



REKABET FORUMU

HUKUK-EKONOMİ-POLİTİKA

Őubat 2021, Sayı: 141

Rekabet Derneği, 20 Mayıs 2004 tarihinde kurulmuŐ 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

PIYASA ŐEKILLENDİRMESİ VE REKABET

Prof. Dr. Erdal Türkkan (erdalturkkan@hotmail.com)

Piyasa Şekillendirmesi veya piyasa biçimlendirmesi, (market shaping), belli bir piyasanın kamu otoritesinin belirlediği belli bir misyonu görebilecek hale getirilmesini ifade eder. Bu kavram esas itibarıyla piyasa yetersizliği kavramı ile iliŐkili olmakla birlikte son zamanlarda ortaya atılan misyon ekonomisi¹ kavramı çerçevesinde önem kazanmaya baŐlamıŐtır ve pandemi sonrası ekonomisinin sorunlarının çözümünde ön plana çıkması beklenmektedir. Bu yazının amacı, piyasa Şekillendirmesi uygulamasının rekabet ile ne ölçüde bağdaŐabileceđi sorusunu ele almaya çalışmaktır. Bu çerçevede ilk olarak bu kavramın piyasa yetersizliği kavramı ile iliŐkisi kısaca irdelenecek, bundan sonra bu kavramın misyon ekonomisi anlayışı çerçevesinde değerlendirilmesine çalışılacak, bundan sonra piyasa Şekillendirmesi pratiğinin rekabetle ne ölçüde uyumlu olduğu sorgulanacaktır. Bu yazıda son olarak da piyasa Şekillendirmesi yaklaŐımının Türkiye'deki uygulamalarına kısaca değinilecek ve rekabet politikası ağıısından sonuçları sorgulanacaktır.

1) Olağanüstü Dönemlerde Piyasa Yetersizliğinin Piyasa Şekillendirilmesi Yoluyla Giderilmesi

Piyasa yetersizliği kavramı prensip olarak, dıŐsalıklar, kamu malları, bilgi asimetrisi, rekabeti bozucu eylemler (tekelleŐme ve uyumlu eylem), doğal tekeller ve gelir dağılımındaki aşırı adaletsizlikler çerçevesinde ele alınmıŐtır. Ancak piyasa mekanizmasının olağanüstü dönemlerin ihtiyaçlarını karŐılamada da yetersiz kaldığı söylenebilir. Örneğin pandemi döneminde, savaş dönemlerinde, büyük doğal felaketlerin

¹ Mariana Mazzucato, Mission Economy, A Moonshot Guide to Changing Capitalism, Allen Lane, 28/01/2021, ISBN: 9780241419731, 272 Pages

yaşanması halinde ortaya çıkan günlük ihtiyaçların karşılanmasında piyasa mekanizması istenilen hızda ve kapsamda uyum sağlayamayabilir. Bu durumda bu yetersizliği giderecek kamu müdahalesi anlamlı görünebilir. Ancak bu kamu müdahalesinin nasıl olacağı çok önemlidir. Çünkü piyasa yetersizliği kadar kamu yetersizliği de söz konusu olabilir. Türkiye’de pandemi döneminde yaşanan, devlet eliyle maske dağıtımı skandalı bu açıdan tek örnek değildir. İşte bu noktada piyasa şekillendirmesi kavramı önem kazanmaktadır. Burada piyasa yetersizliğini gidermenin yolu, münhasıran kamu müdahalesi değil, piyasa şekillendirmesi yoluyla piyasa yetersizliğinin giderilmesi, yani piyasaya yeni ve uygun bir şekil verilerek piyasanın istenilen işlevi yapabilmesinin sağlanmasıdır. Bu yetersizliğin giderilmesinde temel yaklaşım, kamunun özel sektör ile işbirliğine giderek, piyasa yetersizliğine neden olan faktörü ortadan kaldırmasıdır.

