorumluluğu Telekomünikasyon Kurumuna aittir. Kurum ayrıca radyo operatörleri lisansları konusunu da kontrol eden kural ve politikaları koymaktan sorumludur. Spektrum tahsislerini yöneten konular ve kararlar, doğrudan doğruya düzenleyici kurumun sorumluluğu altındadır. Frekans planlamasında düzenleyici kurum, Ulusal Frekans Tahsis Tablosunu, AB gereksinimleriyle aynı çizgiye getirmek için çaba sarfetmektedir.

Spektrum’ların mobil telekom hizmetlerine ilk tahsislerinde, rekabet kuralları göz önünde tutulmamıştır. Üçüncü GSM lisansı (GSM 1800), Nisan 2000’de rekabetçi ihale ile tahsis edilmiştir. Dördüncü seferde rekabetçi ihale yapmak mümkün olmayınca, Türk Telekom (Aycell) lisansı üçüncü lisans fiyatından satın almıştır.

OECD ülkelerinde son zamanlarda UMTS (IMT-2000) lisanslaması yapılmaktadır ve bazıları spektrum ihalesi düzenlenmesine karar vermişlerdir. Bazı ülkelerde (mesela İngiltere beş lisanstan 35 milyar Amerikan doları, Almanya altı lisanstan yaklaşık 46 milyar Amerikan doları gelir elde etti) fiyatları yüksek bulan bazı işletmecilerin lisans ihalesine katılmama kararı, lisans tahsisindeki metotların yeniden gözden geçirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Böylece, İrlanda gibi bazı ülkeler, ihale yerine rekabetçi seçenek sürecini ("güzellik yarışması") seçmişler, İtalya gibi bazıları da, lisans tahsisinde iki metodun karışımı olan bazı usuller denemeye başlamışlardır. Bununla birlikte, iyi şekillendirilmiş bir ihale süreci, lisans tahsisinde en verimli ve şeffaf yoldur.

Türkiye’de, UMTS lisansları kıt kaynakların tahsisini içerdği için İmtiyaz Sözleşmeleri ile verilecektir. Telekomünikasyon Kurumu, 2002 yılı zarfında UMTS’yi tanıtmak için detaylı planlar ilan edecektir. Kurum son zamanlarda ilgili faaliyetleri yönetmek için Kurumun başkanlığında, UMTS lisanslarının verilmesiyle ilgilenen kamu kurumları, işletmeciler ve şirketlerden gelecek temsilcilerden oluşan bir "UMTS Ulusal Koordinasyon Kurulu"nın oluşturulması yönünde bir karar almıştır. Operatörlerin sayısı ve tahsislerin metodu henüz kararlaştırılmış değildir. Katılımcıların davet edileceği zamandaki mevcut olacak ekonomik şartlar bu konuda başlıca faktör olabilir.

Mobil sektörle ilgili olarak belirtilmesi gereken diğer bir husus da, düzenleyici kurumun, Mobil Sanal Şebeke Operatörünü (MSŞO – bilhassa kiraya verilmiş şebeke hizmetlerini tekrar satanlar), rekabeti artırıcı önemli bir araç olarak görmesidir. Fakat mobil piyasada rekabetin henüz tam olarak yerleşmediğini göz önünde tutarsak, MSŞO’ya erken odaklanmanın düzenleyici kaynakların, daha önemli alanlardan buraya kayması riskini taşıdığını görürüz.

Mobil sektörün köklü bir sorunu, ağır vergilendirmedir. Sektördeki rekabet tüketiciye yarar sağlamakla birlikte, operatörler ve kullanıcılar üzerindeki ağır vergi yükü olmasaydı fiyatlar daha da düşük olacaktı. Halen nihai telefon kullanıcıları %55-60 oranında vergi vermektedirler. Bu da, Türkiye’de mobil telefon kullanımının hala lüks olarak görüldüğünü yansıtmaktadır. Fakat sabit hatlar üzerinden ses iletim hizmetlerine ilişkin nispeten daha düşük olan yayılma oranları, mobil telefonların Türkiye’de düşük maliyetlerle geliştirilmesinin temel bir ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır. Mobil sektörü cezalandırmak, Türkiye’nin telekom politikasına ters düşmektedir ve mümkün olduğu kadar çabuk değiştirilmelidir.

Numaralandırma konuları

Halen kullanılan Ulusal Numaralandırma Planı, 1993’de Türk Telekom tarafından geliştirilmiştir. Fakat 2000 yılında numaralandırmanın yönetimi Telekomünikasyon Kurumunun sorumluluğuna geçmiş ve sistem şimdi yeniden göz altına alınmıştır. Her aşamada taşıyıcı seçimi ile taşıyıcının önceden seçimi anlamına gelen CPS (Carrier Pre-selection) hizmetleri Türkiye’de mevcut değildir. Fakat düzenleyici kurum, Türk Telekom’un tekeli sona erer ermez bunu ele almaya kararlıdır. Bunlar, rekabetin hızla gelişmesini sağlayacak önemli mekanizmalardır. Numara taşınabilirliği, anahtarlama sağlayıcılarını daha cazip hale getirdiği için, rekabeti geliştiren

önemli bir araçtır, fakat ne sabit hat, ne de mobil piyasalarında bunların düzenlemeleri henüz yoktur. Düzenleyici kurum, numara taşınabilirliği mobil sektöre mümkün olduğu kadar erken uygulamalı ve bunu sabit hat piyasasına da getirmek için hazırlıklara başlamalıdır.

Evrensel Hizmet yükümlülükleri (EHY)

Türkiye’de evrensel hizmet için açık bir hukuki kural yoktur, sadece 2000 yılında bu kavram Türk mevzuatına "asgari hizmet" adıyla girmiştir. Asgari Hizmet ile ilgili yasal mevzuat AB standartlarına uygundur. Ancak birtakım ikincil düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu konuda önem arzeden bir durum, mali yükümlülükle ilgilidir. OECD ülkelerinin tecrübesi iki muhtemel mekanizmayı göstermektedir. Bir tanesi, bütün operatörlerin katkı yaptığı ve evrensel hizmet işletmecisi veya işletmecilerinin para çektiği bir fonun kurulmasıdır. Deneyim göstermektedir ki, bu seçenek, arabağlantı hizmetlerinde daha şeffaf olabilecektir ve spesifik alanlarda evrensel hizmeti görmek için yasal yükümlü işletmeci yerine başka bir operatörün atanmasına olanak verebilecektir. Diğer seçenek, arabağlantı hizmet ücretlerine ilave bir miktar eklenmesidir. Bu ikinci seçenek genellikle daha az şeffaf ve etkin olduğu için göreceli olarak tercih edilmemektedir. Ayrıca AB’nin bu konudaki oluşum halindeki mevzuatında bu seçenek devre dışı bırakılacak gibi görüldüğü için Türkiye’ye uymamaktadır.

