

767732

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT BİLİM DALI

İKTİSAT POLİTİKASI ARACI OLARAK REGÜLASYONLAR VE
TÜRK TELEKOMİNİKASYON SEKTÖRÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
PROF. DR. SERDAR ALTINOK

HAZIRLAYAN
Ş. GAMZE ÇETİNKAYA.

KONYA-2005

İÇİNDEKİLER

İçindekiler.....	I
Kısaltmalar	IV
Tablolar Listesi.....	VI
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN PİYASAYA UYGULADIĞI MÜDAHALE ARAÇLARI: DÜZENLEYİCİ REFORM VE POLİTİKALAR

1.1.Devletin Piyasaya Müdahale Araçları.....	3
1.1.1. Maliye Politikaları	3
1.1.2. Para Politikası	6
1.1.3. Gelirler Politikası	10
1.1.4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri	11
1.1.5. Borçlanma ve Vergilendirme	12
1.2. Devlet Müdahaleleri	14
1.3. İktisat Politikasında Görevli Kamu Kurumları	20
1.3.1. Hazine	20
1.3.1.1. Hazine Görev ve Yetkileri.....	21
1.3.2. Merkez Bankası.....	26
1.3.2.1. Merkez Bankası Görev ve Yetkileri.....	27
1.3.3. Devlet Planlama Teşkilatı.....	29
1.3.3.1. Devlet Planlama Teşkilatı Görev ve Yetkileri.....	29
1.3.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	30
1.3.4.1 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Görev Ve Yetkileri	30
.....	30
1.3.5. Sermaye Piyasa Kurumu	32
1.3.6. Rekabet Kurumu.....	34
1.3.6.1. Rekabet Kurumu Görev ve Yetkiler.....	34
1.4. Düzenleyici Reform ve Politikalar.....	36

İKİNCİ BÖLÜM REGÜLASYON

2.1 Regülasyon Kavramı	47
2.2. Regülasyon Teorileri	48
2.3 Regülasyonun Hedefleri	50
2.4. Regülasyon Türleri.....	51
2.4.1. İktisadi Regülasyon	51
2.4.2. Sosyal Regülasyon	52
2.4.3. İdari Regülasyon	52
2.5. Regülasyon Politikaları ve Nedenler.....	53
2.5.1. Piyasa Başarısızlıkları	53
2.5.1.1. Eksik Rekabet.....	54
2.5.1.2. Dışsalılık.....	55
2.5.1.3. Kamusal Mallar	56
2.5.1.4. İçsel Ekonomiler	57
2.5.1.5. Ahlaki Tehlike ve Ters Seçim	59
2.5.1.6. Asimetrik Enformasyon	59
2.5.1.7. Eksik Enformasyon	60
2.5.1.8. İşlem Maliyetleri	61
2.6. Regülasyon Yöntemleri	61
2.6.1. Tavan-Fiyat Regülasyonu	61
2.6.2. Maliyet Artı Yöntemi-Getiri Oranı Regülasyon	62
2.7. Regülasyon ve Dereğülasyon.....	62
2.8. Regülasyon ve Özelleştirme.....	64
2.8.1. Özelleştirme Kavramı	64
2.8.2. Özelleştirme Yararları	66
2.8.3. Özelleştirme Amaçları	66
2.8.4. Özelleştirme ve Regülasyon İlişkisi	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLAR

3.1 Türk Telekomünikasyon Sektörü.....	69
3.2 Türk Telekomünikasyon Sektörünün Fonksiyonları	71
3.3 Türk Telekomünikasyon Kurumunda İstenilen Hedefler	75
3.4 Telekomünikasyon Sektörü ve Örnek Ülkeler	76
3.4.1. A.B.D	76
3.4.2. İngiltere	76
3.4.3. Avrupa Birliği	77
3.5. Sektörün Yapısı ve Faaliyetler	78
3.5.1. Telekomünikasyon Kurumu İdari Yapısı	79
3.5.2. Telekomünikasyon Kurumu Mali Yapısı	80
3.5.3. Sektördeki Diğer Kamu Kuruluşları	80
3.5.4. Sektörün Faaliyetleri	80
3.5.4.1. Sabit Telefon Hat	81
3.5.4.2. Mobil Telefon	81
3.5.4.3. Veri- İnternet	82
3.5.4.4. Personel ve Finansal Performans	82
3.5.4.5. Kablo TV Şebekeleri	82
3.5.4.6. Katma Değerli Telekom Hizmetleri	83
3.6. Posta Hizmetlerinden Telekom Hizmetlerine Geçiş	84
3.7. Türk Telekom Hizmetleri ve Regülasyonlar	85
3.7.1. Ara Bağlantı	86
3.7.2. Tarifeler	86
3.7.3. Roaming	86
3.8. Türk Telekomünikasyon Sektörü ve Özelleştirme	89
3.9. Türk Telekomünikasyon Sektöründe Mevcut Durum.....	95
SONUÇ	101
KAYNAKÇA	103

KISALTMALAR

- AB : Avrupa Birliği
- ABD : Amerika Birleşik Devletleri
- BDDK : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
- BDK : Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
- DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
- DTK : Değer Tespit Komisyonu
- DTÖ : Dünya Ticaret Örgütü
- FC : Federal Communications Commission(ABD Telekomünikasyon Otoritesi)
- GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla
- HYK : Haberleşme Yüksek Kurulu
- KHK : Kanun Hakkında Kararname
- KİT : Kamu İktisadi Teşekküllü
- KİK : Kamu İktisadi Kurulu
- MG : Milli Gelir
- OECD : Organizatin For Co-Operation And Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
- OFTEL : Office Of Telecommunications (İngiltere Telekomünikasyon Otoritesi)
- ÖİB : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- PTT : Posta Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü
- RK : Rekabet Kurumu
- RTÜK : Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- SPK : Sermaye Piyasası Kurulu
- SK : Sayılı Kanun
- TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCMB : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

TIM : Telecom Italia Mobile

TK : Telekom Kurumu

TTAŞ : Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi

TTK : Türk Ticaret Kanunu

TTNET : Türk Telekom İnternet

TURPAK: Türkiye Paket Bağlama Ağı

TV : Televizyon

WLAN : Sabit Kablosuz Yerel Şebeke

Tablolar Listesi

Tablo 1 : Türkiye'deki Düzenleyici Reforma İlişkin SeçilmiŐ Mevzuat	39
Tablo 2 : Türkiye'nin Başlıca Düzenleyici Kurumları	44-45-46
Tablo 3 : Çeşitli OECD �lkelerinin Telekomünikasyon Sekt�rindeki Durumu	78
Tablo 4 : 11 Ocak 2005 itibariyle �n Yeterlilik AŞamasına Başvuran ve Türk Telekom İhale Komisyonu Tarafından �n Yeterlilikleri Tespit Edilen Katılımcılar	97
Tablo 5 : Türk Telekom Mevzuat İndeksi	99
Tablo 6 : 2813 Sayılı Telsiz Kanunu	100
Tablo 7 : Gelirin Yüzdesi Olarak Kamu Telekomünikasyon Yatırımları	100

GİRİŞ

Son elli yılda dünya ekonomisinde yaşanan gelişmeler devletin ekonomideki rolünün sıkça tartışılmasına neden olmuştur. Ülkelerin ekonomik kalkınma deneyimleri, bu deneyimler sonucu ortaya çıkan başarı ve başarısızlık örnekleri, yaşanan finansal krizler, dünyanın globalleşmeyle birlikte değişen yüzü ve teknolojik gelişmeler devletin bu gelişmeler sonucu değişen rolünü ve bu role ilişkin soru işaretlerini gündeme getirmiştir. 20. yüzyıl boyunca devletin, gerek faaliyet alanı gerekse milli gelirdeki payına bakıldığında, giderek genişlediği görülmekte, bu durum ise devletin artan rolünün ekonomik kalkınma üzerindeki etkisinin sorgulanmasına yol açmaktadır.

Devletin siyasal, ekonomik ve toplumsal hayattaki rolü ve bu rolün gereklerini yerine getirmede yapması gerekenlerin gözden geçirilmesi ve gereken değişikliklerin yapılması bir beklenti haline gelmiştir. Türkiye'de gelişme ve değişim istenmekte, bunu kolaylaştıran bir devlet yapısı ve çalışma yolu izlenmektedir. Bu değişime genel olarak "reform" adını verecek olursak, Türkiye'de gerek "reform" kavramına gerekse içerik olarak reformlara tepki duyanlar olmakla birlikte, özellikle son yüzyıl içinde reform kavramına olumlu bir değer yüklenmiştir. Bugün Türkiye'nin ulaştığı noktada, reformlar yapılırken, yalnızca temsili demokrasinin süreçlerinin uygulanmış olması, o reformlara meşruluk kazandırmakta yeterli olamamaktadır. Devlet reformun gereksinimini saptamak, buna uygun yanıtlar üretmek değil, mümkün olduğunca geniş bir çerçevede bunu tartışarak, reformları hayata geçirmek de bir hedef olmalıdır. Reformların içeriği kadar kullanılan yöntemde, sadece uygulamasında değil, daha yapılsı sürecinden itibaren önem kazanmaktadır. İçerikte zengin, usluapta hassasiyetten uzak bir reform çabasının da başarı koşullarının zayıf olduğunu düşünmekteyiz.

Bilgi ve İletişim Teknolojilerinde oldukça hızlı yaşanan değişim ve dönüşüm süreci tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Bu değişim ve dönüşüm sürecine uygun düzenlemeleri zamanında ve doğru olarak gerçekleştirmek oldukça önem arz etmektedir.

1980'lı yıllarda, Türkiye'de dışa açık büyüme modelinin seçilmesiyle piyasa ekonomisi benimsenmiş ve bu tarihten itibaren, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması politikası çerçevesinde, kamu kesiminin imalat sanayii yatırımları kısılmış, haberleşme, enerji

ve ulaştırma gibi altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Bu dönemde hız kazanan altyapı yatırımları çerçevesinde, özellikle telekomünikasyon sektöründe büyük gelişmeler yaşanmıştır. 1994'den itibaren sektörde duraklama dönemine giren ve dünya ile arasındaki fark giderek ve sektör aleyhine açılmış olan Türkiye'nin, bu alanda önünü açabilecek yasal düzenlemeleri yapma konusunda oldukça geç kaldığı söylenebilir.

Bilgi teknolojileri ve telekomünikasyon sektöründe son yıllarda yoğun bir yakınsama günlük hayatımıza girmiş durumdadır. Telekomünikasyon ve üretim pazarı, 2000 yılında gayri safi yurtiçi hasılanın %5'ine erişmiştir¹. Bu gelişme ile sektördeki yapısal sorunlar, rekabet ve özelleştirme politika sorunları giderilmeye çalışılarak Türk Telekomünikasyon sektörünün önemi ülkemizde artmıştır.

Bu tezin birinci bölümünde devletin müdahale nedenleri ve bu müdahaleleri gerçekleştirmek için kullanılan müdahale araçları açıklanmakta olup, Türkiye'de uygulanan iktisat politikalarında görevli kamu kurumlarına değinilmiştir. Buna bağlı olarak, Türkiye şartlarında, devletin piyasalara uyguladığı düzenleyici reformlar ve devletin ekonomide bu rol için izlediği politikalar açıklanmaktadır.

Tezin ikinci bölümünde ise, son yıllarda önemi gittikçe artan regülasyon kavramı nedenleriyle, uygulanan yöntemleri ve hedefleriyle açıklanmakta olup, regülasyon kavramı, deregülasyon ve özelleştirme kavramlarıyla ilişkilendirilerek incelenmektedir.

Tezin son bölümü ise, genel bir değerlendirme yapılarak tezin de konusunu oluşturan Türk Telekomünikasyon sektörü ve regülasyon politikaları açıklanmakta, sektörün yapısı ve faaliyetlerini bu çerçevede incelenerek, bugünkü mevcut durum açıklanmaktadır.

¹ Erkan Akdemir, Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu, RK Yayınları, 15-16 Mart 2001 s.159

I.BÖLÜM

DEVLETİN PİYASALARA UYGULADIĞI MÜDAHALE ARAÇLARI: DÜZENLEYİCİ REFORM VE POLİTİKALAR

1.1. DEVLETİN PİYASAYA MÜDAHALE ARAÇLARI

Ekonomi politikasında amaç değişkenlerinin etkilenmesi için kullanılan, ekonomik ve ekonomi için önemli değişkenlere ekonomi politikası araçları denir. Devletin piyasaya uyguladığı müdahaleler için kullandığı araçlar da ekonomi politikası araçları olup, devlet belirlenen amaçların arzulanan yönde etkilenmesini ve değişmesini bu araçlarla sağlar. Kullanılan müdahale araçları, amaç-araç ilişkisi sisteminin bir parçasını oluşturur².

1.1.1. MALİYE POLİTİKASI

Maliye Politikası, ekonomide ulaşılmış olan dengeyi korumak veya daha iyi bir dengeye gelmek yada ortaya çıkan dengesizlik hallerini gidermek amacıyla kamu kesimi gelir, gider ve borçlanmalarını kullanarak uygulanan politikaların tümüdür³.

1929'da yaşanan büyük depresyon klasiklerin ekonominin görünmez bir el ile istikrara kavuşacağı fikrini sarmış ve yeni arayışlara sebep olmuştur. Dönemin iktisatçılarından Keynes, klasiklerin liberal anlayışını şiddetle eleştiriyor ve deflasyonist bunalımın ancak görünen bir el, yani devlet müdahalesi ile giderileceğini savunuyordu. Keynes 1936 senesinde "Faiz, İstihdam ve Paranın Genel Teorisiyle" adlı eseri ile gerçekleştirdiği iktisat teorileri, politikaları ile tanındı, kabul edildi ve bunalımı aşılmasında çare olarak görülüp uygulanmaya başladı. Keynesgil ekonominin başarısı 1940'lı yıllarda 1960 yıllara kadar sürmüştür. 1960'lı yıllarda monetarizmin çıkış yaptığını ve bu görüşteki iktisatçıların geleneksel klasik kavramları canlandırıldığını görüyoruz. Bu görüşteki iktisatçılar kamu harcamalarındaki artışın, ona eşit miktarda özel harcamaların dışladığını ileri sürmektedir. Benzer düşünce vergi indirimleri içinde konuşulmuş ve böylece toplam talebin etkilenmesinde maliye politikasının

² Hüsnü Erkan, *Ekonomi Politikasının Temelleri*, Aydın Yayıncılık, İzmir, 1990, s.167

³ Mahfi Eğilmez, Ercan Kumcu, *Ekonomi Politikası*, Om Yayıncılık, İstanbul, 2002, s.296.

yetersizliği gündeme getirilmiştir. Birçok iktisatçı, bazı monetaristlerin ileri sürdükleri dışlama etkisini kabul etmemektedir.

Olumlu bir maliye politikası, vergilerin ve kamu harcamalarının konjonktür dalgalanmalarının azaltılmasına ve aşırı enflasyon ve deflasyondan uzak, gelişen bir tam istihdam ekonomisinin devamına yardım edecek şekildedir⁴.

Maliye politikasıyla devlet, fiili üretim düzeyini potansiyel üretim düzeyine eşit kılmak ister. Bu politikanın başarılı olması durumunda milli gelir düzeyindeki dalgalanmalar azalır ve MG buna bağlı şekilde gelişir. Bir ekonomide gelişme denetim alınmak istendiğinde toplam talep kısılarak dalgalanmanın şiddeti azaltılır. Bunalm döneminde milli geliri yükseltmek için toplam talep arttırılır ve gelişme tersine çevrilir.

Maliye politikasının sağlayacağı özendirme, muafiyet ve istisnalar yardımıyla özelleştirmeye müsaittir. Devlet bu araçlarla, sektör ve bölge düzeyindeki faaliyetleri etkilemeye yönelebilir. Bazı dönemlerde uygulama, yasama ve yürütme organlarının onayını gerektirir.

Günümüzde mali politika, kamu gelirlerinin, kamu harcamalarının ve kamu hizmetlerinin miktarlarında, bileşiminde ve kamu teşebbüslerinin üretim ve satış politikalarında ayarlamalar yaparak makro büyüklüklere ilişkin hedeflere ulaşmanın yollarını aramaktadır. Mali politika, temelde iktisat teorisi ve maliye politikasına dayanır⁵. Devletin vergi alma, harcama yapma ve borçlanma yetkilerini kullanması mali politikanın önemini oluşturmaktadır. Önceleri Keynesyenler para politikalarının etkinliğine inanmamış, klasik anlayışı benimseyenler de mali politikalara güvenmemişler ve makro hedeflere ulaşmada, mali politika ve para politikasının birlikte kullanılması günümüz şartları göz önüne alınca önem kazanmıştır.

Maliye politikası amaçları ;

- Ekonomik dengenin devamlılığı ve ekonomide meydana gelen dengesizliklerin giderilmesini sağlamak,
- Ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmek ve gelir dağılımını düzenlemek

⁴ Paul A. Samuelson, İktisat, Çev. Demir Demirgil, Derya yayıncılık, İstanbul 1982, s.388

⁵ Sevim Görgü Maliye Politikası, Elit Yayınları .Ankara 2000, s. 4-7

Bu amaçlara ulaşmak için de farklı araçlar kullanılmaktadır. Ekonomik etkinlikte meydana gelen bir değişikliğin seviyesi kadar, kamu harcamalarında ve vergilerde otomatik olarak meydana gelen istikrar sağlayacağı değişime mali politikasının otomatik stabilizatör etkisi denir⁶.

Otomatik stabilizatörler, ekonominin bünyesinde mevcut, ekonomideki konjonktür hareketlerini hafifleten istikrar kuvvetleridir. Çağdaş kalkınmış ekonomiler bu çeşit istikrar kuvvetleriyle geniş ölçüde donatılmış bulunmaktadır. Bu nedenle otomatik stabilizatörlerin ekonomilerin kendiliğinden düzenlemesindeki rolü gün geçtikçe artmaktadır. Otomatik stabilizatörlerin esası, kamu gelir ve giderlerinin ve bazı ekonomik kurumların ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist eğilimleri hafifletmeleri böyle bir etki meydana getirebilmeleri için, hiçbir yasama tasarrufuna, idari karara, iktisadi teşhise, bu teşhise uygun iktisadi mali tedbirlerin, kendilerinden beklenen sonuçları meydana getirebilmeleri bakımından herhangi bir zamana ihtiyaç göstermemelidir⁷.

Otomatik stabilizatörler istikrarı sağlamaya yetmezler, bu nedenle devlet vergiler, kamu yatırımları, maaşlar ve ücretler gibi gelir ve harcama kalemlerinin miktarlarıyla oynamak zorunda kalabilir ve böyle bir uygulama için zaman önem taşır.

İradi mali politika, bir ekonomide istikrarı sağlamak için alınması gereken önlemleri mali politikaları yürütmekle yetkili siyasi karar birimlerinin takdirine dayanmasıdır. Sert bir iradi mali politika yaklaşımında siyasi karar birimleri, özellikle konjonktürel durumun değerlendirilmesi, araçların seçimi, tedbirlerin sınırları, zamanlaması ve geçerlilik süresi konularında geniş bir hareket serbestisine sahiptir.

Vergi veya kamu harcamalarındaki iradi değişiklikler, ekonomik istikrarı sağlamak için toplam talebin seviyesini değiştirmede kullanıldığı gibi, farklı amaçlar için de kullanılmaktadır. Vergileri kullanarak toplam arzı arttırmak mümkündür. Bu amaçla gelir vergisinin üst oranı kısılır ve yatırım teşvik edilir. Artan üretim ile hem talep fazlalığından kaynaklanan enflasyonist baskı giderilecek hem de iktisadi büyüme sağlanacaktır. Kamu harcamaları ile iktisadi kalkınma için, alt yapı yatırımları gerçekleştirilir, bilimsel

⁶ Patrick J. Welch, Gerry F. Welch, "Theory and Practice", IMF World Paper, sayı: 21, 1995, s.234.

⁷ Vildan Serin, İktisat Politikası, Alfa yayıncılık, No.489, İstanbul 1998, s. 310.

araştırmalara destek verilir, kalifiye insan g¼c¼ yetiştirmek için kurslar açılır, yatırım için gerekli teşvikler saėlanır⁸.

Alt gelir gruplarının vergi y¼k¼n¼ hafifleterek yada bu gelir gruplarına transfer harcamaları yaparak gelir dağılımındaki adaletsizlik giderilir. Bu amaçla resesyonist ortamlarda vergi oranlarının d¼řt¼r¼lmesi uygun olurken, enflasyonist ortamlarda ise vergi oranları arttırılmalıdır.

Devletin harcamalar ve vergiler ¼zerinde bir değişiklik yapmadığını ve bu karşılık olarak i borçlanmasını arttırarak piyasadaki kullanılabilir gelirin bir miktarını kullanmamasıyla t¼ketime harcamalarında d¼ř¼ř olacaktır, bu ekonomide yeni bir denge oluşturur ve bu denge borçlanmanın vadesine ve reel faiz oranına bağlıdır. ¼nk¼ devlet, ana parayı faiziyle geri ¼dediėinde bu kez kişilerin kullanılabilir geliri daha fazla artabileceği için t¼ketime harcamalarında ilk duruma g¼re daha fazla bir artış sağlanacaktır. İ borçlanmaya gidilirken, borçlanmanın vadesini kadar kamu harcamalarının daraltılarak, artacak olan t¼ketime harcamalarının etkisini gidermesi gerekir.

1.1.2. PARA POLİTİKASI

Bir ekonomide toplam faaliyet hacmini amaçlanan y¼nde etkilemek ¼zere merkez bankası tarafından para ve kredi hacmini değiştirici politikalar izlenmesidir⁹.

Bir ¼lkede paranın kıymetinin şiddetli y¼kseliř ve d¼ř¼řleri, milli ekonomi açısından olumsuz etkiler ortaya çıkartır. Paranın satın alma g¼c¼ndeki bu iniş ıkılmaların, ¼lke ekonomisindeki zarar derecesi, para kıymetindeki değişimin, ani, sık ve şiddetli olup olmamasına g¼re değişir. Bu nedenle her devlet, genellikle para değerini aynı seviyede, yani istikrarlı bir şekilde muhafaza etmesi yada bu kıymetin çok ağır değişmesini ¼nleyecek tedbirlerin alınmasını sağlar. Bu hedefi gerçekleştirmek için uygulanan politikalar para politikası çerçevesinde ele alınmaktadır.

⁸ Serin, a.g.e., s: 314.

⁹ Serdar Altınok, Para Politikası Selçuk ¼niversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fak¼ltesi, Ders notları, Konya 2000.

İktisat politikasının genel amacı, genel fiyat düzeyini, istikrar içinde tutma, ortaya çıkabilecek enflasyonist ve deflasyonist hareketleri önlemektir. Klasik iktisadi görüşte, reel gelir ve giderin, nüfus kaynakların dağılımı, teknoloji, tüketici ve üreticilerin bireysel zevk, tercih ve beklentileri gibi reel faktörlerle belirlendiğini düşündüler. Bu görüşün ardında, para arzının milli gelire etkisinin az yada yok olduğu varsayılıyor.

1930'lardaki iki olay para politikasının rolü ve amaç konularında bir değişime yol açtı. Bu olayların birincisi, büyük depresyonun oluşturduğu küresel ve uzayıp giden işsizliktir. İkincisi ise, 1936'da Keynes'in para arzındaki bir değişimin faiz oranlarının değişmesine, bunun da yatırım mallarının maliyet oranlarını değiştireceğini ileri sürmüştür.

1940'lardaki diğer iki olay da para politikasının yönünü etkilemiştir. Bunların ilki, İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında, federal rezerve, savaş masraflarını finanse etmek için, faiz oranlarını düşük tutma uygulamasıdır. İkincisi ise, ABD'de 1946 yılında çıkarılan İş Kanunu ile, iş bulmanın, milli ekonomi politikası amacı haline gelmesidir. Böylece, para politikasının geleneksel amacı olan fiyat istikrarının yanında istihdam amacında eklenmiştir.

Savaş sonrası Avrupa ve Japonya'nın iktisadi büyüme oranları, ABD'yi tehdit eder biçimde gelince, para politikasının üçüncü amacı olarak iktisadi büyüme ortaya çıkmıştır. Diğer bir amaç ise, 1950'leri sonlarında ve 1960'ların başında dış ödemeler dengesinin sağlanmasıyla görülmüştür. Bir ekonominin istikrara kavuşturulması bahis konusu olduğu zaman başlıca iki hususun bir arada gerçekleştirilmesi istenmektedir; fiyat istikrarı ve tam istihdam.

Ekonomi politikasının temel amaçlarından bir diğeri ise, fiyat artışlarının makul bir düzeyde tutulmasını ifade eder. Fiyat istikrarı veya enflasyonun önlenmesi, yatırım, üretim, istihdam, döviz girdileri, yabancı sermaye vb. gibi bütün ekonomik değişkenlerin sağlıklı bir şekilde gelişebilmesi için gereklidir. Sosyal barışın sağlanması da ayrıca fiyat istikrarına bağlıdır. Amaç, para politikasını ve para arzını, ekonominin ihtiyacına göre belirlemeye yöneliktir. Gerek kağıt para gerekse ticari bankaların yarattığı kaydi para miktarı aşağıda açıklayacağımız araçlar yardımıyla düzenlenmektedir.

Açık piyasa işlemleri para arzına şu yada bu yönde etki yapabilmek için merkez bankalarının doğrudan doğruya piyasadan senet alması yada piyasaya senet satmasıdır.

Merkez bankası ekonomide para hacminin artmasına gerek duyduğu zaman piyasadan senet satın alacaktır. Böylece piyasadan yada ticari bankalardan senet satın alıp onlara para verecektir. Bu şekilde paralar doğrudan doğruya halkın eline geçebileceği gibi bankalar sistemi aracılığıyla da piyasaya çıkacaktır. Merkez bankası dolaşımdaki parayı fazla görürse bu kez açık piyasa işlemleriyle senet satacaktır. Bu durumda merkez bankası elindeki senetleri bankalara ve halka satarak onların ellerindeki paraları emecek ve dolaşımdaki para hacmini daraltmış olacaktır.

Açık piyasa işlemlerinde üzerinde önemle durulması gereken bir konuda, senetlerin değerleri ile faiz oranları arasındaki ilişkidir. Merkez bankasının piyasadan senet almaya başlaması, senetlerin fiyatlarının yükselmesine neden olur. Fakat senetlerin getirdiği gelir sabit olduğundan, senet fiyatlarının yükselmesi, faiz oranının düşmesi demektir, aksi durumda ise faiz oranı yükselir. Ayrıca açık piyasa işlemleri bir ekonomide harcama potansiyelini sadece parayla değil, senetlerin paraya dönüştürülebilir derecesini de artırıp eksilterek tesir eder¹⁰.

Bankalar, kasalarındaki ihtiyari karşılıkları yada merkez bankasındaki kanuni karşılıkları azaldığı zaman merkez bankasına müracaat ederek açık kredi, senet mukabili kredi, yada senetlerin yeniden iskontosu gibi çeşitli yollarla bu karşılıkları arttırabilirler. Kredi bolluğuna ve enflasyona meydan vermemek ve kredi arzına, talepteki dalgalanmalara karşılık arz etikleri senetlerin kısa süreli olması ve ticari ihtiyaçlara dayanması şart koşular. Merkez Bankası bu krediler için faiz yürütmektedir. Bu faiz haddine reeskont haddi denir. Merkez Bankasının reeskont haddini değiştirmesi bankaların kredi masraflarını etkileyebileceği, bankalar da reeskont haddine bağlı olarak kredi uyguladıkları faiz haddini ve dolayısıyla da kredi arzını değiştirebilir. Bu da Merkez Bankasına reeskont haddine para, kredi hacmini etkileyen bir politika olarak uygulanmasını sağlar. Enflasyonu önlemek, para ve kredi hacmini kısmak istediği takdirde Merkez Bankası, reeskont haddini yükseltecektir. Bu yükselme karşısında bankalarında kredi faizini yükselteceğini, faiz yükselmesinin de kredi hacminin kısacağını, böylece enflasyonist talep fazlasının azalacağını bekleyecektir. Fakat, reeskont haddinin yükselmesine rağmen, bankalar iskonto haddini yükseltmeyebilirler, yükseltse de bu yükseltme kredi hacminin düşmesine, enflasyonist ortamın giderilmesi yetmeyebilir¹¹.

¹⁰ İlker Parasız, Makro Ekonomi, Ezgi yayıncılık, Ocak 1998, s. 337

¹¹ Mehmet Takan, Bankacılık Teorisi Uygulama ve Yönetim, Nobel yayıncılık, Adana, Mart 2001, s.43

Deflasyonist yada resesyonist bir ortamda ise, Merkez Bankası reeskont haddi düşürecektir. Buna bağlı olarak bankaların kredi faizini düşüreceğini, faizdeki düşmenin ise kredi talebini ve kredi hacmini yükselteceğini bekleyecektir. Eğer reeskont haddini izleyerek bankalar kredi haddini düşürse dahi kredi hacmi ve talebi artmayabilir. Bu durumda ekonomi deflasyonist veya resesyonist ortamdan çıkamaz¹².

Özellikle gelişmiş ekonomiye sahip ülkelerde reeskont haddi psikolojik bir öneri sahiptir. Az gelişmiş ülkelerde ise para ve sermaye piyasalarında ve organize edilmemiş piyasa sektöründeki faiz hadlerinin Merkez Bankalarının kredi hadleri karşısında pek duyarlı olmadığı söylenir.

Bankalar müşterilerinin yatırdıkları mevduatların belirli bir oranını, bankaların tutmak yada belirli bir oranını Merkez Bankalarına yatırmak zorundadır. Bankaya para yatıranlara güvence sağlamak ve aynı zamanda bankalar piyasasında çıkabilecek panikle korumak amacıyla, bankaların uymak zorunda olduğu bu tarzda likit tutma mecburiyetidir “kanuni karşılık oranı” yada “kanuni rezerv oranı” denilmektedir¹³.

Kanuni karşılık oranlarının artırılması, bankaların yaratacakları kaydi parayı ve dolayısıyla ekonomideki para arzını artıracaktır. Diğer yandan kanuni karşılık oranını düşürülmesi, bankaların daha fazla kredi vermesi olanağını sağlarken, bankaların yarattığı kaydi para miktarı ve ekonomideki para arzı artacaktır.

Ekonomideki kredi tavanı sınırlandırılmak istediğinde, bankaların belli düzeyi üstünde kredi açmaları yasaklanabilir. Böyle bir uygulama, kredi para arzını sınırlamadıkça etkin yöntemdir¹⁴.

Para politikasının ekonomi üzerindeki eşitsiz etkisi potansiyel bir dezavantajdır. Bunun karşılık para politikasının hızla sonuç vermesi ise avantajdır. Selektif kredi denetimle vasıtasıyla bazı faaliyetlerin teşviki yada kısıtlanması mümkündür. Ancak uygulamada seçici kredi politikaları beklenen sonuçları vermeyebilir. Çünkü bir kredinin belli bir amaç için

¹² Mükerrerem Hiç, *Para Politikası ve Teorisi*, Mentş yayıncılık, İstanbul, 1992, s.51

¹³ Zeynel Dinler, *İktisada Giriş*, Ekin yayıncılık, Bursa, 2000, s. 399

¹⁴ Cafer Unay, *Makro Ekonomi*, Ceylan yayıncılık Bursa, 1999, s. 265

verilmiş olması mutlaka o amaç için kullanacağını garanti etmez. Krediyi alan kimse çoğu zaman bunu kullanmak konusunda geniş bir serbestiye sahiptir. Bunu önlemek ise güç bir iştir¹⁵.

1.1.3. GELİRLER POLİTİKASI

Gelirler politikaları, ücretler, karlar gibi nominal gelirlerin görelî paylarını etkileyerek ve büyümelerini kontrol altına alarak temelde enflasyonun düşürülmesini amaçlayan politikalarlardır. Gelirler politikası terimi ücretlerin ve fiyatların doğrudan etkilenmesini içermektedir. Diğer bir deyişle piyasa ekonomisi koşullarında toplam milli gelirin bölüşümüyle ilgili sosyolojik, kurumsal yada güç kullanımıyla ilgili kuramların uygulamalarına ücretler ve fiyatlar üzerinde doğrudan kontrolü biçimindedir¹⁶.

Ücretler ve fiyatlara doğrudan müdahale eden gelirler politikası, en azından kısa dönemde enflasyon ve işsizlik arasında mübadeleyi geliştirebilir ve enflasyon beklentilerini kırabilir. Gelirler politikaları, para ve mali politikalara ek olarak fiyat istikrarının ve tam istihdamın sağlanmasında kullanılmaktadır

Gelirler politikası çeşitli şekillerde uygulanmaktadır. Kısa dönemli gelirler politikası, belirli bir süre boyunca ücretlerin dondurulması şeklinde uygulanır. Ücretlerin dondurulması, savaş dönemlerinde ve uluslararası ödemeler dengesinde bir kriz ortaya çıktığında kullanılır. Diğer yandan, uzun dönemli gelirler politikasının türlerinin incelenmesinde, iki sınıflandırmanın ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilki, gelirler politikasını iki temel türe ayırarak genel bir sınıflandırma yapmaktadır. Bu sınıflandırmanın ilk türü, genelleştirilmiş ücret standartlarının zorla kabul ettirildiği politikadır. İkincisi, rekabetçi, serbest piyasa ekonomisini geliştirmek ve ekonominin performansını artırmak suretiyle, farklı sektörlerde tekeli kısıtlamaları ve piyasa kusurlarını bertaraf eden özelleştirilmiş tedbirlerin oluşturulduğu gelirler politikasıdır¹⁷.