2)Piyasaların Misyon Ekonomisi Anlayışı Çerçevesinde Şekillendirilmesi

Misyon ekonomisi kavramı, piyasa yetersizliği kavramını aşan bir içeriğe sahiptir. Aslında bu kavram, sadece olağanüstü dönemlerle ilişkilendirildiğinde piyasa yetersizliği kavramı ile örtüşen bir içerik kazanabilir. Ancak misyon ekonomisi, iyi tanımlanmış olağanüstü dönemler dışında siyasi iktidarlar tarafından belirlenecek olağandışı siyasi amaçlar çerçevesinde kullanıldığında daha farklı bir anlam kazanır. Bu çerçevede bir ülkenin Ay’a veya Mars’a araç göndermeyi, nükleer teknolojiye hakim olmayı, bir savaş uçağı yapmayı, yerli bir araba yapmayı, dünyanın en büyük havalimanını yapmayı, bir yılda iki milyon gence iş alanı açmayı vs. hedeflemesi halinde piyasa dinamikleri ile bunların gerçekleştirilmesi en azından istenilen zamanda mümkün olmayacaktır. Özellikle de Türkiye’de “çılgın proje” olarak adlandırılan ve normal piyasa koşullarında kesin olarak yapılabilir (feasible) olmayan projelerin gerçekleştirilmesi elbette ki normal piyasa koşullarında mümkün olamayacaktır. Aslında misyon ekonomisi, olağanüstü başarılar vadeden siyasi partilerin tüm amaçları için geçerli bir çerçeve oluşturabilir. Burada misyon ekonomisinin performansı ve sonuçları, belirlenen piyasa ötesi misyonların niteliğine bağlı olacaktır. Prensip olarak önce misyon belirlenecek, bundan sonra bu misyonu yerine getirebilecek piyasa modelinin ne olacağı tanımlanacak, bu aşamadan sonra da bu şekillenmeye imkân veren kamu- özel işbirliği modeli belirlenecektir. Şüphesiz zaman içinde bu modelde bazı iyileştirmeler yapılması söz konusu olabilecektir.

Şekil: Misyon Ekonomisi Anlayışına Göre Piyasa Şekillenmesi



Misyon ekonomisi anlayışının savunucusu M. Mazzucato bu anlayışın, devletçiliğe bir dönüş olmadığını, amacın, kapitalist sisteme daha etkin ve ihtiyaçlara daha uygun bir şekil kazandırmak olduğunu iddia etmektedir. Bu anlamda misyon ekonomisi, kapitalizmin veya piyasa ekonomisinin bir şekillendirmesi olarak kabul edilebilir. Ancak bu şekillendirmenin “ahbap çavuş kapitalizmi”ne dönüşmesi riski büyüktür. Bu nedenle piyasa şekillendirmesi modelinin rekabetle uyumunun sağlanması önem kazanmaktadır.

3)Piyasa Şekillenmesinin Rekabetle Uyumluluğu

Piyasa şekillendirilmesi kavramının rekabetle ne ölçüde uyumlu olduğu üç temel faktöre bağlıdır. Bunlardan birincisi şekillendirme modelidir. İkincisi şekillendirmenin amacı ve bu bağlamda zorunluluk ve sürekliliği, üçüncüsü de kamu özel işbirliği biçimi ve özellikle şekillenmeye katkı yapacak piyasa oyuncularının nasıl belirleneceğidir.

a)A Priori Rekabetle Uyumlu ve Uyumsuz Piyasa Şekillendirmeleri

Bazı piyasa şekillendirmeleri a priori rekabetle uyumludur. Örneğin giriş engelleri kaldırılarak veya hafifletilerek piyasaya daha fazla oyuncunun girmesinin sağlanması a priori yararlı bir piyasa şekillendirmesidir. Aynı şekilde mevcut oyuncuların AR&GE faaliyetlerini yapabilir hale gelmelerini sağlayacak birleşme ve devralmalar veya geçici kamu ortaklıkları genel ve geçici teşvikler rekabetle uyumlu sayılabilecek bir piyasa şekillendirmesidir. Benzer durum, gerice yörelerde yapılacak yatırımlar için de söz konusudur. Kısaca, rekabetle uyumlu olan her yeniden yapılanma ve teşvik, rekabetle uyumlu bir piyasa şekillenmesine yol açabilir. Diğer taraftan kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına alacak piyasa şekillendirmeleri de a priori rekabetle uyumlu sayılabilir. Buna karşılık giriş engelleri arttırılarak yerleşik oyuncuların suni bir güç kazanmasını teşvik eden piyasa şekillendirmeleri bazı istisnalar dışında rekabet açısından a priori sakıncalı şekillendirmeledir. Selektif olarak verilen yüksek ve sürekli teşvikler de bu kapsamdadır. İhtiyaç duyulan, ancak mevcut aktörlerin riskli bulunduğu bir alanda yeni bir piyasanın oluşmasına yönelik teşvikler (örneğin aşı üretimi) de belli koşullar yerine getirildiğinde rekabetle uyumlu sayılabilir.

