



**T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA
SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN
EKONOMİK ANALİZİ**

Doktora Tezi

ALİ FUAT URUŞ

ORCID NO: 0000-0002-3716-3298

İZMİR – 2020

**T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA
SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN
EKONOMİK ANALİZİ**

Doktora Tezi

ALİ FUAT URUŞ

ORCID NO: 0000-0002-3716-3298

DANIŞMAN: PROF. DR. İBRAHİM ATTİLA ACAR

İZMİR – 2020

YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “*Türkiye’de Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regölasyonların Ekonomik Analizi*” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değörlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

16/07/2020

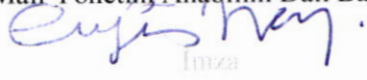
Ali Fuat URUŞ

İmza

 İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ TS EN ISO 9001:2015	T.C. İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü	
	TEZ SINAVI TUTANAK FORMU	Dok. No: FR/604/21
		İlk Yayın Tar.:03.10.2017
		Rev. No/Tar.:00/..
		Sayfa 1 / 2

GÖNDEREN : Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı Başkanlığı
GÖNDERİLEN : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalımız Doktora Programı öğrencisi Ali Fuat URUŞ ile ilgili Tez Sınav Tutanağı aşağıdadır.

Tarih: Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı Başkanı
Sayı : 

SINAV TUTANAĞI

Tez Sınav Jürimiz tarafından incelenen "*Türkiye'de Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regülasyonun Ekonomik Analizi*" başlıklı doktora tezi ile ilgili olarak jürimiz 16.07.2020 tarihinde toplanmış ve adı geçen öğrenciyi Tez Sınavına tabi tutmuştur. Sınav sonucunda adayın tezi hakkında OYÇOKLUĞU ile aşağıdaki karar verilmiştir.

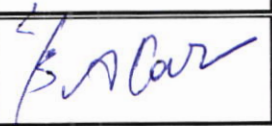
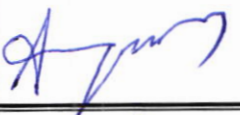
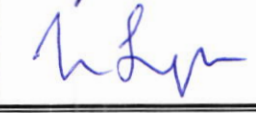
☒ KABUL

Tez adında geçen ve tekil bir ifade olan "*regülasyon*" kelimesi, sektörde çok sayıda regülasyon olması sebebiyle "*Regülasyonlar*" olarak tez adında düzeltilmiştir.

Yeni Tez Adı: "*Türkiye'de Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regülasyonların Ekonomik Analizi*" olmuştur.

Kabul Edilen Doktora tezi:

- i) Bilime yenilik getirmiştir ☐
ii) Yeni bir bilimsel yöntem geliştirmiştir ☐
iii) Bilinen bir yöntemi yeni bir alana uygulamıştır ☒
iv) Uygulama yapmıştır (sadece Yüksek Lisans'ta geçerlidir) ☐

Tez Sınav Jürisi	Unvanı ve Adı Soyadı	İmza
Tez Danışmanı	Prof. Dr. İbrahim Attila ACAR	
Üye	Prof. Dr. Bernur AÇIKGÖZ	
Üye	Prof. Dr. İsa SAĞBAŞ	
Üye	Prof. Dr. Mecit EŞ	
Üye	Doç. Dr. Abdurrahman KORKMAZ	

Eki : Tez Değerlendirme Formu (Her bir jüri için).

* Tez sınavında düzeltme kararı verilmesi halinde jüri tarafından öngörülen düzeltmelere ilişkin bir jüri raporu eklenmelidir. Düzeltmeler için Ek süre her defasında en fazla yüksek lisans öğrencileri için 3 ay, doktora öğrencileri için 6 aydır.

ÖZET

Doktora Tezi

TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONLARIN EKONOMİK ANALİZİ

Ali Fuat URUŞ

İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye ve Mali Yönetim Anabilim Dalı

Sosyal devletin bir gereği olarak devletin düzenleme fonksiyonu bulunmaktadır. Bu görevin yerine getirilmesi için ise regülasyonlar kullanılmaktadır. Regülasyonlar, sosyal ve ekonomik alanlar başta olmak üzere pek çok sektörde uygulama alanına sahiptir. İktisadın bir alt dalı olan “Regülasyon Ekonomisi” içerisinde, havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon konusu yer almaktadır.

Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların kapsamı, uygulaması, mevcut uygulamadaki avantajlı veya dezavantajlı yönleri bu çalışmada araştırılmıştır. Bu kapsamda, öncelikle konuya geniş bir perspektiften bakabilmek adına, dünyada havayolu ulaştırma sektöründe regülasyonun gelişimi ve uygulaması ele alınmıştır. Sonrasında ise Türkiye’deki havayolu regülasyonlarının mevcut durumu, sektörün ekonomik gelişimi ve sektör içi rekabet çerçevesinde etraflıca değerlendirilmiştir. Sektörün ekonomik analizini yapabilmek için ise havayolu ulaştırma sektörü temsilcileri (kamu kurum ve kuruluşları ile havayolu şirketleri) ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiş ve sektörün ekonomik yapısı hakkındaki görüşleri alınmıştır. Çalışmada yöntem olarak nitel bir araştırma yöntemi olan yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme tekniği kullanılmış ve tematik analizden faydalanılarak veriler raporlanmıştır. Tematik kodlama yöntemiyle de bulgulara ulaşılmış ve sonuçlar analiz edilmiştir.

Havayolu sektör analizi sonucunda, özellikle 2003 yılı serbestleşmesine yönelik regülasyonlar sonrasında, başta uçak trafiği ve yolcu sayısında olmak üzere tüm

ekonomik göstergelerde önemli oranda artışlar olmuştur. Geline nokta itibarıyla havayolu taşımacılığı sektörü, hem dünyada hem de Avrupa’da önemli bir yere ulaşmıştır. Sektör uygulaması kapsamında gerçekleştirilen nitel araştırma sonuçlarına göre ise kamu kurumları Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ile kamu payı olan Türk Hava Yolları temsilcilerinin sektörel regülasyonlara bakışının benzeştiği, düzenleyici ve denetleyici kuruluş statüsündeki Rekabet Kurumu temsilcileri ile de özel havayolu işletmeleri Pegasus ve Onur Air temsilcilerinin sektörel regülasyonlara bakışının benzeştiği görülmektedir. Görüşmelerden elde edilen bulgulardan çıkan ortak sonuçlar ise şöyledir: (1) Uçuş iznine ilişkin objektif kriterlerin olmaması ve iktisadi regülasyonunun bulunmaması, (2) Tavan fiyat politikasının rekabete zarar vermesi, (3) Havalimanlarındaki kapasite yetersizliğinin etkin slot tahsisi yapılmasını engellemesi, (4) İkili havayolu ulaştırma anlaşmalarında karşı ülkelerden yeterince frekans ve slot alınamaması ile uçuş hakkının kısıtlı olarak verilmesi sebepleriyle yeterince taşıyıcı tayin edilememesi, (5) Havalimanı kullanım ücretlerinin yüksek olmasının rekabete zarar vermesi, (6) Regülasyon uygulamalarına sadece sektördeki rekabetçi yapının oluşması ve korunması (haksız rekabet ve anti-rekabetçi uygulamaların önüne geçilmesi) hususlarında devam edilmesi; bunun dışında, sektörün deregülasyona geçişinin kararlılıkla devam etmesi, (7) Ticari olarak Türk Hava Yolları’nın sektörü domine edici rolünün, hem rekabet üzerinde diğer firmalar nezdinde negatif etki yaratması hem de yeni girecek firmaların sektöre giriş motivasyonunu kırması ve sektör temsilcileri üzerinde ticari kârlılığın paylaşımı noktasında kaygı uyandırmasının sektörün genişlemesine engel oluşturması, (8) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü’nün tam anlamıyla bağımsız, özerk ve şeffaf bir yapılanmaya kavuşturulması, (9) Yolcu ve kargo taşımacılığında ekonomik ve mali sorunların sektördeki devamlılığı, rekabeti ve gelir/gider dengesini bozmayacak düzeyde olmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Regülasyon, Havayolu Regülasyonu, Havayolu Sektörü, Sivil Havacılık, Havayolu Ekonomisi, Rekabet

ABSTRACT

Doctoral Thesis

Doctor of Philosophy (Ph.D.)

ECONOMIC ANALYSIS OF REGULATIONS IN THE AIRLINE TRANSPORTATION SECTOR IN TURKEY

Ali Fuat URUŞ

İzmir Kâtip Çelebi University

Institute of Social Sciences

Department of Public Finance and Fiscal Management

State has a regulatory function as a requirement of social state. In order to fulfill this task, regulations are used. Regulations have application areas in many sectors, especially in social and economic fields. Regulation Economy, which is a sub-branch of Economics, includes the subject of regulation in the airline transportation sector.

In this study, the scope of regulation in the air transportation sector in Turkey has been examined in the aspects of administration, advantageous and disadvantageous. In this context, the development and application of regulation in the airline transportation sector in the world has been dealt with in order to look at the issue from a broad perspective. Afterwards, the current state of airline regulation in Turkey has been thoroughly evaluated within the framework of the sector's economic development and intra-sector competition. In order to conduct an economic analysis of the sector, face-to-face interviews have been conducted with the representatives of the airline transportation sector (public institutions and organizations and airline companies) and their opinions on the economic structure of the sector have been obtained. In the study, semi-structured in-depth interview technique, which is a qualitative research method, was used and data was reported by using thematic analysis. Findings have also been reached by thematic coding method and the results have been analyzed.

As a result of the airline sector analysis, especially after the regulations made for the liberalization in the year of 2003, there has been a significant increase in all economic indicators, especially in the number of air traffic and passengers. The airline transport sector has reached an important place both in the world and in Europe. According to the qualitative research results carried out within the scope of sector practice, while Directorate General of Civil Aviation and the General Directorate of State Airports Administration which are public institutions and Turkish Airlines representatives who have a public share have a similar opinion to the sectoral regulations, also the representatives of the Competition Authority, which has the status of regulatory and supervisory agencies and the representatives of private airline companies Pegasus and Onur Air share a similar perspective to the sectoral regulations. Common results from the findings obtained from the interviews are as follows: (1) Lack of objective criteria and no economic regulation regarding flight permit, (2) Ceiling price policy harming competition, (3) Lack of capacity at airports prevent efficient slot allocation, (4) In the bilateral airline transportation agreements, due to the limited right of flight and the sufficient frequency and slots could not be obtained from the other countries, causes appointed insufficient carrier, (5) Airport usage fees being high harm the competition, (6) To continue regulation practices solely on the formation and protection of the competitive structure in the sector (prevention of unfair competition and anti-competitive practices); apart from that, the sector's transition to deregulation is continuing decisively, (7) The commercially dominating role of Turkish Airlines in the sector; both creating a negative impact on the competition among other firms and the breaking of the motivation of new firms to enter the sector and causing concern about the sharing of commercial profitability on the representatives of the sector, create an obstacle for the expansion of the sector, (8) To establish independent, autonomous and transparent structure for Directorate General of Civil Aviation and General Directorate of State Airports Authority, (9) Economic and financial problems in passenger and cargo transportation are at a level not to harm the continuity, competition and income/expense balance in the sector.

Keywords: Regulation, Airline Regulation, Airline Sector, Civil Aviation, Airline Economy, Competition

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	ii
TEZ SINAVI TUTANAK FORMU	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xvii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xviii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN DÜZENLEME FONKSİYONU VE REGÜLASYON EKONOMİSİ

I. REGÜLASYON TEORİSİ	10
A. Regülasyon Ekonomisine Geçişte Piyasa ve Devlet	10
1. Piyasa ve Devlet İlişkisi.....	11
2. Piyasa Ekonomisi ve Piyasa Başarısızlığı	12
3. Devlet Müdahalesi ve Devlet Başarısızlığı.....	16
4. Genel Değerlendirme: Piyasa - Devlet Karşılaştırması	21
B. Regülasyon Kavramının Doğuşu ve Tarihi Temelleri.....	23
1. Regülasyonun Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi	24
2. Regülasyon Kavramı ve Türleri.....	28
a. Regülasyonun Kavramsal Çerçevesi	28
b. Regülasyon Türleri.....	30
(1) İktisadi (Ekonomik) Regülasyon	30
(2) Sosyal Regülasyon.....	33
(3) İdari (Teknik) Regülasyon (Süreç Regülasyonu)	35

C. Regülasyon Teorileri	37
1. Kamu Çıkarı/Yararı Teorisi (Normatif Teori).....	37
2. Özel Çıkar Teorisi (Ele Geçirme Teorisi).....	40
3. Ekonomik Regülasyon Teorisi (Modern Regülasyon Teorisi)	43
4. Kamu Tercihi Teorisi (Rant Arama Teorisi)	46
5. Avusturyan Regülasyon Teorisi (Mülkiyet Hakları Teorisi).....	49
6. (Yeni) Kurumsalcı Regülasyon Teorisi	51
7. Yeni Regülasyon Teorisi	56
8. Genel Bir Karşılaştırma ve Değerlendirme	57
D. Regülasyonla İlişkili Kavramlar	58
1. Deregülasyon, Özelleştirme ve Rekabet	59
a. Deregülasyon ve Regülasyon	59
b. Özelleştirme ve Regülasyon.....	60
c. Rekabet ve Regülasyon	61
2. Deregülasyon, Özelleştirme, Rekabet, Regülasyon İlişkisi	63
II. REGÜLASYON POLİTİKASI.....	64
A. Rekabetçi Piyasa Teorileri.....	65
1. Piyasa İçin Rekabet Teorisi	65
2. Yarışabilir Piyasalar Teorisi	67
B. Regülasyon Yöntemleri	69
1. Giriş Regülasyonları	70
a. Miktar Kontrolleri	70
b. Giriş Maliyetlerinin Yükseltilmesi.....	71
c. Uzun Dönemli Sözleşmeler.....	72
2. Fiyat Regülasyonları	73
a. Getiri Oranı Regülasyonu (Maliyet Artı Kâr Regülasyonu)	74
b. Fiyat Tavanı Regülasyonu (RPI-X Regülasyonu).....	76
c. Güdü Regülasyonu	78

C. Regülasyonun Etkinliği ve Optimal Regülasyon.....	79
--	----

İKİNCİ BÖLÜM

HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON

I. HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜ REGÜLASYONLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	83
A. Paris Konferansı (1910).....	83
B. Paris Konvansiyonu (1919)	84
C. Pan-Amerikan Sivil Havacılık Konvansiyonu (Havana Konvansiyonu) (1928).....	86
D. Chicago Konferansı (1944)	88
E. Chicago Konvansiyonu (1944)	90
F. Uluslararası Regülasyonu Sağlayan Kuruluşlar	93
1. Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (International Civil Aviation Organisation - ICAO).....	94
2. Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (International Air Transport Association - IATA)	96
3. Devletlerin Oluşturduğu Diğer Regülasyon Sağlayan Kuruluşlar.....	98
II. HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON UYGULAMALARI: ABD VE AB ÖRNEKLERİ	99
A. ABD Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regülasyon ve Deregülasyon	100
1. Sektörün Regülasyonu	102
2. Sektörün Deregülasyonu.....	103
B. AB Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regülasyon ve Deregülasyon	106
1. Sektörün Regülasyonu	107
2. Sektörün Deregülasyonu.....	109
III. HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ REGÜLASYONLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ REGÜLASYONLARIN EKONOMİK ANALİZİ

I. TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ:

HAVAYOLU SEKTÖR ANALİZİ.....	125
A. Sektörün Tarihsel Gelişimi ve Uluslararası Kuruluşlarla İlişkiler	125
B. Sektör Göstergelerinin Analizi	130
1. Havayolu Ulaştırma Sektörü Ekonomik Göstergelerinin Karşılaştırılması..	131
2. Türk Havayolu Taşıyıcılarının Pazar Paylarının Karşılaştırılması	134
3. Türkiye’nin Havayolu Ulaştırma Sektöründe Dünyadaki ve Avrupa’daki Yeri	136

II. TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ

REGÜLASYONLARIN GELİŞİMİ	138
A. Sektörel Regülasyonların Tarihsel Gelişimi.....	139
B. Sektörel Regülasyon Sorumluluğunun Kurumsal Gelişimi.....	143
C. Sektörel Regülasyonlar ve Rekabeti Etkileyen Diğer Uygulamalar (Sektörel Regülasyonların Mevcut Durumu)	146
1. Piyasaya Giriş Boyutu ve Piyasaya Girişi Düzenleyen Regülasyonlar	148
a. Ön İzin.....	152
b. İşletme İzni (Ruhsatı)	158
2. Kapasite Boyutu ve Kapasiteyi Düzenleyen Regülasyonlar	161
3. Fiyat Boyutu ve Fiyat Tarifelerini Düzenleyen Regülasyonlar	163
4. Rekabeti Etkileyen Diğer Uygulamalar	165
a. Havalimanlarında Slot Tahsisi	166
b. İkili Havayolu Ulaştırma Anlaşmalarında (HUA’larda) Taşıyıcı Tayini .	173
c. Yer Hizmetleri Lisansları	179

III. TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ

REGÜLASYONLAR: NİTEL BİR ARAŞTIRMA	185
---	------------

A. Yöntem	186
B. Bulgular	187
1. Literatür Taramasından Elde Edilen Bulgular	188
a. Rekabetçi Yapının Tesisi.....	188
b. Slot Tahsisi.....	190
c. Taşıyıcı Tayini.....	191
d. Yer Hizmetleri.....	192
e. THY'nin Sektördeki Hâkim Durumu.....	193
f. Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması	194
g. Bulguların Genel Değerlendirilmesi	194
2. Sektör Temsilcileri ile Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular	197
a. Sektörel Regülasyonlar.....	197
(1) Piyasaya Giriş	198
(2) Kapasite	200
(3) Fiyat	201
(4) Slot Tahsisi	202
(5) Taşıyıcı Tayini	206
(6) Yer Hizmetleri	209
b. Sektörün Regülasyonu / Deregülasyonu	210
c. THY'nin Sektördeki Hâkim Durumu.....	211
d. Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması.....	213
e. Yolcu ve Kargo Taşımacılığındaki Ekonomik ve Mali Sorunlar.....	214
f. Bulguların Genel Değerlendirilmesi.....	216
(1) Sektör Temsilcilerinin Sektörel Regülasyonlara Bakışı	216
(2) Araştırma Bulgularının Sayısal Gösterimi.....	220
SONUÇ.....	227
KAYNAKÇA	236

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Piyasa Başarısızlık Türleri	16
Tablo 2: Devletin Piyasa Ekonomisine Müdahale Araçları ve Başarısızlık Nedenleri	20
Tablo 3: Piyasa ve Devlet Karşılaştırması (Piyasa ve Kamu Ekonomisi Karşılaştırması)	21
Tablo 4: Temelde Piyasa ve Devlet Başarısızlıkları	22
Tablo 5: Detayda Piyasa ve Devlet Başarısızlıkları	22
Tablo 6: Önemli İktisadi Regülasyon Yasaları: 1887-1940.....	26
Tablo 7: Normatif Teori ile Pozitif Teoriler Karşılaştırması	58
Tablo 8: Havayolu Ulaştırma Sektörü Regülasyonlarının Tarihsel Gelişimi Boyunca Yapılan Anlaşmaların Genel Çerçevesi	117
Tablo 9: Türkiye'nin Üyesi olduğu Uluslararası Kuruluşlar ve Görevleri	129
Tablo 10: Türkiye'nin İlişkide Olduğu Uluslararası Kuruluşlar	130
Tablo 11: Türkiye'de Havayolu Ulaştırma Sektörü Ekonomik Göstergelerinin Yıllar İtibariyle Karşılaştırması	132
Tablo 12: 2018 Yılı İtibariyle Türk Havayolu Taşıyıcılarının İç Hat Uçak ve Yolcu Trafiki.....	135
Tablo 13: 2018 Yılı İtibariyle Türk Havayolu Taşıyıcılarının Dış Hat Uçak ve Yolcu Trafiki.....	135
Tablo 14: 2018 Yılı İtibariyle Türk Havayolu Taşıyıcılarının İç ve Dış Hat Pazar Payları Karşılaştırması	136
Tablo 15: 2017 Yılı İtibariyle Türkiye'nin Havayolu Yolcu Trafikinde Dünyadaki Yeri.....	137
Tablo 16: 2017 Yılı İtibariyle Türkiye'nin Havayolu Yolcu Trafikinde Avrupa'daki Yeri.....	137
Tablo 17: 2003 Yılı Sonrası Türkiye'nin Havayolu Yolcu Trafikinde Dünyada ve Avrupa'daki Payı	138

Tablo 18: Seçilmiş Ülkeler ve Ticari Hakların Dağıtımından Sorumlu Kuruluşlar	145
Tablo 19: 2003-2018 Yılları Arası Türkiye'nin Havayolu Ulaştırma Anlaşmaları ve İkili Müzakereler	175
Tablo 20: 2018 Yılı İtibariyle Türkiye ile Tekli Tayin Anlaşması Bulunan Ülkeler	175
Tablo 21: 2018 Yılı İtibariyle Türk Sivil Havacılığının Genel Durumu.....	177
Tablo 22: 2014-2018 Yılları Arasında Havayolu Firmaları Bazında Dış Hatlar Pazarındaki Değişim	178
Tablo 23: Yer Hizmetleri Lisanslama Şartları	181
Tablo 24: Türkiye'de Çalışma Ruhsatına Sahip Yer Hizmeti Şirketleri.....	182
Tablo 25: 2003 Yılı ve 2010 Yılı Sonrası Havayolu Yer Hizmetlerinde Ruhsat Verilen Şirket Sayıları ile A, B, C Grubu Lisansa Sahip Şirket Sayıları	183
Tablo 26: Rekabetçi Yapının Tesisi Hakkındaki Literatürdeki Görüşler	188
Tablo 27: Slot Tahsisi Hakkındaki Literatürdeki Görüşler	190
Tablo 28: Taşıyıcı Tayini Hakkındaki Literatürdeki Görüşler	191
Tablo 29: Yer Hizmetleri Hakkındaki Literatürdeki Görüşler.....	192
Tablo 30: THY'nin Sektördeki Hâkim Durumu Hakkındaki Literatürdeki Görüşler	193
Tablo 31: Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması Hakkındaki Literatürdeki Görüşler	194
Tablo 32: Sektörel Regülasyonların Genel Çerçevesi.....	195
Tablo 33: Sektör Temsilcilerinin Piyasaya Giriş Hakkındaki Görüşleri.....	198
Tablo 34: Sektör Temsilcilerinin Kapasite Hakkındaki Görüşleri.....	200
Tablo 35: Sektör Temsilcilerinin Fiyat Hakkındaki Görüşleri	202
Tablo 36: Sektör Temsilcilerinin Slot Tahsisi Hakkındaki Görüşleri.....	203
Tablo 37: Sektör Temsilcilerinin Taşıyıcı Tayini Hakkındaki Görüşleri	207
Tablo 38: Sektör Temsilcilerinin Yer Hizmetleri Hakkındaki Görüşleri.....	209
Tablo 39: Sektör Temsilcilerinin Sektörün Regülasyonu / Deregülasyonu Hakkındaki Görüşleri	211

Tablo 40: Sektör Temsilcilerinin THY’nin Sektördeki Hâkim Durumu Hakkındaki Görüşleri.....	212
Tablo 41: Sektör Temsilcilerinin Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması Hakkındaki Görüşleri	213
Tablo 42: Sektör Temsilcilerinin Yolcu ve Kargo Taşımacılığındaki Ekonomik ve Mali Sorunlar Hakkındaki Görüşleri.....	214
Tablo 43: Havayolu Sektör Temsilcilerinin Havayolu Regülasyonlarına Bakışı ...	217
Tablo 44: Araştırma Bulgularının Sayısal Gösterimi.....	221



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Deregülasyon, Özelleştirme, Rekabet, Regülasyon İlişkisi 63



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACI	: Airports Council International
CAA	: Civil Aeronautics Authority
CAB	: Civil Aeronautics Board
DHMI	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
EASA	: European Aviation Safety Agency
ECAC	: European Civil Aviation Conference
EUROCONTROL	: European Organisation for the Safety of Air Navigation
FAA	: Federal Aviation Administration
IATA	: International Air Transport Association
ICAN	: International Commission for Air Navigation
ICAO	: International Civil Aviation Organisation
HUA	: Havayolu Ulaştırma Anlaşması
JAA-TO	: Joint Aviation Authorities Training Organisation
Pan Am	: Pan American Airways
PICAO	: Provisional International Civil Aviation Organisation
SHGM	: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
SHY-22	: Havalimanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği
SHY-6A	: Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği
THY	: Türk Hava Yolları
TSHK	: Türk Sivil Havacılık Kanunu
UAB	: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
vb.	: ve benzeri
vs.	: vesaire

GİRİŞ

Devletin varlık gerekçelerinden birini oluşturan düzenleyicilik fonksiyonu, regülasyonlar yoluyla yerine getirilmektedir. Regülasyon, piyasa ekonomisi şartları altında çözüme kavuşturulamayan, başka bir ifadeyle piyasanın başarısız veya eksik olduğu özellikle ekonomik ve sosyal alanlara devletin müdahalede bulunma aracıdır. Devletin bu müdahale biçimi; yasal düzenlemeler yapmak, kurallar koymak, koymuş olduğu kurallara yönelik kontrol ve denetlemelerde bulunmak, uymayanlara cezai yaptırımlar uygulamak şeklinde geniş bir uygulama alanına sahiptir.

Regülasyon¹, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamadığı piyasa başarısızlıkları sonucu ortaya çıkmış ve regülasyonlar aracılığıyla kaynak tahsisinde etkinliğin iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Buradan hareketle çalışmanın konusunu da oluşturan iktisadi regülasyonun, ekonomik etkinlik ihtiyacından doğduğunu söylemek mümkündür.

Regülasyon kavramı, literatüre 1800’lü yıllarda girmiş olup bilimsel çerçevede ele alınması ise 1900’lü yılların başlarında olmuştur. Regülasyonun ekonomik anlamda gerekliliğinin tartışılması, 1929 Büyük Ekonomik Buhranı ve Keynes’in müdahaleci devlet anlayışına uzanmaktadır. Devletin ekonomiye müdahalesinde, vergiler ve sübvansiyonlardan sonra, regülasyonların da bir araç olarak kullanılmaya başlanması ile birlikte, regülasyon konusu tartışılmaya başlanmıştır.

Regülasyon ekonomisi ise 1929 Büyük Buhranı ile birlikte, Keynes’in devletin ekonomide aktif rol üstlenmesinin gerekliliğini ortaya koyması ve küresel olarak bu görüşün kabul görmesi, devletin bir müdahale biçimi olarak düzenleyicilik görevini üstlenmesi sonrası literatüre iktisadın bir alt disiplini olarak girmiştir. Geniş bir faaliyet alanına sahip olan regülasyon ekonomisi, günümüzde de güncelliğini koruyan ve

¹ Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon konusu, ticari havayolu taşımacılığı faaliyetlerini kapsadığı ve Regülasyon Ekonomisi alanına girdiği için “iktisadi regülasyonlar” çerçevesinde değerlendirilecektir. Bu yüzden buradan itibaren yapılan açıklamalar, regülasyonun önemli bir türü olan iktisadi regülasyona ilişkindir.

özellikle de sektörel bazdaki uygulamaları itibarıyla tartışılan bir alan olmaya devam etmektedir.

Dinamik bir süreç olan regülasyonun, döneme (çağa) ve değişime uyum sağlaması beklenmektedir. Regülasyonu; kurumların ve politikaların şekillendirdiği, onların da değiştiği ve dönüştüğü düşünüldüğünde, regülasyonun günümüzde dahi önemini koruduğu anlaşılmaktadır.

Regülasyonun piyasayı etkin işler duruma getirmek gibi olumlu bir işlevi olduğu kadar; piyasa oyuncularını korumak ve piyasayı baskılayarak rekabetten uzak, etkinsiz bir duruma getirmek gibi olumsuz bir tarafı da bulunmaktadır. Bu yüzden regülasyonun sınırı ve regülasyondan beklenen amaç iyi tespit edilmelidir. Regülasyonun her şart ve durum altında uygulamasının olduğu (deregülasyonda dahi) göz önünde bulundurularak rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmak ve bunu korumak öncelikli hedef olmalıdır. Böyle bir yapı tesis edildikten sonraki regülasyonlar ise sadece piyasanın rekabetçi yapısını korumak ve anti-rekabetçi faaliyetleri engellemek üzerine odaklanmalıdır.

Regülasyonun en etkin şekilde işlerliğinin sağlanması durumunda; ekonomik, sosyal ve politik pek çok alandaki çarpıklıklar ve dengesizlikler giderilebilecektir. Bu sebeple suistimale yer vermeyen regülasyon uygulamaları için en uygun yasal tedbirlerin alınması, düzenleyici otoritelerin bağımsızlığının korunması, siyasetten arındırılmış özerk bir denetim modelinin geliştirilmesi ve bağımsız denetimin yasal zemininin sağlamlaştırılması, pratikte piyasa mekanizmasının kendi iç dinamikleriyle çözüme kavuşturulabilecek konularda kamusal müdahalelerde bulunulmaması önem arz eden hususlardır.

Çalışmanın ana konusunu, bir regülasyon örneği veya uygulaması olan “havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon” konusu oluşturmaktadır. Havayolu sektörü; turizm, yatırım ve dış ticaret gibi alanlarda ülke ekonomileri için çok önemli bir yere sahip olmakla birlikte, siyasi ve diplomatik anlamda da önemli bir gücü temsil etmektedir. Devletler için kritik bir öneme sahip olan başta havacılık endüstrisi, ticari anlamda da sivil havacılık piyasası ya da diğer adıyla havayolu taşımacılığı sektörü; ülkeler arası ticareti, diplomasiyi geliştirmek için doğru ve titiz yönetilmeyi gerektirmektedir. Etkili bir yönetim için ise en doğru prensip, kural ve standartların belirlenmesi öncelikli olmak durumundadır. Havayolu ulaştırma sektörünün

gelişimi için ülke menfaatlerini koruyacak ve ticari kârlılığı artıracak yönde regülasyonlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu çerçevede, havayolu sektöründe uluslararası rekabetin tesisine hizmet edecek regülasyonlara başvurulması beklenmektedir. Gelişmiş ülke örnekleri itibarıyla havayolu özelinde regülasyonun tarihsel gelişimi incelendiğinde, bu yönde bir eğilimin olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde; önce ulusal, sonra da uluslararası sürdürülebilir rekabetçi havayolu piyasa yapısı oluşturulduktan sonra, regülasyonlar sadece teknik konular itibarıyla (havacılık emniyeti ve güvenliği gibi) uygulanmaya devam etmekte, ticari konularda ise “iktisadi regülasyonlar” yerini, serbest piyasa ekonomisinin şartlarını öncelikleyen “deregülasyon” uygulamasına bırakmaktadır.

Çalışmanın genel amacı; Türkiye’de havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin regülasyonların (düzenleme, denetleme, kural koyma ve yaptırım uygulama faaliyetleri) neler olduğunu ortaya koymak, mevcut uygulamadaki avantajlı ve/veya dezavantajlı yönlerini tespit ederek ekonomik politika önerilerinde bulunmaktır. Çalışmanın daha spesifik olan özel amacı ise Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların, sektörün ekonomik gelişimini ve sektör içi rekabeti artırıp artırmadığını belirlemektir. Bu özel amaç, aynı zamanda çalışmanın araştırma sorusunun da çıkış noktasını oluşturmaktadır. “Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonlar, sektörün ekonomik gelişimini ve sektör içi rekabeti artırmakta mıdır?” bu çalışmanın araştırma sorusudur.

Çalışmanın amaçları ve araştırma sorusundan hareketle havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon konusunu Türkiye özelinde bir bakış açısıyla ele almak gerekmektedir. Bu noktada, Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon konusunun gelişimine bakıldığında, reformlar öncesi dönem ve reform sonrası iki önemli dönem karşımıza çıkmaktadır. 1983 yılına kadar Türk Hava Yolları (THY)’nın sektörde tek başlı olarak faaliyet gösterdiği ve bayrak taşıyıcı olarak hizmet verdiği görülmektedir. Havayolu piyasasına veya pazarına girişin olmadığı ve sektörün kontrolünün tamamen THY’nin elinde bulunduğu bu dönem, monopol (tekelleştirilmiş) bir piyasa yapısının mevcut olduğu reformlar öncesi dönemdir. 1983 yılında 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun çıkarılmasıyla havayolu pazarına erişim ve piyasaya giriş önündeki engel kaldırılmış ve özel sektörün faaliyet göstermesinin önü açılmıştır. Bu ilk reform sonrası dönem, havayolu ulaştırma sektörünün gelişimi açısından büyük

bir öneme sahiptir. İkinci reform ise 2003 yılı serbestleşmesidir. 1983 yılı itibarıyla her ne kadar havayolu piyasasına özel sektörün girmesinin önü açılmışsa da 2003 yılı serbestleşmesine kadar, piyasanın rekabetçi ve serbest bir yapıya ulaşması adına büyük bir yol katedilememiştir. 2003 yılı sonrası; sektörün gelişimi, büyümesi ve ivme kazanması açısından önemli bir mesafe katedilse de hâlâ sektördeki regülasyon uygulamaları ve rekabet açısından eksiklikler bulunmaktadır.

Tüm bu bilgiler ışığında, çalışma üç bölüm hâlinde ele alınmakta ve sırasıyla: “devletin düzenleme fonksiyonu ve regülasyon ekonomisi”, “havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon”, “Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların ekonomik analizi” başlıkları altında konuya derinlik kazandırılmaktadır.

Devletin düzenleme fonksiyonu ve regülasyon ekonomisi başlıklı birinci bölüm, “regülasyon teorisi” ve “regülasyon politikası” başlıklı iki alt bölümden oluşmaktadır.

Regülasyon teorisi başlığı altında, regülasyonun varlığının ve çıkış noktasının anlaşılabilmesi için öncelikle regülasyon ekonomisine geçişte piyasa ve devlet başlığı içerisinde, piyasa ve devlet başarısızlıkları konusuna dikkat çekilmektedir. Piyasanın ve devletin aksadığı noktaların tespit edilmesi, regülasyonun temellerine inilmesi açısından önemlidir. Akabinde, regülasyon kavramının doğuşu ve tarihi temelleri konusu ele alınmaktadır. Sonrasında, regülasyonun gerekli olup olmadığına ilişkin geliştirilen regülasyon teorileri ayrıntılı bir şekilde ele alınmakta ve teorilere yönelik genel bir karşılaştırma ve değerlendirme yapılmaktadır. Bu kısımda son olarak ise regülasyonla ilişkili kavramlara yer verilmektedir. Regülasyon, kapsamı itibarıyla geniş bir uygulama alanına sahip olmakla birlikte, tam olarak kavranabilmesi için ise regülasyonla ilişkili kavramların ne anlama geldiği, bu kavramların ayrışan ve benzeşen taraflarının ne olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Buradan hareketle bu kısımda deregülasyon, özelleştirme ve rekabet kavramlarının her biri ayrı ayrı ele alınmakta ve sonrasında her birinin regülasyonla olan bağlantıları açıklanmaktadır. Nihai olarak ise tüm kavramların birbirleriyle olan ilişkilerine açıklık kazandırılmaktadır.

Regülasyon politikasının doğru ve etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için öncelikle regülasyon teorisinin, yani regülasyon ekonomisinin temelini bilmesi, sonrasında ise regülasyonun temel amaçlarından olan rekabetin temini için ortaya

atılan teoriler ve regülasyon yöntemlerinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Buradan hareketle çalışmanın bu kısmında, regülasyon politikası fikrinin oluşmasına yardımcı olan ve politika oluşturmaya yönelik rekabetçi piyasa teorileri ile politika oluşturmada kullanılan regülasyon yöntemlerine yer verilmektedir. Son olarak ise regülasyonun etkinliği ve optimal regülasyon konusu genel hatlarıyla değerlendirilmektedir.

Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon başlıklı ikinci bölüm; “havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının tarihsel gelişimi”, “havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamaları” ve “havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların değerlendirilmesi” başlıklı üç alt bölümden oluşmaktadır.

Havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının tarihsel gelişimi açısından, havacılıkla ilgili ilk uluslararası toplantı olan Paris Konferansı ile başlayan ve uluslararası regülasyonu sağlayan kuruluşların kurulmasına kadarki süreç son derece önemlidir. Bu bağlamda, bu kısımda sırasıyla: Paris Konferansı, Paris Konvansiyonu, Pan-Amerikan (Havana) Konvansiyonu, Chicago Konferansı ve Chicago Konvansiyonu konularına yer verilmektedir. Chicago Konferansı ve devamında yayınlanan Chicago Konvansiyonu’nun en önemli sonuçlarından biri, havayolu ulaşımına ilişkin regülasyonları uygulayan veya bu regülasyonların uygulanmasına katkıda bulunan ve bugünün sivil havacılığına da yön veren iki uluslararası kuruluşun kurulmasıdır. Bu iki kurumsal oluşum, “Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO)” ve “Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA)” adlarıyla hizmetlerine devam etmektedir. Bu iki kuruluş dışında, devletlerin kendi aralarında oluşturduğu diğer regülasyon sağlayan veya buna hizmet eden kuruluşlar da bulunmaktadır. Bu organizasyonlar, tam olarak uluslararası olmayan, yani tüm dünya ülkelerini kapsamına almayan, daha bölgesel nitelikte faaliyet gösteren kuruluşlardır. Uluslararası havayolu regülasyonunu sağlayan veya buna katkıda bulunan küresel veya bölgesel kuruluşlara da bu kısımda yer verilmektedir.

Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamasının ilk olarak Avrupa’da başladığı görülmektedir. Hatta Avrupa’da geliştirilen havacılık kural ve politikaları ile bunlara ilişkin yasal düzenlemeler, başta ABD olmak üzere pek çok ülke için örnek teşkil etmiş ve rehber olmuştur. Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamalarının çıkış noktasının Avrupa olması, Amerika Birleşik Devletleri’nin önemli katkıları ve günümüz dünyasında Avrupa Birliği’ndeki uygulamaların önemli

görülerek sürecin takip edildiği düşünüldüğünde, bu kısımda ülke örnekleri veya ülke grubu olarak ABD ve AB'nin ele alınması uygun görülmekte, Türkiye'deki havayolu ulaştırma sektöründe regülasyonu doğru analiz edebilmek ve değerlendirebilmek adına da bu gerekli görülmektedir. ABD ve AB özelinde havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon konusunu tarihsel süreçle birlikte ele almak, regülasyonun hangi aşamada devreye girdiği ve çıktığı noktasında önemli fikirler vermekle birlikte, konuya geniş bir perspektiften bakılmasını sağlamak ve Türkiye'de havayolu ulaştırma sektöründe regülasyonun ulaşılmış olduğu nokta daha iyi analiz edilebilmektedir. Bu amaçlar doğrultusunda ABD ve AB örnekleri, tarihsel süreç de göz önünde bulundurularak sektörün genel yapısı ve gelişimi, sektörün regülasyonu ve deregülasyonu bağlamında ele alınmaktadır. Bu bölümün son kısmı olan havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların doğru bir şekilde değerlendirilebilmesi için ise konunun tarihsel perspektifi ile ülke uygulamalarının eş anlı tahlil edilmesi gerekmektedir. Bu düşünceden hareketle ilk olarak havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının tarihsel gelişimine bütünüyle bakılmasını sağlamak adına özet bir tabloya yer verilmekte, ikinci olarak da havayolu ulaştırma sektörü regülasyon uygulamalarının öncüsü olan ABD ve Avrupa ülkelerinin tamamını yakından ilgilendiren AB örnekleri üzerinden genel bir bakış açısı kazandırmak ve günümüzle geçmiş arasında bağlantı kurabilmek adına birtakım tespit ve değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Türkiye'de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların ekonomik analizi başlıklı üçüncü bölüm; "Türkiye'de havayolu ulaştırma sektörünün gelişimi: havayolu sektör analizi", "Türkiye'de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların gelişimi" ve "Türkiye'de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonlar: nitel bir araştırma" başlıklı üç alt bölümden oluşmaktadır.

Türkiye'de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların ekonomik analizinin en doğru şekilde yapılabilmesi için öncelikle sektörün gelişiminin ortaya konulması gerekmektedir. Bu kapsamda ilk olarak sektörün tarihsel gelişimi ve uluslararası kuruluşlarla ilişkiler konusu ele alınmaktadır. Sonrasında ise birtakım sektör göstergelerinin analizi yapılmaktadır.

Küresel pazarda en önemli sektörlerin başında gelen havayolu sektörü, Türkiye'de de büyük bir öneme sahiptir. Türk havayolu ulaşım sektörünün bu önemi,

aynı zamanda regülasyon uygulamalarının da işlevsel olarak kullanılmasını gerektirmekte ve bunu destekler nitelikte düzenleme faaliyetlerine başvurulmaktadır. Bu çerçevede bu kısımda, öncelikle sektörel regülasyonların tarihsel gelişimi ve sektörel regülasyon sorumluluğunun kurumsal gelişimi konuları ele alınmakta, akabinde ise sektörel regülasyonların mevcut durumu irdelenmektedir. Sektörel regülasyonların mevcut durumu ise sektörel regülasyonlar ve rekabeti etkileyen diğer uygulamalar şeklinde ikili bir tasnifle ele alınmaktadır. Sektörel regülasyonlar kapsamında; piyasaya giriş, kapasite ve fiyat boyutları ile bunları düzenleyen regülasyonlara yer verilmekte iken tam anlamıyla bir regülasyon olarak değerlendirilememekle birlikte, sektörel regülasyonlar içerisinde de değerlendirilebilecek, rekabeti doğrudan etkileyen uygulamalar kapsamında; havalimanlarında slot tahsisi, ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarında (HUA'larda) taşıyıcı tayini ve yer hizmetleri lisanslarına yer verilmektedir.

Çalışmanın bu son kısmında ise uygulamadaki sektörel regülasyonlar, literatürdeki görüşler ve havayolu sektör temsilcilerinin² görüşleri özelinde değerlendirilmektedir. Havayolu sektör temsilcilerinin görüşleri ise nitel bir analiz yöntemi olan derinlemesine görüşme tekniği kullanılarak ortaya konulmakta olup sektörün ekonomik analizi yapılmaktadır. Bu kısımda ilk olarak Türkiye'de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonlara ilişkin gerçekleştirilen literatür taramasından elde edilen bulgular; rekabetçi yapının tesisi, slot tahsisi, taşıyıcı tayini, yer hizmetleri, THY'nin sektördeki hâkim durumu ve sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanması temaları altında ele alınmaktadır. İkinci olarak da Türkiye'deki havayolu ulaştırma sektörü temsilcilerinin, sektörün ekonomik yapısına ilişkin görüşlerinden elde edilen bulgular; sektörel regülasyonlar (piyasaya giriş, kapasite, fiyat, slot, ikili HUA'lar, yer hizmetleri), sektörün regülasyonu / deregülasyonu, THY'nin sektördeki hâkim durumu, sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanması, yolcu ve kargo taşımacılığında ekonomik ve mali sorunlar temaları altında ele alınmaktadır. Ayrıca araştırmalar sonucunda elde edilen bulguların genel değerlendirmelerine her iki başlık altında yer verilmektedir. Sektör temsilcileri ile görüşmelerden elde edilen bulguların

² Havayolu sektör temsilcileri kapsamında; Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM), Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI), DHMI Slot Koordinasyon Merkezi Başmüdürlüğü, Rekabet Kurumu, Türk Hava Yolları (THY), Pegasus, Onur Air, MNG Havayolları ile yüz yüze görüşmeler (mülâkatlar) gerçekleştirilmiştir.

genel değerlendirmesi ise, sektör temsilcilerinin sektörel regölasyonlara bakışı ve araştırma bulgularının sayısal gösterimi başlıkları altında ele alınmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN DÜZENLEME FONKSİYONU VE REGÜLASYON EKONOMİSİ

Devletin varlık gerekçelerinden birini oluşturan devletin düzenleyicilik fonksiyonunun yerine getirilmesi ancak regülasyonlarla mümkündür. Regülasyon, piyasa mekanizması içerisinde mümkün olamayan ya da piyasanın başarısız veya eksik olduğu konularda (özellikle ekonomik ve sosyal alanda), devletin müdahalede bulunarak düzenlemeye gitmesi, koymuş olduğu kurallara yönelik denetlemelerde bulunması, uymayanlara yaptırım uygulaması şeklinde geniş bir uygulama alanına sahiptir.

Regülasyon ekonomisi, 1929 Büyük Ekonomik Buhranı ile birlikte Keynes'in devletin ekonomide aktif rol üstlenmesinin gerekliliğini ortaya koyması ve küresel olarak bu görüşün kabul görmesi ile birlikte, devletin bir müdahale biçimi olarak düzenleyicilik görevini de üstlenmesi sonrası literatüre iktisadın bir alt disiplini olarak girmiştir. Geniş bir faaliyet alanına sahip olan regülasyon ekonomisi, günümüzde de güncelliğini koruyan ve özellikle sektörel bazdaki uygulamaları itibarıyla tartışılan bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletin düzenleme fonksiyonu ve regülasyon ekonomisi başlığı altında sırasıyla: “regülasyon teorisi” ve “regülasyon politikası” konuları ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. Bu şekilde, hem regülasyona ilişkin literatür ortaya konulmuş olacak hem de ele alınış biçimi itibarıyla konuya farklı bir bakış açısı kazandırılacaktır.

I. REGÜLASYON TEORİSİ

Regülasyon teorisi, regülasyonun çıkış noktasından ve ne ifade ettiğinden başlayıp teorisinde geline nokta kadar birçok hususu içerisinde barındıran bir konudur. Buradan hareketle regülasyonun varlığının ve çıkış noktasının anlaşılabilmesi için öncelikle piyasa ve devlet başarısızlıklarının bilinmesi gerekmektedir. Piyasanın ve devletin aksadığı hususların ortaya konulması, regülasyon teorisinin temellerine inilmesini sağlayacaktır. Akabinde, regülasyonun kavramsal temellerine –tarihsel gelişim de dâhil edilerek– girilecektir. Sonrasında, regülasyonun gerekli(siz)liğini tartışan regülasyon teorileri ayrıntılı bir şekilde ele alınacak ve değerlendirilecek olup son olarak ise regülasyonla ilişkili kavramlara yer verilecektir.

A. Regülasyon Ekonomisine Geçişte Piyasa ve Devlet

1929 Büyük Buhran sonrası, özellikle kamusal mal ve hizmetlerin sunumu ve finansmanı için devletin ekonomideki ağırlığının arttığı gözlenmektedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomik hayata sık sık müdahalelerde bulunduğu bilinen bir gerçektir. Bu müdahalelerin büyük bir kısmı vergiler, teşvikler (sübvansiyonlar veya transferler) veya regülasyonlar (düzenlemeler) aracılığıyla yapılmaktadır.

1929’a kadarki süreçte serbest piyasanın ekonomide hâkim olduğu, 1929 Büyük Buhranı’yla birlikte iktisadi hayatta piyasanın başarısız olduğu görülmüş ve böylelikle devletin ekonomiye müdahalesinin gerekliliği gündeme gelmiştir. 1929’dan itibaren uzun yıllar devletin veya kamunun ekonomide karar verici ve hâkim bir rol üstlendiği görülmüştür, ta ki 1973 Petrol Krizi yaşanana kadar. 1973 Petrol Krizi ile birlikte yepyeni bir kavramla karşılaşmıştır ki o da “stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon)”dur. Konjonktürel bir dengesizlik olarak nitelendirilen stagflasyonla birlikte, devletin de ekonomide tek başına başarılı olamadığı görülmüş ve kamunun etkinsizliği neticesinde, piyasa ve devletin müştereken rol aldığı bir ekonomik müdahale biçimi benimsenmiştir. Hâlihazırda da bu karma ekonomik yapı geçerliliğini korumaktadır.

Çalışmanın bu kısmında, piyasa ve devlet arasındaki farklılıklar ile piyasa ve devlet başarısızlıklarının sebepleri ve sonuçları ortaya konulacaktır. Bu bağlamda öncelikle piyasa ve devlet arasındaki ilişki açıklanacak olup sonrasında sırasıyla: piyasa ekonomisi ve piyasa başarısızlığı, devlet müdahalesi ve devlet başarısızlığı konuları ele alınacaktır. Son olarak ise iktisadi açıdan piyasa ve devlet karşılaştırması ile piyasa ve devlet başarısızlıklarının nedenleri tablolarla desteklenerek değerlendirilecektir.

1. Piyasa ve Devlet İlişkisi

Piyasada üretici ve tüketicileri ortak bir noktada buluşturan bir “fiyat mekanizması” bulunmaktadır ve bu fiyat, çok sayıda bireyin tercihlerini birleştirme işlevi görmektedir (Akça, 2007: 4-7). Piyasa ekonomisi, herhangi bir zorlama veya yönlendirme olmaksızın bireylerin yapmış oldukları işlemlerin tamamen gönüllü anlaşma ve piyasa fiyatı ile gerçekleştiği bir ekonomik sistemdir. (Akça, 2007: 4). Milyonlarca bireyin kararlarını koordine eden bu sistem, aynı zamanda bir sinyal görevi görerek kaynakların etkin bir şekilde tahsis edilmesini sağlamaktadır (Akça, 2011: 180).

Serbest piyasada hangi ürünlerin üretileceğini ve bunları üretenlerin gelirlerini ana kural olarak tüketicilerin seçim ve istekleri belirler. Bir mal daha çok talep edilirse fiyatı yükselir, üretimine daha çok kaynak (emek, sermaye, doğal kaynak) aktarılır, kaynaklar kıtsa onlara ödenen bedel artar. Kaynakların sahipleri, bunların üretimde kullanılmasından aldıkları gelirleri, ihtiyaçlarında kullanarak nelerin üretileceğini tekrar belirlerler (Bulutoğlu, 2008: 4).

Piyasa ekonomisi temel olarak alınıp satılabilme özelliğine sahip malların fiyat aracılığı ile her iktisadi karar biriminin faydasını ve kârını yükseltebileceği bir ortamı ifade eder. Bunun en önemli özelliği, bireysel çıkarların toplumsal çıkarlardan önce gelmesidir. Böylece, teşebbüs ve seçim özgürlüğü meydana gelmektedir. Teşebbüs ve seçim özgürlüğünün olduğu piyasada birçok alıcı ve satıcı bulunmaktadır. Bu ise mal ve hizmet fiyatlarının serbestçe ve rekabete dayalı olarak oluşmasına ortam hazırlamaktadır. Önemli olan, alıcı ve satıcıların piyasaya giriş ve çıkışlarının hukuki ve kurumsal olarak engellenmemesidir. Söz konusu hukuki ve kurumsal çerçeveyi piyasa ekonomisine uygun olarak düzenleme ise devletin görevidir (Altay, 2001: 16).

Bu bağlamda, devletin görevlerine geçmeden önce bahsi geçen piyasanın niteliklerini belirtmekte fayda vardır. Bunlar; mülkiyet hakkı ve mübadele özgürlüğü, iş bölümünün varlığı ve tüketici egemenliği, fiyatların rekabet ortamında oluşumudur (Akça, 2007: 7).

Yukarıda da bahsedildiği üzere devletin, piyasa ekonomisinin oluşturulmasında iki önemli görevi vardır. Birincisi, bireysel temel hak ve özgürlüklerin, gelişmiş piyasa ekonomilerinin sahip oldukları normlar ölçüsünde düzenlenmesidir. İkincisi, piyasada rekabet ortamını hazırlayarak geliştirmektir (Altay, 2001: 16). Bir başka ifadeyle piyasadaki kuruluşların piyasa mekanizmasını suistimal etmemeleri için hukuksal çerçevenin belirlenmesi ve devlet gücü ile uygulanmasıdır. Bu alandaki hukuksal çerçeve, monopol ve kartelleşmeye karşı kanunlar ile tüketici haklarının korunması gibi konuları içermektedir (Erol, 1992: 153). Devlete yüklenen bu görevler, regülasyona işaret eder.

Genel bir değerlendirme yapacak olursak ekonomide hiçbir kamusal mal sunumu olmasa bütün ekonomi sadece özel mallardan oluşsa bile devlete mutlaka bir rol düşmektedir. Bu da piyasaların iyi işlemlerini ve kaynakların etkin bir şekilde ve en az maliyet ile tahsisini sağlamaktır. Piyasaların kendiliğinden bu işlevi gerçekleştireceğinin ileri sürüldüğü görünmez el modelinde bile devlete düşen bir rol bulunmaktadır. Ayrıca kurumların nasıl evrildiğine ve doğru işlemleri için devlete düşen rolün ne olduğuna ilişkin çeşitli yaklaşımlar³ da mevcuttur (Kirmanoğlu, 2011: 108).

2. Piyasa Ekonomisi ve Piyasa Başarısızlığı

Klasik iktisadi düşünceye önemli bir katkı olarak kabul edilen Neo-Klasik iktisadi düşünce, piyasa başarısızlığı üzerinde durmuş, piyasa ekonomisinin tek başına optimumu sağlamaktan uzak olduğunu ve bu nedenle kamu ekonomisine gerek olduğu fikrini savunmuştur. Neo-Klasik iktisatçıların, bir diğer deyişle teorik refah iktisatçıların görüşleri, iktisat literatüründe “piyasa başarısızlığı teorisi” olarak bilinmektedir (Aktan, 2006: 10).

³ Ayrıntılı bilgi için bakınız. Coşkun Can Aktan (Ed.), Kurumsal Devlet Yönetimi İyi Devlet Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar, Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Araştırmalar Serisi No: 5, Yayın No: 197, Nisan 2006.

Kamu ekonomisi rasyonelini açıklayan Neo-Klasik iktisadi düşüncede, piyasa ekonomisinin bazı faktörler dolayısıyla başarısızlığa uğrayabileceği, böylece sosyal refahın optimumdan uzaklaşabileceği görüşü savunulmuştur. Neo-Klasikler, Klasik iktisatçılardan farklı olarak devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğunu, ancak bunun “sınırlı” olması gerektiği görüşünü savunmuşlardır (Aktan, 2006: 25).

Neo-Klasikler, piyasa başarısızlığının en temel sebebi olarak piyasanın kaynak kullanımındaki etkinsizliğini göstermiş ve piyasa ekonomisinin tam olarak kaynak kullanımında etkinliği sağlamasının güç bir durum olduğunu belirtmişlerdir. Bunun nedenleri ise şöyle belirtilmiştir (Çelebi, 2003: 45-55; Aktan, 2006: 10-24):

Tam Rekabetin Olmaması: Piyasa ekonomisinin uygulandığı ülkelerde oluşan piyasa yapılarının tam rekabetten uzak olduğu gözlenmektedir. Egemen piyasa yapıları, monopol ve oligopol piyasalardır. Bir piyasada tam rekabetin olabilmesi; çok sayıda alıcı ve satıcının bulunması (atomizite), malların homojen olması, piyasaya giriş ve çıkışlarda engeller bulunmaması, üretim faktörlerinin akıcı olması (mobilité), alıcı ve satıcıların piyasa ile ilgili tam bilgi sahibi olmaları gibi özelliklerin varlığı ile mümkündür (Çelebi, 2003: 45). Tam rekabetin olmadığı bir ortamda, piyasanın tek başına başarılı olması söz konusu değildir.

Kamusal Mallar: Kamusal nitelikteki mallar; bölünememe, pazarlanamama, dışlanamama, tüketiminde rekabet olunamama gibi bünyesinde bulundurdıkları özellikleri itibarıyla kamu ekonomisinin gereklerine uygundur. Bu sebeple de piyasa; kamusal malların sunumu, dağıtımı ve finansmanında başarısız olmaktadır.

İçsel Ekonomiler (Ölçek Ekonomileri): Piyasadaki bazı üretim dallarında firma ölçeğinin büyümesi durumunda, ortalama maliyetler düşmekte, azalan maliyetler sebebiyle de “ölçeğe göre artan getiriler” oluşmaktadır. Bir üretim dalında minimum ortalama maliyetler çok yüksek ise bu üretim dallarında birden fazla firmanın birbirleri ile rekabet içinde olması yerine, bütün üretimi tek bir firmanın yapması toplam maliyetlerin minimum düzeyde gerçekleşmesini sağlar. Bir firmanın ölçeğe göre artan getiriler nedeniyle bu şekilde tekeli konumuna getirilmesi durumuna “doğal tekeli” denmektedir (Çelebi, 2003: 47). İçsel ekonomiler, teknolojik gelişmeye bağlı olarak zamanla bazı sektörlerde tekeli eğilimlerin ortaya çıkmasına neden olur. İçsel ekonomiler nedeniyle özellikle posta, elektrik, gaz, su üretim ve dağıtımı, demiryolu gibi endüstrilerde doğal tekeli durumu görülmektedir (Aktan,

2006: 18). Doğal tekel durumunda piyasa ekonomisinin tek başına başarılı olması pek mümkün değildir.

Dışsal Ekonomiler: Piyasa sürecinde ortaya çıkan olumlu ve olumsuz dışsallıklar nedeniyle piyasanın gerçekleştirdiği kaynak dağılımı etkin olmamaktadır. Üretici veya tüketiciler, neden oldukları olumsuz dışsallıkların tüm maliyetlerini yüklenmediklerinden faaliyetlerini aşırı miktarda yapacaklar, olumlu dışsallıklara neden olan faaliyetlerinin tüm faydalarını tatmadıklarından bu faaliyetleri az miktarda yapmak isteyeceklerdir. Bu nedenlerden dolayı dışsallıkların varlığı durumunda Pareto optimumunun sağlanması için devletin ekonomiye müdahalesi bir gereklilik olarak kabul edilmektedir (Çelebi, 2003: 52).

Devletin dışsal ekonomilere karşı iki yönlü etkisi olabilir: Devlet dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerini bizzat üstlenebilir ya da üretim faaliyetlerine dolaylı yünden etkide bulunabilir. Devletin dışsal ekonomilere dolaylı yünden etkisi ise iki şekilde olabilir. Şöyle ki ya pozitif dışsal ekonomilerin söz konusu olduğu üretim alanlarına üretimin devamı için “sübvansiyon” verilebilir ya da negatif dışsal ekonomilere neden olan firmaların bir “düzenleyici vergi” ödemeleri zorunlu kılınabilir. Dışsal ekonomilerde devletin ekonomiye müdahalesi zorunludur. Aksi takdirde ekonomi, sosyal optimumdan uzak bir noktada dengede olacaktır (Aktan, 2006: 14).

Eksik Bilgi: Piyasaların üretici ve tüketicilere tam bilgi sunamamış olması, başka bir ifadeyle piyasa içinde faaliyette bulunan bireylerin eksik bilgiye sahip olmalarının başlıca iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, geleceğin belirsizlik içermesidir. İkincisi ise bilginin maliyetsiz olmamasıdır. Piyasada faaliyette bulunan bireylerin tam bilgi sahibi olamamalarının nedeni (belirsizlik haricinde) işte bu maliyetlerdir. O hâlde devlet, eksik bilginin yol açacağı etkinsizlikleri ortadan kaldırmak için koruyucu önlemler (tüketiciyi korumak adına gerekli yasal düzenlemelerin devlet tarafından yapılmasında olduğu gibi) almalıdır (Çelebi, 2003: 52-53).

Eksik Kapasite Kullanımı ve İşsizlik: Tam rekabet piyasaları, kaynakların hem tam hem de etkin kullanımını sağlamaktadır. Ancak piyasa ekonomisini uygulayan ülkelerde belli derecelerde işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Tam istihdamın sağlanamaması anlamına gelen işsizlik, bir etkinsizlik nedenidir (Çelebi, 2003: 53).

Erdemli Mallar: Pareto optimumunun piyasa ekonomisinin kendi işleyişi içinde gerçekleştiği varsayılsa bile devlet müdahalesini gerektiren bazı özel mallar vardır. Bu tür malların tüketimi konusunda bireylerin kendileri için en doğru kararı veremeyecekleri kabul edilir. İnsanlar kendilerine zarar verdiğini bildikleri hâlde sigara içmeye devam edebilmekte veya emniyet kemeri takmanın faydasını bilmelerine karşın takmaktan kaçınabilmektedir. İşte bu gibi durumlarda devlet, tüketici egemenliğini kısıtlayabilmekte ve belli mallar hakkında iyi veya kötü değerlemesini yapabilmektedir. Netice itibarıyla erdemli ve erdemsiz olarak nitelendirilen bu mallar ile ilgili bireysel tercih özgürlüğü sınırlandırılmakta ve devlet bireyler adına tercihte bulunmaktadır (Çelebi, 2003: 54).

Yukarıda sayılan kaynak kullanımında etkinsizliğin nedenleri dışında, gelir dağılımında adaletsizlik/eşitsizlik ve ekonomik büyüme, istikrar ve kalkınmanın sağlanamaması da piyasanın başarısızlık nedenleri arasındadır.

Başka bir ayrıma göre piyasa başarısızlığının sebepleri şu şekilde belirtilmektedir (Kirmanoğlu, 2011: 109-111):

- Bazı malların piyasası oluşmayabilir.
- Piyasalara katılım maliyetlidir.
- Piyasalar çoğu zaman tam rekabet koşulları içinde işlemez.
- Mülkiyet haklarının belirsiz olduğu durumlar vardır.
- Kişilerin ya da firmaların faydaları veya kârları ya da maliyetleri bazı durumlarda birbirleri ile bağlıdır (Dışsallıklar).
- Tüm piyasa katılımcıları, mallar hakkında aynı bilgiye sahip değildir (Asimetrik bilgi).

Piyasa başarısızlıklarının türlerinin sınıflandırılmasında ise statik-dinamik piyasa başarısızlıkları ayrımının yapıldığı gözlemlenmektedir. Statik ve dinamik piyasa başarısızlıkları ayrımında; statik piyasa başarısızlıklarının durağan bir ekonomide, dinamik piyasa başarısızlıklarının ise dinamik bir ekonomide ve zaman içerisinde ortaya çıkması beklenmektedir (Akalin, 2000: 6).

Tablo 1: Piyasa Başarısızlık Türleri

Statik Başarısızlıklar	Dinamik Başarısızlıklar
1. Sosyal (Kamusal) Mallar 2. Dışsallıklar 3. Ortak Mülkiyet Konusu Olan Kaynaklar 4. Piyasa Aksaklıkları 5. Doğal Tekel (Azalan Maliyetler Endüstrileri) 6. Bilgi Edinme Maliyetinin Yüksek Olması 7. Bazı Malların Piyasalarının Var Olmaması 8. Gelir Dağılımı Eşitsizlikleri	1. Makul Bir Büyüme Hızına Ulaşılamaması 2. Sermaye Piyasasının Yokluğu 3. Faktör Piyasasında Aksaklık (Bazı Kritik Faktörlerin Arz Edilmemesi: Teşebbüs ve Sermaye Gibi) 4. İnsanların Zaman Miyopisi 5. Makro Dengesizlikler (İşsizlik ve Enflasyon)

Kaynak: Akalın, 2000: 7.

Özetle değerlendirmek gerekirse piyasa ekonomisi, birimler düzeyinde (firmaların üretimleri ile insanların taleplerini karşılamasında) başarılı olsa bile ekonominin tümünde arzulanan amaçlara ulaşmakta başarılı olması zordur. Bunların başında, gelir dağılımı gelmektedir. Firmalar, üretim kararları sonucunda çalışmak isteyenlerin hepsine iş vermekte yetersiz kalabilir ve işsizlik, nüfusun önemli bir bölümü için sürekli bir sorun olarak gelir dağılımında bozukluk yaratabilir. Ekonomik büyüme, halkın ve nüfusun beklentilerinin altında kalabilir. Fiyatların sürekli yükselmesi de ekonominin tümünü ilgilendiren bir bozukluktur ve piyasanın tek başına düzeltici rolü düşüktür (Bulutoğlu, 2008: 17).

3. Devlet Müdahalesi ve Devlet Başarısızlığı

Kamu ekonomisinin görevi, ihtiyaçların karşılanmasında piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini gidermektir. Piyasa ekonomisinde mallar ve hizmetler bedelini ödeyene satıldığı hâlde kamu ekonomisinde ihtiyaçların karşılanması ile bedelinin ödenmesi arasında bir alışveriş bağı yoktur. İki işlem ayrı aşamalarda, ayrı ilkelere göre yapılır. Piyasa ekonomisi, toplum üyelerinin bazı ihtiyaçlarını karşılamakta başarısız kalır. Çünkü bu ihtiyaçları karşılayacak olan hizmetler, ana nitelikleri itibarıyla piyasadaki firmalarca sunulamaz. Bu hizmetleri sunmak kamu ekonomisinin görevidir. Bu hizmetlere kamu hizmetleri denmektedir. Kamu hizmetlerine olan talep, siyasal kanallar aracılığıyla iletilir. Siyasal karar süreci bu şekilde, bir yandan kamu hizmetlerine olan talebi öğrenir, diğer yandan da bu hizmetlerin arzını düzenler. Dolayısıyla vatandaşların kamu hizmetleri ve politikaları

konusundaki dilek ve tercihleri, iletken kurumlar aracılığı ile siyasal karar hâline gelir (Bulutoğlu, 2008: 1).

İstikrarlı bir ekonomide temel düşünce, gerekli kurumlarla desteklenen bir piyasa serbestliği zihniyetine dayanır ancak devletin yine de bazı piyasalara müdahalede bulunduğu görülmektedir. Bu müdahalenin nedenleri ise rekabet koşullarını bozan monopollerini kırmak, serbestliğin getirebileceği yolsuzlukları önlemek, toplumdaki güçsüz grupları korumak, piyasanın sunumundaki etkinsizlik neticesinde eğitim, sağlık, ulusal savunma gibi hizmetleri etkin bir şekilde gerçekleştirmek olarak belirtilebilir (Alkin, 2004: 6).

Kamu ekonomisi rasyonelini açıklayan Keynesyen iktisat, “fonksiyonel devlet teorisi” ile devletin gerçekleştirmesi gereken fonksiyonları açıklamıştır. Bu bağlamda Musgrave’in ve Stiglitz’in de katkı sağladığı bu fonksiyonlar, kamu ekonomisinin veya devletin ekonomiye müdahalesinin haklı gerekçelerini ortaya koymaktadır.

Keynesyen iktisatçılara göre piyasanın başarısız olduğu ve dolayısıyla kamu ekonomisinin üstlenmesi gereken fonksiyonlar; kaynak kullanımında ve dağılımında etkinlik sağlanması, adil bir gelir ve servet dağılımı sağlanması, iktisadi istikrarın sağlanması, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması ve ödemeler bilançosunda denklik sağlanması fonksiyonlarıdır (Aktan, 2006: 25-29).

Devletin varlık sebeplerini üç ana amacın gerçekleştirilmesi ekseninde ele alan Musgrave’e göre ise devletin üç ana fonksiyonu; “tahsis (allocation), dağıtım (distribution), istikrar (stabilization)”dır. Başka bir deyişle devletin gerçekleştirmesi gereken amaçlar; kaynak tahsisinde etkinlik, gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrarın sağlanmasıdır (R. Musgrave ve P. Musgrave, 1976: 5-19).

Musgrave’e göre kamu sektörüne olan ihtiyacın nedenleri ise şöyledir (R. Musgrave ve P. Musgrave, 1976: 6):

- Sözleşme hukukuna ihtiyaç vardır.
- Piyasada rekabet ve piyasaya girişler serbest olmalıdır.
- Piyasaya giriş engelleri kaldırılrsa dahi bazı malların sunumu için (kamusal mal niteliği ve dışlanamazlık özelliği gereği) devlet olmalıdır.
- Günümüz ile gelecek tüketimin değerlendirilmesi için bir iskonto oranına ihtiyaç vardır (köprü ve baraj yapımı gibi).

- Ekonomik büyüme, fiyat istikrarı ve tam istihdam sağlanmalıdır.
- Sosyal değerler, gelir dağılımında adaleti gerektirir. Bunun ve diğer amaçların gerçekleştirilmesi için devlet gereklidir.

Piyasa başarısızlığı ile kamu müdahale araçlarından biri olan regülasyon arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Aralarındaki bu ilişki kısaca şöyle açıklanabilir: Doğal tekel, dışsallık veya başka bir nedenle bir piyasa aksaklığı oluştuğunda, devlet müdahalesinin rasyonel bir gerekçesi ortaya çıkmış olur. Örneğin doğal tekel durumuyla ilgili olarak yapılacak regülasyonlar, dağılımda ve üretimde etkinliği sağlamaya yönelik olacaktır. Piyasaya girişin izne tabi kılınması ile üretimde etkinliği sağlamak üzere sadece bir firmanın faaliyetine olanak sağlanacak, fiyat regülasyonu ile de tekelin sosyal olarak optimal fiyatı uygulaması sağlanarak dağılımda etkinlik sağlanacaktır. Dışsallıkla ilgili olarak da konulacak vergi vb. türden önlemlerle negatif dışsallığın toplum tarafından kabul edilebilir bir düzeye çekilebilmesi mümkün olacaktır (Ardıyok, 2002: 12).

1929 Büyük Buhran sonrasında 1970'lere kadar genel eğilim, piyasa başarısızlıklarını göstermek üzerineyken 1970'lerden bu yana ise durum tersine çevrilerek kamu başarısızlıklarına doğru meyletmiştir. Kamu başarısızlıkları; rant kollama, bürokrasi sorunu, iktisadi etkinliğe önem vermeme, baskı gruplarının hâkimiyeti, siyasal konjonktür dalgalarına neden olma, devlet adına bireysel ekonomik özgürlükleri kısıtlama, stagflasyon, teknolojik gelişmelere ve piyasa göstergelerine yeterli derecede duyarlı olmama gibi noktalarda kendini göstermektedir (Eren, 1993: 59).

Ekonomide devletin büyümesi, genellikle stagflasyon başlığı altında toplanan ekonomik bunalım gerçeği, piyasa başarısızlıkları yerine kamu başarısızlıklarının dikkat çekmesine neden olmuştur. Kamu başarısızlıklarının sonuçları şöyledir (Eren, 1993: 64-66):

- *Eşitlik sorunu çerçevesinde müdahale, üretkenlik ve ücret arasındaki ilişkiyi bozar.* Eşit işe eşit ücret yaklaşımı, üretkenliği göz ardı etmekte, çalışmayanı veya daha az iş yapanı ödüllendirmekte, çalışanı cezalandırmaktadır. Tembelliğe prim vererek üretken toplum yerine, rant veya transfer toplumu yaratılmasına neden olmaktadır.

- *Kaynak dağılımında bireylerin tercihleri yerine yönetenlerin (siyasi iktidar, bürokrasi) tercihlerinin öne çıkmasının yanlış kaynak dağılımına neden olması, iktisadi etkinliği azaltır.* Ayrıca bireylerin tercihleri yerine bürokratların tercihlerinin öne çıkması demokrasi ile bağdaşmaz.
- *Kamu tekelciliği yaratır.* Kamu tekelciliği, piyasadaki gelişmelere duyarsızlığı artırmak bir yana, fiili ve potansiyel rekabetin yokluğu nedeniyle ekonomik gelişmelerin ve özellikle teknolojik yeniliklerin uygulamaya geçmemesine neden olmaktadır.
- *Bürokrasi sorununa neden olur.* Bürokrasi sorunu, devletin artan rolüyle bürokrasinin daha etkili politik kurum olmasından ve etkisinin sürekli yükselmesinden dolayı ortaya çıkmaktadır.

Piyasa ekonomisinin her zaman için Pareto optimal sonuçlar vermemesi nedeniyle gerçekleşen kamu müdahaleleri, kamu ekonomisi açısından da her koşulda optimal sonuçlar üretmemektedir. Bu alandaki etkinsizlikler, kamu ekonomisinde optimizasyonun sağlanamamasından kaynaklanabileceği gibi kamu sektörünün işleyişinden de kaynaklanabilmektedir (Aktan ve Dileyici, 2006: 103-129):

- *Siyasal arz cephesinden kaynaklanan sorunlar;* politikacılarıdaki özel çıkar motivasyonu, siyasal iktidarın politik miyopluğu, hizmet kayırmacılığı, politik rekabetin eksikliği, parti içi demokrasinin yetersizliği, bürokratik etkinsizlikler, siyasal etik sorunu, ortanca seçmen teorisi, piyasa başarısızlıklarının giderilmesindeki yetersizlikler, kamusal mal ve hizmet sunumundaki etkinliğin değerlendirilmesindeki güçlüklerdir.
- *Siyasal talep cephesinden kaynaklanan sorunlar;* seçmenin eksik bilgiye sahip olması, seçmen ilgisizliği, seçmenin politik miyopluğu, seçmenin siyasal talebini açıklamaması (oylama maliyeti, bedavacı sorunu), mali aldanma olayı, özel çıkar gruplarının rant kollama faaliyetlerini kapsamaktadır.
- *Siyasal arz ile siyasal talep arasındaki ilişkilerden kaynaklanan sorunlar;* seçmen ile politikacı arasındaki asimetrik enformasyon sorunu, politikacı ile bürokrasi arasındaki ilişkilerde asimetrik enformasyon ve yetki devri sorunu şeklindedir.

- *Oylama (karar alma) sürecinde yaşanan sorunlar*; çoğunluğun temsili ve azınlık oyları sorunu, yasama organındaki mübadele, yani oy ticaretinden oluşmaktadır.
- *Kamu sektörünün işleyişinden kaynaklanan sorunlar ise* kamu sektöründeki merkezîyetçi yönetim yapısı, işlem maliyetlerinin yüksekliği, tekelci yapı, politik negatif ölçek ekonomileri, performansa dayalı ücret ve ödüllendirme mekanizmasının yetersizliği, ortak mülkiyetten kaynaklanan israf ve savurganlıklar, saydamlığın olmaması, yetersiz denetim ve reform yapma güçlüğü, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gerçekleşmemesinden kaynaklanan başarısızlıklar şeklinde ifade edilebilir.

Yukarıda izah edilen devlet müdahalesinin başarısızlıkları ve sonuçları ekseninde, devletin piyasa ekonomisine müdahale araçlarını ve başarısızlık nedenlerini gösteren Akalın (2000) tarafından oluşturulmuş aşağıdaki tablo tüm anlatılanların bir özeti mahiyetindedir.

Tablo 2: Devletin Piyasa Ekonomisine Müdahale Araçları ve Başarısızlık Nedenleri

Piyasaya Müdahale Araçları	Devletin Başarısızlık Nedenleri
1. Maliye Politikası 2. Para Politikası 3. Gelirler ve Fiyatlar Politikası 4. Kamusal Mallar ve Bu Malların Finansmanı Olarak Vergiler 5. Sübvansiyonlar 6. Regülasyonlar 7. Yol Gösterici Planlama 8. KİT'ler	1. Devletin Toplam Talebe Müdahalesinin Fiyatlara Müdahale Olup Etkinlik Kaybı Yaratması 2. Bürokrat Davranışının İsrafa Yol Açması 3. Demokratik Sosyal Seçimin İstikrarsız Olması: Kısır Döngü Yaratması (Arrow'un İmkânsızlık Teoremi) 4. Devlet Kesiminde Mülkiyet Haklarının Olmayışının Bütçe Sınırını Kaldırmasının Mali Disiplinsizlik Yaratması (Kaynakların Savurganca Kullanılması) 5. Bedavacı Sorunuyla Birlikte Rant Ekonomisi Yaratması 6. Piyasa Dışı İşlemlerin (Müdahale Araçlarının) Kendi Maliyetlerinin Bulunması ve Pareto Optimal Çalıştırılabilirliklerinin Özel Koşullara Bağlı Olması 7. Sosyal Devlet Gereği Karma ve Erdemli Malların Bedelsiz Arzının, İsteği Harekete Geçirerek İsraf Yaratması

Kaynak: Akalın, 2000: 24.

Devletin ekonomideki payının genişlemesi, devleti asli görevlerinden uzaklaştırabilmekte ve böylece toplumun refahı azalabilmektedir (Erol, 1992: 152). Bunu, devletin piyasaya müdahalesinin en temel sonucunda görebilmekteyiz. Şöyle ki

devletin piyasa ekonomisine müdahalede bulunması, piyasa etkinsizliğini önleyebileceği gibi piyasa etkinliğini boza da bilir.

Özetle piyasanın başarısızlığı kadar devletin başarısızlığı da söz konusudur. Gerek devlet müdahalesini biçimlendiren teorik yanılgılar gerekse piyasa başarısızlıklarının içeriğinde meydana gelen değişimler bu kez kamu ya da devlet başarısızlıklarına yol açmaktadır. Her iki başarısızlığa çare olması adına, özellikle piyasa ve devlet yanlısı yaklaşımların karşılıklı ideolojik tutuculuktan mümkün mertebe arınması gerekmektedir. Ayrıca devlet müdahalesine piyasa odaklı çözümler ile kamu ağırlıklı çözümlerin farklı alanlarda farklı avantajlar sağladığı da unutulmamalıdır (Akyıldız ve Eroğlu, 2005: 71).

4. Genel Değerlendirme: Piyasa - Devlet Karşılaştırması

Piyasa ekonomisi ile devlet veya kamu ekonomisine ilişkin açıklamalar şu ana kadar ayrı ayrı başlıklarda yapıldı. Burada çalışmanın tablolara yansıtılmış genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır. Öncelikle piyasa ve devlet karşılaştırması, ayrı ayrı; talep ve arz yönleri, amaç fonksiyonları, tercih yolları ve çıktılar, yani mal ve hizmet türleri açılarından tablolastırılmakta (Tablo 3), sonrasında ise temelde ve detayda piyasa ve devlet başarısızlıkları, sıralı olarak özet tablolarda gösterilmektedir (Tablo 4/5). Bu özet tablolara ait bilgilere ilişkin açıklamalar önceki başlıklarda ayrıntılı olarak yapıldığı için burada sadece tablolar verilmekle yetinilecektir.

Tablo 3: Piyasa ve Devlet Karşılaştırması (Piyasa ve Kamu Ekonomisi Karşılaştırması)

	Piyasa	Devlet
Talep	Tüketiciler	Seçmenler
Amaç	Fayda Maksimizasyonu	Hizmetlerin Artırılması, Vergilerin Düşürülmesi
Arz	Firmalar	Politikacılar, Bürokratlar
Amaç	Kâr Maksimizasyonu	Oy Maksimizasyonu (Politikacılar) Etki Alanı (Nüfus) Maksimizasyonu (Bürokratlar)
Tercih Bildirme Aracı	Fiyat	Oylama
Çıktı	Özel Mal veya Hizmet	Kamusal Mal veya Hizmet

Kaynak: Kirmanoğlu, 2011: 237.

Tablo 4: Temelde Piyasa ve Devlet Başarısızlıkları

Piyasa Başarısızlıkları	Devlet Başarısızlıkları
1. Aksak Rekabet (Tam Rekabetin Olmaması) 2. Kamusal Mallar 3. Dışsallıklar 4. Ölçek Ekonomileri ve Doğal Tekeller 5. Ortak Mülkiyet Konusu Olan Kaynakların Varlığı 6. Asimetrik (Eksik) Bilgi 7. Bilgi Edinmenin Maliyetinin Yüksek Olması 8. Eksik Kapasite Kullanımı ve İşsizlik 9. Erdemli (Merit) Mallar 10. Gelir Dağılımında Eşitsizlik 11. Dışsal Şoklar 12. Sosyal Ahlak Zayıflığı	1. Çoğunluk Oylamasının Kısır Döngü Yaratması 2. Bürokrat Davranışının İsrafa Yol Açması 3. Mülkiyet Haklarının Olmamasının Etkinsizlik Yaratması 4. Rant Ekonomisinin Ortaya Çıkması 5. Sıfır Fiyatla Arzın Yaratdığı Etkinsizlik 6. Siyasi Hayatta Tam Rekabetin Geçerli Olmaması 7. Güç ve Yetki Dağılımında Adaletsizlik 8. Ekonomik Birimler Arasındaki Çıkar Çatışması 9. Maliyetlerdeki Sürekli Artış

Kaynak: Akça, 2011: 188; Çelebi, 2003: 45-55; Akalın, 2000: 6-24.

Tablo 5: Detayda Piyasa ve Devlet Başarısızlıkları

Piyasa Başarısızlıkları	Devlet Başarısızlıkları
1. Piyasada Tam Rekabetin Geçerli Olmaması - Piyasada “atomisite” şartı söz konusu olmayabilir. Aksak rekabet piyasaları söz konusu olabilir. - Piyasada “serbestlik” şartı geçerli olmayabilir. Piyasaya giriş ve çıkışı engelleyen çeşitli faktörler olabilir. - Piyasada “şeffaflık” olmayabilir.	1. Politikada Tam Rekabetin Geçerli Olmaması - Politikada “atomisite” şartı söz konusu olmayabilir. Örneğin, otokratik bir rejim yönetimde olabilir. Çoğulcu demokrasi, ülke yönetiminde olmayabilir. - Politikada “serbestlik” şartı geçerli olmayabilir. Örneğin, bazı siyasal partilerin faaliyetleri yasaklanmış olabilir. Seçim sistemi, bazı kişilerin politikaya girmesini engellemiş olabilir. - Piyasada “şeffaflık” olmayabilir.
2. Dışsal Ekonomiler - Üretimde Pozitif/Negatif Dışsal Ekonomiler - Tüketimde Pozitif/Negatif Dışsal Ekonomiler - Parasal Dışsal Ekonomiler - Teknolojik Dışsal Ekonomiler	2. Politik Dışsal Ekonomiler - Politikada Patronaj İlişkileri - Politik Yandaşlık ve Partizanlık - Rant Oluşturma ve Rant Dağıtma Faaliyetleri - Çıkar Gruplarının Rant Kollama Faaliyetleri - Türemiş Dışsal Ekonomiler
3. Ölçek Ekonomiler (İçsel-Eksi Ekonomiler)	3. Politikada Negatif Ölçek Ekonomiler
4. Üretim Faktörlerinin Coğrafi ve Sektörel Dağılımında Dengesizlikler (Kaynak Dağılımında Etkinsizlik)	4. Politikada Bütçe Kaynaklarının Coğrafi ve Sektörel Dağılımında Dengesizlikler - Lobicilik - Hizmet Kayırmacılığı
5. Özel Gelir ve Servet Dağılımında Adaletsizlik	5. Kamusal Güç ve Yetki Dağılımında Adaletsizlik
6. Özel Gelir ve Servetin Topluma Hiçbir Yarar Sağlamayacak Şekilde Kullanılması: İsrar ve Savurganlık (Kamusal Yarar Gözetilmemesi)	6. Devlet Harcamalarında İsrar ve Savurganlık

Kaynak: Aktan, 1995: 72.

Tüm bu bilgilerden hareketle şöyle değerlendirmelerde bulunabiliriz:

Geçmişten günümüze ekonomide piyasanın olduğu kadar devletin de etkin bir rolü olmuş ancak belli dönemlerde (özellikle 1929'a kadar) piyasa daha hâkim iken belli dönemlerde (özellikle 1929 ila 1973 yılları arasında) ise devlet daha hâkim pozisyonunda olmuştur. Bunun en temel sebebi ise bazı dönemlerde piyasanın ekonomide başarısız olması, bazı dönemlerde ise devletin ekonomide başarısız olmasıdır.

Piyasa ve devlet başarısızlıklarının nedenleri ve bu aksaklıkların yarattığı sonuçların büyüklüğü, günümüz ekonomik konjonktüründe çeşitli koşullara göre pek çok ülkede her iki müdahale biçiminin de kullanılmasının, başka bir deyişle hem piyasa ekonomisinin hem de kamu ekonomisinin yer almasının zeminini hazırlamıştır. Dolayısıyla da ülkeler tarihsel süreçte daha çok karma bir ekonomik yapıyı benimseme eğilimi içerisinde olmuşlardır ancak devlet veya piyasanın ekonomideki ağırlıkları değişime uğramıştır. Çünkü bazı durumlarda piyasa, bazı durumlarda ise devlet daha başarılı/başarısızdır.

Netice itibarıyla bir ekonomide piyasa sisteminin mi yoksa kamu sektörünün mü daha etkili olabileceği hususu önem teşkil etmektedir. Bunun için piyasa ve devlet başarısızlıklarının nedenleri ve sonuçları iyice analiz edilerek her ikisinin ekonomideki ağırlığının ne olması gerektiği konusunda belli ölçüde uzlaşa sağlanmalıdır. Ancak böylelikle istikrarlı bir ekonomik sistemin temelleri atılmış olur.

B. Regülasyon Kavramının Doğuşu ve Tarihi Temelleri

Devletin varlık gerekçelerinden birini oluşturan devletin düzenleyicilik fonksiyonunun yerine getirilmesi, regülasyonlarla mümkündür. Ancak regülasyon, sadece düzenleme fonksiyonunu içermez. Regülasyon, aynı zamanda; kural koyma, denetleme ve yaptırım uygulama fonksiyonlarını da kapsar. Regülasyon kısaca piyasa mekanizması içerisinde mümkün olmayan ya da piyasanın başarısız veya eksik olduğu konularda (özellikle ekonomik ve sosyal alanda), devletin müdahalede bulunarak düzenlemeye gitmesi şeklinde ifade edilebilir. Doğal olarak regülasyon, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamadığı piyasa başarısızlıkları sonucu ortaya çıkmış ve regülasyonla kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır.

Buradan hareketle iktisadi regülasyonun ekonomik etkinlik ihtiyacından doğduğunu da söyleyebiliriz.

Regülasyon kavramının literatüre tam anlamıyla girmesi 1800’lü yıllara uzanmaktadır. Dinamik bir süreç olan regülasyonun, döneme/çağa ve değişen konjonktüre uyum sağlaması (değişime ayak uydurması) beklenmektedir. Kurumların ve politikaların değiştiği ve dönüştüğü düşünüldüğünde, bunların bir parçası olan regülasyonların da bu değişikliklere adapte edilmesi söz konusu olmaktadır. Buradan hareketle regülasyonun günümüzde dahi önemini kaybetmediği anlaşılmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında, regülasyon kavramının doğuşu ve tarihi temelleri ortaya konulacaktır. Bu bağlamda, öncelikle regülasyonun doğuşu ve tarihsel gelişimi anlatılacak olup akabinde regülasyon kavramı ve türlerine yer verilecektir.

1. Regülasyonun Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi⁴

20’nci yüzyılın başlarında, belirli bir gelişmişlik seviyesine erişmiş ülkelerdeki piyasalarda yaşanan olumsuzluklar ve bozulmalar sonucunda, 1929 yılında ekonomik bir buhran meydana gelmiş ve kısa bir sürede etkileri tüm dünyaya yayılmıştır. Büyük Buhran ile birlikte, John Maynard Keynes’in çalışmaları gündeme gelmiş, kabul görmüş ve devletin piyasalara müdahale etmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Devlet müdahalesi, uzunca bir süre (1970’lerin sonlarına dek) devam etmiştir. Ancak sosyal devlet anlayışındaki gelişmelerin, bir taraftan devletin görev tanımını değiştirmesi ve sorumluluk alanını artırması, diğer yandan da devletin girişimci olarak faaliyette bulunduğu alanlarda yaşanan verimlilik ile ilgili sorunlar ve kamu işletmeciliğinin etkin ve rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturmada yetersiz kalması üzerine, “icraya dönük devlet müdahaleciliğinden düzenlemeye dönük devlet müdahaleciliğine” doğru bir yönelim başlamıştır. Bu yeni yönetim anlayışının öncüsü ise İngiltere olmuş ve 1980’lerin başında düzenleyici devlet modelini uygulamaya geçirmiştir (Tepe ve Ardıyok, 2004: 106). Kısaca planlı ekonomiden düzenleyici devlete geçiş, tek bir merkezden karmaşık bir yapıya sahip tüm iktisadi faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesinin ve etkin bir şekilde yürütülebilmesinin mümkün olmadığı gerçeğinden hareketle gerçekleşmiştir (Çetin, 2007: 11).

⁴ İktisadi regülasyonun tarihi gelişimi konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız. Viscusi vd., 1992: 299-302.