¹⁵ Parasız, a.g.e. s.307

¹⁶ İlker Parasız, Ufuk Başoğlu, *Gelir Bölüşümü Teori ve Politika*, Umud yayıncılık, Bursa 1999, s.252

¹⁷ Özen Kapız, "Gelirler Politikasının Uygulamasında Sosyal Tarafların Rolü" *Muğla Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Muğla 2001, s.:5.

1.1.4. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet yada diğer bir kamu kurulu tarafından kendilerine veya ortaklık yoluyla oluşturulan, sermayesinin tamamı ve çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya ve dolaylı olarak devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetleri yararlanabilmek için karşılıklı ödemesi gereken ekonomik işletmelerdir¹⁸.

Kamu teşebbüsleri bir yasayla kurulur ve ayrı tüzel kişilikleri vardır. M bakımından özerktirler, devlet bütçesi dışında yönetilirler, teşebbüs çalışmalarında, devl işletmelerinin tabi olduğu esaslara bağlı değildir. Ticari muhasebe esaslarına göre işle yaparlar ve üçüncü kişilerle olan ilişkileri de özel hukuk çerçevesinde düzenlenir. T amaçları kar olmayıp kamu hizmeti ve sosyal amaç ağır basmaktadır. TBMM tarafında denetlenmektedir¹⁹. KİT ile Fonların TBMM’ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında 3346 Sayılı Kanun’un kapsam başlıklı 2. maddesinde denetimin kapsamı; “ödenir sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile l kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kuruml ifadesiyle KİT deyimini kullanmış denetim kapsamını da ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası ifadesiyle nominal sermayeye değil ödenmiş sermayeye göre değerlendirme yapılacak belirtilmiştir. Sermayesinin %50’sinden çoğuna kamunun sahip olması gerekir. Bu, firmala sosyal tercihlere göre kaynaklarını tahsis etme ve sosyal yararı amaçlayabilme olanağına sahiptir²⁰.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, devletin iktisadi hayata müdahalesi sonucu ortaya çıkan kuruluşlardır. İster gelişmiş ister az gelişmiş olsun halen pek çok ülkede yaygın şekilde görülen bu kuruluşlar, özellikle 20. yüzyılda büyük önem kazanmışlardır. Türkiye’de 1930’ yıllardan 1950’li yıllara kadar devletçi politikalar benimsenmiş ve bu bağlamda KİT’ler sayısı hızla artmıştır. KİT’lerin varlığını şu üç nedene bağlamak mümkündür:

- Özel sektörün gelişebilmesi için gerekli olan altyapının kamu sektörü tarafından hazırlanması,

¹⁸ Güneri Akalın, *Kamu Ekonomisi*, Ankara Üniversitesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi., Ankara 1981, s.335

¹⁹ Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1996, s. 268

²⁰ Akalın, a.g.e., s.336

- Özel sektörün ara malı ve hammadde ihtiyacının kamu kuruluşlarınca karşılanması,
- Özellikle 1954'lerden itibaren genişleyen iç pazarda talebin karşılanamaması üzerine devreye peyderpey kamu teşebbüslerinin sokulması

Sermaye birikiminin yetersiz olduğu ve müteşebbis sıkıntısı çekilen az gelişmiş ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde hızlı sanayileşebilmek için KİT'ler oluşturulurken, gelişmiş ülkelerde genellikle devletleştirme sonucu oluşan KİT'lerden daha çok kamu niteliği ağır basan alanlarda yararlanıldığı söylenebilir.

1.1..5. BORÇLANMA VE VERGİLENDİRME

Borçlanma, devletin özel, hukuk tüzel kişisi olarak, özel kesimden veya dış sermaye çevrelerinden ve bankalar ile yabancı devletlerden belirli vade, belirli miktarda para bulmak için başvuru olan bir yol olup, yapısı bakımından özel hukuk hükümlerine dayanan bir borç sözleşmesi olmaktadır. Devlet veya diğer kamu kuruluşları normal gelirlerinin yanında gerektiği zamanlarda borçlanma yoluyla ayrı kaynaklar elde edebilir. Bu gelirlere kamu borçları veya devlet borçları denilmektedir²¹.

Hazine Tarafından Borçlanma; Hazine merkezi idarenin mal varlığını idare eden ve onları koruyan devletin bir organı olmaktadır. Bu bakımdan hazine devletin mülkiyet haklarının koruyucusudur. Hazine diğer görevleri yanında kamu ekonomisi için gerekli olan parayı temin eden bir organ olmaktadır. Bu yönüyle de devletin kasadarı sıfatını taşımaktadır. Hazinenin bu fonksiyonlar içerisinde etkin olduğu faaliyeti kamu kesiminin parasal ihtiyaçlarını karşılamaktır²².

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Tarafından Borçlanma; KİT'lerinin tahvil ihracı, anonim ortaklıkların tahvil ihracına benzetilebilir. Özel düzenlemeler dışındaki TTK'daki A.O.'lıkların tahvil ihracı ile ilgili maddelere, KİT'lerinin tahvil ihracında da uyulması gerekmektedir. Çünkü bu kuruluşlar özel hukuk hükümlerine göre faaliyet

²¹ Akif Erginay, *Kamu Maliyesi*, Savaş yayınları, Ankara, 1985, s.279.

²² Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, İmaj yayıncılık, Ankara, Kasım 2001, s.418

göstermektedirler. Devlet tarafından kurulan bu kuruluşlar özel hukuk hükümlerine göre faaliyet göstermekte olup kendi finansmanlarını sağlamak için Hazine aracılığı ile tahvil ihraç edebildikleri gibi Hazine'nin kefaleti ile de tahvil ihraç edebilmektedirler.

Yerel Yönetimler Tarafından Borçlanma; Yerel yönetimlerin borçlanmayla giderlerken idari vesayet makamı olan merkezi idareden izin alması gerekmektedir. Merkezi yönetimlerin fonksiyonlarının giderek artması dolayısıyla finansman ihtiyacı da artmaktadır. Normal cari gelirleri yetmeyen bu yönetimlerin borçlanmaya gitmesi zorunlu hale gelmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin borçlarının giderek arttığı ve bu yüzden borç yükünün fazlaştığı görülmektedir²³.

Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Tarafından Borçlanma; Kamu Ortaklığı Fonu 1984 yılında yürürlüğe giren "2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması" hakkında kanun ile T.C. Merkez Bankası nezdinde kurulmuş bir fondur²⁴.

Fonun amacı istikrarlı ve güvenilir gelir elde edilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmektedir. Kanunun 2. maddesinde fonun kapsamı belirlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait alt yapı tesisi ile kamu iktisadi kuruluşları ve iktisadi devlet teşekküllerine ait tesisler için münferit olarak veya bir grup halinde "Gelir Ortaklığı Senetleri" çıkarılmasına ait hükümlerine kapsamaktadır.

Dış borçlar ise tamamen farklı etkiler yaratır. Dış borçlanma, ekonomiyi dışarıdan bir kaynak girişi sağladığı için ek bir genişleme getirir. Eğer dış borçlanmayı devlet yapıyorsa kamu harcamaları; özel kesim yapıyorsa özel kesim yatırımları artacaktır. Dış borçlanmaya gidilirken ekonomideki beklentiler, dış borçlanmanın vadesi, faizi ve o vade içinde uygulanacak diğer politikalar önem kazanır²⁵.

²³ İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, Turhan yayıncılık, Ankara 1999, s.287

²⁴ T.C. M.G.B. B.M.K.G.M., *Yasama Organı Denetimine Tabi Fonlar Mevzuatı*, Ankara, 1988, s.216.

²⁵ Eğilmez, Kumcu, a.g.e., s.299

Vergilendirme

Vergi, bugünkü çağdaş yapıya uygun olarak tanımlayan ünlü maliyeci Fransız Gaston Jéze'e göre, modern devletlerde kişilerden toplumsal menfaati sağlayan masrafları karşılamak üzere ve vergi ödemekle yükümlü kişilerin teşkilatlanmış siyasi bir topluluğun üyesi olmaları nedeniyle, değişmez kurallara göre talep edilen parasal kıymetlerdir²⁶.

Vergilendirmenin asıl amacı kamu harcamalarını karşılamaktır. Elde edilen kamu gelirlerinin yükünün toplumu oluşturan kişiler arasında adil bir şekilde dağıtılmasını sağlamaktır. Serbest piyasa ekonomisinde fiyat mekanizmasının otomatik olarak oluştuğu gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlikleri bir derece azaltmak, ekonomik istikrarı sağlamak, ülke ekonomisinin gelişimini ve büyümesini amaçlamaktadır. Vergilerin, belirlenen ekonomik hedeflere ulaşmada etkin bir rolü vardır vergilerin ekonomiye müdahale aracı olarak vergi politikalarının bu amaç da işletilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir sağlanacak vergi avantajlarıyla bazı faaliyet kollarının ve yatırım projelerinin nispi karlılığının artırılmasına çalışılmaktadır²⁷.

Hükümeti faktör gelirleri ve servet üzerinden aldığı vergilere dolaysız vergiler, mallar üzerinden aldığı vergilere ise dolaylı vergiler denir. Hükümetler mallar üzerinden iki türlü vergi alırlar. Bunlar; birim mallar üzerinden alınan spesifik vergiler ve malın satış değeri üzerinden alınan ad-volarem vergilerdir²⁸.

1.2. DEVLET MÜDAHALELERİ

1929 Büyük Dünya Bunalımından sonra hakim olan Keynezyen düşünce sisteminde, ekonomik durgunluk ve buhran dönemlerinde bireylerin harcanabilir gelir düzeylerinin korunması ve ekonominin stabilize edilmesi gerektiği yönündeki ilkeleri ile devletlerin ekonomiye yoğun bir şekilde müdahalesi konusunda diğer bir baskı unsuru yada gerekçe olmuştur. Kamu sektörünün ekonomideki payı artmış; pek çok ülkede kamu istihdam programları, işsizlik ve fakirlik yardımları, geliri yeniden dağıtıcı özelliğe sahip vergiler ve emeklilik planları yürürlüğe sokulmuştur. İstihdamı artırmada kamu teşebbüsleri yoğun bir

²⁶ Aytaç Eker, **Kamu Maliyesi**, Kanyılmaz Basım, İzmir 2004, s.139

²⁷ Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, Filiz yayıncılık, İstanbul 1994, s.173.

²⁸ Erdal Ünsal, **Mikro İktisada Giriş**, Turhan yayıncılık, Ankara 2004, s.116

şekilde kullanılmıştır. Keynezyen düşünce sistemi içinde, devletin ekonomideki ağırlığın artmasıyla ülkelerin ekonomik dalgalanmalara karşı daha güçlü olacağı savunulmuştur.

İkinci Dünya Savaşı'yla birlikte, devlet asıl girişimci rolünü üstlenmiştir. Bu dönem ekonomik kalkınma, üretim faktörlerinin düşük verimliliğe sahip geleneksel tarımsal sektörden yüksek verimlilikle çalışan modern sanayi sektörüne aktarılmasına bağlı olarak ortaya çıkan büyüme süreci olarak görülmektedir. Bu süreçte devletin, yapısal ve koordinasyona bağlı başarısızlıkların engellenmesi için aktif bir rol üstlenmesi gerektiği savunulmuş; ve devlete, yatırımları destekleyici ve yatırım faaliyetlerini koordine eden yatırımlara elverişli ortam sağlayıcı, özel girişimci kıtlığında bizzat girişimci olarak büyümeye katkı sağlayıcı işlevler yüklenmiştir²⁹.

Türkiye ekonomisinde yapısal dönüşüm 24 Ocak 1980 istikrar tedbirleri ile başlamıştır. Söz konusu tedbirler paketi ile dışa açık, özel sektör öncülüğünde büyüyen devletin küçültülmesini ve ekonomiden tamamen çekilmesini hedefleyen programlar uygulamaya konulmuş, bu programlar Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredileri ile desteklenmiştir.

Bazı mal ve hizmetler vardır ki, savunma ve adalet gibi, sadece devlet tarafından üretilirler. Çünkü özel şahısların bu mal ve hizmetlerin üretiminden elde edecekleri hiçbir net menfaat bulunmamaktadır. Bu mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmesi konusunda önemli bazı gerekçeler bulunmaktadır. Öncelikle bu mal ve hizmetlerin maliyetlerini katılmayanların tüketimden mahrum bırakılmaması, bu mal ve hizmetlerin devlet tarafından sunulmasında önemli bir gerekçedir. Ayrıca bu mal ve hizmetlerin ortak tüketime koruyulmaları ve bazı kişilerin kullanımdan mahrum bırakılması toplumsal açıdan eşitsizlikle neden olacağından, bu durum bu mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretimi açısından ayrı bir gerekçe olarak ortaya konulmalıdır. Bu nedenlerle bu mal ve hizmetlerin üretiminde bir gereklilik olmadığı halde, devlet tarafından sunulması gerekmektedir. Bu mal ve hizmetler kamu ekonomisi literatüründe kamusal mal ve hizmetler olarak adlandırılmaktadır. Yukarıda sözü edilen durumların her ikisinde de doğru kamusal mal ve hizmetler tahsis edilmelidir. Ayrıca bazı mal ve hizmetlerin üretimi veya tüketimi pozitif veya negatif yönlü dışsal etkiler oluşturmaktadır. Eğer devlet müdahalesi olmazsa, muhtemelen piyasa bu mal ve hizmetleri y

²⁹ Asomedy, "Devletin Ekonomideki Rolü", Ankara Sanayi Odası Yayınları, Ankara, Ocak 2004, s.24.

yetersiz ya da aşırı miktarda üretecektir. Bu nedenle müdahale için kamu sektörüne ihtiyaç olabilmektedir³⁰.

Günümüzde Kamu Yönetimi anlayışı hızla değişmekte, buna paralel olarak da reform çabaları gündeme gelmektedir. Bir türlü kapatılamayan, sürekli büyüyen bütçe açıkları, ekonominin küreselleşmesi ve bunun bir sonucu olarak uluslararası rekabetin kızışması, özellikle uluslararası ilişkilerden kaynaklanan değişim baskılarıyla karakterize olan yeni ekonomik koşullar ve halkın, tüm bu sorunlarla gereği gibi baş edemeyen ekonomi yönetimlerine olan güvenini yitirmesi gibi faktörler kamu yönetimlerini değiştirmeye zorlamaktadır. Öte yandan daha çok ve daha kaliteli hizmeti daha ucuza sağlama isteğinin toplumda giderek ağırlık kazanması; kamu hizmetlerinin görülme tarzına olan ilginin yoğunlaşması; kamusal politikalarda ve kamu yönetiminde şeffaflık taleplerinin artması da bu zorlamada önemli bir rol oynamaktadır.

Devletin en temel görevi, Adam Smith'in "Milletlerin Zenginliği" adlı eserinden bu yana bir çok ekonomist tarafından tanımlanan ve üzerinde uzlaşmaya varılan "kaynak tahsisi" dir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda ise, bu role ilave olarak devlete bazı roller tahsis edilmiştir. Bu roller; gelirin yeniden dağılımı, ekonomik faaliyetlerin stabilizasyonu, iktisadi kalkınma ve istihdamın sağlanması şeklinde sıralanabilir. Bu görevler ekonomi teorisinde devletin kaynak tahsisi görevinden daha esnek olarak yerleşmiş olmakla birlikte, 20. yüzyılın ikinci yarısındaki politika uygulamalarında ulaşılmak istenen amaçlar arasında yer almıştır. Esasen bu roller geçmiş yüzyılda hükümet faaliyetlerinin genişlemesinde önemli ölçüde etkili olmuştur³¹.

Devlet, kapitalizmin anti-sosyal etkilerinden ötürü topluma müdahale etmeye mecburdur. Kapitalizmin dayandığı soyut bireyci kuram yüksek derecedeki bir devletçiliğe yol açar, çünkü ekonomik sistemin kendi (yarattığı) toplumsal açıdan yıkıcı işleyişlerle mücadele edecek hiçbir aracı bulunmamaktadır. Yine devlet, yalnızca yönetici sınıfın çıkarlarını korumak için değil, aynı zamanda kapitalizmin atomize edici ve yıkıcı etkisi karşısında toplumu korumak için de ekonomiye müdahale etmelidir. Dahası, kapitalizmin periyodik ekonomik gerileme ve durgunluklara yönelik içsel bir eğilimi vardır ve bunları

³⁰ Vito Tanzi, *Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi*, Finance et Development, Filiz Kitabevi, İstanbul Eylül 1982, Çev.Özgür Saraç, s.2

³¹ Adam Smith., *Ulusların Zenginliği*, Alan yayıncılık, Çev, Ayşe Yunus-Mehmet Bakırcı, İstanbul, Eylül 1997 ,s.28

önlemeye yönelik girişim de devlet fonksiyonunun bir parçası haline gelmiştir. Ancak, bunları önlemek imkansız olduğu için devlet pratikte ancak onları geciktirmeye ve şiddetleri azaltmaya çalışabilir.

Kamu harcamalarının tahsisi: Devletin; milli savunma, alt yapı hizmetleri, eğitim, sağlık, mal ve hizmet alım satımı gibi alanlarda gerçekleştirdiği faaliyetler bu fonksiyonun sonucudur. Kamu mallarının ve dışsallıkların ele alındığı bölümde, devletin ekonomi müdahalesinin gerekliliğinden bahsedilmişti. Bu konulara ilişkin olarak gerçekleşen dev müdahalesi, devletin harcamalarının tahsis edilmesi ve dolayısıyla da ekonomideki kaynak dağılımının gerçekleştirilmesiyle ilgilidir. Şöyle ki, devlet, kamu mallarının tahsis edilmesinde, toplumun tercihlerini göz önünde tutarak hangi alana ne kadar kaynak aktarılacağına karar vermektedir. Dışsallıkların içselleştirilmesinde ise negatif ve pozitif dışsallık durumlarına bağlı olarak aldığı önlemlerle dışsallığı meydana getiren faaliyetlere etkietmekte; dolayısıyla her iki şekilde de kaynak dağılımını belirlemektedir³².

Ekonomik istikrarın sağlanması: Bilindiği gibi, hiçbir ekonomi durağan bir seviyede izlemekte ve konjonktürel dalgalanmalar her ekonomide sıkça görülebilmektedir. Sorun konusu bu dalgalanmalar kimi dönemlerde şiddetli durgunluklar ve hatta iktisadi buhranlar şeklinde ortaya çıkabilmekte ve ciddi üretim kayıplarıyla, işsizlik artışlarına yol açabilmektedir. Bu gibi olumsuz etkiler, 20. yüzyılın ikinci yarısında, üretimde istikrarın sağlanması ve tam veya en azından yüksek bir istihdam düzeyinin tutturulması devlet müdahalesi için diğer bir gerekçe oluşturmuştur. Bu, Keynezyen hedeflere ulaşılmasında, devletin ve kurumlarının, uygun makroekonomik politikaları oluşturmasını beklenmektedir. Politika yapıcılarının bu amaca yönelik olarak vergi ve harcama politikalarını toplam talebi istenilen yönde etkilemeye çalışmakta, bu sayede dalgalanmaları en aza indirerek ekonominin istikrarlı bir şekilde işleyişini güvence altına almak istemektedirler³³.

Milli gelirin yeniden dağıtımı: Toplumda eşitsizliğin giderilmesi konusunda devlet müdahalesi, milli gelirin yeniden dağıtım fonksiyonuyla ilişkilidir. Piyasada gerçekleşen mal ve hizmetlerin üretim sürecine katılıma, tasarruflara, yetenek ve çalışma isteğine ve devlet politikalarına bağlı olarak gerçekleşen gelir dağılımı, toplumun eşitlik anlayışıyla her zaman

³² Asomedy, a.g.m., s.3.

³³ Nazım Engin, "Serbest rekabet, Piyasa Mekanizması ve Devlet müdahalesi", Marmara Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi, İstanbul 1987, Sayı 1-2, s. 147

bağdaşmamaktadır. Bunun yanı sıra toplumda, çeşitli nedenlerle, yaşamlarını asgari bir düzeyde sürdürebilmek için gerekli imkânlarla sahip olmayan kişiler de bulunmaktadır. Dolayısıyla, gerek eşitsizlik gerekse yoksulluk, devletin milli gelirin yeniden dağıtım fonksiyonunu üstlenmesini gerektirmektedir. Gelirin yeniden dağıtımı, vergiler yada transfer ödemeleri yoluyla gerçekleştirilebileceği gibi, eşitsizliğin ortadan kaldırılmasına yönelik toplumsal programlar yoluyla da sağlanabilmektedir. Ancak, tahmin edilebileceği gibi, bu programların maliyeti oldukça yüksek olmakta ve kamu harcamalarında büyük bir yer tutmaktadır.

Büyüme ve istihdamın artırılması: Özellikle son on yılda, pek çok ülkede devlet ekonomik kalkınmada daha aktif bir rol üstlenmiş ve ekonomik istikrarı sağlama fonksiyonunun yanı sıra büyümeyi ve istihdamı artırıcı politikalar oluşturmuştur. Büyümeyi artırmaya yönelik politikalar arasında, ithal ikameci politikalarla endüstriyel politikaların sayılması mümkündür. İstihdamı artırmaya yönelik girişimlere örnek olarak ise, haftalık çalışma saatlerinde yapılan ayarlamalar ile, belirli alanlara veya bölgelere yapılan kamu yatırımlarını ve götürülen alt yapı hizmetlerini göstermek mümkündür. Dolayısıyla, daha önce belirtildiği gibi, devlet bu gibi çabalarla büyümenin doğrudan sağlayıcısı olarak değil, daha ziyade büyüme sürecinde bir partner, katalizör ve yol gösterici olarak rol oynamaktadır³⁴.

Devletin piyasa ekonomisinde olması gereken rollerini şu şekilde özetlenebilmektedir:

1- Devlet, sözleşme serbestisinin güçlendirilmesi ve mülkiyet haklarının korunmasına yönelik kurallar ve kurumlar tesis etmelidir. Devlet bu kurallar ve kurumlar sayesinde piyasanın rolünün genişlemesine yardımcı olmalıdır. Ayrıca, kamu gelirlerinin artırılması ve etkin bir şekilde kullanımının yönlendirilmesi amacıyla da kurallar ve kurumlar oluşturulması devletin görevleri arasında yer almalıdır.

2- Devlet, piyasada faaliyet gösterenlerin çalışma maliyetlerini azaltan bir yasal-düzenleyici alt yapı oluşturmalı ve piyasa başarısızlığı veya bazı önemli bilgilerin üretimi söz konusu olduğunda, uygun piyasa müdahaleleri aracılığıyla piyasa etkinliğini yükseltmelidir. Yani, bu müdahalelerin amacı piyasa rolünü geliştirmek olmalıdır.

3- Devlet, kamusal malları üretmeli ve ilgili özel taraflar arasında görüşmelerle çözülemeyen, belirgin marjinal durumları ele almalı ve dolayısıyla başarısız olduğu yerlerde piyasayı desteklemelidir.

4- Devlet makro ekonomik dengeyi sağlamalıdır.

³⁴ Asomedy a.g.m. s.4

5- Devlet toplumun bakış açısına uygun, adaletli bir gelir dağılımı sağlamalıdır. Ayrıca resmi olarak belirlenen fakirlik sınırının altına düşenler açısından bazı güvenli tedbirleri uygulamalıdır³⁵.

Devlet, üstlendiği rolleri kamu sektörünü oluşturan kurallar ve kurumlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Bunlar sayesinde kamu sektörünün kalitesi yükselmekte ve devlet üstlendiği rolleri yerine getirmesi kolaylaşmaktadır. Bu noktada kamu sektörünün kalite devletin izlediği amaçları etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlayan bir ihtiyaç olarak tanımlanmaktadır. Diğer taraftan kamu sektörü kalitesinin mutlaka izlenen ekonomi politikasının kalitesi anlamına gelmeyeceği de belirtilmelidir. Kamu sektörünün kalitesi açısından belirli bir hükümetin belirli bir sürede izleyebileceği politikaların kalitesinde ayrılmakta ve bu politikalar devletin normatif rolü ile uyumlu veya uyumsuz olabilmektedir.

Piyasa ekonomisine devletin aşırı müdahaleleri ve sosyal adaleti sağlamak gayesini yaptığı düzenlemeler ve önlemler, beklenenin aksine piyasa ekonomisinin işleyişinde ciddi ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlar ortaya çıkarır. Aşırı devlet müdahalesi ile ekonomi denge ve istikrar bozulur. Devletin ekonomik kalkınma ve büyümeyi sağlama maksadıyla iktisat politikalarını (başlıca maliye, dış ticaret, para, KİT politikaları vb.) aşırı müdahale aracı olarak kullanması ve bu müdahalenin kapsamını genişletmesi, ekonomik sorunları daha ağırlaştırır.

İktisadi kalkınmada devletin rolüne odaklanan Dünya Bankası Kalkınma Raporu'nun (2003), devletin rolünün daha etkili hale gelebilmesi için iki aşamalı bir strateji önerilmektedir

Birinci aşamada yapılması gereken ilk iş, devletin, temel fonksiyonlarını doğru belirlemesidir. Raporda temel görevler şu şekilde sıralanmaktadır: Hukuk sisteminin tesis edilmesi, politik ve makroekonomik istikrarın sağlanması, temel sosyal ve altyapı hizmetlerine yatırım yapılması, kırılgan kesimlerin korunması ve çevrenin korunması. Rapora göre kalkınmanın istikrarlı ve sürdürülebilir olması için devlet, gözünü temel toplum önceliklerinden ayırmamalıdır.

³⁵ Muammer Tekeoğlu, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Ekonomideki Yeni Fonksiyonları ve Türkiye Erciyes Üniv. İ.İ.B.F. Dergisi, Kayseri 1999, s.15

³⁶ Tanzi,, a.g.m., s.4

Stratejinin ikinci aşamasında, devletin kapasite ve yeteneklerinin veri olarak kabul edilmesinin yanlış olacağıın altı çizilmekte ve bu kapasitenin geliştirilmesinin mümkün olabildiği belirtilmektedir. Bu da devlet kurumlarının iyileştirilmesiyle sağlanabilmektedir.

1.3. İKTİSAT POLİTİKASINDA GÖREVLİ KAMU KURUMLARI

İktisat politikasının karar birimlerinden, pratik iktisat politikasının aktörleri anlaşılmaktadır. Bunların en başında çeşitli organ ve örgütleriyle devlet gelmektedir. Devlet, ekonomik süreci yönlendirmek amacıyla bir takım iktisat politikası kararları alıp, uygulamaya koymaktadır. Devlet, ekonominin darboğazlarını, buhranların ve yetersizliklerini gidererek fonksiyonel işlerliğini gerçekleştirecek görevler yüklenmektedir³⁷.

1.3.1. HAZİNE

14.8.1991 tarihli ve 436 sayılı "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname", 29.7.1986 tarihli ve 256 sayılı "16.4.1986 tarihli ve 3274 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 21.12.1987 tarihli ve 303 sayılı "Sigorta Şirketleri Hizmetlerinin Başbakanlığa Devri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 16.9.1993 tarihli ve 508 sayılı "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname", 3.6.1994 tarihli ve 534 sayılı "Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 3.6.1994 tarihli ve 535 sayılı "Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"lerin yürürlükten kaldırılması ve Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunlarla, ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde hazine işlemleri, kamu finansmanı, kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet iştirakleri, ikili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkiler, uluslararası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlarla ilişkiler, yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesini sağlamaktadır. Ayrıca, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemlerin yapılması, bankacılık ve

³⁷ Hüsnü Erkan, a.g.e., s.75

sermaye piyasası, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri, sigorta sektörü ve kambiyo rejim ilişkin faaliyetler ile yatırım ve yatırım teşvik faaliyetlerini düzenlemek, uygulama uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin esaslar tespit etmektedir. Bunlara ilavet Hazine Müsteşarlığının, dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak, tespit olunan politikalar çerçevesinde ihracat, ihracatı teşvik, ithalat, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri ikili ve çok taraflı ticari ve ekonomik ilişkileri düzenlemek, uygulamak, uygulama izlenmesi ve geliştirilmesini teminen Dış Ticaret Müsteşarlığının, kurulmalarına ve teşki görev ve yetkilerine ilişkin esasları düzenlemektir.

1.3.1.1. Hazine Müsteşarlığının Görev ve Yetkileri

Yukarıda belirtilen görev ve yetkiler çerçevesinde aşağıda hazine müsteşarlığı görev ve yetkileri sıralanmıştır³⁸.

1. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğünün görevleri; hazine işlemlerini yürütm devlet giderlerinin gerektirdiği nakdi sağlamak, devletin genel bütçe ile ilgili yurt c ödemelerini yapmak, iç ödemeler ve dış ödemeler saymanlıklar kurmak ve yönetmek, devle ait para kıymetli maden ve değerleri muhafaza etmek, yönetmek ve nemalandırmak, devle iç borçlanmasını yürütmek, Devlet Tahvili, Hazine Bonusu ve diğer iç borçlanma senetli çıkarmak, ihale yöntemi, sürekli satış yöntemi ve diğer yöntemlerle satışını yapmak yapmak, bunların satış miktarlarını, değerlerini ve faizlerini belirlemek, devlet borçları yönetimine ilişkin olarak her türlü iç borçlanmanın hazırlık, akit, ihraç ve dış borçlanma dahil olmak üzere ödeme, erken ödeme, kayıt işlemlerini yürütmek ve devletçe verilen faiz ikrazata ilişkin işlemleri yapmak, Hazinesinin iç ve dış borç garantisi verdiği konulara ilişli olarak garantinin yerine getirilmesine yönelik ödemeleri borç idaresi altında yapmak ve amaçla Devlet Borçları Saymanlığı kurmak ve yönetmek, borç yönetiminin hesabını tutm Türkiye'nin dış borç veri tabanını oluşturmak, bu amaçla dış borç kütüğü tutmak, muhte kanun ve diğer mevzuat çerçevesinde hazine garantisi verilmesi ile ilgili işlemleri yürütm gerekli kayıtları tutmak, garanti ve devir şartlarını belirlemek, Türk parasının dolaşımı istikrarını sağlamaya yönelik politikaları Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile birli oluşturmak ve uygulamak, para politikası ile ilgili konularda Hazine ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ilişkisini kurmak, nakit yönetimini genel ve katma bütçeli idarelerle ö bütçeli kuruluşların, döner sermayeli kuruluşların ve fonların ihtiyaçları ve para politikası

³⁸ <http://www.hazine.gov.tr> (23.12.2004)

genel hedefleri doğrultusunda yürütmek, ülkenin finansman politikaları çerçevesinde yerli ve yabancı özel sektörün yatırım ve sermaye faaliyetlerinin plan, hedef ve gayelerine uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri teklif etmek, Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Bakanlar Kurulu Kararı, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş fonlarla ilgili genel politikaları belirlemek, para ve bütçe politikalarını dikkate alarak fonlar arasında koordinasyonu temin etmek, fonlar arası aktarmaları koordine etmek, fonların makro ekonomik dengeler içindeki yeri ve önemi ile etkilerini değerlendirmek ve bu konuda önerilerde bulunmak, benzeri nitelikteki işlem ve sektörler için birden fazla fondan kaynak tahsisini önleyici çalışmalar yapmak ve teklifte bulunmak, yeni kurulacak fonlarla ilgili görüş bildirmek, fonların yeniden yapılandırılmaları, tasfiye veya birleştirilmelerine ilişkin çalışmaları yapmak ve bu konuda ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, madeni para ve hatıra para basımını planlamak ve bu amaçla Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü ile ilişkileri yürütmek ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmaktır.

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğünün görevleri; hazine pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemi yapmak, Hazine ile kamu iktisadi teşebbüsleri ilişkisini kurmak, bu kuruluşların Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşünü alarak yıllık genel yatırım ve finansman programlarını hazırlamak ve Bakanlar Kurulunun onayına sunmak, uygulamasını izlemek ve yıl içinde ortaya çıkacak gelişmelere göre programda gerekli değişiklikleri yapmak, kamu iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerini kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini takip etmek, kamu iktisadi teşebbüslerinin etkin ve verimli çalışmasını sağlamak veya özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla küçültülmesini, bölünmesini veya birleştirilmesini, kısmen veya tamamen, sürekli veya süresiz olarak faaliyetlerinin durdurulmasını, kapatulmasını veya tasfiyesini, istihdam yapısının düzenlenmesini, organizasyon yapısının değiştirilmesini de kapsayan yeniden yapılandırmaya yönelik olarak Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu ve diğer yetkili organlarca verilen görevlere ilişkin her türlü işlemleri yapmak, tarımsal destekleme politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, Petrol Kanunu ile ilgili olarak vergi hükümleri dışındaki mali hükümlerin uygulanmasını sağlamak, sosyal güvenlik sisteminin finansmanına ilişkin olarak Müsteşarlık faaliyet alanına giren konularda çalışmalar ve uygulamalar yapmak ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmaktır.

3. Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğünün görevleri; 15.7.1969 Tarih ve 1173 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde; milletlerarası ekonomik işbirliğine taalluk eden her türlü dış kamu borçlanmalarının hazırlık, akit, kefalet ve garanti işlemlerini yürütmek ve dış kamu borçlarına müncer olacak müzakere ve muhaberatı yapmak, sağlanan dış kamu borçlarının ve kültür yardımları dışındaki dış yardımların kullanılmasına, bu borç ve dış yardımlara ait mukavele ve anlaşmaların uygulanmasına ilişkin olarak ülke içinde ve dışında yapılacak her türlü temas, müzakere ve gerekli işlemleri bu konularla ilgili olarak yabancı devlet ve milletlerarası ekonomik ve mali kuruluşlar ve bunların temsilcilik ve temsilcileriyle mali ve ekonomik konularda temas ve müzakereler de bulunmak, Türkiye Cumhuriyeti adına, yabancı devletler, uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlar, banka ve fonlarda ülkemizi temsil etmek, bu kuruluşlarla ve bunların temsilcilik ve temsilcileri ile ekonomik ve mali konularda temas ve müzakerelerde bulunmak ve uluslararası anlaşmalara imza koymak, sözkonusu anlaşmalara ilişkin her türlü işlemi yürütmek, Türkiye'nin yabancı ülkelere yapacağı yardımlara ilişkin politikaları tespit etmek ve gerektiğinde bunlara finansal katkıda bulunmak, uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlara üyelik ve temsil ilişkilerini düzenlemektir. Bu kuruluşlara katılım paylarını ödemek için her türlü işlemi yapmak ve gerektiğinde Devlet adına sermaye katkısını karşılamak için taahhüt senedi vermek, uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlar tarafından yürütülen teknik yardımın koordinasyonunu yürütmek, yıllık programlar çerçevesinde ödemeler dengesi gerçekleşme ve tahminlerini hazırlamak, değerlendirmek ve ekonomik tahliller yapmak, finansman dış kredilerle sağlanan projelerle ilgili ithalata ilişkin izinleri vermek, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkelerle, bu ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar ile mali piyasalardan borçlu veya garantör sıfatıyla borç almak ve bunlara ilişkin akit ve garanti işlemlerini yürütmek, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkeler ve bu ülkelerdeki kuruluşlardan hibe almak ve vermek konusuna ilişkin işlemleri yürütmek, bu ülkelerle ve bu ülkelerin kurum ve kuruluşları ile ekonomik ve mali konulara ilişkin anlaşmalar yapmak, bu işlemlerle ilgili ülke içinde ve dışında yapılacak her türlü temas ve müzakereleri yürütmek, esas ve şartları belirlemek, uluslararası mali piyasalarda mevcut finansman araçlarını kullanmak suretiyle dış borç yükünü hafifletici her türlü işlemi yapmak, ileri teknoloji gerektiren temel alt yapı projelerinin yerli ve yabancı özel sektör katılımı ile gerçekleştirilmesi için, ilgili kanunlarda belirtilen çerçevede garanti vermek ve buna ilişkin işlemler yapmak ve bu projelerle ilgili hazırlık ve akit çalışmalarına katılmak, Avrupa Birliği ile ilişkilerin koordinasyonuna katılmak ve bu konuda Müsteşarlığın görev ve faaliyet alanına giren çalışmaları yapmak, ekonomik ve mali entegrasyona ilişkin politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, gümrük birliğinin ekonomik

ve mali etkilerini değerlendirmek, ekonomik ve mali mevzuatın uyumlandırılması çalışmalarını yapmak, Avrupa Birliği ve Birliğin kurum ve kuruluşları ile borç ve hibe sağlanması ile ilişkin her türlü temas ve müzakereleri yürütmek ve bunlara ilişkin anlaşmaları imzalamak, Müsteşarlığın görev ve faaliyet alanına giren Avrupa Birliği ile ilgili konularda diğer Bakanlık ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak, Müsteşarlığın görev alanına giren i ve dış temaslarla ilgili protokol faaliyetlerini düzenlemek ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmaktır.

4. Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün görevleri; bankacılık, sermaye piyasası, menkul kıymetler borsaları, kambiyo borsaları, ödünç para verme işleri, finansal kiralama ve mali sektör ile ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgili kuruluşlarda uygulanmasını izlemek, kambiyo politikalarına ilişkin esasları düzenlemek, Türk Parası Kıymetini Koruma mevzuatını hazırlamak, uygulamak, denetimini sağlamak ve ilgili kuruluşlarca uygulanmasını izlemek ve yönlendirmek, mali sektöre ilişkin i ve dış gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve mevzuatın Avrupa Birliği ile uyumlandırılması çalışmalarını yürütmek, kambiyo politikalarının uygulanması ve mali sektör ile ilgili konularda Müsteşarlık ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ilişkilerini kurmak, Sermaye Piyasası Kurulu, menkul kıymetler borsaları ve mali sektörün diğer kurumlarının Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık ile ilişkilerini düzenlemek, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri ile ilgili olarak Müsteşarlığın görev alanına giren uygulamaları yürütmek ve ilgili kurum ve kuruluşları koordine etmek ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmaktır.

5. Sigortacılık Genel Müdürlüğünün görevleri; 30.12.1959 tarih ve 7397 sayılı Sigorta Murakabe Kanunu ve 1.8.1927 tarih ve 1160 sayılı Mükerrer Sigorta İnhisarı Hakkında Kanun ile 9.7.1956 tarih ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun, 18.10.1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun, 19.10.1983 tarih ve 2920 sayılı Sivil Havacılık Kanununun sigortacılıkla ilgili bölümleri ile diğer kanunların sigortacılıkla ilgili hükümlerinin ve bunların ek ve değişikliklerinin verdiği görevleri yürütmek, sigortacılıkla ilgili konularda mevzuatı hazırlamak, uygulamak ve ilgililer tarafından uygulanmasını izlemek, yönlendirmek ve bu mevzuatın Avrupa Birliği ile uyumlandırılması çalışmalarını yürütmek, ülke sigortacılığının gelişmesi ve sigortalıların korunması için tedbirler almak, bu tedbirleri bizzat uygulamak veya ilgili kuruluşlarda uygulanmasını izlemek ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevleri yapmaktır.

6. Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğünün görevleri; kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde ülke kalkınmasında yabancı sermayeden beklenen gerekli katkıların sağlanmasını ve yönlendirilmesini temin amacıyla ihtiyaç duyulan mevzuatı hazırlamak, 18 Ocak 1954 tarih ve 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ve buna ilişkin mevzuat çerçevesinde belirtilen işleri yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak yatırımların karşılıklı teşviki ve korunması anlaşmalarına ilişkin hizmetleri ve müzakereleri yürütmek, yatırımları teşvik mevzuatı çerçevesinde yabancı sermayeli yatırım projelerini, yurt dışı yatırımları ve yurt dışı müteahhitlik hizmetlerini değerlendirerek uygun görülenleri teşvik belgesine bağlamak, teşvik belgesi şart ve niteliklerine uygun olarak gerçekleşen yabancı sermayeli yatırımlarla ilgili kapatma işlemlerini yapmak, teşvik belgesi şart ve niteliklerine aykırı davranan yatırımcılara gerekli müeyyideleri uygulamak, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren ve ilgili mevzuatla yatırım ve hizmetlerin kısmen veya tamamen yerli ve/veya yabancı şirketler vasıtasıyla Yap-İşlet-Devret, modeli ile gerçekleştirilmesi için gerekli organizasyon ve koordinasyonu yapmak, yabancı sermayeli yatırımları mahallinde tetkik etmek ve değerlendirmek ve Müsteşarlıkça verilecek diğer görevleri yerine getirmektedir.

7. Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğünün görevleri; kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke, hedef ve politikalar yönünde yatırımların ve döviz kazandırıcı hizmetlerin ihracat ve ithalat politikalarının hedefleri de gözetilerek desteklenmesi ve yönlendirilmesi konularında teşvik tedbirlerini hazırlamak, uygulamak, uygulamayı takip etmek ve değerlendirerek gerekli tedbirleri almak, yatırımları teşvik mevzuatı çerçevesinde yatırım projelerini değerlendirerek uygun görülenleri teşvik belgesine bağlamak, teşvik tedbirlerini uygulamakla görevli kuruluşlar arasında koordinasyonu temin etmek, uygulamada çıkan ihtilaflarda ilgili kuruluşlara görüş vermek, "Yatırım Teşvik Belgesi" şart ve niteliklerine uygun olarak gerçekleşen yatırımlarla ilgili kapatma işlemlerini yapmak, yatırım teşvik belgesi şart ve niteliklerine aykırı davranan yatırımcılara gerekli müeyyideleri uygulamak, yatırım teşvik tedbirlerinin uygulanması ile ilgili olarak mevzuat ile verilen görevleri yapmak, yatırımları mahallinde tetkik etmek, değerlendirmek ve Müsteşarlıkça verilecek diğer görevleri yerine getirmektedir.

8. Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğünün görevleri; Türkiye ve dünya ekonomisiyle ilgili gelişmeleri izlemek, ekonomik ve mali analizler yapmak ve değerlendirme raporları hazırlamak, Türkiye ekonomisiyle ilgili anketler yapmak, derlenmiş bilgi ve istatistikleri değerlendirmek, orta ve uzun vadeli alternatif makro ekonomik politikalar

geliştirmek ve önermek, bu konularda birimler arasında koordinasyonu sağlamak, Müsteşarlığın araştırma programını birimlerin ihtiyaçlarına uygun olarak oluşturmak ve bu araştırma programını gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği içinde uygulamak, bilgilerin daha hızlı bir şekilde kullanıcıların hizmetine sunulmasını teminen Ekonomik Bilgi Merkezi kurmak ve çalışma esaslarını belirlemek, Bilgi İşlem Merkezini yönetmek, bilgi depolamak, Müsteşarlığın daha etkin ve verimli çalışmasını temin amacıyla organizasyon ve çalışma usulleri konularında önerilerde bulunmak, personel için ihtiyaç duyulan yurtiçi ve yurtdışı seminer ve kısa süreli eğitim faaliyetlerini koordine etmek, kalkınma planları, yıllık programlar, izleme kararları ve icra planlarını teşkilatça uygulanmasını izlemek ve bu alanda koordinasyonu sağlamak, yayın ve dokümantasyon hizmetlerini yürütmek ve Müsteşarlıkça verilecek benzeri görevler yapmaktadır.

1.3.2. TC MERKEZ BANKASI

Türkiye de Merkez Bankacılığı 58 yıllık bir geçmişe sahip olup, Merkez Bankaları esas olarak banknotun değişim aracı haline gelmesiyle gelişmiştir. Madeni para darbını elinde bulunduran devlet banknot ihracını bankalara bırakmakta bir engel görmemiş, 19.yy Batı ülkelerinde banknotla ödeme geleneğinin yerleşmesi, bugünkü merkez bankacılığının gelişmesini hazırlamıştır. Ülkemizde ilk banknot ihraç bankası 1863'de kurulmuştur. Yabancı sermaye ile kurulan ve Osmanlı Bankası adını taşıyan bu bankaya banknot çıkarma ayrıcalığı getirilmiştir. Fakat böyle bir bankanın kuruluşu ülkemizde modern iskonto organizasyonunun kurulması ve kredi piyasasının gelişmesi için yeterli olmamıştır. Bankanın ihraç ihracı çok küçük miktarı geçmemiş bunların da tedavülü İstanbul'a özgü kalmıştır. Bankanın Merkez Bankası görevini görmekten çok Osmanlı hükümetlerinin dış ülkelerden para sağlanmasını kolaylaştırdığı söylenebilir. Osmanlı Bankası yabancı sermayeyle kurulmuş bir bankadır. Faaliyetleri ister istemez yabancı sermayedarların çıkarları egemen olmuştur³⁹.

TCMB'nın kuruluşunda birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Brüksel ve Cenevo Konferanslarında alınan kararlarında etkisi olmuştur.

³⁹ Tezer Öçal, Para Teorisi, Gazi Üniversitesi Yayınları, Yayın no:157, Ankara, 1990, s.202.

1715 sayılı kanunla, TC Merkez Bankası anonim şirket şeklinde 15 milyon sermayeyle kurulmuştur. Banka hazırlık çalışmalarından sonra 3 Ekim 1931 tarihinde fiilen faaliyete geçmiştir. Banka'nın 1715 sayılı kanun ile aldığı görev ve yetkiler şunlardır:

- Banknot imtiyazını tek elden yürütmek,
- Ülkenin ekonomik gelişmesine yardımcı olmak,
- Reeskont oranını tespit etmek,
- Para piyasasını ve paranın tedavülünü düzenlemek,
- Hazine işlemlerini yapmak,
- Milli paranın iç ve dış değerini korumaktır.

1.3.2.1. Merkez Bankası'nın Temel Görev ve Yetkileri

Merkez bankasının görev yetkileri aşağıda sıralanmıştır⁴⁰.

1. Para ve kredi politikasını, kalkınma planları, yıllık programlar doğrultusunda yürütmek,
2. Hükümetle beraber paranın iç - dış değerini korumak ve gerekli tedbirleri almak,
3. Milli paranın hacim ve tedavülünü düzenlemek,
4. Bankalara verilecek kredileri kanun, esas ve sınırlamalar doğrultusunda yerine getirmek,
5. Para arzı ve ekonominin likiditesini düzenlemek amacıyla açık piyasa işlemleri yapmak,
6. Mevduat vade türleri ile vade sürelerini, yükümlülük zamanlarını tespit etmek,
7. Milli para ile altın ve yabancı paralar arasındaki denklığı hükümeti belirleyici esaslar çerçevesinde tayin etmek,
8. Altın ve döviz rezervlerini, ülke ekonomisinin çıkarlarına uydun şekilde, hükümetçe alınacak kararlar çerçevesinde yönetmek,
9. Döviz ve kıymetle madenler üzerine hükümet kararları doğrultusunda işlem yapmak,
10. Kanuni karşılık ve disponibilitate oranlarında gerekli gördüğü değişiklik önerilerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunmak,

⁴⁰ Takan,a.g.e. , s.42

11. Öngörülen dispo­nibilite ve kanuni karşılık oranlarını TBMM'nin onayına sunmaktadır.

Banka'nın Temel Yetkileri

- Türkiye'de banknot ihracı ayrıcalığı tek elden bankaya aittir,
- Banka; kendi işlemlerinde uygulayacağı reeskont, iskonto ve faiz oranlarını, hükümetin ekonomik politikasına uygun olarak tespit eder,
- Banka; para-kredi konularında karar alma ve hükümete öneride bulunmaya yetkilidir⁴¹,
- Banka; kanunla kendisine verilen yetki ve görev alanına giren konulara ilişkin yapmış olduğu her türlü düzenlemelere bankanın uygun hareket edip etmediklerini denetleme yetkisine sahiptir.

Banka'nın danışmanlık görevleri; hükümete, para-kredi politikası konusunda görüş bildirmek, bankacılık ve kredi konuları ile ilgili hususlarda hükümetçe istenecek görüşleri vermek, hükümete bankaların kuruluş izin ve tasfiyelerinde görüş bildirmek şeklindedir⁴².

Bankanın yüzde 51 payının hazine'nin elinde olması bir anlamda banka'nın Hazine'nin kontrolünde olmasını sağlamıştır. Bu ise, TCMB'nın bir kamu kuruluşu gibi denetim altına alınması amacı şeklinde alınabilir. Bu hükümetin, Hazine vasıtasıyla TCMB meclisinde ve dolayısıyla Genel Kurulunda çoğunluğa sahip olmaktadır. Uygulama da bu doğrultuda olmuştur. Fakat, ortaya çıkan sonuç, Bank of England örneğinde olduğu gibi yerleşik geleneklerle de bağlantılıdır. İngiltere Merkez Bankasının sermayesi tümtüyle devlete ait olsa da, bu durum bankanın bağımsızlığı için bir engel oluşturmamıştır⁴³. Ancak Türkiye'deki uygulama, sermaye payının çoğunu ele geçiren Hazinenin hükümetin etkisi ile bunu bankanın bağımsızlığını azaltacak yönde kullandığı göstermektedir⁴⁴.

Bankanın organları şunlardır:

⁴¹ Takan a.g.e., s.43

⁴² Serin, a.g.e. s.272

⁴³ Eroğlu, a.g.e., s:45.

⁴⁴ Coşkun Can Aktan, *Nasıl Bir Para Sistemi?*, Elit Yayınları, İstanbul 1998, s.154

- Genel Kurul,
- Banka Meclisi,
- Para Politikası Kurulu,
- Denetleme Kurulu,
- Başkanlık (Güvernörlük),
- Yönetim Komitesi.

1.3.3. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

Devlet Planlama Teşkilatının yeniden düzenlenmesi; 16/6/1994 tarihli ve 4004 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca 19/6/1994 tarihinde kararlaştırılmıştır.

1.3.3.1. Devlet Planlama Teşkilatının Görev ve Yetkileri:

Devlet planlama teşkilatı'nın görev yetkileri de aşağıda verilmeye çalışılmıştır⁴⁵.

1. Ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tespit ederek, takip edilecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete müşavirlik yapmak,

2. Hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak,

3. Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak, uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek ve bu konularda Hükümete müşavirlik yapmak,

4. Uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek ve topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevini yerine getirmek,

5. Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda görüş ve tekliflerde bulunmak,

⁴⁵ <http://www.dpt.gov.tr> (11.12.2004).

6. Kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanmasını izlemek ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerektiğinde kalkınma planlarında ve yıllık programlarda usulüne uygun değişiklikler yapmak,

7. Maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konusunda Hükümete müşavirlik yapmak,

8. Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikalarının genel çerçevesini hazırlamak ve Hükümete teklif etmek,

9. Kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı bir şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı izlemek ve koordine etmek,

10. Kalkınma planı ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak, uluslararası ekonomik kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilmesinde, temas ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak,

11. Bölgesel veya sektörel bazda gelişme programları hazırlamak.

1. 3. 4. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 4389 sayılı Bankalar Kanununun 3 üncü maddesinin (1) numaralı fıkrası uyarınca, söz konusu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın, anılan Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere 23 Haziran 1999 tarihinde, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuş olup, 31.08.2000 tarihinde faaliyete geçmiş bulunmaktadır.

1.3.4.1. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Görev ve Yetkileri

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Görev ve Yetkileri aşağıda verilmiştir⁴⁶.

1. Sektörün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini artırmak, kamu kesiminin kontrolündeki bankaların sektör üzerindeki bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması, bankaların sermaye

⁴⁶ <http://www.bddk.gov.tr> (11.12.2004)

yapılarının güçlendirilmesi, aracılık maliyetlerinin düşürülmesi, grup bankacılığı ve mali olmayan faaliyetlerinin en aza indirilmesi,

2. Sektöre güveni kalıcı kılmak, piyasa disiplini ve sistemde yer alanların "kendi sorumluluklarını almaları" ilkesi çerçevesinde, kamunun bilgilendirilmesine yönelik düzenlemelerin yapılması, yeterli, anlaşılabilir ve doğru bilginin zamanında piyasaya ulaştırılması, muhasebe ve raporlama sisteminde uluslararası standartlara erişilmesi, taşınan riskler hakkındaki bilgilerin herkese açık ve ulaşılabilir olduğu şeffaf bir ortamın sağlanması,

3. Sektörün ekonomi üzerinde yaratabileceği zararları asgariye indirmek - bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek her türlü işlem ve uygulamaların önlenmesi, münferit sorunların sistematik risk yaratmasına izin verilmemesi için erken uyarı ve erken müdahale sistemlerinin geliştirilmesi,

4. Sektörün dayanıklılığını geliştirmek - sektörün risklere karşı direnç ve esnekliğinin artırılması, kurumsal yönetişimin iyileştirilmesine önem verilmesi, iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kredi riskinin yanında piyasa ve operasyonel risklerin sermaye yeterliliğinde dikkate alınması, kurumun risk odaklı ve konsolide bazda gözetim ve denetim yeteneğinin artırılması,

5. Tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak - mevduat sigortası sisteminin piyasa disiplinini bozucu ve ahlaki istismarı artırıcı etkileri ile tasarruf sahiplerinin haklarının korunması ihtiyacı arasındaki dengenin kurulması.

Kurumun teşkilat yapısı; Kurum altı yıllık bir süre içinde göreve getirilen bir başkan ve üyeden oluşmaktadır. Kurula ilgili bakanın önerisi ile Bakanlar Kurulu tarafından atama yapılmaktadır. Kuruma atanan üyeler gerektiğinde Başbakan tarafından görevden alınmaktadır. Kurul üyeleri üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu yada özel⁴⁷ kuruluşlarda görev almaları, ticaretle uğraşmaları, ortaklıklarda kar payı sahip olmaları, dernek yada vakıflarda yöneticilik yapmaları, para karşılığında konferans vermeleri de yasaklanmıştır.

⁴⁷ Ali Kaya, Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar, Eğitim Yayınları, Konya, 2004, s.107

Ana Hizmet Birimleri

- Kuruluşlar I Dairesi Başkanlığı
- Kuruluşlar II Dairesi Başkanlığı
- Kuruluşlar III Dairesi Başkanlığı
- Kuruluşlar IV Dairesi Başkanlığı
- Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı
- Bilgi Yönetimi Dairesi Başkanlığı
- Araştırma Dairesi Başkanlığı
- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- Hukuk İşleri Dairesi Başkanlığı
- Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu

Yardımcı Hizmet Birimleri

- İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Kurul İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı
- Tüketici Hakları ve Şikayetleri Müdürlüğü
- Başkanlık Özel Büro Müdürlüğü
- İletişim ve Tercüme Bürosu
- Savunma Uzmanlığı⁴⁸

BDDK, bankacılık sektörünün etkinliğini ve rekabet kabiliyetini arttırmak, sektörde güveni sağlamak ve bu güveni kalıcı kılmak, sektörün ekonomi üzerine yaratabileceği zararları en aza indirmek, sektörün dayanıklılığını geliştirmek, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak⁴⁹.

1. 3. 5. SERMAYE PİYASASI KURUMU (SPK)

Sermaye Piyasası Kurulu, 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. Yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici bir kamu kurumudur. İlgili olduğu bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen Devlet Bakanlığı'dır. Merkezi Ankara'da olan kurulun İstanbul'da bir temsilciliği bulunmaktadır.

Kurum'un temel görevleri⁵⁰;

1. Kurul düzenleme gözetim, araştırma soruşturma görevleri yanında lisans, sermaye piyasası araçlarını ihraç izni vermekte, uymayanlara zararın tazmini,

⁴⁸ <http://www.bddk.gov.tr>. (11.12.2004)

⁴⁹ Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, R. G... No:24087, 23.06.1999 Tarihli.

⁵⁰ Kaya, a.g.e., s.110

lisans iptali, para cezası, adli cezalar vermektedir. Kurul kararlarına karşı İdari Mahkemelerle yetkili kılınmıştır.

2. Görev alanına giren konularda yönetmelik, tebliğ, vb. yayınlamak, diğer işlemleri yapmak,
3. Sektörün gelişmelerini ihtiva eden yıllık faaliyet raporu hazırlamak,
4. Kurumun personel politikasını, bütçesini belirlemek personel atama işlerini gerçekleştirmek,
5. Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Kurumun Temel Amaçları

- Sermaye piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek,
- Piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak,
- Sermaye piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak,
- Piyasaların adil ve etkin çalışmasını sağlamaktır.

Kurum bu hedeflere Kanun, yönetmelik ve tebliğlerle düzenlemeler yaparak, piyasaların gözetim ve denetimini sağlayarak ulaşmaya çalışmaktadır⁵¹. Hizmet birimleri daire başkanlıkları ile bunlara bağlı olarak çalışan daire başkan yardımcıları, uzmanlar ile müdürlükler bünyesindeki servisler ve memurlardan oluşmaktadır.

Kurum'un mali özerkliği vardır. Kurul'un bütün giderleri özel bir fondan karşılanır. Menkul kıymet ihraççıları (şirketler, yatırım fonları, yatırım ortaklıkları) bu fona ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde ikisi tutarında ücret öderler. Fon gelirleri Kurul giderlerini karşılayamayacak durumda ise açık, Bütçeden alınan yardımla kapatılır.

Hizmet birimleri;

- Denetleme Dairesi
- Ortaklıklar Finansmanı Dairesi
- Aracılık Faaliyetleri Dairesi
- Kurumsal Yatırımcılar Dairesi

⁵¹ <http://www.spk.gov.tr> (5.12.2004)

- Araştırma Dairesi
- Muhasebe Standartları Dairesi
- Piyasa Gözetim ve Düzenleme Dairesi
- Hukuk İşleri Dairesi
- Bilgi İşlem İstatistik ve Enformasyon Dairesi
- İdari ve Mali İşler Dairesi'nden oluşmaktadır.⁵²

1. 3. 6. REKABET KURUMU

07.12.1994 günlü, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Yasayla kurulan Rekabet Kurumunun faaliyete geçmesi 3 yıla yakın bir zaman almış, kurumsal örgütlenme 05.11.1997'de tamamlanarak çalışmalar başlamıştır

Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır

Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde mal ve hizmet piyasalarında faaliyet gösteren yada bu piyasaları etkileyen her türlü teşebbüsün aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uygulama ve kararlar ile piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmaları ve rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme ve devralma niteliğindeki her türlü hukuk işlem ve davranışlar, rekabetin korunmasına yönelik tedbir, tespit, düzenleme ve denetlemeye ilişkin işlemler bu Kanun kapsamına girer.

Kurumun, rekabet politikasını belirlemede hükümete danışmanlık yapma ve rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda görüş bildirme yetkisi vardır. Kurum, rekabet ortamındaki gelişmeleri izleyebilmek ve rekabet politikalarını saptayabilmek için sektörlerde ayrı ayrı araştırma yapabilir⁵³.

⁵² <http://www.spk.gov.tr> (5.12.2004)

⁵³ Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001, Yıllarının İş Ve İşlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetim Kurulunca Araştırma Ve Denetlenmesine İlişkin Rapor.

1.3.7.1. Rekabet Kurumu'nun Görev ve Yetkileri

Rekabet kurumunun yetkileri aşağıdaki verilmiştir.

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

2. İlgililerin muafiyet ve menfi tespit taleplerini değerlendirerek, uygun olan anlaşmalara muafiyet ve menfi tespit belgesi vermek,

3. Verilen muafiyet kararları ve menfi tespit belgelerinin ilgili olduğu piyasaları sürekli takip ederek, bu piyasalarda ya da tarafların durumlarında değişiklikler tespit edilmesi halinde ilgililerin başvurularını yeniden değerlendirmek,

4. Birleşme ve devralmalara izin vermek,

5. Kurul İkinci Başkanını seçmek,

6. Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak,

7. Rekabet hukuku ile ilgili mevzuatta yapılması gerekli değişiklikler konusunda doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine görüş bildirmek,

8. Rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve kararlarla ilgili olarak diğer ülkelerin mevzuatı, uygulama, politika ve tedbirlerini izlemek,

9. Kurumun personel politikalarını saptamak, uygulamasını izlemek personelin atama işlemlerini yapmak, Başkanlıkça hazırlanan Kurumun yıllık bütçesi, gelir gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek,

10. Boşalan Kurul üyelikleri için Kurumca gösterilecek adayları belirlemek,

11. Yılda bir, çalışmalarını ve görev alanlarındaki durum ve gelişmelerle ilgili bir rapor yayınlamak,

12. Menkul ve gayrimenkul eşya ve demirbaş alımı gibi satınalma, satma, kiralama konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak, bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmak,

13. Kurumun üçüncü kişilerle olan alacak, hak ve borçları hakkında her türlü işleme karar vermek,

14. Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Rekabet Kurumunun Teşkilatı

- Rekabet Kurulu,

- Başkanlık,
- Hizmet Birimlerinden oluşur.⁵⁴

Kurumun karar organı biri başkan biri ikinci başkan olan ve toplam 11 üyeden meydana gelen bir kuruldur.

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

Başkanlık veya üyelikler yenilenme, hariç görev süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşaldığı takdirde boşalan yerlere bir ay içinde seçim ve atama yapılır. Bu halde atanan yerine atandığı kimsenin görev süresini tamamlar. Kurulun başkanı, ikinci başkanı ve üyelerin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine söz verilemez.⁵⁵

1.4. DÜZENLEYİCİ REFORM VE POLİTİKALAR

Devletin siyasal, ekonomik ve toplumsal hayattaki rolü ve bu rolün gereklerini yerine getirmede yapması gerekenlerin gözden geçirilmesi ve gereken değişikliklerin yapılması bir beklenti haline gelmiştir. Türkiye'de gelişme ve değişme istenmekte, bunu kolaylaştıran bir devlet yapısı ve çalışma üslubu talep edilmektedir. Bu değişime genel olarak "reform" adını verecek olursak, Türkiye'de gerek "reform" kavramına gerekse içerik olarak reformlara tepki duyanlar olmakla birlikte, özellikle son yüzyıl içinde reform kavramına olumlu bir değer yüklenmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'nin ulaştığı noktada, reformlar yapılırken, yalnızca temsili demokrasinin süreçlerinin uygulanmış olması, o reformlara meşruluk kazandırmakta yeterli olamamaktadır. Reform önerileri kamu alanında yeterince tartışılmadıkça, katılımcı değerlendirmelere açık olmadıkça, çoğulculuk kaygılarını yanıtlamadıkça, genel kabul görmekte zorluklarla karşılaşmaktadır. Reformların meşruluğunu, dışarıda bırakılmış olma duygusunun verdiği eziklik ve itilmişlikle reddeden gruplar oluşmakta ve bunların oluşturduğu koalisyonlar reformlardan beklenebilecek getirileri de alıp götürebilmektedir. Bu nedenle, sadece devlette reformun gereksinimini saptamak, buna uygun yanıtlar üretmek

⁵⁴ <http://www.rk.gov.tr> (27.11.2004)

⁵⁵ Kaya, a.g.e., s. 122

değil, mümkün olduğunca geniş bir çerçevede bunu tartışarak, reformları hayata geçirmek de bir hedef olmalıdır. Reformların içeriği kadar üslubu da, sadece uygulanasında değil, daha yapılış sürecinden itibaren önem kazanmaktadır. İçerikte zengin, üslupta hassasiyetten uzak bir reform çabasının da başarı koşullarının zayıf olduğunu düşünmekteyiz.

Türkiye'nin halen sürdürmekte olduğu reform politikaları 1980'lere kadar uzanmaktadır. Devlet tarafından yönetilen, içe dönük bir kalkınma modeli, bu evrimin erken dönemlerinde Türkiye'ye iyi hizmet etmiş, fakat bu sürdürülebilir olmamış ve Türkiye'nin ihtiyaçlarına hizmet verememeye başlamıştır. İlk reform gündemi, bir piyasa ekonomisinin geliştirilmesi yönünde olup, ekonomiyi uluslararası ticarete açmış, sermaye piyasasını başlatmış ve kaynakların tahsisinde fiyatların rolünü arttırmıştır. Ekonomide devletin rolünün azaltılmasının amacı da, ülkenin ekonomik kaynaklarının kontrolünden ziyade, hataların önlenmesine yönelik yeni bir düzenleme çerçevesine oturtmaktır. Bu konular 2000-2001 krizinin ertesinde ele alınmış ve geçmişteki reformlara oranla, daha köklü bir gelişmenin oluşturulmakta olduğunun işaretini vermiştir. Rekabete dayalı bir piyasa ekonomisine geçiş hızlanmakta ve etkili bir özel sektöre giderek daha çok rol düşmektedir⁵⁶.

Devletin iktisadi faaliyetlere müdahale etmesinin arkasında yatan temel gerekçe, kendi haline bırakıldığında piyasaların her zaman ekonomik etkinliğin gerektirdiği şekilde işlemedikleri gerçeğidir. Piyasa aksamaları denilen ve aralarında piyasalarda eksik rekabet olması, iktisadi aktörlerin eksik bilgi ile hareket etmeleri, kamu malları ve dışsallıkların ekonomik etkinliğin sağlanmasını zorlaştırması gibi sık rastlanan bir dizi özelliğin olduğu durumlarda, kamunun ekonomiyi müdahalesini gerektiren iktisadi zemin ortaya çıkmaktadır.

Piyasa aksaklıkların yanı sıra, teknolojik değişmelere son derece açık olmaları, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca, özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle duyarlı sektörler olarak kabul edilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların, politikadan ve politikacıların etkisinden arındırılmaları amacı, bu tür kurumları doğmasının başlıca nedenidir⁵⁷.

⁵⁶ Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, OECD, Türkiye'de Düzenleyici Reformlar, Ankara, 2002, s. 13

⁵⁷ Şahin Ardiyok, Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli, RK Yayınları, Ankara, 2002, s. 72

Türkiye'nin 1930-1980 yılları arasındaki reformlara kadar ekonomi politikasının çerçevesi, başka ülkeler tarafından da kullanılmış bulunan bir kalkınma modeli olan, ithal ikamesine dayalı sanayileşme olarak tanımlanabilir. Bu, devletçilik olarak tanımlanan ve ülkenin kalkınmasına da kamu kesimine lider rolü veren ideolojik bir vizyona dayanmaktadır.

Düzenleyici reform, iyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için gereklidir. Bunun rekabete ve yenilenmeye engel olan hususları ortadan kaldırarak ekonomik etkinliği geliştirmesi beklenmektedir. Bu ise, rekabet edebilirliği, verimliliği ve uzun vadeli kalkınmayı arttırmakta ve kamu kaynaklarını sosyal giderler için kullanma olanağı doğurmaktadır. Düzenleyici reformun başarısı, kapsamlı bir reform programına sahip çıkma oranına ve baştan başa belirgin bir strateji geliştirmesine bağlı olacaktır.