Tüketiciyi koruma

Tüketicinin menfaati, daha düşük fiyatlar, gelişmiş seçenekler ve daha yüksek kalite sunan etkili rekabetin artması ile en iyi şekilde sağlanmaktadır. Ancak hükümete de bu alanda görev düşmeye devam etmektedir. Hükümet ve Telekomünikasyon Kurumu, artan rekabetle tüketiciye en fazla yararı sağlamak için çalışıyorlarsa da, yukarıda işaret edildiği üzere, bazı sorunlar hala devam etmektedir. Uygun bir şikayet ve geliştirilmiş bilgi edinme mekanizmalarının bulunmaması bunlardan bazılarıdır. Hükümet ve Telekomünikasyon Kurumu, bir taraftan dikkatlerini tüketicinin çıkarları üzerine yoğunlaştırmalı bir taraftan da operatörler arasındaki rekabeti geliştirecek politikaları ve düzenlemeleri uygulamalıdır. Hizmet kalitesi göstergelerinin kabulü ve yayınlanması da tüketici seçeneklerini arttıracaktır. Ayrıca, tüketici şikayetleriyle uğraşmak için düzenleyici somut usuller ve zaman sınırlamaları konulmalıdır. Bu usuller, süratli, basit ve sıradan tüketici için ucuz olmalıdır.

Düzenlemelerin gözden geçirilmesi

Sektöre özel düzenlemeler, piyasayı tam rekabete geçirmeyi kolaylaştırmada lüzumlu ise de piyasada tam rekabet yerleştikçe bu düzenlemeler gittikçe ortadan kaldırılmalıdır. Bunun için de piyasa gelişmelerinin daima göz önünde tutulması gerekmektedir. Telekomünikasyon Kurumu, piyasanın devamlı incelenmesini ve bu incelemenin yayınlanmasını sağlamayı düşünmelidir. Böylece hem kendi sorumluluklarının hafiflemesi olanağı doğacak, hem de rekabetin tüketiciye sağladığı yarar vurgulanmış olacaktır.

İletişim piyasalarında yakınsama (convergence)

Telekomünikasyon ve yayıncılık sektörlerinde yakınlaşma, birçok OECD ülkesinde düzenleme sorunları çıkararak hızla devam etmektedir. Telekom ve yayıncılık sektörlerini kapsayan yasal ve düzenleyici çerçeveler uygulanması ve yakınsamanın zorluğuna ilişkin konular incelenmeye başlanmıştır. Türkiye, zamanında düzenleyici cevapları verebilmek için mümkün olduğunca erken bir biçimde bu konuyu ele almalıdır.

Piyasa Performansı

Düzenleyici reformun altında yatan mantık kamu yararıdır. Bu kısım, Türk telekom sanayiinin performansının, kullananlara ve tüketicilere sağladığı yararı değerlendirmektedir. İncelenen piyasa performansının başlıca unsurları, şebeke gelişme ve modernizasyonu, ileri teknoloji ve altyapıya dayanan hizmetler, daha düşük fiyatlar, daha iyi hizmet, daha fazla seçenek sunma ve kullananların yararlarıdır.

OECD ülkelerinin deneyimi, tam liberalizasyondan sonra yeni katılımlar, yatırım ve hizmetlerin gelişimi açılarından piyasanın dinamik bir gelişme kazanması gerektiğini göstermiştir. Fakat piyasayı açmadaki sorunlar, gelişmeyi ve kullanana yarar sağlamayı yavaşlatabilir. Bu bakımdan bir evvelki kısımda irdelenen gerekli düzenleyici tedbirler zamanında uygulanmalıdır. Rekabetin tüm yararlarının sağlanması ve kullanıcıya sunulması önemlidir. Kısa vadede, telekomünikasyon piyasası tekdenden rekabetçi bir piyasaya dönüştükçe uygulanacak etkili düzenlemeler bu sonucu elde etmede anahtar bir rol oynayacaktır.

Piyasa gelişmesi

Telekomünikasyon sektörünün GSYİH içerisindeki payı 1990'larda %1.37'den %3.82'ye çıkmıştır ve 1997 ile 1999 arasında, Gayrisafi Sabit Sermaye Yatırımının

%2.2'sine tekabül etmiştir. Telefon hatları sayısı, 1990'da 6.9 milyondan, 1999'da 18.1 milyona ulaşmıştır (1990'da 100 kişiye 12 hattın, 1999'da 100 kişiye 27 hata çıkmıştır). Fakat bu sayılar OECD'nin ortalaması olan 100 kişiye 46 hat ile mukayese edildiğinde Türkiye yine 1999'da 27. olarak sona kalmaktadır.

Tablo 6 Türkiye'de kamu sektörü telekomünikasyon yatırımlarının 1990'ların sonlarına doğru önemli oranda zayıfladığını ancak, Türk Telekom'un özelleştirilerek rekabete katılacak olmasının doğurduğu endişeler sonucunda tekrar arttığını göstermektedir:

Tablo 6. Gelirin yüzdesi olarak kamu telekomünikasyon yatırımları

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997	1998	1999
Türkiye	65.2	28.9	31.5	24.4	17.0	17.3	11.8	19.5
OECD ortalaması	25.8	27.5	25.0	24.0	25.4	24.4	25.1	26.6

Kaynak: OECD, Communications Outlook 2001.

Türkiye şebeke genişlemesini izleyerek, kendi şebekesini süratle dijitale geçirmiş ve sabit şebekedeki bu dijitalleşme oranı 1990'ların başlarında OECD ortalamalarını geçmiştir. Fakat 1990'ların ikinci yarısında bu oran OECD ortalamasının gerisine düşmüştür, çünkü %100 dijitalleşmeyi gerçekleştiren OECD ülkelerinin sayısı artmıştır. Türkiye mobil şebekesine nispeten geç girdiği için mobildeki dijitalleşme oranı daha yüksek olmuştur.

Mobil telekom piyasası 1994'te iki GSM operatörüyle başlamıştır. Bu duopol yapısı iki yeni işletmecinin ortaya çıktığı 2001 başlarına kadar devam etmiştir. O tarihte hücresel mobil sistemin yayılması 1997'de 100 kişide 2.5 iken 1999'da 11.8'e yükselerek OECD ile aradaki farkı azaltmıştır. Bu yayılma oranı 2001 sonunda 100 kişide 28.7'ye yükselmiştir ki bu oran sabit şebekeden daha yüksektir.

Ticari ADSL hizmetleri ve kablo modem esasında İnternete ulaşma hizmetleri 2001 yılının ikinci yarısında başlamıştır. Türkiye'de 2000 yılında 884 574 KABLOTV abonesi vardı. Bu 1997'den beri %73'lük bir artışı ifade etmektedir. Bu miktar 2001'in sonunda 908 000'e ulaşmıştır. KABLOTV penetrasyon oranı 2000 sonunda %16'ydı.