Regülasyon, özel teşebbüsleri ve kamu teşebbüslerini kurallar yoluyla kontrol etme amacına yönelik olarak ortaya çıkan bir uygulama olduğu için geçmişi devlet kadar eskidir denilebilir. Regülasyonlarla ilgili tarihin bu kadar eskilere gitmesine rağmen modern anlamda iktisadi regülasyonlarla ilgili asıl tartışmaların, 1800’lü yıllarda ABD’de başladığını ve bu tartışmaların, uygulanan regülasyonların işlevlerinden daha çok, yöntemleri ve nasıl uygulanacağı konuları üzerine yapıldığını söyleyebiliriz (Sarısoy, 2010: 282). Kısaca devletin var olduğu günden bugüne dek regülasyonların var olduğu söylene de iktisadi regülasyonlarla ilgili bilimsel tartışmalar 1800’lü yıllarda başlamıştır. Ekonomi literatüründe yoğun bir şekilde tartışılması ise 1970’lerden itibaren (Sarısoy, 2010: 295-296).

Regülasyonun tarihsel evrimi literatürde üç dönem hâlinde incelenmektedir. 1945-1970 yılları arasındaki dönem “regülasyon çağı”, 1970-1980 yılları arası “regülasyondan deregülasyona geçiş dönemi” ve 1980’den günümüze kadarki kısım ise “deregülasyon çağı” olarak karşımıza çıkmaktadır (Chang, 1997: 724). 1887 yılında ilk uygulamalarına rastlanılan regülasyonun 1945 yılına kadar olan kısmı ise “regülasyona hazırlık dönemi” olarak adlandırılmaktadır (Akça, 2007: 17).

İktisadi regülasyon, tarihsel olarak ilk kez 1870’li yıllarda ABD’de başlamıştır. O dönemde iki önemli gelişme gerçekleşmiştir. İlk gelişme, tekellerin (monopollerin) regülasyonu uygulamasının temellerinin oluşmasını sağlayan bir Federal Mahkeme kararının alınmasıdır. İkinci gelişme ise demiryolları şirketlerinin büyümesi neticesinde demiryollarının, iktisadi regülasyonun uygulandığı ilk endüstri hâline gelmesidir (Tepe ve Ardıyok, 2004: 110).

İktisadi regülasyon tarihi açısından iki önemli yasa/karar bulunmaktadır. Bunlardan ilki olan 1877’deki Munn v. Illinois kararlarına göre Illinois eyaletinde kamu yararı görülmesi sonucunda devlete, tahıl taşıyıcı ve ambarlarının ürünlere uyguladıkları fiyatlar üzerinde regüle edebilme hakkı ve kontrol etme yetkisi verilmiştir. Bu karar ile tekellerin tüketici aleyhine hareket etmelerini engellemeye yönelik regülasyon faaliyetlerinin temeli atılmış ve tekelleşmenin önüne geçilmiştir. İktisadi regülasyon açısından ikinci önemli adım olarak görülen yasa ise Interstate Commerce Act of 1887 adıyla çıkarılan yasadır. Bu yasa, demiryolları fiyatlarını regüle etmek üzere Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu’nu (Interstate Commerce Commission-ICC) oluşturmuştur. Söz konusu yasanın çıkarılması ve komisyonun

oluşturulmasını gerektiren durum ise demiryollarının 1870 ve 1880’ler boyunca ciddi fiyat savaşlarına maruz kalmasıdır. Tüketicilerden son derece yüksek fiyatlar talep edilmesi üzerine de hükümet müdahalesi şart olmuştur (Tepe ve Ardıyok, 2004: 110; Reel, 2010a: 9-10).

Bu iki önemli tarihsel gelişme dışındaki regülasyon uygulamaları ise Tablo 6’da özetlenmiştir. Tablodan da anlaşılacağı üzere iktisadi regülasyon uygulamalarının ilk uygulamalarının ulaşım, bankacılık, enerji ve telekomünikasyon sektörleri ile güvenlik üzerine olduğu görülmektedir.

Tablo 6: Önemli İktisadi Regülasyon Yasaları: 1887-1940

Yıl	Düzenleyici Yasalar
1887	Interstate Commerce Act
1910	Mann-Elkins Act
1916	Shipping Act
1920	Transportation Act
1930	Oil Prorationing (Oklahoma, Texas)
1933	Banking Act, Securities Act
1934	Banking Act, Communications Act
1935	Motor Carrier Act, Public Utility Act, Securities Exchange Act
1938	Civil Aeronautics Act, Natural Gas Act
1940	Transportation Act

Kaynak: Viscusi vd., 1992: 302.

Kamu işletmeciliği ve regülasyonunun temel ekonomik gerekçesi; enerji, gaz, su ve haberleşme gibi bazı endüstrilerin doğal tekel özellikleri taşımasıdır. ABD’de regülasyonun yaygınlaştığı 1930’lu yıllarda, rekabet potansiyeli olan, ancak yüksek ilk yatırım maliyeti gerektiren yoğunlaşmış endüstrilerde rekabetin toplum yararına olmayacağı ve iflaslara yol açıp yıkıcı olacağı gibi gerekçelerle bu endüstriler regülasyon kapsamına alınmıştır. Bu tip endüstrilerin, regüle edilmeksizin özel kesime bırakılmasının toplum refahını azaltacağı, diğer bir deyişle regüle edilmeyen doğal tekellerde ya da tekelleşme eğilimine sahip olduğu düşünülen endüstrilerde rekabetin ekonomik etkinliği sağlayamayacağı gerekçesiyle firmaların piyasaya girişi kısıtlanarak üretimde etkinlik artırılmaya ve fiyatlar kontrol altında tutularak firmaların pazar gücünü kullanmasıyla oluşacak refah kayıpları önlenmeye çalışılmıştır. Sıkı regülasyon politikalarının uygulanması, aşırı tekelleşmeye ve ciddi toplumsal refah kaybına sebep olmuştur. 1970’lere gelindiğinde, hem kamu

işletmeciliğinin hem de ABD’de hizmet maliyetlerine dayalı regülasyon şeklindeki devlet müdahalesinin rekabetçi mleri sağlamakta yetersiz olduğu ve toplum refahının maksimizasyonunu sağlayamadığı görülmüş; aynı zamanda, kamu işletmeciliğinin başarısızlıkları sonucu, ABD’de uygulanan regülasyonun, ekonomik etkinliği bozucu kendine özgü sonuçlar yarattığı da grlmştr (akal, 1996: 1).

1970’lerle birlikte iktisadi regülasyon uygulamalarının etkin olmadığının yaygın bir şekilde kabul görmesiyle regülasyon politikalarında azalma grlmştr. Bu bağlamda özellikle 1970’lerin ortalarından 1980’lerin ortalarına kadar fiyat kontrolleri ve giriş engelleri gibi iktisadi regülasyon uygulamaları eleştirilmiş ve azalma göstermiştir. Akabinde, düzenleyici devletin rolü, katı iktisadi regülasyonlar yerine, dereglasyona ve evre, sağlık ve güvenlik gibi sosyal regülasyonlara yönelmiştir (Noll, 1999: 1).

1970’lerin ortalarında gelişmiş lkelerdeki kötü ekonomik gidişat, Keynesyen toplam talep ve kapsamlı kamu regülasyonu gibi ekonomi yönetim modellerine olan ilginin azalmasına neden olmuştur. Bunu takiben, tüm gelişmiş ülkelerde önemli dereglasyon ve zelleştirme faaliyetlerine başlanılmıştır. Özellikle İngiltere ve ABD’de uygulanan dereglasyon faaliyetleri ve devlet kısıtlamalarının kaldırılması (birtakım kişi veya kurumları koruyucu nitelikte tanınan ayrıcalıkların rekabeti bozucu yönlerinin düzenlenmesi, hisse senedi yoluyla satış, kr amaçlı kamu iktisadi işletmelerinin düzenlenmesi gibi), diğer Batı Avrupa ülkelerine nazaran daha yoğun grlmştr (Kara, 2009: 13).

Dereglasyon süreci ile birlikte ABD’de yaşanan akım, re-regülasyon (tekrar regülasyon)⁵ ve daha yoğun dereglasyon faaliyetlerinin karışımı şeklinde olmuştur (Erol, 2003: 30). Bazı sektörler, grlen ihtiyaç üzerine tekrar regüle edilirken özellikle teknolojik gelişmelerin arttığı telekomünikasyon sektöründe hızlı bir dereglasyon süreci yaşanmıştır (Tepe ve Ardıyok, 2004: 112).

⁵ Regülasyon, dereglasyon ve tekrar regülasyon sreclerine piyasalarda yaşanan gelişmeler ve piyasaların yapısal özellikleri değerlendirilerek karar verilmektedir. Sorunlu piyasalar önce regüle edilmekte, piyasa işleyişi sağlandıktan sonra, dereglasyon sürecine geçilmekte, ancak işleyişte ortaya çıkan birtakım sorunlar, piyasaların yeniden regüle edilmesine neden olabilmektedir (Pervan, 2006: 17).

Avrupa’da regülasyon kavramı ise ABD’ye göre daha yeni bir kavramdır. İktisadi faaliyet alanlarında mülkiyetin özel kesimin elinde olması ve piyasaya yalnızca piyasa aksaklıklarıyla karşılaşıldığı durumlarda müdahale edilmesi fikri, Avrupa’da yakın zamanlara kadar ABD’de olduğu kadar yaygın kabul görmemekteydi. Çünkü Avrupa’da kamunun hâkim olduğu bir ekonomi anlayışı baskındı, yani devletçi bir ekonomi anlayışı hâkimdi. Avrupa’da sektörlerdeki üretim faaliyetlerinin çoğunun kamu elinde bulunması sebebiyle de bunlar doğrudan devletin regülasyonuna tabi tutulmuşlardır. ABD’de ise Avrupa’nın aksine, endüstriler başından beri özel sektörün elinde bulunduğundan, regülasyon faaliyetleri, özel olarak oluşturulmuş federal ve yerel komisyonlar aracılığıyla yürütülmüştür (Erol, 2003: 31).

Özetle regülasyon, yeterli rekabet düzeyine ulaşamamış piyasalarda, yasal müdahalenin gerekliliği sonucu ortaya çıkmıştır. Ancak bu müdahale, sadece rekabet hukuku ve doğal tekeller için kullanılan fiyat ve miktar kontrollerini içermekle kalmamıştır. Piyasalardaki serbestleşme ve kamu mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesi sürecindeki gelişmeler de bu müdahalenin sınırlarını artırmış ve regülasyon faaliyetlerinin siyaset, bürokrasi, hukuk ve piyasa ekseninde genişlemesine sebep olmuştur (Çetin, 2007: 9-10). Yani yaşanan gelişmeler, regülasyonu başlı başına iktisadi bir konu olmaktan çıkarmış, sosyal ve idari konuları da içeren birçok alanı kapsar vaziyete getirmiştir.

2. Regülasyon Kavramı ve Türleri

Regülasyon kavramının doğuşu ve tarihi temelleri kapsamında; regülasyonun kavramsal çerçevesinin ortaya konulması ve regülasyon türlerinin, tarihsel gelişimi de yansıtacak şekilde ele alınması, konunun aydınlatılması açısından önemli görülmektedir. Bu düşünceden hareketle öncelikle regülasyonun kavramsal çerçevesi açıklanacak olup devamında regülasyon türleri ele alınacaktır.

a. Regülasyonun Kavramsal Çerçevesi

Regülasyon dinamik bir süreçtir ve devletin insan faaliyetlerini şekillendirmesinde kullandığı bir araçtır. Dolayısıyla devlet kurumsal kimliğini kullanarak “devlet regülasyonu” adı altında insanların ne yediğinden, ne

konuştugundan, nasıl oy kullandığına kadar her türlü eylemi şekillendirebilmektedir (Tomain ve Shapiro, 1997: 377-378).

Regülasyon (regulation) kavramı, kelime anlamı itibarıyla üst kurullar/otoriteler tarafından belirlenmiş kural ve mevzuatların tümü olarak tanımlanabilir. TDK sözlüğünde ise regülasyon, “ayarlama, düzenleme” olarak tanımlanmaktadır⁶.

Regülasyon kavramı, dar anlamıyla düzenleme olarak görülmektedir. Ancak regülasyon, düzenleme faaliyetlerini de içinde barındıran daha geniş bir kavramdır. Kamu hizmetlerinin, düzenleyici faaliyetten sorumlu bir kamu kurumu tarafından, dışarıdan ve sürekli olarak kontrol edilmesini de kapsar (Ogus, 1994: 1).

Regülasyon ile anlatılmak istenen sadece düzenleme olmayıp bunun yanı sıra denetleme, gerektiğinde yaptırım uygulama, rekabete açmak için gerekli şartları belirleme ve kontrol etme gibi uygulamaların da kapsam içerisinde bulunmasıdır. Dolayısıyla regülasyon konusunu sadece iktisat bilimi ile değil, hukuk ve siyaset gibi temel disiplinlerle de bağlantı kurarak değerlendirmek daha doğru olacaktır (Çetin, 2007: 9).

Tüm bu açıklamalardan hareketle regülasyon; yasal araçlar yoluyla sosyo-ekonomik yaşama müdahalede bulunulması, piyasaların üst otoriteler tarafından düzenlenmesi, denetlenmesi, kontrol edilmesi, yönetilmesi ve yönlendirilmesi faaliyetlerinin bütünü olarak tanımlanabilir (Oğuz, 2011: 19).

Regülasyon tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere regülasyona başvurulmasının temel nedeni, piyasa başarısızlıklarıdır⁷. Regülasyonun nihai amacı, yani regülasyonla amaçlanan ise piyasada rekabeti sağlamak ve korumaktır⁸. Regülasyonun amaçları doğrultusundaki hedefleri ise ekonomik etkinlik gereği kaynak tahsisinde etkinlik, gelir dağılımında adalet, (yatırım bazlı) ekonomik büyüme ve istikrar olarak özetlenebilir⁹.

⁶ <http://tdk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 01.11.2017).

⁷ Regülasyonun nedenlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. Serpil Ağcakaya ve Nadide Sevil Halıcı, “Bir İktisat Politikası Aracı Olarak Regülasyon Politikası”, Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi, Sayı: 2, Nisan 2005, ss. 96-105; Özge İçöz, “Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet”, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2003.

⁸ Regülasyonun amaçlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. OECD, “Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance”, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris/France, 2002.

⁹ Regülasyonun hedeflerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. Paul L. Joskow, “Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries”, Annual World Bank Conference on

Regülasyonun ortaya çıkışı, nedenleri, amaç ve hedefleri açıklandığına göre aydınlatıcı olması bakımından son olarak şu iki genel değerlendirmede bulunulabilir:

- *“Regülasyonda bir alanın ya da sektörün organize edilmesi ve denetimi için hukuksal düzenleme yapmak ve yaptırım uygulamak amaç değil, araç olarak değerlendirilmelidir. Asıl hedef, regüle edilecek alanda verimliliğin ve etkinliğin sağlanması olmalıdır.”* (Karakaş, 2008: 102).
- *“Regülasyon, piyasa başarısızlıklarının, iktisadi faaliyeti, piyasa mekanizması içinde gerçekten aksattığı ve iktisadi faaliyete taraf olan gruplara zarar verdiği durumlarda mutlaka gereklidir. Bu anlamda regülasyon, karmaşık dünyayı basitleştirmeye yarayan kurallar olarak uygulanmalıdır.”* (Çetin, 2007: 40).

b. Regülasyon Türleri

Regülasyon iktisadı (regulatory economics) terimi, iktisadi faaliyetler üzerinde doğrudan veya dolaylı etkisi bulunan, iktisadi ve sosyal regülasyonları içermektedir. Bu nedenle regülasyon iktisadı kapsamına sadece iktisadi regülasyonlar değil, dolaylı olarak da olsa iktisadi ilişkilerin yönünü tayin eden sosyal regülasyonlar, hatta düzenleyici sürece atfen idari regülasyonlar da girmektedir (Çetin, 2009: 24).

Regülasyon türleri; iktisadi, sosyal ve idari regülasyonlar şeklinde üçlü bir ayrım ile ele alınacaktır.

(1) İktisadi (Ekonomik) Regülasyon

Geçmişten günümüze ekonomik yapıdaki değişim ve gelişim, devlete yüklenen görevleri artırmaktadır. Sosyal devlet anlayışı gereği devletin; kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliğin sağlanması ile ekonomik kalkınma ve istikrarın sağlanması fonksiyonlarının temini için piyasalarda rekabetin oluşumuna ve korunmasına yönelik önlemler alması, bunların yasal çerçevesini çizmesi, kontrol ve denetimini sağlaması

Development Economics, Washington, April 20-21, 1998; İzak Atiyas, “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, içerisinde: İzak Atiyas (Ed.), Devletin Düzenleyici Rolü, Devlet Reformu Konferansı, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

görevleri bulunmaktadır. Bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi ise iktisadi regülasyonlarla mümkündür.

İktisadi regülasyon, tam rekabetin olmadığı sektörlerde piyasa aksaklıklarının giderilebilmesi ve ekonomik etkinliğin sağlanabilmesi için devletin, çeşitli kurumları eliyle bu piyasalara müdahale etmek amacıyla geliştirdiği yöntemler olarak tanımlanabilir (Erol, 2003: 23). Başka bir tanıma göre iktisadi regülasyon, daha önce devlet tekelinde olup da sonrasında özelleştirilen endüstrilerde rekabetin sağlanabilmesi için devlet tarafından yapılan düzenlemelerdir. İktisadi regülasyon konusunda devlet, piyasada rekabeti sağlayabilmek için sektördeki firmaların kararlarını etkileyecek sınırlamalar koyabilmektedir. Bu sınırlamalar, ürünün fiyatı konusunda olabileceği gibi miktarı konusunda da olabilmekte, hatta piyasaya giriş ve çıkışları da devlet kontrol altında tutabilmektedir (Sarısoy, 2010: 281). Bu hâliyle iktisadi regülasyon, piyasa başarısızlıklarını ortadan kaldırmak için devletin fiyat, miktar, kalite, giriş-çıkış engelleri gibi yollarla piyasaya yapmış olduğu müdahale biçimi olarak da ifade edilebilir (Akça, 2007: 21).

İktisadi regülasyonun gelişimine bakıldığında, optimum kaynak dağılımının sağlanacağı ve böylece toplumsal refahın artacağı düşüncesine dayanan piyasa ekonomisinin benimsenmesinin ardından, piyasa mekanizmasının işleyişi konusunda yaşanan sorunlar, piyasa işleyişine ilişkin kurallar oluşturarak piyasaya müdahale edilmesi gereğini, yani regülasyon düşüncesini ortaya çıkarmıştır (Pervan, 2006: 15).

1930’lu yıllarda yaşanan krizden sonra özellikle vuku bulan düzenleyici devletin, İkinci Dünya Savaşı sırasında giderek artan asıl amacı, ekonominin yönetilmesi olmuştur. Şu anda mevcut düzenleyici kurum ve kuralların büyük çoğunluğu o dönemde oluşmuş veya daha sonra o dönemde oluşan fikirlerden etkilenmiştir. İşte, piyasaların etkinliğini geliştirmeye yönelik bu türden regülasyonlara “iktisadi regülasyon” denmektedir. Fiyat kontrolleri, ücret kontrolleri (asgari ücret uygulaması gibi), faiz oranının kontrolü, döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişin engellenmesi veya sınırlandırılması, kamusal kuruluşlara ve özel kuruluşlara teşvikler sağlanması vb. uygulamalar iktisadi regülasyonlara örnek olarak gösterilebilir. İktisadi regülasyon, piyasada mevcut aktörler arasında yeterli düzeyde rekabet olmasına yönelik bir ortam yaratarak veya aktör sayısı az ise bunların davranışlarını rekabet hâlinde olsalardı göstermeleri muhtemel davranışlara benzer

hâle getirecek kurallar koyarak piyasaların etkinliğini sağlamayı amaçlar (Tepe ve Ardıyok, 2004: 108-109).

İktisadi regülasyon iki aşamalı bir süreç olarak düşünülebilir. Birinci aşamada regülasyonun hedefleri belirlenmekte, ikinci aşamada ise bu hedefe ulaşmak için ortam oluşturulmakta ve en uygun yöntemler geliştirilmektedir (Uğurlu, 2007: 27). Başka bir anlatımla iktisadi regülasyon, esas itibarıyla ekonomik etkinlik ile iktisadi sürdürülebilirlik (istikrar) arasındaki dengeyi sağlayarak optimum çözüme ulaşmaya çalışır. Optimum çözüm belirlendikten sonra ikinci aşamada, bu hedefe ulaşmak için en uygun araçların tespit edilmesi gerekmektedir. İktisadi regülasyonun en önemli aracı tarifelendirme (fiyat, ücret vs.) olmakla birlikte, sadece tarifelendirme ile sınırlı olduğu söylenemez. Piyasaya giriş-çıkış, kalite düzenlemesi gibi diğer bazı unsurları da içeren daha geniş bir uygulama alanına sahiptir (Uğurlu, 2007: 28).

Ekonomik regülasyon da kendi içerisinde çeşitlendirilebilir. Bunlardan ilki, yapısal regülasyondur. Bu ekonomik regülasyon türü, piyasanın yapısına ilişkin gerçekleştirilen regülasyonları içermektedir. Piyasaya giriş ve çıkış kısıtlamaları, kalifiye personel nitelikleri ve buna ilişkin kontroller yapısal regülasyonların yaygın örneklerini oluşturur. Ekonomik regülasyon türlerinden ikincisi ise davranış regülasyonudur. Bu regülasyon türü, piyasada meydana gelen davranışların regülasyonu ile ilgilenir. Fiyat kontrolleri ve belirli standartta kalite sağlanması, bu türün spesifik örneklerini oluşturur Ekonomik regülasyon temelde, doğal tekeller ile haksız rekabetin olduğu ya da rekabetin etkin olmadığı piyasa yapıları üzerine uygulanır (Den Hertog, 1999: 224).

İktisadi regülasyon, düzenleyici politikaların oluşumunda rol oynayan siyaset, hukuk ve bürokrasi ilişkilerinin, iktisadi faaliyeti nasıl yönlendirdiğini sorgular. Bu ilişkiler neticesinde ortaya çıkan düzenleyici politika, bu sürecin işlem maliyetlerini azaltıyorsa iktisadi regülasyon etkin ve iktisadi faaliyeti olumlu etkilemektedir denilir (Çetin, 2007: 10).

(2) Sosyal Regülasyon

Toplumsal refahın giderek daha da önemli hâle geldiği günümüz sosyal devletlerinde, iktisadi regülasyonların yanı sıra sosyal regülasyonların da gerekli olduğu görülmüştür.

Sosyal regülasyon kısaca; sağlık, eğitim, çevre, güvenlik ve sosyal uyum gibi kamu yararının öncelikli olduğu alanlarda devletin yapmış olduğu uygulamalardır (Levi-Faur, 2010: 16). Devletin birtakım düzenlemeler yoluyla kural ve standartlar getirmesi ve kontrol mekanizmasını kullanması sosyal regülasyonun gereğidir. Bu regülasyon uygulamasında, ekonomik regülasyon uygulamasında olduğu gibi “piyasa işlemlerinde ekonomik birimlerin kararlarını etkileyecek kurallar oluşturmak” şeklinde hedeflenen tek amaç yoktur. Sosyal regülasyonlarda bu iktisadi amaç da dikkate alınmakta ancak asli amaç, bu regülasyon aracılığıyla sosyal olarak kabul edilebilir ve sosyal refahı artıracak sonuçlara ulaşılmasını sağlamaktır (Ricketts, 2006: 34).

İktisadi regülasyonlar, genel olarak bir endüstrinin kârlılığı, rekabet yapısı, piyasadaki fiyat değişimleri ve piyasaya giriş engelleri gibi hususlarla ilgilidir. 1970’lerden sonraki regülasyon uygulamalarında ise işyeri sağlığı ve güvenliği, tüketici hakları ve çevresel kalite gibi sosyal tarafı baskın sorunlara yönelindiği görülmüştür. Sosyal regülasyonlarla iktisadi regülasyonlar arasındaki ilişkiye rağmen temelde aralarında üç belirleyici fark bulunmaktadır (Harrington vd., 1986: 12):

- Sosyal regülasyonlar için tesis edilen düzenleyici kurumlar, çok sayıda endüstri ve çıkar grubunu kapsarken iktisadi amaçlı düzenleyici kurumlar, belli bir endüstri için kurulan sınırlı sayıdaki faaliyet alanlarını kapsamına almaktadır.
- Sosyal regülasyonları uygulayan kurumlar, bir firmanın faaliyetlerinin ve tüketicinin davranışlarının sadece sosyal tarafıyla ilgilenirken iktisadi regülasyonları uygulayan kurumlar ise bir endüstri kolunun tamamına ilişkin kararlar alıp uygulamaktadır. Alınan kararlar ölçek itibarıyla iktisadi regülasyonlarda daha geniş etki alanına sahiptir.
- Sosyal regülasyonlar, birbiriyle ilgisi olmayan pek çok farklı endüstrinin karmaşık sorunlarıyla ilgilenirken iktisadi regülasyonlar, spesifik bir piyasa

hakkında uzmanlık gerektiren tek bir alanla ilgilenmektedir. İktisadi regülasyonlarda her bir alan için ayrı uzmanlığa sahip olmak gerekmektedir.

Bu üç temel farktan hareketle iktisadi regülasyonlara göre sosyal regülasyonların amacının daha belirgin olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir. Sosyal regülasyonların amaçları, sosyal sorunlarla ilişkilendirilebilir. Bunlardan başlıcaları; kirlilik ve gürültü gibi çevresel dışsallıkların içselleştirilmesi, iş sağlığı ve güvenliği, hizmet kalitesinde verimlilik ve tüketicileri suistimal etmeye yönelik asimetrik bilgi sorununu çözmektir. Bu tür sorunların çözümü için ise iyi tanımlanmış mülkiyet hakları, caydırıcı yaptırımlara sahip ceza kanunu, iş kazalarını önleyici veya azaltıcı nitelikteki iş sağlığı ve güvenliği yasaları gibi düzenlemelere gidilebilmektedir. Böylelikle siyasi sürecin baskın rolü ikinci plana itilerek etkin sonuçlar üretilebilmektedir (Çetin, 2009: 24).

Bir diğer farklılık, her iki regülasyon türünün de ayrı ayrı kurumlar tarafından gerçekleştirilmesidir. Başta Rekabet Kurumu olmak üzere bağımsız düzenleyici kuruluşlar ve bakanlık çatısı altındaki diğer idari kurumlar; piyasaya giriş koşulları, fiyat değişimleri, piyasadaki muhtemel birleşmeler, yoğunlaşmalar ve hizmet kalitesi gibi doğrudan iktisadi konulara ilişkin düzenlemeleri gerçekleştirir. Buna karşılık mahkemeler ise genel hukuki yapı çerçevesinde, herhangi bir ekonomik sonuç yaratan ilişkiler neticesinde ortaya çıkan zararların karşılanması gibi sosyal içerikli konulara ilişkin düzenlemeleri gerçekleştirir (Çetin, 2007: 55).

Sosyal regülasyonlar, sonuçları itibarıyla doğrudan ekonomik etkileri olmayan düzenlemeleri içermektedir. Örneğin piyasaya giriş engeli ya da fiyat kontrolü, doğrudan mal veya hizmetin fiyat ve çıktı miktarını etkilerken çevre kirliliğini azaltmak için uygulanan bir regülasyonun etkileri ise dolaylı olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan sosyal regülasyonlar; doğrudan çevreye, sosyal refaha ve tercihlere yönelik uygulamalardır. Ancak iktisadi nedenleri açısından baktığımızda piyasa başarısızlıkları olarak nitelendirilen dışsallıklar, kamusal mallar ve asimetrik bilginin varlığı; çevre, sağlık ve güvenlik regülasyonları gibi sosyal regülasyonların teorik gerekçelerini oluşturmaktadır (Gruenspecht ve Lave, 1989).

Sosyal ve ekonomik sorunlar genellikle birbirleri ile ilişkili olup iç içe geçmektedir. Çünkü ekonomik temelli sorunlar sosyal riskler de doğurmaktadır. Örneğin mevcut dışsallıklar, ekonomik birimlerin davranışlarından kaynaklanmakta olup aynı zamanda bu davranışlar, sosyal risklerin yani negatif dışsallıkların da

kaynağını oluşturmaktadır. Başka bir deyişle negatif dışsallıklar birer sosyal risk unsurudur. İşletmelerin faaliyetleri sonucu oluşan hava ve su kirliliği ile zehirli atık gibi çevresel riskler dışsallıkların kaynağını oluşturur iken arabaların egzozlarından çıkan gazların hava kirliliği yapması şeklindeki bireysel tüketim kararları da dışsallıkların bir diğer kaynağını oluşturmaktadır (Viscusi vd., 2000: 8).

Özetle sosyal devlet ilkesi gereği, sosyal regülasyonlar kaçınılmazdır. Toplumsal refahın sağlanması, devletin üstlenmesi gereken bir sorumluluk olduğundan, bunun yerine getirilmesi için regülasyon yoluna başvurulması da olağan bir durum olarak karşılanmalıdır.

(3) İdari (Teknik) Regülasyon (Süreç Regülasyonu)

Literatürde yaygın olmamakla birlikte, üçüncü regülasyon türü olarak idari regülasyon ya da diğer adıyla süreç regülasyonu da bulunmakta ve regülasyon çalışmalarında kullanılmaktadır. Süreç regülasyonu, düzenleyici süreçte regülasyona tabi olan tarafların karşılaştıkları bürokratik ve kurumsal işlemlere atfen kullanılır. İdari regülasyon, regülasyon sürecinde, üretici ve tüketicilerin katlanmış olduğu bürokratik zorunluluklar ve idari maliyetlere denir. Bu regülasyon ile diğer regülasyon türleri arasındaki farklılık yeterince belirgin değildir. Örneğin kırtasiye giderleri gibi idari regülasyona tabi işler, çevre sağlığı ve işgücü güvenliği gibi birtakım sosyal regülasyonların da unsuru olabilmektedir. Bu nedenle özellikle sosyal regülasyonlar ile idari regülasyonlar arasında benzerlikler veya yakınlıklar görülebilmektedir (Çetin, 2007: 65-66).

İdari regülasyon ile diğer regülasyon türleri arasındaki asıl farklılık, bu regülasyon türünün düzenleyici sürecin işleyişine ilişkin teknik özelliklere atfen kullanılmasıdır. Bu yüzden ki idari regülasyonlar “teknik regülasyon/süreç regülasyonu” olarak da adlandırılırlar. İdari regülasyonlar, bürokratik ve idari maliyetleri görmemizi sağlayarak bir nevi düzenleyici sürecin kurumsal izdüşümünü yansıtmaktadır. Bu tür maliyetlerin fazlalığı, bir ülkenin kurumsallaşmasını tamamlamadığının, yolsuzluk, rüşvet ve kayıt dışılığın yüksek olduğunun ve en nihayetinde az gelişmişliğin de göstergesi olmaktadır.

İdari regülasyonlar, bürokrasi ve kırtasiyecilik gibi adlarla sıklıkla anılan idari formaliteler ve evrak işlerini içermekte olup devletin bilgi toplaması ve kişisel ekonomik kararlara müdahalesi biçiminde görölmektedir (OECD, 1997: 6). Bu şekildeki idari regülasyonlar, piyasaya girişin önünde ciddi bir engel oluşturmakta, özellikle yabancı yatırımcıların piyasaya girişlerinde ciddi maliyetlere ve zaman kaybına neden olmakta, gelişmekte olan ölkelerin ekonomilerine zarar vermektedir (Çetin, 2009: 29). Uluslararası arenada vergi rekabeti açısından da benzer bir olumsuzlukla karşılaşılma ihtimali yüksektir. Bu tip regülasyonların sık bulunduğu daha çok gelişmekte olan ölkelerdeki bu durum karşısında girişimci veya yatırımcılar piyasaya girmekten kaçınacak, bürokratik formalitelerin çok az veya hiç olmadığı vergi cenneti diye tabir edilen ölkelere girme eğiliminde olacaklar ve dolayısıyla kaybeden taraf, vergisel ve idari maliyetlerin yoğun olduğu ölkeler olacaktır ki bu ölkelerin diğ er ölkeler karşısındaki rekabet edebilirliği de azalacaktır.

Bir başka açıdan idari regülasyon, diğ er iki regülasyon türünün ve araçlarının, piyasadaki uygulanma süreçlerinde, düzenleyici yönetimin aksaklıklarından kaynaklanan maliyetleri ortaya koyması açısından daha kapsamlı bir sonuç elde etmemize yardımcı olmaktadır. Bunu, yapılmış olan akademik çalışmalardan da görebilmekteyiz. Örneğin 1977-2000 yılları arasındaki dönemde ABD’de iktisadi, sosyal ve idari regülasyon maliyetlerinin incelendiği kapsamlı bir çalışmada, en yüksek maliyetin idari regülasyonlara, yani süreç regülasyonlarına ait olduğu ortaya konulmuştur (Guasch ve Spiller, 1999: 22).

Üç regülasyon türüne ilişkin yukarıdaki bilgilerden hareketle birtakım değ erlendirmelerde bulunulabilir. Her birinde regülasyon, doğ rudan veya dolaylı olarak ekonomik ilişkilerin yönünü belirlemektedir. Ancak bu regülasyon türlerinin bazı farklılıkları da bulunmaktadır. Bu farklılıkların en belirginini, iktisadi regülasyonların, piyasaya giriş ve çıkışların kontrolü, fiyat tarifelerindeki değ iş im ve piyasa yapısı gibi doğ rudan iktisadi içerikli konuları düzenlemesi; sosyal regülasyonların ise maliyetler, fiyatlar, üretim yapıları gibi iktisadi unsurlar üzerinde dolaylı etkisi bulunan konuları düzenlemesidir. Diğ er yandan idari regülasyon ise iktisadi ve sosyal regülasyonların içerisinde uygulanan fakat bu regülasyon türlerinden farklı olarak düzenleyici sürece atfen kullanılmaktadır. Dolayısıyla iktisadi ve sosyal

regülasyonlar arasında yapılan karşılaştırma, değerlendirmede bulunurken daha anlamlı olmaktadır (Çetin, 2009: 27).

C. Regülasyon Teorileri

Regülasyon teorileri; genel olarak tüketicinin, sanayicinin çıkarlarının, kamu yararının veya bürokratik işleyişin korunması esası üzerine kurulmuş çıkar teorileridir (Durgut, 1993: 95).

Regülasyona ilişkin teoriler, normatif ve pozitif şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Normatif teori, regülasyonun nedenleri ve ne yapılması gerektiği ile ilgilenirken pozitif teori, düzenleyici süreci incelemektedir. Normatif teorinin öngörüsü, tarafların kamu yararı amacıyla hareket etmesi iken pozitif teorinin öngörüsü ise tarafların farklı çıkarları olacağını ve regülasyonun, birinin çıkarına gerçekleşmesinin, mutlaka diğerinin zararına olacağı yönündedir (Çetin, 2007: 21).

Literatürde normatif teori veya analiz, piyasa başarısızlıkları veya piyasadaki büyük ölçüdeki eşitsiz uygulamaların düzeltilmesi için kamunun bir müdahale aracı olarak regülasyonların uygulandığını ifade etmekte ve normatif teorinin, pozitif teorinin oluşturulması için kullanıldığını ileri sürmektedir (Viscusi vd., 1992: 311). Regülasyonun pozitif teorisi ise düzenleyici sürecin belirleyicileri olan ve düzenleyici kurumların performans ve davranışlarını etkileyen iktisadi, politik, yasal ve bürokratik güçler üzerine odaklanmaktadır (Joskow ve Rose, 1989: 1452).

Bu çalışmada normatif teori olarak kamu yararı teorisi; pozitif teoriler olarak ise özel çıkar teorisi, ekonomik regülasyon teorisi, kamu tercihi teorisi, Avusturyan regülasyon teorisi, yeni kurumsalcı regülasyon teorisi ve yeni regülasyon teorisi ele alınmaktadır.

1. Kamu Çıkarı/Yararı Teorisi (Normatif Teori)

Kamu çıkarı veya yararı olarak adlandırılan bu teori, daha sonrasında “pozitif teorinin normatif analizi” olarak literatürde ifade edilmeye başlanmıştır (Reel, 2010a: 13). Dolayısıyla bu teorinin normatif bir yaklaşımla incelendiğini söyleyebiliriz.

Regülasyon teorisinde normatif yaklaşım adına yapılan araştırmalar, regülasyonun ne zaman uygulanması gerektiği ve hangi regülasyon türünün ne kadar

etkin olduğu üzerine odaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle regölasyonun normatif teorisinin iki unsuru bulunmaktadır. Bu iki unsur birlikte, aynı zamanda regölasyonun kamu yararı teorisinin temelini oluşturmaktadır. İlk unsur, tamamen piyasa başarısızlıkları ile ilgilenmektedir. Dolayısıyla piyasa başarısızlıkları, bu endüstrilere devlet müdahalesinin normatif mantığını ve teorisinin ilk unsuru olan regölasyonun “ne zaman” uygulanması gerektiği sorusunun cevabını vermektedir. İkinci unsur ise piyasa başarısızlıklarını düzeltmede optimal politikaları geliştirmeyi araştırmaktadır. Dolayısıyla bu da teorisinin ikinci unsuru olan etkin regölasyon türünün “ne olması gerektiği” sorusunun cevabını vermektedir (Çetin, 2007: 13; Viscusi vd., 1996).

Piyasa başarısızlıklarının söz konusu olduğu, sınırlı kaynakların etkin dağılımının piyasa mekanizması yoluyla sağlanamadığı ve bilgi eksikliği ile tek el gücü gibi durumlarda, tüketicilerin istismar edilmesi olasılığına karşı, piyasalara kamu yararı amacıyla regölasyon yoluyla müdahale anlamlı olmaktadır. Piyasa mekanizması yerine regölasyon, piyasa faaliyetlerini kolaylaştırarak ve devamını sağlayarak kaynakların etkin dağılımını gerçekleştirebilmektedir (Den Hertog, 1999: 225).

Regölasyonun normatif teorisi, farklı düzenleyici araçların fayda-maliyet analizini de yapmaktadır. Dolayısıyla bu teorisinin araştırma kapsamına; regölasyonu tasarlama ve uygulama maliyetleri, regölasyonu devam ettirme maliyetleri, endüstrinin bu kurallara uyum maliyetleri ile bu maliyet unsurlarındaki yıkıcı değişimlerden kaynaklanan sosyal refah maliyetleri girmektedir (Den Hertog, 1999: 224-225). Regölasyonlar sonucunda, sosyal refah maliyetlerinin yanı sıra net sosyal refah kazançları da elde edilmektedir. Buradan hareketle bu teoriye göre potansiyel refah kazançlarının varlığı, regölasyon yönünde kamu talebi yaratmakta, yani regölasyonlar kamu tarafından talep edilmektedir (Haid, 2001: 74).

Kamu yararı teorisine göre devlet müdahalesi, rekabetçi piyasalarda ortaya çıkabilecek bazı sorunları önleyebilecektir. Bu sorunlar; aksak rekabette, piyasanın dengesiz işlemesinden, piyasaların hiç oluşmamasından, kamusal mallar, dışsallıklar ve eksik bilgi vb. de olduğu üzere ekonomik bazlı da olabilir; gelir dağılımında etkinlik veya adaletin sağlanması amaçlı sosyal bazlı da olabilir (Oğuz, 2011: 77). Buradan hareketle de kamu yararı teorisinin, ekonomik etkinlik kadar sosyal refahı da ön planda tuttuğu sonucuna ulaşabiliriz.

Regölasyon politikalarının yön vericisi olarak da görölen kamu yararı teorisine göre regölasyon politikaları, toplumdaki bazı kişi ya da kurumların çıkarlarını koruyarak refahlarını artıracak biçimde oluşturulur. Devlet, tekele karşı düzenlemelerle tüketicinin korunması, halk sağığı, işyeri şartları, üretilen malların güvenliğı gibi iktisadi ve sosyal amaçlarla piyasanın kaynak dağılımı işlevine müdahale ederek regölasyon politikaları uygulamaktadır (Brown ve Jackson, 1994: 48-49).

Kaynak tahsisinde etkinliğı sağılamanın en iyi yolunu devletin yaptığı regölasyonlarda gören kamu çıkarı yaklaşımı, ekonominin optimal etkinlik seviyesine ulaşabilmesi için düzenleyici vergilerin yanı sıra diğere regölasyon türlerinin de aktif bir şekilde kullanımını öngörür. Bu teori, refah kayıplarına yol açan piyasa başarısızlıklarının telafi edilmesinde bir araç olarak kullanılabilir (Aktan ve Karaaslan, 2006: 86). Bu teoride amaç, kamu yararı gerekçesiyle kamu yararına olan faaliyetleri sağılamada başarısız olan piyasa sistemine ilişkin aksaklıkları düzeltmektir (Çetin, 2007: 14). İşte bu amaç, bu teorinin en çok eleştiri alan kısmıdır ve uygulanabilirliğini azaltmaktadır. Çünkü ideal olan, her zaman gerçeğı yansıtmaz.

Kamu yararı teorisi, üretici güçler karşısında tüketiciyi korumakla sınırlı değildir. Yeni teknolojilerin geliştirilmesi ve pazarların yaratılması sırasında özellikle dış rekabetin zararlı olduğı durumlarda, ulusal üretimin devlet tarafından yönlendirilmesi ve korunması, bu manada karşılanması gereken bir regölasyon faaliyetidir (Durgut, 1993: 95).

Kamu yararı teorisine göre eğer piyasa doğal monopol ise kamusal regölasyon talep edilecektir. Çünkü regölasyonun yokluğunda birinci en iyi çözüm yaklaşımı başarılı olamayacaktır. Yani piyasa tek başına etkinliğı sağılayamayacaktır. Regölasyon yoluyla müdahale edilmemesi durumunda, engellenmemiş rekabet hem birçok firmanın üretim yapmasına hem de fiyatların sosyal optimumdan yüksekte belirlenmesine neden olacaktır (Özrahat, 2009: 16). O yüzden devlet, rekabetin mümkün olmadığı bir endüstriye kamu yararı düşüncesiyle ya bizzat ilgili hizmeti devlet mülkiyeti altında sağılayarak ya da mülkiyet hakkını özel bir şirkete devrederek sadece regölasyonlar yoluyla müdahale edebilmektedir (Çetin ve Ölmezoğulları, 2005: 42).

Regülasyonların teorik temeli genellikle kamu yararı yaklaşımına dayandırılmaktadır. Doğal tekellerin ve dışsallıkların yarattığı sorunlar nedeniyle piyasaların başarısız olduğu ve devletlerin regülasyonları kullanarak bu sorunları gidermesi gerektiği öne sürülmektedir. Buradan hareketle devlet yönetimlerinin; doğal tekellerin aşırı fiyatlama yapmasının önüne geçecek, sosyal ve çevresel sorunları engelleyen güvenlik standartları getirecek, çalışan üzerinde işveren baskısını kıracak ve yatırımcıların özellikle eksik bilgi nedeniyle kandırılmasını önleyecek düzenlemeleri hayata geçirmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Shleifer, 2005: 440).

Kamu yararı teorisine eleştiriler de bulunmaktadır. Bu teoriye yönelik eleştiriler şöyle özetlenebilir (Oğuz, 2011: 93-95):

- Regülasyona dair sürecin nasıl işleyeceğini açıklayamamaktadır.
- Özel çıkarın varlığını dikkate almadığı için ampirik çalışmaları destekler nitelikte değildir.
- Regülasyonun maliyetsiz ve etkin olarak uygulanacağını varsayarak işlem ve bilgi maliyetlerini göz ardı etmesi ampirik olarak gerçeklikten uzaktır.
- Bürokratların yanlış kararlarının, hata yapmalarına dayandırılmasıyla “kasıt unsuru” dikkate alınmamaktadır.
- Piyasa başarısızlığının bir çözüm şekli olarak serbest piyasadaki oto-kontrol mekanizmasını göz ardı etmektedir.

2. Özel Çıkar Teorisi (Ele Geçirme Teorisi)

Özel çıkar teorisi, Bernstein’in 1955 yılında bağımsız düzenleyici kurullar üzerine yazmış olduğu kitapta¹⁰, özel çıkar grupları tarafından düzenleyici sürecin manipüle edilebileceğini ifade etmesiyle başlamış¹¹ (Peltzman, 1989: 5), Chicago iktisat okulu ve Virginia politik iktisat okullarının öne çıkan akademisyenleri tarafından ise geliştirilmiştir. Bu teoriye göre devletin uygulamaya koyduğu regülasyon politikaları çoğunlukla özel çıkar gruplarının menfaatlerine hizmet etmektedir. Her ne kadar regülasyonlar, toplumsal refaha katkıda bulunmak amacıyla

¹⁰ Marver H. Bernstein, “Regulating Business by Independent Commission”, Princeton University Press, 1955.

¹¹ Regülasyon faaliyetlerini özel çıkar gruplarının manipüle ettiğini ampirik olarak ilk gösteren Stigler (1971) olduğu için, teorinin kurucusu kabul edilir.

uygulamaya konulsa da birtakım imtiyazlı grupların çıkarlarına hizmet etmekten daha öteye gidememektedir. Bu teoriyi savunan iktisatçılara göre iyi organize olan gruplar, dağınık hâlde bulunan ya da yeterli düzeyde organize olamamış gruplara göre regülasyonlardan çok daha yüksek oranda faydalanmakta ve toplum yararına hizmet etme amacıyla uygulamaya konulan regülasyonlardan beklenen hiçbir fayda gerçekleşmemiş olmaktadır. Böylelikle devletin kamu yararı önceliği ile uygulamaya koyduğu regülasyonlar, iyi organize olmuş çıkar gruplarının yararına hizmet etmiş olmaktadır (Aktan ve Karaaslan, 2006: 86). Başka bir ifadeyle belli bir güce sahip ve lobi yapma konusunda başarılı olan firmalar, yapılacak düzenlemelerden iyi organize olamamış gruplara göre daha fazla faydalanmış olacaktırlar (Brown ve Jackson, 1994: 49).

Bu teori, iktisadi regülasyonun kaynaklarını, genişleme nedenini ve devlet transferlerini açıklamak için oluşturulmuştur (Tollison, 2001: 468). Bu teoriye göre regülasyon, bir endüstri tarafından istenilebilen ve bizzat endüstri aktörlerince zorla yaptırılabilen bir kural niteliğindedir. Bu durumda regülasyon, ilgili endüstri için çıkarılmakta, o endüstrinin çıkarına ve yararına uygun olacak şekilde tasarlanmakta ve uygulanmaktadır (Stigler, 1971: 3; Posner, 1971: 22). Bu süreçte siyasetler ve bürokratların, siyasi dağıtım mekanizmasının uygulayıcıları olduğu ve çıkar/baskı grupları arasındaki rekabet sonucunda, gelir ya da serveti dağıtma rolü üstlendiği varsayılmaktadır (Becker, 1983: 396).

Devlet düzenlemelerinin getirdiği olumsuzluklara ilişkin dünyanın pek çok yerinden güçlü bilimsel deliller sunulmaktadır. Bu konudaki ilk önemli delilleri ortaya koyan iktisatçı 1982 yılında Nobel İktisat Ödülü alan George Stigler'dir. 1971 yılında yayımladığı "The Theory of Economic Regulation" adlı bu önemli makalesinde Stigler, hükümet regülasyonlarının ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini ve regülasyon yapma görevi için kurulan hükümet birimlerinin en sonunda kontrol etmekle görevli oldukları endüstriyi ele geçirdiklerini ortaya koymuştur (Stigler, 1971: 3-21). Aynı tarihlerde bir diğer iktisatçı Richard Posner ise çalışmasında, kamusal regülasyonların özel tekellere kıyasla daha büyük bir sosyal maliyet kaynağı olduğunu göstermiştir (Posner, 1975: 807-828).

Özel çıkar teorisinin ileri sürdüğü temelde üç unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki, regülasyon uygulamaları neticesinde organizasyon maliyetleri düşük grupların,

diğer gruplara göre daha yüksek oranlarda rant elde edecek olmasıdır. İkincisi, regülasyon sonucu çapraz sübvansiyonun görülebilecek olmasıdır. Üçüncüsü ise rantların belirli bir gücü elinde bulunduran taraflar arasında bölüşülecek olmasıdır (Oğuz, 2005: 255).

Özel çıkar teorisine göre regülasyon kurumlarının ele geçirilmesinin üç nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki, regülasyon sağlayıcı kurumların uzmanlarının eskiden endüstri içinde çalışmış kişilerden oluşması ve bu kişilerin endüstri tarafından etkilenmeye açık olmasıdır. İkinci neden, regülasyon kurumlarındaki üyelerin, ilgili kurumlardaki resmi görevleri bitince endüstride iş bulabilmek için beklenti içinde olmalarının, onları ele geçirilmeye açık hâle getirmesidir. Üçüncü ve son neden ise regüle edici kurumların maddi açıdan sınırlı kaynaklara sahip olmaları nedeniyle güçlü firmaların, regülasyon kurumlarının harcamaları için bir finansör görevi görerek güvence oluşturmaları ve bu firmalardan destek alınmasının, ele geçirmeyi mümkün kılmasıdır. Ele geçirme sorununa çözüm olarak ise etkin bir denetim mekanizması geliştirilmesi önerilmektedir. Bu çözüme göre her endüstrinin birden fazla regülasyon kurumu tarafından denetlenmesi sağlanarak regülasyon kurumunun ele geçirilmesi zorlaştırılmış olacaktır (Carlton ve Perloff, 1994: 856-858). Her an denetlenebilir olma durumu, regüle edici kurum üzerinde baskı oluşturur ve ele geçirmeyi caydırıcı kılar.

Ele geçirme teorisinin de temelinde, kamu yararı teorisinde olduğu gibi kamu yararı sağlama amacının regülasyonları ortaya çıkardığı düşüncesi bulunmaktadır. Ancak zaman içerisinde bu amaçtan sapılacağı, regüle edicilerin firmalar tarafından ele geçirileceği ve onların çıkarına hizmet edeceği, dolayısıyla kamu yararının özel çıkara dönüşeceği yönünde görüşe sahip olunmaktadır. Bu yüzden de regülasyonların, genel refahı artırmayacağı kanısı vardır (Becker, 1976: 245).

Geleneksel kamu yararı fikri, hem Chicago hem de Virginia okulları tarafından kabul görmemektedir. Her iki okula ait yaklaşım da regülasyon süreçlerini bireysel ve grupsal fayda maksimizasyonu ile açıklamaktadır (Oğuz, 2005: 255). Bu teoriye göre regülasyonun, regüle edilen firma lehine işlemesine karşın kâr maksimizasyonu ile sonuçlanmamasına gerekçe olarak tüketici gruplarının (sanayi kuruluşları gibi geniş etki alanına sahip, büyük ölçekli gruplar) politik baskısı gösterilmektedir (Paşaoğlu, 2003: 29). Bu durumda her bir taraf, elindeki kaynakları kendi çıkarını maksimize etmek için kullanacağından, regülasyon süreci bazen tüketiciler lehine bazen de

firmalar lehine işleyebilecek ancak rekabetçi fiyat yapısı ve tüketici memnuniyeti gibi etkin sonuçlar üretemeyecektir. Zira bu süreçte regülasyon, piyasa aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizlikleri azaltsa bile serveti tekrar dağıtarak daha büyük bir sorunu tetikleyecektir. Bu yeni servet dağılımı, özellikle transferden kârlı çıkan baskı grupları tarafından manipüle edilecek, piyasada serbest olarak faaliyette bulunma yerine, daha fazla regülasyon için baskıya neden olacaktır. Baskı gruplarının elindeki kaynaklar da regülatörü etkileme sürecinde israf edilebilecektir. En nihayetinde ekonomik regülasyon uygulamasından beklenen fayda elde edilemeyecek, hatta daha fazla refah kaybına neden olunacaktır (Peltzman, 1989: 13).

Son olarak uygulamaya yönelik bir tespitle bulunmak gerekirse regülasyon teorisi açısından bakıldığında, küçük ve iyi organize olmuş üretici grupları, büyük ve dağınık tüketici gruplarına göre regülasyon otoritelerini etkilemekte daha başarılı olmaktadır. Örneğin, Türkiye’de pek çok tüketici derneği olmasına rağmen sektör bazında üreticiler daha iyi örgütlenmişlerdir ve regülasyon otoritelerini etkilemekte daha başarılıdır. Üreticilerin örgütlenme maliyetlerinin düşük olduğu piyasalarda kartel ya da oligopol yapısı hâkimdir (Oğuz, 2011: 102).

Özel çıkar teorisine birtakım eleştirilerde de bulunmaktadır. Bir eleştiriye göre bu teori, farklı siyasi aktörlerin davranışlarına ve motivasyonlarına önem vermemektedir. Hâlbuki gerçek hayatta regülasyonları etkileyen pek çok aktör vardır ve bunların davranışları, çok değişik faktörlerin etkisi altındadır. Bir diğer eleştiriye göre bu teoride, yargının regülasyonlar üzerindeki etkisi dışlanmaktadır. Hâlbuki uygulamada yargı, düzenleyici kurumlar arasında önemli bir denetim unsurudur. Türkiye’deki Danıştay Denetimi buna örnektir (Oğuz, 2011: 121-122). “Niçin regülasyon ya da deregülasyon?” sorusuna net cevaplar veremediği ve teorik altyapısının olmadığı hususlarında da ciddi eleştiriler almıştır.

3. Ekonomik Regülasyon Teorisi (Modern Regülasyon Teorisi)

Teorilerinin temeline özel çıkarı alan teoriler, literatürde “ekonomik regülasyon teorisi” ile ilişkilendirilmektedir. Bu teori, politik davranış, ekonomik analizin bir parçası hâline getirmektedir. Ayrıca bu teori, temel iktisadi davranışın, sosyal ve siyasi boyutlara taşınmasının en başarılı örneklerinden biri olarak kabul edilmektedir (Oğuz, 2011: 99). Bu yüzden de “Modern Regülasyon Teorisi” olarak da adlandırılmaktadır.

Modern regülasyon teorisinin temeli, özel çıkar teorisinde olduğu gibi önemli ölçüde Chicago Üniversitesi'ne dayandırılır. Stigler (1971), Posner (1971/1974) ve Peltzman (1976)'ın çalışmalarıyla regülasyonun arz ve talebi üzerine politik iktisadi bir bakış açısı sağlanmıştır (Reel, 2010a: 20). Becker (1983) da bu teoriye katkıda bulunmuştur.

Modern regülasyon teorisi, regülasyona yol açan ve düzenleyici kurumların davranış ve performansını etkileyen ekonomik, politik, yasal ve bürokratik güçler üzerinde odaklandığı için literatürde tam anlamıyla bir teori kabul edilmektedir (Reel, 2010b: 203). Bu teoriye göre regülasyon ekonomisinin temel konusu, firmaların optimal sonuçlar elde etmelerini sağlayabilecekleri mekanizmaların dizayn edilmesidir. Bunu gerçekleştirmek için de iki görevin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki optimal sonucun neyi ifade ettiğini açıklığa kavuşturmak, ikincisi ise regüle edilen firmanın hedeflenen optimal sonuca ulaşacak şekilde davranmasını teşvik eden regülasyon mekanizmasını dizayn etmektir (Train, 1997: 2-3). Buradan itibaren yapılacak açıklamalar, bu teorinin iki hedefiyle paralel olacaktır. Bu açıdan ekonomik regülasyon teorisine önemli katkı sağlayan modellere kısaca değineceğiz¹².

- **Stigler Modeli (1971):** Regülasyon teorisindeki önemli bir dönüm noktası, Stigler'in 1971'de yayınlanan "The Theory of Economic Regulation" makalesidir. Bu makalenin önemi, regülasyon konusunda o dönemde hâkim olan kamu yararı yaklaşımının dışında bir bakış açısına sahip olmasıydı. Kamu tercihi teorisinin bulgularını da dikkate alan Stigler'in temel argümanı, *regülasyonların endüstri tarafından kendi çıkarı için kullanıldığıydı*.

İlk olarak Stigler (1971), regülasyonu temel alan politik süreci bir piyasa olarak ele almıştır. Buna göre kârlarını maksimize etmeye çalışan endüstriler, kendi çıkarlarına olacak şekilde düzenleyici sürece (politikalara) baskı yoluyla müdahale etmekte; regülatörler de bu istek ve beklentilere kayıtsız kalmayarak yetkilerini bu talepler doğrultusunda kullanmakta ve bu baskılar karşılık bulmaktadır. Dolayısıyla da politik süreç kaçınılmaz olarak

¹² Oğuz, 2011: 102-121'den kısa bir özet yapılmıştır. Ayrıntılı bilgi için birincil kaynaklara bakınız. Stigler (1971), Posner (1971/1974), Peltzman (1976), Becker (1983)

regülasyonun arz ve talebinin olduğu bir piyasa hâline dönüşmektedir (Çetin, 2007: 25).

- **Posner Modeli (1971/1974):** Posner'in bu modelinde, diğer modellerde bahsedilmeyen bir soruna yer verilmektedir. *Çapraz sübvansiyon* olarak adlandırdığı bu sorun, regüle edilen bir kısım endüstride üretilen ürün ve hizmetlerin, düşük fiyatlarla yüksek miktarda olacak şekilde sürekli olarak sunulmaya zorlanmasıdır (Posner, 1971: 22).

Posner (1971), regülasyonu, bir tür *kamusal vergileme* ya da başka bir ifadeyle *regülasyonla vergileme* olarak görmekte ve vergilemeyle yerine getirilen *gelirin (varlığın) yeniden dağıtımı* ile eş değer tutmaktadır.

- **Peltzman Modeli (1976):** Ekonomik regülasyon teorisini ilk formelleştirme çabası Peltzman'dan gelmektedir. Peltzman 1976'da yayınlanan makalesiyle *hiçbir baskı grubunun tek başına regülasyonlar üzerinde belirleyici olamayacağını göstermiştir*. Stigler-Peltzman modeli olarak da adlandırılan bu modele göre kendi faydasını maksimize eden düzenleyici otoriteler, *regülasyonun faydalarını gruplar arasında dağıtmayı tercih etmektedirler*. Nasıl ki tüketiciler, hiçbir zaman sadece bir maldan tüketmeyi tercih etmeyip birden fazla maldan belli oranlarda kullanmayı tercih ediyorlarsa düzenleyici otoriteler de regülasyonun faydalarını tüketiciler ve üreticiler arasında paylaştıracaklardır.

- **Becker Modeli (1983):** Becker'ın bu modeli, regülasyon sürecine çıkar grupları arasındaki rekabet açısından bakmaktadır. Regülatör, bu modelde ikinci bir rol oynamaktadır. *Regülasyon düzeyi, baskı gruplarından hangisinin daha fazla siyasi baskı yaptığına göre belirlenmektedir*. Buradaki önemli olan nokta, baskı gruplarının göreceli durumu olduğu için, grupların ne kadar etkin çalıştıkları da hangi regülasyonların hayata geçme şansı bulacağında belirleyici olacaktır.

4. Kamu Tercihi Teorisi (Rant Arama Teorisi)

Kamu tercihi¹³ teorisi, piyasa başarısızlığı yaklaşımına karşı devlet başarısızlığı yaklaşımını öne sürmekte, devletin iktisadi hayattaki aşırı müdahaleci varlığının olumsuzluklarını ve iktisadi aktör olarak başarısızlıklarını inceleme konusu yapmaktadır. 1960'lı yıllarda temellerini James Buchanan, Gordon Tullock ve Charles Rowley'nin attığı bu yeni iktisat disiplininin temel alanı, politikacıların ve bürokratların ekonomi politikalarını oluşturmadaki ve yönlendirmedeki davranışlarını incelemektir. Kısaca kamu tercihi teorisi, devletin ekonomik faaliyetlerinin bilimsel bir analizini yapmaktadır. Bu teori, “siyasetin ekonomik analizi” olarak da bilinmektedir (Oğuz, 2011: 221).

Virginia okuluna ait bu yaklaşım, regülasyon teorisini, rant arama¹⁴ maliyetleri ekseninde incelemiştir. Bu maliyetler, regülasyon sürecinden kaynaklanan imtiyazlar için girilen rekabetin sonucudur (Tullock, 1967; Krueger, 1974). Teorinin üzerinde önemle durduğu nokta, regülasyonların neden olduğu ranttır. Bu görüşe göre rekabeti kısıtlayıcı regülasyonlar ile yasalardaki değişikliklerden kaynaklı oluşan yapay rantların “lobicilik” faaliyetlerine neden olduğudur. Baskı gruplarının, bu rantları elde etmek için lobicilik faaliyetlerine girişmesi ise beklenen bir davranıştır. Buradan hareketle bu teori için regülasyon teorisine regülasyondan kaynaklanan etkinsizliklere ilave olarak, lobicilik faaliyetlerinden kaynaklanan sosyal maliyetleri de dâhil ettiği söylenebilir (Benson, 1984: 389).

Kamu tercihi teorisyenlerine göre toplumsal veya politik yaşamda karşılaşılan rant kollama çabaları, kamusal regülasyonların bir sonucudur. Devlet müdahaleleri veya düzenlemeleri, bireyleri ve özel grupları rant kollama faaliyetlerine yöneltmektedir. Özel çıkar grupları, regülasyonların etkileme alanı içerisine giren her türlü düzenlemeyi bertaraf etmeye veya etkilemeye çalışarak kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya yöneltmektedir. Kamu tercihi teorisi, ağırlıklı

¹³ Kamu tercihi, pek çok ekonomik birimi etkileyen ve toplumun tamamını kapsayıcı sonuçları olan karar ve eylemlerdir. Politikacılar ve yerel yöneticiler tarafından alınan fiyat ve miktar regülasyonları, vergi ve sübvansiyonlar, kamu harcamaları ve uluslararası ticaret politikaları gibi politika uygulamaları ve alınan kararlar kamu tercihinin örnek oluşturmaktadır (Parkin, 2012: 372).

¹⁴ Rant arama kavramı, 1974 yılında, Ann O. Krueger tarafından literatüre kazandırılmıştır.

olarak regülasyonların neden olduğu “rant kollama faaliyetleri” ve “regülasyonların maliyetleri” üzerinde durmaktadır (Aktan ve Karaaslan, 2006: 86).

Kamu tercihi, kamu ekonomisinde karar alma sürecini analiz eden bir teoridir. Bu teoriye göre kamu ekonomisindeki tercihler ile piyasa ekonomisindeki tercihler arasında herhangi bir farklılık bulunmamaktadır. Çünkü her iki kesimde de aktörler “özel çıkar maksimizasyonu” peşindedir. Kamu tercihi teorisyenlerine göre kamusal düzenlemelerde siyasal aktörler de kendi çıkarlarını maksimize etme peşindedir (Özrahat, 2009: 16). Yani siyasal süreçteki ya da karar alma sürecindeki başlıca aktörler; seçmenler, politikacılar, bürokratlar ve çıkar grupları olup her biri “çıkâr/fayda maksimizasyonu” peşindedir.

Chicago okulunun “regülasyon, vergi ve sübvansiyonlar gibi araçların politik piyasanın tekrar dağıtıcı uygulamaları için alternatif araç oldukları” düşüncesine Virginia okulu da katılır. Ancak regülasyon aracının, etkinlik ve politik dengenin sağlanması açısından uygun ve elverişli olduğu düşüncesini kabul etmez (Crew ve Rowley, 1988: 57). Virginia okulunun, Chicago okulunu kamu tercihi konusunda eleştirdiği bir diğer husus ise Chicagocu teorisyenlerin regülasyonun etkinsizliklerini göz önünde bulundurmamalarıdır (Den Hertog, 1999: 244).

Kamu tercihi teorisi, regülasyon politikalarının hangi türden ve nedenden kaynaklanıyorsa kaynaklansın, iyi niyetli de olsa kısa süreli veya gelip geçici de olsa piyasanın kendi içindeki düzenlemelerden daha başarılı olamayacağını ileri sürmekte ve alternatif olarak “devletsiz regülasyon” politikalarını önermektedir. Ayrıca bu politikaların kusursuz değil, ancak en makul ve adil olan politikalar olduğu kanaatini taşımaktadır. İşte bu durum “gönüllü regülasyon” olarak ifade edilmektedir. Devlet regülasyonu uygulamalarının piyasa içindeki bu gönüllü alternatifleri, piyasa sürecinin işlemesine izin vermektedir (Oğuz, 2011: 229).

Özetle kamu tercihi yaklaşımı, regülasyonu, rant arama ve sosyal refah kayıpları açısından ele almaktadır. Zira bir yanda kamu yararından ziyade kendi faydasını maksimize etmeye çalışan ve bürokratlarla siyasilerden oluşan arz cephesi; diğer yanda çıkarları peşinde koşan firma ve tüketicilerin oluşturduğu, baskı ve çıkar gruplarının temsil ettiği talep cephesi bulunmaktadır. Bunun doğal sonucu ise regülasyonun, rant sağlamak için kullanılabilecek çok cazip bir araç hâline dönüşmesidir. Herkesin kendi çıkarının peşinden koştuğu böyle bir piyasada

regülasyonun, rant arama faaliyetlerinin ve sosyal refah kayıplarının en temel nedeni hâline gelmesi kaçınılmaz olmaktadır (Çetin, 2007: 30-31).

Devletin regülasyonlar yoluyla ekonomik faaliyetler üzerindeki yasal ve zorlayıcı gücünü kullanması, ekonomik birimlerin rant elde edebilme uğruna politikacı ya da bürokratları etkileme girişimlerini artırıp rant üzerinden rekabeti de artıracaktır. Ancak rant arama her zaman rekabete değil, rüşvet, yolsuzluk, lobi faaliyetleri şeklindeki legal olmayan yollara başvurulmasına da neden olabilecektir. Böylelikle eldeki kaynaklar, regülasyon sürecinin etkilenmesi için israf edilmiş olacaktır (Krueger, 1974: 291). Buradan hareketle kendi çıkar ve faydalarını kollayan politikacı ve bürokratlar da “rant arayıcı” olarak adlandırılabilirler. Ayrıca bu durum, kamu yararının değil de kişisel çıkarın gözetildiğinin belirgin bir ifadesidir.

Kamu tercihi yaklaşımı, normatif teoride iddia edildiği gibi regülasyonun kamu yararı için değil de politikacı ve bürokratların fayda ve çıkarlarını korumak için uygulandığını ampirik olarak da göstermiştir¹⁵. Ayrıca bu yaklaşım, insan davranışlarının benzer olacağını, sektör ayrımı gözetmeksizin benzer davranışlar içerisinde bulunulacağını savunmuştur. Bu açıdan kamudaki bir bürokratla özel bir şirkette çalışan yönetici arasında stratejik davranış veya kararlar açısından pek farklılık bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşım, kamu tercihi iktisatçıları tarafından “seçmenlerin, bürokratların, siyasilerin, çıkar gruplarının, organizasyonların ve diğer politik grupların” davranışlarını açıklamak için kullanılmaktadır (Tollison, 1985: 906-907). Neticede, regülasyonun tarafları olarak saydığımız bu gruplar, kamu yararından ziyade kendi çıkarının peşinde koşmakta ve çıkarını maksimize etmeye çalışmaktadır.

Günümüzde bu teoriye paralel olarak regülasyonların azaltılmasına yönelik uygulamalara, yani deregülasyonlara yönelik eğilimin giderek arttığı görülmektedir. Regülasyonların rant arama faaliyetleri için kullanılmasının yanı sıra küreselleşme ile regülasyonların fayda ve maliyetlerinin daha iyi hesaplanır hâle gelmesi, bu eğilimi desteklemektedir (Oğuz ve Çakmak, 2002).

¹⁵ Bu teorinin öncü dergisi olan “Public Choice”, bu konuda teorik ve ampirik pek çok makale yayınlamaktadır. Örnek olarak Beck ve Connolly (1996), Benson vd. (1995) verilebilir.

5. Avusturyan Regölasyon Teorisi (Mülkiyet Hakları Teorisi)

Regölasyon karşısında en olumsuz tavrı, Avusturya iktisat okulu almaktadır. Piyasalara her türlü devlet müdahalesinin karşısında olan bu yaklaşımın görüşlerinin, regölasyonların olumlu ve olumsuz yanlarının tartışılmasında ele alınması gerekmektedir (Oğuz, 2011: 230).

Avusturyan regölasyon teorisinin temellerini Friederich Von Hayek ve Ludwig Von Mises atmıştır. Regölasyona ilişkin görüşlerini Hayek “bilgi”, Mises ise “girişim” ile açıklamış olup piyasaların kendi iç dinamizmini korumasının önemi ve rekabet sürecine müdahale edilmemesi gerektiği üzerinde durmuşlardır.

Hayek, bilginin elde edilme ve yayılmasının nasıl olduğu konusunu tartışmış, rekabeti piyasadaki bir keşif süreci olarak tanımlamış ve ona dinamik bir anlam yüklemiştir (Hayek, 1948: 46). Mises ise piyasaların etkin işlemlerini sağlayan itici gücün girişimci faaliyetler olduğunu ileri sürmüştür (Mises, 1988: 325).

Avusturya iktisat okulu, iktisadi sorunun doğasının ne olduğu konusuna ilişkin Neo-Klasik yaklaşımdan farklı bir bakış açısına sahiptir. İnsanın doğası üzerine farklı varsayımlar ile başlayan piyasa süreci teorisi, sınırsız ihtiyaçların sınırlı kaynaklarla karşılanmasının ötesinde bir anlayışa sahiptir¹⁶. Bu teoriye göre bireyler, amaçlarına ulaşmak için plan yaparlar. Planlarını ise sınırlı bilgileri ve sürekli değişen zaman içinde gerçekleştirirler. Böylece bu teori için ihtiyaçların ve kaynakların kısıtlılığının yanı sıra zamanın ve insanın doğasından gelen “bilgi eksikliğinin” de teorisidir denilebilir (Oğuz, 2011: 230-231).

Avusturya ekolü iktisatçıları için sınırlı bilgi, sadece piyasadaki bir eksiklik değil, insan olmanın doğal bir parçasıdır. Piyasalar, insanların sınırlı bilgileri ile öğrendikleri ve bilginin yayıldığı kurumlardır ki piyasa sürekli değişim hâlinde olan bir süreçtir. Böylece Avusturya ekolü iktisatçıları için iktisadi analizin temel problemi, sonlu ve kısmen bilgisiz olan insanların piyasada nasıl davrandıkları ve nasıl bir düzen içerisinde işleyen bir ekonomi ortaya çıkarabildikleridir (Oğuz, 2011: 231-232). Neo-Klasikler piyasadaki sorunu, bir piyasa başarısızlığı olarak eksik bilgide görürler iken

¹⁶ Avusturya iktisat okulunun temel fikirleri için Boettke (1994), O’Driscoll, Rizzo ve Garrison (1996) ve Vaughn (1994)’a bakılabilir.

Avusturyacılar bilgi eksikliğinin, piyasanın doğasından geldiğini savunurlar (Kirzner, 1997: 62).

Avusturya mülkiyet hakları teorisinin diğer teorilerden ayrılan üç yönü bulunmaktadır (Çetin, 2005: 114):

- Avusturyan ekol, bir endüstrinin regülasyonunu, o endüstri tarafından oluşturulan servete ilişkin mülkiyet haklarının belirlenmesiyle eş anlamlı görmekte ve ekonomideki girişimsel faaliyetler ile regülasyon arasındaki ilişkiyi, regülasyonun mülkiyet hakları üzerinde oynayacağı role göre analize dâhil etmektedir.
- Kamu tercihi görüşüne göre bir regülatör, mülkiyet haklarını, özel çıkar gruplarının politik baskıları nispetinde tayin ederken Avusturyan görüşte, bütçe maksimizasyuncusundan ziyade girişimcidir (Boottke ve Lopez, 2002: 116). Girişimci olan bürokrat/regülatör, kendi çıkarına hareket edecek ve kamu yararından çok, kendi çıkarını maksimize eden her türlü girişimsel faaliyetin peşinden koşacaktır (Benson, 1984: 92). Dolayısıyla bu teoride bir bürokrat, endüstri içindeki mülkiyet haklarının yeniden dağıtılması sonucu ortaya çıkan politik kâr fırsatlarını araştırmaya çalışan bir girişimci olarak ele alınmakta ve değerlendirilmektedir.
- Avusturyan teori, regülasyon ile mülkiyet hakları arasında ilişki kurarak bir ekonomide girişimciliğin yönünün ne şekilde değişeceğini ve nihai olarak regülasyonların sonuçlarının ne olacağını görmemize yardımcı olmaktadır. Yani bu teori, regülasyonu dinamik bir süreç olarak ele almaktadır (Benson, 2002: 235).

Avusturyacılar, piyasanın dinamik rekabetçi yapısının önemine vurgu yapmaktadır. Dinamik rekabetçi yapının oluşması için ise yeni kâr fırsatlarını yakalayabilecek ve mevcut kâr fırsatlarını ele geçirebilecek niteliğe sahip girişimcilerin piyasaya girişinin serbest bırakılması gerekmektedir (Kirzner, 1997: 73-74). Bu süreçte girişimcilik faaliyetleri, yapay olarak oluşan rantları elde etmeye yönelmektedir. Rant arayan toplum, servet üretmek yerine, transfer etmenin yaygın hâle geldiği verimsiz bir toplum olmaktadır. Rant arama faaliyetleri arttıkça mülkiyet haklarını korumak daha maliyetli hâle gelmekte ve regülasyonların fırsat maliyetleri ile israf edilen girişimcilik kaynaklarının büyüklüğü artmaktadır. Böylece Avusturya

okulu yaklaşımı, regülasyonu, statik olarak değil, denge ile dengesizlik arasında hareketli dinamik bir süreç olarak görmektedir (Boottke ve Lopez, 2002: 116).

Avusturyacılara göre eksik bilgi sorununun yaygın olduğu durumda dahi piyasa kendi başına bu sorunu giderebilecek ve regülasyon benzeri bir cevap verebilecektir. Bu noktada Avusturyacılar, girişimci piyasa süreci teorisinden bahsetmişlerdir (Vaughn, 2001: 128-130). Girişimci piyasa teorisi, piyasa sürecinde bir motivasyon kaynağı olarak bulunan kâr fırsatlarının; girişimcileri harekete geçireceğini, tüketici taleplerini karşılayabilecek niteliklere sahip yenilikçi üretim süreçlerini keşfetmeye ve geliştirmeye, yeni ürünler geliştirmeye, kaliteyi artırmaya ve yeni yatırımlar yapmaya yönelteceğini öngörür. Bunun sonucunda ortaya çıkacak rekabet ve kâr motivasyonunun ise etkinliği artıracağı, ekonomik büyümeyi olumlu etkileyeceği ve toplumun bundan yarar elde edeceği görüşünü taşır (Dixon, 2004: 33).

Avusturyan teorisinin, regülasyonu, mülkiyet haklarının yeniden tanımlanması ve dağıtılması olarak görmesi, özellikle dışsallıklara ilişkin piyasa başarısızlıklarında, kamu yararından farklı olarak önemli bir açılım getirmiştir (Coase, 1960: 10). Coase teoreminden hareket eden teori, en genel anlamıyla vergiye ve devlet regülasyonuna başvurmaksızın kirliten ve mağdur arasında bir anlaşma yapılması hâlinde, kirliliğin yaydığı negatif dışsallıkların azaltılabileceğini ifade etmektedir. Hâlbuki kamu tercihi teorisi, dışsallıklarda bazen regülasyonun değil ama vergileme şeklindeki devlet müdahalesinin daha etkin olabileceğini savunmaktadır (Buchanan ve Tullock, 1975).

Mülkiyet haklarına ayrı bir parantez açan Avusturyan regülasyon teorisinin literatüre katkısı, regülasyon maliyetlerinin, diğer pozitif teorilerde (Özel Çıkar Teorisi ve Kamu Tercihi Teorisi) belirtilenden çok daha fazla olduğunu ortaya koymasıdır. Bu teoriye göre regülasyonun etkin olabileceği durumlar yoktur (özel çıkar teorisinden farklı olarak) ve regülasyondan kaynaklanan etkinsizlikler son derece fazladır (kamu tercihi teorisinden farklı olarak) (Benson, 2002: 229).

6. (Yeni) Kurumsalcı Regülasyon Teorisi

Kurumsalcı teori, modern toplumlarda bazı regülasyonların olması gerektiğini ancak asıl önemli olanın ve üzerinde durulması gerekenin bu regülasyonların dizayn edilme süreci olduğunu savunmaktadır (Kling, 1988: 209).

Kurumsalcı teoriye göre regülasyon, regüle ediciler ile regüle edilenler arasında yapılan örtük (gizli) bir sözleşmedir. Bu teori, regülasyon süreci sonundaki çıktıdan ziyade regülasyon sürecine ve bu süreçte görülebilecek sorunların çözümüne yönelik regülasyon sürecinin tasarlanmasına odaklanır (Spiller ve Tommasi, 2005: 517).

Bu teoriye göre piyasalar genellikle ekonomik faaliyetlerin birincil regüle edicisi olarak görülmektedir. Hâl böyle olunca piyasa güçlerini önemsemeyen veya dikkate almayan ekonomik birimler doğrudan zarara katlanmış olurlar. Piyasanın kendilerine sunmuş olduğu sinyalleri alıp doğru bir şekilde uygulayan ekonomik birimler ise bu durumdan kârlı çıkmaktadır. Etkin bir regüle edici olarak işlevlerini yerine getiren bir piyasa, mülkiyet hakları ve rekabetin sağlanması gibi işlevlerini de etkin bir şekilde yerine getiriyor anlamına gelir (Reynolds, 1981: 644). Böyle bir durumda, görevlendirilmiş üst bir kurum/kurul tarafından piyasanın regüle edilmesine de ihtiyaç yoktur.

Kurumsalcı yaklaşım taraftarları, regülasyon kurumlarının dizayn edilmesi konusunda farklı görüşlere sahiptir. Bir grup kurumsalcı, regüle edici kurumların bağımsız ve hesap verilebilir şekilde dizayn edilmesinin önemine işaret eder. Bağımsızlık ve hesap verilebilirlik arasındaki optimal dengeyi sağlamanın koşulu ise devlet ile regüle ediciler arasında ve regüle edicilerin kendileri arasında bir güç paylaşımına gidilmesidir. Bürokrasinin güçlendirilmesi ve işlem maliyetlerinin düşürülmesi de bu noktada üzerinde durulmalıdır (Den Hertog, 2010: 35-36). Diğer bir grup kurumsalcı ise regüle edici kurumların dizaynında yetki devri konusunun üzerinde durmaktadır. Yetki devri konusundaki tartışmaları ise iki önemli husus üzerinde yoğunlaşmaktadır: asimetrik bilgi ve güvenilir taahhüt (Baldwin vd., 2012: 54).

Asimetrik bilgi açısından bakıldığında iki durum göze çarpmaktadır. Bunlar; yetki devri yapılan regüle edici kurum yöneticileri üzerindeki kontrolün maliyetli ve kısıtlı oluşu ile yetki devri şeklindeki sözleşmelerin mükemmel olmayışıdır. Ancak kurumcular, kontrolün sınırlı olduğu durumda regüle edici aktivitenin ele geçirilebilir olmadığını savunurlar. Ayrıca kurumcular, sistemin işlevsel hâle gelmesi ve kontrol sorununun ortadan kalkması için regülasyon sürecindeki insan etkisinin en aza indirilmesi gerektiğini savunurlar. Bunun için de regüle etme sürecindeki işlemsel

prosedürün sistemde açık bırakmayacak ve katı bir şekilde oluşturulmasının önemini vurgularlar (Baldwin vd., 2012: 54-55).

Yetki devri konusundaki bir diğer önemli husus ise “regüle edici taahhüt” olarak da ifade edilebilen güvenilir taahhüttür. Güvenilir taahhüt açısından bakıldığında, regülasyonlar devlet otoritesi tarafından politik süreç işletilerek uygulamaya konulmaktadır. Buradaki temel varsayım, politik süreçteki aktörlerin kamu yararı amacıyla hareket ettikleri ve devlet otoritesini de bu amaç doğrultusunda kullandıkları yönündedir. Ancak otoriteyi elinde bulundurmanın vermiş olduğu politik güç, doğası ve sunmuş olduğu kaynakları itibarıyla teorinin öne sürdüğü bu varsayımın daha ötesinde özelliklere sahiptir. Bu özellik gereği, hem politika yapıcı olan yasama koyucular hem de kurumların başındaki bürokratlar, bireysel veya grup çıkarları peşinde koşabilmekte, kendi çıkarları için de regüle edici süreci yönlendirebilmekte veya değiştirebilmektedir (Kling, 1988: 199). Bu da regülasyonu etkinsiz ve oldukça maliyetli kılar.

Yeni kurumsalcı regülasyon teorisi perspektifinden değerlendirildiğinde, “düzenleyici yönetişimin” önemi üzerinde durulduğu görülmektedir. Düzenleyici yönetişimin ise büyük ölçüde, hükümetlerin fırsatçı davranışları ile ilişkilendirildiği ve bu yönüyle de yeni kurumsalcı okulun, ekonomik regülasyon teorisinden farklılaştığı söylenebilmektedir. Regülasyonun kurumsal arka planı, oyuncuların davranışlarından daha öncelikli olarak “regülasyonların etkinliğini” belirlemektedir. Dolayısıyla yeni kurumsalcı teoriye göre regülasyonun yapısı ve sağlanan “düzenleyici taahhüt” düzeyi, endüstrinin etkin bir şekilde devamı ve istikrarı açısından oldukça önemlidir (Oğuz, 2011: 248-249). Ancak güvenilir taahhüt düzeyinin belirlenmesi, birtakım kısıtlar dikkate alındığında hiç de kolay değildir. Güvenilir taahhüt sorunu, belirli özelliklere sahip ve kamu hizmeti niteliği ağır basan sektörlerde daha çok rastlanmaktadır. Bu özellikler; yüksek sabit maliyetli yatırımlar gerektirmesi, sektöre özel (has) yatırımların ağırlıklı olması, ölçek ekonomilerinin varlığı ve yaygın tüketim alanına sahip olmasıdır. Bahsi geçen özellikleri düşünüldüğünde bu sektörlerin faaliyette bulunması ve ürünlerinin fiyatlanması kararlarının siyasi olması kaçınılmaz olacaktır. Bu durumda politikacılar, regülasyonu kendi menfaatlerine uygun politik destek sağlama aracı olarak kullanacaklardır. Bu yüzden devletin adeta bir fırsatçı gibi davranarak mevcut regülasyonları kendi yararına

kullanabilmek adına regüle ediciyi etkileme olasılığı en aza düşürülmelidir (Spiller ve Tommasi, 2005: 518-521).

Güvenilir taahhüt ile ilgili birtakım eleştirilerde bulunmaktadır. Bu eleştiriler, daha çok regülasyonların değişkenliği hususunda yoğunlaşır. Regülasyon şartlarının sabit kaldığı durum altında, bir firmanın yatırım faaliyetinde bulunurken regülasyonların değişmeyeceğini bilmesi veya öngörmesi piyasaya girmesini kolaylaştırır. Çünkü bazı büyük yatırımlar yüksek miktarda sabit maliyet yatırımı gerektirmekte ve bir kere yatırıma girildikten sonra geri dönülmesi de pek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla mevcut regülasyonlarda değişikliklere gidilmesi veya ilave bazı regülasyonların uygulamaya konulması yatırımcıların yatırım kararlarını olumsuz etkilemektedir. Kurumcular ise sözleşmelere ve lisanslara başvurularak bu sorunların çözülebileceğini; bu şekilde, politik süreç ve regüle edici yönetimden kaynaklı sorunların azaltılabileceğini savunurlar (Baldwin vd., 2012: 56). Lisansların sözleşme hukukuna dayalı olması sebebiyle haklar yasayla kısıtlanmakta ve garanti altına alınmaktadır. Aksi takdirde yargı devreye gireceğinden devlet fırsatçılığının da önüne geçilebilecektir (Spiller ve Tommasi, 2005: 532-537). Bu bağlamda, yargının bağımsızlığı önem kazanmaktadır. Yargının bağımsız, tarafsız ve adil bir şekilde görevini yerine getirmesi ise yargının kurumsallaşması ile mümkündür. Kurumsallaşmanın sağlandığı ortamda yargı mercii de görevini layıkıyla yerine getirebilecektir (Kostakoğlu, 2014: 93).

Kurumcu iktisat taraftarlarından bir kısmı, regülasyon sağlayıcı kurumların dizaynında işlem maliyetlerinin varlığına ayrıca önem vermişler ve detaylı bir analizini yapmışlardır. Bu analizde kurumları, işlem maliyetlerinin düşmesine hizmet eden bir yapı olarak yorumlamış ve bu kurumların gelişimine odaklanmışlardır. Burada regüle ediciye, mülkiyet haklarını tanımlamak ve korumak görevi vermişlerdir. Mülkiyet haklarının elde edilmesi ve korunması sonucunda, ekonomik birimler arasında karşılıklı fayda teminine dayalı anlaşmalar yapma süreci olarak ifade edilen işlem yapma süreci maliyetlerinin azalacağını savunmuşlardır. Gerçek dünyada işlem maliyetlerinin her şart altında olacağı ve tamamen kaldırılmasının mümkün olmadığı düşünüldüğünde, regüle edici sürecin kusursuz işleyen bir kurumsal yapıyı gerçekleştiremeyeceği çıkarımında bulunulabilir (Ricketts, 2006: 39-41).

Ekonomik alanda belirleyici faktör olarak bireylerden ziyade kurumları dikkate alan yeni kurumsalcı teori, Coase'ın işlem maliyetlerine ilişkin açıklamalarını baz almıştır. Bu teori, işlem maliyetlerini gerçek iktisadi dünyanın önemli bir unsuru olarak kabul etmekte ve rasyonel aktörlerin belirsiz ve kompleks bir siyasal dünya ile başa çıkmakla karşı karşıya olduklarını savunmaktadır. Bu yaklaşımın öncülerinden Dixit, bu hususa ilişkin açıklamalarda bulunmuş ve belirsizlik, karmaşıklık, bilgi etkileşimi ve varlık niteliği gibi özellikleri içerisinde barındıran “işlem maliyetleri” kavramını dinamik manada siyasal karar alma mekanizmasına uygulamıştır. Dixit, kısıtlı veriler altında, ekonomik politikadaki amaç-sonuç ilişkisinden hareketle politikaların amaç ve sonuçları arasında belirgin farkların olduğu, bu farkların siyasal işlem maliyetlerinde de görüldüğü sonucuna ulaşmış ve bu farkın sebebi olarak da “sözleşmelerin tamamlanmamışlığı¹⁷”nı göstermiştir (Çevik ve Demir, 2005: 255).

Reel dünyada tam anlamıyla objektif regülasyon sağlayıcıların olmadığı, tam bilginin piyasada bulunmadığı ve siyasi gücün eşit dağılımının sağlanamadığı düşünüldüğünde, regülasyonlardan beklenen etkinliğin, yani Pareto optimal sonuçların sağlanamayacağı sonucu da çıkmaktadır. Dolayısıyla mevcut durumda, devletsel fırsatçılığın tamamen önüne geçilemeyecek ve sektördeki etki alanını genişletmek için firmalar da kaynaklarının önemli bir kısmını harcamaya devam edeceklerdir (Reynolds, 1981: 650).

Sonuç olarak prosedürel dizaynı iyi oluşturulmuş ve etkin çalışan kurumsal yapının oluşu, regülasyon açısından istenen bir durumdur. İyi dizayn edilmiş bürokratik yapı, kurumsallaşmanın da göstergesidir. Ancak kurumsallaşmanın tam olarak yerleşmesi için idari, siyasi ve yargısal kanatların tümüne sirayet etmesi gerekmektedir. Bunun için özellikle şeffaf ve hesap verilebilir teşkilat yapısı, yani kurumsal dizayn ve bağımsız bir yargı olmazsa olmazdır. Bu koşullar sağlandığında, işlem maliyetleri azalmış ve piyasalar etkin çalışabiliyor olacaktır.

