T.C.
TRAKYA ÜNÜVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE DEVLETİN DOĞAL TEKELLER ALANINDAKİ DÜZENLEYİCİ ROLÜ

DİLEK AKBAŞ AKDOĞAN

TEZ DANIŞMANI
YRD. DOÇ. DR. ÖZLEM ÖZKIVRAK

EDİRNE 2011

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DİLEK AKBAŞ AKDOĞAN tarafından hazırlanan **TÜRKİYE'DE DEVLETİN DOĞAL TEKELLER ALANINDAKİ DÜZENLEYİCİ ROLÜ** Konulu **YÜKSEK LİSANS** Tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 12.-13. maddeleri uyarınca **17.10.2011 Pazartesi** günü saat **12.00**'da yapılmış olup, tezin * ...Kabul Edilmesine..... **OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~** ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Yrd.Doç.Dr. Özlem ÖZKIVRAK Danışman	Kabul Edilmesine	
Yrd.Doç.Dr. Aykut TAVŞANCI	Kabul Edilmesine	
Yrd.Doç.Dr. Aytül ÇOLAK	Kabul Edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	**418494**
Yazar Adı / Soyadı	Dilek AKBAŞ AKDOĞAN
Uyruğu / T.C.Kimlik No	T.C. 31093858940
Telefon / Cep Telefonu	05334272264
e-Posta	dilekak@yahoo.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	TÜRKİYE'DE DEVLETİN DOĞAL TEKELLER ALANINDAKİ DÜZENLEYİCİ ROLÜ
Tezin Tercümesi	REGULATORY ROLE OF GOVERNMENT IN THE FIELD OF NATURAL MONOPOLIES IN TURKEY
Konu Başlıkları	Maliye
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	Maliye Bölümü
Anabilim Dalı	Maliye Anabilim Dalı
Bilim Dalı / Bölüm	Maliye Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2011
Sayfa	152
Tez Danışmanları	Yrd. Doç. Dr. Özlem ÖZKIVRAK
Dizin Terimleri	Regülasyon=Regulation Bağımsız idari otoriteler=Independent administrative authority Doğal tekel=Natural monopoly
Önerilen Dizin Terimleri	
Yayımlama İzni	Tezimin yayımlanmasına izin veriyorum Ertelenmesini istiyorum [**3 Yıl**]

b. Tezimin Yükseköğretim Kurulu Tez Merkezi tarafından çoğaltılması veya yayımının **03.12.2014** tarihine kadar ertelenmesini talep ediyorum. Bu tarihten sonra tezimin, internet dahil olmak üzere her türlü ortamda çoğaltılması, ödünç verilmesi, dağıtımı ve yayımı için, tezimle ilgili fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere hiçbir ücret (royalty) talep etmeksizin izin verdiğimi beyan ederim.
NOT: (Erteleme süresi formun imzalandığı tarihten itibaren en fazla 3 (üç) yıldır.)

04.12.2011

İmza:.....

Yazdır

Tezin Adı: Türkiye'de Devletin Doğal Tekeller Alanındaki Düzenleyici Rolü

Hazırlayan : Dilek AKBAŞ AKDOĞAN

ÖZET

Piyasa başarısızlığı nedenlerinden birini oluşturan doğal tekellerin varlığı devletin düzenleyici bir rol üstlenmesinin temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Doğal tekel kapsamında olan mal ve hizmetlerin enerji, iletişim gibi toplum açısından büyük öneme sahip altyapı hizmetleri olması bunlara devlet müdahalesini zorunlu kılmaktadır.

Günümüzde de hakim olan en dar ve basit anlamıyla regülasyon "emredici bir kurallar setinin ilanını ve bu kurallara uyumu izleyecek ve teşvik edecek bazı mekanizmaları yani tipik olarak bir kamu birimini" ifade etmektedir. Burada kastedilen kamu birimi genel olarak bağımsız düzenleyici kurumları işaret etmektedir. Son yıllarda ülkemizde de doğal tekel niteliği arz eden sektörlerin bağımsız düzenleyici otoriteler tarafından düzenlenmesi yönünde önemli adımlar atılmış ve bu amaçla bazı bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Enerji ve iletişim sektörlerinin yapısı ve kendine has olan özellikleri de göz önünde tutularak bu sektörlerde bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla düzenlemeler yapılmaktadır. Hesap verebilirlik, şeffaflık, bağımsızlık gibi temel özelliklere sahip olması gereken bu kurumlarca doğal tekellerin düzenlenmesi ve etkinliğin sağlanması hedeflenmektedir. Türkiye halen mevcut regülasyon sistemini üzerinde reformlar ve düzenlemeler yaparak uygulamaya devam etmektedir.

Anahtar Kelime: Regülasyon, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Doğal Tekel

Name The Thesis: Regulatory Role of Government in the Field of Natural Monopolies in Turkey

Prepared By: Dilek AKBAŞ AKDOĞAN

ABSTRACT

Forming one of the reasons for market failure in the presence of natural monopoly is one of the main reasons for the state to undertake a regulatory role. The goods and services within the scope of the natural monopoly of energy, infrastructure services such as communication with the community are mandated by the intervention of the state.

Today, the prevailing narrow and simple sense of regulation implies"to the mandatory declaration of set of rules and monitor compliance with these rules and mechanisms that will encourage some of the typical unit of a public". In recent years, our country which is of the nature of the natural monopoly sectors important steps have been taken in the direction of regulation by independent regulatory authorities and some independent regulatory agencies has been established fort his purpose. Electricity, energy, and communication sectors, which feature its own unique structure and taking into consideration the arrangement were made through independent regulatory agencies in these sectors. Accountable, transparent, with basic fetures, such as independence should be aimed toensure the effectiveness of these institutions, and regulation of natural monopolies. Turkey is still on the current regulatory system continues to implement reforms and making adjustments.

Key Words: Regulation, Independent Regulatory Agencies, Natural Monopoly

ÖNSÖZ

Tez konusunun ve başlığının belirlenmesinde, içeriğinin oluşturulmasında, okunmasında ve düzeltmelerde desteğini eksik etmeyen, bilgi ve deneyimi ile her zaman yanımda olan tez danışmanım Sayın Yrd. Doç. Dr. Özlem ÖZKIVRAK'a öncelikle çok teşekkür ederim. Eğitimim boyunca emeği geçen tüm hocalarıma da ayrıca teşekkür ederim.

Maddi ve manevi anlamda desteğini esirgemeyen, hayatımın her döneminde hep yanımda olan başta anne ve babam olmak üzere canım ailemin tüm fertlerine ve son olarak yine desteğini ve sevgisini esirgemeyip; yanımda olan sevgili eşim Serkan AKDOĞAN'a da sonsuz teşekkür ederim…

İÇİNDEKİLER

ÖZET i
ABSTRACT ii
ÖNSÖZ iii
İÇİNDEKİLER iv
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK ETKİNLİK, PİYASA BAŞARISIZLIĞI VE EKONOMİYE DEVLET MÜDAHALESİ 5
1.1 Piyasa Ekonomisi ve Etkinlik 5
1.2 Piyasa Başarısızlığı Kavramı ve Piyasa Başarısızlığına Yol Açan Durumlar 8
1.2.1 Kamusal Mallar 10
1.2.2 Dışsallıklar 14
1.2.3 Bilgi Eksikliği 16
1.2.4 Eksik Rekabet 17
1.2.5 Ölçek Ekonomileri (Doğal Monopoller) 18
1.3 Piyasa Başarısızlığı ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi 19

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN DOĞAL TEKELLER ALANINDAKİ DÜZENLEYİCİ ROLÜ 29
2.1 Doğal Tekeller: Kavram, Özellikler ve Çözüm Yolları 29
2.1.1 Doğal Tekel Kavramı 29
2.1.2. Doğal Tekellerin Özellikleri 33
2.1.3. Doğal Tekellerde Çözüm Yolları 35
2.2 Regülasyon (Düzenleme): Kavram, Türler, Hedefler, Faydalar ve Maliyetler 37
2.2.1 Regülasyon Kavramı 37
2.2.2 Regülasyon Türleri 41
2.2.3. İktisadi Regülasyonun Hedefleri, Faydaları ve Maliyetleri 46
2.3. Doğal Tekellerin Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Aracılığı İle Regülasyonu 49
2.3.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar 50
2.3.1.1. Bağımsız Düzenleyici Kurum Kavramı ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Gerekçeleri 51
2.3.1.2 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Temel Özellikleri 61

2.3.1.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yetki ve İşlevleri 69
2.3.1.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yol Açtığı Maliyetler ve Sorunlar.. 71
2.3.2. Doğal Tekellerin Regülasyonu..... 72
2.3.2.1 Regülasyon Süreci..... 73
2.3.2.2. Regüle Edilen Enstrümanlar (Değişkenler) 76
2.3.2.3. Fiyat Regülasyon Yöntemleri 79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DOĞAL TEKELLERİN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR ARACILIĞIYLA REGÜLASYONU 85
3.1 Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar 85
3.2 Türkiye'de Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesi 89
3.2.1. Telekomünikasyon Sektörünün Özellikleri..... 89
3.2.2. Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesi..... 93
3.2.3 Türkiye'de Telekomünikasyon Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Mevcut Durumu 95
3.2.4 Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu 102
3.3 Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörünün Düzenlenmesi 114
3.3.1 Elektrik Enerjisi Sektörünün Özellikleri..... 114
3.3.2. Elektrik Enerjisi Sektörünün Düzenlenmesi 116
3.3.3Türk Elektrik Enerjisi Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Mevcut Durum 119
3.3.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 121
SONUÇ 133
KAYNAKÇA..... 137

GİRİŞ

Elektrik, su, gaz gibi geniş altyapı yatırımlarının söz konusu olduğu ve geleneksel olarak "doğal tekel" olarak adlandırılan alan, kamu ekonomisinin önemli inceleme konularından biridir. Doğal monopoller, sürekli ölçeğin artan veriminden ya da ölçek ekonomilerinden yararlanan böylece uzun dönem ortalama maliyet eğrisi sürekli azalan monopollerdir. Doğal monopolün başlıca örnekleri, ulaşım sistemleri (özellikle tren yolları), komünikasyon ve yerel düzeyde su, doğal gaz ve elektrik dağıtımıdır. Bu endüstrilerin bazıları, çıktısının büyük bir kısmını azalan maliyet koşulları altında üreten firmaları kapsar. Bazılarında ise azalan maliyet hali öyle belirgindir ki monopol, teknolojik olarak tek etkin düzenlemedir.

Doğal tekel konusundaki çağdaş görüş ise, "ölçek ya da kapsam ekonomisi yerine, bir firmanın üretim maliyetlerinin birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az olmasının doğal tekelin oluşması için daha uygun bir açıklama olduğunu" ileri sürmektedir.

Doğal monopoller, tam rekabet koşullarının mevcudiyetinde dahi, piyasa şartlarının tabii bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Birden fazla firmanın doğal tekel konusu malın alanına girmesi sonuçta tek bir firmanın piyasada kalması ile sonuçlanır. Çünkü ya firmalar arası savaş bir firma dışında diğerlerinin piyasadan çekilmesini gerektirir ya da firmalar aralarında anlaşarak tek bir firma haline gelirler.

Esas itibariyle piyasa, doğal monopollerin mevcudiyeti halinde etkin kaynak tahsisini sağlamada başarısız olmaktadır. Toplumun, doğal monopolde azalan maliyet olgusu nedeniyle bir çelişki içine düşmesi söz konusudur. Piyasada bir doğal

monopol kendi haline bırakılırsa, kar maksimize etmeye çalışan tek bir firmanın tüm ayırıcı özelliklerini sergileyecektir. Yani çıktıyı sınırlandıracak, fiyatı yükseltecek ve böylece ürününü satın alanlar üzerine özel bir vergi yükleyecektir. Diğer yandan eğer rekabet geçerli olacaksa, herhangi bir piyasada çok sayıda firma bulunmalıdır. Ancak, azalan maliyet durumu mevcut olduğu zaman, daha önce belirtildiği gibi birden çok firmanın piyasada mevcut olması etkin olmayacak, diğer bir deyişle rekabet sadece önemli bir etkinsizlik kaynağı olacaktır. Sonuçta bu çelişki doğal monopollerin mevcudiyetinde devletin piyasaya müdahalesini gerektirir.

Diğer yandan günümüzde elektrik, gaz, su-kanalizasyon, telefon gibi doğal tekel niteliğine sahip hizmetler, toplumsal gelişmişlik düzeyinin ve refahın en önemli göstergeleri arasında yer almakta ve dolayısıyla bu tür hizmetlerin evrensel sunumu büyük önem taşımaktadır. Bu durum da devlet müdahalesini davet eden önemli bir faktördür.

Doğal tekele devlet müdahalesi genel olarak iki farklı biçimde olabilir: i) endüstri özel kalabilir ve regülasyona tabii tutulur ya da ii) doğal tekel konusu hizmet kamu tekeli vasıtası ile sunulur. ABD'de geleneksel olarak doğal tekel alanlarında özel işletmeler faaliyette bulunmakta ancak bunlar bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığı ile regülasyona tabii tutulmaktadır. Avrupa'da ise, yakın dönemlere kadar kamu işletmelerinin doğal tekel niteliğindeki piyasalarda çok daha fazla oranda faaliyette bulunduğunu görmekteyiz. Kamu işletmeciliği veya devlet mülkiyeti yönteminde doğal tekel konusu hizmet tekel niteliğindeki kamu işletmesi tarafından sunulur. Yukarıda da belirtildiği gibi ABD dışındaki pek çok ülkede genel olarak yakın zamanlara kadar doğal tekel alanlarında özel tekellerin neden olacağı aşırı kar durumunu engellemek için geleneksel olarak kamu işletmeleri faaliyet göstermiştir. Ancak 1980'li yıllardan bu yana dünyada hakim olan özelleştirme ve deregülasyon akımı sonucu ABD dışındaki ülkelerde de bu sektörlerin özel kesime açıldığı ve bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından düzenlendiği görülmektedir. Diğer bir

deyişle, doğal tekeller alanında bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlarca regülasyona tabi özel monopollere dayalı ABD geleneği, giderek Avrupa'da da kamu işletmeciliğinin yerini almaktadır.

Regülasyon ya da düzenleme esas itibariyle politik bir faaliyettir.Devlet mülkiyeti ve kontrolü şeklindeki sosyalist yöntemlerin başarsızlığı sonrasında regülasyon, neredeyse tüm ülkelerde devletin bireyler ve topluluklarla ilişki kurmada başvurduğu en öncelikli, temel bir yöntem haline gelmiştir.Devletin üstlendiği görevleri yerine getirmede kullandığı araçlardan sadece birini oluşturan regülasyon, devletin izlediği iktisat ve maliye politikalarının bir unsurudur. Bu nedenle konunun kamu maliyesi ya da ekonomisi açısından da incelenmesi ve değerlendirilmesi gereklidir.

Regülasyon sosyal bilimlerin çeşitli disiplinleri arasında ve ötesinde popüler bir inceleme alanıdır. Bundan dolayı regülasyonun çeşitli tanımları, disiplinlerin kendilerine özgü farklı araştırma yöntemlerine dayalı olmasından da kaynaklanır. Ayrıca tanımı yapan kişinin kendisine ait kişisel, ulusal ve tarihsel tecrübesini önemli bir ölçüde yansıtır. Bu koşullar altında regülasyon kavramının tüm disiplinler için geçerli olacak tek bir tanımını sunmak boşuna ve anlamsız olacaktır.

Bu çalışmada da esas alınan şekli ve en dar ve basit tanımı ile regülasyon "emredici bir kurallar setinin ilanını ve bu kurallara uyumu izleyecek ve teşvik edecek bazı mekanizmaları yani tipik olarak bir kamu birimini" ifade eder. Bu çerçevede Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK'lar), doğal tekellerin regülasyonunu gerçekleştirir.

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK'lar), kamu tüzel kişileri adına işlem yapan organlar olarak açıklanabilir. BDK'lar faaliyetlerinden kaynaklanan

sorumluluk kendilerine ait olmak üzere devlet nam ve hesabına çalışmaktadırlar. Bu bağlamda BDK'ların tam anlamıyla devlet otoritesini temsil ettiğini söyleyebiliriz.

BDK'lar tarafından yürütülen doğal tekellerin regülasyonu; piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik olan fiyat, ücret, piyasaya giriş ve çıkış, teşvik, rekabet gibi alanlarda yapılan düzenlemeleri ifade eden iktisadi regülasyon kapsamına girmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'de doğal tekeller alanında, enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde, devletin düzenleyici rolü ele alınmaktadır. Bu amaçla çalışmanın Birinci bölümünde piyasa ekonomisi ve ekonomik etkinlik, piyasa başarısızlığı ve piyasa başarısızlığı durumunda devletin ekonomiye müdahalesi hakkında bilgi verilmektedir. İkinci bölümde ise, doğal tekeller, regülasyon ve BDK'lar açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de doğal tekellerin, enerji ve telekomünikasyon sektörlerinin, BDK'lar tarafından düzenlenmesi incelenmekte ve değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK ETKİNLİK, PİYASA BAŞARISIZLIĞI VE EKONOMİYE DEVLET MÜDAHALESİ

Bu bölümde ilk olarak, piyasa ekonomisi ve ekonomik etkinlik meselesi incelenmektedir. İkinci olarak ise, piyasa başarısızlığı kavramı ele alınmakta ve piyasanın başarısız olduğu durumlar açıklanmaktadır. Bu bölümde son olarak devletin piyasa başarısızlıklarına dayalı olarak ekonomiye müdahalesi konusuna yer verilmektedir.

1.1 Piyasa Ekonomisi ve Etkinlik

Bir ülke içerisinde tüm iktisadi faaliyetlerin cereyan ettiği yapı "milli ekonomi" olarak tanımlanır. Ekonomide iktisadi birimler olarak üretici ve tüketicilerin faaliyetleri "piyasa ekonomisi" olarak adlandırılan yapı içerisinde meydana gelir. Devletin de iktisadi bir birim olarak ekonomik faaliyetlerde bulunması ve/veya özel iktisadi birimlerin yani üretici ve tüketicilerin faaliyetleri üzerinde düzenleyici kararlar alması "kamu ekonomisi" adı verilen bir iktisadi yapı ve kurumu ortaya çıkarır (Aktan, 2001: 7).

Uygulamada nüans olmasına rağmen dünyadaki ülkelerin büyük çoğunluğunun benimsediği piyasa ekonomisi, arz ve talep güçlerinin işleyişine dayanan ekonomik yapıdır. Piyasa ekonomisinde temel ekonomik kararlar, diğer bir deyişle hangi malların kimler tarafından ve ne miktarda üretileceği gibi konular, fiyat mekanizmasının işleyişi ile kendiliğinden çözüme kavuşur. Üreticileri yönlendiren temel faktör kar güdüsüdür. Tüketicilerin tercihlerini belirleyen faktör ise piyasa

fiyatlarıdır. Özel mülkiyet hakkı ve girişim özgürlüğü piyasa ekonomisinin temel özellikleridir. Piyasa ekonomilerinde ilke olarak ekonomik faaliyetler özel kişi ve kuruluşlarca yürütülür. Bununla birlikte devletin belirli ölçülerde müdahalelerde bulunması piyasa mekanizmasına aykırı değildir. Bu müdahalelerin derecesi ülkelere göre farklılıklar gösterir (Ardıyok, 2002: 5).

Bir piyasa ekonomisinde, piyasaların herhangi bir müdahale olmadan serbestçe işleyişinin toplumların refahını nasıl arttırdığını inceleyen ilk iktisatçı Adam Smith olmuştur. Endüstri Devriminin başladığı 18. yüzyılın ikinci yarısında A. Smith tarafından oluşturulan klasik iktisadi düşünce daha sonra David Ricardo ve Thomas Malthus'un katkılarıyla geliştirilmiştir. Klasik düşüncede ekonominin kendi haline bırakılması gerekliliği iddia edilmiş ve bu uygulamayla en iyi düzeyde etkinlik sağlanacağı ifade edilerek devlet ekonominin dışına itilmiştir. Bu dönem devletin işlevi laisser–faire (bırakınız yapsınlar) olarak nitelenmektedir (Güven, 1997: 41; Altan, 2006: 51).

Adam Smith "Ulusların Zenginliği"*(The Wealth of Nations)* isimli eserinde devletin, toplumu diğer bağımsız toplumların saldırı ve zorbalıklarından koruması gerektiğini ve toplumun her bir üyesini, diğer üyelerin zulmü veya haksızlıklarından koruması gerektiğini savunmaktadır. Adam Smith, devletin bireysel veya belli bir grubun çıkarlarına bağlı olmaksızın bayındırlık işleri yapmak ve kamu teşebbüslerinde bulunmak ve bunların devamlılığını sağlamak sorumluluğunda olduğunu ifade eder. Yol köprü kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri devletin bu sorumluluklarına örnek olarak gösterilebilir (Rosen ve Gayer, 2008: 4).

Klasik iktisadi düşünceye göre, devletin yukarıda belirtildiği şekilde sadece sınırlı sayıda görev üstlendiği bir ekonomide, devlet müdahalesinin söz konusu olmadığı piyasalarda diğer bir deyişle serbest piyasalarda, bireylerce birbirinden bağımsız olarak alınan ekonomik kararlar fiyat mekanizması aracılığı ile

uyumlaştırılır. Tam rekabetin mevcudiyeti halinde serbest piyasaların işleyişi sonucu belirli bir dönemde ekonomideki kıt kaynaklarla, toplumdaki bireylerin en çok istediği mal ve hizmetler, en düşük maliyetle üretilir. Diğer bir deyişle kaynak tahsisinde etkinlik ya da pareto optimumu sağlanır.

Kaynak tahsisi ya da ayrımı, bir toplumda "mevcut kaynakların alternatif kullanım alanları arasında paylaştırılması" ya da "kimin, neyi üreteceğinin ve üretilen mal ve hizmetlere kimin sahip olacağının tam bir tanımı" olarak belirtilebilir (Özkıvrak, 2002: 2). Piyasa ekonomisinde kaynak tahsisi piyasalarda faaliyette bulunan bireylerin birbirlerinden bağımsız olarak aldığı sayısız ekonomik karara dayalı olarak piyasaların işleyişi ile gerçekleşir. Piyasa ekonomisinde kaynak tahsisinin etkin ve optimal olup olmadığı A. Smith' den bu yana önemini yitirmeyen bir tartışma konusudur. Klasik ve neo-klasik iktisadi düşünceye dayanan geleneksel iktisat teorisinde serbest piyasaların kaynak tahsisinde etkinlik ve optimalitesini değerlendirmek için kullanılan kriter, "pareto optimumu" ya da "pareto etkinlik" olarak adlandırılan etkinlik ve optimalite standardıdır. Pareto optimumu ile eş anlamlı olarak "statik etkinlik", "dağıtım etkinliği (allocative efficiency)" ya da "dışsal etkinlik (external efficiency)" terimleri de kullanılmaktadır (Özkıvrak, 2002: 2).

Fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşen tahsis toplum açısından pareto optimal tahsistir. Çünkü, bu noktada tüketicinin ödediği fiyat toplumun o mal ve hizmetin üretiminde kullanılan faktörlere (sermaye, emek ve toprak) biçtiği değeri yansıtmaktadır (Çakal, 1996: 6).

Rekabetçi serbest piyasaların işleyişi ile pareto optimum kaynak tahsisine ulaşılması toplumsal refahın maksimize edilmesini sağlar. Neo-Klasik iktisatçıların oluşturduğu refah teorisinin temel teoremine göre: "*serbest piyasalar, alıcı ve satıcılar tam olarak rakip oldukları yani fiyat alıcı oldukları sürece, belirli koşullar*

altında Pareto optimal bir kaynak tahsisini, kendiliğinden, gerçekleştirir" (Özkıvrak, 2002: 20). Burada bahsedilen "belirli koşullar" hakkında diğer bir deyişle serbest piyasaların Pareto optimal bir kaynak tahsisini hangi koşullarda gerçekleştirebileceği hususunda açıklamalara "piyasa başarısızlığı" başlığı altında yer verilmektedir.

1.2 Piyasa Başarısızlığı Kavramı ve Piyasa Başarısızlığına Yol Açan Durumlar

Geniş anlamda piyasa başarısızlığını, *"serbest piyasaların belirli durumlarda Pareto optimal kaynak tahsisini gerçekleştirememesi"* şeklinde tanımlayabiliriz. Piyasa başarısızlığı geleneksel anlamda, sadece *"tam rekabetçi serbest piyasalar"* da gerçekleşen kaynak tahsisinin etkinsizliği ile ilgili iken; geniş anlamda, *"serbest piyasalar" da* gerçekleşen kaynak tahsislerinin etkinsizliği ile ilgilidir. Dolayısıyla, geniş anlamda piyasa başarısızlığı tanımına göre piyasa başarısızlığına yol açan durumlar, geleneksel anlamda piyasa başarısızlığına yol açan durumlardan daha fazladır. Geniş anlamda piyasa başarısızlığına yol açan durumları genel olarak şu şekilde sıralayabiliriz: (i) tam kamusal malların mevcudiyeti (ii) dışsallıkların mevcudiyeti, (iii) eksik bilgi (iv) eksik rekabet ve (v) ölçekten artan getiri ya da artan verim halinin geçerli olduğu üretim kollarının mevcudiyeti (Aktan ve Özkıvrak, 2008:109-110).

Piyasa başarısızlığı için yukarıda verilen iki tanımın ortak özelliği, dikkat edilirse ikisinin de liberal bir görüşü yansıtmasıdır. Liberal iktisadi düşünceye göre piyasa ekonomisi içinde milli gelirin dağılımı eşit bir biçimde oluşamaz. Diğer bir deyişle gelirin eşit olmayan dağılımı sistemin doğal bir sonucudur. (Özkıvrak, 2002: 41-42). Bu inanç, Pareto'nun genel denge teorisi ile refah iktisadında da yerini almış ve piyasa başarısızlığı kavramının tanımlanmasında etkili olmuştur. Bununla birlikte, uzun bir süredir piyasa başarısızlığı kavramının gelir dağılımında adaletsizliği de

kapsayacak şekilde kullanıldığı, hatta günümüzde ekonomik istikrarsızlıklar ve düşük büyüme hızlarının da piyasa başarısızlığı kavramına dahil edildiği görülmektedir. Şüphesiz bu, 19. yüzyılın sonlarından itibaren gelişen olaylar ve iktisadi düşünce alanındaki değişmeler dikkate alındığında tamamıyla gerçekçi bir yaklaşımdır. Ayrıca, piyasanın başarısız olduğuna açıktır ki toplumu oluşturan bireyler karar verecektir. Toplumdaki bireyler, düşük büyüme hızlarını ya da gelir dağılımındaki bozuklukları piyasa başarısızlığı olarak kabul edebilirler. Toplumsal hayatın her alanındaki gelişme ve değişmeler izlendiğinde gelir dağılımında adalet, tam istihdam, fiyat istikrarı, hızlı ve dengeli büyüme ve kalkınmanın giderek ekonomik etkinlikten çok daha fazla ön plana çıktığı, bireylerin ve toplumların özellikle gelir dağılımındaki eşitsizlikler, işsizlik, enflasyon gibi olgulara daha büyük önem vermeye başladıkları görülmektedir. Dolayısıyla iktisadi düşünce alanındaki gelişmeler toplumun sosyal, kültürel, ekonomik, ahlaki ve siyasal alandaki düşünce ve tutumundan, bunlardaki değişmelerden bağımsız olamayacağına göre, gelir dağılımında eşitsizlik, düşük büyüme hızları, işsizlik, enflasyon gibi olguların da piyasa başarısızlığı kavramı içinde ele alınması doğaldır (Özkıvrak, 2002: 42).

Paretocu teoriye göre sosyal refah (pareto optimumu) belli koşullar altında piyasa ekonomisi aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Neoklasik ekonomistler piyasanın pareto optimumunu sağlaması halinde devletin düzenleyici, yönlendirici ve üretici olarak ekonomiye müdahalesi gerektiğini savunulmaktadır. Oysaki tarihsel süreç içinde devletlerin ekonomiye çeşitli nedenlerle müdahale ettikleri ve bunun sonucunda da kamu ekonomisinin ulusal ekonomi içindeki payının artığı önemli bir gerçektir (Çelebi, 2003: 44).

Kamu ekonomisinin giderek büyümesi karşısında neoklasik ekonomistler kamusal faaliyetlerin hangi durumlarda ve ne kadar olması gerektiğini normatif bir yaklaşımla açıklamaya çalışmışlardır. Bazı koşullarda piyasa ekonomisi içinde Pareto optimumuna ulaşılamayacağını kabul eden neoklasikler, ancak bu durumlarla

sınırlı olarak devletin yine Pareto optimumunu gerçekleştirmek amacıyla ekonomiye müdahale etmesinin uygun olacağını belirtmişleridir. Piyasa ekonomisinin aksaklıklarını gidererek Pareto optimumunu gerçekleştirmek kamusal faaliyetlerin temel çıkış noktası olarak alınmaktadır. Ekonomik faaliyetin temel sistemi olarak piyasa mekanizması görülmekte, devlete sadece piyasanın başarısız olduğu durumlarda normatif roller verilmektedir (Çelebi, 2003: 44-45).

Bu kısımda geniş anlamda piyasa başarısızlığına yol açan durumların her biri açıklanmaya çalışılacaktır. Buna göre, piyasa ekonomisini başarısızlığa uğratan başlıca faktörler şu şekilde açıklanabilir.

1.2.1 Kamusal Mallar

Piyasa tarafından hiç arz edilmeyecek ya da yeterli ölçüde arz edilmeyecek bazı mallar vardır. Bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere üretilmesi gereken kamusal mallar devletin rasyonelinin önemli gerekçelerinden birini oluşturur. İlk kez Kıta Avrupası iktisat ve maliyecileri tarafından incelenmiş olan tam kamusal mallar, bugünkü anlamda ilk defa Amerikalı iktisatçı Paul Samuelson tarafından ele alınmıştır (Aktan, 2001: 23).

Samuelson, malları ekonomik niteliklerine göre özellikle tüketim özellikleri bakımından "özel mallar" ve "kamusal mallar" olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Bir malın tüketilen miktarı, her bir bireyin ayrı ayrı tükettikleri miktarların toplamından oluşuyorsa, o mal özel mal olarak tanımlanır. Toplum içinde bireyler arasında ayrı ayrı tüketilen miktarların toplamında oluşan ve bir bireyin tüketiminin diğer bireylere fayda sağlamadığı mallar özel mallardır (Çelebi, 2003: 49).

İktisattaki kamusal mal ya da kamu ekonomisinde buna karşı gelen tam kamusal mal kavramı, “aynı anda birden fazla kişi tarafından tüketilebilen malları” ifade eder. Tam kamusal mallar konusunda, literatürde genel olarak başvurulan tanım Samuelson'un tanımıdır: "*Her birey için bu tür bir malın tüketimi, başka kişilerin bu malı tüketmesini engellemez*." (Özkıvrak, 2002:43-44).

Tam kamusal mallara; ulusal savunma, emniyet, yangın koruma, sokakların aydınlatılması, ticari ve endüstriyel atıkların güvenli bir şekilde imhasını örnek olarak gösterebiliriz.

Tam kamusal malların faydası özel malların faydası gibi bölünmez ve pazarlanamazlar. Bu durum kamusal mal ve hizmetlerin “bölünmez” nitelikte oluşlarının doğal bir sonucudur. Pazarlanamayan bir mal veya hizmete özel maldakine benzer türden bir talebin doğması ise mümkün değildir. Talep doğmadığı için malın fiyatı da oluşmaz. Bu bağlamda, piyasa ekonomisi düzeni içinde kar amacıyla çalışan özel firmaların tam kamusal mal ve hizmetleri üretmeleri mümkün değildir.

Tam kamusal mallarda kolektif ya da ortak tüketim söz konusudur. Ortak tüketim, tek bir ürünün aynı zamanda birden fazla tüketici tarafından kullanılması olarak tanımlanabilir. Bu durumda ürün tektir ancak yararlanan birden fazladır. Savunma, diplomasi, hava kirliliğinin önlenmesi gibi tam kamusal mal ve hizmetler ortak tüketilen mallardır (Bulutoğlu, 2008: 43).

Tam Kamusal malların iki temel özelliği tüketimde rakip olmama ve tüketimden mahrum bırakılamama yani dışlanmazlıktır.

Özel mallarda olduğunun aksine, tam kamusal malı tüketen ve ondan fayda sağlayan birey aynı maldan diğer bireylerin de aynı oranda faydalanmasına engel olmamaktadır. Yani tam kamusal malların tüketiminde bireyler rakip değildir. Diğer yandan toplumdaki bazı bireyler tam kamusal malların bedelini ödemek istemese bile bunun faydalarından mahrum edilmeleri ya teknik olarak mümkün değildir ya da çok yüksek bir maliyet söz konusudur. Yani tam kamusal malların tüketiminde dışlanmazlık ilkesi hakimdir.

Tam kamusal mal ve hizmetlerin üretim hacimleri genellikle piyasa tarafından karşılanmasına imkan vermeyecek derecede büyüktür. Örneğin savunma hizmetinin oldukça büyük hacimlerde gerçekleşmesi gerekmekte olup, bu hacimde bir hizmeti sunmak için piyasa yeterli olmayacaktır. Bunun nedeni piyasanın üretici birimleri olan firmaların sermaye seviyelerinin, bu tür hizmetlerin üretimi için gerekli miktarın oldukça altında olmasıdır. Bu sebeple diğer bütün koşullar elverişli olsa bile piyasanın toplumsal mal ve hizmetleri üretmesi yine de mümkün olmayabilirdi (Nadaroğlu, 2000: 50,53).

Daha önce değindiğimiz gibi tam kamusal mallarda ortak tüketim söz konusudur. Ortak tüketim sonucunda üretilen tek bir ürünün birden fazla tüketici tarafından kullanılmaktadır. Tam kamusal mallar bir defa üretildi mi artık bireylerden herhangi birisini bu maldan faydalandırmamak yani dışlamak mümkün değildir. Bu bireyler kamusal maldan nasıl olsa bedava (free rider) yararlanabileceklerini düşünerek, kamusal malın maliyetlerine katlanmaktan kaçınırlar. Bun örnek olarak toplumdaki bireylerin bedel ödemeseler bile savunma, diploması gibi kamusal mal ve hizmetlerden yararlanmasını gösterebiliriz. Bu durum literatüre “bedavacılık sorunu” olarak geçmiştir (Eker, 2005: 44).

Yukarıda belirtilen hususlar nedeniyle tam kamusal malların piyasa ekonomisi içerisinde etkin bir şekilde üretilebilmelerinin mümkün olmadığı,

neoklasik iktisatçılarca öne sürülmektedir. Bu malların üretiminin piyasaya bırakıldığı durumda, malların ya üretilmemeleri ya da yetersiz üretilmeleri söz konusu olacaktır. Bu ise kaynak tahsisinde optimuma ulaşmayı engelleyerek, toplumsal refahı düşürecektir. Bu nedenle tam kamusal malların sunumu devletçe gerçekleştirilmektedir.

Tam kamusal mallar yanında bir kısım mal ve hizmet ise yarı kamusal mallar olarak kabul edilmekte ve kamu kesimince sunulmaktadır. Yarı kamusal mallar, üretimi ya da tüketimi önemli ölçüde dışsallığa yol açan mal ve hizmetleri ifade etmektedir. Dışsallık bahsine ileriki kısımlarda yer verileceği için burada sadece yarı kamusal malların temel örneklerine değinmekteyiz. Sağlık ve eğitim hizmetlerini dışsallığın en klasik örnekleri olarak gösterebiliriz. Eğitim hizmetinde ilk olarak hizmetten yararlanan kimse özel bir fayda sağlamakta, kişi eğitim hizmet ile daha iyi parasal imkanlara, iyi bir sosyal mevkiye sahip olabilir. Bunun yanında eğitim sonucu toplum üyelerinin bir kısmı da, toplumda eğitim görmüş kişilerin sayısının artmış olması ve sosyal kalkınmanın itici gücü olması nedeniyle fayda elde ederler. Ayrıca eğitim hizmeti toplumsal kültür düzeyinin yükselmesini sağlayacağından, kişileri değerler çatışmasına, çevre sorunlarına ve manevi huzursuzluklara karşı daha duyarlı bir hale getirecektir (Aktan, 2001: 26).

Kamusal mal ve hizmetlerden bir kısmı da **Erdemli mal** (Merit mallar/değerli mallar) ve hizmetler olarak ifade edilmektedir. Erdemli mallar gerek toplumsal gerek bireysel açıdan; önceliği, özelliği ya da üstünlüğü olan, vazgeçilmez nitelikteki mal ve hizmetler olarak açıklanabilir. Erdemli mallar ya doğrudan devlet tarafından bedelsiz olarak topluma sunulmakta ve finansmanı vergilerle sağlanmakta ya da piyasa fiyatının altında pazarlanmaktadır. Siyasi, sosyal ve insancıl nedenlerle devlet tarafından yürütülen ve organize edilen bu ekonomik uygulamalar, gelirin dağılımına devletin müdahalesine ve düzenleyici etkiler yaratmasına imkansağlamaktadır. Süt, emniyet kemeri, konut gibi mallar merit mallara örnektir.

Konut olanaklarının sağlanması ve artırılması, kamu sağlık tesisleri ve sağlık hizmetleri bunlara örnek gösterilebilir (Akdoğan, 2003: 49,50).

Aslında özel mal oldukları halde, toplumun özel bir önem verdiği ve Erdemli malların aksine daha az tüketilmesini istediği mallara da **Erdemsiz Mallar** (Demerit Mallar) denir. Erdemsiz mallar, bireylerin kendileri için yarattığı zararları veya maliyetleri eksik algıladıkları için gereğinden fazla tüketme eğiliminde oldukları mallar olarak tanımlanabilir. Uyuşturucu, sağlıksız gıdalar, içki, sigara, fuhuş, silah bu mallara örnek olarak gösterilebilir. Erdemli veya erdemsiz malların bireysel pozitif veya negatif faydaları yanı sıra toplumsal pozitif veya negatif fayda yaratmaları da mümkündür. Fakat erdemli veya erdemsiz mal tanımında temel kıstas, bireyin herhangi bir nedenle bir özel malın kendisine ve içinde yaşadığı topluma sağladığı faydayı tam olarak değerlendirememesidir. Bu tür mallarda da devlet müdahalesi söz konusu olmaktadır. Demerit mallara, devletin sigara paketlerinin üzerine "sağlığa zararlıdır" yazısının konulmasını zorunlu tutması, belirli bir yaşın altındakilere sigara ve alkol satışını yasaklaması, ya da uyuşturucu tüketimini tamamıyla yasaklamasını bunlara örnek olarak verebiliriz (Türkkan, 2009).

