



Özelleştirme ve Rekabet Uygulamaları

Av. Selenay Ecem KANTARCI¹

Öz

1980’li yıllarda dünya genelinde yoğun olarak uygulama alanı bulan özelleştirmeler ile geleneksel olarak yıllardır devlet elinde yürütülen birtakım teşebbüslerin ve/veya bu teşebbüslerin sunduğu hizmetlerin, özel sektöre arzı ile söz konusu piyasalarda rekabetin açılmasını ifade etmektedir. Temelde özelleştirmenin amacı da piyasadaki rekabeti arttırmak ve söz konusu hizmetin verimli olmasını sağlamaktır. Fakat her teşebbüs ve hizmet rekabetçi piyasaya açılmayabilir. Özellikle altyapı hizmetleri tüketicilere sabit ve sürekli sunulması gereken hizmetlerden olduğu için doğası gereği buldukları sektörlerde doğal tekeller oluşturmaktadır. Özelleştirilecek teşebbüs veya hizmet ait olduğu sektörde devle tekeliyle yürütüldüğü sırada özelleştirildiğinde; özelleştirilen teşebbüs veya hizmetin piyasadaki hâkim durumu sebebiyle özel tekele dönüşmesi riski söz konusudur. Bu riskin önlenmesi veya ortadan kaldırılması adına özelleştirmenin yapılacağı piyasanın rekabet özelliklerine uygun düzenlemelerin getirilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerin özelleştirme ve rekabet politikalarının çatışan hedeflerine bir denge hali getirmesi beklenmektedir. Fakat bazen söz konusu dengenin sağlanamadığı özelleştirmelerle de karşılaşlabilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Özelleştirme, Rekabet, Piyasa Ekonomisi, Doğal Tekel, Türk Telekom, Milli Piyango

¹ Ankara Barosu, ecemkantarci@hkpartnerslegal.com, ORCID: 0009-0005-4324-2784.



Privatization and Competition Practices

Abstract

Privatisation, which has been widely implemented around the world in the 1980s, refers to the opening of competition in the markets in question by offering certain undertakings and/or services provided by these undertakings, which have traditionally been carried out by the state for years, to the private sector. Basically, the purpose of privatisation is to increase competition in the market and to ensure that the service in question is efficient. However, not all undertakings and services can be opened to the competitive market. Especially since infrastructure services are among the services that need to be provided to consumers on a fixed and continuous basis, they constitute natural monopolies in the sectors in which they are located. When an undertaking or a service is privatised in the sector to which it belongs, there is a risk that the privatised undertaking or service will turn into a private monopoly due to its dominant position in the market. In order to prevent or eliminate this risk, it is necessary to introduce regulations in accordance with the competition characteristics of the market where privatisation will take place. These regulations are expected to bring a balance to the conflicting objectives of privatisation and competition policies. However, sometimes privatisations are encountered where this balance is not achieved.

Keywords

Privatisation, Competition, Market Economy, Natural Monopoly, Türk Telekom, National Lottery

GİRİŞ

Yirminci yüzyılın sonlarından itibaren kamu politikalarında devletin etkin rol oynadığı Keynesyen yaklaşımın yerini serbest piyasa ekonomisi temelli yaklaşımlar almıştır². Bu kapsamda dünya genelinde birçok ülke özel sektörün etkin hale gelebilmesi ve devletin görevlerinin yeniden şekillendirilerek söz konusu görevlerinde bir nevi küçülmeye gidilmesi anlayışıyla hareket etmeye başlamıştır. Bu hareketin sonucu olarak ise özelleştirme uygulamaları geliştirilmiştir. Ekonomik açıdan gelişmemiş ülkeler açısından halihazırda devlet eliyle yürütülen birtakım işletmelerin sektör standartlarının altında kaldığı ve yeterli performansı gösteremediği göz önünde bulundurulduğunda, özelleştirmeler kurtarıcı mekanizmalar olarak görülmüştür³. Ekonomik açıdan gelişmiş ülkeler tarafından ise gelişmemiş ülkelere farklı olarak geleceğe yönelik harcamaların en aza indirgenmesi amacıyla özelleştirme yoluna gidilmiştir.

Bu yönelim sonucunda özelleştirme ile devlet mülkiyetinde bulunan işletmelerin/ hizmetlerin mülkiyet haklarının özel sektöre devredilmesi ve dolayısıyla devletin söz konusu işletmenin bulunduğu sektörde daha çok denetleyici ve düzenleyici görevler üstendiği bir süreç başlamıştır⁴. Özel sektöre devredilen işletmenin yürüttüğü faaliyetler açısından piyasa ekonomisinde rekabetin oluşup oluşmadığı hususu çok önemlidir. Keza özelleştirme, “*kamu sektöründe piyasa mekanizmalarını tesis ederek, rekabet ortamı oluşturma*”yı da içerebilmektedir⁵. Bu kapsamda özelleştirmeler yoluyla etkin çalışmayan piyasalara müdahale edildiği gözlemlenmektedir.

² SEZGİN, Şennur: “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2010, Cilt:5, Sayı:2, s. 154- 171.

³ MALKOÇ, Erdal: *Özelleştirme Ve Türk Telekom Örneği*, T.C. Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bankacılık Ve Finansman Doktora Programı, İstanbul, 2009.

⁴ EMEK, Uğur: “Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet Ve Regülasyon”, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 2001, Sayı:184, s. 42-53.

⁵ ÖZEL, Mehmet: “Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme, Rekabetle İlişkisi Ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları”, *Akademik Fener*, 2007, Cilt:5, Sayı:8, s. 59.

Aslında söz konusu müdahalelilerin hepsinin sebebi kamu çıkarlarının ön planda tutulması ve refahın arttırılmasıyken⁶; bazı sektörler/ hizmetler bazında devletin, piyasada rekabeti ortadan kaldıracak ve söz konusu sektör/ hizmetlerin özel sektör elinde tekel konumuna gelmesine sebebiyet verecek şekilde özelleştirme yaptığı da gözlemlenebilmektedir. Halihazırda devlet tekeli olan bir hizmetin özel sektöre devri söz konusu olduğu özelleştirmelerle de karşılaşmaktadır⁷. Bu durumlarda devletin düzenleyici ve denetleyici otoriteleri tarafından mercak altına alınmalı ve muhtemel piyasa aksaklıklarının önüne geçilmelidir.

Bu çalışmada ilk önce özelleştirme uygulamalarının çerçevesi çizilecek, ardından özelleştirme politikalarına rekabet politikaları penceresinden bakılarak özelleştirmede rekabet otoritelerinin konumu incelenecektir. Bu kapsamda Avrupa Birliği'nde ("AB") özelleştirmeler hususunda gündeme gelen rekabet düzenlemeleri incelenecek ve son olarak Türkiye özelinde özelleştirme- rekabet ilişkisi ele alınıp somut olaylar üzerinden inceleme yapılacaktır.

I. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE SÜRECİNE GENEL BAKIŞ

Rekabet Kurulumu tarafından özelleştirme "*kamuya ait aktiflerin, kamu teşebbüslerinin ve faaliyetlerinin mülkiyet ve/veya kontrolünün muhtelif yöntemlerle özel teşebbüslere geçmesi*" olarak tanımlanmıştır.⁸

Özelleştirme 2000 yılındaki Devlet Planlama Teşkilatı ("DPT") Raporunda "*ekonomik aktivitelerde kamu sektörünün payını azaltan her türlü süreç*" olarak tanımlanmıştır⁹. Raporda özelleştirmenin; *kamu sektörü varlıklarının satışı, serbestleşme, imtiyaz sözleşmeleri* şeklinde üç ayrı unsurunun¹⁰ bulunduğu ifade edilmektedir. İlk unsur ile o güne kadar devlet elinde faaliyet gösteren varlıkların özel piyasaya devredilmesi ortaya konmuştur. İkinci unsurda elektrik, telekomünikasyon,

⁶ EGE, Yavuz: "Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme", *Hazine Dergisi*, 2000, Cilt:1, Sayı:13, s. 67- 75.

⁷ ATİYAS, İzak: *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu, Ankara, 1999, s. 49,

⁸ Rekabet Kurumu: *Rekabet Terimleri Sözlüğü*, Ankara, 2019.

⁹ Devlet Planlama Teşkilatı: *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s. 21.

¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 21.

su, ulaşım gibi doğal tekel niteliğindeki altyapı hizmetlerinin yürütüldüğü sektörlerde mevcut yasalar uyarınca serbestçe girilmesine imkân tanımayan yasakların devlet tarafından kaldırılarak belirli piyasalara girişler konusunda serbestlik tanınması durumu açıklanmıştır. Üçüncü unsurda ise özelleştirmenin farklı biçimlerde de karşımıza çıkabileceği ortaya konarak halihazırda kamu tarafından yürütülen bazı hizmetlerin imtiyaz sözleşmesi yapılmak suretiyle kâr, hasar ve zararı sektöre ait olacak şekilde; idarenin gözetimi ve denetimi altında özel sektöre yerine getirilmesini içermektedir¹¹. Bu meyanda özelleştirme biçimleri arasında; sözleşme yoluyla başkasına yaptırma modelinin ve franchise sistemlerin de sayılabileceği ortaya konmaktadır¹².

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'ne ("OECD") göre özelleştirme; *"hükümet veya devlet varlıklarının, teşebbüslerinin ve faaliyetlerinin mülkiyetinin ve kontrolünün özel sektöre devredilmesini"* ifade etmektedir¹³. Bu devir, yukarıda da belirtilen unsurlar temelinde hisselerin halka arzı, satışı veya doğrudan dağıtım şeklinde gerçekleşebilmektedir.

Literatürde özelleştirmenin temelinde siyasi sebeplerin var olduğunun yadsınamaz bir gerçek olduğu ifade edilse de geniş bir perspektiften bakıldığında zaman, özelleştirmenin temelinde devletin mali ve iktisadi sorunlarına çözüm üretmektir¹⁴. Keza özelleştirme ile devletin üzerindeki sorumluluk azalmakta ve özelleştirilen hizmetin verimliliği artmaktadır. Bunun sebebi, özel sektördeki aktörler, kendilerinden mal ve/veya hizmet satın alacak tüketiciler için sürekli bir rekabet halinde olmalarından kaynaklanır¹⁵. Farklı taleplere en uygun şekilde cevap vererek geniş bir yelpazede mal ve/veya hizmet sağlamak suretiyle tüketicilerin gereksinimlerini düşünerek hareket ederler. Bu meyanda söz konusu mal ve/veya

¹¹ Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 21

¹² TEMEL, Esmâ: "Özelleştirme Uygulamaları ve Rekabet Politikası" *Rekabet Kurumu*, Ankara 2012, s. 6.

¹³ OECD: *Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries/ Report on Good Practices*, Fransa, 2009.

¹⁴ ODABAŞ, Hakkı: "ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1997, Cilt:6, Sayı:4, s. 65-77.

¹⁵ ÖZEL, 2007, s. 57- 81.

hizmetin kullanımı daha etkin hale getirilecektir. Özelleştirme yolunun tercih edilmesindeki temel sebeplerden biri de tam olarak budur: Özelleştirilen mal ve/veya hizmetin daha etkin hale gelmesi.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na ("ÖİB") göre özelleştirmenin temel amacı devletin işletmecilikten çekilmesinin sağlanması olup bu kapsamda özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki Kamu İktisadi Teşebbüsleri ("KİT") finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına yönlendirilmesi amaçlanmaktadır¹⁶.

Yukarıda bahsi geçen DPT Raporu'nda da buna paralel olarak, özelleştirmenin amacının piyasalarda rekabet yolu ile iktisadi etkinliği sağlamak olduğuna yer verilmiştir¹⁷. Bu doğrultuda özelleştirme ile elde edilmek istenen amaç yalnızca kamusal olarak verilen hizmetlerin özel sektöre devredilmesi değildir. Özelleştirme ile rekabete dayalı piyasanın önü de açılmak istenmektedir. Böylece özelleştirilen mal ve/veya hizmetin etkinliği ve piyasadan elde edilen verim artacaktır.

Bu kapsamda özelleştirme politikaları ile rekabet politikaları arasında sıkı bir ilişki olduğu yadsınamaz bir gerçektir.

II. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI VE REKABET İLİŞKİSİ

Devlet tarafından özelleştirme politikaları belirlenirken ön planda tutulması gereken söz konusu özelleştirmenin neden ve/veya hangi hedefler ile yapıldığıdır. Bu hedefler genelde çok yönlü (politik, ekonomik, finansal, toplumsal, kültürel vb.) ve birbirini tamamlayıcı olur. Devletin, söz konusu hedefler arasında denge kurarak özelleştirme politikalarını belirlemesi gerekirken bazı durumlarda bu hedefler birbiriyle çatışır ve denge bozulur. Eğer hedefler arasında çatışma yoksa özelleştirme

¹⁶ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı: *Türkiye'de Özelleştirme*.

¹⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 4.

politikası bu meyanda hazırlanacak; özelleştirme süreci tamamlandığında devletin de özel sektörün de özelleştirme ile ulaştığı çıktı paralel olacak, adeta kazan- kazan durumu söz konusu olacaktır. Fakat somut olayda karşılaşılan durumun genellikle bunun tam tersidir.

Çatışan hedeflerden i) *özelleştirilecek teşebbüsün mal hizmet sunduğu piyasada rekabetin sağlanması veya artırılması hedefi* ile ii) *devletin varlık satışından elde edeceği geliri maksimize etme hedefi* en sık rastlanandır¹⁸. Bu çatışmada devletin kısa vadede yüklü miktarda gelir etme hedefinin karşısında özelleştirme sonucunda söz konusu hizmetin sunulduğu pazarda rekabetçi bir piyasanın oluşturulması hedefi bulunmaktadır.

Rekabet düzenlemelerinin amacı rekabetçi bir piyasa yapısına, mevcut rekabet korunarak veya rekabetin olmadığı piyasalarda rekabet ortamı yaratılmak suretiyle ulaşılmasını amaçlamaktadır¹⁹. Rekabetçi bir piyasada sınırlı olan kaynaklardan sağlanan faydanın maksimize edilmeye çalışılması ve bu çabanın sonucu olarak da toplumdaki refah düzeyinin artması amaçlanmaktadır. Özelleştirmenin hedefinin rekabetçi piyasa olduğu özelleştirmelerde yukarıdaki çıktılar elde edilebilecektir.