¹⁷ Bu ifadedeki ana konu, anayasa tarafından açıklanan siyasal sözleşmelerin karmaşıklığıdır. Bu sözleşmelerin, siyasal çevredeki yüksek işlem maliyetlerinden dolayı ekonomik sözleşmelerden daha kusurlu olduğu söylenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız. Çevik ve Demir, 2005: 255-256.

7. Yeni Regölasyon Teorisi

Yeni regölasyon teorisi, regölator ile regüle edilen firmalar arasındaki sözleşmeden doğan ilişkileri “asil-vekil metodolojisi” temelinde ele almıştır. Yeni bakış açısıyla oluşturulan bu teorinin çıkış noktası “bilgi ekonomisi” olup geleneksel regölasyon teorilerini bu bakış açısıyla eleştirmiş ve asimetrik bilgi gerçeğinden hareket ederek yeni bir regölasyon modeli geliştirmiştir (Laffont, 1994: 507-510; Baron, 1989: 1431). Başka bir deyişle bu yeni teori; asimetrik bilgi, belirsizlik ve risk gibi durumları analizinin merkezine alarak asil-vekil ilişkileri ekseninde, özellikle tekellerin fiyatlama regölasyonlarına ilişkin “mekanistik dizayn yaklaşımı” geliştirmiştir (Çetin, 2005: 118-119). Ayrıca bu teori, fiyatlama açısından daha şeffaf ve rekabetçi regölasyon yöntemleri (Ramsey fiyatlamasına da uygun şekilde tavan fiyat regölasyonu¹⁸ yöntemi gibi) geliştirmiş ve asimetrik bilginin yaratacağı risk ve belirsizlikler ile eksik sözleşmelerden kaynaklanan sorunları azaltarak regölasyon sürecinin minimum hasarla gerçekleşmesini sağlamıştır (Joskow, 2005: 188; Schmalensee, 1989: 417).

Bu teoride düzenleyici mekanizmanın odak noktasında, asil olarak siyasi iktidar ve vekil olarak da düzenleyici kurum bulunmaktadır. Düzenleyici kurum, siyasi iktidara kıyasla ilgili sektörün teknolojisi hakkında bilgi sağlayabilecek daha fazla uzmanlığa, zamana ve kaynaklara sahiptir. Siyasi iktidar ise düzenleyici kurumun verdiği bilgiyle yetinmek durumundadır. Uzmanlığını kullanarak bu bilgiyi vekil, fiyat mekanizmasını işleterek etkilediği endüstri veya çıkar grupları ile anlaşmaya vararak meclisten saklayabilme imkânına sahiptir. Daha açık bir ifadeyle vekilin bu bilgiyi meclisten saklaması karşılığında çıkar grupları, vekile rüşvet verebilir. Özetle bu teori, regölasyonu bir vekil sorunu olarak görmekte ve vekil sorununun merkezine de bilgi asimetrisini yerleştirmektedir (Laffont ve Tirole, 1991: 1092; Laffont, 1994: 510).

Bu yeni teori, özel çıkar grubu ve kamu tercihi teorilerini iki sebepten ötürü vekil teorisi olarak görmemektedir. Bunlardan ilki, her iki teorinin de baskı ve çıkar gruplarının rant elde etmeleri üzerine odaklanarak asimetrik bilgi sorununu göz ardı etmeleri ya da yeterince önem vermemeleridir. Hâlbuki asimetrik bilginin yokluğunda

¹⁸ Bu yaklaşım, bilgi asimetrisini önlemede, getiri oranı regölasyonu yerine, tavan fiyatı regölasyonunu önermektedir. Bu regölasyon yöntemlerine ilişkin ayrıntılı bilgi ilerleyen bölümlerde verilecektir.

regüle edilmiş firmalar rant elde edemeyecek ve regülasyon sürecini etkilemeye yönelik herhangi bir güdüye sahip olamayacaklardır. Başka bir deyişle asimetrik bilgi olmadığını varsaymak, rant aramayı da yok saymak anlamına gelmektedir. İkincisi ise her iki teorinin de talep cephesi yönlü bir yaklaşım geliştirmeleridir. Özellikle çıkar grubu teorisinde arz cephesi, yani siyasiler ile düzenleyici kurumlar olan temsilcileri belirsiz kılınarak göz ardı edilmektedir (Çetin, 2005: 118). Oysaki yeni teori, vekil eksenli bir regülasyon modeli kurarak arz ve talep cephelerini birlikte ele almaktadır. Bu şekilde model, hem regülatörlerin yetki sahibi olma hem de çıkar gruplarının rant peşinde koşma sebeplerini ve sahip oldukları gücün nasıl olduğunu açıklayabilmektedir (Çetin, 2007: 36).

Özetle bu teori, bilgi asimetrisi gerçeğinden hareketle siyasi otoritenin, regülatör ya da bürokrat kadar, regülatör ya da bürokratların da regüle edilen firma kadar bilgi sahibi olamamasından ötürü regülasyonun hiçbir zaman birinci en iyi olamayacağını modeller kullanarak göstermiş ve etkin olan regülasyon mekanizmasının ne olması gerektiğini irdelemiştir. Ekonomik regülasyonlara teknik bir yaklaşım getiren bu teori, literatürde diğer teoriler kadar yer bulamasa da regülasyonun etkinsizliğini, modern iktisadi analiz araçlarını kullanarak açıklamayı başarmıştır (Çetin, 2005: 119).

8. Genel Bir Karşılaştırma ve Değerlendirme

Regülasyon teorileri, şu ana kadar ayrı ayrı başlıklarda açıklandı. Burada ise teorilerin birtakım kriterlere göre genelleştirilerek tarafımızca hazırlanan tabloya yansıtılmış özet bir hâline yer verilmekte ve bu tablodan hareketle de genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

Tablo 7: Normatif Teori ile Pozitif Teoriler Karşılaştırması

Teoriler Kriterler	Normatif Teori	Pozitif Teori
Amaç ve Hedef	Toplumsal Çıkar (Kamu Yararı) ve Sosyal Refah	Bireysel Çıkar (Özel Çıkar / Homoeconomicus) ve Sosyal Maliyet
Hedefteki Kitle (Aktörler)	Tüm toplum	Hükümet, Politikacılar, Bürokratlar, Baskı ve Çıkar Grupları ile Seçmenler
Uygulanabilirlik	Gerçeklikten uzak ideal bir düzen	Gerçekçi mevcut düzen
Sonuç	Devlet Müdahalesi ve Regülasyon	Kısmen Devlet Müdahalesi ve Regülasyon, Kısmen de Piyasa Düzeni ve Dinamikleri
Sorun	Özel çıkarın varlığının göz ardı edilmesi ve sosyal refah kayıpları	Rant arama/kollama faaliyetlerinin varlığı ve sosyal refah kayıpları

Tablo 7’de regülasyona ilişkin teoriler, normatif teori ve pozitif teoriler şeklinde ikili bir ayrımla ele alınmakta ve aralarındaki farklara vurgu yapılmaktadır. Tablodan da görülebileceği üzere kamu çıkarı teorisi, normatif bir teori olmasının yanı sıra toplumsal çıkar ve sosyal refahın sağlanması amaç ve hedefini taşımaktadır. Teorinin temelinde toplumun tümü yer almakta ve piyasa başarısızlıklarına karşı, devlet müdahalesi ve regülasyonun gerekliliği savunulmaktadır. Ancak özel çıkarın varlığının göz ardı edilmesi ve sosyal refah kayıpları bu teorinin başlıca sorunudur. Özel çıkar grubu teorileri ise pozitif teoriler içerisinde yer almalarının yanı sıra bireysel çıkar ve refahın varlığına dikkat çekerek toplumsal maliyetin fazla olmaması amaç ve hedefini taşımaktadırlar. Bu teorilerde, her bir teorinin temelindeki aktörler farklılaşmakla birlikte, her birindeki aktörler kendi grubunun çıkar ve faydasını düşünerek hareket etmektedir. Bu yüzden kısmen devlet müdahalesi ve regülasyon kullanılmasını, asıl olarak regülasyonun bulunmadığı piyasa düzeninin etkin olduğu savunulmaktadır. Bu grup teorilerde, devlet müdahalesinin suistimale açık bir yöntem olması düşüncesiyle regülasyona gerekli durumlar haricinde başvurulmaması görüşü hâkimdir.

D. Regülasyonla İlişkili Kavramlar

Regülasyon, ekonomik bir kavram olup içerisinde barındırdığı unsurları itibarıyla geniş bir anlama sahiptir. Regülasyonun tam olarak kavranabilmesi için ilişkili kavramların neyi ifade ettiğinin, ayrıştığı ve benzeştiği taraflarının ortaya

konulması gerekmektedir. Buradan hareketle bu kısımda öncelikle deregülasyon, özelleştirme ve rekabet kavramlarının her biri ayrı ayrı ele alınacak ve regülasyonla olan bağlantıları açıklanacaktır. En son ise tamamının regülasyonla olan ilişkisi değerlendirilecektir.

1. Deregülasyon, Özelleştirme ve Rekabet

Deregülasyon, özelleştirme ve rekabet, iktisadi etkinliği sağlamak için kullanılan araçlardır. Tıpkı regülasyon uygulamasında olduğu gibi bu uygulamalarda da amaç ve hedef, etkinlik ve refahın azamileştirilmesidir (Çetin, 2007: 90). Bu amaç ve hedef doğrultusunda, en uygun bileşimin oluşturulması önemlidir. O yüzden “Hangi durumda regülasyona başvurulmalı, deregülasyona gidilmeli, özelleştirmeye geçilmeli ve en rekabetçi tercih hangisidir?” sorularına cevap bulunması önem arz etmektedir.

a. Deregülasyon ve Regülasyon

Deregülasyon kelimesi, endüstrinin yeniden yapılandırılmasını, önceleri regüle edilen kısımlardaki fiyat ve giriş regülasyonlarının kaldırılmasını ve doğal tekel niteliğini koruyan, ancak rekabetçi kısımların regülasyonlarının kaldırılmasını ifade eden düzenleyici reformları açıklamak için kullanılmaktadır (Joskow, 2005: 188). Bir endüstrinin deregülasyonu ile birlikte düzenleyici yönetim, piyasa güçlerinin görünmez eliyle yer değiştirir. Daha önce yasal prosedür ve düzenleyici kurallara göre şekillenen fiyat, çıktı ve yatırım kararları, deregülasyonla birlikte, piyasa sinyallerine göre serbestçe oluşur (Kaserman vd., 1993: 49).

Deregülasyon, genellikle regülasyondan kaynaklanan etkinsizliklerin ortaya çıkmasından ve regülasyonun neden olduğu maliyetin, faydasını aşması sonrasında kabul gören düzenleyici politikalar olarak ele alınabilir. Bu anlamda deregülasyon, önceki düzenleyici uygulamalardan farklılığı ve firmalara tekelleşme özelliği kazandıran, giriş ve fiyat regülasyonları yerine, daha rekabetçi uygulamaları ifade etmektedir. Zira kamu yararı teorisine göre regülasyonun maliyetleri, regülasyonu kaldırmanın işlem maliyetleri ile regülasyona rağmen devam eden ilgili piyasa başarısızlığı maliyetleri toplamını aştığı zaman, endüstri deregüle edilmelidir (Noll, 1989: 1260).

Teorik olarak deregölasyona, politik anlamda etkin olduğu sürece devam edilmelidir. Çünkü deregölasyonun, tüketiciler ve üreticiler için kazanımlar sağlayacağı, yani regölasyon uygulandığında gerçekleşmeyen birtakım etkinlik kazanımlarına neden olacağı kabul edilir (Winston, 1993: 1267). Bu kazanımların ilkinde göre regölasyonlardan ve rekabetten korunan firmalardan dolayı ortaya çıkan etkinsizlikler deregölasyon ile azaltılabilir. İkincisine göre ise regölasyon sayesinde iyi organize olmuş grupların elde ettiğı büyük rantlar, deregölasyon ile birlikte, özellikle tüketiciler ve emekçiler arasında yeniden dağıtılabilir. Ayrıca teorik açıdan yarışabilir piyasalar teorisi, regüle edilen endüstrilerde potansiyel rekabet tehdidinin önemine vurgu yaparak deregölasyon için bir katkı sağlamıştır. Yarışabilir piyasalar teorisinin, düzenleyici politika açısından ima ettiğı sonuç, düzenleme yapmaktansa piyasaya giriş üzerindeki yapay engellerin kaldırılmasının, bu endüstrilerde daha etkin bir araç olduğudur (Kay ve Thompson, 1986: 25). Bahsi geçtiğı gibi bu etkinlik kazanımlarına devam edildiğı sürece, deregölasyon elverişli ve etkin kabul edilerek uygulamasına devam edilebilir.

Deregölasyon, devlet müdahalesinden ya da regölasyon politikalarından tamamen vazgeçilmesi anlamına gelmez. Deregölasyon ile ekonomik regölasyonların azaltılması hedeflenirken sosyal ve idari regölasyonların, yani yeni nesil regölasyon türlerinin, ekonomik regölasyonların yerini alması mümkün olmaktadır. Uygulamadan bir örnek vermek gerekirse bu çalışmanın temasını oluşturan havayolu ulaştırma sektöründe ücretler üzerindeki fiyat regölasyonlarının kaldırılmasının, kalite ve güvenlik regölasyonlarını güçlendirdiğı görülmektedir (Spulber, 1989: 16). Ekonomik regölasyonların kaldırılması şeklindeki deregölasyonun, başta ABD olmak üzere pek çok ülkede etkinlik ve verimlilik artışlarına sebep olduğu bilinmektedir.

b. Özelleştirme ve Regölasyon

Regüle edilen kamu hizmetlerinde rekabeti tesis etmenin bir yolu, özelleştirme. Özelleştirme, genel olarak piyasanın rekabete açılma veya liberalleşme aşaması olarak düşünülebilir. Buna göre özelleştirmeye birlikte yasal giriş engelleri kaldırılmış olur. Ancak bu durum, özelleştirme sonrası regölasyon yapılmayacağı anlamına gelmez. Özelleştirme sonrası regölasyon ile piyasadaki hâkim firmanın fiyatlama davranışları kontrol altında tutulur. Bunun için endüstrilerin

rekabete açılmasında, özelleştirme esnasındaki ve sonrasındaki birleşmelerin kontrolü sırasında uygulanacak olan birtakım yapısal politikalar kullanılmaktadır (Vickers, 1998: 23).

Özelleştirme sonrası uygulanacak olan regülasyon politikaları, her ne kadar kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle ilgili bir sorun olarak görülse de en azından rekabet piyasaya tam olarak yerleşene kadar, etkinlik gereği özelleştirme sonrasında da regülasyona devam edilmesi gerekli görülmektedir (Rakic, 2000: 83-84). Özelleştirilmiş ve hâlâ tekel gücüne sahip bir firma, bu tekel gücünü, kamu mülkiyetindeki bir firmaya göre ticari olarak kullanma yönünde daha güçlü güdülere sahiptir. Bu güç düzenlenmediği sürece, özelleştirmeden elde edilecek tüketici refahı, beklenenden düşük seviyelerde kalabilir. Bu nedenle tekel gücünün, özel firma tarafından yüksek fiyatlara sebebiyet verecek şekilde kullanılmasının, regülasyon eliyle önüne geçilmesi gerekir. Ancak bu noktada, regülasyonun sınırları da oldukça önemlidir. Örneğin bazen regülasyon, özelleştirilen tekelin millileştirilmesine neden olabilir (Kay ve Thompson, 1986: 25). Millileştirme tarzı uygulamalar eskiye dönüşü, başarısızlığı ve düzenleyici taahhüt açısından asla istenmeyecek bir sonucu ifade eder. Bunun önüne geçmek için özelleştirme sonrasında, özelleştirilen varlıklara devlet tarafından tekrar el konulup konulmayacağına ilişkin idari düzenlemelerde bulunulması, başarılı bir özelleştirme için temel unsurlardan biri olmaktadır (Spiller, 1995: 64). Kısacası özelleştirme sonrası regülasyon gerekli olmakla birlikte, regülasyonun kapsamının ve sınırının da dikkatlice belirlenmesi gerekmektedir (Çetin, 2007: 92).

Kamusal hizmet sunan kuruluşların özelleştirilmesi durumunda devlete düşen görev, regüle edici çerçevenin oluşturulması, tabir-i caizse oyunun kurallarının konulmasıdır (Parker, 2002: 509). Özelleştirme durumunda dahi regülasyona başvurulduğu göz önüne alındığında, özelleştirme ve regülasyonun yakından ilişkili olduğu söylenebilir.

c. Rekabet ve Regülasyon

Rekabet; etkin olmayan firmaları ve çapraz destekleri piyasadan dışlamak, kaynakların etkin dağılımı ile tutarlı bir fiyatlama sağlamak, aşırı kârları engellemek, tüketici refahını artırmak ve tekel gücünü kısıtlamak için en etkili mekanizmadır

(Bailey ve Baumol, 1984: 115; Beesley ve Littlechild, 1994: 18). Rekabetin temelinde, piyasaya giriş serbestliği ve fiyat kontrollerinin piyasa güçlerine bırakılması bulunmaktadır. Düzenleyici süreçte rekabetten kasıt veya amaçlanan, tam rekabet değil, rekabetçiliği artırmak ve piyasaya yerleştirmektir. Düzenleyici süreçte, hangi politikanın uygulanacağına ilişkin karar, mevcut kamu mülkiyeti altındaki durum ile olası rekabetle ulaşılabilecek durum arasında karşılaştırma yapılarak verilmelidir. Regülasyonun rekabete tercihinin söz konusu olduğu durumlarda rekabet tercih edilmelidir (Newbery, 2002).

Rekabetin regülasyona tercih edilmesinin, temelde; rekabetin etkinliği artırması, teknolojik gelişmelerin yaratmış olduğu kazançların tüketicilere düşük fiyatlar olarak yansımaları ve piyasadaki rekabetçi kârlı ortamın piyasaya daha da rekabetçi girişleri cezbetmesi gibi nedenleri bulunmaktadır (Stiglitz vd., 1987: 886). Yapılan çalışmalar da bu yöndedir; fiyat rekabeti ve rekabetçi girişlerin, fiyatları düşürdüğünü göstermektedir (Joskow, 2005: 186). Ancak bu tür rekabetçi etkiler, tüm piyasalar için regülasyonun tamamen terk edilmesi anlamına gelmemektedir. Zira teorik olarak rekabetin avantajı, Pareto etkinliği sağlayacak olmasıdır. Ancak Neo-Klasik teorideki Pareto etkinlik kriteri, örneğin üretimde ve tüketimde dışsallıkları ve piyasalardaki daimi bilgi asimetrisi sorunlarını yok saymaktadır. Fiyat ve giriş regülasyonlarının kaldırıldığı ve piyasaların rekabete açıldığı durumlarda, en azından bu tür aksaklıkların giderilebilmesi için mutlaka regülasyon gereklidir (Çetin, 2007: 100-101).

Regülasyon ve rekabet arasındaki ilişkide literatürde “mümkünse rekabet, değilse regülasyon” anlayışı ağırlıktadır. Bu görüşe göre regülasyonun, piyasaların doğal tekel kısımlarıyla sınırlı kalması gerektiği savunulmaktadır. Ancak piyasanın rekabete açılan kısımlarının rekabeti koruma yasaları gibi önlemlerle kontrol ve denetim altında tutulması da piyasaların manipüle edilmesini ve piyasa gücü istismarını engellemek için gerekli görülmektedir (Newbery, 2002: 28-29).

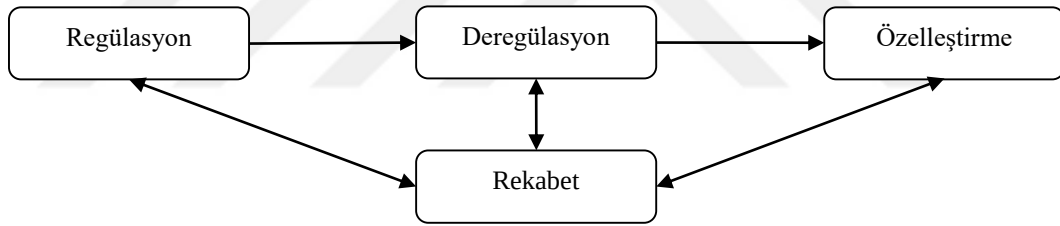
Regülasyon ve rekabet arasındaki ilişkide temel sorun, geçiş sürecinin nasıl gerçekleştirileceğidir. Deregülasyonun da zeminini oluşturan bu geçiş, genellikle sorunlu ve karmaşıktır. Regülasyondan rekabete geçiş sürecinde bireylerin refah seviyeleri olumsuz şekilde etkilenmektedir. Özellikle özelleştirmeye birlikte mülkiyet haklarının değiştirilmesi üreticiler açısından, kamu mülkiyeti altında olan çapraz desteklerin kaldırılması tüketiciler açısından, ekonomik aktörlerin kayba uğraması

dolayısıyla siyasi otorite açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir (Helm ve Jenkinson, 1997: 7). Bu nedenle bu tür etkilere sahip düzenleyici politikaları yönetecek olanlar, yani politika yapıcılar, bu politikaları çok başarılı ve dikkatli bir şekilde yönetmelidir. Bir ülkenin bu süreci etkin bir şekilde yönetmesi için öncelikle geçişteki sorunları tanımlaması ve sonrasında bu sorunları çözmek için bazı pratik çözüm önerileri ve politikaları uygulamaya sokması gerekmektedir. Genel olarak bu politikaların, rekabetçi katılımı hızlandıran ve yeni buluşlara neden olan, iktisadi olarak etkin politikalar olması gerekir. Diğer yandan geçiş döneminde risk teşkil edecek politik müdahalelerden de uzak durulmalıdır (Gaskins ve Voytko, 1981).

2. Deregülasyon, Özelleştirme, Rekabet, Regülasyon İlişkisi

Regülasyonla ilişkili olan deregülasyon, özelleştirme ve rekabet kavramları, farklı manalara gelse de özünde “rekabet” kavramı etrafında toplanmaktadır ve her birinde de nihai olarak rekabete ulaşılması hedeflenmektedir.

Şekil 1: Deregülasyon, Özelleştirme, Rekabet, Regülasyon İlişkisi



Şekilde de görüldüğü üzere rekabet ile diğer üç kavram arasında bire bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü ekonomik etkinliğin gereği olan rekabete ulaşılması üçünün de hedefini oluşturmaktadır. Rekabet ekseninde “regülasyon-deregülasyon-özelleştirme” silsilesi, hem tarihsel hem de mantıksal durumu açıklar. Bu yüzden de şekilde bu sırayla gösterilmektedir. Ayrıca piyasa başarısızlıklarına karşı “regülasyon”, devlet başarısızlıklarına karşı da “deregülasyon” ve “özelleştirme” önerisi, bu durumun izahını belirginleştirmekte ve pekiştirmektedir.

Regülasyon, devletin bir müdahale biçimi olduğu için rekabete geçişte yaygın olarak deregülasyon ve bunun uzantısı olarak özelleştirme kullanılmakta ve kabul görmektedir. Dolayısıyla deregülasyon ve özelleştirme, rekabete geçiş sürecinde kullanılan önemli aşamalardır. Bu anlamda deregülasyon, beraberinde rekabeti getirdiği ölçüde regülasyona göre daha fazla etkinlik sağlayacaktır. Buna göre rekabeti

mümkün kılan bir deregülasyon süreci; giriş ve yatırım kararlarında daha fazla etkinlik, idari maliyetlerde azalma, fiyatlama sorunlarına çözüm, teknolojik yeniliklerde artış, tüketiciler için daha fazla alternatif imkânı ve uygun seçenekleri, neticede de kaynak tahsisinde, üretimde ve dinamik anlamda etkinliği sağlayacaktır. Deregülasyon ve rekabet neticesinde, regülasyon durumunda oluşmayan teknolojik yenilikler gerçekleşmiş ve dikkate alınmayan tüketici tercihleri dikkate alınmış olacaktır (Sidak ve Spulber, 1998: 120-121).

Son olarak, regülasyon ile ilgili açık olmayan ve ilişkili kavramlarla arasındaki bağlantının anlaşılmasına da faydalı olabilecek birkaç durumu aydınlatalım (Çetin, 2009: 25):

- Genellikle bir endüstride regülasyonun olmaması gerektiği ifade edildiğinde, tam ve sınırsız bir deregülasyon ve sadece serbest piyasa mekanizması altında kusursuz bir şekilde işleyen endüstri yapısı kast edilmez.
- Regülasyonların sonlandırılması, regüle edilmeme, deregülasyon veya rekabetin sağlanması gibi durumlarda bile piyasalar mutlaka regülasyona tabi tutulmaktadır. Ancak bu durumdaki regülasyonlarla kast edilen; fiyat ve giriş regülasyonları gibi iktisadi regülasyonlar değil de daha ziyade hizmet kalitesini, tüketiciyi bilgilendirmeyi, mülkiyet haklarını korumayı ve piyasa koşulları içinde sözleşme özgürlüğünü engelleyici unsurları yasaklamayı hedefleyen sosyal ve doğrudan yasal düzenlemelerdir.

II. REGÜLASYON POLİTİKASI

Regülasyon politikasının doğru ve etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için, öncelikle regülasyon teorisinin, yani regülasyon ekonomisinin temelini bilmesi, sonrasında ise regülasyonun asli amaçlarından olan rekabetin temini için ortaya atılan teoriler ve regülasyon yöntemlerinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bu incelemeler yapılmaksızın regülasyona ilişkin birtakım politikalarda bulunmak, kararlar almak ve uygulamak, etkinsiz sonuçlar doğuracak ve yanlış kararlar alınmasına sebep olarak regülasyondan beklenen fayda yerine, ciddi maliyetlerle karşılaşılması kaçınılmaz olacaktır.

Çalışmanın bu kısmında, regülasyon politikası fikrinin oluşmasına yardımcı olan ve politika oluşturmaya yönelik teoriler ile politika oluşturmada kullanılan araçlar, yani yöntemler anlatılacaktır. Buradan hareketle öncelikle rekabetçi piyasa teorileri, sonrasında da regülasyon yöntemleri konuları ele alınacak olup son olarak ise regülasyonun etkinliği ve optimal regülasyon konusu genel hatlarıyla tartışılacaktır.

A. Rekabetçi Piyasa Teorileri

Piyasada rekabetin oluşması için doğal tekeller üzerine geliştirilen bu teorilerin anlaşılması, ideal regülasyon politikasının ne olması gerektiği hususunu belirlemede faydalı olacaktır. Buradan hareketle rekabetçi piyasa teorileri olarak piyasa için rekabet teorisi ve yarışabilir piyasalar teorisi ele alınacaktır.

1. Piyasa İçin Rekabet Teorisi

Regülasyon teorisine yön veren ve regülasyon politikasına ışık tutan önemli gelişmelerden biri, Demsetz'in 1968 yılındaki çalışmasında ortaya koyduğu piyasa için rekabet teorisidir. 1800'lü yıllarda Fransa'da mezarlık hizmetlerinin karşılanmasında kullanılan bir yöntem olarak bu teori, doğal tekellerdeki endüstriler için önerilmiştir. Demsetz (1968), doğal tekellerin ne için regüle edildiğini incelediği "Why Regulate Utilities?" isimli çalışmasıyla direkt ekonomik regülasyon teorisine olmasa da geleneksel doğal tekeller teorisine¹⁹ yeni bakış açısı kazandırmıştır. Bu teori, piyasa içinde rekabetin söz konusu olmadığı durumlarda piyasaya/pazara girmek için gerekli olan imtiyaz hakkını elde edebilmek üzere potansiyel rekabetçiler arasında gerçekleştirilecek rekabete vurgu yapmaktadır. Geleneksel doğal tekeller teorisini yetersiz görmektedir. Çünkü o hâliyle doğal tekeller, üretimdeki ölçek ekonomilerinden tekeller fiyatına taşıyan mantıksal adımları açıklamada başarısızdır. Bu teoriye göre ihale yoluyla bir piyasadaki üretim hakkının verilmesi durumunda, ölçek ekonomilerinin varlığı, teklif verme rekabetini olumsuz yönde etkileyemeyeceğinden

¹⁹ Doğal tekellerin oluşumunu geleneksel teori; tek yönlü bir modelle arz koşulları ekseninde, ölçek ekonomilerinin varlığı ile açıklarken modern teori ise geleneksel teorisinin veri kabul ettiği teknolojiyi değişken kabul ederek teknolojik gelişmeleri ve yenilikleri de dâhil ederek açıklamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bakınız. Mehmet Duran ve Servet Akyol, "Geleneksel ve Modern Doğal Tekeller Teorisi Üzerine Bir İnceleme", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt: 52, Sayı: 608, 2015, ss. 45-64.

ötürü piyasa içinde rekabetçi sonuçların görülmesine engel olamayacaktır. Tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında, verilen tekliflerin tüm tüketici taleplerini karşılaması beklenir. Bu beklenti altında, ölçek ekonomileri, hiçbir şekilde, tek bir teklif verenin olacağı, tekelci bir duruma neden olamaz. Çünkü bu durumda, kazananların en düşük teklifi verenler olacağı birçok teklif bulunabilir. Dolayısıyla doğal tek el konumundaki bir piyasada ölçek ekonomilerinin varlığı, rekabet hâlindeki teklif verenlerin sayılarının tespitinde önemsiz olmaktadır (Demsetz, 1968: 55-60).

Demsetz'in vurgulamak istediği rekabet, üretim esnasında piyasa içinde oluşan rekabet değil, rekabetin etkin olmadığı düşünülen doğal tek el görünümli piyasalarda üretimi sağlamak için teklif verme rekabetidir (Demsetz, 1968: 58). Doğal tekeller için Demsetz'in önerdiği rekabetçi çözüm önerisi, en azından piyasaya girişte rekabetçi fiyatların oluşmasına neden olmaktadır. Çünkü bir işi, eğer bir teklif veren, iki ya da daha fazla teklif verenden daha az maliyetle yapabilirse bu durumda en düşük teklif verenle anlaşma yapılacaktır. Ancak teoriye göre en düşük teklif verenin fiyatı tek el fiyatı olmamalıdır. Böyle bir rekabet sonucu, en düşük maliyet ve fiyatla üretimi gerçekleştireceğini öne sürerek en düşük teklifi veren firma –ki bu firma, en düşük maliyeti sağlamak için en yüksek teknolojiyi elinde bulunduran firma olacaktır– piyasaya giriş hakkını elde edecektir. Bu firmanın belirleyeceği fiyat, piyasada tek bir firmanın hizmet vermesi durumundaki önceki doğal tek el fiyatlamasından çok daha düşük olacaktır (Çetin ve Ölmezogulları, 2005: 51).

Bu teoriye göre ölçek ekonomisi sebebiyle piyasa içinde kendiliğinden rekabet mümkün değildir ancak piyasada faaliyette bulunabilmek için rekabetçi bir ortam yaratmak mümkündür. Bu şekilde, doğal tek el konumundaki tek firma üzerinde baskı oluşturmak da mümkün hâle gelmektedir. Bu durumda, “pazar içinde rekabet” yerine “pazara giriş için rekabet” söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda, pazarda faaliyette bulunabilme imtiyazı elde etmek için pazara girmek isteyen potansiyel firmalar arasında rekabetçi ihale düzenlenmekte ve bu ihale sonucunda en iyi teklifi veren, yani en düşük fiyatı veren firma pazarda faaliyette bulunma hakkına sahip olmaktadır. Pazarda faaliyet gösterecek olan bu tek firma, doğal tek el konumu elde ederek imzalamış olduğu sözleşme hükümlerine uygun olarak ürün veya hizmetin kalitesi ve fiyatını belirleme hakkına erişmiş olmaktadır (Duran ve Akyol, 2015: 60, 63).

Bu teori, doğrudan doğal tekel teorisi ile ilgili olmasına karşın dolaylı da olsa ekonomik regülasyon teorisine katkı ve önemli bir açılım sağlamıştır. Buna göre eğer tek bir egemen firma, doğal tekel olarak karakterize edilen bir piyasanın doğal sonucu ise bu durumda devlet (düzenleyici otorite), niçin bir firmaya tekel olma ayrıcalığını düzenleyerek potansiyel rekabeti ortadan kaldırmaya gerek duymaktadır? Başka bir ifadeyle eğer bir endüstride doğal tekel, piyasa süreci içinde kendiliğinden ortaya çıkıyorsa diğer firmalar yüksek maliyetlerden dolayı piyasaya girmeyi tercih etmeyeceklerdir. Çünkü doğal tekelin olduğu bir endüstride maliyetler çok yüksektir ve aynı maliyetlere birden fazla firmanın katlanması etkin değildir. Bu durumda regülasyona neden başvurulmaktadır? (Demsetz, 1968). Demsetz'in teorisinin uzantısı olarak karşımıza çıkan bu sorgulama ve daha sonraları Stigler (1971), Krueger (1974), Posner (1974) gibi iktisatçıların iktisadi regülasyon üzerine ulaştıkları ampirik bulgular, pek çok endüstrinin regülasyon yoluyla suni olarak bir tekele dönüştürüldüğünü göstermiştir (Çetin, 2005: 116).

2. Yarışabilir Piyasalar Teorisi

Demsetz'in (1968) fikirlerinden hareket eden ve üzerine koyan, teorik temeli güçlü bir yapı öngören ve potansiyel rekabet tehdidi üzerine odaklanan yarışabilir piyasalar teorisinin gelişimi, doğal tekelin modern tanımının yapılmasıyla başlamıştır. 1977'de kaleme aldığı bu çalışmasında Baumol, modern doğal tekel ile geleneksel doğal tekel yaklaşımı arasındaki temel farklılıkların “mutlak maliyet avantajı (subadditivity)” ve “sürdürülebilirlik (sustainability)” unsurları olduğunu vurgulamıştır. Bu teoriye göre piyasanın tamamının talebini bir endüstride tek bir firma, iki veya daha fazla firmanın karşılayabileceğinden, birim başına daha düşük maliyetle sağlayabiliyorsa (subadditivity), piyasaya girişler doğal olarak cazip değilse ve rekabetçi başka firmaların piyasada kalabilmesi mümkün değilse (sürdürülebilirlik), piyasada tek kalan o firma doğal tekel olarak adlandırılır (Baumol, 1977: 810).

Bu teoriye göre bir endüstrinin (piyasa veya sektörün) ölçek ekonomilerine sahip olması, geleneksel yaklaşımda kabul edildiği gibi doğal tekel olduğu anlamına gelmez (Depoorter, 1999: 499). Yarışabilir bir piyasa için temel koşul, piyasaya giriş ve çıkışın

belirleyicisi olarak ölçek ekonomilerinin varlığı değil, batık maliyetlerin (sunk costs)²⁰ varlığıdır. Zira yarışabilir bir piyasa, girişin kesinlikle serbest olduğu ve çıkışın da kesinlikle maliyetsiz olduğu bir piyasayı ifade etmektedir. Giriş serbestliği, piyasadaki baskın firmaya karşın üretim tekniği ya da ürün kalitesi açısından herhangi bir dezavantajla karşı karşıya kalmaksızın piyasaya girebilmeyi ifade eder. Girişin kolay veya serbest olduğu piyasalarda, piyasaya girmek isteyen potansiyel firmalar, piyasadaki baskın firmanın uyguladığı fiyatları giriş açısından değerlendirir. Fiyatları, bu piyasaya girmeye değer, uygun bir kârlılıkta görürse piyasaya girer. Kısaca bir piyasa için yarışabilirliğin ilk şartı, piyasaya girme potansiyeli içerisindekiler ile piyasa içindekiler arasında hiçbir maliyet farkı olmamasıdır. Çıkış serbestliği ise herhangi bir engel olmaksızın bir firmanın piyasadan çekilebileceği ve bunun için hiçbir maliyete katlanmayacağı anlamını taşır. Piyasadan çıkarken kullanılan tüm sermaye araçlarının satılabilir veya tekrardan maliyetsizce kullanılabilir olması durumunda ise bu piyasaya girmek riskli olmaktan da çıkacaktır (Baumol, 1982: 3-4).

Bu teoriye göre eğer bir piyasa, endüstriye giriş ve endüstriden çıkışlarda nispeten daha az maliyetli bir durumdan dolayı yarışabilir-rekabet edilebilir durum sergiliyorsa bu piyasanın tam rekabet kazancının çoğuna devlet müdahalesi olmaksızın erişilebilir. Buradaki temel düşünce, tekelci bir piyasa üzerinde giriş tehdidinin ve potansiyel rekabetin bulunmasının, piyasadaki tekeli firmayı, rekabetçi bir piyasa yapısında olduğu gibi davranmaya zorlamasıdır (Kim ve Horn, 1999: 5). Dolayısıyla piyasa, kendi iç dinamikleriyle rekabeti temin edecek ve etkin bir şekilde sürdürülebilirliği sağlayacaktır.

Bu teoriye göre giriş ve çıkışın tamamen serbest ve kolay olduğu piyasalarda, potansiyel rekabet tehdidi, fiyatları maliyetler seviyesinde tutabilir. Potansiyel girişler, tekelci firmanın davranışları üzerinde güçlü bir baskı uyguladığında, tekelin maliyete daha yakın bir fiyatlama planlaması yapması kaçınılmaz olur. Yarışabilir piyasadaki

²⁰ Batık maliyet, tek bir yatırım için kullanılan, geri alınamayan ve başka yatırımlar için kullanılamayan harcamalardır. Örneğin doğalgaz iletiminde kullanılan boru hatlarının geriye alınması mümkün olmadığı gibi bir başka endüstride tekrardan kullanımı da söz konusu değildir (Çetin, 2009: 30). Batık maliyetlerin en temel özelliği, geri alınamayan veya tekrar kullanılamayan harcamalardan oluşmalarıdır. Bir nükleer enerji santrali için kullanılan araç ve gereçlere yapılan yatırımlar ve inşa edilen binalar, taşınmadığı ve başka bir işin kullanımına dönüştürülemediği için, bu harcamalar batık maliyetler anlamına gelmektedir. Dolayısıyla batık maliyetlerin bir diğer özelliği, dayanıklılık veya süreklilik arz eden yatırım mallarına yapılan harcamalardan oluşmalarıdır (Stiglitz vd., 1987: 894).

bir firma, rekabetçi durumlar altında, kârlarını normalin çok üstüne yükseltecek bir fiyatlama ile kazanç elde edemez. Aksi takdirde aynı üretim ölçeğinde piyasaya başka firmalar girebilir ve başlangıçtaki firma, bir miktar daha düşük fiyatla mal satabilir ve de kâr edebildiği sürece tüm piyasaya egemen olabilir (Depoorter, 1999: 510).

Yarışabilir piyasalar teorisi, doğal tekellerin açık ve net bir biçimde özelliklerinin neler olduğunu göstererek hangi piyasalar için regülasyonun kullanılması, hangileri için de kullanılmaması gerektiği konusunda bir perspektif sağlamıştır. Bu görüşe göre yapılan yatırımların batık maliyetler içermediği durumdaki bir piyasa “yarışabilir bir piyasa” olarak düşünülür (Çetin, 2005: 117).

En nihayetinde yarışabilir piyasalar teorisi, regüle edilen endüstriler içerisinde doğal tekel olma niteliğine sahip olanları net bir şekilde belirleme imkânı sağlayarak ekonomik regülasyon teorisine önemli katkıda bulunmuştur. Doğal tekel olduğu düşünülen pek çok endüstrinin doğal tekel olmadığı tespit edilerek bunlar için deregülasyon süreci başlatılmıştır. Zaten bu teori, düzenleyici ve anti-tröst müdahalelere gerek olmadığını göstermek adına bir araç olarak kullanılmıştır. Başka bir ifadeyle bu teori, deregülasyona uygun olan piyasaların özelliklerinin neler olduğunu ve müdahaleci yöntemin piyasadan dışlanması için hangi koşulların olması gerektiğini göstermiştir. Fakat bununla birlikte teori hiçbir şekilde, ayrıntılı bir inceleme yapılmaksızın deregülasyonun doğrudan yapılmasını öngörmemiştir (Baumol ve Willig, 1986: 12).

B. Regülasyon Yöntemleri

Regülasyon yöntemleri ile regülasyon uygulamasında kullanılan araçlar kast edilmektedir. Bu yöntemler temelde iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki; miktar kontrolleri, giriş maliyetlerinin yükseltilmesi ve uzun dönemli sözleşmeler şeklinde yapılan giriş regülasyonlarıdır. İkincisi ise getiri oranı, fiyat tavanı ve güdü regülasyonlarını kapsayan fiyat regülasyonlarıdır. Bu regülasyon yöntemlerinden hangisine öncelik verilmesi ve hangisinin uygulanmasının gerektiği hususları önem teşkil etmekte ve doğru bir planlamayı gerekli kılmaktadır.

1. Giriş Regülasyonları²¹

Piyasaya girişin, regülatör tarafından engellenmesini ifade eden giriş regülasyonları ile kast edilen, giriş kısıtlamasıdır (Djankov vd., 2002: 2). Bu regülasyonları üç grup altında incelemek mümkündür. Bunlardan ilki, doğrudan giriş engeli yaratarak piyasaya girişin miktar olarak kısıtlanmasıdır. İkincisi, dolaylı giriş engeli yaratarak piyasaya girişin maliyetlerinin yasal araçlar eliyle yükseltilmesidir. Üçüncüsü ise uzun dönemli satın alma sözleşmeleridir (Svorny, 2000).

a. Miktar Kontrolleri

Devletleri yönetenler, birtakım piyasa başarısızlıkları durumunda (negatif dışsallıklar gibi), ilgili faaliyetin maliyetini, fiyatlar üzerine vergi koyarak regüle etmekten ziyade doğrudan bu faaliyetin sonucu olan üretim miktarını kontrol etme şeklinde bir regülasyon yöntemini tercih edebilmektedir. Örneğin çevreyi kirleterek negatif dışsallığa neden olan bir fabrikaya, vergi uygulamak yerine, doğrudan üretim miktarına (üretim/faaliyet hacmi) kısıtlama getirerek çevre kirliliği engellenebilir (Glaeser ve Shleifer, 2003). Bu uygulamalardan hangisinin seçileceği, ülkelerin yapısına ve politika önceliklerine göre değişebilmektedir.

Piyasaya giriş kısıtlaması getiren bu yöntem, bir piyasadaki üretim miktarını kontrol altına alan düzenlemeleri kapsamakla birlikte, aynı zamanda bir piyasada mal ve hizmet arz edenleri belli bir sayıda sabitleyen miktar kontrollerini de kapsamaktadır. Bu kontroller; bir piyasada potansiyel rekabetçi pozisyonunda olabilecek firmaların ilgili piyasaya yasal olarak girmesi engellenerek tek bir firmaya tekel hakkı verilmesi şeklinde gerçekleştirilebileceği gibi²², piyasada hizmet verenleri belli bir lisans ve ruhsat sayısında sabitleyerek de gerçekleştirilebilir. Her hâlükârda, piyasaya giriş engellenmekte olup piyasadaki hizmet veren firmalar, iktisadi anlamda rant ve imtiyaz elde etmiş olmaktadır. Çünkü bu giriş kontrolü neticesinde, bir piyasada benzer yeteneklere ve potansiyele sahip firmalar arasında imtiyaz elde eden

²¹ Giriş regülasyonlarına ilişkin bu başlık altındaki açıklamalar “Çetin, 2007: 56-59”daki bilgilerden faydalanılarak özetlenmiştir.

²² Buchanan ve Tullock (1975)’a göre miktar kontrolleri ya da kısıtlamaları, piyasadaki mevcut firmalar tarafından, piyasaya başka firmaların girmesini engellemek adına tercih edilmekte ve bu şekilde, piyasadaki firma ya da firmalar tekel gücü elde etmiş olmaktadır.

firma ya da firmalar ticari olarak kazançlı çıkmış olmaktadır. Kamu hizmeti sunan piyasalar, eczaneler ve ticari taksi piyasası bu türün uygulandığı tipik örneklerdir. Bu piyasalarda miktar kontrollerine başvurulmasına ilişkin görüş ayrılığı bulunmaktadır. Belli bir lisansa sahip meslek mensupları, ilgili iş kolunda kamu yararı gereği lisans alınmasının gerekli olduğunu savunurken iktisatçılar ise lisans alarak piyasada hizmet veren meslek mensuplarının tek el gücünü artırma adına lisanslamaya başvurduğunu ileri sürerek bu tür müdahalelere karşı çıkmaktadır (Moore, 1961: 93).

b. Giriş Maliyetlerinin Yükseltilmesi

Piyasaya giriş engellerinin en yaygın kullanım şekli, giriş maliyetlerinin artırılmasıdır. Bu yöntem gereğince yapılan işin niteliği, belli bir donanım ve yeterliliğe sahip olmayı gerektirerek yatırım maliyetlerinin artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu uygulamanın en sık başvurulduğu piyasa, eğitim piyasasıdır. Örneğin doktor, avukat ve öğretmenlerin, kendi piyasalarına girebilmesi ve mesleklerini yerine getirebilmesi için belli aşamalardan geçmiş olması, yani belirli bir eğitim programına katılması, burada zaman geçirmesi ve belli niteliklere sahip olması gerekmektedir. Bunların her biri de ciddi bir maliyet unsuru olup yatırım maliyetlerini oluşturmaktadır. Bu yatırımların açık maliyet kalemlerini “öğrenim ücretleri ve kitap alımları” oluştururken zımni maliyetini ise daha çok önem arz eden “adayların harcadıkları zamanın fırsat maliyeti” oluşturmaktadır (Svorny, 2000: 301).

Piyasaya girişte bir diğer önemli maliyet unsurunu da bürokratik engeller oluşturmaktadır. Daha çok Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde görülen bu engeller, özellikle yabancı yatırımcılar için önemli bir maliyet olarak görülebilmektedir. Bürokratik sürecin hantallığı olarak tabir edilen bu karmaşık süreç, yatırımcılar açısından zaman ve para kaybı şeklinde karşılık bularak piyasaya rekabetçi girişleri engelleyebilmektedir. Piyasaya girişte firmalara, yüksek kalite standartlarının sağlanmasını zorunlu tutmak, bürokratik engellerin bir diğer örneğini oluşturmaktadır. Özellikle çevre kirliliği yaratan negatif dışsallıkları engellemek adına firmalara, filtrasyon ve ileri teknoloji kullanılmasını mecburi kılmak, piyasaya giriş maliyetlerini artırıcı yönde sonuç doğurmaktadır (Çetin, 2007: 58).

Bir piyasada faaliyete başlanabilmesi için belli bir hizmet standardına ulaşılmış olması gerekmektedir. Hizmet kalitesine ilişkin regülasyonların artırılması

durumunda, piyasaya giriş maliyetleri artmakta ve bu da yeni girişler önünde caydırıcı ve zorlayıcı olmaktadır. Ülkeler için önemli bir yer tutan ulaştırma piyasasında özellikle bu duruma sıklıkla rastlanmaktadır. Çünkü hava, deniz ve karayollarında faaliyette bulunabilmek için belli hizmet kalitesine erişmiş olman beklenmektedir. Hâl böyleyken mevcut firmalar ile yeni firmalar arasındaki standartlarda farklılaşmaya gitmek, piyasaya yeni girişleri zorlamakta ve giriş engeli yaratmaktadır. Ayrıca bu durum, arz edicileri piyasada güçlü hâle getirerek tekelleşmenin önünü açabilmektedir. Görüldüğü üzere giriş maliyetlerinin yükseltilmesi yoluyla piyasaya girişin engellendiği durumlarda, içeridekiler olarak nitelendirilen piyasadakiler nispi bir “tekel gücü” kazanmakta ve bu şekilde, piyasa dışındaki potansiyel rekabetçiler olan dışarıdakileri dışlamış olmaktadır. Dolayısıyla bu tip regülasyonlar, içeridekiler ve dışarıdakiler arasında haksız bir rekabete neden olabilmektedir (Çetin, 2007: 58).

c. Uzun Dönemli Sözleşmeler

Uzun dönem satın alma sözleşmelerinin varlığı, bir diğer giriş regülasyonu türüdür. Genellikle bu tip sözleşmeler, büyük altyapı yatırımı gerektiren elektrik, telekomünikasyon, doğalgaz gibi endüstrilerde yatırımcıları yatırım yapmaya teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Uygulamada yatırımcıya 50 yıl gibi uzunca bir süre boyunca, ilgili endüstride hizmet sunma garantisi verilmektedir. Bu süre boyunca da yatırımcının ürettiği mal ve hizmeti, sözleşme hükümlerine bağlı olarak genellikle devlet ve kısmen de özel sektör satın alarak yatırımcıya yapmış olduğu sermaye maliyetleri (yüksek sabit ve batık sermaye) için getiride bulunma garantisi vermektedir. Bu hâliyle uzun dönemli satın alma garantisi sunan sözleşmeler, piyasayı etkin kılacak önemli yatırımların yapılması açısından faydalı bir uygulama olarak görülmektedir. Ancak ilgili endüstrilerin rekabete açıldığı deregülasyon dönemlerinde bu tip sözleşmelerin var olması, piyasaya girişi engelleyici bir durum yaratmaktadır. (Pepall vd., 2002: 330). Fayda-maliyet açısından değerlendirildiğinde de bazen, sözleşmelerden elde edilen fayda, rekabetçi durumda elde edilecek faydadan daha düşük olabilmekte ve uygulama daha maliyetli bir hâl alabilmektedir (Çetin, 2007: 59).

Giriş kısıtlamalarına dair genel bir değerlendirme yapmak gerekirse birtakım olumsuz sonuçlarının bulunduğunu söylemek mümkündür. Devlet piyasaya giriş

kısıtları getirerek piyasa üzerinde yapay kıtlık rantları oluşturmakta ve bu durum tüketiciler için fiyatları artırmakla sonuçlanmaktadır. Devlet miktar kısıtlamaları koyarak ise mülkiyet hakları oluşturmakta ve bu şekilde, bu hakkın daha çok ayrıcalıklı kişilere transferi söz konusu olmaktadır. Miktar kısıtlaması sonrası piyasaya yeni bir firmanın girmesi, bu hak sahiplerinden yüksek bedelle bu lisansların alınmasını gerektirmektedir (Carlton ve Perloff, 2005: 716). Bu tip kısıtlamalar suistimale açık olup doğru bir planlama dâhilinde regülasyon yöntemi izlenmediğinde ciddi maliyetler ve etkinsizliklere sebebiyet verecektir.

2. Fiyat Regülasyonları

Bir diğer iktisadi regülasyon türü olan fiyat regülasyonları, en az giriş regülasyonları kadar önemlidir. Bu regülasyon yöntemiyle kast edilen fiyat kontrolleridir. Bu regülasyonlar, kanun koyucuların, piyasadaki özel sözleşme sürecine (piyasaya özgü sözleşmelere) müdahale araçlarından birisi olarak görülmektedir. Fiyat kontrolleri yoluyla regülasyon, temelde üç duruma yönelik kullanılır (Cheung, 1974: 53):

- İlk olarak kontrol, özel sözleşmeler içerisinde fiyatlara ilişkin maddeleri düzenlemekte ve daha çok da fiyatları belli bir seviyede belirlemekte kullanılır. Bu durum, taraflar arasındaki gelir dağılımını etkileyen regülasyonları içermez.
- İkinci olarak bu kontroller, vergiler ve sübvansiyonlar gibi devlete gelir sağlama ve devletten destek alma anlamına gelmez.
- Üçüncü olarak kontroller, fiyat manipülasyonlarını içermez.

Fiyat regülasyonu, fiyatların devlet eliyle belirlenmesini ve kontrolünü ifade eder. Fiyatın doğrudan devlet tarafından belirlenmesinin uygulamada iki yolu bulunmaktadır. Bunlar; regülasyona konu mal ve hizmetin kamu işletmeleri aracılığıyla veya özel firmalar tarafından sözleşmelerde fiyat yapısının açıkça ortaya konulması ile yerine getirilmektedir (Cukierman ve Leiderman, 1984: 271).

Fiyat regülasyonları daha çok, getiri oranı ve tavan fiyat regülasyonları olarak iki şekilde incelenmektedir. Ancak bunlara, tam olarak bir fiyat regülasyon yöntemi

olmamakla birlikte, destekleyici mahiyetteki güdü regülasyonunu da ekleyebilir ve bu regülasyon yöntemleri içerisinde değerlendirebiliriz.

a. Getiri Oranı Regülasyonu (Maliyet Artı Kâr Regülasyonu)

Geçmişte ABD’de kamu hizmeti sunan kuruluşları regüle etmek için sıklıkla başvurulan bu yöntem ile firmaya, yatırım yaptığı sermaye üzerinden adil getiri oranı sağlayacak şekilde fiyatlarını ayarlayabilme imkânı verilmektedir (Cabral, 2000: 76).

Getiri oranı regülasyonu, maliyet artı kâr regülasyonu olarak da ifade edilmektedir ve oldukça karmaşık bir yapısı vardır²³. Bu regülasyon yöntemi, bir firmanın kazancının, regüle edilmiş hizmeti sağlama maliyetinden çok fazla olmayacak şekilde kısıtlanmasını ifade eder. Getiri oranı regülasyonuna göre regülasyona tabi tutulan varlıktan sağlanacak olan gelirin, doğrudan bu varlık tarafından kullanıldığı kabul edilen sermayenin değeriyle orantılı olması gerekir. Yatırımların gerekli olup olmadığına regülatör karar verir. Böylece yatırım gerçekleştirilir. Firma ancak yaptığı yatırımların maliyeti oranında kâr elde edebilir. Özellikle firma için bir getiri oranı belirlendiğinde, regüle edilmiş hizmetlerin talebinde meydana gelecek dalgalanmalar, bu hizmetlerin üretimini yapan firmanın kazancını pek etkilemeyecektir²⁴. Çünkü bu durumda teorik olarak getiri oranı regülasyonu, firmaya, gelirdeki değişimlere karşı tam güvence verebilir (Ergas ve Small, 2001: 7).

Literatürde genellikle bu oranın regülasyon sürecinin üç aşamada gerçekleştiği kabul edilir (Ergas ve Small, 2001: 7):

- İlk aşamada firmanın maliyetleri gözden geçirilerek ilgili maliyetlerin lüzumlu olup olmadığına karar verilir.
- İkinci aşamada firma adına adil bir getiri oranı belirlenir.
- Son aşamada belirlenmiş adil getiri oranına ilave olarak, maliyetleri karşılamaya yetecek bir gelir sağlayacak şekilde fiyatların yapısı ve fiyatlar belirlenir.

²³ Bu karmaşıklık, hizmet maliyetinin muhasebeleştirilmesinin karışıklığından kaynaklıdır.

²⁴ Firma bu noktada hesabi davranır. Regülasyona konu oranın belirlenmesi için yapılacak harcama ile yeni tarifeler sebebiyle eline geçecek ilave geliri dikkate alarak fayda-maliyet analizi yapar.

Bu regülasyon yönteminin birtakım avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır.

Avantajları: Bu regülasyon yöntemine göre firma, tüm üretim seviyesinde maliyetlerinin üzerinde bir gelir elde edeceğinden, mali açıdan korunmakta ve herhangi bir riskle karşılaştığında bunu kolaylıkla atlatabilmektedir. Bu avantajdan ötürü firmaların gerekli yatırımlar için finansal açıdan sıkıntıya düşmelerinin önüne geçilmiş olmaktadır. Çünkü bu regülasyon yöntemi, özü itibarıyla yatırımlar için sürekli olarak kaynak güvencesi vermekte ve bir nevi yatırımların finansörü olmaktadır. Bu yöntemin önemli üstün yanlarından birisi de regülasyona tabi tutulan firmanın aşırı kâr elde etmesinin engellenmesidir (Çetin ve Ölmezoğulları, 2005: 46).

Dezavantajları: Dört başlık altında özetleyebiliriz.

- *Asimetrik bilgi sorunundan dolayı etkin bir fiyatlama yapılamaması:* Regülatör, firmanın maliyetini hesaplarken firma tarafından kendisine verilen bilgiler doğrultusunda hareket etmek zorunda olduğundan, maliyetlerin veya yatırımların abartılı verilmesi durumunda, çarpıtılmış bilgiler neticesinde doğru bir fiyatlama yapamaz. Bir başka deyişle regülatörün asimetrik bilgi sorunundan dolayı regülasyon, maliyetler ya da yatırımlara ilişkin olarak reel bir fiyatlamaya neden olamaz. Dolayısıyla fiyatlar, genellikle rekabetçi fiyatların üzerinde belirlenir (Çetin ve Ölmezoğulları, 2005: 46).
- *Yöntemin maliyetinin fazla olması:* Bu regülasyon türü oldukça maliyetlidir. Regülatör, bir garantör sıfatıyla firmanın verdiği bilgilerin, maliyet yapısının ve yatırım miktarının reel seviyesini hesaplamak zorunda olduğundan, girişimcinin bütün faaliyetlerini tespit etmek için geniş çaplı bir araştırma yapması gerekecek ve uzun sürebilecek görüşmelerin de etkisiyle bu sürecin maliyeti daha da artacaktır (Kim ve Horn, 1999: 13).
- *Sermayeye aşırı yatırım yapılması:* Bu regülasyonda sermayenin getiri oranı regüle edildiği ve sermayenin toplam getirisi üzerinde herhangi bir kısıtlama bulunmadığı için firma, gerekli olan sermaye yatırımından daha fazla sermaye kullanma yönünde teşvike sahip olmaktadır. Büyük miktarda sermaye, büyük miktarda toplam getiri demektir. Bu şekildeki bir etkinsizlik Averch-Johnson (1962) tarafından “sermayeye aşırı yatırım yapılması eğilimi” olarak ifade edilmekte ve literatürde “Averch-Johnson etkisi” olarak

bilinmektedir. Böylesine bir regülasyonun tercihi durumunda, firmanın sosyal yarardan ziyade kendi çıkarına hizmet etmesi şeklinde etkinsiz bir sonuç ortaya çıkması mümkün olabilmektedir (Kostakoğlu, 2014: 27).

- *Firmaya gelişime yönelik bir güdü sağlamaması*: Getiri oranı regülasyonu, firmaya sermaye maliyetleri üzerinde sürekli bir getiri oranını garanti ettiği için, regüle edilmiş firma, maliyetlerini minimize etmek veya maliyet azaltıcı yeni bir buluş veya teknoloji geliştirmek, bunlara ilişkin yatırım yapmak gibi herhangi bir güdüye sahip olmayacaktır (Netz, 2000: 404).

Yukarıda belirtilen olumsuz tarafları da dikkate alındığında, son yıllarda getiri oranı regülasyonuna olan eğilimin azaldığı ve uygulamadaki önemini kaybetmeye başladığı gözlemlenmektedir.

b. Fiyat Tavanı Regülasyonu (RPI-X Regülasyonu)

İlk olarak İngiltere’de kamu hizmeti sunan özelleştirilmiş kurumların regüle edilmesinde kullanılan bu yöntem, büyük oranda teşvik sağlamakta ve firmaları daha etkin olmaya sevk etmektedir (Parker, 2002: 502).

Temelde getiri oranı regülasyonundan kaynaklanan güdü sorunları, fiyat tavanı ya da RPI-X²⁵ regülasyonu olarak anılan alternatif bir regülasyon yönteminin gelişimine neden olmuştur. Bu yaklaşımın arkasındaki temel mantık, şayet bir firma maliyetlerini azalttığında daha büyük kârlar elde edeceğini biliyorsa gönüllü olarak maliyetlerini kısma eğiliminde olacak, yani maliyet tasarrufunda bulunacaktır (Small, 1999: 14).

Bu yöntemin esası gereği, fiyatlar önceden ayarlanmakta ve maliyetler azalsa bile değişmemektedir. Dolayısıyla bu yöntem, firmaya maliyetlerini azaltma yönünde güçlü teşvik sağlamaktadır. Çünkü maliyetlerde meydana gelecek bir birim azalışa karşılık bir birim kâr artışı sağlanmaktadır. Bu yöntemde regüle edici, fiyat düzeyini ya da fiyat politikasını belirli bir dönem için belirlemekle birlikte, firmalar da bu süreçte maliyet azaltıcı yatırım yapabilme imkânına sahip olmaktadır (Cabral, 2000: 77). Bu süreçte, firmaların inovasyon yapması istenmekte ve beklenmektedir. Çünkü

²⁵ RPI (Retail Price Index), perakende ya da tüketici fiyat endeksini; X ise ortalama verimlilik artışı beklentisine uygun olarak belirlenmiş bir oranı temsil eder.

bu yolla firmalar, gelecekte üretim maliyetlerini azaltabilme imkânı bulabilmektedir. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. Fiyat ayarlaması yapılırken inovasyondan elde edilen kazancın tamamının ele geçirilmemesine dikkat edilmelidir. Aksi takdirde firmanın inovasyon yapmak için hiçbir güdüsü kalmaz. En nihayetinde firmalara maliyet azaltıcı faaliyette bulunmalarına yönelik teşvik sağlamak ile tüketicilere aşırı fiyat uygulanmasını önlemek arasındaki hassas dengeyi koruyacak şekilde regülasyonlara başvurulması önem arz etmektedir (Viscusi vd., 2000: 6).

Avantajları: Bu regülasyon tam olarak firmanın elde ettiği kârlar ile regüle edilen fiyatlar arasında doğru bir ilişki kurar, firmaya maliyetlerini azaltması ve yeni teknolojiler geliştirmesi yönünde güçlü güdüler sağlar (Berg, 1998: 17).

Dezavantajları: Bu regülasyon yöntemi, birtakım avantajlara sahipken birtakım problemleri de içerisinde barındırmaktadır.

- *Fiyat tavanı ile maliyet arasındaki belirsizlik:* En önemli sorun, belirlenen fiyat tavanı ile maliyetler arasındaki farkın ne olacağıdır. Şayet maliyet ile fiyat tavanı arasındaki fark çok fazla ise firma, toplum açısından etkin olmayan aşırı kâr ya da tekelci rant elde edeceğinden, regülasyon kabul edilemez hâle gelebilecektir. Şayet fiyat tavanı ile maliyet arasındaki fark çok az ise firma faaliyetlerini sürdürmeye yetmeyecek bir kârla karşı karşıya kalabilecektir. Ancak bu çok düşük bir olasılıktır. Çünkü bu durum, ya firmanın maliyetlerini azaltmak için herhangi bir girişimde bulunmamasından ya da regülatörün, fiyat tavanını çok yüksek olarak belirlemesinden kaynaklanacaktır ki böyle bir duruma uygulamada rastlamak pek olası değildir (Çetin ve Ölmezoğulları, 2005: 49).
- *Ürün ve hizmet kalitelerinin denetimini teşvik etmemesi:* Bir diğer problem ise ürün ve hizmetlerin kalitelerinin denetlenmesi için bu regülasyon yönteminin yeterince teşvik yaratmamasıdır. Fiyatların artırılmadığı bu durumda firma, kaliteyi düşürmeye yönelik girişimde bulunabilecek ve nihai olarak birim kalitenin fiyatı artacaktır (Cabral, 2000: 78).

Getiri oranı ve fiyat tavanı regülasyonlarından beklenen amaç, sadece tüketiciyi korumak, yani tüketicinin yararına olacak bir fiyat oran yapısı kurmak değildir. Amaç, tüm grupları kapsamına alan ve taraflara etkin teşvik sağlayan bir oran yapısının

kurulmasıdır. Bunu bir örnekle ifade etmek gerekirse tüketici maliyetini asgariye düşürecek şekilde belirlenen getiri oranı ya da fiyat tavanının, üretimi gerçekleştiren firmanın faaliyetlerini gerçekleştirme şevkini kırmayacak düzeyde olması hedeflenir (Viscusi vd., 2000: 6). Özetle uygulanacak regülasyon yönteminin, üretici ve tüketicinin ortak yararına hizmet edecek yönde belirlenmesi gerekmektedir. Ekonomik etkinlik tam olarak paydaşların tamamının refahının temini ile mümkündür.

c. GÜDÜ Regülasyonu

Güdü regülasyonu (incentive regulation), getiri oranı regülasyonunun temel sorunlarından korunmak için tasarlanan bir yöntemdir. Güdü regülasyonunun temel özelliği, regüle edilmiş firmanın hissedarları veya yöneticilerinin, maliyetlerinin azaltılması durumunda, getiri oranı regülasyonuna göre daha iyi durumda olacakları düşüncesidir (Ergas ve Small, 2001: 10).

Güdü regülasyonu, başlı başına bir fiyat regülasyonu yöntemi olmayıp birtakım eksiklikleri gidermede kurtarıcı bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu regülasyon yönteminin temel argümanı, her iki tarafın (regülatör olan kurum ile regüle edilen firma) da kazanabileceği bir yöntemin geliştirilmesidir. Bu ise regülatörün, firmanın maliyetlerini düşürerek hem kendi maliyetlerini (firmanın üretim maliyetini hesaplamak için regülatörün girişeceği maliyetler) azaltması hem de firmanın kabul edebileceği oranda maliyete katlanma olanağı vererek birtakım kazançlar elde etmesinin önünü açması ile mümkündür.

Etkin bir güdü regülasyonu için regülasyon, firma için kabul edilebilir olmalı ve toplumun tümü için mümkün olan en iyi durumu yansıtmalıdır. Regülatör, eksik bilgiye sahip olduğu ve güdü regülasyonu altında, üretimin maliyetinin en düşük seviyesini en doğru şekilde tespit edemediği için, böyle bir anlaşmanın sonucunda, firmanın bazı kârlar elde etmesine izin verecektir. Başka bir ifadeyle firmaya, güdü regülasyonu altında, firmanın üretim fırsatları hakkında sahip olduğu bilgiden dolayı rant olarak görünebilecek ekonomik kârlar elde etmesine izin verilir. Bu bilgi firma için, regülatörün o bilgiyi elde etmesinden daha az maliyetlidir. Böylece firma, regülatörün bu bilgiyi elde etmek için yapacağı masrafın büyüklüğü kadar bir maliyet avantajı elde eder (Ergas ve Small, 2001: 11).

Regülasyon yöntemlerinin uygulamasına ilişkin literatürde birtakım tespit ve değerlendirmelerde bulunmaktadır. Fiyat regülasyonu konusunda analizler yapan neredeyse tüm çalışmalarda, regülasyonun maliyetlerini azaltmada Ramsey fiyatlama ve tavan fiyat regülasyonlarının kullanılması gerektiği önerilmektedir (Schmalensee, 1989; Sibley, 1989). Zira bu regülasyon yöntemlerinden özellikle tavan fiyat regülasyonu, geleneksel getiri oranına göre önemli avantajlara sahiptir. Getiri oranı regülasyonu, firmayı maliyet hakkında yanlış yönlendirmeye ve etkin olmayan teknoloji kullanmaya sevk ederken tavan fiyat regülasyonu, maliyetlerde azalmaya ve etkin teknoloji kullanımına neden olacağından, firmanın maliyetler hakkında yanlış bilgilendirmede bulunmasını da engelleyecektir. Ancak pratikte tavan fiyat regülasyonu da tam bilginin sağladığı kadar, yani asimetrik bilginin hiç olmadığı durum kadar etkinlik sağlayamaz (Braeutigam ve Panzar, 1989: 390).

C. Regülasyonun Etkinliği ve Optimal Regülasyon

İktisadi anlamda regülasyonun etkinliğinin belirlenmesi veya ölçülmesi, optimal regülasyonun ne olduğunun belirlenmesi ile mümkündür. Bunun için her iki hususun birlikte ele alınması ve etraflıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak bizim çalışmamızın sınırlarını aşacağı için burada konunun genel hatlarına değinilecektir.

Piyasa başarısızlıklarına çözüm olarak ileri sürülen regülasyonların optimal bir çözüm olarak kabul edilebilmesi için, regülasyon sonucu elde edilecek faydaların, maliyetleri belirgin bir şekilde aşmış olduğunun ispat edilmesi gerekmektedir (Noll, 1989). Bunun ispatı ise hiç de kolay değildir. Çünkü regülasyonun toplam faydası ve maliyetinin bilinmesi zordur, derin bir araştırmayı gerektirir.

Literatürde regülasyonun etkinliğini belirleyen yedi temel faktör olduğu ifade edilmektedir. Bunlar şöyle sıralanabilir (Armstrong ve Sappington, 2005: 4-6):

- Regülatörün, regüle edilen firma açısından bir kazancı ve tüketici açısından refahı artırma amacı taşıyıp taşıyamaması,
- Regülasyondan beklenen sosyal refah artışının gerçekleşip gerçekleşmediği, regülasyonun sosyal refah kaybı yaratıp yaratmadığı, artış veya azalışın büyüklüğü,

- Regülasyon neticesinde, ilgili firmaya doğrudan ödemeler yapıp yapılmadığı ve firmanın zararlarının karşılanıp karşılanmadığı,
- Regülatör ile ilgili firma arasında pazarlık gücünü kimin en çok elinde bulundurduğu,
- Regülatör ile ilgili firmanın, regülasyona tabi konu hakkındaki bilgilerinin düzeyi,
- Regülatörün, düzenleyici süreçte kamu yararını mı yoksa kendi yararını mı gözettiği,
- Düzenleyici sürecin, uzun dönem politikalarda istikrar ve güvenilir bir taahhüt sağlayabilme gücüdür.

Yukarıda sayılan bu yedi temel faktörün tamamının beklenen/istenen cevabı vermesi durumunda, uygulanan regülasyon etkindir sonucuna ulaşılır. Ayrıca bu faktörler, optimal regülasyon için de geçerli olup çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Regülasyonun etkin olup olmadığı üzerine pek çok görüş bulunmakla birlikte, regülasyonun etkinliği sağlayacağını savunanlara göre optimal regülasyona ulaşılması durumunda piyasa etkinsizliği sorunu çözülecek ve refah artacaktır. Ancak günümüzün değişen koşulları düşünüldüğünde, optimal regülasyona ulaşmanın öyle kolay olmadığını görmek mümkündür. Ülkelerin ekonomik ve sosyal şartlarının çabucak değiştiği mevcut durumda, regülasyonların refah üzerinde olumlu bir etki yaratması zordur. Diğer yandan regülasyonlar, içerisinde barındırdığı birtakım özellikler itibarıyla da ekonomik ve sosyal refahı artıran bir unsur olmaktan uzaklaşmaktadır. Bu özelliklere; regülasyonların idari ve bürokratik maliyetleri artırması, bu durumun yeni girişimleri teşvik etmekten soğutabilmesi, ticaret ve yatırım faaliyetlerine engel oluşturabilmesi örnekleri gösterilebilir. Ayrıca değişen koşullara adapte edilmeyen regülasyonlar, problemleri çözmekten ziyade problemin ta kendisi de olabilmektedir (OECD, 1997: 7). Regüle edicilerin tekeldi eğilimi destekleyici regülasyon uygulamalarına gitmesi de bir başka ekonomik etkinsizlik örneğidir. Regülasyona ilişkin eksik bilginin varlığı, kurumsal belirsizlikler ve zayıflıkların sürdürülebilir politikalara gidilmesini zorlaştırması bir başka handikaptır (Carlton ve Perloff, 1994: 907). Regülasyonun ekonomik etkinlik ve refah üzerinde olumsuz etkide bulunabilecek tarafları olmakla birlikte, kurumsal yapının tesis

edilmesi ve sistem sorununun çözülmesi anlamında önemli etkileri bulunduğu da bir gerçektir. Dolayısıyla her ülkenin kendi iç dinamikleri gözetilerek uluslararası stardartlara da uygun olacak şekilde regülasyon politikası geliştirmesi, bu politikaların sağlıklı bir şekilde uygulanmasını sağlaması ve bunun denetim mekanizmasıyla da desteklenmesi ekonomik ve sosyal refahın önemli bir unsuru olarak görölmektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON

Havacılık merakı, insanlığın kendini keşfine kadar uzanan bir geçmişe dayanmaktadır. İnsanların uçuş merakı ile başlayan süreç, havayolu ile ulaşımı getirmiş ve bunu, havayolu ulaşımının sektörel olarak gelişimi takip etmiştir. Havayolu ulaştırma sektörünün gelişmesi ile birlikte, regülasyonlar gündeme gelmiş, hem ulusal hem de uluslararası boyutta uygulama alanı bulmuştur.

1903 yılında ilk uçağın uçuşu ile başlayan ve 20'nci yüzyılın ilk yarısına kadar artan uçuşlar, ikinci yarısında havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin hukuksal altyapının oluşturulmasını ve bu husustaki düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Daha önceleri, havacılığa meraklı kişilerin kullandığı hava araçları sayısında meydana gelen artış, bunu gösteri amaçlı olarak kullanımından daha öteye taşımış ve havacılık bir ulaşım şekli olarak görülmeye başlanmıştır (De Murias, 1989: 20). Yolculuk ve taşıma amaçlı olarak havayolu ulaşımının keşfedilmesi, havayolu ulaşımını, ulusal sınırları aşır uluslararası ulaşımın en cazip ve pratik yolu hâline getirmiştir. Hâl böyle olunca regülasyonlar da gündeme gelmiş ve havacılık sektörüne ilişkin ilk kural ve düzenlemeler getirilmiştir. Kısa sürede, havayolu taşımacılığına ilişkin regülasyon uygulamaları giderek genişlemiş, sektördeki rekabetçi yapının oluşmasından itibaren ise ticari faaliyetlere ilişkin regülasyonlar yerini, serbestleşmeyle birlikte deregülasyonlara bırakmıştır.

Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon başlığı altında öncelikle havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının tarihsel gelişimi ele alınacaktır. Tarihsel gelişim kısmından hareketle bu sektöre ilişkin regülasyon uygulamalarında önemli yer tutan ve Türkiye uygulaması için de referans olarak alınabilecek Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği (AB) regülasyon uygulamaları ele alınacaktır. Tüm bu anlatılanlardan hareketle de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonlara ilişkin genel bir değerlendirmede bulunulacaktır.

I. HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜ REGÜLASYONLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Havacılıkla ilgili ilk uluslararası toplantı olan Paris Konferansı ile başlayan ve uluslararası regülasyonu sağlayan kuruluşların kurulmasına kadarki süreç, havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının gelişimi açısından son derece önemlidir. Bu bağlamda sırasıyla: Paris Konferansı, Paris Konvansiyonu, Pan-Amerikan (Havana) Konvansiyonu, Chicago Konferansı, Chicago Konvansiyonu ve havayolu ulaştırma sektöründe uluslararası regülasyonu sağlayan kuruluşlar ele alınacaktır.

A. Paris Konferansı (1910)

Havacılığa ilişkin regülasyonları belirleme amacıyla 1910 yılında Fransa'nın ev sahipliğinde 18 Mayıs - 29 Haziran tarihleri arasında Paris'te ilk toplantı yapıldı. 18 ülkenin katıldığı konferansta, havacılıkla ilgili temel prensipler görüşüldü. Konferans, dört alt komisyonun «hukuk komisyonu, yönetim ve teknik komisyonu, gümrük komisyonu ve hava navigasyonunun kuralları komisyonu» oluşturulmasıyla başladı (Erdoğan, 2014: 19).

Paris Konferansı, ulusların çıkarlarını mümkün olduğunca zedelemekten ve uluslararası saygı kurallarını ihlal etmeden ulusal ve uluslararası havacılığın oluşturulması ve güvenli bir şekilde sürdürülmesi yönündeki talep ve beklentileri açıkça ortaya koymuş olması nedeniyle önemlidir (Gündoğdu, 2010: 5).

Bu konferansta, teknik konulardan ziyade devletlerin havacılığa bakış açısındaki farklılıkları ortak bir paydada buluşturmaya yönelik konular görüşüldü. Havacılıkla ilgili regülasyonların görüşüldüğü bu ilk uluslararası toplantı, ülkeler arasında tam bir uzlaşa getiremedi. Çünkü sivil havacılık, siyasi unsurları ve kaygıları ön planda olan ve devletler tarafından son derece hassas yaklaşılacak bir sektördü²⁶. Bu toplantı sonucunda, hava sahalarının kullanımı ve navigasyonuna ilişkin bir karara varılamadı. Ancak havacılığa ilişkin temel kavramlar ve teknik terimler belirlenerek faydalı sonuçlar da elde edildi. “Uçaklarda ülke işaretlerinin bulunması, her ülkeye bir numara verilmesi, hava araçlarının üzerinde kayıt numaralarının bulunması, hava araçlarının

²⁶ Hatta günümüzde de ülkenin dış politikadaki görünen yüzü olması ve ülke temsili olarak görülmesi, sivil havacılık piyasasına yönelik hassasiyetle yaklaşıldığını göstermektedir.

mutlaka ulusal bir kuruluş tarafından kayıt altına alınması” gibi geçerliliğini hâlâ koruyan temel kurallar noktasında uluslararası uzlaşıya varıldı. Fakat hava sahalarının kullanımına yönelik temel şartların ortak bir karara varılarak ortaya konulamaması sebebiyle konferanstan beklenen sonuca tam olarak ulaşamadı (Erdoğan, 2014: 20).

B. Paris Konvansiyonu (1919)

Havacılık regülasyonları, öncelikli olarak ticari kaygılardan ziyade güvenliğe ilişkin kaygılara göre şekillenmiştir. 20’nci yüzyılın başında, kural koyucular ve düzenleme yapıcılar, ülkelere havadan gelecek saldırıları önleyici tedbirler almak istemişler ve ülkelerin hava sahalarının korunmasının havacılık kurallarının ilk amacı olması gerektiği kanaatine varmışlardır (Staniland, 2008: 17).

1919 yılında, Fransa’nın daveti üzerine Paris’te, I. Dünya Savaşı sonrası galip devletler, “Uluslararası Havacılıkta Paris Konvansiyonu (Paris Convention on International Civil Aviation)” adlı bir konferansta toplandı. Bu konferansın ana amacı, savaş sonrası dönemde yolcu ve postanın güvenli bir şekilde taşınması ve bu faaliyetin ülkeler açısından herhangi bir tehdit unsuru oluşturmamasıydı (Erdoğan, 2014: 23).

9 bölüm ve 43 maddeden oluşan konvansiyonu 27 ülke imzalamıştır. Fransızca, İtalyanca ve İspanyolca olmak üzere 3 dilde hazırlanan konvansiyon, 1919-1944 yılları arasında, Amerika haricinde Avrupa’da ve dünyanın pek çok yerinde havayolu taşımacılığının yasal, politik ve teknik altyapısını belirledi (Mance, 1943: 1).

Paris Konvansiyonu’nun ilk maddesi, hava taşımacılığının ana kuralını oluşturan ve havacılığın temel çıkış noktalarından biri olarak kabul edilen bir prensibi ortaya koyması itibarıyla önemlidir. İlgili maddeye göre “*Anlaşmaya taraf olan ülkeler bildirir ki, her ülke kendi kontrol ettiği topraklar üzerindeki hava sahasında tamamen ve sadece kendisine ait olan bir egemenlik hakkına sahiptir. Konvansiyona göre; ana ülke, koloniler ve karasuları üzerindeki hava sahaları da bu egemenlik hakkına dâhildir*” (Lissitzyn, 1942: 366). Bu maddeyle birlikte, her ülkenin, kendi toprakları üzerindeki hava sahasında tamamen yönetim, kontrol ve egemenlik hakkına sahip olduğu yasal bir teminat altına alınmıştır (Sochor, 1991: 2). Başka bir deyişle hava sahasının kullanımında aidiyet, ülke sınırları içerisinde bulunmak koşuluyla ilgili ülkeye bırakılmıştır.

Konvansiyonun diğer maddeleri incelendiğinde, hava sahası güvenliğinin öne çıktığı, üye ülkeleri hava saldırılarına ve hava sahası ihlallerine karşı koruma amacıyla yaklaşıldığı, sivil havacılığın teknik, yani operasyonel ve organizasyonel kısmıyla ilgili de kural ve yaptırımlar getirdiği görülmektedir. 26. maddede “yabancı hava araçlarının, üye bir ülkenin hava sahası üzerinde patlayıcı madde ve savaş silahları taşıyamayacağı” belirtilirken 27. maddede ise daha da kısıtlayıcı bir şart getirilerek “yabancı uçakların bir başka ülkenin hava sahası üzerinde, havadan fotoğraf çekebilen cihazlar taşıyamayacağı” belirtilmiştir (Erdoğan, 2014: 23-24).

13 Ekim 1919 tarihli Paris Konvansiyonu, hava hukuku alanına yönelik ilk yasal, çok taraflı anlaşma²⁷ olma özelliğine sahiptir. 27 ülkenin imzalayarak taraf olduğu bu anlaşmayla devletlerin ülkeleri üzerindeki hava sahasında, tam ve özel yetkiye sahip oldukları tanınmıştır. Konvansiyon içerisinde, uluslararası bütünlüğü ve standardizasyonu sağlayabilmek adına, havaya elverişlilik ve kabin görevlilerinin yeterlilik sertifikaları gibi teknik birtakım ekler de yer almıştır (Erdoğan, 2014: 22).

Paris Konvansiyonu sonucunda, uluslararası bir sivil havacılık kuruluşu oluşturulmuştur. Paris merkezli, “Uluslararası Navigasyon Komisyonu (International Comission for Air Navigation-ICAN²⁸)” adlı kuruluş, havacılığın kurallarını belirlemek ve havacılığı yönetmek amacıyla oluşturulmuştur (Erdoğan, 2014: 25).

ICAN’ın kurulmasıyla beraber, ülkelerin birbirleriyle yapmış oldukları havacılık anlaşmaları, Paris Konvansiyonu’na uygun bir şekilde yapılmaya ve imzalandıktan sonra da ICAN’ın resmi bültenleriyle ilan edilmeye başlandı. İki dünya savaşı arasında, ülkeler arasında yapılan ikili anlaşmalar, ticari konulardan ziyade hava navigasyon anlaşmaları şeklindeydi. Anlaşma maddeleri ise genel olarak hava sahası kullanımı, rotalar ve uçuş noktalarına ilişkindi (De Murias, 1989: 22).

Paris Konvansiyonu, havacılığa ilişkin konularda hükümetlerin ticari kaygılardan daha çok politik kaygılarla yaklaştıklarını gösterdi. Havayollarının teknik ve ticari birtakım konularda yardımlaşmak istemeleri, 25 Ağustos 1919 tarihinde 6 tane havayolunun, Hollanda’nın Hague şehrinde “Uluslararası Hava Trafik Birliği”ni oluşturmalarına sebep oldu (Taneja, 1980: 2). Bu kuruluş, günümüzdeki IATA olarak

²⁷ Çok taraflı anlaşmalar, hava hukukunun birincil kaynaklarıdır.

²⁸ ICAN, Milletler Cemiyeti’ne bağlı olmakla beraber, kendi alanına ilişkin konularda karar alma ve uygulamada bağımsız hareket etme olanağına sahipti.

bilinen “Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği”nin de temellerini oluşturdu. Bu birlik, hükümetler tarafından değil, havayolları tarafından kuruldu. Dolayısıyla karar almada hükümetin etkisinin bulunmadığı, politika dışı ve özerk bir yapıya sahipti. En önemli hedefleri, yeni uçuş güzergâhlarının oluşturulması ve bu konudaki işbirliğiydi. Birliğin faaliyetlerini yürüten 10 adet alt komitesi vardı. Bu komiteler, “hukuk komitesi, posta komitesi, radyo ve telefon komitesi, para denetimi komitesi, kombine taşımacılık komitesi, dokümanların birleştirilmesi komitesi, tarife oluşturma komitesi, muhasebe komitesi, teknik komite, acente ilişkileri komitesi” şeklinde yapılanarak havacılık piyasasına ilişkin gelecek organizasyonlar için de örnek teşkil etmiştir (Erdoğan, 2014: 26). 1919-1944 yılları arasında “Uluslararası Hava Trafik Birliği” adıyla varlığını sürdüren bu önemli kuruluş, 1945 yılında, bugünkü “Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği” adıyla faaliyetlerine devam etmeye başlamış ve etki alanını genişletmiştir.

Netice itibarıyla Paris Konvansiyonu, havayolu ulaştırma sektörü regülasyonunun gelişiminde önemli bir yer tutmaktadır. Chicago Konvansiyonu’na kadar geçerliliğini sürdürmüş Paris Konvansiyonu, Chicago Konvansiyonu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte ise geçerliliğini yitirmiştir. Havacılık alanında kendisinden sonraki konvansiyonlara (1928 Havana Konvansiyonu ve 1944 Chicago Konvansiyonu) da önemli bir model oluşturmuştur.

C. Pan-Amerikan Sivil Havacılık Konvansiyonu (Havana Konvansiyonu) (1928)

Amerika kıtasındaki ülkelerin katılımıyla gerçekleşen bu konvansiyona kadar ABD, havacılıkla ilgili regülasyonları belirleyen herhangi bir konferans veya konvansiyona katılmamıştır. Bunun nedeni, ABD’nin, I. Dünya Savaşı sonrasında imzalanan ve yeni pazarlıklardan doğan ikincil anlaşma, sözleşme vb. karşı olmasıdır. Çünkü savaş sonrası temel anlaşmalar imzalanmıştı ve ABD, bunun dışında başka bir anlaşma veya sözleşmeye gerek olmadığı düşüncesindeydi. Dolayısıyla ikincil nitelikteki yan anlaşmaların tamamını baştan kabul etmiyor, imzalamayacağını belirtiyor ve imzalamıyordu. Bu durum ABD’nin, yapılan anlaşmaların içeriğine karşı çıkması veya muhalif olmasıyla ilgili değildi (Erdoğan, 2014: 29).

Paris Konvansiyonu’na imza atmayan ABD, konvansiyonun ana prensibi olan hava sahası egemenlik hakkını önemli bir kural olarak görüyor ve kendi ülkeleri için

de geçerli olduğunu kabul ediyordu. Nitekim 1926 yılında Amerikan Kongresi'nden geçen "Ticari Hava Yasası (Air Commerce Act)"nda da bu açıkça belirtilmişti²⁹ (De Murias, 1989: 32).

1927 yılında Washington DC'de toplanan Kuzey, Orta ve Güney Amerika ülkeleri, daha sonrasında "Pan-Amerikan Ülkeleri" olarak anılacakları ticari havacılık kurallarıyla ilgili bir taslak hazırladı (Wensveen, 2007: 463). 1928 yılında ise Küba'nın başkenti Havana'da, 6. Pan-Amerikan Konvansiyonu gerçekleştirildi ve ABD'nin önerisi üzerine havacılıkla ilgili konuları içeren bu taslak da görüşülecek maddeler arasına alındı. Başta ABD olmak üzere Kuzey Amerika ve Latin Amerika'dan 21 ülke konvansiyona katıldı. 20 Şubat 1928 tarihinde, Havana Konvansiyonu, orijinal ismiyle "Pan American Convention on Civil Aviation", katılımcı ülkelerin temsilcileri tarafından imzalandı (Lissitzyn, 1942: 370).

Konvansiyon sonucunda; ticari hava taşımacılığına yönelik gelecek planlaması yapılmamış, toplantı tarihi alınmamış, Avrupa'daki kurumsal oluşuma benzer, sivil havacılığı yönetecek, kontrol edecek ve yaptırım uygulayacak bir tüzel kişilik, uluslararası bir yönetim mekanizması oluşturulmamıştır. Bunlara ilaveten havacılıkla ilgili doğrudan bir regülasyon kurumu kurulmamış, üzerinde uzlaşa sağlanan regülasyonların denetimi görevi Pan-Amerikan Konvansiyonu'na bırakılmıştır (De Murias, 1989: 32). Katılımcı ülkelerin hemfikir olduğu birkaç operasyonel düzenleme kabul edilmiş; her bir uçağın kaydının tutulması, pilotların belirli lisans ve standartları taşıması gibi güvenlik ve emniyete ilişkin teknik birtakım regülasyonlar getirilmiştir (Erdoğan, 2014: 30).