1.2.2 Dışsallıklar

Piyasa aksaklıklarına neden olan diğer bir önemli husus dışsallıklardır. Dışsallıklar, gerek faydalarda, gerek maliyetlerde özel olanın yanında bir de topluma yayılan fayda ya da maliyetin bulunduğu durumları ifade eder. Dışsallıklar fayda fonksiyonlarının veya üretim fonksiyonlarının bağlı olduğu durumları göstermektedir (Kirmanoğlu, 2009: 105).

Dışsallık; gerçek veya tüzel kişilerin üretim veya tüketiminden diğer kişi ve kuruluşların fayda veya maliyetlerinin olumlu-olumsuz etkilenmesidir. "Komşu etkiler" ve "yayılan etkiler" deyimleriyle de eş anlamlıdır. Dışsallıklar tam olarak

ölçülemese de reel ve dolayısıyla ekonomik bir olgu olduğu için zorunlu olarak geniş anlamda kayıt dışı ekonomiyi ortaya çıkarmaktadır (Armağan, 2003: 162).

Bir bireyin ya da bir firmanın, diğer birey ve firmaları etkilediği, bir firmanın diğer firmalar üzerinde maliyet yükleyerek ancak onların zararını telafi etmediği, ya da alternatif olarak firmanın, diğerlerine bir fayda sağladığı ancak bu faydanın karşılığını alamadığı birçok durum vardır.

Bir bireyin üretim ya da tüketim faaliyeti diğerlerinin üretim ya da tüketim faaliyetini olumsuz yönde etkiliyorsa (fayda azalışı-maliyet artışı) "negatif dışsallık" söz konusudur. Bir kişinin eylemlerinin başkalarına fayda sağladığı durumlar da ise pozitif dışsallık söz konusudur. Örneğin bir kişi evinin önüne güzel bir çiçek bahçesi yaptırırsa, komşuları da ona bakabilmekten fayda sağlayabilir. Kalabalık bir otoyolda ek bir arabanın trafiğe çıkışı, hem diğer sürücülerin güvenle seyahat edebileceği hızı azaltılarak, hem de kaza riskini artırarak negatif bir dışsallığa neden olacaktır (Stiglitz, 1994: 93).

Dışsallıkların söz konusu olduğu durumlarda piyasanın gerçekleştirdiği kaynak dağılımı her zaman etkin olmayabilir. Kişiler meydana getirdikleri negatif dışsallıkların bütün maliyetlerini taşımadıklarından bu faaliyetleri aşırı miktarda yapacaklar, tersine, bireyler pozitif dışsallık meydana getiren faaliyetlerin bütün faydalarını tatmadıklarından, bu faaliyetlerden az miktarda yapmak isteyeceklerdir. Bu bağlamda, piyasa ekonomisinde, pozitif dışsallık yayan mal ve hizmetlerin toplum için gerekli düzeyin altında; negatif dışsallık yayan mal ve hizmetlerin de gerekli miktarın üzerinde üretildiği bilinmektedir. Bu gibi durumlarda da etkin kaynak kullanımı, gelir dağılımı ile istikrar amaçları olumsuz yönde etkilendiği ve toplumsal açıdan optimum kaynak tahsisinin gerçekleşmesi mümkün olmayacağı içindevlet tarafından piyasa mekanizmasına müdahale ile dışsallıklar içselleştirilmeye çalışılmaktadır(Stiglitz, 1994: 93,94; Armağan, 2003: 159).

Hükümetler, dışsallıklara yönelik çok farklı şekillerde uygulamaya giderler. Bazı hallerde (esas itibariyle negatif dışsallıkla ilgili konularda) konu olan faaliyeti tanzim etme yoluna giderler. Böylece devlet otomobiller için gaz atım standartları, firmaların hava su kirletmeleri için de yasal düzenlemeler getirirler. Ayrıca devlet, negatif dışsallıklara ceza (para cezası), pozitif dışsallıklar için ödüller koyarak, fiyat sistemini kullanma yoluna gidebilir. Bu sayede, kişiler, yükledikleri maliyeti hissetmek ve başkalarına sağladıkları faydaları tanımak imkanı bulurlar. Bu bağlamda, otomobil egzoz gazı düzeyine getirecek yerde, kritik düzeyin üzerindeki gaz atım düzeyi ile orantılı bir bedel alınır. Yol kullanımına bir bedel koyarak devlet, en azından yoğun talep zamanlarında yolu kullananların başkalarına yükledikleri trafik sıkışıklığı maliyetlerinin farkında olmalarını sağlar (Stiglitz, 1994: 93,94).

1.2.3 Bilgi Eksikliği

Rekabetçi piyasaların Pareto anlamında etkin kaynak kullanımını gerçekleştirememesinin nedenlerinden birisi de, piyasaların üretici ve tüketicilere tam bilgi sunamamış olmasıdır. Piyasa içinde faaliyette bulunan bireylerin eksik bilgiye sahip olmalarının başlıca iki nedeni bulunmamaktadır. Birincisi geleceğin belirsizlik içermesidir. Geleceğin belirli ölçüde belirsiz olmasından dolayı bireyler geleceğin tam bilgisine sahip olmazlar. Gelecekle ilgili olarak yaptıkları tahminlerde bir dereceye kadar yanılmaları söz konusudur. Bu nedenle, gelecekle ilgili olarak piyasada verdikleri kararlar bireye çeşitli riskler yükler. Geleceğin belirsiz olmasından kaynaklanan eksik bilgi bireyleri belli risklerle karşı karşıya getirdiğinden en doğru ve etkin kararın verilmesi güçleşir. Eksik bilginin ikinci nedeni bilginin maliyetsiz olmamasıdır. Bir malın kalitesi hakkında tam bilgi sahibi olmak istemelerinin tüketiciler için bir maliyeti vardır. Aynı şekilde üreticilerde satın aldıkları üretim faktörlerinin kalitesi hakkında tam bilgi sahip olmak isterlerse belli

bir bilgi maliyetine katlanmak zorundadırlar. Piyasada faaliyette bulunan bireylerin tam bilgi sahibi olmamalarını nedeni işte bu maliyetlerdir (Çelebi, 2003: 52, 53).

Bazı piyasalarda bilgi edinmenin maliyeti o kadar yüksek olur ki; fiyatlar ortalama maliyetlerin altında kaldığından, piyasa mekanizması işletilemez hale gelir. Örneğin işsizlerin iş bulmaları için gerekli olan bilginin maliyeti ücreti aştığından, bu alan kamu hizmetine açılmış ve İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. Bu durum; bilginin asimetrikliği ile kast olunan mübadeleye taraf olanların eşit bilgi düzeyinde bulunmamalarından kaynaklanır. Doktor ile hastası örneğinde olduğu gibi. (www.tisk.org.tr)

1.2.4 Eksik Rekabet

Tam rekabet piyasaları bir mal için sadece arz ve talep tarafından belirlenmiş bir fiyatın bulunduğu ve bu fiyatın geçerli olduğu piyasalardır. Tam rekabet piyasaları, çok sayıda alıcı ve satıcının bulunduğu, piyasaya giriş ve çıkış serbestliğinin mümkün olduğu, homojen malların bulunduğu ve tam bilginin olduğu bir piyasa modelidir. Tam rekabet piyasalarının temel özelliği, alıcı ve satıcıların fiyatı etkileyemeyecek kadar çok olmasıdır. Alıcıların ve satıcıların fazla olduğu piyasalarda arz ve talebe göre fiyat kendiliğinden oluşur. Bu piyasalara mükemmel piyasalar da denebilir. Görünmez el mekanizmasının çalışabilmesi için tam rekabet olmalıdır. (Aktan, 2001: 23).

Eksik rekabet piyasaları ise, tekel, tekelci rekabet ve oligopol piyasalarından oluşmaktadır. Eksik rekabet, bu piyasalarda faaliyet gösteren bir firmanın fiyatlar üzerinde belirli bir kontrol yeteneğine sahip olduğunu ifade eder. Firmanın fiyatı belirleme yeteneğinin ölçüsü ise firmanın pazar gücünü (market power) ifade eder. Eksik rekabet piyasalarında faaliyet gösteren firmalar pazar gücünü kullanarak karını maksimize etmeye çalışırlar. Diğer bir deyişle, bir firma piyasanın tamamını kaybetmeksizin fiyatı marjinal maliyetin üzerinde belirleyebilir. Pazar gücü firmaya mal veya hizmet arzını kısarak fiyatı marjinal maliyetin üzerinde tutma ve böylece sıfır ekonomik karın üzerinde kar elde etme olanağı sağlamaktadır. Bu da kaynakların etkin kullanımını engeller ve toplumda refah kaybına neden olur (Çakal, 1996 :15).

Tekelci rekabet piyasaları genellikle toplumda refah kaybının temel nedeni olarak dikkate alınmamaktadır. Tekelci rekabet piyasalarında faaliyet gösteren firmalar ölçek ekonomilerini tam olarak kullanmamakta ve kapasite fazlasının oluşmasına ve böylece kaynak israfına yol açmaktadırlar. Ancak, bu piyasaların temel özelliği olan ürün farklılaştırması, yenilikçiliğe ve piyasaya yeni ürünlerin tanıtımına ya da mevcut ürünlerin kalitesinde iyileşmelere yol açar. Yeniliklerin toplum refahında sağladığı artışın piyasadaki kapasitede fazlasından kaynaklanan refah kaybını telafi ettiği varsayılmaktadır (Çakal, 1996: 15-16).

1.2.5 Ölçek Ekonomileri (Doğal Monopoller)

Piyasa başarısızlığına yol açan durumlardan biri de piyasada ölçeğin artan verimi koşulunun sürekli geçerli olduğu ve buna bağlı olarak devamlı azalan maliyet şartlarında faaliyette bulunan endüstrilerin, diğer bir deyişle üretimi azalan maliyet koşullarına tabi mal ve hizmetlerin mevcudiyetidir. Böyle bir durumda, sonuçta söz

konusu mal ya da hizmetin üretimi ve/veya satışının tek bir firmanın eline geçmesi ve doğal monopolün ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Bu çalışmanın konusunu oluşturan doğal monopoller hakkında aşağıda ayrı bir başlık altında ayrıntılı bilgi verileceği için bu kısımda daha fazla açıklamaya yer verilmemektedir.

1.3 Piyasa Başarısızlığı ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi

Egemenlik hakkına sahip devlet kamu kesiminde en büyük aktördür. Gaston Leduc'ün dediği gibi "*devlet ekonomik sahneden hiç eksik olmamıştır*". Devlet ekonomik sahnede bazen başoyuncu, bazen de Klasik iktisatçıların görüşlerine uygun şekilde sadece figüran olarak daima var olmuştur. Devletin ekonomik hayattaki var oluşu; kıt kaynakların bir kısmının zamanla değişen ölçüler içinde olmak kaydıyla az ya da çok daima devletin kullanımına tahsis edilmiş olması olarak açıklanabilir (Nadaroğlu, 1992: 17).

Devleti toplumsal ihtiyaçları gidermek üzere oluşturulmuş siyasal bir kuruluş olarak açıklayabiliriz. İnsanoğlunun ortaya çıkmasıyla başlayan ve zamanla hızlı bir gelişme gösteren ekonomik süreç içinde devletin rolünün giderek arttığı gözle görülür bir gerçektir. Bu gelişmelerde şüphesiz iktisadi ve mali düşüncelerin büyük etkisi vardır. Önceleri klasik maliye görüşüne göre devlet, zorunlu bir fena, beceriksiz ve en büyük tüketici olarak belirtilmiştir. Bu görüşe göre devletin asıl fonksiyonu, iç ve dış güvenliği sağlamak diğer ifadeyle "jandarmalık"tır. Devletin görevlerinin sadece savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerinden ibaret olduğu jandarma devlet anlayışına göre devlet, bireylerin güvenliğini sağlamalı ama onların ekonomik faaliyetlerine müdahale etmemelidir. Jandarma devlet anlayışında,

devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi sadece gereksiz değil, aynı zamanda ekonominin doğal kanunlarının işleyişini bozacağından zararlı görülmektedir. Bu anlayışa göre ekonomi "görünmez el" vasıtasıyla her zaman kendi kendine dengeye gelecektir. İktisadi kaynakların devlet tarafından kullanılması, kaynakların gereksiz yerlerde tüketilmesine neden olacaktır. Devlet üretmez, tüketir. Biraz benzetişle, her türlü iktisadi kıymet devletin "geniş ağzı" içinde kaybolur. Devlet mükelleflerden vergi yoluyla aldığı iktisadi değerleri tekrar geri vermez. Yine klasik maliyecilere göre, devlet, en az harcama yapmakla ve en az vergi almakla yetinmelidir (Eker, 2005: 37; Altan, 2006: 51).

Adam Smith'in "*Ulusların Zenginliği*" eserini yayımlamasından yaklaşık 160 yıl sonra 1936'da Keynes "*İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*" isimli kitabını yayınlamıştır. Keynes bu eserinde ekonomideki "laissez faire" geleneğine şiddetle karşı çıkmaktadır. Keynes'e göre devletin başlıca görevi işsizleri işlerine döndürmektir. Bunu sağlamanın çeşitli yolları vardır. Örneğin bunun en basit yolu yol, baraj, PTT vb. alanlarda kamu harcamalarını başlatmaktır. Böy lece devlet doğrudan doğruya iş sağlayarak 1929 yılında ortaya çıkan büyük ekonomik çöküntüye çözüm bulabilmiştir. Smith ve Keynes tamamen birbirlerine ters görüşe sahiptir. Smith daha az devlet müdahalesi derken, Keynes daha fazla devlet müdahalesini gerekli görmüştür (Parasız, 2006: 12).

1930'lı yıllardan itibaren "jandarma devlet" anlayışının yerini modern maliyecilerin "müdahaleci, aktif, sosyal refah devleti" anlayışı almış ve bu hususa başta Avrupa Birliği olmak üzere çeşitli ülkelerde sosyal refah devleti anlayışını benimseyen düzenlemelere yer verilmiştir. Artık devlet tüketici değil "süzgeç" bir devlet durumuna gelmiştir. Devlet çeşitli kaynaklardan sağladığı gelirleri bir havuzda toplamakta ve pek çok amacı gerçekleştirmek için (özellikle transfer harcamalarıyla gelirlerin yeniden dağılımını sağlayarak) harcama yapmaktadır. Bu harcamalar ekonominin gelişme süreci ve ekonomik ve sosyal dengeler üzerinde olumlu etkiler

yaratmaktadır. Böylece, sosyal refah devleti anlayışı, devletin yeni görevler üstlenmesine sebep olmuştur (Eker, 2005: 37).

Sonuçta, günümüz kapitalist toplumlarında devletin ekonomideki yeri giderek büyümüş ve kamu kesimi gelişmiştir. Artık kapitalist kabul edilen toplumlar bile tam bir karma ekonomi şeklinde yapılanmışlardır. Kamunun milli ekonomideki müdahale boyutunun en önemli göstergesi olarak kamu harcamalarının GSMH'ya oranı dikkate alınmaktadır. Dünyada bu oranın %25'lerin altına indiği ülke nerdeyse yokken, bu oranın %50'leri aştığı gelişmiş ülkeler mevcuttur. Özetle, 20. Yüzyılda kamunun ekonomik faaliyetleri hem nitelik olarak değişmiş, hem de nicelik olarak artmıştır (Ulusoy, 2004: 6).

Devletin piyasalara müdahalesinin en temel gerekçesi piyasada oluşan aksaklıkların giderilerek kaynak kullanımında ve kaynakların tahsisinde etkinliğin sağlanmasıdır (Çakal, 1996: 7). Yukarıda bahsedildiği üzere çeşitli durumların mevcudiyeti halinde piyasa başarısızlığa uğramakta ve ekonomik etkinliği sağlamak için devletin ekonomiye müdahalesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk kez Neoklasik İktisatçılar tarafından geliştirilen "Piyasa Aksaklıkları Teorisi" veya diğer bir adıyla "Piyasa Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisi"; piyasanın hangi durumlarda çalışmadığını ve bu durumlarda devletin hangi araçlarla müdahale edeceğini açıklamaktadır (Aktan, 2001: 7).

Klasik politik iktisadın merkezi fikri mümkün olduğunca küçük ve ekonomik hayatın dışında kalan bir devlettir. Klasik iktisatçıların yaşadığı dönemde mevcut koşullar dikkate alındığında devlete ilişkin bu görüşün haklılığı açıktır. Ancak zaman içinde tekelleşme eğilimlerinin giderek arttığı ve dışsallıkların yaygınlaştığı bir ortamda piyasa ekonomisinin fayda maksimizasyonu peşinde koşan bireylerin verdiği kararlara göre şekillenen kaynak tahsisinin etkinlikten uzaklaştığı

fark edilmiştir. Refah teorisi ya da diğer adıyla piyasa başarısızlığı teorisi, klasik iktisat teorisine yöneltilen eleştirilere cevaben, Neo-Klasik iktisatçıların klasik düşüncenin gerçek hayattaki gelişmelere göre yenilenmesi çabalarının ürünüdür (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 112).

Devletin, tahsis ve buna bağlı düzenleme rolü, Neo-klasik Politik İktisadın özünü oluşturur. Devletin tahsis rolünü, geleneksel anlamda piyasa başarısızlığının ortaya çıktığı hallerde, devletin piyasanın kaynak tahsisi fonksiyonuna müdahale etmesi ve böylece piyasa başarısızlığını düzeltmesi ya da piyasa başarısızlığının etkilerini telafi eden politikalar uygulamaya koyması şeklinde tanımlayabiliriz. Devletin esas itibariyle tahsis rolünün bir parçası olan düzenleyici (regulatory)" rolü ise, devletin kanun koyma ve bunları uygulama işlevini ifade etmektedir. Bu, piyasanın işlemesini ve mübadele işlemlerinin pürüzsüzce gerçekleşmesini sağlar. Bunun ötesinde devlet kişilerin davranışlarını düzenleyen hukuk ve adalet sistemini de idare eder (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 112).

Modern ekonomilerde devlet, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasına yönelik mikro bazda tedbirler yanında ekonomik istikrarın sağlanarak, büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve gelir dağılımında dengenin sağlanması amacıyla da çeşitli makro ekonomik politikalar yani para, kredi ve maliye politikaları, dış ticaret politikası ve bunlara ilişkin çeşitli araçlar kullanmaktadır (Çakal, 1996, s. 7). Böylece devletin günümüzde tahsis ve düzenleme rolü dışında başlıca üç rolü daha olduğu görülmektedir: Devlet, adil ya da eşit gelir dağılımını sağlamak amacıyla piyasanın işleyişine müdahale edebilir. Bu devletin "dağıtıcı rolü (distributive role)" olarak adlandırılmaktadır Ayrıca devletin "istikrar sağlama" ile "hızlı ve sağlıklı ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirme" rolleri de vardır. Genel olarak, devletin ekonomik alanda üstlendiği sözü geçen temel rollerin kaynağı geniş anlamda piyasa başarısızlığı kavramı içinde bulunmaktadır (Aktan ve Özkıvrak,

2008: 112). Bu çalışmada sadece doğal tekeller ve buna ilişkin olarak devletin, tahsis rolünün bir parçası olan düzenleyici rolü esas alınmaktadır.

Sonuç olarak, Klasik İktisada önemli bir katkı olarak kabul edilen Neoklasik İktisat, piyasa ekonomisinin tek başına optimumu sağlamaktan uzak olduğunu bu nedenle kamu ekonomisine gerek olduğunu savunmaktadır. Ancak Neoklasik kamu ekonomisi teorisinde devlet bir "kalıntı" olarak ifade edilmiştir. Piyasanın çalışmadığı veya eksik çalıştığı alanlarda devletin fonksiyonları ortaya çıkmaktadır. Piyasanın hangi durumlarda çalışmadığı ve bu durumlarda devletin hangi araçlarla müdahalede bulunacağı açıklanmaktadır (Kirmanoğlu, 2009: 101).

Piyasaların başarısız olduğu hallerde devletin piyasalara müdahale aracı, ortaya çıkan piyasa aksaklığına göre farklılık arzedebilir. Ancak, piyasa başarısızlığını yok etmeyi amaçlayan müdahalenin başarılı olması, seçilen araca ve uygulamaya göre değişecektir. Müdahalenin de etkin olması gerekir. Yani müdahalenin piyasa aksaklığını gidererek yaratacağı fayda, müdahaleyle yaratılacak aksaklıklar ve müdahalenin maliyetinden fazla olmalıdır (Çakal, 1996: 7).

Örneğin tam kamusal malların mevcudiyeti durumunda çözüm, devletin bu tür malların sunumunu üstlenmesidir. Negatif dışsallıklar söz konusu olduğunda devlet negatif dışsallığı azaltmak için vergi ya da kural koyabilir. Örneğin çevre kirliliğine yol açan üretim kollarından vergi alınması ya da arıtma tesisi kurma zorunluluğunun getirilmesi gibi. Pozitif dışsallıklar söz konusu ise devlet sübvansiyon, doğrudan arz yöntemi vb. tedbirlere başvurabilir. Örneğin sağlık hizmetinde devlet hastaneleri kurulması ve bedelsiz ya da çok düşük bir bedelle hizmet sunulması ya da özel üniversitelere maddi destek sağlanması gibi.

Diğer yandan eksik rekabetle ilgili olarak, piyasa aksaklıklarının kalıcı olmadığı durumlarda devletin getireceği rekabet kuralları ya da uygulayacağı antitekel politikaları bir pazarda yoğunlaşmayı ve yoğunlaşmadan kaynaklanan pazar gücünün kötüye kullanılmasını engelleyerek rekabeti azaltan unsurları ortadan kaldırabilir (Ardıyok, 2002: 12).

Ancak doğal tekel durumlarında piyasa aksaklıkları kalıcıdır. Fiziksel şebeke veya altyapı sektörleri başlıca; telekomünikasyon (yerel görüşmeler), posta hizmetleri, enerji (iletim ve dağıtım), ulaşım (demiryolu, limanlar, havaalanları), sanitasyon (kanalizasyon, katı atık), çöp toplama ve imha, içme suyu, doğal gaz hizmetlerinden oluşmaktadır (Ardıyok, 2002: 12). Genel olarak doğal tekellerde devlet müdahalesinin kurallar koymaktan devletleştirmeye kadar uzanabildiği görülmektedir. Bu alanda ekstrem bir örnek sayılabilecek devletleştirme uygulamalarına 1945-50 yılları arasında İngiltere'de İşçi Partisi hükümetinin elektrik, gaz, kömür, demir ve çelik sanayileri ile sivil havacılık ve yurtiçi taşımacılık sektörlerinde yaptığı devletleştirmeler örnek gösterilebilir (Erol, 2003: 8).

Bu şekilde devletin doğal tekellerle müdahalesi kamu girişimler kurmak ve işletmek şeklinde olabileceği gibi, doğal tekel alanlarında özel monopollere izin vermek, ancak bunların faaliyetlerine ilişkin kuralları belirlemek (düzenleme) ve bu kurallara uyumu sağlamak(denetim) yani bu işletmelerin regülasyonı şeklinde de olabilir (Ardıyok,2002: 3). Doğal tekel durumuyla ilgili olarak yapılacak regülasyonlar dağılımda ve üretimde etkinliği sağlamaya yönelik olacaktır. Örneğin, piyasaya girişin izne tabi kılınması ile üretimde etkinliği sağlamak üzere sadece bir firmanın faaliyetine olanak sağlanacak, fiyat regülasyonu ile de tekelin sosyal olarak optimal fiyatı uygulaması sağlanarak dağılımda etkinlik sağlanacaktır (Ardıyok,2002: 12).

Refah teorisine göre devlet, sorunsuz ve pürüzsüz bir biçimde toplumsal refahı iyileştirecek piyasa başarısızlığını çözümleyici önlemleri alır ve uygular, piyasanın etkinsizliklerini azaltır ya da ortadan kaldırır. Bundan sonra piyasaları tekrar kendi haline bırakır ve ekonomiye müdahale etmez. Refah teorisinde, devletin uygulayacağı politikalar ile piyasa başarısızlığını gerçekten çözümleyip çözümleyemeyeceği hususunda tartışmalar söz konusu değildir. Bununla birlikte, "ideal devlet" anlayışının gerçekçi bir yaklaşım olup olmadığı, devletin piyasa başarısızlığı durumunda piyasaya müdahale ederek kaynak tahsisinde etkinliği gerçekten sağlayıp sağlamayacağı dikkate değer sorulardır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 111, 113).

Esas itibariyle, devletin piyasa aksaklıklarına ya da başarısızlıklarına dayalı olarak piyasaya müdahalelerinin olumsuz sonuçları diğer bir deyişle devletin de kaynak tahsisini sağlamada ortaya çıkan başarısızlıkları özellikle 1980'li yıllar ve sonrasında önemli tartışmalara yol açmıştır. Devlet müdahalelerinin önemli boyutlara ulaştığı bir ortamda 1970'lerde giderek artan işsizlik ve enflasyon oranlarının birleşimi o günün Keynesyen modelleri ile açıklanamazken, iradi kamu harcaması politikaları ve merkezileştirilmiş refah devleti giderek artan şekilde çözümden çok problemin bir parçası olarak görülmüştür. Bu ortamda kamusallaştırma politikaları kamu sektörü başarısızlığına çarpıcı bir kanıt oluşturmuş ve kamu girişimleri sadece ekonomik değil sosyal hedeflere ulaşmak konusunda da eleştirilere hedef olmuştur (Majone, 1996: 1).

Böylece bir çok ülkede 1970'lerdeki kötü ekonomik performans, çoğunlukla devletin ekonomiye aşırı müdahalesine bağlanmış ve sonuç olarak kamu harcamalarının azaltılması, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi, ekonomideki katı düzenlemelerin ya da regülasyonların azaltılması, fiyat vb. kontrollerin kaldırılması yoluna gidilmiştir.Bu kapsamda, teorik olarak, 1970'li yıllarda ortaya çıkan devlet

başarısızlığı yaklaşımını geliştiren modellerde de gözle görülür büyük bir artış yaşanmıştır(Chang, 1997:715-716).

1980'lerin başından itibaren Avrupa'da, Amerika'da olduğu gibi, regülasyon ve kontrole ilişkin geleneksel devlet yapılarının etkili teknolojik, ekonomik ve ideolojik güçlerin baskıları altında yıkıldığı, kaldırıldığı ya da radikal bir dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Bundan genel olarak "deregülasyon" olarak bahsedilmektedir. Ancak bu tam olarak doğru bir tanımlama değildir. Uygulamada gözlenen şey asla tüm regülasyonun sökülüp-kaldırılması, atılması (böylece Avrupa'da hiç mevcut olmamış olan bir *laissez-faire* durumuna geri dönüş) değil, deregülasyon ve regülasyonun bir birleşimidir (Majone, 1996: 2).

Kısaca, bir deregülasyon döneminden çok yoğun bir regülasyon reformu dönemi yaşanmıştır. Burada "regülasyon reformu" terimi ile kastedilen "deregülasyon" ve "reregülasyonun" açıkça paradoksal bir birleşimidir. Avrupa'da devletin geleneksel regülasyon ve kontrol biçimleri olan kamu mülkiyeti uygulaması, regülasyon işlevlerinin iktidardaki politikacıların doğrudan kontrolü altındaki hükümet birimlerine aktarılması ve çoğu kez yapı olarak korporatist olan çeşitli self-regülasyonları kapsamıştır. Bu regülasyon yöntemleri yerini kademe kademe teoride doğrudan politik kontrolden bağımsız, uzmanlaşmış otoriteler (bağımsız düzenleyici kurumlar) tarafından idare edilen kurala dayalı regülasyona bırakmaktadır. Avrupa'da regülasyon reformunun ya da düzenleyici reformun merkezi özelliği, bağımsız kurumlara önemli politika-oluşturma güçlerinin delegasyonu olmuştur (Majone, 1996: 2,3).

Bugün regülasyon denilince Kuzey Amerika'da olsun, giderek artan ölçüde Avrupa'da ve diğer ülkelerde olsun, yasama kararıyla alınmış bir hukuki yetkiye dayanan bir kamu otoritesinin toplum için gerekli ve istenir olduğu düşünülen

faaliyetler üzerinde sürekli ve odaklanmış bir kontrol uygulaması anlaşılmaktadır (Müftüoğlu ve Karabutak, 2002: 4).

Gerçekten, 1980'li yıllardan itibaren ekonominin ve toplumun yapısının karmaşık hale gelmesi ve buna bağlı olarak rekabete duyulan ihtiyaç, yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması, özelleştirme sonrası sektörlerin durumu, ekonomilerin meydana getirdiği dışsallıklar regülasyona olan ihtiyacı arttırmıştır. Bu bağlamda birçok ülkede düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur. Ülkelerin bu konudaki bakış açılarını yansıtan çeşitli ifadeler kullanılmaktadır. Avustralya "Asgari düzeyde fakat etkin regülasyon", Almanya "daha küçük devlet, verimliliği artırılmış bürokrasi", İsveç "daha kaliteli regülasyon", İngiltere "Daha ucuz, daha iyi, daha basit", ABD "Amerikan halkı kendilerine karşı değil, kendileri için olan regülasyonu hak ediyor", şeklinde tabirler kullanmaktadır (Karakaş, 2008: 102).

Sonuçta, yaşanan gelişmeler, dünya üzerinde devletin günlük iktisadi faaliyetlerde bizzat rol alması yerine, çekildiği sahalardaki ağırlığını düzenleyici ve denetleyici kurumlarla sürdürmesi yönünde eğilimlere yol açmıştır. Günümüzde artık devletlere biçilen rol; toplumsal yaşama ilişkin faaliyetleri bizzat üstlenmesi yerine oyunun kurallarını belirlemesi ve kurallara uyulmasını sağlamasıdır. Toplumsal yaşamda devletin, toplumsal uzlaşmayı sağlayan bir tür hakem rolünü üstlenmesi istenilmektedir (Erol, 2003: 2). Bu yeni rol gereğince devletin regülasyon işlevi çok önemli hale gelmekte, bu işlevi ile devlet, *"eli silahlı bir jandarma"* olmaktan ziyade, toplumsal birlikteliği ve uzlaşmayı sağlamaya çalışan *manevi bir otorite* olarak ortaya çıkmaktadır (Ardıyok,2002: 4).

20. yüzyıl içinde düzenleyici devletin ortaya çıkısı, modern endüstrileşmiş demokrasinin gelişmesi için gereken bir adım olarak kabul edilmelidir. Ekonomi ve toplumun yapısının farklılaşarak karmaşık hale gelmesi sonucu birbiriyle rekabet halindeki menfaatlerin dengelenmesi, yeni hizmetlerin ortaya konması, hızla gelişen

ekonominin yarattığı dışsallıkların denetimi için yeni yönetim anlayışlarının uygulanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Regülasyon yoluyla devletler büyük boyutlu ekonomik ve sosyal değerlerin korunmasına yönelik önemli kazançlar sağlamışlardır. Günümüzde, ülke yönetiminde etkinliğin sağlanması, büyük ölçüde düzenleyici kurum ve kuralların kalitelerine bağlıdır (Ardıyok, 2002: 4-5).

Tezin birinci bölümünde piyasa ekonomisi ve ekonomik etkinlik meselesi, piyasa başarısızlıkları ve bunun neticesinde devletin ekonomik hayata müdahalesi konuları ele alınmaktadır. İkinci Bölümde piyasa başarısızlıklarından biri olan doğal tekeller ve doğal tekellerin regülasyonu (düzenlenmesi) konularına yer verilmektedir. Bu kapsamda önce doğal tekel ve regülasyon kavramları ele alınarak, daha sonra genel olarak dünyada BDK eliyle doğal tekellerin regülasyonu hususu incelenmektedir. Üçüncü Bölümde ise Türkiye'de doğal tekel niteliklerine sahip olan telekomünikasyon ve enerji sektörlerinin genel yapısı ve bu sektörlerde kurulan BDK'lar, TK ve EPDK, incelenmekte, kurumsal yapıya ilişkin sorunlar ve çözüm önerileri ele alınmaktadır.

Bu tezin amacı, doğal tekellerin düzenlenmesi ve her ne kadar gelişen teknoloji ile doğal tekel niteliklerini giderek kaybetmekte olsalar da telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde Türkiye'de kurulan düzenleyici kurumları diğer dünya ülkelerindeki örnekler çerçevesinde incelemek ve kurumsal yapıya ilişkin sorunlar ve çözüm önerilerini tartışmaktır (Erol, 2003: 3).

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN DOĞAL TEKELLER ALANINDAKİ DÜZENLEYİCİ ROLÜ

2.1 Doğal Tekeller: Kavram, Özellikler ve Çözüm Yolları

2.1.1 Doğal Tekel Kavramı

Devletin temel görevlerinin başında tam kamusal mal ve hizmet üretmek gelmektedir. Tam kamusal mallar tamamıyla devlet tarafından sağlanmaktadır. Faydasının bir kısmı özel bir kısmı kamusal olan yarı kamusal mallarda (pozitif dışsallık) ise devlet hizmetin üretiminde tamamlayıcı bir role sahiptir. Devletin üretim alanında önemli bir fonksiyonun olduğu bir diğer alan ise, azalan maliyetlerle birlikte çalışan sektörler, bir diğer ifadeyle doğal tekellerdir (Kirmanoğlu, 2003: 88).

Elektrik, su, gaz gibi geniş altyapı yatırımlarının söz konusu olduğu ve geleneksel olarak "doğal tekel" olarak adlandırılan alan, kamu ekonomisinin önemli inceleme konularından biridir. Daha önce de belirtildiği üzere, bu tür piyasalarda rekabetçi özelliklerin görülmemesinin sebebi, ölçeğe göre artan verim halinin mevcut olması, diğer bir ifadeyle üretim arttıkça üretimin ortalama maliyetinin düşmesidir. Bu bağlamda iktisadi etkinlik sınırlı sayıda firma olmasını gerektirir. Artan verim halinin önemli olduğu ve bölgede yalnızca bir firmanın faaliyet göstermesi gerektiği sanayiler doğal tekeller olarak adlandırılır (Stiglitz, 1994:227)

"Doğal tekel" teriminin ilk ne zaman kullanıldığını kesin olarak bilinmemektedir. Doğal tekellerin ekonomik analizi tarihine mükemmel bir bakış sağlayan Shakey, bir çok kişi tarafından bu konuda referans gösterilmektedir. Shakey'a göre John Stuart Mill 1848'de doğal tekeller konusunu ilk kez ele alan kişi olmuştur. "Ekonominin Prensipleri" (Principles of Economics) isimli eserinde Alfred Marshall (1890), tam tekelin uzun süreli mevcut olabileceği konusunda ya da rekabetçi girişimi etkilemeden rekabet seviyelerinin önemli ölçüde üzerinde olan standart fiyatlar konusunda şüpheci olsa da, gelişen tekel ve oligopolde *"artan getiri"*nin rolünü ele almıştır. Richard Posner ise doğal tekellerin piyasadaki satıcıların gerçek sayılarını göstermediğini ancak talep ve arz teknolojisi arasındaki ilişkiyi gösterdiğini dile getirmiştir (Joskow, 2005: 7, 8).

Doğal tekelin çeşitli tanımları bulunmaktadır (Erol, 2003: 13-14): Örneğin Kahn doğal tekeli, "belirli endüstrilerin teknolojileri ve hizmetin karakteri nedeniyle bu hizmetlerin, tüketiciye en az maliyet veya en fazla net fayda ile sadece bir firma (en uçtaki durumlarda) veya belirli sayıda seçilmiş enstrümanlar tarafından sağlanması" durumu olarak tanımlamaktadır. Posner ise doğal tekeli, "ilgili pazardaki bütün talebin en az maliyetle iki veya daha çok firma yerine yalnızca bir firma tarafından karşılanması" şeklinde tanımlamaktadır.

Doğal monopoller, sürekli ölçeğin artan veriminden ya da ölçek ekonomilerinden yararlanan böylece uzun dönem ortalama maliyet eğrisi sürekli azalan monopollerdir. Doğal monopolün başlıca örnekleri, ulaşım sistemleri (özellikle tren yolları), komünikasyon ve yerel düzeyde su, doğal gaz ve elektrik dağıtımıdır. Bu endüstrilerin bazıları, çıktısının büyük bir kısmını azalan maliyet koşulları altında üreten firmaları kapsar. Bazılarında ise azalan maliyet hali öyle belirgindir ki monopol, teknolojik olarak tek etkin düzenlemedir (Özkıvrak, 2002: 67).

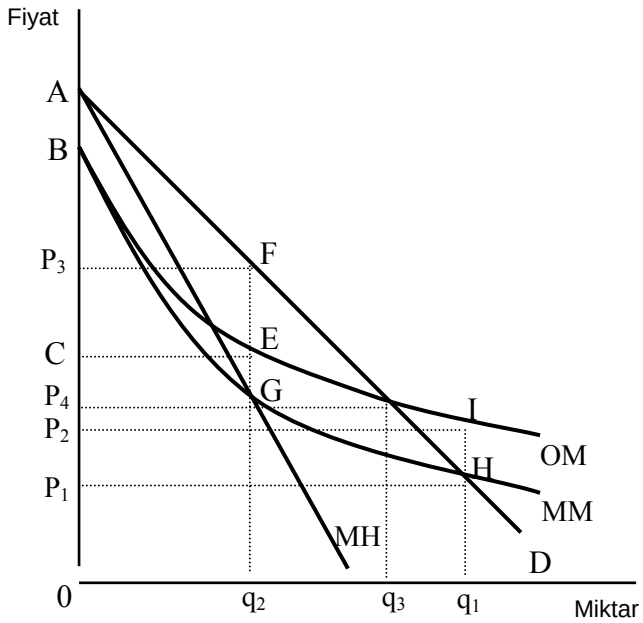
Son yıllarda endüstriyel organizasyon teorisi doğal tekel konusunu daha kapsamlı bir şekilde analiz ederek maliyetlerin toplamı (subadditivity of costs) olarak belirtilen yeni bir kavram ortaya atmıştır. Doğal tekel konusundaki çağdaş görüş, "ölçek ya da kapsam ekonomisi yerine, bir firmanın üretim maliyetlerinin birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az olmasının doğal tekelin oluşması için daha uygun bir açıklama olduğunu" ileri sürmektedir. Bu görüşe göre, örneğin bir doğal tekelin mümkün olan bütün üretim aralığı boyunca ölçek ekonomisine sahip olmadığı durumlarda dahi firmanın iki ya da daha fazla firmadan daha düşük bir maliyetle hizmet verebileceği ifade edilir. "Subadditivity of Costs" kavramını geliştiren Baumol, Panzer ve Willig doğal tekeli "Eğer bir firmanın maliyet fonksiyonu bütün üretim aralığı boyunca birden fazla firmanın maliyetleri toplamından daha az ise o endüstri doğal tekeldir" şeklinde açıklamaktadır (Güneş, 2011).