Piyasada satıcıların birbiri ile yarış halinde olduğu, malın homojen olduğu, piyasanın şeffaf olduğu, piyasaya giriş- çıkışın serbest olduğu, piyasada bir malın farklı satıcılardan temin edilebiliyor olduğu ve bu mallar arasında fiyat farklılıklarının bulunduğu piyasalar tam rekabet piyasaları olarak adlandırılmaktadır²⁰. Tam rekabet piyasasının özelliklerini gösteren piyasalarda özelleştirme söz konusuysa, özelleştirme sonucu oluşabilecek olumsuz durumların piyasa genelinde ve geniş perspektifte ülke ekonomisinde yaratacağı etkiler pekâlâ tem rekabet piyasasındaki diğer aktörler ve bu aktörlerin sunduğu mal ve/veya hizmetlerle ikame edilerek

¹⁸ TEMEL, 2012, s. 8.

¹⁹ EGE, 2000, s. 68.

²⁰ AKAL, Mustafa/ OLGUN, Mehmet Fırat: "Tam Rekabetçi Piyasa Deneyimleri Üzerine Bir Bakış", *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2021, Cilt 23, Sayı 1, s. 45-61.

giderilebilir. Fakat doğası gereği rekabete açık olan bir sektörün özel kişilere devri ile tekel haline getirilmesi²¹ doğal tekel konumunda bulunan kamunun sunduğu hizmetlerin özel kişilere devri sonrası özel kişinin doğal tekel özelliğini kötüye kullanması gibi durumlar söz konusuysa tam rekabet piyasasında olduğu gibi ikame yöntemi yürütülemeyecektir.

Bahsedilen ilk duruma verilebilecek tek örnek Araç Muayene İstasyonlarında yapılan özelleştirme. Aslen rekabete açık olması gereken Araç Muayene İstasyonu işletmeciliği sektöründe; özelleştirme adı altında belli bir hizmet kapsamında bir özel teşebbüsün faaliyette bulunmasına izin verilmiştir²². Araç Muayene İstasyonlarının işletilmesinin özel sektör tarafından yapılabileceğine yönelik yapılan yasal hiçbir düzenlemede sektöre giriş engelinin mevcut olduğu veya araç muayenesi faaliyetinin tekel kısıtı getirilmek suretiyle özel sektöre devredileceği yer almamaktadır²³. Buna rağmen Araç Muayenesi İşletmeciliği, normal şartlarda piyasa ekonomisinde rekabete açık olması gereken “araç muayenesi hizmetinin” özelleştirilmesinden beri, özel tekelinde yürütülmekte olup tam rekabetin sağlanabileceği bir sektörde adeta devlet eliyle hukuki tekel yaratılmıştır²⁴. Görüleceği üzere, özelleştirilecek teşebbüs/ hizmetin bulunduğu sektörün rekabete açık bir sektör olup olmadığının değerlendirilmesi, özelleştirme politikalarının yorumlanması bakımından önemlidir.

Türkiye’de, normal şartlarda rekabete açık olması gereken bazı hizmetlerin tekeller tarafından yürütüldüğüne rastlanılabilmektedir²⁵. Rekabetin pekâlâ açık olduğu fakat tekel tarafından yürütülen hizmetlerden biri demiryolu hizmetleridir. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (“TCDD”), Türkiye’deki demiryolu taşımacılığının düzenlenmesi, işletilmesi ve kontrol edilmesi

²¹ ÇAL, Sedat: “Ekonomik Düzenleme (Regülasyon), Özelleştirme, İdare Hukuku ve Uluslararası Tahkim Matrisinde Değerlendirmeler”, *Sosyoekonomi*,2010, Cilt:13, Sayı:2, s. 66.

²² ÇAL, ,2010, s. 66.

²³ ÇAL, Sedat: “Araç Muayene Hizmetlerinin “Özelleştirilmesi””, *Araştırma Makalesi*, 2008, Cilt: 57 Sayı:2, s. 80.

²⁴ ÇAL, Sedat: “Türkiye’de Kamu Hizmeti Ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü”, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*, Ankara, Yayın Sıra No: 58, s. 80.

²⁵ EMEK, 2001, s. 46.

ile sorumlu olan ve demiryolu sektöründe faaliyet gösteren tek işletmecidir²⁶. TCDD'nin ana statüsünün yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle; devletin tasarrufundaki demiryolu altyapısı faaliyetlerinin kendisine devredilen kısmı üzerinde işletmeci görevini tekel olarak yürütmekten sorumlu kılınmıştır²⁷.

İkinci durum ölçek ekonomisi ile ortaya çıkan doğal tekellerin söz konusu olduğu piyasalarda görülmektedir²⁸. Ölçek ekonomisinin söz konusu olduğu faaliyetlerde uzun vadede ancak faaliyetin tek bir teşebbüs elinde toplanması ile uzun vadede maliyette azalma meydana gelebilmektedir²⁹. Bu faaliyetler çoğunlukla telekomünikasyon hizmetleri, elektrik, posta, havayolu, su, demiryolu vb.³⁰ altyapı hizmetleri arasında sayılabilmektedir. Çatışma da tam bu noktada çıkmaktadır. Özelleştirilene kadar devlet eliyle yapılan söz konusu tekel faaliyetler, özel sektöre aktarıldığında artık devletin doğal tekelinin yerini özel tekel almıştır³¹ ve buna bağlı olarak piyasada aksaklıklar çıkabilmektedir.

Şu hâlde; özelleştirme politikası belirlenirken, özelleştirilecek mal ve/veya hizmeti sunacak teşebbüsün bulunduğu pazarın rekabet şartlarının göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Keza rekabetçi bir piyasa ekonomisine katkı sağlanamayacak³² ya da piyasadaki rekabet koruyamayacak bir işleme özelleştirme denmesi yerinde olmayacaktır.

²⁶ KABASAKAL, Ali/ SOLAK, Ali Osman: "Demiryolu Sektörünün Rekabete Açılması", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2009, Cilt:1, Sayı:25, s. 29.

²⁷ Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, *Resmi Gazete*, Sayı: 29732, Tarih: 4 Haziran 2016.

²⁸ EconomicsOnline: Natural Monopolies (20 Ocak 2020) https://www.economicsonline.co.uk/business_economics/natural_monopolies.html/#:~:text=Natural%20monopolies%20are%20common%20in,industries%20known%20as%20public%20Utilities.E.T.:12.11.2022 .

²⁹ SEZGİN, 2010, s. 164.

³⁰ AKTAN, Coşkun Can: "Kamu Ekonomisinin Rolü Ve Fonksiyonlarının Piyasa Ekonomisine Devredilmesi: Özelleştirme", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2010 Cilt:2, Sayı:1, s. 110.

³¹ ATİYAS, 1999, s. 49.

³² ÇAL, Sedat: "Ekonomik Düzenleme (Regülasyon), Özelleştirme, İdare Hukuku ve Uluslararası Tahkim Matrisinde Değerlendirmeler", *Sosyoekonomi*, 2010, Cilt:13, Sayı:2, s. 68.

A. ALTYAPI HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Altyapı hizmetleri (“AYH”) uzun bir süre boyunca devlet eliyle yürütülmüştür. Çoğunlukla KİT tarafından görülen AYH’yi geçtiğimiz yıllarda verimin ve etkinliğin artırılması adına ya gerekli rekabet düzenlemeleri yapılarak rekabete açılmış ya da bağımsız düzenleyici kurumlar tarafından düzenleme ve denetime tabi şekilde doğal tekel olarak özel sektöre devredilmeye başlanmıştır³³. Fakat yıllar içerisinde gerek devlet bütçesi ayrılması gerek ayrı fon oluşturulması olsun AYH’yi yürüten KİT’ler devlet için yük oluşturmaya başlamışlardır.

