



REKABET FORUMU

HUKUK-EKONOMİ-POLİTİKA

Şubat 2024, Sayı: 164

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

SIYASİ GİRİŞ ENGELLERİNİN REKABET SÜRECİNDEKİ ROLÜ

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

Rekabet literatüründe giriş engeli denilince sözü edilen faktörler arasında siyasi giriş engellerine yer verilmemektedir. Bunun nedenlerinden birisi, gelişmiş ülkelerde siyasi iktidarın ve muhalefetin, etkili siyasi giriş engeli yaratabilecek söylem ve eylemlerden uzak durması veya bu söylem ve eylemlere girişilmesi halinde çeşitli müeyyidelerin devreye girmesi olabilir. Diğer taraftan rekabet literatüründe kullanılan bürokratik giriş engelleri kavramı, belli bir ölçüde siyasi giriş engellerini de ima etmektedir. Nihayet giriş engellerinin çoğunun bir siyasi boyutu olduğu söylenebilir. Çünkü literatürde yer verilen giriş engellerinin bazıları, siyasi iktidarın ortadan kaldıracabileceği niteliklere sahiptir. Dolayısıyla bunların varlığını sürdürmesi de bir siyasi tercih olarak ele alınabilir. Ancak bazı ülkelerde ve özellikle Türkiye’de kendisini gösteren siyasi giriş engelleri, ayrı bir başlıkta ele alınmayı hak edecek önemli etkilere sahiptir.

Türkiye gibi siyasi iktidarın ekonomik hayata öngörülemez müdahalelerde bulunduğu ülkelerde siyasi giriş engelleri çok önemli bir etkiye sahip olabilir. Bu yazıda ilk olarak, giriş engellerinin rekabet süreci açısından önemine kısaca değinilecektir. İkinci olarak, Türkiye örneğinden esinlenerek siyasi eylem ve söylemlerden kaynaklanan giriş engellerinin nasıl ve ne şekilde oluşabileceği ele alınacaktır. Bundan sonra rekabet literatüründe üzerinde durulan giriş engellerinin siyasi boyutu ve son olarak da siyasi giriş engellerinin en aza indirilmesinin koşulları üzerinde kısaca durulacaktır.

1) Giriş Engellerinin Rekabet Süreci Açısından Önemi

Giriş engelleri kavramı, belli bir piyasaya yeni teşebbüslerin katılmasını zorlaştıran, geciktiren veya engelleyen tüm ekonomik, sosyal, siyasi, finansal, bürokratik, teknolojik, coğrafi vs. faktörleri ifade etmektedir. Giriş engelleri, rekabet süreçlerini çok yakından etkileyen bir olgudur. Bu etkileri aşağıdaki noktalarda özetlemek mümkündür.

i) Giriş engellerinin rekabetçi piyasaların oluşumu açısından önemi

Rekabetçi piyasaların oluşması ancak giriş engellerinin olmadığı alanlarda söz konusu olabilir. Giriş engellerinin bulunması, tekeli veya oligopolistik piyasaların oluşmasının en önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır.

ii) Giriş Engellerinin potansiyel rekabetin gerçekleşebilmesi açısından önemi

Giriş engellerinin olmaması, **potansiyel rekabetin** yaratılması açısından olmazsa olmaz bir koşuldur. Potansiyel rekabet, bir tekeli bile rekabetçi davranmaya mecbur edebilen önemli bir olgudur. Bu durum özellikle, yeni girişlerin gerçekleşmesi halinde yerleşik firmanın (ların) çok önemli kâr kaybına uğrayabilecekleri hatta batma tehlikesi ile karşılaşabilecekleri durumlarda geçerlidir.

iii) Giriş engellerinin kartel oluşturmaya ve sürdürmeyi zorlaştırma açısından önemi

Oligopolistik piyasalarda kartel oluşumunu engellemek açısından giriş engellerinin önemli bir rol oynaması söz konusudur. Kartelleşmenin yarattığı cazip fiyatların yeni girişleri cezbetmesi, yerleşik firmaların korkulu rüyasıdır. Bu nedenle giriş engellerinin olmaması, **kartel stabilitesini** tehdit eden ve kartel oluşumunun cazibesini azaltan bir faktördür. Buna karşılık giriş engellerinin olmaması, kartel oluşumunu ve bu oluşumun sürdürülmesini kolaylaştıran etkiler yaratacaktır.