Rekabetin gelişmesi

Daha önce de belirtildiği üzere, Türk Telekom hisselerinin çoğunluğu özelleşmediği takdirde tam liberalleşme 2004'ten önce gerçekleşmeyecektir. Alternatif sabit telekomünikasyon altyapısı henüz gelişmemiştir, fakat KABLOTV şirketleri Türk Telekom'un altyapısını kullanarak faaliyetlerine devam etmektedirler. GSM sektöründe tüketicilere ve kullanıcılara bazı yararlar sağlanmıştır. Bunlar özellikle fiyat indirimleri ve hizmet çeşitlerinin artması şeklinde ortaya çıkmıştır. Mesela, Aria piyasaya girince, mevcut operatörler, giriş ücretini %18 ve telefon ücretlerini %50 oranında azaltmışlardır. Ulusal dolaşım sorununun çözülmesi ve numara taşınabilirliğinin geliştiği rekabeti daha da arttıracaktır.

Diğer ülkelerdeki fiyat düzeyleri, telekom pazarlarındaki nisbi performansı değerlendirmek için önemli bir göstergedir. OECD, kendi bünyesinde bulunan 30 ülkenin her birindeki konut ve iş çevrelerindeki tüketicilerin bir sepette telekomünikasyon hizmetleri için ödedikleri fiyatları mukayese etmektedir. Türkiye hem iş, hem de konut sepetlerinde Satın Alma Gücü (SAG) paritesine göre 28. olmuştur.

Türkiye'deki fiyatların bir özelliği de tespit edilen sabit kısmın OECD ülkeleri arasında en düşük olmasıdır. Fakat kullanım ücretleri yüksektir. Türkiye kendinin sabit telefon tarifelerini yeniden dengelemek için harekete geçmiştir, ancak tarifelerin maliyetleri yansıtabilmesi için süreye ihtiyaç vardır.

Uluslararası telekomünikasyon fiyatları

Türkiye, 1990'ların başlarında dolar bazında yapılan hesaplara göre, OECD içinde en yüksek uluslararası tahsilat fiyatlarına sahip ülkeler arasındaydı. Bunlar, 1990'ların ikinci kısmında, mesela geri arama hizmetleri gibi, özellikle dolaylı rekabet nedenleriyle, önemli oranda düşmüştür. Bu gelişime rağmen, 2000 yılında Türkiye'deki ücretler, diğerleri arasında en yüksek değer olarak kalmıştır. OECD'nin Kasım 2001'deki uluslararası telefon sepetindeki fiyatlara göre, Türkiye'nin hem iş, hem konut telefon ücretleri OECD ortalamasının üç mislidir.

Tablo7. OECD’nin uluslararası telefon ücretleri sepeti, Kasım 2001

	İş Vergi Hariç		Konut Vergi Dahil	
	USD	USD SAG	USD	USD SAG
Çek Cumhuriyeti	0.78	1.90	1.02	2.48
Macaristan	0.92	2.10	1.48	3.36
İrlanda	0.51	0.55	0.70	0.76
Portekiz	0.71	1.08	0.96	1.46
İspanya	0.78	1.01	1.12	1.46
Türkiye	1.51	3.98	1.89	4.98
ABD	0.52	0.52	1.48	1.48
OECD Ortalaması	0.89	1.27	1.22	1.75

Kaynak: OECD ve Teligen.

Kiralık hatların sunulması ve bunların fiyat düzeyleri rekabetin gelişmesi için önemlidir. Çünkü yeni katılanlar hizmetlerini geliştirinceye kadar bunlara dayanmaktadırlar. Kiralık hatlar Internet hizmetlerinin gelişmesi için de önemlidir. Türkiye’nin kiralık hatlar tarifesi, OECD ortalamasından çok az fazladır, onun için bu konudaki performans göreceli olarak iyidir.

Türkiye’nin hücresel mobil hizmet ücretleri, OECD ülkeleri arasında en yüksekler arasındadır. Bunun nedeni, yukarıda da izah edildiği üzere, kısmen vergi uygulamasıdır. Türkiye’nin fiyat düzeyi Ağustos 2000’de OECD ülkeleri arasında 21’inci ve Kasım 2000’de 28’inci idi.

Türkiye’de tüm Internet abonelerinin sayısının 2001 sonu itibarıyla 2.4 milyon, penetrasyon oranının %5.5 olduğu tahmin edilmektedir. Bu, 1999 sonundaki 0.3 milyona göre büyük bir gelişmeyi ifade etmektedir. Internete bağlı olanların sayısı Ocak 2000 tarihinden önceki altı ayda %175 büyümeye göstererek Ekim 2000’de bin kişide 3.3’e ulaşmıştır. Fakat yine de Türkiye, Internete bağlı olanların sayısı bakımından en düşük düzeyde olan OECD ülkeleri arasındadır.

OECD ülkeleri arasında Türkiye, hem yoğun hem de yoğun olmayan zamanlarda, en az Internet’e bağlanma ücreti alan ülkedir. Yine de abone sayısı düşüktür. Bunun nedenleri, sabit telefonların yayılımının yaygın olmaması, gelir düzeyinin oldukça düşük olması ve Türkçe fazla Internet içeriğinin bulunmamasıdır.

Hizmet kalitesi

Türkiye, 1990'larda yüksek oranda telefon hatları arızaları ile karşılaşmıştır. Arıza oranında 1990 başlarına nispetle ilerleme kaydedilmiş olmasına rağmen, 1998'de her 100 hatta 56 idi. Buna mukabil Türkiye'de arızaların tamir edilme oranı da yüksektir 24 saat içinde arızaların %90-95'i tamir edilmektedir.

Sonuç

Telekom piyasalarında tam liberalleşme için kesin adım atacak son OECD ülkesi Türkiye olacaktır. Ancak, özellikle hükümetin ve düzenleyici kurumun son yıllarda piyasa güçlerinin önemine atfettikleri dikkatten dolayı, düzenleme rejiminin bir takım güçlü tarafları mevcuttur. Rekabetçi piyasaların kurulmasına hazırlık olarak, Türkiye kurumsal ve düzenleyici hükümlerde büyük değişiklikler gerçekleştirmektedir. Bu değişikliklere, ilk sektöre özel bağımsız düzenleyici kurumun kurulması ve ona düzenleme işlevlerinin verilmesi, Rekabet Kurumunun kurulması, lisanslama sisteminin ülkeye getirilmesi, bir arabağlantı sisteminin kabulü, tavan fiyat düzenlemesi ve evrensel hizmet mükellefiyetleri dahildir.

Tam liberalleşme yaklaşımı olarak, düzenleyici kurum, sağlam bir düzenleyici çerçeveyi yerine oturtma görevini tamamlamalıdır. Telekomünikasyon Kurumu, sektörün hemen hemen her kesiminde ayrıntılı düzenlemelerin uygulanması ihtiyacından haberdar görünmektedir. Düzenleyici kurumun, çeşitli düzenleyici ihtiyaçlardan haberdar olması gerçeği bile başlı başına bir güç kaynağı ve sınırlı kaynaklara rağmen doğru yolda çalışan bir düzenleyici kurumun mevcudiyetini göstermektedir.