AYH doğası gereği doğal tekellerin varlığını zorunlu kılmaktadır. AYH’nin kamu yararı ile doğrudan ilişkisi olduğu göz önüne alındığında, buldukları sektörlerde sabit maliyetler ile hizmet sunulması ve/veya mal arzını sağlarken ölçek ekonomisinin yüksek olması bakımından doğal tekeller aracılığıyla yürütülmesi olağandır. Tabii ki bu noktada söz konusu doğal tekel konumunun oldukça dar olarak anlaşılması gerektiği unutulmamalıdır. AYH’nin doğal tekel niteliğinin temel amacı tüketicinin almış olduğu sabit hizmetten hiçbir zaman mahrum kalmamasını sağlamaktır. Keza bu noktada bahsedilen AYH’nin elektrik, su, doğal gaz, kanalizasyon gibi ağ sanayilerini kapsadığının altı çizilmelidir. Bu sektörlerin doğal tekel olmalarının dışında başka ortak özellikleri de mevcuttur. Yukarıda da değinildiği üzere bu hizmetler temelde kamu yararı ile ilişkilidir. Keza toplumsal refah adına tüketicilerin söz konusu AYH’yi kullanmaları gerekmektedir. Bir diğer ortak özellik ise söz konusu ağ sanayilerinin bulunduğu sektörlerde sermaye yoğunudur ve yüksek batık maliyet içermektedir³⁴.

AYH’nin özelleştirilmesine getirilen eleştirilerden biri; temelde, AYH’nin tüketicieye daha etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunulması amacıyla özelleştirilmesi gerekirken politik amaçlarla özelleştirmeler ile devletin altyapı sağlayıcı tesislerinin

³³ EMEK, Uğur: Posta Hizmetlerinin Serbestleşmesi- Özelleştire, Rekabet ve Regülasyon-“, *İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı*, 2003.

³⁴ EMEK, 2013, s. 2.

yerli ya da yabancı sermayelere satılmasıdır³⁵. Bir diğer eleştiri ise kar eden KİT'lerin özelleştirilmesinin ne amaçla olursa olsun yanlış olduğudur³⁶.

AYH'nin özelleştirilmesi konusunda eleştiriye açık konulardan biri de özelleştirmenin sonrasında karşılaşılan; özel sektöre devralınan teşebbüsünün doğal tekel konumunu kötüye kullanabilecek olması³⁷ ihtimalidir. Özelleştirme ile doğal tekel haline gelen özel sektör aktörü mevcut konumunu kötüye kullanarak piyasada ekonomik dengeyi bozacak veya tüketici refahını olumsuz yönde etkileyecek fiyatlandırma politikası belirleyebilir. Halihazırda başka ürün/ hizmetle ikamesinin mümkün olmadığı AYH'nin tüketici tarafından kullanımı zaruri olduğu için tekelleri fiyatlamadan doğrudan etkileneceklerdir. Söz konusu olumsuz etkilerin önlenmesi ve/veya bertaraf edilebilmesi için düzenleyici ve denetleyici mekanizmaların devreye sokulması gerekmektedir.

B. ÖZELLEŞTİRMEDE REKABET OTORİTELERİNİN YERİ

Yukarıda bahsedilen hedef çatışmasından da hatırlanacağı üzere; özelleştirme hedeflerinde bir tarafta devletin özelleştirme ile kısa vadede en yüksek geliri elde etme hedefi yer alırken diğer tarafta rekabetçi pazarların oluşturulması hedefi yer almaktaydı. Konu AYH'ler olduğunda yani devralınacak teşebbüs ve teşebbüsün sunduğu hizmet piyasada doğal tekel konumunda olduğunda bu hedefler genişlemektedir. Şu hâlde; teşebbüsü devralmak isteyen alıcıların özelleştirmeden sonra doğal tekel konumuna gelecekleri ve piyasa hakimiyetini kazanacakları düşüncesiyle hareket ederek teşebbüse daha fazla değer biçmeleri, devletin özelleştirme ile tek seferde yüksek gelir elde etme hedefini besleyecektir. Dolayısıyla bunun karşısında bağımsız rekabet otoriteleri tarafından; özelleştirme ile oluşturulmak istenen rekabetçi piyasasın düzenlenmesi, özelleştirme sürecinin denetlenmesi ve kamu tekelinin özel tekele dönüşmesini engelleyecek tedbirler alması³⁸ gerekmektedir.

³⁵ MALKOÇ, 2009, s. 139.

³⁶ MALKOÇ, 2009, s. 138.

³⁷ TEMEL, 2012, s. 20.

³⁸ TEMEL, 2012, s. 24.

Bunun yanı sıra bazı rekabete açık sektörler, kendi faaliyetlerini yürütebilmek için piyasadaki doğal tekellerin sunduğu hizmetlere ihtiyaç duymaktadır. Böyle durumlarda doğal tekelin piyasayı olumsuz etkileyecek davranışları veya rekabete açık sektördeki rekabeti kısıtlayıcı politikaları (Örn. fahiş fiyatlandırma) rekabete açık sektörü de etkileyerek o sektörde de piyasadaki rekabet dengesinin bozulmasına sebebiyet verebilmektedir. *Atiyas*³⁹ söz konusu durumu şu şekilde örneklendirmektedir; rekabete açık bir sektör olan elektrik üretim sektöründeki aktörlerin ürettikleri elektriği tüketiciye ulaştırabilmeleri için elektrik iletim açısından faydalanmaları gerekmektedir. Elektrik iletim ağı piyasada doğal tekelle olduğu için ileti ağının rekabeti kısıtlayıcı davranışları yalnızca kendi sektörünü etkilemeyecektir. Aynı zamanda elektrik üretim sektörünün sunduğu hizmeti de etkileyecek ve günün sonunda bu olumsuz durum tüketiciye yansımayaacaktır.

Rekabet otoritelerinin rolü tam da bu noktada önem arz etmektedir. Düzenlemeler ile belirlenen standartların şeffaf ve ayrımcı olmamasını ve hizmet sağlayıcılar arasındaki rekabeti gereksiz yere kısıtlamamasını sağlamaya yardımcı olmaktadır⁴⁰.

Bu kapsamda rekabet otoritelerinin özelleştirilen AYH'nin fiyatlandırma ve tüketiciler arasında dağılım etkinliğini sağlamak ile en düşük maliyetle arzını ifade eden maliyet verimliliğini sağlamak hedefleriyle⁴¹ birtakım düzenlemeler yapması gerekmektedir. Bu hedeflerin yanında düzenlemelerin AYH'nin maliyetini karşılayıp karşılayamayacağına bakılmaksızın bütün tüketicilere ulaşacak evrensel nitelikte olmasını sağlamak gibi toplumsal hedefleri de barındırması gerekir. Bunun yanı sıra özel sektörden yatırımcıları söz konusu sektöre çekebilmek adına; düzenlemelerin ve

³⁹ ATİYAS, 1999, s. 50.

⁴⁰ OECD: A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy: The International Bank for Reconstruction and Development/ THE WORLD BANK and the Organisation for Economic Co-operation and Development, Fransa, 2019, s. 39 <https://www.oecd.org/regreform/sectors/aframeworkforthedesignandimplementationofcompetitionlawandpolicy.htm> E.T.:16.01.2023.

