



# REKABET FORUMU

## HUKUK-EKONOMİ-POLİTİKA

**Ocak 2017, Sayı: 107**

**Rekabet Derneği**, 20 Mayıs 2004 tarihinde kurulmuş bir sivil toplum örgütüdür. Derneğin amacı Türkiye’de rekabet ortamının ve rekabet kültürünün gelişmesine katkıda bulunmaktır.

Bu dergide ileri sürülen görüşler yazarlarına ait olup Rekabet Derneği’ni bağlayıcı değildir.

**Web:** [www.rekabetderneği.org](http://www.rekabetderneği.org) **e-posta:** [rekabetgenel@gmail.com](mailto:rekabetgenel@gmail.com)

## BAŞKANLIK SİSTEMİ VE REKABET

**Prof. Dr. Erdal Türkkkan (erdalturkkan@hotmail.com)**

Türkiye’de ülkeye özgü bir başkanlık sistemi tasarısının referandum yoluyla gerçekleşmesi olasılığı artmış bulunuyor. Bu durumda genel olarak başkanlık sisteminin ve özel olarak Türk usulü başkanlık sisteminin rekabetin geliştirilmesi ve korunması üzerine muhtemel etkilerinin tartışılması gerekiyor. Bu açıdan mevcut Cumhurbaşkanı sayın Erdoğan’ın rekabet konusuna bakış açısı da özel bir önem kazanmış bulunuyor. Bu yazıda ilk olarak rekabet politikalarının adil ve etkin bir biçimde uygulanabilmesinin temel koşulları kısaca ele alınacaktır. Bundan sonra kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sisteminde rekabet politikalarının yerine kısaca değinilecek, daha sonra da Türkiye’de uygulanması amaçlanan Türk usulü başkanlık sisteminin rekabet açısından değerlendirilmesi hem teorik hem de pratik boyutlarıyla değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Rekabet politikalarının adil ve etkin bir biçimde uygulanabilmesi için dört temel ve olmazsa olmaz koşul vardır. Şüphesiz bunlardan birincisi dışa açık bir serbest piyasa ekonomisinin varlığıdır. Serbest piyasa olmadan rekabetin olması, rekabet olmadan da rekabetin korunması anlamlı ve mümkün olmayacaktır. Rekabet süreçlerinin işlediği bir serbest piyasanın olması için mülkiyet özgürlüğü, girişim özgürlüğü ve akit özgürlüğü başta olmak üzere temel özgürlüklerin var olması ve güçlü biçimde garanti altına alınması gerekir. Diğer taraftan rekabetçi piyasaların adil ve etkin işleyebilmesi için bağımsız, tarafsız ve etkin bir yargı sisteminin olması önemli bir koşuldur. Bu koşul yerine getirilmeden temel özgürlüklerin korunmasının garanti altına alınması ve rekabet

süreçlerinin işlerlik kazanması mümkün olamayacaktır. İkinci olarak Rekabet politikalarının adil ve etkin bir biçimde işleyebilmesi için piyasa yetersizliklerini önleyecek veya telefi edecek bağımsız düzenleyici kuruluşların varlığı da büyük önem arz etmektedir. Bu açıdan özellikle bağımsız bir rekabet otoritesinin varlığı vazgeçilmez bir husustur. Aksi halde ekonomide tekellerin ve kartellerin kısa sürede etkinlik kazanması, rekabeti bozucu kamu müdahalelerinin çoğalması ve kaynak tahsisini çok yönlü olarak bozması söz konusu olacaktır. Rekabet süreçlerinin adil ve etkin bir biçimde işleyebilmesi için üçüncü önemli koşul kamu müdahalelerinin ve düzenlemelerinin rekabete uygun bir biçimde yapılmasıdır. Bu açıdan da kamu ihalelerinde rekabetin gözetilmesi, kamu yardımlarının rekabeti bozmadan yapılması ve diğer düzenlemelerin rekabeti azaltmayacak yönde yapılması önem kazanmaktadır. Nihayet adil ve etkin bir rekabet sisteminin işlerlik kazanması ve rekabet süreçlerinden beklenen yararların elde edilebilmesi için iç ve dış ekonomik siyasal ve sosyal belirsizliklerin en aza indirilmesi, bu bağlamda sistemin belirsizlik yaratmayacak şekilde işlemesi önem kazanmaktadır. Yukarıdaki tespitler çerçevesinde rekabet politikalarının adil ve etkin işleyebilmesi açısından güçlü bir kuvvetler ayrılığına dayalı özgürlükçü sistemin varlığı bir olmazsa olmaz niteliğindedir.