Türkiye'deki düzenleyici rejimin diğer bir güçlü tarafı da, hiçbir kanuni zorunluluk mevcut olmamasına rağmen, karar verme sürecinde, hem Ulaştırma Bakanlığının, hem de Telekomünikasyon Kurumunun geniş ölçüde kamuoyuna danışmalarıdır. Bu uygulama, verilen kararlarda şeffaflığı ve kaliteyi artırmakta, daha yumuşak bir uygulamayı sağlamak ve düzenleyici kurumun bağımsızlığını güçlendirmektedir. Planlanmakta olan "Telekomünikasyon Politika Konseyi"nin kurulması, eğer konsey tüketici temsilcilerini ve diğer menfaat sahibi ilgilileri dışlamazsa, düzenleyici kurumun karar verme kalitesini daha da geliştirecektir. Hükümet, ona kanuni bir temel hazırlayarak ve kararların yayımlanmasını sağlayarak, bu konudaki kamuoyunu da güçlendirmelidir.

Diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de telekom piyasasının liberalleştirilmesi, Rekabet Kurumunun işin içine girmesini artırmış ve Rekabet Kurumu ile telekom düzenleyici kurumu arasındaki işbirliği ve koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Sektör rekabete tamamen açılınca bunun önemi daha da artacaktır. Bu açıdan Türkiye’nin mevzuatı, iki kurum arasında işleyen bir ilişki kurulması için iyi bir çerçeve teşkil etmektedir. Halen oluşum halindeki işbirliği protokolü bu bakımdan önemlidir.

GSM mobil sektöründeki rekabet gelişme göstermiştir. Diğer alanlara oranla, nispeten azalan fiyatlarla, tüketiciye yarar sağlanmıştır. Ağır vergi yüküne rağmen, piyasaya nüfuz etmede şimdiden sabit hat telefon piyasasını geçmiştir. İki yeni GSM operatörünün piyasaya henüz Mart ve Aralık 2001 tarihlerinde girmeleri nedeniyle gerçek rekabetin henüz sınırlı olmasına ve beşinci katılmanın ufukta görünmemesine rağmen, dolaşım ve numara taşınabilirliği kanalıyla fiyat ve hizmet yararlarının getirilmesi gibi yeni düzenleyici tedbirlerle rekabetin güçlenmesi beklenmektedir.

Her ne kadar Türk düzenleme çerçevesi, rekabetçi ve etkin bir piyasanın yaratılması için gerekli potansiyeli sağlıyorsa da bazı düzenleme konularının ele alınması gerekmektedir. Sadece Ağustos 2000 tarihinde çalışmaya başlayan Telekomünikasyon Kurumunun, tamamen liberalleşmiş bir telekom piyasasına sahip olabilmesi için daha katetmek zorunda olduğu uzun bir yol mevcuttur. Sınırlı insan kaynaklarından muazzam talebi karşılayabilmek için, düzenleyici kurumun dışardan gelecek uzmanlardan ve AB’de halen kullanılmakta olan en iyi düzenleme uygulamalarından istifade etmesi gerekir. Personel alımındaki güçlükler, kurumun gerekli tedbirleri süratle almasına engel olmuştur. Yeterli kaynakların eksikliği de bağımsızlığa gölge düşürebilir. Kurumun istihdam alanında daha serbest kalması ve maaş ödemelerinde esnekliğe sahip olması gerekir. Bu onu güçlendirir ve yüksek kaliteli düzenlemeyi sağlar.

Sabit hatlar üzerinden ses iletimini ihtiva eden hizmetlerin tekelci yapısı, piyasanın büyümesini ve bunun sonucunda da kullanıcıların menfaatlerini sınırlamıştır. Bu, sabit hat telefonlara nüfuz etme oranının azlığından ve düşük fiyatlara rağmen Internet’e girişlerin az olmasından da belli olmaktadır. Hükümet mümkünse 2004’ten önce piyasaya açılmayı hızlandırmalıdır. Hiç değilse, 2004’den önce lisanslamayı ve şebeke yapımını serbest bırakmak suretiyle, yeni katılımcılara, tam liberalleşme başlar başlamaz derhal hizmetlerini sunma olanağı sağlanmalıdır.

Tam liberalleşme, Türkiye’de liberalleşme sürecinin önemli bir parçasıdır. Türk Telekom için uygun bir stratejik yatırımcı bulabilme olanağını artırmak amacıyla, Hükümete Türk Telekom’un yönetiminin kararlarına doğrudan katılma hakkı veren altın hissenin iptal edilmesi gerekir. Ayrıca, telekomünikasyon operatörleri üzerindeki yabancı hisse sınırlandırmaları da gereksizdir ve iptal edilmelidir. Bu tür koşullar yatırımları ve yeni teknolojilere girişleri yavaşlatacak ve yerli firmalara sağlanan sermayenin maliyetini arttıracaktır. Türkiye’nin telekomünikasyon pazarının yabancı sermayeye ihtiyacı hala çok fazladır.

Son olarak, GSM kullanıcılarına %55-60 oranında vergi uygulanması, sektör ve ekonomi üzerinde menfi etkiler yapacaktır. Hükümet mobil kullanıcıları üzerindeki vergi oranlarını azaltmalıdır. Vergi indiriminden dolayı ortaya çıkacak gelir kaybının bir kısmı, yeni aboneler kanalıyla elde edilecek ek gelirlerle kısmen telafi edilecektir.

Dikkate Alınması Gereken Politika Seçenekleri

1. Düzenlemelerin ve düzenleyici süreçlerin şeffaf, ayrımcılıktan uzak ve etkili biçimde uygulanmasını sağlayınız.

- *Bireysel lisans verme yerine, genel izin verme suretiyle lisanslama rejimi hızlandırılmalıdır.*

Her ne kadar lisans rejiminin uygulamaya konması henüz yeniyse de, onu hızlandırmak için gerekli kapsam mevcuttur. Özellikle, İmtiyaz Sözleşmelerinin Telekomünikasyon Lisansına entegre edilmeleri gerekir. Telekomünikasyon Kurumunun, piyasaya girecek kimselerin sayısını tespit etmede takdir hakkı bulunmamalıdır. Yeni katılımcıların sadece bazı genel koşulları yerine getirmesi ve kayıt olması suretiyle piyasaya girmeleri kafi olmalı ve bu amaçla, Genel İzin, genel düzenleme tasarrufuna dönüştürülmelidir.

- *Sabit ve mobil hizmetlerde, uzun vadeli artan maliyet metodolojisine dayanan bir arabağlantı çerçevesine ihtiyaç vardır. Bu yöntemin, halen uygulanan maliyet tespiti modeli ile birleştirilmesi gerekir.*

Mobil sektör için, bir en iyi uygulama arabağlantı çerçevesi lazımdır ve bunun sabit hat piyasasının liberalleşmesinden önce hazırlanması gerekir.

- *Hizmet Düzeyi Anlaşmaları yapılmalı ve uygulanmalıdır.*

Türkiye, fiyatları, teslim tarihlerini, arıza bakımı ve onarımını kapsayan Hizmet

Düzeyi Anlaşmalarını yerli yerine oturtmalı ve böylece mevcut yönetimle yeni katılımcılar arasındaki erişim anlaşmalarını alttan desteklemelidir.