⁴¹ ATİYAS, 1999, s. 51.

bu düzenlemelere paralel olarak özelleştirme politikalarının istikrarlı olduğu ve adil olmayan biçimde değiştirilmeyeceğine ilişkin taahhüt içermesi⁴² de gerekmektedir.

Rekabet otoritelerinin özelleştirmedeki hedeflerini uygulayabilmeleri için özelleştirme süreçleriyle bir şekilde ilişki halinde olmaları öngörülmektedir. Bazı ülkelerde rekabet otoriteleri süreçlere doğrudan katılırken bazılarında özelleştirmenin rekabet otoritelerine bildirilmekle yetinildiği gözlemlenmektedir. Brezilya’da rekabet otoriteleri özelleştirmenin planlama aşamasında uygulanacak prosedür ve özelleştirilecek varlıkların belirlenmesi hususunda rol oynamazken; özel tekellerin oluşumunun önlenmesi ve ihalelerle girişin teşvik edilmesi noktasında rol alabilmektedir; Avustralya ve Yeni Zelanda da ise rekabet otoriteleri tekel onumundaki teşebbüslerin özelleştirilmesinde rol almamaktadır; Bulgaristan rekabet otoritelerinin KİT’lerin özelleştirilmesi hususunda görüş bildirme yetkisi mevcuttur; son olarak Türkiye’de Rekabet Kurumu (“RK”) genel hatlarıyla, özelleştirilecek teşebbüsün belirli pazar payı veya ciro eşiklerini aşması veya yasal tekele sahip olması veya özel şirketlere tanınmayan kanuni veya fiili imtiyazlardan yararlanması durumunda ihalenin kamuya duyurulmasından önce görüş bildirme yetkisine sahiptir⁴³.

Bu kapsamda Türkiye’de Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ⁴⁴ ile, Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun uyarınca, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı veya diğer kamu kurum veya kuruluşlarınca gerçekleştirilecek devirlerin hukuki geçerlilik

⁴² ATİYAS, 1999, s. 52.

⁴³ The Unilateral Conduct Working Group: INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK/ Report on the Objectives of Unilateral Conduct Laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State- Created Monopolies (Moscow, May 2007), 2007, s.77-79 <https://centrodecdec.files.wordpress.com/2015/07/report-on-the-objectives-of-uc-laws-assessment-of-dominance-2007.pdf> E.T.:20.01.2023.

⁴⁴ Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde Ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2013/2), *Resmî Gazete*, Sayı:31870, Tarih:18 Haziran 2022 <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/ozellestirme-yoluyla-devralmalarin-hukuk-44a7a1b469f1ec11a2240050568595ba> E.T.:16.01.2023.

kazanabilmeleri için Rekabet Kurumuna yapılacak ön bildirimlerde ve izin başvurularında takip edilecek usul ve esasları belirlemektir.

C. TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME VE REKABET İLİŞKİSİ

Türkiye’de bazı AYH’in doğa tekel niteliğinde olduğunu, son zamanlarda devlet elinde olan bu gibi hizmetlerin özel sektöre devredilmesiyle devlet tekelinin yerini özel sektörün alması ve bu meyanda hizmeti sunacak özel sektörün doğal tekel konumunu kullanarak aşırı yüksek fiyat uygulaması gibi piyasaya olumsuz etki doğurabilecek birtakım politikalar yürütebileceğinden bahsedilmişti. Hal böyleyken; rekabet otoritelerinin denetleyici, düzenleyici ve önleyici uygulamalar geliştirerek özelleştirme sürecinde yer alması gerektiği de açıklanmıştı.

Bu kapsamda Türkiye’de bugüne kadar birçok AYH ya tamamen ya bir kısmı özel sektöre açılmak suretiyle özelleştirilmiştir. Bun özelleştirmeler arasında Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi’nin (“Türk Telekom”) ve Milli Piyango’nun özelleştirilmesi konularının ayrıca incelenmesi yerinde olacaktır.

1. Türk Telekom’un Özelleştirilmesi

20.yüzyılın sonlarına doğru dünya çapında teknolojinin hızlı gelişime paralel olarak Telekomünikasyon sektöründe de yoğun bir rekabet ortamı oluşmuştur. Türkiye’de bu rekabet ortamından faydalanmak için devlet mülkiyetinde tekel konumunda faaliyet yürüten Türk Telekom’un özelleştirilmesi yoluna giderek⁴⁵ ülkede yeni bir rekabet piyasası oluşturmak istemiştir. Tüm dünyada o dönemlerde yakın bir yol izlenmiş ve telekomünikasyon sektörleri özel sektörden yatırım almak, yeni teknoloji ve sunuculara kucak açmak amacıyla özelleştirilmiş böylece çoğu doğal tekeli piyasaya rekabetçi piyasaya evrilmiştir.

. Türk Telekom’un özelleştirilebilmesi ve rekabete açılmasına yönelik girişimler 1990’lı yıllarında başlamış olup 2004 yılında şirket hisselerinin %55’inin blok olarak satılması yönünde çıkan 2004/7931 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ihale sürecine geçilmiştir. İhale Rekabet Kurulu’ndan geçerek, 14 Kasım 2005 tarihinde,

⁴⁵ MALKOÇ, 2009.

özelleştirilme çalışmaları tamamlanmış, % 55'lik blok hisse Oger Ortak Girişim Grubu'na devredilmiştir Akabinde 2008 yılında kalan sermayesinin % 15'ine karşılık gelen ve hazineye ait olan 525 milyon TL nominal değerli kısmı halka arz edilmiştir⁴⁶. O güne kadar hiçbir KİT'in özelleştirme sürecin bu kadar uzun sürdüğü ve tartışmalı geçtiği görüşmemiştir⁴⁷.

Türk Telekom dünyadaki dış veya iç kredi kullanmayan, hiç borcu bulunmayan, tamimiyle devletin öz kaynakları ile yürütülen⁴⁸ ve en çok kar elde eden kamu işletmelerinden nadir operatörlerden biriyken özelleştirilmiştir. Şirketin zararda olması ve tüketicilerin bu durumdan etkilenecek telekomünikasyon hizmetinin arzında problem yaşanması söz konusu olsa şirketin özel sektöre açılması konusunda bunca tartışma belki de çıkmayacaktı. Oysa Türk Telekom bunun tersine sürekli kar halinde olan, çok sayıda istihdam alanı oluşturan ve hatta yeni özel aktörlerin telekomünikasyon sektörüne girmesi konusunda altyapı, teknik bilgi ve deneyim aktarma⁴⁹ noktasında üçüncü kişilere de fayda sağlayan bir şirketti.

Türk Telekom'un özelleştirmesini bu kadar özel kılan diğer bir husus da ihale bedellerinin çok yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. *Kalaycı* ⁵⁰ tarafından yapılan incelemeye göre ihalelerde çoğunlukla en yüksek özelleştirme bedellerinin gözlemlendiği köprü ve otoyollar sektörü bedelleri ile Tüpraş'ın özelleştirme bedelini geçmektedir.