Pan-Amerikan Konvansiyonu, hava trafik haklarının ve havayolları tarafından kullanımının nasıl olacağını tartışıldığı ve bu haklara ilişkin bir serbesti sağlanması fikrinin konuşulduğu bir konferans olmuştur (Erdoğan, 2014: 30). Konvansiyondan en avantajlı çıkan taraf ise ABD olmuştur. Bu konvansiyon sonucunda, ABD'deki havayolu taşıyıcıları (işletmeleri/şirketleri/firmaları), ticari birtakım avantajlar elde ederek Orta ve Latin Amerika ülkelerine rahatlıkla uçuş yapma hakkına erişmişlerdir.

²⁹ Yasanın 6. maddesine göre "Birleşik Devletler Kongresi, bu yasa vesilesiyle belirtir ki, Amerika Birleşik Devletleri hükümeti; Birleşik Devletlerin ve karasularının, bağlı toprakların, denizlerin ve Panama Kanal Bölgesinin üzerindeki hava sahasında tam egemenliğe sahiptir. Diğer bütün ülkeler bu hakimiyetin dışındadır ve bu hakimiyeti tanımak zorundadırlar" (Air Commerce Act of 1926, 44 Stat. 568, ch. 344).

ABD dışındaki bölgelerde ve ülkelerde sivil havayollarının az olması ve bölge ülkelerde havacılıkla ilgili teknolojik imkâna yeterince sahip olunmaması gibi sebepler ABD'nin, bu durumu lehine çevirmesine neden olmuştur (Erdoğan, 2014: 31).

Görüldüğü üzere Paris Konvansiyonu, Havana Konvansiyonu için örnek olmuştur. Paris Konvansiyonu, havacılıkla ilgili ticari kuralları net bir biçimde ortaya koyamadı ancak havacılık regülasyonlarının teknik açıdan belirlenmesi noktasında uluslararası bir kaynak oldu. Avrupa'daki havacılığa ilişkin düzenlemeler, Amerika kıtasındaki ülkeler için de öncü olmuştur (Wensveen, 2007: 463). Havana Konvansiyonu, Paris Konvansiyonu'nu örnek almakla birlikte, havayolu regülasyonlarıyla ilgili birtakım ilerlemeler kaydetti ve yenilikler de getirdi (Rhoades, 2003: 15). Her iki konvansiyon da imzalandıkları dönemler itibarıyla her ne kadar yeterli görülseler de II. Dünya Savaşı esnasında havacılık teknolojisinin ulaşmış olduğu ilerleme karşısında bu anlaşmalar, hem jeopolitik hem de ticari açıdan yetersiz kalmıştır. Bu gelişmeler, yeni arayışlara yönelinmesini gerektirmiştir (Erdoğan, 2014: 31).

Özetle Havana Konvansiyonu da Paris Konvansiyonu'nda olduğu gibi ülkelerin kendi kara suları üzerindeki hava sahasını yönetme, kontrol etme ve denetleme hakkına sahip olduğunu kabul etti. Konvansiyonda hava trafiğine ilişkin kurallar belirlendi. Ayrıca konvansiyonda, uçuş hakkı özgürlüğü üzerinde durulmuş fakat teknik anlamda bir düzenleme getirilmemiştir (Lissitzyn, 1942: 371).

D. Chicago Konferansı (1944)

II. Dünya Savaşı'nın bitmesine kısa bir süre kala, 1944 yılında, ABD'nin Chicago kentinde 54 ülke, dünya sivil havacılığına yön verecek ve geleceğini belirleyecek bir konferansa katıldı (Belobaba vd., 2009: 20).

Konferans, katılımcı ülkelere ABD, Büyük Britanya, Kanada ve Avustralya-Yeni Zelanda tarafından hazırlanan dört adet taslak çalışmanın tartışmaya açılması ile başladı (Rhoades, 2003: 22). Bu taslaklara göre:

- ABD, pazar oyuncularının ticari anlamda sınırsız haklara sahip olmasını, ücret tarifelerinden uçuş frekanslarına kadar çok geniş bir özgürlüğü, yani tam serbestliği savunuyordu (Rhoades, 2003: 23). ABD'ye göre hava sahası

serbestisi olmalı fakat kartelleşme, devlet destekleri (sübvansiyonlar) ve korunan havayolları olmamalıydı. Yolcular istedikleri havayolunu seçmede serbest olmalıydı (Erdoğan, 2014: 39). ABD, havayolu ulaşımında rekabetin, sektörde etkinliği ve verimliliği sağlayacağı görüşünü taşıyor ve rekabeti hâkim kılmanın yolunun da sektörün serbestliğinden geçtiğini savunuyordu.

- *İngiltere*, mutlak bir kural koyucu olmasını, bunun uluslararası bir organizasyon tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunuyordu. Bu oluşumun da büyük devletlerin güdümünde değil, bütün devletlerin temsiliyetini içeren, bağımsız bir nitelikte olması gerektiği görüşündeydi (Rhoades, 2003: 23). İngiltere, havayolu ulaşımında özerk bir regülasyon kurumunun varlığının gerekli olduğunu savunuyordu.
- *Kanada*, havayolu taşımacılığını düzenleyen regülasyonların ve kuralların uluslararası nitelikte olması gerektiğini savunuyor, havayolu taşıyıcılarının ise ulusların kendi kurallarına tabi kılınması gerektiğini savunuyordu. Dolayısıyla Amerikan ve İngiliz taslakları arasında bir uzlaşma önerisi getiriyordu (Rhoades, 2003: 23). Kanada, regülasyon sağlayıcı uluslararası bir kurumun kurulmasını, ülkeler arası uçuş yapmak isteyen ülkelerin, bu kurumun oluşturacağı kurallara riayet ederek aralarında ikili anlaşmalar yapma hakkına veya serbestisine sahip olmalarını istiyordu (De Murias, 1989: 47).
- *Avustralya-Yeni Zelanda*, daha radikal bir öneri getiriyor, tüm uzak mesafeli ülkeler arasındaki uçuşların, pek çok ülkenin ortak olduğu, uluslararası bir kurumsal yapının mülkiyetinde ve kontrolünde yapılması gerektiğini savunuyordu (De Murias, 1989: 47). İki ülkenin ortaklaşa hazırladığı bu taslakta, çok uluslu bir havayolu işletmesinin veya oluşumunun bu uçuşları gerçekleştirebileceği, uçaklarda bu uluslararası kuruluşun bayrağının bulunabileceği, bunun uluslararası uzlaşmayı, barışı ve iyi niyeti simgeleyebileceği belirtiliyordu (Sochor, 1991: 9). Avustralya-Yeni Zelanda, son derece korumacı bir yaklaşımla tek ve bütüncül bir uluslararası kuruluşun havayolu ulaşımını düzenleme ve kontrol etme yetkisine sahip olmasını savunuyordu.

Havacılık kuralları ilk kez bu denli büyük bir katılımıla tartışılmış ve karara bağlanmıştı. Konferans, liberal uygulamaları destekleyici politikalar ile korumacı ve kısıtlayıcı regülasyonlar arasında bir tercihi zorunlu kılmıştı. Bu kritik tercih, konferans boyunca en çok üzerinde tartışılan ve mutabakata varılmaya çalışılan konu olmuştur. ABD; liberal bir taslağı savunuyor, havayollarının ortak birtakım kurallara haricinde kısıtlamalara bağlı olmaması gerektiğini savunuyordu. ABD'ye göre dünyadaki hava taşımacılığı pazarlarına kolaylıkla ve herhangi bir engelle karşılaşmadan ulaşılabilirdi ve de havayolları arasında ticari konularda (uçuş noktaları, sefer sıklıkları ve fiyatlar gibi) serbest bir rekabet ortamı oluşturulmalıydı. Havayolu ulaşımı üzerine taslak hazırlayan ABD dışındaki diğer ülkeler ise İngiltere öncülüğünde, çok daha fazla kısıtlayıcı ve de korumacı bir sistemi savunuyorlardı. Böyle bir sistemi savunmalarının sebepleri ise ulusal güvenliğin sağlanması, hava sahası egemenliğinin korunması, ulusal havacılık endüstrilerinin büyümesi istediği. Bu düşüncedeki ülkeler grubunun en önemli kaygısı, liberal tam rekabet ortamının yaratılmasının, Amerikan havayollarının dünya havacılık piyasasına tamamen hâkim olabilmesine zemin oluşturacağı yönündeki çekinceleriydi. ABD'deki havayollarının finansal olarak güçlü olması, operasyonel avantajlarının bulunması, daha büyük filolara ve uçaklara sahip olması bunun işaretiydi. Amerikan taslağı karşıtı bloğun elindeki tek koz ise ABD'nin iniş yapabilecekleri alanlarda iniş iznine ihtiyaçlarının olmasıydı. Bu grup, konferans boyunca, pazarlıkta bir tehdit olarak iniş haklarını reddedebileceklerini devamlı surette dillendirerek bu durumu kullanmışlardır (Mackenzie, 2010: 28).

Chicago Konferansı, 5 hafta sürmüş ve 7 Aralık 1944 tarihindeki kapanış oturumuyla sona ermiştir. Konferans sonucunda, dünya sivil havacılığının seyrine etki eden –günümüzde hâlâ geçerliliğini sürdüren– kuralların belirlendiği, “Chicago Konvansiyonu” adıyla bilinen, bir sonuç bildirgesi imzalandı ve yayınlandı. (Erdoğan, 2014: 42).

E. Chicago Konvansiyonu (1944)

Chicago Konferansı sonunda yayınlanan Chicago Konvansiyonu, tam adıyla “Convention on International Civil Aviation” günümüzde, dünyanın her tarafında havacılık endüstrisi ve havayolu ulaşımı regülasyonlarının birincil kaynaklarını

oluşturmaktadır. Konvansiyon, çok taraflı anlaşmalar içerisinde en öne çıkanıdır (Erdoğan, 2014: 42).

Chicago Konvansiyonu ve bu konvansiyona ekli anlaşmalar, 7 Aralık 1944 tarihinde, konferansın gerçekleştirildiği Illinois eyaletinin Chicago şehrinde imzalanmış, 4 Nisan 1947 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir. Konvansiyonun yürürlüğe girmesiyle birlikte, önceki konvansiyonlar; Paris Konvansiyonu ve Havana Konvansiyonu geçerliliklerini yitirmişlerdir. Dünya sivil havacılığını yöneten uluslararası statüdeki kuruluş olarak da ICAN'ın yerine ICAO kabul edilmiştir (Belobaba vd., 2009: 22).

Chicago Konvansiyonu; 4 ana başlık, 22 bölüm ve 96 maddeden oluşmaktadır. Ana başlıklar; “Uluslararası Hava Navigasyonu, Uluslararası Sivil Havacılık Organizasyonu, Uluslararası Hava Taşımacılığı ve Nihai Hükümler”dir. Toplam 18 ek bulunmakta olup günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Uluslararası sivil havacılık piyasasının regülasyonunda, standardize edilmiş kurallar getirerek tüm ülkelere ortak olarak uygulanması imkânını verdiği için bu konvansiyon ve ekleri oldukça önemlidir.

Chicago Konvansiyonu’nun ilk maddesi, hava sahası egemenliğini tanımış ve bunun taraf olmayan ülkeleri de kapsayan bir hak olduğunu ortaya koymuştur. Bu konvansiyonu kabul eden tüm ülkeler tarafından diğer tüm ülkelerin hava sahası egemenliğinin tanınması, 1919 Paris Konvansiyonu’nda yer bulmamış ve bu konvansiyonun önemli bir katkısı olmuştur. Konvansiyon’da geçen hâliyle “*Her devlet kendi toprakları ve denizleri üzerinde, tamamen ve kendisine özel münhasır, egemenlik hakkına sahiptir ve anlaşmaya taraf devletler bu egemenlik hakkını kabul ederler*” denilerek tüm ülkelerin hava sahası egemenliği tanınmıştır.

Chicago Konvansiyonu’nda katılımcı devletler tarafından uluslararası sivil havacılığın güvenli ve sistematik bir şekilde yürütülmesi ve uluslararası sivil havacılık hizmetlerinin adaletli ve fırsat eşitliğine dayalı olarak gerçekleştirilmesi konularında mutabık kalınmış, uluslararası havayolu taşımacılığında, tarifeli ve tarifesiz havayolu taşımacılığı ile kabotaj hizmetlerini kapsayan çok taraflı bir sistem oluşturulmuştur (Gündoğdu, 2010: 5).

Chicago Konvansiyonu’nun “Uluslararası Sivil Havacılık Organizasyonu” ana başlığının altındaki bölüm ve maddelerde, sivil havacılığı yönetecek olan uluslararası

kuruluş olarak ICAO işaret edilmiştir. Alt başlığın ilk maddesi olan 69. maddede “Uluslararası Sivil Havacılık Organizasyonu (ICAO)” adıyla bir organizasyon oluşturulacağını, bu organizasyonun bir konsey ve genel meclisten oluşacağı belirtilmiştir. Bu organize edilecek kuruluşun yapısı, amaçları, hedefleri ve görevlerine de yer verilmiştir. Bu kapsamda; havaalanı standartlarının oluşturulması, hava araçlarının ve personelinin lisanslanması, kargo ve yolcu taşımacılığının yapılma biçimi, tarifeli ve tarifesiz seferler arasındaki uygulama farkları, kabotaj hakları, gümrük işlemleri gibi havacılığa ilişkin daha birçok konuya ortak kurallar getirilerek tek bir standart oluşturulmuş ve sivil havacılığı yönetecek bu uluslararası kuruluşun yetkileri de belirtilmiştir (Erdoğan, 2014: 43).

Konvansiyonda rekabet açısından en önemli madde olarak öne çıkan 6. maddede; anlaşmaya taraf olan bir devletin, hava sahası üzerindeki uluslararası havacılık hizmetlerinin, sadece o hava sahasına sahip devletin özel izin ve diğer yetkilerine dayanılarak gerçekleştirilebileceği düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle hava trafik haklarının değişiminin, sadece devletler arası özel anlaşmalar çerçevesinde gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Uygulamada ise bu durum, ikili havacılık anlaşmalarını gündeme getirmiştir (Gündoğdu, 2010: 6).

Hava serbestisi ya da diğer adıyla trafik haklarını tanımlayan, Chicago Konvansiyonu’na ek iki önemli anlaşma bulunmaktadır. Bunlar (Erdoğan, 2014: 43-45);

- *Uluslararası Hava Transit Anlaşması (International Air Services Transit Agreement - IASTA)*: Bu anlaşma, trafik haklarının ilki olan “transit geçiş hakkı” ve ikincisi olan “teknik iniş hakkı” ile ilgili serbestiyi içermektedir. Anlaşma, “Transit Anlaşması” olarak da bilinmektedir.
- *Uluslararası Hava Ulaştırması Anlaşması (International Air Transport Agreement)³⁰*: Ticari trafik haklarını düzenleyen çok taraflı bir anlaşmadır. Bu anlaşma; transit uçuş ve teknik iniş hakkı tanıyan ilk iki serbestiye ek olarak, karşılıklılık esasıyla yük ve yolcu taşıma hakkı veren üçüncü ve dördüncü serbesti ile yabancı ülkeye gerçekleştirilen bir sefer sonrası,

³⁰ Dünya havacılığında, bütün çoklu ve ikili anlaşmalarda kullanılan serbesti ve ticari hak kavramları ilk kez bu anlaşmada tanımlanmıştır (Erdoğan, 2014: 45).

devamında o ülkeden de yolcu olarak yeni bir ülkeye sefer yapma hakkı veren beşinci serbestiyi içermektedir.

Sonuç olarak Chicago Konvansiyonu; havacılığın gelişmesine, havacılık sektörünün büyümesine, özellikle de sivil havacılığa ilişkin evrensel kuralların getirilmesine büyük katkıda bulunmuştur. Konvansiyon, sivil havacılığın, dünya çapında çok önemli bir ekonomik faaliyet olduğu gerçeğinden hareketle uluslararası arenada kabul gören standart ve kurallar oluşturmuş ve de dış hat uçuşlara ilişkin ticari hakları tanımlamıştır (Erdoğan, 2014: 34). Konvansiyon, havacılık sektörünün en önemli kilometre taşlarından biri olarak günümüz gelişmiş küresel havayolu sisteminin oluşmasının önünü açmıştır (Belobaba vd., 2009: 20).

F. Uluslararası Regülasyonu Sağlayan Kuruluşlar

Havacılığın emniyetli şekilde yapılması amacıyla havacılıkta çalışan personelin nitelikleri, hava araçlarının teknik özellikleri, havalimanı şartları, tehlikeli maddelerin hava yoluyla taşınması gibi konularda devletler tarafından ayrıntılı ve iyi tanımlanmış kural ve standartlar kabul edilmiş; bu kurallara uyulmasını sağlamak için de çeşitli bölgesel ve uluslararası organizasyonlar kurma gereği duyulmuştur. Çünkü havacılık endüstrisinin, uçak imalatından uçuş operasyonlarına kadar her alanda uluslararası bir yapıda olması, ülkelerin kendi hava sahaları içerisinde geçerli olan kurallar sistematığının yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle havacılıkla ilgili standartlar ve kurallar, uluslararası anlaşmalar ve organizasyonlar vasıtasıyla oluşturulmuş; milli hukuk düzenlemeleri de bu yönde uyumlaştırılmaya çalışılmıştır (Rekabet Raporu, 2012: 25).

Chicago Konferansı ve akabinde deklere edilen Chicago Konvansiyonu'nun en önemli sonuçlarından biri, havayolu ulaşımına ilişkin regülasyonları uygulayan veya bu regülasyonların uygulanmasına katkıda bulunan ve bugünün sivil havacılığına da yön veren iki uluslararası kuruluşun kurulmasıdır. Bu iki kurumsal oluşum; "Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO)" ve "Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA)" adlarıyla hizmet vermektedir. Bu iki kuruluş dışında, devletlerin kendi aralarında oluşturduğu diğer regülasyon sağlayan veya buna hizmet eden kuruluşlar da bulunmaktadır.

1. Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (International Civil Aviation Organisation - ICAO)

ICAO kurulmadan önce 1945 yılının Ağustos ayında, “PICAO (Provisional International Civil Aviation Organisation)” adıyla geçici süreliğine bir kuruluş kurulmuştur. PICAO, 20 ay faaliyet göstermiş, gerekli hukuki ve örgütsel altyapı tamamlandıktan sonra, asıl kuruluş olan ICAO’ya görevi devretmiştir. 4 Nisan 1947 tarihinde ise Kanada’nın Montreal şehrinde ICAO kurulmuş ve kalıcı bir organizasyon olarak faaliyetlerine resmen başlamıştır.

Birleşmiş Milletler (BM)’e bağlı bir uzmanlık örgütü olarak çalışan ICAO³¹, havacılık alanında uluslararası düzeyde regülasyon sağlayıcı tek yetkili organ olması sebebiyle kurulduğu yıldan bugüne sivil havacılık piyasasında küresel ölçekte ciddi ve kalıcı gelişmelere önayak olmuştur. Temel işlevi; uçuş emniyeti ve güvenliği ile ilgili kurallar ve politikalar geliştirmek, uluslararası sivil havacılığın istikrar içerisinde düzenli bir şekilde gelişmesini ve kurallarının uluslararası düzeyde uygulanmasını sağlamaktır. Bu kurallar, havalimanları ve uçaklardaki emniyet, güvenlik önlemlerinden ticari düzenlemelere kadar çok geniş bir uygulama alanını kapsamaktadır (Erdoğan, 2014: 49; Topuz, 2017: 43).

Sivil havacılığın güvenliği ve emniyetine ilişkin gerekli tüm kurallar ICAO tarafından belirlenmekte ve bu kuralların ulusal düzeyde uygulanma durumları, ICAO çatısı altında oluşturulmuş mekanizmalar (ofisler gibi) yoluyla denetlenmektedir³². ICAO’ya üye olan herhangi bir ülkenin, uluslararası sivil havacılığın güvenliği ve emniyeti için düzenlenmiş kurallara uymaması, o ülkelere uluslararası uçuş yapılmamasına sebep olur. Kurallara uymayan bir ülkenin, sivil havacılık bünyesinde gerçekleştirilen pek çok alanda zarara uğrayabileceğinin ve bu durumun gelir kaybına

³¹ ICAO, egemenlik tanıma gibi siyasi içerikli konularda BM kararlarına bağlı olup hem konsey hem de genel kurul, siyasi sonuçlar doğurabilecek kararlar almaktan imtina etmekte, BM’den bağımsız olarak karar almamaktadır (Erdoğan, 2014: 49).

³² ICAO’nın teşkilat yapısında karar organları; Genel Kurul ve Konsey’dir. Konsey Başkanı teşkilatın en üst düzey yetkilisidir. Çok sayıda komite, konsey çalışmalarına katkıda bulunmak ve destek sağlamak üzere faaliyet göstermektedir. Aynı amaçla hizmet eden, teşkilatın bir de sekreteryası bulunmaktadır. Genel Sekreter, Konsey Başkanı’ndan sonra teşkilatın ikinci üst düzey yöneticisidir. Sekreteryaya, Genel Müdürlük olarak tanımlanabilecek beş büro altında faaliyet göstermektedir. Teşkilatın ayrıca sekiz bölgesel ofisi bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bakınız. Topuz, 2017: 43-44.

neden olabileceğinin farkında olan tüm üye ülkeler, ICAO kurallarına büyük oranda uymaya özen göstermektedir (Erdoğan, 2014: 49).

ICAO'nun amaç ve hedefleri ana hatları ile aşağıdaki şekilde özetlenebilir³³:

- Uluslararası sivil havacılığın, küresel ölçekte güvenli, düzenli ve istikrarlı gelişimini sağlamak
- Uçuş emniyetini ve güvenliğini geliştirmek
- Hava araçlarının barışsever amaçlar için yapım ve işletimlerini desteklemek
- Uluslararası sivil havacılıkta etkinlik gereği; havayolları, havaalanları ve hava seyrüsefer tesislerinin teknolojiyle uyum içerisinde gelişimini sağlamak
- Güvenli, düzenli ve ekonomik olacak şekilde hava taşımacılığının küresel gereksinimlerini karşılamak
- Haksız rekabetin meydana getireceği israfı önlemek
- Üye ülkelerin haklarını tam olarak korumak, taraf ülkelere uluslararası havayolu işletmeciliği konusunda fırsat eşitliği sağlamak, taraf ülkeler arasında adaletli davranmak ve ayrımcılık yapmamak
- Uluslararası sivil havacılığı ilgilendiren tüm konuların gelişimi ve yenilenmesi konusunda çaba sarf etmek

ICAO'nun amaçlarına uygun bir şekilde, uçuş güvenliğinin en üst seviyeye çıkarılması ve tüm ülkelerde uygulama birliğinin sağlanması için havacılıkla ilgili düzenlemeler yapılmaktadır. Üye ülkeler ise ICAO'nun tüm üye ülkeleri kapsayan kuralları dışında, kuruluşun yayın ve dokümanlarını esas alarak kendi ülkeleri içinde de ulusal düzenlemeler yapma hakkına sahiptir (Topuz, 2017: 45).

Sivil havacılığın gelişmesine katkıda bulunacağı düşünülen ve günün ihtiyaçlarına göre şekillenen birtakım düzenlemeler de olmaktadır. ICAO bu düzenlemelerin en güncel hâlini üye ülkelere iletmekte ve yayımlamaktadır. Bunlar; üye devletlerin sicilinde kayıtlı bulunan sivil hava araçlarının hukuki durumu, tescili, hava sahalarında devletlerin egemenlik hakları, uluslararası uçuşlar, uçuş hakları, uçuş operasyonları ve usulleri, sivil havacılık personelinin lisanslandırılması, uyulması

³³ <http://www.mfa.gov.tr/uluslararasi-sivil-havacilik-orgutu-icao.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 20.05.2018).

gereken sivil havacılık kuralları, sivil hava aracı kazalarının soruşturulması, havalimanlarının yapımı, seyrüsefer yardımcıları ile ilgili düzenlemeler olarak çeşitlendirilebilir (Topuz, 2017: 44).

2. Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (International Air Transport Association - IATA)

1919 yılında “Uluslararası Hava Trafik Birliği” adıyla kurulan IATA, Chicago Konvansiyonu’ndan sonra, 1945 yılında “Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği” adını alarak Küba’nın başkenti Havana’da kurulmuştur. Üyeliğin serbest olduğu IATA; hava taşımacılığının güvenli, düzenli ve ekonomik bir yapıya ulaşmasını amaçlamasının yanı sıra sektörün sorunlarının danışıldığı ve tartışıldığı bir ortam oluşturulmasını da amaç edinmiştir. IATA’nın uluslararası fiyat tarifelerinin belirlenmesi ve koordinasyonunu sağlaması ise birliğe olan önemi artırmıştır (Hassu, 2004: 6).

IATA’nın ICAO’dan en belirgin farkı, havacılık sektörünün ve havayollarının uluslararası regülasyonunu sağlayan bir kuruluş olmamasıdır. IATA, havayolları ve sivil havacılık piyasasına ilişkin pek çok standart geliştirmesi ve bunun uluslararası uygulanabilirliğine katkıda bulunmasına rağmen ICAO gibi havayolu ulaştırma sektörünün regülasyondan sorumlu değildir. Bu görev, ICAO ile birlikte her ülkenin kendi sivil havacılık otoritesine aittir. IATA ise regülasyonların uygulanmasına katkıda bulunan, havayolları arasında etkin iletişim ortamı sağlayan ve onlara kılavuzluk eden, havayollarına ilişkin standartlar ve kurallar geliştirerek bunları üye havayollarının tamamına aktaran bir danışma merkezi işlevi görmektedir.

IATA’nın temelde amacı, havayolu hizmetini geliştirerek maliyetlerin azaltılmasını sağlamaktır. Bu amaç doğrultusunda IATA’nın görevi; yolcu, havalimanı kullanım ve hava seyrüsefer hizmeti ücretleri gibi birtakım ücretlerin etkilerini minimize etmek ve bu ücretlerin gerektiği kadar sadece tesisler için alındığından, ücretlerin maliyetlerle ilişkili olduğundan ve maliyet-verimlilik dengesinin kurulduğundan emin olunmasını sağlamaktır (Topuz, 2017: 49-50).

IATA; üyesi olan havayollarına, acentelere, diğer havacılık birimlerine ve yolculara birçok hizmet sağlamaktadır. Havayollarına, işlemlerinde belirli ortak

standartlar getirmekte, yolculara da biletlemekten bagaj işlemlerine kadarki süreçte birtakım kolaylıklar sağlamaktadır. IATA'nın sunduğu hizmetler iki ana grupta toplanabilmektedir. Bunlardan ilki IATA'nın kendi oluşturduğu ve yönettiği sistemler, ikincisi ise havacılığa özel oluşturduğu kodlama sistemleridir (Erdoğan, 2014: 51).

IATA'nın Oluşturduğu ve Yönettiği Sistemler: Bu sistemlerin başında, tehlikeli maddelerin taşımacılıktaki kuralları gelmektedir. IATA, tehlikeli maddelerin sivil havayolunda taşınma kurallarını belirlemekte ve bu kuralların dünya genelinde acenteler ve havayolları tarafından ortak bir şekilde bu kural ve standartlara uygun olarak uygulanmasını sağlamaktadır. IATA tarafından yönetilen diğer sistemler ise şöyledir (Erdoğan, 2014: 51):

- *Borçlandırma ve Geri Ödeme Planı (Billing and Settlement Plan - BSP):* Havayolları ve acenteler arasında bilet satışlarından ve diğer ticari ilişkilerden doğan nakit akışlarını düzenleyen, raporlayan ve denetlenmesini sağlayan sistemdir.
- *Genel Satış Acenteliği (General Sales and Service Agents - GSA):* IATA'ya akredite olan tüm seyahat acentelerinin tek bir ortak sistem altında faaliyet göstermesini ve üye havayollarının biletlerini pratik yollarla satabilmesini sağlayan sistemdir.
- *Kargo Hesap Düzenleme Sistemi (Cargo Accounts Settlements Systems - CASS):* Kargo acenteleri, yük ilericileri ve havayolları arasındaki taşımadan doğan mali yükümlülükleri ve ödemeleri düzenleyen, bunların standartlarını oluşturan sistemdir.

IATA Kodlama Sistemi: IATA, iki tip kodlama geliştirmiştir. Bunlar; iki harf ya da numaradan oluşan havayolu kodları ile üç harften oluşan havaalanı kodlarıdır. Havayolu kullanıcılarının ortak hareket edebilmelerini sağlamak, bilgi akışını doğru yönlendirmek ve kayıt sisteminin kolay tutulabilmesi için bu kodlar oluşturulmuştur. Sektör çalışanları haricinde, yolcuların da bu kodlardan faydalandığı işlevsel bir sistemdir. Standardizasyonu sağlayan bu kodlar; biniş kartlarında, bagaj etiketlerinde, havalimanlarındaki panolarda, bilgisayar ekranlarında, rezervasyon sistemlerinde görünmekte ve kullanılmaktadır. Bu kodlara; havayolu kodları, havaalanı kodları, uçak tipi kodları, uçuş sınıfı kodları, bilet ücreti kodları, uçak yemek kodları, uçuş rötör kodları isimleri verilmektedir (Erdoğan, 2014: 51-52).

IATA; havayolları ile kendisi arasında bire bir iletişim ortamı sunarak sorunları tek elden hızlıca çözüme imkânı yaratması, havayollarına ve havaalanlarına ilişkin güvenli, pratik ve maliyet temelli ortak standartlar ve kurallar getirmesi ile dünya ulaşım ekonomisi ve ticaretinde çok önemli bir yere sahiptir. Havayoluna ilişkin pek çok soruna yönelik politika ve çözüm önerileri getirerek dünya havayolu ulaştırma sektörüne ciddi katkılarda bulunmaktadır³⁴.

3. Devletlerin Oluşturduğu Diğer Regülasyon Sağlayan Kuruluşlar

Uluslararası regülasyonu sağlayan veya buna katkıda bulunan ICAO ve IATA dışında, devletler arası regülasyonu sağlayan veya buna katkıda bulunan kuruluşlar da vardır. Bu organizasyonlar, tam olarak uluslararası olmamakla birlikte, tüm dünya ülkelerini kapsamına almayan daha bölgesel nitelikte faaliyet gösteren kuruluşlardır. Türkiye'nin de üyesi olduğu bu kuruluşlardan öne çıkanları şunlardır³⁵:

- **Avrupa Sivil Havacılık Konferansı Teşkilatı (European Civil Aviation Conference - ECAC) (1955/Fransa):** ICAO'nun bölgesel bir organizasyonu olup Avrupa bölgesini temsil etmektedir. Ülkemiz kurucu üyelerindendir. Temel görevi, havacılık güvenliği alanında mevzuat geliştirme ve üye ülkelerde güvenlikle ilgili denetimler yapmaktır.
- **Avrupa Hava Seyrüsefer Güvenlik Teşkilatı (European Organisation for the Safety of Air Navigation - EUROCONTROL) (1960/Brüksel):** EUROCONTROL; bölgesel bir kuruluş olup Avrupa hava sahası içerisindeki uçak trafiğinin düzenlenmesi, denetlenmesi ve kontrol edilmesi amacıyla kurulmuştur. Asli amacı, Avrupa hava trafik yönetimini ve güvenliğini geliştirmektir. Bu yönde, askeri ve sivil uçakların Avrupa hava sahasındaki trafiğini yönetmektedir. Genel görevleri ise hava trafik kontrolünü sağlamak, bütünlük içerisinde tek bir Avrupa hava sahası oluşturmak ve bunun için standartlar koymak, hava sahasının optimal yani

³⁴ Uluslararası havayolu ulaştırma sektöründe, ülkelerin ulusal vergi uygulama farklılıklarından kaynaklı, vergilendirme ile ilgili özel sorunlar görülebilmektedir. IATA bu noktada, bazı vergilerin kanuna uygunluğunu sorgulamakta ve genel olarak havacılıkta aşırı vergilendirmenin oluşturabileceği sorunlara ilişkin hükümetlerin dikkatini çekmeye çalışmaktadır (Topuz, 2017: 50).

³⁵ Türkiye'nin de üyesi olduğu bu bölgesel kuruluşlara ait bilgilerin büyük bir kısmı, "Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM)" internet sitesinden alınmıştır.

verimli kullanılmasını sağlamak, hava sahalarına ilişkin güvenlik önlemlerini almak ve üyesi olan Avrupa ülkelerinde çevre dostu havacılık uygulamalarına destek vermektir (Erdoğan, 2014: 54).

- **Uluslararası Havaalanları Konseyi (Airports Council International - ACI) (1991/Cenevre):** Dünyadaki havalimanı işletmecilerinin oluşturduğu profesyonel bir kuruluştur. Havalimanlarının etkin yönetimi konusunda, yöneticiler arasında bilgi alışverişi ve genel yönetim politikalarının geliştirilmesi üzerine çalışmalar yapmaktadır. ACI, havayolu ulaştırma sektörünün gelişimi için sadece üyesi olduğu ülkelerin değil, sektörün tamamına katkılarda bulunmaktadır. Havalimanı kapasitesi ve kullanım ücretleri, havalimanı rekabeti ve çevre planlaması, yer hizmetleri ve slot tahsisleri, havayolları ve yolcu hakları gibi konularda ticari havayolu taşımacılığı sektörüne önemli katkıları olmaktadır. ACI, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar nezdinde, havalimanlarını temsil ederek havalimanlarındaki standartların ve havalimanlarının dünyadaki standartlarının yükseltilmesi, bilgi ve eğitim imkânları sağlanmasını da amaçlamaktadır (Topuz, 2017: 52).
- **Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı (European Aviation Safety Agency - EASA) (2002/Köln):** AB üye ülkelerinin oluşturduğu bir sivil havacılık ajansıdır. Temel amacı veya görevi, AB ülkeleri hava sahası içerisindeki her türlü hava aracı, uçuş, üretim ve denetlemesine ilişkin mevzuatların oluşturulması, uygulanmasının kontrol edilmesi ile uçuş ve yer güvenliğini sağlamaktır.

II. HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDE REGÜLASYON UYGULAMALARI: ABD VE AB ÖRNEKLERİ

Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamasının ilk olarak Avrupa’da başladığı görülmektedir. Hatta Avrupa’da geliştirilen havacılık kural ve politikaları ile bunlara ilişkin yasal düzenlemeler, başta ABD olmak üzere pek çok ülke için örnek teşkil etmiş ve rehber olmuştur.

Havayoluna ilişkin regülasyonların Avrupa’da başlamış olması, dönem koşulları düşünüldüğünde pek de şaşırtıcı değildir. Çünkü Avrupa’daki ülkelerin yüz ölçümleri, ABD’ye göre oldukça küçüktü. Hâl böyle olunca ülkeler arası ticari amaçlı uçuşlar çok daha önceleri gündeme gelmişti. O dönemde ABD’de, ülke içinde seyahat ediliyordu ancak dönemin teknolojik imkânları düşünüldüğünde, uzun menzilli ve deniz aşırı uçuş yapma pek mümkün değildi. Bu nedenle de uluslararası havayolu taşımacılığı ilk gelişimini Avrupa’da yaşamış ve uçuş yapmaya ilişkin regülasyonlar ilk kez Avrupa’da geliştirilmeye başlamıştır (Lissitzyn, 1942: 4).

Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamalarının çıkış noktasının Avrupa olması, ABD’nin önemli katkıları ve günümüz dünyasında Avrupa Birliği’ndeki uygulamaların önemli görülerek sürecin takip edildiği düşünüldüğünde, bu kısımda ülke örnekleri veya ülke grubu olarak ABD ve AB’nin ele alınması uygun olup Türkiye’deki havayolu ulaştırma sektöründe regülasyonu doğru analiz edebilmek ve değerlendirebilmek adına da bu gerekli görülmektedir.

ABD ve AB özelinde havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon konusunu tarihsel süreçle birlikte ele almak, regülasyonun hangi aşamada devreye girdiği ve devreden çıktığı noktasında önemli fikirler verecektir. Diğer yandan konuya geniş bir perspektiften bakılmasını sağlayacak ve Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründe regülasyonun ulaşmış olduğu nokta daha iyi analiz edilebilecektir. Bu amaçlar doğrultusunda, tarihsel süreç özelinde sektörün genel yapısı ve gelişimi, sektörün regülasyonu ve deregülasyonu bağlamında ele alınacak olup bu kapsamda değerlendirmelerde bulunulacaktır.

A. ABD Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regülasyon ve Deregülasyon

ABD’nin havacılık tarihi oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Ancak sivil havacılığın başlaması ve uluslararası seferlere başlanması arasında tarihsel olarak geniş bir aralık bulunmaktadır. ABD, sivil havacılık faaliyetlerine 20’nci yüzyılın başlarında (1910’lu yıllar) posta taşımacılığı ile başlamış; yolcu taşımacılığına 1920’li yıllar ve uluslararası seferlere ise 1928 yılında başlamıştır. Hâlbuki Avrupa’nın dış hat uçuşları ABD’den önce 1920 yılında başlamıştır. Bunun sebebi ise ABD’nin yüz ölçümü olarak çok geniş bir alana sahip olmasının ülke içi noktadan noktaya taşımacılığın gelişmesini öncelikli kılmasıdır.

ABD'nin uluslararası uçuşlara başlangıcını Pan-Amerikan Sivil Havacılık Konvansiyonu'na, yaygın adıyla Havana Konvansiyonu'na götürebiliriz. Bu konvansiyonla birlikte, Latin Amerika ülkeleri ile ticari havayolu taşımacılığına ilişkin anlaşmalar yapılmıştır. ABD ve Latin Amerika ülkeleri arasında uluslararası seferlere başlanmasının, sivil havacılık sektörünün kıta içinde önemli bir ivme kaydederek devam edeceği, siyasi ve ekonomik ilişkilerin gelişmesi adına da önemli katkıları olacağı kanaati oluşmuştur. Bu durum, ülkeler açısından ortak bir anlaşma yapma noktasında ikna edici olmuştur.

ABD ve Latin Amerika ülkeleri arasındaki bu mutabakat, “Pan American Airways” isimli yeni bir havayolu işletmesinin 1927 yılında kurulmasını sağlamıştır. Bu havayolu, “bütün Amerika'ya ait” anlamını içeren, Amerikan ülkeleri birliğinin adını oluşturmuş ve “Pan Am” adıyla kurumsallaşmıştır³⁶. Bu havayolu oluşumunun adı, aynı zamanda havayolunun ortak temsiliyetini ortaya koymuştur. Havana Konvansiyonu'nun hemen sonrasında, aynı yıl içerisinde Pan Am; Florida ve Havana arasında ilk uluslararası uçuşa başlamıştır (Weirather, 2007: 28).

Havana Konvansiyonu'nun sağlamış olduğu avantajlardan çok iyi faydalanan ABD, bölgede sivil havacılığı yönetecek herhangi bir uluslararası kuruluşun olmamasının da avantajını kullanarak ikili havacılık anlaşmalarını kendi çıkarlarına uygun bir şekilde kolaylıkla gerçekleştirebilmiştir. Diğer Latin Amerika ülkeleri ise ikili havacılık anlaşmalarında güçlü bir pozisyonda bulunamamıştır. 1928 yılında Küba'nın başkenti Havana ile başlayan uluslararası uçuşlar, “Miami - Havana - Haiti - Dominik Cumhuriyeti - Karayip Adaları - Orta Amerika - Güney Amerika” sırasını takiben bir uçuş güzergâhı oluşturularak devam etmiştir. Çok geçmeden bölgenin en büyük havayolu olma niteliğine sahip olan Pan Am, teknolojinin ve uçuş ağının sağladığı avantajları da kullanarak uzunca bir süre sektörü domine etmiştir. 1978 yılında deregülasyona geçme kararı ile birlikte, ABD'deki havayollarına serbesti tanınmış ve özel havayolu firmaları açısından pazara erişim mümkün hâle gelmiştir. Piyasaya giren tüm havayollarına eşit haklar tanınması ve Pan Am için tanınan imtiyazlardan vazgeçilmesi üzerine, büyük bir havayolu olan Pan Am küçülmeye

³⁶ Pan Am'ın sözlük anlamı “bütün Amerika kıtasındaki eyaletlere veya halklara ait olan veya bütün Amerika kıtasına ait olan” demektir. Bu havayolu, kısa süre içerisinde Amerika'nın milli havayolu konumuna gelmiştir (Weirather, 2007: 135).

gitmiş ve 1991 yılında iflas ederek yeni bir dönemin başladığını doğrulamış olmuştur (Erdoğan, 2014: 32).

1. Sektörün Regülasyonu

“Büyük Bunalım” ve ondan çıkış için Franklin Delano Roosevelt’in liderliğinde hazırlanan “New Deal” programı, regülasyonun ABD’deki dönüm noktasıdır. 1929 yılında ortaya çıkan ve kısa sürede dünya geneline yayılan bu küresel krizin yaratmış olduğu tahribatı gidermek adına Roosevelt yönetimi bir reçete hazırlamıştır. Buna göre federal devleti güçlü kılan ve idarenin yetkilerini ciddi anlamda artıran, etkin bir regülasyon modeline dayalı bir sistem tasarlanmıştır (Şahin, 2009: 174). Planlanan bu sistem kapsamında, özellikle 1930-1940 yılları arasında birçok idari kurum (düzenleyici kurum) kurulmuştur. Ülkedeki ilk bağımsız regülasyon kurumu olan Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (ICC)’nu model alan bu kurumlardan en önemlilerinden biri de 1938 yılında “Sivil Havacılık İdaresi (Civil Aeronautics Authority - CAA)” adıyla kurulan ve daha sonra 1940 yılında “Sivil Havacılık Kurulu (Civil Aeronautics Board - CAB)” adını alan kurumdur.

ABD’de havayolu regülasyonu dönemi, 1938 yılında kabul edilen “Sivil Havacılık Yasası (Civil Aeronautics Act)” ile başlamıştır. Aslında, 1925 tarihli “Hava Posta Sözleşmesi Yasası (The Contract Air Mail Act)” ve 1929 tarihli “Hava Ticaret Yasası (Air Commerce Act)” havayolları üzerinde etkisi bulunan ilk yasal düzenlemelerdi. Ancak Civil Aeronautics Act, sivil havacılık endüstrisini hem güvenlik hem de ekonomik yönleriyle regüle etmek üzere çıkarılan ilk kapsamlı düzenlemedir (Keplinger, 1976: 189).

1938 tarihli Sivil Havacılık Yasası ile CAB, bağımsız bir düzenleyici olarak birçok yetkiyle donatılmıştır. Bu yetkilerin en önemlileri ise şunlardır (Bailey, 2002: 13):

- Sektöre yeni girişlerin ve hâlihazırda faaliyet gösteren taşıyıcıların yeni veya var olan bir hata (güzergâh) girişlerinin kontrolü
- Belirli bir hattaki veya belirli bir noktaya olan uçuş hizmetinin durdurulması için izin verilmesi suretiyle sektörden çıkışların kontrolü
- Fiyat tarifelerinin belirlenerek etkin düzeyde kontrolü

- Birleşme-devralmalara izin verilmesi ve belirli şartların sağlanması hâlinde antitröst bağımsızlığı tanınması

Havayolu regülasyonuna ilişkin hazırlanan program, temelde iki tür ekonomik müdahaleyi öngörmektedir. Birincisi, piyasaya giriş ve çıkışın kontrol edilmesi idi. İlgili Kanun, CAB'a bu kontrol yetkisini vererek aslında piyasaya giriş ve çıkışlarda izin alma yetkisi vermişti (Şahin, 2009: 192). İkincisi ise ücretlerin kontrolüydü. Havayolu firmaları, ücret veya fiyatları serbestçe belirleme hakkına sahip olamayarak CAB tarafından sıkı bir regülasyona tabi olmaktadır. Fiyatlar bu regülasyon kurumu tarafından belirlenmekte ve kurumun onayı olmadan hiçbir şekilde yükseltilep düşürülememektedir (Katz, 1988: 87-88). Yani havayolu şirketleri bu ücret tarifesine uymak zorunluluğundadır.

New Deal döneminin “regülasyon reformu”; idarenin görev alanını genişleten, idareyi daha süratli, düzenli ve ekonomik bakımdan daha iyi işleyen bir mekanizma hâline getiren, piyasanın ekonomik etkinsizliklerini ve düzensizliklerini, kamuda işinin ehli yetkililer tarafından giderilebileceğini öngören bir sistem inşa etme isteği ve arzusunu barındırıyordu (Rabin, 1986: 1243-1253).

2. Sektörün Deregülasyonu

Havayolu sektörünün ekonomik deregülasyonuna yönelik girişim, 1970'li yılların ortasında Başkan Gerald Ford döneminde başlamış ancak bu girişim bir niyet olmakla kalmış, deregülasyona geçiş sağlanamamıştır. Başarıya ulaşan asıl girişim, Jimmy Carter'ın başkanlığa gelmesinden sonra, CAB'ın başına, deregülasyona geçişi şiddetle savunan ünlü ekonomist Alfred Kahn'ı getirmesiyle gerçekleşmiştir. Kahn'a göre regülasyon (Dempsey, 1987: 24);

- Havayolu ücretlerinin olması gereken düzeyden çok daha yüksek miktarda seyretmesine sebep olmuş,
- Kaynakların yanlış ve adaletsiz bir şekilde dağıtılması sonucunu doğurmuş,
- Ciddi bir verimsizliğe yol açmış,
- Hizmet kalitesi ve fiyat dengesi kurulması yönünde fiyat-kalite seçenekleri yaratamayarak yenilikçi bir fiyatlama modelinin uygulanabilmesinin önüne geçmiş,

- Sektörde aşırı kapasite yaratılmasına yönelik bir eğilim oluşturmuştur.

Kahn ile birlikte deregülasyonu savunan diğer bazı bilim insanları, regülasyonu “havayolu endüstrisinin yararına çalışan bir mekanizma” olmaktan çıkarıp “hizmeti, toplumun yararlanmasına ekonomik bakımdan daha elverişli bir hâle getirmenin aracı” olarak görmüş ve bu yönde kullanılmasını sağlayacak bir politika geliştirmişlerdir. Bu yeni anlayışa göre havayolları arasında rekabeti sağlamak ekseninde; fiyatlamanın, piyasaya girişin ve uçuş hatlarının deregülasyonu savunulmuştur. Henüz havayollarının deregülasyonuna yönelik kanun çıkarılmadan da CAB’ın başkanı Kahn ve ekibi, “idari deregülasyon” sürecini başlatmıştır (Breyer, 1983’ten Aktaran Şahin, 2009: 195). Bu süreci takiben, rekabete dayalı bir piyasa yapısı oluşturmaya yönelik olarak 1978 yılında Havayolu Deregülasyonu Yasası (Airline Deregulation Act) çıkarılmıştır.

“Havayolu Serbesti Yasası (Airline Deregulation Act)” olarak bilinen, Pub. L. 95504 sayılı Amerikan Federal Yasası, 24 Ocak 1978 tarihinde Başkan Carter tarafından imzalandı ve yürürlüğe girdi. Yasanın ana amacı; sivil havacılığın serbestleşmesini sağlamak, piyasaya giriş önündeki engelleri kaldırmak, uçuş frekansları, slotlar ve bilet fiyatları üzerindeki kontrolü azaltmaktır. Anlaşma, havacılığı yönlendiren iki kuruluş olan Sivil Havacılık Yönetimi (CAB) ve Federal Havacılık Kurulu (FAA)’nın yetkilerini daraltıyordu. FAA’nın güvenlik ve hava sahasına ilişkin regülasyonlarında ise bir kısıtlamaya gidilmiyordu. Bu yönüyle ABD sivil havacılık serbestisi, dünya sivil havacılık pazarında yapılan ilk geniş kapsamlı regülasyon (deregülasyonun önünü açan yasal düzenleme) olma özelliğine sahiptir (Erdoğan, 2014: 59).

İç hatlar serbestleşmesi ilk kez 1978 yılında ABD’de gerçekleşmiştir³⁷. Böylece; havayolu işletmelerinin pazara girişleri kolaylaştırılmış, uçuş ağlarını, kapasitelerini ve fiyatlarını istedikleri gibi belirlemeleri mümkün hâle gelmiştir (Hooper, 1997: 198). Uluslararası havayolu taşımacılığı pazarındaki iki taraflı liberalleşme eğilimleri yine

³⁷ Sivil havacılık alanındaki ilk deregülasyon, 1978 yılında ABD’de yapılmış olup bu deregülasyon sonrası, “low-cost” diye tabir edilen düşük maliyetli havayolu modelinin ilk uygulayıcısı olan “Southwest Havayolları” pazara girmiştir.

ABD tarafından 1978 yılında başlatılmıştır³⁸. Serbest piyasa ekonomisi politikaları izleyen ABD, iç hatlarını serbestleştirdikten sonra aynı politikayı dış hatlar için de etkin bir şekilde kullanmıştır. Bu kapsamda, daha önceden imzalanan ikili havayolu taşımacılığı anlaşmalarını karşı taraf ülkelerle yeniden müzakere ederek ekonomik düzenlemeleri liberalleştirme yoluna gitmiştir (Oum, 1998: 128).

1978 yılında başlayan havayolu deregülasyonu faaliyetleri beş yıl kadar sürmüş ve bu liberalizasyon sonucunda CAB'ın piyasaya giriş, hatlar ve taşımacılık ücretleri üzerindeki kontrol ve denetimi sona ermiştir. Yeni düzenleme ile uçuş hakkı ve fiyat tarifelerine ilişkin herhangi bir kısıtlama kalmamıştır. Rekabeti engellemediği sürece tam serbestlik getirilmiştir. Bu düzenlemeler sonucunda, antitröst yasalarına tâbi olan havayollarının, pazarın standart ücret düzeyinin % 50 altında fiyatlarını belirlemedikçe CAB'dan izin alma zorunluluğu da kaldırılmıştır (Kark, 1989: 379-380).

ABD'de havayolu deregülasyonu sonrası fiyatlarda önemli düşüşler olmuş, sektör içerisinde hâkim pozisyonda olan havayolu taşıyıcılarına pek çok yeni havayolu taşıyıcısı katılmıştır. Deregülasyon etkisiyle gelişen ve özellikle aktarmalı uçuşları daha çok tercih eden yolcuların faydasına olan “hub and spoke³⁹ (merkez ve uç) sistemi”, belli hub'larda (merkezi noktalarda) yoğunlaşmalara ve bazı havayolu taşıyıcılarının hâkim duruma geçmelerine yol açmıştır⁴⁰.

Havayolu sektöründe deregülasyona geçişten hem yolcular ve çalışanlar hem de sektörün tamamı fayda görmüştür. Deregülasyon; regülasyon döneminin yüksek ücretli, daha az etkin ve kısıtlı tercihlere dayalı sistemini ortadan kaldırmış, az sayıdaki büyük havalimanlarını merkezi bağlantı noktaları olarak kullanma imkânı getiren “topla-dağıt sistemleri” gibi yenilikleri teşvik etmiş, havayolu endüstrisinin

³⁸ ABD liberalleştirme politikalarını Hollanda gibi nüfusları az, yüzölçümleri küçük ülkelere daha fazla pazara erişim ve giriş hakkı sunarak yürürlüğe koymuştur. Havayolu taşımacılığı pazarları görece küçük olan bu tür ülkelerin, yeni pazarlar aramaktan başka seçenekleri olmadığı için uluslararası havayolu pazarlarının liberalleşmesine destek verdikleri bilinmektedir. Özetle Mart 1978'de, iki taraflı liberalleşme eğilimlerini başlatan ilk ülke çifti Hollanda ve ABD olmuştur. Bu anlaşma, diğer havayollarının liberalleştirilmesinde ABD için model oluşturmuştur (Doganis, 2006: 32-33).

³⁹ Hub and spoke (topla ve dağıt) sistemi, farklı noktalardan toplanan yolcuların, belli merkezlerden, gidecekleri yerlere aktarılması şeklinde uygulanan bir sistemdir.

⁴⁰ ABD'deki liberalizasyon uygulamaları, bilet fiyatları üzerinde ilk on yılda azaltıcı etkide, ilerleyen yıllarda artırıcı etkide bulunmuştur. Sektörde fiyat azaltıcı strateji yürüten havayolu taşıyıcıları, güçlü firmaların altında kalarak piyasa dışına itilmiştir. Bu gibi durumlar son yıllarda, eskiye dönüşü, yani tekrardan regülasyon önlemlerini gündeme getirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız. Polley, 2000: 177.

büyümesine ve istihdamın artışına zemin hazırlamış, ölçek ve kapsam ekonomilerinden daha fazla yararlanmayı mümkün kılmıştır (Uzun, 2019: 486).

Sonuçları ve etkileri itibarıyla ABD sivil havacılık deregülasyonu değerlendirildiğinde, eleştirilebilecek tarafları olmakla birlikte başarılı olduğu kabul edilebilir. Ekonomik deregülasyon veya liberalizasyon, havayollarını “daha düşük fiyatla daha fazla insana” hizmet verme hedefine ulaştırmıştır. Fiyatlardaki ciddi düşüşler ile verimlilikte ve yenilikteki artışlar, sadece tüketicilere fayda sağlamakla kalmamış, aynı zamanda bu duruma adapte olmaya çalışan havayolu işletmelerine ve rekabetçi maaş veya ücretlerde çalışmayı isteyen işçi kesimine de önemli faydalar getirmiştir (Levine, 1987: 492).

Havayolu deregülasyonu ve liberalizasyonun olumlu sonuçlar doğurduğu bilimsel çalışmalarla da doğrulanmıştır. 1990’larda yapılan bir çalışmaya göre ABD toplumu, başta ulaşım endüstrisinde olmak üzere deregülasyonlardan yıllık (1990 yılı dolar değerine göre) en az 36-46 milyar dolar kazanç sağlamıştır. Çoğunluğu tüketicilere giden bu kazançlardan, çalışanlar ve üreticiler de kazanç sağlamış olup bu reformlardan faydalanmışlardır (Winston, 1993: 1284-1285). 2000’li yıllarda yapılan bir başka çalışmada ise yine benzer bulgulara ulaşılmıştır. Deregülasyon süreci, havayolu taşımacılığını kullanan insanlara hem daha istikrarlı ve kazançlı taşımacılık imkânı sağlamış hem de daha düşük taşıma ücretleri sunan iskontolu uçuş seçeneklerinin giderek artmasına imkân sağlamıştır (Sheth vd., 2007: 19).

B. AB Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regülasyon ve Deregülasyon

AB’de havayolu taşımacılık sektörünün regülasyonu, hem ABD hem de Avrupa ülkelerine göre daha geç olmuştur. Diğer sektörlerle kıyasla havayolu ulaştırmaya ilişkin regülasyonlara AB içinde geç geçilmiştir. Havacılık sektörünün ülkeler için politik, diplomatik ve ekonomik açıdan stratejik bir yere sahip olması, ortak politikaların ve genel kuralların işletilmesini geciktirmiştir.

Ortak havayolu taşımacılık kurallarının ve politikalarının oluşturulmasındaki zorlukların başında topluluk üyesi ülkelerin çıkar çatışmaları yer almıştır. Her ülkenin kendi ülke havayollarını koruma isteği, ortak ulaşım politikasının belirlenmesini geciktirmiştir. AB’ye üye ülkelerin kendi ülke çıkarlarını korumak amacıyla havayolu

trafiğinin en az yarısını kendi havayolu şirketlerine tahsis etmek istemeleri, diğer topluluk üyesi ülkelere ait havayolu şirketlerinin bu trafikten pay almalarını istememeleri, çıkar çatışmalarının sıklıkla karşılaşılan bir örneği olmuştur (Blanco ve Houtte, 1996: 7).

Uzunca bir süre topluluk üyesi ülkeler kendi regülasyon politikalarıyla havayolu sektörünü yönetmişlerdir. İngiltere bu konuda başı çeken ülkeler arasındadır. Tarihsel olarak da diğer Avrupa ülkelerine kıyasla çok daha önce sektörel regülasyonları uygulamaya başlamıştır. İngiltere, AB sivil havacılık sektörünün şekillenmesinde de önemli bir model oluşturmıştır.

1. Sektörün Regülasyonu

AB'nin kurulmasından çok önce havayolu regülasyonlarının başladığı bilinmektedir. Avrupa'daki sektöre ilişkin regülasyonların, AB için de örnek oluşturduğu gerçeğinden hareketle değerlendirmelerin Avrupa ekseninde yapılması yerinde olacaktır.

Avrupa'da havayolu taşımacılığı sektörünün regülasyonu, milliyetçilik ve devletçilik akımları çerçevesinde oluşturulmuştur. İki savaş arası (Birinci ve İkinci Dünya savaşları) dönemde, Avrupa'da milliyetçilik akımları büyük yükseliş göstermiş; bu durum, ülkelerin ekonomi politikalarına da yansımış ve ekonomik alanda devletçilik akımının yaygın olduğu bir döneme girilmiştir. Bu çerçevede, ülkeler kendi sanayi ve endüstrilerini kurarak ülkelerini ve ekonomilerini dış güçlerden korumak istemişlerdir. Havayolu taşımacılığı sektörü de bu akımdan nasibini almış ve 1918-1939 yılları arasında havayolu taşımacılığı regülasyonları bu akımın etkisinde oluşturulmuştur. Havacılık sektöründeki bu önemli gelişme, Birinci Dünya Savaşı sırasında ülkelerin gücünün önemli bir göstergesi olarak havacılık endüstrisinin fark edilmesi ile başlamıştır. Havacılık sektörünün hem politik hem de askeri bir üstünlük unsuru olduğunun görülmesiyle birlikte, sadece hava sahası egemenliği ile sınırlı kalınmayıp havacılık endüstrisinin de millileştirilmesi ve kontrol edilmesi gündeme gelmiştir. Bu kapsamda ülkeler, kendi havayolu taşıyıcıları, uçak üreticileri ve pilotları üzerinde de kontrolü tamamen ellerinde bulundurmak istemişlerdir (Erdoğan, 2014: 27).

1911 yılında İngiltere parlamentosundan geçerek çıkarılan “The British Aerial Navigation Act - Britanya Hava Navigasyon Kanunu”, Avrupa’da çıkarılan ilk havayolu regülasyonu olup bu konudaki ilk yasal düzenleme olma niteliğine sahiptir. Bu kanun, İngiltere İçişleri Bakanı’na, Britanya adaları ile Manş denizinin büyük bir bölümü üzerinde hava sahasına ilişkin regülasyonları koyma hakkını vermiştir. Bu yetkiyle hava sahasında tam egemenlik ilan edilmiş ve hava sahası kontrol altına alınmıştır. Yabancı hava araçlarına önceden izin alma şartı getirilmiş ancak İngiltere’nin tek taraflı olarak hava sahasını kapatma hakkına sahip olduğu da ilan edilmiştir (Erdoğan, 2014: 22).

İngiltere’deki havayolu taşımacılığı regülasyonlarının ve 1944’te Chicago Konvansiyonu’nda kabul edilmiş olan, her ülkenin kendi toprakları üzerindeki hava sahasında egemen olduğuna yönelik kararın etkisiyle AB havayolu taşımacılığı sektörü regülasyonlarının altyapısı oluşturulmuştur. AB ülkeleri, sektörel regülasyonlar kapsamında; kamu mülkiyeti, iniş hakları ve uçuş hatlarına ilişkin ikili anlaşmalar, ücret sınırlamaları ve kapasite paylaşımı gibi rekabeti belirleyici konularda sıkı düzenlemelere tabi olmuştur (Van De Voorde, 1992: 514).

AB havayolu taşımacılığı sektöründe, 1980’li yılların sonuna kadar serbest pazar ortamı oluşmamıştır. Ulusal tekellerin yaygın ve piyasa aktörlerinin sıkı bir şekilde yasal düzenlemelere tabi olduğu bu sektörde, yüksek fiyat tarifeleri ve pazar paylaşımı sorunları ile sıkça karşılaşılmıştır. Sektörde rekabetin oluşmadığı bu yıllarda AB üyesi ülkeler, tek taraflı ya da iki taraflı olarak pazara erişimi ve girişi, uçuş sıklığı ve uçak türünü belirleyerek uçuş hatlarındaki taşıma kapasitesini ve fiyat tarifelerini kontrol etme yetkisine sahip olmuşlardır. Bunlara ilaveten, her bir hattaki trafiğin en az yarısını ulusal taşıyıcılara vererek kapasite arzını kontrol etmişlerdir (Hassu, 2004: 6).

Havayolu taşımacılığı sektörünün ekonomik regülasyonlar tarafından kontrol altında tutulmasının piyasa rekabeti ve verimliliği açısından olumlu sonuçlar vermediğinin anlaşılması üzerine, sektörün serbestleşmesi ve deregülasyonu savunulur duruma gelmiştir. Sektörün gelişimi ve serbest piyasa ekonomisi şartlarının işletilmesinin rekabet üzerinde daha etkili sonuçlar getireceğinin görülmesi üzerine ise AB’de serbestleşme ve liberalleşme politikaları izlenmeye başlamıştır. Ancak her ne kadar deregülasyona yönelik uygulamalara geçilse de havayolu regülasyonlarından vazgeçilmiş değildir. Hâlen AB içinde, sivil havacılık sektörünün etkin bir şekilde

işleyebilmesi için ekonomik regülasyonlardan ziyade özellikle güvenlik ve emniyete ilişkin ciddi regülasyon faaliyetlerine devam edilmektedir.

Mevcut durumda AB havayolu regülasyonları, pek çok yasal mevzuatla düzenleme altına alınmıştır. Bu regülasyonlar; topluluk üyesi ülkelerde piyasayı kısıtlayıcı ve piyasaya girişleri engelleyici içerikte olmayıp havacılık sektörünün emniyeti, güvenliği ve işleyişine ilişkin standart kurallar getiren içeriğe sahiptir. Regülasyona tabi konular; pazara erişim ve yardımcı konular, havacılık emniyeti, uçuş güvenliği, hava trafik yönetimi, çevre ve gürültü, tüketici koruması veya hakları, bilgisayar rezervasyon sistemleri ve sosyal yönler olmak üzere 8 başlıkta ele alınmıştır. AB tüzükleri ise havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin regülasyonların uygulama çerçevesini belirleyen temel düzenlemelerdir. AB havayolu taşımacılığı regülasyonları, birlik ülkelerinin tamamı için bağlayıcı nitelikte olup yerine getirilmesi zorunlu kurallardır. AB ülkeleri ile karşılıklı uçuş gerçekleştirecek olan AB üyesi olmayan ülkeler için de bu regülasyonların yerine getirilmesi zorunluluğu, üye olmayan ülkeleri zorlayıcı ve kısıtlayıcı olmaktadır⁴¹.

2. Sektörün Deregülasyonu

Avrupa’da havayolu deregülasyonunu ve bu serbestinin getireceği avantajları ilk gören ve uygulayan ülke İngiltere olmuştur. Bu sebeple öncelikle İngiltere’de havayolu sektörü deregülasyonunun nasıl gerçekleştiğini açıklamak yerinde olacaktır.

İngiltere’de, 4 Mayıs 1979 tarihinde, Margaret Thatcher’ın göreve başlaması ile yepyeni bir dönem başlamıştır. Bu dönem içerisinde, devletçi politikalar yerini, piyasa ekonomisine yönelik politikalara bırakmıştır. İngiltere’nin ilk ve tek kadın başbakanı olma niteliğine sahip Thatcher’ın, 11 yıl süren başbakanlığı boyunca, pek çok politik ve ekonomik karar almasına rağmen en çok tartışma yaratan uygulaması, özelleştirmeye verdiği önem olmuştur. Kendisinden sonraki dönemlerde “Thatcherism” diye adlandırılan bu ekonomik doktrinin en temel kurallarından biri; büyümeyi hızlandıracak en önemli faktörün özelleştirme ve piyasaların serbestleşerek tam rekabete açılması olduğunu savunmasıdır. Bu görüş çerçevesinde Thatcher,

⁴¹ AB havayolu regülasyonları konusu, kendi içerisinde pek çok hususu barındırdığı için ayrı bir çalışmanın konusu olabilecek kapsamdadır. Bu yüzden burada genel bir bilgi verilmekle yetinilmiştir.

hükümeti temsil ettiği süre boyunca, sektörlerin tamamına yakını, yani İngiltere'nin en büyük şirketleri olan; havayolu sektöründeki British Airways'i, British Aerospace'i ve İngiltere'nin bütün büyük havaalanlarını, diğer büyük şirketler; British Telecom'u, British Petroleum (BP)'u, British Gas'ı, British Steel'i, Rolly-Royce'u, British Sugar'ı, British Water Authorities'i, British Shipbuilder'ı ve sayıları 100'e yaklaşan daha birçok kamu işletmesini özelleştirmiştir. İngiltere'deki bu özelleştirme uygulamaları, diğer Avrupa ülkelerine de model olmuş; hatta Türkiye'de de dönemin başbakanı Turgut Özal'ın bu ekonomik kararlardan etkilendiği ve o dönemde yapılan özelleştirmelerde, Thatcher'ın ekonomik modellerinin referans alındığı ve uygulandığı görülmüştür. Thatcher'ın havacılık sektörüne yönelik en önemli uygulaması, özelleştirmenin sadece havayollarını değil, havaalanlarını da kapsamış olmasıdır. Bu şekilde Londra'yı ve büyük havaalanlarını, Avrupa ve Amerika kıtaları arasında serbest bir şekilde işleyen ve havayollarına hizmet veren bir aktarma noktası yapmayı hedeflemiştir. İngiltere'deki bu özelleştirme uygulamaları ve serbestiler, gelecekte AB için bir model oluşturmuştur (Erdoğan, 2014: 60). İngiltere'nin AB'ye katılmasıyla birlikte bu eğilim daha da güçlenmiştir. AB içindeki ülkeler arasında İngiltere, sivil havacılık pazarının rekabete açılmasında en güçlü pozisyonda olındı. Bayrak taşıyıcısı olan British Airways haricinde, bağımsız havayollarına ve Avrupa'nın en büyük charter havayollarına sahipti. Bu yüzden İngiltere, AB'de havayolu ulaştırma sektöründeki serbestleşmenin öncüsü ve ana aktörü olmuştur (Erdoğan, 2014: 63-64). Ancak AB'de havayollarının deregülasyonu kolay ve hızlı bir şekilde gerçekleşmemiş, uzun bir süreç gerektirmiştir. ABD havayolu taşımacılığı deregülasyonundan çok daha sonra AB'de süreç tamamlanmıştır. AB'de deregülasyona tam olarak geçilmesiyle birlikte, Avrupa'da havayolları açısından ortak bir pazar oluşmuş ve tüm kısıtlamalar kalkmıştır (Erdoğan, 2014: 61).

AB'nin kurucu metni olan Roma Anlaşması'nda taşımacılık sektörü ayrı bir işleme tabi tutulmuştur. 1962'de yürürlüğe giren ve AB rekabet kurallarının uygulanmasına ilişkin hükümler içeren 17/62 sayılı Tüzük'te, belli bir nedene dayandırılmaksızın taşımacılık sektörünün, rekabet kurallarının uygulanmasından muaf tutulacağı belirtilmiştir. İlgili maddeden açıkça anlaşıldığı üzere taşımacılık sektörüyle ilgili olmak kaydıyla “fiyat ve diğer koşulların tespiti, arzın kısıtlanması ve kontrolü, pazarın paylaşılması” gibi ekonomik konular veya “hâkim durumun kötüye

kullanılması” gibi durumlar için 17/62 sayılı Tüzük’ün uygulanmayacağı belirtilmiştir. Ancak yer hizmetleri, bilgisayar rezervasyon sistemleri, hava kargo bilgi sistemleri gibi havayolu taşımacılığı sektörünün yan pazarları için bu muafiyetin geçerli olmadığı da ayrıca ifade edilmiştir (Cengiz ve Cengiz, 2006: 29).

17/62 sayılı Tüzük kapsamındaki rekabet kurallarının uygulanmasına ilişkin soruşturma yürütme, ihlallere son verme, bireysel muafiyet verme gibi yetkilerin havayolu taşımacılığı sektöründe kullanılabilmesi, 3975/87 sayılı Tüzük’ün kabulüyle gerçekleşmiştir. Bu Tüzük, zaman içinde birtakım değişikliklere uğramış olmakla birlikte, Komisyon’un rekabet kurallarını uygulaması için yasal dayanak olmaya devam etmektedir (Hassu, 2004: 13).

ABD’nin aksine AB’de, havayolu taşımacılığı deregülasyonuna daha yavaş ve aşamalı bir şekilde geçilmiştir. ABD’de 1978 yılında radikal bir şekilde gerçekleşen serbestleşme hareketi, AB’de üç aşamalı serbestleşme paketi ile gerçekleşmiştir. 1987, 1990 ve 1992 yıllarında kabul edilen üç serbestleşme paketi; “hava trafik hakları, fiyatlandırma, rezervasyon sistemleri, yer hizmetleri ve slot tahsisleri” konularında önemli serbestlikler getirmiştir (Cengiz ve Cengiz, 2006: 29).

ABD’de havayolu taşımacılığı deregülasyonuna hızlı bir şekilde geçilmesi neticesinde, kayda değer olumlu gelişmeler görülmekle birlikte, belirli bir zaman sonra bu olumlu seyrin devam etmediği görülmüş, sektörde yoğunlaşmalar artmış ve bazı hatlarda tekeller oluşmaya başlamıştır. Komisyon, ABD’de yaşanan bu durumu göz önünde bulundurarak ve AB içerisindeki havayollarının mülkiyet yapısındaki devlet ağırlığını da dikkate alarak üç aşamalı önlemler paketi ile liberalizasyon faaliyetlerini gerçekleştirmiştir (Van De Voorde, 1992: 514).

Liberalizasyon önlemleri paketlerinin çıkarılmasının ardındaki temel düşünce ise havayolu taşımacılığı sektöründe liberal bir yapı oluşturarak taşıyıcıların verimlilik artışı elde etmeleri ve bundan da tüketicilerin fayda sağlamasıdır (Stasinopoulos, 1992: 85).

Havayolu taşımacılığındaki rekabet, ikili ve çok taraflı anlaşmalarla şekillenen rekabet hukukunu oluşturmuştur. Havayolu taşımacılığında AB bünyesinde tek bir

pazar oluşturma ve sektörün liberalleşmesi çalışmaları üç aşamalı önlemler paketinden oluşmaktadır⁴²:

İlk Liberalizasyon Önlemleri Paketi (1987): Liberalizasyon önlemleri kapsamında ilk kez 14 Aralık 1987’de çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ikisi rekabet kurallarının uygulanmasına yönelik Konsey tüzükleridir.

3975/87 sayılı Konsey Tüzüğü, Roma Anlaşmasının 81. ve 82. maddelerine bağlı olarak havayolu taşımacılığı sektöründe rekabet kurallarının uygulanmasını düzenlemektedir.

3976/87 sayılı Konsey Tüzüğü, havayolu taşımacılığı alanında Komisyon’a yetki vermektedir. Bu yetkiye dayanarak Komisyon, 1988 yılında üç farklı tüzük çıkarmıştır.

2671/88, 2672/88, 2673/88 sayılı Komisyon Tüzükleri ile müşterek planlama, gelir paylaşımı, havaalanı slot tahsis işlemleri, bilgisayar rezervasyon sistemlerine ilişkin işletmeler arası anlaşmalar, havaalanı yer hizmetlerine ilişkin konular düzenlenmiştir.

1 Ocak 1988 tarihinde yürürlüğe giren birinci paket, Avrupa havayolu sektöründe ortak entegrasyon amacına yönelik ilk ciddi adımdır. Birinci liberalizasyon paketindeki ana uygulamalar ise şu şekilde izah edilebilir (Bartlik, 2008: 13):

- Bu serbestiyle bütün hatlar ve havaalanları kullanıma açılmamıştır. Sadece bölgesel havaalanları arasındaki seferler ile büyük havaalanları ve bölgesel havaalanları arasındaki hatlar rekabete açılmıştır. Yoğun kullanılan hatlar ve havaalanları ise rekabete açılmamıştır. Ayrıca rekabete açılan hatlarda kullanılacak uçaklar için en fazla 70 koltuğa kadar izin verilebileceği karara bağlanmıştır.
- Daha önceleri, iki ülke arasında sadece bayrak taşıyıcı konumundaki tek bir havayolu sefer düzenleyebiliyorken bu paketle birden fazla havayoluna bu hakkın verilebilmesi mümkün hâle gelmiştir. Bu hakkın kullanımı için ise yolcu sayılarındaki artış ve talepler dikkate alınarak havayolları taleplerinin

⁴² <http://www.navlun.com.tr/tr/blog/havayolu-tasimaciligi-sektorunde-rekabet-kurallarinin-uygulanmasina-yonelik-tuzukler/262> (Erişim Tarihi: 25.05.2018).

sivil havacılık otoritesi tarafından incelenmesi ve onaylanması zorunluluğu getirilmiştir.

14 Aralık 1987 tarihinde kabul edilen birinci liberalizasyon önlemleri paketi üç yıl uygulamada kalmıştır. Bu paketle kapasite paylaşımı ve bilet fiyatları üzerindeki kısıtlamalar konusunda esneklik getirilerek piyasaya girişlerin kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda yapılan bir başka önemli değişiklik ise bir üye ülkenin diğer üye ülkeyle yaptığı ikili havayolu taşımacılığı anlaşmalarında birden fazla havayolunu uçuş için yetkilendirebilmesi ve karşı üye ülkenin bunu reddedememesidir. Bu paketin sonuçları sınırlı kalmış olsa dahi sektöre ilişkin önceki sıkı regülasyon dönemi sona ermiştir (Van De Voorde, 1992: 517-518). Bu paketin uygulamaya geçmesiyle birlikte, AB’de havacılık alanındaki fiili serbestleşmenin ilk adımı atılmıştır.

İkinci Liberalizasyon Önlemleri Paketi (1990): Birinci paketi tamamlayıcı nitelikteki ikinci serbestleşme paketi, 19 Ocak 1990 tarihinde kabul edilmiş, 1 Kasım 1990 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir. Bu paket kapsamında, AB havayolu taşımacılığı alanında rekabeti artırmayı hedefleyen üç adet Konsey tüzüğü çıkarılmıştır.

2342/90 sayılı Konsey Tüzüğü, devletlerarası hatlardaki tarifelerin hangi koşullarda reddedilebileceğini belirlemiştir.

2343/90 sayılı Konsey Tüzüğü, havayolu şirketlerinin pazardaki büyüklüğüne bağlı olarak programlı hatlara geçmelerine ilişkin düzenlemeleri getirmiştir.

2344/90 sayılı Konsey Tüzüğü, blok muafiyetlerle ilgili, Komisyon’a yetki vermiştir. Bu doğrultuda, Komisyon tarafından üç adet yeni tüzük çıkarılmıştır.

82/91, 83/91, 84/91 sayılı Komisyon Tüzükleri; yer hizmetleri, bilgisayar rezervasyon sistemleri, ortak plan yapma, kapasite ve tarifeler ile ilgili koordinasyon ve slot tahsis işlemleri konularında düzenlemeleri içermektedir.

Üçüncü Liberalizasyon Önlemleri Paketi (1992): Topluluk içi havayolu taşımacılığının serbestleşmesi adına 23 Temmuz 1992 tarihinde son paket kabul edilmiş, 1 Ocak 1993’te ise yürürlüğe girmiştir. Bu paket kapsamında; lisanslama, pazarda yer alma ve tarife konularında Konsey’e yetki veren tüzükler çıkarılmıştır.

2407/92 sayılı Konsey Tüzüğü, lisans sahibi olmanın kriterleri ile usul ve esaslarını düzenlemiştir.

2408/92 sayılı Konsey Tüzüğü, pazarda yer alma ve çeşitli konularda serbestlik –topluluk üyesi ülkeler arasında havaalanı sıkışıklığı ve hava trafik kontrolü gibi zorunlu hâllerin dışında, havayolu taşımacılığı hizmeti sağlanması konusunda tam serbestlik– getirilmesini düzenlemiştir.

2409/92 sayılı Konsey Tüzüğü, yolcu ve kargo fiyatlarının belirlenmesinde, aşırı düşük ya da aşırı yüksek tarife uygulamaları dışında, serbestlik getirilmesini düzenlemiştir.

Üç aşamalı serbestleşme adımlarına ilişkin genel bir değerlendirmede bulunmak gerekirse birinci paketin özü, AB rekabet kurallarının üye ülkeler arasındaki havayolu taşımacılığı pazarına uygulanmasından ibaretti. Takip eden iki paket ise havayolu taşımacılığının serbestleşmesine katkıları devam ettirdi. Özellikle üçüncü paket, sektördeki rekabetin kayda değer bir şekilde artmasını sağladı. Bu süreçte; hatlar, bilet fiyatları, uçuş sıklıkları ve programlarındaki kısıtlamalar kaldırılarak AB sınırları içinde, isteyen her havayolu şirketinin, istediği her noktaya istediği fiyatla uçuş yapmasının önü açılmış oldu (Cengiz ve Cengiz, 2006: 29-30).

AB’de deregülasyonun etkilerini değerlendirmek gerekirse de ilk iki liberalizasyon önlem paketi, kapasite sınırını kaldırarak ve bir hatta birden fazla havayolu taşıyıcısının tayin edilmesinin yolunu açarak ikili havayolu anlaşmalarının rekabeti sınırlayıcı etkilerini azaltmıştır. 1993 yılında uygulamaya geçen ve lisans, pazara giriş ve tarifelere ilişkin üç temel tüzüğü içeren üçüncü paket ise birlik içinde çok taraflı bir sistem tasarlayarak ikili havayolu taşımacılığı anlaşmalarının yerine almıştır. Ulusal mülkiyet ya da kontrolün yerini ise “topluluk taşıyıcısı” kavramı almıştır. Ancak üye ülkeler ile üçüncü ülkeler arasındaki taşımacılıkta lisans konusu ise ikili taşımacılık anlaşmalarıyla düzenlenmeye devam etmiştir (Polley, 2000: 172-175).

AB’de gerçekleştirilen üç aşamalı liberalizasyon çalışmaları, pazarın tam anlamıyla rekabete açılmasını amaçlamış olmakla birlikte, bu değişimi yavaşlatan birtakım engeller, olumlu etkilerin ortaya çıkışını geciktirmiştir. Paketlerin etkilerinin görülmesini geciktiren engellerin kaldırılmasına yönelik girişimler, devlet içerisinde daha liberal yapılanmaların oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu düşünceler çerçevesinde ulaşılan en liberal ve rekabetçi yapı “açık gökyüzü anlaşmaları” olmuştur (Gündoğdu, 2010: 10).

Van De Voorde (1992: 520-523) çalışmasında, AB havayolu sektöründe gerçekleştirilen liberalizasyon ve deregülasyon uygulamalarının sonuçlarını aşağıdaki üç başlık altında toplamıştır:

- *Verimlilik Artışı:* Serbestleşme öncesi devlet mülkiyetinde olan havayolları, verimlilikten çok, istihdamı ve prestiji öncelikli kıldıklarından, zarar etme durumuyla karşılaşmaktaydı ve bu zararlar, devlet yardımlarıyla kapatılmaktaydı. Ancak deregülasyona geçiş ile birlikte bu yardımlara son verilmiş, havayolu taşıyıcılarının verimliliklerini artırmak için yeniden yapılanmaları ve bir kısmının da özelleştirilmesinin yolu açılmıştır.
- *Bilet Ücretleri:* Regülasyon dönemindeki havuz sistemi uygulaması, maliyet ve gelir paylaşımını dikkate aldığı için rekabeti ortadan kaldırarak bilet fiyatlarının yüksek seyretmesine yol açmıştır. Liberalizasyon sonrasında ise uzun vadede fiyatlarda beklenen düşüş gerçekleşmemiştir. Bu durumun sebeplerinin başında, yolcu ve yük taşımacılığında talebin esnek olmayışından ötürü fiyatlardaki düşüşün yeterince talep artışı yaratmaması gelmektedir.
- *Pazar Yapısı:* ABD ve AB deregülasyonlarının, pazar yapısı açısından benzer sonuçlar ortaya çıkardığı görülmüştür. ABD’de deregülasyon sonrası rekabet artışı yaşanırken ilerleyen yıllarda sektörde yoğunluk daha da artmıştır. AB’de ise havayolları arasındaki sınırlı sayıdaki ticari işbirlikleri yerini, mali birleşmelere ve ortak girişimlere bırakmıştır. ABD’de deregülasyon sonrasında sektördeki şirket devralmalarının sayısında artış görünürken AB’de havayolları arasındaki işbirliği anlaşmaları yaygınlık kazanmıştır. AB’deki işbirliği anlaşmalarında görülen artışın sebebi olarak ABD’deki havayolu taşıyıcılarının maliyet yönüyle AB’deki havayolu taşıyıcılarından avantajlı durumda olması gösterilmiştir. Ayrıca AB’de ortak bir hava kontrolünün oluşturulmasının gecikmesi, havaalanlarında ve hava trafiğinde yaşanan sıkışıklıklar, maliyetlerin daha çok artmasına neden olmuştur.

III. HAVAYOLU ULAŖTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ REGÜLASYONLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların doğru bir şekilde değerlendirilebilmesi için konunun tarihsel perspektifi ile ülke uygulamalarının eş anlı tahlil edilmesi gerekmektedir. Bu düşünceden hareketle ilk olarak havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının tarihsel gelişimi, tarafımızca oluşturulan özet bir tablo ile açıklanacak, ikinci olarak da havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamalarının öncüsü olan ABD ve Avrupa ülkelerinin tamamını yakından ilgilendiren AB örnekleri üzerinden yukarıdaki bilgileri tamamlayıcı tespit ve değerlendirmelerde bulunulacaktır.

Tablo 8: Havayolu Ulaştırma Sektörü Regülasyonlarının Tarihsel Gelişimi Boyunca Yapılan Anlaşmaların Genel Çerçevesi

Anlaşma Tarihi	Anlaşma Adı	Anlaşma Yeri	Anlaşma Kapsamı		Anlaşmanın Katkıları
			Katılımcı	Amaç	
1910	Paris Konferansı	Paris / Fransa	18 ülke	Havacılığa ilişkin regülasyonları belirlemek	- Havacılıkla ilgili regülasyonların görüşüldüğü ilk uluslararası toplantı olmuştur. - Havacılığa ilişkin temel kavramlar, teknik terimler ve kurallar belirlenmiştir.
1919	Paris Konvansiyonu	Paris / Fransa	27 ülke	I. Dünya Savaşı sonrası yolcu ve postayı güvenli bir şekilde taşımak ve bu taşıma faaliyetinin bir tehdit unsuru olmasını engellemek	- Hava hukuku alanındaki ilk yasal ve çok taraflı anlaşma olmuştur. - Avrupa’da ve dünyanın birçok yerinde (ABD dışında), havayolu ulaşımının hukuki, politik ve teknik altyapısını oluşturmuştur. - Havacılığın, ulusal ve uluslararası çıkarlar gözetilerek güvenlik ve emniyetten ödün verilmeden yerine getirilmesi gereken kritik öneme sahip bir faaliyet olduğu anlaşılmıştır. - Hava sahası egemenliği tanınmıştır. Hava sahası güvenliğine ilişkin teknik kural ve yaptırımlar getirilmiştir. - Havacılığın kurallarını belirlemek ve havacılığı yönetmek amacıyla “Uluslararası Navigasyon Komisyonu (ICAN)” adıyla uluslararası bir sivil havacılık kuruluşu kurulmuştur. - Bazı havayollarının birtakım teknik ve ticari konularda yardımlaşmak istemeleri üzerine “Uluslararası Hava Trafik Birliği” adlı kuruluş kurulmuştur.

Tablonun devamı arka sayfada ⇒

Anlaşma Tarihi	Anlaşma Adı	Anlaşma Yeri	Anlaşma Kapsamı		Anlaşmanın Katkıları
			Katılımcı	Amaç	
1928	Pan-Amerikan Sivil Havacılık Konvansiyonu (Havana Konvansiyonu)	Havana / Küba	21 ülke	Amerika kıtasındaki ülkelerin katılımıyla sivil havayolu taşımacılığına ilişkin ortak kurallar ve uygulama birliği getirmek	- Tamamen Amerika kıtasındaki ülkelerin katılımıyla gerçekleşen ilk sivil havacılık toplantısı olmuştur. - Hava trafik haklarının havayolları tarafından ne şekilde kullanılacağı ve bu haklara ilişkin serbestlik düşüncesinin tartışıldığı bir konferans olmuştur. - Havacılık emniyeti ve güvenliğine ilişkin birtakım teknik regülasyonlar getirilmiştir.
1944	Chicago Konferansı	Chicago / ABD	54 ülke	Ticari havayolu taşımacılığının uygulanma modelini (regülasyon / liberalizasyon) belirlemek	- Havacılık kurallarının geniş bir katılımı ile tartışıldığı ilk toplantı olmuştur.
1944	Chicago Konvansiyonu	Chicago / ABD	54 ülke	Uluslararası sivil havacılık endüstrisini, kurumsal yönetim tarafından standardize edilmiş kurallar çerçevesinde etkin bir şekilde yürütmek	- Hava sahası egemenliğinin tüm ülkeler tarafından tanınmasını sağlamıştır. - Dünya sivil havacılığını yöneten uluslararası kuruluş olarak ICAN'ın yerine ICAO getirilmiş ve yetkileri tanımlanmıştır. - Trafik haklarını tanımlayan iki anlaşma kabul edilmiştir: Uluslararası Hava Transit Anlaşması (IATA) ve Uluslararası Hava Ulaştırması Anlaşması - Havacılığın gelişmesine ve sektörün büyümesine önemli katkıları olmuş, sivil havacılığa evrensel kurallar getirerek günümüz gelişmiş küresel havayolu sisteminin önünü açmıştır.

Havayolu ulaştırma sektöru regölasyon ve deregölasyon uygulamalarının ABD’de başladığı ve etkilerinin görölmesiyle birlikte, başta Avrupa ölkeleri olmak üzere tüm dünyaya yayıldığı söylenebilir. Hâl böyle olunca ABD havacılık politikaları ve uygulamaları AB için önemli bir örnek olmuş ve AB ortak sivil havacılık politikası ve uygulamasının oluşmasında ciddi rol oynamıştır. Bu gelişim ekseninde; ABD’de regölasyondan deregölasyona geçiş ve bu gelişmenin AB’ye yansımaları, iki ölk (grubu) örneğinin serbestleşme deneyimleri, bunların sektörde yaratmış oldukları etkiler ve sonuçlar ile süreçte gelinen son durum değeriendirilecektir.

Havayolu taşımacılığı sektöründe regölasyon uygulamaları, 1929 Büyük Buhranı sonrası ABD’de başlamış olup küresel krizin etkilerini azaltmak için devlet müdahalesini içeren birtakım reçeteler sunmuştur. 1973 Petrol Krizi sonrası ise devlet müdahalesine dayalı regölasyon politikaları ve uygulamaları yerini, serbest piyasa ekonomisine dayalı deregölasyon politikaları ve uygulamalarına bırakmıştır. Havayolu sektöründe liberalleşme eğilimleri şeklinde kendini gösteren deregölasyon politikaları, 1978 yılında ABD iç hat pazarında uygulanmaya başlamış, olumlu etkilerinin görölmesiyle birlikte, 1980’li yılların başlarından itibaren başta Avrupa ölkeleri olmak üzere pek çok ölk serbestleşme girişimlerinde bulunmuştur⁴³.

ABD’deki deregölasyon faaliyetlerinden AB’nin de etkilenmesi kaçınılmazdı. AB’de serbestleşme hareketinin ABD’den etkilenmesinin başlıca nedenleri; başta birlik olmanın gerektirdiğı koşullar ve ortak bir taşımacılık politikasının kaçınılmaz olması, ABD’deki havayolu serbestisinin sektöre yaptığı katkının gözlenmesi, global bir havayolu sektörü oluşması adına ABD’nin Avrupa ölkeleri üzerinde yaptığı baskılar, İngiltere’de başlayan özelleştirme ve serbestleşme uygulamalarının diğeri AB’ye üye Avrupa ölkelerini etkisi altına alması, AB içinde mal ve hizmetlerin serbest dolaşımının bütün sektörleri kapsamasına yönelik yapılan politik baskılardır (Erdoğan, 2014: 65).