iv) Giriş engellerinin hakim gücün kötüye kullanımını caydırması açısından önemi

Giriş engellerinin olmaması, **hakim gücün kötüye kullanımını** da engelleyici etkilere sahiptir. Bu etkiler öncelikle fiyat arttırımı yoluyla hakim gücün kötüye kullanımı açısından yukarıda sözünü ettiğimiz potansiyel rekabet kavramı çerçevesinde ortaya çıkacaktır. Ancak bunun ötesinde giriş engellerinin olmaması, hakim gücün kötüye kullanımının diğer şekillerini de caydırıcı etkiler yaratacaktır.

v) Giriş engellerinin birleşme ve devralmaların rekabeti azaltıcı etkilerini nötralize etme açısından önemi

Giriş engellerinin olmaması, birleşme ve devralmaların rekabet üzerinde yapabileceği olumsuz etkileri nötralize etme veya telafi etme açısından da önem kazanmaktadır.

vi) Giriş engellerinin rekabetin geliştirilmesi ve işlevlerini daha iyi yapar hale gelmesi açısından önemi

Giriş engellerinin olmaması, hem rekabetin korunması, hem de rekabetin geliştirilmesi ve işlevlerini daha iyi yapar hale gelmesi açısından önem kazanmaktadır. Giriş engellerinin olduğu bir ortamda rekabetin, kaynak tahsisini etkin hale getirme, teknolojik gelişmeleri hızlandırma ve çeşitlendirme, tüketici egemenliğini sağlama, kaynakların onu en iyi kullananların eline geçmesini sağlama gibi temel işlevlerini tam olarak yapması mümkün olamayacaktır. Giriş engellerinin olmaması özellikle teknolojik yeniliklerin kısa sürede uygulanması ve yaygınlaşması açısından önem kazanmaktadır.

2)Siyasi Giriş Engellerinin Özellikleri ve Çeşitleri

Siyasi giriş engelleri, esas itibarıyla siyasi iktidarın temsilcilerinin söylem ve eylemleri nedeniyle ortaya çıkan giriş engelleridir. Ancak ana muhalefetin hatta bazı hallerde küçük partilerin söylemleri de siyasi giriş engeli oluşturabilir. Bunun üç temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi en uygun koşullarda bile yatırımcıların büyük belirsizlik içerisinde risk alarak geleceğe yönelik karar alma durumunda olmalarıdır. Bu açıdan siyasi giriş engelleri, konunun tuzu biberi haline gelebilmektedir. İkinci neden yatırımcıların her durumda siyasi iktidarın kararlarına bağımlı olmaları ve bu açıdan özellikle riskli yatırımlar açısından öngörülebilir ve güven veren bir siyasi iktidarın varlığına ihtiyaç duyulmasıdır. Üçüncü neden de yatırımcılar açısından küresel düzeyde her açıdan güven veren alternatif yatırım fırsatlarının bulunmasıdır.

Siyasi giriş engelleri sadece yerli veya yabancı yatırımcılar açısından olabileceği gibi hem yerli hem de yabancı yatırımcılar açısından da olabilir. Siyasi giriş engellerini çok farklı sınıflamalara tabi tutmak mümkündür.