Ancak kamu garantilerinin ve teminatlarının ön plana çıktığı piyasa şekillendirmeleri sorunlu olmaya adaydır. Bu garantilerin geçerli olduğu dönem ne kadar uzunsa, şekillendirmenin rekabetle uyumluluğu da o ölçüde tartışmalı olacaktır.

b)Şekillendirmenin Amacı Zorunluluğu ve Sürekliliği

Zorunluluk unsuru, öngörülebilirlik açısından önemlidir.Pandemi döneminde ortaya çıkan olağanüstü sağlık zorunluluklarının çözümü için piyasa şekillendirilmesine gidilmesi öngörülebilir ve sınırları belirlenebilir bir olgudur. Ancak piyasa şekillendirmesinin ne zaman ve hangi amaçlarla yapılacağı baştan öngörülebilir biçimde belirlenmez ise piyasa oyuncuları sürekli bir tedirginlik içinde yaşayacaklardır. Çünkü yapılacak piyasa şekillendirmeleri bazı teşebbüslerin piyasa dışına itilmesi sonucunu doğurabilecektir.Bu açıdan piyasa yetersizliği testi önemlidir. Şayet olağanüstü dönemde ortaya çıkan bir sorunun mutlaka çözülmesi gerekiyorsa ve bu sorunun piyasa belli bir biçimde şekillendirilmeden çözülmesi imkansız ise burada rekabetin ihlal edildiğini söylemek anlamlı olmayacaktır. Ancak misyon ekonomisi anlayışının sınırları geniş tutulur ve siyasi liderlerin fantazilerinin yerine getirilmesi için de bu yola başvurulursa rekabet argümanı daha yüksek sesle telaffuz edilebilecektir.

İkinci koşul müdahalenin sürekliliğidir. Bu durum özellikle kamu destekleri ve garantileri açısından önem kazanır. Süreklilik arzeden destek ve garantiler, rekabet açısından sakıncalıdır. Çünkü süreklilik, rekabet gücü olmayan ve ancak kamu desteği ile ayakta durabilen girişimlerin hayat bulmasına veya büyük oranda kaynak israfına neden olacaktır. Aynı şekilde desteklerdeki süreklilik rakip teşebbüsler açısından bir haksız rekabete neden olabilecektir.

c) Kamu- Özel İşbirliği Modeli ve Oyuncuların Seçimi

Piyasa şekillendirmesinin rekabetle uyumluluğu açısından önemli olan üçüncü temel etmen, kamu- özel işbirliği modeli ve şekillenmede rol alacak piyasa oyuncularının nasıl belirleneceğidir.

Burada önem kazanan ilk husus, kamunun özel sektör ile işbirliğinde nasıl bir rol oynayacağı ve ne gibi yükümlülükler üstleneceğidir. Bu açıdan en ön planda olan sakıncalar, kamunun yüksek fiyat ve gelir garantisi vermesi, büyük borçlanmalara kefil olması ve oyunculara kamu yükümlülüklerinden özel muafiyet ve istisnalar sağlamasıdır. Özellikle çok büyük projelerde bu teşvik ve garantilerin en isabetli bir biçimde hesaplanması olanağı sınırlıdır. Bu durumda devletin çok büyük ve gereksiz yükümlülükler altına girmesi olasıdır. Aynı şekilde bu yükümlülüklerin hesaplanması yolsuzluklara veya haksız kazançlara çok müsait bir alan oluşturmaktadır. Bu durumların da rekabetle uyumlu olması söz konusu değildir.