İngiltere’de dönemin başbakanı Margaret Thatcher’ın havayolu sektörüne serbesti getirerek deregölasyon uygulamasına gitmesi ve bu kapsamda en büyük havayolu olan British Airways’i özelleştirmesi, Avrupa için yeni bir dönemin

⁴³ ABD’de başlayan liberalleşme hareketinin Avrupa’daki ilk etkisi, en büyük havayolu ulaştırma pazarına sahip İngiltere’de görölmüştür. Hollanda ile 1984 yılında ikili bir “açık gökyüzü anlaşması” imzalayan İngiltere, uluslararası havayolu ulaştırma sektöründe serbestleşmeyi Avrupa’da başlatmıştır (Cengiz ve Cengiz, 2006: 28-29).

başlamasına neden olmuştur. Öncesinde; 1974 yılına kadar, Avrupa’da sivil havacılık sektörünün gelişmesi adına güçlü pazar şartları oluşmamıştı. Havayolu sektörü; resesyon, yükselen aşırı maliyetler ve azalan yolcu doluluk oranları yüzünden sıkıntı içerisindeydi. Dış çevre faktörünün havayolu sektörünü fazlasıyla etkilediği bir dönem de olduğu için üye ülkeler nezdinde özelleştirmeye güvensiz bakılıyor ve mesafeli yaklaşılıyordu. Diğer yandan topluluk içindeki hiçbir ülke, büyük bir havayolu endüstrisinin serbest ve deregüle edilmiş hâlini bu zamana dek tecrübe etmemişti. Lâkin dönemin ekonomi politikalarının sorunlara çözüm bulamamasının yaratmış olduğu olumsuz ortam, hem ekonomistleri hem de halkı farklı ekonomi politikalarına, yani özelleştirmeyi, deregülasyonu ve serbest girişimciliği öne çıkaran uygulamalara yöneltti. Bu süreçte birtakım tüketici grupları ve medya, baskı grupları oluşturarak ekonomik sorunlardan şikâyet ediyor; devletlerin havayolu gibi sektörlerde regülasyonları azaltarak serbestiyi artırmasının girişimciliğin önünü açacağını, ekonomiyi canlandıracağını ve hizmet kalitesini artıracığını savunuyorlardı. Ayrıca havayolu alanında çalışan yatırım analistleri ve akademisyenler, ABD’deki ve İngiltere’deki deregülasyon uygulamalarına atıfta bulunarak oluşturulacak yeni sistemde bilet fiyatlarının ucuzlayacağını, yolculuk seçeneğinde uçak kullanacak insanların sayısının artacağını, bu şekilde sektörün hızla büyüyeceğini söylüyorlardı (Erdoğan, 2014: 64-65). Tüm bu gelişmeler, AB havayolu ulaştırma sektörü deregülasyonuna zemin hazırlamış ve sektör serbestleşmesinin yolunu açmıştır.

AB’de havayolu sektörü serbestleşmesi, üç aşamalı bir süreçten geçmiş ve üç adet yasa paketinin uygulamaya geçirilmesi ile gerçekleşmiştir. Bu paketler; piyasaya giriş, kapasite (uçuş sıklığı ve koltuk kapasitesi) ve fiyat boyutlarına ilişkin kısıtlamaları kaldıran birtakım düzenlemeleri içermektedir. Havayolunu serbestleştirmek adına yapılan bu düzenlemeler eliyle pazara erişim ve pazara yeni havayollarının girmesi mümkün olmuştur.

Liberalizasyon paketleri, havayolu ulaştırma sektörüne rekabet kurallarının uygulanması için zemin oluşturmuştur. Rekabet kuralları, serbestleşmenin yarattığı fırsatların korunması için gerekli olduklarından, pazardaki serbestleşmenin hiçbir şekilde rekabet kurallarını etkisiz kılma amacına hizmet etmesi söz konusu olmamıştır (Cengiz ve Cengiz, 2006: 30).

Havayolu sektöründeki serbestleşme sonucunda, pek çok yeni havayolu firması piyasaya girmiş ve uyguladıkları farklı uçuş stratejileriyle yolculara yeni alternatif uçuş modelleri sunmuşlardır. Deregülasyon faaliyetleri sonrası piyasaya giren düşük maliyetli havayolu firmaları, pazardaki süregelen yapıyı değiştirmiştir. Bu yeni pazar koşulları, tüm havayollarının organizasyon yapılarını ve rekabet stratejilerini yeniden oluşturmalarına neden olmuştur. ABD'deki gibi AB'de de low-cost diye tabir edilen düşük maliyetli havayolu modeli pazarda yer bulmuş ve bilet fiyatlarında düşüş ve yolcu sayısında artış yaratarak kısa sürede etkisini göstermiştir. Liberalleşme sonucunda; pazardaki rekabet artmış, yolculara daha fazla uçuş seçeneği sağlanmış, diğer taşımacılıkları (karayolu, denizyolu ve demiryolu taşımacılıkları) tercih eden yolcular havayolu taşımacılığını tercih eder duruma gelmiş, hizmet kalitesi artmış ve de fiyatlar düşmüştür (Erdoğan, 2014: 55-56).

AB'deki liberalizasyon uygulamalarının, ABD'deki liberalizasyon uygulamalarının ilk on yılda havayolu piyasasında yaratmış olduğu etki kadar olumlu bir etki yaratmadığı gözlemlenmiştir. Başka bir ifadeyle AB'de liberalizasyon uygulamalarının olumlu etkileri sınırlı kalmıştır. Liberalizasyon sonrası toplam havayolu firması sayısında artış yaşanırken fiyatlarda ise hatların durumuna göre farklılıklar olmuştur. Birden fazla havayolu taşıyıcısının bulunduğu hatların fiyatlarında azalma olmuş ancak sektörde hâkim durumda olan taşıyıcılar, piyasaya yeni girişleri engellemek adına yıkıcı fiyat uygulamışlardır. Fiyatlardaki indirimler belli uçuşlarla sınırlı kalmış, özellikle iş seyahatinde bulunan yolculara yönelik esnek fiyatlarda ise artışlar görülmüştür. Topluluk içi stratejik ittifakların sayısı artarken uluslararası piyasayla rekabet edebilirlik açısından ABD gibi topluluk dışı ülkelerle anlaşmalar sınırlı sayıda kalmıştır. AB'de havayolu ulaştırma sektörü liberalizasyonlarının olumlu etkilerinin sınırlı kalmasının başlıca nedenleri şu şekilde belirtilebilir (Polley, 2000: 175-184):

- Toplulukta uzun yıllar havayolu piyasası, ulusların politikaları doğrultusunda faaliyet gösterdiği için sistem değişikliğinin ulusal havayollarına zarar vereceğine yönelik bir direnç gösterilmesi,
- Liberalizasyonun ilk aşamalarında fark edilen, kamu mülkiyetindeki havayollarıyla düzenleyici kurumlar arasındaki yakınlığın ortaya çıkardığı gecikmeler,

- Üye ülkelerin kendi havayollarını korumak ve desteklemek için vermiş oldukları devlet yardımlarının rekabeti kısıtlayıcı etkiler yaratmaması için AB Komisyonu tarafından belli koşullar getirilmesine rağmen bunların denetiminin yeterince yerine getirilememesi neticesinde görülen sorunlar,
- Havaalanlarındaki sıkışıklık nedeniyle slot tahsisi yetersizliklerinin ortaya çıkması, özellikle yoğun hatlara girişlerde yeni havayollarının slot yetersizliği sorunuyla karşılaşmaları, yoğun hatlarda slot üstünlüğünün yerleşik havayolunda olması ve mevcut düzenlemelerin kapasite ve slot sorunlarını çözmede yetersiz kalması,
- Havayollarının en önemli maliyet kalemlerinden olan yer hizmetlerinin liberalizasyonunun tam olarak gerçekleşmemiş olması ve yer hizmetleri kuruluşlarının verimsiz çalışmalarının havayollarına olan maliyeti daha da artırmasıdır.

Son olarak Avrupa Parlamentosu'nun 2013 yılında yayınlamış olduğu rapor⁴⁴, AB'deki havayolu ulaştırma sektörünün liberalleşme sürecine ilişkin önemli bilgiler içermekte olup bu sürecin yaratmış olduğu etkileri ortaya koyması bakımından oldukça dikkat çekici değerlendirmelerde bulunmaktadır:

“AB'nin havacılık politikasında yapılacak herhangi bir reform, geçmiş liberalleşmeden elde edilen sonuçları ve “çıkarılan dersleri” dikkate almalıdır. Açıkçası, uluslararası havacılık anlaşmalarının yarattığı büyüme fırsatları, rekabet koşullarının yakınlaşmasını sağlayarak sürdürülebilir büyüme sağlamalıdır. AB havayolu taşımacılığı serbestleştirilmesi, 1987'den 1993'e kadar büyümeyi desteklerken aynı zamanda beklenilenin tam tersi bir durum yaratarak, zaman içerisinde hizmet standartlarının bozulmasına ve hizmet kalitesinin düşmesine neden oldu. Havayollarının maliyetlerindeki artış, havayolları arasında rekabeti körükledi ve bundan tüketiciler fayda sağlamış oldu ancak bu kez havayolları, aşırı gelir kaybını telafi etmek için varlık satmak zorunda kaldı. Böylece Avrupa'da 10 yılda % 40 verim düşmüş oldu. Serbestleşme politikalarıyla amaçlanan uyumluluk gerçekleşmedi. Mevcut durum itibarıyla üye devletler ve bölgeler, hâlâ kendi mali, çevresel, altyapı, yerel ve sosyal politikalarını izlemektedir. Euro bölgesi şu anki hâliyle para ve maliye birliği politikasının yakınsamasına dayanmaktadır. Avrupa içindeki politikaların bu şekilde uyumlaştırılamaması, Avrupa'nın uluslararası müzakere duruşunu zayıflatmaktadır. Bu nedenle AB kurumlarının birtakım önlemler alması gerekmektedir. Aynı tür uçaklardan üye ülke havayollarının her birinden eşit

⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bakınız. European Parliament; Directorate-General For Internal Policies, Policy Department B: Structural And Cohesion Policies, Transport And Tourism, “An Overview of The Air Services Agreements Concluded by The EU” içinde: The Association of European Airlines, Part III: Elements of A Future External Aviation Policy by the Association of European Airlines, 2013, pp. 65-74.

miktarda vergi alınması ve aynı sosyal güvenlik rejiminin geçerli olması gerekmektedir. Birlik içerisindeki ayrımcı politikalardan vazgeçilerek, ortak bir vergi ve sosyal güvenlik rejimi politikaları oluşturulmalıdır. Bu tür uyumlaştırmalar olmadan, serbestleşmeden beklenen fayda gerçekleşmeyecektir. AB politikasını, sadece havayolu hizmetlerinin serbestleştirilmesi ve finansal açıdan sağlıklı altyapı sağlayıcılarının teşvik edilmesine indirgemek, AB ekonomisindeki büyüme ve mali sürdürülebilirliği sağlama hedefine ulaşılması için yeterli olmayacaktır.”



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ REGÜLASYONLARIN EKONOMİK ANALİZİ

Türkiye’de havayolu ulaşımı, uzun yıllar bayrak taşıyıcı konumunda olan THY tarafından sunulmuştur⁴⁵. THY, iç ve dış hatlarda tek Türk tescilli havayolu işletmecisi olarak pazarı uzun süre tek başına kontrol etmiştir. Özel sektörün pazara girişi engellendiği için monopol bir piyasa yapısı sektörde hâkim olmuştur. 1983 yılında çıkarılan 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu ile özel sektörün de sivil havacılık faaliyetlerinde bulunmasına izin verilmiş, yani özel sektörün pazara erişimi sağlanmış ve piyasaya girişin önündeki engel kaldırılmıştır. Serbestleşme olarak adlandırılabilir bu gelişme, Türk ticari havayolu taşımacılığı sektöründeki en önemli gelişme kabul edilir. Havayolu taşımacılığındaki bu serbestleşmeyle birlikte, sektör hızla gelişmeye ve büyümeye başlamıştır (Gerede, 2011: 506).

Türkiye’de havayolu taşımacılığı sektöründeki bu olumlu gelişime paralel, serbestleşme yönündeki havayolu regülasyonlarının eşlik etmesi beklenirken sektörün ekonomik gelişimi ve sektördeki rekabeti sağlayacak yöndeki faaliyetler, 2003 yılı serbestleşme çalışmaları sonrasında daha çok işlerlik kazanmıştır. Hâlâ sektördeki regülasyon uygulamaları açısından eksiklikler mevcut olmakla birlikte, epeyce mesafe katedildiği de görülebilmektedir.

Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların ekonomik analizinin en doğru şekilde yapılabilmesi için öncelikle sektörün gelişiminin ortaya konulması gerekmektedir. Bu yüzden ilk olarak havayolu sektör analizi yapılacak olup bu kapsamda ekonomik göstergeler yorumlanacaktır. Sonrasında ise havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların gelişimi; tarihsel, kurumsal ve ekonomik bağlamda ortaya konulacaktır. Son olarak ise uygulamadaki sektörel regülasyonlar;

⁴⁵ 1977-1981 yılları arasında faaliyet gösteren ve sadece İstanbul-Bursa arasında sefer düzenleyen “Bursa Havayolu İşletmesi” istisnadır.

literatürdeki görüşler ve havayolu sektör temsilcilerinin görüşleri özelinde değerlendirilecektir. Havayolu sektör temsilcilerinin görüşleri ise nitel bir analiz yöntemi olan derinlemesine görüşme tekniği kullanılarak ortaya konulacak olup sektörün ekonomik analizi yapılacaktır.

I. TÜRKİYE’DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ: HAVAYOLU SEKTÖR ANALİZİ

Havacılık ve Uzay Teknolojileri; dünyada büyük bir hızla gelişimini sürdürmekte, uluslararası ve kıtalararası entegrasyonda büyük rol oynamakta, hatta bu etkileşime öncülük etmektedir. Günümüz dünyasında havayolu sektörü, hem ülke ekonomilerinin mihenk taşı hem de ülkeler arası ilişkileri geliştiren ve güçlendiren dış ticaret ve turizm gibi sektörlerin yükselişini hızlandıran önemli bir yere sahiptir. Havayolu sektörü sayesinde ülkelerin ulaşılabilirliği artmakta, ülkelerin ulaşılabilirlikleri arttıkça da dış yatırımcılar için cazibe ve güvenilirlik seviyeleri de artmaktadır (UAB, 2018: 357). Diğer yandan havayolu sektörü; ülkeler arasında kurduğu kültürel ve ticari köprülerle devletlerin sosyo-ekonomik refahının yükselmesinde önemli rol oynamakta, sınır ötesi yolculukları kolaylaştırmakta, ülkeler arasındaki sosyal ve ticari ilişkileri daha da kuvvetlendirmektedir. İnsan ve emtianın güvenli ve hızlı bir şekilde akışının sağlanması, ülkeler için çok önemli sosyo-ekonomik ve kültürel faydalar barındırmakta ve de hayatı kolaylaştırmaktadır (UAB, 2018: 358).

A. Sektörün Tarihsel Gelişimi ve Uluslararası Kuruluşlarla İlişkiler

1925 yılında, daha sonra Türk Hava Kurumu adını alacak olan Türk Tayyare Cemiyeti’nin kurulması ile Türk havacılığının kurumsal temelleri atılmıştır. 1933 yılında “Hava Yolları Devlet İşletme İdaresi” kurulmuş⁴⁶ ve aynı yıl Türk Hava Postaları’nın beş uçaklık filosu ile Türkiye’nin ilk sivil havayolu taşımacılığı başlamıştır. Yıllar içerisinde isim ve yapı değişikliğine uğrayan Hava Yolları İdaresi,

⁴⁶ Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olarak sivil havayolları kurmak ve taşımacılık yapmak amacıyla kurulmuştur.

21 Mayıs 1958 tarih ve 6623 sayılı Yasa ile Türk Hava Yolları (THY)'na dönüştürülmüştür (Gündoğdu, 2010: 69).

Dünyada sektörün hızla gelişmesi ve buna mukabil ulusal çıkarlarımızın korunması ve uluslararası ilişkilerimizin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi amaçları doğrultusunda, 1954 yılında Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde “Sivil Havacılık Dairesi Başkanlığı” kurulmuş ve 1987 yılında “Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü” (SHGM) olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır (Hassu, 2004: 50).

Türkiye’de havayolu ulaşım sektörünün gelişimi 14.10.1983 tarih ve 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun (TSHK) yürürlüğe girmesiyle birlikte hız kazanmıştır (Hassu, 2004: 50-51). Hava taşımacılığı sektörü, TSHK’nın hayata geçirilmesi ile gelişme göstermiş, 80’lerin ikinci yarısında ise daha hızlı büyüme göstermiştir⁴⁷. Kanun’un temel amacı, Türk sivil havacılık faaliyetlerini, hem devletin hem de özel kurumların tüm havacılık faaliyetlerinde uygulanmak üzere ulusal çıkarlar ve uluslararası ilişkilere göre düzenlemektir. TSHK temel olarak Türk hava sahasının kullanımı, uçaklara getirilen yasaklar ve kısıtlamalar, hava taşıtı kazaları, ticari hava işletmeleri, havalimanları, uçuş kuralları, sivil havacılık personeli, yolcu taşıma, mükellefiyetler ve cezalar ile ilgili bölümleri içermektedir (TEPAV, 2007: 404).

Türkiye’de havayolu taşımacılık faaliyetleri uzun yıllar korumacı bir yaklaşımla sadece THY tarafından yürütülmüş, 1983 yılında TSHK ile özel sektöre de hava taşımacılığı yapma hakkı verilmiştir. Bu şekilde, 1980’li yıllarda ABD’de başlayan liberalizasyon döneminin etkileri Türkiye’de de görülmeye başlamıştır. Bu kapsamda; havayolları üzerindeki devlet kontrolü ve koruması en aza inmiş, pazara giriş serbestleşmiş ve yeni pazarlar oluşmuştur. Serbestliğin getirdiği rekabet artışı, bilet ücret farklılığı ve farklı ürünlerin sunulabilmesini mümkün kılmıştır. Ancak bu durum uzun sürmemiş, pek çok havayolu işletmesi THY ile rekabet edebilir büyüklüğe erişememiş ve kısa sürede kapanmıştır. Türkiye’de bu dönem içerisinde toplam 52 havayolu işletmesi kurulmuş ve 38’i kısa sürede faaliyetlerini sonlandırmıştır (Saldıraner, 2016: 1-2). Bu dönemde, THY filosunun modernleştirme ve standardizasyon programı çerçevesinde gelişmesi, hizmet standartlarında iyileştirme

⁴⁷ 1985’ten sonra THY, büyük ölçüde modernizasyon ve standardizasyon çalışmaları gerçekleştirmiş, filosunu geliştirerek yurt dışı hatlara yönelmiştir. Bu dönem itibarıyla özel havayollarının sayısı artmış, filo kapasiteleri ve pazar payları da artış göstermiştir (Hassu, 2004: 51).

abaları ve yurt içi uçuşlardan ziyade ekonomik olarak avantajlı olan uluslararası uçuşların sayısını artırma eğilimi gözlenmiştir. Aynı dönemde, uluslararası hava taşımacılığında, çoğu tarifersiz olarak faaliyet gösteren özel havayolu şirketleri ortaya çıkmış ve sayıları artmıştır. Kapanan zel havayolu işletmelerinin karşılaştıkları temel sorunlar; işletme sermayesi konusundaki sıkıntılar, eski uçaklarla faaliyet göstermenin olumsuzlukları, bakım onarım ve diğer altyapı araçlarının yetersizliği, nitelikli personel bulma zorluğu ve devlet desteğinin yetersizliği olmuştur (TEPAV, 2007: 404-405).

80’li yılların sonu ve 90’lı yılların başında ise havalimanı yatırımlarının, yeni bir havalimanına yapılması yerine, var olan havalimanlarının iyileştirilmesi yönünde yapıldığı grlmştir. Bunun yanı sıra hava trafiği kontrolü, iletişim, seyrüsefer hizmetleri ve yer hizmetlerine yönelik yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde, çeşitli yerlerde küçük havalimanları inşa edilmiş ve askeri havalimanlarının çoğu sivil ulaşıma açılmıştır. Özellikle İstanbul Atatürk Havalimanı, Antalya, Ankara Esenboğa, İzmir Adnan Menderes ve Dalaman Havalimanlarında toplam giden-gelen yolcu ve uçak sayısında istikrarlı bir artış olduğu gözlenmiştir (TEPAV, 2007: 405). 90’ların ilk yarısına kadar sektördeki gelişim aynen devam etmiş, ikinci yarısında Körfez Krizi’nin patlak vermesi ve krizin devamında gelen savaş, sektörü olumsuz etkilemiştir. Savaş döneminde; sigorta primlerinde, uçuş ve rezervasyonlardaki ani artışlar, sektörün gerilemesine sebep olmuştur (TEPAV, 2007: 405).

1983 yılı serbestleşmesi ile 2003 yılı serbestleşmesi arasındaki süreçte, tam anlamıyla bir serbestlik sağlanamadığı, sıkı devlet kontrollerinin etkisini srdrdğu ve nihai olarak rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulamadığı gözlenmiştir. THY ile rekabet edebilecek başka bir havayolu işletmesinin olmaması, yolcuların yüksek bilet fiyatlarıyla karşılaşmasına sebep olmuş, bu olumsuz durum da yolcuların havayolu ulaşımını tercih etmesine mani olmuş, bu da havayolu taşımacılığı piyasasını olumsuz etkilemiştir (Sağbaş ve elik, 2019: 158-159).

2003 yılı serbestleşmesi ile birlikte, i hatlarda özel havayolu firmalarının sektöre girişi önündeki engel kaldırılmış ve i hatlara uçuş izni verilerek sektördeki ekonomik iyileşme sağlanmıştır. Sektöre pek çok havayolu firmasının girmesi neticesinde; yolcu açısından uçuş seçeneği artmış, bilet fiyatlarında yıllar içerisinde

ciddi bir düşüş gerçekleşmiş, hizmet kalitesi artmıştır. Bu serbestleşme, sektörün ekonomik gelişimine önemli bir hız kazandırmıştır.

Ülkemizdeki havacılık faaliyetleri, 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu ve bu kapsamda yayımlanmış olan idari ve teknik yönetmelikler ve talimatlar çerçevesinde yürütülmektedir (SHGM Resmi Sitesi). Bu düzenlemeler; uluslararası kuruluşların standartları ve öngördükleri kurallar da dikkate alınarak hazırlanmaktadır.

İleri teknoloji gerektiren ve ülke ekonomilerinde büyük öneme sahip havacılık endüstrisinde ülkemiz, uluslararası havacılık gelişmelerini yakından takip etmek ve çağın gereklerini yerine getirmek için çeşitli uluslararası teşkilatlara üyedir. Uluslararası Sivil Havacılığın temelini oluşturan Uluslararası Sivil Havacılık Anlaşması'na (Chicago Sözleşmesi) ülkemiz, 1945 yılında taraf olmuş ve Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı (ICAO) kurucu üyeleri arasında yer almıştır. Avrupa bölgesinde ise Avrupa Sivil Havacılık Konferansı'na (ECAC) 1956 yılında kurucu üye olan ülkemiz, Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı'na (EUROCONTROL) da üye durumdadır. Bu kuruluşlara ilaveten çeşitli organizasyonlara da üye olan ülkemiz, havacılık faaliyetlerini ulusal ve uluslararası mevzuata uygun olarak sürdürmektedir (SHGM Resmi Sitesi).

Mevcut uygulamada Türkiye; ICAO, ECAC, EUROCONTROL, D8 Sivil Havacılık Çalışma Grubu ve JAA-TO üyesidir. Türkiye'nin kurucu üyeleri arasında olup da 66 yılı aşkın süredir temsil imkânı bulamadığı ICAO'da 4 Ekim 2016 tarihinde Konsey üyeliğine seçilmesi önemli bir gelişmedir. Üç yıl boyunca "Yönetim Kurulu Üyesi" olarak görev yapacak olması ülkemizin havacılık sektörünün temsiliyeti açısından son derece önemlidir. Ayrıca ülkemiz, ICAO Avrupa Kuzey Atlantik Bölgesel Havacılık Emniyet Grubu ve D8 Sivil Havacılık Çalışma Grubu'nda da aktif yönetim görevleri bulunmaktadır⁴⁸. Aşağıdaki tablolarda, ülkemizin üyesi olduğu uluslararası kuruluşlar ve bu kuruluşlardaki görevleri ile ilişkide bulunduğu uluslararası kuruluşlar gösterilmektedir. Tablolardan da görülebileceği üzere Türkiye, havacılık endüstrisinin gelişimi noktasında önemli görevler üstlenmekte ve bu uluslararası kuruluşlarda söz sahibi olmaktadır. Bu durum, sektörün dünyayla entegrasyonu ve standardizasyonu açısından son derece önemlidir.

⁴⁸ <http://web.shgm.gov.tr/tr/uluslararasi-iliskiler/2188-uluslararasi-iliskiler> (Erişim Tarihi: 30.07.2019).

Tablo 9: Türkiye'nin Üyesi olduğu Uluslararası Kuruluşlar ve Görevleri

Kuruluş Adı	Kuruluş Tarihi ve Yeri	Kuruluş Amacı	Açıklama	Türkiye'nin Görevleri
ICAO (International Civil Aviation Organization)	1944 - Montreal	Bütün dünyada uluslararası sivil havacılığın emin ve düzenli gelişmesini ve sürdürülmesini sağlamak	Hâlihazırda 192 üyesi bulunan kuruluşu ülkemiz 1945 yılında üye olmuştur.	Konsev Üyeliği
ECAC (European Civil Aviation Conference)	1955 - Fransa	Havacılık emniyeti alanında mevzuat geliştirmek ve üye ülkelerde emniyet denetimleri yapmak	44 üyeye sahip olan kuruluş, ICAO'nun bölgesel (Avrupa) bir organizasyonudur.	ECAC Koordinasyon Komitesi Üyeliği
ICAO Avrupa Kuzey Atlantik Bölgesel Havacılık Emniyet Grubu	1947 - Paris	ICAO'nun, emniyet ile ilgili aldığı kararların Avrupa bölgesindeki uygulamalarını izlemek	Kuruluşun 57 üyesi bulunmaktadır.	Başkan Yardımcılığı
EUROCONTROL (European Organisation for the Safety of Air Navigation)	1960 - Brüksel	Avrupa hava trafik yönetimini ve emniyetini geliştirmek	Kuruluşun 41 üyesi bulunmaktadır.	
D8 Sivil Havacılık Komisyonu⁴⁹	2007 - İstanbul	D8 ülkeleri sivil havacılık otoriteleri arasında koordinasyon ve işbirliğini geliştirmek	D8 ülkeleri organizasyonu bünyesinde kurulan bir komisyondur.	Başkan Yardımcılığı
JAA-TO (Joint Aviation Authorities Training Organisation)	1955 - Fransa	Avrupa havacılık emniyetinin sağlanması için duyulan eğitim ihtiyacını karşılamak	ECAC'ın bir alt organizasyonu olup ECAC üyesi olan 44 ülke aynı zamanda bu organizasyona da üyedir.	

Kaynak: UAB, 2018: 441.

⁴⁹ D8 ülkeleri: Bangladeş, Endonezya, İran, Malezya, Mısır, Nijerya, Pakistan, Türkiye

Tablo 10: Türkiye'nin İlişkide Olduğu Uluslararası Kuruluşlar

Kuruluş Adı	Kuruluş Tarihi ve Yeri	Kuruluş Amacı	Açıklama
EASA (European Aviation Safety Agency)	2002 - Köln	Her türlü hava aracı, uçuş, üretim, denetleme ile ilgili mevzuatlarının oluşturulması ve uygulanmasını kontrol edip uçuş ve yer güvenliğini sağlamak	AB üye ülkelerinin oluşturduğu sivil havacılık ajansıdır.
IATA (International Air Transport Association)	1945 - Montreal	Emniyetli, güvenli ve ekonomik hava ulaşımını sağlayabilmek	Havayolu ve yer hizmet şirketlerinin üye olabildiği, uluslararası bir ticaret kuruluşudur.
ACI (Airports Council International)	1991	Hükümetler ve uluslararası kuruluşlar ile havalimanlarının çıkarlarını temsil ederek havalimanlarında standartlar, politikalar ve önerilen uygulamaların geliştirilmesi ve dünyadaki standartlarını yükseltmek, bilgi ve eğitim olanakları sağlamak	SHGM ile ACI arasında işbirliğini geliştirme protokolü imzalanmıştır.

Kaynak: UAB, 2018: 442.

B. Sektör Göstergelerinin Analizi

Havayolu sektörü, sürdürülebilir küresel ekonominin gerçekleştirilmesinin temel taşlarından biridir ve sektörler arası ağı kolaylaştırarak sektörleri birbirine bağlamak gibi önemli bir işlev de görür (DHMİ, 2018: 3). Böylesine öneme sahip bu sektör ile ilgili alınacak her karar ve uygulama da bir o kadar öneme sahiptir. Küresel ölçekte etkisi olan bu sektöre ilişkin her türlü işlem dikkat ve titizlikle yürütülmelidir.

2003 yılından itibaren dünyaya entegre uygulamaları hayata geçirme arzusu ve kararlılığıyla Türkiye’de serbestleşme ve liberalizasyon çalışmaları başlamıştır. Bu eksende birtakım politikalar geliştirilmiştir. “*Her Türk Vatandaşı Hayatında En Az Bir Kere Uçağa Binecek*”, “*Dünyada Ulaşamadığımız Hiçbir Nokta Kalmayacak*”, “*Her 100 km’de Bir Havalimanı*” gibi sloganlarla havacılıkta serbestleşme politikasının temelleri atılmıştır. O yıldan bugüne dek de havayolu sektörü epey bir yol kat etmiş ve geldiği nokta itibarıyla öncü sektörlerin en başında yer almıştır. Türkiye, havayolu sektörünü temsilen, bu alanda hizmet veren ve küresel havayolu piyasasını yönlendirici pek çok uluslararası kuruluşta önemli görevlere getirilmiştir.

Türkiye’de havayolu ulaştırma sektörü regölasyonlarını kavrayabilmek ve doğru değerlendirebilmek için öncelikle sektör göstergelerinin analiz edilmesi gerekmektedir. Bu düşünceden hareketle sektörel göstergeleri; ekonomik göstergelerin analizi, sektörel rekabetin boyutunu görebilmek adına Türk havayolu taşıyıcılarının pazar paylarının karşılaştırılması ve Türkiye’nin küresel pazardaki yerini görebilmek adına da dünyadaki ve Avrupa’daki yeri başlıkları altında, üçlü bir ayrımla ele alacağız.

1. Havayolu Ulaştırma Sektörü Ekonomik Göstergelerinin Karşılaştırılması

Havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin pek çok ekonomik gösterge bulunmaktadır. Bunların her birini, sektörel raporlarda olduğu gibi ayrı tablo, şekil ve grafikler ile göstermek mümkünken tüm verileri kapsayan genel ve özet bir tablo hâlinde gösterilmesinin, sektördeki genel durumu görebilmek açısından daha etkili olacağı düşünülmektedir. Aşağıdaki tabloda, 2003 yılı havayolu serbestleşmesinden 2018 yılına kadarki süreçte Türkiye’de havayolu ulaştırma sektörünün gelişimi karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir.

Tablo 11: Türkiye’de Havayolu Ulaştırma Sektörü Ekonomik Göstergelerinin Yıllar İtibariyle Karşılaştırması⁵⁰

Ekonomik Göstergeler	2003	2017	2018	2003/2018 (%)	2017/2018 (%)
İç Hat Yolcu Sayısı	9.147.439	109.511.390	112.911.108	1134,35	3,10
Dış Hat Yolcu Sayısı	25.296.216	83.533.953	97.587.056	285,78	16,82
Toplam Yolcu Sayısı (Direkt Transit Dâhil)	34.443.655	193.576.844	210.947.639	512,44	8,97
İç Hat Yük Miktarı (Kargo+Posta+Bagaj) (Ton)	188.979	884.881	886.025	368,85	0,61
Dış Hat Yük Miktarı (Kargo+Posta+Bagaj) (Ton)	775.101	2.596.400	2.969.206	283,07	14,36
Toplam Yük Miktarı (Kargo+Posta+Bagaj) (Ton)	964.080	3.481.281	3.855.231	299,89	10,74
İç Hat Kargo Trafîği (Ton)	54.104	75.254	52.807	-2,40	-29,83
Dış Hat Kargo Trafîği (Ton)	222.179	1.180.969	1.335.815	501,23	13,11
Toplam Kargo Trafîği (Ton)	276.283	1.256.223	1.388.623	402,61	10,54
İç Hat Uçak Trafîği	156.582	909.332	892.405	469,93	-1,86
Dış Hat Uçak Trafîği	218.405	591.125	651.764	198,42	10,26
Toplam Uçak Trafîği (Direkt Transit Dâhil)	529.205	1.914.017	2.017.220	281,18	5,39
Hava Aracı Sayısı	626	1.403	1.404	124,28	0,07
Koltuk Kapasitesi	27.599	97.500	97.351	252,73	-0,15
Kargo/Yük Kapasitesi (Kg)	302.737	1.866.450	2.194.450	624,87	17,57
İç Hat Nokta Sayısı (Aktif Havalimanları)	26	55	56	115,38	1,82
Dış Hat Ülke Sayısı	50	119	124	148,00	4,20
Dış Hat Nokta Sayısı ⁵¹	60	296	318	430,00	7,43
HUA Sayısı	81	169	171	111,11	1,18
İstihdam (Kişi)	65.000	196.041	209.049	221,61	6,64
Sektörel ciro (Milyar TL)	3	92	143	4666,66	55,43

Kaynak: UAB, 2018: 360; UAB, 2019: 390.

⁵⁰ Tablo; UAB, SHGM ve DHMİ verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır. Tablonun hazırlanışında, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın “Ulaşan ve Erişen Türkiye” adlı yıllık yayımları içerisindeki “Havacılık Sektöründeki Değişim” başlıklı tablolardan faydalanılmıştır.

⁵¹ Dış hat nokta sayısı, 2018 yılı itibarıyla 318 olmakla birlikte, bu noktaların tamamına uçuş gerçekleştirildiği anlamına gelmemektedir. Daha önceden uçuş izni alınan bazı noktalara sefer düzenlenmemektedir. Havayollarının anlık planlamaları dâhilinde nokta sayısı değişebilmektedir.

Tablodaki veriler incelendiğinde, 2003 yılı ticari havayolu taşımacılığı serbestleşmesinden bu yana, Türkiye'deki havayolu ulaştırma sektörü ekonomik göstergelerinde ciddi bir artış olduğu görülmektedir. Hatta her yıl, bir önceki yıla göre artış olmakta ve sektördeki büyüme devam etmektedir. 2017 ile 2018 yılları ekonomik göstergeleri incelendiğinde bu artış trendinin sürdüğü görülmektedir. Bu ekonomik göstergelerden sayısal anlamda öne çıkanları inceleyelim.

Yolcu trafiği açısından 2018 yılı itibarıyla seyahat eden iç hat yolcu sayısı yaklaşık 113 milyon iken dış hat yolcu sayısı yaklaşık 98 milyon gerçekleşmiştir. 2018 yılı itibarıyla toplam yolcu sayısı ise 2003 yılına göre % 512,44 artarak yaklaşık 211 milyona ulaşmıştır.

Yük ve kargo trafiği açısından özellikle 2017 ile 2018 yılları karşılaştırıldığında, yük ve kargo taşımacılığında dış hatlara yönelik bir eğilim olduğu görülmektedir. Toplam yük miktarı, bir önceki yola göre % 10,74 artarak 3 milyon 855 bin tona ulaşırken toplam kargo miktarı ise bir önceki yıla göre % 10,54 artarak yaklaşık 1 milyon 389 bin tona ulaşmıştır.

Uçak trafiği açısından 2003 yılından 2018 yılına kadar hem iç hatlarda hem de dış hatlarda önemli bir artış olduğu görülmektedir. Ancak 2017 yılından 2018 yılına geçildiğinde, iç hat uçak trafiğinde % 1,86'lık bir azalma, dış hat uçak trafiğinde % 10,26'lık bir artış, toplam uçak trafiğinde ise % 5,39'luk bir artış gerçekleşmiştir. Bu da bize göstermektedir ki dış hatlarda daha çok noktaya uçuş imkânı elde edilerek uçuş ağı genişlemiştir.

2003 yılından günümüze kadar istikrarlı bir şekilde sürdürülen havacılık politikası ve uygulamaları neticesinde; 2018 yılı itibarıyla hava aracı sayısı % 124,28 artarak 1404'e, koltuk kapasitesi % 252,73 artarak 97 bine, kargo kapasitesi % 624,87 artarak 2 milyon 194 bin kg'a, iç hat nokta sayısı % 115,38 artarak 56'ya, dış hat ülke sayısı % 148 artarak 124'e, dış hat nokta sayısı % 430 artarak 318'e, sivil havacılık müzakerelerindeki artışa paralel olarak havayolu ulaştırma anlaşması sayısı % 111,11 artarak 171'e, istihdam edilen personel sayısı % 221,61 artarak 209 bine, sektördeki toplam ciro ise 2003 yılından bugüne dek yaklaşık 48 kat artarak 143 milyar TL'ye ulaşmış olup 2017 yılına göre de 51 milyar TL artmıştır. Ciro su bir yılda bu kadar yükselen bir sektörde, her yıl bir önceki yıla göre gözle görülür bir büyüme gerçekleşmektedir. 2017'den 2018 yılı sonuna gelindiğinde, iç hat kargo ve uçak

trafiği haricindeki tüm ekonomik göstergelerde artış gerçekleşmiştir. Bu trendin artarak devam edeceğini öngörmek mümkündür.

Havayolu ulaştırma sektörü sadece nicelik itibarıyla değil, havacılığın emniyetli ve güvenli bir şekilde gerçekleşebilmesi için uçuş emniyeti ve güvenliği itibarıyla da önemli bir gelişme göstermiştir. Bu noktada da gelişmeye devam eden sivil havacılık sektöründe, 2003 yılından bu zamana kadar pek çok yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. ICAO'nun 2017 yılında açıklamış olduğu verilere göre yapılan denetimler neticesinde Türkiye'nin ICAO emniyet ve güvenlik regülasyonları ile uyumluluk oranı % 84,01'e ulaşmıştır (UAB, 2018: 362-363). ICAO tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetleri kapsamında, bu kuruluşa üye ülkelerin, kuruluşun regülasyonlarına ve emniyet faaliyetlerine uyum oranının % 60'ın üzerine çıkarılması hedeflenmektedir (UAB, 2018: 383). Kuruluşa üye ülkelerin emniyet uyumluluk oranı % 65,41 iken Türkiye'nin ortalamanın epeyce üzerinde yer alması önemli bir göstergedir (UAB, 2018: 363). Uçuş emniyeti ve güvenliği konusunda Türkiye'nin, son derece titiz ve tedbirli davrandığı görülmektedir.

ICAO'nun belirlemiş olduğu emniyet ve güvenliğe ilişkin standartlara uyum noktasında gösterdiği kararlılık neticesinde Türkiye, küresel havacılık sisteminin ekonomik gelişmesine katkıda bulunduğu kadar, uçuş emniyeti ve güvenliği temelindeki sürdürülebilir büyümesine de ciddi katkılarda bulunmaktadır (UAB, 2018: 363).

2. Türk Havayolu Taşıyıcılarının Pazar Paylarının Karşılaştırılması

Havayolu sektörünün ekonomik performansını doğru yorumlayabilmek için sektördeki piyasa oyuncularını olan havayolu taşıyıcılarının pazar paylarının net bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Pazar payının belirleyicileri; yolcu trafiği ve yolcu taşıma amacıyla yapılan uçak trafiğidir. Ticari değer taşıyan bu belirleyiciler, Türk havayolu taşıyıcıları kapsamında, iç ve dış hatlar itibarıyla aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 12: 2018 Yılı İtibariyle Türk Havayolu Taşıyıcılarının İç Hat Uçak ve Yolcu Trafiki

Taşıyıcılar	Uçak Trafiki	Yolcu Trafiki	Uçak Payı (%)	Yolcu Payı (%)
THY	436.910	66.886.885	60,8	59,2
Pegasus	214.020	35.460.725	29,8	31,4
SunExpress	34.244	5.338.857	4,8	4,7
Onur Air	22.702	3.563.227	3,2	3,2
Atlasglobal	10.451	1.641.224	1,5	1,5
Toplam	718.327	112.890.918	100	100

Kaynak: DHMİ, 2018: 125.

Uçak ve yolcu şirket payları incelendiğinde, 2018 yılı itibarıyla iç hatlarda pazarın % 60'ına yakınının THY tarafından domine edildiği görülmektedir. Pazardaki en yakın rakibinin iki katı büyüklüğüne erişen THY'nin bu gücü, hem yeni girecek havayolu firmalarını hem de var olan havayollarının pazarda tutunabilmesini zorlaştırıcı olduğu gözlemlenmektedir. İç hat pazarının % 90'ını elinde bulunduran THY ve Pegasus haricinde diğer firmaların, özellikle tarifeli sefer düzenleme motivasyonuna sahip olmadıkları fark edilmektedir.

Tablo 13: 2018 Yılı İtibariyle Türk Havayolu Taşıyıcılarının Dış Hat Uçak ve Yolcu Trafiki

Taşıyıcılar	Uçak Trafiki	Yolcu Trafiki	Uçak Payı (%)	Yolcu Payı (%)
THY	274.208	42.476.827	61,7	62,4
Pegasus	77.983	11.767.456	17,5	17,3
SunExpress	33.431	5.279.123	7,5	7,8
Atlasglobal	21.344	3.453.892	4,8	5,1
Onur Air	11.673	2.090.867	2,6	3,1
Toplam	418.639	65.068.165	94,1	95,7

Kaynak: DHMİ, 2018: 126.

Dış hat pazarı uçak ve yolcu şirket payları incelendiğinde, 2018 yılı itibarıyla Türk havayolu taşıyıcılarının dış hat pazarındaki toplam pazar payının ortalama % 95 olduğu, THY'nin % 62'lik payı elinde bulundurduğu, kalan % 28'lik payın ise diğer taşıyıcılar arasında daha dengeli bir şekilde dağıldığı görülmektedir. Filo genişliği ve sunduğu imkânlar itibarıyla THY'nin büyük bir paya sahip olması beklenen bir durum olmakla birlikte, daha fazla havayolu firmasının uçuş imkânına kavuşturulması sağlanarak sürdürülebilir rekabetçi bir politika izlenmelidir.

Tablo 14: 2018 Yılı İtibarıyla Türk Havayolu Taşıyıcılarının İç ve Dış Hat Pazar Payları Karşılaştırması⁵²

Taşıyıcılar	İç Hat Uçak Pazar Payı (%)	Dış Hat Uçak Pazar Payı (%)	İç Hat Yolcu Pazar Payı (%)	Dış Hat Yolcu Pazar Payı (%)
THY	60,8	61,7	59,2	62,4
Pegasus	29,8	17,5	31,4	17,3
SunExpress	4,8	7,5	4,7	7,8
Onur Air	3,2	2,6	3,2	3,1
Atlasglobal	1,5	4,8	1,5	5,1

Türk havayolu taşıyıcılarının pazar paylarını iç ve dış hat itibarıyla karşılaştırmalı olarak görebilmek adına oluşturulmuş yukarıdaki tablo incelendiğinde, 2018 yılı itibarıyla THY'nin pazarın neredeyse üçte ikisine sahip olduğu, Pegasus'un dış hatlara nazaran iç hatlarda daha büyük bir paya sahip olarak ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Üçüncü sırada, dış hatlarda daha büyük bir paya sahip olan ve THY'nin de ortaklığının olduğu SunExpress bulunurken dördüncü ve beşinci sıradaki havayolu firmaları değişiklik göstermektedir. İç hat pazarında % 3,2'lik paya sahip Onur Air dördüncü sırayı alırken ortalama % 3'lük pay ile dış hatlarda beşinci sırayı almaktadır. Dış hat pazarında yaklaşık % 5'lik paya sahip Atlasglobal dördüncü sırayı alırken % 1,5'lik pay ile iç hatlarda beşinci sırayı almaktadır.

3. Türkiye'nin Havayolu Ulaştırma Sektöründe Dünyadaki ve Avrupa'daki Yeri

Türkiye havayolu taşımacılığında yolcu trafiği açısından, 2003 yılı serbestleşmesinden sonra ciddi bir ivme kazanmış, dünyada ve Avrupa'da önemli bir noktaya ulaşmıştır. Aşağıdaki tablolarda bu durum gösterilmiştir.

⁵² Tablo; UAB, SHGM ve DHMİ verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 15: 2017 Yılı İtibariyle Türkiye'nin Havayolu Yolcu Trafikinde Dünyadaki Yeri⁵³

Dünya Sıralaması	Ülke	Toplam Yolcu	Payı (%)
1	ABD	1.690.720.000	26,8
2	Çin	1.147.801.640	18,2
3	Hindistan	292.623.231	4,6
4	Japonya	292.405.311	4,6
5	İngiltere	290.813.128	4,6
6	İspanya	248.965.852	3,9
7	Almanya	236.347.510	3,7
8	Endonezya	205.874.655	3,3
9	Brezilya	204.443.976	3,2
10	Türkiye	193.576.844	3,1

Kaynak: UAB, 2018: 366.

Türkiye, havayolu yolcu trafiğinde dünyada; 2003 yılında 18'inci sırada iken 2016 yılında 11'inci sıraya yükselmiş, 2017 yılında ise Brezilya'dan sonra yer alarak % 3,1'lik payla ilk 10'a girmiştir.

Tablo 16: 2017 Yılı İtibariyle Türkiye'nin Havayolu Yolcu Trafikinde Avrupa'daki Yeri⁵⁴

Avrupa Sıralaması	Ülke	Toplam Yolcu	Payı (%)
1	İngiltere	290.813.128	17,1
2	İspanya	248.965.852	14,7
3	Almanya	236.347.510	13,9
4	Türkiye	193.576.844	11,4
5	Rusya	187.461.986	11,0
6	Fransa	177.219.926	10,4
7	İtalya	175.150.984	10,3
8	Hollanda	76.318.667	4,5
9	Yunanistan	58.130.256	3,4
10	Norveç	55.298.059	3,3

Kaynak: UAB, 2018: 366.

Türkiye, havayolu yolcu trafiğinde Avrupa'da; 2003 yılında 7'nci sırada iken 2016 yılında 5'inci sıraya yükselmiş, 2017 yılında ise Almanya'nın hemen ardında, % 11,4'lük payla 4'üncü sırada yer almıştır.

⁵³ 2018 yılına ilişkin Türkiye'nin havayolu yolcu trafiğinde dünyadaki payı ve sıralamadaki yeri (sayısal olarak) resmi raporlarda açıklanmadığı için 2017 yılına ilişkin tablo verilmiştir.

⁵⁴ 2018 yılına ilişkin Türkiye'nin havayolu yolcu trafiğinde Avrupa'daki payı ve sıralamadaki yeri (sayısal olarak) resmi raporlarda açıklanmadığı için 2017 yılına ilişkin tablo verilmiştir.

Tablo 17: 2003 Yılı Sonrası Türkiye'nin Havayolu Yolcu Trafikinde Dünyada ve Avrupa'daki Payı

Yıllar	Dünya Payı (%)	Avrupa Payı (%)
2003	1	3,2
2014	2,4	9,2
2015	2,5	9,3
2016	2,3	8,7
2017	3,1	11,4
2018	2,9	11,7

Kaynak: UAB, 2018: 367; UAB, 2019: 397.

Türkiye'nin havayolu yolcu trafiğinde dünyada ve Avrupa'daki payı, 2003-2015 yılları arasında düzenli olarak artmış, 2016 yılında ise düşüş göstermiştir. 2017 yılı itibarıyla Türkiye, bir önceki yıla göre havayolu yolcu trafiğinde % 3,1 ile dünyada, % 11,4 ile de Avrupa'da büyük bir sıçrama gerçekleştirmiştir. 2018 yılına gelindiğinde ise Türkiye'nin dünyadaki payı % 2,9'a gerilerken Avrupa'daki payı ise % 11,7'ye yükselmiştir.

II. TÜRKİYE'DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ REGÜLASYONLARIN GELİŞİMİ

Havacılık faaliyetleri; teknik birçok sorunu içerisinde barındırması, hava sorunlarından ve doğal afetlerden doğrudan etkilenmesi, kaza riskinin yüksek olması, emniyet zafiyetinin küresel anlamda ağır ve kritik sonuçlar doğurması, ileri teknoloji kullanımını gerektirmesi ve stratejik öneme sahip olması sebepleriyle hata kaldırmamaktadır. Hata yapma ihtimalini ortadan kaldırmak için de havacılık faaliyetleri en ciddi şekilde denetimlere tabi kılınmaktadır. Bu kapsamda, piyasaya ilişkin pek çok düzenleme bulunmaktadır. Bunlar; emniyet ve güvenlik, uçak bakım ve tadilatı, sektör içi eğitim, yolcu hakları, yer hizmetleri vb. teknik konuları içeren düzenlemelerdir (Rekabet Raporu, 2012: 22).

Sivil havacılık sektörü, serbest rekabetin tesis edilmesi adına, devletin düzenleme fonksiyonunun yoğun olarak kullanıldığı bir alandır. Özel sektörün gücünü artırmak adına yapılan her türlü düzenleme, aynı zamanda tüketici olan havayolu yolcusuna da olumlu yansımaktadır. Havayolu sektörünün bizzat kendisi ekonomik ve ticari bir mahiyet taşımakla birlikte, aynı zamanda pek çok ekonomik faaliyetin de can suyu olma işlevine sahiptir. Ülke temsili ve bayrak göstergesi olmasının yanı sıra

turizm ve dış ticaret gibi önemli gelir kaynaklarının gelişiminde de havayolu sektörü kilit bir öneme sahiptir. Bu yüzdendir ki havayolu sektörü, kendisi ekonomik bir değer olmakla birlikte, bu değer in çok daha ötesinde dolaylı bir ekonomik değer yaratmaktadır. Bu ekonomik katkıları doğrultusunda havayolu sektörü, bugün en önemli ticaret oyuncularından birine dönüşmüştür (Kesici, 2011: 186).

Küresel pazarda en önemli sektörlerin başında gelen havayolu sektörü, Türkiye’de de büyük bir öneme sahiptir. Türk havayolu ulaşım sektörünün bu önemi, aynı zamanda regülasyon uygulamalarının da işlevsel olarak kullanılmasını gerektirmiş ve bunu destekler nitelikte düzenleyici faaliyetlere başvurulmuştur. Bu çerçevede, öncelikle sektörel regülasyonların tarihsel gelişimi ve sektörel regülasyon sorumluluğunun kurumsal gelişimi ele alınacak olup akabinde, sektörel regülasyonların mevcut durumu irdelenecektir.

A. Sektörel Regülasyonların Tarihsel Gelişimi

Havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarına tarihsel süreç açısından bakıldığında, iki dönem karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; THY’nin kurulması ile başladığını kabul edebileceğimiz ekonomik düzenlemeler dönemi ve sonrasında serbestleşme ile birlikte gelen rekabetçi dönemdir (Gerede ve Orhan, 2015: 166).

Türkiye’de havayollarının özelleşme ve serbestleşme aşamaları, kronolojik olarak üç safhadan oluşmaktadır (Kesici, 2011: 188):

I. Safha: 1933 yılında Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı “Hava Yolları Devlet İşletmesi” kurulmuş, 1955 yılında Türk Hava Yolları adını almıştır.

II. Safha: 1956 yılında Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı kuruldu. 1984 yılında kamu iktisadi kuruluşu statüsüne geçti. 1990 yılı özelleştirme kapsamında % 5’i halka açıldı. Kamu Ortaklığı İdaresi’ne bağlandı. 1994 yılında 4046 sayılı Kanun kapsamında T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’na bağlanarak iktisadi devlet teşekkülü statüsüne geçti. 1980 yılı sonrası özel sektörün de devreye girmesi ile birlikte kısmen serbestleşme başlamış, 1984 yılında THY dışındaki ilk özel havayolu “İstanbul Hava Yolları” kurulmuş ve 2000 yılında kapanmıştır.

III. Safha: 2003 yılı sonrası havacılık sektöründe serbestleşme ve rekabete açılma yaygınlık kazanmıştır.

Türk havayolu taşımacılığında 1983 yılına kadarki süreçte; sektörün temellerinin atıldığını, taşımacılık hizmetinin daha çok kamu tarafından yerine getirildiğini, rekabetin bulunmadığını ve havayolunu talep eden yolcu kitlesinin oldukça kısıtlı olduğunu söylemek mümkündür (Gerede ve Orhan, 2015: 168). 1983 yılında ise Türk sivil havacılığı için yeni bir dönem başlamıştır. 19 Ekim 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'yla iç hat havayolu pazarına girişlerin önü açılmış ve özel havayolu taşıyıcılarının pazara girişi serbestleştirilmiştir. Piyasaya erişim ve girişin önündeki engelin kalkması, pazarın düzenlenmediği anlamına gelmemektedir. Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle beraber, sektördeki mevzuat açığı kapatılmış, Türk sivil havacılık faaliyetleri 2920 sayılı Kanun ve buna dayalı olarak çıkarılan yönetmelikler ve talimatlar kapsamında düzenlenmeye başlamıştır. 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu, fiyat ve kapasiteyi düzenlerken bu Kanun referans alınarak hazırlanan SHY-6A Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği ise piyasaya girişi düzenleme altına almıştır (Gerede ve Orhan, 2015: 169-170).

2920 sayılı Kanun ile birlikte, THY'nin pazardaki tekel konumu kırılmış, özel havayolu taşıyıcılarının da pazara girmesi neticesinde, monopol piyasa yapısından daha rekabetçi bir piyasa yapısına geçiş söz konusu olmuştur. Bu gelişme, her ne kadar serbestleşme yönünde önemli bir adım olarak görülse de sonrasında çıkarılan yönetmelik ve talimatlarda birtakım değişikliklere gidilerek piyasa üzerinde kısıtlayıcı düzenlemelere başvurulduğu görülmüştür (Gerede ve Orhan, 2015: 169-170). Rekabetle tanışan sektöre yeni giren özel havayolu işletmelerinin faaliyetlerine devam etmeleri pek de uzun sürmemiş, çoğu faaliyetlerine son vermek durumunda kalmıştır.

1983 yılı serbestleşmesi, beklenen başarıyı göstermese de bu serbestleşmenin, 2003 yılındaki ikinci serbestleşmenin zeminini oluşturduğunu söylemek mümkündür. İlk serbestleşme adımıyla yeterince etkin ve verimli bir ortam yaratılamamış olsa da özel havayolu işletmelerinin havayolu taşımacılığı ile tanışmalarına ve dış hat pazarında sunmuş oldukları faaliyetler ile sektöre ilişkin belli bir tecrübe edinmelerine olanak sağlanmıştır (Gerede ve Orhan, 2015: 177).

2000'li yıllara gelindiğinde, önceki uygulamalardan elde edilen tecrübelerden hareketle havayolu taşımacılığına ilişkin tekrar ve daha liberal politikalar gündeme gelmiştir. 2001 yılında, fiyat tarifelerinin serbestçe belirlenmesi sağlanmış;

20.10.2003 tarihinde ise yani ilk serbestleşme adımından 20 yıl sonra, havayolu taşımacılığı adına çok daha büyük bir adım atılmıştır. Özel havayolu işletmelerinin iç hat pazarına girişi önündeki en büyük engel olan 1996 yılı SHGM kararları kaldırılmış, pazara girişin önü tamamen açılmış ve iç hat pazarında rekabete geçiş sağlanmıştır (Gerede ve Orhan, 2015: 187). Piyasanın tam olarak rekabete açılmasıyla devlet, pazara yeni girecek olan firmalardan o dönem için hem vergilerin hem de havalimanı kullanım ücretlerinin bir kısmında indirim, muafiyet ve istisna kolaylıkları sağlayarak teşvik politikası izlemiştir (Sağbaş ve Çelik, 2019: 159).

2003 yılı serbestleşmesinin piyasa üzerindeki etkileri kısa sürede görülmüş ve serbestleşme öncesi sadece charter iş modeli ile dış hat pazarında faaliyet gösteren havayolu firmaları bu serbestleşmeyle birlikte, iç hat pazarında tarifeli seferlere başlamışlardır. İlk olarak Fly Air, iç hat tarifeli taşımacılık pazarına girmiştir. Akabinde sırasıyla: Onur Air, Atlasjet, Pegasus, SunExpress, AnadoluJet ve Borajet havayolu firmaları pazara girmiştir. Bu havayolu firmalarından AnadoluJet; aslında ayrı bir işletme değildir, THY'nin iç hatlarda bir alt markası olarak faaliyet göstermektedir ve rekabet üzerinde etkili bir rol üstlenmektedir (Gerede ve Orhan, 2015: 188).

2003 yılı serbestleşmesi sürecinde yaşanan bir diğer önemli gelişme ise THY'nin özelleştirilmesi sürecinin başlatılması ve hızlandırılmasıdır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın elinde bulunan THY hisselerinin; 1990 yılında % 1,8'i, 2004 yılında % 23'ü, 2006 yılında ise % 25'i halka arz yoluyla satılmıştır. Son hâliyle THY'deki kamu payı % 50'nin altına düşürülmüş, yani kamu sahipliği azaltılmıştır. Özelleştirme faaliyetlerinin, havayolu sektörünün rekabetçi yapısı açısından olumlu sonuçlar doğurduğu bir gerçektir (Gerede, 2010: 72, 76; Gündoğdu, 2010: 74). Bu gelişmeyle birlikte de havayolu piyasasında rekabet daha öne çıkmıştır.

1983 ve 2003 yılı serbestleşmeleri, Türkiye'de sivil havayolu taşımacılığı sektöründe, iktisadi regülasyon araçlarından piyasaya giriş ve çıkış kontrolüne örnek iki önemli regülasyon uygulaması olmuştur (Sağbaş ve Çelik, 2019: 161). Özellikle 2003 yılı serbestleşmesi, sonuçları itibarıyla havayolu sektörünün gelişimine ciddi katkıları olmuştur. Bu serbestleşmeyle birlikte; havayolunu tercih eden yolcular için hizmet alabilecekleri havayolu firması seçeneği artmış, farklı stratejiler sunarak hizmet veren firmalar oluşmuş, uçuş noktası ve sıklığı artırılarak pek çok şehre

havayolu ile ulaşım mümkün hâle gelmiş, birtakım Bakanlık politikaları neticesinde, havayolu ulaşımını cazip kılmak adına bilet fiyatlarında azalmalar ve yolcu sayısında artışlar görülmüştür (Gerede ve Orhan, 2015: 194).

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, havayolu taşımacılığının ülkelerin geleceğinde taşıdığı önemin bilinciyle Türkiye’de havayolu ulaştırma sektörünün geliştirilmesine yönelik köklü adımlar atılmıştır. Uluslararası sivil havacılık mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilen politikalar neticesinde Türkiye’de; seyahat maliyetlerinde düşme, havalimanlarının teknik ve fiziki imkânlarının iyileştirilmesi ile kapasitenin artırılması, yüksek sermayeli ve teknoloji yoğun yeni havalimanlarının inşa edilmesi gibi önemli gelişmeler sağlanmıştır. Emniyet ve güvenlikten taviz vermeden uluslararası standartlara uygun ve çevreye duyarlı politika ve düzenlemelere devam edilmektedir. 2003 yılı serbestleşmesiyle önü açılan sektörün, rekabetin de itici gücüyle büyük bir hızla büyümeyi sürdürdüğü görülmektedir (UAB, 2018: 358).

2003 yılından itibaren uygulanmaya başlayan serbestleşme, “Her 100 km’de Bir Havalimanı”, “Her Türk Vatandaşı En Az Bir Kere Uçağa Binecek” gibi birtakım politika ve uygulamalar sonucunda havacılık sektöründe serbestleşme baş göstermiş, beraberinde yapıcı rekabeti getirmiş ve nihayetinde istenen gelişmeler gerçekleşmiştir. Faaliyet gösteren firma sayısındaki artışla beraber, yeni hatlar açılmış, yeni noktalar tayin edilmiş, daha fazla firmanın bu hat ve noktalara girişi sağlanmıştır. Uçuş ağı genişleyen ve hizmet sunma seçeneği artan sektörde, bilet fiyatlarında ciddi düşüş görülmüş ve havayolu ile ulaşım insanlar için daha ulaşılabilir olmuştur (UAB, 2018: 361). Havayolu sektörünün gelişimi doğrultusunda, son yıllarda Bakanlık tarafından; daha fazla yolcunun havayolu taşımacılığından faydalanabilmesi maksadıyla “tavan fiyat politikası”, bölgesel havayolu taşımacılığını özendirmek ve desteklemek amacıyla da “teşvikli hat politikası” uygulamaları başlatılmıştır.

Özetle havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonlara tarihsel açıdan bakıldığında, ilk önemli gelişme 1983 yılında özel havayolu işletmelerinin pazara erişiminin sağlanması ve iç hat pazarına girişin önündeki engellerin kaldırılması olmuştur. 1983 yılında serbestleştirilen iç hat pazarına girişler, 1996 yılında tekrar daha sıkı düzenlenir hâle getirilmiştir. 2003 yılında ise pazara giriş tekrar serbest bırakılmış ve taşınan yolcu sayısı bakımından iç hat taşımacılığında önemli bir büyüme sağlanmıştır. Fiyatlar, 2001 yılına kadar sıkı bir şekilde düzenlenmiş olup

sonraki yıllarda tamamen serbest bırakılmıştır. Kapasite, haftalık uçuş sıklığı itibarıyla değerlendirilecek şekilde düzenlenmiş olup uygulamada ise çoğunlukla serbest bırakılmıştır. Uygulama itibarıyla 2003 yılından bu yana iç hatlar pazarının, dış hatlar pazarına kıyasla pazara giriş, kapasite ve fiyat boyutları açısından daha serbest olduğunu söylemek mümkündür (Gerede, 2011: 535-536).

B. Sektörel Regülasyon Sorumluluğunun Kurumsal Gelişimi

Dünya sivil havacılık endüstrisindeki hızlı gelişmeler ve teknolojiye yaşanan büyük ilerlemelere, Türk sivil havacılık endüstrisi de kayıtsız kalamamış; ulusal çıkarların korunması, uluslararası ilişkilerin düzenli bir şekilde yürütülmesi ve denetlenmesi adına, 1954 yılında Ulaştırma Bakanlığı çatısı altında "Sivil Havacılık Dairesi Başkanlığı" kurulmuş; 1987 yılında ise "Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü" adıyla günün koşullarına uygun olarak yeniden teşkilatlandırılmıştır. 18 Kasım 2005 tarihine kadar Ulaştırma Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olarak görev yapan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, bu tarihte yürürlüğe giren 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile ana hizmet birimi olmaktan çıkarılmış, Bakanlığa bağlı özel bütçeli bir kuruluş hâline getirilmiştir. Finansal açıdan özerk hâle gelen SHGM, bu hâliyle mevcut yönetim yapısını almıştır (SHGM Resmi Sitesi).

Türkiye'de havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin tek regülasyon kurumu olan SHGM, düzenleyici ve denetleyici otorite rolü ile de Türk sivil havacılık sistemi içinde önemli bir yere sahiptir. SHGM'nin en temel görevi, Türk sivil havayolu taşımacılığına ilişkin tüm faaliyetlerin emniyetli, güvenli, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşmesi ile havayolu taşımacılığına ilişkin hizmetlerin adil ve sürdürülebilir bir rekabet ortamında gerçekleşmesi amacıyla politikalar üretmek, stratejiler belirlemek, düzenlemeler tasarlamak, düzenlemeleri uygulamaya aktarmak, mevzuata uyumluluğu denetlemek ve uyum konusunda gerektiğinde yaptırım uygulamaktır. Bu görevlerin yerine getirilmesinde gözetilmesi gereken temel yaklaşım ise 5431 sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da teknik, ekonomik ve sosyal açıdan bir bütünlük içerisinde gelişme sağlanabilmesi, bütün bu gelişmelerin kamu yararına ve milli güvenlik amaçlarına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi olarak belirlenmiştir (Çelebi, 2015: 83).

SHGM'nin temel işlevi, düzenleyici ve denetleyici otorite rolüyle ortaya çıkmaktadır. SHGM'nin düzenleyicilik rolünün temelde iki ayağı bulunmaktadır. Bunlar; tüm sivil havacılık faaliyetlerinin emniyet ve güvenliğinin düzenlendiği “teknik regülasyonlar” ve havayolu taşımacılığına ilişkin rekabetin ve etkinliğin tesisinin düzenlendiği “iktisadi regülasyonlar” olarak karşımıza çıkmaktadır. SHGM'nin teknik konulardaki düzenleyicilik rolü kapsamında üç temel görevi olduğu söylenebilir. Bunlar; düzenleme yapmak, düzenlemelerin uygulanmasını sağlamak ve düzenlemelere uyumu denetlemek, denetleme sonuçlarına göre de yaptırım uygulamaktır. Teknik düzenlemelere konu olanlar şöyle açıklanabilir (Çelebi, 2015: 84-86);

1. Havacılık faaliyetlerinde bulunmak isteyen kuruluşların özellikleri:

Düzenlemelere konu olan ilk unsur, faaliyet göstermek isteyen kuruluşların sahip olması gereken niteliklerine ilişkindir. Bu kapsamda, sivil havacılık kapsamında faaliyet göstermek isteyen kuruluşlar; izin, ruhsat ve diğer yetkilendirmelerin esas ve koşullarını tam olarak sağlamaları istenir. Bu açıdan izin başvurularının hangi esaslara göre değerlendirileceği, kuruluşların faaliyette bulunabilmeleri için hangi koşulları yerine getirmeleri ve faaliyetleri boyunca hangi özellikleri korumaları gerektiği düzenleme altına alınır. Havacılık alanında faaliyette bulunmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler için izin, ruhsat ve diğer yetkilendirmelerin esas ve şartlarının belirlenmesi, başvuruların değerlendirilip gerekli izinlerin verilmesi, kuruluş faaliyetlerinin denetlenmesi, faaliyetlerinin devamı için yetkilerinin yenilenmesi, askıya alınması ya da iptal edilmesi bu kapsamdaki faaliyetler arasındadır. Bu tür düzenlemelerin bağlı olduğu hukuki mevzuat, faaliyet alanına göre değişiklik göstermektedir. Havayolu taşımacılığına ilişkin olanlar SHY-6A Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği'nde, yer hizmetleri faaliyetlerine ilişkin olanlar SHY-22 Havaalanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği'nde, havaalanlarına ilişkin olanlar ise SHY-14A Havaalanı Yapım, İşletim ve Sertifikalandırma Yönetmeliği'nde yer almakta olup ilgili yönetmeliğe tabi olmaktadır.

2. Havacılık faaliyetlerinde kullanılan girdilerin özellikleri:

Bu girdiler arasında; başta lisanslı personel olan insan kaynağı olmak üzere uçaklar, motorlar, pervaneler, pistler, hangarlar, bakım araç-gereçleri, haberleşme cihazları, radarlar,

güvenlik tarama cihazları ve daha pek çoğu bulunmaktadır. Bunların her birine ilişkin esas ve usuller ile aranan nitelikler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

3. Havacılık faaliyetlerindeki süreçler: Havacılık faaliyetlerinde kullanılan girdilerin havacılık faaliyeti sürecinde nasıl kullanılacağı hususu ayrı bir düzenleme konusudur. Bir hava aracı bakım kuruluşunun programlı bakımları nasıl yapacağı, bir havayolu işletmesinin uçuş operasyonunu nasıl gerçekleştireceği, hava trafik kontrol faaliyetlerindeki kuralların nasıl olması gerektiği, uçak yükleme ve boşaltma işlemlerinin nasıl yapılacağı veyahut da havacılık personelinin nasıl yetiştirileceği konuları ayrı düzenlemeleri içermektedir.

Çalışmamızın kapsamı itibarıyla düzenlemeye konu olan ekonomik unsurlar ile teknik unsurlardan ilkinin (piyasaya giriş şartlarını oluşturduğu için) bir sonraki başlık altında ele alacağız.

Sektörel regülasyonların kurumsal yapılanmasına ilişkin bir başka değinilmesi gereken husus da ilgili kurumsal yapının ülkeden ülkeye farklılık göstermesidir. Havayolu sektörüne ilişkin ticari hakların dağıtımından sorumlu kurum, dünyanın pek çok ülkesinde, farklı uygulamalar etrafında çeşitlenmektedir. Ticari hakların dağıtımını her ülkede kanun ile belirtilmiş olmakla birlikte; Ulaştırma Bakanlığı, sivil havacılık otoriteleri ve/veya bu iş için görevlendirilen bağımsız komisyonlar/kuruluşlar eliyle yürütülmektedir. Gelişmiş ülkelerin tümünde trafik haklarının dağıtımını, devlet politikalarını yansıtacak şekilde hazırlanan bir uygulama yönergesi ya da talimatı doğrultusunda, yasa ile belirlenmiş kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir (Kesici, 2011: 192).

Tablo 18: Seçilmiş Ülkeler ve Ticari Hakların Dağıtımından Sorumlu Kuruluşlar

Ülke	İlgili Kuruluş
ABD	Department of Transportation (DOT)
Avustralya	International Air Service Commission (IASC)
Kanada	Canadian Transport Agency (CTA)
İngiltere	Civil Aviation Authority (CAA)
Almanya	Ulaştırma Bakanlığı
Türkiye	Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM)

Kaynak: Kesici, 2011: 193.

Tablodan da görülebileceği üzere gelişmiş iki ülke olan ABD ve Almanya, havayolu yönetiminde iki farklı uygulamaya sahiptir. ABD, havayollarını tam

anlamıyla serbestleştirerek rekabete sokarken Almanya, tamamen korumacı bir yaklaşımla kamuya ait tek firma üzerinde yoğunlaşmaktadır. ABD tamamen liberal bir politika izlerken Almanya tamamen korumacı bir politika izlemekte, bu da her iki ülkenin ticari hakların dağıtımından sorumlu kuruluşun farklı olmasına gerekçedir. Türkiye, İngiltere, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde ise kamuya ait firmalar ile özel firmalar birlikte rekabette yer almaktadır (Kesici, 2011: 193).

Türkiye’de havayolu taşımacılığındaki ekonomik düzenlemelere ilişkin faaliyetler, SHGM içerisindeki birden fazla birimde belli bir koordinasyon dâhilinde yerine getirilmektedir. Temelde bu faaliyet, SHGM’nin ana hizmet birimlerinden Hava Ulaşım Daire (HUD) Başkanlığı’nın görev kapsamında yer almaktadır. Başkanlık faaliyetlerini; Uluslararası Anlaşmalar Müdürlüğü, Uçuş Değerlendirme ve İzinlendirme Müdürlüğü ve Yolcu Hakları Koordinatörlüğü ile birlikte yürütmektedir⁵⁵.

C. Sektörel Regülasyonlar ve Rekabeti Etkileyen Diğer Uygulamalar (Sektörel Regülasyonların Mevcut Durumu)

Havayolu sektörü, iç ve dış hatlarda tarifeli ve tarifesiz olmak üzere yolcu ve mal taşımaktadır. Ülke ekonomileri için büyük öneme sahip bu sektörün regülasyonu da yoğun olmaktadır. Özellikle tarifeli yolcu taşıma piyasası çoğu ülkede, hem yurt içi hem de yurt dışında, geleneksel olarak sıkı bir şekilde düzenlenmektedir. Havayolu taşımacılığı sektörünü düzenleyen regülasyonlar ile güdülen amaçlar, ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Güvenlik, ulusal itibar, ulusal savunma, bölgesel ve kentsel gelişim, çevresel sürdürülebilirlik, kamu hizmeti ve diğer ticari olmayan hedefleri de içeren pek çok amaç sıralanabilir. Bununla birlikte, gereksiz bir şekilde kısıtlayıcı düzenlemelerin ciddi ekonomik etkinlik kayıplarına sebep olduğu ve sıkı regülasyonların, havayolu taşımacılığı politikalarının nihai hedefi olan, nüfusun mümkün olduğunca büyük bir bölümüne düşük maliyetli hava taşımacılığı sağlamanın gerçekleştirilememesine yol açmış olabileceği hususunda giderek güçlenen ortak bir görüş de bulunmaktadır (Gonenc ve Nicoletti, 2000: 4). Havayolu sektöründe her ne

⁵⁵ Ayrıntılı bilgi için bakınız. Çelebi, 2015: 90-96.

kadar deregülasyona yönelik bir eğilim olsa da piyasanın güvenli ve sağlıklı bir biçimde sürdürülebilirliğinin sağlanması adına regülasyon varlığını korumaktadır.

Regülasyon, mevcut hâliyle bütün ülkelerin kamu politikalarının vazgeçilmez bir parçası hâline gelmiştir. Türkiye’de biraz gecikmeli de olsa 1980’lerde başlayan regülasyon süreci, kalıcı bir biçimde idari yapıya yerleşmiştir. Her ne kadar hukuki boyutlarının tartışması sürse de regülasyon kurumları ekonomik faaliyet üzerinde etkin rol oynamaya devam etmektedir (Oğuz, 2011: 247).

Regülasyonların amaçları; devletlerin ekonomik, ticari ve siyasi politikalarından, bu konudaki politika ve programlarından, ulusal gelişmişlik düzeyinden ve coğrafi büyüklükten etkilenmektedir. Havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin regülasyonlarda ise genel olarak aşağıdaki amaçların öne çıktığı söylenebilir (ICAO, 2004:1.0-1):

- Hava taşımacılığı faaliyetlerinin emniyetli ve güvenli bir şekilde gerçekleştirilmesi, kamu sağlığının korunması,
- Sosyal refahın, ulusal gelişmişlik düzeyinin artırılması,
- Ulusal çıkarların korunması,
- Bazı bölgelerin ekonomik ve sosyo-kültürel açıdan desteklenmesi,
- Uluslararası ekonomik ve ticari faaliyetlerin gerektirdiği taşımacılık hizmetlerinin sağlanması,
- Turizm gibi belirli sektörlerin desteklenmesi,
- Döviz girdisi sağlanması,
- Posta taşımacılığı ihtiyacının karşılanması,
- Hava taşımacılığında sürdürülebilirliğin sağlanması,
- Ulusal savunma ihtiyaçlarının karşılanması,
- Sosyal devlet gereklerinin karşılanması,
- Doğal afetlerde ortaya çıkan taşımacılık ihtiyacının karşılanması,
- Yolcu haklarının korunmasıdır.

Yukarıdaki amaçlar doğrultusunda, ilk bölümde tanımladığımız regülasyon kavramını, bu kez havayolu sektörüne uyarlamak gerekirse havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon için *“havayolu sektörünün yapısını ve havayolu işletmelerinin piyasadaki davranışlarını ekonomik açıdan düzenlemek, kontrol etmek ya da*

yönlendirmek adına, devlet tarafından oluşturulan kurallar ve yaptırımlar bütünüdür" denilebilir⁵⁶.

Havayolu işletmeleri, hem ulusal hem de uluslararası alanda iktisadi regülasyonlara tabidir. Ülkelerin regülasyon kurumlarının koyduğu kuralların yanı sıra uluslararası regülasyonu sağlayan kuruluşların da koymuş olduğu kurallar bulunmaktadır ve havayolu işletmeleri bu regülasyonların her birine uymak durumundadır. Sektörel regülasyonlar; havayolu işletmelerinin piyasaya girişlerini, piyasaya sunacakları kapasiteyi, sunacakları hizmetin fiyatını ve yönetsel işlevlerini etkilemektedir (Gerede, 2011: 505).

Havayolu sektöründeki iktisadi regülasyonlara ilişkin çalışmalarda, ICAO'nun ekonomik düzenlemelere konu aldığı unsurlardan üç tanesi üzerinde daha çok durulduğu (pazara erişim ve pazara giriş, kapasite ve fiyat boyutları) ve bu unsurların ikili havayolu ulaştırma anlaşmaları özelinde ele alındığı gözlenmektedir. Ancak bu çalışmanın kapsamı, Türkiye'deki havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının ekonomik analizi olması itibarıyla iç ve dış hat ticari havayolu ulaştırma sektörüne yönelik ülkemizdeki tüm regülasyon uygulamalarının incelenmesini gerekli kılmaktadır.

Türkiye'de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların ekonomik analizinin doğru bir şekilde yapılabilmesi için sektörel regülasyonların ve rekabeti etkileyen diğer uygulamaların incelenmesi gerekmektedir. Buradan hareketle ilk olarak havayolu ulaşımındaki regülasyon faaliyetleri, temel ekonomik düzenleme boyutları; piyasaya giriş, kapasite, fiyat boyutları itibarıyla değerlendirilecektir. Sonrasında rekabeti etkileyen diğer uygulamalar olarak havalimanlarında slot tahsisi, ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarında (HUA'larda) taşıyıcı tayini ve yer hizmetlerinin lisanslanması konuları sırasıyla ele alınacaktır.

1. Piyasaya Giriş Boyutu ve Piyasaya Girişi Düzenleyen Regülasyonlar

Havayolu pazarında, yeni kurulan bir havayolu işletmesinin faaliyet gösterebilmesi için gereken koşulları oluşturan düzenlemeler "pazara giriş" veya

⁵⁶ Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon tanımı, Boehm (2007)'in çalışmasındaki iktisadi regülasyon kavramına ilişkin açıklamalar referans alınarak tarafımızca adapte edilmiştir.

“piyasaya giriş” olarak adlandırılırken yeni bir havayolu işletmesinin kuruluş aşamasında sağlaması gereken şartlar da pazara giriş veya piyasaya giriş düzenlemeleridir. Havayolu işletmesinin kurulmasından sonra da faaliyetlerinin devamlılığı için koruması gereken birtakım şartlar bulunmaktadır (Gerede, 2011: 508). Hem piyasaya giriş hem de piyasa içerisinde kalabilmesi için bir havayolu işletmesinin, yasal çerçevesi oluşturulmuş standartları taşıması gerekmektedir.

Piyasaya giriş önemli bir regülasyon konusu olup ekonomik ve teknik pek çok düzenlemeye tabidir. Teknik düzenlemelerin asli amacı, havayolu işletmesinin faaliyetlerinde havacılık emniyetinin ve güvenliğinin sağlanmasını güvence altına almaktır (Gerede, 2011: 508). Konumuzu oluşturan ekonomik düzenlemelerin temel amacı ise havayolu piyasasındaki rekabeti tesis etmek ve ekonomik etkinliği sağlamaktır. Yolcuların ve yükün emniyetli ve güvenli bir şekilde taşınmasını sağlamak ile havayolundan faydalananlar ve havayolu işletmeleri için uçuş maliyetlerini minimuma düşürmek ve etkin bir hizmet sağlamak, bu düzenlemelerin ana hedeflerini oluşturmaktadır.

Diğer piyasalarda olduğu üzere havayolu piyasasına girişi de engelleyen veya etkileyen pek çok ekonomik⁵⁷, sosyal⁵⁸, yasal ve politik faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin her biri piyasaya girişte önemli olmakla birlikte, yasal ve politik faktörler, piyasaya giriş regülasyonlarını belirlediği için daha büyük bir etkiye ve öneme sahiptir (Erdoğan, 2014: 161).

⁵⁷ Ekonomik faktörler; ölçek ekonomisi ve havayolu yatırım altyapısı için gerekli sermayenin yüksekliği şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Havayolu piyasasına daha önce girmiş ve belirli bir ölçeğe ulaşmış havayolu firmalarının maliyetleri, piyasaya yeni giren rakiplerine göre daha düşüktür. Belirli bir büyüklüğe erişmiş firmanın maliyetleri de büyüklüğü ile orantılı olarak fazla olacaktır. Ancak burada kast edilen, piyasaya giriş maliyetleri ve bu maliyetlere yeni bir firmanın dayanabilme gücüdür. Bu da piyasaya yeni giren bir firma için belirli bir süre daha fazla maliyete katlanmak demektir. Bunun için de yeni girecek havayolu firmasının, bu maliyete katlanmasını sağlayabilecek finansal güce sahip olması gerekmektedir. Piyasaya yeni girecek firmalar için gereken yasal sermaye zorunluluğu dışında, uçakların ve uçuş ekibinin tedarik maliyetlerinin yüksekliği de bu sektöre yatırım yapma maliyetini yükseltmekte ve piyasaya girişi azaltmaktadır (Erdoğan, 2014: 161).

⁵⁸ Sosyal faktörler; yerleşik firmalara olan marka bağımlılığı ve bayrak taşıyıcı firmanın ulusal gurur kaynağı görülerek tercih edilmesi şeklinde görülmektedir. Piyasada geçmiş olan havayolu firmaları, marka bilinirlikleri ve müşterilerine sunmuş oldukları hizmetler itibarıyla yeni giren firmaya göre önemli bir avantaja sahiptir. Bayrak taşıyıcı olan firmanın, algılanış biçimi de piyasaya girişte bir engel oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bayrak taşıyıcılar, ülke temsili ve ulusal bir gurur kaynağı olarak görülmekte, bu da yolcuların havayolu firma tercihinde öne çıkan bir unsur olabilmektedir (Erdoğan, 2014: 161).

Havayolu piyasasının, diğer piyasalardan hukuki işleyiş açısından farkı, bu piyasada, faaliyetin sistematik olarak sürdürülebilmesi için hazırlanmış yönetmelik ve genelgelerin ayrı bir öneme sahip olmasıdır. Sivil havacılık piyasasını düzenleyen TSHK dışında uygulamada pek çok yönetmelik ve genelge bulunmaktadır. Havayolu piyasasına ilişkin yönetmelik ve genelgelerin yasal yaptırımlar içerisindeki payının büyüklüğü, havacılık piyasasının hızlı bir değişim göstermesi ve çevresel faktörlerden yakinen etkilenmesiyle ilişkilidir (Erdoğan, 2014: 162).

Türkiye’de sivil havacılık alanına yönelik faaliyetler; TSHK ve bu çerçevede kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelik ve talimatlarla düzenlenmektedir. Türkiye’de bir havayolu firmasının iç/dış hat pazarında tarifeli/tarifesiz sefer gerçekleştirebilmesi için yerine getirmesi gereken yasal şartlar; SHGM tarafından hazırlanan ve TSHK gereği çıkartılan, 16.06.1984 tarih ve 18433 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği’nde (SHY-6A) belirtilmiştir. Bu yönetmelik, özel sektör işletmelerinin piyasaya girişine olanak tanımıştır. TSHK incelendiğinde, havayolu piyasasına giriş ile ilgili doğrudan bir düzenleme olmadığı, piyasaya girişi düzenlenen regülasyonların SHY-6A’da ayrıntılı bir şekilde ele alındığı görülmektedir (Gerede, 2011: 510). Başka bir deyişle Türkiye’deki havayollarının, tarifeli ve tarifesiz yolcu ve yük taşımacılığı yapabilmeleri için yerine getirmeleri gereken şartlar, yani bir havayolu işletmesinde bulunması gereken nitelikler, aynı zamanda piyasaya girişi düzenleyen regülasyonlar olup SHY-6A’da ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

16.06.1984 tarihinde yürürlüğe giren SHY-6A’da, yeni kurulacak bir havayolu işletmesinden istenen şartlar belirlenmiş olup bu şartlar ile de havayolu piyasasına giriş düzenlemeleri getirilmiş olmaktadır. Buna göre ilk kez kurularak işletim izni talebinde bulunan bir firma, ne tür bir kapasiteyle hangi tür bir uçuş yapmak istediğini (iç-dış hat, tarifeli-tarifesiz sefer, yolcu-yük taşımacılığı gibi) yazılı başvurusunda belirtmek zorundadır. Başvuru kapsamına bağlı olarak talepler, İnceleme Komisyonu tarafından incelenmekte, aşağıda belirtilen birtakım hususlar dikkate alınarak değerlendirilmekte ve nihai bir karara varılmaktadır (Gerede, 2011: 510). SHY-6A’da “Komisyon İnceleme Esasları” başlıklı 26. madde şöyledir:

“(1) İşletmeci tarafından yapılan ön izin ve nihai işletme izni talepleri, aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak değerlendirilir;

a) Bu Yönetmelikte ve üyesi bulunduğumuz uluslararası kuruluşlar tarafından belirlenen ve Genel Müdürlük tarafından yayımlanmış olan dokümanlarda belirtilen idari, mali ve teknik nitelikler ile bilgi ve belgelerin yeterliliği,

b) Talep edilen işletmenin ülkenin ulaştırma, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarına yapacağı katkı derecesi,

c) Bünyesinde görev yapan uçucu ve teknik personel sayısı, eğitimi ve temin durumu,

ç) Uçakların temin durumu,

d) İşletme hissedarları, temsile yetkili yöneticileri ve işletmede görev alacak sorumlu yönetici personelin sivil havacılık alanındaki tecrübelerinin uçuş emniyeti açısından değerlendirilmesi.

(2) Komisyon, işletme ön iznini kısmen kabul edebilir, belirli şartlara bağlayabilir veya reddedebilir.

(3) Gerekli görülmesi halinde işletme ruhsatında bölge, ülke ve/veya hat bazında sınırlandırma yapılabilir.”

2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun “inceleme” başlıklı 21. maddesine göre ise “Başvuru, Ulaştırma Bakanlığınca uygunluk ve ülke yararları açısından incelenir. Bu inceleme sırasında, kurulmak istenen işletmenin ülke ekonomisi, ulusal güvenlik, ulusal ulaştırma politikası, planlı kalkınma ilkeleri bakımından, değerlendirilmesi de yapılır.”

TSHK ve buna bağlı olarak çıkarılan SHY-6A’da, ticari hava taşımacılığı yapmak için başvuran havayolu işletmelerinin başvurularının kabul edilmesi için belirtilen hususlar incelendiğinde, havayolu işletmesinde aranan niteliklerin yeterince belirgin bir şekilde ifade edilmediği görülmektedir. Bu yüzden ki başvuruların değerlendirilme kriterlerinin kesin ve açık bir şekilde belirtilmesi, değerlendirme sonuçlarının dayanaklarıyla birlikte objektif bir şekilde ortaya konulması gerekli görülmektedir.

Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği incelendiğinde, tarifeli ve tarifesiz yolcu ve yük taşımacılığı yapma ile ilgili şartların üç bölüm etrafında toplandığı görülmektedir. Bunlar sırasıyla: “İşletmecinin Yapısı ve Şirketin Teşekkülü”, “Yetkilendirme Esasları”, “Yetkilendirme Süreci, İnceleme Komisyonu” başlıklarıyla

yer almaktadır. Bu yönetmelikten hareketle piyasaya girişı düzenleyen regölasyonları; işletme ruhsatı alımı yolunda önemli bir aşama olan “ön izin” ve “işletme izni (ruhsatı)” başlıkları altında toplayarak değerlendirmelerde bulunmak, konuya açıklık kazandırmak adına yerinde olacaktır.

a. Ön İzin

İşletme izninin kabulüne geçilebilmesi için öncelikle ön izin safhasının tamamlanması gerekmektedir. Ön izin, işletme iznine hazırlık niteliğinde olup temel kurumsal altyapıyı oluşturmada önemli bir işlev görür. Ön izin tamamlandıktan sonra, asıl işletme iznine yönelik düzenleme süreci başlar. Tüm gereklilikler yerine getirildikten sonra ise işletme ruhsatı, havayolu işletmesine verilir ve artık faaliyetlerine başlayabilir duruma gelir.

Ön izne ilişkin düzenlemenin özü, Türk Sivil Havacılık Kanunu’nda verilmekle birlikte, ön izin sürecine dair ayrıntılı düzenlemelerin Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği’nde yer bulduğu görölmektedir.