-Siyasi öngörülemezliğin yarattığı giriş engelleri ve etkileri

Siyasi öngörülemezlik daima önemli bir giriş engeli olmuştur. Çünkü öngörülemezlik esasen var olan belirsizliklerin ve risklerin daha da artması sonucunu yaratır. Siyasi öngörülemezlik siyasi iktidarın geleceğe yönelik kararlarının ve temel tercihlerinin ne olacağının bilinmemesi anlamına gelir. Burada siyasi iktidarın bir giriş engeli yaratma kastı olmayabilir. Siyasi öngörülemezlik, siyasi iktidarın oluşmasındaki belirsizlikten de kaynaklanabilir. Bu durum geçicidir ve bir süre sonra ortadan kalkar. Ancak siyasi öngörülemezlik siyasi iktidarın kararlarındaki değişkenlik ve öngörülemezlikten kaynaklanıyorsa burada kalıcı bir giriş engeli söz konusudur. Bir siyasi iktidarın geçmiş dönemlerde yaptığı bazı uygulamalar o iktidarın öngörülemez olarak damgalanmasında etkili olabilir. Belli bir konuda alınan kararların veya yapılan düzenlemelerin sık sık değiştirilmesi, önemli atamalarda liyakat kuralına uyulmaması ve aşırı merkeziyetçilik, bilinen ve genel uygulamaya konu olan yaklaşımlar yerine heterodoks tercihlerin yapılması siyasi öngörülemezlik nedeni olabilir. Siyasi öngörülemezlik en çok yabancı sermaye açısından bir giriş engeli oluşturur. Çünkü yerli yatırımcıların bu belirsizlikleri öngörebilme veya zaman içinde istemeyen sonuçları aşma açısından bazı avantajları vardır. Ancak bu belirsizliklerin yerli yatırımcıları yatırımdan caydırma yapacak boyutlara ulaşması da mümkündür.

-Popülist tercihler sonucu oluşan ve kalıcı hale gelen enflasyonun yarattığı giriş engelleri

Ekonomik öngörülemezliği yaratan en önemli faktörlerden birisi enflasyondur. Enflasyon, genellikle siyasi iktidarların popülist harcama tercihleri sonucunda ortaya çıkar ve çift rakamlı hatta üç rakamlı boyutlara ulaşır. Yine popülist siyasi tercihler, enflasyonla mücadelede sonuç almayı uzatabilir. Enflasyon fiyatlar genel seviyesinin artmasını ifade eder. Bu durumda geleceğe yönelik karar alan yeni girişimciler, hesap yapmakta ve risk değerlendirmesi yapmakta zorlanacaklardır. Enflasyon dönemlerinde uygulamaya konulan enflasyonla mücadele programları geleceğe yönelik öngörülemezliği ve riskleri daha da arttırabilecektir . Çünkü bu süreçte özellikle yeni girenlerin ayakta kalmasını engelleyecek sürpriz gelişmeler olabilmektedir.

-Ayrımcılığın yarattığı giriş engelleri

Siyasi ayrımcılık önemli bir siyasi giriş engeli niteliğindedir. Siyasi ayrımcılık, çeşitli şekiller alabilir. En yaygın şekillerden birisi, kamu ihalelerinde, siyasi iktidara yakın olan belli şirketlerin kayırılmasıdır. Siyasi ayrımcılık, kamu teşviklerinin veya yardımlarının dağıtılmasında da ortaya çıkabilir. Bunun yanında, kamu bankalarının avantajlı kredi sağlamada ayrımcılık yapması, lisans ve izinlerin alınmasında ayrımcılık yapılması, özel vergi afları yoluyla ayrımcılık yapılması da söz konusu olabilir. Siyasi ayrımcılık, sistematik ayrımcılığa uğrayan şirketlerin piyasayı terk etmesi veya yeni girişlerin engellenmesi sonucunu doğurur.

-İç ve dış dünyaya yönelik düşmanlaştırıcı söylemlerin yarattığı giriş engelleri

İç ve dış dünyaya yönelik düşmanlaştırıcı söylemler, gelecekte önemli sorunlar yaşanabileceğinin sinyalini oluşturur. İç dünyada bu söylemler, gelecekte var oluşunun ortaya çıkabileceği anlamına gelir. Şüphesiz bu durum bazı yatırımcıları yatırım yapmaktan caydırabilecek etkilere sahiptir. Diğer taraftan dış dünyaya yönelik düşmanlaştırıcı söylemler de hem içeride dış dünya ile ilişki kurmayı hedefleyenler açısından hem de dış dünyada o ülke ile ilişki kurmayı hedefleyenler açısından girişleri caydırıcı etkiler yaratacaktır. Düşmanlaştırıcı söylemlerin bazı hallerde doğrudan yasaklamaya dönüşmesi de söz konusu olabilmektedir. Nihayet düşmanlaştırıcı söylemler, açık veya örtülü boykot çağrılarıyla birlikte piyasadaki çıkışların olmasına veya yeni girişlerin tamamen engellenmesine de yol açabilmektedir.