Türk Telekom'un özelleştirilmesi birçok farklı boyutta sonuç meydana getirmiştir. Stratejik bir sektörde faaliyet gösteren Türk Telekom'un özelleştirme sonucunda en büyük ortağı özel yabancı sermaye olduğu ve böylece Türkiye, küresel sermayenin ilgi odağı haline geldiği için olumlu çıktı elde edildiği öne sürülürken; hisselerin çoğunun yabancı sermaye elinde olmasının telekomünikasyon sektöründe

⁴⁶ MALKOÇ, 2009, s.183

⁴⁷ KALAYCI, İrfan: "Üstü Kar – Altı Buz: Türk Telekom'un Özelleştirilmesi Olayı", *Journal of Life Economics*, Cilt: 5, Sayı: 3, s. 4.

⁴⁸ KÖKSAL, Fazlı: "Türk Telekom'un Özelleştirilmesi (Bir "Talan" Hikayesi)", *Telekomcular Derneği*, 2016, Sayı:2, s. 10.

⁴⁹ KALAYCI, 2018, s. 4.

⁵⁰ KALAYCI, 2018, s. 5.

yeni sömürgecilere kapı açtığı ve bu durumun Türkiye'nin ekonomik bağımsızlığını tehlikeye düşürdüğü de öne sürülmektedir. Bunlar Türkiye'nin stratejik coğrafik konumundan kaynaklanan sonuçlardır. Özelleştirmeden sonra yüksek maliyetlerini düşürmek amacıyla özel sektör elindeki Türk Telekom personel indirimine gitmiş ve düşük ücretlerle işe alım yapmıştır ki, bu durum özelleştirmeden önce telekomünikasyon sektöründe arttırılmış olan istihdam yelpazesinin daralmasına ve nihayetinde emek sömürüsüne yol açmıştır. Bu da Türk Telekom'un özelleştirilmesinin toplumda üretim-tüketim ilişkileri ve maddi refah dağılımı noktasında ortaya çıkan sonuçlardan biridir.⁵¹

Gelinen aşamada tartışılması gereken husus, devletin Türk Telekom'u özelleştirirken ulaşmak istediği hedef ile telekomünikasyon sektörünün rekabete açılması hedefinin çatışan hedefler dengesinin kurulup kurulmadığıdır. Türk Telekom'un özelleştirilmesi ile devlet aslında dengenin kurulduğunu ve bu özelleştirme ile iki hedefin de başarıya ulaşacağını savunmuş; devletin kısa vadede yüksek gelir elde edeceği ve aynı zamanda söz konusu özelleştirmenin sektöre kâr ve verimlilik sağlayacağını savunarak hareket etmiştir. Keza bunlar bir noktada doğru çıkmıştır. Devlet gerçekten de kısa vadede o zamana kadar hiçbir özelleştirmede görülmeyen yüksek ihale bedeli ile karşılaşmışlardır. Fakat kâr elde eden; maliyetleri düşürerek, personel indirimlerine giderek ve istihdam düzeyini daraltarak kendi verimini düşüren Özelleştirilmiş Türk Telekom'dur⁵².

2. Milli Piyango'nun Özelleştirilmesi

Türkiye'de Milli Piyango'nun tarihi Osmanlı Dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı Döneminde kura usulünün uygulandığı piyangolar varken; piyango uygulamaları ancak 1939 yılında Milli Piyango İdaresinin ("MPİ") kurulmasıyla tam anlamıyla hukuki resmîyet kazanmıştır.

⁵¹ KALAYCI, 2018, s. 12: Bkz. "Tablo 3. TT'nin ve özelleştirilmesinin güçlü, zayıf, fırsatçı, tehlikeli yönü (GZFT)".

⁵² KALAYCI, 2018, s. 15.

Milli Piyango İdaresince yapılan piyango çekilişlerinden elde edilen gelirler çeşitli yollarla kamuya aktarılmıştır. 2007 yılında yürürlüğe giren 5602 sayılı Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca MPİ'nin üçer aylık dönemler itibariyle oluşan kârını Maliye Bakanlığı'na, çeşitli kurum ve kuruluşlara dağıtılmak üzere aktarılması gerekmektedir⁵³. Bu kurum ve kuruluşlar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Türk Hava Kuvvetleri gibi geniş yelpazede birçok kurum ve kuruluş bulunmaktadır.

Kamu aktarımlarının yanı sıra MPİ tarafından yapılan birçok sosyal sorumluluk projesi katkısı da mevcuttur. MPİ 2013 Yılı Faaliyet Raporunda⁵⁴ Toplumsal Katkılar başlığı altında “*Engelli vatandaşlar için yaptırılan tekerlekli sandalyelerin ihtiyacı olan kurum ve kişilere dağıtılması, beyaz baston ve yazı takımı (Brille Alfabesi) satır kilitli kalem dağıtımı yapılması; Sanatçılara destek olunarak sergiler açılması ve eserleri sergilenen sanatçıların açılış kokteylleri, davetiye basım ve dağıtım giderlerinin karşılanması; Yapıldıkları yörelere ekonomik, sosyal ve kültürel katkı sağlamak amacıyla çeşitli il ve ilçelerde piyango çekilişleri gerçekleştirilmesi; Çeşitli il ve ilçelerde okullar ve lojmanların yapılması gibi faaliyetler söz konusu olmuştur. Nitekim 1990 yılından bugüne kadar 3 adet rehabilitasyon merkezi, 9 adet yurt, 33 adet okul ve 348 adet öğretmenler için apart konut yaptırılarak hizmete açılmış ve bunlar kurum tarafından çağdaş eğitim ve konaklamanın gerektirdiği yüksek standartlara uygun olarak donatılmıştır. Öğretmenler için 348 adet apart konut yapılmıştır.*” Gibi birçok sosyal sorumluluk faaliyeti yürütüldüğü de görülebilmektedir.

Hal böyle de olsa; 15 Temmuz 2014 tarihinde daha önceleri denen fakat başarılı olunamayan MPİ özelleştirmelerine başlanmış; MPİ'ye ait şans oyunlarının

⁵³ Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, Sayı:26469, Tarih:21 Mart 2007: Madde 7 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/03/20070321-1.htm> E.T.:20.01.2023.

⁵⁴ Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü: Milli Piyango İdaresi 2013 Yılı Faaliyet Raporu (Ankara, 2013), s.53-61 https://www.mpi.gov.tr/files/faaliyet_2013.pdf, E.T.:24.12.2022.

lisansının 10 yıl süreyle özelleştirilmesine ilişkin Rekabet Kurumu, lisans hakkı devri işlemine isin vermiş; ihalede lisans hakkı en yüksek teklifi 2 milyar 755 milyon dolarla Net Şans-Hitay Ortak Girişim Grubu'na verilmiştir⁵⁵. Lisans hakkı verilenler, lisans süresi boyunca her sene elde ettiği getirinin %25; brütü üzerinden de %28 pay verilmesine karar verilmiştir. Bu orana lisans sahibinin yapacağı işletmesel, yatırımsal ve finansmansal giderlerinin; satış komisyonlarının, ikramiye ödeme primlerinin vb. de dahil edilmekte; buna karşılık MPI'ne ait yazılım ve oyun talimatları özelleştirmeye dahil edilmemekte⁵⁶ verilen lisansın kapsamında yer almamaktadır. Lisans hakkı verilenler, halihazırda piyasada olan MPI tarafından sunulmuş oyunları oynatabilecek aynı zamanda da piyasaya yeni oyunlar sürebilecektir. Bu kapsamda mevcut oyunların oynatılması ve yeni oyunlar sürülmesi sürecinde lisans sahibi, MPI tarafından denetlenecektir.