Doğal monopoller, tam rekabet koşullarının mevcudiyetinde dahi, piyasa şartlarının tabii bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Birden fazla firmanın doğal tekel konusu malın alanına girmesi sonuçta tek bir firmanın piyasada kalması ile sonuçlanır. Çünkü ya firmalar arası savaş bir firma dışında diğerlerinin piyasadan çekilmesini gerektirir ya da firmalar aralarında anlaşarak tek bir firma haline gelirler (Özkıvrak, 2002: 67).

Şekil 1'de doğal monopol ve doğal monopolde, dağılım etkinliğini sağlamanın koşulu olan marjinal maliyet fiyatlandırmasının ortaya çıkardığı etkinsizlik sunulmaktadır. Şekil 1'de görüldüğü gibi, üretimi azalan maliyet koşuluna tabii X malına ilişkin uzun dönem ortalama maliyet eğrisi (UDOM), sürekli azalan bir eğridir ve uzun dönem marjinal maliyet eğrisi (UDMM) ise her yerde UDOM eğrisinin altında yer almaktadır. X malı için, P (fiyat)=MM (marjinal maliyet) şeklindeki dağılım etkinliği koşulunu sağlayan fiyat düzeyi p_1 ve çıktı miktarı ise q_1'dir. Diğer deyişle denge noktası MM ile D eğrilerinin kesiştiği H noktasıdır.

Ancak, üreticilerin p_1 fiyatını uygulaması durumunda zarar etmesi söz konusudur. Şekilden görüleceği gibi p_1 fiyatında üreticiler, p_2IHP_1 dörtgeninin temsil ettiği alan kadar zarar etmektedirler. Rasyonel üreticilerin bu durumda MM fiyatlamasına gitmeyecekleri açıktır. Rasyonel üreticiler, yukarıda da belirtildiği gibi ya birbirleri ile mücadele edecek ya da aralarında anlaşarak birleşecek ve sonuçta piyasada X malı tek bir firma tarafından üretilecektir. Üreticinin kar maksimizasyonu koşulu marjinal maliyet (MM) ile marjinal hasılatın (MH) birbirine eşit olmasıdır. Dolayısıyla üreticinin denge noktası MM ile MH eğrilerinin kesiştiği G noktası olacaktır. Buna göre doğal monopol konumundaki üretici, çıktısını q_2 miktarı ile sınırlar ve karını maksimize etmesini sağlayan p_3 fiyatını uygular. p_3 fiyatını uyguladığında monopolcünün toplam karı P_3FEC dörtgeninin temsil ettiği alandır. Görüldüğü gibi, doğal monopol durumunda X malının üretimi sonucu kar elde edilmesi mümkün olmaktadır. Ancak bu durumda yapısal bir piyasa bir başarısızlığı mevcuttur. Şöyle ki, doğal monopolün ortaya çıkması ile kaynak tahsisine ilişkin "deadweight" olarak adlandırılan sosyal refah kayıpları meydana gelmektedir. Şekil 1'de bu kayıplar, FGH alanı ile temsil edilmektedir. Bu kayıplar, doğal monopolde X malının çıktısının optimal miktarın altında olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü, q2 ve q1 arasında, her çıktı birimi için tüketiciler her birimi üretmenin maliyeti yani marjinal maliyetin üstünde bir ödemede bulunmaya hazırdırlar (şekil ve açıklamalar için bkz. Özkıvrak, 2002: 68-69).

Şekil 1: Doğal Monopol



2.1.2. Doğal Tekellerin Özellikleri

Belirli özellikler doğal tekelleri diğer mal ve hizmet üreten endüstrilerden ayırt etmektedir. Doğal tekellerin hemen hemen tamamı hizmet sunarlar ve hizmetlerin stoklanması mümkün değildir. Bu nedenle, tüketici talebinin zirvede olduğu zamanlarda (peak demand) talebi karşılamak üzere kapasite fazlasına ihtiyaç vardır (Erol, 2003: 17).

Bir hizmetin doğal tekel olmasını belirleyen temel etken üretim, iletim ve ticaretindeki teknolojidir. Elektrik, gaz, su-kanalizasyon, telekomünikasyon, demiryolu, liman, havalimanı, köprü gibi hizmetler doğası gereği "tekelci" niteliktedir. Bu hizmetlerin belirli aşamalarında ya da bütün aşamalarında birden fazla şirketin faaliyet yürütebilmesi genellikle mümkün olmamaktadır. Elektrik, telefon, gaz, su-kanalizasyon gibi hizmetler tüketiciye bir iletim hattı ya da boru hattı ile ulaştırılabilmektedir. Dolayısıyla, birden fazla şirketin hizmet verebilmesi için, her şirketin ayrı bir iletim hattı ya da boru hattı sahibi olması gerekmektedir. Bu ise ekonomik verimlilik amacıyla uyumlu bir durum olmayacaktır. Diğer yandan, teknolojinin niteliği, verimliliğin ancak "tekelci" bir sektör yapısıyla en yüksek düzeye çıkarılabilmesini olanaklı kılmaktadır (Ataay, 2003: 34).

Doğal tekellerde genellikle ilk yatırım tutarı da yüksektir ve dolayısıyla sabit ve batık maliyetleri yüksek olan şebeke endüstrileridir. Gaz, elektrik ve su şebekeleri, demiryolu ve son yıllara kadar telekomünikasyon doğal tekel olarak bilinen endüstrilerdir. Şebeke endüstrileri dışında havalimanı, liman, köprü gibi ülkeye giriş çıkışı kontrol eden ya da başka bir şebekedeki darboğaz noktalarında da doğal tekeller oluşabilir (Erol, 2003: 17).

Ayrıca doğal tekel niteliğine sahip hizmetler genel olarak satın alma gücüne bakılmaksızın toplumun tamamının yararlanması gereken hizmetlerdir. Zira, günümüzde elektrik, gaz, su-kanalizasyon, telefon gibi hizmetler toplumsal gelişmişlik düzeyinin ve refahın en önemli göstergeleri arasında sayılmaktadır. Toplumun bazı kesimlerinin bu hizmetlerden yararlanamaması, derin bir toplumsal uçurum anlamına gelecektir (Ataay, 2003: 34).

Doğal tekel niteliğindeki hizmetlerin tüm bu özellikleri, kamu hizmeti statüsüne kavuşturulmalarının da en temel nedenini oluşturmaktadır. Zira teknolojik özellikleri itibarıyla tekelci bir sektör yapısını gerekli kılan bu tür hizmetlerde belirli özel tekellerin egemenlik kurmasının "kamu yararı" açısından olumlu bir sonuç doğurmayacağı açıktır. Hizmetlerin günümüze gelene kadar "kamu hizmeti" statüsüne alınıp "kamu tekeli" ne verilmesinin ve kamu kuruluşları eliyle yürütülmesinin en temel nedeni de budur (Ataay, 2003: 34).

Gerçekten elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon sektörlerinde ve diğer birçok mal ve hizmet sektörlerinde hizmetler kamu hizmeti olarak nitelendirildiğinden, yerel ve ulusal düzeyde düzenlemeler yapılmaktadır (Erol, 2003: 16). Doğal tekel konusu mal ve hizmetler esas itibariyle özel mal niteliğinde olup, diğer özel mallar gibi tüketimden mahrum bırakma ve tüketimde rakip olma özelliklerine sahiptirler. Bu sebeple bu mallar fiyatlandırılabilir ve pazarlanabilir. Fakat bu mal ve hizmetlerin üretimindeki ve maliyetlerindeki yukarıda açıklanan özellikler bunların piyasalarda, rekabet koşulları altında üretilmesini engellemektedir (Kirmanoğlu, 2003: 89). Bu hususa ilişkin açıklamalara izleyen kısımda yer verilmektedir.

2.1.3. Doğal Tekellerde Çözüm Yolları

Daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi, piyasa, doğal monopollerin mevcudiyeti halinde etkin kaynak tahsisini sağlamada başarısız olmaktadır. Toplumun, doğal monopolde azalan maliyet olgusu nedeniyle bir çelişki içine düşmesi söz konusudur. Piyasada bir doğal monopol kendi haline bırakılırsa, kar maksimize etmeye çalışan tek bir firmanın tüm ayırıcı özelliklerini sergileyecektir. Yani çıktıyı sınırlandıracak, fiyatı yükseltecek ve böylece ürününü satın alanlar üzerine özel bir vergi yükleyecektir. Diğer yandan eğer rekabet geçerli olacaksa, herhangi bir piyasada çok sayıda firma bulunmalıdır. Ancak, azalan maliyet durumu mevcut olduğu zaman, daha önce belirtildiği gibi birden çok firmanın piyasada mevcut olması etkin olmayacak, diğer bir deyişle rekabet sadece önemli bir etkinsizlik kaynağı olacaktır. Sonuçta bu çelişki doğal monopollerin mevcudiyetinde devletin piyasaya müdahalesini gerektirir (Özkıvrak, 2002: 69-70).

Diğer yandan daha önce belirtildiği gibi günümüzde elektrik, gaz, su-kanalizasyon, telefon gibi doğal tekel niteliğine sahip hizmetler, toplumsal gelişmişlik düzeyinin ve refahın en önemli göstergeleri arasında yer almakta ve dolayısıyla bu tür hizmetlerin evrensel sunumu büyük önem taşımaktadır. Bu durum da devlet müdahalesini davet eden önemli bir faktördür.

Ayrıca ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde piyasa ekonomisi yeterli sermayeye sahip olmadığından bu hizmetleri arz etmekte başarısız olabilir. Yeterli sermayeye sahip olan piyasa ekonomisi üretici birimlerinin ise piyasada tekel olmaları olasıdır. Bu sebepten dolayı belirtilen alanlarda devletin faaliyette bulunması ve piyasa ekonomisinin yetersizliğini telafi etmesi gereklidir (Aktan, 2011).

Sonuçta, doğal tekel durumunda ortaya çıkan etkinsizliğin çözüm yollarına baktığımızda, genel olarak çeşitli şekillerde uygulanan devlet müdahalesinin temel çözüm yolu olduğunu görmekteyiz. Doğal tekel durumunda devlet müdahalesine ilişkin açıklamalarımıza geçmeden önce, doğal tekel durumunda devletin hiçbir şey yapmamasının da bir alternatif olarak karşımıza çıktığını belirtmeliyiz. Hiç bir şey yapılmaması yönünde bir politika, doğal tekel niteliği arz eden piyasada üretilen malın yakın ikamesinin olduğu durumlarda söz konusu olabilir. Örneğin kablolu TV yayını doğal tekel niteliğinde olduğunda, tüketicilerin dijital veya normal televizyon yayınlarına rahatça ulaşabildiği ve bu hizmet için mali yükümlülük altına çok fazla girmediği durumlarda, doğal tekel niteliğindeki kablolu TV pazarına devletin müdahalede bulunmasına gerek kalmayabilir. Bu tür durumlar "*düzenlenmeyen özel tekeller"* olarak nitelendirilmektedir. Yakın ikame söz konusu olduğundan, doğal tekel hakkına sahip firma tekelci fiyat uygulamaktan kaçınacaktır (Erol, 2003: 18).

Bununla birlikte uygulamada yukarıda belirtildiği gibi genel olarak devletin kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak amacı ile doğal tekele müdahalesinin söz konusu olduğu görülmektedir. Devlet müdahalesi genel olarak iki farklı biçimde olabilir: i) endüstri özel kalabilir ve regülasyona tabii tutulur ya da ii) doğal tekel konusu hizmet kamu tekeli vasıtası ile sunulur. Bazen piyasada hem kamu işletmesinin bulunması hem de piyasanın bir kurum tarafından düzenlenmesi de söz konusu olabilir. ABD'de kamu işletmelerinin doğal tekel niteliğindeki piyasalarda faaliyette bulunması pek rastlanılan bir durum değildir. Posta hizmetleri ABD'de kamunun işletmeci olarak faaliyette bulunduğu piyasalara örnek olarak gösterilmektedir. ABD'de geleneksel olarak doğal tekel alanlarında özel işletmeler faaliyette bulunmakta ancak bunlar bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığı ile regülasyona tabii tutulmaktadır (Erol, 2003: 17-18).

Doğal tekele devlet müdahalesinin bir yolu olan kamu işletmeciliği veya devlet mülkiyeti yönteminde doğal tekel konusu hizmet tekel niteliğindeki kamu

işletmesi tarafından sunulur. Kamu işletmeleri; sermayelerinin tamamı veya büyük bir kısmı kamu tüzel kişilerine ait olan işletmelerdir. (Erol, 2003: 19). Avrupa'da ve ABD dışındaki diğer pek çok ülkede genel olarak yakın zamanlara kadar doğal tekel alanlarında özel tekellerin neden olacağı aşırı kar durumunu engellemek için geleneksel olarak kamu işletmeleri faaliyet göstermiştir. Ancak 1980'li yıllardan bu yana dünyada hakim olan özelleştirme ve piyasa alanının genişletilmesi yönündeki politikalar sonucunda bir çok ülkede bu alanların özel sektöre kısmen de olsa açılmış bulunduğunu ve bu sektörlerin bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından düzenlendiği görülmektedir (Kirmanoğlu, 2002: 91). Diğer bir deyişle, doğal tekeller alanında bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlarca regülasyona tabi özel monopollere dayalı ABD geleneği, giderek Avrupa'da ve diğer ülkelerde de kamu işletmeciliğinin yerini almaktadır.

Regülasyon ve doğal tekellerin regülasyonu konuları izleyen kısımlarda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

2.2 Regülasyon (Düzenleme): Kavram, Türler, Hedefler, Faydalar ve Maliyetler

2.2.1 Regülasyon Kavramı

20. yüzyılın başlarından itibaren vatandaşların devletten beklentilerinin giderek artması "kamu hizmeti" anlayışının değişmesine neden olmuş ve zaman içinde devlet bu beklentileri tam anlamıyla karşılayamamaya başlamıştır. Buna bağlı olarak, 1980'li yıllardan itibaren gündeme gelen devletin yeniden yapılandırılması tartışmalarıyla ortaya çıkan piyasanın serbestleştirilmesi süreciyle birlikte devlet, verimsiz olduğu tekel niteliğindeki bazı alanlardan çekilerek, bu alanları rekabete açmış ve büyük ölçüde özel sektöre bırakmıştır. Bununla birlikte kamu yararı

düşünülerek rekabete açılan ve özel sektöre bırakılan bu alanlarda devletin düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi gerektiği görüşü yine bu süreçte ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak artık günümüzde çoğu devletin ekonomide düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlendiği söylemek doğru olacaktır (Sarısoy, 2010: 279). Devletin ekonomide üstlendiği düzenleyici ve denetleyici rolü açıklayabilmek için öncelikle "regülasyon" veya aynı anlama gelmek üzere "düzenleme" kavramını açıklamak gerekli görülmektedir. Hukuk, ekonomi, kamu maliyesi, politika, sosyoloji, tarih, psikoloji, coğrafya, yönetim ve sosyal idare-yönetim gibi bir çok disiplinin ilgi alanına giren diğer bir deyişle multi disipliner bir konu olan regülasyon; ekonomik, sosyal ya da çevresel nedenlerle ekonomik faaliyetin sınırlarını tanımlamaya ilişkin bir teşebbüstür. Regülasyon ekonomik bir davranışı yasaklamak ya da ortadan kaldırmak için değil, değiştirmek ya da sınırlamak için tasarlanır (Berg, 2008, 2, 8). Bu çerçevede, iktisadi alanla sınırlı kalmak suretiyle özel sektör ve kamu teşebbüslerinin faaliyetlerini yürütüş tarzlarını kontrol altında tutma amacıyla konulan kurallar olarak tanımlayabileceğimiz regülasyonun devlet kadar eski bir olgu olduğunu söylemek doğru olacaktır (Müftüoğlu ve Karabudak,2002: 3).

Machlup'un literatüre geçmiş olan anti-tekel kronolojisine göz attığımızda, Roma imparatoru Zeno'nun MS 483 yılındaki tüm tekelleri, birleşme ve fiyat anlaşmalarını yasaklayan bir buyruğunu görmekteyiz. 1603 yılında bir İngiliz mahkemesinin yüksek fiyatlar ve düşük istihdama yol açan oyun kartlarına ilişkin tekellerle ilgili yasaklayıcı kararı ve 1641 yılında Massachusetts Sömürge Yasama Meclisi'nin "ülke için yararlı olan yeni buluşlar dışında ve bunlar da kısa süreli olmak koşuluyla, aramızda tekellere hak tanınmayacak ve izin verilmeyecektir" şeklinde kararı da mevcut bulunmaktadır (Majone, 1996: 9).

Zaman içinde regülasyonun fonksiyonlarından ziyade yöntemleri değişmiştir. Bugün bir kişi regülasyondan söz ettiği zaman, Amerika'daki ve giderek artan biçimde Avrupa'daki, yasal bir vekalet esasına dayalı olarak bir kamu birimi tarafından yürütülen ve genel olarak toplum tarafından arzu edilir olduğu kabul

edilen faaliyetlerin sürekli ve odaklanmış kontrolü anlaşmaktadır. Selznick'e ait olan bu değerlendirmeler ışığında regülasyon, sosyal olarak arzu edilen faaliyetlere atıfta bulunmakta ancak örneğin yargı sisteminde gerçekleşen çoğu faaliyeti kapsamı dışında bırakmaktadır (Majone, 1996: 9). Yasal bir vekâlet esasına dayalı olarak bir kamu kuruluşu tarafından yürütülen kontrolü ifade eden regülasyonun, basitçe çıkarılan bir kanun gibi uygulanamayacağı, aksine düzenlenen faaliyete ilişkin detaylı bilgi sahibi olunarak ve faaliyetle yakından ilgili bulunularak uygulanması gerektiği ifade edilmektedir. ABD'de New Deal dönemindeki regülasyonu, döneminin en seçkin öğrenci ve profesyonellerinden biri şu şekilde açıklamıştır (Majone, 1996: 9-10): "Bir endüstriyi düzenleme yöntemi, o endüstrinin faaliyetlerinin detaylarına ilişkin bilgiyi, endüstrinin durumunun zorunlu kılabileceği gereksinimlere göre değişiklik yapabilme yeteneğini, acil bir durumun ortaya çıkması halinde güçlü ya da enerjik önlemlerin izlenmesini ve politikaya ilişkin sonuçlara ulaşmak için zor kullanma gücünü gerektirir."

Regülasyon sosyal bilimlerin çeşitli disiplinleri arasında ve ötesinde popüler bir inceleme alanıdır. Bundan dolayı regülasyonun çeşitli tanımları, disiplinlerin kendilerine özgü farklı araştırma yöntemlerine dayalı olmasından da kaynaklanır. Ayrıca tanımı yapan kişinin kendisine ait kişisel, ulusal ve tarihsel tecrübesini önemli bir ölçüde yansıtır. Bu koşullar altında regülasyon kavramının tüm disiplinler için geçerli olacak tek bir tanımını sunmak boşuna ve anlamsız olacaktır. Ancak, çeşitli anlamların tartışılması ve bunların nasıl farklı araştırma gündemlerini ve disipliner meseleleri yansıttığının açıklanması amacıyla bu çeşitli yaklaşımlar arasında fikir alışverişinden bir ölçüde fayda sağlanabilir (Jordana and Levi-Faur, 2004: 2-3). Bu amaçla Jordana ve Levi-Faur (2004: 3) regülasyon kavramına ilişkin üç farklı anlam sunan Baldwin and Cave (1998)'i referans almaktadır. Buna göre regülasyon:

a) hedeflenen kurallar;

b) ekonomiye devlet müdahalesinin tüm yöntemleri;

c) kim tarafından yürütülürse yürütülsün tüm sosyal kontrol mekanizmaları

olarak ifade edilebilir.

Bu üç farklı regülasyon kavramını kıcasa açıklamak faydalı görülmektedir (ayrıntılı bilgi için bkz. Jordana and Levi-Faur, 2004: 3-4). İlk olarak, a şıkkında belirtildiği şekilde en dar ve basit anlamda regülasyon "emredici bir kurallar setinin ilanını ve bu kurallara uyumu izleyecek ve teşvik edecek bazı mekanizmaları yani tipik olarak bir kamu birimini" ifade eder. Regülasyon, ikinci olarak, b şıkkında belirtildiği şekilde "devlet kuruluşlarının ekonomiyi yönlendirmeye ilişkin tüm çabalarını" ifade etmektedir. Bu tanım, birinciden daha geniştir çünkü kural koymaya ek olarak vergilendirme, sübvansiyonlar, yeniden dağıtım ve kamu mülkiyeti gibi önlemleri de kapsar. Üçüncü olarak regülasyon en geniş anlamda "bilinçli ve özel olarak planlanmayan ve devlet dışındaki süreçleri de (sosyal normların gelişimi ve davranışı değiştirmede piyasaların etkileri gibi devlet faaliyetinin ürünü olmayan ve herhangi bir kurumsal düzenlemenin parçası olmayan süreçler gibi) kapsayan tüm sosyal kontrol mekanizmalarını ifade eder.

Jordana and Levi-Faur'e göre (2004) regülasyonun yukarıda belirtilen üç anlamı bir ölçüye kadar, ekonomik ve sosyal regülasyon alanında yazarlarca belirlenmiş olan değişiklikleri ve ayrıca farklı araştırma gündemleri ve farklı disipliner meseleleri yansıtmaktadır. Bu hususu sözü geçen yazarlar şu şekilde açıklamaktadır (Jordana and Levi-Faur, 2004: 4): 1980'lerin sonuna kadar ABD dışındaki araştırmacılar regülasyon terimi ile "devletin ekonomiyi ve toplumu kontrol etmede kullandığı genel araçları" ifade etmekte yani terimi ikinci anlamı ile kullanmaktaydılar. Bu çerçevede Majone (1994)'ün belirttiği gibi "regülasyon" ve "devlet müdahalesi" kavramları neredeyse tamamıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktaydı. ABD'de ise durum farklıydı. ABD'de regülasyon terimi, bağımsız düzenleyici kurumların sayısındaki artışa ve sonuç olarak bir yönetim teorisine dönüşen regülasyon uygulamalarının açık ve yerleşik hale gelmesine cevaben birinci anlama yani en dar ve basit anlamda kullanılmaktaydı. Regülasyon reformları dalgasının Avrupa'da ve genel olarak tüm dünyada yayılması ve özellikle

ekonominin çeşitli sektörlerinde bağımsız düzenleyici kurumların kurulması regülasyonun anlamlarının birbirine bir ölçüde yakınlaşmasına neden olmuştur. Regülasyon, daha genel bir kullanıma sahip olan ikinci anlamından uzağa ve en dar yani birinci anlamına doğru kaymıştır.

Bu çalışmada da Türkiye'de doğal tekeller alanında devletin düzenleyici rolünü açıklamaya çalışırken Dünya'da ve Türkiye'de yaşanan regülasyon alanındaki gelişmeler çerçevesinde regülasyon kavramının en dar ve basit olan ilk anlamını esas almaktayız.

2.2.2 Regülasyon Türleri

Regülasyon; devletin piyasa faaliyetlerini ve özel sektörün ekonomi içindeki davranışlarını gözlemleyerek bir hakem gibi davranırken uyguladığı politikalar olarak ifade edilebilir.Başka bir değişle regülasyonlar, seçilmiş temsilciler tarafından oluşturulan ve öncelikleri yansıtan politik araçlardır.Regülasyonlar, düzenleyici kuralların geliştirildiği, güçlendirildiği ve değiştirildiği süreç ve kurumları içeren geniş bir regülasyon sisteminin ürünü olarak ortaya çıkar (Ardıyok, 2002: 7).

Devletin regülasyon uygulamalarında izlenen amaca, ilgili alana ve yönteme göre farklı regülasyon türleri ortaya çıkmaktadır. Örneğin doğal tekellerin düzenlenmesi, çevre düzenlemeleri, finansal piyasaların, sağlık hizmetlerinin ve sigorta sektörün düzenlenmesi gibi çeşitli alanlarda, devlet düzenlemelerde bulunabilir. Bu bağlamda regülasyonlar; uygulanan piyasaya, yönteme ve amacına gore; "*sosyal regülasy*on", "*idari regülasyon"ve* "*iktisadi regülasyon*", şeklinde üçe ayrılmaktadır (Sarısoy, 2010: 284).

a) Sosyal regülasyonlar: Sosyal regülasyon, çevre, çalışma şartları (iş güvenliği ve iş sağlığı) tüketiciyi koruma, fırsat eşitliğivebenzeri alanlardaki düzenlemeleri kapsar. Devlet, çevreye zarar veren atıkların güvenli bir biçimde yok edilmesi, fabrikalarda ve diğer çalışma alanlarında güvenlik düzenlemeleri, sunulan malların paketlenmesi ve etiketlenmesi hakkında tüketicilerin bilgi sahibi olmasının sağlanması, belirli mal ve hizmetlerin izne tabi olmaksızın satılmaması ve ırk, renk, din, cinsiyet ve milliyet ayrımı yapılmaksızın personel alınmasının sağlanması konularında düzenlemeler yapabilir (Hertog, 1999: 224).

Sosyal regülasyonlar, geniş anlamıyla toplumun haklarını korumaya ve toplumsal refahı artırmaya yönelik regülasyon faaliyetleri olarak da açıklanabilir. 1960'lı yılların sonunda yaşanan toplumsal muhalefet ile sağlık, güvenlik, işçi hakları, çalışma şartları, çevre, tüketici haklarına yönelik devlet müdahalesinin gerekliliğiyle ilgili yoğun taleplerin etkisiyle, 1970'li yıllarda her sosyal risk ya da çevre kirliliği tehlikesi ile ilgili düzenleyici kurum ve kurallar oluşturulmaya başlandığı gözlenmiştir. Örneğin ABD'de, ABD Çevre Koruma Komisyonu (U.S. Environmental Protection Agency), Ulusal Karayolu Trafiği Güvenliği İdaresi (National Traffic Safety Administration), Ürün Güvenliği Komisyonu (Consumer Product Safety Commission), Nükleer Regülasyon Komisyonu (Nuclear Regulatory Commision) örnek olarak gösterilebilir. Bu bağlamda ABD'de 1950 yılında toplam 9745 sayfa olan federal regülasyonlar, 1980 yılında 100.000 sayfaya ulaşmıştır. (Ardıyok, 2002: 8).

b) İdari Regülasyonlar: Günümüzde devletin faaliyetleri daha karmaşık ve bilgiye dayalı hale gelmiştir. Bu yoğun işlemlerin maliyetlerine katlanmak; bir başka ifade ile formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemleri gerçekleştirmek, üretici ve tüketicilere düşmektedir.İşte devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütünü "idari regülasyon" olarak tanımlanabilir.Devletin trafiğin iyi

işlemesi için oluşturduğu kurallar ve yaptığı düzenlemeler idari regülasyona örnektir. İdari regülasyonun teşebbüsler açısından en çok belirginleştiği alana örnek olarak, yeni iş kurma aşamasında yapılması gereken işlemleri gösterebiliriz (Tepe ve Ardıyok, 2004: 109).

c) İktisadi Regülasyonlar: Fiyat, ücret, piyasaya giriş ve çıkış, teşvik, rekabet gibi alanlarda yapılan düzenlemeler ise iktisadi regülasyon olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda ekonomik verimliliğin sağlanması, rekabetin ve teknolojik inovasyonun önündeki engellerin kaldırılması, verimliliği teşvik eden düzenlemelerin yapılması, piyasalarla ilgili düzenleyici bir çerçevenin oluşturulması iktisadi regülasyon kapsamında değerlendirilmektedir. Özetle, piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik regülasyonlara iktisadi regülasyon denilmektedir.

İktisadi regülasyon ilgili olduğu alana gore ikiye ayrılır. Bunlardan ilki dogal tekellerin regülasyonu iken digeri potansiyel olarak rekabetçi olan pazarların regülasyonudur. Fakat, doğal tekellerin regülasyonu iktisadi regülasyonun ortaya çıkış sebebi ve en saf kullanıldığı alan oldugundan, regülasyonunun mutlaka gerekli olduğu genel olarak kabul gören doğal tekellerin nasıl regülasyona tabi tutulacağının anlaşılması, diğer iktisadi regülasyon türlerinin kavranmasını kolaylaştırmaktadır (Ardıyok, 2002: 32).

Bu çalışmada da esas alınan iktisadi regülasyon, 1870'lerde yaşanan önemli bazı gelişmeler nedeniyle ilk kez ABD'de uygulanmaya başlanmıştır.Bu gelişmelerden ilki, tekellerin regüle edilmesine ilişkin Fedaral Mahkeme kararı, ikincisi; demiryolu şirketleri ile ilgili yapılan düzenlemelerdir. İktisadi regülasyonla ilgili olarak oldukça önemli olan ve 1877'de alınan "Munn vs. Illinois" kararı, tahıl nakliye işini yapacak işletmelerin lisans almaları gerektiği ve tahıl depolama hizmetini veren işletmelerin bu hizmet karşılığında isteyebilecekleri tavan fiyatın ne

kadar olacağına ilişkindir. Böylece tekellerin bu konumlarını tüketici aleyhine kullanma imkanları engellenmiş olmaktadır (Karakaş, 2008: 103, 104).

İktisadi regülasyon dört ana başlık altında incelenebilir (Bu kısım, Ardıyok, 2002, 26-28'den özetlenerek aktarılmıştır):

a) Rekabetin Korunması: Rekabetin korunması kısaca, rekabete aykırı davranışların ve rekabete zarar vermesi muhtemel birleşme ve devralmaların kontrolüne yönelik işlemleri kapsamaktadır. Bu anlamda görev yapacak organlara kartel davranışları gibi rekabete aykırı eylemleri denetlemek ve soruşturmak yetkisi ile beraber, birleşme ve devralmaları incelemek görevi verilmektedir.

b) Piyasaya GirişRegülasyonu: Piyasaya giriş ve çıkısın denetlendiği, özellikle şebeke niteliğindeki hizmetlerin söz konusu olduğu piyasalardan girdi temin etmesi gereken teşebbüslerin, ayrımcı uygulamalara tabi tutulmamasıyla ilgili iktisadi regülasyon seklidir.

Piyasaya girişregülasyonu, iktisadi regülasyonun piyasa yapısı ile ilgili boyutunu oluşturur. Düzenleyici, teşebbüsler açısından arzu edilen piyasaya girişi; kamu yararı, ülke boyutunda ölçek ekonomisinin sağlanması ve davranışregülasyonu açısından zorluklarla karşılaşılmaması gibi amaçlarla denetimi altında tutar. Örneğin, her isteyen teşebbüsün piyasaya girmesi sonucu oluşacak atıl kapasite sorununun giderilmesi amacıyla, piyasada faaliyet göstermek için lisans şartı getirilebilir ve verilecek lisans sayısı sınırlandırılabilir. Benzer şekilde, firmaların piyasadan çıkışları da, teşebbüsler açısından piyasada kalmak ekonomik olarak rasyonel olmasa da, sosyal gerekçelerle sınırlandırılabilir. Bu durum, özellikle evrensel hizmet

yükümlülüğü bulunan teşebbüsler ile piyasadan çıkılmasının pazar açısından büyük psikolojik etki yaratması muhtemel finans sektörü açısından önemlidir.

c) Ekonomik Parametrelerin Regülasyonu: Piyasa aksaklıkları nedeniyle rekabetin ekonomik etkinlik açısından arzu edilir olmadığı durumlarda, tekel olma imtiyazı tanınan özel mülkiyetli firmanın pazar gücünü kötüye kullanmasını engellemek amacıyla kamunun uyguladığı kontrol yöntem ve araçların bütünü *ekonomik parametrelerin regülasyonu*kavramı ile ifade edilmektedir. Bu regülasyon uygulaması, genellikle bu amaç için özel olarak oluşturulan düzenleyici kurumlar tarafından gerçekleştirilir.

Ekonomik parametrelerin regülasyonu, sektörle ilgili ayrıntılı bilgi gereksinimi gösterir. Bu sebeple sektörden bilgi akısının ve özellikle maliyet bilgilerinin sağlıklı olmasının büyük önemi bulunmaktadır. Ekonomik parametrelerin regülasyonunun içeriğini oluşturan bazı baslıklar şunlardır; uygulanacak fiyatlara ilişkin kurallar, mal ve hizmetlerin belirli bir kalitede olmasına yönelik kurallar, mal ve hizmetlerin pazarlanma sekline iliksin kurallar, mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılacak hammadde ve teknolojiye ilişkin kurallar, evrensel hizmet yükümlülüğüne ilişkin kurallar.

Ekonomik regülasyon kapsamında bir sektördeki tüm ekonomik parametrelerin regüle edilmesi gerçekçi bir yaklaşım değildir. Herhangi bir sektör regüle edildiğinde, dağılım ve üretim verimliliği anlamında endüstri performansı, idari işlemler ile pazar aktörlerinin koordinasyonu yoluyla belirlenmektedir. Fakat pazardaki aktörler bazı alanlarda daha baskın duruma gelirler. Örneğin, fiyatların belirlenmesinde idari işlem ağır basarken, rekabetin fiyat dışı örneğin malın kalitesine kaydığı durumlarda pazar aktörleri ana karar alıcı konumuna gelirler.

d) Teknik Regülasyon: Uyumluluğu temin etmek, önceliklerin, sağlık, güvenliğin ve çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla standartlar koyulmasını ve bu standartlara uyulup uyulmadığının takibini, frekans spektrumu gibi kamunun sahip olduğu veya kontrol altında tuttuğu kaynakların dağılım seklinin belirlenmesiyle ilgili faaliyetleri içermektedir. Teknik regülasyon sürekli gözetim ve sektöre özel uzmanlık gerektirmektedir. Bu regülasyonların yapılabilmesi için, hukuk ve iktisatçıların değil yetkin mühendis kadrosunun istihdamı ile laboratuvar vb. teknik donanımın düzenleyici bünyesinde bulunması gerekmektedir. Bu tür regülasyona en çarpıcı örnek, telekomünikasyon sektöründe kullanılacak cihazların tip onayının verilmesidir.

2.2.3. İktisadi Regülasyonun Hedefleri, Faydaları ve Maliyetleri

Joskow (1998) iktisadi regülasyonun hedeflerini şu şekilde ifade etmektedir.

i. Sözkonusu hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımının etkin olmasını sağlamak ve hakim konum durumlarının hizmet dağılımında etkinsizlik yaratmasını önlemek. Bu durum fiyatlama etkinliği veya dağıtım etkinliği (allocative efficiency) olarak ifade edilebilir.

ii. Mal ve hizmetleri üreten firmaların, üretimlerini en düşük maliyette yapmalarını, bir başka ifade ile maliyette etkinliği sağlamak.

iii. Yukarıda belirtilen iki ana etkinlik hedefine toplumsal nitelikli ve gelir dağılımına ilişkin hedefleri de ekleyecek olursak; evrensel hizmet sağlamak,

yani hizmetin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya toplumsal kesimlere ulaşmasını sağlamak.

iv. Mal ve hizmet üreten teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanarak rant yaratmalarını önlemek ve tüketicilerin ödediği fiyatların makul olmasını sağlamak (üretici-tüketici rantı dengesini sağlamak).

v. Yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini öngörmek.

vi. Yatırımcıların teknolojik gelişmeleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak.

Joskow'un sıraladığı bu regülasyon hedefleri çoğu kez birbiriyle çelişebilecek, dolayısıyla regülasyon tasarımını kaçınılmaz olarak bazı dengeler gözetmeye itecektir. Bunun yanında, belirsizlik yani geleceğin ayrıntılı bir biçimde öngörülememesi ve düzenleyici kurum ile düzenlenen şirketler arasında enformasyon dağılımının dengesiz oluşu (örneğin şirketin düzenleyiciye göre kendi maliyetleri ve bunların azaltılması için ne tür çabaların gösterilmesi gerektiği hakkında daha üstün bilgiye sahip olması) kaçınılmaz olarak, regülasyon kurallarının ve kararlarının çoğu kez "en mükemmel"den uzaklaşmasına, sapmasına neden olacaktır. Bu nedenle iktisatçılar arasında regülasyon "ikinci hatta üçüncü en iyi" (second or third best) mantığının hakim olduğu bir dünyadır.Bu bağlamda, böyle bir dünyada hangi çözümlerin optimal olduğu şartlara bağlı olurken, genel optimal çözümler bulmak oldukça zor olacaktır (Atiyas, 1999).

Genel anlamda regülasyonun faydalarını ise şu şekilde sıralayabiliriz (Erol, 2003: 49-50).

i) Sektörün verimliliğinin artması,

ii) Fiyatların hızla düşmesi,

iii) Sektörde yeniliklerin artması ve teknolojinin hızla gelişmesi,

iv) Ürün çeşitliliğinin artması,

v) Hizmet kalitesinin artırılması,

vi) Rekabet gücünün artırılması ve bu sayede uluslararası pazarlara daha kolay uyum sağlanması,

vii) Firmanın toplam kazancının sınırlanması,

viii) Fiyat yapısının ve pazara girişin düzenlenmesi,

ix) Ortak tüketimin düzenlenmesi,

x) Yasaklanmış davranışların kontrolü.

Regülasyon nedeniyle ortaya çıkan doğrudan ve dolaylı maliyetler ise regülasyonun maliyet tarafını oluşturur. Doğrudan maliyetler kolaylıkla görülebilen ve rakama dökülebilen türden (bağımsız düzenleyici kurumun maliyetleri gibi) maliyetlerdir. Dolaylı maliyetler veya regülasyonun yan etkileri ise, regüle edilen teşebbüsün motivasyon yapısında oluşan maliyetlerdir.Yine bilgi asimetrisi veya başka bir nedenle ortaya çıkabilecek olan düzenleme tuzağı (regulatory capture) ile tüketicilerin düzenleyicinin yanlış fiyatlandırması ile uğrayacağı zararlar da regülasyonunun bir diğer maliyetidir. Bu açıklamalar ışığında baktığımızda, regülasyonun maliyetinin daha az belirgin olduğu söylenebilir (Erol, 2003: 50).