2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun “izin” başlıklı 18. maddesine göre: *“Gerçek ve tüzel kişilerin ticari amaçla ücret karşılığında hava araçlarıyla yolcu veya yük veya yolcu ve yük taşımaları ile ticari amaçla diğer faaliyetlerde bulunmaları için Ulaştırma Bakanlığından izin almaları ön şarttır. İzin belli şartlara ve süreye bağlanabilir.”*

Bir havayolu firmasının, dış hatlarda tarifeli ve/veya tarifesiz seferlerle yolcu ve/veya yük taşımacılığında bulunabilmesi için ise işletme iznini almanın yanı sıra Türkiye ile karşı ülke sivil havacılık otoriteleri tarafından imzalanan havayolu ulaştırma anlaşmalarının yapılmış olması ve dış hat seferinde bulunacak havayolu firmasının uçuş yapmasına bu otoritelerin onay vermesi gerekmektedir.

İşletme iznine başvuracak havayolu işletmeleri için öngörölen ilk şart, şirketin türü ve ortaklık yapısı ile ilgilidir. Başvuruda bulunacak şirketten bu konuda aranan şartlar, ilgili yönetmelikte (SHY-6A) şu şekilde belirtilmiştir⁵⁹:

⁵⁹ Bahsi geçen şartlar, SHY-6A’daki ilgili maddelerin tamamını vermek şeklinde değil, konuyu aydınlatacak kadarını vermek şeklinde yer almıştır. İlgili maddelerin bazı kısımlarına yer verildiğı için de ilgili yönetmelikteki hâliyle numaralandırmak yerine, maddeler hâlinde toparlanması ve sıralanması uygun görölmüştür.

- “Koltuk kapasitesi yirmiden az hava araçları ile ticari hava taşımacılığı faaliyetinde bulunacak işletmeler anonim veya limited şirket; sadece yük taşımacılığı faaliyeti veya koltuk kapasitesi yirmi ve daha fazla olan hava araçları ile faaliyette bulunacak işletmeler anonim şirket olarak kurulur ve işletme süresince bu hukuki yapılarını korurlar” (Madde 6).
- “Ticari hava taşıma işletmeciliği yapacak şirketlerin; paylarının en az %51’inin nama yazılı olması, çoğunluk paylarının ve yönetim kurulu üyeleri ile oy hakkı çoğunluğunun ve kontrolünün Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan paydaşlarda bulunması gereklidir” (Madde 9).

İşletme iznine başvuracak havayolu işletmeleri için öngörülen diğer şart, yetkilendirme ile ilgilidir. Gerekli şirket türüne ve ortak yapısına sahip şirketlerin SHGM tarafından yetkilendirilmelerinde, SHY-6A’ya göre şu şartları taşımaları gerekmektedir⁶⁰:

“Tarifeli ve tarifesiz seferlerle yolcu ve yük taşımacılığı yapacak havayolu işletmeleri

(1) İç ve/veya dış hatlarda tarifeli ve tarifesiz seferlerle ticari hava taşımacılığı yapacak işletmecilerin Genel Müdürlük tarafından yetkilendirilmesi gereklidir. Bu işletmelerin yetkilendirilmelerinde;

a) Filosunda koltuk kapasitesi yüz ve daha fazla olan uçaklar ile operasyon yapacak işletmelerin;

- Mülkiyet veya kiralık olmak üzere en az beş adet uçağın Türk Sivil Hava Aracı Sicilinde adlarına kaydedilmiş olması gerekir.
- İşletmenin, asgari on beş milyon ABD Doları ödenmiş sermayeye sahip olması zorunludur. Bu sermaye en fazla on beş uçak için yeterli olup mülkiyet veya kiralık ayrımı yapılmaksızın işletmenin filosunda adına kayıtlı bulunan on beş üzeri her bir uçak başına en az bir milyon ABD Doları karşılığı tamamı nakit ödenmiş sermayeye sahip olması gereklidir.

⁶⁰ Bahsi geçen şartlar, SHY-6A’daki ilgili maddelerin tamamını vermek şeklinde değil, konuya açıklık kazandırabilecek kadarını vermek şeklinde yer almıştır. İlgili maddelerin bazı kısımlarına yer verildiği için de ilgili yönetmelikteki hâliyle numaralandırmak yerine, maddeler hâlinde sıralanması uygun görülmüştür.

b) Filosunda koltuk kapasitesi en az yirmi en fazla doksan dokuz olan uçaklar ile operasyon yapacak işletmelerin;

- *Mülkiyet veya kiralık olmak üzere en az iki adet uçağın Türk Sivil Hava Aracı Sicilinde adlarına kaydedilmiş olması gerekir.*
- *İşletmenin; asgari beş milyon ABD Doları ödenmiş sermayeye sahip olması zorunludur. Bu sermaye en fazla on uçak için yeterli olup, mülkiyet veya kiralık ayrımı yapılmaksızın işletmenin filosunda adına kayıtlı bulunan on üzeri her bir uçak başına en az beş yüz bin ABD Doları karşılığı tamamı nakit ödenmiş sermayeye sahip olması gereklidir” (Madde 15).*

“Sadece tarifesiz seferlerle yolcu ve yük taşımacılığı yapacak havayolu işletmeleri

(1) İç ve/veya dış hatlarda sadece tarifesiz seferlerle ticari hava taşımacılığı yapacak işletmecilerin Genel Müdürlük tarafından yetkilendirilmesi gereklidir. Bu işletmelerin yetkilendirilmelerinde;

- *Filosunda koltuk kapasitesi yüz ve daha fazla olan uçaklardan mülkiyet veya kiralık olmak üzere en az üç adet uçağın Türk Sivil Hava Aracı Sicilinde adlarına kaydedilmiş olması gerekir.*
- *İşletmenin, on milyon ABD Doları ödenmiş sermayeye sahip olması zorunludur. Bu sermaye en fazla on uçak için yeterli olup mülkiyet veya kiralık ayrımı yapılmaksızın işletmenin filosunda adına kayıtlı bulunan on üzeri her bir uçak başına en az bir milyon ABD Doları karşılığı tamamı nakit ödenmiş sermayeye sahip olması gereklidir.*
- *İki uçağını Türk Sivil Hava Aracı Siciline kaydettirerek uçuş faaliyetlerine başlamak isteyen işletmeciye, Genel Müdürlük tarafından yayınlanan ücret tarifesinde yer alan işletme ruhsatı bedelini %50 fazlası ile ödemesi koşuluyla bir yıl süreli işletme ruhsatı verilir. Alınan tarife farkı hiçbir sebeple işletmeciye iade edilmez. Bu durumda işletmecinin, en geç bir yıl içerisinde diğer uçağını da Türk Sivil Hava Aracı Siciline kaydettirmesi gereklidir. Bir yıl içerisinde üçüncü uçağın Türk Sivil Hava Aracı Siciline kaydettirilememesi durumunda işletmecinin işletme ruhsatı askıya alınır ve 3 ay süre verilir. Bu süre içerisinde üçüncü uçağın Türk Sivil Hava Aracı*

Siciline kayıt ettirilememesi durumunda işletme ruhsatı iptal edilir” (Madde 16).

“Tarifeli ve tarifesiz seferlerle sadece yük taşımacılığı yapacak havayolu işletmeleri

(1) İç ve/veya dış hatlarda tarifeli veya tarifesiz seferlerle filosunda tamamı sadece yük taşımacılığı yapmak amacıyla düzenlenmiş uçaklarla ticari hava taşımacılığı yapacak işletmecilerin Genel Müdürlük tarafından yetkilendirilmesi gereklidir. Bu işletmelerin yetkilendirilmelerinde;

- Filosunda tamamı sadece yük taşımacılığı yapmak amacıyla düzenlenmiş uçaklardan mülkiyet veya kiralık olmak üzere en az iki adet uçağın Türk Sivil Hava Aracı Sicilinde adlarına kaydedilmiş olması gerekir.*
- İşletmenin; beş milyon ABD Doları ödenmiş sermayeye sahip olması zorunludur. Bu sermaye en fazla on uçak için yeterli olup, mülkiyet veya kiralık ayrımı yapılmaksızın işletmenin filosunda adına kayıtlı bulunan on üzeri her bir uçak başına en az beş yüz bin ABD Doları karşılığı tamamı nakit ödenmiş sermayeye sahip olması gereklidir” (Madde 17).*

“15’inci, 16’ncı, 17’nci maddelerde belirtilen işletmeler için aşağıda belirtilen ortak hükümler uygulanır:

- Filosunda 50 ve üzeri hava aracı bulunan işletmelerin, filosundaki her 50 uçak için 1 adet uçağı işletme mülkiyetinde bulundurması zorunludur.*
- Türk Lirası sermayenin ABD Doları karşılığı, sermaye taksitlerinin nakit olarak ödenmiş olduğu günlerdeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru esas alınarak hesaplanır.*
- Ödenmesi gereken sermayenin tamamının öz kaynaklardan karşılanması ve ön izin alınmadan ödenmesi zorunludur.*
- İşletme ruhsatı talebinde bulunan işletmenin, işletme ruhsatı aldıktan sonra uçuşlarından elde edeceği gelirler dikkate alınmaksızın en az üç aylık uçak kirası, yakıt, personel, bakım, sigorta, yer hizmetleri, havaalanları ve Eurocontrol gibi sabit ve operasyonel işletme giderlerini karşılayabilecek mali güce sahip olduğu ve gerektiğinde sermaye artırımında bulunabileceğine ilişkin belgelerin Genel Müdürlüğe ön izin aşamasında sunulması gereklidir.*

- 15'inci ve 16'ncı maddelere göre ruhsatlandırılacak işletmecilerin asıl ruhsat aşamasından önce 500.000 ABD Doları değerinde kesin ve süresiz, limit içi banka teminat mektubunu Genel Müdürlüğe sunması ve işletme faaliyetleri süresince tam ve geçerli tutması gerekir.
- İşletme ruhsatı ve ruhsat kapsam değişikliği taleplerinde talep edilen ruhsata uygun olarak, her türlü gelir ve gider tahminlerini kapsayan bir fizibilite raporu, işletmeci tarafından hazırlanarak Genel Müdürlüğe sunulur. Fizibilite raporları, operasyonun en az ilk üç yılı için iş planlarını, nakit akış tablolarını ve hat bazında maliyetleri de kapsayacak şekilde detaylı olarak hazırlanır.
- İşletmenin, operasyonlara başlama tarihinden itibaren 24 aylık dönem içerisinde oluşacak mevcut ve muhtemel yükümlülükleri karşılayabilecek mali güce sahip olduğunu gösteren belgeleri Genel Müdürlüğe sunması zorunludur.
- İşletme ruhsatı talebinde bulunan işletmenin veya büyük paydaşının Türkiye'de veya Türkiye'de muhabir bankası bulunan yurtdışındaki en az iki bankadan alınmış kredibilitesini gösteren referans mektubunun Genel Müdürlüğe ön izin aşamasında sunulması gereklidir” (Madde 19).

Ön izin aşaması, Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği'nde ayrı bir başlık altında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. İlgili yönetmeliğe göre ön izin aşaması, istenilen bilgi ve belgelerin Genel Müdürlüğe sunulması ile başlar. Ön izin talebi, Genel Müdürlükçe incelenir. Bakan onayı ile de yürürlüğe girer. Piyasaya giriş boyutuyla bakıldığında şu bentler dikkat çekmektedir⁶¹:

- “Ön izin, işletme izni için bir taahhüt niteliği taşımaz. Bu izin, başvuru sahibinden talep edilen bütün hazırlıkların tamamlanması ve belgelenmesi halinde, işletme izninin verilebileceğini öngören bir belge mahiyetindedir.
- Ticari hava taşımacılığı yapabilmek için işletme ruhsatı alınmasına ilişkin bu Yönetmelik ile belirlenen şartlar, işletmecinin işletme ruhsatı alabilmesi

⁶¹ Ön izin aşamasına ilişkin ayrıntılar, SHY-6A'daki ilgili maddenin tamamını vermek şeklinde değil, konuya açıklık kazandırabilecek kadarını vermek şeklinde yer almıştır. İlgili maddelerin bazı bentlerine yer verildiği için de ilgili yönetmelikteki hâliyle numaralandırmak yerine, maddeler hâlinde sıralanması uygun görülmüştür.

için asgari şartlardır. Ön izin alınmadan bu şartların sağlanmış olması; işletmeciyi, ön izin veya işletme ruhsatı verilmesi için hak sahibi yapmaz.

- *Ön izin verilen yirmi ve daha fazla koltuk kapasitesine sahip hava araçları ile işletmecilik yapacak başvuru sahipleri, işletme ruhsatı verilmesi için gerekli tüm faaliyetleri, uçucu, bakım, yer ve idari personelin istihdam edileceği tarihleri, tüm personel için eğitimlerin nerede, nasıl, kim tarafından alınacağını, uçak ve tesis edinimlerini, el kitapları yazılmasını ve Genel Müdürlük incelemesine sunulmasını, teknik dokümanların temin edilmesini, Genel Müdürlük denetlemesine ne zaman hazır olunacağı tarihlerini içeren faaliyet takvimini hazırlayarak ön izin tarihinden itibaren en geç on iş günü içinde Genel Müdürlüğe sunar. Faaliyet takvimi, ön izin tarihinden itibaren en çok altı ayı kapsayacak şekilde hazırlanır” (Madde 31).*

Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği’nde piyasaya girişi düzenleyen yukarıdaki tüm maddeler incelendiğinde, işletme ruhsatının alınması için sadece ön izin aşamasını atlayabilmenin bile ciddi bir uğraş gerektirdiği anlaşılmaktadır. Havayolu ulaştırma sektörü, her ne kadar emniyet ve güvenliğin son derece sıkı tutulmasını ve yüksek sermaye gücüne sahip olunmasını gerektiriyor olsa da rekabetin piyasaya yerleşmesi ile hizmet sunumunun kalitesi ve çeşitliliği adına piyasaya giriş şartlarını hafifletmek gerekli görülmektedir⁶². Bu açıdan bakıldığında, piyasaya girmek isteyen bir havayolu işletmesinden istenen; mülkiyetinde veya kiralık olmak üzere uçak sayısı, ödenmiş sermaye miktarı, ücretlendirmenin döviz cinsinden olması, mali gücün yeterliliğini gösteren ayrıntılı belgeler, kapsamlı fizibilite raporları, en az iki bankadan kredibilitiyi göstermek üzere alınan referans mektupları, 500.000 ABD Doları değerindeki limit içi banka teminat mektubu (kesin ve süresiz olarak işletme faaliyetleri süresince tam ve geçerli tutulması istenen) gereklilikleri, piyasaya girişin zorluklarını göstermektedir. Ayrıca bu şartların işletme ruhsatının alımına garanti oluşturmuyor olması da prosedürel sürecin ne denli zor ve uzun bir süreç gerektirdiğine işarettir.

⁶² Bu görüşe aksi bir görüş olarak havayolu ulaştırma sektörünün pahalı ve maliyetli bir sektör olması gereği, piyasaya giriş şartlarının ağır olmadığı da söylenebilir. Sektörü korumak ve sektörün istikrarını bozmamak adına da bu şartların makul olduğu iddia edilebilir. Her iki görüş de kendi içerisinde tutarlı olmakla birlikte, birbirlerine zıt politikalar içermektedir.

b. İşletme İzni (Ruhsatı)

2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu'nun "işletme ruhsatı" başlıklı 19. maddesinde, *"hava araçlarıyla ticari amaçla, belirli hatlar üzerinde, ücret karşılığında yolcu veya yük veya yolcu ve yük taşıması yapacak olan gerçek veya tüzelkişilerin 18 inci maddede belirtilen izinden başka, Ulaştırma Bakanlığından işletme ruhsatı almaları şartır"* şeklinde belirtilerek Bakanlıktan ön izinle birlikte işletme ruhsatının da alınması zorunlu kılınmıştır.

Yukarıda belirtilen ön izin ve ruhsat alımı için gerçek ve tüzel kişilerde aranan şartlar, Türk Sivil Havacılık Kanunu'na dayanılarak çıkarılan SHY-6A Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği'nde ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olup "İşletme ruhsatı verilmesi aşamaları" başlığı altında şu şekilde sıralanmıştır: *"Başvuru aşaması, Ön izin aşaması, Doküman uyum aşaması, Asıl ruhsat aşaması, Denetleme aşaması, Değerlendirme aşaması, İşletme ruhsatı verilmesi aşaması"* (Madde 27).

SHY-6A'daki bu aşamalara ilişkin düzenlemeler ve her bir aşamayı geçebilmek için gerekli olan şartlar ya da kurallar şöyle özetlenebilir (md. 28-36):

a) Başvuru aşaması: Bu ilk aşama, kendi içerisinde "başvurunun incelenmesi" ve "talebin kabulü" aşamalarını barındırır. *"Yirmi ve daha fazla koltuk kapasitesine sahip hava araçlarıyla yolcu ve yük taşımacılığı yapacak işletmeler ile sadece kargo taşımacılığı yapacak işletmeler başvurularını ilgili başvuru formunun doldurulması suretiyle yaparlar. Form, verilmesinden itibaren on beş gün içinde sivil havacılık mevzuatına uygun olup olmadığı yönünden incelenir ve değerlendirilir. Verilen bilgi ve belgelerin yeterli bulunmaması veya olumsuz değerlendirilmesi halinde; eksiklikler ile uygun görülmeyen konular sebepleri ile birlikte ayrıntılı şekilde yazılı olarak başvuru sahibine bildirilir. Verilen bilgi ve belgelerin yeterli bulunması halinde, başvuru hakkında yapılacak değerlendirme toplantısının tarihi başvuru sahibine yazılı olarak bildirilir. Toplantıya Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Müdürü/Sorumlu Müdürü ile işletmenin sorumlu yönetici personel adaylarının katılımı gereklidir"* (Madde 28).

Başvurunun incelenmesi: Başvuru toplantısında, *"başvuru sahibi planlanan işletmeye yönelik hava aracı temini, personel istihdam ve eğitimi, hava aracı bakım sistemi, işletmenin mali gücü, müşteri temin durumu ve operasyon türü ile operasyon*

bölgesi ve benzeri hakkında detaylı brifing sunar. Talep formunda yer alan bilgiler değerlendirilir. Herhangi bir değişiklik talep edilmesi halinde, talep formu yenilenir. Planlanan işletmenin bu Yönetmelikte öngörülen hükümlere ve mali güce sahip olup olmadığı incelenir” (Madde 29).

Talebin kabulü: Bu aşamada, “işletme ruhsatı başvuru formundaki talebin uygun görülmesi halinde, yazılı olarak başvurunun kabul edildiği bildirilir. Kabul edilen işletme ruhsatı başvuru formu, kabul ediliş tarihinden itibaren iki ay geçerlidir. Kabul edilen işletme ruhsatı başvuru formu, ön izin ve işletme izni için bir taahhüt niteliği taşımaz. Bu kabul, bütün hazırlıkların tamamlanması ve belgelenmesi halinde, işletme izninin verilebileceğini öngören bir belgedir. Genel Müdürlük tarafından işletme ruhsatı başvuru formu kabul edilmeden; ön izin için başvuruda bulunulamaz” (Madde 30).

b) Ön izin aşaması: 31. maddede yer verilen bu aşama, bir önceki başlık altında irdelendiği için burada ayrıca ele alınmamıştır.

c) Doküman uyum aşaması: Bu aşamada, “Genel Müdürlük tarafından başvuru sahibinin faaliyetleri sırasında kullanacağı el kitapları ile diğer dokümanları incelenir, kabul edilir, onaylanır veya reddedilir” (Madde 32).

ç) Asıl işletme ruhsatı aşaması: Ön izni alan havayolu işletmesinin, işletme ruhsatını alabilmesi için de birtakım gereklilikleri yerine getirmesi istenmektedir. “Başvuru sahibi, Genel Müdürlük tarafından onaylanan faaliyet takviminde yer alan tüm faaliyetlerin ve doküman uyum aşamasının tamamlanmasını müteakip, ön izin bitim tarihinden önce, işletme ruhsatı talep dosyasını Genel Müdürlüğe sunar. Sunulan işletme ruhsatı talep dosyası, en geç doksan gün içinde Genel Müdürlükçe incelenir. Verilen bilgi ve belgelerin yeterli ve uygun bulunması halinde, işletme kalite yöneticisi tarafından tüm alanları kapsayan bir iç denetleme yapılır. Bu iç denetlemede tüm alanların bulgusuz olduğu veya tespit edilen bulguların kapatıldığına dair detay denetleme raporunun sunulması akabinde, başvuru sahibi Genel Müdürlük tarafından işletme ruhsatı yeterlik denetlemesine tabi tutulur” (Madde 33).

d) Denetleme aşaması: “Denetleme aşamasında, başvuru sahibi tarafından planlanan faaliyetlerin etkinliği belirlenir. Tesis ve teçhizatın yeterliği kontrol edilir. Yasal düzenlemelere ve güvenli faaliyet gerekliliklerine uygunluk konusu incelenir. Bu amaçla başvuru sahibine, operasyon ve bakım konularında denetleme yapılır. Yapılan

denetlemede, tespit edilen bulgular hazırlanan denetleme raporu ile başvuru sahibine bildirilerek düzeltilmesi talep edilir. Yapılan Genel Müdürlük denetlemesinde tespit edilen bulgular ile işletmenin yaptığı iç denetimde tespit edilen bulgular karşılaştırıldığında iç denetimin yetersiz olduğu sonucuna varılır ise kalite yöneticisinin değiştirilmesi Genel Müdürlük tarafından işletmeden istenebilir. Denetleme sonucunda tespit edilen bulguların giderildiğinin yerinde tespiti için gerekli görülen durumlarda Genel Müdürlük başvuru sahibine ilave denetlemeler yapabilir veya yaptırabilir. İşletmeci, denetleme esnasında her türlü kolaylığı sağlamak, Genel Müdürlük tarafından incelenmek üzere istenen tüm bilgi ve belgeleri sunmak zorundadır. Bu kapsamda yapılacak denetleme sırasında işletmenin organizasyonu ve uçuş işletme, yer işletme, teknik, eğitim, ticaret, finansman, kalite, emniyet, performans, uçuş harekât (dispeç), ekip planlama, kabin hizmetleri birimleri denetlenir. Denetleme esnasında; gerçekleştirilecek her uçuşun işletme tarafından hazırlanan el kitaplarında yer alan hükümlere göre yürütülüp, yürütülemeyeceği sivil havacılık kurallarına uygun olarak incelenir” (Madde 34).

e) Değerlendirme aşaması: “Denetleme aşamasının tamamlanmasını müteakip, işletme ruhsatı talep dosyası ve denetleme sonucunda hazırlanan denetleme raporu inceleme komisyonu değerlendirilmesine sunulur. Uygun bulunan başvurular inceleme komisyonu kararını müteakip, Bakanın onayına sunulur” (Madde 35).

f) İşletme ruhsatı verilmesi aşaması: “İşletme ruhsatı verilmesi kararı havayolu işletmeleri için Bakan onayı ile yürürlüğe girer. İşletme ruhsatının verildiği, kamuoyu ile ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşlara bildirilir” (Madde 36). Bu aşama itibarıyla işletme ruhsatı alımı gerçekleşmiş olsa bile süreç devam etmektedir. Çünkü yükümlülüklerin sürekliliği ve istikrarı aranmaktadır.

SHY-6A’da işletme ruhsatının verilmesinden sonraki süreç şu şekilde belirtilmiştir (Madde 36):

- “İşletme ruhsatının verilmesi sadece verildiği anda işletmecinin ve hava araçlarının emniyetli uçuş için uygun görüldüğünü belirtir ve hiçbir şekilde işletmecinin ve personelinin kurallara uyma ve emniyetli uçuş için sorumluluklarını ortadan kaldırmaz.
- İşletme ruhsatı, süresiz olarak verilir. Bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat kapsamında istenilen gereklilikler karşılandığı sürece geçerlidir.

- *İşletme ruhsatı verilen işletmeci, işletme ruhsatı ekinde yer alan işletme şartlarının dışında ve bu şartlara aykırı bir şekilde işletmecilik yapamaz.*
- *İşletmeci, işletme ruhsatında yer almayan herhangi bir hava aracını işletemez.*
- *İşletmecinin, işletme ruhsatı verilmesini müteakip en geç altı ay içerisinde uçuş faaliyetlerine başlaması gereklidir.*
- *İşletme ruhsatı verilen işletmeler, bu Yönetmelikte yer alan şartları taşımak koşuluyla uçuş faaliyetlerine 3 aydan daha fazla süre ile ara veremez.*
- *İşletmelere verilecek işletme ruhsatı içeriği ve şekli, uluslararası sivil havacılık kuruluşları ve/veya organizasyonları ile uyumlu olması da göz önüne alınarak Genel Müdürlük tarafından belirlenir.”*

İşletme ruhsatının verilmesi sürecindeki her bir aşama, ayrı prosedürleri gerektirmekte olup titizlikle takip edilmektedir. Her bir aşama, belirtilen sırayı takiben uygulanmaktadır. Bütün aşamaları tamamlayan havayolu işletmeleri, işletme ruhsatını almaya hak kazanarak uçuşlarına başlayabilmektedir. Yukarıda belirtilen kurallardan da anlaşılacağı üzere bu süreç çetrefilli ve piyasaya girişi zorlayan yönleri sahiptir. Bahsi geçen aşamalar silsilesi, her ne kadar işin mahiyetiyle orantılı bir süreci barındırsa da mevcut hâliyle pratiklikten uzak, bürokratik işlemlerin yoğun olduğu bir süreçtir. Ancak işletme ruhsatının gerekli koşullar sağlandığı sürece “süresiz” olarak kullanımına izin verilmesi ise piyasa içi rekabeti teşvik eden bir uygulamadır.

SHY-6A’da yapılan son değişikliklerden sonra, hem işletici tarafında hem de Genel Müdürlük tarafında ciddi bir denetim ve kontrol mekanizması geliştirilmesine yönelik istikrarlı adımlar atıldığı da net bir şekilde görülebilmektedir⁶³.

2. Kapasite Boyutu ve Kapasiteyi Düzenleyen Regülasyonlar

Havayolu ulaştırma sektörü regülasyon konularından birisi de kapasitedir. Kapasiteyi düzenleyen regülasyonlar, havayolu işletmesinin piyasaya ne kadar kapasite sunabileceğini belirler. Sunulacak kapasite ise koltuk sayısı ve sıklık ile

⁶³ Ayrıntılı bilgi için bakınız. “16 Kasım 2013 tarihli, 28823 sayılı Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği, İnceleme (Madde 43), Denetim (Madde 44), Mali Denetim (Madde 45), Bakım ve Teknik Denetim (Madde 46)” ile “24 Mart 2017 tarihli, 30017 sayılı Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Organizasyon (Madde 20), Yönetici Personel Nitelikleri (Madde 21)”

belirlenir. Koltuk sayısı, uçak tipini de ilgilendirdiği için o da bir kapasite belirleyicisidir. Bir diğer kapasite belirleyicisi olan sıklık ise günlük, haftalık veya aylık sefer sayısı ile ölçülebileceği gibi sezonluk sefer sayısı ile de ölçülebilir⁶⁴ (Gerede, 2011: 508).

SHY-6A üzerinde yapılan incelemelerde, piyasaya giriş şartlarından biri olan ve kapasite boyutu içerisinde de değerlendirilebilecek “koltuk sayısı” düzenlemesi dışında, kapasiteye ilişkin başka herhangi bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir. Kapasiteyi düzenleyen regülasyona, TSHK’nın 25’inci maddesinde yer verilmektedir. 26 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4647 sayılı Kanun’daki kapasite ve fiyat boyutlarına ilişkin kısıtlamalar, 25’inci madde ile değiştirilmiş ve serbestleştirilmiştir. Değiştirilmiş maddede şöyle denilmektedir (Resmi Gazete, 2001): *“Ruhsat sahibi; ücret tarifeleri ile birlikte uygulama tarihini ticari, mali ve ekonomik koşullara uygun olarak belirler ve yürürlüğe koymadan üç gün önce üçüncü kişilere duyurur. Uçuş tarifeleri, ruhsat sahibi tarafından belirlenir ve Ulaştırma Bakanlığınca onaylandıktan yedi gün sonra yürürlüğe girer.”*

Uçuş tarifi, uçuş sıklığı (frekans) bilgisini, yani havayolu firmasının haftanın hangi günlerinde, hangi saat aralıklarında, hangi hatta uçuş yapacağı bilgisini içerir (Gerede, 2011: 512). Piyasada faaliyet gösteren havayolu firmalarının her birine yeterince frekans hakkı tanınması, firma kapasitesini artırırken piyasa içi rekabeti artırarak sektörün gelişimine de katkı sağlayacaktır.

Maddenin ikinci paragrafında daha önceki kanun maddesinde yer alan *“Ulaştırma Bakanlığının onayını almadan ve asgari 15 gün önce üçüncü kişilere duyurmadan yürürlüğe koyamaz”* hükmünün değiştirildiği görülmektedir. Değişen bu düzenleme ile birlikte, kapasitenin liberalleştirilmesi adına önemli bir hamlede bulunulmuştur. Çünkü bir önceki kapasiteye ilişkin düzenlemede bir “ön belirleme yöntemi” işaret edilirken yeni düzenlemeyle *“Ulaştırma Bakanlığınca onaylandıktan yedi gün sonra yürürlüğe girer”* denilerek Bakanlığın uçuş tarifi ile ilgili sadece bilgi edinme ihtiyacına yönelik bir düzenleme olduğuna işaret edilmektedir. Hâlbuki eski düzenlemede, Bakanlığın onayı olmaksızın yeni tarifenin yürürlüğe giremeyeceği kesin ve net bir dille vurgulanmıştır. Bir diğer değişiklik ise

⁶⁴ Koltuk sayısı, sıklık ile çarpılarak bir havayolu işletmesinin günlük, haftalık, aylık veya sezonluk olarak pazara arz edebileceği koltuk kapasitesi bulunabilir (Gerede, 2011: 512).

uçuş tarifesinin yürürlüğe girme süresinin kısaltılmasıdır. Eski düzenlemeyle uçuş tarifi, Bakanlıktan onay alındıktan sonra, 15 gün öncesinde üçüncü taraflara duyurulmadan yürürlüğe giremezken yeni düzenlemeyle uçuş tarifi, 7 gün sonra kendiliğinden yürürlüğe girmektedir. Uçuş tarifesine ilişkin bu yeni düzenleme, kapasitenin daha hızlı, kolay ve esnek bir biçimde değiştirilebileceğini ortaya koymaktadır (Gerede, 2011: 513).

Uygulamada en çok tıkanıklığa sebep olan ve kapasite üzerinde etkili olan üç önemli konu vardır. Bunlar sırasıyla: trafik hakkı, frekans hakkı ya da uçuş izni (permi) ve slot tahsisidir. Bir havayolu firmasının belirli bir hat üzerinde uçuş yapabilmesi için bu üç aşamayı geçmesi gerekir ki bu da hiç kolay değildir. Burada asıl zorluk, uçuş izni almak ve slot elde etmek kısımlarında yaşanmaktadır. Uçuş izninin SHGM eliyle veriliyor olması ve belli bir regülasyonunun bulunmaması, objektif bir dağıtım yapılmadığı şüphesini uyandırmaktadır. SHGM'nin tarafsızlığı gereği de uçuş izninin belli kriterlere bağlı olarak verilmesi veya uçuş izninin piyasada faaliyet gösteren tüm havayolu firmaları için serbest olması, yani izin alınmaması yerinde bir karar olacaktır. Belirli bir hat için uçuş izni alan bir firmanın uçuş yapabilmesi için slot (belirli bir havalimanına iniş-kalkış yapma hakkı) elde etmiş olması gerekmektedir. Kısıtlı olan slotların optimal dağıtımını da kapasite açısından önemli bir belirleyici olmaktadır.

3. Fiyat Boyutu ve Fiyat Tarifelerini Düzenleyen Regülasyonlar

Havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının üçüncüsü, fiyat belirlemeye ilişkin regülasyonlardır. Fiyat tarifelerini düzenleyen regülasyonlar, havayolu firmalarının yolcu, bagaj ya da kargonun taşınması için müşterisinden talep edeceği bedeli nasıl belirleyeceğine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Fiyat boyutunun kendi içinde birtakım bileşenleri bulunmaktadır. İç hat pazarında fiyat boyutunu sıkı ya da serbest yapan en önemli bileşenler “fiyatları belirlemede dikkate alınması gereken faktörler” ve “onay yöntemi” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bileşenler, bir havayolu firmasının yönetimini daha çok etkileme özelliklerine sahiptir. Tarifinin onaylanma yöntemi, havayolu firmalarının hazırlamış oldukları tarifenin yürürlüğe girmesinde sivil havacılık otoritelerinin etkisini ortaya koymaktadır. İlgili otoritenin, firmanın hazırlamış olduğu tarife üzerinde değişiklik yapma gücü ne kadar artarsa fiyat tarifi boyutu da o kadar sıkı hâle gelmiş olur. Piyasada tamamen serbestlik şartlarının

hâkim olduğu durumda havayolu firmaları fiyatlarını tamamen pazar şartlarında serbest bir biçimde belirleyebilme, onay ve bildirimde bulunmadan uygulayabilme imkânına sahip olur (Gerede, 2011: 509).

Türkiye’de fiyat tarifelerine ilişkin düzenleme, doğrudan doğruya TSHK’da düzenlenmiş olup ilgili yönetmelik olan SHY-6A’da fiyat boyutuna ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 2920 sayılı Kanun’un 25’inci maddesinde *“ruhsat sahibi; kur uygulamaları hariç olmak üzere uçuş ve ücret tarifelerini, Ulaştırma Bakanlığının onayını almadan ve asgari 15 gün önce üçüncü kişilere duyurmadan yürürlüğe koyamaz”* şeklinde belirtilen hüküm, 26 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4647 sayılı Kanun ile değiştirilerek (Resmi Gazete, 2001); *“ruhsat sahibi, ücret tarifeleri ile birlikte uygulama tarihini ticari, mali ve ekonomik koşullara uygun olarak belirler ve yürürlüğe koymadan üç gün önce üçüncü kişilere duyurur. Uçuş tarifeleri, ruhsat sahibi tarafından belirlenir ve Ulaştırma Bakanlığınca onaylandıktan yedi gün sonra yürürlüğe girer”* şeklinde belirtilmiştir. Bu değişiklik ile birlikte, ilgili Bakanlığın, havayolu firmalarının fiyat tarifelerine müdahale etmesi şeklindeki uygulaması kalkmış, uçuş faaliyetini yapacak olan firmaların serbestçe fiyat tarifelerini belirleyebilme ve uygulayabilme özgürlüğü getirilmiştir. Bu gelişme, piyasa içi rekabeti teşvik edici olmuştur (Hassu, 2004: 54; Gündoğdu, 2010: 73).

Fiyat tarifelerinin Bakanlık onayına ve bildirimine başvurulma zorunluluğunun yasal olarak kaldırılması, uygulamadaki gecikmelerin önüne geçilmesi ve rekabeti artırıcı olması açılarından önemli bir gelişme olarak karşılanmaktadır. Fiyatların pazar ortamında serbestçe belirlenebiliyor olması; firmalar arası rekabeti motive edecek, hizmet sunumu-fiyat politikası kararlarını etkileyecek, bilet fiyatlarında meydana gelebilecek olası düşüşler yolcuların uçuş yapma istekliliğini artıracak, bu da sektörün tamamının yararına olacaktır. Burada tek dikkat edilmesi gereken nokta, anti-rekabetçi olabilecek düzeydeki aşırı fiyatlama (yüksek veya düşük) durumunda, ilgili merciler aracılığıyla müdahale mekanizmasının fiili ve etkin olarak işletilmesidir. Böyle bir durumda, SHGM ve Rekabet Kurumu’nun, denetleme ve yaptırım mekanizmalarını etkin kullanması, piyasa içi rekabeti sağlamak ve tüketici mağduriyetinin önüne geçmek adına en etkili çözüm yolu olacaktır.

Bakanlık politikalarının bir gereği olarak son iki yıldır (görüşmenin yapıldığı yıl baz alındığında) tavan fiyat politikasına geçilmiştir. Bu politika gereği, iç hatlarda

yapılacak uçuşlarda havayolu firmaları Bakanlık tarafından tespit edilmiş tavan fiyat olan 352 TL'yi geçemez. Bu bir Bakanlık politikası olarak herhangi bir yasal düzenlemesi olmaksızın havayolu firmalarına sözlü bir talimat şeklinde yapılmakta ve uygulanmaktadır. Gerekçe olarak da halkın uçuş hakkının korunması ve herkesin uçuş arzusunun gerçekleştirilmesi ileri sürülmektedir. Ancak bu politikanın ne kadar bu amaca hizmet ettiği tartışmalıdır (SHGM Görüşme Notları, 2019)⁶⁵.

Türkiye'deki sektörel regülasyonlara genel olarak bakıldığında, piyasaya giriş engellerinin daha çok havayolu şirketinin ortaklık yapısına ve sermayesine ilişkin olduğunu, uçuş tarifeleri (uçuş sıklığı-frekans) ve ücretler bakımından ise doğrudan kısıtlama ve ön şart içeren bir düzenleme bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır (Erdoğan, 2014: 163).

4. Rekabeti Etkileyen Diğer Uygulamalar

Havayolu işletmeleri arasındaki rekabetin boyutunu belirleyen en önemli unsurlar; havayolu işletmecisi sertifikası süresi, havayolu işletmesinin tayin edilmesi, hat ve frekans tahsisi ile slot tahsisidir (Kesici, 2011: 190). Bu ticari hakların hangi kriterlere göre dağıtılacağı hususu da rekabeti doğrudan etkilemektedir.

Rekabet boyutuyla değerlendirdiğimizde en önemli düzenlemeler; slot tahsisi ve devletlerarası ikili havacılık anlaşmalarıdır. Bu düzenlemeler aynı zamanda, pazara erişim⁶⁶, pazara giriş ve kapasite düzenlemeleri içerisinde de değerlendirilebilir.

THY, ulusal bayrak taşıyıcı konumu itibarıyla birtakım imtiyazlara sahiptir. Diğer havayolu işletmelerine karşı ayrıcalıklı ve avantajlı olan tarafları; slot tahsisi, taşıyıcı tayini ve yer hizmetlerinde kendini göstermektedir. Her ne kadar THY'nin özelleştirilmesi ile birlikte sektördeki rekabetçi yapının sağlanması kolaylaşmış olsa

⁶⁵ Tavan fiyat politikası ve uygulamasına ilişkin ayrıntılı bilgiye ve sektör görüşlerine, ampirik analiz kısmında yer verilecektir.

⁶⁶ “Uluslararası alanda geçerli bir düzenleme olan pazara erişim, havayolu taşımacılığı hizmetinin şehir ya da havaalanı çiftlerine erişmesini sağlayan, pazara girişin önünü açan ya da tıkayan düzenlemeleri kapsar. Havayolu pazarının oluşabilmesini, dolayısıyla pazara girişi belirleyen en temel düzenleme unsurudur.” Pazara erişim ile pazara giriş arasındaki ayrıma ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. Ender Gerede, “Havayolu Taşımacılığındaki Ekonomik Düzenlemeler”, Ed: Ender Gerede, Havayolu Taşımacılığı ve Ekonomik Düzenlemeler Teori ve Türkiye Uygulaması, SGHM Yayını, Ankara, 2015, ss. 55-61.

da birtakım imtiyazlarının devam etmesi, piyasadaki rekabet ortamının tam olarak yerleşmesi önünde bir engeldir.

18 Şubat 2009 tarihli Rekabet Kurulu kararında da THY'nin özellikle tarifeli havayolu taşımacılığı pazarındaki bu güçlü konumunun temelinde yatan ve bu durumu güçlendiren başlıca iki husus olduğundan bahsedilmiştir. THY'yi güçlü kılan bu yönler; slot tahsisinde tarihsel haklara sahip olması ve bayrak taşıyıcı niteliğini haiz olması olarak belirtilmiştir (Senyücel, 2011: 268).

Havayolu sektöründe rekabeti etkileyen başlıca iki önemli uygulama bulunmaktadır. Bunlardan ilki, slot tahsisidir. Slot uygulamaları konusundaki esas ve usulleri belirleyen Slot Uygulama Talimatı, slot koordinasyonunun belirlenmesi ve yürütülmesine ilişkin temel yazılı doküman olması nedeniyle rekabet açısından önem taşımaktadır. Bir diğeri ise ülkeler arası yapılan ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarıdır. Bu anlaşmalar, dış hatlara yönelik havayolu ile yolcu ve yük taşımacılığı hizmetlerinin rekabetçi bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ve sürdürülebilmesi açısından temel belirleyici düzenleme niteliğindedir. Bu yüzden ki her iki uygulama da havayolu taşımacılığı sektöründeki rekabet açısından üzerinde önemle durulan konulardır (Rekabet Raporu, 2012: 22). Yer hizmetlerinin lisanslandırılması ve havalimanı kullanım maliyetleri de rekabeti etkileyen bir başka konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Hâl böyle olunca rekabeti etkileyen diğer uygulamalar kapsamında; havalimanlarında slot tahsisi, ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarında taşıyıcı tayini ve yer hizmetleri lisansları konuları sırasıyla ele alınacaktır.

a. Havalimanlarında Slot Tahsisi

Bir ülke havayolunun bir başka ülke havayoluna uçuş gerçekleştirebilmesi için ilk şart, iki ülke arasında sivil havacılık anlaşmasının yapılmış olmasıdır. İki taraf arasındaki müzakerede, her iki ülkenin havayollarına trafik haklarının verilmesi ise ikinci şarttır. Trafik hakkının verilmiş olması, karşı ülke havalimanlarına uçuş yapma hakkını vermez. Bunun için ülke havayoluna slot hakkı verilmesi gerekmektedir. Bir havalimanına iniş-kalkış hakkı alabilen havayolu firması ancak ilgili dış hat pazarında sefer düzenleyebilme hakkına erişmiş olur. Slot tahsisi, özellikle dış hat pazarında

önemli bir rekabet belirleyici olmakla birlikte, sadece dış hat pazarının değil, iç hat pazarının da belirleyicilerinden biridir.

Pazara erişim düzenlemelerinde uçuş noktalarının yanı sıra trafik hakları da önem arz etmektedir. Trafik hakları, uçuş noktaları arasındaki seferlerin, yani belli bir hat üzerindeki uçuşların nasıl yapılacağına ilişkin özellikleri belirleyen bir hak türüdür. Toplamda 8 tür trafik hakkı bulunmaktadır. Bunlardan 3'üncü⁶⁷ ve 4'üncü⁶⁸ haklar, bir ülkeden bir başka ülkeye ticari amaçlı taşımacılık yapma imkânı vermektedir (Gerede, 2015a: 55). Trafik hakkı gerek şart, ancak yeter şart değildir. Trafik hakkına sahip bir havayolu firması, slot elde edebilmesi veya slot verilebilmesi durumunda uçuş yapma hakkına sahip olur.

Slot genel olarak “bir havalimanına, belirli bir zamandaki iniş ve/veya kalkış hakkı” olarak tanımlanmaktadır. Kelime anlamı itibarıyla ise “bir işin yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan ve müsait olan bir zaman dilimi” şeklinde karşılık bulmaktadır. Havaalanları açısından bir tanım yapmak gerekirse de slot, “başta havayolu işletmeleri olmak üzere hava aracı işletmelerine havaalanının verdiği hizmetleri kullanabilmeleri amacıyla tahsis edilmiş bir zaman dilimi” olarak tanımlanabilir. Havayolu işletmeleri, belirlenen bu zaman dilimi içerisinde havaalanına iniş-kalkış yapma ve buna ilişkin tüm havaalanı hizmetlerini kullanma hakkını elde etmektedir⁶⁹. Uygulamada da sıklıkla karşılaşılan bir sorun olarak talebin kapasiteyi aştığı havaalanlarında; slot miktarının nasıl tespit edileceği, slotların nasıl dağıtılacağı, transfer edileceği, alınıp satılacağı, iptal edileceği gibi konulardaki kurallar bütününe ise “slot düzenlemeleri” adı verilebilir. Slot düzenlemeleri, havayolu yönetimini yakından ilgilendirmektedir. Elde edilecek slotların miktarı ve gün içindeki yeri, havayolu firmalarının kârlılığı açısından son derece önemlidir. Slot tahsisinin miktarı, havayolu firmalarına rekabetçi üstünlük kazandırabileceği gibi üstünlüklerini kaybettirebilecek kadar önemli hâle de gelebilir (Gerede, 2015a: 78).

Türkiye’de slot tahsisi, 17 Haziran 2010 tarihinde çıkarılan “DHMİ Genel Müdürlüğü Slot Uygulama Talimatı” çerçevesinde yürütülmektedir. Slot Uygulama

⁶⁷ Taşıyıcının ticari bir amaçla kendi ülkesinden başka bir ülkeye yolcu, yük ve posta taşıma hakkı

⁶⁸ Taşıyıcının ticari bir amaçla başka bir ülkeden kendi ülkesine yolcu, yük ve posta taşıma hakkı

⁶⁹ Slot tahsisi ile havayolu işletmelerine belirli bir zaman dilimi kısıtlaması getirilmektedir. Slot tahsis edilen zaman dilimiyle sınırlı kalmak şartıyla amaçlanan, ilgili hava sahasındaki ve havaalanlarındaki trafik sayısını etkin düzeyde tutabilmektir (Uslu, 2015: 221).

Talimatı'nda slot, *“koordine edilen bir havaalanında belirli bir gün ve saatte iniş veya kalkış amacıyla havaalanı alt yapısının tamamını kullanmak üzere, koordinatörlük tarafından, bu talimata uygun olarak verilen izin”* olarak tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere slotların etkin ve adil bir şekilde tahsis edilmesi, kısıtlı olan havalimanı kapasitesinin en efektif şekilde kullanılması ve nihai olarak havayolu firmalarının rekabetçi bir yapılanma içerisinde faaliyet göstermelerinin sağlanması açısından son derece önemlidir. Bir slot tahsis sistemi oluşturulmasındaki ana amaç; *“yolcuların, havayollarının ve havalimanlarının faydalarını maksimize etmek için kısıtlı havalimanı kapasitesinin en etkin kullanımını sağlamaktır”*. Bu amaca ise ancak *“adil ve etkin rekabetin tesisi, havalimanı hatlarının gelişimi, kısıtlı ve yeni kapasitelerin etkin kullanımının sağlanması”* hedeflerinin tamamının sağlanması ile ulaşılabilecektir (Rekabet Raporu, 2012: 23).

Hızlı bir büyüme içerisindeki havayolu ulaştırma sektörü, bu büyümeye paralel, kapasite yaratma noktasında eksik kalmaktadır. Türkiye’de altyapının büyüyen bir sektör karşısında yetersiz kalması, kapasite sorunuyla karşı karşıya kaldığını göstermektedir. Yeni bir havalimanı açmak ya da mevcut havalimanlarını son teknoloji kullanarak iyileştirmek için ciddi yatırım maliyetleri gerekmektedir. Bu maliyetleri karşılayabilmek ise eldeki maddi imkânlarla oldukça zordur. Kapasiteyi artırmanın bu denli zor olduğu bir ortamda slotların ihtiyatlı bir şekilde dağıtılması rekabetçi bir piyasa yapısı için son derece önemlidir.

Havacılık sektöründe uçuşların emniyetli ve güvenli bir şekilde yapılmasının öncelikli kılınması gerekliliği; pist, apron, taksi yolları, terminal ve hava sahası kapasitesini kısıtlamakta ve sınırlandırmaktadır. Kapasite yetersizliği, havayolu ulaştırma sektörünün gelişimine zarar verebilmekte, uçuşların gecikmesine ve iptal edilmesine sebep olabilmekte, bu yönüyle de ekonomik ve sosyo-kültürel alanlarda birtakım maliyetler yaratabilmektedir (Gerede, 2015a: 77-78).

Havalimanı kapasitelerinin sınırlı olması ve pazara yeni giren havayolu firmalarının slot taleplerinin çoğunlukla büyük ve sıkışık havalimanlarının işlek (peak) saatlerine yönelik olması, slotları giderek değerli kılmakta ve taleplerin karşılanmasını güçleştirmektedir. Havaalanlarında yeterince kapasite olmayışı, pazara girecek yeni havayolu firmalarını, slot gücünü ellerinde bulunduran mevcut havayolu firmalarına karşı, rekabet gücü itibarıyla zayıf kılacaktır (Uslu, 2015: 221). Bu noktada, mevcut

firmalar ile yeni firmalar arasındaki slot dengesinin sağlanması önem arz etmektedir. Aralarındaki denge kurulurken ise mevcut firmaların yıllar itibarıyla kazanmış oldukları hakları ellerinden almak şeklinde değil, yeni slotların tahsisinde pazara yeni giren firmaların öncelikli kılınması doğru bir yöntem olabilir.

Türkiye’de serbestleşme adımını tamamlayıcı yöndeki gelişmeler, slotların tahsisi konusunda da olmuş, slot tahsisinden sorumlu kurum ve çerçeve düzenleme değişmiştir. 1992 yılından itibaren THY’nin sorumluluğunda olan slot koordinasyon görevi, ticari bir değer taşıyan slot tahsisi görevinin bir havayolu işletmesi açısından yerine getiriliyor olması, pazara yeni giren özel havayolu işletmelerini harekete geçirmiş, bu hâliyle adil bir dağıtım olmadığı yönünde fikir birliğine varılmış ve bu görev, yeni bir birim olan Slot Koordinasyon Merkezi’ne bırakılmıştır. THY ile özel havayolu işletmeleri arasında oluşan sorunlar ve AB mevzuatına uyum gerekçeleriyle Ulaştırma Bakanlığı, 23 Ağustos 2005 tarihli “Slot Uygulama Prensipleri Talimatı” gereğince SHGM bünyesinde bağımsız bir “Slot Koordinasyon Merkezi” oluşturmuş, komisyon başkanlığı görevini ise SHGM’ye vermiştir. 2006 yılında faaliyete başlayan bu komisyonda; DHMİ, THY, özel havayolu işletmeleri, yer hizmeti kuruluşları ve Türkiye Özel Sektör Sivil Havacılık İşletmeleri Derneği (TÖSHİD) temsilcileri yer almıştır. 2010 yılına kadar SHGM başkanlığında yürütülen görev, “hava trafik birimleri ile slot koordinasyon birimleri arasında daha hızlı bilgi akışı sağlamak” gerekçesiyle hava trafiğini yöneten ve havaalanı kapasitelerini belirleyen DHMİ’ye devredilmiştir (Gerede ve Orhan, 2015: 188). Slot koordinasyon görevinin bağımsız bir kurum eliyle yürütülüyor olmasının önemi doğrultusunda DHMİ’nin görevli kılınması konusu ise tartışmalıdır⁷⁰.

Slot tahsisinin bağımsız ve tarafsız kurumlar tarafından koordine edilme zorunluluğu, tüm rekabet otoriteleri tarafından kabul edilen ve öne çıkarılan bir

⁷⁰ Havayolu ulaştırma sektörünün öncüsü konumundaki THY ile kamu kurum ve kuruluşları arasında yakın ilişki bulunmaktadır. THY’nin % 49’luk payının kamuya ait olması bu ilişkiyi güçlendirmektedir. Diğer yandan DHMİ, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu niteliğinde olan bir kamu iktisadi kuruluşudur. Hâlihazırda DHMİ ile THY arasında yönetsel ilişkiler bulunmaktadır. Uygulamada, her iki kurumun yönetim kadroları arasında geçişler olduğu görülebilmektedir. Bu durumda kamu, bir havayolu işletmesinin hem hissedarı ve yöneticisi hem de sektörün düzenleyicisi ve denetleyicisi konumundadır. DHMİ ile THY arasında bu tip bağlantılar bulunması sebebiyle slot koordinasyonundan sorumlu kamu kuruluşu olan DHMİ’nin havayolu piyasasındaki tüm oyuncuların çıkarlarını eşit oranda gözetmesi ve adil davranabilmesi noktalarında uzlaşma sağlanmış değildir (Rekabet Raporu, 2012: 25).

hususudur. Türkiye’de slot tahsisi görevinin THY’den alınarak DHMİ’ye verilmesi, sektörün rekabetçi yapısı açısından önemli bir gelişme olarak karşılanmaktadır. Ancak THY’ye ait tarihsel haklar nedeniyle slotlar konusundaki sıkıntılar henüz giderilebilmiş değildir (Gündoğdu, 2010: 74-75). Yolcu ve uçak trafiğinin yoğun olduğu gün ve saatlerde havaalanlarını kullanma hakkının THY’ye verilmesi bunu doğrular niteliktedir. Bu durum, her ne kadar usule uygun görülse de havayolu işletmeleri arasındaki rekabetçi yapının sağlanması ve korunması amacına uygun düşmemektedir (Uslu, 2015: 226).

Uygulamada slot tahsisi, dünyadaki pek çok ülkede olduğu gibi “Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA)” prensiplerine uygun olarak “tarihsel haklar” (grandfather rights) veya “kullan ya da kaybet” (use-it or lose-it) esasına dayalı olarak gerçekleştirilmektedir. Tarihsel haklar, “bir havayolu şirketinin bir önceki yılın aynı sezonunda almış olduğu slotun, mevcut sezon için de o havayoluna ait kazanılmış hak olarak görülmesi” anlamına gelirken kullan ya da kaybet esası ise “mevcut sezonda sahip olunan slotların büyük bir kısmının kullanılmaması hâlinde tarihsel hakların kaybedilmesi” anlamına gelmektedir. Ayrıca havayolu firmaları, dünyanın farklı ülkelerinden pek çok havayolu firmasının katıldığı IATA Tarife Konferanslarında, diğer ülke havayolu firmaları ile slot tahsisi konusunda karşılıklı görüşme, tartışma ve uzlaşma imkânına erişmektedir (Rekabet Raporu, 2012: 23).

Türkiye’de slot tahsisi konusunda rekabetin temini açısından sorunlar olduğu görülmektedir. Kullanılan yöntemlerin rekabet hukukuna uygunluğu tartışılmaktadır. Bu sorun daha çok, diğer ülkelerde de uygulaması olan IATA’nın “grandfather rights (büyükbaba hakları)” prensibinden kaynaklanmaktadır. Bu kural gereği, havayolu işletmelerine bir dönemde kullandıkları slotlara, sonraki dönemde devam etme hakkı verilerek öncelik tanınmaktadır. Bu uygulama neticesinde, sektöre yeni girecek firmaların bu slotlarda rekabet etme şansı kalmamaktadır (Uslu, 2015: 227).

Türkiye’de hâlihazırda İstanbul (İGA), İstanbul Sabiha Gökçen, Ankara Esenboğa, İzmir Adnan Menderes, Muğla Dalaman, Muğla Milas/Bodrum ve Antalya havalimanlarında slot uygulaması gerçekleştirilmektedir. Slot uygulamasında rekabete

en uygun olmayan ancak en kârlı hat olarak görülen Ankara-İstanbul hattında⁷¹, THY'nin tarihsel/kazanılmış haklarından kaynaklı slot üstünlüğü bulunmaktadır⁷². İç hatlarda en büyük trafik hacmine sahip bu hattaki mevcut slot tahsisini nedeniyle diğer havayolu firmaları ile rekabet noktasında THY'nin önemli bir ayrıcalık elde ettiği yönünde sektörde genel bir görüş birliği de bulunmaktadır⁷³ (Gündoğdu, 2010: 75).

“Belirli bir tarihte bir hava aracı hareketi için tahsis edilen, planlanmış varış ve/veya kalkış zamanı” olarak tanımlanan slotların tahsis ve takvimlendirilmesi, pazara erişimin ve havayolu firmaları arasındaki etkili rekabetin temel taşlarından birini oluşturmaktadır. Slot tahsis ve planlaması, özellikle tıkanmış durumdaki havalimanları için çok büyük önem taşımaktadır. Slot bulunmaması veya en iyi slotların (yolcunun en çok tercih ettiği hat, gün ve saat dilimi) yeni havayolu taşıyıcılarına tahsis edilmemesi durumunda, piyasa serbestleştirmesinden beklenen fayda gerçekleşmemiş ve rekabet dengesi sağlanamamış olur (TEPAV, 2007: 427).

Sektöre yeni girecek olan havayolu işletmelerinin rekabetçi bir ortamda faaliyet gösterebilmelerinin temin edilmesi önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Sektöre yeni giriş yapan bir havayolu firmasının piyasada var olabilmesi, sektörde faaliyet gösteren diğer havayolu firmaları ile rekabet edebilmesi ve faaliyetlerini etkin bir şekilde sürdürebilmesi için özellikle kısa mesafeli hatlarda daha sık uçuşlar gerçekleştirmelidir. Ancak özellikle yoğun sıklıkların yaşandığı büyük

⁷¹ Ankara-İstanbul arası hattaki rekabet değerlendirilirken business uçuşların en çok bu hata gerçekleştiği ve bu yolcuların fiyat duyarlılığının oldukça düşük olduğu hususu unutulmamalıdır (Gündoğdu, 2010: 75).

⁷² Özellikle Atatürk Havalimanı'nda, THY dışında hiçbir havayolu firmasına slot verilmezken yeni havalimanının kurulmasıyla birlikte slot sorununun olmayacağı ilgili resmi kurumlarla yapılan görüşmelerde dile getirilmiş ve vurgulanmıştır.

⁷³ Bu konuya ilişkin sektör temsilcilerinin görüşleri şöyledir:

Ankara-İstanbul hattında THY'nin üstünlüğünün sebebi; sektöre tam hâkim firma olması ve genel uçuş modeli olması, yani transit yolcu taşımacılığının (iç veya dış hatta noktadan noktaya taşımacılık) % 40-45'ini oluşturmasıdır. Bu hattaki hizmet kalitesi önemlidir. Bu hat spesifik olup tek istisnadır (SHGM Görüşme Notları, 2019).

İstanbul-Ankara hattında THY'nin üstünlüğü balans ayarıyla ilgilidir. THY birçok kârlılığı düşük hatta, kamu yararı gereği sefer düzenlemektedir. THY'nin bu şekilde tüm meydanlara uçuş gerçekleştirmesi sebebiyle sadece bu hatta ayrıcalık sağlanmaktadır. Bu stratejik bir karar olup sadece bu hat özelinde, milli taşıyıcıyı öncelikli kılmaktadır (THY Görüşme Notları, 2019).

Atatürk Havalimanı ile Ankara hattında THY dışında başka bir firmaya uçuş izni (permi) verilmemesinin gerekçelerinden biri olarak bu hattı business yolcuların kullanması öne sürülmektedir. Ancak bu hattı kullanan sadece yüksek gelirli kişiler değildir, dar gelirli halk da kullanmaktadır. Ayrıca ekonomik sınıfta uçuş talebinde bulunanların nispi olarak az olması, dikkate alınmamasını gerektirmemektedir. Kaldı ki hizmet sunumu itibarıyla THY dışındaki firmalar da business yolcu taşıyabilme potansiyeline sahiptir (Pegasus Görüşme Notları, 2019).

havalimanlarında, mevcut havayolu firmalarının tarihsel hakları ve havalimanlarındaki kıt kaynaklar sebebiyle sektöre yeni giren veya girecek olan havayolu firmaları açısından uygun slot elde etmek son derece zordur (Gündoğdu, 2010: 75). Türkiye’deki uygulamada, trafiğin yoğun olduğu havaalanlarında ve/veya gün ve saatlerde ulusal havayolu taşıyıcısı dışındaki firmaların dahi slot taleplerinin yerine getirilmesi güçleşmektedir. Bu yüzden slot düzenlemelerini bir çeşit “pazara erişim” ve “pazara giriş düzenlemeleri” olarak görmek mümkün hâle gelmektedir. Çünkü bir havayolu işletmesinin, pazara erişim ve giriş hakkını kazanmış olması, slot düzenlemelerine tabi olan bir havaalanına istediği zaman diliminde uçuş gerçekleştirebileceği anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla bir havayolu işletmesi, slot sorunu nedeniyle istediği havaalanına girememekte, bu noktayı uçuş ağına ekleyemeyerek de bu hattaki kârdan mahrum kalmaktadır. Slot düzenlemelerinin havayolu yönetimine yaptığı bu etki, pazara erişim ve giriş düzenlemelerinin yaptığı etkiyle benzeşmektedir (Gerede, 2015a: 79).

Slot koordinasyonunun kurumsal yapılanması ve sektör için önemli bir ticari değer taşıyan slotun dağıtımının etkin bir şekilde yapılması önem arz eden bir konudur. Slot tahsisleri bakımından pazara girişlerin kolaylaştırılması ve etkin bir rekabet ortamının yaratılması açısından son derece önemli olan slot koordinasyonunun Türkiye’de DHMİ bünyesinde gerçekleştirilmesi yerine, gelişmiş ülkelerdekine benzer bir şekilde, kamudan arındırılmış tamamen bağımsız, idari ve teknik kapasitesi yeterli olan bir sivil havacılık mekanizmasının kurulması ve özellikle slot tahsisi konusunda tarafsız olabilecek bir kuruma bu görevin devredilmesi daha faydalı sonuçlar doğurabilecektir (Rekabet Raporu, 2012: 26). Slot tahsisi görevinin bağımsız kuruluşlar tarafından başarıyla gerçekleştirildiği, ülke örnekleri incelendiğinde görülmektedir. Bu görev; İtalya’da “Assoclearence”, Fransa’da “COHOR”, Avusturya’da ise “Schedule Coordination Austria” isimli, kâr amacı gütmeyen ve daha çok havayolları ve havalimanı işletmecileri temsilcilerinden oluşan kuruluşlarca yürütülmektedir. Türkiye’de de benzer bir uygulamaya geçilmesi, etkin slot tahsisi ve sektörün gelişimi adına faydalı sonuçlar verebilecektir. Bir havayolu firmasının taşımacılık hizmeti verebilmesi için slotların kritik bir unsur olduğu gerçeği göz önüne alındığında, böyle bir yapısal değişikliğe gitmek önemli bir karar olarak durmaktadır (Gündoğdu, 2010: 76). Ayrıca Türkiye’de de slot tahsisi görevinin, Avrupa

lkelerindeki gibi “zel hukuk tüzel kişiliğine sahip” bir yapılanma tarafından üstlenilmesinin, sadece bu konuda uzmanlaşmış bir kurum eliyle işlemlerin yürütülmesini sağlamasının yanı sıra tarafsızlık ve şeffaflık üzerine yapılan tartışmalara da son vereceği düşünülmektedir (Ceyhan, 2018: 75). Dolayısıyla slot tahsisleri konusunda tamamen özerk ve şeffaf bir kurumsal oluşumun acil bir şekilde kurulması ve tam bağımsızlığı sağlayacak tedbirlerin alınarak slot dağıtımının etkin bir şekilde yapılması önem arz etmektedir (Senyücel, 2011: 261).

b. İkili Havayolu Ulaştırma Anlaşmalarında (HUA’larda) Taşıyıcı Tayini

Rekabeti engelleyici bir diğer uygulama, ikili sivil havacılık müzakerelerinde, iki ülke arasındaki protokollerde tek bir taşıyıcının tayin edilmesidir. Bir lke içerisindeki farklı noktalara tek bir havayolu işletmesinin uçuş gerçekleştirebilecek olmasının, havayolu firmaları arasında dış hat seferlerinde haksız rekabet durumunun oluşmasına sebep olacağı açıktır.

Havayolu taşımacılığı sektörünün dünyadaki tarihsel gelişimi incelendiğinde, ikili havayolu ulaştırma anlaşmaları itibarıyla 1970’li yıllara kadar olan dönemde taşıyıcı tayininde daha çok, tekli tayin yapıldığı ve bu havayolu taşıyıcısının da ülkelerin bayrak taşıyıcısı konumundaki ulusal (milli) havayolu taşıyıcıları olduğu görülmektedir. İki lke arasında yapılan bu ikili anlaşmaların rekabet açısından en önemli sorunu, anlaşma kapsamında sadece bir havayolu işletmesinin dâhil edilmesi olmuştur. Bu şekilde, diğer havayolu işletmelerinin, anlaşma kapsamındaki hatlarda faaliyet göstermelerinin n kesilmiştir. Bu durum, sivil havacılık piyasası dış hat pazarında rekabet engeli yaratmıştır. 1970’li yıllardan itibaren ise havacılık anlaşmalarında serbestleşme eğilimi güçlenmiş, ABD ve AB’de havayolu ulaştırma sektörlerinde dereglasyon gerçekleştirilerek serbestleşme açısından önemli adımlar atılmıştır. Bu gelişmeleri takiben, daha önce imzalanmış korumacı ve rekabeti kısıtlayıcı olan ikili anlaşmalar, devletler tarafından yeniden müzakere edilmeye açılmıştır. Türkiye açısından da benzer bir durumla karşılaşılmıştır. 2003 yılı serbestleşmesini takiben, ikili havayolu anlaşmalarında birden çok havayolu taşıyıcısı tayin edilmeye başlanmış; tekli tayin uygulaması yerini, çoklu tayin uygulamasına bırakmıştır (Rekabet Raporu, 2012: 25-26).

Türkiye’de ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarını yapma ve yürütme yetkisi SHGM’ye aittir. Anlaşmalar, tekli veya çoklu tayin esasına göre düzenlenmektedir. Çoklu tayinde, iki ülke arasında her ülkeden birden fazla havayolu şirketi taşıma yapabilirken tekli tayinde, iki ülke arasında iki ülkeden sadece birer havayolu şirketi taşıma yapabilmektedir. Tekli-çoklu tayin durumunun rekabet üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Tekli tayin esasına göre anlaşma yapan ülkeler daha çok, havayolu piyasasını deregüle etmemiş ülkelerdir. Bu ülkelerde genel olarak bir tek havayolu taşıyıcısına dış hatlarda uçuş izni verilmekte ve o da ülkenin bayrak taşıyıcısı konumundaki devlete ait olan havayolu taşıyıcısı olmaktadır (Erdoğan, 2014: 218).

Mevcut durum itibarıyla Türkiye, diğer ülkelerle gerçekleştirdiğı ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarında, dış hatlarda tarifeli taşımacılık için tek veya birden fazla havayolu taşıyıcısı tayin etmektedir. Tekli tayin içeren mevcut anlaşmaların çoklu tayin içerir hâle getirilmesinin ve tek taşıyıcı tayin edilen hatlara ilişkin piyasaya giriş engellerinin tamamen ortadan kaldırılmasının sektörteki rekabetin gelişimine katkı sağlayacağı çok açıktır (Rekabet Raporu, 2012: 26). Son yıllarda bu görüşü destekleyici nitelikte, çoklu tayine yönelik eğilimlerin arttığı gözlemlenmektedir.



Tablo 19: 2003-2018 Yılları Arası Türkiye'nin Havayolu Ulaştırma Anlaşmaları ve İkili Müzakereler

Yıllar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
HUA Bulunan Ülke Sayısı	81	81	84	86	88	90	107	111	122	143	157	163	165	168	169	171
İkili Müzakereler	7	11	11	7	13	16	58	29	51	43	73	54	62	32	36	64

Kaynak: SHGM, 2017: 68; SHGM Görüşme Notları, 2019.

Tablo 20: 2018 Yılı İtibariyle Türkiye ile Tekli Tayin Anlaşması Bulunan Ülkeler

Tekli tayin anlaşması yapılan ülkeler	Estonya, İrlanda, Letonya, Litvanya, Malta, Etiyopya, Sudan
Hat bazında tekli tayin anlaşması yapılan ülkeler	Rusya, Azerbaycan, Türkmenistan

Kaynak: SHGM Görüşme Notları, 2019.

Yukarıda iki tablo hâlinde Türkiye'nin yıllar itibarıyla yapmış olduğu ikili müzakereler ve anlaşma yapılan ülke sayıları ile çoklu tayine geçilemeyen ülkeler belirtilmiştir.

İlk tabloya baktığımızda, 2003 serbestleşmesinden bu yana havayolu ulaştırma anlaşmalarında ve ikili müzakerelerde kayda değer bir gelişme gösterildiği görülmektedir. 2003 yılında 81 olan HUA bulunan ülke sayısı, 2018 yılında iki katından fazla bir artış göstererek 171'e ulaşmıştır. Ayrıca yıllar içerisindeki artış devam etmiştir. Diğer yandan ikili müzakereler açısından da benzer bir gelişme olduğu görülmektedir. 2003 yılında yapılan ikili müzakereler 7 iken 2018 yılına gelindiğinde 64 gibi çok yüksek bir sayıya ulaşmıştır. Bu göstergelerden hareketle Türkiye'nin dış hatlarda uçuş ağını genişletme ve büyümeyi sürdürme hedefinde olduğunu, bu konudaki çabasının da sonuç verdiğini söylemek mümkündür.

İkinci tabloya baktığımızda ise ikili anlaşmalarda çoklu tayine geçilemeyen ülke sayısının 7'ye kadar düştüğü görülmektedir. Avrupa'da anlaşma yapıldığı hâlde Estonya, İrlanda, Letonya, Litvanya ve Malta dışında çoklu tayine geçilmeyen ülke bulunmazken Etiyopya ve Sudan dışındaki tüm ülkelerde de çoklu tayine geçilmiştir. Çoklu tayine geçildiği hâlde hat bazında tekli tayin anlaşması bulunan ülkeler ise başta Rusya olmak üzere Azerbaycan ve Türkmenistan'dır. Bu üç ülke ile yapılan HUA'lar her ne kadar çoklu tayin içerse de mutabakat zabıtlarıyla kısıtlama getirilerek hat bazında tekli tayin uygulaması geçerliliğini sürdürmektedir. Şunu belirtmek gerekir ki Türkiye açısından regülasyonlar çoklu tayine geçmeyi içermekte olup kısıtlamaların karşı ülke kaynaklı olduğu gözlemlenmektedir.

Son yıllarda küresel pazarda yer edinmek isteyen havayolu işletmelerinin, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de sivil havacılık otoritelerine serbestleşme yönünde baskı yaptıkları ve erişim noktalarının, tayin edilecek havayolu işletmesi sayısının ve günlük/haftalık sıklığın artırılmasını talep ettikleri bilinmektedir. Pazara erişim, giriş ve kapasite düzenlemeleri tam olarak serbestleştirilmeden dış hatlarda yeterince büyüme mümkün görünmemektedir (Gerede, 2015b: 105).

Tablo 21: 2018 Yılı İtibariyle Türk Sivil Havacılığının Genel Durumu

Havayolu Firmaları	Kuruluş Tarihi	İlk Ruhsat Tarihi	Tarifeli Başlangıç Tarihi	Tayin Edilen Ülke Sayısı	Uçuş Nokta Sayısı		Uçak Sayısı
					İç Hat	Dış Hat	
THY	1933	1984	1984	141	45	241	309
Pegasus	1990	1990	2005	53	37	74	81
SunExpress	1989	1990	2001	24	24	92	46
Onur Air	1992	1992	1996	17	11	21	27
Atlasglobal	2001	2001	2004	44	10	70	16

Kaynak: Kesici, 2011: 195; SHGM Görüşme Notları, 2019; SHGM Faaliyet Raporu, 2018.

Yukarıdaki tablo Türk sivil havacılığının uygulamadaki mevcut durumunu göstermektedir. Bütünü görmek ve değerlendirebilmek açısından bu tablonun faydalı olacağı düşüncesinden hareketle tarafımızca son hali verilmiştir⁷⁴. Tabloyu incelediğimizde; kuruluş tarihi itibarıyla en eski havayolu işletmesinin THY olduğu, kuruluş tarihi ve ruhsat alma tarihi itibarıyla THY dışındaki firmaların 1990 yılı ve sonrasında sektöre girdikleri, tarifeli seferlere başlangıcın ise 1984 yılında THY ile başladığı⁷⁵, 1996 yılında Onur Air’in faaliyete geçmesiyle birlikte özel havayolu firmalarının da sektörde varlık göstermeye başladığı bir dönem olduğu görülmektedir. Türkiye’de yolcu taşımacılığı itibarıyla tarifeli olarak havayolu ulaştırma faaliyetlerine devam eden toplam 5 yerli havayolu firması bulunmaktadır. 2018 yılı sonu itibarıyla havayolu firmalarına tayin edilen ülke sayısında başı 141 ülke ile THY çekmekte, en yakın rakibi 53 ülke tayin edilen Pegasus olup bunları sırasıyla: Atlasglobal 44 ülke, SunExpress 24 ülke, Onur Air 17 ülke ile takip etmektedir. Tarifeli olarak uçuş gerçekleştirilen iç hat nokta sayıları itibarıyla bakıldığında; THY 45 nokta ile birinci sırada, Pegasus 37 nokta ile ikinci sırada, SunExpress 24 nokta ile üçüncü sırada, Onur Air 11 nokta ile dördüncü sırada, Atlasglobal 10 nokta ile beşinci sırada yer almaktadır. Tarifeli olarak uçuş gerçekleştirilen dış hat nokta sayıları

⁷⁴ MNG Havayolları; sadece kargo ve yük taşımacılığı faaliyeti yerini getirmesi ve iç hatta hizmet vermemesi, yani sefer düzenlememesi sebepleriyle tabloya dâhil edilmemiştir.

⁷⁵ 1933 yılında kurulan ve ilk adı “Havayolları Devlet İşletme İdaresi” olan; 1955 yılında “Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı” adını alan THY; devlet çatısı altında, bakanlıklara bağlı ve tek havayolu taşıyıcısı olarak uzun yıllar hizmet vermiştir. 1983 yılına kadar THY’nin bayrak taşıyıcısı olarak tek başına hizmet verdiği görülmektedir. 1983 yılında 2920 sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu’nun çıkarılmasıyla birlikte; havayolu pazarına erişim ve piyasaya giriş önündeki engel kaldırılmış ve özel sektörün de havayolu pazarında faaliyet göstermesinin önü açılmıştır. Ayrıca THY; 1984 yılında kamu iktisadi kuruluşuna (KİK) dönüşmüş ve 1984 yılında ilk ruhsatını almıştır.

itibarıyla bakıldığında ise THY 241 nokta ile büyük bir farkla birinci sırada yer alırken Pegasus 74 nokta ile ikinci sırada, SunExpress 92 nokta ile üçüncü sırada, Atlasglobal 70 nokta ile dördüncü sırada, Onur Air 21 nokta ile beşinci sırada yer almaktadır. Uçak filosu itibarıyla THY'nin toplam aktif 309 uçağı, Pegasus'un 81, SunExpress'in 46, Onur Air'in 27, Atlasglobal'in 16 uçağı bulunmaktadır. Uçak sayısı ile uçuş gerçekleştirilen dış hat nokta sayısı karşılaştırıldığında, havayolu firmaları arasında dengeli bir dağılım olduğu görülmektedir. Ancak THY'nin tarihsel hakları ve bayrak taşıyıcısı niteliği gereği, diğer havayolu işletmelerinin toplamından fazla ülke ve neredeyse toplamı kadar dış hat noktaya sahip olması, her ne kadar çoklu tayine geçilmiş olsa da diğer taşıyıcıların yeterince tayin edilmediği ya da karşı ülke sivil havacılık otoritesi tarafından yeterince trafik hakkı veya slot verilmediği anlamına gelmektedir. Bu durumun da piyasa içi rekabeti olumsuz etkileyebileceğini söylemek mümkündür.

Tablo 22: 2014-2018 Yılları Arasında Havayolu Firmaları Bazında Dış Hatlar Pazarındaki Değişim⁷⁶

Havayolu Firmaları	Filo Sayıları		Dış Hatlar İçin Uçuş İzni Alınan					
			Ülke Sayısı		Nokta Sayısı		Uçuş Sıklığı Sayısı (Aylık)	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
THY	231	309	107	122	255	275	3957	4429
Pegasus	46	81	35	40	60	74	2228	3402
SunExpress	53	46	10	12	30	92	2000	3200
Atlasglobal	18	16	12	21	19	70	484	1992
Onur Air	21	27	5	5	11	16	332	908
MNG Havayolları	7	6	42	44	200	172	400	370

Kaynak: SHGM Görüşme Notları, 2019; SHGM Faaliyet Raporu, 2018.

Havayolu ulaştırma sektörü dış hatlar pazarında Türkiye'deki yerli havayolu firmalarının rekabetteki payını belirleyebilmek adına yukarıdaki tablo tarafımızca hazırlanmıştır. Tabloda, ikili HUA'lar ile firma bazında uçuş izni alınan ülke, nokta ve uçuş sıklığı sayıları son 5 yıllık değişimi gösterecek şekilde, 2014 ve 2018 yılları itibarıyla karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir. Pazar payını doğru yorumlayabilmek adına, yine aynı iki yıla ait firma filo sayıları karşılaştırmalı olarak gösterilmiştir. Tabloyu incelediğimizde, 2014'ten 2018'e gelindiğinde THY ve Pegasus'un filo

⁷⁶ Filo sayılarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. <http://web.shgm.gov.tr/tr/kurumsal/4547-istatistikler> (Erişim Tarihi: 30.07.2019).

sayılarını önemli miktarda artırdığı, Onur Air dışındaki diğer havayolu firmalarının ise bir miktar düşürdüğü görülmektedir. Dış hatlar için uçuş izni alınan ülke, nokta ve uçuş sıklığı sayılarında ise son 5 yıl içerisinde, yolcu taşımacılığı yapan firmalar açısından artış olduğu, sadece kargo taşımacılığı yapan MNG Havayolları⁷⁷ açısından ise azalış olduğu gözlemlenmektedir. Onun da kendi içerisinde değerlendirilmesi daha doğru olacaktır. Tablodaki veriler incelendiğinde, hem 2014 yılında hem de 2018 yılında dış hatlar özelinde en büyük paya sahip havayolu firması THY, ikinci en büyük paya sahip şirket olan Pegasus'tan üç kat daha fazla ülke ve noktaya uçuş hakkına sahip olmuştur. Bu iki firmayı; yılın 8 ayı uçuş gerçekleştiren, turizm amaçlı uçuşlar yapan, özellikle turistik destinasyonlara uçuş imkânı sağlayan, THY'nin de ortağı olduğu, Antalya merkezli firma olan SunExpress takip etmektedir. SunExpress'in özel amaçlı bir havayolu firması olması sebebiyle dış hat nokta sayısının fazla olması ve son 5 yıl içerisinde diğer havayolu firmalarına göre (Atlasglobal hariç) daha fazla artması, beklentinin dışında değildir. Havayolu firmalarının filo sayıları ile dış hatlar için uçuş izni alınan ülke, nokta ve uçuş sıklığı sayıları karşılaştırıldığında, dengeli bir dağılım olduğu görülmektedir. Onur Air'in daha çok charter seferlere yönelmesi ve Atlasglobal'in tarifeli seferlerinin daha fazla olması dikkate alındığında, filo sayıları ile dış hatlara ilişkin sayılardaki sıralamalar birbirini doğrular niteliktedir. Ancak filonun büyümesi için kısıtlamaların kalkması, THY dışındaki diğer firmaların da hem yolcu hem de kargo taşımacılığı itibarıyla dış hatlarda belirgin bir varlık göstermesi sektörün rekabetçi yapısının sürekliliği ve sürdürülebilir gelişimi için gerekmektedir.

c. Yer Hizmetleri Lisansları

Rekabeti etkileyen bir diğer uygulama, yer hizmetlerinin işletilmesine ilişkindir. Türkiye'de havaalanlarının işletilmesi, hava trafik kontrol hizmetleri, uçuş seyrüsefer sistemlerinin kurulmasından sorumlu birim DHMİ'dir. Yer hizmetleri, havaalanlarının mülkiyetine sahip DHMİ tarafından yerine getirilirken aynı zamanda lisanslı özel sektör işletmelerince de yerine getirilmektedir (TEPAV, 2007: 417).

⁷⁷ Türkiye'de kargo/yük taşımacılığı yapan dört havayolu işletmesi vardır. Bunlar; THY, MNG, ULS ve ACT'dir. MNG, faaliyet alanı itibarıyla en büyük özel kargo firması olup tarifeli ve charter seferler yapabilen tek özel firma niteliğindedir. Bu sebeple tabloya dâhil edilmiştir. Ayrıca dış hatlardaki projeksiyonu verebilmek açısından da tabloya eklenmesi gerekli görülmüştür.

Yer hizmetleri kuruluşları veya hava taşıyıcılarının, yer hizmetleri yapacakları her havalimanı ve hizmet türü için aranan şartları yerine getirmek ve bunun için çalışma ruhsatı almak zorunlulukları vardır. Yer hizmetleri kuruluşları; SHY-22 olarak nitelendirilen “Havalimanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği” ile IATA ve/veya ICAO gibi uluslararası kuruluşların belirlemiş olduğu kural ve standartlara göre hizmetlerini gerçekleştirme mecburiyetleri bulunmaktadır (Topuz, 2017: 460).

Yer hizmetleri piyasasında faaliyet göstermek için, DHMİ’den çalışma ruhsatı (lisans) alınması ihtiyacı bulunmaktadır⁷⁸. A, B ve C olmak üzere üç grup lisans mevcuttur. A grubu lisansa sahip olmanın şartları, B ve C grubu lisansa sahip olmanın şartlarından ağırdır. Başka bir deyişle A grubu çalışma ruhsatına sahip olmak için yerine getirilmesi gereken maddi ve teknik şartlar, diğer çalışma ruhsatı şartlarına göre çok daha zordur. Buradan hareketle aşağıdaki tabloda da görülebileceği üzere A grubu çalışma ruhsatına sahip bir yer hizmeti kuruluşu, “Havalimanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği” SHY-22’de belirtilen havalimanı yer hizmetleri türlerinin tamamını tüm hava taşıyıcılarına vermekle yetkilidir. B grubu çalışma ruhsatını, yerli veya yabancı hava taşıyıcıları alabilme hakkına sahip olup yerli hava taşıyıcıları ulaşım hizmeti haricindeki tüm hizmetleri kendisine verebiliyorken tarifeli sefer düzenleyen yabancı hava taşıyıcıları ulaşım, ramp, ikram servis, uçak özel güvenlik hizmet ve denetimi hizmetleri dışındaki, tabloda belirtilen tüm hizmetleri kendisine verebiliyorken tarifesiz sefer düzenleyen yabancı hava taşıyıcıları ise sadece uçak hat bakım hizmetini kendisine verebilmektedir. C grubu çalışma ruhsatına sahip yer hizmeti kuruluşları ise yolcu hizmetleri, yük kontrolü ve haberleşme, ramp, uçak hat bakım, ulaşım hizmetleri dışındaki, tabloda belirtilen hizmetleri hava taşıyıcılarına verme yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere A grubu lisansa sahip yer hizmeti kuruluşları, B ve C grubu lisansa sahip olan yer hizmeti kuruluşlarına göre daha fazla hizmet sunma avantajına sahiptir.

⁷⁸ Çalışma ruhsatı türleri, koşulları, ruhsat alımı süreci ve hizmet türlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız. Topuz, 2017: 460-483.

Tablo 23: Yer Hizmetleri Lisanslama Şartları

Çalışma Ruhsat Grubu	Ruhsat Alabilecek Olanlar	Ruhsat Verilebilecek Hizmet Türleri	Kime Hizmet Verebileceği (Özel Yetkiler Hariç)
A	SHY-22'deki Şartları Sağlayan Özel Hukuk Tüzel Kişiliği Statüsündeki İşletmeler	Tüm Hizmet Türleri	Hava Taşıyıcılarına
B	Yerli Hava Taşıyıcıları	Ulaşım Hariç Tüm Hizmet Türleri	Kendisine
	Tarifeli Sefer Düzenleyen Yabancı Hava Taşıyıcıları	Temsil Gözetim ve Yönetim Yolcu Hizmetleri Yük Kontrolü ve Haberleşme Uçak Hat Bakım Uçuş Operasyon Kargo ve Posta	
	Tarifesiz Sefer Düzenleyen Yabancı Hava Taşıyıcıları	Uçak Hat Bakım	
C	SHY-22'deki Şartları Sağlayan Özel Hukuk Tüzel Kişiliği Statüsündeki İşletmeler	Temsil Gözetim ve Yönetim İkram Servis Uçuş Operasyon Kargo ve Posta Özel Güvenlik	Hava Taşıyıcılarına

Kaynak: DHMİ Görüşme Notları, 2019.

A Grubu lisanslar iki yıl için, B Grubu lisanslar ise beş yıl için geçerlidir. Bu sürelerin sona ermesinden sonra, faaliyete devam edebilmek için bir “temdit ücreti” ödenmesi⁷⁹ gerekmektedir (TEPAV, 2007: 419). Yer hizmetleri ruhsatları, temdit ücretleri ödenmesi kaydıyla hizmet türü ayrımı gözetmeksizin süresiz verilmektedir (SHGM Görüşme Notları, 2019).

⁷⁹ 2018 yılı A, B, C grubu lisanslara ait tarife ve temdit ücretleri için; DHMİ Havalimanı Ücret Tarifeleri, 2018: 17-21’e bakabilirsiniz.

Tablo 24: Türkiye’de Çalışma Ruhsatına Sahip Yer Hizmeti Şirketleri

Sıra No	A Grubu Şirketler	B Grubu Şirketler	C Grubu Şirketler
1	Çelebi Hava Servisi A.Ş.	Aeroflot (Rus Hava Yolları / Merkezi Rusya Moskova, Şube Türkiye İstanbul)	5M Yer Hizmetleri A.Ş.
2	Havaş	Atlasjet Havacılık A.Ş.	ACM Air Charter Market Uçak Servisi ve Turizm Hizmetleri LTD. ŞTİ.
3	TGS Yer Hizmetleri A.Ş.	Güneş Ekspres Havacılık A.Ş.	Adriyatik Taşımacılık Dış Ticaret LTD.ŞTİ.
4		İran İslam Cumhuriyeti Hava Yolları	Air Mark Hav. Tur. ve Taş. A.Ş.
5		Lufthansa Alman Hava Yolları	Airpak Temizlik Hiz. San. ve Tic. A.Ş.
6		MNG Havayolları ve Taşımacılık A.Ş.	Akua Trans Turizm Havacılık LTD. ŞTİ.
7		Onur Air Taşımacılık A.Ş.	Akyol Gıda Tur. İnş. Pet. Tic. LTD. ŞTİ.
8		Pegasus Hava Taşımacılığı A.Ş.	Atlasjet Temsil ve Gözetim Hizmetleri A.Ş.
9		SunExpress Deutschland GMBH	Bilen Havacılık LTD. ŞTİ
10		Suudi Arabistan Hava Yolları	Casio Air Servis Hizmetleri Dış Ticaret LTD. ŞTİ.
11		Turistik Hava Taşımacılık A.Ş.	FLY Hava Kargo Servis Havacılık ve Turizm Hizmetleri LTD. ŞTİ.
12		Türk Hava Yolları A.O.	Maple Group Havacılık Tur. Dış Tic. A.Ş.
13			Gözen Güvenlik Hizmetleri ve Tic. A.Ş.
14			LSG Sky Chefs Havacılık Hizmetleri A.Ş.
15			Merkür Uluslararası Taşımacılık Turizm ve Havacılık A.Ş.
16			Miadtur Turizm Danışmanlık Organizasyon Hizmetleri LTD. ŞTİ.
17			Sancak Uçak İçi Servisleri A.Ş.
18			Sistem Güvenlik Hizmetleri LTD. ŞTİ.
19			TAV Özel Güvenlik Hizmetleri A.Ş.
20			THY DO & CO İkram Hizmetleri A.Ş.
21			Sistem Lojistik Hizmetleri A.Ş.
22			MNG Havayolları ve Taşımacılık A.Ş.

Kaynak: DHMİ Görüşme Notları, 2019; SHGM Görüşme Notları, 2019.

Türkiye’de mevcut durum itibarıyla çalışma ruhsatına sahip yer hizmeti şirketlerinin sıralandığı yukarıdaki tabloya bakıldığında, 3 büyük A grubu şirketin bulunduğu, B grubu lisansa sahip 12, C grubu lisansa sahip ise 22 yer hizmeti şirketinin hizmet verdiği görülmektedir. 3 büyük şirket tüm havayolu şirketlerine tüm hizmetleri sağlama imkânına sahipken 12 havayolu şirketi (B grubu) kendi uçaklarına kendileri yer hizmeti vermekte; 22 şirket ise (C Grubu) havayolu şirketlerine temsil, gözetim ve yönetim, ikram ve servis, uçuş operasyon, kargo ve posta ile uçak güvenlik hizmetlerini sağlamaktadır (TOBB, 2017: 38).