-Yargının bağımsızlığını kaybetmesinin yarattığı giriş engelleri ve etkileri

Yargının bağımsız olmaması, hem ülke içindeki girişimcilerin hem de dış dünyadaki girişimcilerin piyasalara giriş kararlarını etkileyebilecek veya caydırabilecek bir husustur. Bu konuda yabancılar için dış tahkime baş vurma imkanının yaratılması her zaman yeterli olmamaktadır. Çünkü tahkim kapsamına girmeyen konular da şirketler açısından önem kazanmaktadır. Yargının bağımsız olmaması ilave bir risk ve belirsizlik kaynağı oluşturmakta ve işlem maliyetlerini arttırmaktadır.

-Kararların bir kişinin onayına bağlanmasının yarattığı giriş engelleri ve etkileri

Kararların bir kişinin onayına bağlanması, daha önce o kişi ile iyi ilişkiler kurmuş olanlar açısından önemli bir avantajdır. Ancak böyle durumlarda tek yetkili olan kişiye ulaşılması imkansız olabilmektedir. Ayrıca tek yetkili kişinin olması, önceden objektif kriterlerin belirlenmemiş olması durumunda söz konusu olmaktadır. Tek kişinin yetkili olması halinde o kişiye ulaşılması için rüşvet verilmesi veya doğrudan o kişinin ikna edilmesi için önemli ölçüde kayıt dışı menfaat sağlanması söz konusudur. Bu durumun ciddi ve iyi kurumlaşmış şirketler açısından etkili bir giriş engeli olması söz konusudur. Bu durum, bazı yerli ve yabancı şirketlerin tekeli bir konum elde etmeleri açısından da etkili olabilmektedir.

-Mülkiyet hakkına saygısız söylem ve eylemlerin yarattığı giriş engelleri

Bir ülkede mülkiyet hakkına saygı duyulmaması başlı başına bir giriş engeli oluşturabilir. Bu açıdan geçmişteki uygulamalar etkili olabilecektir. Mülkiyet hakkına saygı duyulmaması özellikle büyük yatırımlar açısından bir giriş engeli oluşturur. Böyle ülkelerde çok düşük öz sermaye kullanarak girişim yapılması, sahip olunan kaynakların önemli bir bölümünün yurt dışına çıkarılması veya kayıt dışı tutulması söz konusudur.

-Girişimcinin aşağılanması yarattığı giriş engelleri

Bazı ülkelerde siyasetçiler, kendi hatalarını fatura etmek için, girişimcileri “günah keçisi” gibi kullanma yoluna gidebilir ve onları aşağılayıcı söylemlere başvurabilir. Daha sol eğilimli siyasi parti temsilcileri de girişimciliği aşağılayan söylemlerde bulunabilirler. Bu durum, özellikle eğitimli gençler açısından girişimci olma isteğini törpüleyen bir etki yapabilir. Diğer bir ifade ile girişimciliğin makbul sayılmadığı siyasi ortamlar da bir çeşit giriş engeli yaratabilir.

-Vize ve taşıma kotası zorluklarının yarattığı giriş engelleri

Ülkeler arasında sermaye hareketleri ve buna bağlı olarak doğrudan yatırım imkanları önemli ölçüde serbestleşmiş olmakla birlikte, vize zorlukları yaratılarak doğrudan yabancı sermaye girişi veya mal ve hizmet girişi konusunda bir giriş engeli yaratılması mümkündür. AB’nin Türkiye’ye karşı uyguladığı vize zorluk ve sınırlandırmaları bu kapsamda değerlendirilebilir. Özellikle tırlar aracılığıyla mal taşımacılığına getirilen sınırlamalar da bu kapsamda değerlendirilebilir.