Güçlü kuvvetler ayrılığına ve ileri düzeyde siyasal ve ekonomik özgürlüklere dayalı ABD tipi bir başkanlık isteminin rekabet politikalarının oluşturulması ve uygulanması açısından olumlu bir ortam oluşturduğu bir tartışma konusu değildir. Dünyada rekabet yasasının daha 19. Yüzyılın sonlarında ABD de gündeme gelmesi ve kabul edilmesi bu açıdan bir tesadüf değildir. Her halde kuruluşundan sonraki uygulamalar ve gelişmeler göz önüne alındığında da kuvvetler ayrılığına dayalı özgürlükçü bir başkanlık sisteminde rekabet politikalarının hiçbir engelle karşılaşmadan adil ve etkin bir biçimde uygulandığı ve geliştiği söylenebilir. Ancak rekabet politikalarının sadece kuvvetler ayrılığına dayalı bir başkanlık sistemine özgü olmadığı, özgürlükçü parlamenter sistemlerde de gecikmeli bir biçimde de olsa uygulandığı bir gerçektir. Nitekim Türkiye’de de rekabet politikaları AB etkisiyle de olsa parlamenter sistemin geçerli olduğu bir dönemde uygulamaya konulmuştur.

Burada karşımıza çıkan soru, Türk usulü başkanlık sisteminin rekabet politikalarının olmazsa olmazı olan yukarıdaki koşulları ne ölçüde karşılayabileceğidir. Bu açıdan Türk usulü başkanlık sisteminin temel özelliklerinin kısaca tanımlanması yararlı olacaktır.

İlk olarak Türk usulü başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanına (Başkana) kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayan çok geniş yetkiler verilmektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı, kanunla düzenlenmeyen alanlarda kararname çıkararak bir çeşit yasama görevi üstlenmektedir. Bu yetkiyle başkan, tek başına devlet idare sistemini önemli ölçüde değiştirme yetkisine sahip olmaktadır. Ayrıca Başkan olağanüstü hal ilan ederek bu yetkilerini temel hak ve özgürlükleri de kısıtlayabilecek şekilde daha da genişletme ve parlamentoyu devre dışı bırakma imkanına sahip bulunmaktadır. Diğer taraftan Cumhurbaşkanı parlamenter sistemden farklı olarak bütçeyi kendisi yapmakta ve bu konuda da yasamayı devre dışı bırakabilmektedir. Üçüncü olarak başkan aynı zamanda parti üyesi ve başkan olabileceği için çoğunluk milletvekillerini belirleme şansına sahip olmakta ve bu şekilde yasamanın kendisini denetlemesi ve bağımsız hareket edebilmesi mekanizması fiilen işlemez hale getirilmiş olmaktadır. Dördüncü olarak başkan hakimler ve savcılar kurulunun başkanını, başkan yardımcısını ve dört üyesini atama, geri kalanları da dolaylı olarak belirleme imkanına sahip olmaktadır. Başkan Anayasa Mahkemesi üyelerinin büyük bölümünü de belirleyerek yargı üzerinde tam bir denetim kurabilmektedir. Ayrıca başkan, Meclisi gerekçesiz feshetme yetkisini Meclis üzerinde “Demokles’in kılıcı” gibi bir baskı aracı olarak kullanma imkanına sahiptir. Nihayet başkan bakanlar kurulu dahil tüm idari kademeleri tek başına tayin etme yetkisine sahip bulunmaktadır.