Hertog (2009: 225) ise regülasyonun maliyetlerini dört başlık altında toplamaktadır:

i) Regülasyonu formüle etmenin ve uygulamanın maliyetleri.

ii) Regülasyonun sürdürmenin ve uygulamanın maliyetleri.

iii) Endüstriye yönelik uygulanan kanunlara uyum maliyetleri.

iv) İlgili maliyetlerle alakalı saptırıcı değişikliklerden kaynaklanan refah kaybı maliyetleridir.

Burada üzerinde önemle durulması gereken bir husus vardır. Regüle edilebilmesi mümkün olan her sektörün/piyasanın regüle edilmesi doğru değildir. Örneğin elektrik sektöründe, üretim, iletim, dağıtım, arz aşamalarının her biri regüle edilebilir; ancak bu tüm piyasaların regüle edilmesi gerektiği anlamını taşımamaktadır. Ülkelerin sık yaptıkları hatalardan biri olarak gerekenden fazla regülasyon yapmalarını gösterebiliriz. "Tüm doğal tekeller regüle edilmelidir" gibi kesin bir yargıya varmak doğru olmayacaktır. Doğal tekelin maliyet avantajı, tek başına, doğal tekel yapısının birden fazla firmanın bulunduğu rekabetçi bir piyasaya göre daha üstün olduğunun göstergesi değildir. Regülasyon maliyetleri de göz arda edilmemesi gereken bir konudur. Doğal tekelin regüle edilmesi için gerekli olan maliyet rekabetçi yapı yerine monopolcü yapıda kalınması ile elde edilecek faydadan az ise monopolün regüle edilmesi yoluna gidilmesi mantıklı olmaktadır. Sonuç olarak, herhangi bir doğal tekelin regülasyonunun faydası maliyetinden fazlaysa, bu doğal tekeli regüle etme yolu tercih edilmelidir (Akcollu, 2003: 16).

2.3. Doğal Tekellerin Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Aracılığı İle Regülasyonu

Önceki bölümlerde belirtildiği gibi, piyasa aksaklıklarından biri olan doğal tekeller alanında toplum, bir çelişki ile karşı karşıya kalmaktadır. Örneğin bir şehirde birden fazla elektrik dağıtım şirketinin olması arzu edilir bir durum değildir ancak

tek bir firmanın piyasada mevcut olması da bu firmanın tekel gücüne sahip olması nedeniyle toplum refahı açısından sakıncalı bulunmaktadır. Doğal tekel konusu olan mal ve hizmetlerin enerji, iletişim gibi toplum açısından büyük öneme sahip altyapı hizmetleri olması da bunlara devlet müdahalesini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda tüm dünyada devletin doğal tekellere müdahale ettiği ve sonuçta ya doğal tekel konusu mal ve hizmetin sunumunun devletçe üstlenilmesi ya da özel bir kuruluşun hizmeti sunmasına izin verilmesi ancak bu kuruluşun regülasyona tabi tutulması şeklinde başlıca iki yöntem uygulandığı görülmektedir: Kamu işletmeciliği ve bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığı ile regülasyon.

Doğal tekel konusu mal ve hizmetlerin Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) şeklinde oluşturulan kamu tekelleri aracılığı ile sunulması yerine özel tekeller tarafından sunulması ve bunların da regülasyonu gereği kabul edildikten ve buna ilişkin temel prensipler bir kez belirlendikten sonra regülasyonun hangi kamu kurumunca örneğin bakanlıklarca mı yoksa bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından mı yürütüleceğine karar vermek gerekmektedir. Bu çalışmada doğal tekellerin bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığı ile regülasyonu ele alınmaktadır. Çalışmanın kapsamı sınırlı olduğu için diğer seçenekler hakkında açıklamalara ayrıca yer verilmemektedir.

2.3.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Bu kısımda Türkiye'de de Avrupa'daki gelişmeleri takiben önem kazanan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK'lar), kavramsal düzeyde ele alınmakta ve bu kurumların oluşturulmasının arkasında yer alan gerekçelere yer verilmektedir.

2.3.1.1. Bağımsız Düzenleyici Kurum Kavramı ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Gerekçeleri

ABD dışındaki ülkelerde kamusal tekeller vasıtası ile doğal tekel konusu mal ve hizmetlerin sunumu diğer bir deyişle doğal tekel alanında kamusal mülkiyetin bir "regülasyon tarzı" olarak uğradığı başarısızlık, kamusal çıkarlarla yakından ilgili bulunan iktisadi faaliyet kollarında işletmenin özel sektörün elinde bulunduğu, ama oyunun kurallarının bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar ya da otoriteler tarafından tanımlandığı, yürürlüğe konduğu ve denetlendiği "alternatif" bir regülasyon tarzını gündeme getirmiştir. Bu kurumların "bağımsızlığı", merkezi devlet birimlerinin hiyerarşik kontrol ve vesayetinin dışında, kendilerine yasal olarak verilen yetkilere dayanarak kural koyma, uygulama ve denetleme işlevlerini yerine getiriyor olmalarından kaynaklanmaktadır. Bu regülasyon tarzı, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, diğer sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan ülkelerde iktisat politikaları ve kamu yönetimi alanlarında yeni ufuklar açmıştır. Sonuçta, 1980'li yılların başından itibaren, hizmet sağlayan devletten, hizmet sağlanmasını sağlamaya çalışan ve sağlanan hizmeti denetleyen devlet anlayışına geçilmiş ve *"aynı anda hem hakem hem de oyuncu olunamaz"* fikrinden hareketle, devletin hala birçok ekonomik faaliyeti dolaylı ya da doğrudan üstleniyor olması olgusu karşısında, regülasyon faaliyetinin merkezi idareden bağımsız çalışan kamusal organlar tarafından üstlenilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varılmıştır (Erol, 2003: 25-26).

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK'lar), kamu tüzel kişileri adına işlem yapan organlar olarak açıklanabilir. BDK'lar faaliyetlerinden kaynaklanan sorumluluk kendilerine ait olmak üzere devlet nam ve hesabına çalışmaktadırlar. Bu bağlamda BDK'ların tam anlamıyla devlet otoritesini temsil ettiğini söyleyebiliriz (Doğan, 2002:9).

BDK'ların tam bir tanımını yapmak oldukça zordur. Farklı ülkeler, bu kurumları, Bağımsız İdari Otoriteler (Independent Administrative Authorities) ve

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Independent Regulatory Agencies/Bodies) olarak isimlendirebilmektedir. Genel özellikleri açısından bu kurumlar, kamu hukuku bağlamında kendilerine ait düzenleyici güç ve sorumluk barındırmaktadırlar. Organizasyonel olarak devlet bakanlıklardan ayrıdırlar, ne doğrudan seçilmekte, ne de seçilmişler tarafından yönetilmektedirler. Ancak BDK'lar, merkezi hükümet departmanlarından biri olmamakla birlikte, merkezi hükümet adına faaliyet gösterirler. Başka bir ifadeyle BDK'lar, seçilmiş politikacılar tarafından atanarak yetki devredilen kontrol edilebilir ve denetlenebilir, fakat geleneksel bürokraside olduğu gibi doğrudan yönlendirilemez özerk bürokratik kurumlardır. (Çetin, 2007: 5).

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, ilgili kanunlar tarafından spesifik ve genel bazı yasal düzenlemelerle, politik otorite tarafından kullanılamayacak, sadece kurumun yetkisinde olan bir takım düzenleyici yetkilerle donatılırlar. Dolayısıyla bu yasal yetkiyle ilgili düzenleyici karar ve kuralları, tek başına, siyasi iktidardan bağımsız olarak alabilmektedirler (Çetin, 2007: 13, 14).

Düzenleyici kurumlar genel olarak kurullar şeklinde örgütlenirler. ABD'de federal düzeyde faaliyet gösteren düzenleyici kurullar beş veya daha çok üyeden teşekkül eder. Federal düzeydeki bu kurulların üyeleri, ilgili yasada belirtilen şekilde atanırken, bazı eyalet düzeyindeki kurulların üyeleri seçimle göreve gelmektedir. Bu üyeler belirli bir süre için atanırlar ve bu süre dolmadan cezai soruşturmalar hariç görevden alınamazlar. Politik müdahalelere bu şekilde kapalı olan düzenleyici kurum üyeliği, bir bakıma yargıçlığa benzemektedir (Ardıyok, 2002: 79-80).

Böylece düzenleyici kurul başkan ve üyeleri, siyasi otorite tarafından atanmasına karşın, belirli bir süre için atanmaları, en azından bu süre zarfında kurulun, politik baskılardan bağımsız kalabilmesine neden olmaktadır. Bir atama döneminde kurul üyelerinin, siyasi iktidar tarafından keyfi gerekçelerle görevden alınması ya da görev yerinin değiştirilmesi mümkün değildir. Sadece tanımlanmış belli durumlarda görevden uzaklaştırma söz konusu olabilmektedir ve bunun için de üyelerin, ciddi bir teftiş sürecinden geçmeleri gerekir (Çetin, 2007: 14,).

Siyaset bilimci James Q. Wilson'a göre ABD'deki düzenleyici kurullarda üç değişik kaynaktan üyeler görev almaktadır. Bunlardan ilki kariyer sahipleridir. Bu tür üyeler, düzenleyici kurumda uzun süre çalışmıştır ve başlıca amaçları düzenleyici kurumun varlığını sürdürerek gelişmesini sağlamaktır. İkinci tür üyeleri politikacılar oluşturur. Politikacılar genellikle üyelik sonrası başka bir kademeye atanır veya seçilirler. Düzenleyici kurumlarda görev yapmayı, daha ileri mevkilere geçiş için basamak olarak görürler. Kurul içinde ağırlığı da politikacılar oluşturur. Son üye sınıfını ise profesyoneller teşkil eder. Bunlar belirli özellikleri ile ön plana çıkmış kişilerdir ve o özellikleri ile ilgili kariyer sansı ararlar. İşte düzenleyici kurulların uygulamaları da üyelerinin özelliklerine ve bu özelliklerine dayalı olarak verecekleri kararların uzlaştıkları noktalarda şekillenir. Örneğin, fiyat regülasyonu konusunda, profesyonel olarak vasıflandırılan üyeler, teknik becerilerini ortaya koymak için ayrıntılı ve karmaşık bir fiyatlandırma mekanizması önerebilirlerken, kariyer sahipleri, düzenleyici kuruma ileride sorun yaratmayacak basit mekanizmadan yana görüş bildirebilirler. Politikacılar ise, üretici ve tüketicilerden oluşan çıkar gruplarının menfaatini zedelemeyecek bir mekanizmadan yana tavır alırlar (Ardıyok, 2002: 81).

Karar alma süreci ile ilgili iki alternatif yaklaşım mevcuttur. Bunlardan ilkinde kurul, önüne gelen islerin her birini ayrı ayrı inceleyip değerlendirerek, olay bazında karar alır. İkinci alternatifte ise, önüne gelen islerin nitelikleri belirli istisnalar dışında aynı ise, bu islerle ilgili ortak bir karar alınır veya kural konur. Tabii ki her iki yaklaşıma göre kurul tarafından alınan tüm kararların yargısal denetimi mümkündür. Fakat bu denetim ülkenin hukuksal rejimine göre farklılık gösterir (Ardıyok, 2002: 81).

Karar alma sürecinde yaşanan en büyük sorun, düzenleyici kurumun karar almasını engellemek veya bu kararın gereğinden uzun sürede alınmasına yol açmak amacıyla, regüle edilen sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin düzenleyici kuruma gerekli bilgi akısını istenen düzeyde sağlamama eğilimleridir. Örneğin, yeni bir fiyat regülasyonu yapmayı düşünen düzenleyici kurumun en çok gereksinim duyduğu

bilgiler teşebbüslere ait maliyet bilgileri ile o firmaya yapılan taleplere ilişkin verilerdir. Bu sorun dışarıdan istihdam edilecek uzmanlar aracılığıyla giderilebilse de, bu uzmanların teşebbüslerin etkisinde kalma riski her zaman mevcuttur (Ardıyok, 2002: 82).

Düzenleyici kurumlara ilişkin olarak "bağımsızlık" terimi daha çok İtalya, Fransa, Yunanistan gibi ülkelerce kullanılmaktadır. İspanya'da ise bağımsızlık yerine tarafsızlık terimi kullanılmaktadır. Bu otoritelerde bağımsız olmak bir amaç değil, kamusal faydanın oluşturulabilmesi amacıyla yetkinin daha iyi kullanılabilmesi için bir araçtır. Yasayla kendisine verilen görevleri etkin şekilde gerçekleştiremeyen yani başarılı olamayan BDK'ların örgütlenme biçimlerini, görev ve yetkilerini yeniden düzenlemeleri gerekmektedir. BDK'ları siyasetin ve siyasetçinin alternatifi olarak kamuoyuna sunmak da doğru bir davranış olmayacaktır. Çeşitli sebeplerden dolayı merkezi idarenin belli alanlardaki faaliyetleriyle ilgili yetkileri piyasaların daha etkin olarak işlemesi amacıyla BDK'lara devredilmektedir. Böyle bir durumda, gerek BDK'ların gerekse siyasal alanın (siyaset ve siyasetçi) birbirlerine rakip olmadıklarını unutmamak gerekir (Karakaş, 2008:107).

BDK'lar genel idare örgütü içerisinde görülmekle birlikte, geleneksel yönetimden bağımsız olarak etkinlikte bulunmaktadırlar. Bu bağlamda BDK'lar erklerin yani yasama yürütme ve yargının kesişiminde yer alır (Akıncı, 1999: 375, 376). Bu otoriteler siyasete tabi kurumlardır ve yasama, yürütme ve yargının dışında değildirler. Esasen Anglo-Sakson literatüründe bu otoritelere devletin klasik erklerine ek olarak *Devletin Dördüncü Erki* (Forth Branch of Government) denilmektedir. Fakat bu otoritelerin düzenleme yapma, hesap verme gibi konularda parlamentoya karşı sorumluluğunun olduğu unutulmamalıdır. BDK'ların hem organları hem de işlevleri ile ilgili olarak siyasi iktidarın ve diğer idari birimlerin denetlemesi anlamında bir tasarrufu mevcut değildir. Bu durum İdari Bağımsızlık olarak ifade edilebilir (Karakaş, 2008:107).

Bağımsız düzenleyici kurumların ortak özelliklerine baktığımızda şu özellikleri görmekteyiz (Erol, 2003: 88):

i) Genel yönetim dizgisi içinde yer alırlar.

ii) Kurumsal oluşum ve işleyişi bir yasayla belirlenmiştir.

iii) Özerk ve bağımsız statülü yapılardır.

iv) Hukuk düzeni içindeki varlıkları belirgindir.

v) Merkezi yönetimin hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değillerdir.

vi) Denetim ve düzenleme esasına dayalı güçlü kamusal yetkileri vardır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, faaliyet alanlarına göre üç grup içinde toplanmaktadır (Tan, 2002, 14):

i) Piyasa ekonomisinin düzenlenmesine yönelik olanlar. Örneğin sermaye piyasası, rekabet ve bankacılık alanlarında faaliyet gösterenler. Telekomünikasyon ve enerji gibi sektörlerde faaliyet gösteren düzenleyici kurumlar da bu gruba sokulabilir.

ii) Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını amaçlayanlar. Örneğin RTÜK, Fransadaki Enformatik ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu gibi.

iii) İdarenin keyfiliğine karşı savunma amacına yönelik olanlar. Örneğin, Fransa'daki "mediateur" (bir tür ombudsman) ve İdari Belgelere Giriş Komisyonu gibi.

Bağımsız Düzenleyici Kurum geleneği ABD'de çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır. ABD'de BDK'ların ortaya çıkmasının sebebi olarak, yasamanın yürütmeye olan güvensizliği gösterilmektedir. BDK'lara ihtiyaç duyulmasının diğer sebepleri arasında ise, bir yandan hızlı gelişen teknoloji yüzünden bazı alanların klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde organize edilmesi ve denetlenmesinin zorlaşması; diğer yandan politikacılara olan güvensizlik sonucunda iletişim ve finans sektörleri gibi bazı sektörlerde siyasi iktidarın söz sahibi olmasının, tarafsızlık ve objektiflik açısından sorunlar yaratması sayılabilir (Sarısoy, 2010: 287).

BDK'ın ABD dışındaki ülkelerde, özellikle Avrupa'da ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide "*devletçi*" politikaların yerini *"düzenleyici piyasa ekonomisi"* nin alması arasında paralellik gözlenmektedir. Bu nedenle, geniş anlamda "*özelleştirme*" olarak algılanan "*devlet düzenlemelerinin azalması*" (deregülasyon) hareketinin boş bıraktığı alanların BDK'lar tarafından doldurulduğu kabul gören bir görüştür (Tan, 2002: 12).

Gerçekten, elektrik, gaz, telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliğindeki sektörler, herhangi bir ülke için önemli sektörlerdir ve son 20-30 yıl içinde meydana gelen teknolojik değişiklikler bu sektörlerin durumunu daha da karmaşık hale getirmiştir. Çünkü bu teknolojik değişikliklerin sonucunda söz konusu sektörlerin kapsamındaki bazı faaliyetlerin maliyet yapıları değişmiş, ölçek ekonomileri azalmış, bu faaliyetler artık doğal tekel özelliğini kaybetmiştir. Bu bölümlerdeki hizmetleri, artık daha küçük ölçekli firmaların rekabet içinde sunmaları mümkün hale gelmiştir. Ancak, bu potansiyel rekabetçi faaliyetler söz konusu sektörlerin doğal tekel özelliklerini sürdüren faaliyetlerinden bağımsız yürütülemez. Potansiyel olarak rekabete açılabilecek faaliyetleri yürüten şirketlerin, kendi hizmetlerini üretip sunabilmeleri için doğal tekel bölümlerin hizmetlerine ihtiyacı vardır. Bu durumda sektörlerin rekabetçi veya rekabete açılabilen bölümü ile doğal tekelci bölümü ve orada hakim konumdaki firma ile ilişkilerin "*düzenlenmesi*" gerekebilir (Erol, 2003: 8-9).

Diğer yandan elektrik ve telekomünikasyon gibi özelleştirilen sektörlerde özel girişim yanında kamunun da "*işletic*i" olarak faaliyetini sürdürmesi karşısında, devletin hem yargıç hem de taraf olamayacağı gerekçesiyle "*işletici*" ve "*düzenleyici*" ayrımı yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. "Services collectifs" olarak adlandırılan kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetleri de rekabete açmak amacıyla çeşitli düzenlemelerde bulunan Avrupa Birliği de mal ve hizmet sunan "işletici" ile oyunun kurallarını koyan ve uygulanmasını denetleyen "düzenleyici" ayrımının yapılmasını üye ülkelerden talep etmektedir ve bu uygulamalar da düzenleyici otoritelerin çoğalmasına yol açmaktadır. (Tan, 2002: 13, 14).

Düzenleyici kurumların oluşturulmalarının bir diğer nedeni de ticari faaliyetlerin gerçekleştiği bir ortamda istikrar ve güvenin sağlanabilmesidir. Tekele devlet regülasyonu ile kısıtlamalar getirilmesi bir firma için en iyi seçim olmayabilir, ancak özellikle politik olarak dinamik bir çevrede, kamu politikasının tamamen yokluğunun sonucunda var olacak kurumsal bir belirsizliğe göre tercih edilebilir niteliktedir. Regülasyonun bu fonksiyonu eskiden pek ilgi çekmemiş olsa da artık Doğu Avrupa ve az gelişmiş ülkelerde gerçekleşen büyük kurumsal değişiklikler neticesinde dikkat çekmeye başlamıştır (Bradburd, 1995: 248).

Yukarıda değinilen nedenlerin yanında, genelde bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkıp yaygınlaşmasında aşağıdaki sebeplerin de etkili olduğu söylenebilir:

i) Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klasik bakanlık yapısı buna uygun görülmemektedir.

ii) Siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar uzun dönemli politika oluşturup izlemeyi de olanaklı kılmakta; siyasi iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır.

iii) Kriz dönemleride faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasiler de bu tür kurumları tercih etmektedirler.

Esas itibariyle demokratik sistemlerde değişen iktidarlar nedeniyle devletin uzun süreli taahhütlere girememe çelişkisini aşmak ve tüketicisi çok olan ve çarpan etkisiyle diğer sektörleri de önemli ölçüde etkileyen ağ sanayilerindeki teşebbüs kararlarına (örneğin, fiyat, yatırım teknolojisi, yatırım bölgesi) yönelik siyasi müdahaleleri aza indirmek amacıyla, uzun süreli batık maliyet ve dolayısıyla güven ortamı gerektiren bu sektörlerdeki tüketici, yatırımcı ve siyasetçi denklemine bağımsız bir düzenleyicinin önceden belirlenen kuralları şeffaf bir biçimde uygulamak üzere dahil edilmesi gerekmektedir (Erol, 2003: 10).

Ancak düzenleyici kurumlar vasıtası ile regülasyonun başarılı olacağı kesin değildir. Bu konudaki eleştirileri şu şekilde sıralayabiliriz (Kirmanoğlu, 2009: 171):

- Eğer etkinsiz bir işletme regülasyona tabi tutuluyorsa, bu yapı iyice kemikleşir ve teknolojik yeniliklere kapalı kalmaya devam eder.
- Regülasyon sürecinin kendisi kaynak kullandığı için, bir fırsat maliyeti vardır.
- Kamu Tercihi Teorisinde öngörüldüğü gibi, düzenleyici kurum yöneticileri de, etkinlik kaygılarının yerine kendi etki alanlarının genişletme davranışları içinde olabilirler.
- Düzenleyici kurumun, düzenlenen sektör firmaları tarafından "ele geçirilmesi" söz konusu olabilir. Örneğin, düzenleyici kurum bürokratları, firmalar tarafından yüksek maaşlarla iş teklifleri alabilirler.
- Düzenleyici kurum üyeleri, hükümetin etkisi ve baskılarından bağımsız davranamayabilir. Düzenleyici kurum üyelerinin

> sözleşmelerinin yenilenmesi, bütçelerinin onaylanması gibi konular hükümetin kontrolünde olduğu müddetçe, bu kurumun bağımsız çalışması sınırlı kalabilir.

Daha önce belirtildiği gibi, bağımsız kurullar ya da komisyonlar aracılığıyla kurala dayalı regülasyon Avrupa'da oldukça yeni bir olgu olmasına karşın ABD'de çok eskilere dayanan bir gelenektir. Bu eski gelenek federal düzeyde, demiryollarını düzenleyen ve buna ilişkin bir düzenleyici kurul kuran (Devletlerarası Ticaret Komisyonu) 1887 tarihli Devletlerarası Ticaret Yasası'na kadar uzanır. ABD ve Avrupa arasında tek fark ideolojik farklılık olmasa da, bu fark kesinlikle önemli bir faktördür. Endüstrinin mülkiyetini özel sektöre bırakan Amerikan stili regülasyon geniş ölçüde: "piyasalar normal koşullar altında iyi çalışır ve sadece belirli piyasa başarısızlığı durumlarında piyasalara müdahale edilmelidir" inancını ortaya koymaktadır (Majone, 1996: 10).

Yukarıda belirtildiği gibi, ABD'de iktisadi regülasyon uygulamaları 1870'li yıllara kadar dayanmaktadır. 1870 ve 1880'li yıllarda demiryolu ücretleri konusunda yaşanan fiyat savaşları ve tüketiciler arasında ayrımcılık yapılması sonucu tüketiciler, idareyi tedbir almaya çağırmışlardır.Yapılan baskılar sonucunda Interstate Commerce Act of 1887 adlı yasa çıkarılmış ve demiryolu fiyatlarının regüle edilmesi amacıyla Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission–ICC) kurulmuştur.ICC'nin görev alanı ve fonksiyonlarına ilişkin başka yasal metinler çıkarılsa da, bu yasa kongrenin çıkardığı regülasyona ilişkin ilk yasal mevzuat olması nedeniyle önem taşımaktadır (Erol, 2003: 27-28).

ABD'de ICC'nin kurulmasından sonraki dönemlerde bu kurumun yetkileri karayolu taşımacılığı, suyolu taşımacılığı ve petrol boru hatlarını içeren eyaletlerarası kara taşımacılığını da kapsayacak şekilde genişlerken, zaman içinde deniz

taşımacılığı, sivil havacılık, telekomünikasyon, doğal gaz, elektrik, finans sektörlerinde de bağımsız düzenleyici kurumlar eliyle regülasyona başlanmıştır (Ardıyok, 2002: 16-17).

Diğer yandan 1930'lu yıllardan başlayarak ekonomiye giderek artan devlet müdahaleleri ve hızla yayılan Keynesyen politikalar sonucu kamu kesimi birçok ülkede büyük boyutlara ulaşmıştır. Buna dayalı olarak büyük bütçe açıkları ve devlet borçları, artan işsizlik ve enflasyon oranları, gerileyen büyüme hızları vb. sorunlar ekonomiye devlet müdahalesine ve regülasyona karşı olan fikirler ve politik hareketlerin 1970'lerde büyük bir dalga halinde başlamasına ve 1980'lerin başına kadar bütün dünyayı etkisi altına almasına yol açmıştır. Bu dönemde çeşitli iç ve dış baskılar sonucu birçok ülke, düzenleyici reformları ve özelleştirmeleri kapsayacak bir biçimde devlet ve ekonomi arasındaki ilişkiyi yeniden yapılandırma sürecine girmiştir (Chang, 1999: 711,712).

Bu çerçevede Avrupa'da ve diğer birçok gelişmekte olan ülkede önemli gelişmeler yaşanmıştır. Esas itibariyle Avrupa ülkelerinin, ve gelişmekte olan ülkelerin, piyasa başarısızlıklarına ve bu kapsamda doğal tekellere cevabı 1980'li yıllara kadar oldukça müdahaleci bir kontrol yöntemi olmuştur. Bir çok Avrupa hükümeti piyasa başarısızlığı durumuyla karşı karşıya geldiğinde Amerikan stili regulasyon uygulamalarının aksine endüstri birimlerini ardısıra kamulaştırmayı seçmişlerdir. Regülasyon araçları olarak kamu mülkiyeti yerine fiyat kontrolü ve lisanslamanın kullanıldığı durumlarda bile uzmanlaşmış, bağımsız otoritelere güvenmek konusunda genel bir isteksizlik olmuştur. Bunun yerine düzenleme işlevleri bir kaç istisna dışında bakanlıklara ya da bakanlıklar arası komitelere veya yarı –kamusal kurumsal kurullara verilmiştir (Majone, 1996: 10).

Özetle Avrupa'da, ve gelişmekte olan ülkelerde, sektörlerdeki üretim faaliyetlerinin çoğunun kamu elinde bulunması sebebiyle, bunlar doğrudan devletin regülasyonuna tabi tutulmuşlardır. ABD'de ise, Avrupa'nın aksine endüstriler başından beri özel sektörün elinde olduğundan, regülasyon faaliyetleri özel olarak oluşturulmuş federal ve yerel komisyonlar aracılığıyla yürütülmüştür (Erol, 2003: 31).

Bağımsız, amaçları ve hedefleri belirli, uzmanlaşmış bağımsız düzenleyici kurumların yokluğu, işletme ile düzenlemenin (operasyon ile regülasyonun) birbirine karışması; kural koymada gayri resmi (informal) prosedürlerin giderek ön plana çıkması, karar alma ve uygulamada saydamlığın azalması, bulanıklığın (opaqueness) artması gibi faktörler, yaklaşık son otuz yıllık döneme kadar, Avrupa ülkelerinde yürürlükte bulunan iktisat politikalarında "regülasyon" kavramına pek az rastlanılmasını ve bu konuya ilişkin olarak yapılan Avrupa kaynaklı bilimsel çalışmaların azlığını açıklayabilir. Son otuz yıllık dönemde ise bu alanda çok büyük değişiklikler olduğu gözlenmektedir.Avrupa'da, gerek ulusal düzeyde, gerek uluslar üstü düzeyde düzenleyici kurumların ortaya çıkışındaki hızlı artışın yanı sıra, iktisat politikaları açısından regülasyon konusunu irdeleyen bilimsel çalışmaların sayısında görülen ivme de etkileyici boyutlara ulaşmış bulunmaktadır (Erol, 2003: 31-32).

2.3.1.2 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Temel Özellikleri

Bağımsız düzenleyici kurumların yaygın olarak kabul gören özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz. Bu özellikler aynı zamanda siyasi iktidarların, BDK'lara düzenleyici yetki devretme gerekçelerini de göstermektedir (Çetin, 2007: 9-10):

i) Uzmanlık:BDK'ların düzenleyici faaliyetleri, genellikle belirli bir endüstri (bankacılık, telekomünikasyon vb. gibi) ya da belirli bir düzenleyici konu (çevre ve sağlık düzenlemeleri gibi) ile ilgilidir. Bu kurumlar, regüle edilen endüstriye ilişkin fiyat düzenlemeleri ve rekabet gibi konularda uzmanlık sahibidir. Bu nedenle bağımsız kurumlar, regüle edilen endüstrilerle, geleneksel bürokrasiye göre daha yakından ilişkilidirler ve ilgili bilgiye daha kolay ulaşabilirler. Uzmanlık faktöründen dolayı, geleneksel bürokrasinin, endüstriyi yapılandırma ve yönetme ile ilgili düzenleyici görevlerde, bağımsız kurullar kadar etkin ve uzman bir seviyeye ulaşabilmeleri şüphelidir.

ii) Esneklik: Kurumların özerk ve uzman nitelikli yapısı, regülasyonları, değişen iktisadi ve teknolojik koşullara göre daha esnek bir şekilde uyarlayabilme özelliği sağlamaktadır. Örneğin, siyasi iktidarlar, politik kaygılardan dolayı genellikle, fiyat ve giriş regülasyonlarıkonusunda değişen koşullara göre hareket edemezler. BDK'ların bu tür siyasi kaygıları genellikle bulunmaz.

iii) Güvenilir Taahhüt: Bağımsız kurumlar, günlük değişen politik baskılardan ve seçimlere ilişkin kısıtlardan soyutlandıkları için, düzenleyici sürecin çıkar grupları tarafından manipüle edilme ihtimaline karşı daha güvenilirdirler. Bu nedenle, rekabetçi koşullar altında kar beklentisiyle yatırım yapmak isteyen piyasa aktörleri için, yaptıkları yatırımların geleceği hususunda daha güvenilir taahhütler sağlayabilirler. Böylece BDK'lar, liberalleşme ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde güvenilir taahhüt sağlama ve siyasi iktidarla birlikte düzenleyici politikaların değişiminden kaynaklanabilecek olan politik belirsizliği azaltma çabaları olarak tesis edilmiştir.

iv) İstikrar:BDK'lar, bir ülkedeki yatırım ortamının geleceği açısından daha istikrarlı ve öngörülebilir bir düzenleyici çevre sağlayabilirler. İstikrarlılık ve güvenilirlik, birbirini tamamlayıcı unsurlar olarak görülmesine rağmen, aralarında

küçük bir farklılık bulunmaktadır. Güvenilir taahhüt, yatırımcılar açısından güvence kaynağı olabilecek davranışların oluşumunda güven sağlarken, istikrar, düzenleyici kuralların, ani ve beklenmedik değişimlere tabi olmadığını ifade eder. Dolayısıyla istikrarlı bir düzenleyici çevre, yatırımcılar açısından sadece ılımlı bir düzenleyici çevre anlamına gelir. Diğer yandan güvenilir taahhüt kapasitesi, yatırımcılar lehine kullanılan kuralların sürekliliğini ifade etmektedir.

v) Etki ve Etkinlik:Önceki özelliklerin sonucu olarak BDK'lar, piyasaların daha iyi bir performans göstermesi anlamında, geleneksel bürokrasi ve yetkinin sadece siyasi otoritede olduğu duruma göre daha etkin düzenleyici sonuçlara neden olmaktadır.

vi) Kamu Katılımı ve Şeffaflık: Bu kurumların karar alma süreçleri, bakanlık bünyesindeki bürokratik bölümlere göre daha açık ve şeffaftır. Açıklık ve şeffaflık, bağımsız kurumlar için sadece araç değil, aynı zamanda hesap verebilirlik gibi bir hedeftir. Bu nedenle kurumların düzenleyici kararları, tüketici gruplarının beklentilerine ya da çıkarlarına daha duyarlıdır. Bunun nedeni kısmen, bağımsız kurumların, seçim sistemine ilişkin politik kaygılardan soyutlanmış olmasıdır. Böylece kurumların, çok güçlü çıkar ve baskı grupları tarafından etkilenme olasılığı en aza inmekte ve daha etkin bir regülasyon sürecinin sağlanması daha muhtemel olmaktadır.

vii) Karar Alma Maliyetleri*:* Bağımsız kurumlara yetki devri, karar alma sürecinin maliyetlerini azaltmaktadır. Zira bu durumda meclis bünyesindeki kararlarda çoğunluk aranması gibi tartışmalardan kaynaklanan gecikmelerin neden olacağı birçok maliyet unsuru bertaraf edilmektedir. Ayrıca BDK'lar, günlük ticari faaliyetlere ve uygun bir biçimde işleyen düzenleyici-idari kararlara müdahale konusunda, geleneksel bürokrasiyi içinde barındıran bakanlıklara göre daha az eğilimlidirler. Bu durum, regülasyonun sık sık değişmesini ve bu değişikliklerden kaynaklanabilecek değişim maliyetlerini azaltmaktadır.

viii) Suçluyu Değiştirme:BDK'lar, politikacıların, kamuoyu tarafından benimsenmeyen düzenleyici kararlar aldığında ve düzenleyici süreçte başarısızlıklar ortaya çıktığında, bu başarısızlıklardan sorumlu olmasını engellemiş olurlar. Bu davranış, düzenleyici karar hakkında bir fikir birliğine varmanın zor olmasından değil, politik maliyetlerin, politik faydalardan yüksek olduğu durumlarda ortaya çıkması muhtemel sorunlarda, sorumlunun değiştirilmesi arzusundan kaynaklanmaktadır.

ix) Politik Belirsizlik: Kurumların değişme olasılığı, siyasetçilere göre daha düşük olduğundan, BDK'lar, siyasiler tarafından politikalarını istikrarlı ve uzun süreli hale getirmek amacıyla bir araç olarak kullanılmaktadır. Zira politikacılar bir düzenleyici politikanın uygulanması için karar aldıklarında, bilirler ki bu politika, gelecek seçimlerde hükümet değiştiğinde ya da bir koalisyon hükümeti iktidar olduğunda değiştirilebilir. Bunu engellemek için düzenleyici politikanın, siyasetten yalıtılması amacıyla, yetki, bağımsız kurumlara devredilir. Bu durumda politikacılar belki düzenleyici süreçteki kontrollerini de kaybetmiş olurlar, fakat politik tercihlerinin gelecekte başka iktidarlar tarafından değiştirilme olasılığını ortadan kaldırmış olurlar.

BDK'ların diğer kamu kurumlarından ayrılmasına yol açan ve bu kurumlara ilişkin temel tartışma noktalarını oluşturan bağımsızlık, hesapverebilirlik ve kurumsal özerklik ve tarafsızlık hususları ise aşağıda ayrıca ele alınmaktadır.

i) Bağımsızlık: Düzenleyici otoritelerin en temel özelliklerinden biri bağımsızlıktır. Bu otoritelerde bağımsız olmak bir amaç değil, kamusal faydanın oluşturulabilmesi amacıyla yetkinin daha iyi kullanılabilmesi için araçtır Bağımsızlık; BDK'ların hükümete, düzenlenen ve denetlenen sektöre, medyaya, diğer kamu idarelerine ve diğer gerçek ve tüzel kişilere karşı özerkliğini ve bunun

yanında kurul üyelerinin düşünce ve kanaatlerini serbestçe dile getirip oylarını özgürce kullanabilmeleri ifade eder. İlk anlamdaki bağımsızlığı, *"dışsal bağımsızlık"*; ikinci anlamdaki bağımsızlığı ise *"içsel bağımsızlık"* olarak ifade edebiliriz (Kirmanoğlu, 2007: 170).

Dışsal bağımsızlık, başta kurul üyelerinin seçimi, atanması ve görev sürelerinin yasa koyucu tarafından düzenlenmesi ve diğer kamu görevlilerine nazaran bu kurulda çalışan üyelerin daha güvenceli konuma getirilmesiyle; diğer taraftan da kurul işlemlerinin klasik idari denetim mekanizmalarından (hiyerarşi, idari vesayet) arındırılmasıyla sağlanmaktadır. İçsel bağımsızlık ise, kurul üyelerinin alınan kararlara muhalif kalabilme, aksi yönde düşündüklerinde alınan karara şerh düşebilme ve kararların alınması aşamasında görüş ve düşüncelerini özgürce savunabilme imkânlarını sağlamaktadır (Altundiş, 2006).

Düzenleyici kurumların bağımsızlığı idari ve mali bağımsızlık olarak da açıklanmaktadır. İdari bağımsızlık, kurumun faaliyetlerini yürütürken karar alan organın bağımsızlığı ile, aldığı kararlar üzerinde bir başka idari organının denetiminin bulunmamasıdır. Bir başka ifade ile hem organları ve hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin olmaması anlamına gelmektedir. Bu kapsamda işlevsel bağımsızlık düzenleyici kurumların işlem ve eylemleri üzerinde, yürütme organına dahil birimlerin, bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmamaları anlamına gelmektedir. Ancak, devletin bütünlüğü ilkesi gereğince, bu işlemler yargısal denetime doğal olarak tabi olurlar. Bunun yanında üyelerinin siyasi otoriteler tarafından atanması (çeşitli kurumların gösterdiği adaylar arasından olmak şartıyla) ile bütçe ve harcamalarının denetimi bu kuralın doğal istisnalarını oluşturmaktadır. Düzenleyici kurumların merkezi hükümet yapısından bağımsızlığı onlara personel alma ve belli becerileri geliştirme konusunda bir serbestlik sağlamaktadır. Ayrıca kurumların diğer personelinin atanması, kadro tahsisi ve kaldırılması da kurulun yetkileri arasındadır (Ardıyok, 2002: 180-181).