- *Hat paylaşımı ve hattın bir kısmına erişim düzenlemesi, tam kullanıma açma için daha geniş bir çerçevenin bir parçası olarak yerli yerine oturtulmalıdır.*

Ses piyasası rekabete açıldığı zaman, yerel ağın kullanıma açılması şart olacağına da, yeni gelen Internet Servis Sağlayıcılarının mevcut şirketlerle eşit koşullarda rekabet etmelerini sağlamak üzere, hat paylaşımı ve hattın bir kısmına ulaşma işlemlerinde bu çerçeve bu safhada uygulanmaya konulmalıdır.

- *Telekomünikasyon Kurumu tüketici şikayetleriyle uğraşmak üzere somut prosedürler geliştirmelidir. Kurum ayrıca, operatörlerin tüketiciler için uygulama kuralları hazırlamalarını ve tatbik etmelerini sağlamalıdır. İşletmeciler ayrıca şikayetlerle ilgilenmek üzere şeffaf usuller getirmelidirler.*

Tüketici şikayetlerinin çoğu kendine özgüdür. Bu da tüketici belirsizliği yaratır. Somut prosedürler geliştirilmesi bu belirsizliği ortadan kaldırır ve şeffaflığı geliştirir.

2. Düzenlemeleri rekabeti canlandıracak şekilde reforma tabi tutunuz. Eğer kamu çıkarına en iyi şekilde hizmet ettikleri hakkında açık bir delil mevcut değilse bu düzenlemeleri ortadan kaldırınız.

- *KABLOTV operatörlerinin Türk Telekom’la olan gelir paylaşımı anlaşmaları, münhasır olmayan lisanslar şeklinde değiştirilmelidir. KABLOTV şebekelerinin, adil tazminatlarla, Türk Telekomdan operatörlere devredilmesi gecikmeden sağlanmalıdır.*

OECD ülkelerinin çoğunda KABLOTV operatörleri yasal yükümlü işletmecinin yerel ağına en yakın şebeke alternatifleri sunmaktadırlar. KABLOTV şirketlerine kendi şebekelerine sahip olma ve işletme hakkı verilmesi, Internet ulaşımını teşvik edecek ve gelecekteki rekabetin esasını oluşturacaktır.

- *Tarifelerin yeniden dengelenmesi mümkün olduğunca erken olarak tamamlanmalıdır. Evrensel hizmet sunma maliyeti, piyasa katılımcılarından sağlanacak bir evrensel hizmet fonu tarafından karşılanmalıdır.*

Sabit hatlar üzerinden ses iletimini ihtiva eden hizmetlerin rekabete açılmasından önce tarifelerin yeniden dengelenmesi tamamlanmalıdır. Endüstrinin üzerinde

mutabık kalacağı bir metodoloji kullanarak evrensel hizmet sağlamanın maliyeti tespit edilmelidir. Eğer düzenleyici kurum, evrensel hizmet vermenin artıracığı yararları göz önünde tutarak, maliyetlerin yüksek olduğuna karar verirse, tazminatı ödemek için bir fonlama sistemi kullanılmalıdır. Eğer buna gerek olursa, piyasa aktörlerinin katkıda bulunacağı bir evrensel hizmet fonuna baş vurulmalıdır.

- *Yabancı mülkiyet sınırlamaları, OECD'nin en iyi uygulamaları ve AB üyeliğinin gerekleri göz önünde tutularak, yeniden gözden geçirilmelidir.*

Yabancı mülkiyet sınırlamaları açık, etkili ve dinamik bir piyasayı engeller. Evrensel hizmetin başarılması ve sektörün çabuk gelişmesi için yabancı sermaye önemlidir. Genellikle yabancı sermaye, yeni teknolojiler ve en iyi uygulama yönetimi ile de ilgilidir. Hükümetler ekseriyetle, şebeke güvenliği ve ulusal çıkar gibi endişeleri karşılayacak daha başka maliyet bakımından etkili araçlara sahiptirler.

- *Internet Servis Sağlayıcılarından Genel İzin (ferdi lisans) talep edilmemelidir*

Internet Servis Sağlayıcılardan Telekom Lisansı almalarının talep edilmesi gereksizdir. OECD ülkelerinin çoğunun yaptığı gibi Türkiye de, bir kayıt sistemi ile onların çalışmalarına müsaade etmelidir.

3. Rekabet politikasının kapsam, etkinlik ve uygulamasını gözden geçiriniz ve gerekli olduğu yerde güçlendiriniz.

- *Sektöre özel düzenlemelerinin kaldırılması veya geri çekilmesi için açık ve somut hükümler getirilmesi düşünülmelidir. Telekomünikasyon Kurumu, rekabet durumunu değerlendirmek ve sektörel düzenlemenin ne zaman ve nasıl geri çekileceğine karar vermek için piyasayı periyodik olarak gözden geçirmelidir.*

Her ne kadar bugünkü ihtiyaç, piyasaya çeşitli düzenlemeler getirmek ise de, düzenlemeleri süratlendirme gereksinimi ve uygun olan yer ve zamanda düzenlemelerden kaçınma, Telekomünikasyon Kurumu için önemli bir görevdir. Düzenleyici kurumun piyasayı gözden geçirmeleri bu süreçte önemli bir ilk adımdır. Bunlar takviye edilmelidir.

EK: POLİTİKA TEKLİFLERİ

DÜZENLEME KONULARI	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
DÜZENLEYİCİ KALİTE		
A. Politikalar		
<i>Genel Kalite</i>	<input type="checkbox"/> Açık hedefler, hesap verme prensipleri ve uygulama çerçevesi kuran düzenleyici reformun ana hatlarını politik düzeyde kabul ediniz.	Düzenleyici Kalite (1)
	<input type="checkbox"/> İkincil mevzuat da dahil, yeni düzenleme teklifleri için düzenleme alternatiflerini sistemli bir biçimde geliştirin ki, alternatiflerin kullanımı sadece çevre koruması ötesinde bütün düzenleyici kontrollere yayılsın.	Düzenleyici Kalite (7)
	<input type="checkbox"/> Düzenleme Analizinin savunulması ve rekabet politikasının rolünü güçlendiriniz.	Düzenleyici Kalite (5)
B. Araçlar ve süreçler		
Yeni düzenlemenin Kalitesi: Düzenleme Etki Analizi	<input type="checkbox"/> Bütün yeni ve revize edilen düzenlemeler için, OECD'nin en iyi uygulama tavsiyelerine dayanan, Düzenleme Etki Analizi programını adım adım bütün yönetimde uygulayarak, yeni düzenlemelerin kalitesini geliştiriniz.	Düzenleyici Kalite (5)
	- Teklif edilen düzenlemenin iş, ticaret ve yatırım üzerindeki etkilerini değerlendirme için tutarlı bir süreç geliştiriniz.	Piyasa Açıklığı (3)
Danışma ve Şeffaflık	<input type="checkbox"/> Düzenlemelerin geliştirilmesi ve revizyonu sırasında, bütün bakanlıkların, kurumların ve bağımsız düzenleyicilerin inceleme ve yorumlama prosedürleri için kanuni gereksinimlerini tespit ederek şeffaflığı artırınız.	Düzenleyici Kalite (6)
	- Ticaret ve yatırımda düzenleyici çerçevenin şeffaflığını artırınız ve karar alma sürecine girdileri sağlamak amacıyla fırsatları genişletiniz.	Piyasa Açıklığı (1)
	- Kamu ihalelerinde şeffaflığı teşvik ediniz.	Piyasa Açıklığı (4)
	- EPDK'nın yıl boyunca karşılaştığı sorunlarla ve onlarla uğraşacağı zaman ve zeminle ilgili konuları gösteren yıllık düzenleme planını hazırlayınız.	Elektrik Sektörü (3)