Düzenleyici politikalar, para politikası ya da maliye politikası türünden diğer 'çekirdek' devlet politikaları gibi, dinamik bir odaklanmaya sahiptirler ve düzenleyici yapının kalitesini garanti altına almanın devletin kahçı rollerinden biri olduğu görüşüne dayanırlar⁵⁸

Kurumsal Düzenleyici Reform konusundaki 1997 OECD Raporu, ülkelerin "uygulama için açık hedefler ve ortam yaratmaları amacıyla siyasal düzeyde geniş programlar ve düzenleyici reformlar kabul etmelerini" tavsiye etmiştir. 1995 OECD Konseyinin, idari düzenlemeleri kalitesinin geliştirilmesi için tavsiyeler başlıklı raporu, reform politikaları için en iyi reform politikaları konusunda bir takım uygulamaları içermektedir.

⁵⁸ Tamer Müftüoğlu, "İktisadi Politikalar Bağlamındaki Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler", Rekabet Kurulu Yayınları, Sayı 11, Temmuz, Ağustos, Eylül, 2002, s.7

Tablo 1 - Türkiye'deki Düzenleyici Reforma İlişkin SeçilmiŐ Mevzuat

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

Kaynak: OECD 2003 Yıllığı.

Birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de ağ end stirileri ve kamu tekellerinin hakimiyeti altındadır.Hızlı teknolojik değişiklik, devletin gerekli yatırımları yapma yeteneğini azaltan derin bir mali kriz, arz edilen hizmetlerin kalitesindeki bozulmalar, kamu iktisadi teşebbüslerin politize olması ve uluslar arası kurumlardan gelen baskılar, sonunda hükümeti

temelağ endüstrilerinde, özellikle ekonomiye büyük etkiler yapan enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde, köklü bir reform yapmaya yönelmiştir.

Devletin düzenleme, denetim ve gözetim işlevlerini hakkıyla yerine getirmesi amacıyla oluşturulmaya çalışılan yeni yönetim yapısı içerisinde 1990'lerden itibaren öne çıkan unsurlardan biri Bağımsız Düzenleyici Kurum (BDK) olgusudur. Geleneksel kamu yönetimi içerisinde örneği olmayan BDK'lar, devletin kamu işletmeleri aracılığıyla ekonomiye doğrudan müdahale etmeyi bıraktığı, ekonomik aktörlerin uymakla yükümlü olacağı kuralları belirlemek ve bu kuralların uygulamasını sağlamak üzerinde yoğunlaştığı yeni anlayışı yansıtan yapılardır. Diğer taraftan, siyasi iktidarların tercihleri doğrultusunda görev yapan geleneksel bürokrasiyle karşılaştırıldığında, BDK'ların yönetim sürecinde taahhüt yetersizliği sorununun daha az yaşanması beklenmektedir. Ekonomik aktörlere eşit mesafede durmayı gerektiren düzenleyici devlet anlayışının yapı taşları olarak, BDK'lar ilgili oldukları alanlarda düzenleme getirmek ve bu düzenlemelerin uygulanmasının denetlemekle görevlendirilmektedir⁵⁹.

Bağımsız Düzenleyici Kurumların ortaya çıkıp gelişimi ile geniş anlamda özelleştirme uygulamalarının başlaması ve ekonomide "devletçi" politikaların yerini "düzenlenmiş piyasa ödemeleri" nin alması arasında koşutluk gözlenmektedir.⁶⁰ Bu nedenledir ki, geniş anlamda özelleştirme olarak algılanan "devlet düzenlemelerinin azalması" hareketinin boş bıraktığı alanların bağımsız düzenleme kurumları tarafından doldurulduğu kabul etmektedir. Bu tür kuruluşların ilk örnekleri Kara Avrupası ülkelerinde görsel işitsel iletişim, sermaye piyasası ve rekabetin korunması gibi ekonominin ve genel olarak kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanlarda 1970'li yıllarda ortaya çıkmaya başlamıştır⁶¹.

Bu kurumların görevlerini birkaç ana başlık altında toplamak olanaklıdır⁶²:

- Belirli bir sektörde faaliyette bulunacak kuruluş ve kişilere izin, lisans, onay, yetki vermek.
- Yönetmelik, tebliğ, genelge gibi düzenleyici metinler yayımlamak.

⁵⁹ <http://www.basbakanlik.gov.tr>. (25.08.2003)

⁶⁰ İsmail Türk, **Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu**, SPK Yayınları, Ankara, 1996, , s. 3

⁶¹ Turgut Tan, **Bağımsız İdari Otorite**, Ankara.Üniversitesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları,1997, s.7

⁶² Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yılları İş ve İşlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunca Araştırma ve Denetlenmesine İlişkin Rapor.

- Görev alanında denetim yapmak ve buna bağılı olarak gerektiğinde suç duyurusunda bulunmak.
- Para cezası, faaliyetten geçici veya sürekli yasaklama gibi yargı-benzeri yaptırımları uygulamak.

Liberal ve liberalleşen ekonomilerde olduğu gibi, ülkemizde de düzenleyici kurumların temel kuruluş gerekçesi; özel girişim faaliyetlerine açık bulunan çeşitli sektörlerin, piyasa ekonomisi kuralları çerçevesinde regüle edilmesi yani sektörde tam yetkili kurum tarafından yapılacak düzenleyici işlemlerle belli sektörler itibarıyla piyasa ekonomisi kurallarının aksamadan işletilmesini sağlamaktadır. Bu temel gerekçe ve gerekçeden hareketle düzenlenmesi beklenen sektörün tam olarak liberalleşmemiş olması halinde, yapılması istenilen regülasyonun da tam olarak piyasa ekonomisi kuralları çerçevesinde yapılmayacağı söylenebilir. Bu kurumların bağımsızlık idari ve mali özerklik niteliklerine sahip olarak kurulmasının nedeni ise, bunların görevlerini yerine getirirken günlük politikanın ve siyasetçilerin etkisinden uzak kalmasını sağlamaktır.

BDK'ların düzenleme, denetim-gözetim işlevlerini, çıkar gruplarının etkisinde kalmaksızın yerine getirebilmeleri için, bunlara yargı benzeri bir bağımsızlık verilmektedir. Bu anlamda BDK'lar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, bilgi verme ve soruşturma yapma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarına bağımlı olmamayı gerektirmektedir⁶³. Ulusoy, idari bağımsızlığı "organik bağımsızlık" ve "işlevsel bağımsızlık" olarak ikiye ayırmaktadır. Organik bağımsızlık, bu karar mercilerinde çalışanların bazı statü güvenceleriyle donatılmaları, işlevsel bağımsızlık ise, bu kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerinin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir yetkiye sahip olmaması anlamına gelmektedir⁶⁴.

BDK'lar, faaliyet gösterdikleri alanlardaki piyasa katılımcılarının düzenleme kurallarına uygunluğunu izlemek, gözetlemek ve denetlemek durumundadır. BDK'lar denetim işlevini resen yapabileceği gibi şikayet üzerine de yapabilmektedir. BDK'lar bu işlevlerini yerine getirirken piyasa aktörlerinin gerekli bilgi ve belgeleri sağlaması esastır. Bu bilgi ve belgelerin yanıtıcı olarak verilmesi yada yerinde incelenmesinin engellenmesi karşısında para cezaları mevcuttur.

⁶³ Akıncı, a.g.e., s.101

⁶⁴ Ali Ulusoy, **Rekabet Kurumu Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, Ankara, 15-16 Mart 2001, s.57

Anayasaya göre kamu tüzel kişilikleri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzükleri uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkartabilmektedir. Her birisi kamu tüzel kişisi olan BDK'lar hem yönetmelikleri çıkarabilmek hem faaliyet alanlarının düzenlenmesi hem de bunları uygulayabilmek yetkisine sahiptir. Bu yönetmelikler hem faaliyet alanlarının düzenlenmesi hem idari yapılanmayla ilgilidir⁶⁵.

Kurulların yapılan atamaların dışında, bu kurumlara yapılan en önemli eleştiriler kaynakların gereksiz alanlarda kullanıldığı yönünde olmaktadır. Yasalarda bu kurumlara önemli mali imkanlar sağlanmıştır. Kurumlara, özel yasalarla bütçe kaynakları dışında özel gelir kaynakları tahsis edilmeye çalışıldığı ve bütçeden kaynak aktarımının son derece sınırlı ve istisnai hallerde düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Fakat bu kurumların gelir kaynakları arasında kamunun da bulunduğu gözden uzak olmamalıdır⁶⁶.

Diğer bir ifadeyle finans konusunda bu kurulların mali finansmanları parlamento gözetimine ve onayına maruzdur. Tüm bu kurulların bütçeleri her yıl meclise sunulmalı ve her yılın sonunda bu kurullar mali denetimden geçmesi gerekir. Bu denetim sonucunda eğer bütçede para artmışsa bu yeniden yıllık yada yarı yıllık bir temelde bütçeye ayrılır. Bu şekilde bu kurulların bütçesinin meclis tarafından kontrol edildiği ve fazla olan gelirlerin de başka önemli amaçlarla kullanılmak üzere geri aktarıldığı oldukça düzenli bir sistem görüyoruz⁶⁷.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, kendi görev alanları ile ilgili konularda, ilgili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirmek suretiyle bir danışma işlevi de yerine getirmektedir⁶⁸.

Sonuç olarak, Türkiye'nin mevcut düzenleyicileri ürün piyasaları mekanizmaları ile uyumlu değildir. Devlet kontrolü açısından, 21 ülke arasında Türkiye 17. durumdadır. Girişimciliği teşvikte de ülkemiz sonuncudur. Uluslararası ticaret ve yatırımda 16. genel idari düzenleyici değerlendirilmesinde ise 20. durumdadır. Türkiye'nin dünyanın sayılı

⁶⁵ Ulusoy, a.g.e., s.173

⁶⁶ Haldun Darıcı, **Kurumlar ve Kurullar**, Maliye Bakanlığı Yayınları Ocak 2002, s. 4

⁶⁷ Ulusoy, a.g.e. 175.

⁶⁸ Turgut Tan, **Bağımsız İdari Kurumlar**, TESEV, İstanbul 2001, s.7

ülkeleri arasına girebilmesi için mevcut düzenleyici kurum ve kurullarını süratle ve rasyonel bir şekilde yenilemesi gerekmektedir. Düzenleyici işlevlerin uygun şekilde yerine getirilebilmesi için, Türkiye'nin öncelikle düzenleyicileri ile düzenlenenler arasındaki asimetriyi ortadan kaldırması uygun olacaktır. Bu asimetrinin varlığının önemli nedeni ise, düzenleyen devletin aynı zamanda düzenlenen piyasalarda baş aktör olarak varlığıdır⁶⁹.

⁶⁹ <http://www.oecd.org>. (21.08.2004)

Düzenleyici Kurum	Yasalar Yıllar Yasalar Kararın 4054/1994 Yürürlüğe Giriş 1997	Sektörler	Görevleri		Yetkileri	Kurul Üyelerinin Seçimi		Kaynaklar/ Finansman
			Görevleri	Sektörler		Yetkileri	Kaynaklar/ Finansman	
Rekabet Kurumu	Yasalar Yıllar Kararın 4054/1994 Yürürlüğe Giriş 1997	Tühh	Ma ve hizmet piyasalarında rekabeti önleyen, kısıtlayan ya da çarpıtan anlaşmaların, kararların gözlenmesi ve önlenmesi, birleşmelerin ya da devralmaların kontrollü.	İdari, gözetim, kural koyma	Yükükleri Kurulun üyelerini, çeşitli kurumları kendi içlerinde ya da dışarıdan gösterecek iki aday arasında her bir boş yer için bir üye seçmek suretiyle bakanlar kurulu seçer	Kaynaklar/ Finansman Genel ücretler, Devlet bütçesi, Yayın gelirleri, kamu gelirleri.		
Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu	Kanun 4389/1999 Yürürlüğe Giriş 2000	Bankacılık	Yeni bankacılık kanununun uygulamasından genel olarak sorumludur. Bankacılık sektörünün etkinliğini, güvenirliğini ve şeffaflığını geliştirmek ve kredi sisteminin etkili çalışmasını sağlamak. Kurul müdi haklarını tehlikeye düşürecek hareketleri engellemeye ve bankaların güvenli ve düzenli çalışmalarını sağlamaya yetkilidir ve sorumludur.	Gözetim, kural koyma	Kurul üyelerini bakanlar kurulu ayın eder.	Bankacılık sektörünün-deki şirketler		
Telekomünikasyon Kurumu	Kanun 4502/2000	Telekomünikasyon	Telekomünikasyona ait idari, mali ve teknik kurallar koyar, bu düzenlemelerle ilgili izleme fonksiyonu yürütür, standartlara uygun olarak teknik standartları yayımlamak ve kontrol araçları aracılığıyla bu standartlara uygunluğunu test etmek ve karar ve düzenleri bozulan hakkında idari ve mali önlemler uygular	İdari, gözetim, kural koyma	Kurul üyelerini bakanlar kurulu ayın eder.	İdari test ücretlerine katkı, neşriyat satışlarından gelirler, danışmanlık ücretleri, para cezaları ve devlet bütçesi		

Enerji Piyasası Düzzenleme Kurumu	Kanun 4628 Ve 4646/2001	Elektrik Enerjisi Ve Doğal Gaz	Rekabetçi piyasa ortamında finansal açıdan güçlü, şeffaf ve özel hukuk hükümleri açısından faaliyet gösterecek elektrik ve doğal gaz piyasalarının kurulmasını sağlamak. Yeterli, iyi-kalite, ucuz ve çevre dostu elektrik enerjisinin istikrarlı arzını sağlamak ve bu pazarların bağımsız düzenlenmesini ve gözetimini yapmak	İdari, gözetim, kural koyma	Bakanlar kurulu, kurul üyelerini tayin etme	Lisans transit tarifeleri, gelirleri, para cezaları	Ücreti, geçiş yayın para
Sermaye Piyasası Kurumu	Kanun 2499/1982	Sermaye Piyasalar	Sermaye piyasalarını düzeltmek, izlemek ve yatırımcıların haklarını ve menfaatlerini gözetmek	İdari, gözetim, kural koyma, uyumsuzlukları çözüme	Bakanlar kurulu, kurul üyelerini tayin eder.	Satılan hisse senetlerinden alınan ücretler ve el değiştirmelerinden sağlanan gelir	hisse senetlerinden alınan ücretler, reklam gelirleri, devlet bütçesi
Radio ve Televizyon üst kurulu	Kanun 3984/19941	Radio ve TV yayınları	Radio ve televizyonların düzenlenmesinden sorumludur	İdari, gözetim kural koyma	Üst kurul 9 üyeden kurulu olup 5 tanesi çoğunluk, 4 tanesi de muhafefet partileri adayları arasından seçilir	Yayın izinlerinden alınan ücretler, reklam gelirleri, devlet bütçesi	Ücretler, reklam gelirleri, devlet bütçesi
Şeker Kurulu	Kanun 4634/2001	Şeker, nişasta Kökenli tatlandırıcılar.	Yeni şeker kanunun ve diğer ilgili düzenlemelerin uygulanmasından sorumludur.	İdari, gözetim, kural koyma	Bakanlar kurulu	Kesintiler (şeker satışlarından)	Şeker (şeker satışlarından)

Düzenleyici kurum	Yasalar yıllar	Sektörler	Görevleri	Yetkileri	Kurul üyelerinin seçimi	Kaynakları/ Finansman
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu	Kanun 4733/2002	Tütün, tütün Mamulleri ve alkollü içecekler	Yeni kanunun ve diğer mevzuatın uygulamasında genel çabiyet. Uygulamanın gözetimi, ulusal ve uluslar arası örgütlerle işbirliği.	İdari, gözetim, kural koyma	Bakanlar kurulu	Tütün, tütün mamulleri ve Alkollü içeceklerden kesimiler, ruhsatlar, idari para cezaları
Kamu İhale Kurumu	Kanun 4734/2002	Bütün kamu kesimi	Bütün kamu satın almalarında şikayetleri inceleyen, kamu ihaleleri ile ilgili bütün düzenlemeleri hazırlayan, kamu ihalelerini koordine eder.	İdari, gözetim, kural koyma	Bakanlar kurulu	Sözleşme ücretleri, yayın gelirleri, devlet bütçesi

Tablo 2- Türkiye'nin Başlıca Düzenleyici Kurumları

II. BÖLÜM REGÜLASYON

2.1. REGÜLASYON KAVRAMI

Son yıllar da teknolojinin de yardımıyla çok hızlı gelişen, gittikçe karmaşıklaşan özel uzmanlık gerektiren iletişim, enerji, bankacılık ve finans sektörleri gibi alanlarda siya iktidarların ve ekonomik güç odaklarının baskı ve etkilerinden uzak, bağımsız olarak güvence altındaki işleyişini sağlamak ihtiyacı, regülasyon kavramını ve regülasyon kurumlarının doğmasına neden olmuştur⁷⁰.

Bağımsız, amaçları ve hedefleri belirli, uzmanlaşmış düzenleyici kurumları yokluğ işletme ve regülasyonun birbirine karışması; kural koymada gayri resmi prosedürler giderek ön plana çıkması; karar alma ve uygulamada saydamlığın azalması, bulanıklık artması gibi faktörler, son yirmi beş yıllık döneme kadar, Avrupa ülkelerinde yürürlük olan iktisat politikalarında “regülasyon” kavramına pek az rastlanılmasını ve bu konuyu ilişkin olarak yapılan Avrupa kaynaklı bilimsel çalışmaların azlığını açıklayabilir. Son yirmi beş yıllık dönemde ise, bu alanda çok büyük değişiklikler olduğu gözlenmektedir⁷¹.

Regülasyon kavramı, ilk olarak Amerika hukuk sisteminde yer alan ve 1970’li yıllarda Kara Avrupası, ülkelerinde de ortaya çıkmaya başlayan bağımsız idari otoriteler, son yıllarda ülkemizde de kamusal yaşamın duyarlı sektörleri kabul edilen alanların düzenlenmesinde denetlenmesinde yer almaktadır⁷².

Regülasyon, geniş anlamda sosyal ve ekonomik amaçlara yönelik olarak devlet tarafından yürürlüğe konulan her türlü anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemeleri ve diğer her türlü kamusal politikaları ve yapılan uygulamaları ifade eder⁷³. Regülasyon işlevleri görev alanlarına ilişkin olarak yasa ile çerçevesi çizilen kuralların belirlenmesi, yapı düzenleme fonksiyonu ve bu kurallara uyulmasının sağlanması yani denetim fonksiyonu olarak ortaya çıkmıştır

⁷⁰ Nuri Aklan, “Regülasyon ve Rekabet”, *Rekabet Kurumu Sempozyumu*, Ankara, 15-16 Mart 2001, s. 131

⁷¹ Tamer Müftüoğlu, *İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünce* Rekabet Kurumu Yayınları Sayı: 11, Ağustos-Eylül 2002, s. 2.

⁷² Nuri Aklan, a.g.e., s. 131

⁷³ C. Can Aktan, *Regülasyon Ekonomisi*, Takav Yayıncılık, İstanbul 2003, s:34.

Piyasa ekonomisinde temel ekonomik kararlar, diğ er bir deyiş le hangi malların kimler tarafından ve ne miktarda üretileceğ i gibi konular, fiyat mekanizmasının iş leyiş i ile kendiliğ inden ç özüm e kavuş ur. Ü reticileri yö nlediren temel faktör kar gü düs üdür. Tüketicilerin tercihlerini belirleyen faktör ise, piyasa fiyatlarıdır. Özel mülkiyet hakkı ve giriş im özg ürlüğü piyasa ekonomisinin temel özellikleridir. Piyasa ekonomilerinde ilke olarak ekonomik faaliyetler özel kiş i ve kuruluş larca yürütülür. Bununla birlikte devletin belirli ölçülerde müdahalelerde bulunması piyasa mekanizmasına aykırı değ ildir. Bu müdahalelerin derecesi ülkeler göre farklılıklar gösterebilir⁷⁴.

2.2. REGÜ LASYON TEORİLERİ

Kamu yararı yaklaşımına karşı çıkan ve öncülüğ ünü Stigler (1971), Posner (1974) ve Peltzman'ın (1976) yaptığ ı regülasyon teorisinde, kamu düzenlemelerinin ekonomik rantın çıkar grupları arasında yeniden adaletsiz dağılımına neden olduğ u ve buna bağı lı olarak güçlü lobicilik yapan grupları ekonomik ranttan daha fazla yararlanacağını ve bu nedenlerden dolayı da kamunun düzenleyici alanlardan çekilmesi gerektiğ i savunulmaktadır⁷⁵.

Tam istihdamı sağı lamak, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağı lamak, yerli sanayi korumak, kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğı sağı lamak, ekonomide dengeyi tesis etmek ve devletin ekonomiye yapacağı müdahalelerin kaçınılmaz sonucu suni ranttır. Rant kollama teorisinin ve konuda yapılan ampirik çalışmaların sonucu; devletin büyümesi, görev ve fonksiyonlarının genişlemesi rant kollama faaliyetlerinin artmasına neden olmakta, rant kollama aş ırını devlet müdahalesinin bir sonucu olarak ortaya çı kmaktadır.

Geleneksel kamu yararı argü manı, hem Chicago hem de Kamu Tercih i yaklaşımlarınca kabul görmemektedir. Her ikisi de regülasyon süreçlerini bireysel ve grupsal fayda maksimizasyonu ile açıklamaktadır. Chicago yaklaşımının en belirleyici ismi olan George Stigler'e (1971) göre, devlet regülasyonu çıkar gruplarının talep eden tarafında olduğ u

⁷⁴ Ş ahin Ardiyok, Doğ al Tekel ve Düzenleyici Kurumlar, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara 2004, s.7

⁷⁵ Recep Kök, Orhan Ç oban, " Kitlelere İ liş kin Bir Regülasyon Modelinin Gerekliliğı ve Kaynak Kullanım Etkinliğı Ü zerine; Nevşehir Tekel Rakı Fabrikası" ODTÜ VI.Uluslararası Ekonomi Konferansı, Ankara, Eylül 2002

ve geniş halk kitlelerinin arz eden tarafında olduğu bir arz-talep mekanizması işlemektedir⁷⁶.

Bu teorinin ileri sürdüğü üç temel argüman vardır: İlk olarak, regülasyon uygulamaları ile organizasyon maliyetleri düşük olan gruplar, diğerlerine göre daha yüksek oranlarda elde edebileceklerdir. İkinci olarak, regülasyonun sonucu büyük olasılıkla çapraz-sübvansiy olacaktır. Son olarak, rantlar belirli bir güce sahip taraflar arasında bölüşülecektir. Chicago yaklaşımı, siyaset piyasasının da ekonomik saiklerle hareket ettiğini göstererek, mutlak ifade olarak kamu yararının regülasyonları açıklamakta yetersiz kalacağını ortaya koymuştur. Ancak, Neo-klasik modelleme ile yapılan analiz, piyasa süreçlerinin dinamik yapısını piyasayı anlamlı kılan unsurları zorunlu olarak dışlamaktadır. Mesela, siyasi mekanizma içindekilerin regülasyon süreci boyunca gösterdikleri davranış ve saik değişiklikleri ve piyasa süreçlerinde ortaya çıkan keşifler bu modeller çerçevesinde açıklanamamaktadır. Kar Tercih teorisi Chicago yaklaşımını regülasyon sürecinin ortaya çıkardığı etkinsizlikler vurgulamaları nedeniyle eleştirmektedir. Bu etkinsizlikleri ve sosyal kayıpları ifade etmek için rant-arama kavramı kullanılmaktadır. Stigler'e göre ve Peltzman'a göre, rakipleri olmayan bir tekel rant-arama faaliyetinde bulunmayacaktır, zira bundan kazanacağı bir şey olmayacaktır. Ancak, gerçek hayatta tekel rantlarının korunması ve sağlanmasının işlevsel maliyetleri içermesi nedeniyle, rakipsiz bir tekel bile bu hakkı korumak için daha verimli kullanabileceği kaynakları durumunu korumak için israf edecektir. Piyasa süreci teorisinin her iki yaklaşımına getirdiği eleştirileri rekabet kavramı etrafında tartışmak doğru olacaktır. Piyasa süreci teorisi, rekabetin sonunda ortaya nasıl bir durum çıkacağını önceden bilinemeyeceği ve bu nedenle sosyal refahı maksimize etmeye yönelik regülasyonların kavramsal olarak başarısız olacağını ileri sürmektedir⁷⁷.

Regülasyon teorisi, pozitif regülasyon teorisi ve negatif regülasyon teorisi olarak ikiye ayrılmıştır. Pozitif regülasyon teorisi, uygulamakta olan regülasyonların etkilerini ve sonuçlarını analiz etmektedir. Negatif regülasyon teorisi ise; ne tür regülasyonların daha etkin ve rasyonel olduğunu araştırmaktadır⁷⁸.

⁷⁶ Fuat Oğuz, "Bilgi Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı", George Mason Üniversitesi, Yayınları, New York 1999, s.4.

⁷⁷ Oğuz, a.g.m., s.3.

⁷⁸ Can Aktan, Ekonomik Regülasyonların Rasyoneli, <http://www.canaktan.org> (24.09.2004), s.4.

2.3. REGÜLASYONUN HEDEFLERİ

- Üretimin ve hizmetlerin tüketiciler arasındaki dağılımını daha etkin olmasını sağlamak,
- Hizmeti üreten firmaların hakim konumlarından rant yaratmalarını önlemek, yani aşırı karlarını sınırlamak.
- Hizmeti üreten firmaların o hizmetleri en düşük maliyetle üretmelerini, yani maliyet verimliliğini sağlamak,
- Evrensel hizmet sağlamak, yani hizmetlerin belki de maliyetini bile karşılayacak durumda olmayan bölgelere veya gelir gruplarına ulaşmasını sağlamaktır.

Özel kesim yatırımcıları açısından regülasyon hedefleri, yatırımcıların rekabetçi bir kar elde edebilmelerini öngörmek, yatırımcıların teknolojik yenilikleri yakından takip edecek biçimde yatırım yapmalarını sağlamak, kuralların ileride istikrar göstereceklerine ve kendi aleyhlerine değiştirilemeyeceğine ilişkin kurumsal taahhütlerin olması⁷⁹.

Ekonomideki kıt kaynakların toplum refahını en üst düzeye çıkaracak şekilde üretime koşulması ve yaratılan mal ve hizmetlerin bireyler arasında eşit dağılımını sağlanması amacına yönelmek gerekir. Bu amaç gerçekleştiğinde ekonomik etkinlik sağlanmış demektir.

Ekonomik etkinliğin sağlanması iki koşulun yerine gelmesi ile gerçekleşmektedir. İlki piyasada oluşan fiyatlar kaynakları etkin olarak tahsis ederek ve üreterek gerçekleştirilmelidir. Rekabet piyasalarında firmalar sadece ürettikleri mal ve hizmetleri piyasada oluşan fiyattan satarak varlıklarını sürdürmezler. Serbest rekabet piyasaları firmaları sürekli olarak yeni üretim teknolojisi, daha iyi organizasyon ve daha uygun ve ucuz üretim girdilerini kullanarak maliyetlerini düşürmeye iter. Uzun dönemde, ancak uygun faktör bileşimleri ile maliyetlerini azaltabilen firmalar varlıklarını sürdürebilir. Maliyetlerini azaltamayan firmalar ise piyasada oluşan fiyattan üretimi sürdürmeyecek kadar karsız hale gelerek ya rakipleri tarafından ele geçirilir veya piyasadaki çekilirler. Uygun faktör bileşimi ile

⁷⁹ İzak Atıyas, “ Ne İçin ve Nasıl Regülasyon” Rekabet Kurulu Yayınları, Ankara 2000, s.31

maliyetlerin en aza indirilmesi, teoride üretimde etkinlik veya içsel etkinlik olarak ifade edilmektedir⁸⁰.

Alıcı veya satıcıların piyasada oluşan fiyatı etkileme gücünün olmaması rekabet piyasalarının temel varsayımdır. Rekabetçi piyasada faaliyet gösteren bir firma kar güdüsü ile hareket eder ve piyasada oluşan fiyatı veri olarak kabul edip tüketici talebini karşılamak üzere üretimini, kendisi için marjinal geliri ifade eden fiyatın, marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar artırarak maksimum karı elde etmeye çalışır. Firmanın piyasada oluşan fiyatın altında bir fiyattan mal ve hizmet satması için bir motivasyonu olmadığı gibi piyasa fiyatının üzerinde bir fiyattan satma olanağı da yoktur. Çünkü bu durumda pazarın tamamını rakiplerine terketmiş olur. Fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşen tahsis toplum açısından optimal tahsistir. Çünkü, bu noktada tüketicinin ödediği fiyat toplumun o mal ve hizmetin üretiminde kullanılan faktörlere (sermaye, emek ve toprak) biçtiği değeri yansıtmaktadır. Bu durum ekonomi literatüründe tahsiste etkinlik olarak ifade edilmektedir⁸¹.

2.4. REGÜLASYON TÜRLERİ

Regülasyonlar, düzenleyici kuralların geliştirildiği, güçlendirildiği ve değiştirildiği süreç ve kurumları içeren geniş bir regülasyon sisteminin ürünüdürler. Geniş anlamda regülasyonlar devletin, vatandaşların, teşebbüslerin ve hatta devletin kendisinin davranış kalıplarını oluşturmak için kullandıkları yasal mevzuat ve kararlar, hükmünde kararname, olarak anlaşılmalıdır⁸².

Genel olarak regülasyonlar iktisadi regülasyon, sosyal regülasyon ve idari regülasyonlar olarak üçe ayrılmaktadır.

2.4.1. İktisadi Regülasyon

Düzenleyici devletin, 1930'lu yıllarda yaşanan kriz ile ikinci dünya savaşı sırasında giderek artan asıl gayesi, ekonominin yönetilmesidir. Şu anda mevcut düzenleyici kurum ve kuralların büyük çoğunluğu o dönemde oluşmuş veya daha sonra o dönemde oluşan

⁸⁰ İsmail Güneş, *Kamu Maliyesi*, Servet Matbaası, Adana 2001, s:34 .

⁸¹ Recep Çakal, *Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet*, DPT Yayınları, Ankara, 1996, s.6.

⁸² Ardiyok, a.g.e., s.7.

fikirlerden etkilenmiştir. İşte, piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik bu türden regülasyonlara “iktisadi regülasyon” denmektedir.⁸³

İktisadi regülasyon, piyasada mevcut aktörler arasında yeterli düzeyde rekabet olmasına sağlayacak bir ortam yaratarak veya aktör sayısı tek ise bunun davranışlarını rekabet halinde olsaydı göstermesi muhtemel davranışlara benzer hale getirecek kurallar koyarak, piyasaların etkinliğini sağlamayı amaçlar.

2.4.2. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyonlar, geniş anlamıyla toplumun haklarını korumaya ve refahını arttırmaya yönelik regülasyon faaliyetleridir.

Sosyal regülasyon; çevre, güvenlik, sağlık ve çalışanların durumu gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır. Sosyal regülasyon gereksiniminin dayandığı ana düşünce tek tek firmaların, devlet müdahalesi olmaksızın, faaliyetlerinden doğacak sosyal maliyetleri pek dikkate almayacaklarıdır⁸⁴.

Son yıllarda sosyal regülasyonlar, gittikçe daha fazla üretim ve tüketim süreçlerini etkiler hale geldiklerinden, eski kurallara kıyasla daha görünür hale gelmişlerdir. 1991 yılında yapılan araştırmalara göre sosyal regülasyonların sayısının artması ve iktisadi deregülasyon süreci sonucu, sosyal regülasyon maliyetleri iktisadi regülasyon maliyetlerinin iki katına ulaşmıştır. Çünkü sosyal regülasyon açısından toplumun genelinin deregülasyon talebi bulunmamakta ve hatta regülasyon talepleri artmaktadır.⁸⁵

2.4.3. İdari regülasyon

Son yıllarda devletin işlemleri daha karmaşık ve bilgiye dayalı hale gelmekte ve bu yoğun işlemlerin maliyetlerine katlanmak; bir başka ifade ile formlar doldurmak, izin istemek, rapor sunmak, bildirimde bulunmak, kayıt tutmak gibi bürokratik işlemleri

⁸³ OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Dış İlişkiler Başkanlığı Paris, 1995, s. 7.

⁸⁴ OECD, a.g.e., s. 7.

⁸⁵ Ardiyok, a.g.e., s.8.

gerçekleştirmek, üretici ve tüketicilere düşmektedir. İşte devletin müdahil olduğu işlemlerin ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin kurallar bütününe “idari regülasyon” denir⁸⁶

2.5. REGÜLASYON POLİTİKALARI VE NEDENLERİ

Son yıllarda giderek hızlanan teknolojik gelişmeler, önceleri doğal tekel olarak görülen birçok piyasanın yapısının değiştirmiş ve bu piyasaların rekabete açılmasına olanak sağlamıştır. Günümüzdeki ekonomik teoride sağlanan gelişmeler, Regülasyon şeklinde müdahale edilen piyasaların rekabete açılmasına yönelik politikalar oluşturmuşlardır. Bu gelişmeler sonucunda, politika belirleyiciler topluma pahalıya mal olan devlet müdahalesi uygulamalarını gözden geçirme gereği bulmuştur⁸⁷.

Regülasyonlara neden ihtiyaç duyulduğu - konusunu anlamak için piyasayı başarısızlığa uğratan başlıca faktörleri bilmemiz gerekir.