Mali bağımsızlık ise, düzenleyici kurumların görevlerini yürütürken kullanacakları kaynakların yürütmenin hazırladığı bütçe kaynaklarına bağımlı olmaması, daha açık bir ifadeyle düzenleyici kurumların yürütmenin mali kısıtlarına tabi olmaması anlamındadır (Ardıyok, 2002: 185). Diğer bir deyişle mali bağımsızlık, BDK'ların genel bütçeden farklı kaynaklardan gelir sağlayabilme özellikleridir. Kurumlar, özelikle regüle ettikleri endüstrilerden kullanıcı ücretleri, lisans değerlerinin belli bir oranı gibi gelir elde ederek kendi bütçelerini, genel bütçeden bağımsız kaynaklardan oluşturabilmektedirler. Toplanan gelirin, regüle edilen endüstri için suiistimale neden olacak kadar yüksek olmasını engellemek için, ilgili düzenleyici yasalar kurumların, düzenleyici faaliyetleri sonucu alabileceği miktarı belli bir oranla açıkça sınırlar. Genellikle bir tavan fiyat seviyesi belirlenir ve bu seviye, meclis tarafından yıllık olarak onay verilen kurum bütçesini karşılayacak oranda tespit edilir. Bir kurum, bir endüstriden daha fazlasından sorumlu olduğunda, her bir endüstride kurumun faaliyetleri sonucu firmalardan tahsis edebileceği miktarın oranı ayrı ayrı tespit edilir. Bu uygulamayla BDK'lar her endüstriden farklı oranda gelir elde ederken, her endüstri, BDK'un kendisi için gösterdiği düzenleyici uygulamaların karşılığını, kendi endüstri yapısıyla orantılı olarak ödemiş olur (Çetin, 2007: 14).

ii) Kurumsal Özerklik ve Tarafsızlık: Özerklik, bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliylegörebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olmasıdır. Özerk yönetim, kendihareketlerine hakim olacak kuralları, yine kendisi düzenleyebilme gücüne sahiptir.Kamu yönetimindeki katı merkeziyetçi anlayışı yumuşatmak için geliştirilmiş birkavram olan özerklik, bağımsızlıktan farklı bir kavramdır. Yerel yönetimler örneğinde olduğu gibi,her özerk kurum bağımsız değildir.Özerklik, örgütlenme özerkliği ve işlevsel özerklik olarak iki şekilde değerlendirilebilir.Örgütlenme özerkliği, kurumların personel alımı, bütçe ve harcamaya ilişkin konulardakendilerinin karar almasını ifade eder. İşlevsel özerklik ise, kamusal yaşamın duyarlı alanlarındadüzenleme ve denetleme görevini yürütürken kurumların kararlarını kendilerininalabilmesi olarak tanımlanabilir (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 107).

Bu özellik bağımsızlığın kaçınılmaz bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar, yetkilerini kullanırken tamamen tarafsız davranmak ve özerk olmak zorundadırlar. Bu kurumların stratejik öneme sahip piyasalara ilişkin kullandıkları yetkiler, siyasal iktidarların her zaman yakın ilgi alanına girebilir. Ayrıca bu stratejik yetkiler, siyasal iktidar tarafından kendi menfaatleri doğrultusunda kullanılabilir. Özellikle tek parti iktidarlarda bu sorunun yaşanma olasılığı yüksektir. Bu nedenle kurumların özerkliliğinin korunmasının oldukça önemi vardır (Altundiş, 2011).

iii) Hesapverebilirlik: Düzenleyici sürecin güvenilir bir taahhüt içermesinde önemli bir yeri olan düzenleyici kurum faaliyetlerinin şeffaflığı ve gözlemlenebilirliği, düzenleyici yönetişimin önemli bir amacıdır. Düzenleyici sürecin şeffaflığı, açık bir düzenleyici amaç doğrultusunda gerçekleşen regülasyonlarla ilgili tüm bilginin, düzenleyici kurumlar tarafından, kamuoyuna zorunlu olarak açıklanması anlamına gelmektedir. Bu amacın gerçekleşmesi, düzenleyici kurumların hesap verebilirliğini mümkün hale getirmektedir. Hesap verebilirlik, politik ve anayasal bağlamda sorumlulukların yerine getirilip getirilmediğine ilişkin hesap ve cevap verme zorunluluğudur. Hesap verebilirlik bağlamında BDK'lar kontrol edilmektedir. Kontrol ise düzenleyici kurum faaliyetlerinin etkinliği ve geçerliliği, kabul edilen yasalar ve regülasyonlarla uyumluluğu ve faaliyet raporlarının güvenilirliği ile ilgili kesin bir teminat sağlamak için tasarlanmış süreç olarak tanımlanır. Bu durumda şeffaflık, hesap verebilirlik ve kontrol, düzenleyici kurumların önemli ve birbirini tamamlayıcı unsurlarıdır (Çetin, 2007: 14, 15).

BDK'ların sahip olduğu bağımsızlıkve özerklik özellikleri neticesinde bu kurumların nasıl denetleneceği, ne tür denetimyöntemlerinin uygulanacağı konusunda farklı görüşler mevcuttur. Denetimsisteminin BDK'ların bağımsızlıklarını ve özerkliklerini zedeleyebileceği, bu nedenle deBDK'ların kuruluş felsefesine aykırı olabileceği de ileri sürülmektedir. Ancak BDK'ların birer kamu kurumu olması ve

kamu yararı adına kamu politikası üretmesi nedeniyle bu kurumlarıntamamen denetim dışı bırakılması söz konusu değildir (Memişoğlu, 2009: 10).

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların parasal işlemlerinin mutlaka denetlenmesi ve bu denetimin de her yıl periyodik olarak yapılması gereklidir. Kamu parası kullanan bir kurumun özerk bile olsa parasal işlemlerinin denetim dışı kalması dünyanın hiçbir yerinde hatta bu kurumların en geniş anlamda özerk oldukları ABD'de bile düşünülmemiştir. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların anayasa hukukunda "geniş anlamda yetki devrine" dayanan çok geniş anlamda düzenleme yetkileri mevcuttur. Bu kurumlara yetkiyi yasa ile devreden kurum parlamentodur. Bundan dolayı, bu kurumların denetiminin "hesap verebilirlik-*accountability*" temelinde ele alınması gerekli kılınmaktadır. Bu iki temel nedeniyle bu kurumların örneğin Türkiye'de TBMM'ne hesap veren ve TBMM tarafından denetlenen birer kuruluş olmaları gereklidir. Hesapların denetimi ise TBMM adına Sayıştay tarafından yapılmalı ve düzenlenen raporlar TBMM'nde görüşülüp karara bağlanarak sonuçlanmalıdır. Bu alandaki denetimin de yargı yetkisi olan bağımsız ve anayasal bir kurum tarafından, açıkçası Sayıştay'ca gerçekleştirilmesi, hem denetimde standartın sağlanması hem de bağımsızlık ve tarafsızlık açısından daha uygundur. Sayıştay'ın düzenleyici kuruma yasa ile yetki veren Meclis adına denetim yapıyor olması ve Hükümetten bağımsız olması doğal süreçte bu denetimin Sayıştay tarafından yapılması gerektiğini bize göstermektedir (Er, 2008: 33).

Kara Avrupa Hukuk Sisteminde, kamu kuruluşlarının yargısal denetimi, idare hukukunun konusu içine girer. Eğer düzenleyici kurumlar da idarenin birer parçası olarak kabul edilirse, idari yargı sisteminin denetimine tabidirler. Örneğin Fransa'da, denetime ve özellikle yargısal kontrole tabi olmayan bir kurumlar kategorisinin varlığı bireyler için güvencesiz bir durum yaratacağı için, sırf bu kurumları yargısal denetime tabi tutma amacının, bunların yürütme erkine dahil edilmelerini zorunlu kıldığı da kabul edilmiştir. Türkiye de, idari sistemini örnek aldığı Fransa'nın izlediği yolu izlemiş ve düzenleyici kurumlar Türkiye'de de idarenin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve bunun sonucunda idari yargı denetimine

tabi kılınmıştır. Danıştay yargısal denetim yaparken bu kurumları sıradan bir idari mercii olarak görmekte ve inceleme yöntemi ve yargısal denetim açısından bu kurumlara herhangi bir ayrıcalık tanımamaktadır (Ardıyok, 2002: 189-190).

Diğer yandan Anglo-Amerikan Hukuk Sistemini benimsemiş İngiltere'de, ayrı bir idari yargı mekanizması kullanılmamakta ve ayrıca düzenleyicilerle ilgili davalara bakacak mahkemelerin herhangi bir uzmanlığı bulunmamaktadır. Öte yandan düzenlemenin ilk on yılında, mahkemelerde yalnızca iki davanın açıldığı görülmüştür. Bunun sebebi sistemin daha çok ABD'de olduğu gibi uzlaşmaya dayanması olabilir. Ayrıca yargıçlar bu alanı teknik uzmanlık gerektiren bir alan olarak değerlendirmekte ve bu nedenle bu konularda karar vermekte isteksiz davranmaktadırlar. Bir şekilde böyle bir davaya bakmak durumunda kaldıklarında da, kararın esas yönünden yeterliliğinden çok, düzenleyicinin kararı alırken izlediği süreç sorgulanmaktadır (Ardıyok, 2002: 190-191).

2.3.1.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yetki ve İşlevleri

Bağımsız düzenleyici kurumlara, genel olarak hedeflerini gerçekleştirebilmesi için verilen yetkiler şunlardır (Erol, 2003: 88-90):

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

Bağımsız düzenleyici kurumlar, özerk yapılı kurumlar olarak kurumsal yapılarını kendileri tamamlamakta, giderlerini kendileri yapmaktadır. Ayrıca karar alma yetkisinde ve aldığı kararları uygulayacak personel seçiminde de serbesttirler. Ancak bunlar da hukukun kendilerine tanıdığı sınırlar içinde kalmak zorundadırlar. Bu kurumların uyacakları normatif ilkeler konusunda tartışmalar mevcuttur.

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

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

Fransa'da bağımsız düzenleyici kurumların kanunları çıkartılırken yaptırım yetkileri nedeniyle Anayasaya aykırılığı söz konusu olmuş ve Anayasa Konseyine gidilmiştir. Anayasa Konseyi bu kurumlara görev alanlarıyla ilgili bu tür yaptırımlar tanımanın, Anayasaya aykırı bir yönü bulunmadığını belirtmiştir. Ancak bu yetkinin kullanılmasının yasa ile sınırlandırılması gerektiğini vurgulamıştır. Bu sınırlama iki açıdan kendisini göstermektedir. İlk olarak, kurumların yaptırım yetkisi bakımından kendisini gösterir. Her şeyden önce yaptırım yetkisi bu kurumların görevlerini yerine getirmeleriyle sınırlı olmalı ve onun gerektirdiği ölçüde bu yetki verilmelidir. İkinci olarak, kişilerin anayasal güvence altındaki hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik bu yetkinin kullanılmasının bazı kayıtlamalara tabii tutulması gerekmektedir.

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

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

Bağımsız düzenleyici kurumların işlevlerine ve yasadaki düzenlemelerine baktığımız zaman, bu kurumların belirli bir kamu hizmetini görmek üzere kurulmuş kurumlar olmadığını görmekteyiz. Bu kurumların kullandığı yetkiler ve yaptığı işler daha çok, bizim idare hukukunda genellikle hukukî rejim bakımından yaptığımız ayrım sonucu "kolluk yetkisi" olarak nitelendirdiğimiz yetkiyi kullanmaktadırlar. İdari kolluk ve onun içerisinde de özellikle özel kolluk yetkilerini kullanan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Dolayısıyla bu açıdan bunları herhangi bir klasik kamu kurumuyla eş tutmak zor görünmektedir (Erol, 2003: 90).

2.3.1.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yol Açtığı Maliyetler ve Sorunlar

BDK'lara yetki devretmenin maliyetleri genel olarak, asıl tarafından gerçekleştirilen denetleme maliyetleri, bürokratik israf ve vekil tarafından gerçekleştirilen uyum maliyetleridir. Bu maliyet unsurlarından en önemlisi ise, bürokratik israftır. Özellikle düzenlemelerin sık sık değiştiği durumlarda, bu düzenlemelere uyum için harcanan kaynaklar, çok yüksek bir maliyet içermektedir (Çetin, 2007: 9).

Uygun olmayan regülasyon, hem ilgili sektör hem de ekonominin bütünü üzerinde verimsizliğe ve ek maliyetlere yol açmaktadır. Bu ek maliyetler beş ana baslık altında toplanabilir (Ardıyok, 2002: 109):

i) Teşebbüsler kaynakların ekonomik kullanımı konusunda daha az motivasyona sahip olurlar,

ii) Rekabetin bulunmaması üretici ve/veya isçilerin, kar veya ücretler konusunda daha yüksek beklentiler içinde olmasına yol açar,

iii) Hizmet ve ürün türü konusunda yapılan düzenlemeler, teşebbüslerin ekonomik ölçeğe ulaşmalarını engeller,

iv) Regülasyon; devlet, tüketiciler ve üreticilerin belirlenen kurallara uymak için daha fazla maliyete katlanmalarına yol açar,

v) Regülasyona tabi sektörlerde, teşebbüslerin AR-GE faaliyetlerine daha az önem verdikleri ve esnekliklerini kaybettikleri görülür.

2.3.2. Doğal Tekellerin Regülasyonu

Doğal tekellerin BDK'lar aracılığı ile regülasyonunda istenen amaçlara ulaşılması için bu kurumlara, diğer düzenleyici kamu birimlerine olduğu gibi aşağıdaki hususların tamamı veya bir kısmını denetleme yetkisi verilmektedir (Ardıyok, 2002: 38-39):

- Lisans veya benzeri bir belge ile pazara giriş yapacakların belirlenmesi.
- Pazardan çıkış şartlarının ve bu şartlara uyulup uyulmadığının tespiti.

- Fiyat düzeyi ve yapısının (değişik tüketici gruplarına uygulanacak fiyat farklılaştırma politikaları dahil) belirlenmesi veya onaylanması.
- Sektördeki teşebbüslerin karlılık düzeyinin tespiti.
- Teşebbüsün büyüme sekli ile ilgili kısıtların belirlenmesi (bazı sektörlerde regüle edilen teşebbüslerin başka sektörlerde faaliyetlerine izin verilmeyebilir).

Bu kısımda önce regülasyon süreci, daha sonra regülasyona tabi tutulan değişkenler ve fiyat regülasyonu yöntemleri ele alınacaktır.

2.3.2.1 Regülasyon Süreci

Bir endüstrinin regülasyonunda iki temel aşama vardır: İlki belirli bir piyasa için regülasyon etkisine yol açan yasal düzenlemenin yapılmasıdır. İkinci aşama ise kabul edilen yasanın uygulanmasıdır. Bazı durumlarda endüstrinin deregülasyonu regülasyon sürecinde üçüncü bir aşama olarak karşımıza çıkabilmektedir. Bu aşamaları aşağıdaki gibi özetle açıklayabiliriz.

i) Yasal Düzenlemenin Yapılması

Bir endüstrinin regülasyonunda ilk temel aşama yukarıda belirtildiği gibi belirli bir piyasada regülasyon etkisi meydana getiren yasal düzenlemenin yapılmasıdır. Toplumun değişik kesimlerinin temsilcileri regülasyonun bu aşamasıyla ilgilidir. Çünkü regülasyon firma kararlarını kısıtlamakta, firmanın karını ve tüketicilerin refah seviyesini etkilemektedir. Bu nedenle firmaların ve tüketicilerin yasanın içeriğinin ne şekilde olmasına yönelik olarak yasama organını etkilemeye

çalışması beklenir. Yasa koyucuların vereceği karar, onların üreticilerin mi, tüketicilerin mi yoksa seçmenlerinin mi tercihlerini yansıttığını gösterecektir. Ayrıca sektörün regüle edilmesinden sektörde çalışan işçilerin de etkilenmesi söz konusu olacağından, onlar da özellikle sendikal yapıya sahiplerse süreçte etkili olmaya çalışacaklardır (Erol, 2003: 46).

Regülasyon, bireylerin ve kuruluşların yapılan yasal düzenlemelere yaptırım yoluyla uymasını sağlamaktır. Bu yaptırımlar belli faaliyetlerin yasaklanması, para cezası, yapılan ihlallerin kamuoyuna açıklanması, belli faaliyetlerin yapılmasının yasaklanması yoluyla olabilir. Burada regülasyonda bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak amaç değil, araç olarak değerlendirilmelidir. Asıl hedef, regüle edilecek alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması olmalıdır (Karakaş, 2008: 102).

Sonuçta modern demokrasinin gereği olarak, toplumun tüm kesimlerinden gelen bu talepleri ülke menfaatini sağlamak ve refahı artırmak amacıyla uzlaştıracak olan politikacılar, son kararı vereceklerdir. Bu kararın içinde iki önemli değişken yer alır. Bunlardan ilki, düzenlenecek sektörde regülasyon görevini yürütecek bürokratik yapının belirlenmesidir. Bu bazen yeni bir organın oluşturulması şeklinde olabileceği gibi, düzenleme görevinin yeni bir kurum kurmadan, daha önce kurulmuş olan bir kuruma ek bir regülasyon görevi verilmesi seklinde de olabilir. Yasama ile belirlenen ikinci parametre ise, düzenleyici kurumun yetki ve sorumluluklarının belirlenmesidir. Bu yetkilerden en çok görüleni, fiyat regülasyonu yapabilmek ve pazara giriş çıkısı kontrol edebilmektir. Bu önemli iki değişken dışında, yasama aşamasında ayrıca, sektörün regüle edilmesinde uygulanacak genel politikalar belirlenir (Ardıyok, 2002, 74-75).

ii) Kanunun Uygulanması

Regülasyon sürecinin ikinci aşaması, kabul edilen yasanın uygulanmasıdır. Kabul edilmesi ile birlikte kanun etkisini göstermeye başlasa da, sorumluluk öncelikle bağımsız düzenleyici kuruma düşmektedir. Bu nedenle üreticiler ve tüketiciler kanunun uygulanması ile ilgili olsalar da, bağımsız düzenleyici kurum kanunun uygulanmasında temel aktör olmaktadır (Erol, 2003: 46). Bu sebeple, düzenleyici kurum uygulama aşamasında kendisine tanınan yetkiler çerçevesinde yasama organının yerini alır. Yasama sürecinde olduğu gibi üretici ve tüketicilerin etkileşimi devam eder, bunlara ek olarak regüle edilen sektöre girmeyi düşünen teşebbüslerin de uygulamaya etkileri söz konusu olabilir (Ardıyok, 2002: 75).

iii) Deregülasyon

Bazen regülasyon sürecinde üçüncü bir aşama daha olmaktadır ki, o da endüstrinin deregüle edilmesidir (Erol, 2003: 46). Serbestleştirme (deregulation), *"dar anlamı*" ile kamu teşebbüslerine tanınan bütün ayrıcalıklara ve bu teşebbüslerin piyasa mekanizmalarını bozucu uygulamalarına son verilmesi; *"geniş anlamı*" ile daha önce sadece kamunun ya da özel sektörün belirli imtiyazlarla faaliyet gösterdiği alanlara giriş ve çıkışın serbest bırakılması şeklinde tanımlanabilir. Reregülasyon ise, bu şekilde kontrol dışı olan işletmelerin yeniden kontrol altına alınması demektir (Erol, 2003: 47). Deregülasyona geçiş asması regüle edilen sektörler için en kritik aşamayı oluşturur. Çünkü bu aşamada düzenleyicinin görevi biter ve sektör sadece rekabet kurallarına tabi hale gelir (Ardıyok, 2002: 78).

1970'lerin başından 1980'lerin sonuna kadar ki dönem, ABD'de iktisadi faaliyet alanlarındaki yasal düzenlemelerden bir bölümünün tamamen ortadan kaldırıldığı, bir bölümünde de düzenleyicilerin yetkilerinin görece sınırlandığı ya da ilgili faaliyet alanının daraltıldığı bir "deregülasyon" dönemi olarak adlandırılmaktadır. Gittikçe daha fazla sayıda ülkenin endüstri tekellerini regüle edilmiş piyasalara ve regüle edilen piyasaları da deregülasyon yoluyla daha fazla rekabete açmaya başlamıştır. Ekonomik büyümenin yavaşladığı bu dönemde, sermaye ve girişimler, regülasyonların daha az uygulandığı veya çok kısıtlayıcı olmadığı ülkelere doğru yönelmiştir. Özellikle, regülasyonun rekabeti kısıtladığı şeklindeki düşünce ABD ve İngiltere'de piyasaya daha fazla ağırlık veren sistemlerin kabul görmesi konusunda yardımcı olmuştur (Oğuz ve Çakmak, 2002).

Devletin, örneğin tarımsal girdi üretimi ve ithalatında, posta-telefon alanında tekel olarak iş görmesine son vererek alanı özel sektöre açma ya da devletin fiyat denetimi yapma yetkisini kaldırma, deregülasyon örnekleridir (Güler, 2006).

2.3.2.2. Regüle Edilen Enstrümanlar (Değişkenler)

Doğal tekel durumunda piyasa aksaklığı kalıcıdır. Doğal tekeli, rekabet yaratmak amacıyla bölmek ekonomik etkinliği artıracağı yerde azaltabilir. Ayrıca, mevcut teknoloji nedeniyle birçok piyasada bölünmenin gerçekleştirilmesi mümkün olmayabilir veya bölünme ancak tekelin ölçeğini küçültebilir, yani daha küçük bölgesel tekeller oluşturabilir. Bu nedenle, tekelin parçalanması yerine, doğal tekel özelliklerine sahip piyasalarda, piyasaya girişin kısıtlanması ve fiyatların regüle edilmesi geleneksel çözüm olmuştur. Fiyatların regülasyonunda çeşitli yöntemler ve fiyatlandırma teknikleri ile optimale en yakın çözümler aranmıştır (Erol, 2003: 37).

i) Fiyatın Düzenlenmesi: Fiyat regülasyonu olarak fiyat kontrolleri, fiyatların, devlet tarafından doğrudan belirlenmesini ifade eder. Regülatör, fiyatı rakamsal olarak belirleyebileceği gibi, asgari veya azami fiyat sınırı belirleme yolunu da seçebilir. Fiyatın doğrudan devlet tarafından belirlenmesi, regülasyona konu olan mal ve hizmeti arz eden firmanın, kamu mülkiyeti altında işletilmesi yoluyla olabileceği gibi özel bir firmanın fiyat yapısının, sözleşmeler yoluyla açıkça belirlenmesiyle de olabilir (Çetin, 2009: 31).

Bunun en yaygın örnekleri, elektrik dağıtımı, telekomünikasyon sistemleri, bazı ulaşım ve haberleşme işletmeleridir. Bu işletmelerin uyguladıkları fiyatlar düzenleme kurumlarının denetimi altında olmalıdır (Kirmanoğlu, 2003: 92).

ii) Üretim Miktarının Kontrolü: Hükümetler, bazı hallerde dışsallıklar gibi piyasa başarısızlıklarını, fiyatlar üzerine vergi uygulayarak regüle etmek yerine, doğrudan bu faaliyet sonucu gerçekleşecek üretim miktarını kontrol ederek düzenlemektedirler. Örneğin çevreyi kirleterek negatif dışsallığa sebep olan bir fabrikaya, vergi uygulamak yerine, doğrudan üretim miktarını kısıtlayarak, çevre kirliliği engellenebilir (Çetin, 2009: 29).

Bu şekilde piyasaya uygulanan giriş kısıtlamaları, bir piyasada mal ve hizmet arz edenlerin miktarını belli bir sayıda sabitleyen miktar kontrolleridir. Bu kontroller, bir endüstride potansiyel rekabetçilerin piyasaya girişi yasal olarak engellenip tek bir firmaya tekel hakkı verilerek gerçekleştirilebileceği gibi piyasada hizmet verenlerin sayısını, belli bir lisans ve ruhsat adedinde sabitleyerek de gerçekleştirilmesi mümkündür (Çetin, 2009: 29).

iii) Pazara Giriş ve Çıkışın Kontrolü: Bu değişkenlerin regülasyonu oldukça önemlidir. Çünkü fiyat ve firma sayısı dağıtım ve üretim etkinliğinin sağlanmasında anahtar belirleyicidir. Burada pazara girişin regüle edilmesi çok değişik seviyelerde olabilir. Öncelikle firmaların pazara girişleri, kamu hizmeti imtiyazlarında olduğu gibi (lisans verilmesi vb. yollarla), kontrol edilebilir (Erol, 2003: 38). Pazara giriş regülasyonları genellikle piyasaya girişin, regülatör tarafından engellenmesini ifade etmektedir. Bu nedenle bir giriş regülasyonu en genel ifadesiyle giriş kısıtlaması anlamına gelmektedir. Kamu yararı açısından, sosyal refahı ve iktisadi etkinliği hedefleyen bir devlet, tüketicilerin, güvenilir satıcılardan daha yüksek kalitede mal satın aldıklarından emin olmak için piyasalara girişi kontrol altında tutmaktadır. Bu tür regülasyonlar, tüketicilerin, güvensiz üreticilerden düşük kalitede mal almak ve kirlilik gibi piyasa başarısızlıklarını azaltmaktadır. Dolayısıyla pazara giriş regülasyonu, sosyal olarak daha üstün sonuçlar ürettiği için uygulanmaktadır (Çetin, 2009: 28).

Sektörden çıkısın denetimi ise, doğal tekel niteliğindeki birçok sektörün kamu hizmetleriyle ilgili olmasından ve bu nedenle geniş bir tüketici kesimine hizmetin götürülmesinin zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Çıkısın denetimi daha çok teşebbüslerle yapılan sözleşmelere cezai şartlar konulması veya sektöre girişi aşamasında ayrıntılı yeterlilik koşullarının aranması ve bu koşulların faaliyet sırasında sıkı bir şekilde denetimi yoluyla gerçekleştirilir (Ardıyok, 2002: 55).

Piyasaya giriş engellerinin en yaygın şekli olan giriş maliyetlerinin arttırılması, gerekli yatırım maliyetlerinin arttırılması anlamına gelir. Bu uygulamanın en çok gözlendiği piyasa eğitim piyasasıdır. Doktor, avukat ve öğretmenlerin, ilgili piyasaya giriş için belirli bir eğitim programına katılması, burada zaman harcaması ve belli niteliklere sahip olması gerekmektedir. Bunların hepsi birer maliyet unsurudur. Öğrenim ücreti ve kitap alımları bu yatırımların açık maliyet kalemlerini oluştururken, daha önemli olan zımni maliyeti, adayların harcadıkları zamanın fırsat maliyeti oluşturmaktadır (Çetin, 2009: 24).

iv) Diğer Değişkenlerin Kontrolü: Firmalar kararlarını başka bazı değişkenleri göz önüne alarak da verirler. Bunlardan birisi ürettikleri ürün ve hizmetin kalitesidir. Bağımsız düzenleyici kurum hizmetin güvenilirliğine ilişkin minimum kalite standartlarını belirleyebilir ve bu standartları kontrol edebilir (Erol, 2003: 38).

Regüle edilen bir diğer değişken ise yatırım miktarıdır. Bu değişkenin düzenlenmesi, daha çok kamu hizmeti niteliğindeki mal veya hizmetlerin sunulduğu piyasalarda mal veya hizmetlerin daha geniş tüketici kitlelerine ulaşmasının sağlanması gibi yatırım yapılması gerekliliğini ortaya koyacak şekilde olabileceği gibi, bazı yatırımların yapılmasında izin alınması şartının getirilmesi gibi yatırımları kısıtlayıcı yönde de olabilir (Ardıyok, 2002: 55-56).

2.3.2.3. Fiyat Regülasyon Yöntemleri

Doğal tekellerde başlıca üç regülasyon yöntemi uygulanmaktadır: İç Karlılık Oranı (İKO) Regülasyonu (Rate of Return Regulation), Tavan Fiyat Regülasyonu (Price-Cap veya Retail Price Index-X / RPI-X Regulation) ve Göreli Rekabet Regülasyonu (Yardstick Competition).

i) İç Karlılık Oranı (İKO) Regülasyonu (Rate of Return Regulation)

Maliyet Artı Kar Yöntemi ya da Getiri Oranı Yöntemi olarak da bilinen İç Karlılık Oranı (İKO) Regülasyonu, üretim verimliliğinden ziyade kaynak

optimizasyonunu esas alır. Bu yöntemde, teşebbüse yaptığı parasal yatırımların karşılığı olarak belli miktarda kar elde etmesi imkanı tanınmaktadır. (Erol, 2003: 39).

Yöntemin doğası gereği firmayı üretimini artırmaya yönelttiği ve regülatörün belirleyeceği tarife yapısına da bağlı olarak tahsiste etkinliği sağladığı ifade edilmektedir. Fiyatın maliyet artı kar olarak belirlenmesi firmayı belirlenen fiyatta oluşacak tüm talepleri karşılamaya teşvik etmektedir. Firmanın üretimini kısarak yapay kıtlık yaratması ve fiyatlarını artırması mümkün değildir. Tespit edilen fiyatın talep koşullarını yansıtma derecesine göre tahsiste etkinlik sağlanabilir. Ayrıca, tarife belirlemesindeki gecikmeler (regulatory lag) üretimde etkinliğin artmasını sağlayabilir (Çakal, 1996: 26).

Teşebbüs fiyatını seçmekte, üretim seviyesini tespit etmekte, girdileri konusunda serbest olmakta, fakat elde edeceği ve daha önce belirlenmiş olan adil kar oranını hiçbir şekilde aşamamaktadır. Bu yöntem teşebbüslerin tüm makul maliyetlerini karşılanmakta, en uygun verimi sağlama konusunda ise eksik kalmaktadır (Erol, 2003: 39). Bu yöntemin firmayı verimliliğini artırmaya yöneltmediği belirtilmektedir. Çünkü kar maliyetin belirli bir oranı olduğu için, maliyetin yükselmesi kar miktarını da yükseltmektedir. İkinci olarak da firmanın maliyeti yapay olarak yüksek göstermek ya da alımlarını ilişkili olduğu firmadan yüksek giderlerle yapmak gibi yollara başvurma olasılığını da yükseltir. Bu yöntemde gerçekçi maliyet hesaplarına ulaşmak için düzenleyici organın etkin bir denetimi gereklidir (Ataay, 2003: 35).

Kısaca bu yöntemin olumu yanları, şirketleri mali açıdan koruması ve maruz kaldıkları riskleri azaltması, şirketlerin finansman maliyetlerini azaltması, yatırımlar için kaynak yaratması, aşırı miktarda kar elde etmesini engellemesidir. Ancak bu yöntemde, fiyat kontrollerinin sıklıkla yapılması nedeniyle, düzenleyici işlem yükü ve maliyeti ciddi oranda artabilir. Ayrıca şirketlerin verimsiz olmaları ve gerekli

verilerin elde edilmemesi yönünde oluşan kaygılara bağlı olarak, zaman içerisinde ilave düzenlemeler gerektirmektedir (Reel, 2010: 213).

ii) Tavan Fiyat Regülasyonu (Price-Cap Regulation)

ABD'de uygulanan maliyet artı yönteminin sorunlara yol açması üzerine, ilk kez İngiltere'de uygulanmaya başlanan ve gittikçe yaygınlaşan bu fiyatlama yöntemi, işletmenin uyguladığı fiyatlar üzerine belirli bir sınır getirilmesidir. Buna göre tüketici fiyat endeksi esas alınarak uygulanan fiyatın yer yıl bu endeksin belirli bir ölçüde altında olması istenir (Kirmanoğlu, 2003: 92).

"Tavan fiyat" (price cap) uygulamasında, fiyatların, firmanın ortalama fiyatlarını öngörülen enflasyon etkisi "verimlilik sabiti" kadar arttırmasına izin verilmektedir. Buradaki verimlilik sabiti sektörden sektöre değişir ve kullanılmasındaki amaç şirketi daha az maliyetle çalışmaya ve verimliliğini arttırmaya özendirmektir. Bu bağlamda, regüle edilen firmaya verimliliğini iyileştirmesi için otomatik bir teşvik sağlamak ve aynı zamanda tüketicileri de bu iyileştirme sonucundaki tarife indirimlerinden yararlandırabilmek hedeflenir (Reel, 2010: 213). Kimi sektörlerde (örneğin bir ara yüksek yatırımın gerektiği İngiltere ve Galler elektrik sektörlerinde) bu faktör sıfırdan küçük de olabilmiştir. Fakat sonunda bu tavan altında kalmak şartıyla fiyat artışlarını şirketin kendisi belirler. Genellikle tavan, şirketin sunduğu çeşitli hizmetlerin bir ağırlıklı ortalaması üzerinden belirlenmektedir. Firma, bu kıstasa bağlı olarak, her bir hizmetin fiyatını kendisi belirlemektedir. Tavan fiyatı uygulaması, sonuç olarak yaygın bir kuralın örneklerinden birini oluşturur (Atiyas, 1999).

Bu yöntemde izin verilen fiyatın fiyat endeksinin altında olmasının nedeni, işletmenin teknolojideki yenilikleri izleyerek maliyetlerini düşürmeye ve etkin çalışmaya zorlanmasıdır. Fakat bazı sektörlerde bu durum değişebilir; izin verilen fiyat, eğer işletmenin yatırım maliyetleri yüksek ise tüketici endeksinin üzerinde veya eşit bir şekilde olabilir (Kirmanoğlu, 2003: 92).

Tavan fiyat regülasyonunda elde edilecek karlar regülatör tarafından tespit edilen fiyatla maliyetler arasındaki farka bağlıdır. Bu durum, maliyetlerle izin verilen fiyatlar arasındaki doğrudan ilişkiyi ortadan kaldırmakta ve maliyetleri düşürmek için güçlü bir teşvik unsuru yaratmaktadır. Bu nedenle tekelin üretimde hem statik etkinliği (veri teknoloji ile maliyetlerin minimizasyonu) hem de dinamik etkinliği (AR-GE ile teknoloji geliştirme) yönünde güçlü bir teşvik yaratılmaktadır. Bu yöntemde artan üretim etkinliğinin yanısıra İKO regülasyonunda sözü edilen aşırı kapitalizasyon eğilimi, firmanın karı ile karın hesaplanmasında baz alınan varlıklar arasında doğrudan bir ilişki olmadığından ortadan kalkmakta ve optimal girdi kullanımı teşvik edilmektedir. Böylelikle aşırı kapitalizasyonun yol açacağı maliyet artışları da ortadan kalkmaktadır (Çakal, 1996: 29).

Bu yöntem İKO regülasyonu yöntemine göre daha az müdahaleci bir yöntemdir ve regülatörün bilgi gereksinimi daha azdır. Bu nedenle idari maliyetleri de daha düşüktür. Daha az müdahaleci bir yöntem olması regülatör ile regüle edilen firma arasında ilişkileri belli bir düzeyde tutmakta ve regülatörün regüle edilen firmanın etkisi altında kalma olasılığı zayıflamaktadır (Çakal, 1996, 29-30). Daha çok İngiltere'de uygulanan bu yöntem rekabetin olduğu endüstriler için daha uygun olduğunu ifade edebiliriz (Kirmanoğlu, 2003: 92).

Fakat bu yöntemin de bir takım olumsuz yönleri de vardır. Tahminlerde hata payının yüksek olması halinde, fiyatların ve maliyetlerin birbirinden farklılaşabilmesi

söz konusu olabilir. Ayrıca, maliyetlerini tahminlerdeki hatalar sonucu hızla aşağıya çekilebilen şirketlerin bir uygulama döneminde, düzenleyici açısından rahatsızlık verici yüksek karlar elde edebilmesi olarak sınırlanabilir (Reel, 2010: 214).

iii) Göreli Rekabet Regülasyonu (Yardstick Regulation)

Göreli rekabette temel ilke tekelin performansının seçilen bir hedefe göre değerlendirilmesidir. Seçilen hedef, ülkede aynı sektörde faaliyet gösteren diğer bölgesel tekellerle birlikte endüstrinin ortalama maliyeti, bunun mümkün olmadığı hallerde diğer ülkelerden etkin olan bir firmanın kar oranı ve ortalama maliyetleri veya bazen (örneğin Şili'de) farazi bir şirket olabilmektedir. Bu yöntemde tekel seçilen hedefe ulaşmadaki performansına göre ödüllendirilir veya cezalandırılır. Tekel, hedefi aşıyorsa karı artacaktır, hedefin altında kalıyorsa zarar edecektir (Çakal, 1996: 31).

Burada regülatör tarafından izin verilecek fiyatlar sadece tekelin kendi performansına göre değil karşılaştırma yapılan diğer tekellerin davranışları ve performansına bağlı olarak belirlenmektedir. Örneğin, regülatör firmanın fiyatlarını aynı sektörde faaliyet gösteren diğer firmaların ortalama maliyetlerine eşitleyebilir. Bu durumda aynı sektörde faaliyet gösteren firmalar bölgesel olarak tekel olsalar dahi maliyetlerini düşürme çabası içinde olurlar ve birbirleriyle rekabet ederler. Çünkü maliyetini düşürmeyen her firma kendi maliyetlerinden daha düşük ortalama maliyetlerin kendisine hedef olarak verileceğini bilmektedir. Endüstri ortalama maliyetinin altında maliyetlere sahip olan firma daha fazla kar edecek, maliyetleri ortalamanın üstünde olan firmalar ise zarar edecektir (Çakal, 1996: 32).

Bu yöntemin olumlu yanı; tavan fiyat regülasyonunda olduğu gibi maliyetleri düşürme yönünde teşvik sağlamakta ve üretimde etkinliği arttırmasıdır. Bir diğer olumlu yanı ise, bölgesel tekeller arasında göreli rekabet uygulandığında regülatör piyasa hakkında bilgi sağlamakla bir tek tekele bağımlı olmamaktadır (Reel: 2010: 214).