Tablo 25: 2003 Yılı ve 2010 Yılı Sonrası Havayolu Yer Hizmetlerinde Ruhsat Verilen Şirket Sayıları ile A, B, C Grubu Lisansa Sahip Şirket Sayıları

Yıllar	2003	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verilen Çalışma Ruhsatı Sayısı	28	91	43	29	43	65	25	15	14	12
A Grubu Şirket Sayısı	2	4	4	3	3	3	3	3	3	3
B Grubu Şirket Sayısı	14	13	13	14	16	16	16	15	12	12
C Grubu Şirket Sayısı	21	27	28	29	28	28	27	29	27	22
Toplam Çalışma Ruhsatlı Şirket Sayısı	37	44	45	46	47	47	46	47	42	37

Kaynak: UAB, 2018: 375; SHGM, 2018: 29.

Yer hizmetleri piyasasının gelişimi açısından; 2003 yılı serbestleşmesi ve 2010 yılında THY ve Havaş ortaklığında kurulan TGS Yer Hizmetleri A.Ş.’nin faaliyet göstermeye başlaması önemli iki dönemin başlangıcı olarak kabul edilebilir. Buradan hareketle yukarıdaki tablo da 2003 yılı ve 2010 yılı sonrası verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır. Tabloya göre 2003 yılında verilen çalışma ruhsatı sayısı 28 ve toplam çalışma ruhsatlı şirket sayısı 37 iken 2010 yılında verilen çalışma ruhsatı sayısı 2003 serbestleşmesinden bu yana üç kattan fazla bir artışla 91’e, toplam çalışma ruhsatlı şirket sayısı ise 44’e ulaşmıştır. TGS’nin kurulup faaliyete başlamasıyla birlikte ise hem verilen çalışma ruhsatı sayısında hem de toplam çalışma ruhsatlı şirket sayısında

yıllar içerisinde ciddi bir azalma görülmüştür. 2018 yılına gelindiğinde ise verilen çalışma ruhsatı sayısı 12'ye, toplam çalışma ruhsatı sayısı ise 37'ye düşmüştür. Bu azalış trendinin devam edeceği yönünde bir kanaat olduğu da söylenebilir.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde dikkat çekici bir durumun A grubu şirket sayısında 2011 yılı sonrası herhangi bir artış veya azalış görülmemesidir. Bunda, A grubu lisansa sahip olmanın zorlu şartları ile 3 büyük şirketle baş etmenin zor olacağı düşüncesinin yerleşmesinin önemli bir payı olduğu görülmektedir. 2010 yılı öncesi de bu noktada dikkat çekici bir öneme sahiptir. 2008 yılında, İstanbul Sabiha Gökçen (İSG) Uluslararası Havalimanı Yer Hizmetleri A.Ş. kurulmuş ve A grubu çalışma ruhsatına sahip yer hizmeti şirketi sayısı 2003-2007 yılları arasında 2 iken 3'e çıkmış; 2009 yılında TGS'nin kurulmasıyla birlikte bu sayı 4'e çıkmıştır. 2012 yılına kadar 4 şirket hizmet vermeye devam ederken 2012 yılında İSG yer hizmeti şirketi kapanınca bu sayı tekrar 3'e düşmüş ve hâlihazırda da A grubu lisansa sahip 3 yer hizmeti şirketi faaliyetlerine devam etmektedir. B ve C grubu lisansa sahip yer hizmeti şirket sayıları ise yıllar içerisinde değişkenlik göstermekte olup bu lisanslara sahip şirket sayılarında azalış trendi devam etmektedir.

Yer hizmetleri piyasasının yapısını incelerken havayolu firmalarının yer hizmetlerini kendisinin sağlamasına imkân veren B Grubu lisansların ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir (TEPAV, 2007: 421). Tam bu noktada, THY'nin en büyük kapasiteyi elinde bulundurması sebebiyle yer hizmetleri piyasasında da kendisine geniş bir yer bulduğu görülmektedir. Hem B grubu çalışma ruhsatına sahip olması hem de ortağı olduğu TGS'den yer hizmeti desteği alması, bu piyasada da ayrıcalıklı olduğu anlamına gelmektedir. THY'nin kendisinden yer hizmetini karşılamak yerine TGS'den bu hizmeti almasının altında yatan nedenler; başta kendi havayolu maliyetlerini düşürmek ve TGS'ye pazar payı yaratmaktır. THY'nin TGS'den yer hizmeti desteğini alması ancak diğer B grubu lisansa sahip havayolu firmalarının özellikle büyük meydanlarda TGS'nin bu desteği almasının her zaman mümkün olmaması, uygulamada rekabet ve hizmet sunumunda etkinlik açılarından havayolu firmaları arasında tam anlamıyla bir dengenin sağlanamadığı anlamına gelmektedir.

B grubu lisanslara sahip havayolu firmalarının, A Grubu lisanslara sahip olanlarla doğrudan rekabet içinde olmamasına karşın (ölçek büyüklüğü de göz önünde

bulundurulduğunda), piyasa üzerinde kısıtlayıcı bir etkide bulundukları ileri sürülebilir (TEPAV, 2007: 422). Bu durum ancak dolaylı yoldan etki edebilir. THY'nin büyük pazar payına sahip olması, TGS'yi de avantajlı duruma getirmektedir. Türk havayolu sektöründe, THY dışında başka bir havayolu firmasının bu denli büyük bir hacme sahip olmaması, diğer B grubu lisansa sahip havayolu firmaları, hatta C grubu lisansa sahip işletmeler üzerinde bu durumun, rekabet açısından doğrudan bir etki yaratmasa da rekabeti etkileyebileceğini söylemek mümkündür. Diğer yandan THY'nin yer hizmetini kendi sağlamak yerine TGS'den alması, B grubu lisansa sahip firmalardan Pegasus'u, kendi hizmet türleri itibarıyla avantajlı duruma getirdiği de söylenebilir (SHGM Görüşme Notları, 2019).

III. TÜRKİYE'DE HAVAYOLU ULAŞTIRMA SEKTÖRÜNDEKİ REGÜLASYONLAR: NİTEL BİR ARAŞTIRMA

Havayolu ekonomisi için rekabeti sağlayıcı ve anti rekabeti engelleyici regülasyonlar olmazsa olmazdır. Ancak bazen rekabeti koruma kanunları, amaca ters düşecek şekilde –uygulamada özellikle ağ endüstrilerinde– mevcut firmaları koruyucu nitelikte ve anti rekabetçi olabilmektedir (Cook ve Minogue, 2002: 487). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, rekabete geçişte sorun oluşturabilecek bu durum, rekabetçi piyasa yapısının tam olarak oluşmasında, bir başka deyişle rekabetin yerleşmesi ve kurumsallaşmasında ciddi bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun önüne geçebilmek için rekabet politikalarının; denetleyici ve yaptırım olarak caydırıcı niteliğinin öne çıkarılması, müdahaleci ve koruyucu niteliğinin bastırılması gerekmektedir (Çetin, 2007: 104). Gelişmekte olan ülkelerde, havayolu gibi stratejik öneme sahip sektörlerde serbest piyasa ekonomisine geçişin ve rekabetin tam olarak sağlanması daha uzun bir zaman dilimini gerektirmekte, bu süreçte oluşabilecek muhtemel karmaşıklıkları gidermek de etkin regülasyon politikalarının uygulanmasıyla mümkün olabilmektedir. Durum böyleyken Türkiye'deki havayolu ulaştırma sektörünün ekonomik gelişimi ve sektör içi rekabetin temini için de regülasyonlar ayrı bir önem teşkil etmektedir.

Havayolu sektörünün pek çok regülasyona tabi olduğu gözlemlenmektedir. Sektördeki işletmelerin girdileri, çıktıları ve aradaki süreçte gerçekleşen faaliyetleri ayrıntılı regülasyonlara tabidir. Bunların amacı, hava taşımacılığı faaliyetlerinin

emniyetli ve güvenli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak, rekabeti tesis etmek ve korumaktır. Bu amaçlar doğrultusunda havayolu işletmeleri ve havayolu pazarı, teknik regülasyonlara tabi olduğu gibi ciddi iktisadi regülasyonlara da tabi olmaktadır (Gerede, 2011: 535).

Bu kısımda, Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların, sektörün ekonomik gelişimini ve sektör içi rekabeti artırıp artırmadığını belirlemek amacıyla gerçekleştirdiğimiz araştırmaya yer verilecektir. Bu kapsamda, ilk olarak araştırmanın yönteminden bahsedilecek, sonrasında ise araştırma bulgularına ayrıntılı bir şekilde yer verilecektir.

A. Yöntem

Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların, sektörün ekonomik gelişimini ve sektör içi rekabeti artırıp artırmadığını belirlemek amacıyla iki aşamalı araştırma yapılmıştır. İlk aşamada, literatür taraması yapılmış ve çalışmanın konusuyla ilgili yapılan çalışmalar belli temalar altında tahsis edilmiştir. Buradan ulaşılan bilgiler doğrultusunda, birtakım sonuçlara ulaşılmıştır. Bu sonuçların uygulamadaki karşılığını görebilmek ve doğruluğunu test edebilmek adına ise havayolu ulaştırma sektörüyle ilgili kurumlar ve havayolu taşıyıcıları ile görüşmeler (mülâkatlar) yapılmıştır. Hem yapılan literatür taraması hem de yapılan görüşmeler neticesinde, araştırmanın amacına yönelik daha tatminkâr sonuçlara ulaşılmıştır.

Araştırmanın ikinci aşamasını oluşturan görüşme safhasında, yöntem olarak “yarı yapılandırılmış, derinlemesine görüşme tekniği”⁸⁰ kullanılmıştır. Görüşmeler öncesinde hazırlanmış soru seti (13 soru) ve bilgi metni çerçevesinde, katılımcılara pek çok soru tipine ilişkin sorular yöneltilmiş, görüşmenin akışına uygun olarak da görüşme esnasında sorular revize edilmiş; genişletilmiş, daraltılmış ya da çıkarılmıştır.

⁸⁰ Yarı yapılandırılmış görüşme (mülâkat) tekniğinde araştırmacı, konusuna ilişkin hazırlamış olduğu sorular ve dokümanlar ile görüşmeyi gerçekleştirir. Ancak görüşme esnasında, soruların sırası, soruluş şekli değiştirilebilir, hatta sorularda ekleme-çıkarma gibi revizeler dahi yapılabilmesi mümkündür. Uygulayıcının süre kısıtlaması bulunmadığından görüşmeyi yönlendirme noktasında özgürdür <http://tusside.tubitak.gov.tr/tr/yontemlerimiz/Derinlemesine-Gorusme> (30.07.2019).

Araştırmada örnekleme yöntemi olarak kartopu (zincirleme) örnekleme yöntemi⁸¹ tercih edilmiştir. Görüşme yapılacak kişilerin bir kısmı, görüşme öncesinde belirlenmiş olup bir kısmı ise görüşmeler esnasında belirlenmiştir. Örneklem grubu olarak havayolu ulaştırma sektörü temsilcileri (kamu kurum ve kuruluşları ile havayolu şirketleri) alınmıştır. Bu kapsamda; SHGM, DHMİ, DHMİ Slot Koordinasyon Merkezi Başmüdürlüğü, Rekabet Kurumu, THY, Pegasus, Onur Air, MNG Havayolları ile yüz yüze olmak üzere ortalama bir saat süren derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler, her bir kurum içerisindeki farklı birimlerin üst düzey yöneticileriyle yani aynı kurum içerisindeki birden fazla yetkiliyle yapılmıştır. Toplam 20 yetkili kişiyle⁸² bu görüşmeler gerçekleştirilmiştir⁸³.

Görüşmelerden elde edilen veriler, tematik analiz⁸⁴ yöntemi kullanılarak irdelenmiş, derlenmiş ve bulgulara dönüştürülmüştür.

B. Bulgular

İki aşamalı araştırma yönteminden elde edilen veriler, ayrı ayrı analize tabi tutulmuş ve araştırma sonuçları itibarıyla birtakım bulgulara ulaşılmıştır. Araştırmanın amacı doğrultusunda, hem literatürdeki görüşler hem de sektör temsilcilerinin görüşleri; belli bir sistematik içerisinde, konu bütünlüğü gözetilecek şekilde tablolar içerisinde sıralanmıştır. Ayrıca görüşmelere katılım sağlayan sektör temsilcilerinin (yetkililerin) her birinin görüşünü ayırt edebilmek ve kodlayabilmek adına, katılımcılar numaralandırılmıştır. Bu bilgiler doğrultusunda; ilk olarak literatür

⁸¹ Kartopu (zincir) örnekleme, nitel araştırmalarda kullanılan amaçlı örnekleme yöntemlerinden biridir. Bu örnekleme yönteminde, görüşme süreci devam ederken görüşmenin varacağı nokta şekillenmekte, görüşülmesi gereken kişi veya ilgilenilmesi gereken durum sayısı netleşmektedir. Araştırmacı, görüşme sürecinde tıpkı bir kartopu gibi büyüyen görüşmeler gerçekleştirmekte, belirli bir süre sonra ise bazı isimlerin ve durumların öne çıkmasıyla birlikte, görüşmelerin sayısını azaltmaya başlamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Yıldırım ve Şimşek, 2011: 107-114.

⁸² THY'den 8 yetkili, DHMİ'den 4 yetkili, SHGM'den 3 yetkili, Rekabet Kurumu'ndan 2 yetkili, Pegasus'tan 1 yetkili, Onur Air'den 1 yetkili, MNG Havayolları'ndan 1 yetkili ile yapılan görüşmeler araştırmaya dâhil edilmiştir. Araştırmaya dâhil edilmeyen başka görüşmeler de yapılmıştır.

⁸³ Bu görüşler, kurumsal bir görüşü değil, kurum yetkilisinin mesleki görüşünü temsil etmektedir. Dolayısıyla bu görüşler, kurumu bağlayıcı değildir.

⁸⁴ Tematik analiz; verilerdeki örüntüleri yani temaları belirleme, analiz etme ve raporlama için kullanılan bir yöntemdir. Tematik analiz, veri setinizi en küçük boyutlara indirgeyerek düzenlemenizi ve zenginleştirerek derinlemesine betimleme imkânı sağlar. Ayrıntılı bilgi için bkz. Braun ve Clarke, 2006: 77-101.

taramasından elde edilen bulgulara yer verilecek ve değerlendirilecek, sonrasında ise sektör temsilcileri ile görüşmelerden elde edilen bulgulara yer verilecek ve değerlendirilecektir.

1. Literatür Taramasından Elde Edilen Bulgular

Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründe regülasyonlara ilişkin gerçekleştirilen literatür taraması neticesinde; rekabetçi yapının tesisi, slot tahsisi, taşıyıcı tayini, yer hizmetleri, THY’nin sektördeki hâkim durumu ve sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanması temaları üzerinde durulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda çalışmanın bu kısmında, elde edilen her bir bulguya ayrı başlıklar altında yer verilecek ve her biri ayrı ayrı değerlendirilecektir.

a. Rekabetçi Yapının Tesisi

Literatür taramasından elde edilen bulguların ilki, havayolu ulaştırma sektöründe rekabetçi yapının tesisi hakkındaki görüşlerdir. Aşağıdaki tabloda, rekabetçi yapının tesisine ilişkin literatürdeki görüşlere yer verilmiştir.

Tablo 26: Rekabetçi Yapının Tesisi Hakkındaki Literatürdeki Görüşler

<i>Gündoğdu (2010)’a göre;</i> öncelikle etkili bir sektörel durum analizi yapılabilmesi için verilerin sistematik bir şekilde kayıt altına alınması gerekmektedir. Sektöre ilişkin düzenleme komisyonlarında Rekabet Kurumu’nun da yer alması sağlanarak regülasyonların uygulamaya konmadan önce rekabete hizmet edecek şekilde planlanması mümkün olacaktır. Sektördeki rekabetin tam olarak sağlanabilmesi için sektördeki ilgili tüm kuruluşların koordine bir şekilde çalışabilmesi ise nihai çözüm olacaktır (Gündoğdu, 2010: 82-84). Ayrıca Türk şirketlerinin gelecekte dünya havayolu taşımacılık pazarında gerekli payı alabilmesi, Türkiye’deki pazarın tam olarak rekabetçi bir yapıya kavuşmasıyla ve Türk taşıyıcılarının dünyada sayıları hızla artan havayolu ittifaklarına girmeleri ile mümkün olabilecektir. Bu çerçevede, AB örneğinden yola çıkılarak ittifaklara özgü grup muafiyetleri çıkarılması, sektörün rekabetçi yapısının güçlendirilmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca ittifakların sağladığı etkinlikler sayesinde havayolu firmalarının ulaşacakları ölçek ve yoğunluk ekonomileri, maliyetlerde azalma sağlayacaktır. Bu da tüketicilere daha düşük ücretlerle daha kaliteli hizmet alma imkânı olarak yansıyacaktır (Gündoğdu, 2010: 86).
<i>Hassu (2004) ve Gündoğdu (2010)’a göre;</i> havayolu ittifakları, rekabetçi yapının tesisine hizmet edecek bir uygulamadır. Havayolu taşımacılığı sektöründe, ABD ve AB’de kararlılıkla yürütülerek başarılı sonuçların elde edildiği serbestleştirme çalışmalarının, Türkiye’de de aynı kararlılıkla uygulanması sonucunda, yeni havayolu firmalarının pazara girişi sağlanmıştır. Havayolu ittifaklarına gidilmesi ile de tüketicilerin daha kaliteli hizmet alma, daha geniş ve düşük ücretli uçuş seçeneklerine kavuşması sağlanacaktır. Sektör verimliliğini artıran bu gibi girişimler, ekonomik iyileşmeleri ve büyümeyi beraberinde getirecektir. 2003 yılından itibaren Türk havayolu taşımacılığı sektörünün yaşadığı süreç bunu kanıtlar nitelikte olup bu yönde atılan adımlarla elde edilebilecek olumlu sonuçların fiili bir göstergesidir (Hassu, 2004: 57; Gündoğdu, 2010: 81). Dünyada uygulanan havayolu taşımacılığı sektörünün liberalizasyonu çalışmaları ile havayolu ittifaklarının bu rekabetçi yapı içerisindeki önemi ve konumu, Türk havayolu taşımacılığı sektörünün tam olarak

serbestleştirilmesi noktasında örnek alınması gereken hususlardır. (Hassu, 2004: 61; Gündoğdu, 2010: 86).
<i>Gerede (2011)'e göre;</i> sektörel regülasyonlar ve bunlara ilişkin düzenlemelerde yapılacak değişiklikler öncesinde, sektör paydaşlarına danışılması, uzlaşa içerisinde en etkili çözümlerin alınması ve değişikliklerin muhtemel etkilerinin önceden bilimsel yöntemlerle araştırılması önem arz eden hususlardır (Gerede, 2011: 536).
<i>Haybat (2011)'e göre;</i> havalimanları özel tekel yaratılmadan özelleştirilmelidir. Yeni havalimanı yatırımları için özel sektörün önü açılmalı ve desteklenmelidir (Haybat, 2011: 138).
<i>TEPAV (2007)'ye göre;</i> sektörün ekonomik gelişimine ve rekabete hizmet edecek bölgesel havayolu taşımacılığı uygulamasının da üzerine eğilinmelidir. Bölgesel havayolu taşımacılığını özendirmek adına, buralara uçuş yapmayı kabul eden taşıyıcılara birtakım teşvikler ve ayrıcalıklar verilmesi, desteklenmesi gereken bir uygulamadır. Çünkü Türkiye, talebin büyük taşıyıcıların girmesine yetecek kadar yüksek olmadığı, daha önce hizmet verilmeyen birçok bölgeye, şehre sahip büyük bir ülkedir ve bölgesel havayolu taşımacılığı ülkemizde etkin bir şekilde uygulanabilir. Bu havayollarının oluşturulması ve desteklenmesi, küçük ölçekteki yerlerin yolcularını daha büyük havalimanlarına bağlayarak daha büyük havayollarının gelişimini de artırabilir. Hatta bölgesel havayollarının oluşturulması için bazı yatırım teşvikleri dahi verilebilir. Aynı zamanda, özel bölgesel havayolu şirketleri tarafından bu alanlarda havalimanlarının inşaa edilmesini/iyileştirilmesini desteklemek için bazı düzenleyici teşvikler de getirilebilir (TEPAV, 2007: 435). Daha düşük fiyat ve daha fazla uçuş gibi yararlar sunan, artan kalite ve hizmetleri beraberinde getiren rekabet her zaman arzu edilir. Rekabetçi bir havayolu sektörünün; hem gelir hem de yatırım açısından turizmde artış getirmesinin yanı sıra mal ve hizmetlerin yalnızca yurt içinde değil, ihracatçı ve ithalatçı ülkeler arasında ticaretin artmasıyla sonuçlanacak şekilde daha hızlı dolaşımı gibi birçok ikincil faydası da bulunmaktadır. Ayrıca rekabet kuralları ve düzenlemeleri ile birlikte, sektöre özgü düzenlemeler de bu gelişmelerin teminatını oluşturmaktadır (TEPAV, 2007: 437).
<i>Kesici 2011'e göre;</i> ülkemizde geline son durum itibarıyla iç ve dış hatlarda aynı noktalara yapılan birden fazla havayolu taşıyıcısı tahsisleri sonucunda, hem uçuş frekansları artmış hem de artan maliyetlere rağmen fiyatlarda bariz bir gerileme görülmüştür. Böylece, asıl amaç olan; bilet fiyatlarının düşmesi, sektörün büyümesi, yolcuların seçim imkânlarının artması, kalitenin artması, yenilikçi uygulamaların yaygınlaşması, tekelleşmenin önlenmesi sağlanmıştır (Kesici, 2011: 198). 1. <i>Durum:</i> Mali/Teknik gücü ve servis kalitesi iyi diye, belirli firmalara ya da kamu firmalarına birtakım ayrıcalıklar tanınması hâlinde; tekelleşme oluşur, fiyatlar yükselir, kalite düşer, piyasadan çıkışlar hızlanır, işsizlik artar, dış firmalar ile rekabet gücü azalır, keyfi uygulamalar artar, yaratıcı yenilikler biter, sektörün gelişimi durur (Kesici, 2011: 193). 2. <i>Durum:</i> Bırakınız yapsınlar denirse yani tamamen piyasa eline bırakılırsa da güçlü işletmeler tekel hâline gelir, küçük işletmeler batır, sosyal sorunlar çıkar, yolcu mağduriyetleri yaşanır, emniyet göz ardı edilir, kaza riski artar, kalite düşer, yaratıcı yenilikler kısmen artabilir fakat sürdürülebilirlik düşer, fiyatlar ilk başta düşer fakat kalıcı olmaz (Kesici, 2011: 194).

Rekabetçi yapının tesisine ilişkin literatürdeki görüşler incelendiğinde; havayolu ulaştırma sektöründe liberalizasyonun, havayolu ittifaklarının, regülasyonun katılımcı bir anlayışla tüm paydaşlar ile danışılarak ve tartışılarak belirlenmesinin ve bölgesel havayolu taşımacılığının üzerinde önemle durulduğu gözlenmektedir. Sektördeki rekabetçi yapının tesis edilmesi açısından bunların önemli gereklilikler olduğu, ilgili kurullar tarafından bu yönde politikalar geliştirilmesi ve düzenlemelere gidilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca rekabet ortamının yaratacağı avantajların önemine dikkat çekildiği, aksi durumda yaşanabilecek olumsuzlukların tahribatının çok daha büyük olacağından söz edilmektedir.

b. Slot Tahsisi

Literatür taramasından elde edilen bulguların ikincisi, havayolu ulaştırma sektöründe rekabeti etkileyen slot tahsisi hakkındaki görüşlerdir. Aşağıdaki tabloda, slot tahsisine ilişkin literatürdeki görüşlere yer verilmiştir.

Tablo 27: Slot Tahsisi Hakkındaki Literatürdeki Görüşler

<i>Uslu (2015)'e göre;</i> mevcut kapasite altında, havayolu taşıyıcıları arasında slot dağıtımının etkin ve adaletli yapılması önemli bir husustur. Havaalanlarında durumlarını sağlamlaştırmış olan ve bunu daha da güçlendirmek isteyen güçlü havayolu işletmeleri ile havaalanında henüz faaliyete başlamamış ya da daha küçük çapta çalışan havayolu işletmelerinin güçlenebilme, hizmetlerini artırabilme ve rekabetçi bir uçuş ağı kurabilme ihtiyaçlarını hesaba katarak yeni giren havayolları ya da küçük taşıyıcılar ile güçlü taşıyıcıların çıkarları arasında doğru denge kurulması, mevcut slot tahsisi sisteminin önemli sorunlarından birisidir (Uslu, 2015: 227).
<i>Gündoğdu (2010)'a göre;</i> slot tahsisinin etkinliği ve rekabetçi yapıya hizmet edecek şekilde gerçekleştirilebilmesi için bu görevin tarafsız bir otoriteye verilmesi ve şeffaflığın sağlanması önem arz etmektedir (Gündoğdu, 2010: 82). Tam bağımsız bir otoritenin, slot havuzu oluşturup piyasa arz-talep dengesini göz önünde bulundurarak gerçekleştireceği slot tahsisi, rekabetçi piyasa yapısının oluşmasında önemli bir katkı sağlayacaktır (Gündoğdu, 2010: 86).
<i>TEPAV (2007)'ye göre;</i> slotlar, ekonomik anlamda kıt kaynaklardan olup sınırlı miktarda bulunabilmektedir. Mevcut kapasitenin kolaylıkla artırılamayacağı düşünüldüğünde; bağımsız, adil ve etkin bir slot tahsisinin gerçekleştirilmesi daha büyük öneme sahip olmaktadır. Slotların tarafsız, şeffaf ve ayrımcı olmayan bir temelde tahsis edilmesi çok önemlidir. Kıt bir kaynağın optimal tahsisini sağlamak için tarihsel haklar hükmünün kaldırılıp tüm slotların açık artırmaya sunulması bir çözüm önerisi olarak öne sürülebilir. Slotların arz ve talep temelinde fiyatlandırılması, yani en yoğun zamanlarda daha yüksek ücretlerle slotların verilmesi, ticari olarak da daha akılcı bir şekilde tahsis edilmesini sağlayacaktır (TEPAV, 2007: 436).
<i>Rekabet Raporu (2012)'ye göre;</i> havayolu taşımacılığı sektöründe pazara girişlerin kolaylaştırılması, etkin bir rekabet ortamının oluşturulması ve rekabetçi yapının korunması bakımından yeterli idari ve teknik kapasitesi bulunan, bağımsız bir sivil havacılık mekanizmasının kurulması ve özellikle slot tahsisi konusunda bağımsız işleyişi sağlayacak tedbirlerin alınması yararlı olacaktır (Rekabet Raporu, 2012: 76).
<i>Ceyhan (2018)'e göre;</i> slot tahsisi konusunda eleştirilmesi gereken durum, DHMİ'nin slot tahsisi görevini yerine getirirken Başbakanlığa bağlı Türkiye Varlık Fonu'nda THY'nin % 49,12 oranında ortaklığının bulunmasıdır ⁸⁵ . Kamuyu hem slot dağıtımını yapan hem de havayolu işletmesinin hissedarı konumuna sokan bu durum, rekabetin adaletli ve tarafsız sağlanması anlayışına ters düşmektedir (Ceyhan, 2018: 74).

Slot tahsisine ilişkin literatürdeki görüşler incelendiğinde; kapasite yetersizliği sorununun çözümünün kolayca sağlanamayacağından hareketle eldeki kısıtlı slotların etkin ve adil dağıtımının daha önemli hâle geldiği, bu dağıtımın kamu eliyle değil de tarafsız, şeffaf ve bağımsız bir otorite tarafından yerine getirilmesinin sektördeki

⁸⁵ Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bünyesinde bulunan Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı'nın sermayesinin yüzde 49,12'lik payının tamamı, 3 Şubat 2017 tarihi itibarıyla Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi'ne devredilmiştir.

rekabetçi ortamın gelişmesi açısından daha yerinde olacağı hususları üzerinde önemle durulduğu gözlenmektedir.

c. Taşıyıcı Tayini

Literatür taramasından elde edilen bulguların üçüncüsü, havayolu ulaştırma sektöründe rekabeti etkileyen taşıyıcı tayini hakkındaki görüşlerdir. Aşağıdaki tabloda, taşıyıcı tayinine ilişkin literatürdeki görüşlere yer verilmiştir.

Tablo 28: Taşıyıcı Tayini Hakkındaki Literatürdeki Görüşler

<i>Gündoğdu (2010)'a göre;</i> uluslararası ikili hava taşımacılığı anlaşmalarında çok sayıda taşıyıcının faaliyet göstermesi önündeki hukuki engellerin kaldırılarak rekabetçi bir yapının oluşturulması önem arz eden bir husustur (Gündoğdu, 2010: 86).
<i>Hassu (2004)'e göre;</i> tarifeli dış hat hizmetlerinde, bayrak taşıyıcı konumundaki THY dışında, diğer havayolu taşıyıcılarının da bu pazardan gereken payı alabilmesi sağlanmalıdır. Bunun için, uluslararası ikili hava taşımacılığı anlaşmalarında tek taşıyıcı tayin edilmesi uygulaması en aza indirilmeli, bu hizmetleri yürütebilecek birden çok taşıyıcıya yetki verilmelidir (Hassu, 2004: 58).
<i>Rekabet Raporu (2012)'ye göre;</i> tekli tayin içeren mevcut ikili HUA'ların mümkün olduğu ölçüde çoklu tayin içerir hâle getirilmesinin ve belirli hatlara giriş engellerinin ortadan kaldırılmasının, sektördeki rekabetin gelişimine katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Rekabet Raporu, 2012: 76). Bu durumun sağlanması, daha rekabetçi bir havayolu taşımacılığı sektörünün tesisi bakımından büyük öneme sahiptir (Rekabet Raporu, 2012: 26).
<i>Kesici (2011)'e göre;</i> bir havayolu işletmesinin bir ülkeye ya da hatta tayin edilmesi rekabette çok önemli bir ticari faktör olup havayoluna hat ve frekans tahsisi ile slot tahsisi çok önemli kriterlerdir. Dünyada trafik hakları ya da ticari haklar; müracaat önceliğine, belirli ücret bedeli kullanmaya, kura çekimi esaslı olarak yapılmasına, ihale yöntemi esaslı olarak yapılmasına ve en uygun olanın belirlenmesine göre dağıtılmaktadır. Bu şekilde, firmalar arası rekabette adalet sağlanmaya çalışılmaktadır. Türkiye'de kullanılan yöntem ise en uygun olanın belirlenmesidir ve bu da belli bir prensibe dayanmaktadır. Ticari hakları dağıtırken en uygun olan; sektörün gelişimi, halka olumlu yansımaları, rekabet şartlarının yaratılması, dış firmalarla rekabetin sağlanması, tekel oluşumunun önlenmesi gibi hususlara dikkat edilerek belirlenmektedir. Bunun dışında bir de ana rekabet kriterleri vardır. Trafik hakları dağıtılırken karşı ülke havayollarıyla rekabet edilebilirlik de önemli bir husus olarak karşımıza çıkmakta ve belirleyici olmaktadır. İç rekabet, yani iç firmaların birbiriyle rekabeti önemli olmakla birlikte; dış rekabet, yani dünyayla rekabet de çok önemlidir. Bu noktada dünyayla rekabette; kamu yararının gözetilmesi, anlaşmalarda yer alan hakların en doğru şekilde kullanılabilmesi, tercihlerinizi belirlerken dikkate almak durumunda olduğunuz unsurlardır. Diğer yandan tekli-çoklu tayin ile destinasyonlar belirlenmekte ve bunları hangi firma daha iyi kullanabilecekse ona slot tahsis edilmektedir Burada havayolu taşıyıcısının; mevcut ağ genişliğine, sürdürülebilir mali ve teknik yapısının olmasına, geçmiş performansına, her kesimden (yerli-yabancı) müşteriye hizmet edebilmesine (iş dünyasına, öğrenciye, turiste), servis kalitesine bakılmaktadır. Havayolu taşıyıcısı tayin ederken yolcuya daha fazla seçenek sunan işletmeler ön plana çıkmaktadır. Bu hususlar dikkate alınarak da ticari haklar dağıtılmaktadır (Kesici, 2011: 184). Dış hat pazarında önemli bir HUB'da slot almak, ana taşıma yollarına ya da şehirlerine tayin edilip frekans almak çok önemli bir ayrıcalıktır (Kesici, 2011: 192). Mevcut sistemin daha fonksiyonel ve kaliteli hâle getirilebilmesi adına, hem trafik haklarının hem de slotların tümünün katılımcı bir merkezden daha kapsamlı bir prosedüre göre dağıtılması önerisi getirilebilir (Kesici, 2011: 185).
<i>Haybat (2011)'e göre;</i> trafik haklarına ilişkin ikili anlaşmalarda kısıtlamalar kaldırılmalı ve belirli kriterlere bağlı olarak yeni hakların öncelikle pazara yeni girecek havayollarına verilmesi sağlanmalı ve dağıtımın gerekçeleri sektörle paylaşılmalıdır (Haybat, 2011: 138).

Taşıyıcı tayinine ilişkin literatürdeki görüşler incelendiğinde; ikili havayolu taşımacılığı anlaşmalarında çoklu tayin önündeki engellerin iki taraf ülke açısından da kaldırılmasında ısrarcı olunması, dış hatta taşıyıcı tayin ederken sektördeki tüm havayolu taşıyıcılarının haklarının gözetilmesi, yeni slotların sektöre yeni girecek havayolu taşıyıcılarına verilmesinin sektöre girişleri ve sektör içi rekabeti arttıracak hususları üzerinde önemle durulduğu gözlenmektedir.

d. Yer Hizmetleri

Literatür taramasından elde edilen bulguların dördüncüsü, havayolu ulaştırma sektöründe rekabeti etkileyen yer hizmetleri hakkındaki görüşlerdir. Aşağıdaki tabloda, yer hizmetlerine ilişkin literatürdeki görüşlere yer verilmiştir.

Tablo 29: Yer Hizmetleri Hakkındaki Literatürdeki Görüşler

<i>TEPAV (2007) 'ye göre;</i> Türkiye'deki yer hizmetlerinin yapılanmasına bakıldığında birkaç firmanın öne çıktığı görülmektedir. A grubu lisansa sahip tüm hizmetleri sunan bu firmalar, yeni girenlerin başarısını engelleyebilir. Ayrıca lisanslama prosedürünün zorluğu, sektöre giriş önünde etkili bir engel oluşturmaktadır. Bu da havayolu sektöründeki rekabeti etkileyebilir (TEPAV, 2007: 431). Yer hizmetleri lisansları, daha fazla işletmecinin sektöre girişine izin verecek şekilde revize edilmelidir (TEPAV, 2007: 436). Diğer yandan DHMİ tarafından istenen havalimanı kullanım ücretleri, bilhassa sektöre yeni girenler tarafından çok yüksek bulunmaktadır (TEPAV, 2007: 429). Tarifelere ilişkin bu ücretler belirlenirken ücretlerle maliyet arasında belirli bir oran gözetilmesi gerekir ancak ücretlerin belirlenme biçimi şeffaf değildir ve DHMİ'nin de bu belirlemeyi nasıl yaptığını açıklama yükümlülüğü de yoktur. Havayolu şirketlerinin yöneticilerince dile getirilen bir sorun da DHMİ'nin bu ücretleri döviz olarak toplamasıdır. Havayolu şirketleri bu ücretleri DHMİ'ye Euro olarak ödemek zorundadır. Sektörün temsilcileri haklı olarak Türkiye'de hizmet sundukları havalimanları için Türk Lirası olarak ödeme yapmayı talep etmektedir. Kaldı ki dalgalı kur sisteminin yürütüldüğü bir ülkede, döviz değişimi nedeniyle büyük kayıplarla karşı karşıya kalınmaktadır (TEPAV, 2007: 430). Dolayısıyla havacılık ücretleri; maliyet temelli ve teşvik edici olmalıdır (TEPAV, 2007: 436).
<i>Haybat (2011) 'e göre;</i> yer hizmetlerinin pazara giriş şartları hafifletilmeli ve dünyada örneği olmayan B grubu lisans yerine, havayollarına da A grubu lisans verilmelidir (Haybat, 2011: 138).
<i>Gündoğdu (2010) 'a göre;</i> yer hizmetlerine ilişkin düzenlemelerde sürdürülebilir rekabetçi yapı gözetilmelidir (Gündoğdu, 2010: 83).

Yer hizmetlerine ilişkin literatürdeki görüşler incelendiğinde; yer hizmetleri lisanslama kriterlerinin yüksek olduğu, sektöre yeni girişleri destekleyici olmadığı, A grubu lisansa sahip olan yer hizmetleri kuruluşlarının (tüm hizmetleri yapma imkânına sahip olan) diğer çalışma ruhsatına sahip yer hizmetleri kuruluşlarına göre rekabette çok daha büyük avantaj elde ettiği, havalimanı kullanım ücretlerinin ve ilgili tarifelerin yüksek olduğu, bu ücretlerin döviz cinsinden ödenmesi zorunluluğunun olması da eklendiğinde havayolu taşıyıcılarına ciddi bir maliyet oluşturduğu hususları üzerinde önemle durulduğu gözlenmektedir. Ayrıca diğer ülke uygulamalarındakine benzer bir

şekilde havayolu taşıyıcılarına, B grubu lisanslar yerine, A grubu lisanslar verilmesinin sektördeki rekabet açısından daha sağlıklı olacağı ve maliyetleri azaltacağı düşünülmektedir.

e. THY'nin Sektördeki Hâkim Durumu

Literatür taramasından elde edilen bulguların beşincisi, THY'nin havayolu ulaştırma sektöründeki hâkim durumu hakkındaki görüşlerdir. Aşağıdaki tabloda, THY'nin sektördeki hâkim durumuna ilişkin literatürdeki görüşlere yer verilmiştir.

Tablo 30: THY'nin Sektördeki Hâkim Durumu Hakkındaki Literatürdeki Görüşler

<i>Gerede (2015b)'ye göre;</i> liberalleşme, serbestleşme ve özelleştirme birbirinden ayrılması güç politika ve uygulamaları kapsamaktadır. Türkiye'deki en büyük havayolu firması olan THY'nin sahipliğine ilişkin sürece bakıldığında da bunu görebilmekteyiz. 1983 yılı serbestleşmesinden sonra, THY'nin özelleştirilmesi çabaları artmış ve mevcut durumda devletin sahipliği % 50'nin altına inmiştir. Devletin piyasa içerisindeki varlığını azaltması, rekabetçi ve serbest bir piyasa yapısının oluşması bakımından faydalıdır. Ticari havayolu taşımacılığında kamu refahının artırılması, serbest piyasa ekonomisi ile elde edilecekse iç hatlar pazarında rekabet ortamının geliştirilmesi ve dış hatlarda pazara erişim ile girişte adil rekabet ortamının yaratılabilmesi için devletin tüm havayolu taşıyıcılarına eşit mesafede durması gerekmektedir (Gerede, 2015b: 109).
<i>Gerede ve Orhan (2015)'e göre;</i> THY'nin özellikle iç hatlardaki üstünlüğü, rekabette ayrı bir konuma sahip olmasıyla ilgilidir. Milli ve bayrak taşıyıcı havayolu olması, yıllar içerisinde edindiği tecrübe ve birikim, ölçek büyüklüğünün getirdiği avantajlar, THY'yi pazardaki diğer havayolu işletmelerine karşı son derece avantajlı duruma getirmektedir. Hâl böyle olunca diğer havayolu işletmelerinin, THY ile doğrudan rekabet edemeyecekleri bir rekabet pozisyonuna sahip olduğu düşünülmektedir. Diğer yandan Atatürk Havalimanı'nda yaşanan slot problemi ve THY'nin sahip olduğu tarihi haklar sonucu THY ve AnadoluJet, İstanbul-Ankara hattında tek başına faaliyet göstermekteydi (Gerede ve Orhan, 2015: 198).
<i>TEPAV (2007)'ye göre;</i> dünyadaki tüm havayolu işletmeleri devlet eli ile kurulmuş olup adeta devletin bir markası olma nitelikleriyle devlet ya da millet isimleriyle anılmışlardır; Türk Hava Yolları, Air France, British Air Ways, Singapore Airlines vb (Kesici, 2011: 187). Devlet eliyle kurulması ve onun bir uzantısı gibi faaliyet göstermesinden ziyade THY'nin özelleştirilmesi, sektör için çok önemli bir husustur. Özelleştirme sadece rekabeti teşvik etmeye katkıda bulunmuş olmayacak, devlet mülkiyetindeki bir şirketin özel mülkiyet ve işletme altında, etkin ve kârlı bir şirkete dönüşmesi suretiyle THY'nin kendisine de katkıda bulunmuş olacaktır (TEPAV, 2007: 432).

THY'nin sektördeki hâkim durumuna ilişkin literatürdeki görüşler incelendiğinde; THY'nin özelleştirilmesi sürecinin hem sektöre hem de kendine faydasının olduğu, serbest piyasa şartlarının rekabetçi ortamın oluşmasını sağlayacağı, THY'nin sektör içindeki üstünlüğünün pek çok sebebi olduğu ve bu avantajın ciddi bir rekabet üstünlüğü getirdiği, iç ve dış hat pazarlarında tüm havayolu taşıyıcılarının sektör içerisinde devamlılığını sağlayacak yönde adımlar atılması gerektiği hususları üzerinde önemle durulduğu gözlenmektedir. Ayrıca ticari kârlılığı yüksek olan Ankara-İstanbul hattında THY'nin tek başına faaliyet göstermesinin rekabete zarar

verdiği belirtilmekte ve İstanbul'daki yeni havalimanı ile birlikte bu sorunun aşılacağı yönünde görüşler de bulunmaktadır.

f. Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması

Literatür taramasından elde edilen bulguların altıncısı ve sonuncusu, havayolu ulaştırma sektöründe sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanması hakkındaki görüşlerdir. Aşağıdaki tabloda, sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanmasına ilişkin literatürdeki görüşlere yer verilmiştir.

Tablo 31: Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması Hakkındaki Literatürdeki Görüşler

TEPAV (2007)'ye göre; havayolları sektörünün serbestleştirilmesi ve deregülasyonu için yeniden regülasyonu (güvenlik ve diğer sebeplerle); hızlı, tutarlı ve iyi koordine edilerek gerçekleştirilmelidir. Bu işi en uygun şekilde yapmak için de tek bir kurum oluşturulabilir. Bu kurum; mevcut taşıyıcıların sorunlarını tek bir kaynağa yönleltmelerini, tek bir kaynağa uymalarını, kurallar ve düzenlemeler ile piyasanın özellikli yönlerini daha net bir şekilde görmelerini sağlayacak olup hem iç hem de dış hatlarda yeni taşıyıcıların piyasaya girmesini teşvik etmiş olacaktır (TEPAV, 2007: 431). Diğer yandan fiyatlandırma ve kapasite kararlarına devlet müdahalesi; havayollarının etkinliğini, yenilikçiliğini ve rekabetini olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle bağımsız ve tek bir kuruluş, bu karmaşık hususları ele almaya daha uygun olabilir. Bu yeni yapılanma, Ulaştırma Bakanlığı altında veya diğer düzenleyici kuruluşlar gibi tamamen bağımsız bir otorite şeklinde de oluşturulabilir (TEPAV, 2007: 432).

Gündoğdu (2010)'a göre; rekabet açısından olumlu karşılanabilecek regülasyonların tümü; ayrımcılıktan uzak, şeffaf ve tamamıyla bağımsız bir sivil havacılık otoritesinin kurulması ile mümkün hâle gelebilecektir. Bu nedenle İtalya, Fransa, İsviçre ve Avusturya örneklerinde olduğu gibi tam bağımsız bir sivil havacılık otoritesi, Türk havayolu sektörünün en öncelikli ihtiyacı olarak görülmektedir. Böyle bir otoritenin varlığı, sektörün rekabetçi yapısının korunması ve sürekliliği açısından da zorunludur (Gündoğdu, 2010: 86).

Sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanmasına ilişkin literatürdeki görüşler incelendiğinde; havayolu ulaştırma sektörünün tam olarak serbestleştirilmesi ve deregülasyonunun sağlanması için hızlı kararlar alabilecek, iyi koordine olabilecek, bağımsız, ayrımcılıktan uzak, şeffaf, yeni bir sivil havacılık mekanizmasının kurulmasının, sektörün ekonomik gelişimini ve sektördeki rekabeti arttıracığı üzerinde önemle durulduğu gözlenmektedir.

g. Bulguların Genel Değerlendirilmesi

Ticari havayolu taşımacılığı regülasyonları kapsamında; tarifeli/tarifesiz, iç hat/dış hat, yolcu/yük/kargo taşımacılığı için geçerli olan genel durum, sektörel rekabet ve sektörel regülasyonlara ilişkin literatür taramasından elde edilen bulgular da dikkate alınarak tarafımızca oluşturulan aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 32: Sektörel Regülasyonların Genel Çerçevesi

Sektörel Regülasyonlar	Piyasaya Giriş	Kapasite	Fiyat	Slot Tahsisi	Taşıyıcı Tayini	Yer Hizmetleri
İlgili Mevzuat	TSHK SHY-6A	TSHK	TSHK	Slot Uygulama Talimatı	İkili HUA'lar	SHY-22
Sorumlu Birim (Kurum/Kuruluş)	UAB SHGM	UAB SHGM	UAB	DHMI	SHGM	DHMI
Kapsam	Ön İzin ve İşletme Ruhsatı	Uçuş Tarifesi (Uçuş Sıklığı / Frekans)	Ücret Tarifeleri ve Tavan Fiyat Uygulaması	Havaalanı Kullanım Zamanı Planlaması	Tekli / Çoklu Havayolu Taşıyıcı Tayini	A, B ve C Grubu Yer Hizmetleri Lisansları, Havalimanı Kullanım Ücretleri ve Tarifeler
Uygulama Durumu	Yarı Serbest Şartlar Ağır	Yarı Serbest Tam Etkin Değil	Yarı Serbest Tam Etkin Değil	Yeterince Etkin ve Rekabet Edilebilir Değil	Yeterince Etkin ve Rekabet Edilebilir Değil	Yeterince Rekabet Edilebilir Değil

Tabloya bakıldığında, Türkiye'deki sektörel regülasyonların genel durumu görülebilmektedir. Mevcut durum itibarıyla her birini kısaca değerlendirdiğimizde;

Piyasaya giriş, en yaygın regülasyon türü olmakla birlikte, aslında diğer regülasyon türlerini de içine alan geniş bir uygulama alanına sahiptir. Özel olarak ise ön izin ve işletme izni düzenlemelerini kapsamına almaktadır. Uygulama itibarıyla piyasaya giriş serbest görülmekle birlikte, işletme ruhsatı alımına ilişkin prosedürün ayrıntılı olması, aranan koşullar itibarıyla piyasaya girişte dolaylı da olsa engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla piyasaya girişi düzenleyen regülasyonların, piyasa içi rekabeti ve yeni firmaların sektöre girişini destekleyici yönde revize edilmesi yerinde olacaktır.

Kapasite açısından doğrudan bir engel olmamakla birlikte, uçuş izninin kapsamının genişletilmesi ve uçuş frekanslarının artırılması sektörel rekabet açısından gereklidir. Kapasite yetersizliği önemli bir sorun olarak gözükmeyle birlikte, mevcut kapasitede yeni havayolu işletmelerine de yer açılması ve yeni havayolu işletmelerinin frekans dağılımında desteklenmesi önem arz etmektedir. Kapasitenin, sektör içi rekabeti teşvik edici yönde etkin kullanılması öncelikli kılınmalıdır.

Fiyat boyutu itibarıyla bakıldığında, dış hatlarda ücret tarifelerinin firmalarca serbestçe belirlenebiliyor olması, hem işletmeler hem de tüketici nezdinde olumlu karşılanabilecek bir uygulama niteliğindedir. Ancak iç hatlarda son üç yıldır uygulanan tavan fiyat politikası, piyasanın serbest işleyişine engel oluşturmakta ve piyasa dengesini bozmaktadır. Piyasaya müdahale şeklindeki bu gibi uygulamalardan vazgeçilmeli, dış hatlarda olduğu gibi fiyat tarifelerinin serbestçe havayolu taşıyıcıları tarafından belirlenmesinin önü açılmalıdır. Kalitede artışın ve bilet fiyatlarında düşüşün önünü açabilecek bu durumun, rekabeti de pozitif etkileyeceği düşünülerek desteklenmesi yerinde bir karar olacaktır.

Slot tahsisi itibarıyla havayolu taşıyıcılarına havalimanlarına belirli bir zaman dilimiyle sınırlı olarak iniş ve kalkış hakkı tanındığı için mevcut slotların etkin kullanımı son derece önemli bir husustur. Ticari kârlılığın önemli bir unsuru olan slot dağıtımının, hakkaniyetle ve rekabet edilebilir şekilde yapılabilmesi için planlama yapılmalı ve etkin slot tahsisi tesis edilmelidir.

Taşıyıcı tayini hususu, kapasite boyutu itibarıyla da son derece önemlidir. Mevcut uygulamada uçuş izni, trafik hakkı ve slot elde etmek noktalarında karşı ülke

sivil havacılık otoritelerinin ülkemiz sivil havacılık otoritesine göre özellikle frekans bazında çoklu taşıyıcı tayin etme veya uçuş sıklığını artırmaya yanaşmadığı gözlemlenmektedir. Bunu aşmak adına, iki ülke menfaatleri de gözetilerek ikili HUA'ların, birden fazla havayolu işletmesinin uçuş hakkı elde edeceği şekilde hazırlanması ve taraf ülkelerin ilgili kuruluşlarının da bunu önemle gözetmesi, sektördeki sürdürülebilir rekabet edilebilirlik üzerinde doğrudan etkili olacaktır.

Yer hizmetleri açısından ise havayolu işletmelerini koruyabilmek adına, özellikle A ve B grubu lisansların dikkatlice verilmesi önem arz eden bir durumdur. Yer hizmetini kendisi sağlayan ile başkalarından hizmeti alan havayolu işletmeleri arasında rekabeti bozucu yönde girişimlerde bulunulmaması gerekmektedir. Havalimanı kullanım ücretleri ve tarifelerin, Avrupa'daki eşdeğer havalimanlarındaki fiyatlandırmalar göz önünde bulundurularak hafifletilmesi, sektördeki rekabeti ve kârlılığı önemli oranda etkileyecektir.

2. Sektör Temsilcileri ile Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular

Sektör temsilcilerinin, sektörün ekonomik yapısı hakkındaki görüşleri; sektörel regülasyonlar, sektörün regülasyonu / deregülasyonu, THY'nin sektördeki hâkim durumu, sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanması, yolcu ve kargo taşımacılığında ekonomik ve mali sorunlar temaları altında analiz edilmiş ve elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

a. Sektörel Regülasyonlar

Sektörün ekonomik yapısı kapsamında katılımcılara ilk olarak çalışmanın da asıl konusunu oluşturan sektörel regülasyonlar hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Sektör temsilcilerinin, sektörel regülasyonlar kapsamındaki görüşleri; piyasaya giriş, kapasite, fiyat, slot tahsisi, taşıyıcı tayini ve yer hizmetleri temaları altında analiz edilmiştir.

(1) Piyasaya Giriş

Sektörel regülasyonlar kapsamında katılımcılara öncelikle piyasaya giriş hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Piyasaya girişi düzenleyen regülasyonlara ilişkin 3 ayrı soru yöneltilmiştir. İlk olarak “*Piyasaya girişi düzenleyen regülasyonları nasıl değerlendiriyorsunuz?*” şeklinde genel bir soru sorulmuştur. Sonrasında ise daha spesifik sorulara geçilmiştir. Bu bağlamda, “*SHY-6A Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği, özel sektör işletmelerinin pazara girişine olanak tanıdığı hâlde bir havayolu işletmesinde bulunması gereken nitelikler, bir başka deyişle tarifeli-tarifesiz yolcu-yük taşımacılığı yapılabilmesi için yerine getirilmesi gereken şartlar ile piyasaya giriş üzerinde engel yaratıyor mu?*” ve “*SHY-6A’da düzenlenen işletme ruhsatı verilmesi aşamalarının, piyasaya girişi engellediğini düşünüyor musunuz? Bu aşamaların piyasaya girişi zorlaştıran tarafları nelerdir, hangi aşamaların piyasaya yeni girecek firmaları zorlayacağını düşünüyorsunuz?*” soruları ile katılımcıların görüşleri alınmıştır. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 33: Sektör Temsilcilerinin Piyasaya Giriş Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Piyasaya Girişi Düzenleyen Regülasyonlar Hakkındaki Görüşleri
SHGM Yetkilisi (2)	Havayolu sektörü belli bir güç gerektirmekte, özellikle ciddi bir yatırım gücü gerektirmektedir. Yapılan işin doğası gereği, belli bir sermaye gücünün (mali güç) ve yüksek bir yatırım bütçesinin olması, işin devamlılığı ve rekabetin sürdürülebilirliği açısından şarttır. Mali gücün yeterliliği ve devamlılığının korunması, uçuş emniyeti için de bir zorunluluktur. Aksi takdirde bir havayolu firması sektör içinde varlığını koruyamaz ve mağduriyetler doğar. Kaldı ki batan firmalar hep sermaye yetersizliğinden kaynaklı faaliyetlerine son vermişlerdir. Diğer yandan havayolu sektörünün cirosu yüksek, kâr oranı düşüktür (% 1-3). Dolayısıyla piyasaya girişte kâr-zarar hesabının çok iyi yapılması gerekir. Piyasaya girişi düzenleyen regülasyonlar fazla değil, asgari gerekliliklerdir. Teminat mektubunun istenmesi, yolcu mağduriyetinin önüne geçebilmek içindir ve tutarı da oldukça düşüktür. Yapılan faaliyetin mahiyeti dikkate alındığında bu şartlar, rekabet ve piyasaya giriş üzerinde engel yaratmamaktadır. Yatırım maliyetinin yüksekliği de rekabeti bozucu bir etki yaratmamaktadır.
THY Yetkilisi (2)	Piyasaya giriş şartları makuldür. Sosyal devletin bir gereğidir. Tüketici memnuniyeti (fiyat-hizmet dengesi) piyasaya giriş şartlarını meşru kılar. Koruyucu devletin bir gereği olarak tüketici ve ülke menfaati dikkate alınmak durumundadır. Yüksek sermaye gerektiren bir sektör olması açısından mevcut şartlar, piyasaya giriş üzerinde bir engel oluşturmaz.
DHİM Yetkilisi (2)	Piyasaya giriş şartları ağır değildir. Uçuş emniyeti ve güvenliği açısından olması gerektiği gibidir. Müşteriyi korumak adına da bu şartlar gereklidir. Batan firmaların müşteriyi mağdur etme riskini önlemek adına önemlidir.

	İşletme ruhsatı ve ön izin aşamaları ağır değildir. Riskli bir sektör olduğu için bu riski üstlenebilenler girmelidir.
Rekabet Kurumu Yetkilileri (1 ve 2)	Regülasyon otoritesinin yolcu güvenliği gereği birtakım kurallar koyması, piyasaya giriş üzerinde engel yaratmaz. Piyasa oyuncularının iflasi, terki gibi konularda tüketici mağduriyeti doğmaması gerekir. Dolayısıyla sektöre girecek bir firma için mali ve teknik altyapının sağlanması şarttır. Ciddi sermaye gerektiren bir sektör olduğu için özellikle ön izin aşamasında ayrıntılı nitelikler istenmesi normaldir. Bu koşullar, uzun vadeli finansman kaynağı yaratacak firmaların girmesi adına gereklidir. Bunların yanı sıra AB ve ABD koşulları dikkate alınmalı, piyasaya giriş şartları çok kısıtlayıcı olmamalıdır. Aksi takdirde yerleşik havayolu firması korunmuş olur. Bu noktada, yetkinlik ile rekabet dengesinin sağlanması önem arz etmektedir.
Pegasus Yetkilisi	Piyasaya giriş şartları ağır değildir. Can taşıyan bir sektör olduğu için dünyada da ciddi regüle edilmektedir. Ön izin şartları hiç ağır değildir. Sorumluluğu yüksek bir sektördür, sigorta bedelleri yüksektir. Bunu karşılamak için başlangıç bütçesinin sağlam olması gerekmektedir. Aksi takdirde firmalar en dibi görecektir şekilde batıyor ve fırsatçılar doğuyor. Bunun önüne geçebilmek için gereken işletme ruhsatı aşamaları da bürokratik bir engel olarak görülmemelidir. Ayrıca ülkütücü bir rekabet büyüklüğü olduğu için 7 yıldır başvuru dahi bulunmamaktadır.
THY Yetkilisi (4)	Sermaye yoğun, güvenlik riski çok fazla olduğu için hem firma hem de kamu açısından sağlıklı bir yapının tesisi adına piyasanın regüle edilmesi önem arz etmektedir. Piyasaya giriş için gerekli şartlar, piyasaya giriş üzerinde engel yaratmamaktadır. Yüksek maliyetli bir sektör için bu şartlar olağandır. Sermaye yeterlilik kriterleri ile o firmayla çalışan paydaşların haklarını korumak ve arz güvenliğini sağlamak amaçlanmaktadır.
THY Yetkilisi (1)	Piyasaya giriş noktasında asıl sorun, piyasaya giriş şartlarının ağır olmasından ziyade piyasaya girdikten sonra tutunabilme ve işin kârlılıkla devamının sağlanabilmesindeki güvensizliktir. Ticari kârlılık açısından sektöre girişte talep yoktur. Özellikle iç hatlar pazarında tavan fiyat politikası ve alım gücünün yetersiz olması sebebiyle bilet fiyatları düşmektedir. Bu da yeni firmalar için iç hatlar bazında cazip bulunmamaktadır. Ticari boşluğun olmaması, piyasaya giriş üzerinde engel oluşturmaktadır. Hâl böyle olunca piyasaya girişte kârlılık için ciddi bir büyüklük gerekmektedir.
Onur Air Yetkilisi	Piyasaya giriş şartları, piyasaya giriş üzerinde engel yaratmaktadır. Uçak sayısı bile ciddi bir engeldir. Bu şartlar, havayolu firmalarını kapatma amaçlı hazırlanmıştır. Batan firmaların önüne geçebilmek için şartlar hafifletilmelidir.
MNG Havayolları Yetkilisi	- Kargo ve yük taşımacılığı açısından düşünüldüğünde, piyasaya giriş zor, şartlar son derece ağırdır (SHT-OPS / SHY-6A). Özellikle sektöre giriş harçları çok yüksektir. "SHGM Hizmet Tarifesi" adıyla alınan 2 milyon TL tutarındaki giriş harcı ile "Gayri Sıhhi İşyeri Açma Ruhsatı" (fiyat tarifeleri) karşılanması yüksek bedellerdir. Hem SHGM hem de DHMİ işyeri açma ruhsatları (self-hendling hizmeti ödemeleri) çok yüksek maliyet gerektirmektedir. SHGM, DHMİ ve Gümrük Bakanlığı'nın her biri için ayrı ayrı ödenen (her birinin ayrı fiyat tarifeleri vardır) "Antrepo Ruhsatı Harcı" da kargo hizmeti verecek havayolu firmasına ciddi bir yük oluşturmaktadır. Özetlenecek olursa 3 ayrı iş (izin ve ruhsat) ve ödeme bulunmaktadır. Bunlar; havayolu, hendling ve antrepodur. - Sermayesi yüksek, kârlılığı düşük bir sektördür. Pazar payının genişlemesi, yani pazardaki oyuncuların artması pek istenen bir durum

	olmadığı için piyasaya girmek isteyen bir kargo firması, bütün şartları taşısa bile yeni bir firmanın piyasaya girişi istenmiyorsa ön izinden dahi geçirilmez.
--	--

Sektör temsilcilerinin piyasaya girişe ilişkin görüşleri incelendiğinde; havayolu ulaştırma sektörünün emniyet ve güvenliği ön planda tutması, riski yüksek olması, ciddi yatırım olanaklarına sahip olmayı gerektirmesi gibi gerekçeler öne sürülerek piyasaya girişi düzenleyen regülasyonların rekabet üzerinde engel yaratmadığı ve piyasaya giriş şartlarının ağır olmadığı konusunda –Onur Air Yetkilisi dışında– hemfikir olunduğu gözlenmektedir. Ayrıca yolcu taşımacılığı açısından piyasaya girişe ilişkin sektör temsilcileri tarafından olumlu bir görüş bildirilmesine karşın kargo taşımacılığı açısından piyasaya girişin kolay olmadığı ve şartların oldukça ağır olduğu yönünde MNG Havayolları Yetkilisi tarafından olumsuz bir görüş bildirildiği görülmektedir.

(2) Kapasite

Sektörel regülasyonlar kapsamında katılımcılara ikinci olarak kapasite hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Kapasiteyi düzenleyen regülasyonlara ilişkin 2 ayrı soru yöneltilmiştir. İlk olarak *“Kapasiteyi düzenleyen regülasyonları nasıl değerlendiriyorsunuz?”* şeklinde genel bir soru sorulmuş, sonrasında ise *“Kapasite (uçuş sıklığı / frekans dağılımı, uçak tipi, koltuk sayısı) itibarıyla rekabeti engelleyici bir düzenleme veya uygulama olduğunu düşünüyor musunuz?”* şeklinde daha spesifik bir soru yöneltilmiştir. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 34: Sektör Temsilcilerinin Kapasite Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Kapasiteyi Düzenleyen Regülasyonlar Hakkındaki Görüşleri
SHGM Yetkilisi (1)	Kapasite boyutu itibarıyla iç hatlarda mevcut doluluk oranları belirleyici olmaktadır. Bir havayolu firmasının mevcut doluluk oranı % 70-80 düzeylerinin üzerinde değilse o hatta tutunması ve devamlılığını sürdürebilmesi son derece zordur. Dış hatlarda ise kapasite, ikili HUA’lardaki mutabakat zabıtları ile belirlenmektedir. Bu zabıtlar, ülkeler arasındaki müzakerelerde belirlenen düzenlemeleri içermektedir.
SHGM Yetkilisi (2)	Rekabeti asıl belirleyen uçuş hakkının verilip verilmemesidir. Uçuş izni (permi) veya uçuş müsaadesi diye adlandırılan ve kapasite boyutu itibarıyla önem arz eden bu konu hakkında herhangi bir regülasyon bulunmamaktadır. Şirket başvurusu üzerine, gerekçe belirtilmeksizin uçuş hakkı verilmeyebilir.
THY Yetkilisi (3)	Uçuş izni verilirken önce talepler toplanmakta, akabinde talep arzdan çoksa mevcut büyüklüğe bakılarak karar verilmektedir.

DHMI Yetkilisi (1)	Frekans hakkı doğrultusunda uçuş izni verilmektedir. Uçuş izni konusunda yazılı bir doküman bulunmamaktadır. Bu hak, frekans ve uçuş izinleri ile sınırlı olup kendi iş ve işlemi içerisinde değerlendirilebilmektedir.
DHMI Yetkilisi (2)	Mevcut kapasite etkin kullanılmaktadır. Firmalar arası kapasite sorununu aşmak için ise havalimanı (pist) kapasitesinin üzerine eğilimesi gerekmektedir.
THY Yetkilisi (4)	Kapasite boyutu açısından, uçuş sıklığı (frekans) sorunu vardır ancak uçak tipi ve koltuk sayısı ile ilgili bir sorun yoktur.
THY Yetkilisi (6)	Dış hatlarda kapasite sorunu bulunmaktadır. Özellikle Çin, uçuş sıklığı (frekans dağılımı) noktasında kısıtlı hak vermekte ve trafik yoğunluğunu kendi havayolu firmalarına vermektedir.
Pegasus Yetkilisi	Kapasite boyutu itibarıyla sorunlar; trafik haklarının kullanımının yetersiz olması, frekanslardan dolayı uçuş sıklığının düşük olması ve yeterince zengin destinasyon yaratamamak olarak karşımıza çıkmaktadır.
Onur Air Yetkilisi	Kapasite itibarıyla uçuş frekanslarının yetersizliği rekabeti engelleyicidir. Bunun üstesinden gelebilmek için pazar paylarının rekabeti destekleyici yönde olması ve firmalar arası stratejik plan yapılması önerilebilir. Kapasite yaratılması noktasında, havaalanı yapımı ve yönetimi önem arz etmektedir.

Sektör temsilcilerinin kapasiteye ilişkin görüşleri incelendiğinde; uçuş izni elde etmeye yönelik herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, yeterince uçuş frekansının olmayışından ötürü uçuş sıklığının artmadığı ve daha çok dış hatlarda kapasite sorunu bulunduğu yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Ayrıca bu noktada değinmek gerekir ki uçuş iznine ilişkin regülasyonun bulunmayışı, kapasite arzının hangi firmalara hangi kriterler baz alınarak dağıtıldığı noktasında soru işaretleri barındırmaktadır. Piyasa içi etkin rekabet için uçuş izninin regülasyona tabi kılınması ciddi önemli bir sorun olarak hâlihazırda beklemektedir.

(3) Fiyat

Sektörel regülasyonlar kapsamında katılımcılara üçüncü olarak fiyat hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Fiyat tarifelerini düzenleyen regülasyonlara ilişkin 2 ayrı soru yöneltilmiştir. İlk olarak “*Fiyat tarifelerini düzenleyen regülasyonları nasıl değerlendiriyorsunuz?*” şeklinde genel bir soru sorulmuş, sonrasında ise “*Fiyat (fiyat tarifeleri) itibarıyla rekabeti engelleyici bir düzenleme veya uygulama olduğunu düşünüyor musunuz?*” şeklinde daha spesifik bir soru yöneltilmiştir. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 35: Sektör Temsilcilerinin Fiyat Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Fiyat Tarifelerini Düzenleyen Regülasyonlar Hakkındaki Görüşleri
SHGM Yetkilisi (1)	Uygulamada fiyat tarifelerini onay ve bildirim yükümlülüğü bulunmamaktadır. Fiyat boyutu itibarıyla tek regülasyon uygulaması, iç hatlar için tavan fiyat politikasıdır. Bu politika gereğince turistik destinasyonlar haricinde iç hatlarda firmalar tavan fiyat olan 352 TL'yi geçemez. Bu bir Bakanlık politikasıdır ve herhangi bir yasal düzenlemesi bulunmamaktadır. Bu uygulama, havayolu firmalarına sözlü bir talimat niteliğindedir. Bu fiyatlamaya ilişkin havayolu firmalarının talepleri, tavan fiyatının kura endeksli olarak artırılması yönündedir. Gerekçeleri ise promosyon sınıfında bilet satışlarının düşmesidir ki bu da tüketici yararına değildir.
THY Yetkilileri (1 ve 8)	Tavan fiyat politikası, havayolu firmalarının fiyat politikalarını etkilemektedir. Çünkü yüksek gelirliden elde edilemeyen bilet fiyatları, düşük gelirliden yüksek bilet fiyatı alınarak telafi edilmeye çalışılmaktadır. Başka bir deyişle üst tarife diliminden (business sınıf yolcular) satılamayan bilet, alt tarife dilimini (ekonomi sınıf yolcular) yukarıya taşıyarak satılmakta ve bu şekilde maliyet karşılanmaktadır.
Pegasus Yetkilisi	Tavan fiyat politikası uygulamasında ana amaç, havayolundan alım gücü düşük insanların istifade etmesiye bu uygulama neticesinde tam tersi yapılmış olmaktadır. İç hatlarda tavan fiyat tarifesi piyasayı olumsuz etkilerken dış hatlarda fiyat konusunda bir engel yoktur.
Onur Air Yetkilisi	Tavan fiyat politikası amaca hizmet etmemektedir. Bu sebeple de vazgeçilmelidir.
MNG Havayolları Yetkilisi	Yolcu taşımacılığında uygulanan tavan fiyat politikası gibi hava kargo taşımacılığında herhangi bir regülasyon bulunmamaktadır. Belirleyici bir regülasyon olarak her sektörde uygulandığı üzere Rekabet Kurulu kararları yer almaktadır. Kargo sektöründe hat bazında fiyat belirleme unsuru pazar şartlarıdır.

Sektör temsilcilerinin fiyata ilişkin görüşleri incelendiğinde; dış hatlarda havayolu firmalarının serbestçe bilet fiyatlarını belirleyebildikleri, ancak iç hatlarda son yıllarda uygulanmaya başlayan tavan fiyat politikasının amaca hizmet etmediği (dar gelirli kişilerin de havayolu ulaşım hizmetinden faydalanmasının önünü açmadığı), piyasanın kârlılığını düşürdüğü ve rekabeti olumsuz etkilediği yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Ayrıca yolcu taşımacılığı açısından geçerli olan bu durumun, kargo taşımacılığında uygulanmadığı ve fiyatların pazar şartları içerisinde belirlendiği yönünde görüşte bulunulduğu görülmektedir.

(4) Slot Tahsisi

Sektörel regülasyonlar kapsamında katılımcılara dördüncü olarak slot tahsisi hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Slot tahsisine ilişkin pek çok soru hazırlanmış olup görüşmeler esnasındaki bilgi alışverişi neticesinde sorularda birtakım değişikliklere gitme gereği duyulmuş ve sorular revize edilmiştir. Son hâliyle katılımcılara sırasıyla

şu sorular yöneltilmiştir: “Slot, tam olarak neyi ifade eder ve niçin bu kadar önemlidir?”, “Ticari kârı yüksek olan illerde THY’nin üstünlüğünü slot bakımından değerlendirebilir misiniz? Özellikle İstanbul-Ankara hattı üzerinden konuyu aydınlatabilir misiniz?”, “Havayolu firmaları arasındaki slot tahsisi konusunda uygulamada karşılaşılan sorunlar, eksik ya da aksak yanlar nelerdir?”, “Slot koordinasyon görevinin DHMİ tarafından gerçekleştiriliyor olmasının rekabet üzerinde etkisi var mıdır? Ülke uygulamaları da dikkate alındığında, slot dağıtım görevinin mevcut uygulaması yeterli midir ve DHMİ etkin bir şekilde bu görevi yürütmekte midir? Slot tahsisinin daha rekabetçi ve adil yapılması noktasında görüş ve önerileriniz nelerdir?”. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 36: Sektör Temsilcilerinin Slot Tahsisi Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Slot Tahsisi Hakkındaki Görüşleri
DHMİ Yetkilisi (1)	Slot, havalimanı uygunluk saatini gösterir. Slot tahsisinde asıl kısıt, havalimanı kapasiteleridir. Havayolu taşıyıcıları slot talebinde bulunurken havalimanı uygunluk saatlerinden ziyade ticari değer taşıyan saatler için slot elde etmek ister. Bu da kapasitenin yetersizliği sonucuna götürür. Bir başka anlatımla uygulamada havayolu firmaları, ticari kârın yüksek olduğu hatlara (parkura) yöneldiği için genel bir kapasite sorunuyla karşılaşmaktadır. Belirli bir zaman dilimine olan yoğunluk, kapasite sorununu meydana getirmektedir.
Pegasus Yetkilisi	Slotu belirleyen iki ana faktör bulunmaktadır. Bunlar; pist kapasitesi (ana faktör) ve yolcu terminali kapasitesidir.
Rekabet Kurumu Yetkilisi (2)	Piyasaya giriş engeli slot itibarıyla vardır. Mevcut sermayeyle kapasiteni artırmak doğru değildir. Slot imkânı sağlanacak ki gelir elde edilebilsin ve böylece kapasite artırılabilir. Başka bir anlatımla yeterince slot verilememesi, kapasitenin yetersiz kalmasında dolaylı bir kısıt oluşturur.
THY Yetkilisi (5)	- Yeni slot elde etmeye ilişkin koşullar piyasaya giriş engel oluşturmaktadır. Slotların tamamına yakınının dolu durumda olması ve yolcu açısından tercih edilebilir saatlerin dolu olması piyasaya girişte ciddi bir bariyer oluşturmaktadır. - Havalimanı kapasitesinin kısıtlı olması, özellikle slot koordine meydanlarda slot dağıtımını olumsuz etkilemektedir. Slotlardan ziyade havalimanlarının büyüme planı (5 yıllık planlar gibi) önem arz etmektedir. Hava trafiğindeki rota değişiklikleri, havalimanlarına yaklaşma usulleri, pist yapımı gibi kapasite artırıcı uygulamalar ile slot probleminin önüne geçebilmek mümkün hâle gelebilecektir. - Slot ile ilgili karşılaşılan bir başka sorun da slot temini sürelerinin kısa oluşudur. Slot toplantıları 6 ay öncesinde başlamakta, Ekim ve Mayıs aylarında olmak üzere yılda 2 kez gerçekleştirilmektedir. Ekim ayında olan toplantı, 15 Ocak gibi sonuçlanmaktadır. Başvuru ve sonuç süresi arasındaki zaman kısalığı havayolu firmalarını olumsuz etkilemektedir. Sonuçların, uçuşların başlamasına yakın olması zorluk doğurmaktadır. Çünkü slot temin edemediğin durumda uçuş planlamasında değişiklik

	yapmak zorunda kalınmaktadır. Bunun önüne geçebilmek için takvimin daha önceden planlanması gerekmektedir (6 ay veya 1 yıl önceden).
THY Yetkilisi (7)	Slot tahsisindeki temel sorunlardan bir diğeri de tahsisin tam bağımsız bir kurum tarafından yerine getirilememesinden ötürü slota ilişkin uygulamaların dünyaya duyurulması noktasında yavaş kalınmasıdır.
THY Yetkilisi (1)	Yurt içi uçuşlarda slot sorunu yokken bazı yurt dışı uçuşlarda slot sıkıntısı vardır. Örneğin İstanbul-Varşova hattında THY dışında slot imkânı verilmemektedir. Karşı sivil havacılık otoritesinin ilave frekans hakkı vermemesi sebebiyle diğer firmalar için slot bulunamamaktadır. Ayrıca dış hatlarda yeterince slot alamamak gibi bir sorunla da karşılaşmaktadır. Örneğin Çin, talep edilmesine rağmen kendi iç havayolu firmalarını korumak adına, yeterince uçuş hakkı vermemektedir.
THY Yetkilisi (4)	Dış hatlarda karşılaşılan slot sorunları, temelde üç kriter etrafında toplanmaktadır. Bunlar; havaalanı fiziki durumu, bayrak taşıyıcıyı koruma refleksi ve siyasi ilişkilerdir.
THY Yetkilisi (5)	Dünyada slot çalışma grupları vardır. Bu gruplar, rekabet noktasında daha adil ve şeffaf bir uygulama olması bakımından slot bilgilerini açık hâle getirmektedir. Kuralları belli ve hangi noktada ne kadar hangi saat aralığında slot olduğu bilgisi internet sitesi üzerinden görülebilmektedir. Bu şekilde, slot almak isteyen firmalar başvuru yaparak şartları sağlıyorsa slot imkânı elde etmiş olmaktadır. Bu uygulamanın ülkemizde uygulanması zor olmakla birlikte, desteklenebilir niteliktedir.
MNG Havayolları Yetkilisi	2015 yılından bu yana, yolcu taşımacılığına kıyasla kargo ve yük taşımacılığında frekans ve slot konuları daha liberaldir. Ancak bazı ülkelerde ve noktalarda (Çin ve Hong Kong gibi) yeterince frekans ve slot verilmemektedir. Kargo ve yük taşımacılığında uçuş gerçekleştirilebilmesi için ülke bazlı operasyon izinleri ve ayrı ayrı akreditasyon alınması gerekmektedir. Bu da işlem maliyetini artırmaktadır.
Pegasus Yetkilisi	İç hatlarda permi dahi verilmeyen hatlar varken dış hatlarda permi verildiği hâlde slot elde edilememektedir. THY'nin geçmişten gelen haklarının getirdiği bir hegemonya sorunu varken diğer firmaların slot alabilmesi için gerekli tedbirler acilen alınmalı, eksiklerin üzerine gidilmeli ve düzeltmeler yapılmalıdır. Aksi takdirde etkin işleyen rekabetçi bir piyasa yapısı inşa edilemez.
Rekabet Kurumu Yetkilisi (1)	- Rekabetçi şartları geliştiren regülasyonlar AB Komisyonu'nda (Avrupa Transport Birliği) olmasına karşın ülkemizde hepsi yok. Slot etkinliği veya verimliliği gibi konular ülkemizde şeffaf değil. Bu noktada, slot borsası uygulaması referans alınabilir. Slot borsası, belli bir ücret karşılığında, kullanılmayan slotların devredildiği, sadece kurum izni alınarak iki firma arasında anlaşma yapılarak paylaşıldığı bir platformdur. - Slot dağıtımı konusunun üzerine düşülmelidir. Grandfather rights gereği mülkiyet hakları, yeni giren firmalara izin vermiyorsa yeni havalimanları yapılarak kapasite artırılmalı ve rekabeti dengeleyici miktarda yeni slot yaratılmalıdır. Bu noktada, slot ticareti / slot borsası önerisi getirilebilir.
Rekabet Kurumu Yetkilileri (1 ve 2)	Etkin ve verimli slot dağıtımı önceliklidir. AB Komisyonu 95/93 sayılı Tüzük referans alınarak ülkemizde de sağlıklı slot tahsis yönetmeliğinin acilen uygulanması gerekmektedir. Ayrıca AB'deki ortak pazarlama (yatay işbirliği) anlaşmaları, yani stratejik ittifaklar (özel havayolu firmaları arasında) rekabetçi piyasanın tesisi için önerilebilir. Stratejik ittifaklar, bir nevi sektör birliğidir ve en büyük işbirliği örneğini ise Star

	Airlines oluşturur. İşbirlikçi sayısı arttığında slot tahsisinin de rekabetçi bir şekilde dağıtılması mümkün hâle gelebilir. Diğer yandan AB Komisyonu, üçüncü bir taşıyıcı tayin ederken şartlı izin vermekte, AB ulaştırma müzakere başlığı tamamlanmadığı için askıya alınan taşımacılık politikası nedeniyle de bazı regülasyonlar ülkemizde eksik kalmakta, bu yüzden de birtakım zorluklarla karşılaşılmaktadır.
DHMİ Yetkilisi (4)	Rekabetçi bir piyasa yapısı için ayrı bir regülasyon kurumu ve özel slot ajansı oluşturulması önerileri makul ve mantıklıdır.
SHGM Yetkilisi (1)	Slot dağıtımı görevi, yurt dışında pek çok ülkede, yönetim kurulu olan özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir. Yönetim kurulunda sektörün tüm temsilcileri mevcuttur. Türkiye’de de buna yönelik bir eğilim söz konusudur. SHGM, özel bütçeli bağlı bir kuruluş; DHMİ ise yönetim kurulu olan ilgili kuruluştur. SHGM, slot uygulamasını makam oluruyla DHMİ’ye yaptırmaktadır (4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile). Slot uygulaması, havayolu firmalarının rekabet edilebilirliği için vardır. Slot dağıtımının kurallara bağlı olması, keyfiyeti ve anti rekabeti önlemektedir. Slot uygulamasının kısıtlamalar getirmesinin sebebi ise fiziki kapasite sorunudur.
THY Yetkilisi (1)	Rekabet boyutu itibarıyla slot tahsisinin DHMİ tarafından yapılması etkindir. Mevcut kapasite ve şartlar dâhilinde etkin slot tahsisi gerçekleştirilmektedir.
THY Yetkilisi (7)	Ülkemizde slot tahsisi, kamu eliyle daha güvenilir tahsis edilmektedir. Dolayısıyla slot ticareti desteklenebilir bir seçenek değildir.
DHMİ Yetkilisi (2)	Slot hizmetinin DHMİ tarafından yerine getiriliyor olması idealdir. 56 havaalanının devlet kurumu eliyle yürütülüyor olması etkindir. Özel şirket tarafından sunulması durumunda, ülke koşulları değerlendirildiğinde pek bir şey değişmeyecektir. Şeffaflık noktasında kabul edilebilmekle birlikte, Türkiye’de özel şirket tarafından ne kadar şeffaflık sağlanacağı ise tartışılır.
DHMİ Yetkilisi (1)	Slot koordinasyon görevinin DHMİ tarafından gerçekleştiriliyor olmasının rekabet üzerinde etkisi yoktur. DHMİ, slot koordinasyon görevi ile hava seyrüsefer hizmetini aynı mantık ve hizmet anlayışı doğrultusunda eş yürütmesi sebebiyle rekabet üzerinde olumsuz bir etkiye bulunmamaktadır. Kurumsal bir değişimden ziyade mevcut slot uygulama talimatının (SHT-SLOT) daha fazla detaylandırılmaya ihtiyacının olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin bu talimatta, havayolu taşıyıcılarına yatırımlar net belirtilmemiş, var olan yatırımların daha sonraki dönemde devamını sağlayacak yatırımlar yer almamıştır. Bu uygulama talimatının, kanunlarla desteklenmesi ve teminat altına alınması gerekmektedir. Özellikle son dönemde –yeni havalimanı taşınması sürecinde– IATA ile DHMİ arasındaki koordinasyonun güçlendirildiği ve bu iletişime etkinlik kazandırıldığı gözlemlenmiş; slot haklarının taşınması ve tarihsel hakların korunması hususlarında IATA ile iletişim güçlendirilmiştir.
Pegasus Yetkilisi	Havalimanlarında slot etkin ve adil dağıtılmamaktadır. THY’nin slot tahsisinde egemenliği vardır. THY yönetim kurulu üyelerinin bazılarının SHGM ve DHMİ üst düzey yönetiminden gelmeleri, bu kurumların ne kadar bağımsız olduğu noktasında tartışmalıdır. DHMİ, özerk ve şeffaf bir kurum olmalıdır.
Onur Air Yetkilisi	AB’de trafik hakkı sorunu yoktur. Yeni giren bir firmaya slot verme zorunluluğu vardır. Ülkemizde de buna paralel bir şekilde, slot tahsisinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için öncelikle uçuş izninin olmaması, kaldırılması gerekmektedir. Bağımsız ve özerk bir kuruluş tarafından tamamen slot tahsisi yapılmalıdır.

Rekabet Kurumu Yetkilileri (1 ve 2)	Slot dağıtımı için bağımsız bir kurum kurulmalıdır. Bu kurum, Bakanlık çatısı altında da oluşturulabilir. Kamu ve özel sektör aktörlerinin müştereken yer aldığı ve söz sahibi olduğu bir kuruluş –Avusturya ve Almanya örneklerinde olduğu gibi– bu hizmeti sağlamalıdır.
--	--

Sektör temsilcilerinin slot tahsisine ilişkin görüşleri incelendiğinde; iç hatlarda havalimanı kapasitelerinin fiziki yetersizliğinin slot elde etmede sorun oluşturduğu, dış hatlarda ise ülkelerin slot verme noktasında ihtiyatlı davranmalarının sorun oluşturduğu, bu sorunların da havayolu sektörünün ekonomik gelişimini ve havayolu firmalarının rekabetini olumsuz etkilediği yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Diğer yandan iç hatlarda slot tahsisinin etkin yapılmadığı ve slot elde etmenin güç olduğu yönünde “özel havayolu firmaları temsilcilerinin” ortak görüşte olduğu, slot tahsisi görevinin DHMİ tarafından yerine getirilmesinin uygun olmadığı, bu görevin bağımsız, özel ve özerk bir kurum tarafından gerçekleştirilmesinin rekabet edilebilirlik açısından da daha verimli olacağı yönündeki görüşlerin de azımsanmayacak düzeyde olduğu görülmektedir.

(5) Taşıyıcı Tayini

Sektörel regülasyonlar kapsamında katılımcılara beşinci olarak taşıyıcı tayini hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Taşıyıcı tayinine ilişkin pek çok soru hazırlanmış olup görüşmeler sırasında da çeşitlendirilerek revize edilmiştir. Son hâliyle katılımcılara yöneltilen soru grubu şöyledir: *“İkili havayolu taşımacılığı anlaşmalarında tekli-çoklu tayin sayıları kaçtır? SHGM hangi kıstaslara göre tekli mi çoklu mu tayin olacağına karar veriyor? Mevcut hâliyle dış hat pazarında sektörel rekabet sağlanmakta mıdır? İHT anlaşmalarında (HUA'larda) muhteviyatı itibarıyla geliştirilmesi gereken eksik veya aksak yanlar var mıdır? Havayolu firmalarında; tayin edilen ülke miktarı, uçuş nokta, uçuş sıklığı (aylık) ve uçak sayıları kaçtır? Çoklu tayine tam olarak geçilebilmiş midir, önerileriniz nelerdir?”*. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 37: Sektör Temsilcilerinin Taşıyıcı Tayini Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Taşıyıcı Tayini Hakkındaki Görüşleri
DHMİ Yetkilisi (1)	Bu anlaşmalar, arz-talep dengesi ve ekonomik çıkarlara göre gelişmektedir. İkili HUA'larda süreç şu şekilde işlemektedir: Önce uçuş yapılması istenen iki ülkenin havalimanları belirlenir. Sonrasında, havalimanlarının entegrasyonu yapılır. Yani hangi havalimanına karşı hangi havalimanı olacağı kararlaştırılır. Daha sonrasında, uçuş sayısı (frekans) netleştirilir. Nihai olarak da hangi firmaların uçuş yapacağına karar verilir.
THY Yetkilisi (3)	HUA'larda ana çatı bellidir. Trafik hakkı sayısına bağlı olarak haftalık frekans hakkı verilmektedir. İki ülke tarafına da tarife planlaması ile uçuş izni başvurusu yapılır. Buna göre de taşıyıcı tayin edilir ve bu taşıyıcı uçuş hakkını da kazanmış olur. Ancak bu normal seyrin dışında HUA'larda olmayan bir durum daha vardır. O da geçici uçuş iznidir. Geçici uçuş izninde havayolu firması, kendi başına karşı ülke havayoluna başvuruda bulunup uçuş izni alabilmektedir. Uygulamada da bu durumla karşılaşmaktadır.
THY Yetkilisi (1)	İkili HUA'larda sorumlu SHGM'dir. Havayolu firmaları, heyetlerde temsilci istenmesi durumunda firma içi bir yetkili gönderebilmektedir. Görüşmeler öncesi, tüm firmalardan yazılı talep ve görüşleri alınmaktadır. Firmalar nezdinde karşılaşılan sorunlar, uçak tipi kısıtı (geniş gövdeli uçakla değil de dar gövdeli uçakla uçulmasının istenmesi şeklindeki kısıtlama) ve karşı ülke koltuk kısıtı (koltuk kapasite sınırı: az koltuklu olması) şeklindedir.
THY Yetkilisi (3)	Ticari havayolu taşımacılığında sürecin kolaylaştırılması adına, slot ve permi aynı kurumda birleştirilmelidir. Çünkü ikili HUA'larda karşı ülke sivil havacılık otoritesi, kendi havayolu slotunun garantilenmesini istemekte ve ancak bu şartla trafik hakkını artırmayı kabul etmektedir. Bu durumda, slot hakkının alınamaması, trafik hakkının alınamamasının gerekçesini oluşturmaktadır. Bunun önünün açılabilmesi için slot ve perminin tek bir kurum çatısı altında sağlanması önerilebilir.
Pegasus Yetkilisi	SHGM, pazara ilişkin strateji belirlemede özel sektör temsilcileri ile bir araya gelmemekte, HUA'lar öncesi görüş alma noktasında sadece tüm firmalara başvurmaktadır. Havayolu firmalarının görüşünü almaya ise 4-5 yıl önce başlamıştır. Slot sorununu aşma noktasında şöyle bir öneri getirilebilir: Yeni trafik hakkı alındığında grandfather rights bulunmadığı için yeni bir ölçek geliştirilmelidir. Ancak bu şekilde etkin slot tahsisi gerçekleştirilebilir, çoklu tayin de anlam kazanmış olur. Bir başka öneri ise İran, Özbekistan ve Venedik gibi dış hatlara uçuş hakkı ve slot verilmesi durumunda, iç hatlardaki Muş, Kars gibi bölgesel havalimanlarına kâr/zarar marjı (ticari kârlılığı yüksek olan dış hat noktalarına karşılık iç hatlardaki ticari kârlılığı düşük olan noktalar) düşünülerek uçuş yapmanın mümkün hâle gelebilecek olmasıdır.
Rekabet Kurumu Yetkilisi (2)	Tekli tayin sayısı azaldığı için rekabete daha uygun bir ortam var. ABD'deki gibi ihale yoluyla taşıyıcı tayini desteklenebilir.
SHGM Yetkilisi (1)	- İkili HUA'larda ülkemizin politikası tamamen kısıtlamaların kaldırılması ve liberalleşme yönünde iken birtakım ülkeler (Rusya, Ukrayna, Belarus, Moldova, Türki cumhuriyetler, Irak, İran, Orta Doğu gibi) kendi havayolu firmalarını korumak adına kapasiteyi artırma ve frekans vermeye pek yanaşmamaktadır. Kısıtlı frekans veren ülkelerin dışında, kendi hub ve güçlü taşıyıcıları olan ülkeler ise (Birleşik Arap Emirlikleri ve Katar gibi), kendi hava taşıyıcılarının beklentileri ve onların haklarını koruma yönünde kısıtlayıcı anlaşmalarda

	bulunmaktadır. Hâl böyle olunca bu ülkelerle yapılan müzakerelerde “step by step liberalization” olarak adlandırılan kademeli şekilde liberalizasyona geçilebilmektedir. En nihayetinde deregülasyona geçişi ülkelerle yapılan ikili anlaşmalar belirlemektedir. - İki ülke sivil havacılık otoriteleri ile yapılan anlaşmalarda, bazı ülke veya şehirlerde uçuş yapılmasına anlaşma el vermesine rağmen uçuş hakkının kısıtlılığı sebebiyle tek bir firma uçuş gerçekleştirebilme imkânı bulabilmekte, yeni bir taşıyıcının girmesi mümkün olamamaktadır. Bu noktada, THY’nin geçmişteki ödevlerini layıkıyla yerine getirmesi taşıyıcı tayininde kendisini öne çıkarmakta, filosunun genişliği ise belirleyici olmaktadır. Ülke ticari havayolu taşımacılığında en büyük görünürlüğümüz ve ciddi reklam yüzümüz olması sebebiyle de ülkeler arasında hiç sefer düzenlenmiyorsa şayet ilk sefer hep THY’ye verilmektedir. İlk kez düzenlenecek bir ülke seferinde ciddi yatırım maliyetleri yerine getirildiği için ve ticari kâr amacının yanı sıra siyasi ilişkilerin tesis edilmesi adına da üst yönetim tarafından THY tercih edilmektedir. Örneğin Afrika ülkelerine olan kârlılık oranı düşük uçuşlar için kamu yararı gereği THY yetkilendirilmektedir. Ticari kayıp yaşama pahasına bu noktalara girebilme cesareti göstererek karşı ülke ile olan ticari, ekonomik ve politik ilişkilerin geliştirilebilmesine katkı sağlamış olmaktadır. Hâl böyle olunca THY’ye pozitif bir ayrımda bulunulması makul karşılanmalıdır. Kaldı ki filo büyüklüğüne orantılandığı takdirde THY’nin daha fazla frekans elde ediyor olması, normal bir dağılım olduğu sonucuna götürmektedir. Firmanın büyüklüğü ve uçuş ağının genişliği sebepleriyle de THY öne çıkmaktadır.
Onur Air Yetkilisi	Taşıyıcı tayini, devlet müdahil olmaksızın bağımsız ve özerk bir yapılanmayla yapılmalıdır. Sektör firmalarının tamamını kucaklayacak, şeffaf ve rekabetçi kriterler getirilmeli ve bu yönde politikalar geliştirilmelidir.