2.5.1. Piyasa Başarısızlıkları

Piyasa başarısızlığı kavramını serbest, herhangi bir düzenlemeye tabi tutulmamış piyasalardaki dengenin etkin dağılımı gerçekleştirmekte yetersiz kaldığı tüm koşulları anlatmak için kullanılmaktadır⁸⁸. Piyasa başarısızlığı, çarpıklıkların kaynaklarını etkin biçimde dağılımında görünmeyen elin işlemlerini engellediği durumları açıklamaktadır.

Tam rekabet piyasasının oluşabilmesi için gerekli koşullardan bir veya birkaçı sağlanamıyorsa piyasalar rekabetçi bir yapıda faaliyet göstermez, bazen ise piyasa dahi oluşmaz. Bu gibi durumlarda piyasalar ekonomik etkinliği sağlamada yetersiz kalır ve toplum refahı maksimize edilemez. Piyasanın başarısız olduğu hallerde devletin piyasalara müdahale etmesi ve piyasanın başarısızlığına yol açan nedenleri ortadan kaldırması gerekir. Müdahale aracı ortaya çıkan piyasa aksaklığına göre farklılık arz edebilir. Ancak, piyasa başarısızlığını yok etmeyi amaçlayan müdahalenin başarılı olması, seçilen araca ve uygulamaya göre değişecektir. Müdahalenin piyasa aksi gidererek yaratacağı fayda, müdahaleyle yaratılacak aksaklıklar ve müdahalenin maliyetinden fazla olmalıdır.

⁸⁶ Ardiyok, a.g.e. s.9

⁸⁷ Recep Çakal, Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT Yayınları, Ankara 1996, s:13.

⁸⁸ David Begg, Stanley Fischer, Mikro İktisat, Alkım Yayınları İstanbul 2001, s. 248

Devletin piyasalara müdahalesinin temel amacı piyasada oluşan aksaklıkların giderilerek kaynak kullanımında ve kaynakların tahsisinde etkinliği sağlamaktır⁸⁹.

- Eksik rekabet
- Yıkıcı rekabet
- Eksik enformasyon
- Asimetrik enformasyon
- Kamusal mallar
- Dışsalıklar
- İçsel ekonomiler ve doğal tekel durumu
- Ahlaki tehlike ve Ters seçim
- İşlem maliyetleri⁹⁰.

2.5.1.1. Eksik Rekabet

Tam rekabet piyasasında atomisite, homojenlik, mobilite ve açıklık koşullarında birinin yada birkaçının aksamından oluşan piyasalara eksik rekabet piyasası adı verilir.

Eksik rekabet piyasaları, tekel, tekeli rekabet ve oligopol piyasalarından oluşur. Bu piyasalarda faaliyet gösteren bir firmanın fiyatlar üzerinde belirli bir kontrol yeteneğine sahip olduğunu ifade eder⁹¹.

Eksik rekabetçi firmalar mevcut piyasa fiyatlarında istedikleri kadar satış yapamadıklarını ve talep eğrisinin aşağı doğru eğilimli olduğunu ve çıkış fiyatlarının üretilen ve satılan mal miktarına bağlı olduğunu bilmektedir.

Oligopol, fiyatların yalnızca bir firmanın kendi üretiminde değil, endüstrideki diğer önemli üreticilerin de hareketlerine de bağlı olduğu, kısıtlı sayıda üreticiden oluşan

⁸⁹ Çakal, a.g.e s.9

⁹⁰ Aktan a.g.e. s.5.

⁹¹ Aktan, a.g.e. s.9

endüstrilerdir. Tekelci rekabetçi endüstrilerde ürünlerin birbirine yakın ikamesi olan çok sayıda firma bulunmaktadır. Her bir firmanın çıkış fiyatını etkilemede sınırlı gücü vardır⁹².

Eksik rekabet piyasalarında devlet müdahalesi genellikle iki şekilde olmaktadır. Bunlardan ilki, oligopistik piyasalarda rekabet yada anti-tekell kanunları ile firmaların Pazar gücüne elimine ederek rekabeti teşvik etmek, diğeri ise, doğal tekell piyasalarında piyasa girişi engelleyerek fiyatları regüle etmektir. Birbirleriyle çelişen bu iki müdahale yöntemi gerçekte aynı amaca yönelik olmakla birlikte piyasa yapılarının farklılıklarından kaynaklanmaktadır⁹³.

2.5.1.2. Dışsallıklar

Dışsallık, herhangi bir bireyin üretim veya tüketim kararının diğelerinin üretim veya tüketim kararını, piyasa fiyatları aracılığından ziyade doğrudan etkilediği durumda ortaya çıkmaktadır⁹⁴. İlk kez A. Marshall tarafından firmaların üretim maliyetleri incelenirken ortaya atılmış olan bu kavram üretim maliyetini düşüren bir etmen olarak işletmelerin kuruluş yeri seçiminde en az taşıma harcamalarının minimizasyonu kadar önem taşımaktadır⁹⁵.

Piyasa ekonomisinin, tam rekabet koşulları geçerli olsa dahi etkinliğini azaltan nedenlerden biride dışsallık durumudur. Dışsallıktan doğan etki olumlu veya olumsuz olabilir. Her ne türde olursa olsun dışsallık, etkinlik şartlarının gerçekleşmesini engeller ve kaynak dağılımının olması gerekenden farklı bir durum göstermesine neden olur⁹⁶.

Olumlu dışsallık, bir bireyin davranışının bir başka bireye yarar sağlaması halidir. Bu yararlar, kamusal mallarda olduğu gibi bazı fertlerin yararlanmasına engel olunmaması gibidir. Bu yararlar bireyin davranışından kaynaklanır ve istense de başka bireylerin yaralı olmasının önüne geçilemez ve bu yarar fiyatlandırılmaz. Birey sadece kendi maliyet analizinin sonucunca göre söz konusu faaliyetini yapıp yapmamaya karar verir⁹⁷.

Olumsuz dışsallıklar da bireyin davranışlarından başka bireylerin kayba uğramasıdır. Örneğin kirli sularını dereye akıtan bir fabrikanın suyu kirletmesi ve sudan yararlanmak

⁹² Begg, Fischer, Mikro İktisat, Alkım Yayınları, İstanbul 2001, s. 145.

⁹³ Ünsal, a.g.e., s.156

⁹⁴ David Begg, Fischer, a.g.e. s.248

⁹⁵ Zeynel Dinler, Bölgesel İktisat, Ekin Yayınları, Bursa 2001, s.49

⁹⁶ Erda Türkan, Ekonomi ve Demokrasi, Turhan Yayıncılık, Ankara, 1996, s.303

⁹⁷ Vural Savaş, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, Liberte Yayıncılık, İstanbul, 2000, s. 103

isteyen herkese zararlı olmaktadır. Suyun kullanılmaması yada temizlenmesi için bir arıtma tesisinin kurulması olumsuz dışsalılığa örnektir. Uğranılan zarar veya katlanılan maliyet başkalarının yaptığı bir şeyin sonucudur, dıştan gelmektedir⁹⁸.

Devletin dışsal ekonomilere karşı iki yönlü etkisi olabilir. Devlet dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerinin bizzat üstlenebilir yada üretim faaliyetlerine dolaylı yönden etkide bulunabilir. Devletin dışsal ekonomilere dolaylı yönden etkisi de iki şekil de olabilir; olumlu dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu üretim alanlarına üretimin devamı için sübvansiyon verebilir yada olumsuz dışsal ekonomilere neden olan firmaların bir “düzenleyici vergi” ödemeleri zorunlu kılınabilir⁹⁹.

Özetlemek gerekirse, dışsal ekonomilerde devletin ekonomiye müdahalesi zorunlu görülmektedir. Aksi takdirde ekonomi sosyal optimumdan uzak bir noktada dengede olacaktır.

2.5.1.3.Kamusal Mallar

Kamusal mal, bir kimse tarafından kullanıldığı halde başkaları tarafından da kullanılabilen mallardır. Kamusal malların bazı özellikleri, piyasa mekanizmasının kaynakları etkin biçimde dağıtmasını engeller. Bu özelliklerin başında “tam kamusal mallar” olan malların “birlikte tüketim” veya “tüketicilerin birbirine rakip olmaması” özelliği gelir. Buna göre tam kamusal malın bir fert tarafından tüketilmesi, diğer tüketicilerin aynı anda aynı malı tüketmelerine engel olamaz. Diğer yandan bu malların başka bir özelliği ise bazı fertlerin bu malların kullanımlarına engel olunamamasıdır.

Kamusal malların bu iki özelliği, piyasa mekanizmasının işleyişinde güçlükler neden olur. Çünkü piyasa mekanizması dağıtım fonksiyonu nedeniyle malın mevcut fiyatını ödemek istemeyenlerin o malı tüketmeleri izin verilemez. Bu nedenle piyasalar, piyasada mevcut olan bir mala ona en yüksek fiyatı ödemeye hazır olanlar arasında dağıtılır. Kamusal malların bazı fertler tarafından tüketilmesine engel olunamaması, o malı tüketenlere belli bir fiyat ödemesine de imkan vermez.¹⁰⁰

⁹⁸ Orhan Türkay, Mikro İktisat, İmaj Yayıncılık, Ankara 1997, s. 206

⁹⁹ Aklan, a.g.e. s.10

¹⁰⁰ Savaş, a.g.e. s.99

Kamusal malların üretiminde yada tüketiminde kanuni bir zorunluluk yoktur. Devlet için, iç ve dış güvenliğin sağlanması çoğu kez anayasal bir zorunluluk olmaktadır. Ayrıca bu malların finansmanı bütçeden karşılanmaktadır. Bütçeden sağlanan finansmanda en önemli pay, vergi gelirlerine aittir. Ülkemizde kamusal malların bakanlıklar seviyesindeki devlet kuruluşları tarafından sağlanmaktadır.¹⁰¹

Tam kamusal malların yanında, “yarı kamusal mallar” adı verilen başka kamusal mallarda vardır. Devlet tarafından üretilen ve özel firmaların üretim faaliyetinde kullandıkları mallardır. Bu tür malların ortak tüketim özelliği göstermesi belli bir fiyattan satılmalarını engeller.

Özel mallar ise malı talep eden tüketici bedelini ödemeye hazırdır. Üreticiler de tüketicilerin taleplerini dikkate alarak bu malları üretir ve piyasaya arz eder. Özel malların piyasa mekanizması içinde arzında bir sorun doğmaz. Bu mallarda devletin üstlenmesi gereken görev piyasanın işleyişinde düzenleyici tedbirler almaktadır. Bunlar tüketicinin doğru bilgilendirilmesini sağlayacak düzenlemeler ve dışsal ekonomilere ilişkin düzenlemelerdir¹⁰².

2.5.1.4. İçsel Ekonomiler (Ölçek Ekonomileri)

Monopolcü rekabet piyasalarında belli bir ölçeğe ulaşmış firmalar, bu ölçeği belirleyen üretim hacmi, ürün türlerinin çokluğu ve üretimde uyguladıkları otomasyon seviyesi gibi bazı göstergeler açısından rakip firmalardan farklı bir yapıya veya ölçeğe sahip olabilirler. Bu farklı yapı veya ölçek, o firmalara bazı ekonomik üstünlük yada avantajlar sağlayacaktır. Bu avantajlara “ölçek ekonomileri” denir¹⁰³.

İçsel ekonomilerin, işletme büyüklüğü veya üretim ölçeğindeki artış nedeniyle firmaların kendi içinde sağladığı olumlu yada olumsuz etkiler olmak üzere ikiye ayrılır. Firma ölçeğinin değişmesi sonucunda firmanın maliyetlerinde bir azalma oluyorsa pozitif içsel ekonomiler söz konusudur. Eğer ölçek değişimi sonucunda firma bir takım

¹⁰¹ Eker, a.g.e., s. 45

¹⁰² Ünsal, a.g.e., s. 164

¹⁰³ Şehabettin Yiğitbaşı, Ata Atabey, Mikro İktisat, Selçuk Üniversitesi. Vakfı Yayınları, Konya 2001, s.

dezavantajlar elde ediyorsa bu durumda negatif içsel ekonomiler söz konusudur. Negatif içsel ekonomiler, aşırı büyümenin yarattığı olumsuz etkilerdir¹⁰⁴. Bir çok kaynak, pozitif içsel ekonomilerden söz ederken, sadece içsel ekonomiler demekle yetinmektedir yani içsel ekonomiler denince pozitif içsel ekonomiler anlaşılmalıdır. İçsel ekonomilerin ortaya çıkış nedenleri;

- *Emekte işbölümü ve uzlaşma nedeniyle sağlanan avantajlar*; İş bölümü ve uzmanlaşma üretimde verimin artmasının en önemli nedenlerinden biridir. Verim artışı, bir bölümü iş bölümü sonucu aynı işi yapan işçinin söz konusu işi daha az zamanda yapma alışkanlığını kazanması, öte yandan bir işten öbür işe geçerken söz konusu olan zaman kaybının ortadan kalkması sonucudur.
- *Teknolojik avantajlar*; Bir firmanın üretmeyi planladığı miktar ile üretimde kullanacağı üretim teknoloji arasında yakın bir ilişki vardır. Üretimini planladığı mal miktarı az olduğu küçük işletmelerin gelişmiş üretim teknolojilerini kullanmaları ekonomik olamaz. Fakat büyük işletmeler, gelişmiş teknolojileri kullanarak, birim başına maliyeti düşürebilir.
- *Yönetim Avantajı*; İşletmenin tesisi büyüdükçe, üretim birimi başına yönetim giderleri düşer.
- *Parasal Avantajlar*; İşletmenin tesis ölçeği büyüdükçe, işletmenin hem daha çok miktarda girdi satın alması, hem de daha büyük miktarda ürün pazarlaması söz konusudur. İşletmenin girdi satın alımı ve çıktı pazarlamasında pazarlık gücünün artması sonucunu doğurur. Bu ise, pazarlama avantajları arasında satın alınan ham madde fiyatların da indirim sağlanması, daha düşük faizli kredi temini, daha ucuz reklam ve daha düşük tarifeli taşıma anlaşmalarının yapılabilme olanaklarından söz edilebilir.¹⁰⁵

Üretim artarken, uzun dönem ortalama maliyet sabitse, ölçeğe göre sabit getiri vardır. Üretim artarken, uzun dönem ortalama maliyet yükseliyorsa, ölçek ekonomisi yoktur¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Aktan, a.g.e.

¹⁰⁵ Zeynel Dinler, İktisada Giriş, Ekin Yayıncılık, Bursa 2000, s.162

¹⁰⁶ Begg, Fischer, a.g.e., s.109

2.5.1.5. Ahlaki Tehlike ve Ters Seçim

Bir diğer problem ‘asimetrik bilgi’ adı altındaki ‘ters seçim’ ve ‘ahlaki çöküntü’ problemleridir. Ters seçim, işlem öncesinde ortaya çıkan bir problemdir. Bu problem bir tür kredi riskidir. Diğer bir deyişle kreditor, borcu vereceği kişiyi seçerken dikkatli olmalıdır, çünkü geri ödenmeme riski vardır. Bu problemi engellemek için geniş bir ön bilgiye ihtiyaç vardır. Taraflar arasında sözleşme yapılmadan önce ortaya çıkan bir asimetrik enformasyon sorunu olup, saklı enformasyondan kaynaklanmaktadır. Saklı enformasyon, piyasadaki taraflardan birisinin kendisi hakkında bildiği, diğer tarafın bilmek istediği fakat öğrenemediği şeydir. Ahlaki çöküntü ise, işlemden sonra karşılaşılabilecek bir problemdir ve saklı faaliyetten kaynaklanmaktadır. Saklı faaliyet, ekonomik ilişkide bir tarafın faaliyetinin, diğeri tarafından gözlenememesidir¹⁰⁷.

Tersi seçim olan bir piyasadaki denge çok az işlemle gerçekleşirken, ahlaki tehlike probleminin görüldüğü bir piyasadaki dengede tayinlama vardır. Ahlaki çöküntü problemini engellemek için ise ‘net değer yöntemi’ ve ‘izleme ve kısıtlayıcı sözleşmeler’ kullanılır.

Diğer bir deyişle; ters seçim yapılırsa ve ahlaki çöküntü ile karşılaşırsa kreditor bir daha ki sefer için daha kapsamlı bir borç sözleşmesine ihtiyaç duyabilir. Bu da işlem maliyetinin artması demektir. Aracı kurumlar bir çözüm olmakla beraber onlar da kendilerini garanti almak zorundadırlar. Bütün bunların denetlenmesi için gereken hukuki ve idari düzen yada yatırımcıya daha fazla bilgi sağlama faaliyetleri, hükümet tarafından sağlanabilir yada hükümet teşvik ederek piyasanın gelişimini sağlayabilir. Bu problemleri önlemek için uzmanlık ve bilgi önemlidir.

2.5.1.6. Asimetrik Enformasyon

Eksik enformasyon sonucunda ortaya çıkan asimetrik enformasyon problemi, piyasaların temel işlevlerini yerine getirmelerine engel olmaktadır¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Kutluhan Savaş Ökte, “Finansal Piyasalarda Asimetrik Enformasyon Problemi: Temel Kavramlar, Literatür ve Çözüm Önerileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi, İzmir 2002, s.3

¹⁰⁸ Ökte, a.g.m. s.4.

Tam rekabet piyasalarını tanımlayan varsayımlardan bir tanesi, alıcıların ve satıcıların tam bilgiye sahip olmasıdır. Monopol ve monopolcü rekabet piyasaları için de söz konusu olan bu varsayım, alıcıların ve satıcıların malın niteliği konusunda mükemmel ve dolayısıyla da simetrik bilgiye sahip oldukları hususunu içerir. Fakat gerçek hayatta satıcılar ve alıcılar bir malın ve hizmetin niteliği konusunda asimetrik bilgiye sahip olabilirler ve buna kısaca asimetrik bilgi denir¹⁰⁹.

Asimetrik enformasyon sorununun, hemen hepsi piyasa sisteminin kuralları içinde düşünülen çeşitli çözümleri vardır. Piyasadaki enformasyonun artırılmasına yönelik olan bu çözümlerin en önemlileri, özel enformasyon üretimi ve satışı ile kamu düzenlemeleridir. Burada belirtilmesi gereken husus, bu tedbirlerin hiçbirinin asimetrik enformasyon problemini tek başına yok edemeyeceği gibi, menkul kıymet piyasalarında bu sorunun tamamen ortadan kalkmasının da mümkün olmadığıdır.

2.5.1.7. Eksik Enformasyon

Bir ekonomide alınan satılan malların fiyatlarıyla, bu malların insanlara sağladığı yarar ya da getiriye, tüketicilerin bir şekilde eşitleyeceği varsayılır. Piyasalarda kaynakların nasıl kullanılacağına ve nasıl tahsis edileceğine üreticiler ve tüketiciler karar verirken, bilgi edinmeye ihtiyaç duyarlar. Eğer gerek tüketiciler gerekse üreticiler yeterli miktarda enformasyona sahip değillerse, ekonomide mal ve hizmetlerin tahsisi iyi olmayacaktır.

Eksik enformasyon yaklaşımında her üreticinin bir ek mal ürettiği ve birçok mal tükettiği farz edilmektedir. Mal sayısının çok fazla olması nedeniyle arz edenler tüm fiyatları aynı anda gözlemleyemezler. Üreticiler kendi ürettikleri malların fiyatlarını aynı şekilde çok yakından izleyemezler. Eksik enformasyon nedeniyle üreticiler fiyatlar genel düzeyindeki değişmelerle nispi fiyatlardaki değişmeleri bazen karıştırırlar. Eksik enformasyon modelinde fiyatların beklenen fiyatları aşması durumunda arz edenler kendi ürettikleri malın nispi fiyatının yükseldiğini zannederek, üretimlerini artırırlar. Öte yandan enformasyon piyasasıyla ilgili bazı özelliklere de değinilmesi gerekir. Örneğin piyasalarda tüketicileri korumaya yönelik bazı kuruluşlar vardır. Bu kuruluşlar üyelerine zaman zaman çeşitli tanıtıcı kataloglar broşürler gönderirler. Eksik bilgilenme bir ekonomide piyasaların iyi

¹⁰⁹ Erdal M. Ünsal, *Mikro İktisat*, İmaj Yayıncılık, Genişletilmiş beşinci baskı, Ankara 2004, s. 536.

işlememesinin en önemli nedenlerinden birisidir. Dolayısıyla bazı durumlarda enformasyonun ekonomik birimlere bedava ulaştırılması gerekir¹¹⁰.

Günümüzde enformasyon sağlanmasının da tıpkı bir mal yada hizmet gibi düşünülmesi gerekir. Bilgi edinmenin de bir maliyeti vardır. İnsanlar bilgi edinmenin kendilerine sağladığı yararlar, bilginin maliyetini karşılaştırırlar. Eğer enformasyonun maliyeti getirisini aşıyorsa, o zaman bilgiyi kullanmaktan vazgeçerler. Bu durumda insanların eksik bilgilenmesini giderici bir çözümün bulunması gerekir.

2.5.1.8. İşlem Maliyetleri

İşlem maliyetleri isminden de anlaşılacağı gibi yapılan işlemlerin doğurduğu maliyetlerdir. İşlem maliyetleri teorisi, bir firmanın kendi içinde extra bir işlemi gerçekleştirme maliyetini, söz konusu aynı işlemi açık piyasa fiyatını kullanarak gerçekleştireceği maliyete tam olarak eşitlediği duruma yöneleceğine işaret etmektedir. İşlem maliyetleri, bir piyasa işlemiyle ortaya çıkan ve uygulama, izleme, araştırma ve aracılık maliyetlerinden oluşan iş ortaklığına ilişkin tüm maliyetlerdir. İşlem sonrası doğabilecek riskleri engellemek için yapılan sözleşmeleri örnek olarak verebiliriz. Bu sözleşmeyi her yatırımcı bireysel olarak yaptırırsa, vade sonunda elde edeceği karın büyük bir kısmı maliyet yüzünden erimiş olacaktır. Bu maliyet hem yatırımcıyı piyasadan soğutacaktır, hem de küçük yatırımcıların piyasaya girmesini imkansız hale getirmiş olacaktır. Bu noktada aracı kurumlar devreye girer¹¹¹. İşlem maliyetleri teorik olarak dört önemli faktöre bağlı olmaktadır: fırsatçılık aktif özgüllüğü, belirsizlik ve işlem sıklığı.

2.6. REGÜLASYON YÖNTEMLERİ

2.6.1. Tavan Fiyat Regülasyonu

İlk defa İngiltere'de uygulanmaya başlayan ve gittikçe yaygınlaşan "tavan fiyat" uygulaması, firmanın ortalama fiyatlarını öngörülen enflasyon eksi "verimlilik sabiti" kadar arttırmasına izin verilir. Buradaki verimlilik sabiti sektörden sektöre değişir ve kullanılmasındaki amaç şirketi daha az maliyetle çalışmaya ve verimliliğini arttırmaya

¹¹⁰ Ünsal, a.g.e. s.536

¹¹¹ Ökten a.g.m., s.7

özendirmektir. Kimi sektörlerde 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 belirlenir. Firma, bu sınıra bağlı kalarak, her bir hizmetin fiyatını kendisi belirler. Tavan fiyatı uygulaması, sonuç olarak yaygın bir kuralın örneklerinden biridir: Bilginin yetersiz ve asimetrik olduğu durumlarda, fiyatların belirlenmesinde şirketin bir miktar insiyatif sahibi olması, etkinliği artırabilir¹¹².

2.6.2. Maliyet Artı Yöntemi - Getiri Oranı Regülasyonu

Maliyet Artı Yöntemi, hem tüketicilerin sağlanan hizmetler karşılığında fahiş fiyat ödemelerinin engellenmesi hem de, sektöre yapılacak yatırımın karşılığının belirlenen tarifelerle garanti altına alınması için, belirli piyasalarda faaliyet gösteren firmaların fiyatlarını ve karını düzenlemekte kullandığı bir düzenleme yöntemidir¹¹³. ABD’de telekomünikasyon sektöründe yakın zamana kadar uygulanan bu yöntem, bazı yazarlar tarafından “getiri oranı” olarak da ifade edilmektedir.

Bu yöntemde yapılan, düzenlenen firmanın uygulayacağı fiyatların, firmanın maliyetinin üzerine eklenen belli bir kar oranını karşılayacak şekilde belirlenmesidir. Burada belirlenen kar oranının, adil bir düzeyde olmasına çaba gösterilir. Burada temel hedef etkinlik değil, adil olmaktır. Adil düzeyden kastedilen ise, hem fiyatın belli bir düzeyde tutulmasının hem de uygulanan fiyat karşısında firmanın elde ettiği gelirin firmanın faaliyetlerini sürdürmesine yetecek düzeyde bulunmasıdır¹¹⁴.

2.7. REGÜLASYON VE DEREGÜLASYON

1970’li yıllarla birlikte, geniş yetkilerle donatılmış bağımsız düzenleyici otoritelerin A.B.D.’de giderek daha fazla eleştirildiği bir döneme girilmiştir. Bu kuruluşların, A.B.D. Anayasasını kaleme alanların hiçbir zaman öngörmeyecekleri türden, siyasetten sorumsuz bir “Dördüncü Devlet Gücü” haline geldikleri yolundaki iddialar bugün de sürmektedir. Fakat

¹¹² Atiyas a.g.m., s. 8

¹¹³ Baldwin, R. ve M. Cave, *Understanding Regulation – Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, New York. 1999, s.47

¹¹⁴ Özge İçöz, *Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet*, Rekabet Kurumları, Ankara 2003, Yayınları, s. 1

1970’li yıllarda bu regülasyon tarzına yöneltilen asıl eleştiri, “piyasa aksaklıkları” gibi “düzenleme aksaklıkları” da olabileceğini; piyasa aksaklıklarını düzeltmeyi amaçlayan düzenlemelerin, piyasa aksaklıklarının neden olduğu durumlardan, çok daha kötü sonuçlara yol açabileceğini; dolayısıyla, piyasa aksaklıklarının da devlet müdahalesi için her durumda yeterli bir gerekçe oluşturmadığını öne süren “Neo-liberal” görüştür. 1970’lerin başından 1980’lerin sonuna kadarki dönem, A.B.D.’de bu görüşe paralel olarak, iktisadi faaliyet alanlarındaki yasal düzenlemelerden bir bölümünün tamamen ortadan kaldırıldığı, bir bölümünde de düzenleyicilerin yetkilerinin görece sınırlandırıldığı yada ilgili faaliyet alanının daraltıldığı bir “deregülasyon” dönemi olarak adlandırılmaktadır¹¹⁵.

Regülasyon, devletin ekonomiye direkt müdahale ettiği çeşitli iktisat politikası araçlarından biridir. Devlet bu müdahalesini çeşitli alanlarda, piyasaya giriş çıkışı düzenleyici yasal tekeller oluşturarak yapmaktadır.

Deregülasyon, devletin karar alanını daraltan regülasyonların, azaltılması veya kaldırılması, kamu kudretinin özel sektöre ve sermayeye devredilmesi yönünde yapılan yasal düzenlemelerdir¹¹⁶.

Regülasyon sistemlerinin tasarlanmasında bağımsızlığın ne kadar olacağını iyi belirlenmesi gerekir. Bağımsız regülasyon otoritelerine yeni geçmekte olan ülkelerde regülatörlerin bağımsızlığını sağlayabilmek oldukça güç olabilmektedir. Teknik karar verme mekanizmalarının belirleyici rolü burada ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle regülasyon otoriteleri temel kriterlerini halka açık yapmalı ve bunların toplum tarafından sorgulanabilmesine imkan tanımalıdır¹¹⁷.

Deregülasyon reformu devletin geleneksel rolü ve görevlerini önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Örneğin; PTT hizmeti devletin tekelindedir; bu alanda özel sektör iş yapamaz. Bir yasa çıkarılır ve PTT işlevinin özel şirketlerce de yapılabileceği hükme bağlanır. Bu düzenleme deregülasyondur; alan devlet tekelinden çıkarılarak serbestleştirilmiştir. Bir yasa çıkarılır; artık özel sektörün de etkinlik gösterebildiği PTT hizmet alanında Ulaştırma

¹¹⁵M. Tamer Müftüoğlu, “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, *Rekabet Dergisi*, Ankara 2002, s. 6.

¹¹⁶Şule Soyer, *Regülasyon ve Deregülasyon Politikası*, DPT Yayınları, Ankara, 2003, s.1

¹¹⁷Soyer, a.g.m. s.2

Bakanlığı'na ait olan yetki, özel sektörün de sandalye sahibi olduğu; TBMM ve Cumhuriyet Hükümeti yönetiminden 'bağımsız' bir üst-kurula devredilir; bu düzenleme regülasyondur¹¹⁸.

2.8. REGÜLASYON VE ÖZELEŞTİRME

2.8.1. Özelleştirme Kavramı

Yirminci yüzyılın özellikle ilk yarısında, gelişmiş yada gelişmekte olan çoğu ülke alt yapı hizmetlerini Kamu İktisadi Teşebbüslerine (KİT) gördürmüştür. Son yirmi yılda özellikle gelişmiş ülkelerin çoğu özelleştirme ve piyasalarda rekabetin tesisi için devlet alt yapı hizmetleri işletmeciliğinden çekilerek; bu alanlarda düzenleyici ve denetleyici bir işlev üstlenmeye başlamıştır. Özelleştirme dalgasının başlıca nedeni devlet işletmelerinin bu sektörlerde göstermiş olduğu yetersiz performanstan kaynaklanmaktadır. Bu yetersizliğin, ilk nedeni; geniş halk kitlelerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin siyasi kaygılarla düşük tutulması ve teşebbüslerin hizmet kalitesini artırmak için yeterince firma için fon yaratamaması oluşturmaktadır. İkinci olarak, siyasi kaygılarla izlenen istihdam politikaları bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamına yol açmıştır. Üçüncü önemli neden ise, yolsuzluk ve siyasi istismar nedeniyle bu işletmelerde yatırım ve işletme aşamasında alınan irrasyonel kararlardır¹¹⁹.

Geniş tanımı ile özelleştirme kamusal mülkiyete konu olan fiziksel yada mali varlıkların özel şahıslara satışını, bir mal yada hizmetin üretim ve/veya dağıtımını sağlamak üzere özel şahıslara imtiyaz verilmesini, yetkili kamu makamları tarafından belirli kurallara bağlanmış olan mal/hizmet üretim ve/veya dağıtımının kuralsızlaştırılmasını yada kural koyma ve uygulama yetkisinin özerk düzenleyici kuruluşlara devrini (yabancı dilden aktarılmış karşılıkları ile deregülasyon ve re-regülasyon'u) içerir¹²⁰.

Özelleştirme ilk defa 1979 yılında İngiltere'de Muhafazakar Partinin seçim manifestosunda yer almış ve ilk özelleştirme uygulamaları da yine İngiltere'de Muhafazakar Parti döneminde gerçekleştirilmiştir. Daha sonra Kasım 1980'de ABD'de başkanlık

¹¹⁸ Uğur Emek, "Posta Hizmetlerinde Regülasyon ve Rekabet", *Rekabet Dergisi*, DPT, Ankara 2002, s.1

¹¹⁹ Uğur Emek, "Alt Yapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon", *DPT Yayınları*, Ankara 2003, s.15.

¹²⁰ Hakan Bilir, "Özelleştirme İhalelerinde Yöntem Seçimi: Alternatif Bir Model Olarak Paket (Birleşik) İhale Yöntemi", *Rekabet Dergisi*, 2002, s.1

seçimlerinin Ronald Reagan tarafından kazanılması ile uygulama dünyaya ihraç edilir hale gelmiştir¹²¹.

Özelleştirme uygulamaları, halen mevcut mevzuat çerçevesinde, Özelleştirme İdaresi Enerji Bakanlığı ve Ulaştırma Bakanlığı olmak üzere üç ana kurum tarafından yürütülmektedir.

Özelleştirme İdaresi, 4046 sayılı Yasa çerçevesinde, KİT, statüsünde olmayan ve hisselerinin çoğunluğu devlete ait iştirakler, Hazineye ait paylar, genel ve katma bütçeli idarelerin doğrudan hizmeti ile ilgili olmayan varlıkların özelleştirilmesi uygulamalarını gerçekleştirmektedir. Özelleştirme Yüksek Kurulu Başbakanın başkanlığında, Başbakan yardımcısı (Bakanlar Kurulunun birden fazla siyasi parti tarafından oluşturulması halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en çok üyesi olan diğer iktidar partisine mensup Başbakan Yardımcısı), Başbakanın belirleyeceği bir Devlet Bakanı, özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı ve Maliye Bakanından oluşmaktadır. Kurulun sekreteryaya hizmetlerini yürütme görevi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na verilmiştir¹²².

Enerji Bakanlığı, 3096 sayılı Yasa çerçevesinde, elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı ile ilgili olan özelleştirme uygulamalarını gerçekleştirmektedir.

Ulaştırma Bakanlığı, 406 sayılı Telefon ve Telgraf Yasasına ek olarak çıkarılan 4161 sayılı Yasa çerçevesinde, Türk Telekom ve GSM Hatlarının özelleştirme işlemlerini gerçekleştirmektedir¹²³.

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, idare tarafından bugüne kadar, 168 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 153'ünde hiç kamu payı kalmamıştır.

Özelleştirmenin gerekçelerini; ideolojik gerekçe, siyasi bağımsızlığın özel mülkiyete dayalı olduğu düşüncesinden kaynaklanan, ekonomik gerekçeler, kamu işletmelerinin uzun

¹²¹ Nursel Öztürk, *Özelleştirme Ders Notları*, DPY Yayınları, Ankara 2002, s.4.