Şayet şekillenmeye katkıda bulunacak piyasa oyuncuları belli bir rekabet süreci çerçevesinde belirlenirse, piyasa şekillenmesinin rekabet ortamı açısından sakıncaları minimize edilecek veya yararları maksimumlaştırılmış olacaktır. Ancak piyasa şekillendirmesinin hep aynı oyuncularla yapılması ve uygun olan bazı oyuncuların dışlanması rekabet açısından sorunlu bir durum olacaktır. Esasen bu tür dışlamaların uzun süre yapılması piyasadaki potansiyel rakipleri yok etme veya etkisiz hale getirme sonucunu da doğurabilecektir.

4) Türkiye’de Piyasa Şekillendirmesi Uygulamaları ve Rekabet Politikası Açısından Yarattığı Sonuçlar

Türkiye’de piyasa şekillendirmesi uygulamaları oldukça yaygındır ve oldukça uzun bir geçmişe sahiptir. Piyasa şekillendirmesi geçmişte enerji sektöründe farklı modellerle uygulanmış ve enerji darboğazı tehdidi bu yolla bertaraf edilmeye çalışılmıştır. Daha sonra AK parti döneminde yaygın biçimde devreye giren bu uygulamalardan bir bölümü kamu-özel işbirliği modeli çerçevesinde bilinmekte ve tartışmaya konu olmaktadır². Bu alanda karşılaşılan en önemli sorun, devletin verdiği garantilerin giderek ağır bir yük olmaya başlaması ve bu tür projelerin rekabete kapalı bir biçimde aynı oyuncularla işbirliği halinde yapılmasıdır. Piyasa şekillendirmesi 2000 li yıllarda KÖİ modeli çerçevesinde köprü, tünel, baraj, otoyol, hızlı tren, şehir hastahanesi, gibi fiziki ve sosyal altyapı projelerinde kendine özgü yöntemler çerçevesinde önemli bir uygulama bulmuştur. Türkiye’de 5 şirketin dünya KÖİ projelerinin yarısını gerçekleştirmiş olması bu açıdan sınırların ötesine geçildiği izlenimini yaratmaktadır. Ancak bu model dışında uygulanan piyasa şekillendirmeleri de söz konusudur. Örneğin pandemi döneminde bankaları negatif faizle kredi vermeye zorlamak amacıyla finansal piyasalarda uygulanan “aktif rasyosu”, bir piyasa şekillendirme yöntemi olmuştur. Bu yöntem kullanılarak bankalar normal piyasa koşullarında vermeyecekleri kredileri vermeye zorlanmışlardır. Aynı şekilde finansal piyasalarda gerek çeşitli işlem yasakları gerekse olağandışı rezerv satışlarıyla döviz kuru belli bir seviyede tutulmuş ve bu sayede faizler negatif düzeye çekilerek sözde enflasyon hızla aşağı çekilmek istenmiştir. Ancak tüm bu politikalar büyük bir kriz ile sonuçlanmış ve tekrar eski politikalara dönme zorunluluğu

² Uğur Emek(Ed.), Kamu Özel İşbirlikleri ve Rekabet, Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı, Orion kitabevi, 2019.

hissedilmiştir. Türkiye’de piyasa şekillenmesinin popüler örnekleri de vardır. Örneğin yerli araba üretimi için TOGG adı altında oluşturulan özel sektör konsorsiyumu, kamu desteği görmüş bir piyasa şekillendirmesi örneğidir.

Gıda piyasalarında da gıda fiyatlarını baskı altına almak amacıyla çeşitli piyasa şekillendirme yöntemlerine başvurulmuştur. Bunlardan birincisi aşırı fiyatlarla mücadele için Ticaret Bakanlığı bünyesinde bir kurum oluşturularak , yüksek fiyat uyguladığı tespit edilen kuruluşlara ceza yağdırılması yöntemidir. Bunun dışında düşük fiyatlı satış birimleri açma yöntemi de denenmektedir. Tarım Kredi Kooperatifleri marketlerinin yaygınlaştırılması bu bağlamda değerlendirilebilir. Piyasa şekillendirmesi uygulamasının bir başka örneği pandemi sürecinde ihtiyaç duyulan tıbbi malzemelerin ve aşının üretiminde uygulanan yöntemlerdir. Askeri ihtiyaçların temininde de piyasa şekillendirilmesi yöntemlerine baş vurulduğu görülmektedir. Nasıl gerçekleştiği konusunda yeterli bilgi olmamakla birlikte bu alandaki uygulamaların (İHA; SİHA; ATAK Helikopteri gibi) nispeten daha başarılı olduğu söylenebilir. Buna karşılık KÖİ yöntemi tank üretiminde başarılı olamamıştır. Piyasa şekillendirmesinin önem kazanabileceği bir alanın da yerli dijital platformların oluşturulması olacağı anlaşılmaktadır. Türkiye’de siyasi iktidarın uyguladığı bireysel teşvikler de piyasa şekillendirmesi yöntemlerinin bir başka biçimidir. Burada devletin doğrudan teşvik talep edenlerle bir masaya oturarak, isteğe ve ihtiyaca cevap veren teşvikler sağlaması söz konusudur.