DÜZENLEME KONULARI	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
	<input type="checkbox"/> EPDK tarafından hazırlanan yıllık raporlar ile piyasa gelişim raporlarının yayınlanması yönündeki gereksinim eksikliğini ikincil mevzuatta düzeltiniz.	Elektrik Sektörü (2)
	<input type="checkbox"/> Tüketici şikayetlerinin Telekomünikasyon Kurumu tarafından ele alınması için prosedürler geliştiriniz. Bu, operatörlerin uygulayacağı ve kamuya açıklayacakları bir uygulama kodunu da ihtiva etmelidir. Operatörlerin şikayetleri ele alırken şeffaf davranmaları sağlanmalıdır	Telekom Sektörü (5)
Hesap Verebilme	<input type="checkbox"/> EPDK'yi, iletişim ve danışma alanlarında iyi uygulama prensipleri çerçevesinde çalışmaya, kararlarında tutarlı ve önceden kestirilebilir olmaya, içinde etkili ve verimli hareket etmeye, hesap verebilir ve şeffaf olmaya zorlayacak bir düzenleyici uygulama şartını kabul ediniz.	Elektrik Sektörü (4)
Uygulama, Uyum ve İcra	<input type="checkbox"/> Düzenlemelere uyulmasına ve düzenlemelerin yürütülmesine dikkatle önem atfediniz.	Düzenleyici Kalite (10)
C. Kurumlar		
Merkezi Hükümet	<input type="checkbox"/> Kabine içinde düzenleme reformunun taraftarlığını yapacak ve hükümet çapında düzenleyici reformu koordine edecek bir bakanlık kurunuz.	Düzenleyici Kalite (2)
	<input type="checkbox"/> Bakana düzenleyici reform sürecinde bilgi verecek ve yardım edecek bir teknik izleme birimi kurunuz.	Düzenleyici Kalite (3)
	<input type="checkbox"/> Halen ele alınmış olan düzenleme taslaklarının kanuni incelenmesine açıklık getiriniz ve süreci hızlandırınız	Düzenleyici Kalite (4)
Rekabet Kurumu	<input type="checkbox"/> Rekabet Kurumunun sektörel düzenleyicilerle danışmalar yapmasını sağlayınız.	Rekabet Politikası (6)
Sektörel Düzenleyiciler	<input type="checkbox"/> Sektörde aktif olan çeşitli sanayi işletmeleri temsilcilerinden dengeli olarak kurulan bir özel sektör danışma komitesinin EPDK içerisinde çalışmasını sağlayınız.	Elektrik Sektörü (1)
	<input type="checkbox"/> EPDK'nın kararlarını temiz için konusunda uzman kişilerden müteşekkil bir birim oluşturarak temiz yapısını geliştiriniz	Elektrik Sektörü (5)

DÜZENLEME KONUSU	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
	<input type="checkbox"/> EPDK'da liyakat esaslı personel sisteminin kurulmasına ve gerektiğinde uluslararası alan da dahil olmak üzere yüksek uzmanlık sahibi kimselerin işe alınmasına dikkat ediniz	Elektrik Sektörü (6)
	<input type="checkbox"/> EPDK ile Rekabet Kurumu arasında münferit arayüz konularının olduğu kadar, konunun bir düzenleme aracıyla rekabet konusu olarak mı ele alınacağı, yoksa genel rekabet hukuku çerçevesinde mi çözüleceği gibi daha derin politika kararlarını da içeren bir Protokolün kabul edilmesini düşünüünüz.	Elektrik Sektörü (7)
	<input type="checkbox"/> Bir bütün olarak piyasa çıkarlarından farklılık gösteren bazı piyasa aktörlerinin çıkarlarınca piyasa ve ağ kurallarının yönetimin ele geçirmesinden sakınmak için gerektiğinde, başlıca endüstri katılımcıları tarafından kural değişikliklerini hayata geçirme ya da reddetme için EPDK'ya yetki veriniz.	Elektrik Sektörü (8)
D. Düzenlemeleri kaldırma ve basitleştirme		
	<input type="checkbox"/> İdari prosedürleri ve iş ruhsat ve izinlerini kaydetmek için bir merkezi kayıt bürosu kurarak idari yükü hafifletmeye çalışınız.	Düzenleyici Kalite (9)
	<input type="checkbox"/> Amaçlanan hedeflere etkin ve verimli bir şekilde ulaşılabilmesi için mevcut düzenlemelerin baştan başa gözden geçirilmesini sağlayınız.	Düzenleyici Kalite (8)
	- İş çevrelerini ilgilendiren idari prosedürleri hızlandırmak için başlatılan girişimlere devam ediniz, onları hızlandırınız, iş ve ticaretin serbest akımına engel olan lüzumsuz sınırlamaları kaldırınız.	Piyasa açıklığı (2)
	- Şeffaflığı artırmak için münferit lisanslar yerine genel yetki çerçevesini kullanarak telekomünikasyon lisans işlerini süratlendiriniz.	Telekom Sektörü (1)