Ancak, bölgesel tekellerin ortalama maliyetlerinin hedef alındığı durumlarda, en önemli sorun bu tekeller arasında ölçek ve talep koşullarından kaynaklanan farklılıkların dikkate alınarak düzeltme yapılması gereğidir. Çünkü mal ve hizmetin hem maliyet hem de kalitesi bölgeler arasında değişiklik gösteren yerel faktörlerden yoğun bir şekilde etkilenmektedir. Örneğin su ve atık su hizmeti, bölgenin; nüfus yoğunluğuna, su kaynakları ve atık suyun gerekli işlemlerden sonra bırakılacağı ortama, altyapının yas ve kalitesine göre değişiklik gösterebilir. Bundan başka, bölgesel tekeller oyun teorisindeki sonucu sıfır olan bir oyun içinde olduklarını bildiklerinden gizli kartel gibi davranabilirler (Ardıyok, 2002: 61-62). Burada da diğer yöntemlerde olduğu gibi hizmet kalitesinin düşürülerek maliyetlerin azaltılması yönünde teşvik vardır. Bu nedenle hizmet kalitesinin denetlenmesi gereklidir. Yöntem genel olarak ulusal düzeyde tek tarife uygulamasını öngörmektedir (Reel, 2010: 214).

iv)Diğer Yöntemler

Bir diğer yöntemse Kar-Zarar Paylaşımı Yöntemdir.Bu yöntem maliyet artı kar ve fiyat/gelir tavan yöntemlerinin dengelenmeye çalışılması sonucu ortaya çıkmıştır. Hedeflenen seviyelerin üzerinde geçekleşen kar/zararın teşebbüs ile tüketiciler arasında paylaşılması esasına dayanır. Karın paylaşılacak olması teşebbüsün verimlilik artışına yönelik girişimlerde bulunmasını olumsuz yönde etkilerken, zararın paylaşılacak olması teşebbüsün maruz kalacağı riskleri azaltır (Erol, 2003: 44).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DOĞAL TEKELLERİN BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR ARACILIĞIYLA REGÜLASYONU

3.1 Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında kalan ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar(BDK'lar) olarak isimlendirebileceğimiz yapılanmalar ülkemizde 1980'li yıllardan itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. 1982 Anayasası'nın 167.maddesinin ilk fıkrası, "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler" şeklindedir. Anayasanın 167. Maddesinde, devlete verilen görevin kapsamında, belirtilen alanlarda gerek kamu kesimi gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını yaptırımlar yoluyla önlemek yer almaktadır. Anayasada belirtilen görevlere ek olarak, 1980'lerden itibaren ülkemizi de etkisi altına alan küreselleşmenin etkisiyle devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, KİT'lerin özelleştirilmesi süreci başlamıştır. Fakat bu hizmetlerin özel sektörün eline geçmesi sebebiyle oluşabilecek özel tekelleri engellemek amacıyla, uluslararası kuruluşların ve konjonktürün de etkisiyle kamu otoritesi düzenleme yapmak amacıyla BDK'ların kurulmasına karar verilmiştir (Akıncı, 1999: 375, 376).

Türkiye'de çeşitli sektörlere ilişkin 9 adet bağımsız düzenleyici kurum kurulmuştur. Aşağıda bu kurumlar hakkında temel bilgilere özetle yer verilmektedir:

i) **Sermaye Piyasası Kurulu(SPK)**: 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. SPK'nın yapısında kurul-kurum ayrımı bulunmamaktadır. Kurul'un temel görevi; sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır (www.spk.gov.tr).

ii) **Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK):** 1999/4389 sayılı kanun ile tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, mali piyasalarda güven ve istikrarı ve ekonomik kalkınmanın gereklerini de dikkate alarak kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma, devir, birleşme, tasfiye ve denetlenmelerine ilişkin esasları düzenlemek amacıyla kurulmuştur (www.bddk.gov.tr).

iii) **Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK):** 2000/4502 sayılı kanun ile kurulan Telekominikasyon Kurumu, telekomünikasyon sektöründe adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir piyasa oluşturmak, sektör ile ilgili politikalara katkı sağlamak, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlanarak, etkin ve verimli kullanımını sağlamak amacını taşımaktadır. 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu" olarak değiştirilmiştir. 2813 sayılı Telsiz Kanunu yeni bir düzenleme ile Kanunun adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiştir (www.btk.gov.tr).

iv) **Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)**: Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu; 2001 yılında, 4628 sayılı Yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulmuş, aynı yıl, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır. Kuruma, 2003 yılında, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını ve 2005 yılında 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını yönlendirme, gözetim, düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir.Bu Kanunların amacı; elektriğin, doğal gazın, petrolün ve LPG'nin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir enerji piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır (www.epdk.gov.tr).

v) **Rekabet Kurumu:** Rekabet Kurumu, 4054 Sayılı Kanun'un 20'nci maddesine göre mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bu çerçevede Rekabet Kurumu'nun esas görevi Kanun'da kendisine verilen yetkileri kullanarak mal ve hizmet piyasalarındaki rekabetçi sürecin tehdit edilmesini engellemektir. Rekabetçi sürecin korunması yoluyla kaynakların etkin dağılımının sağlanması, toplumsal refahın arttırılması, Rekabet Kurumu'nun misyonunun temel dayanağını oluşturmaktadır (www.btk.gov.tr).

vi) **Şeker Kurumu:** Şeker Kurumu, 19 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuştur. Kamu

tüzel kişiliğine sahip olan Kurum, Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere oluşturulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'dadır. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimleridir. Şeker Kurulu, Kurumun karar organı niteliğinde olup, Şeker Kanunu kapsamındaki her türlü kararları alır ve uygular. Kurulun başkanı Kurumun da başkanıdır. Kurum, Kurul tarafından yönetilir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır (www.sekerkurumu.gov.tr).

vii) **Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK**): **Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu**, 4733 sayılı Kanun ile 15.04.2008 tarih ve 26848 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4733 sayılı Kanunda değişiklik yapılması hakkındaki 5752 sayılı Kanun ve diğer Kanunlarla Kuruma verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur (www.tapdk.gov.tr).

viii) **Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK):** 1993 yılında Anayasa değişikliği yapılarak radyo ve televizyon yayınları üzerindeki kamu tekeli ortadan kaldırılmış, özel radyo ve televizyon yayınlarının yapılmasına imkan sağlanmıştır. Özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen Mülga 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevli, Anayasanın 133. maddesi

kapsamında üyeleri TBMM Genel Kurulunca seçilen, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir (www.rtuk.gov.tr).

ix) **Kamu İhale Kurumu (KİK):** 2002/4734 sayılı kanun ile kamu hukukuna tabi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek, şikâyetleri incelemek amacıyla kurulmuştur (www.kik.gov.tr).

Bu bölümde Türkiye'de doğal tekel alanında faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurumlar yani Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) ve Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu (EPDK) incelenmekte ve bu kurumlar aracılığı ile telekomünikasyon ve elektrik enerjisi sektörlerinin regülasyonu açıklanmaktadır.

3.2 Türkiye'de Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesi

Bu bölümde Türkiye'de telekomünikasyon sektörünün Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) aracılığı ile regülasyonu açıklanmaktadır.

3.2.1. Telekomünikasyon Sektörünün Özellikleri

Telekomünikasyon sektörü geçmişte yüksek batık maliyet, büyük ölçek ekonomisi şebeke yapısı özelliklerine sahip olmuştur. Devletler telekomünikasyon piyasanın doğal tekel niteliğinde olması nedeniyle, bu piyasalarda kamu işletmelerinin faaliyette bulunmasına veya bu piyasaların regüle edilmesine önem vermişlerdir. Monopolistik piyasa yapısı, evrensel hizmet olarak nitelendirilen,

örneğin uzak mesafelerin ulusal şebekeye bağlanması ve bu hizmetin kabul edilebilir ve coğrafi ortalama fiyattan sunulması gibi, hizmetlerin sağlanmasını gerektirmektedir. Son dönemlerde teknolojide yaşanan gelişmeler sayesinde, başlangıçta tamamı doğal tekel olarak kabul edilen telekomünikasyon sektörünün artık sadece belli bir kısmı doğal tekel olarak kabul edilmekte ve sektörün bağımsız düzenleyici kurumlar eliyle regülasyonu yaygınlaşmaktadır (Erol, 2003: 52-53).

Diğer yandan teknolojik gelişmenin sadece telekomünikasyon ile sınırlı kalmaması, bunun yanı sıra bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve telekomünikasyon hizmetleri ile enformasyon hizmetlerinin iç içe girerek bütünleşmesi, telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulan temel hizmetlerin yanısıra katma değerli hizmetler olarak tanımlanan bilgi yoğun hizmetlerin gelişmesine ve bu alanı düzenleyen kurumların görevlerinin karmaşıklaşarak ağırlaşmasına yol açmıştır (Ardıyok:2002: 146).

Günümüzde telekomünikasyon sektörü başlıca dört alt grupta ele alınmaktadır. Bu gruplar;

i) Telekomünikasyon cihazları üretimi

ii) Temel telekomünikasyon hizmetleri

iii) Katma değerli hizmetler

iv) Radyo ve televizyon program yayım ve iletim hizmetleridir.

Bu sınıflandırmada (i) ve (iv) nolu gruplar diğer hizmetlerden kolaylıkla ayrılabilmekte ve telekomünikasyon politikalarının belirlenmesinde büyük sorunlar oluşturmamaktadır. Telekomünikasyon politikalarında günümüzde üzerinde önemle durulan konular, temel ve katma değerli hizmet alanları ve bu hizmetlerin sunulduğu altyapıda oluşturulacak piyasa yapısının belirlenmesidir (Çakal, 1996: 40, 41).

Temel hizmetler kapsamında yer alan yerel hizmetlerin sunulduğu şebekeler telekomünikasyon şebekesinin yapı taşını oluşturmaktadır. Bu şebekede hatlar küçük kapasiteli, ancak çok yaygın (dallı) bir yapıya sahip olduğundan dolayı yatırım, bakım ve işletme maliyetleri oldukça yüksektir. Şehirlerarası ve uluslararası hizmetler ise yüksek kapasiteli bir (veya birkaç) kablodan ya da uydu iletim sistemlerinden oluşmakta ve hat başına yatırım, bakım ve işletme maliyetleri daha düşük olmaktadır. Yerel şebekeden farklı karakteristiklere sahip şebekeler üzerinden sunulan şehirlerarası ve uluslararası telekomünikasyon hizmetleri de yerel hizmetlerden ayrılabilmektedir. Katma değerli hizmetler ise şebeke altyapısına bakılmaksızın şebeke üzerinden sağlanan hizmetin niteliğine göre gruplandırılmaktadır.

Katma değerli hizmet, genel olarak ana telekomünikasyon şirketi tarafından sunulan temel hizmete bilgisayar uygulamalarıyla ek bir nitelik kazandırılması, yani bir 'katma değer' eklenmesidir. Fakat, katma değerli hizmetlerle temel hizmetler arasında kesin sınırların belirlenmesindeki güçlükler nedeniyle tanım konusunda tam bir birlik sağlanamamıştır. Mobil telefonun temel hizmet mi yoksa katma değerli hizmet mi olduğu yönünde farklı görüşler mevcuttur. Bazı kaynaklara göre, katma değerli hizmet/enformasyon hizmeti ayrımı yapılmaktadır (Çakal, 1996: 41, 42).

Telekomünikasyon sektöründe yapının ve bu yapıyla ilgili düzenleyici kurumların anlaşılabilmesi açısından tüm telekomünikasyon hizmetlerinin temel dayanağını teşkil eden telekomünikasyon ağları hakkında bilgi verilmesi yerinde olacaktır (Ardıyok, 2002: 144-145). Telekomünikasyon ağları ya da şebekeleri; birden fazla kullanıcı ve/veya yer arasında; ses, veri, görüntü ve diğer türden unsurların taşınmasında kullanılan yapıları teşkil etmektedir. Bir ağın içinde mutlaka bulunması gereken üç bileşen; terminal cihazı, yönlendirme sistemi ve dış yapıdır. Terminal cihazları telefonlar, faks ve teleks makineleri, televizyon ve bilgi işlem cihazlarını kapsamaktadır. Telefon sayısının oldukça büyük rakamlara ulaşmış olduğu düşünülürse, bir aboneden diğer tüm abonelere ayrı ayrı hatlar çekmenin

ekonomik açıdan imkansız olduğu bir gerçektir. Bu nedenle her abonenin yerel düzeyde, bulunduğu bölgedeki diğer abonelerle birlikte santral denen bir yönlendirme merkezine bağlanması ve bir aboneden çağrı geldiğinde abonenin bağlı bulunan yerel santral tarafından manuel ya da otomatik olarak çağrının sonlanacağı aboneye ulaştırılması en uygun çözüm olarak bulunmuştur. Bu sistemde abonelerin ve santralin oluşturduğu yapıya yerel telefon şebekesi, abone ile santral arasındaki hatta ise bağlantı denilmektedir. Ağ sisteminin üçüncü bileşeni olan ve terminal cihazı ve santralleri (yönlendirme merkezleri) birbirlerine irtibatlamakta kullanılan çevre birimlerinde ise ilk olarak, kapasitesi iki telden birkaç bin tele kadar olan bakır havai hatlar kullanılmıştır. Uzak mesafeli irtibatlarda ise koaksiyel kablolar bakır hatların yerine kullanılmıştır. Teknolojinin hızlı gelişmesi neticesinde günümüzde irtibatlamada fiber optik kablolar ağırlıklı olmak üzere elektronik dalgalar (karasal ve uydu olmak üzere) da yoğun olarak kullanılmaktadır. İletim alanında yaşanan sayısallaşma neticesinde de, sayısal terminal cihazları yoluyla üretilen bilgiler (ses, görüntü vb.) sıkıştırma yordamlarının sayesinde eskiye oranla çok daha kaliteli ve kayıpsız, üstelik çok daha hızlı bir şekilde karşı merkeze taşınabilmektedir.

Telekomünikasyon sektöründe yaşanan önemli bir teknolojik gelişme de, veri sıkıştırma yöntemlerinin gelişmesiyle veri iletiminde kapasite artışı sağlanması olmuştur. Özellikle sayısal teknoloji ve otomatik santraller, telefon şebekelerinin bakım ve yatırım masraflarını azaltmış, şebeke kurmak veya genişletmek için gerekli sabit maliyetleri düşürmüş, uydu, fiber optik kablolar ve radyo dalgalarının kullanımı sonucu bilgilerin çok az maliyetle çok uzun mesafeler taşınması imkanını sağlanmıştır. Bu gelişmeler sonucunda uzak mesafe görüşme maliyeti, yerel görüşme maliyetleri seviyelerine kadar düşürülmüştür (Ardıyok:2002: 143).

3.2.2. Telekomünikasyon Sektörünün Düzenlenmesi

Telekomünikasyon hizmetleri; ekonomik büyümeyi teşvik etmek, fakirliği azaltmak ve uluslararası rekabeti artırmak için oldukça büyük bir önem taşırlar. 20. yy'da birçok ülkede diğer altyapı yatırımları gibi (elektrik, doğal gaz vb.) telekomünikasyon hizmetlerinin sunumu ve dağıtımı da 1980'li yılların ortalarına kadar birçok ülkede kamu hizmeti olarak değerlendirilmiş ve devlet tekelleri tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu alanda istisna gösteren ülkelerin başında ABD gelmektedir. ABD'de telekomünikasyon hizmetleri kapsamlı bir regülator kontrolünde özel sektör tarafından sunulmaktadır. Diğer istisna kapsamındaki ülkeler ise, Kanada ve Finlandiya'dır (Giray, 2007: 11).

Telekomünikasyon hizmetlerinin yakın zamana kadar birçok ülkede devletler tarafından tekel olarak yürütülmesinin yanında, kapsam ekonomisi gerekçesiyle bu hizmetler genellikle posta hizmetleri ile birleştirilmiş ve dikey entegrasyonun sağlanması amacıyla telekomünikasyon cihazları üretimi ve pazarlaması da ulusal tekellerce üstlenilmiştir. Ancak 1970'li yıllarda başlayıp 1980'li yılların başında şekillenen ABD'deki yapısal değişimleri, 1980'lerin ortalarında İngiltere ve Japonya'da ulusal telekomünikasyon kuruluşlarının özelleştirilmesi ve sektörün yeniden yapılandırılması izlemiştir. OECD ülkelerinde de, telekomünikasyon cihazları piyasası ve katma değerli hizmetlerde geniş kapsamlı reformlar yapılarak aynı süreçte yol alınmıştır (Ardıyok, 2002: 147,148).

Özellikle 20.yüzyılın son on yılında telekomünikasyon sektöründe büyük gelişmeler yaşanmıştır. Devletler tarafından işletilen telekom operatörleri özelleştirilmiş, rekabete açma ve deregülasyon politikaları telekomünikasyon alanında hızla yayılmış ve ülkeler telekomünikasyon hizmetlerine uygulanan yeni yaklaşımları benimsemişlerdir. 1990'lı yıllarda piyasa tabanlı yaklaşımların kabul edilmesiyle dünya çapında ulusal telekomünikasyon otoritelerinin sayısı da 12'den 90'ın üzerine çıkmıştır (Erol, 2003: 63-64).

Telekomünikasyon sektöründe yaşanan bu gelişmeler kapsamında ilk olarak posta ve telekomünikasyon hizmetleri birbirinden ayrılmıştır. Diğer yandan tekelci telekomünikasyon piyasalarının rekabetçi piyasalara dönüşümü bağımsız düzenleyici kurumlar vasıtası ile müdahaleci bir regülasyonu gerekli kılmıştır. Düzenleyici müdahalenin gerekli olmasının çok çeşitli nedenleri vardır. Düzenleyici kurumun yeni operatörlere yetki veya lisans vermek zorunda olması, yeni operatörlerin piyasaya girişindeki engellerin kaldırılmasının gerekmesi, piyasaya yeni girenlerle üzerine evrensel hizmet ara bağlantı görevi yüklenmiş olan operatörlerin birbirine bağlı olup olmadıklarını izlemekle görevli olması, düzenleyici müdahalenin aynı zamanda rekabetçi piyasaların yüksek maliyetli veya düşük getirili abonelerin olduğu yerlerde de hizmet sunumunu sağlamakla yükümlü olması, bu çeşitli nedenlerden bazılarıdır (Erol, 2003: 64).

Her ne kadar düzenleyici önlemler ülkeden ülkeye değişse de, temel telekomünikasyon düzenlemelerine ilişkin amaçlar genellikle benzerlik göstermektedir. Dünya çapında kabul gören genel düzenleme amaçları şu şekilde sıralanabilir (Erol, 2003: 65-66).

i) Temel telekomünikasyon hizmetlerine evrensel erişimin sağlanmasını geliştirmek,

ii) Rekabetçi piyasaların gelişmesini teşvik etmek ve ilerletmek,

iii) Telekomünikasyon hizmetlerinin etkili tedarik edilmesini sağlamak,

iv) Hizmetlerin kaliteli olmasını sağlamak,

v) Hizmetleri geliştirmek,

vi) Makul fiyatlandırma olmasını sağlamak,

vii) Rekabetçi piyasalar oluşmadığında veya başarısız olduğunda, hakim durumdaki firmaların rekabetçi olmayan davranışlarda bulunmasını ve aşırı fiyatlandırma yapmasını önlemek, piyasa gücünün kötüye kullanılmasından vatandaşları korumak,

viii) Telekomünikasyon şebekelerindeki yatırımı büyütmek için uygun ortamın yaratılmasını daha da geliştirmek,

ix) Telekomünikasyon piyasasında şeffaf regülasyon ve lisanslama süreci yaşandığı konusunda kamu güvenini sağlamak,

x) Gizlilik haklarını da kapsayacak şekilde, tüketici haklarını korumak,

xi) Birbirine bağlı düzeneğe herkesin verimli ve hızlı bir şekilde bağlanabilmesini geliştirmek,

xii) Kıt kaynakları optimize ederek, çeşitli ve uygun sayıda erişim yolları sağlamaktır.

3.2.3 Türkiye'de Telekomünikasyon Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Mevcut Durumu

Türkiye'de telekomünikasyonun da içinde yer aldığı haberleşme sektöründe ilk gelişmeler Osmanlı dönemine kadar dayanmaktadır. İlk Posta Teşkilatı 23 Ekim **1840** tarihinde kurulmuş, 1855 yılında bunu Telgraf Nezareti'nin kuruluşu izlemiştir. 1871 yılında Posta ve Telgraf nezaretleri birleştirilerek, Posta ve Telgraf Nezareti kurulmuştur. 1911 yılında telefon altyapısının kurulması ve işletilmesi için *American Western Electric* şirketine 30 yıllık bir imtiyaz verilerek *Dersaadet* Telefon Anonim Şirketi kurulmuştur. I. Dünya savaşında şirkete el konmasına rağmen, şirket 1935'e kadar İstanbul ve civarında telefon hizmetlerini yürütmüş, İstanbul dışındaki telefon hatları ise ancak Cumhuriyetin ilanından sonra kurulabilmiştir. 1919'da PTT Umum Müdürlüğü kurulmuştur. Bu yıllar aynı zamanda posta hizmetinde, ulusal tekelin başladığı yıllar olmuştur. Lozan'da Uluslararası Telgraf Sözleşmesi, Dünya Posta Birliği'ne ait sözleşme ve anlaşmalar ile Uluslararası Telgraf Konferansı Yönetmelik ve Tarifeleri kabul edilmiştir. (Ardıyok, 2002: 164, www.vikipedi.org).

Cumhuriyetin ilanından sonra haberleşme alanında uzun süre yabancı uzmanlardan yararlanılmış ve haberleşme sistemi düzenlenerek iyileştirmeye çalışılmıştır. 21 Şubat 1924 tarihinde kabul edilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Osmanlı devletinden devralınan ve asıl olarak özel şirketlerin elinde bulunan telgraf ve telefon iletişimini düzenlemeyi hedeflemiştir. 1936'da çıkarılan 2290 sayılı kanunla Posta ve Telgraf ve Telefon İdaresi'nin (PTT) kurumsal yapısı ve görevleri tanımlanmış, 1939'da 3613 sayılı kanunla Ulaştırma Bakanlığı'na bağlanmıştır. 1953 yılında ise PTT 6145 sayılı yasayla iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu çerçevede PTT İdaresi'nin amaç ve faaliyetleri, 5584 sayılı Posta Kanunu ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu hükümlerine göre yürütülmüştür (Ardıyok, 2002: 164). PTT, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi bir KİT olarak faaliyette bulunmuştur. PTT'nin ana statüsünde, kuruluşun amaç ve faaliyet konuları, 5584 sayılı Posta Kanunu ve 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile diğer kanunlarda tekel ve tekel dışı verilen görevler olarak gösterilmiştir (Çakal, 1996: 98, 99).

Türkiye'de dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1980'li yıllarda benimsenen liberal ekonomi politikaları ile birlikte piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi ve devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması gündeme gelmiş, bu çerçevede haberleşme altyapısının da geliştirilmesi gerekliliği doğmuştur. Bu gelişmeler öncesinde Türkiye'de dar bir alanı kapsayan az gelişmiş bir telefon şebekesi mevcut iken, 1980 sonrasında izlenen yeni politikalar gereği, telekomünikasyon sektöründe, özellikle, hizmetlerin tüm ülke sathına yayılması ve mevcut hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik büyük bir yatırım atağına geçilmiştir. 1982-1992 döneminde ITU (Uluslararası Telekom Birliği) üyesi Avrupalı ülkeler arasında ana hat sayısı artışında en yüksek gelişme hızını gösteren ülke Türkiye olmuştur. Telekomünikasyon yatırımlarının ülkemizde diğer ülkelerden oranla geç başlaması, sayısallaşma yönünden Türkiye'nin avantajına olmuş, santraller ve iletim hatları ilk kez kurulduğundan analogdan dijitale geçiş sorunu yaşanmamış, gelişmiş teknoloji aynen uygulanabilmiştir. Bu sayede, Türk telekomünikasyon sektörü

sayısallaşma açısından Avrupa'nın sayılı sektörleri arasına girmiştir (Ardıyok, 2002: 165).

Tüm bu yatırımlar PTT'nin izlediği tekelci fiyatlandırma politikası neticesinde artan gelirleri ve bu gelirlerin harcanması konusunda siyasi çevrelerin yönetimi serbest bırakması sayesinde gerçekleştirilmiştir. Ancak genel giderlerdeki yüksek artışlar ve rekabet dışı satın almalardan kaynaklanan maliyetleri de, tüketiciler üstlenmek durumunda kalmıştır. Tüketiciler, PTT'nin rekabet baskısı veya denetim olmadan yürüttüğü hizmetlerin maliyetini diğer alanlarda da üstlenmek zorunda kalmışlardır. Tüm bu yaşanan olumsuzluklar ve kamu yatırımları üzerinde kaynak sıkıntısı sebebiyle artan baskılar ile dünya da temel altyapıda özel sektörün varlığının artırılması yönündeki eğilim, Türkiye'nin liberal ekonomi politikaları çerçevesinde bu sektör ile ilgili bir yeniden yapılanma hareketine başlamasına neden olmuştur (Ardıyok, 2002: 166).

Bu alandaki ilk temel değişim, T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü (PTT) tarafından tekel olarak yürütülen telekomünikasyon hizmetlerinin, 1994 tarih ve 4000 sayılı kanunla posta ve telgraf hizmetlerinden ayrılarak, telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (TTAŞ) kurulmasıdır. Kanunda TTAŞ hisselerinin %49'unun satılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi hususunda Ulaştırma Bakanlığı yetkili kılınmıştır. 4000 sayılı kanunla Bakanlık; gelir paylaşımı esasına dayanacak şekilde mobil telefon, çağrı cihazı, data şebekesi, akıllı şebeke, kablo-TV, ankesörlü telefon, uydu sistemleri, rehber basım ve benzeri katma değerli hizmetler konularında, sermaye şirketlerine, tekel oluşturmayacak koşulları da dikkate almak suretiyle, işletme lisans ve ruhsatı verilmesi konusunda yetkili kılınmıştır. Bu dönemde lisans verme yetkisi Türk Telekom'un teklifi ile Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmıştır (Eke, 2010: 88).

1990'lı yıllarda yeni önem kazanan (uydu, telsiz, kablo TV gibi) hizmetlerin sunulması, Türk Telekom'un yasal tekeli nedeniyle tümüyle özel şirketlere devredilememiş, genelde Türk Telekom ile talip şirketler arasında gelirleri paylaşmak üzerine kurulu anlaşmalar yapılmıştır. 1993'de ihale edilen GSM hizmetleri de uzun süre lisans ile değil, "Gelir Paylaşımı Sözleşmesi" ile yürütülmüştür. 1995 yılı sonunda "Katma Değerli Hizmetler Lisans Yönetmeliği"'nin oluşturulması ile bazı hizmetlere lisans yolu açılması sağlanmış olsa da, tek uygulama yıllar sonra ancak GSM hizmetlerinde gerçekleştirilebilmiştir (Erol, 2003: 79-80). Bu çerçevede 27 Nisan 1998'de GSM lisansı, 25 yıllığına Turkcell ve Telsim Şirketlerine devredilmiştir.

Gerek Türk Telekom'un özelleştirilmesi gerekse sektörde rekabetin düzenlenmesi konusunda yasal altyapının yönetmelikler yoluyla düzenlenmesinin yetersiz olacağı kısa zamanda anlaşılmıştır. Bu sebeple sektöre ilişkin kanunların değiştirilmesi için çalışmalar 1997'de yoğunlaştırılmıştır. Yeni bir kanun ile tüm **s**ektörü yeniden yapılandırmak yerine, 406, 3348 ve 2813 sayılı kanunların yeni hedeflere uyumlu hale getirilmesi yolu seçilmiştir. 1999 sonu itibariyle söz konusu Kanun Tasarısı TBMM'ne sunulmuştur. İlgili kanun 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak 27 Ocak 2000 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Erol, 2003: 80).

29.01.2000 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 4502 sayılı Kanun, Telekomünikasyon alanında yapılan en kapsamlı düzenlemelerden birini oluşturur. Bu kanunla birlikte gerçekleştirilen bazı değişiklikler şu şekilde özetlenebilir (Eke, 2010: 89):

i) *Sektörde teknik düzenlemeler yapmak ve sektörde faaliyet gösteren kurumları denetlemekle yükümlü özerk bir Telekomünikasyon Kurumu oluşturulması,*

ii) *Ulaştırma Bakanlığı' nın yasalar ve hükümet politikaları doğrultusunda sektör politikasının genel ilke ve esaslarını belirlemesi,*

iii) *Türk Telekom' un Kamu İktisadi Kurulusu statüsünden çıkartılarak, tamamen özel hukuk hükümlerine tabi kılınması,*

iv) *Kamu hizmeti niteliğinde olan tüm telekomünikasyon hizmetlerinin, hizmetin niteliğine göre imtiyaz sözleşmesi imzalanması veya ruhsat alınması suretiyle yürütülmesi, bu çerçevede Türk Telekom' un da bir görev sözleşmesi imzalaması,*

v) *Türk Telekom'un sahip olduğu tekel hakkının kapsamının sabit ses iletimi ve altyapı tesisi ile süresinin ise 31.12.2003 ile sınırlandırılması da dahil olmak üzere bir takım önemli hususlar hükme bağlanmıştır.*

Kanun tasarısının gerekçesinde de ifade edildiği üzere, öngörülen değişiklikler içinde en önemlisi, sektörde "politika belirleme, idari regülasyon yapma ile işletmecilik işlevlerinin birbirinden ayrılması" ve "sektörün yeniden yapılandırılması" dır (Erol, 2003: 81).

Katma değerli hizmetler, telekomünikasyon sektörünün doğal tekel özellikleri taşımayan ve rekabete açılmaya en uygun olan hizmetlerdir. Bu hizmetlerin yasal düzenlemelerle kartel oluşturmadığı sürece tekelleşme eğilimi azdır. Katma değerli hizmetleri rekabete açmakta karşılaşılacak en büyük sorun hakim telekomünikasyon şirketinin rekabeti engelleyici davranışlar olabilir. Bunun nedeni katma değerli hizmetlerin hemen hemen tamamının, hizmetin aşamalarından bir veya birkaçında temel telekomünikasyon alt yapısının hizmetlerinden yararlanmasıdır. Bu nedenle, yeniden yapılanmada üçüncü adımı bu ve benzeri sorunları çözmeyi görev edinecek sektöre özel düzenleyici kurumun kurulması oluşturur (Ardıyok, 2002: 167).

Telekomünikasyon sektörüyle ilgili bağımsız düzenleyici kurumun kurulması, Ocak 2000 tarihinde 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nu değiştiren 4502 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun ile daha önce Ulaştırma Bakanlığı'nın elinde bulunan düzenleyici yetkiler, söz konusu Kanun ile kurulan sektörel düzenleyici otorite Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir. Diğer yandan 1983 tarih ve 2813 sayılı Kanun ile teşkil edilmiş bulunan ve frekans planlamasından sorumlu olan Telsiz Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır (Eke, 2010: 88, 89).

Türkiye'de telekomünikasyon alanında yaşanan sorunlar, diğer ülkelerde olduğu gibi yapısal değişimleri sağlayacak reformları zorunlu hale getirmiştir. Fakat bu reformun temelini oluşturan özelleştirme çeşitli ekonomik, siyasal, hukuki ve teknik nedenlerden dolayı bir çok OECD üyesi ülkesiyle mukayese edildiğinde oldukça gecikmeli olarak 2005 yılında blok satış yoluyla Türk Telekom'un % 55 hissesinin yabancı bir konsorsiyuma satışıyla gerçekleşmiştir (Giray, 2007: 18).

Liberalizasyonun kilit unsurlarını; perakende fiyat kontrolü, sektöre giriş fiyatlarının kontrolü ve evrensel hizmet yükümlülükleri olarak sıralayabiliriz. Ülkemizde Rekabet Kanunu 1994 yılında 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun ile yürürlüğe girmiştir. Kanunun uygulanması görevini yürütmek üzere, kamu tüzel kişiliği olan idari ve mali özerkliğe sahip "Rekabet Kurumu" kanunun uygulanması ile ilgili konularda karar organı olan "Rekabet Kurulu" oluşturulmuştur. Türkiye'de Rekabet Kanununun çıkmasında gecikme özellikle katma değerli hizmetler (cep telefonu gibi), telekomünikasyon cihazları gibi alanlarda bir sure adil ve etkin bir rekabet ortamı oluşturulmamasına sebep olmuştur. Fakat liberalizasyonun gerçekleştirilememesinin tek nedeni olarak rekabet politikası ve kanun eksikliğini göstermek yanlış olacaktır. Sonuç olarak, Türk Telekom'un özelleştirilmesi 2005 yılında Rekabet Kanununun yürürlüğe girmesinden çok sonra gerçekleştirilmesine rağmen bu alanda piyasa liberalizasyonunun hala gerçekleştirilemediği öne sürülmektedir (Giray, 2007: 18-19).

Bu kısımda son olarak, Türk Telekom A.Ş. dönemi içerisinde gerçekleşen ve önem taşıyan olayları kronolojik olarak şu şekilde belirtebiliriz (Eke, 2010: 89).

i) 24 Nisan 1995 PTT'deki telekomünikasyon ve posta hizmetlerinin birbirinden ayrılmasıyla Türk Telekomünikasyon A.Ş. kuruldu.

ii) 27 Nisan 1998'de GSM lisansı, 25 yıllığına Turkcell ve Telsim Şirketlerine devredildi.

iii) Temmuz 1999'da Lokal santrala kablosuz erişim sağlayan KTS (Kablosuz Telefon Sistemi) sistemleri servise verilmeye başlandı.

iv) Temmuz 2000'de Kablo TV üzerinden Kablo Internet uygulamaları başlatıldı.

v) 8 Ocak 2001'de Aycell Haberleşme ve Pazarlama Hizmetleri A.Ş. kurulmuştur.

vi) 21 Mart 2001'de ĠĢ-TIM Telekomünikasyon Hizmetleri A.Ş. Aria ticari ünvanı ile faaliyete geçmiştir.

vii) 19 Şubat 2004'de Türk Telekom'un GSM Operatörü Aycell ile İŞ-TİM'in birleşmesi sonucu kurulan TT&TĠM İletişim Hizmetleri A.Ş. resmen kuruldu.

viii) 15 Ekim 2004'de "TT&TĠM İletişim Hizmetleri A.Ş" ticari ünvanı "Avea İletişim Hizmetleri A.Ş." olarak değişmiştir.

ix) 22 Temmuz 2004'de Türksat Uydu Haberleşme ve İşitme Anonim Şirketi (Türksat A.Ş.) kuruldu. Türk Telekom'dan ayrı bir şirket olarak faaliyetine başladı.

x) 14 Kasım 2005'de Türk Telekom'un özelleştirilmesi çalışmaları tamamlanarak, %55'i Oger Ortak Girişim Grubu'na devredilmiştir.

xi) 15 Eylül 2006'da Türk Telekom, İŞ-TİM' in Avea'daki %40,56 oranındaki hissesini 500 milyon ABD doları karşılığında satın aldı ve Türk Telekom'un Avea'daki hisse oranı %81,12'ye yükseldi.

xii) 15 Mayıs 2008'de Türk Telekom hisselerinin % 15'lik payı halka arz edilerek, İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında işlem görmeye başladı.

3.2.4 Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu

Bu kısımda telekomünikasyon sektörünün düzenlenmesi amacıyla kurulan ve faaliyette bulunan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun (BTK) kurumsal yapısı, görev ve yetkileri ile işleyişi ilgili Yasalara ve resmi web sitesinde yer alan bilgilere dayalı olarak açıklanmaktadır (ayrıntılı bilgi için bkz.:www.btk.gov.tr).

2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı "Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu" olarak değiştirilmiştir.

Kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ile Başkanlık teşkilatından oluşur. Kurul Başkanı Kurumun en üst idarî amiridir. Kurumun yönetim ve temsil yetkisi Başkana aittir. Başkan gerektiğinde temsil yetkisini yazılı olarak devredebilir. Kurumun hizmet birimleri; hukuk müşavirliği, daire başkanlıkları ve müdürlükler şeklinde teşkilatlanan ana hizmet, danışma ve yardımcı

hizmet birimleriyle bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanan taşra teşkilatı birimlerinden oluşur.

Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kuruma emir ve talimat veremez.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu, Kurumun karar organıdır. Kurul, Başkan ve İkinci Başkan dahil olmak üzere olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkanı Kurumun da başkanıdır. 2813 sayılı Kanun'un 8. Maddesi'ne göre Kurul başkanı ve üyeler, Bakanlar kurulu tarafından beş yıllık süre için atanır. Görevi biten Kurul başkanı ve üyelerin yeniden aynı göreve atanmaları mümkündür. Kurul başkan ve üyeleri ancak görevini yapmaya engel bir hastalık veya rahatsızlık nedeni ile iş görememe ya da atanmaları için gerekli şartları kaybetmeleri halinde Bakanlar Kurulu kararıyla süresi dolmadan görevden alınabilir.

Yine 2813 sayılı Kanun'un 8. Maddesi'ne göre Kurul üyeliklerine atanacakların; mühendislik alanında elektronik, elektrik-elektronik, elektronik ve haberleşme, endüstri, fizik, matematik, bilgisayar, telekomünikasyon ve işletme mühendisliği fakültelerinden veya bölümlerinden, sosyal bilimler alanında siyasal bilgiler (bilimler), iktisadi ve idarî bilimler, iktisat, hukuk, işletme fakülteleri veya bölümlerinden ya da fakültelerden fizikçi veya matematikçi unvanıyla veya sayılan fakülte ve bölümlere denkliği yetkili makamlarca kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları ya da belirtilen bölümlerden mezun olmamakla birlikte sayılan alanlarda yüksek lisans veya doktora yapmış olmaları, mesleki ve elektronik haberleşme alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip, kamu veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmaları, 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımaları ve herhangi bir siyasi partinin yönetim ve denetim organlarında görev almamış veya bu görevlerinden ayrılmış olmaları gerekir. Kurul Başkanıyla,

telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki kat üye adayı arasından atanır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üye, bu Kanun uyarınca Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da alt yapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği ikişer aday arasından atanır. Tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından atanır. Kurul üyeliklerinde herhangi bir sebeple boşalma olması halinde, boşalan yerlere bu Kanun'da belirtilen esaslar dahilinde üç ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu şekilde atananlar yerine atandıkları kişinin görev süresini tamamlarlar. Toplantılara katılmayan üyeler nedeni ile Kurul'un karar almasının engellenmesi halinde toplantıya katılmayan Kurul üyesi yerine Kurul Başkanı vekalet eder. Kurul Başkanının toplantıya katılamaması halinde yerine ikinci başkan vekalet eder. Kurul üyelerinin mazeretsiz bir şekilde dört toplantı arka arkaya Kurul çalışmalarına katılmaması halinde ilgili kurul üyesi, üyelikten istifa etmiş sayılır ve hemen yeni üyenin atama işlemleri başlatılır.