-Yurt dışından kaynaklanan haksız rekabetin engellenmemesi

Yurt dışından kaynaklanan haksız rekabetin engellenmemesi de önemli bir giriş engeli oluşturabilir. Yurtdışı haksız rekabete göz yumulması siyasi saiklerle söz konusu olabilir. Bu durum, özellikle seçim dönemlerinde yurt içine ucuz mal girişi sağlanması amacı çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan yurt dışı haksız rekabetin uluslararası kurallara uygun bir biçimde yapılabilmesi için önemli bir yasal ve idari altyapının oluşturulması gerekir. Bu zorluklar da yurtdışı haksız rekabetin sürmesinde etkili olabilir.

Siyasi saiklerle oluşturulan çıkış engellerinin yarattığı giriş engelleri

Kamu iktisadi teşebbüslerinin zararına mal satması bir giriş engeli oluşturabilir. Hatta, kamu destekleri nedeniyle iflas etmesi söz konusu olmayan teşebbüslerin varlığı bile bir giriş engeli yaratabilir. Şüphesiz burada da bir siyasi tercih söz konusudur.

3) Rekabet Literatüründe Üzerinde Durulan Giriş Engellerinin Siyasi Boyutu

Rekabet literatüründe siyasi giriş engellerine yer verilmemekle birlikte, üzerinde durulan giriş engellerinin çoğunun siyasi bir boyutunun olduğunu söylemek mümkündür. Literatürde yer verilen giriş engellerinin bazıları, siyasi iktidarın ortadan kaldıracılabileceği niteliklere sahiptir. Dolayısıyla bunların varlığını sürdürmesi de bir siyasi tercih olarak ele alınabilir.

Yasal ve idari engellerin önemli bir siyasi boyutu olduğu muhakkaktır. Çünkü rekabet süreçlerini yasal düzenlemelerin yapıp yapılmaması bir siyasi tercihtir. Girişi zorlaştıran **teknolojik engellerin** de siyasi boyutu vardır. Ekonominin dışa açık olup olmaması, teknoloji transferinin serbest olup olmaması, AR_GE teşviklerinin boyutu gibi faktörlerin siyasi tercihlerle yakın ilişkisi vardır. **İlk yatırım gereksiniminin büyük olmasından** kaynaklanan giriş engelleri, ilgili sektörlerin özellikleri ile ilişkili olmakla birlikte ülkenin kredi notu, risk primi gibi siyasi koşullar ve izlenen çeşitli politikalarla da yakından ilişkilidir. **Pazar boyutunun** giriş engeli yaratabilmesi için de ekonominin dışa kapalı olması yönünde bir siyasi tercihin yapılmış olması gerekir. **Yerleşik firmaların yarattığı giriş engellerini** siyasi boyutu ise, rekabet politikalarının etkin uygulanmaması veya hiç uygulanmaması ile ilişkilidir. Aynı şekilde **yerleşik firmaların stratejik girdilere hakim olmasının** yarattığı giriş engellerini de bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Dolayısıyla burada da bir siyasi tercih söz konusudur. **Altyapı yetersizliği** ve yüksek taşıma maliyetlerinin yarattığı giriş engelleri, ülkenin coğrafi yapısı ile ilişkisi olmakla birlikte, altyapıya gereken önemin verilmemesinin bir sonucu olarak da ortaya çıkabilir. Burada da siyasi bir tercih söz konusudur. **İthalat engellerinin** ve keyfi ithalat rejiminin yarattığı giriş engellerinin bu konuda yapılan siyasi tercihlerin bir sonucu olduğu da açıktır. **Kalifiye işgücü bulma** ve **yerleşim yeri teminindeki** güçlüklerle ilişkili olan giriş engellerinde de siyasi iktidarın bazı eksik ve yanlış tercihlerinin rolü olabileceği söylenebilir.

Yapılan bazı sosyal düzenlemeler de giriş engeli yaratabilir. Türkiye’de, işsizlik sigortasının ihdasına rağmen uygulanmasına devam edilen ve genellikle işlevsel olmayan **kıdem tazminatının** işler hele getirilmemesi veya kaldırılmaması geniş ölçüde siyasilerin bu sorunu çözmeye cesaret edememelerinden kaynaklanmaktadır. **Belirsizlikten kaynaklanan giriş engelleri**, çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilir. Ancak bu açıdan en önemli nedenlerden birisi siyasi belirsizliklerdir.