Tüm bu olağanüstü yetkilere rağmen başkanın fiilen kendi belirlediği meclis çoğunluğu ve yüksek mahkemeler tarafından denetlenmesi tamamen kağıt üzerinde kalmaktadır. Bu kadar geniş yetkilere dayalı bir tek adam sisteminde rekabetçi piyasa ekonomisinin gereklerinin ortaya çıkması büyük ölçüde başkanın kişisel inançları ve eğilimleri çerçevesinde belirlenmiş olacaktır. Şayet başkan isterse rekabetçi piyasa ekonomisinin bütün gerekliliklerini en ileri düzeyde gerçekleştirebilecektir. Ancak bunun tamamen tersi de söz konusudur. Türk usulü başkanlık sisteminde rekabetçi piyasa ekonomisine inancı olmayan ve ekonomik mucizeler yaratmak ve seçmenini memnun etmek amacıyla sistematik bir biçimde ekonomiye müdahale eden bir başkanın rekabetçi piyasa ekonomisini ve adil ve etkin bir rekabet ortamının oluşmasını tam olarak engellemesi de mümkündür. Bu bağlamda Türk tipi başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı:

Rekabet kurumu başta olmak üzere bütün bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlık derecelerini belirleme konusunda tam yetkiye sahiptir. Prensip olarak başkanlar milli

iradeye hesap verme gerekçesiyle bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığına taraftar olmayacaktır. Diğer taraftan başkan, kamu ihalelerinin denetlenme düzeyini ve kapsamını belirleme konusunda mutlak yetkiye sahiptir. Prensip olarak başkan yine milli irade ve yatırımların hızlandırılması gibi gerekçelerle kamu ihaleleri ve kamu harcamaları denetimini minimum kaçınılmaz düzeyde tutma eğiliminde olacaktır.

Başkan, idari yaşam ile ilgili konularda kararname ile düzenleme yetkisini kullanırken rekabeti ne ölçüde esas alacağına da bizzat kendisi karar verecektir. Bu konuda da başkanın çeşitli mülahazalarla düzenlemeleri yaparken rekabeti birinci planda tutması olasılığı çok düşüktür. Çünkü adil rekabet her türlü keyfi müdahaleyi dışlayan bir kavramdır. Partili bir başkanın geniş yetkisini kullanırken istemeyerek de olsa kayırma yapması, mevcut düzenlemeleri sık sık ve ihtiyaca göre değiştirmesi olasılığı da yüksektir.

Süper yetkilerle donatılmış ve denge ve fren mekanizmaları işlemez hale getirilmiş bir başkanlık sisteminde kurumların zayıflaması ve etkisiz hale gelmesi söz konusudur. Bu durum çok yüksek bir belirsizliğin süreklilik kazanması anlamına gelmektedir. Bu belirsizlik, hem yürütme hem yasama hem de yargı açısından söz konusudur. 2016 yılının sonuna kadar gözlenen uygulamalar çerçevesinde siyasi iktidarın bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığının budanması, kamu ihalelerinde rekabetin sınırlandırılması, teşvik sisteminin rekabet denetiminde uzak tutulması konularındaki eğilimleri gelecekteki muhtemel uygulamalar hakkında da bir fikir vermektedir. Yine siyasi iktidarın mülkiyet özgürlüğünün , basın ve ifade özgürlüğünün korunması konusunda titiz davranma eğilimi içinde olduğunu söylemek de mümkün değildir. Siyasi iktidarın ihtiyaca göre düzenlemelerde sıkça değişiklik yapması olasılığının yüksek olması da öngörülebilirliği azaltıp belirsizliği arttıran bir faktördür. Nihayet siyasi iktidarın vakıf uygulamalarını genişletmek, ahilik anlayışını yaygınlaştırmak gibi rekabet kültürü ile bağdaşmayan alanlarda büyük hamleler yapma istediği de söz konusudur. Bu koşullar altında başkanlık sisteminin rekabet politikalarına ve ortamına katkıda bulunacağı düşüncesi aşırı iyimserlik olacaktır.

Türkiye’de rekabet politikalarının oluşturulması ve etkin işleyişi konusunda Avrupa Birliği’nin çok önemli bir rol oynadığı inkar edilemez. Başkanlık sisteminde, AB ile ilişkilerin bozulma olasılığı, iyileşme olasılığından daha yüksek görünmektedir. Her halde AB ile gerginlik, rekabet politikalarında geriye doğru adım atılmasını kolaylaştırıcı

etkiler yapacaktır. Yasama sürecinde yukarıda belirtilen özellikle bazı değişmeler yapılsa bile, Türk tipi başkanlık sisteminin rekabet politikalarında ileri adımlardan çok geri adımlara neden olması olasılığı çok yüksek görünmektedir.