2813 sayılı Kanun'un 8. Maddesi'ne göre Kurul üyeleri asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı; yayın, jüri üyeliği, komisyon üyeliği, ders ve konferans ile telif hakları hariç, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel başka hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz ve özellikle de herhangi bir telekomünikasyon şirketinde hissedar veya yönetici olamazlar. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, kendisini aday gösteren işletmeci şirket ile görev süresi boyunca her türlü ilişkisini keser ve görevinden ayrılmasından itibaren de en az iki yıl boyunca anılan işletmeci şirket ile çalışma, danışmanlık veya hissedarlık şeklinde bir ilişki kuramaz.

2813 sayılı Kanun'un 8. Maddesi'nde ayrıca Kurul'un toplanma ve karar alma esasları da düzenlenmektedir. Buna göre Kurul, Başkanın daveti veya üyelerden en az üçünün talebi üzerine toplanır. Kurul toplantılarını Kurul Başkanı,

yokluğunda ikinci başkan yönetir. Toplantının gündemi Başkan tarafından belirlenir, gündeme yeni madde eklenebilmesi için bir üyenin öneride bulunması ve en az üç üyenin kabul etmesi gerekir. Geçerli mazereti olmaksızın bir takvim yılında toplam beş toplantıya katılmayan Kurul üyeleri üyelikten çekilmiş sayılır. Bu durum, Kurul kararı ile tespit edilir ve ilişkili Bakana bildirilir. Kurul kararı, Kurul Başkanınca imzaya açıldığı tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde tekemmül ettirilir. Toplantıya katıldığı halde Kurul kararlarını süresi içinde mazeretsizolarak imzalamayan Kurul üyeleri Başkanın oyu doğrultusunda oy kullanmış sayılır. Kurul en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alır. Üyeler çekimser oy kullanamaz. Toplantıda bir konuda karar yeter sayısı sağlanamadığı durumlarda, izleyen toplantılarda aynı konuda oylarda eşitlik olması hâlinde Başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılarak karar alınır. Kurul kararı tutanakla tespit edilir. Kurulun kararları Kurumun idarî denetimi sırasında yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Kurul toplantıları gizlidir. İhtiyaç duyulması hâlinde görüşlerinden yararlanmak üzere uzman kişiler Kurul toplantılarına davet edilebilir. Kurul uygun gördüğü kararlarını internet ortamı başta olmak üzere uygun vasıtalarla kamuoyuna duyurur. Kurulun uygun gördüğü düzenleyici kararları tekemmül etmesinden itibaren ilişkili Bakanlığa ve Resmi Gazete'de yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilir. Kurul üyelerinin bizzat kendisi veya 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 245 inci maddesinin (3) numaralı bendinde yazılı derecelerde akrabalığı bulunan kişiler ile veya bu kişilerinhissedarı, yöneticisi veya üst düzey çalışanı olduğu herhangi bir telekominikasyon şirketi ile ilgili konularda yapılan oylamalarda ilgili Kurul üyesi oylamaya katılamaz.

Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kurum personeli ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile 5809 sayılı Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı Kanuna tâbidir. Hizmet gereklerinin zorunlu kıldığı hallerde, Ülke genelinde toplam sayısı onu geçmemek üzere, bölge müdürlükleri kurulabilir. Halen 7 bölge müdürlüğü bulunmaktadır.

Kurumun görevleri aşağıdaki şekilde belirtilebilir:

i) <u>Yetkilendirme</u>: Yetkilendirme, elektronik haberleşme hizmetlerinin sunulması ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlanmasını teminen şirketlerin, Kurum nezdinde kayıtlanmasını veya kayıtlanmasıyla birlikte bu şirketlere elektronik haberleşme hizmetlerine özel, belirli hak ve yükümlülükler verilmesi anlamına gelmektedir. 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu uyarınca elektronik haberleşme ile ilgili olarak Bakanlığın strateji ve politikalarını dikkate alarak, yetkilendirme ile ilgili düzenlemeleri yapmak ve buna ilişkin ikincil düzenlemeleri çıkarmak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görevleri arasında bulunmaktadır.

Elektronik haberleşme sektöründe yetkilendirme ile esas olarak; sektördeki oyuncu sayısının arttırılarak rekabetçi bir ortamın oluşturulması, sektörde güven ortamının tesis edilmesi, yerli ve yabancı yatırımın teşvik edilmesi, sektörün sağlıklı gelişiminin sağlanması, ülke kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, hizmetlerin yaygınlaşması, tüketicilere belirli kaliteyi haiz hizmet sunulmasının sağlanması ve tüketicilerin korunması hedeflenmektedir.

ii) <u>Denetleme</u>: 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında işletmecilerin aldıkları lisans sözleşmelerinin şartlarına uyup uymadıkları, kişisel telekomünikasyon tesislerinin kullandıkları teçhizatların standartlara uygunluğu ve telekomünikasyon sektörünün ilgili mevzuata uyup uymadığı denetlenmekte ve spektrum izleme ve denetimi de yapılmaktadır. Bu kapsamda, düzenlemelere uymayan işletmecilere müeyyide uygulanabilmektedir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, denetleme işlevini şu başlıklar altında yürütmektedir: Düzenleme denetlemeleri, spektrum izleme ve denetimi, piyasa gözetimi ve denetimi ile elektronik sertifika hizmet sağlayıcılarının denetimi.

iii) Uzlaştırma: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu kapsamında gerektiğinde işletmeciler arasında uzlaştırma prosedürünü işletmek, uzlaşma sağlanamadığı takdirde ilgili taraflar arasında aksi kararlaştırılıncaya kadar geçerli olmak üzere gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Uzlaştırma mevzuat çerçevesinde belirlenen prosedür çerçevesinde yürütülür.

iv) Tüketici Haklarını Koruma: 5809 Sayılı Kanun ile Bilgi teknolojileri ve İletişim Kurumuna; eşit hizmet alabilme hakkı, tüketicinin ve son kullanıcının korunması, şeffaflığın sağlanması ve bilgilendirme, abonelik sözleşmeleri, kişisel verilerin işlenmesi ve gizliliğin korunması ile hizmet kalitesi konularında düzenleme yapma ve bu hususları gözetme görevi vermiştir.

v) Rekabeti Sağlama ve Sürdürme: 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna verdiği görevlerden biri de elektronik haberleşme sektöründe düzenleme ve denetleme yoluyla serbest ve etkin rekabet ortamının sağlanması ve korunmasının sağlanmasıdır. Kurum yapacağı düzenlemelerde rekabetin sağlanmasını ve sürdürülmesini gözetir.

vi) Bilgi Teknolojileri: Bilgi ve iletişim teknolojileri son on yıllarda baş döndürücü bir hızla gelişmiş ve tüm dünya çapında yayılmıştır. Bu durum bir yandan hayatı son derece kolaylaştıran yeni hizmetlerin ve uygulamaların geliştirilmesini sağlamakta, diğer yandan uluslar arası sözleşmelerle garanti altına alınmış haberleşmenin ve mahremiyetin korunması gibi özgürlüklere yönelik riskler ve tehditler ortaya çıkarmaktadır. Yeni teknolojilerin, hizmetlerin ve uygulamaların sağladığı faydalardan herkesin yararlanmasını ve ortaya çıkan riskler ve tehditlerden korunmayı sağlamak üzere uluslar arası, bölgesel ve ulusal düzeyde çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, ülkemizi temsil ettiği Uluslararası Telekomünikasyon Birliği ve ülkemizin tam

üyelik müzakereleri yürüttüğü Avrupa Birliği bünyesinde yürütülen çalışmaları da göz önünde bulundurarak, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu başta olmak üzere ilgili mevzuat çerçevesinde Bilgi Teknolojileri alanında kendisine verilen görevleri tam ve doğru olarak yapmak üzere çalışmalar yapmaktadır.

vii) Teknik Düzenlemeler: Türkiye'nin, uluslararası telekomünikasyon alanındaki standart organizasyonları ile ilişkileri kurum vasıtasıyla yürütülmekte olup, söz konusu kuruluşlar nezdinde yürütülen çalışmalar kapsamında ülkemizde ilgili kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması, Türkiye görüşünün hazırlanması ve alınan kararların uygulanması BTK'nın sorumluluğunda bulunmaktadır. Buna ilave olarak, ülkemizin taraf olduğu Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB) standardizasyon politikalarının telekomünikasyon sektöründeki uygulamalarının takibi ve ülke menfaatlerinin gözetilmesi amacıyla Kurum bünyesinde çalışmalar yürütülmektedir.

viii) Spektrum Yönetimi ve Denetimi: Spektrum yönetimi, telsiz cihaz ve sistemlerine kurma ve kullanma izni verilmesi, spektrumun izlenmesi ve denetimi 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumuna verdiği görevler arasındadır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "tarifelerin düzenlenmesi" başlıklı 13. Maddesi'ne göre BTK sektörde uygulanacak tarifeleri düzenlemektedir. 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 13. Maddesi'ne göre:

i) Tarife; abonman ücreti, sabit ücret, konuşma ücreti, hat kirası ve benzeri değişik ücret kalemlerinden birisi veya birkaçı olarak tespit edilebilir.

ii) Her türlü elektronik haberleşme hizmetinin sunulması karşılığında uygulanacak tarifeler aşağıdaki hükümlere tabidir:

- İşletmeciler, uygulayacakları tarifeleri, ilgili mevzuat ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmayacak şekilde serbestçe belirlerler.

- İşletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde Kurum, tarifelerin onaylanması, izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin yöntemleri ve tarifelerin alt ve üst sınırları ile bunların uygulama usul ve esaslarını belirleyebilir.

- İşletmecinin ilgili pazarda etkin piyasa gücüne sahip olduğunun belirlenmesi halinde; Kurum, fiyat sıkıştırması, yıkıcı fiyatlandırma gibi rekabeti engelleyici tarifelerin önlenmesi için gerekli düzenlemeleri yapar ve uygulamaları denetler.

iii) Bu maddenin uygulanması ile tarifelerin Kuruma sunulması, kamuoyuna duyurulması ve yayımlanması hususlarına ilişkin usul ve esaslar Kurum tarafından belirlenir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "tarifelerin düzenlenmesine ilişkin ilkeler" başlıklı 14. Maddesi'ne göre Kurum, her türlü elektronik haberleşme hizmetinin sunulması karşılığında uygulanacak tarifelere ilişkin düzenlemeleri yaparken, aşağıdaki ilkeleri göz önünde bulundurur:

i) Kullanıcıların makul bir ücret karşılığında elektronik haberleşme hizmetlerinden yararlanmasını sağlayacak uygulamaların teşvik edilmesi.

ii) Tarifelerin, 5369 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde belirtilen ihtiyaç sahibi kesimlere mahsus, kapsamı açık ve sınırları belirlenmiş kolaylıklar sağlanması halleri saklı olmak üzere, benzer konumdaki kullanıcılar arasında haklı olmayan nedenlerle ayrım gözetilmeksizin adil ve şeffaf olması.

iii) Tarifelerin, sunulan elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin maliyetleri mümkün olduğunca yansıtması.

iv) Bir hizmetin maliyetinin diğer bir hizmetin ücreti yoluyla desteklenmemesi veya karşılanmaması.

v) Tarifelerin, rekabetin engellenmesi, bozulması veya kısıtlanmasına neden olacak şekilde belirlenmemesi.

vi) Uluslararası uygulamaların uygun olduğu ölçüde dikkate alınması.

vii) Tarifelerin, teknolojik gelişmeyi ve yeni teknolojilerin makul fiyatlarla kullanılmasına olanak veren yatırımları teşvik edecek nitelikte olması.

viii) Tüketici menfaatinin gözetilmesi.

ix) Tüketicilerin tarifelere ilişkin hususları bilmesinin sağlanması.

x) Rakip işletmecilerin kendi kullanıcılarına sunacağı elektronik haberleşme hizmetleri için etkin piyasa gücüne sahip işletmeciden talep edeceği temel girdi niteliğinde olan elektronik haberleşme hizmetlerinde oluşan fiyatları da dikkate alması.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Kurumun yetkisi ve idarî yaptırımlar" başlıklı 60. Maddesi'ne göre:

i) Kurum; mevzuata, kullanım hakkı ve diğer yetkilendirme şartlarına uyulmasını izleme ve denetlemeye, aykırılık halinde işletmecilere bir önceki takvim yılındaki net satışlarının yüzde üçüne kadar idarî para cezası uygulamaya, millî güvenlik, kamu düzeni veya kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi ve kanunlarla getirilen hükümlerin uygulanması amaçlarıyla gerekli tedbirleri almaya, gerektiğinde tesisleri tazminat karşılığında devralmaya, belirlediği süre içerisinde yetkilendirme ücretinin ödenmemesi ya da ağır kusur halinde verdiği yetkilendirmeyi iptal etmeye yetkilidir. Ancak, Kurum, ulusal çapta verilecek frekans bandı kullanımını ihtiva eden ve sınırlı sayıda işletmeci tarafından yürütülmesi gereken elektronik haberleşme hizmetlerine ilişkin yetkilendirmelerin iptalini gerektiren hallerde Bakanlığın görüşünü alır.

ii) Kurum, işletmecinin faaliyete yeni başlamış olması halinde, ihlalin niteliği, ihlal neticesinde herhangi bir ekonomik kazanç elde edilip edilmemesi, iyi niyet ve gönüllü bildirim gibi ölçütleri de dikkate alarak önceden belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde bin liradan bir milyon liraya kadar idarî para cezası ile bu Kanunda belirtilen diğer idarî yaptırımları uygulamaya yetkilidir.

iii) Kurum, kamu hizmetinin gerekleri ve kamu düzeninin korunması amacıyla yönetmelikle önceden belirleyeceği hallerde, işletmecinin faaliyetinin geçici olarak durdurulmasına ya da ihlalin önlenmesi için işletmeciye somut tedbirler uygulama zorunluluğu getirmeye de yetkilidir.

iv) Elektronik haberleşme hizmeti sunan bir işletmeci ile abonelik sözleşmesi yapan gerçek ve tüzel kişiler faaliyetlerinin gereği olarak aldıkları hizmeti üçüncü kişilere ücretli veya ücretsiz verebilir. Aboneler yararlandıkları hizmeti ticaret amacıyla üçüncü kişilere sunamazlar. Aksine davrananların abonelik sözleşmeleri iptal edilir.

v) Kurumun belirlediği usul ve esaslar çerçevesinde elektronik haberleşme tesisleri ile ilgili bildirimlerin yapılmaması veya güvenlik sertifikası alınmadan kurulması veya Kurum veya Kurum tarafından yetki verilen kuruluşlarca yapılacak ölçümler sonucu Kurum tarafından belirlenen elektromanyetik alan şiddeti limit değere uygun bulunmaması hallerinde, bunların sahibine bu Kanuna ekli ücret tarifesinde belirlenen ruhsatname ücretinin elli katı idarî para cezası her bir cihaz için ayrı ayrı uygulanır. Bu Kanunun 46 ncı maddesinin ikinci fıkrasında telsiz ruhsatnamesi ve yıllık kullanım ücretinden muaf tutulanlar hakkında da bu madde hükümleri uygulanır. Bu fıkradaki idarî para cezaları Kurumun taşra teşkilatı tarafından da verilebilir.

vi) Bu Kanunun 53 üncü maddesinin birinci fıkrasına aykırılık hallerinde, 4703 sayılı Kanunun 12 nci maddesinde dağıtıcı, üretici ve onaylanmış kuruluşlar bakımından öngörülmüş bulunan idarî para cezaları bir katından dört katına kadar artırılarak uygulanır.

vii) Bu Kanunun 57 nci maddesinin birinci fıkrasına aykırı hareket edenlere, cihaz başına onbin liradan yirmibin liraya kadar; ikinci fıkrasına aykırı hareket edenlere onmilyon liraya kadar idarî para cezası verilir.

viii) Bu maddedeki idarî para cezaları Kurum tarafından verilir.

ix) Bu maddenin uygulanmasına ve bu Kanunda öngörülen yükümlülüklerin işletmeciler tarafından yerine getirilmemesi halinde uygulanacak idarî para cezalarına ilişkin hususlar Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 62. Maddesi ise dava açma hakkını hükme bağlamaktadır. Söz konusu maddeye göre, Kurumun sektörle ilgili işlemlerine karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülür. Bu davalar Danıştay tarafından acele işlerden sayılır. Kurulun kararları Kurumun idarî denetimi sırasında yerindelik denetimine tâbi tutulamaz. Ayrıca Kurum tarafından açılacak davalarda teminat aranmaz.

BTK'nun bütçe uygulaması Merkezi Yönetim Bütçesi'ne dahildir. 2813 sayılı Kanun'un 5. Maddesi'ne göre Kurum, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile vize ve tescil açısından 21/2/1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Kurum, Sayıştay tarafından denetlenir. Kurumun gelirleri her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Kurum, mevzuatta belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde kendisine tahsis edilen malî kaynaklarını, görev ve yetkilerinin gerektirdiği ölçüde, kendi bütçesinde belirlenen usul ve esaslar dâhilinde serbestçe kullanır. Kurumun, gelir ve harcamalarına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir.

Kurumun gelirleri 2813 sayılı Kanun'un 5. Maddesi'ne göre şu kalemlerden oluşmaktadır:

i)Elektronik Haberleşme Kanununun 11. Maddesi'ne göre Kurumun her türlü idarî giderlerinden kaynaklanan masraflarına katkı amacıyla işletmecilerin bir önceki yıl net satışlarının binde beşini geçmemek üzere, işletmecilerden alınacak idarî ücretler.

ii) Elektronik Haberleşme Kanununun 46. Maddesine göre alınacak ücretler.

iii) Elektronik Haberleşme Kanunu uyarınca Kurumca sunulacak hizmetler ile Kurum imkan ve yeteneklerinin üçüncü kişilere kullandırılmasından elde edilen gelirler.

iv) Her türlü basılı evrak, form ve yayınlardan elde edilecek gelirler.

v)Müşavirlik hizmetlerinden elde edilecek gelirler.

vi) Kurs, toplantı, seminer ve eğitim faaliyetlerinden sağlanacak gelirler.

vii) Kurum ve Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı tarafından uygulanacak idarî para cezaları.

viii) Genel Bütçeden gerektiğinde yapılacak yardımlar.

ix) Yapılacak her türlü bağış, yardım ve diğer gelirler.

Bütün sektörlerde olduğu gibi telekomünikasyon sektöründe de serbestleşmenin kendiliğinden tesis edilmesi mümkün değildir. Düzenleyici yapıların yönlendirmesi ilesağlam temeller üzerinde oluşmaktadır. Sektörde öncelikle serbestleşmeyi sağlayacak yasal alt yapı oluşturulmalı, yasal boşluklar bırakılmamalıdır. Öyle bir boşluk tespit edildiğinde bunun düzenleyici kurumlar tarafından doldurulması gerekir. Aksi halde bu boşluk sektördeki güçlü operatör tarafından doldurulur ve bu durum da tekelleşmeye meydan verir. Sektördeki düzenleyici yapıların görev tanımlarının açıklıkla yapılması gereklidir. Düzenleyici yapılar siyasi otoriteden etkilenerek serbestleşmeye zarar verecek uygulamalara izin vermemelidirler. Sektördeki operatörlerin birbiriyle olabilecek ilişkilerinin iyi tanımlanması ve sektörde korumacılığa meydan verilmemesi gereklidir (Serindağ, 2008:116).

3.3 Türkiye'de Elektrik Enerjisi Sektörünün Düzenlenmesi

Bu bölümde Türkiye'de elektrik enerjisi sektörünün Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) aracılığı ile regülasyonu açıklanmaktadır.

3.3.1 Elektrik Enerjisi Sektörünün Özellikleri

Ülkelerin enerji talepleri kalkınma, sanayileşme, şehirleşme, teknolojinin yaygınlaşması, refah ve nüfus artışına paralel olarak hızla değişiklik göstermektedir. Ülkelerin ekonomik gelişmelerinin sürdürülebilmesi ve çağdaş yaşam standartlarının sağlanabilmesi amacıyla vazgeçilmez bir kaynak niteliğinde olan enerjinin, sürekli ve güvenli olarak arz edilmesinin yanında düşük maliyetli olarak arz edilmesi de büyük önem teşkil etmektedir. Enerji üretim faaliyetleri içinde önemli bir yer tuttuğundan ülkelerin uluslararası rekabet gücünü belirleyen en önemli faktörlerden birini oluşturur. Dünyada enerji kaynaklarının kısıtlı olması ancak buna karşın enerji talebinin artıyor olması ülkelerin enerji politikalarının önemini artırmaktadır. Dünya enerji talebi ortalama %2-3 oranında artmaya devam etmektedir. Son yıllarda bu artış önemli ölçüde Asya Pasifik ülkelerinin ekonomilerindeki hızlı büyümeden kaynaklandığı gözlenmektedir (Eti Menkul Kıymetler A.Ş. Araştırma Raporu, 2011).

Önümüzdeki 15 yıllık dönemde başta Çin ve Hindistan olmak üzere gelişmekte olan ülkelerden kaynaklanacak yüksek talep artışı ve yüksek miktarda yatırım ihtiyacının karşılanması için enerji sektöründe serbestleşme yanlı politikalara ağırlık verilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Özellikle petrol ve doğalgaz konusunda çok büyük üretim kapasitelerine sahip olan Rusya ve İran gibi ülkelerin enerji sektörlerinde serbestleşme ve özelleştirme yanlısı programlar yerine, dikey

entegrasyona ağırlık verici devlet politikaları benimsemeleri, arz güvenliğine ilişkin kaygıları artırmaktadır (Eti Menkul Kıymetler A.Ş. Araştırma Raporu, 2011).

Enerji piyasasının önemli bir bölümünü oluşturan elektrik sektörü bir ülkede hem üretim hem de tüketim açısından vazgeçilemez nitelikte olan bir hizmet sunmaktadır. Elektrik sektörünün temel özellikleri şunlardır (Ardıyok:2002: 116): Elektrik, çogu üretim faaliyetinin vazgeçilmez girdisi olmasının yanında, son tüketici için de hayati bir maldır; ölçek ve kapsam ekonomileri oldukça etkindir; talep değişken olduğu halde ürünün stoklanması olanağı bulunmamaktadır; elektrik sebekesi önemli oranda dıssallıgı sahiptir; elektriğe yönelik yatırımlar bölümlenemez ve kendine özgü bir karaktere sahiptir; talep ve arz sürekli olarak dengelenmek zorunda olduğundan, çok yakın koordinasyon gereklidir; elektrik şebekesi inşası oldukça uzun vakit gerektirir; elektrik arz ve talebi büyük dalgalanmalar göstermektedir; elektrik kullanımına yönelik talebin fiyat esnekliği çok düşüktür.

Elektrik enerjisi sektöründe alt faaliyet alanları; enerji üretimi (hidroelektrik, termik, gaz çevrim veya nükleer santraller), iletim (enerji üreticisinden alınan enerjinin yüksek gerilim hattı/şebeke üzerinden iletimi), dağıtım (parekende piyasasına elektrik enerjisi arzı ve enerjinin yüksek veya alçak gerilimli yerel dağıtım şebekesi üzerinden nakli) olarak ayrılmaktadır. Bu ayırımın her ülke için aynı olduğunu söyleyemeyiz. ABD ve Türkiye gibi birçok ülkede bu ayırım yapılırken, İngiltere'de dağıtım sadece enerjinin dağıtım hatları üzerinden naklini ifade etmektedir. Enerjinin parekende ticareti ise arz (supply) alt faaliyeti olarak açıklanmaktadır (Çakal, 1996: 80).

Elektrik sektörünün etkin işleyişi, doğal tekel niteliğine sahip iletim ve dağıtım faaliyetleri ile rekabete uygun olan üretim ve perakende satış faaliyetlerinin bir bütün olarak ve uyum içinde sağlıklı bir biçimde işleyişine bağlıdır. Bu nedenle sektörün düzenlenmesi ihtiyacı açıktır. Elektrik piyasasının hassas karakteristiği

regülâsyonun önemini ortaya koyduğu gibi, serbestleşmenin önündeki engeller ve sorunlar da regülâsyonun yoğunluğunun arttırılmasını gerekli kılmıştır. Özelleştirilen diğer alanlarda da olduğu gibi elektrik piyasasında da, hem kamu hizmeti niteliği taşıyan faaliyetlerin denetimi hem de kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla sektörün regülâsyonunun sağlaması için bir üst kurul ihtiyacı doğmuştur (Gönen, 2010: 366).

3.3.2. Elektrik Enerjisi Sektörünün Düzenlenmesi

Dünyada elektrik sektöründeki mevcut regülasyon rejimleri incelendiğinde, üç farklı yapının geçerli olduğu gözlenmektedir (Ardıyok:2002: 122, 123):

i) Sektörün herhangi bir aşamasında (üretim, iletim, dağıtım) rekabetin tesis edilebileceği dikkate alınmadan, sektörün tamamını kapsayan dikey bütünleşmiş bir imtiyaz tekeline izin verilmesi, ilk rejimin asıl niteliğini oluşturmaktadır. Ancak tekel niteliği sebebiyle çok yakından regülasyon gereğinin duyulduğu bir rejim türüdür.

ii) İkinci yaklaşıma göre, üretim aşamasında rekabetçi yapıya izin verilirken, diğer iki aşmada dikey bütünleşmiş yapı korunur. Tekel olarak yürütülen iletim ve dağıtım aşamaları yakın regülasyona tabi tutulurken, üretim aşamasının da tekel nitelikli diğer iki aşama ile uyumunun sağlanabilmesi için özellikle piyasaya girişi kapsayan regülasyon faaliyetleri yürütülür.

iii) En son geliştirilen ve kaynağını İngiliz uygulamasından alan yaklaşımın esas noktasını ise sektörün dikey olarak ayrıştırılması oluşturmaktadır. Bu rejimde, yoğun rekabetin sağlanabileceği üretim aşamasında rekabet teşvik edilirken, iletim ve

dağıtım aşamalarında ayrı ayrı regülasyon uygulanmaktadır. Her ne kadar sistem, elektrik sektöründe reform yapmayı düşünen ülkeler açından iyi bir örnek oluştursa da, bu rejim hakkında eleştiriler de mevcuttur. Bu eleştiriler özellikle, üretim kademesini iletim ve dağıtımdan ayırmanın çok maliyetli olduğu ve üretim kademesine rekabet sokulması ile elde edilecek verim artışının bu maliyeti yüklenmeye değmeyeceği şeklinde olmuştur.

ABD'de elektrik enerjisi sektöründe, enerji üretiminden, iletim ve dağıtımına kadar entegre olarak faaliyet gösteren bölgesel elektrik şirketleri (elektric utilities) ağırlıklı olarak mevcut durumdadır. Federal Energy Regulatory Commission (FERC), enerji sektöründe Federal düzeyde regülasyon görevini üstlenmiştir. Bunun yanında eyalet düzeyinde regülatörler de vardır. Sektörde hizmetlerin maliyetini temel alan İKO regülasyonu uygulanmaktadır. Ayrıca, tavan fiyat regülasyonu veya uzun dönem marjinal maliyetleri yansıtan yeni bir fiyatlandırma modeli üzerinde de çalışmalar yapılmıştır (Çakal, 1996: 80, 81).

Amerika'da Bölgesel tekellerin hakimiyeti devam etmekle birlikte, 1978 yılında çıkarılan Public Utilities Regulatory Policies Act (PURPA) ile bölgesel tekellerin cogenerasyon (otoprodüktör) veya küçük enerji üreticisi şirketlerden enerji alması zorunluluğu konularak enerji üretiminde rekabet oluşturulmuştur. 1980'li yılların ortalarından itibaren bölgesel tekellerden bağımsız enerji üreticilerinin sektördeki payı gitgide artmıştır. Bağımsız enerji üreticileri 1987 yılına kadar piyasa koşullarında fiyatlandırmaya olanak sağlayan ve "Market based pricing" olarak adlandırılan daha esnek bir politika çerçevesinde regülasyona uğramıştır. 1992 yılı sonlarında bağımsız üreticilerin regülasyonu kaldırılmıştır (Çakal, 1996: 81).

İngiltere'de ise 1947 yılından evvel yerel belediye işletmelerinin ve düzenlenmiş özel firmaların faaliyet gösterdiği elektrik enerjisi endüstrisi, bu tarihte millileştirilerek

devlet kontrolüne alınmıştır. Üretim ve iletim faaliyetleri Merkezi Elektrik Üretim Kurulu'na devredilmiş (CEGB) ve dağıtım faaliyetleri CEGB'in kontrolü altındaki ondört bölgesel kurulun sorumluluğuna bırakılmıştır. CEGB'nin Toptan Satış Tarifesi (BST) çerçevesinde bölge kurullarına elektrik satışına dayanan bu yapı endüstrinin özelleştirilmesine kadar varlığını devam ettirmiştir. CEGB'nin üretimdeki yasal tekelini kaldıran 1983'teki Enerji Kanunu özelleştirmeye yönelik ilk reform olarak görülmektedir. Bir yandan üçüncü taraflara iletim ve dağıtıma erişim hakkı tanınırken, diğer yandan bölge kurullarına tarifelerini yayınlama zorunluluğu getirilmiştir. Fakat reforma rağmen rekabetin tesisinde önemli bir gelişme yaşanamamıştır. Rekabetin temel olarak yeterli bir düzenleme yapılamadığı için bu ilk aşamada sağlanamamış olması, daha yapısal ve kurumsal değişikliklerin gerekli olduğunu göstermiştir. Bu amaçla çıkarılan 1989 tarihli Elektrik Kanunu ile ilgili Devlet Bakanlığına bağlı Elektrik Arz Genel Müdürlüğü (DGES) ve Elektrik Regülasyon Kurumu (Offer) oluşturulmuştur. Elektrik üretimi ve satışında rekabetin geliştirilmesi DGES'in en temel görevleri arasında sayılmış ve yasa çerçevesinde üretim, iletim, dağıtım ve satış faaliyetleri için ayrı lisanslar getirilerek, bu lisansların şirketlere verilmesi yetkisi yine bu genel müdürlüğe bırakılmıştır (Paşaoğlu, 2003: 46, 47).

Elektrik enerjisi sektöründe özelleştirmeye giden Şili ve Arjantin ile Norveç'te ise İngiltere benzeri enerji piyasaları oluşturarak enerji üretiminde rekabet oluşturulmuştur. Şili'de iletim ve dağıtımda telekomünikasyon sektöründe olduğu gibi göreli rekabet uygulanmaktadır. Kamu ve özel sektör kuruluşlarının birlikte faaliyet gösterdiği İspanya'da bölgesel şirketlerin ortalama maliyetlerini baz olarak alan göreli rekabet yöntemi uygulanmaktadır (Çakal, 1996: 84).

3.3.3Türk Elektrik Enerjisi Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Mevcut Durum

Ülkemizde 1970 yılında Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) kurulması ile elektrik sektörü ilk kurumsal yapıya kavuşmuştur. Ardından elektrik sektöründe merkezi bir yapıya geçişi sağlamak amacıyla Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Böylece imtiyazlı özel elektrik ortaklıkları yoluyla elektrik üretim, iletim, dağıtım ve satışı politikasından vazgeçilmiştir. 1984 yılına kadar, Türkiye elektrik endüstrisi kamumülkiyetinde dikey entegre tekel yapı özelliği göstermektedir. Ancak bu dönemde enerji piyasasındaki büyüyen talebi hızla karşılayabilmek için büyük yatırımlar gerekli olmuştur. Kamu kesiminin sınırlı finansal desteğinin yanın da özel kesiminkine de ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Bu çerçevede 1984 yılında, 3096 sayılı kanun ile özel sektörün elektrik üretimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesine, dolayısıyla kamu tekeli dışında yapılanmaya imkan tanınmıştır. 3096 sayılı Kanunu, enerji sektörüne özgü özel kesim katılımını sağlamaya yönelik ilk yasal düzenleme olarak gösterebiliriz. 3096 sayılı kanunla, Türkiye Elektrik Kurumu dışında, yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti yapabilmesine ilişkin yasal düzenlemeler getirilmiş ve daha önce imtiyaz sahibi olan iki şirket (Çukurova Elektrik A.Ş. ve Kepez Elektrik A.Ş.) dışında devletin tekel olduğu sektör, özel kesimin girişine açılmıştır (Çakal, 1999: 141).

3096 sayılı Kanun uyarınca, o zamanki iktidar, kalkınma yönündeki siyasi tercihini ülkede serbest bir piyasa ve rekabet ortamının sağlanması yönünde yapmış ve kamu yatırımları için ayrılan kaynaklar giderek kısılarak kamunun payı küçültülmeye çalışılmış, bu arada da özel sektör yatırımlarının teşvik edilmiştir. Sektörde serbestleşme programı doğrultusunda atılan en önemli adımlardan birisi, 12.08.1993 tarihli ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Elektrik Kurumu (TEK).in, TEAŞ Genel Müdürlüğü ve TEDAŞ Genel Müdürlüğü adları altında iki bağımsız fonksiyonel kuruluş olarak yeniden yapılandırılmasıdır. Daha sonra da, bu kuruluşlar dışındaki diğer kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtım

ve ticareti ile ilgili faaliyet göstermelerine izin verilmesi hususunda gerekli düzenlemeleri yapmak üzere Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda önce altyapı mülkiyeti ve hisselerin devri yönünde bir düzenleme yapılmış, fakat Anayasa Mahkemesinin 1994/43 (E), 1994/42-2 (K) sayılı iptal kararı ile bu yöndeki düzenleme iptal edilmiştir. Bunun üzerine altyapı mülkiyeti ve hisselerin devredilmesini amaçlamayan; Yap-İşlet-devret, İşletme Hakkı Devri şeklinde düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu tarihten itibaren sektörde serbestleşmenin ve rekabet ortamının sağlanması yönünde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından bir dizi kanun ve yönetmelik yayınlanmıştır. 1999 yılında Anayasada ve ilgili yasada yapılan bir değişiklikle, Danıştay'ın Yap-İşlet-Devret ve İşletme Hakkı Devri şeklinde düzenlenen projeler üzerindeki yetkisi onay düzeyinden inceleme düzeyine indirilmiş ve inceleme süresi de iki ay ile sınırlandırılmıştır (DPT, 2001: 13-2).

1999 yılında tahkime ilişkin anayasa değişikliği yapılmış ve 2000 yılında ise elektriğin da dahil olduğu kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinde tahkim yoluna başvurulması ile ilgili 4501 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir (Akcollu, 2003). Aralık 1999 ve Ocak 2000 de yürürlüğe giren 4493 ve 4501 sayılı uyum yasaları ile sonuçta Yap-İşlet-Devret kapsamında ele alınan projeler üzerindeki imtiyaz zorunluluğu kaldırılmış, özel sektör kuruluşlarının projeleri için imtiyaz ya da özel hukuk şeklindeki farklı düzenlemelere tabi olmaları hususunda kendilerine seçme yapma yetkisi tanınmıştır. Bunlara ek olarak, gerek üretim, gerekse dağıtım sektöründe sözleşmelere tahkim sisteminin uygulanması kabul edilmiş, ayrıca, bu uygulamanın daha önce imtiyaz sözleşmesi imzalanmış olan projelere de teşmili sağlanmıştır (DPT, 2001: 13-2).

Ülkemizde elektrik sektöründe 2000'li yıllara gelinmesine rağmen uygulanmaya çalışılan modellerin sorunlara tam çözüm olmadığı gözlenmiştir (Poyraz, 2011). Örneğin ilk serbestleşme uygulamalarına 3096 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden ancak beş yıl sonra başlanabilmiş, bu uygulama esnasında da aksaklıklar, şikayetler, sivil toplum hareketleri, çözümsüz sorunlar ve yasal mercilere başvurma hareketleri sürekli olarak devam etmiş, batı ülkelerinde görülen çapta ve

kapsamda bir uygulama ise yasanın çıkmasından ancak on yıl kadar sonra gereken tempoda yürütülmeye başlanmıştır. Sonuçta, elektrik Sektöründe Serbestleşme Programı kapsamında ülke şartları gözönüne alınarak yapılan düzenlemeler sonunda beş ayrı yatırım (finansman) modeli ortaya çıkmıştır. Bunlar; İşletme Hakkı Devri (İHD), Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Otoprodüktör (OP), İkili Anlaşma (İK) modelleridir. İşletme Hakkı Devri (İHD) hariç, diğer tüm modeller, yeni tesislerin yapımını ve devreye alınmasına yönelik programlardır (DPT, 2001: 13-40).

Bu son dönemlerde, 2000'li yıllara kadar Türkiye'de elektrik satış fiyatlarını düzenleyen tarifeler, TEDAS yönetim kurulu tarafından belirlenmiş ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe girmiştir. Bu yıllarda sektörde YİD, Yİ ve İşletme Hakkı Devri yöntemleri ile yer almaya başlayan özel sektörün ürettiği elektriğin fiyatlandırılmasında farklı yöntemler kullanılmıştır. Bunlar için kullanılan fiyatlandırma yöntemi temelde maliyet artı kar yöntemi olmuştur. Otoprodüktörler için ise, ihtiyaç fazlası üretimi için göreli fiyat ve tavan fiyat karışımı bir yöntem uygulanmıştır. YİD, Yİ projeleri için fiyatlandırma, imzalanan sözleşmeler sırasında uzun vadeli olarak belirlenmiştir. Tüm bu fiyat tarifeleri Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın onayını müteakip isler hale gelmiştir (Ardıyok, 2002: 135).

Türkiye'de, 2000 yılı sonuna doğru, uzun süredir yürütülen elektrik sektöründe reform ve bunu destekleyen yeni kanun çalışmaları hızlanmış ve Mart 2001'de 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu yürürlüğe girmiştir (Akcollu, 2003)

3.3.4. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Bu kısımda elektrik sektörünün düzenlenmesinden sorumlu olan EPDK'nun kurumsal yapısı, görev ve yetkileri ile işleyişi esas itibariyle ilgili Yasalara ve resmi

web sitesinde yer alan bilgilere dayalı olarak açıklanmaktadır (ayrıntılı bilgi için bkz.:www.epdk.gov.tr).

Türkiye'de son dönemlerdeki yapısal reform sürecinin en önemli adımlarından biri de enerji sektörü reformudur. İyi yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesine zemin hazırlayan 4628 sayılı ve 4646 sayılı Kanunlarla 2001 yılında Enerji Düzenleme Kurumu (EPDK) kurulmuş ve reform sürecinde (yeniden yapılanma) çok önemli bir adım atılmıştır (EPDK, 2008).