Gelirleri birçok farklı alanda fayda sağlayan Milli Piyango uygulamalarının özelleştirilmesi kapsamında lisans sahibinin kendisine verilen lisans hakkının kullanımından elde edeceği gelir ile özelleştirme ihalesinde devlete yapmış olduğu ödeme arasında dengesizlik mevcuttur. Son dönemlerde internet ve mobil cihaz kullanımındaki artış göz önüne alındığına; sayısal loto, şans topu ve 10 numara gibi oyunların⁵⁷ da online platformlar veya mobil cihazlar üzerinden oynatabileceği ve bu faaliyetten elde edilecek getirinin de her geçen yıl artış gösterdiği açıkça ortadadır. Bu bağlamda lisans sahibinin özelleştirme ihalesinde ödediği bedelin, 10 yıllık lisans süresi boyunca elde edeceği gelirle kapatılacağı ve hatta daha fazla gelir sağlayacağı düşünülmektedir⁵⁸.

MPI piyasada tekel olduğu için lisans süresi boyunca lisans sahibinin elde ettiği gelir doğrudan özel sektöre aktarılmaktadır. Şu hâlde; özelleştirmenin ile serbest piyasanın önünün açılması ve rekabetin arttırılması amaçlarına hizmet etmemekte,

⁵⁵ UĞUR, Alparslan: "Kamusal Finansman Açısından Devlet Piyango Kurumlarının Analizi: Özelleştirme Sürecinde Milli Piyango İdaresi'nin Değerlendirilmesi", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2015, Cilt:11, Sayı:2, s. 15.

⁵⁶ UĞUR, 2015, s. 16.

⁵⁷ UĞUR, 2015, s. 20.

⁵⁸ UĞUR, 2015, s. 20.

aksine gelecekte elde edilecek gelirler özelleştirme ile belli bir bedel karşılığında doğrudan lisans sahibine devredilmektedir. Bunun yanı sıra MPİ şans oyunları sektöründe yıllardır şaibesiz ve güvenilir hizmet sunmaktayken; özelleştirmeler sonrasında lisans oyunlarına aynı derecede güvenilmemekte ve şaibesiz yürütülüp yürütülmediği konusunda toplumda şüphe bulunmaktadır⁵⁹. Bunun sebebi de pekâlâ bu hizmetin özel sektörce yürütülüyor olmasından kaynaklanmaktadır. Eğer söz konusu şüphe devam eder veya büyürse; şans oyunları sektöründe dengesizlik oluşacak ve gelirler büyük ölçüde azalacaktır. Yine özel sektör devrinden kaynaklı olarak ortaya atılan eleştirilerden biri de ödemeler ile ilgilidir. Özelleştirme öncesi devlet eliyle şans oyunları ödemeleri gerçekleştirildiği için toplumda bu yönde bir belirsizlik oluşmamaktadır. Fakat mevcut durumda, ödemelerde devlet garantisi olup olmadığı ya da lisans sahibinin şirketinin iflası⁶⁰ gibi durumlar söz konusu olduğunda ödemelerin kim tarafından, tam ve zamanında nasıl gerçekleştirileceği konusu belirsizliğe mahal vermektedir.

MPİ'nin özelleştirilmesi konusunda halen ciddi açıklar ve belirsizlikler mevcuttur. MPİ özelleştirmelerinde; özü gereği güven vermesi gereken ve toplum tarafından şaibesiz oluşuna ilişkin şüphe bulunmaması gereken piyango uygulamalarının lisans hakkının, sonradan miktarı fazlasıyla kapatılacak bir bedel karşılığı özel sektöre devredilmesi ve bu sürecin denetimden uzak kalması durumu söz konusudur. Bunun yerine piyasaya daha fazla girişimcinin girmesine olanak sağlayacak düzenlemeler yaparak etkinliğin ve rekabetin artırılmasına yönelik özelleştirmeler yapılması yerinde olacaktır⁶¹.

SONUÇ

Özelleştirmelerin yapılmasının sebebi kamu çıkarlarının ön planda tutulması ve refahın artırılmasıdır. Bu amaçla genel bir çerçeve çizilse de özelleştirmenin neden yapıldığına yönelik çoğunlukla karşımıza devletin kısa vadede yüklü miktarda gelir elde etme hedefi ile piyasanın rekabete açılması/ mevcut rekabetin artırılması

⁵⁹ UĞUR, 2015, s. 21.

⁶⁰ UĞUR, 2015, s. 21.

⁶¹ UĞUR, 2015, s. 23.

çatışması çıkmaktadır. Bu çatışmada, dengeyi ulusal rekabet otoritelerinin göz etmesi önem arz etmektedir.

Özellikle devlet tekeliyle yürütülmekte olan birtakım AYH'nin özelleştirilerek özel sektöre arzı noktasında dikkat edilmesi gereken husu bu hizmetlerin nitelikleri gereği doğal tekel olmalarıdır. Özelleştirme kapsamında özel sektör eliyle görülmeye başlayan bu hizmetlerde; teşebbüsün doğal tekel konumunu kötüye kullanarak fahiş fiyatlandırma ya da sektörün rekabete açılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Keza bu hizmetler toplumdaki tüketiciler tarafından arzı zaruri hizmetler olup başka bir mal/ hizmetle ikamesi mümkün değildir. Söz konusu olumsuz davranışlarda yalnızca tüketiciler değil aynı zamanda üçüncü kişiler de etkilenebilmektedir. Bazı rekabete açık sektörler, kendi faaliyetlerini yürütebilmek için piyasadaki doğal tekellerin sunduğu hizmetlere ihtiyaç duymaktadır. Böyle durumlarda doğal tekelin piyasayı olumsuz etkileyecek davranışları veya rekabete açık sektördeki rekabeti kısıtlayıcı politikaları üçüncü kişilerin kendi hizmetlerinin yürütülmesini de olumsuz etkileyecektir.

Bu ihtimallere rağmen özelleştirme yapılan bazı AYH'nde ne yazık ki problemlerle karşılaşmaktadır. Bunlardan birisi Türk Telekom'un özelleştirilmesidir. Özelleştirmeden önce Türkiye'de telekomünikasyon piyasasının başını çeken, hiçbir kredi veya vergi borcu bulunmayan, geniş yelpazede istihdam imkânı sunan Türk Telekom, aşamalı şekilde uzun süren tartışmalar sonucunda özelleştirilmiştir. Bu kapsamda devlet bu özelleştirme ile kısa vadede yüklü miktar getir elde etme hedefine ulaşmışken, Türk Telekom'u devralan özel sektör aktörünün istihdam yelpazesini daraltması, maliyetin düşürülmesi ve personel indirimleriyle kendi verimini düşürmüştür.