Türkiye’de mevcut siyasi iktida, piyasa mekanizmasına şüpheyle yaklaşan bir anlayışa sahiptir. Bu anlayış sadece AK partiye de mahsus değildir. Ayrıca mevcut siyasi iktidar fizibilite veya fizibilitesi çok tartışmalı mega yatırımlara veya çılgın projelere da özel bir önem atfetmektedir. Diğer taraftan izlenen kural dışı dış politika nedeniyle karşılaştığı ambargoları etkisiz hale getirmek için siyasi iktidar özellikle savunma sanayiinde yerleşmeye büyük önem vermektedir. Ayrıca ekonominin önemli yapısal sorunları aşması gerekmektedir. Örneğin tersine ithal ikamesi sonucu girdiler yönünden yüksek düzeyde dışa bağımlılığın azaltılması gerekmektedir. Çok düşük düzeyde kalan ileri teknoloji ürünleri ihracatının payının artırılması, artan genç işsizliği, bölgeler arası dengesizlik gibi sorunlar giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Nihayet pandeminin yarattığı tahribatın giderilmesi ve yüksek enflasyonla mücadele de çözülmesi gereken zor sorunlar listesinde yerini almaktadır. Esasen piyasa şekillendirmesinin gerçekten gerekli ve başarılı olabileceği alanlar da söz konusudur. Bu durum siyasi iktidarın piyasa şekillendirmesine daha fazla ağırlık vermesine neden olmaktadır. Diğer bir ifade ile piyasa şekillendirmesi giderek Türkiye’de yaygın kamu uygulaması haline gelme potansiyeline sahiptir. Gelecekte, siyasi partiler arası rekabetin diğer partileri de piyasa şekillendirmesine yönlendirmesi kaçınılmaz olabilir.

Piyasa şekillendirmesi, cazip yönleri olmakla birlikte, kazıp (yakıcı) yönleri de olan bir uygulamadır. Bu durumun rekabet politikaları açısından bazı sonuçları vardır. Bunlardan birincisi Rekabet Kurumu’nun bağımsızlığının bu politikalarla daha büyük önem kazanmasıdır. Çünkü Rekabet Kurumu’nun özellikle KÖİ kapsamında piyasa biçimlendirmelerinde söz sahibi olabilmesi ancak bağımsız olması halinde mümkün olacaktır. İkinci olarak piyasa şekillendirmesi amaçlı kamu özel sektör ilişkilerini geliştirme ihtiyacı, kamu ihalelerinde rekabet konusunu ön plana çıkarmaktadır. İstisna ve muafiyetlerin egemen olduğu bu alanda da yeni düzenleme yapılması kaçınılmaz bir gereklilik olarak görünmektedir. Piyasa şekillendirmesi teşvik sisteminde de rekabetle bağdaşmayan uygulamaları gündeme getirmektedir. Bu tür sorunların aşılabilmesi de devlet yardımlarında bağımsız bir rekabet denetiminin olmasını zorunlu hale

getirmektedir. Tüm bu değişikliklerin yapılması ise, siyasi iktidarın rekabeti önceleyen bir zihniyeti benimsemesi ile mümkün olacaktır. Aksi halde piyasa Şekillendirmesi modeli yaygınlaştıkça, ülkenin rekabetten uzaklaşması ve ahbap çavuş kapitalizminin derinleştirilmesi olasılığı önemli ölçüde artmış olacaktır.