DÜZENLEME KONULARI	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
REKABET POLİTİKASI	<input type="checkbox"/> Rekabet karşıtı devlet yardımlarını kontrol etmek için resmi sorumlu atayınız. <input type="checkbox"/> Kamu hizmetleri sunan teklere karşı rekabet politikası geliştiriniz. <input type="checkbox"/> Kendi kendine düzenlemeyi rekabet yanlısı görevlerle sınırlayınız. <input type="checkbox"/> Birleşme bildirimini standartlarını basitleştiriniz ve karar sürecini hızlandırınız. <input type="checkbox"/> Bankacılık sektörü birleşmelerinde rekabet politikasının izlenmesini hayata geçiriniz. <input type="checkbox"/> Soruşturmalara yardım sağlamak amacıyla idari yaptırımları güçlendiriniz. <input type="checkbox"/> Uluslararası işbirliği aracılığıyla Kurumun yetki alanını genişletiniz ve artırınız. <input type="checkbox"/> Uluslararası standartların ve karşılıklı tanınmanın kabul edilmesi için çabaları arttırınız. <input type="checkbox"/> Gümrük prosedürlerinin etkinliğini arttırınız. <input type="checkbox"/> AB üyeliğinden önce, AB ülkeleriyle ikili anlaşmaların, UBAK Modeli Anlaşma yönünde uyumlaştırılmasına çalışınız. <input type="checkbox"/> AB ile çok yönlü bir transit anlaşmasının oluşturulması için yapılan karşılıklı çalışmalara katılınız. <input type="checkbox"/> AB üyeliği öncesinde, UBAK izin belgeleri ve ikili anlaşmaları çerçevesinde kendi hesabına nakliyatla liberalleşmeyi önleyen kısıtlamaları kaldırmaya, AB ülkeleriyle ve bilhassa coğrafi olarak yakın ticaret ortaklarıyla birlikte çalışınız. <input type="checkbox"/> AB üyeliğinden önce, diğer ülkelerle ikili anlaşmalarla kabotaj sınırlamalarını kaldırınız.	Rekabet Politikası (2) Rekabet Politikası (3) Rekabet Politikası (4) Rekabet Politikası (7) Rekabet Politikası (8) Rekabet Politikası (9) Rekabet Politikası (10)
		Piyasa açıklığı (5)
		Piyasa açıklığı (6)
		Karayolları Taşımacılık Sektörü (3)
		Karayolları Taşımacılık Sektörü (4)
		Karayolları Taşımacılık Sektörü (5)
		Karayolları Taşımacılık Sektörü (6)

DÜZENLEME KONULARI	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
PİYASA AÇIKLIĞI	<input type="checkbox"/> AB üyeliği görüşmeleri çerçevesinde zaten kaldırılacak olan kısıtlamaları azaltınız. Bu çeşit geçici kısıtlamaları mümkün olan en kısa süreye indiriniz.	Karayolları Taşımacılık Sektörü (7)
	<input type="checkbox"/> Piyasa açılmasının genel çerçevesini destekleme yolunda, Türkiye'nin karayolları taşımacılık sanayiine uyguladığı teknik ve sosyal düzenlemelerin, AB ülkelerindeki uygulama dizisiyle mukayese edilir bir düzeyde olması ve bunun kafi derecede uygulanmasından emin olunuz.	Karayolları Navlun Sektörü (8)
	<input type="checkbox"/> Rekabeti canlandırmak için düzenlemeleri reforma tabi tutunuz: yabancı mülkiyet sınırlamalarını kaldırınız.	Telekom Sektörü (8)
	<input type="checkbox"/> Devlet tekellerinin ve rekabet karşıtı korumacılığın ortadan kaldırılmasını tamamlayınız.	Rekabet Politikası (1)
	<input type="checkbox"/> Elektrik sektörü özelleştirilirken, mülkiyeti herbir iletim sınırlı alan içinde ve tüm talep koşullarında, marjı koruyabilecek ve toptan elektrik piyasasında fiyatların belirlenmesinde rekabet edebilecek en az beş üretim şirketi arasında bölüştürünüz.	Elektrik Sektörü (12)
	<input type="checkbox"/> İlk önce elektrik dağıtım/ perakende arzını özelleştiriniz. Dağıtım şirketlerini daha verimli olacak şekilde konsolide ediniz.	Elektrik Sektörü (13)
	<input type="checkbox"/> EPDK tarafından yayımlanacak tavsiye edilmiş düzenleyici planı, üretim varlıklarının özelleştirme sürecine yardım etmek üzere, iletim fiyat düzenlemelerindeki olası gelişmeler hakkında piyasayı bilgilendirme aracı olarak kullanınız.	Elektrik Sektörü (18)
	<input type="checkbox"/> Gaz depolama tesisleri faaliyete geçince, rekabetin teşvik edilmesi amacıyla bu tesisleri özelleştiriniz.	Gaz Sektörü (3b)
	<input type="checkbox"/> AB normlarına uymak amacıyla yurtdışı karayolları taşımacılık sektörünü yeniden yapılandırırken, yeni kooperatif firmalar etrafında yeni endüstriyel yapı kurmak için yapılan müdahalenin rekabet karşıtı sonuçlar vermemesi hayati önemdedir.. Özellikle bu müdahale, piyasanın bölgesel piyasalara ayrılmasına neden olmamalıdır.	Karayolları Taşımacılık Sektörü (9)

DÜZENLEME KONULARI	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
LIBERALLEŞME, ÖZELLEŞTİRME VE YAPISAL REFORM	<input type="checkbox"/> Telekomünikasyon için rekabet çerçevesini güçlendiriniz: Sektöre özel düzenlemelerin engellenmesini ve geri çekilmelerini düzenleyen açık ve somut hükümler koymayı düşününüz.	Telekom Sektörü (10)
	<input type="checkbox"/> Telekomünikasyon Kurumu piyasayı muntazaman teftiş ederek rekabet düzeyini değerlendirmeli ve sektörel düzenlemelerin ne zaman ve nasıl ortadan kaldırılabileceğine karar vermelidir.	
	<input type="checkbox"/> Devlet elektrik işletmelerinin yönetim ajanlarının üstüste çıkışmasını ve üretimin özelleştirilmesi arifesinde, üretim ve iletimin çoğunun ortak mülkiyet olması nedeniyle, EPDK'nın iletim sistemine ulaşmada ayrımcılığa müsaade etmemekte özen göstermesini sağlayınız.	Elektrik Sektörü (9)
	<input type="checkbox"/> Toptan ve dengeleyici elektrik piyasasında faaliyet gösteren kamu şirketinin davranışının EPDK tarafından sıkı sıkıya düzenlenmesini ve Rekabet Kurumunun piyasanın yükselen rekabet kesimlerinde üretim ve ticaret şirketlerinin girişini engelleyebilecek uygulamalar karşısında irtibatlı olmasını sağlayınız.	Elektrik Sektörü (10)
	<input type="checkbox"/> Batık maliyetleri doğru ölçünüz, azaltınız ve bunların sağlığa kavuşturulmasında adil hareket edildiğinden, rekabet karşıtı davranışlara yer verilmediğinden ve elektrik piyasasına yeni girişlerin engellenmediğinden emin olunuz. Aşgari ölçüde rantabl üretim harmanlaması yapılması (yani düşük maliyetli hidro elektrik ile yüksek maliyetli Yap İşlet, Yap İşlet Devlet ve İşletme Gelirinin Transferi yollarının dengelenmesi) arzu edilmektedir. Böylece azami oranda bağlı olmayan enerji kaynak ve rekabet piyasaları gecikmeden ortaya çıkacaktır.	Elektrik Sektörü (11)
	<input type="checkbox"/> Üreticilerin piyasa gücünü azaltmaya sebep olacağı için, dengeleyici piyasaya talep tarafının mümkün olan en erken tarihte katılmasına müsaade edilmesini dikkate alınız.	Elektrik Sektörü (14)
	<input type="checkbox"/> Piyasa işlemeye başladıktan sonra, elektrik dengeleme piyasasında başlangıçta dengeleme yeteneğini geliştiriniz.	Elektrik Sektörü (15)