Şüphesiz, siyasetle ilişkisi olmayan veya çok az olan başka giriş engelleri de vardır. Örneğin yerleşik firmaların sahip olduğu yüksek **ölçek ekonomilerinden** kaynaklanan giriş engelini, aynı şekilde yerleşik firmaların sahip olduğu **ağ ekonomilerinin** yarattığı giriş engellerini bu kapsamda değerlendirmek

mümkündür. Ancak bu durumlarda ortaya çıkabilecek monopolistik yapının sakıncalarını gidermek veya gidermemek de bir siyasi tercihtir. Yüksek **batık maliyetlerin** (sunk cost) yarattığı giriş engellerini siyasi boyutu olmayanlar kapsamında değerlendirmek mümkündür.

4)Siyasi Giriş Engellerini En Aza İndirmenin Gerekleri

Siyasi giriş engelleri dünyanın bütün ülkelerinde minimal ölçülerde de olsa vardır. Ancak Türkiye gibi bazı ülkelerde bu engellerin çok büyük boyutlara ulaşması söz konusudur. Çeşitli ülkelerde yaşanan tecrübeler, siyasi giriş engellerinin minimum tolere edilebilir bir düzeye indirilebilmesi için ekonomik ve siyasi sistemde bazı önemli değişikliklerin yapılması gerektiğini ima etmektedir.

İlk olarak **dışa açık bir ekonominin** oluşturulması ve korumacılığın minimum gerekli düzeye indirilmesi gerekir. AB gibi bir entegrasyon hareketine katılma bu açıdan gerekli ve yeterli koşulların önemli bir bölümünü sağlayabilecektir. Şüphesiz bu yapılırken, yurt dışından kaynaklanan haksız rekabeti önleyecek bir yasal ve kurumsal altyapının da oluşturulması önemlidir.

İkinci olarak **ekonomide ve siyasette adil rekabetin** koşullarının sağlanması siyasi giriş engellerinin minimum düzeye indirilmesi açısından önem kazanmaktadır. Ekonomide adil rekabetin sağlanması, hem rekabeti koruyacak dar anlamda rekabet politikalarının oluşturulmasını, hem de rekabetin gelişmesini, yaygınlaşmasını, ve etkinleşmesini sağlayan geniş anlamda rekabet politikalarının uygulanmasını gerekli kılar. **Dar anlamda rekabet politikaları**, Rekabeti koruyacak bir kurumsal altyapının oluşturulması ile mümkündür. **Geniş anlamda rekabet politikaları**¹ ise, ilk olarak kamu yardımlarında rekabetin sağlanmasını, kamu ihalelerinin rekabete uygun bir biçimde yapılmasını ve kamu düzenlemelerinin rekabetle uyumlu olmasının sağlanmasını gerektirir. Ancak bunların etkili olabilmesi ve rekabetin gelişebilmesi için mülkiyet özgürlüğü, akit özgürlüğü, girişim özgürlüğü, düşünce ve ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü gibi temel özgürlüklerin minimum kaçınılmaz kısıtlamalar çerçevesinde korunması bir olmazsa olmaz koşuldur. Bu özgürlüklerin gelişmesi, rekabet kültürünün de hızla gelişmesinde etkili olacaktır.

Her halde yukarıdaki koşulların minimum düzeyde bile sağlanabilmesi için iyi işleyen bağımsız ve güven veren bir **adalet sisteminin** varlığı tartışılmaz bir ön koşuldur. Bireylerin hak arama özgürlüğünün sağlanması, adil yargılama ilkesine tam olarak uyulması ve kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının gereklerinin yerine getirilmesi bu ön koşul kapsamındadır. Bunu sağlayabilmek açısından da kuvvetler ayrılığı ilkesinin etkin bir biçimde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

¹ Erdal Türkan (2023), Dar ve Geniş anlamda Rekabet Politikaları, Liberte Yayınları.281 sayfa.