¹²² Oktar Türel, *Özelleştirme Ders Notları*, ODTÜ Yayınları, Ankara 2002, s.3.

¹²³ <http://www.tk.gov.tr> (26.11.2004)

dönemde verimli ve karlı olabilmeleri için pazar disiplinine sahip olmaları gerektiği düşüncesine dayanan ve siyasal gerekçeler olarak üçe ayırmak mümkündür¹²⁴.

2.8.2. Özelleştirmenin Yararları

Özelleştirmenin belli başlı yararları; özelleştirme sonucu kamu işletmelerinden kaynaklanan bütçe açıklarının önüne geçilir. Özel teşebbüslerin büyüme ve modernleşmeye yönelik fonlara ulaşma sermaye piyasaları, risk sermayesi vb. olanakları daha fazladır. Özelleştirme sonrası daha büyük ve daha derin bir sermaye piyasası oluşturulabilir. Özelleştirme ile yaşanan verimlilik ve etkililik ile bu değerlere dayalı toplumsal bir kültür yaratır. Özel mülkiyete ait teşebbüslerin idaresinde başarısız olunursa, gerekenleri pazar kendisi yerine getirir. Özelleştirme ile kamu açıkları kapatılabilir, bütçeye kaynak sağlanabilir. Özelleştirme ile uluslararası rekabet gücü artırılabilir¹²⁵.

Son olarak, özelleştirme yoluyla sermayenin tabana yayılması gerçekleştirilebilirse, demokratik kurumlar güçlenerek, hem politik hem de ekonomik gücün aynı ellerde yoğunlaşması engellenebilir.

2.8.3. Özelleştirmenin Amaçları

- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkan verilmesi,
- Verimliliğin ve randımanın artırılması,
- Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
- Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi,
- Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması,
- Hazinesin KİT'lere sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi,
- KİT'ler tarafından uygulanan tekeli fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,
- Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi,
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi,
- Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması,
- Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi,
- Yabancı yatırımlarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi,
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması ve
- Devlete gelir sağlanması.

¹²⁴ Guasch, J. L. / Spiller, P, *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank Publications, Washington D.C., 1999, s. 16.

¹²⁵ Recep Çakal, *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, DPT Yayınları, Ankara, 1996, s. 28

2.8.4. Özelleştirme ve Regülasyon İlişkisi

Son yirmi yılda çoğu ülke, farklı amaçları bulunsa da, özellikle teşebbüs performansını geliştirmek için özelleştirme, piyasa serbestleşmesi ve regülasyon yönünde politika uygulamalarına girmiştir. Özelleştirme, bir taraftan kamu varlıklarının mülkiyetinin tamamı veya bir kısmının özel teşebbüslere devri diğer taraftan da yakın zamana kadar kamu hizmeti olarak nitelenen bazı alt yapı hizmetlerine özel sektörün imtiyaz sözleşmeleri aracılığıyla katılımını sağlanması şeklinde uygulanmaktadır¹²⁶.

Özel teşebbüsleri verimli olmaya iten etkenlerden birisinin, ele geçirme riski olduğu yukarıda belirtilmiştir. İlgili piyasaya giriş ve çıkış regülasyona tabi olduğu durumlarda bu riskin düzenleyici tarafından sınırlandırılması gereği ortaya çıkmaktadır.

Özelleştirme bir gereklilik olarak kabul edildikten sonra, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesinde hangi sıranın izleneceği önemli bir karar noktasını oluşturur. Özellikle, büyük teşebbüslerin özelleştirilmesi sonucu büyük tasarruf ve faydanın sağlanacağı açıktır.

Özelleştirme ve imtiyaz verme politikalarında bütçeye katkı sağlanması ile regülasyonun etkinliğinin sağlanması arasındaki denge iyi kurulmalı, bütçeye katkının sadece o yıl için geçerli olacağı, fakat diğerinin tüm ekonomi üzerinde uzun yıllar etkisinin devam edeceği unutulmamalıdır. Bu konuyla ilgili olarak sektörde liberalizasyon öncesi, özelleştirilecek teşebbüslerin gerekirse rekabetçi alt pazarda faaliyet yürütebilecek bölümlerinin ayrılarak özelleştirilmesi seçeneği mutlaka gözönünde bulundurulmalıdır. Bu karara yönelik siyasi baskılara kanunla tanıyan bağımsızlık ve kamuoyu katkısı ile diretilmelidir.

Kamu faydaları olarak isimlendirilen; gaz, su, elektrik, telekomünikasyon hizmetleri doğal tekel özelliklerine sahip oldukları için, bu tür birimlerin özelleştirilmesinde rekabet ortamının yaratılması veya tam rekabet koşullarına uygun bir çalışma ortamının geçerli kılınması için, bağımsız regülasyon idarelerine ihtiyaç duyulmuştur. Regülasyon idareleri diğer tekelde olduğu gibi doğal tekelde ortaya çıkması kaçınılmaz olan fiyat düzensizliklerini engelleme amacına yöneliktir. Özel sektörde doğal tekelin varlığı halinde

¹²⁶ Uğur Emek, Alt Yapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon, DPT Yayınları, Ankara 2003, s.15.

firma geliri tüketiciden alarak kendi hissedarlarına yansıtacak, bu nedenle fiyatları yüksek belirleyecektir. Özel tekeli üretimi marjinal maliyetin marjinal geliri kestiği noktada durdurur ve karını maksimize eder. Özel tekelin kötü etkilerinin giderilmesi için Klasik iktisatçılar alt yapı hizmetlerinin kamu teşebbüsleri tarafından yerine getirilmesini savunmuştur¹²⁷.

¹²⁷ Öztürk, a.g.e., s.8.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLAR

3.1. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde oldukça hızlı yaşanan değişim ve dönüşüm süreci tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizi de yakından ilgilendirmekte ve etkilemektedir. Bu değişim ve dönüşüm sürecine uygun düzenlemeleri zamanında ve doğru olarak gerçekleştirmek oldukça önem arz etmektedir.¹²⁸

Telekomünikasyon kelimesinin kökeni eski Yunanca'da 'uzak' anlamına gelen *tele* kelimesi ile Latince 'paylaşmak' anlamına gelen *communicare* kelimelerinden türetilmiştir. Türkçe'de 'iletişim' olarak adlandırılan iletişim kelimesinin anlamı ise insanlar, yerler veya aygıtlar arasında bilgi /veri iletimi işlemidir. Bu işlemde verinin bir göndericisi, bir alıcısı ve verinin aktarıldığı bir ortam bulunmaktadır.

Türkiye'de telekomünikasyonun sektörünün tarihi Osmanlı döneminde, 23 Ekim 1840 tarihinde Sultan Abdülmecit tarafından "Postahane-i Amirane'nin" kurulması ile başlamaktadır. "Telgraf Nezaretinin" 1855 yılında kurulmasından sonra 1871'de Posta ve Telgraf nezaretleri birleştirilerek, "Posta ve Telgraf Nezaretine" dönüştürülmüştür. Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde ise, 21 Şubat 1924 tarihinde kabul edilen 406 sayılı "Telgraf ve Telefon Kanunu" ile Osmanlı devletinden devralınan ve özel şirketler eliyle yürütülen telgraf ve telefon iletişimi yeniden düzenlenmiştir. "Posta ve Telgraf ve Telefon İdaresi (PTT)" 1936'da çıkarılan 2290 sayılı Kanunla kurulmuş ve ülke çapında telekomünikasyon hizmetlerini sağlamakla görevlendirilmiştir. PTT İdaresi, 1939'da 3613 sayılı Kanun'la Ulaştırma Bakanlığına bağlanmış, 1953 yılında çıkarılan 6145 sayılı Kanun'la iktisadi devlet teşekkülü olarak yeniden yapılandırılmıştır.¹²⁹

¹²⁸ Ayşe İnalöz, Mustafa Aklan, *Telekomünikasyon Regülasyonları ve Elektronik İmza'nın Elektronik Ticaret Üzerindeki Etkileri*, Telekomünikasyon Kurumu Yayınları, Ankara 2004, s.1.

¹²⁹ İçöz, a.g.e., s.43.

Türkiye’de telekomünikasyon sektörünü düzenlemek amacıyla 2000 yılında yürürlüğe sokulan 4502 sayılı Kanun’da telekomünikasyon, “her türlü işaret, sembol, ses ve görüntünün ve elektrik sinyallerine dönüştürülebilir her türlü verinin kablo, telsiz, optik, elektrik, manyetik, elektromanyetik, elektrokimyasal, elektromekanik ve diğer iletim sistemleri vasıtasıyla iletilmesi, gönderilmesi ve alınması” olarak tanımlanmıştır¹³⁰.

Telekomünikasyon sektörü dünya ticareti ve küresel ekonomi açısından oldukça önemlidir. Teknolojinin etkisiyle büyük bir ivmeyle gelişimini sürdüren sektörün, liberalizasyon rüzgarının etkisiyle daha etkin, daha rekabetçi ve daha güçlü bir yapıya kavuşmasının sağlanması gerekliliği de, en az önemi kadar tartışılmaz bir gerçektir. Bu yapının sağlanabilmesi ise ancak doğru yapılan ve etkin uygulanan regülasyonla mümkün olabilecektir.

Kurum, düzenleme, yetkilendirme, denetleme ve uzlaştırma işlevlerini kullanmak suretiyle; ülkemizde adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir telekomünikasyon sektörü oluşturmak, sektör ile ilgili genel stratejiler geliştirmek, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlamasını yaparak etkin ve verimli kullanımını sağlamak, görevleriyle ilgili olarak ulusal ve uluslararası faaliyetleri yürütmek kurumun görev kapsamını oluşturmaktadır¹³¹.

Sektörün liberalleşmesi, uzun yıllar devlet tekelinde yürütülen hizmetlerin özel tekelere devredilerek, sektörün mümkün olduğu kadar rekabete açılması, sektörün önündeki yasal giriş engellerinin kaldırılması anlamına gelmektedir. Ancak sektörün bazı bölümlerinde görülen piyasa aksaklıkları, sektörün tamamen rekabete açılması önünde ciddi bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Rekabete tam olarak açılmayan, doğal tekel niteliğini haiz bu alanlarda, tekeli elinde bulunduran firmanın toplum refahına olumsuz etkileri olacak rekabete aykırı faaliyetlerinin engellenmesi gerekmektedir. Bu gereklilik, rekabet mevzuatının ex-post tedbirleriyle yerine getirilebileceği gibi, sonradan telafisi mümkün olmayan zararların önüne geçilmesini, sektörde faaliyet gösteren yada sektöre yeni girecek olan firmaların piyasa

¹³⁰ İçöz, a.g.e., s. 21.

¹³¹“Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Otoritelerin Rolü”, Telekomünikasyon Eksen Dergisi, Telekomünikasyon Kurumu Yayınları, Ankara, Ekim-Kasım-Aralık 2002, sayı:4, s. 7.

unsurlarına erişim koşulları konusunda yeterli bilgiye erişmelerini sağlayacak ex-ante niteliğindeki sektöre özgü düzenlemeler aracılığıyla da yerine getirilebilir¹³².

3.2. TELEKOMÜNİKASYON KURUMUNUN FONKSİYONLARI

Telekomünikasyon sektörünün fonksiyonları aşağıda verilmiştir¹³³.

1. Telsiz Kanunu ile Telgraf ve Telefon Kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde, telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve özel hukuk tüze kişilerinin bu konudaki faaliyetlerine nezaret etmek,

2. Telekomünikasyon alanında, üniversiteler ve imalatçı kuruluşlarla işbirliği yaparak teknolojiye gelişmeleri takip etmek, telekomünikasyon alanında yerli üretimi ve uluslararası faaliyetlere katılımı desteklemek,

3. Kanun uyarınca yapılan uygulamaları takip ve kontrol etmek, incelemek değerlendirmek ve Ulaştırma Bakanlığınca lüzum görülen konularda Haberleşme Yüksek Kurulu'na bilgi sunmak,

4. Her nevi frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslararası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek,

5. Usulsüz, kaçak yayınlar ve enterferanslar ile ilgili işlemleri yürütmek,

6. Türkiye'de kurulu sermaye şirketleri tarafından yürütülecek telekomünikasyon hizmetleri ve/veya altyapısı ile ilgili olarak Ulaştırma Bakanlığı tarafından imzalanacak imtiyaz sözleşmelerine ve verilecek telekomünikasyon ruhsatlarına ilişkin görüş bildirmek genel izin hazırlanmasına ilişkin Bakanlığa öneri götürmek, anılan imtiyaz sözleşmesi ve telekomünikasyon ruhsatlarının hüküm ve şartlarının uygulanmasını ve genel izinlere uygunluğu denetlemek, bu hususta gerekli tedbirleri almak,

7. Telekomünikasyon hizmetlerinden ve altyapısından yararlanacak kullanıcılara ve telekomünikasyon şebekeleri arasındaki ara bağlantılar bakımından diğer işletmecilere uygulanacak ücret tarifelerine ve sözleşme hükümlerine ve teknik hususlara ilişkin genel kriterleri ve görev alanına giren diğer konularda uygulama usul ve esaslarını belirlemek, tarifeleri incelemek, değerlendirmek, gerekenleri onaylamak ve bunların uygulanmasını izlemek,

¹³² Ferhat Topkaya, *Telekomünikasyon Kurumunda Erişim*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi , Ankara 2000, s.2.

¹³³ <http://www.tk.gov.tr> (24.11.2004)

8. Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili olarak işletmecilerin ve bu alanda kanuna uygun olarak ticari faaliyet içinde bulunanların, hizmetlerin yürütülmesi, altyapının işletilmesi ve çeşitli telekomünikasyon teçhizat ve cihazları üreten veya satanların bu hizmet ve faaliyetlerini Türkiye dahilinde tam bir rekabet ortamı içinde gerçekleştirmelerini sağlamak, teşvik edici tedbirleri almak,

9. Telekomünikasyon alanında kullanılacak her çeşit sistem ve cihazlar için yurt içinde ve yurt dışındaki ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak ve en son gelişmeleri de göz önünde bulundurarak, imalat ve kullanıma esas teşkil eden performans standartlarını tespit etmek, bunları uygulamak,

10. Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısının işletimi ile ilgili olarak görev alanına giren konularda yönetmelik çıkarmak diğer idari işlemleri yapmak; işletmeciler, aboneler, kullanıcılar ve Türk telekomünikasyon sektörünü etkileyen tüm gerçek ve tüzel kişilerin ilgili mevzuata uymasını denetlemek, bu hususta ilgili makamları harekete geçirmek ve gereken hallerde kanunlarda öngörülen yaptırımları uygulamak,

11. Radyo ve televizyon dahil her türlü yayınların belirlenmiş emisyon noktalarından yapılabilmesini teminen, ortak anten sistem ve tesisleri kurulması ile ilgili usul ve esasları tespit etmek,

12. Telsiz Kanununun 27 nci maddesinde belirtilen ücretleri, Maliye Bakanlığınca her yıl belirlenen yeniden değerlendirme oranını aşmamak üzere belirlemek, değiştirmek, tahsil etmek veya terkin etmek ve bunlarla ilgili usul ve esasları düzenlemek, Kurumun yıllık bütçesini, gelir gider kesin hesabını, yıllık çalışma programını onamak, gerekirse bütçede hesaplar arasında aktarma yapmak veya gelir fazlasını talep halinde genel bütçeye devretmeye karar vermek,

13. Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve altyapısının işletilmesi ile ilgili hususları ve ayrıca hem bu hizmetlerde hem de genel olarak telekomünikasyon sektöründe rekabete aykırı davranış, plan ve uygulamaları re'sen veya şikâyet üzerine incelemek; görev alanına giren konularda bilgi ve dokümanların sağlanmasını talep etmek,

14. Telekomünikasyon hizmetleri ve altyapısı ile ilgili yönetmeliklerin ve diğer genel idari işlemlerin yayınlanmasından önce ilgili tarafların kamuya açıklanacak olan ve üzerinde ilgili tarafların yorum yapabileceği görüşlerini bildirmesine imkân verebilmek için gerekli tedbirleri almak,

15. Tüketici menfaatlerinin korunması için gerekli tedbirleri almak,

16. Rekabet Kurumu'nun, telekomünikasyon sektörüne ilişkin olarak yapacağı inceleme ve tetkikler ile şirket birleşme ve devralmaları ile ilgili vereceği kararlar dahil olmak üzere vereceği tüm kararlarda, görüş bildirmek,

17. Telekomünikasyon tesislerinin 406 sayılı Kanununun 2'inci maddesinin (a) bendindeki esaslara uygunluğunu ve ara bağlantı talep edilmesi halinde uygulanacak usul ve esasları belirlemek, ve kullanılan teçhizatın standartlara uygunluğunu denetlemek ve uygun olmayanların kaldırılmasını sağlamak,

18. Türk Telekom'un tekel hakkının sona ermesi üzerine, Türk Telekom dışındaki sermaye şirketlerinin, telekomünikasyon şebekeleri üzerinden sunulan ulusal ve uluslararası ses iletimini ihtiva eden, telefon hizmetlerini yürütmelerinin uygun olduğuna karar vermek,

19. Bakanlığın Türk Telekom dahil işletmecilerle imzaladığı sözleşmelerin ve verdiği telekomünikasyon ruhsatlarının şartlarına uyulmasının sağlanması için gereken tedbirler almak; faaliyetlerin mevzuata ve imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izin şartlarına uygun yürütülmesini izlemek ve denetlemek; aykırılık halinde ilgili işletmecinin bir önceki takvim yılındaki cirosunun %3'üne kadar idarî para cezası uygulamak,

20. Her bir hizmet türü için ayrı ayrı olmak üzere yetkilendirmenin imtiyaz sözleşmesi, telekomünikasyon ruhsatı veya genel izinden hangisi ile, nasıl ve hangi şartlarla yapılacağını, başvuru ve yetkilendirmeye ilişkin usul ve esaslar konusunda Bakanlığa görüş bildirmek,

21. İşletmeciler veya belli bir telekomünikasyon hizmetini yürütmek isteyenlerin bu hizmete ilişkin yetkilendirme şartlarının belirlenmemiş olduğu ve Bakanlıktan söz konusu şartları tespit etmesini talep etmeleri ve Bakanlığın bu talep üzerine tespitini gerekli olduğu kanısına varması halinde istişari görüşü bildirmek,

22. Bakanlık tarafından verilen bilgiler çerçevesinde her yıl imzalanmış olan imtiyaz sözleşmeleri ile verilen telekomünikasyon ruhsatı ve genel izinleri listeleyen ve ilişkili oldukları hizmet türlerini de belirten bir rapor hazırlamak,

23. 406 sayılı Kanununun 3'üncü maddesinin uygulanmasına ilişkin şartlar ve esaslar, işletmecilerde aranacak şartlar ve belirli bir telekomünikasyon hizmeti için imtiyaz sözleşmesi akdedilmesi, telekomünikasyon ruhsatı verilmesi ya da genel izinler çıkarılması hususları ile bunların kayıt ve şartları için Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikler ile ilgili görüş bildirmek,

24. Kullanıcılara ekonomik avantajlar ihtiva eden özel programlar sunulması konusundaki ilkeleri, kuralları ve şartları belirlemek, 25. İşletmecilerin veya telekomünikasyon sektöründe yer alan gerçek veya tüzel kişilerin, uluslararası

telekomünikasyon kuruluşlarına üye olmaları veya bu kuruluşlar nezdinde Türkiye Cumhuriyetinin veya Türk telekomünikasyon sektörünün temsil edilmesini gerektiren uluslararası sözleşmelere taraf olmaları veya bu sözleşmelerin hak, yetki ve yükümlülüklerinden yararlanmaları konusunda Bakanlığa görüş bildirmek,

26. Ara bağlantı sağlama yükümlülüğü olan işletmecileri yayınlayacağı yönetmelik uyarınca belirlemek,

27. Şebekeler arasında ara bağlantı sağlanmasına yönelik olarak işletmeciler arasında yapılacak anlaşmaları muhafaza etmek, tarafların ticarî sırlarını korumak için gerekli önlemleri almak kaydıyla bu anlaşmaları kamuoyuna açıklamak,

28. Ara bağlantı anlaşması ilk talepten itibaren azami üç ay içerisinde sonuçlandırılmadığı takdirde, ara bağlantı talep eden tarafın başvurusu halinde, Kurum tarafından kamu menfaati gözetilerek belirlenecek esaslar çerçevesinde taraflar arasında uzlaştırma prosedürü işletmek; kamu menfaati açısından makul ve gerekli görülen diğer tedbirleri almak; tarafların bir anlaşmaya varamamaları halinde, ara bağlantı anlaşması için uygun görülen hükümleri, şartları ve ücretleri belirlemek,

29. Roaming taleplerini karşılamakla yükümlü hizmet veya altyapı işletmecilerini, 406 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi hükümleri dahilinde belirlemek, hükümleri çerçevesinde Rekabet Kurumuna başvurmak,

30. İlgili işletmecilerin, uygun olduğu ölçüde kendi standart hüküm ve şartları içine dahil edebilecekleri, standart ara bağlantı referans ücret tarifelerini yayınlamak ve gerektiğinde bunları değiştirmek,

31. 406 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinin uygulanma esaslarını ve standart referans tarifeleri, ara bağlantı ve roaming anlaşmalarının tabi olduğu ayrıntıları gösteren yönetmelikler çıkarmak,

32. Standart referans tarifeleri, şebeke ara bağlantıları ve roaming ile ilgili anlaşmaların telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesinde ve altyapının işletiminde serbest rekabeti engelleyici sonuçlara yol açmamasına yönelik tedbirleri almak, gerektiğinde 7.12.1994 tarihli ve 4054 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Rekabet Kurumuna başvurmak,

33. 406 sayılı Kanunun 12'inci maddesi hükümlerinden Türk Telekom'un ve diğer işletmecilerin yararlanma biçim ve prosedürlerini yönetmelikle belirlemek,

34. İşletmecilerin, telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapı işletilmesi karşılığında alacakları ücretler ile ilgili düzenlemeleri yapmak,

35. Hat ve devre kiralari da dahil olmak üzere ücretlerin hesaplanma yöntemlerini v üst sınırlarını,

- Türk Telekom veya başka bir işletmecinin, kamu hizmeti ilkeleri çerçevesind vermekle yükümlü olduğu asgari hizmetler dahil, bazı hizmetlerin maliyetir başka hizmetlerin ücretlerinden karşılamak zorunda olduğu hallerde,
- İlgili telekomünikasyon hizmetlerinde, bir işletmecinin hukuki veya fiili bi tekel olduğunun veya ilgili hizmet veya coğrafi piyasada hâkim konumd bulunduğunun Kurum tarafından belirlendiği hallerde,
- Ücretlerin Kurum düzenlemelerine aykırı işlem ve eylemlerle belirlendiğini tespit edildiği hallerde,
- Kurum'un çıkaracağı yönetmeliklerde belirleyeceği diğer durumlarda; maki ve ayırım gözetmeyen şartlarla belirlemek,
- 36. Kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

3.3. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE İSTENİLEN HEDEFLER

Türkiye'deki telekomünikasyon sektörünün uluslararası standartlara ulaşması sağlayan, Ar-Ge faaliyetleriyle dünyadaki gelişmelere katkıda bulunan, sektöre yön verer uygulamaları izleyen ve denetleyen, toplumun telekomünikasyon hizmetlerinde en ü düzeyde, sorunsuz, en uygun fiyatlarla yararlanmasını sağlayan ve devleti telekomünikasyon politikası oluşturmasında etkin rol oynayan bir kuruluş olmaktadır.

Günümüzde telekomünikasyon, bir telefon cihazı ve onun ucuna bağlı kabl ağlarından oluşan ses iletimi ile özdeş sayılmış ve sektörün yapısı regülasyona tabi kamu vey özel tekeller olarak belirginleşmiştir. Zamanla iki nokta arasında veri taşınmasına ilişki taleplerin artmasıyla, özel sektör de bu uzmanlaşmış alana ilgi göstermeye başlamıştır. Sayısal teknolojinin kullanımına başlanmasıyla sesin yanında, resim, metin ve görüntülerin d iletilebilmesi sektörün rekabet koşullarını değiştirmiştir¹³⁴. Bu hızlı gelişmeler sektt dinamiklerini sabit telefon pazarından mobil telefon hizmetlerine doğru kaydırmıştır. Intern başlı başına bir sektör haline gelmiştir. Artık, telekomünikasyon sektörü, OECD ülkeleri içi yapılan hesaplamalara göre toplam istihdamın ortalama %1'ini, GSMH'nin de %1,5-3'ün

¹³⁴ The OECD Report On Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies, s.46.

sağlayarak başlı başına istihdam ortamı yaratan çok önemli bir sektördür¹³⁵. Bu nedenle, politika belirleyiciler, topluma pahalıya mal olan, devlet müdahalesi uygulamalarını gözden geçirme ihtiyacı duymuşlardır. Ülkelerin müdahale şekilleri, sosyal ve ekonomik faktörlere bağlı olarak farklılık gösterse de, temelde artan sosyal ve ekonomik taleplerin en etkin şekilde karşılanması ve DTÖ (Dünya Ticaret Örgütü) ile AB (Avrupa Birliği) gibi ülkelerarası birliklerin uygulamaları sonucu artan küresel rekabet karşısında ülkenin rekabet gücünün artırılması amacı taşımaktadır¹³⁶.

3.4. TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ VE ÖRNEK ÜLKELER

3.4.1. ABD (FCC)

FCC 1934'te Haberleşme Kanunu (Communication Act) ile ABD hükümetinin bağımsız bir organı olarak kurulmuştur. Anılan kanunla eyaletler ve uluslararası haberleşme düzenlemeleri (radyo, televizyon, telli, uydu ve kablo) alanlarında görevlendirilmiştir. FCC'nin yetki alanı, 50 eyalet, Kolombiya bölgesi ve ABD yönetimindeki yerleri kapsar. 1996 Şubatı'nda 1996 Telecommunication Act'ı yürürlüğe girdi. Bu Act ile 60 yıl sonra haberleşme alanı ve ulusal politikaların detaylı bir şekilde gözden geçirilmesi sağlandı. FCC, 5 Komisyon üyesi tarafından yönetilir. Üyelerin her biri ABD Başkanı tarafından atanır ve Senato tarafından onaylanır. Bu beş üyeden biri Kurumun Başkanıdır. Üyelerden en çok üçü aynı anda aynı siyasi partinin üyesi olabilir ve hiçbiri Komisyon'un çalışma alanına giren işlerle ticari ilişki kuramaz. Komisyon üyeleri, FCC'nin tüm aktivitelerini, personelin sorumluluk aldığı alanları ve büroları denetlerler. FCC'nin organizasyon yapısına bakıldığında, FCC'de 7 operasyon bürosu, 10 tane de ofis vardır.¹³⁷.

3.4.2. İngiltere (OFTEL)

OFTEL, İngiltere'nin telekomünikasyon sektörünün düzenleyicisi bir kamu kuruluşudur. OFTEL'in başında Telekomünikasyon Genel Direktörü bulunmaktadır. 1984 Telekomünikasyon Yasası (Telecommunication Act) ile kurulan OFTEL'in regülasyonda kullandığı ana yol İngiltere'deki tüm telekomünikasyon lisanslarını izlemek ve lisans

¹³⁵ İçöz, s.1.

¹³⁶ Ardiyok, s.1.

¹³⁷ <http://www.fcc.gov> (11.10.2004)

şartlarını uygulamaktır. OFTEL ayrıca bu lisans şartlarının değişmesi durumunda da hareket geçer¹³⁸.

3.4.3. Avrupa Birliği

Amerika Birleşik Devletlerinin aksine Avrupa ülkelerinde telekomünikasyon hizmetleri uzun yıllar boyunca kamu hizmeti olarak kabul edildiğinden, devlet eliyle ve kamu tekelleri tarafından sağlanmıştır. Ancak, Amerika’da başlayan serbestleşme hareketi, sektörlü belli bölümlerinin rekabete açılabilceğini ve bu şekilde sektörde etkinliğin sağlanabileceğini öngördüğünden, başta İngiltere olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinde de özelleştirme il birlikte sektör rekabete açılmaya başlamıştır. Avrupa Birliğinin telekomünikasyon sektöründe rekabetin sağlanmasına ilişkin politikası 1987 yılında yayınlanan “Yeşil Kitap” ta ortaya konmuştur. Bu belge doğrultusunda sektörün tamamen serbestleşmesi için belirlenen tarih Ocak 1998’dir. Az gelişmiş bir kaç üye ülke için tanınan istisnalar dışında diğer bütün ülkelere sektörlerini rekabete açmakta, tekel durumundaki operatörlerini özelleştirmekte ve düzenleyici kurumlarını kurmaktadır. Sektörde yaşanan gelişmeler özet olarak şu şekildedir: 1988 yılında teçhizat piyasası, 1991 yılında katma değerli hizmetler, 1993’te veri hizmetleri, 1996’da mobil telefon hizmetleri ve son olarak 1998’de temel telefon hizmetleri rekabete açılmıştır¹³⁹.

Teknolojinin günümüz teknolojisine göre çok daha eski olduğu ve telekomünikasyon sektörünün rekabete açılmaya başlandığı 90’lı yıllarda getirilen topluluk düzenlemelerinin; bu sektörün yasal tekellere konu olması, dolayısı ile rekabete açılan bu sektörlerde pazara yeni girecek teşebbüslerin eski yasal tekeller ile karşı karşıya kalması nedenleriyle ilk olarak mevcut eksik rekabet koşullarının iyileştirilmesine yönelik tedbirler içerdiği görülmektedir.

Pazarda “sağlıklı rekabet koşullarının tesisi” ile geçen yaklaşık 7 yıllık bir süreçte, ilgili sektörlerin 1998 yılı itibarıyla tamamen rekabete açılması, teknolojik gelişmelerin tüketicilere sunulan hizmet çeşitliliğini artırması ve hizmetlerin sunulan yöntemlerinde önemli değişiklikler getirmesi nedenleriyle düzenleyici yapının zorunlu olarak yeniden ele alınması ve eksik rekabet koşullarının devam etmediğinin, başka bir ifade ile

¹³⁸ <http://www.ofel.gov.uk> (18.11.2004)

¹³⁹ İçöz, a.g.e. s.44

işletmeciler üzerine getirilen yükümlülüklerin gerekliliğini koruyup korumadığının gözden geçirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış, bu ihtiyaçtan hareketle sektöre yönelik yeni düzenlemelerin kabul edildiği 2002 düzenleyici çerçevesi yürürlüğe sokulmuştur¹⁴⁰.

Tablo 3- Çeşitli OECD Ülkelerinin Telekom Sektörlerindeki Durumu (2001)

Ülke	Ana Operatör Mülkiyeti (kamu payı %)	Sabit Operatör	Mobil Operatör	Hat Başına Gelir
ABD	Özel	621	6 ¹⁴¹ /2	119,9
Japonya	Karışık (65,5)	15	30/18	98,3
Almanya	Kamu (61)	21	4/1	86,3
Fransa	Kamu (62)	13	3/2	64,0
İtalya	Kamu (5)	4	2/1	86,4
İngiltere	Özel	>20	4/2	98,0
Kanada	Özel	13	10/2	93,1
Avustralya	Karışık (67)	11	3/2	129,6
Belçika	Kamu (51)	7	2/1	76,5
Danimarka	Özel	8	4/1	78,1
Finlandiya	Karışık (100)	20	2/1	65,4
Yunanistan	Kamu (65)	1	3/-	61,9
İrlanda	Kamu (80)	1	2/1	136,2
Meksika	Özel	14	-10	199,3
Hollanda	Kamu (43,8)	3	6/1	83,1
Yeni Zelanda	Özel	7	2/1	132,5
Portekiz	Kamu (25)	1	3/1	101,6
İspanya	Özel	3	2/1	75,9
İsveç	Karışık (100)	15	4/1	73,4
Türkiye	Kamu (100)	1	2/1	28,4

Kaynak: OECD, www.oecd.org 2001

3.5. SEKTÖRÜN YAPISI VE FAALİYETLERİ

Bağımsız idari kurumların en önemli iki özelliği; idari ve mali yönden bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir. Bağımsızlık, hükümet politikalarından bağımsız olma anlamında değildir, ondan ziyade sektördeki ilgili tarafların etkisi altında kalmadan v

¹⁴⁰ Mustafa Parlak, "Telekomünikasyon Arenası (Avrupa Birliği Yolunda Telekomünikasyon Sektörü)", 01-02 Mart 2004, s.8

bakanlığın gereksiz müdahaleleri olmaksızın düzenleyici kuralları ve politikaları uygulamak anlamına gelmektedir¹⁴². Eğer bakanlık veya diğer hükümet organları, yeni kurulan bağımsız regülatörü kontrol gücünü elinde tutarsa, bağımsız regülatör muhtemelen bakanlık veya diğer hükümet organları yoluyla ilgili taraflar tarafından aşırı derecede etkilenecektir. Düzenleyici kurumun idari yapısı bu açıdan çok önemli bir anlama sahiptir¹⁴³.