Özelleştirme öncesinde MPİ dolayısıyla devlet eliyle yürütülen piyango uygulamaları özelleştirme sonrası 10 yıllık süreyle lisans sahibi olarak adlandırılan özel sektör aktörüne devredilmiştir. Piyango uygulamalarının niteliği gereği hem güvenilir olması hem de şaibeye yer vermemesi gerekmektedir. Bu özelleştirmede en çok tartışılan konu, piyango uygulamalarının lisans hakkının özel sektöre devri ile toplumda oyunların şaibesiz olmadığı, özemelerin tam ve zamanında yapılamayacağı, ödemelerin kim tarafından yapılacağı hususlarıdır. Bu noktada piyasaya girişlerin önü açılarak piyango oyunları alanında da rekabeti artırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AKAL, Mustafa/ OLGUN, Mehmet Fırat: “Tam Rekabetçi Piyasa Deneyimleri Üzerine Bir Bakış”, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*,2021, Cilt 23, Sayı 1, s. 45-61.
- AKTAN, Coşkun Can: “KAMU EKONOMİSİNİN ROLÜ VE FONKSİYONLARININ PİYASA EKONOMİSİNE DEVREDİLMESİ: ÖZELLEŞTİRME”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2010 Cilt:2, Sayı:1, s.101-119.
- Ankara Üniversitesi: Tam Rekabet ve Monopol Piyasaları” , https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/60564/mod_resource/content/0/6.%20Tam%20Rekabet%20ve%20Monopol%20Piyasalar%C4%B1.pdf
E.T. 25.12.2022.
- ATİYAS, İzak: *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu, Ankara, 1999, s. 49-76, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn83.pdf> , E.T.:12.11.2022
- ÇAL, Sedat: “ARAÇ MUAYENE HİZMETLERİNİN "ÖZELLEŞTİRİLMESİ"”, *Araştırma Makalesi*, 2008, Cilt: 57 Sayı:2, s. 63-114.
- ÇAL, Sedat: “TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETİ ve İMTİYAZIN DÖNÜŞÜM ÖYKÜSÜ”, *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*, Ankara, Yayın Sıra No: 58, <https://www.tobb.org.tr/Documents/yayinlar/SCal-DonusumOykusu.pdf>
E.T.:12.11.2022
- ÇAL, Sedat: “Ekonomik Düzenleme (Regülasyon), Özelleştirme, İdare Hukuku ve Uluslararası Tahkim Matrisinde Değerlendirmeler”, *Sosyoekonomi*,2010, Cilt:13, Sayı:2, s. 59-80.
- Devlet Planlama Teşkilatı: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2000 <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Sekizinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-Rekabet-Hukuku-ve-Politikaları-OIK-Raporu.pdf>
E.T.:12.01.2023
- EconomicsOnline: Natural Monopolies (20 Ocak 2020) https://www.economicsonline.co.uk/business_economics/natural_monopoli

- es.html/#:~:text=Natural%20monopolies%20are%20common%20in,industries%20known%20as%20public%20utilities. E.T.:12.11.2022
- EGE, Yavuz: “Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme”, *Hazine Dergisi*, 2000, Cilt:1, Sayı:13, s. 67- 75.
- EMEK, Uğur: “Altyapı Hizmetlerinde Özelleştirme, Rekabet Ve Regülasyon”, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, 2001, Sayı:184, s. 42-53.
- EMEK, Uğur: Posta Hizmetlerinin Serbestleşmesi- Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon-“, *İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı*, 2003, Yayın No DPT: 2672, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Posta_Hizmetlerinin_Serbestlestirilmesi_Ozellestirme_Rekabet_ve_Regulasyon.pdf E.T.:12.11.2022
- KABASAKAL, Ali/ SOLAK, Ali Osman: “Demiryolu Sektörünün Rekabete Açılması”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2009, Cilt:1, Sayı:25, s. 27-34.
- KALAYCI, İrfan: “Üstü Kar – Altı Buz: Türk Telekom’un Özelleştirilmesi Olayı”, *Journal of Life Economics*,2018, Cilt:5, Sayı:3, s. 1-18.
- KÖKSAL, Fazlı: “Türk Telekom'un Özelleştirilmesi (Bir "Talan" Hikayesi)”, *Telekomcular Derneği*, 2016, Sayı:2 <https://docplayer.biz.tr/3922238-Turk-telekom-un-ozellestirilmesi.html> E.T.:20.01.2023
- MALKOÇ, Erdal: *Özelleştirme Ve Türk Telekom Örneği*, T.C. Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bankacılık Ve Finansman Doktora Programı, İstanbul, 2009 <http://academicrepository.khas.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12469/1865/0050068ErdalMalkoc.pdf?sequence=1> E.T.:20.01.2023
- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü: Milli Piyango İdaresi 2013 Yılı Faaliyet Raporu (Ankara, 2013), 2013 https://www.mpi.gov.tr/files/faaliyet_2013.pdf E.T.:24.12.2022

- ODABAŞ, Hakkı: “ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1997, Cilt:6, Sayı:4, s. 65-77.
- OECD: A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy: The International Bank for Reconstruction and Development/ THE WORLD BANK and the Organisation for Economic Co-operation and Development, Fransa, 2019
<https://www.oecd.org/regreform/sectors/aframeworkforthedesignandimplementationofcompetitionlawandpolicy.htm> E.T.: 16.01.2023
- OECD: Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law, 2002
<https://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf> E.T.: 25.12.2022.
- OECD: Methodologies to Measure Market Competition, 2021
<https://www.oecd.org/daf/competition/methodologies-to-measure-market-competition-2021.pdf> E.T.: 25.12.2022.
- OECD: Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries/ Report on Good Practices, Fransa, 2009
<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf> E.T.: 16.01.2023.
- ÖZEL, Mehmet: “Bir Yerelleşme Biçimi Olarak Özelleştirme, Rekabetle İlişkisi Ve Yerel Yönetimlerde Uygulamaları”, *Akademik Fener*, 2007, Cilt:5, Sayı:8, s. 57- 81.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı: *Türkiye’de Özelleştirme*
<https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme> E.T.: 12.01.2023.
- Özelleştirme Yoluyla Devralmaların Hukuki Geçerlilik Kazanabilmeleri İçin Rekabet Kurumuna Yapılacak Ön Bildirimlerde Ve İzin Başvurularında Takip Edilecek Usul Ve Esaslar Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 2013/2), *Resmi Gazete*, Sayı:31870, Tarih:18 Haziran 2022
<https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/ozellestirme-yoluyla-devralmalarin-hukuk-44a7a1b469f1ec11a2240050568595ba> E.T.:16.01.2023.

Rekabet Kurumu: Rekabet Terimleri Sözlüğü, Ankara, 2019, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/geneldosya/rk-terimleri-sozlugu-2018-pdf> E.T.:12.11.2022.

Şans Oyunları Hasılatından Alınan Vergi, Fon ve Payların Düzenlenmesi Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*, Sayı:26469, Tarih:21 Mart 2007.

SEZGİN, Şennur: "Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2010, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 154- 171.

TEMEL, Esmâ: "Özelleştirme Uygulamaları ve Rekabet Politikası" *Rekabet Kurumu*, (Ankara 2012), 2012 <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/uzmanlik-tezleri/134-pdf> E.T.:16.01.2023.

The Unilateral Conduct Working Group: INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK/ Report on the Objectives of Unilateral Conduct Laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State- Created Monopolies (Moscow, May 2007), 2007 ICN. <https://centrocedec.files.wordpress.com/2015/07/report-on-the-objectives-of-uc-laws-assessment-of-dominance-2007.pdf> E.T.: 20.01.2023.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, *Resmi Gazete*, Sayı: 29732, Tarih: 4 Haziran 2016 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160604-2.htm> E.T.: 20.01.2023.

UĞUR, Alparslan: "Kamusal Finansman Açısından Devlet Piyango Kurumlarının Analizi: Özelleştirme Sürecinde Milli Piyango İdaresi'nin Değerlendirilmesi", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2015, Cilt:11, Sayı:2, s. 1-24 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/528492> E.T: 20.01.2023.