DÜZENLEME KONULARI	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
SPESİFİK DÜZENLEYİCİ KONULAR		
	<input type="checkbox"/> Enerji dengelemesi ve destek hizmetler fonksiyonlarının verimli çalışması için elektrik sistem/piyasa operatörlerine teşvik düzenlemesini uygulayınız.	Elektirik Sektörü (16)
	<input type="checkbox"/> Piyasa gücünün kötüye kullanılmasını ve toptancı elektrik pazarında manipülasyon yapan stratejileri tespit etmek için, piyasa operatörüne etkili bir piyasa izleyicisi/gözeticisi birimi ilave ediniz ve problemler çıkarsa, erken düzeltme politikası kararlarını ve gerekirse azaltma stratejilerini uygulayınız.	Elektirik Sektörü (17)
	<input type="checkbox"/> Gaz iletişimine ulaşımın engellenmesi suretiyle, rekabetin baştan ortadan kalkmasına müsaade etmeyiniz. Bu, BOTAŞ'ın EPDK tarafından yakın izlenmesini gerektirmektedir. BOTAŞ'ın toptancı piyasasındaki davranışı da, yakından izlenmeli ve düzenlenmelidir.	Gaz Sektörü (1)
	<input type="checkbox"/> Genel gaz tarifi prensiplerinin EPDK tarafından tasarlanmasında, mümkün olur olmaz, teşvik bazda düzenleme kullanınız.	Gaz Sektörü (2)
	<input type="checkbox"/> Ayrımcı olmayan düzenlenmiş erişim sağlanması için gaz depolama şirketlerinin piyasaya hizmetlerini sunmalarına imkan veren kanunu güçlendirmeyi dikkate alınız.	Gaz Sektörü (3a)
	<input type="checkbox"/> Çeşitli dengeleyici düzenlemelerin özelliklerini, nispi maliyet ve yararlarını dikkatle inceleyerek bunların gaz toptancı firmalarının piyasaya yeni katılımlar yapmasını engelleyen ayrımcı nitelikte olmadıklarından emin olunuz.	Gaz Sektörü (4)
	<input type="checkbox"/> Bu iki piyasa karşılıklı etkileşim içinde oldukları için, gaz ve elektrik iletim tarifelerini mukayeseli olarak değerlendiriniz ve her iki sektörde de daha ileri teknolojiyi ve tarafsız iletim fiyatlarını tercih etmeyi değerlendiriniz.	Gaz Sektörü (5)
	<input type="checkbox"/> AB üyeliği öncesinde, karayolları taşımacılığında ikili izin belgelerinin sayısını artırma yollarını arayınız ve rekabeti sınırlandıran kısıtlamaları karşılıklı olarak azaltan bir ikili çerçeve reformu yapınız.	Karayolları Taşımacılık Sektörü (1)
	<input type="checkbox"/> AB üyeliğinden önce UBAK izin belgelerinin sayısını artırmaya çalışınız.	Karayolları Taşımacılık Sektörü (2)
	<input type="checkbox"/> Uzun vadeli biriken maliyet metodolojisi esasına göre, sabit ve mobil servislere şeffaf ve ayrımcı olmayan bir arabaklanıtı çerçevesi uygulayınız. Bunun için, mevcut sistemin maliyet tahsis modeliyle irtibat kurmak gerekmektedir.	Telekom Sektörü (2)

DÜZENLEME KONULARI	POLİTİKA TEKLİFLERİ	BÖLÜM (Tavsiye numarası)
	<input type="checkbox"/> Servis Düzeyi Anlaşmalarını kurunuz ve uygulayınız.	Telekom Sektörü (3)
	<input type="checkbox"/> Hat paylaşımı ve veri girişi için, tam bölümmede daha şeffaf ve ayrımcı olmayan bir çerçevenin parçası olarak düzenleme oluşturunuz.	Telekom Sektörü (4)
	<input type="checkbox"/> Rekabeti canlandırmak için düzenlemeleri reforme ediniz: KABLOTV operatörleri ile Türk Telekom arasındaki gelir paylaşımı anlaşmalarını münhasır-olmayan lisanslarla değiştiriniz. KABLOTV şebekelerinin Türk Telekom operatörlerine transferini uygun tazminatlarla süratle tamamlayınız.	Telekom Sektörü (6)
	<input type="checkbox"/> Rekabeti canlandırmak için düzenlemeleri reforme ediniz: Fiyatların yeniden denetlenmesini mümkün olan süratle tamamlayınız. Evrensel hizmet sunmanın maliyetini, piyasa katılımcılarından gelen paralarla kurulacak bir evrensel hizmet fonundan karşılayınız.	Telekom Sektörü (7)
	<input type="checkbox"/> Rekabeti canlandırmak için düzenlemeleri reforme ediniz: İnternet Servis Sağlayıcılarından istenen Genel Yetkiyi (ferdi lisansı) kaldırınız.	Telekom Sektörü (9)

BİBLİYOGRAFYA

- Boylaud, O. (2000), *Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution*, OECD Economics Department Working Papers No. 255, Paris.
- ECMT (1997), "Multilateral Quota: Decisions on the Quota for 1998", OECD, Paris.
- ECMT (1997b), "Framework for Bilateral Agreements in Road Transport: Draft Recommendation", OECD, Paris.
- ECMT (1998), "Regulatory Reform in Road Transport", OECD, Paris.
- ECMT (1998b), "Road Transport: Guide on the Use of the Multilateral Quota", OECD, Paris.
- ECMT (1998c), "Road Transport: Multilateral Quota", OECD, Paris.
- ECMT (2000), "Harmonisation in Road Transport: Consolidated Resolution on International Goods Transport by Road", OECD, Paris.
- ECMT (2000a), "Harmonisation in Road Transport: Resolution on Charges and Taxes in Transport, Particularly in International Road Haulage", OECD, Paris.
- ECMT (2000b), *Seminar on Regulatory Reform in Road Freight Transport: Report by Secretariat*, OECD, Paris.
- ECMT (2001), *Road Transport, Council of Ministers*, OECD, Paris.
- ECMT (2001a), *Road Transport: Issues for Discussion*, Council of Ministers, OECD, Paris.
- ECMT (2001b), *Overview of social dumping in the ECMT area*, OECD, Paris.
- European Commission (2001), Turkey 2001 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, 13 November, Paris.
- IMF, 1998.
- IMF, 2000.
- OECD (2000); Atiyas *et. al.* (1999).
- OECD (2002), The OECD Reviews of Regulatory Reform—Regulatory Reform in Poland: From Transition to New Regulatory Challenges, Paris.

OECD (2000), *Regulation and Competition Issues in Road Transport*, Paris.

OECD (2000a), *Regulation and Competition Issues in Road Transport*, (Turkish Contribution), Paris.

OECD (1998), *Annual Report on Competition Policy Developments in Turkey, 1997*, 22 May, Paris.

OECD (1999), communication to the OECD by the Turkish Government.

OECD (1997a), *Report to Ministers on Regulatory Reform*, Paris.

OECD (1997b), *Regulatory Impact Analysis. Best Practice in OECD Countries*, Paris.

World Bank (2001*b*).