Etkin bir telekomünikasyon altyapısı; nitelikli, karşılanabilir ve erişilebilir hizmet, tüm ülkelerde telekomünikasyon hizmeti için ortak devlet politikası olagelmıştır. Telekomünikasyonun, ekonomik büyüme ve üretkenlik ile çeşitli sosyal hedefler açısından oynadığı rolün daha iyi kavranması sonucu düzenleyici kuruma birçok misyon yüklenmeye başlamıştır

Kurum, düzenleme, yetkilendirme, denetleme ve uzlaştırma işlevlerini kullanmak suretiyle; ülkemizde adil ve serbest rekabete dayalı dinamik ve güçlü bir telekomünikasyon sektörü oluşturmak, sektör ile ilgili genel stratejiler geliştirmek, tüketici haklarının korunmasını sağlayıcı tedbirleri almak, frekans ve numara gibi kıt kaynakların planlamasını yaparak etkin ve verimli kullanımını sağlamak, görevleriyle ilgili olarak ulusal ve uluslararası faaliyetleri yürütmek Kurumun görev kapsamını oluşturmaktadır.

3.5.1. Telekomünikasyon Kurumu İdari Yapısı¹⁴⁴

➤ Kurul

- 1 Başkan + 4 Üye
- Bakanlar Kurulu Tarafından 5 Yıllık Süre İçin Atama
- Üst Karar Organı
- Bağımsız

➤ Kurum

- Başkan – Kurumun En üst Amiri
- Kurum Başkan Yardımcıları (4), Daire Başkanlıkları (13), Bölge Müdürlükleri(10)
- İcra Organı

¹⁴² www.fcc.gov.uk 12.02.2005.

¹⁴³ OECD, Institutional Structures and Responsibilities, www.oecd.org, 22.01.2005

¹⁴⁴ Erol Alkan, Telekomünikasyon Kurumu ve Vizyonu, Telekom Kurumu, Mart 2001, Ankara, s.7

- Özerk.

3.5.2. Telekomünikasyon Kurumu Mali Yapısı¹⁴⁵

- Özerk
- Özel Bütçeli
- Bazı Kanunlara Tabi Değil (İhale, Harcırah Vs.)
- Gelir Kaynakları
 - Ruhsatname ve Kullanma Ücretleri
 - Lisans Bedellerinin %005'i
 - İşletmecilerden Alınacak Masraflara Katkı Payı
 - Uygulanacak İdari Para Cezaları.

3.5.3. Sektördeki Diğer Kamu Kuruluşlar¹⁴⁶

Haberleşme Yüksek Kurulu (HYK)

- Bakanlığa Tavsiye (Telsiz Haberleşmesi Konusunda)
- Uygulamaların Takibi (Telsiz Haberleşmesi Konusunda)

Rekabet Kurumu (RK)

- Birleşme, Devralma
- Hakim Durumun Köttöye Kullanılması

Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

- Broadcast Frekans Planlaması
- Yayın İçerik Kontrolü.

3.5.4. Sektörün Faaliyetleri

Türk Telekom'un başlıca faaliyetleri arasında, telefon santrallerini ve yurt çapındaki şehir içi ve şehirlerarası sabit hat şebekesini, uydu haberleşme ağlarını, kablo sistemlerini ve veri ağlarını, yurt içi ve yurt dışı haberleşme ve veri transferini sağlamak amacıyla işletmek gelmektedir. Bunlara ek olarak, Türk Telekom gelir paylaşımı anlaşmaları yoluyla, analog ve dijital mobil telefon, kablolu TV, elektronik veri aktarımı hizmetleri sunmaktadır¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Alkan, a.g.e., s.3

¹⁴⁶ Aklan, a.g.e., s.2

¹⁴⁷ Erkan Akdemir, "Telekomünikasyon düzenleyici Kurumlarına Dünya Örnekleri". I. Ulusal Telekomünikasyon Düzenlemeleri Sempozyumu, Telekom Kurumu Yayınları, Ankara, 2001, s.4

- **Sabit Hat Telefon,**
- **Mobil Hat Telefon,** Türk Telekom' un %40'ına sahip olduğu Avea üzerinden GSM 1800 hizmeti ve NMT 450, analog mobil hizmetleri),
- **Data ve İnternet Hizmetleri,** Ağlar (Networks): TDM-TSDnet, Türkiye Paket Bağlama Ağı (TURPAK), TTNNet, Çeşitli hizmetler, noktadan noktaya (end-to-end) kiralık hatlar, ATM, Frame Relay, MPLS/Multi service EDGE, ADSL, ISDN-BA ve İnternet Erişimi 2004 yılında başlanılan/başlanılması planlanan hizmetler: WLAN (Kablosuz LAN), Metro Eternet ve Video konferans hizmetleri,
- **Katma Değerli Hizmetler ile,**
- **Kablo TV** (özelleştirme ihalesi kapsamı dışındadır.) alanlarında hizmet vermektedir.

3.5.4.1. Sabit Hat Telefon

Türk Telekomünikasyon A.Ş. tarifeleri, Tarife Yönetmeliğine dayalı olarak hazırlanan ve 11 Ocak 2002 tarih ve 24637 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Türk Telekomünikasyon A.Ş. Tarifelerine Tavan Fiyat Yönteminin Uygulanmasına Yönelik Usul ve Esaslara İlişkin Tebliğ kapsamında onaylanmaktadır.¹⁴⁸

Türk Telekom, Haziran 2004 itibariyle, 19 milyon sabit hat abonesine ve 21 milyon sabit hat kapasitesine sahiptir. Haziran 2004 itibari ile sabit hat penetrasyonu %26 gibi yüksek bir değerdedir.

3.5.4.2. Mobil Telefon

GSM İşletmecilerinin sundukları hizmetlere ilişkin azami tarifeler ve azami standart tarifeler, GSM işletmecileri ile Kurumumuz arasında imzalanan İmtiyaz Sözleşmeleri gereğince, altı ayı geçmeyen uygun aralıklarla Kurum tarafından belirlenmektedir.

Mayıs 2003'de Aria'nın hissedarları (Telecom Italia Mobile ("TIM") ve İşbank) ve Aycell'in hissedarları Türk Telekom mobil telefon operasyonlarını yeni bir şirkette birleştirme kararı aldılar. Yeni şirket ("TT&TIM İletişim Hizmetleri A.Ş.") resmi olarak 19 Şubat 2004 tarihinde kurulmuştur ve yeni marka Avea'nın 23 Haziran 2004 tarihinde lansmanı yapılmıştır. TT&TIM İletişim Hizmetleri A.Ş.'nin ticari ismi 15 Ekim 2004

¹⁴⁸ <http://www.tk.gov.tr> (11.11.2004)

tarihinde "Avea İletişim Hizmetleri A.Ş." olarak değiştirilmiştir. AVEA'da Türk Telekom ve TIM'in %40'ar, İşbankasının ise %20 oranında hissesi bulunmaktadır.

Haziran 2004 itibariyle, Avea, mobil telefon pazarında %15 piyasa payına karşılık gelen yaklaşık 5 milyon aboneye sahiptir.

3.5.4.3. Veri/ İnternet

Türk Telekom kurumsal ve bireysel (konutlar) müşterilerine, kiralık hatlar, frame relay, ISDN, ATM, X25, ITI, SNA, ADSL ve dial up internet erişimi hizmetlerinin de içinde bulunduğu geniş bir hizmet yelpazesi sunmaktadır. Şirket ADSL ağının (network) geliştirilmesi için büyük yatırımlar gerçekleştirmekte olup 2004 yıl sonu itibariyle ADSL müşteri sayısının 500,000'e ulaşacağı öngörülmektedir¹⁴⁹.

3.5.4.4. Personel ve Finansal Performans

Eylül ayı sonu (2004) itibariyle, Türk Telekom'da toplam çalışan sayısı 57,566. Türk Telekom çok büyük bir işletmedir ve potansiyel yatırımcıların yüksek seviyelerde temettü almalarına olanak sağlayacak önemli ölçüde nakit akışı yaratmaktadır. Ayrıca, Türk Telekom, herhangi bir finansal borç içermeyen çok güçlü bir bilançoya da sahiptir¹⁵⁰.

3.5.4.5. Kablo TV Şebekesi

Yerel kullanıcıya erişimde kullanılacak bir diğer şebeke türü, iki yönlü trafiğe uygun hale getirilmiş kablo TV şebekesidir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bu şebeke ilk olarak TV yayıncılığı yapılmak üzere sadece tek yönlü trafiğe uygun şekilde inşa edilmiştir. Kablo TV şebekesi, yerel telefon şebekesi gibi yerel kullanıcıların konutlarına ulaşabilen ve ilk etapta TV yayınlarının bu kullanıcılara iletilmesinde kullanılan yerel şebekedir. TV yayınları karasal sinyaller veya uydu üzerinden alınarak kablo TV santralinden kullanıcılara koaksiyel kablolar aracılığıyla gönderilir Bu şebekede telefon şebekesinde kullanılan bakır çift kablo yerine daha gelişmiş koaksiyel kablo kullanılmasının sebebi TV yayınlarının kablo üzerinde sese kıyasla daha büyük yer kaplamasıdır.¹⁵¹ Yerel telefon şebekesinde olduğu gibi, sinyallerin zayıflaması söz konusu olduğundan belirli aralıklarla

¹⁴⁹ Telekomünikasyon Ekseni, "Bilgi Teknoloji ve Kalkınma", Telekomünikasyon Kurumu Yayınları, Temmuz, Ağustos, Eylül sayı:3, 2002, s.40

¹⁵⁰ <http://www.tk.gov.tr> (22.12.2004)

¹⁵¹ Km. başına koaksiyel kablo maliyeti kapasite artıca hızı bir şekilde düşmektedir. Fiber optik kabloların pozitif ölçek ekonomisi ise koaksiyel kablolardan çok daha yüksektir.

yerel santrallerin tekrarı gerekir. Ancak telefon şebekesinden farklı olarak kablo TV şebekesinde güçlendiriciler kullanıldığından daha geniş alanlara hizmet sunan santrallerin kurulması mümkündür.

Türkiye’de mevcut mevzuata göre kablo TV şebekesini işletme yetkisi Görev Sözleşmesi ile yerleşik operatöre verilmiştir. Yerleşik operatör 1996 ve 1997 yıllarında gelir paylaşımı anlaşmaları yapmış olduğu 6 firma aracılığıyla hizmet sunmaktadır. TV yayıncılığı dışındaki hizmetlerle ilgili hususlar yapılan ek protokollerle hayata geçirilmiştir. Bu anlaşmalara göre yatırım, işletme, arıza ve bakım firmalarca; içerik belirleme, tahakkuk ve tahsilat yerleşik operatörce gerçekleştirilmektedir. Gelir paylaşımı yaklaşımı yasal tekel hakkının söz konusu olduğu (şu anda kablo TV hizmetleri için bulunmamaktadır) dönemde hizmet sunmaya yönelik yatırımlar için yeterli kaynağı temin edemeyen yerleşik operatörün benimsediği bir çözümdür. Fakat 4502 sayılı Kanun ile getirilen sisteme uygunluğu konusunda tereddütler bulunmaktadır¹⁵².

Türkiye’de 2001 yılı sonu itibarıyla kablo TV şebekesinin ulaşabildiği hane sayısı 2.280.555’dir. Fiili abone sayısı ise 917.443 olup kapasite kullanım oranı % 40’dır. Bu şebekenin tamamı çift yönlü trafiğe uygun hale getirilmiş olup, abonelerden 7.904’üne geniş bant internet erişim hizmetleri sağlanmaktadır.

3.5.4.6. Katma Değerli Telekomünikasyon Hizmetleri

Katma değerli hizmetler, temel hizmeti biçim, içerik, protokol veya diğer yönleriyle bir işleme tabi tutan bilgisayar uygulamaları ile birleştiren veya aboneye ilave, farklı veya yeniden şekillendirilmiş bilgi sunan yada abone ile stoklanmış bilgi kaynağı arasında karşılıklı ilişkiyi sağlayan bilgi yoğun hizmetlerdir. Katma değerli hizmetler, temel hizmetler ile aynı yada farklı bir telekomünikasyon şebekesi üzerinden sunulabilir. Ayrım daha çok, temel hizmete bilgisayar uygulamaları aracılığıyla katılan yeni niteliklerden kaynaklanmaktadır¹⁵³.

¹⁵² Şahin Ardoyok, Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin Özelleştirilmesi: Sektörde Doğum Sancıları, Rekabet Kurumu Yayınları, 2002, s.102

¹⁵³ İçöz, a.g.e. s.24

Günümüzde yoğun olarak kullanılan mobil telefon, çağrı cihazı, elektronik posta ve veri iletimi, etkileşimli veri servisleri (evden bankacılık, evden alışveriş, evde ofis vb.), VoIP (internet üzerinden telefon hizmeti), sayısal TV ve interaktif video hizmetleri (Video on Demand-VoD) gibi hizmetler, katma değerli hizmetler olarak nitelendirilmektedir.

3.6. POSTA HİZMETLERİNDEN TELEKOMÜNİKASYON HİZMETLERİNE GEÇİŞ

Bir çok ülkede klasik haberleşme hizmetleri olarak nitelendirdiğimiz posta, telgraf ve telefon hizmetleri uzun yıllar devlet mülkiyeti ve kontrolü altına sunulmuştur. Bugün bir çok ülkede kısaca PTT olarak bilinen Posta, Telgraf ve Telefon hizmetlerinde devlet monopolü varlığını sürdürmektedir. Ancak zaman içerisinde posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin devlet tarafından ortaya çıkardığı sorunların anlaşılması neticesinde bu hizmetlerde yeniden yapılanma ve özelleştirme reformu gündeme gelmiştir. Ayrıca dünya ekonomilerindeki globalleşme ve serbestleşme yönündeki gelişmeler de posta ve telekomünikasyon hizmetlerinde reform ihtiyaçlarını artırmıştır¹⁵⁴.

Teknolojik açıdan bakıldığında posta hizmeti, gönderiyi bir noktadan diğerine taşıyan nakliye ve dağıtım hizmetleri bütünüdür. Bu açıdan bakıldığında posta hizmetlerinin nakliye ve dağıtımın diğer türleri olan gemi ve kamyon taşımacılığı, evlere dağıtılan el ilanlarından bir farkının bulunmadığı görülmektedir. Ancak, posta hizmetlerini diğer nakliye/dağıtım hizmetlerinden ayıran özellikler de bulunmaktadır. Posta hizmetlerinin esası, üzerinde adres bulunan gönderiyi kamusal bir ağ içerisinde düzenli ve programlı olarak dağıtmaktır. Bir ağ içerisinde düzenli ve programlı gönderi dağıtımının yaratmış olduğu ölçek ve kapsam tasarrufları posta hizmetlerini diğer nakliye/dağıtım hizmetlerinden ayırmaktadır. Posta hizmetlerinin özünü, kişisel mektuplar, tebrik kartları, fatura ve el ilanları ile diğer yazılı kişisel iletişim araçları gibi gönderiler oluşturmaktadır¹⁵⁵.

Günümüze kadar posta hizmetlerinin devlet işletmeciliğinde yürütülmesinin iki temel nedenini evrensel hizmet zorunluluğu ve posta gönderilerinin güvenliği kaygısı oluşturmuştur. Tarihi süreç içerisinde, posta hizmetlerinde devlet işletmeciliğini savunmak için; askeri

¹⁵⁴Can Aktan, "Posta ve Telekomünikasyon Hizmetlerinde Deregülasyon ve Özelleştirme", www.canaktan.org, 12.03.2004.

¹⁵⁵Uğur Emek, "Posta Hizmetlerinde Özelleştirme,Regülasyon ve Rekabet", *Rekabet Dergisi*, 2003, s.20-21

istihbarat bilgilerinin taşınması, sansür, ticari ve kişisel haberleşmenin desteklenmesi ve ulusal birlik gibi gerekçeler ileri sürülmüştür. Geçmişte sadece iki tür haberleşme aracı bulunuyordu: bunlardan birincisi yüz-yüze konuşma, ikincisi de yazılı metinlerin nakliyesiydi. Teknolojide yaşanan hızlı gelişmeler alternatif haberleşme tekniklerini ortaya çıkararak, posta hizmetlerinde devlet işletmeciliğini savunan gerekçelerin çoğunu anlamsız kılmıştır¹⁵⁶.

Posta ve Telekomünikasyon Hizmetlerinin Ayrılması: Telekomünikasyon sektöründeki yeniden yapılanma, başlangıçta kapsam ekonomisine sahip oldukları gerekçesiyle bütünleştirilen posta ve telekomünikasyon hizmetlerinin, zaman içinde farklı teknolojik yapıya sahip olmaları nedeniyle kapsam ekonomisi içermediklerinin anlaşılması üzerine birbirinden ayrıştırılmasına yol açmıştır¹⁵⁷.

PTT'nin posta ve telgraf hizmetleri dışındaki hizmetlerinin ayrı olarak haberleşme hizmetlerinin ayrı bir şirket bünyesinde yeniden örgütlenmesi ve özelleştirilmesi ile ilgili ilk yasal düzenleme 20.8.1993 tarih ve 509 sayılı KHK ile yapılmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi tarafından 21.10.1993 tarih ve E.1993/33-K.1993/40-1 sayılı Karar ile 509 sayılı KHK'nin yürürlüğü durdurulmuş, daha sonra yine Anayasa Mahkemesi'nin E.1993/33-K.1993/40-2 sayılı Kararı ile KHK iptal edilmiştir. Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi hisselerinin en çok yüzde 49'u, yüzde 10'u T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz olarak verilmek, yüzde 5'i şirket çalışanlarına ve küçük tasarruf sahiplerine ve yüzde 34'ü ise gerçek ve tüzel kişilere satılmak suretiyle devredilebilmektedir. Hisselerinin değerinin tespiti ve satış işlemlerinin 4046 sayılı Kanun hükümleri uyarınca Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yürütülmesi ve sonuçlandırılması öngörülmekte, blok satışlarda nihai devir işlemlerinin onaylanma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmektedir¹⁵⁸.

3.7. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ VE REGÜLASYON

Sektörde regülasyon, TK tarafından, piyasada hakim konumda olan işletmecilere yönelik olarak yapılacak teknik ve hukuki düzenlemelerdir¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Sidak, J.G. ve Spulber, D.F, *Protecting Competition from the Postal Monopoly*, AEI Press. 1995, s. 8

¹⁵⁷ İçöz, a.g.e., s. 25

¹⁵⁸ Metin Kilci, *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*, DPT Yayınları, Ankara 1998, s. 5

¹⁵⁹ Erol Aklan, a.g.e, s.9

Yapılacak regülasyonlar; Etkin Piyasa Gücü, Tarife, Ara Bağlantı-Roaming ve Hakemlik, Abone Sözleşmeleri, EMC, Denetleme (Her hizmet türü için), Spektrum, Planlama ve Tahsisi, İmalat ve ithalata esas Cihaz ve Sistem Teknik Standartları düzenlemeleridir.

3.7.1. Ara bağlantı

Özellikle piyasaya yeni giren işletmecilerin, yerleşik işletmeci karşısında, şebeke dışsallıkları nedeniyle, dezavantajlı durumdan kurtulabilmesi ve abonelerinin diğer şebeke abonelerine ulaşmalarını sağlaması için diğer şebekelerle ara bağlantı kurmaları gerekmektedir. 4502 sk.la da işletmecilerin birbirleri ile ara bağlantı yapmaları zorunlu kılınmış, anlaşmazlık halinde ise Telekomünikasyon Kurumuna uzlaşırma görevi verilmiştir

3.7.2. Tarifeler

Sektörün karmaşık yapısı dolayısıyla oldukça güç olan tarife düzenlemeleri, özellikle fahiş fiyat ve yıkıcı fiyat uygulamalarında, ara bağlantı ve roaming anlaşmalarında sektöre erişim açısından oldukça önemlidir. Türk mevzuatı açısından, getiri oranı düzenlemesi ve tavan fiyat uygulamaları tartışılmakta olup, Telekomünikasyon Kurumu tarafından getiri oranı düzenlemesinin esas alınacağı, bu uygulamaya geçinceye kadar tavan fiyat regülasyonunun uygulanacağı ifade edilmiştir. AB genelinde ve diğer ülkelerde, maliyette etkinliği sağlayan tavan fiyat uygulamasına yoğun bir geçiş yaşanmaktadır. Türkiye açısından da, avantajları dikkate alındığında, tavan fiyat uygulamasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun değişik 4, 29 ve 30 uncu maddeleri ile 2813 sayılı Telsiz Kanununun 7. maddesine dayanılarak, telekomünikasyon sektöründe rekabet ortamının oluşturulması, teknolojik gelişimin ve yeni yatırımların teşvik edilmesi, ülke genelinde telekomünikasyon hizmetlerinin yaygınlaştırılması ile tüketicilerin korunması hususlarını gözeterek tarifelerin onaylanmasına ve denetlenmesine yönelik usul ve esasları tespit etmek amacıyla Kurumumuz tarafından hazırlanan Tarife Yönetmeliği 28 Ağustos 2001 tarih ve 24507 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.7.3. Roaming

Kısaca bir işletmecinin abonelerine ait ekipmanların, diğer bir işletmeciye ait şebeke üzerinde çalışmasına olanak veren işlem olarak tanımlanan roaming, özellikle yeni işletmecilerin piyasaya girişlerini kolaylaştıran ve 4502 sk. kapsamında, makul, ekonomik

açından oranlı ve teknik açıdan imkan dahilinde olduğu sürece yapılması zorunlu bir işlemdir¹⁶⁰.

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 olunmaz” 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 yerinde olacağı sonucuna varılmıştır¹⁶¹. Aşağıda bütün dünyada genel kabul görmüş regülasyon amaçlarına yer verilmiştir.

- Temel telekomünikasyon hizmetlerine tüm toplumun ulaşımını sağlamak,
- Rekabete dayalı piyasaları aşağıdakileri sağlamak üzere güçlendirmek,
- Telekomünikasyon hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulması,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Hizmetlerin geliştirilmesi,
- Etkin fiyatların oluşturulması, yani hem tüketiciler hem de işletmeciler açısından uygun fiyatların oluşumu ile tüketime ve yeni yatırımların yapılmasının teşvik edilmesi,
- Rekabete dayalı piyasaların bulunmaması ya da başarısız kalması halinde, hakim durumdaki işletmecinin aşırı fiyatlandırma gibi piyasa gücünü kötüye kullanmasına engel olmak,
- Telekomünikasyon şebekelerinin yayılması için yatırımı teşvik eden uygun bir ortam yaratmak,
- Düzenlemelerinde ve lisans işlemlerinde şeffaflık sağlayarak telekomünikasyon piyasalarına kamunun inancını arttırmak,
- Tüketici haklarını korumak,
- Etkin arabağlantı anlaşmalarıyla tüm kullanıcıların telekomünikasyon hizmetlerine ulaşımını sağlamak,
- Radyo spektrumu gibi kıt kaynakların kullanımını en optimum şekilde yapmak .

¹⁶⁰ Topkaya, a.g.e., s.73

¹⁶¹ Ulusoy, a.g.e., s.2.

Telekomünikasyon sektöründe gerçekleştirilen ilk regülasyon 2813 sayılı Telsiz Kanunu ile radyo frekans alanında olmuştur. Bu kanun ile Ulaştırma Bakanlığına bağlı Telsiz İşleri Genel Müdürlüğüne radyo frekans planlaması ve tahsisine ilişkin regülasyon görevi verilmiştir.

Başlıca üç düzenleme makamı mevcuttur: Haberleşme Yüksek Kurulu, Ulaştırma Bakanlığı ve Telekomünikasyon Kurumu.

Haberleşme Yüksek Kurulu, Başbakan, İçişleri Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı ve Genel Kurmay Başkanlığı Elektronik İletişim Başkanından müteşekkildir. İhtiyaca göre senede birkaç defa toplanan Kurul, Ulaştırma Bakanlığının telsiz haberleşme politikası hakkında genel nitelikte teklifler yapmak ve bu alandaki gelişmeleri izlemekle görevlidir. Ulaştırma Bakanlığı bu Kurula sekreteryaya hizmetleri sunar.

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

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

Telekomünikasyon Kurumu, Türkiye'nin ilk bağımsız, sektöre özel düzenleyici kurumudur. Kurumun karar organı, Telekomünikasyon Kurulu, Bakanlar Kurulu tarafından atanan beş üyeden müteşekkildir. Görevlerine son verilmesi nedenleri sınırlanmış olduğu için kanunen siyasal müdahalelere karşı korunmuşlardır. Kurul, lisans verir, işletmecileri denetler

ve kuralların ihlaline karşı gerekli teknik ve idari önlemleri alır. Özel sorumlulukları şu hususları kapsar¹⁶²:

- Bir frekans planı uygulamak ve telekomünikasyon ve yayıncılık işletmecilerinin buna uymalarını sağlamak.
- İmtiyaz sözleşmeleri, lisanslar ve genel izinleri vermek ve uygulamak.
- Tarifeleri, hizmet sağlayıcılar arasında yapılan sözleşmeleri ve arabağlantıyı düzenlemek ve uygunluğu izlemek.
- Bazı düzenlemeleri ve lisans şartlarını ihlal eden operatörlere idari para cezaları uygulamak.
- Telekom sistemleri ve ekipmanlarının performans standartlarını tespit etmek ve uygulamak
- Resen veya şikayet üzerine, rekabet karşıtı davranışlar dahil, genel konuları incelemek.
- Tüketicinin menfaatini korumak.
- Birleşmeler ve devralmalar dahil, bunların sonuca ulaşmasından önce, Rekabet Kurumunun telekom sektörüyle ilgili kararları hakkında görüşünü almak.
- Arabağlantı hizmetlerinin hangi operatörlerce sağlanacağı dahil, arabağlantıyı düzenlemek, düzenlemelere uygunluğu izlemek, belirli şartları ve tarifeleri belirlemek.
- Kiralık hatlar ve tavan fiyatlar, tarifeleri tespit ve onaylama metodlarını belirlemek¹⁶³.

3.8. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜ VE ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirme olgusu, Türkiye’de piyasa ekonomisinin uygulanmaya başlandığı 1980’li yılların başından beri ülkenin gündeminde yer almaktadır. Dünya ticaretinin sınırları aşması ve küreselleşme sürecinde özelleştirme bugün artık Türkiye’nin önünde tercih edilip edilmemesine karar verilecek değil, hem tercih edilen piyasa ekonomisinin hem de uluslararası örgütler nezdinde verilen taahhütleri gereği olarak uygulanması zorunlu bir süreç haline gelmiştir.

¹⁶² OECD, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar:Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı Yayınları, 2001, s.140.

¹⁶³ OECD, a.g.e., s.142

Son yıllarda kamu oyunu Türk Telekom özelleştirilmesi diğer özelleştirmelere yaklaşıldığı gibi yaklaşmaktadır; önce kurumsal değişiklik ve yapılandırma sonra pay satışı. Böyle bir süreç izlenmezse yabancı yatırımcıların KİT'lere talip olmayacakları çeşitli etkili kanallardan Türkiye'ye iletilmiş, anlaşıldığı gibi hükümet ve hükümete yakın çevrelerde buna razı olmuştur¹⁶⁴.

Telekomünikasyon hizmetleri, 1924 yılında yürürlüğe giren 406 sayılı Telgraf ve Telefon Yasası ile posta hizmetleri de 1950 yılında yürürlüğe giren 5584 sayılı Posta Yasasına göre, kısaca PTT olarak adlandırılan Posta, Telgraf ve Telefon Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte iken, 1993 yılından itibaren yapılan düzenlemelerle hukuksal yapıda önemli değişiklikler yapılmıştır. Telekomünikasyon hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin ilk düzenleme 3911 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkartılan ve 406 sayılı Yasa ile 5584 sayılı Posta Yasasında değişiklik yapan 509 sayılı KHK ile yapılmıştır

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ), 5 Ağustos 1996 tarihinde yürürlüğe giren 4161 Sayılı Kanun çerçevesinde, iki aşamalı olarak yürütülmektedir. Söz konusu kanun kapsamında birinci aşamada sektör politikası, satış stratejisi ve şirket değerini belirlemekle yükümlü Özelleştirme İdaresi Başkanlığı temsilcisinin başkanlığında, Ulaştırma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ve TTAŞ'nin temsilcilerinden oluşan Değer Tespit Komisyonu (DTK) kurulmuştur¹⁶⁵.

DTK'nın "Sektör Reformu ve Değer Tespiti" başlığı altında toplanan çalışmaları Goldman Sachs firması önderliğindeki danışman konsorsiyumun yardımı ile tamamlanmış ve Bakanlar Kurulu onayına sunulmuştur. Bakanlar Kurulu'nun ilgili Kararı uyarınca, Kanunen satışı öngörülen TTAŞ hisselerinin, % 20'ye kadar olan kısmının uluslararası sabit telefon altyapısı sahibi bir telekomünikasyon işletmecisine veya sabit telefon altyapısına sahip işletmecilerin çoğunluğu temsil ettiği stratejik bir çekirdek ortaklığa blok olarak satılmasına, % 5'lik bölümün TC Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü ile TTAŞ çalışanları ve küçük tasarruf sahiplerine satılmasına, geri kalan kısmın ise yurt dışı sermaye piyasalarında halka arz edilmesine karar verilmiştir.

¹⁶⁴ Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, Türk Mühendis ve mimar Odalar Birliği, Kardelen Yayıncılık, Ankara, 2001, s.41

¹⁶⁵ Hasan Süel, "Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme, Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi", **Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları**, 2001, s.54

Özelleştirme çalışmaları birinci fazı kapsamında, Türk Telekomünikasyon sektörünün ve TTAŞ'nin sektördeki yerinin yeniden düzenlenebilmesini teminen 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun, 3348 Sayılı Ulaştırma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanununun ve 2813 Sayılı Telsiz Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesini ve bu kanunlara bazı yeni maddeler eklenmesini öngören bir Kanun Taslağı hazırlanmıştır. Söz konusu Kanun Tasarısı 4502 sayılı Kanun çerçevesinde 27 Ocak 2000 tarihinde kabul edilmiş, 29 Ocak 2000 tarihinde ise Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre kanuna gerekçe olarak; "Dünyada son yıllarda telekomünikasyon alanında göze çarpan en önemli gelişme, söz konusu alandaki politika belirleme, idari düzenleme ile işletmecilik görevlerinin birbirinden ayrılması ve her bir işlevin, o işlevin niteliğine uygun esaslar dairesinde yürütülür hale getirilmesidir. Bu çerçevede, gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulan sektör yapısı genel olarak siyasal sorumluluk taşıyan hükümetin sektör politikaları ile genel esaslar ve hedefleri belirlemesi, faaliyetlerinde özerk nitelikteki bir düzenleyici otoritenin teknik nitelikteki gerekli idari düzenlemeleri yapması ve uygulaması, buna karşılık işletmecilik faaliyetlerinin de ekonomik esaslar dairesinde ticari kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini içermektedir." Yani, anılan Kanun gerekçesinin, yukarıdaki esaslar dairesinde telekomünikasyon sektörünü yeniden yapılandırmayı amaçladığı görülmektedir.¹⁶⁶

4502 Sayılı Yasa Öncesi Durum¹⁶⁷;

Ulaştırma Bakanlığı

- Lisans Verme (Katma Değerli Hizmetler İçin)
- Tarife Onaylama
- Koordinasyon

Telsiz Genel Müdürlüğü (Bakanlığa Bağlı Katma Bütçeli Kuruluş)

- Radyokomünikasyon Konusunda Regülasyon
- Ortak Kullanımlı Telsiz Sistemleri

Türk Telekom (Bakanlığa Bağlı KİK)

- İşletmeci
- Telekomünikasyon Konusunda Regülasyon.

¹⁶⁶ İçöz, a.g.e., s.62

¹⁶⁷ Aklan a.g.e., s.3

4502 Sayılı Yasa Sonrası Durum¹⁶⁸;

Ulaştırma Bakanlığı

- Lisans Verme
- Politika Belirleme

Telekomünikasyon Kurumu (TK)

- Düzenleme (Regülasyon)
- Denetleme
- Hakemlik

Türk Telekom A.Ş.

- İşletmeci.

Ulaştırma Bakanlığı'nın yasalar ve hükümet politikaları doğrultusunda sektör politikasının genel ilke ve esaslarını belirlemesi, Türk Telekom'un KİK statüsünden çıkartılarak, tamamen özel hukuk hükümlerine tabii olması, Kamu hizmeti niteliğinde olan tüm telekomünikasyon hizmetlerinin, hizmetin niteliğine göre imtiyaz sözleşmesi imzalanması veya ruhsat alınması suretiyle yürütülmesi, bu çerçevede TTAŞ'nin de Ulaştırma Bakanlığı ile bir görev sözleşmesi imzalaması hükme bağlanmıştır.

TTAŞ hisselerinden satışına izin verilen % 39'luk bölümden, % 20'ye kadar olan kısmının blok satışına ilişkin 13 Haziran 2000 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İnteraktif şekilde düzenlenmiş olan sözkonusu bu ihalede, satış koşullarının ilgili yatırımcılar ve İK arasında yapılacak bilgi ve belge transferi sonucunda kesinleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede, çeşitli gruplar ihaleye olan ilgilerini resmi olarak beyan etmiş, itimat taahhünamesi imzalamış ve ihale şartnamesini satın almışlardır. Ancak, nihai teklif verme tarihi olan 15 Eylül 2000 tarihine kadar yukarıda bahsi geçen interaktif sürecin başlatılabilmesi için gerekli olan kayıt işlemini tamamlayan yatırımcı bulunmaması sebebiyle ihale gerçekleştirilememiştir.