20 Şubat 2001 tarihinde kabul edilerek, 3 Mart 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun amacı; elektriğin sürekli, yeterli, kaliteli, düşük maliyetli ve çevre ile uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması; rekabet ortamında faaliyet gösterebilecek şeffaf elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması, bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması olarak belirtilmiştir. Bu kapsamda elektrik piyasasının regülasyonu ve denetiminden sorumlu bir Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu'nun kurulması hükme bağlanmıştır. Daha sonra Kanun'da yapılan değişiklikle Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu'nun adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) olarak değiştirilmiş ve Kurum'un genel olarak enerji sektörünün düzenlenmesinden sorumlu olması öngörülmüştür.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, elektrik sektörünü düzenleyici kurumunun teşkilatlandırılması, ikincil mevzuata ilişkin tüm düzenlemelerin (yönetmelikler, prosedürler ve lisanslar) hazırlanıp yayınlanması ve bilişim teknolojisine dair altyapının kurulması için 18-24 aylık bir hazırlık dönemi öngörmüştür (Akcollu, 2003: 68).

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile öngörülen elektrik sektöründeki reformun temel mantığını şu şekilde açıklayabiliriz: Elektrik sektörünün üretim ve perakende satış bölümleri kapsam veya ölçek ekonomilerinin yoğun olmadığı bölümlerdir. Bu nedenle, üretim ve perakende satış bölümlerinin tekel şeklinde örgütlenmesi gerekli değildir, diğer bir deyişle bu bölümler rekabete açılabilir. İletim ve dağıtım hizmetleri ise, doğal tekel özelliklerini korumaya devam etmektedirler (Reel, 2010: 207). Ancak sistemin etkin işlemesi için rekabetçi kısımlar ile doğal tekel bölümlerinin bir bütün olarak, uyum içinde çalışması gerekmekte ve bu da sektörün düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Enerji piyasasının düzenlenmesi ve denetiminden sorumlu olan ve kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip EPDK, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (2001), 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (2001), 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu (2003), 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu (2005) ile kendisine verilen görevleri ifa etmekte ve yetkileri kullanmaktadır.

EPDK'nın merkezi Ankara olup, ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'dır. Kurum, dağıtım bölgelerinde müşteri ilişkilerini sağlamak üzere irtibat büroları kurabilir. Kurumun teşkilatı; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur.

Kurum, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'ndan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu vasıtasıyla kullanır. Kurumun temsil ve karar organı Kuruldur. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. Maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri; hukuk, siyasal bilgiler, idari bilimler, kamu yönetimi, iktisat, mühendislik, işletme ya da maliye dallarında eğitim veren en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmuş, kamu

kurum ve kuruluşlarında ya da özel sektörde en az on yıl deneyim sahibi ve mesleğinde temayüz etmiş kişiler arasından Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul Başkanını ve İkinci Başkanı görevlendirir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Başkanlık veya üyelikler, görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde, boşalan üyeliklere bir ay içinde atama yapılır.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. Maddesine göre Kurul Başkanı, aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasından, yürütülmesinden ve Kurulun temsilinden sorumludur. Bu sorumluluk; Kurulun işleri ile ilgili olarak kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsar. İkinci Başkan, Başkanın yokluğunda Başkanın tüm görevlerini ve yetkilerini üstlenir. Başkanlık tarafından Kurum personeline verilen yetkiler hariç olmak üzere, Kurumun tüm kararları Kurul tarafından alınır.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 6. Maddesi'ne göre Kurul üyeleri üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiç bir görev alamazlar. Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamazlar. Yine aynı maddeye göre Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 6. Maddesi'ndeki yasakları ihlal ettiği veya 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunuile kendilerine verilen görevler ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı haklarında mahkumiyet kararı kesinleşen Kurul Başkan ve üyeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memuru olmak için aranan şartları kaybettikleri tespit edilen veya üç aydan fazla bir süre ile hastalık, kaza veya başka bir nedenle görevlerini yapamaz durumda olan veya görev süresinin kalan kısmında görevine devam edemeyeceği, üç aylık

süre beklenmeksizin tam teşekküllü bir hastaneden alınacak heyet raporu ile tevsik edilen Kurul üyeleri, süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınır.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 8. Maddesi'ne göre, Kurulun çalışma usul ve esasları ile başvurularda takip edeceği usuller yönetmeliklerle düzenlenir. Kurul en az haftada bir defa olmak üzere, gerekli gördüğü sıklıkta toplanır. Toplantıyı Kurul Başkanı veya yokluğunda İkinci Başkan yönetir. Her bir toplantının gündemi toplantıdan önce Başkan ya da yokluğunda İkinci Başkan tarafından hazırlanarak Kurul üyelerine bildirilir. Kurul salt çoğunlukla toplanır ve kararlar toplantıya katılanların çoğunluğunun oyu ile alınır. Kurul üyeleri, kendileri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhri hısımlarıyla ilgili olaylarda müzakere ve oylamaya katılamaz. Yine aynı maddeye göre tüzel kişiler her türlü onay ve lisanslarla ilgili işlemlerde yönetmeliklerde belirlendiği şekilde başvuruda bulunur. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ortaklık yapılarında herhangi bir nedenle yüzde on veya daha fazla, halka açık şirketlerde ise yüzde beş veya daha fazla bir sermaye payı değişimi veya bu tüzel kişilerin birleşmeleri veya herhangi bir tüzel kişinin konsolidasyon, kontrolün değişmesi, satış, devir veya diğer düzenlemeler ile tüzel kişilik yapısının değişikliğe uğraması ya da bir tüzel kişinin sahibi olduğu üretim, iletim veya dağıtım tesislerinin önemli bir kısmında herhangi bir satış, devir veya diğer bir düzenleme sonucu değişiklik olması durumunda, Kurul onayı alınması gereklidir. Kurul onayı alınmasına dair usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 8. Maddesi'ne göre, Kurul, bir önceki mali yıl için, en geç bir sonraki yılın Nisan ayının sonuna kadar yazılı bir yıllık raporu bilgi için Bakanlığa gönderir. Raporda, konsolide edilmiş gelir tabloları, bilançolar ve yıllık faaliyetleri esas alan kapsamlı mali tablolar yer alır. Kurum, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 4. Maddesine göre EPDK, , tüzel kişilerin yetkili oldukları faaliyetleri ve bu faaliyetlerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini tanımlayan Kurul onaylı lisansların verilmesinden, işletme hakkı devri kapsamındaki mevcut sözleşmelerin bu Kanun hükümlerine göre düzenlenmesinden, piyasa performansının izlenmesinden, performans standartlarının ve dağıtım ve müşteri hizmetleri yönetmeliklerinin oluşturulmasından, tadilinden ve uygulattırılmasından, denetlenmesinden, bu Kanunda yer alan fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten, piyasa ihtiyaçlarını dikkate alarak serbest olmayan tüketicilere yapılan elektrik satışında uygulanacak fiyatlandırma esaslarını tespit etmekten ve bu fiyatlarda enflasyon nedeniyle ihtiyaç duyulacak ayarlamalara ilişkin formülleri uygulamaktan ve bunların denetlenmesinden ve piyasada bu Kanuna uygun şekilde davranılmasını sağlamaktan sorumludur. Kurum, Kurul kararıyla bu Kanun hükümleri uyarınca çıkaracağı yönetmelikleri, piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilerin ve ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak hazırlar.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. Maddesine göreKurul her yılın ocak ayının sonuna kadar, serbest tüketici tanımına ilişkin limitlerdeki indirimleri belirlemek ve yeni limitleri yayımlamakla görevlidir. Aynı maddeye göre Kurul; ayrıca şu yetkilere de sahiptir: Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanıp Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından sonuçlandırılan talep tahminlerini onaylamak, gerektiğinde revize ettirmek; Kurul onaylı talep tahminlerine dayanarak, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından hazırlanan üretim kapasite projeksiyonu ve iletim yatırım planı ile bu planlarla uyumlu olarak mülkiyeti kamuda olan dağıtım tesislerini işleten dağıtım şirketleri tarafından hazırlanan dağıtım yatırım planlarını onaylamak, gerektiğinde revize edilmesini sağlamak ve onay verdiği yatırım planlarının uygulanmalarını denetlemek; ilgili lisans hükümleri uyarınca hazırlanacak olan, Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin toptan satış fiyat tarifesini, iletim tarifesini, dağıtım tarifeleri ile perakende satış tarifelerini incelemek ve onaylamak; iletim, dağıtım, toptan satış ve perakende satış için yapılacak fiyatlandırmaların ana esaslarını tespit etmek ve gerektiğinde ilgili

lisans hükümleri doğrultusunda revize etmek; otoprodüktör ve otoprodüktör gruplarının kendi veya ortaklarının ihtiyaçları dışında satışa sundukları elektrik enerjisi miktarına ilişkin yüzdeleri yayımlamak ve gerektiğinde revize etmek; iletim ek ücreti oranını belirlemek ve iletim ek ücreti tutarının Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından tahsili ve Kuruma ödenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak; tüzel kişiler tarafından lisanslarla ilgili işlemler ve sair işlemler karşılığında Kuruma ödenecek bedelleri belirlemek, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nu hükümlerine, çıkarılan yönetmelik hükümlerine, Kurul tarafından onaylanan tarife ve yönetmeliklere, lisans hüküm ve şartlarına ve Kurul kararlarına aykırı davranıldığı durumlarda, idari para cezası vermek ve lisansları iptal etmek; Kurumun, Başkanlık tarafından hazırlanan bütçesini, yıllık iş planını, gelir-gider kesin hesaplarını, yıllık raporunu ve piyasa gelişimi ile ilgili sair raporları onaylamak ve gerekli gördüğü durumlarda, bütçe kalemleri arasında aktarma yapılmasına karar vermek; lisans sahibi tarafların, iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımına ilişkin anlaşmaların hükümleri üzerinde mutabakata varamamaları halinde, ihtilafları 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun ve tarafların ilgili lisanslarının hükümlerine göre çözmek; mevcut sözleşmelere ilişkin olarak, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunuhükümleri uyarınca rekabetçi piyasaya geçişi kolaylaştıracak hususlarda, taraflarca değerlendirilmek üzere değişiklik önerilerinde bulunmak ve mevcut sözleşmelerin ihtilafların halline ilişkin hükümlerini ihlal etmemek kaydıyla, bu sözleşmelere ilişkin herhangi bir resmi ihtilaf halli sürecinin başlatılmasından önce, ihtilafların halli için arabuluculuk yapmak.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. Maddesi'ne göre Kurumun hizmet birimleri; Kurum görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayıları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle

yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 12. Maddesi'ne göre idari para cezaları dahil, Kurul tarafından alınan bütün kararlara karşı açılan iptal davaları ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülür. Danıştay, Kurul kararlarına karşı yapılan başvuruları acele işlerden sayar.

EPDK'nun bütçe uygulaması Merkezi Yönetim Bütçesi'ne dahildir. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 10. Maddesine göre Kurumungelirleri Kurumun bütçesini oluşturur ve aşağıdaki gelir kalemlerinden oluşur:

i) Kurumun elektrik piyasası ile ilgili gelirleri:

- Lisans alma, lisans yenileme, lisans tadili, lisans sureti çıkartma ve yıllık lisans bedelleri.

- Yayın gelirleri ve sair gelirler.

- Ayrıntıları kamuoyuna duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler.

- Kurul tarafından verilen idari para cezalarının yüzde yirmibeşi.

- İletim tarifesinin en fazla yüzde biri oranındaki iletim ek ücretleri.

ii) Kurumun doğal gaz piyasası ile ilgili gelirleri: aşağıdaki gelir kalemlerinden oluşur:

- Katılma payı,

- Lisans, sertifika, onay ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller.

- Yayın ve sair gelirler.

- Ayrıntıları kamuoyuna duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler.

iii) Kurumun petrol piyasası ile ilgili gelirleri:

- Katılma payı.

- Lisans, onay, izin ve vize işlemleri üzerinden alınacak bedeller.

- Yayın ve sair gelirler.

- Ayrıntıları kamuoyuna duyurulmak kaydıyla ve piyasanın gelişimine dair etüt ve proje çalışmalarının finansmanında kullanılmak üzere uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından verilecek hibeler.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 13. Maddesi, tarifeler ve tüketicilerin desteklenmesi hususlarını düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunukapsamında düzenlenen ve bir sonraki yıl uygulanması önerilecek tarifeler, ilgili tüzel kişi tarafından bu Kanun hükümleri doğrultusunda ve kendisine Kurul tarafından verilen lisanstaki hükümler uyarınca her yıl ekim ayının sonuna kadar hazırlanır ve Kurul onayına sunulur. Kurul, bu başvuruların ilgili lisans hükümlerine uygun olduğunu tespit etmesi halinde, bu başvuruları aynı yılın 31 Aralık tarihini geçmeyecek şekilde onaylar. Lisans sahibinin, bir sonraki yıl boyunca tarifelerde yapacağı aylık enflasyon ve lisansında belirtilen diğer hususlarla ilgili ayarlamalar da Kurul onayında yer alır. Bu tür fiyat ayarlamaları ile ilgili formüller Kurum tarafından bu Kanun hükümleri doğrultusunda verilen her lisansta bulunur. Fiyat yapısı içinde, söz konusu tüzel kişinin piyasa faaliyetleri ile doğrudan ilişkili olmayan hiçbir unsur yer alamaz.

Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından uygulanacak iletim ek ücreti bu hükmün istisnasını oluşturur. Her lisansta yer alan fiyat formülleri ancak söz konusu lisansta belirtilen zamanlarda ve/veya koşullarda tadil edilebilir. Kurul onaylı tarifelerin hüküm ve şartları, bu tarifelere tabi olan tüm gerçek ve tüzel kişileri bağlar. Bir gerçek veya tüzel kişinin tabi olduğu tarifede öngörülen ödemelerden herhangi birisini yapmaması halinde, söz konusu hizmetin durdurulmasını da içeren usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir. Tarife onayı gerektiren bir lisansın verilmesi ile birlikte, içinde bulunulan yıla ait tarife de Kurulca incelenerek onaylanır.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 13. Maddesi'ne göre Kurulca düzenlemeye tabi tarife türleri ise şunlardır:

i) Bağlantı ve Sistem Kullanım Tarifeleri: Bağlantı ve sistem kullanım tarifeleri, ilgili bağlantı ve sistem kullanım anlaşmalarına dâhil edilecek olan ve iletim sistemi ya da bir dağıtım sistemine bağlantı ve sistem kullanımı için eşit taraflar arasında ayrım yapılmaması esasına dayalı fiyatları, hükümleri ve şartları içerir. Bağlantı fiyatları, şebeke yatırım maliyetlerini kapsamaz. Bağlantı fiyatı, bağlantı yapmış olan tüzel kişinin namına oluşan masraflar ile sınırlıdır.

ii) İletim Tarifesi: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi tarafından hazırlanacak olan iletim tarifesi, üretilen, ithal veya ihraç edilen elektrik enerjisinin iletim tesisleri üzerinden naklinden yararlanan tüm kullanıcılara eşit taraflar arasında fark gözetmeksizin uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içerir. Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketinin yapacağı şebeke yatırımları ve iletim ek ücretleri iletim tarifesinde yer alır.

iii) Toptan Satış Tarifesi: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi tarafından hazırlanacak toptan satış tarifesi, toptan satışlar için Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin elektrik enerjisi satma yükümlülüğü olan tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit taraflar arasında fark gözetmeksizin uygulayacağı fiyatları, hükümleri ve şartları içerir. Toptan satış tarifesinin belirlenmesinde Kurul, satın alınan elektrik enerjisinin ortalama fiyatının

yansıtılmasını ve Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketinin mali yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesini esas alır.

iv) Dağıtım Tarifeleri: Dağıtım şirketleri tarafından hazırlanacak olan dağıtım tarifeleri, elektrik enerjisinin dağıtım tesisleri üzerinden naklinden yararlanan tüm gerçek ve tüzel kişilere eşit taraflar arasında fark gözetmeksizin uygulanacak dağıtım hizmetine ilişkin fiyatları, hükümleri ve şartları içerir.

v) Perakende Satış Tarifeleri: İletim sistemine doğrudan bağlı olanlar dışındaki tüketiciler için, eşit taraflar arasında ayırım gözetmeksizin uygulanacak fiyatları, hükümleri ve şartları içerir.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 13. Maddesi'ne göre, serbest olmayan tüketiciler için geçerli olacak perakende satış tarifeleri, perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi ve/veya perakende satış şirketleri tarafından önerilir ve Kurul tarafından incelenerek, onaylanır. İletim sistemine doğrudan bağlı olanlar dışındaki serbest tüketiciler için geçerli olacak perakende satış tarifeleri de bu tüketiciler ikili anlaşmalarla kendi tedarikçilerini seçene kadar, bulundukları dağıtım bölgesindeki perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketi ve/veya perakende satış şirketleri tarafından önerilir ve Kurul tarafından incelenerek onaylanır.

4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 13. Maddesi, belirli bölgelere ve/veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, bu sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin, miktarı ile esas ve usulleri Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmek üzere söz konusu tüketicilere geri ödeme şeklinde yapılacağını da hükme bağlamaktadır. Diğer yandan aynı madde ile elektrik enerjisinin kalitesizliğinden ve/veya kesintilerinden kaynaklanan zarar ve hasarların tazmini hususunun, tüketicilerin muhatap olduğu lisans sahibi tüzel kişilerin lisanslarında ve sözleşmelerinde yer alacağı öngörülmüştür.

Sonuç olarak, Elektrik Piyasası Kanunu'nun 3.3.2001 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla Türkiye'de elektrik sektöründe yeni bir dönem, başlamıştır. Bu kanun endüstride milat olarak kabul edilmekte ve bu kanunla birlikte elektrik endüstrisini rekabete açma, piyasayı rekabetçi yapıda oluşturmak amaçlı çalışmaların başladığı ileri sürülmektedir. Her ne kadar 1983-1984'lu yıllardan itibaren uygulamaya çalışılan modellerle üretim faaliyetinin özel sektör girişimcilerine açılarak rekabet yaratılmak istenmişse de, bu çalışmalar kısmi olup fiiliyatta sınırlı bir uygulama alanı bulabilmiştir. Bu nedenle rekabetçi yapıyı oluşturma amaçlı olarak 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nu (EPK) başlangıç olarak kabul edebiliriz. 4628 sayılı Kanunla birlikte rekabetçi yapının ifade edilmesiyle artık endüstriye hakim olan regülasyonlarla birlikte rekabetçi düzenlemelerde yan yana yer almaya başlamıştır (Poyraz, 2011).

Elektrik piyasasında reformla hedeflenen liberal yapının temel amacı, sistemin verimliliğini artırarak tarifelerin düşürülmesini sağlamak olduğu için tarifelerin de, maliyet tabanlı olarak, kayıp/kaçağa ve işletme verimliliğine ilişkin önceden tespit edilmiş, iyileştirme öngören hedefler çerçevesinde belirlenmesi gerekir (Reel, 2010: 207). Yeni piyasa modelinde, doğal tekel niteliği taşıyan iletim ve dağıtım faaliyetleri, serbest olmayan tüketicilere yapılacak perakende satışlar ile perakende satış hizmeti ve TETAŞ'ın toptan satışındaki fiyat düzenlemesinin temel amacı da, elektrik piyasasında verimliliği artırarak maliyetleri düşürmek ve maliyetlere uygun fiyatların oluşmasını sağlamaktır (Reel, 2010: 207). 2006-2010 yılları arasındaki dönem (geçiş dönemi), 2010 yılından sonra uygulanmaya başlayacak olan tamamen maliyete dayalı tarife yapısına geçiş süreci olarak belirlenmiştir. Geçiş dönemi 09.07.2008 tarihli 5784 sayılı kanun ile 2012'ye uzatılmıştır.

SONUÇ

Devletin ekonomiye müdahalesinin temel nedenlerinden biri piyasa başarısızlıklarıdır. Piyasa başarısızlığına yol açan biri ise doğal tekellerdir. Ekonomide doğal tekellerin varlığı iktisadi regülasyonun temel nedeni olarak belirtilebilir. Daha önce de belirtildiği üzere, elektrik, su, gaz gibi bir dağıtım ağı vasıtası ile sunulan ve geniş altyapı yatırımlarının söz konusu olduğu doğal tekel piyasalarının özelliği ölçeğe göre artan verim halinin mevcut olması yani üretim arttıkça uzun dönem ortalama maliyetin sürekli düşmesidir. Dolayısıyla iktisadi etkinlik çok sayıda firma olması ile bağdaşmaz.

Regülasyon, ekonomik, sosyal ya da çevresel nedenlerle ekonomik faaliyetlerin sınırlarını tanımlamak ve bu faliyetleri düzenlemek için tasarlanır.Bu bağlamda, iktisadi alanda özel sektör ve kamu teşebbüslerinin faaliyetlerini yürütüş şekillerini kontrol altında tutma amacıyla konulan kurallar olarak açıklanabilir. Günümüzde de hakim olan en dar ve basit anlamıyla regülasyon "emredici bir kurallar setinin ilanını ve bu kurallara uyumu izleyecek ve teşvik edecek bazı mekanizmaları yani tipik olarak bir kamu birimini" ifade etmektedir. Burada kastedilen kamu birimi genel olarak bağımsız düzenleyici kurumları işaret etmektedir. Doğal tekellerin regülasyonunu son dönemlerde dünyadaki eğilim bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığı ile bu sektörlerin düzenlenmesi yönündedir. Ülkemizde de doğal tekel niteliği arz eden sektörlerin bağımsız düzenleyici otoriteler tarafından düzenlenmesi yönünde önemli adımlar atılmış ve bu amaçla bazı bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Enerji ve iletişim sektörlerinin yapısı ve kendine has olan özellikleri de göz önünde tutularak bu sektörlerde bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla düzenlemeler yapılmaktadır. Bağımsız Denetleyici Kuruluşlar devletin ekonomide üstlendiği düzenleyici ve denetleyici rolü uygulama aracıdır.

Bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu kesiminin elinde bulunan doğal tekel niteliğindeki kuruluşların özelleştirme sonrasında denetlenmelerini sağlamak ve bu sektörlerin sahip oldukları kendine has özellikleri ve ihtiyaç duyulan uzmanlık nedeniyle özerk bir otorite tarafından düzenlenmeleri gerekçesiyle kurulmuşlardır. Türkiye'de şu an doğal tekeller alanında iki tane Bağımsız Düzenleyici Kuruluş vardır. Bunlar "Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu" ve "Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu"' 'dur.

"Bilgi Teknolojisi İletişim Kurumu", telekomünikasyon sektörün kurulan bağımsız düzenleyici bir kurumdur. Telekomünikasyon sektörünü düzenleme ve denetleme fonksiyonunun bağımsız bir idari otorite tarafından yürütülmesi amacıyla 2813 sayılı Telsiz Kanununda değişiklik yapan 27.1.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

Bu alandaki ilk temel değişim, T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü (PTT) tarafından tekel olarak yürütülen telekomünikasyon hizmetlerinin, 1994 tarih ve 4000 sayılı kanunla posta ve telgraf hizmetlerinden ayrılarak, telekomünikasyon hizmetlerini yürütmek üzere Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi (TTAŞ) kurulmasıdır. Telekomünikasyon sektörüyle ilgili bağımsız düzenleyici kurumun kurulması ise, Ocak 2000 tarihinde 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nu değiştiren 4502 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun ile daha önce Ulaştırma Bakanlığı'nın elinde bulunan düzenleyici yetkiler, söz konusu Kanun ile kurulan sektörel düzenleyici otorite Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmiştir. Hızla ilerleyen teknolojik gelişmeler ve artan globalleşme eğilimi telekomünikasyon sektörünü klasik kalıpların dışına iterek köklü bir geçiş sürecine sokmuştur. Bu süreç içerisinde sektörün tekelci yapısı yerini özelleştirme, liberalizasyon ve konsolidasyon hareketlerine bırakmıştır. 1992'den başlayarak PTT'nin ve 1995'de bu amaçla yeni oluşturulan Türk

Telekom'un özelleştirilmesi çalışmaları gündeme gelmiştir. Sonunda 14 Kasım 2005 tarihinde imzalanan sözleşme ile Türk Telekom'un özelleştirilmesi gerçekleşmiştir. Türk Telekom'un yüzde 55 oranındaki hissesi, alıcı firma Oger Telecom'a devredilmiştir. Türk Telekom bu dönemde Türkiye'nin en büyük özelleştirmesi olarak gösterilmiş ve bu sayede özelleştirmede tarihi bir dönemeç yaşanmıştır. Şu anda Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu yetkileri kapsamında sektörle ilgili düzenlemelerde bulunmaktadır.

Enerji sektöründe kurulan bağımsız düzenleyici kurum ise, "Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu"dur. Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu 2001 yılında, 4628 sayılı Yasa ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu olarak kurulmuş, aynı yıl, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu adını almış ve doğal gaz sektörünün düzenlenmesi görevini de üstlenmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu 19.11.2001 tarihinde görevine başlamıştır. Kuruma, 2003 yılında, 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasını ve 2005 yılında 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ile de sıvılaştırılmış petrol gazları piyasasını yönlendirme, gözetim, düzenleme ve denetleme görevleri verilmiştir.

Bu çalışmada ele alınan elektrik piyasasına bakıldığında,1970 yılında Türkiye Elektrik Kurumu'nun (TEK) kurulması ile elektrik sektöründe ilk kurumsal yapıya kavuşulduğu görülmektedir. Ardından elektrik sektöründe merkezi bir yapıya geçişi sağlamak amacıyla Etibank, DSİ, İller Bankası ve belediyelere ait santraller TEK'e devredilmiştir. Yapısal reform sürecinin en önemli adımlarından biri 2001 yılında gerçekleştirilen enerji sektörü reformudur. İyi yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesine zemin hazırlayan 4628 sayılı ve 4646 sayılı kanunlarla 2001 yılında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş ve rekabet ortamında faaliyet gösterebilecek şeffaf elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması yönünde reform sürecinde (yeniden yapılanma) çok önemli bir adım atılmıştır.

Adından da anlaşıldığı üzere BDK'ların temel özelliklerinden biri bağımsızlıklarıdır. Ancak kanunlarla bu kurumlara bağımsız olma hakkı verilmesi, BDK'ların gerçekten bağımsız olduğu ve böyle davrandığı anlamına gelmeyebilir. Esas olan bu kurumların uygulamada ne kadar bağımsız olduklarıdır. Ne yazık ki bu kurumlar gerek siyasi partiler ve çıkar grupları gerek medya ya da özel kuruluşlar tarafından yönlendirilmeye çalışılmakta ve bu doğrultuda baskılara maruz kalmaktadırlar. Bu kurumlar, siyasal güçlerin, çıkar gruplarının medyanın ve uluslararası kuruluşların baskı ve taleplerine karşı ne kadar dirençli olurlarsa bağımsızlıkları o kadar fazla olacaktır.

Bunun yanında Bağımsız Düzenleyici Kurumun etkin bir şekilde görevini geçekleştirebilmesi sadece kurumun kendisine ve görevlerine bağlı olmamaktadır. Düzenleyici çerçeve sağlam temellere oturtulmuş kurumsal bir altyapıyla desteklenmelidir.

Ayrıca, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ile rekabet otoritesi arasındaki ilişkiler de oldukça önemlidir. Piyasa aksaklığı sebebiyle rekabetin sağlanamadığı sektörlerde düzenleyici kurumlar, regülasyon görevini o sektörde sürekli olarak veya teknoloji ve bunun gibi etmenler sonucu rekabetin sağlanmasına dek, rekabet otoriteleri ile beraber yürütürler. Bu nedenle, bu iki tür organın çok sağlıklı ilişkiler içinde bulunması, yetki çatışmasının mutlaka engellenmesi gereklidir.

Türkiye'de devletin bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla doğal tekeller alanını düzenlemesi dünyadaki gelişmelerle paraleldir. Ancak yine dünyadaki gelişmelerle paralel şekilde regülasyon uygulamalarının etkinliği hususuna büyük önem vermek gerekmektedir çünkü düzenleyici faaliyetlerin bir takım maliyetleri bulunmakta ve bu maliyetler önemli düzeylere ulaşabilmektedir. Bu açıdan belirlenen hedefler doğrultusunda en rasyonel kararlar alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Ağcakaya Serpil ve Halıcı Nadide Sevil, "Bir İktisat Politikası Aracı Olarak Regülasyon Politikası" Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi yıl:1 Sayı:2, ss.96-105, Nisan-Mayıs-Haziran 2005

Akcollu, Yeşim, "Elektirik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon", Rekabet Kurumu, Ankara, Yayın no: 0117, 2003
http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/tezler/tez31.pdf

Akcollu, Yeşim, "Elektrik Sektöründe Rekabet ve Regülasyon", Ankara, 2003.

Akdoğan, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi,* Gazi Kitapevi, Ankara, 2003.

Aktan, Coskun Can, "Devletin Başarısızlığının Anatomisi" , http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm Erişim Tarihi: 08.08.2011

Aktan, Coşkun Can, "Devletin Başarısızlığının Anatomisi"http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htmErişim tarihi: 20.03.2010

Aktan, Coşkun Can, *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi,* İzmir, Anadolu Matbaacılık, 2001.

Aktan, Coşkun.Can ve Özkıvrak Özlem, *Sosyal Refah Devleti*, Okutan Yayınları, İstanbul, 2008.

Altan, Ömer Zühtü, *Sosyal Politika Dersleri*, Eskişehir, 2006.

Altundiş,Mehmet, "Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Hukukunda Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Türk Hukukuna Etkileri",Danıştay Dergisi, 2006 http://www.danistay.gov.tr/makale_mehmet_altundis113.htm

Ardıyok, "Doğall Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye için Düzenleyici Kurum Modeli", Rekabet Kurunu, 2002.

Armağan, Ramazan, "Kamu Ekonomisinde Dışsallıklar ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 9, (159-178), Kütahya, 2003.

Ataay, Faruk, "Doğal Tekellerde Özelleştirme Sorunu", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi Yıl:4, Sayı:16, ss.34-38, 2003 .

Atiyas, İzak, *Ne İçin ve Nasıl Regülasyon*, "Devletin Düzenleyici Görevleri" adlı Konferans, İstanbul, s. 4. 10 Aralık 1999

Baldwin and Cave, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and PracticeBook by Robert Baldwin, Martin Cave; Oxford University Press,.370 pgs. 1999

Berg, Chris, "The Growth of Australia's Gegulatory State", Ideology, Accountability and the Mega-regulators, Research FellowInstitute of Public Affairs, Institute of Public Affairs, Australia, 2008.

Bradburd Ralph, . "Privatization of Natural Monopoly Public Enterprises: The Regulation Issue" Review of Industrial Organization10.247-267, Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands, 1995.

Bulutoğlu, Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş,* Ankara, 2008.

Chang, H-J, "The Economicx and Politics of Regulation" Cambridge Journal of Economics, 21,703-728, 1997.

Çakal, Recep, "Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon", Devlet Planlama Teşkilatı, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi, 1996.

Çelebi, Ahmet, *Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü*, Manisa, 2003.

Çetin Tamer, "Regülasyon Sürecinin Yeni Aktörleri: Politik İktisat Perspektifinden Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", Rekabet Dergisi, Sayı 1, Cilt. 29,, 2007

Çetin Tamer, Regülasyon İktisadı Üzerine Farklı Yaklaşımlar, Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi, yayın 2, sayı. 1, 2005.

Çetin, Tamer, "Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Yöntemleri", Çimento İşveren, 23(1), , ss. 22-38, 2009.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Elektrik Enerjisi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2569 . ÖİK: 585; Ankara, 2001. http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC49C855C86828FA2E

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Elektrik Enerjisi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2569 . ÖİK: 585; Ankara, 2001. http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC49C855C86828FA2E.

Eke, Erdal, " TÜRK Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme", Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, , C.2, S.1. s.85-106, 2010.

Eker, Aytaç , *Kamu Maliyesi*, İzmir, Birleşik Matbaa, 2005

Erol, Mesut, "Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum", Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı Ekim 2003.

Eti Menkul Kıymetler A.Ş. Araştırma Raporu, "Enerji Sektörü Araştırma Raporu, 2011

Giray Filiz, "Telekomünikasyon Sektöründe Liberalizasyon ve Türkiye'deki Durum", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 2(2), s.11-25, 2007.

Gönen, Yakup, "Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XIV, Sayı 2, 2010.

Güler, Ayman, Birgül, "Sosyal Devlet ve Yerelleşme", Memleket: Siyaset Yönetim, , s.2, 2006.

Güneş, İsmail, "Doğal Tekeller",

http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/dogaltekel.htmErişim Tarihi: 25.04.2011

Güven, H. Sami, *Sosyal Politikanın Temelleri*, Bursa, 2.Baskı, 1997.

Hertog, J. D, "General Theories of Regulation", *Encyclopedia of Law and Economics,* Volume: 3, The Regulation of Contracts, Edward Elgar Cheltenham, *1999.*

Jordana Jacint and Levi-Faur, Davi, "The politics of regulation in the age of governance", pp.1-24,*The Politic of Regulation*, Edited by: Jacint Jordana and David Levi-Faur, Institution and Regulatory Reforms fort he Age of Governance, 2004.

Joskow, Paul J. "Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", Dünya Bankası Gelişen Ekonomiler Yıllık Konferansı,

Washington DC, Nisan 1998.

Joskow, Paul, "Regulation of Natural Monopolies," Working Papers 0508, Massachusetts Institute of Technology, Center for Energy and Environmental Policy Research, 2005.

Karakaş, Mehmet, 2008, "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Maliye Dergisi y Sayı 154 y Ocak-Haziran 2008.

Kirmanoğlu, Hülya, *Kamu Ekonomisi Analizi,* Beta Yayıncılık,İstanbul, 2009.

Kirmanoğlu, Hülya,"Piyasa Başarısızlığı ve Regülasyon" , *Kamu Ekonomisi* (Editör Beyhan Ataç), Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1476, Açıköğretim Fakültesi Yayın No: 789,Eskişehir, 2003.

Majone, Giandomenico, "From the Positive toRegulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance" Estudio/Working Paper 1997/93 May 1997

Müftüoğlu, Tamer ve Karabudak, Baha , "İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler", Rekabet Dergisi, Sayı:11, Temmuz-Ağustos-Eylül, 3-15, 2002.

Nadaroğlu, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi,* İstanbul, Betaş 1992.

Nadaroğlu, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi,* İstanbul, Betaş 2000.

OECD Committee on Competition Law an Policy, *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*, Paris, 1999.

OECD http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3267, Erişim Tarihi: 01.09.2011

Oğuz, Fuat ve Çakmak Orhan, "Küreselleşen Bir Dünyada Regülasyon", *Liberal Düşünce Dergisi*, c. 7, s. 25-26, ss. 143-54, 2002.

Özkıvrak, Özlem, "Kaynak Tahsisinde Etkinlik Açısından Piyasa Başarısızlığı ve Devletin Başarısızlığının Karşılaştırılması*",* (Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi) İzmir, 2002.

Parasız, İlker, *İktisada Giriş,*8. Baskı, Ezgi Kitapevi, Bursa, 2006.

Paşaoğlu, Ömür, "Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması", Ankara, 2003.

Posner , Richard , "Theories of Economic Regulation" , The Bell Journal of Economics and Management SciencePublished by: The RAND Corporation Stable, Vol. 5, No. 2 pp. 335-358, 1974.

Posner, Richard A., "Theories of Economic Regulation", The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, No. 2 pp. 335-358, Autumn, 1974.

Poyraz, Mehtap, "Elektrik Endüstrisinde Rekabet ve Regülasyonun Türkiye'de İzlediği Seyir", Osmangazi EDAS Bilecik İl Müdürlüğü, 2011.

Reel, Yeşim, "Elektrik Sektörünün Regülasyonu", Enerji, Piyasa ve Düzenleme Cilt:1, Sayı:2, Sayfa 194-218, 2010.

Rosen, Harvey and Gayer, Ted, *Public Finance,* 8. Edition, McGraw-Hill/Irwin, Newyork, 2008.

Sarısoy, Sinan, "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmlar", Temmuz-Aralık, Maliye Dergisi, sayı:159, 2010.

Selim Şanlısoy, Abdülvahap Özcan, Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı, Siyasa, Yıl:2, Sayı 3-4, İzmir, ss. 99-132, 2006.

Serindağ, Hasan, "Türk Telekomünikasyon Sektöründe Liberalizasyon ve Regülasyon Kurumlarının Fonksiyonları", inet-tr'08 - XIII. Türkiye'de İnternet Konferansı Bildirileri, 22-23 Aralık 2008 Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, s.115-118, 2008.

Stiglitz, Joseph, Kamu Kesimi Ekonomisi, Cev: Ömer Faruk Batırel, İstanbul, 1994.

Syrett, Keith, *Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları*, 15 Mayıs 2000 tarihinde A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan aynı adlı seminer. 2000.

Şanlısoy, Selim ve Özcan, Abdülvahap,: "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı*"* Siyasa, Yıl:2, Sayı:3-4, s:99-132, 2006.

Tan, Turgay, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, s.11-37, Haziran 2002.

Tepe Berna; Şahin, Ardıyok, "Devlete Yeni Rol :Regülasyon", Amme İdari Dergisi, Cilt:37, Sayı:1, s.105-130, Mart 2004.

TİSK, *Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Ekonomik Kriz,* http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=71

Türkkan, Erdal, "Erdemli-Erdemsiz Mallar ve Rekabet", 04.03.2009 http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=773

TÜSİAD, "Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması", yayın no: TÜSİAD-T/2002-12/349, Aralık 2002.

Ulusoy, Ahmet, *Maliye Politikası,* 3.baskı, Celepler Matbaacılık, Trabzon, 2004.

www.bddk.gov.trErişim Tarihi: 25.07.2011

www.btk.gov.tr Erişim Tarihi: 12.06.2011

www.epdk.gov.tr Erişim Tarihi: 15.08.2011

www.kik.gov.tr Erişim Tarihi: 22.04.2011

www.rtuk.gov.trErişim Tarihi: 02.03.2011

www.sekerkurumu.gov.tr Erişim Tarihi: 27.05.2011

www.spk.gov.tr Erişim Tarihi: 29.04.2011

www.tapdk.gov.trErişim Tarihi: 27.05.2011

www.vikipedi.orgTelekomünikasyon Sektörü, Erişim Tarihi: 03.04.2011