Yatırımcı ilgisinin artırılmasını teminen ihale şartları yeniden Bakanlar Kurulu gündemine alınarak yeniden değerlendirilmiş ve karara bağlanmıştır. Buna göre TTAŞ hisselerinin % 33.5'lik kısmının uluslararası sabit telefon altyapısı sahibi bir telekomünikasyon işletmecisine veya sabit telefon altyapısına sahip işletmecilerin

¹⁶⁸ Aklan a.g.e., s.4

çoğunluğunu temsil ettiği bir ortaklığa blok olarak satılmasına karar verilmiştir. Ayrıca blok satış çerçevesinde, Yönetim Kurulu'na bağlı olarak faaliyet gösterecek bir Stratejik Hizmetler Komitesi kurulması ve bu komitede çoğunluğun stratejik ortak temsilcilerine verilmesi kararlaştırılmıştır. Buna ilave olarak blok satış çerçevesinde stratejik ortaklığa,

- TTAŞ Yönetim Kurulunda hissesi oranında temsil hakkı,
- Personel, yatırım, mali işler ve ana sözleşme değişikliği gibi konulara ilişkin olarak alınacak Yönetim Kurulu kararlarında onay hakkı ve
- Genel Müdür olarak atanacak adayları belirleme hakkı, tanınması kararlaştırılmıştır.

Yukarıda çerçevesi çizilen şartlar doğrultusunda 14 Aralık 2000 tarihinde, TTAŞ hisselerinin % 33.5'lik bölümünün blok satışına ilişkin yeni bir ihale açılmıştır. Ancak, Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin 20.03.2001 tarihinde verdiği yürütmenin durdurulması kararı uyarınca, bahse konu ihaleye ilişkin işlemler durdurulmuştur. İhale Komisyonu'nun 15.05.2001 tarihli kararıyla blok satış ihalesi iptal edilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen her iki ihalede de, satışa sunulan hisse miktarı ile beraberinde verilmesi öngörülen yönetsel haklar yatırımcılar nezdinde yetersiz bulunmuştur. Ayrıca, son dönemde uluslararası telekomünikasyon piyasalarında yaşanan konjonktürel değişim de (talebin sabit sistemlerden mobil sistemlere kayması, 3. jenerasyon cep telefonu lisansları için gerçekleştirilen büyük ölçekli yatırımlar ve bunun doğurduğu finansman krizi, vb.) TTAŞ'a yönelik talebi olumsuz etkilemiştir. Bu gelişmeler paralelinde TTAŞ özelleştirmesine ilişkin yeni bir yasal düzenlemeye gidilmiştir¹⁶⁹.

23.05.2001 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4673 sayılı Kanun ile;

- TTAŞ'ın ekonomi ve güvenlik ile ilgili olarak milli yararların korunması amacıyla şirketin yetkili kurullarında alınacak kararlarda Devlete söz ve onay hakkı verecek bir imtiyazlı hisse (altın hisse) haricindeki tüm hisselerinin satılabileceği,

¹⁶⁹ <http://www.tk.gov.tr>. (11.15.2004)

- TTAŞ'ın %5'lik kısmının Şirket ve PTT çalışanları ile küçük tasarruf sahiplerine halka arz yöntemi ile satılmasına, bunun dışındaki kalan Şirket hisselerine ilişkin satış stratejisinin ise İdaremizin görüşü Ulaştırma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesi,
- Yabancı gerçek ve tüzel kişilere satılacak hisse oranının %45'i geçemeyeceği,
- 31.12.2003'ten önce bile olsa, TTAŞ'daki kamu payının %50'nin altına düşmesi ile birlikte TTAŞ'ın tüm tekel haklarının sona ereceği,
- 4502 sayılı Kanunla Ulaştırma Bakanlığına verilen her türlü imtiyaz ve lisans yetkisinin bağımsız Telekomünikasyon Kurulu'na devredileceği,
- TTAŞ'daki kamu payının %50'nin altına düşmesi ile birlikte, TTAŞ'da çalışan devlet memurlarının diğer kamu teşebbüslerine aktarılacağı, hükme bağlanmıştır. 4673 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte, öntümüzdeki günlerde Bakanlar Kurulunca TTAŞ'ın bir adet altın hisse haricindeki hisseleri için yeni bir özelleştirme stratejisi belirlenecek ve adı geçen yasayla değiştirilen çerçevede İdaremiz ve Ulaştırma Bakanlığı'nın ikiye, Hazine Müsteşarlığı'nın ise bir üye ile temsil edileceği yeni bir ihale Komisyonu kurulmuş, çalışmalarına başlamıştır.

TTAŞ Yönetim Kurulu, özelleştirmeye hazırlık kapsamında şirket için uluslararası danışmanların yardımıyla hazırlanan kapsamlı bir şirketleşme planını, 4 Haziran 2002 tarihinde onaylamıştır. Bu plan, TTAŞ'nin çeşitli iş alanlarına göre örgütlenmiş iştiraklerinden oluşan bir "Holding Modeli" çerçevesinde yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir.

Telekomünikasyon piyasalarında yaşanan köklü konjonktürel değişim ve TTAŞ'nin değişen yapısı paralelinde, şirket değerinin yeniden tespit edilmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu doğrultuda, Bakanlar Kurulu Mayıs 2002 tarihinde yeniden değer tespitine imkan verecek karamameyi çıkarmıştır¹⁷⁰.

Mayıs 2002 tarihinde TTAŞ Değer Tespit Komisyonu kurulmuş ve TTAŞ'nin değerinin yeniden tespit edilmesi ile özelleştirme stratejisinin yeniden oluşturulması için destek hizmeti alınabilmesine yönelik olarak 8 Temmuz 2002 tarihinde danışmanlık ihalesi

¹⁷⁰ <http://www.tk.gov.tr> (05.01.2005)

açılmıştır. Söz konusu ihaleyi NM Rothschild & Sons Co/Ernst & Young Konsorsiyumu kazanmış ve Eylül 2002 itibariyle çalışmalara başlanmıştır.

İlgili mevzuat uyarınca, TTAŞ özelleştirmesine yönelik satış stratejisi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın görüşü, Ulaştırma Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecektir. Ayrıca TTAŞ iştiraklerinin özelleştirmesini yeni yapı çerçevesinde mümkün kılacak kanun değişikliğinin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

3.9. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON SEKTÖRÜNDE MEVCUT DURUM

Telekomünikasyonun ekonomik gelişme ve kalkınmadaki önemi 1980'li yıllardan başından itibaren dünya ekonomisinde gözlenen küreselleşme eğilimleriyle artmıştır. Günümüzde telekomünikasyon hizmetleri sosyal yaşamın ayrılmaz bir parçası olduğu gibi ekonomik kalkınmanın da en önemli altyapısı haline gelmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, bilgiye erişimi kolaylaştırarak insanların yaşamlarında yeni bir dönem başlatmıştır

Bu yıllarda, Türkiye'de dışa açık büyüme modelinin seçilmesiyle piyasa ekonomisi benimsenmiş ve bu tarihten itibaren, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması politikası çerçevesinde, kamu kesiminin imalat sanayi yatırımları kısımlı, haberleşme, enerji ve ulaştırma gibi altyapı yatırımlarına ağırlık verilmiştir. Bu dönemde hız kazanan altyapı yatırımları çerçevesinde, özellikle telekomünikasyon sektöründe büyük gelişmeler yaşanmıştır.1994'den itibaren (ekonomik kriz) sektörde duraklama dönemine giren ve dünya ile arasındaki fark giderek ve sektör aleyhine açılmış olan Türkiye'nin, bu alanda önünü açabilecek yasal düzenlemeleri yapma konusunda oldukça geç kaldığı söylenebilir. 23.05.2001 tarihinde yayımlanan 4673 Sayılı Kanunla da telekomünikasyon alanında lisans verme yetkisinin Ulaştırma Bakanlığı'ndan alınarak Telekomünikasyon Kurumu'na devredilmesi esası getirilmiştir. Lisans verme yetkisinin Ulaştırma Bakanlığı'ndan TK'ya devredilmesi nedeniyle, 4673 sayılı kanunun geçici 2. maddesi uyarınca GSM operatörlerinin sözleşmeleri 2002 yılında yenilenmiştir.

Türkiye'deki telekomünikasyon hizmetlerinin hızlı, kaliteli ve ucuz sağlanması amacıyla yönlendirme, düzenleme ve denetleme yoluyla sektörde yasalara uygunluğun sağlanması, ilgili kurumlarla ilişkilerin yürütülmesi, teknolojik gelişmelerin izlenmesi,

rekabetin korunması, uluslararası normlara uygunluğun sağlanması, tüketicinin korunması, kalkınma ve güvenlik politikalarının gözetilmesidir.

Türkiye’de telekomun özelleştirilmesine ilişkin süreç neredeyse 10 yıldır devam ediyor. Bu süre içinde hem dünyada hem de Türkiye’de çok şey değişti. Türk Telekom, teknoloji alanında başarılı bir şirket, tek olmasından dolayı bugüne kadar müşteri tarafına odaklanamamıştır. Telekom sektörü de aynı nedenlerle gereken büyüklüğe ulaşamadı.

Özelleştirme için ilk adım 13 Haziran 2000’de hisselerin yüzde 20’sinin blok satışıyla gerçekleşmiştir. O dönemde yabancı yatırımcılar ihaleye hiç ilgi göstermezken, yerli firmalardan Koç Holding, Sabancı Holding, Cingilli Holding, Doğu Holding ve Sakarya Telekom ile Oyak Grubu ihale şartnamesi aldı. Ancak, yatırımcı firmalar, düşük buldukları yüzde 20’lik blok satış sebebiyle kayıt yaptırmadı. Bunun üzerine blok olarak satılacak hisse oranı yüzde 33,5’e çıkartıldı. Ancak, Ankara 6. İdare Mahkemesi, yürütmenin durdurulması kararıyla işlemleri durdurdu ve ihale komisyonunun kararıyla blok satış ihalesini iptal etti. Yatırımcılar, satışa sunulan hisse miktarı ile yönetim haklarını ikinci defa yetersiz buldu. Bunun üzerine 23 Mayıs 2001’de, 4673 sayılı yeni bir kanun daha çıkartılmıştır. Bu kanunla, güvenlik ile ilgili olarak milli yararların korunması amacıyla şirketin yetkili kurullarında alınacak kararlarda devlete ‘söz ve onay hakkı’ verecek bir imtiyazlı hisse (altın hisse) haricindeki tüm hisselerin satılabileceği kararlaştırıldı. Fakat, yabancılara satılacak hisse oranı ise yüzde 45 ile sınırlandı. Yüzde 45 hisse yine aynı çevrelerce yeterli bulunmamıştır. 2004’te çıkartılan kanunla, Telekom’un yüzde 45 olan blok satış oranı 55’e çıkartıldı. Böylece Telekom’u alacak şirketin önündeki yönetsel sorun da kalkmış olmuştur.

Dünyanın en büyük 13. telekom şirketi Türk Telekom’un özelleştirilmesi ihalesine teklif alma süresinin dolmasına sayılı günler kalmıştır. Yarışın iki Arap sermayesinin bulunduğu konsorsiyum ile İtalyanlar arasında geçmesi bekleniyor Belçika, İspanya ve Güney Koreli firmaların ihaleden çekilmelerinin ardından, yatırımcıların pozisyonları netleşmeye başladı. Telekom ile yakından ilgilenen gruplar ‘Oger Telekom’, ‘Emirates Telecom-Dubai Islamic Bank’ ve özelleştirme sonrasında Avea’dan çekilebileceğini açıklayan Telecom Italia Mobil (TIM) olarak sıralanıyor. İtalyan firmanın ihaleye Doğan Grubu ile birlikte girmek istediği öğrenildi. Turkcell de ihaleye girmeyi planlıyor. Ancak Rekabet Kurulu’nun konuya sıcak bakmadığı belirtilmiştir.

Tablo 4 : 11 Ocak 2005 İtibariyle Ön Yeterlilik Aşamasına Başvuran Ve Türk Telekom İhale Komisyonu Tarafından Ön Yeterlilikleri Tespit Edilen Katılımcılar

- 1 Belgacom SA de droit public
- 2 Doğan Şirketler Grubu Holding A.Ş.
- 3 Emirates Telecommunications Corporation (Etisalat)/Cetel Çalık Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş./Dubai İslamic Bank Ortak Girişimi
- 4 Koç Holding A.Ş./Hacı Ömer Sabancı Holding A.Ş. Ortak Girişimi (Koç/Sabancı Ortak Girişimi)
- 5 Mapa İnşaat ve Ticaret A.Ş.
- 6 Multi Global Link Sdn. Bhd.
- 7 Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)
- 8 Saudi Oger Ltd.
- 9 SK Telecom Co. Ltd.
- 10 Telecom Italia International N.V.
- 11 Telefonica S.A.
- 12 Turkish Privatization Investors S.ar.l
- 13 Turkcell Bilişim Servisleri A.Ş. liderliğinde 14 üyeli Ortak Girişim Grubu

Kaynak: www.8ib.gov.tr 10.04.2005.

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom) %55 oranındaki hissesinin blok olarak satışına ilişkin özelleştirme sürecinin başladığını ilan edilmiştir. Türk Telekom'a ait Kablo TV altyapısı ile bu altyapıya ilişkin mülkiyet ve işletimine dair tüm haklar ihale kapsamı dışındadır.

İhale, 406 sayılı Kanun'un Ek-21. Maddesi uyarınca kurulmuş olan bağımsız İhale Komisyonu tarafından yapılacaktır. İhale Komisyonu adına İdare, Türk Telekom hisselerinin satışına ilişkin usuli işlemleri, 4046 sayılı Kanun uyarınca yürütmekle yetkilendirilmiştir.

Türk Telekom 2000 yılında yapılan GSM ihalesi sonucu 2,5 milyar dolar lisans bedeli ödeyerek bir mobil lisansına sahip olmuştur. Mobil operatörlüğünün gelişmesi ile birlikte, dünya telekomünikasyon sektöründe, PSTN (sabit hat) şebekesine sahip olan operatörler, mobil operatöre de sahip olmaktadır. Bu şirketin toplam değerlerini düşürmemekte hatta daha da artırmaktadır. Bu amaçla gelirleri reel olarak düşen Türk Telekom'un , sahip olduğu Aycell ile birlikte en azından gelirlerini ve değerini koruması düşünülmüştür.

Aycell'in kurulmasındaki diğer bir amaç da, devlet eliyle mobil sektördeki rekabet ortamının hazırlanması ile kaliteli ve ucuz haberleşme imkanının sağlanmasıdır. Son 1.5 yılda, Aycell'in kapsama alanının henüz sağlanamamış olmasına rağmen, GSM sektöründe fiyatların artmaması, bir ölçüde bunun başarılı olduğunu göstermektedir.

Ancak gerek sabit telefon, gerek mobil telefon, gerekse internet hizmetleri ile ilgili olarak tüketici menfaatine olan bazı uygulamalarda regülasyon kurumlarının Türk Telekom aleyhine aldıkları kararların anlaşılmasında da güçlük çekilmektedir.

Gündemde olan Aycell ile Aria'nın birleşmesiyle piyasada sadece üç GSM operatörünün kalması, rekabet ortamının vatandaş aleyhine gelişmesine neden olacaktır. Türk Telekom'un özelleştirilmesi veya Aycell'in Aria ile birleştirilmesi, siyasi otoritenin yetkisi dahilinde olan konulardır. Ancak bunlar yapılırken, ülkenin milli ve stratejik değerleri, çok büyük bir kesime hitap eden sektörel liderliği ve bu kurumlarda uygulanacak personel istihdam politikalarının dikkate alınması gerekmektedir.

Tablo 5. Türk Telekomünikasyon Mevzuatı İndeksi

406 sayılı Kanuna ek ve değişiklik getiren Mevzuat listesi:

Kanun Sayısı	Yürürlüğe Giriş Tarihi
835	29/05/1926
1172	19/07/1927
1361	01/06/1929
1399	19/01/1929
1899	29/01/1932
1900	29/01/1932
2722	01/06/1936
3222	01/08/1937
3947	27/12/1940
4647	01/06/1944
5009	01/04/1947
4000	18/06/1994
4107	06/05/1995
4161	05/08/1996
4502	27/02/2000
4673	23/05/2001

Kaynak: 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu¹⁷¹

¹⁷¹ 4502 sk.'la değişik hali <http://www.tk.gov.tr> adresinden temin edilebilir.

Tablo 6. 2813 Sayılı Telsiz Kanunu*2813 sayılı Kanuna ek ve değişiklik getiren Mevzuat listesi*

Kanun Sayısı	Farklı tarihte yürürlüğe giren maddeler	Yürürlüğe Giriş Tarihi
3093	3 ve 4 üncü maddeler	15/12/1984
	Diğer maddeleri	01/01/1985'ten geçerli olarak 15/12/1984
3178		13/04/1985
3293	7'nci maddesi	01/01/1987
	Diğer hükümleri	03/06/1986
KHK-336		05/08/1988
4063		01/01/1995
KHK-589		17/01/2000
4502		29/01/2000

Kaynak: www.ttk.gov.tr

Tablo 7 : Gelirin Yüzdesi Olarak Kamu Telekomünikasyon Yatırımları

	1986-88	1989-91	1992-94	1995	1996	1997	1998	1999
Türkiye	65.2	28.9	31.5	24.4	17.0	17.3	11.8	19.5
OECD ortalaması	25.8	27.5	25.0	24.0	25.4	24.4	25.1	26.6

Kaynak: OECD, Communications Outlook 2001.

SONUÇ

Günümüz dünyasının hızla değişen koşullarında, devletin ekonomideki yeri ve iktisadi kalkınmadaki önemi, tarihsel süreçteki yeri ve öneminden doğal olarak farklılıklar göstermektedir. Ekonomilerin geliştiği ve giderek daha açık hale geldiği, teknolojik ilerlemelere her geçen gün yenilerinin eklendiği, bilginin çok daha hızlı iletildiği ve gün geçtikçe daha çok globalleşen dünyada devlet, çok daha önemli ve ustalık bir yol gösterici ve düzenleyici rolünü üstlenmelidir. Diğer yandan özel sektör de, geçmişte büyük ölçüde devletin sorumluluğunda kabul edilen sağlık, eğitim ve alt yapı gibi pek çok alanda daha büyük sorumluluklar taşımaya hazır olmalıdır.

Kurumları ve yasalarıyla etkili biçimde işleyen bir devletin iktisadi kalkınmayı olumlu yönde etkilediği belirtilirken, devletin başarısızlığa uğrama olasılığının da olduğu göz ardı edilmemesi gereken ve tarihte örnekleri olan bir gerçektir. Bu nedenle günümüzde devlet, mal ve hizmetlerin üretilmesinde tekel konumunda olan, asıl girişimci olarak yatırımların başını çeken ve piyasalarda belirleyici olarak faaliyet gösteren bir rolden çok; özel sektör ve toplumun diğer örgütleriyle işbirliği içinde olan; koordinasyonu ve bilgi transferini sağlayan; piyasaların kendi halinde işleyişini olumsuz etkileyecek engelleri ortadan kaldıran; rekabeti özendirilen ve aksi yönelimleri engelleyecek kurallar koyan; yatırımlar için uygun ortam ve koşulları yaratan ve bu amaçla düzenlemeler yapan; insan sermayesine ve teknolojiye yatırım yapan; eğitim ve sağlık gibi konularda toplumda eşitliği sağlayan ve gereken alanlarda reformların gerçekleştirilmesinin önünü açan; toplumsal refahı, siyasal ve ekonomik istikrarı sağlamak için çalışan; ve büyüme ve istihdam artışı için uygun politikaları devreye sokan bir rol üstlenmelidir.

Regülasyonun hangi bakış açısıyla ele alınırsa alınsın önemli ölçüde maliyetli bir süreç olduğu konusunda görüş birliğine varıldığı gözlemlenmektedir. Bu maliyetler önemli ölçüde asimetrik enformasyon sorunundan kaynaklanmaktadır. Etkin bir sonuca ulaşıp ulaşılamaması bir yana firmayı maliyet düşürmeye ve bunu fiyata yansıtmaya yöneltecek mekanizmaların geliştirilmesinin ve kontrolünün getirdiği maliyetler söz konusudur. Bu bakımdan rekabet teşvik sorununu kendiliğinden çözmekte, üretimde ve bölüşümde etkinlik rekabetin getirdiği baskı ile sağlanmaktadır.¹⁷²

¹⁷² Ömür Paşaoğlu, "Doğal Tekellerde Regülasyonun Temel İşlevleri", **Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi**, Ankara 2003, s. 55

Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde gerçekleştireceği düzenlemeler ülke menfaatine olacaktır. Bunun nedeni, Avrupa Birliği'nin telekomünikasyon sektöründeki düzenleme ve uygulamalarının dünya deneyimleri ile karşılaştırıldığında son derece akılcı olduğunun ilgili tüm çevrelerce genel kabul görmesidir. 20. yüzyılın son yıllarında dünya telekom sektörü büyük bir atılım yaparken, Türk telekom sektörü 1980'lerde yakaladığı dinamizmi kaybetmiş ve özellikle 1994 ekonomik krizi sonrasında siyasi otoritenin müdahaleleriyle belirlenen bir atalet dönemine girmiştir. Önceleri yüksek yatırım oranlarıyla sağlanan gelirlerin özelleştirme, düzenleme ve rekabetin yaratılması gibi kurumsal reformlarla konsolide edilmesi gerekirken, Türk Telekom'un geçmişte başarıyla yatırıma dönüştürdüğü gelirler devletin bütçe açıklarının kapatılması için kullanılmıştır¹⁷³.

Günümüzde telekom sektörü düzenleyici kurumlarının görevleri oldukça çeşitlidir, ve bu çeşitlilik telekom sektöründe meydana gelen teknolojik gelişmeler ve rekabet ortamındaki değişikliklere paralel olarak artmaktadır. Son on yıl içinde telekom ve bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen büyük değişiklikler sonucunda bugün telekom sektörü doğal tekelleri pazar statüsünü kaybetti. Her ne kadar, yerel sabit hatlı telefon şebekesi sadece bir şirketin kontrolünde olsa bile, yeni geliştirilen bilgisayar yazılımları ve sayısal teknolojiler sayesinde bu altyapı üzerinden birden fazla firmanın hizmet vermesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca internet, mobil telefonlar ve kablolu TV gibi yeni ve giderek yaygınlaşan teknoloji ve hizmetler, altyapıya sahip telekom operatörünün tekelleri konumunu ciddi bir şekilde sarsmıştır.

Bugün telekomünikasyon sektöründe serbestleştirme ve özelleştirme gibi yapısal değişim projelerinin uyumlu ve genel strateji çerçevesinde gerçekleştirilmesi önem kazanmıştır. Türk Telekom özelinde ise kurumsal geçiş modelinin gerçekleştirilmesi ve üzerindeki kamu müdahalesinin kaldırılmasının, sağlıklı sektör oluşumunda en önemli gündem maddesi olduğu bilinmektedir. Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle ilgili yasal çerçevenin hazırlanmasının bu kadar uzun sürmesi özelleştirmeye olan birbirinden farklı yaklaşımlarıyla koalisyon ortakları arasındaki anlaşmazlıklar kadar, bu hükümetlerin anayasayı yeterince iyi incelemeyen yasaları geçirebileceklerini düşüncelerinden kaynaklanmıştır.

¹⁷³ Kamil Yılmaz, Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform, Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme, Koç Üniversitesi Yayınları, Aralık 1999.

KAYNAKÇA

- AKALIN Güneri, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1991
- AKDEMİR Erkan, **Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu**, Rekabet Kurumu, 15-16 Mart 2001
- AKDEMİR Erkan, "Telekomünikasyon Düzenleyici Kurumlarına Dünya Örnekleri", **I. Ulusal Telekomünikasyon Düzenlemeleri Sempozyumu**, Telekom Kurumu Yayınları, Ankara, 2001, S.4
- AKSOY Şerafettin, **Kamu Maliyesi**, Filiz Yayıncılık, İstanbul, 1994
- AKTAN Coşkun Can, **Nasıl Bir Para Sistemi?** İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları İstanbul 1998
- AKTAN Coşkun Can, **Ekonomik Regülasyon Rasyoneli**, <http://www.canaktan.org> (24.09.2004)
- AKTAN Coşkun Can, **Regülasyon Ekonomisi**, <http://www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon> (24.09.2003)
- ALAN Nuri, "Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu", **Rekabet Kurumu**, Ankara, 14-15 Mart 2001
- ALKAN Erol, **Telekomünikasyon Kurum ve Vizyonu**, Telekom Kurumu Yayınları, Mart 2001, Ankara
- ALTINOK Serdar, "Para Politikası", **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, Ders Notları, 2000
- ARDIYOK Şahin, **Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin Özelleştirilmesi; Sektörde Doğum Sancıları**, DPT Yayınları, 2002
- ARDIYOK Şahin, **Doğal Tekeller ve Düzenleyici Reformlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli**, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara 2002
- ASOMEDYA, **Devletin Ekonomideki Rolü**, Ankara Sanayi Odası Yayınları, Ocak 2004
- ATIYAS İzak, **Ne İçin ve Nasıl Regülasyon?**, Rekabet Kurumu Yayınları, 2001
- Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler", **Türk Mühendis ve Mimar Odalar Birliği**, Kardelen Yayıncılık, Ankara ,2001
- BALDWIN R., CAVE M., **Understanding Regulation-Theory Strategg and Prattice**, Oxford University Pres, Newyork, 1999
- Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği, R. G. No:24087, 23.06.1999 Tarihli Kanun
- BEGG David, FİSCHER Stanley, **Mikro İktisat**, Alıkım Yayıncılık, İstanbul, 2001
- BİLİR Hakan, "Özelleştirme İhalelerinde Yöntem Seçimi: Alternatif Bir Model Olarak Paket (Bileşik) İhale Yöntemi" **Rekabet Dergisi**, Ankara 2002
- ÇAKAL Recep, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Rekabet**, DPT Yayınları, Ankara 1996
- DARICI Haldun, **Kurumlar ve Kurullar**, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ocak 2002
- DİNLER Zeynel, **Bölgesel İktisat**, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2001

- DINLER Zeynel, **İktisada Giriş**, Ekin Yayınları, Bursa 2000
- EĞİLMEZ Mahfi, KUMRU Ercan, **Ekonomi Politikası**, Om Yayıncılık, İstanbul 2002
- EKER Aytaç, **Kamu Maliyesi**, Kanyılmaz Yayıncılık, İzmir, 2004
- EMEK Uğur, "Posta Hizmetlerinde Regülasyon Ve Rekabet", **Rekabet Dergisi Yayınları**, Ankara, 2002
- EMEK Uğur, **Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme**, Rekabet ve Regülasyon, DPT Yayınları, Ankara 2003.
- ENGİN Nazım, "Serbest Rekabet, Piyasa Mekanizması Ve Devlet Müdahaleleri", **Marmara Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi**, 1987, Sayı 1-2
- ERGİNAY Akif, **Kamu Maliyesi**, Savaş Yayıncılık, Ankara, 1986
- ERKAN Hüsnü, **Ekonomi Politikasının Temelleri**, Aydın Yayıncılık, İzmir, 1990,
- GUASCH J. L./ SPİLLER P., **Managing The Regulatory Process; Design Concepts, Issues and The Latin America and Caribbe On Strory**, **World Bank Publishings**, Washington D.C., 1999
- HİÇ Mükerrrem, **Para Politikası ve Teorisi**, Mentesh Yayıncılık, İstanbul, 1992
- İÇÖZ Özge, "Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet", **Rekabet Kurumu Yayınları** Uzmanlık Tezi, Ankara, 2003,
- İNALÖZ Ayşe, AKLAN Mustafa, **Telekomünikasyon Regülasyonları ve Elektrik İmzının Elektronik Ticaret Üzerine Etkileri**, Telekom Kurum Yayınları, 2004
- KAPIZ Özen, "Gelirler Politikasının Uygulamasından Sosyal Tarafların Rolü", **Muğla Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Muğla 2001.
- KARLUK Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1996
- KAYA Ali, **Bağımsız ve Düzenleyici Üst Kurullar**, Eğitim Yayınları, Konya, 2004
- KİLCİ Metin, **Türkiye'de Özelleştirme Çabaları**, DPT Yayınları, Ankara, 1998
- KÖK Recep, ÇOBAN Orhan, "Kitlelere İlişkin Regülasyon Modelinin Gerekliliği ve Kaynak Kullanım Etkinliği Üzerine, Nevşehir Tekel Rakı Fabrikası" **ODTÜ VI.Uluslararası Ekonomi Konferansı**, Ankara, Eylül 2002
- MÜFTÜOĞLU Tamer, **İktisat Politikalar Bağlamındaki Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler**, Rekabet Kurumu Yayınları, Sayı:11, Temmuz, Ağustos, Eylül 2002
- OECD, **Institutinal Structures And Pespansibilities**
- OECD, **The OECD Report On Regulatory Reform**, Paris, 1995
- OECD, **Türkiye'de Düzenleyici Reformlar**, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı Ankara, 2002
- OĞUZ Fuat, "Bilgi Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı" **George Mason University**, 2001

ÖÇAL Tezel, **Para Teorisi**, Gazi Üniversitesi Yayınları, No:157 Ankara, 1990

ÖKTE Savaş Kutluhan, "Finansal Piyasalarda Asimetrik Enformasyon Problemi Temel Kavramları Literatür, Çözüm ve Öneriler"

ÖZTÜRK Nursel, **Özelleştirme Ders Notları**, DPT Yayınları, Ankara 2002.

PARASIZ İlker, **Makro Ekonomi**, Ezgi Yayıncılık, Bursa, Ocak 1998

PARASIZ İlker, BAŞOĞLU Ufuk, **Gelir Bölüşümü Teori ve Politikaları**, Umut Yayıncılık, Bursa 1999

PARLAK Mustafa, "Telekomünikasyon Arenası (Avrupa Birliği Yolunda Telekomünikasyon Sektörü, 01-02 Mart 2004

Rekabet Kurumunun 1999, 2000, 2001 Yıllarının İş ve İşlemlerinin Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetim Kurulunca Araştırılması ve Denetlenmesine İlişkin Rapor

SAMUELSON A. Paul, **İktisat**, Çev. Demir Demirgil, Derya Yayıncılık, İstanbul, 1982

SAVAŞ Vural, **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, Liberte Yayıncılık, Ankara, 2000

SERİN Vildan, **İktisat Politikası**, Alfa Yayıncılık, No:489, İstanbul, 1998

SİDAK J. G., SPULBER D.F., **Protecting Competition From The Postal Monopoly**, AEI Pres, 1995

SMİTH Adam, **Ulusların Zenginliği**, Alan Yayıncılık, İstanbul, Eylül 1997

SOYER Şule, **Regülasyon ve Deregülasyon Politikaları**, DPT Yayınları, Ankara 2003,

SÜEL Hasan, **Telekomünikasyon Sektöründe Serbestleşme ve Özelleştirme Çerçevesinde Devletin Rolünün Yeniden Belirlenmesi**, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları, 2001

T.C.N.G.B. B.M.K.G.M. Yasama Organı Denetimine Tabi Fonlar Mevzuatı, Ankara, 1988

TAKAN Mehmet, **Bankacılık, Teori Uygulama ve Yönetişim**, Nobel Yayıncılık, Ankara, Mart 2001

TAN Turgut, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1997.

TAN Turgut, "Bağımsız İdari Kurumlar" <http://www.tesev.org.tr> (25.08.2003)

TANZI Vito, **Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi**, Finance et Development, Eylül 1982, çev.Özgür Saraç, s.2

TEKEOĞLU Muammer, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Ekonomideki Yeni Fonksiyonları ve Türkiye", Erciyes Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülte Dergisi, Kayseri 1999.

TELEKOMÜNİKASYON EKSENİ, **Bilgi Teknoloji ve Kalkınma**, Telekomünikasyon Kurumu Yayınları, Temmuz, Ağustos, Eylül sayı::3, 2002

Telekomünikasyon Eksenli, Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Otoritelerin Rolü,

Telekomünikasyon Kurumu Yayınları, Ankara, Ekim, Kasım, Aralık sayı:4, 2002

TOPKAYA Ferhat, "Telekomünikasyon Sektöründe Erişim", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, Ankara 2000.

TÜREL Oktar, Özelleştirme Ders Notları, ODTÜ, 2002

TÜRK İsmail, Bağımsız İdari Otoriteler ve Sermaye Piyasası Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu Yayınları, Ankara, 1996

TÜRK İsmail, Kamu Maliyesi, Turhan Yayıncılık, Ankara, 1999

TÜRKAN Erdal, Ekonomi ve Demokrasi, Turhan Yayıncılık, Ankara, 1996,

TÜRKAY Orhan, Mikro İktisat, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997

ULUATAM Özhan, Kamu Maliyesi, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001

ULUSOY Ali, "Regülasyon ve Rekabet Sempozyumu", Rekabet Kurumu, Ankara, 15-16 Mart 2001

UNAY Cafer, Makro Ekonomi, Ceylan Yayıncılık, Bursa 1999

ÜNSAL Erdal M., Mikro İktisada Giriş, Turhan Yayıncılık, Ankara, 2004

WELCH Patrick J., WELCH F., Theory and Praticce, 1999

YİĞİTBAŞI Şehabettin, ATABEY Ata, Mikro İktisat, Selçuk Üniversitesi Vakfı Yayınları. Konya. 2001

<http://fcc.gov.> (11.10.2004)

<http://ofiel.gov.uk.> (18.11.2004)

<http://spk.gov.tr> (05.12.2004)

<http://www.basbakanlik.gov.tr> (25.08.2004)

<http://www.canaktan.org/ekonomi> (24.08.2004)

<http://www.dpt.dov.tr> (11.12.2004)

<http://www.hazine.gov.tr.> (23.12.2004)

<http://www.rekabet.gov.tr> (02.10.2004)

<http://www.tk.gov.> (26.11.2004)