Sektör temsilcilerinin taşıyıcı tayinine ilişkin görüşleri incelendiğinde; ikili HUA’larda ülkemiz açısından çoklu tayine geçişin sağlandığı, ancak bazı ülkelerin (başta Rusya olmak üzere) kendi ulusal havayolu taşıyıcılarını korumak adına, birtakım kısıtlayıcı hükümler getirerek çoklu tayine tam olarak izin vermemelerinden kaynaklı sorunlar olduğu, bunun da sektörün ekonomik gelişimini ve sektör içi, yani havayolu firmaları arasındaki rekabeti olumsuz etkilediği yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Bir başka değinilmesi gereken husus da ikili görüşmelerde karşı ülkelerin kısıtlı frekans ve slot vermesinden ötürü taşıyıcı tayin edilirken daha hassas davranılması ve dış hat pazarında havayolu taşıyıcıları arasındaki rekabet dengesinin gözetilmesidir. Bu noktada, özellikle “özel havayolu firmaları temsilcilerinin” ortak görüşte oldukları görülmektedir.

(6) Yer Hizmetleri

Sektörel regülasyonlar kapsamında katılımcılara altıncı ve son olarak yer hizmetleri hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Yer hizmetlerine ilişkin katılımcılara yöneltilen soru grubu şöyledir: “*Yer hizmetleri lisanslarının DHMİ tarafından objektif kriterlere göre hakkaniyetle dağıtıldığını düşünüyor musunuz? Lisanslama prosedürü hakkında ne düşünüyorsunuz? A, B ve C grubu çalışma ruhsatlarını rekabet açısından nasıl değerlendirirsiniz? Havalimanı kullanım ücretleri ve tarifelerin rekabeti zorlayıcı tarafları var mı? Lisansların dağıtımı konusundaki önerileriniz nelerdir?*”. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 38: Sektör Temsilcilerinin Yer Hizmetleri Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Yer Hizmetleri Hakkındaki Görüşleri
DHMİ Yetkilisi (2)	Yer hizmetleriyle ilgili herhangi bir kısıtlayıcılık yoktur. Şartları asgaridir. Hatta AB’deki örneklerle göre ülkemizde A grubu yer hizmeti kuruluşu (TGS, Havaş, Çelebi) fazla bile denilebilir.
DHMİ Yetkilisi (3)	Havalimanı ücret tarifelerindeki düzensizlik, yer hizmeti kuruluşları arasındaki rekabeti etkilemektedir. Özellikle yeni havalimanında A ve C grubu ruhsatlara sahip yer hizmeti firmalarından istenilen ücretler (kargo ve posta hizmetinde olduğu gibi), sundukları hizmetler ve sermaye gücü farklılıklarına rağmen birbirine yakındır. A ve C grubu şirketler arasında hem sermaye yapısı hem de sundukları hizmetin çeşitliliği bakımından büyüklük farkı olmasına rağmen ücret tarifelerinin birbirine yakın olması, rekabet açısından adil bir uygulama değildir.
SHGM Yetkilisi (3)	- Yer hizmetleri lisanslarının finansal kriterleri ağır olabilir. A grubu şartlarının ağır olması, havayolu sektörünün kritik öneme sahip olmasından kaynaklıdır. 11 hizmetten 4’ü zorunlu hizmettir ve olmazsa olmazdır (yolcu, yük, kontrol, kargo ve posta). THY artık pratikte B grubu olarak kendine hizmet bile vermiyor. 2010 yılına kadar, yani TGS şirketi kuruluncaya dek THY, kendi kendine self-hendling hizmeti veriyordu. 2010 yılından sonra ise A grubu şirketi olan TGS’den ticari bir hizmet satın almaya başlamıştır. TGS’nin % 50’si THY’ye aittir. THY, büyük meydanlarda TGS’den, küçük meydanlarda ise Havaş ve Çelebi’den hizmet almaktadır. Diğer havayolu firmaları ise B grubu şirket olarak sadece kendilerine hizmet vermektedir. - Piyasaya girişte asli olarak istenen ve beklenen; sağlam finansal yeterlilik ve emniyet şartlarının tamamlanmasıdır. Havayolu şirketi kurmanın şartları, yer hizmeti şirketi kurmanın şartlarına göre daha ağırdır. Emniyetin en önemli unsur olması sebebiyle hiçbir ülkede tam anlamıyla rekabet teşvik edilmez ve pek çok firmanın girmesi istenmez. - Yer hizmetleri lisansı başvurularında bir dağıtım söz konusu değildir. Başvuruların içerisinden bir belirleme yapılmamaktadır. Arz-talep dengesine göre lisans verilmektedir. Trafik ve kapasite dikkate alınır. Kârlılığın olmadığı durumda lisans verilmez. Ayrıca talep edip de finansal şartları sağlayamayan ve ruhsatı alamayan da olmamıştır. - A, B, C grubu lisanslama ülkemiz açısından uygundur. A grubu lisanslama şartlarının ağır olması gereklidir. B grubu lisanslama şartları

	ağır değildir. Havalimanı kullanım ücretleri ve ruhsat bedelleri ise ağırdır, rekabet açısından düşürülmesi uygun olabilir. Ayrıca tüm dünyada yer hizmetleri pahalıdır.
THY Yetkilisi (1)	Yer hizmeti lisanslarının DHMİ tarafından verilmesinde herhangi bir problemle karşılaşmamaktadır. Havalimanı kullanım ücretleri ve tarifelerin rekabeti zorlayan tarafları bulunmaktadır. Havayolunun tüm maliyetinin % 4'ü havalimanı ücretleridir. Dolayısıyla çok uçan daha fazla maliyete katlanmış olmaktadır. Maliyet yaratan bu işlemlerin, küçük bir firma için ağır olduğu söylenebilir. Bu sebeple ücretlendirmeler düşürülmelidir. Avrupa'daki eş değer ülkelerle mukayese edildiğinde havalimanı kullanım oranı düşük ama tarife ücretleri yakındır. Bu da birim başına geliri düşürmektedir. Ülkemizdeki havayolu firmaları, Avrupa'daki diğer muadil ülkelerle karşılaştırıldığında, giderler itibarıyla (maliyet anlamında) birbirine yakın, gelirler itibarıyla ise düşüktür.
Onur Air Yetkilisi	Yer hizmetleri kuruluşları açısından da piyasaya girmeyi zorlaştırıcı şartlar vardır. Havalimanı kullanım ücretleri ve tarifeler rekabeti zorlandırmaktadır. Özellikle yeni havalimanında (İstanbul Havalimanı) maliyetler çok yüksektir.
Pegasus Yetkilisi	Yer hizmetleri konusunda birtakım sorunlarla karşılaşmaktadır. Örneğin Pegasus talep etmesine rağmen A grubu lisansa sahip olan TGS'den hizmet alamamaktadır. Diğer A grubu lisansa sahip Havaş ve Çelebi de tüm havalimanlarına hizmet vermediği için sorunlar oluşabilmektedir. Ayrıca B grubu ruhsat alanlarla A grubu ruhsata sahip olanlar arasında, şartların ağırlığı sebebiyle B'den A'ya geçilememesi durumlarında rekabet negatif etkilenmektedir.
Rekabet Kurumu Yetkilisi (1)	Havaalanı yer hizmetlerinde, yer sıkıntısını azaltmak ve daha rekabetçi bir ortamın yaratılması için ihale sürelerini azaltmak bir çözüm sağlayabilir.

Sektör temsilcilerinin yer hizmetlerine ilişkin görüşleri incelendiğinde; havalimanı kullanım ücretleri ve tarifelerin yüksek olduğu, bu durumun havayolu firmalarına ciddi bir maliyet oluşturduğu ve yer hizmeti kuruluşları arasındaki rekabeti olumsuz etkilediği yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Diğer yandan yer hizmetleri lisanslama prosedürünün ağır ama işin mahiyeti ölçüsünde istendiği, yani aranan niteliklerin verilen yetkiyle orantılı olduğu; örnek vermek gerekirse A grubu yer hizmeti kuruluşunun verebileceği hizmetlerin büyüklüğü ve çeşitliliği düşünüldüğünde, ruhsat alabilme kriterlerinin yeterli ağırlıkta olduğu yönünde “özel havayolu firmaları temsilcileri dışındaki tüm temsilciler” arasında ortak bir görüş hâkimdir.

b. Sektörün Regülasyonu / Deregülasyonu

Sektörün ekonomik yapısı kapsamında katılımcılara ikinci olarak sektörün regülasyonu ve deregülasyonu hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Bu bağlamda katılımcılara, “*Havayolu sektörüne ilişkin ekonomik regülasyonları mı,*

deregülasyonları mı destekliyorsunuz? Hedef ve beklentileriniz doğrultusunda politika ve tercihiniz ne yönde olur?” şeklinde sorular yöneltilmiştir. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 39: Sektör Temsilcilerinin Sektörün Regülasyonu / Deregülasyonu Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Sektörün Regülasyonu / Deregülasyonu Hakkındaki Görüşleri
THY Yetkilisi (6)	Ya hep ya hiç prensibi bu sektöre uygun değildir. Mevcut uygulama hem sektör regülasyonlarını hem de deregülasyonlarını destekleyici niteliktedir. Zaman içerisinde regülasyondan deregülasyona geçiş olağan bir hâl olacaktır. Örneğin ABD’de 1978 öncesi havayolu sektöründe regülasyonlar hâkim iken (fiyat tarifelerinin tamamının devlet kontrolünde olduğu), sonrasında deregülasyona geçilmiştir. Türkiye’de bu geçiş zaman alabileceği için hâlihazırda karma sistem uygundur.
SHGM Yetkilisi (1) DHMİ Yetkilisi (2)	Sektördeki tüm regülasyon uygulamaları; piyasanın etkin işlemesi ve rekabetin sağlam bir temele oturtulması ile uçuş emniyeti ve güvenliğinin sağlanması bakımından önem arz etmektedir. Bunun dışında, sektördeki liberalleşme eğilimleri ve deregülasyonlar desteklenmektedir. Bu yönde bir eğilim de söz konusudur ve giderek de güçlendirilmektedir.
Onur Air Yetkilisi	Eşit rekabet şartları için regülasyon gereklidir. Ancak tek işlevi bu olmalıdır, onun dışında piyasaya müdahale edilmemelidir. AB’ye paralel regülasyonlar ve lokal olmayan, iç rekabet koşullarını sağlayacak, piyasanın liberal yapısını güçlendirecek regülasyonlar yapılmalıdır.
Rekabet Kurumu Yetkilisi (1)	Rekabetçi bir piyasa yapısı sağlandıktan sonra deregülasyona geçilmelidir.
Pegasus Yetkilisi	Deregülasyona yönelik bir eğilim olduğu doğru ancak hızı yeterli değildir. Hatta uygulamada tam tersi bir durumla da karşılaşılabilir. İç hatlardaki tavan fiyat uygulamasında olduğu üzere ciddi bir regülasyon ile de karşı karşıya kalınmaktadır. Bu gibi piyasaya müdahaleler, rekabeti ciddi manada etkilemektedir.

Sektör temsilcilerinin sektörün regülasyonu / deregülasyonu hakkındaki görüşleri incelendiğinde; sektörün ekonomik gelişimine hizmet edecek ve sektördeki rekabeti temin edecek yöndeki regülasyon ve deregülasyon uygulamalarına devam edilmesi yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki piyasaya müdahale şeklindeki regülasyonlardan ziyade gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi piyasanın kendi iç dinamikleriyle hareket etmesini güçlendirecek deregülasyonlara geçilmesi, yani iktisadi konularda deregülasyona geçilmesi önem arz etmektedir.

c. THY’nin Sektördeki Hâkim Durumu

Sektörün ekonomik yapısı kapsamında katılımcılara üçüncü olarak THY’nin sektördeki hâkim durumu hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Bu bağlamda katılımcılara, “*Rekabet Kurulu’nun 18 Şubat 2009 tarihli kararına göre; THY’nin*

özellikle tarifeli havayolu taşımacılığı pazarındaki bu güçlü konumunun hem temelinde yer alan hem de bu durumu güçlendiren başlıca iki husus, slot tahsisinde tarihsel haklara sahip olması ve bayrak taşıyıcı niteliğini haiz olmasıdır. Katılıyor musunuz?” şeklinde bir soru yöneltilip açıklamada bulunmaları istenmiştir. Aşağıdaki tabloda, bu soruya yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 40: Sektör Temsilcilerinin THY’nin Sektördeki Hâkim Durumu Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	THY’nin Sektördeki Hâkim Durumu Hakkındaki Görüşleri
THY Yetkilisi (2)	Rekabetçi uygulamalar teşvik edilmeli ama bunun sınırı iyi belirlenmelidir. Bayrak taşıyıcısı konumu gereği THY ayrıcalıklı kılınmalıdır.
Rekabet Kurumu Yetkilisi (2)	Tek kutuplu kurum tercihi, sektörel rekabet açısından son derece sakıncalıdır. THY her zaman başarılı devam edecektir gibi bir önerme doğru değildir. THY korunmalı ve devlet tarafından destek verilmeli ancak bu destek, diğer firmalar açısından köstek oluşturmamalıdır.
DHİM Yetkilisi (1)	- Rekabeti tesis etmek adına, % 70’in üzerinde havalimanı kullanım oranına (slot) sahip olan THY’nin bu payı gözden geçirilmelidir. Bu oran % 60’ın üzerine çıktığı zaman, Avrupa’da sektörü domine eden olarak değerlendirilmektedir. Bu da dış hatlarda taşıyıcı tayin ederken diğer firmaların pazar payına dâhil edilmesi önünde engel teşkil etmektedir. Bu noktada, kontrolsüz güce izin verilmemeli ve etkin rekabet her şeyden üstün kılınmalıdır. - SHT-SLOT’a göre havayolu taşıyıcılarının kazanılmış, tarihsel hakları içerisinde parkur değişikliği yapabilme imkânına sahip olması kuralı, THY’yi asıl avantajlı kılan tarafıdır. Çünkü pek çok hatta, diğer havayolu firmalarına kıyasla çok daha fazla tarihsel hakkı bulunmaktadır. Bu da THY’yi, sektörü domine eden bir firma hâline getirmektedir.
SHGM Yetkilisi (2)	THY, diğer havayolu firmalarına nazaran uçuş izni gibi ticari konularda daha fazla kollarırken (önceliklendirilirken), uçuş emniyeti konusunda ise bir o kadar zorlanmaktadır. Uçuş emniyeti açısından hiçbir kayırma yoktur. Hatta filosu geniş, imkânları daha fazla olduğu için uçuş emniyetinin eksiksiz yerine getirilmesi noktasında yapması gerekenler de artmış olmaktadır.

Sektör temsilcilerinin THY’nin sektördeki hâkim durumu hakkındaki görüşleri incelendiğinde; THY’nin kuruluşundan bu yana önemli bir gelişim gösterdiği, desteklendiği, kamunun da pay sahibi olması sebebiyle birtakım ayrıcalıklardan faydalandığı, havayolu sektörü açısından ülke temsili olarak görüldüğü için önceliklendirildiği ve tarihsel haklarından kaynaklı olarak da sektör içerisinde öne çıktığı yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Ancak bu noktada şunu belirtmek gerekir ki her ülkede olduğu gibi ülkenin adıyla özdeşleşen bir havayolu taşıyıcısının, uluslararası itibar ve güç göstergesi olması açısından desteklenmesi ve öne çıkarılması anlaşılabilir bir durumdur. Ancak bu durum, iç piyasadaki diğer havayolu taşıyıcılarını rekabet noktasında mağdur edecek ve piyasaya girmesi

muhtemel taşıyıcıları da ürkütecek düzeyde olmamalıdır. Kaldı ki sektörün ekonomik gelişimi bakımından da bu arzu edilebilir bir durum değildir.

d. Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması

Sektörün ekonomik yapısı kapsamında katılımcılara dördüncü olarak sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanması hakkındaki görüşleri sorulmuştur. Bu bağlamda katılımcılara, “Bir sivil havacılık otoritesi nasıl olmalıdır? SHGM ve DHMİ hakkındaki düşünceleriniz nelerdir? Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın yeri ve pozisyonu ne olmalıdır? Kamu kurumları ile havayolu firmaları arasında iletişim, bilgi alışverişi, etkileşim ve koordinasyon ne durumdadır, mevcut hâliyle yeterli midir, bu noktadaki önerileriniz nelerdir?” şeklinde sorular yöneltilmiştir. Aşağıdaki tabloda, bu sorulara yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 41: Sektör Temsilcilerinin Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Sivil Havacılık Otoritesinin Kurumsal Yapılanması Hakkındaki Görüşleri
Rekabet Kurumu Yetkilisi (1)	Bağımsız bir sivil havacılık otoritesinin inşa edilmesi gerekli ve önemlidir. Düzenleyici ve denetleyici kuruluş statüsünde bir kurumun kurulmasının, tercihin yönüyle ilgili olarak değişebileceğini söylemek mümkündür. Bu noktada, rekabetin mi yoksa siyasi unsurların mı öncelikli kılındığı konusunun belirlenmesi stratejik bir öneme sahiptir.
SHGM Yetkilisi (3)	Ayrı bir sivil havacılık otoritesi kurulmalıdır. Tam bağımsız bir üst otorite olmalıdır. ICAO da böyle bir kurumsal yapılanma olmasını istemekte ancak Türkiye buna sıcak bakmamaktadır.
SHGM Yetkilisi (2)	Bir sivil havacılık otoritesi bağımsız olmalıdır ancak devletin gücü elinde bulundurma isteği baskın olduğu için ayrı bir üst otoriteye sıcak bakmamaktadır. Bu görev, bağlı bir kamu kuruluşu olan SHGM eliyle yerine getirilmektedir. DHMİ ise bir otorite değil, servis sağlayıcısıdır, yani havalimanı işleticisidir.
Pegasus Yetkilisi	BDDK gibi ayrı bir kuruma gerek yoktur. Ancak politik etkilerden arındırılmış, daha özerk ve bağımsız bir SHGM’ye ihtiyaç vardır.
Onur Air Yetkilisi	Sivil havacılığın iyi nitelikli personeli elinde tutması için siyasi etkiden arındırılmış olması gerekmektedir. Sivil havacılığın özel yapıya sahip olması neticesinde, yüksek ücreti ödeyebilecek veya karşılayabilecek duruma gelinilebilecektir. Bu sektörü geliştirici hususlar düşünüldüğünde, özerk ve bağımsız bir sivil havacılık otoritesi desteklenmelidir.
THY Yetkilisi (1)	SHGM’nin düzenleyici ve denetleyici kuruluş statüsünde ayrı bir üst otorite olması; personel politikası, karar mekanizmaları ve bütçe konularında esneklik sağlayacaksa desteklenmelidir. Uygulamada hem SHGM’nin hem de DHMİ’nin havayolu firmaları ile iletişim ağı etkindir.
SHGM Yetkilisi (1)	SHGM, düzenleyici ve denetleyici bir kuruluş olmakla birlikte, özerk statüde değildir. Tamamen bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici kuruluş olması desteklenmelidir. Dünyadaki uygulamada havayolu taşımacılığının

	kurumsal yapısı ikiye bölünmüş durumdadır. İlki, “Civil Aviation Authority” olarak adlandırılan, uçuş emniyeti ve güvenliği, lisanslandırma süreçleri gibi teknik konuları düzenleyen bağımsız bir üst otoritedir. Diğeri ise Bakanlık altında konumlandırılmış, havacılık faaliyetini hükümet politikası olarak gören, sektöre ilişkin ekonomik ve politika konularında karar almakla yetkilendirilmiş kurum veya kurullardır. Bu şekilde ikili bir yapı önerilebilir. Bir başka öneri de ülkemizdeki Uzay Ajansı’nın havacılığı da içerecek şekilde “Uzay ve Havacılık Ajansı” olarak adlandırılması ve kapsamının bu yönde genişletilmesidir.
--	--

Sektör temsilcilerinin sivil havacılık otoritesinin kurumsal yapılanması hakkındaki görüşleri incelendiğinde; Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründe regülasyonlardan sorumlu kurum olan SHGM’nin, sektörün ekonomik gelişimine hizmet edecek ve sektördeki rekabeti temin edecek şekilde, piyasadaki tüm aktörlerin haklarını gözetken ve eşit mesafede duran, şeffaf, tam bağımsız, özerk bir üst otoriteye dönüştürülmesi yönünde görüş birliği olduğu gözlenmektedir. Ancak bu üst otoritenin özel yetkili kişilerden mi, düzenleyici ve denetleyici kuruluş statüsünde mi olması gerektiği hususlarında, sektör temsilcileri arasında tam bir görüş birliği bulunmamakta olup bu konuların müzakere edilerek belirlenmesi görüşü hâkimdir.

e. Yolcu ve Kargo Taşımacılığındaki Ekonomik ve Mali Sorunlar

Sektörün ekonomik yapısı kapsamında katılımcılara son olarak yolcu ve kargo taşımacılığındaki ekonomik ve mali sorunlar hakkındaki görüşleri sorulmuştur. “*Yolcu ve kargo taşımacılığındaki ekonomik ve mali sorunlar nelerdir?*” sorusu, THY ve MNG Havayolları temsilcileri ile görüşmeler esnasında oluşturulmuş, soru setine eklenmiş ve irdelenmiştir. Aşağıdaki tabloda da bu soruya yanıt veren sektör temsilcilerinin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 42: Sektör Temsilcilerinin Yolcu ve Kargo Taşımacılığındaki Ekonomik ve Mali Sorunlar Hakkındaki Görüşleri

Sektör Temsilcileri	Yolcu ve Kargo Taşımacılığındaki Ekonomik ve Mali Sorunlar Hakkındaki Görüşleri
THY Yetkilisi (4)	- Ülkelerin örtülü ya da açık olarak kendi havayolu firmalarına sağlamış oldukları destekler veya sübvansiyonlar (Özellikle körfez ülkeleri ile Rusya gibi petrol zengini ülkelerin akaryakıt maliyetlerini açıklamamaları), - Girdi (akaryakıt, bakım, personel) maliyetleri ve karşı ülkelerin koymuş olduğu vergi politikaları, - Uçuş yapılan yaklaşık 50 ülkede çifte vergilendirme anlaşmalarının olmaması sebebiyle yurtdışında ödenen vergilerin mahsup edilememesi,

	- İkili muhasebe sisteminin bulunması: VUK muhasebe raporlama ve değerlendirme sistemi ile uluslararası raporlama sistemi olan AFRS, - Bu ikili muhasebe sisteminin uygulanması neticesinde, VUK'ta şirket adına zarar çıkıyorken AFRS'de kâr çıkması. Yani kur ve değerlendirme politikalarının zarar oluşturması, - Uçuş personelinin (kabin ve kokpit, pilot ve hostes) uçuş faaliyetlerinin % 30'unun vergiye tabi olması⁸⁶, - Online reklam mecralarına getirilen stopaj yükümlülüğüdür.
MNG Havayolları Yetkilisi	- Ticaret savaşları: Ticaret savaşları, havacılık sektörünü etkilemektedir. Özellikle kargo taşımacılığını doğrudan olumsuz yönde etkilemektedir. Ciro düşünce daha önceden girilmeyen hedef pazarlar çeşitlenerek kârlılığı artırma yönünde girişimlerde bulunmaktadır. - Yolcu taşımacılığı yapan firmalara belli miktarda kargo taşıma izni verilmesi: Yolcu taşımacılığı yapan firmalarda 30 ton taşıyabilme (uçak tipine bağlı olarak değişebilmekte) izni verilmesi, kargo firmalarını olumsuz etkilemektedir. Ancak daha büyük kapasiteli uçaklar temin edilerek kargo firmalarının kazanması sağlanabilir. Bu şekilde daha az yakıt maliyetine ve temel maliyete katlanılmış, daha büyük kapasite ile daha çok taşımacılık yapılmış ve daha düşük fiyat talep edilmiş olur. - Yakıt maliyetleri: Önemli bir maliyet kalemidir ve uçuş kapasitesi üzerinde ciddi kısıtlayıcı bir unsurdur. - Regülatif bariyerler: Emisyon harçları, gürültü harcı, gece uçuş harcı, slot ve permi cezaları ve kısıtlamaları, ülkeler bazında ön izin harçları, havalimanı kullanım harçları (teknik adıyla konma-konaklama ücretleri) - Havacılık müzakerelerindeki zorlu şartlar: Kısıtlı kapasite, frekans verilmesi, çevre ve gürültü kirliliği sebebiyle gece havalimanlarının büyük çoğunun kapalı olması, çalışanlara yüksek ücret verilmesi, sendikal haklar açısından, sosyal ve ekonomik şartlar itibarıyla AB üyesi ülkeler ile eşit bakılması olarak belirtilebilir. - Mevcut firmaların tarihsel haklarından dolayı pazarda tutunabilmesi söz konusuysa yeni bir firmanın bu sorunlar düşünüldüğünde pazarda tutunabilmesi son derece zor görünmektedir.

Sektör temsilcilerinin yolcu ve kargo taşımacılığındaki ekonomik ve mali sorunlar hakkındaki görüşleri incelendiğinde; hem yolcu taşımacılığında hem de kargo taşımacılığında ortak sorunların uçak bakımı, yakıt ve uçuş personeli maliyetlerinin (girdi maliyetlerinin) yüksekliği olduğu, ülkelerin hava sahasını kullandırma ve uçuş gerçekleştirebilmek için karşı ülke havayollarından yerine getirilmesini istedikleri kural ve standartların ağır bulunduğu (özellikle AB üyesi ülkelerin birlik şartlarını Türkiye gibi üyesi olmayan ülkeler için de geçerli kılması) sonucu çıkmaktadır.

⁸⁶ Eski uygulamada, uçuş personelinin tamamı Gelir Vergisi'nden muaftı. Şubat 2019'dan beri uygulanan mevcut durumda ise % 30'u vergiye tabi iken % 70'i vergiden muaftır. Özellikle pilot eksikliğinin fazla olduğu bir ülke için bu % 30'luk pay yüksek olup pilotun maaşından düşülemeyip şirket gelirinden ödendiği için de ilave bir vergi yükü oluşturmakta ve şirket maliyetini artırmaktadır (THY Yetkilisi (4)).

f. Bulguların Genel Değerlendirilmesi

Görüşme (mülâkat) tekniği neticesinde elde edilen veriler, yani görüşmelerden elde edilen bulgular, ilk olarak yukarıdaki şekilde tematik analize tabi tutularak aktarılmıştır. Bu kısımda ise tematik analizler neticesinde elde edilen araştırma sonuçlarını bütüncül bir şekilde görebilmek ve değerlendirebilmek adına, bulgular iki ayrı analize tabi tutulmuş ve sonuçlar matrisler hâlinde aşağıda verilmiştir. Bu analizlerden ilki havayolu sektör temsilcilerinin sektörel regülasyonlara bakışı, diğeri ise görüşme sonuçlarının sayısal gösterimi üzerinedir.

(1) Sektör Temsilcilerinin Sektörel Regülasyonlara Bakışı

Havayolu sektör temsilcilerinin iktisadi regülasyonlara bakışını analiz edebilmek adına aşağıdaki matris oluşturulmuştur. Tablodaki “+” işareti sektör temsilcilerinin regülasyon uygulamalarına olumlu baktıklarını, “-” işareti sektör temsilcilerinin regülasyon uygulamalarına olumsuz baktıklarını, “+/-” işareti ise sektör temsilcilerinin regülasyon uygulamalarının bazılarını olumlu, bazılarını olumsuz baktıklarını temsil etmektedir.

Tablo 43: Havayolu Sektör Temsilcilerinin Havayolu Regülasyonlarına Bakışı

Sektörel Regülasyonlar Kurum Temsilcileri	Piyasaya Giriş	Kapasite	Fiyat	Slot Tahsisi	Taşıyıcı Tayini	Yer Hizmetleri
SHGM Temsilcileri	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
DHMI Temsilcileri	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-
Rekabet Kurumu Temsilcileri	+/-	-	+	-	+	-
THY Temsilcileri	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Pegasus Temsilcisi	+	-	+/-	-	-	-
Onur Air Temsilcisi	-	-	+/-	-	-	-
MNG Havayolları Temsilcisi	-	+/-	+	+/-	+/-	-

Yukarıdaki tablo incelendiğinde; kamu kurumları SHGM ve DHMİ ile kamu payı olan THY'nin temsilcilerinin sektörel regülasyonlara bakışının benzer, düzenleyici ve denetleyici kuruluş statüsündeki Rekabet Kurumu ile de özel havayolu işletmeleri Pegasus ve Onur Air'in temsilcilerinin sektörel regülasyonlara bakışının benzer olduğu görülmektedir. Bir kargo firması olan MNG Havayolları ise yolcu taşımacılığı hizmeti vermemesi sebebiyle bu gruptan dışında tutulmalı ve bu firmanın temsilcisinin sektörel regülasyonlara bakışı diğer sektör temsilcilerinden ayrı değerlendirilmelidir.

Piyasaya giriş itibarıyla şartların sektörün iç dinamikleriyle orantılı olduğu yönünde genel bir kanı bulunmaktadır. Onur Air ve MNG Havayolları temsilcileri dışındaki temsilciler arasında, piyasaya girişi düzenleyen regülasyonların, piyasa yapısı düşünüldüğünde ağır olmadığı yönünde bir görüş birliği bulunmaktadır. Rekabet Kurumu temsilcileri ise mevcut şartların bu sektör için normal ancak yerleşik firmaları korumak adına piyasaya girişte zorluk çıkarılması ya da piyasaya yeni bir havayolu firmasının girmesinin politika olarak istenmemesi durumlarını olumsuz olarak karşılamaktadır.

Kapasite itibarıyla bakıldığında, tam bir görüş birliği olmadığı göze çarpmaktadır. SHGM, DHMİ, THY ve MNG Havayolları temsilcileri; kapasite boyutu açısından olumlu ve olumsuz durumların olduğu yönünde ortak görüşe sahiptir. Bu kurum temsilcilerine göre yolcu taşımacılığı yapan üç firma açısından da iç hatlarda kapasite sorunu olmadığı, dış hatlarda ise trafik hakları, uçuş sıklığı veya frekans itibarıyla kapasite sorunlarının olduğu yönünde ortak bir görüş bulunmaktadır. Rekabet Kurumu, Pegasus ve Onur Air temsilcileri açısından ise hem iç hat hem de dış hat itibarıyla kapasite sorununun olduğu yönünde görüş birliği bulunmaktadır. Ayrıca sektör temsilcilerinin, uçuş izni sorunu olduğu yönünde ortak bir kanısı da bulunmaktadır.

Fiyat itibarıyla sektör temsilcileri arasında, iç hatlarda son yıllarda uygulanmaya başlayan tavan fiyat politikası dışında herhangi bir sorun bulunmadığı yönünde ortak bir görüş olduğu göze çarpmaktadır.

Slot tahsisi itibarıyla sektör temsilcilerinin farklı değerlendirmeleri bulunmaktadır. SHGM, DHMİ, THY ve MNG Havayolları temsilcileri tarafından, slot tahsisi açısından pek bir sorun olmadığı, tek sorunun havalimanı kapasitelerinin

yetersiz kalması olduğu dile getirilmektedir. Ayrıca bu dört temsilci açısından; iç hatlarda slot tahsisinde mevcut kapasitenin kullanımı itibarıyla bir sorun bulunmadığı, dış hatlarda slot elde etmede sorunlarla karşılaşılabilirdiği de ifade edilmektedir. Rekabet Kurumu, Pegasus ve Onur Air açısından ise slot tahsisi uygulamasında hem iç hatlarda hem de dış hatlarda sorun olduğu yönünde görüş birliği bulunmaktadır. Ayrıca Rekabet Kurumu; tüm sektörü kapsayan, bağımsız ve şeffaf, kamu veya özel, ayrı bir kurumun bu görevi üstlenmesinin, slot sorununu çözeceğinin altını çizmektedir. Sektör temsilcilerinin tamamının ortak görüşü ise dış hatlarda özellikle bazı noktalarda slot almanın zor olduğudur. Bir başka belirtilmesi gereken husus da kapasite ve slot tahsisine ilişkin sonuçların birbirine benzer olmasıdır. Çünkü kapasite ve slot, birlikte değerlendirilmesi gereken, birbirini takip eden uygulamaları içermektedir.

Taşıyıcı tayini itibarıyla bakıldığında, tam bir görüş birliği olmadığı göze çarpmaktadır. SHGM, DHMİ, THY ve MNG Havayolları temsilcileri; taşıyıcı tayin edilirken karşı ülkelerin bazılarının, özellikle bayrak taşıyıcı konumundaki ulusal havayolu taşıyıcısını koruma adına çoklu tayine veya hat bazında çoklu tayine geçmeye yaklaşmadığı yönünde bir görüş birliğine sahiptir. Bu temsilciler, Türkiye tarafında taşıyıcı tayini açısından kısıtlayıcı herhangi bir hüküm getirilmezken karşı taraftaki ülkelere kısıtlayıcı yönde hükümler getirildiği şeklinde ortak bir görüşe sahiptir. Pegasus ve Onur Air temsilcileri; ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarını yapan taraflar açısından taşıyıcı tayin edilirken ülkedeki diğer havayolu işletmeleri düşünülerek hareket etmedikleri, bayrak taşıyıcı niteliğindeki havayollarını tayin etme noktasında ısrarcı oldukları yönünde ortak görüşe sahiptir. Rekabet Kurumu temsilcileri ise taşıyıcı tayini konusunda son yıllarda çoklu tayine geçişlerin epeyce arttığı ve buna devam edilmesinin sektörel gelişimi olumlu yönde etkileyeceği kanaatindedir.

Yer hizmetleri itibarıyla ise tüm sektör temsilcilerinin hemfikir olduğu sorun, havalimanı kullanım ücretlerinin, hizmet-maliyet dengesi düşünüldüğünde yüksek olmasıdır. Bunun dışında, yer hizmetlerinin lisanslanması konusunda SHGM, DHMİ ve THY temsilcileri açısından herhangi bir sorun bulunmazken diğer sektör temsilcileri açısından piyasaya girişlerin zorluğu, lisanslama şartlarının ağırlığı ve havayolu firmalarına hizmet sağlanması konularında sorunlar bulunmaktadır.

(2) Araştırma Bulgularının Sayısal Gösterimi

Görüşmelerden elde edilen bulguların tamamı incelendiğinde, katılım oranının en yüksek olduğu toplam 12 bulguya ulaşılmıştır. Elde edilen bu bulguların frekans değerleri (katılımcı sayısı, görüşe katılan katılımcı sayısı ve bu katılımcıların toplam katılımcı içerisindeki yüzdelik payı) hesaplanmış ve aşağıdaki matriste gösterilmiştir.



Tablo 44: Araştırma Bulgularının Sayısal Gösterimi

Bulgular	Frekans Değerleri		
	Katılımcı Sayısı	Görüşe Katılan Sayısı	Yüzde (%)
1. Piyasaya girişi düzenleyen regülasyonlar, piyasaya giriş üzerinde engel yaratmamaktadır.	9	8	89
2. Kapasite itibarıyla özellikle dış hatlarda uçuş frekanslarının yetersizliği ve uçuş izninin belli bir regülasyona tabi olmaması, rekabet üzerinde engel yaratmaktadır.	6	6	100
3. Fiyat itibarıyla dış hatlarda herhangi bir sorun yoktur ancak iç hatlarda uygulanan tavan fiyat politikası, rekabet üzerinde engel yaratmaktadır.	5	5	100
4. Slot tahsisi itibarıyla başlıca sorun, havalimanı kapasitelerinin yetersizliği olup özellikle dış hatlarda slot elde etmek zordur.	9	9	100
5. Slot tahsisi görevinin DHMİ tarafından yerine getirilmesi uygun değildir ve rekabeti olumsuz etkilemektedir.	9	5	56
6. İkili HUA'larla prensipte pek çok ülkede çoklu tayine geçilmiş olunmasına rağmen karşı ülke sivil havacılık otoritesinin; uçuş hakkını kısıtlı olarak vermesi, yeterince frekans ve slot vermemesi, dış hat pazarında tam anlamıyla çoklu tayine geçilemediğine işaretir. Bu durum da rekabet üzerinde engel yaratmaktadır.	5	5	100
7. Yer hizmetleri itibarıyla havalimanı kullanım ücretleri ağırdır ve rekabeti olumsuz etkilemektedir.	5	5	100
8. Yer hizmetleri lisanslama kriterleri ağırdır ancak işin niteliği gereği yeterli ve uygundur.	5	3	60
9. Sektördeki regülasyon ve deregülasyon faaliyetleri, rekabeti destekleyici yönde devam etmelidir.	6	6	100
10. THY; slot tahsisindeki tarihsel hakları ve bayrak taşıyıcı niteliği gereği ayrıcalıklıdır ve de birtakım avantajlara sahiptir.	4	4	100
11. SHGM; tam anlamıyla bağımsız, özerk ve şeffaf bir otorite olmalıdır.	7	6	86
12. Yolcu ve kargo taşımacılığında pek çok ekonomik ve mali sorun (girdi maliyetleri ve ülkelere özgü ağır regülasyonlar) bulunmaktadır.	2	2	100

Yukarıdaki tablo incelendiğinde; tespit edilen her bir bulgu için katılımcı sayısının değişiklik gösterdiği görülmektedir. Her bir bulgu, genel bir eğilimi göstermekte olup sektör içerisindeki pek çok tarafın (kamu/özel veya kurum/firma) görüşleri alınarak her birine ulaşılmıştır. Dolayısıyla katılımcı sayısının düşük olduğu bulgular da genel eğilimi vermektedir. Tabloya bakıldığında; elde edilen bulgulara sektör temsilcilerinden en fazla 9 kişinin katılım sağladığı, 8 bulguya katılımcıların tamamının (% 100'ünün) katıldığı, 4 bulguya ise yarısından çoğunun (en düşüğü % 56 olmak üzere) katıldığı göze çarpmaktadır. Ayrıca MNG Havayolları'nın yük ve kargo taşımacılığı faaliyeti yerine getiriyor olması, buradaki uygulamanın yolcu taşımacılığından farklılık göstermesi sebebiyle MNG Havayolları Yetkilisi, sadece katılmış olduğu (görüşü desteklediği) bulgulara (bulgu 4 ve 12) katılımcı sayısı olarak dâhil edilmiştir. Bu ön bilgilerden hareketle her bir bulgu şu şekilde değerlendirilebilir:

Bulgu 1: *“Piyasaya girişi düzenleyen regülasyonlar, piyasaya giriş üzerinde engel yaratmamaktadır.”* görüşüne, Onur Air Yetkilisi dışında sektörün tüm kesimlerinden toplam 8 yetkili kişi katılmıştır. Bu bulguya, toplam katılımcılar içerisinde katılan kişilerin payı % 89'dur. Onur Air Yetkilisi; piyasaya giriş şartlarının rekabeti engellediği, bu şartların belli bir uçak sayısına sahip olmayı zorunlu kılmasının bile tek başına piyasaya giriş önünde ciddi bir engel oluşturduğunu belirterek aksi bir görüş bildirmiştir. Tabloya katılımcı olarak eklememekle birlikte, MNG Havayolları Yetkilisi de bu bulguya ilişkin görüş bildirmiş olup yük ve kargo taşımacılığındaki piyasaya giriş şartlarının ağır olduğu ve bu şartların piyasaya girişi engellediği şeklinde görüşte bulunmuştur.

Bulgu 2: *“Kapasite itibarıyla özellikle dış hatlarda uçuş frekanslarının yetersizliği ve uçuş izninin belli bir regülasyona tabi olmaması, rekabet üzerinde engel yaratmaktadır.”* görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 6 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların tamamı bu görüşü desteklemiştir. “Uçuş iznine ilişkin objektif kriterlerin olmaması ve iktisadi regülasyonun bulunmaması” görüşmelerden çıkan ilk ortak sonuçtur.

Bulgu 3: *“Fiyat itibarıyla dış hatlarda herhangi bir sorun yoktur ancak iç hatlarda uygulanan tavan fiyat politikası, rekabet üzerinde engel yaratmaktadır.”* görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 5 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların tamamı bu görüşü desteklemiştir. Tabloya katılımcı olarak eklememekle birlikte,

MNG Havayolları Yetkilisi de bu bulguya ilişkin görüşte bulunmuştur. MNG Havayolları Yetkilisi, yük ve kargo taşımacılığında herhangi bir tavan fiyat politikası uygulamasının bulunmadığı ve pazar şartları altında hat bazında fiyatların belirlendiği şeklinde görüş bildirmiştir. “Tavan fiyat politikasının rekabete zarar vermesi” görüşmelerden çıkan ikinci ortak sonuçtur.

Bulgu 4: “*Slot tahsisi itibarıyla başlıca sorun, havalimanı kapasitelerinin yetersizliği olup özellikle dış hatlarda slot elde etmek zordur.*” görüşüne, MNG Havayolları Yetkilisi de dâhil olmak üzere sektörün tüm kesimlerinden toplam 9 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların tamamı bu görüşü desteklemiştir. “Havalimanlarındaki kapasite yetersizliğinin, etkin slot tahsisi yapılmasını engellemesi” görüşmelerden çıkan üçüncü ortak sonuçtur.

Bulgu 5: “*Slot tahsisi görevinin DHMİ tarafından yerine getirilmesi uygun değildir ve rekabeti olumsuz etkilemektedir.*” görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 9 kişi katılım sağlamış; katılımcıların 5’i (Rekabet Kurumu (1 ve 2), Pegasus, Onur Air, DHMİ (4) yetkilileri) bu görüşü desteklemiş, 4’ü (DHMİ ve THY’den ikişer yetkili) ise bu görüşü desteklememiştir. Görüşe katılmayan sayısının en yüksek olduğu bu bulguya, toplam katılımcılar içerisinde katılan kişilerin payı % 56’dır. Bu görüşü desteklemeyenler; slot tahsisi görevinin DHMİ tarafından yerine getirilmesini uygun bulduklarını ve bu durumun rekabet üzerinde bir etkisi olmadığını bildirmişlerdir.

Bulgu 6: “*İkili HUA’larla prensipte pek çok ülkede çoklu tayine geçilmiş olunmasına rağmen karşı ülke sivil havacılık otoritesinin; uçuş hakkını kısıtlı olarak vermesi, yeterince frekans ve slot vermemesi, dış hat pazarında tam anlamıyla çoklu tayine geçilemediğine işarettir. Bu durum da rekabet üzerinde engel yaratmaktadır.*” görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 5 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların tamamı bu görüşü desteklemiştir. “İkili HUA’larda karşı ülkelerden yeterince frekans ve slot alınamaması ile uçuş hakkının kısıtlı olarak verilmesi sebepleriyle yeterince taşıyıcı tayin edilememesi” görüşmelerden çıkan dördüncü ortak sonuçtur.

Bulgu 7: “*Yer hizmetleri itibarıyla havalimanı kullanım ücretleri ağırdır ve rekabeti olumsuz etkilemektedir.*” görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 5 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların tamamı bu görüşü desteklemiştir. “Havalimanı kullanım ücretlerinin yüksek olmasının rekabete zarar vermesi” görüşmelerden çıkan beşinci ortak sonuçtur.

Bulgu 8: “*Yer hizmetleri lisanslama kriterleri ağırdır ancak işin niteliği gereği yeterli ve uygundur.*” görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 5 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların 2’si (Pegasus ve Onur Air yetkilileri) bu görüşü desteklememiştir. Bu bulguya, toplam katılımcılar içerisinde katılan kişilerin payı % 60’tır. Bu görüşü desteklemeyenler; A grubu çalışma ruhsatına sahip olmanın şartlarını ağır bulduklarını ve bu hizmeti almanın havayolu şirketleri açısından maliyetli olduğunu belirtmişlerdir.

Bulgu 9: “*Sektördeki regülasyon ve deregülasyon faaliyetleri, rekabeti destekleyici yönde devam etmelidir.*” görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 6 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların tamamı bu görüşü desteklemiştir. “Regülasyon uygulamalarına sadece sektördeki rekabetçi yapının oluşması ve korunması (haksız rekabet ve anti-rekabetçi uygulamaların önüne geçilmesi) hususlarında devam edilmesi; bunun dışında, sektörün deregülasyona geçişinin kararlılıkla devam etmesi” görüşmelerden çıkan altıncı ortak sonuçtur.

Bulgu 10: “*THY; slot tahsisindeki tarihsel hakları ve bayrak taşıyıcı niteliği gereği ayrıcalıklıdır ve de birtakım avantajlara sahiptir.*” görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 4 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların tamamı bu görüşü desteklemiştir. “Ticari olarak THY’nin sektörü domine edici rolünün; hem rekabet üzerinde diğer firmalar nezdinde negatif etki yaratması hem de yeni girecek firmaların sektöre giriş motivasyonunu kırması ve sektör temsilcileri üzerinde ticari kârlılığın paylaşımı noktasında kaygı uyandırmasının sektörün genişlemesine engel oluşturması” görüşmelerden çıkan yedinci ortak sonuçtur.

Bulgu 11: “*SHGM; tam anlamıyla bağımsız, özerk ve şeffaf bir otorite olmalıdır.*” görüşüne, sektörün tüm kesimlerinden toplam 7 kişi katılım sağlamış ve katılımcıların sadece 1’i bu görüşü desteklememiştir. Bu bulguya, toplam katılımcılar içerisinde katılan kişilerin payı % 86’dır. Görüşü desteklemeyen THY Yetkilisi; SHGM’nin düzenleyici ve denetleyici kuruluş statüsünde ayrı bir üst otorite olmasının avantajları olacaksa kurumsal yapılanmasında değişikliğe gidilmesini destekleyebileceğini, mevcut hâliyle bir sorun olmadığını belirtmiştir. THY Yetkilisi, aslında bu bulguyu şartlı olarak kabul ettiğini ifade etmiştir. Dolayısıyla bu bulguyu tamamının desteklediği düşünülebilir. “SHGM ve DHMİ’nin tam anlamıyla bağımsız,

özerk ve şeffaf bir yapılanmaya kavuşturulması” görüşmelerden çıkan sekizinci ortak sonuçtur.

Bulgu 12: *“Yolcu ve kargo taşımacılığında pek çok ekonomik ve mali sorun (girdi maliyetleri ve ülkelere özgü ağır regülasyonlar) bulunmaktadır.”* görüşüne, sektörde yolcu taşımacılığının öncüsü konumundaki –aynı zamanda yük ve kargo taşımacılığı faaliyeti de yapan– THY ile yük ve kargo taşımacılığında tarifeli kargo uçuşları yapan tek özel havayolu konumundaki MNG Havayolları yetkilileri katılım sağlamış ve her iki katılımcı da bu görüşü desteklemiştir. “Yolcu ve kargo taşımacılığında ekonomik ve mali sorunların sektördeki devamlılığı, rekabeti ve gelir/gider dengesini bozmayacak düzeyde olması” görüşmelerden çıkan dokuzuncu ve son ortak sonuçtur.

Tüm araştırma sonuçları, literatür taramasından elde edilen bulgular ile sektör temsilcileri ile görüşmelerden elde edilen bulguların büyük bir kısmının örtüştüğünü ve araştırma sonuçlarının birbirini desteklediğini göstermektedir. Bu durum, literatürdeki görüşlerin uygulamada karşılık bulduğunun açık bir göstergesidir. Araştırmanın genel amacına uygun olacak şekilde, Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründe uygulanan regülasyonların –araştırma sonuçları da dikkate alınarak– avantajlı ve dezavantajlı taraflarını tespit etmek, doğru bir fizibilite planı belirleyerek ekonomik politikalar geliştirmek, kural koyucu ve uygulayıcılar açısından son derece önemlidir.

Araştırmanın özel (spesifik, belirleyici olan) amacını ortaya koyan, “Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonlar, sektörün ekonomik gelişimini ve sektör içi rekabeti artırmakta mıdır?” araştırma sorusunun yanıt bulması tam bu noktada önem teşkil eden bir diğer husustur. Regülasyon konusu, bu sektör için geniş bir anlam ifade ettiği için bu soruya birkaç açıdan bakarak cevap vermek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu kapsamda, öncelikle araştırma sorusunda vurgulanan ifadelerin aydınlatılması gerekmektedir. Araştırma sorusunda geçen “sektörün ekonomik gelişimi” ifadesi ile iki durum kast edilmektedir. Bunlardan ilki, sektördeki ekonomik göstergelerin (sektördeki yolcu, kargo ve uçak kapasiteleri, sektörün toplam cirosu, dünyadaki ve Avrupa’daki payı vd.) durumu; ikincisi ise sektörün ekonomik yapısının (temalar hâlinde ele alınan araştırma bulgularının tamamı) durumudur. Araştırma sorusunda geçen “sektör içi rekabet” ifadesi ise adından da anlaşılacağı

üzere Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki tüm havayolu taşıyıcılarının rekabetteki payını açıklamaktadır. Araştırma sonuçlarının tamamı göz önünde bulundurulduğunda; Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründeki regülasyonların büyük bir kısmının; sektörün ekonomik gelişimini “sektördeki ekonomik göstergeler” özelinde (sektörün toplam ekonomik büyüklüğü itibarıyla) artırdığı, “sektörün ekonomik yapısı” özelinde (sektördeki tüm havayolu taşıyıcılarının ekonomik büyüklüklerini etkileyen genel ekonomik yapı itibarıyla) ise artırmadığı; sektör içi rekabeti de artırmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.



SONUÇ

Regülasyon, özellikle politik ve ekonomik alanların olmazsa olmaz bir müdahale yolu, yani aracıdır. Piyasanın tek başına öncelikli olarak rekabet dengesini ve tüketici haklarını tam olarak koruyamaması, düzenleme gerektiren alanların mutlaka olması ve piyasanın temel belirleyicisi olan fiyat unsurunun sosyal dengeyi ve kaynak dağılımındaki etkinliği her daim sağlayamaması vb. sebeplerle regülasyonun gerekli bir argüman olduğu kanaati oluşmuştur. Ancak bu gerekliliği tam anlamıyla haklı çıkaracak ve günümüz koşullarında karşılık bulabilecek bir teori de henüz geliştirilememiştir. Hâl böyle olunca regülasyonun gerekliliğine ilişkin teorilerde, regülasyon sürecinin en iyi şekilde işlemesine ve optimal etkinliğin sağlanmasına yönelik önemli bir adım da atılamamıştır. Ayrıca regülasyonun uygulamasına ilişkin ortak bir konsensus sağlanamamış ve en iyi diyebileceğimiz bir yaklaşım veya teori de ortaya konulamamıştır.

Regülasyona başvurulmasına temel gerekçe olarak kamu yararının gösterilmesi durumunda, kamu yararı - etkinlik ilişkisinin doğru kurulması gerekmektedir. “Kamu yararı nedir? Kamu yararının sonuçları, yani kamu yararı ile hedeflenene ne kadar ulaşıldı? Bu sonuçlar etkinliği sağladı mı?” sorularının net bir şekilde yanıt bulması durumunda ancak bu ilişki doğru bir şekilde kurulabilecektir. Diğer yandan kamu yararı ile toplumsal uzlaşma arasında doğrusal bir ilişki olmalıdır. Çünkü toplumun tamamını ilgilendiren konularda, toplumun tüm katmanlarının kabul edebileceği veya toplumun tüm kesimlerinde karşılık bulabilecek regülasyon uygulanması durumunda kamu yararı hedefine ulaşılmış olacaktır. Aksi takdirde regülasyondan beklenen sosyal fayda gerçekleşmemiş, bir grubun çıkarına hizmet edilmiş olacaktır. Sektörel regülasyon uygulamalarında da buna hizmet edecek şekilde; üretici ayağıyla kamu-özel sektör firmaları ile tüketici menfaatinin eş güdümü sağlanarak toplumsal fayda veya kamu yararına ulaşılabilecek şekilde bir sistem dizayn edilmesi önem arz etmektedir. Çalışmanın konusu itibarıyla havayolu ulaştırma sektörü için de havayolu firmaları ile

yolcu çıkarları birlikte gözetilerek dikkatli bir şekilde regülasyonlara başvurulması bir diğer önem arz eden husustur.

Regülasyon türleri “regülasyon / deregülasyon” tercihinde önemlidir. Ekonomik regülasyonlar için deregülasyon etkinlik sağlayıcı iken sosyal regülasyonlar için regülasyon vazgeçilmezdir. Toplumun tamamını ilgilendiren konularda regülasyonlara başvurulması, sosyal ve koruyucu devletin bir gereğidir. Sosyal regülasyonlar, aynı zamanda teknik (idari) regülasyonları da içermektedir. Dolayısıyla etkin işleyen bir sistem dizaynı için regülasyonlar vazgeçilmez olmaktadır. Ancak iktisadi yönü kuvvetli olan piyasa veya sektörler için ise regülasyonlara başvurmak yerine, piyasanın kendi dinamikleri içerisinde birtakım kural ve politikaların uygulanması, yani piyasanın temsiliyetinin güçlü olduğu, katılımcı bir yapı (piyasa aktörlerinden oluşan kurullar ya da piyasayı tanıyan, bağımsız ve özerk bir üst otorite) tarafından kontrol ve denetimin gerçekleştirilmesi, sürdürülebilir rekabetçi bir piyasa yapısı oluşturulması adına daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Sektör oyuncularının söz sahibi olduğu bir ekonomik sistemde, sektörün daha kolay gelişebileceği, daha etkin ve rekabetçi yapının inşa edilebileceğini söylemek mümkündür.

Sektördeki sürdürülebilir ekonomik yapının oluşması için pek tabii regülasyonlar olmalı fakat koruyucu güdülü regülasyonlar olmamalıdır. Özellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde ekonomik faaliyetlerin düzenli ve istikrarlı bir şekilde işleyebilmesi için birtakım regülasyonlara ihtiyaç duyulmaktadır. Sektördeki ekonomik yapının rekabeti teşvik eden duruma gelinceye kadar regüle edilmesi, rekabet tesis edildikten sonra deregülasyona geçilmesi ve regülasyonların sadece teknik ve güvenliğe ilişkin konularla sınırlı kalması yerinde olacaktır. Ayrıca rekabeti destekleyici, adaletli ve şeffaf kurallar içeren regülasyonlar dışında; salt olarak birtakım grupları (bazı sektörler, firmalar, çalışanlar vd.) korumak ve kollamak adına, rekabeti ve ticareti azaltıcı regülasyonlara gidilmemesi önerilebilir.

Diğer sektörler için geçerli olduğu gibi havayolu ulaştırma sektörü için de tekelleşmeyi önleyici, rekabeti destekleyici regülasyonlar desteklenmelidir. Tekelci yapıdan rekabetçi piyasa yapısına geçmekle kazanan, sektörün tamamı ve tüketici olacaktır. Serbest piyasa ekonomisi içerisinde rekabetçi yapıyı koruyan regülasyonlar; sektördeki gelişmeyi, büyümeyi ve kârlılığını artıracaktır. Geçmişten günümüze ABD ve AB'deki havayolu ulaştırma sektörü regülasyon ve deregülasyon uygulamaları

incelendiğinde, bu öngörüü destekler nitelikte sonuçlarla karşılaşıldığı görülebilmektedir.

Regülasyonlar ve havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarına ilişkin yukarıdaki tespit ve önerilerimizden hareketle Türkiye’de havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamasına ilişkin de birtakım tespit ve önerilerde bulunacağız.

Havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin sayısal verilerin; yıllar itibarıyla raporlar hâlinde, düzenli olarak kayıt altında tutulmaması, veri paylaşımının kurum içi ve kurumlar arası koordinasyonunun yeterince sağlanamaması sebepleriyle kurum içinde birimler arası ve kurumlar arasındaki veriler karşılaştırıldığında tutarlılık olmadığı gözlemlenmektedir. Veri setine ve raporlanmasına ilişkin bu sorunu aşmak adına, sivil havacılık sektörüne ilişkin tek bir istatistik birimi “Sivil Havacılık İstatistik Ofisi (SİHİO)” oluşturularak sektörün tüm temsilcilerinden verilerin buraya aktarılmasının sağlanması, sistemli veri akışı neticesinde net ve en doğru rakamların sektör temsilcileriyle paylaşarak kamuoyuna duyurulması şeklinde bir politika önerisi getirilebilir.

Ülkeler ve havayolları arasındaki stratejik ittifaklar ve ortak girişimler önemlidir ve desteklenmesi tavsiye olunur. Ancak bu oluşumların, rekabeti engelleyici/kısıtlayıcı hâle gelmemesi noktasında dikkatli davranılması gerekmektedir. Bunun için regülasyona gerektiği ölçüde başvurulması ve gerekli dozda uygulanması önem arz etmektedir.

Slot tahsisi hususu, sektörün gelişimi açısından son derece önemlidir. Hâl böyle olunca slot tahsisinin şeffaf ve adil bir uygulama ile neticelendirilmesi gerekmektedir. Bunu aşamalı olarak belirtelim.

1. Etkin slot dağıtımı,
2. Etkin kapasite kullanımı,
3. Rekabetçi piyasa yapısı,
4. Hizmet kalitesi ve bilet fiyatlarında düşüş,
5. Tüketici yararı,
6. Nihai kâr: Sektör yararı.

Yeni bir kapasite yaratılması durumunda kapasite kullanım oranının, rekabetçi sınırlar göz önünde bulundurularak paylaştırılması ve optimal kapasite dağılımının

sağlanması gerekmektedir. Daha rekabetçi ve adil slot tahsisi, kapasite kullanım oranlarının kontrol altında tutulması hususları önem arz eden konulardır.

İkili havacılık anlaşmalarının muhteviyatı ve uygulama kapsamının (pazara giriş izninin sınırı, havayolu sayısı, kapasite –uçuş frekansı ve pazara arz edilen koltuk sayısı–, taban-tavan bilet fiyat tarifesi gibi) rekabete engel teşkil etmeyecek şekilde tasarlanması, hızlilikla ve kararlılıkla uygulanması, bunu ulusal regülasyon kurumunun (tamamen bağımsız ve özerk yeni bir yapılanma, düzenleyici ve denetleyici kuruluş) denetlemesi tavsiye olunur.

Türkiye Uzay Ajansı’nın havacılığı da içerecek şekilde “Türkiye Uzay ve Havacılık Ajansı (TUHA)” olarak adlandırılması ve kapsamının bu yönde genişletilmesi desteklenebilir bir öneridir. Bu önerinin hayata geçmesiyle stratejik olan alanlar birleştirilmiş ve etkileşimli politikalar geliştirilmesine hizmet edilmiş olacaktır.

Pazara erişim, uluslararası alandaki düzenlemeleri kapsamı itibarıyla ikili havayolu ulaştırma anlaşmalarının daha çok ülke ve şehir ile yapılmasına yönelik girişimlerde bulunulması önemlidir. Bu anlaşmalarda, ilgili sivil havacılık otoritesi tarafından, THY ağırlığını koruyacak şekilde, diğer havayolu işletmelerinin daha çok uçuş hakkı elde etmesinin hukuki zemininin hazırlanması önerilebilir. Bu şekilde, küresel pazara giriş ölçeğinin genişlemesine hizmet edilmiş olacaktır.

Kalifiye personel eksikliği nedeniyle kamu-özel sektör işbirliğiyle özel havayolu şirketlerinin de fon sağladığı, devlet destekli mesleki okullara, üniversitelere ağırlık verilmesi ve spesifik bir enstitü kurularak uygulamaya yönelik ciddi eğitimlerin verilmesi bir diğer öneri olarak sunulabilir.

Havacılıkta ekonomik anlamda korumacılıktan vazgeçilmesi, serbestliğin getireceği rekabetin tabana yayılması, çoklu tayinli anlaşmaların özendirilmesi, yeni alınan uçuş haklarında yeni taşıyıcılara öncelik verilmesi ve uçuş hatlarındaki çeşitliliğin sürdürülebilir kılınması tavsiye edilebilir.

Son yıllarda UAB tarafından gerçekleştirilen tavan fiyat uygulamasına piyasa içi serbestlik gereği son verilmesi, rekabeti ihlal edici şekildeki aşırı fiyatlamaların önüne geçebilmek için ise denetim mekanizmasının güçlendirilmesi önerilebilir.

Bir başka Bakanlık politikası olarak son yıllarda uygulanan teşvikli hat politikası⁸⁷ çalışmalarına artarak devam edilmesi, bu tip sektörü geliştirici faaliyetlere sıklıkla başvurulması önemlidir. Bu politikaya geniş bir katılım sağlanması yönünde girişimlerde bulunulması ve tüm havayolu firmalarının dâhil edilmesinin sağlanması tavsiye olunur.

Bölgesel havayolu taşımacılığını teşvik etmek, hem bölgesel havayolları işletmelerinin artmasını sağlayarak yeni bir faaliyet alanı yaratılmasını hem de bölgeler arası gelişmişlik ve bölgesel kalkınmayı destekleyici olacaktır. Bu da sektörel rekabeti olumlu yönde etkileyecektir. Ayrıca bölgesel havayolu taşımacılığının geliştirilebilmesi için otoritenin düzenleyicilik misyonunun etkinleştirilmesi önemli bir husustur.

Bir diğer desteklenebilir uygulama ise “low cost” diye tabir edilen düşük maliyetli uçuş imkânı yaratan havayolu firmalarının sektörde faaliyet göstermesinin önünün açılmasıdır. Low cost firmada strateji, bagajı ve ikramı bedelli hâle getirip koltuk aralıklarını dar tutarak düşük fiyatla daha fazla bilet satmaktır. Pegasus bunu çok iyi yaparak uçuşların halka yayılmasını sağlamıştır. Bu uygulamanın devam etmesi, havayolu taşımacılığında daha fazla insanın yararlanmasının önünü açmakta ve sektörün büyümesine katkıda bulunmaktadır.

Havacılık endüstrisinin güvenli bir şekilde hizmet verebilmesi ve gelişimi adına uluslararası standartlara sahip eğitimlerle donatılmış personel yetiştirilmesi çok önem arz eden bir diğer husustur. Havayolu endüstrisinde her bir uzmanlık dalı için (ticari uzmanlıklar da dâhil olmak üzere) alınması mecburi olan standart eğitimlerin belirlenerek havacılık endüstrisinde bir dünya otoritesi olan IATA gibi çatı kurumlar tarafından bu eğitimlerin sertifikasyonunun ilgili personele alınması ülkemiz sivil havacılığı için önemli bir adım olacaktır. Pozisyon bazlı eğitimlerin standardize edilerek tek elden çıkması, yani IATA kurallarına tabi tek bir eğitim sistemine dönüştürülmesi, alınan eğitimin ve yetki belgesinin genel geçer bir kabul oluşturması

⁸⁷ Hiç uçuş gerçekleştirilmeyen meydanların da cazip kılınarak orada yaşayan vatandaşlarımızın da uçuş ağına katılabilmelerini sağlamak amacıyla teşvikli hat politikası başlatılmıştır. Böylelikle ticari olarak rekabeti kaldıramayacak hatlarda pazara ilk giren havayolu için ilk 2 yıllık süreçte tek taşıyıcı ile hattın doygunluğa ulaşması amaçlanmıştır (UAB, 2018: 361). Teşvikli hat politikasında devlet, 3 yıllığına tek firma olarak uçuş garantisi vermektedir. THY dışında başka bir firmanın bu hatlara girmesine izin verilmeyerek toplam kârlılık sağlanmaya çalışılmaktadır (THY Görüşme Notları, 2019).

(dünya genelinde geçerli olabilecek bir eğitimden geçirilmiş ve belgelendirilmiş olması) bakımından çok büyük önem taşıyacaktır.

Havayolu ulaştırma sektöründe regülasyon uygulamalarının, sektörün gelişimine etkilerini incelemek için havayolu sektör analizi kapsamındaki sektör göstergeleri incelendiğinde, 2003 yılı ticari havayolu taşımacılığı serbestleşmesinden bu yana, Türkiye’deki havayolu ulaştırma sektörü ekonomik göstergelerinde ciddi bir artış olduğu görülmektedir. Hatta her yıl, bir önceki yıla göre artış olmakta ve sektördeki büyüme devam etmektedir. Geline son durum itibarıyla yolcu ve uçak trafiği başta olmak üzere toplam yük miktarında, hava aracı sayısında, havalimanı sayısında, dış hat hat ülke ve nokta sayısında, HUA sayısında, istihdam edilen kişi sayısında ve ciroda kayda değer bir noktaya gelinmiştir. Sektördeki gelişim sadece nicelik itibarıyla değil, uçuş emniyeti ve güvenliği başta olmak üzere hizmet kalitesi ve çeşitliliğini artırma gibi nitelik itibarıyla da gerçekleşmiştir. Daha fazla özel havayolu firmasının piyasaya girmesinin önü açılarak hem sektördeki rekabet artırılmış hem de yolcu için seçenekler artırılmıştır. Özel havayolu firmalarının pazar paylarının artması, iç piyasadaki büyümeyi teşvik etmesinin yanı sıra dış piyasada Türkiye’nin yerini üst sıralara taşımıştır. Geline son durum itibarıyla Türkiye, havayolu taşımacılığında dünyada ve Avrupa’da önemli bir noktaya ve ciddi bir pazar payına ulaşmıştır.

Türkiye’de havayolu ulaştırma sektörü regülasyonlarının ekonomik analizi çerçevesinde ise ticari havayolu taşımacılığı regülasyonları kapsamında; tarifeli/tarifesiz, iç/dış hat, yolcu/yük/kargo taşımacılığı için geçerli olan genel durum, sektörel rekabet ve sektörel regülasyonlara ilişkin literatürdeki görüşler de dikkate alınarak değerlendirildiğinde birtakım tespit ve önerilerde bulunulması mümkün hâle gelmektedir.

Uygulama itibarıyla piyasaya giriş serbest görülmekle birlikte, işletme ruhsatı alımına ilişkin prosedürün ayrıntılı olması, aranan koşullar itibarıyla piyasaya girişte dolaylı da olsa engel oluşturmaktadır. Dolayısıyla piyasaya girişi düzenleyen regülasyonların, piyasa içi rekabeti ve yeni firmaların sektöre girişini destekleyici yönde revize edilmesi yerinde olacaktır.

Kapasite açısından doğrudan bir engel olmamakla birlikte, uçuş izninin kapsamının genişletilmesi ve uçuş frekanslarının artırılması sektörel rekabet açısından gereklidir. Kapasite yetersizliği önemli bir sorun olarak gözükmeyle birlikte, mevcut

kapasitede yeni havayolu işletmelerine de yer açılması ve yeni havayolu işletmelerinin frekans dağılımında desteklenmesi önem arz etmektedir. Kapasitenin, sektör içi rekabeti teşvik edici yönde etkin kullanılması öncelikli kılınmalıdır

Fiyat boyutu itibarıyla bakıldığında, dış hatlarda ücret tarifelerinin firmalarca serbestçe belirlenebiliyor olması, hem işletmeler hem de tüketici nezdinde olumlu karşılanabilecek bir uygulama niteliğindedir. Ancak iç hatlarda son iki yıldır uygulanan tavan fiyat politikası, piyasanın serbest işleyişine engel oluşturmakta ve piyasa dengesini bozmaktadır. Piyasaya müdahale şeklindeki bu gibi uygulamalardan vazgeçilmesi ve dış hatlarda olduğu gibi fiyat tarifelerinin serbestçe havayolu taşıyıcıları tarafından belirlenmesinin önünün açılması önem arz etmektedir. Kalitede artışın ve bilet fiyatlarında düşüşün önünü açabilecek bu durumun, rekabeti de pozitif etkileyeceği düşünülerek desteklenmesi yerinde bir karar olacaktır.

Slot tahsisı itibarıyla havayolu taşıyıcılarına havalimanlarına belirli bir zaman dilimiyle sınırlı olarak iniş ve kalkış hakkı tanındığı için mevcut slotların etkin kullanımı son derece önemli bir husustur. Ticari kârlılığın önemli bir unsuru olan slot dağıtımının, hakkaniyetle ve rekabet edilebilir şekilde yapılabilmesi için planlama yapılması ve etkin slot tahsisinin tesis edilmesi gerekmektedir.

Taşıyıcı tayini hususu, kapasite boyutu itibarıyla da son derece önemlidir. Mevcut uygulamada uçuş izni, trafik hakkı ve slot elde etmek noktalarında karşı ülke sivil havacılık otoritelerinin ülkemiz sivil havacılık otoritesine göre özellikle frekans bazında çoklu taşıyıcı tayin etme veya uçuş sıklığını artırmaya yanaşmadığı gözlemlenmektedir. Bunu aşmak adına, iki ülke menfaatleri de gözetilerek ikili HUA'ların, birden fazla havayolu işletmesinin uçuş hakkı elde edeceği şekilde hazırlanması ve taraf ülkelerin ilgili kuruluşlarının da bunu önemle gözetmesi, sektördeki sürdürülebilir rekabet edilebilirlik üzerinde doğrudan etkili olacaktır.

Yer hizmetleri açısından ise havayolu işletmelerini koruyabilmek adına, özellikle A ve B grubu lisansların dikkatlice verilmesi önem arz eden bir durumdur. Yer hizmetini kendisi veren ile başkalarından hizmeti alan havayolu işletmeleri arasında rekabeti bozucu yönde girişimlerde bulunulmaması gerekmektedir. Havalimanı kullanım ücretleri ve tarifelerin, Avrupa'daki eş değer havalimanlarındaki fiyatlandırmalar göz önünde bulundurularak hafifletilmesi, sektördeki rekabeti ve kârlılığı önemli oranda etkileyecektir.

Türkiye’de havayolu sektörü temsilcilerinin, sektörel regülasyonlara ilişkin görüşleri değerlendirildiğinde; kamu kurumları SHGM ve DHMİ ile kamu payı olan THY temsilcilerinin sektörel regülasyonlara bakışının benzer, düzenleyici ve denetleyici kuruluş statüsündeki Rekabet Kurumu ile de özel havayolu işletmeleri Pegasus ve Onur Air temsilcilerinin sektörel regülasyonlara bakışının benzer olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Havayolu sektör temsilcileri ile sektörün ekonomik yapısına ilişkin yapılan görüşmelerin analiz edilmesi neticesinde, katılımcıların çoğunluğunun ortak görüşte bulunduğu toplam 12 bulguya ulaşılmıştır. Bu bulgulardan hareketle de sektör temsilcilerinin tamamının, uygulamadaki birtakım sorunlarda ve bu sorunlara ilişkin tespit ve önerilerde uzlaştıkları toplam 9 sonuca ulaşılmıştır.

Görüşmelerden elde edilen bulgular ve bu bulgulara katılım yüzdeleri şöyledir:

1. Piyasaya girişi düzenleyen regülasyonlar, piyasaya giriş üzerinde engel yaratmamaktadır (% 89).
2. Kapasite itibarıyla özellikle dış hatlarda uçuş frekanslarının yetersizliği ve uçuş izninin belli bir regülasyona tabi olmaması, rekabet üzerinde engel yaratmaktadır (% 100).
3. Fiyat itibarıyla dış hatlarda herhangi bir sorun yoktur ancak iç hatlarda uygulanan tavan fiyat politikası, rekabet üzerinde engel yaratmaktadır (% 100).
4. Slot tahsisi itibarıyla başlıca sorun, havalimanı kapasitelerinin yetersizliği olup özellikle dış hatlarda slot elde etmek zordur (% 100).
5. Slot tahsisi görevinin DHMİ tarafından yerine getirilmesi uygun değildir ve rekabeti olumsuz etkilemektedir (% 56).
6. İkili HUA’larla prensipte pek çok ülkede çoklu tayine geçilmiş olunmasına rağmen karşı ülke sivil havacılık otoritesinin; uçuş hakkını kısıtlı olarak vermesi, yeterince frekans ve slot vermemesi, dış hat pazarında tam anlamıyla çoklu tayine geçilemediğine işaretler. Bu durum da rekabet üzerinde engel yaratmaktadır (% 100).
7. Yer hizmetleri itibarıyla havalimanı kullanım ücretleri ağırdır ve rekabeti olumsuz etkilemektedir (% 100).
8. Yer hizmetleri lisanslama kriterleri ağırdır ancak işin niteliği gereği yeterli ve uygundur (% 60).

9. Sektördeki regülasyon ve deregülasyon faaliyetleri, rekabeti destekleyici yönde devam etmelidir (% 100).
10. THY; slot tahsisindeki tarihsel hakları ve bayrak taşıyıcı niteliği gereği ayrıcalıklıdır ve de birtakım avantajlara sahiptir (% 100).
11. SHGM; tam anlamıyla bağımsız, özerk ve şeffaf bir otorite olmalıdır (% 86).
12. Yolcu ve kargo taşımacılığında pek çok ekonomik ve mali sorun (girdi maliyetleri ve ülkelere özgü ağır regülasyonlar) bulunmaktadır (% 100).

Görüşmelerden elde edilen bulgulardan çıkan ortak sonuçlar ise şöyledir:

1. Uçuş iznine ilişkin objektif kriterlerin olmaması ve iktisadi regülasyonunun bulunmaması,
2. Tavan fiyat politikasının rekabete zarar vermesi,
3. Havalimanlarındaki kapasite yetersizliğinin etkin slot tahsisi yapılmasını engellemesi,
4. İkili havayolu ulaştırma anlaşmalarında karşı ülkelere yeterince frekans ve slot alınamaması ile uçuş hakkının kısıtlı olarak verilmesi sebepleriyle yeterince taşıyıcı tayin edilememesi,
5. Havalimanı kullanım ücretlerinin yüksek olmasının rekabete zarar vermesi,
6. Regülasyon uygulamalarına sadece sektördeki rekabetçi yapının oluşması ve korunması (haksız rekabet ve anti-rekabetçi uygulamaların önüne geçilmesi) hususlarında devam edilmesi; bunun dışında, sektörün deregülasyona geçişinin kararlılıkla devam etmesi,
7. Ticari olarak Türk Hava Yolları'nın sektörü domine edici rolünün; hem rekabet üzerinde diğer firmalar nezdinde negatif etki yaratması hem de yeni girecek firmaların sektöre giriş motivasyonunu kırması ve sektör temsilcileri üzerinde ticari kârlılığın paylaşımı noktasında kaygı uyandırmasının sektörün genişlemesine engel oluşturması,
8. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün tam anlamıyla bağımsız, özerk ve şeffaf bir yapılanmaya kavuşturulması,
9. Yolcu ve kargo taşımacılığında ekonomik ve mali sorunların sektördeki devamlılığı, rekabeti ve gelir/gider dengesini bozmayacak düzeyde olmasıdır.

KAYNAKÇA

Ağcakaya, Serpil ve Nadide Sevil Halıcı; “Bir İktisat Politikası Aracı Olarak Regülasyon Politikası”, Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi, Sayı: 2, Nisan 2005, ss. 96-105.

Akalın, Güneri; Kamu Ekonomisi, Akçağ Basım Yayım Pazarlama, Ankara, 2000.

Akça, Haşim; “Devlet Müdahalesinin Başarısızlığı Üzerine Bir Değerlendirme”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, 2011.

Akça, Haşim; Regülasyon Ekonomisi, Nobel Kitabevi, Adana, 2007.

Aktan, Coşkun Can (Ed.); Kurumsal Devlet Yönetimi İyi Devlet Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar, Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Araştırmalar Serisi No: 5, Yayın No: 197, Nisan 2006.

Aktan, Coşkun Can ve Dilek Dileyici; “Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları”, içerisinde: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.

Aktan, Coşkun Can ve Yusuf Karaaslan; “Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi”, içerisinde: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.

Aktan, Coşkun Can; “21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler”, TÜSİAD Raporu, 1995.

Aktan, Coşkun Can; “Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli”, içerisinde: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural,

- Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- Akyıldız, Hüseyin ve Ömer Eroğlu; “Tartışılan Boyutlarıyla Piyasa Başarısızlığı ve Devlet Müdahalesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, 2005, ss. 57-75.
- Alkin, Erdoğan; “Piyasa Ekonomisine Kamu Müdahalesi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi, Sayı: 6, 2004, ss. 1-7.
- Altay, Asuman; “Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Kamu Maliyesi Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Temmuz 2001, ss. 15-22.
- Ardıyok, Şahin; “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, Rekabet Kurumu Yayınları, Lisansüstü Tez Serisi No: 9, Ankara, 2002.
- Armstrong, M. ve D. E. Sappington; "Recent developments in the theory of regulation", Handbook of industrial organization, Vol. 3, 2005, pp. 1-137.
- Atiyas, İzak; “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, içerisinde: İzak Atiyas (Ed.), Devletin Düzenleyici Rolü, Devlet Reformu Konferansı, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- Averch, Harvey ve Leland L. Johnson; "Behavior of the firm under regulatory constraint", The American Economic Review, 52 (5), 1962, pp. 1052-1069.
- Bailey, Elizabeth E. and William J. Baumol; "Deregulation and the theory of contestable markets", Yale Journal on Regulation, 1 (2), 1984, pp. 111-137.
- Bailey, Elizabeth E.; "Aviation policy: Past and present", Southern Economic Journal, 2002, pp. 12-20.
- Baldwin, Robert, Martin Cave ve Martin Lodge; Understanding Regulation Theory, Strategy and Practise Second Edition, Oxford University Press, New York, 2012.
- Baron, David P.; "Design of regulatory mechanisms and institutions", Handbook of industrial organization, Vol. 2, 1989, pp. 1347-1447.

- Bartlik, Martin; *The Impact of EU Law on The Regulation of International Air Transportation*, Farnham, İngiltere: Ashgate, 2008.
- Baumol, William J. ve Robert D. Willig; "Contestability: developments since the book", *Oxford Economic Papers* 38, 1986, pp. 9-36.
- Baumol, William J.; "On the proper cost tests for natural monopoly in a multiproduct industry"; *The American economic review*, 67 (5), 1977, pp. 809-822.
- Baumol, William J.; "Applied fairness theory and rationing policy", *The American Economic Review*, 72 (4), 1982, pp. 639-651.
- Beck, Roger L. ve J. M. Connolly; "Some empirical evidence on rent-seeking", *Public Choice*, 87 (1-2), 1996, pp. 19-33.
- Becker, Gary S.; "Altruism, egoism, and genetic fitness: Economics and sociobiology", *Journal of economic Literature*, 14 (3), 1976, pp. 817-826.
- Becker, Gary S.; "A theory of competition among pressure groups for political influence", *The quarterly journal of economics*, 98 (3), 1983, pp. 371-400.
- Beesley, Michael E. ve Stephen C. Littlechild; "The regulation of privatized monopolies in the United Kingdom", *The RAND Journal of Economics*, 1989, pp. 454-472.
- Belobaba, P., A. Odoni ve C. Barnhart; *"The global airline industries"*, 2009.
- Benson, Bruce L., David W. Rasmussen ve David L. Sollars; "Police bureaucracies, their incentives, and the war on drugs", *Public Choice*, 83 (1-2), 1995, pp. 21-45.
- Benson, Bruce L.; "Rent seeking from a property rights perspective", *Southern Economic Journal*, 1984, pp. 388-400.
- Benson, Bruce L.; "Regulatory disequilibrium and inefficiency: the case of interstate trucking" *The Review of Austrian Economics*, 15 (2-3), 2002, pp. 229-255.
- Berg, Sanford V.; "Lessons in electricity market reform: regulatory processes and performance", *The Electricity Journal*, 11 (5), 1998, pp. 13-20.

- Blanco, L. O. ve B. V. Houtte; EC Competition Law in The Transport Sector, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Boehm, Frédéric; "Regulatory capture revisited—lessons from economics of corruption", Internet Centre for Corruption Research (ICGG) Working Paper 22, 2007.
- Boettke, Peter J.; Collapse of Development Planning, NYU Press, 1994.
- Boettke, Peter J. ve Edward J. Lopez; "Austrian economics and public choice", The Review of Austrian Economics, 15 (2), 2002, pp. 111-119.
- Braeutigam, Ronald R. ve John C. Panzar; "Diversification Incentives under "Price-Based" and "Cost-Based" Regulation", The RAND Journal of Economics, 1989, pp. 373-391.
- Braun, Virginia ve Victoria Clarke; "Using thematic analysis in psychology", Qualitative research in psychology, 3 (2), 2006, pp. 77-101.
- Brown, C. ve M. Jackson, Public Sector Economics, 4th Edition, Oxford, Blackwell, 1994.
- Buchanan, James M. ve Gordon Tullock; "Polluters' profits and political response: Direct controls versus taxes", The American Economic Review, 65 (1), 1975, pp. 139-147.
- Bulutoğlu, Kenan; Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, 7. Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2008.
- Cabral, Luís MB, ed. Readings in industrial organization. Blackwell, 2000.
- Carlton, Dennis W. ve J. F. Perloff; "Modern industrial economics", 1994.
- Cengiz, Süleyman ve Sezin Elçin Cengiz; "Sivil Hava Taşımacılığı Sektöründe Serbestleşme ve Rekabet" içinde: Sivil Hava Taşımacılığı Sektöründe Serbestleşme ve Rekabet Güncel Gelişmeler ve Yansımaları (Seminer), İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 2006, ss. 25-41.

Ceyhan, Mehmet Sefa; “Türkiye ve Avrupa Birliği Hava Taşımacılığı Sektöründe Rekabet Hukuku Kurallarının ve Uygulamalarının Karşılaştırılması”, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Avrupa Birliği Uzmanlığı Tezi, Ankara, Mart 2018.

Chang, Ha-Joon; "The economics and politics of regulation", Cambridge Journal of Economics, 21 (6), 1997, pp. 703-728.

Cheung, Steven NS.; "A theory of price control", The Journal of law and Economics, 17 (1), 1974, pp. 53-71.

Coase, Ronald H.; "The problem of social cost", Classic papers in natural resource economics, Palgrave Macmillan, London, 1960, pp. 87-137.

Cook, Paul ve Martin Minogue; "Introduction: privatization, regulation and competition in developing countries", Annals of Public and Cooperative Economics, 73 (4), 2002, pp. 485-492.

Crew, Michael A. ve Charles K. Rowley; "Toward a public choice theory of monopoly regulation", Public Choice, 57 (1), 1988, pp. 49-67.

Cukierman, Alex ve Leonardo Leiderman; "Price controls and the variability of relative prices", Journal of Money, Credit and Banking, 16 (3), 1984, pp. 271-284.

Çakal, Recep; “Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon”, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2455, Ankara, 1996.

Çelebi, Alpaslan; “Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Hava Ulaşım Dairesi Başkanlığının Tanıtılması”, Ed: Ender Gerede, Havayolu Taşımacılığı ve Ekonomik Düzenlemeler Teori ve Türkiye Uygulaması, SGHM Yayını, Ankara, 2015, ss. 81-97.

Çelebi, Kemal; Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu, İkinci Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2003.

Çetin, Tamer ve Nalan Ölmezoğulları; “Doğal Tekeller, Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Temmuz 2005, ss. 35-55.

- Çetin, Tamer; “Regülasyon İktisadı Üzerine Farklı Yaklaşımlar”, Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi, Sayı: 2, Nisan 2005, ss. 106-123.
- Çetin, Tamer; “Regülasyonun Etkinlik Analizi ve Regülasyon Türleri”, Çimento İşveren Dergisi, Ocak 2009, ss. 22-38.
- Çetin, Tamer; “Türkiye’de Düzenleyici Sürecin Politik İktisadı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2007.
- Çevik, Savaş ve Murat Demir; “Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri”, Öneri Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 23, Ocak 2005, ss. 249-257.
- De Murias, Ramon; "The economic regulation of international air transport", 1989.
- Depoorter, Ben WF.; "Regulation of natural monopoly" Encyclopedia of Law and Economics, Part V-Regulation of contracts, 1999.
- Dempsey, P. S.; Law And Foreign Policy in International Aviation, Brill Academic Publishers, 1987.
- Demsetz, Harold; "Why regulate utilities?", The Journal of Law and Economics, 11 (1), 1968, pp. 55-65.
- Den Hertog, J. A.; "General theories of regulation", 1999, pp. 223-270.
- Den Hertog, J. A.; "Review of economic theories of regulation", Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute, 10 (18), 2010.
- DHMI, Faaliyet Raporu, 2018.
- DHMI, Havayolu Sektör Raporu, 2018.
- Dixon, Pauline; "The Regulation of Private Schools Serving Low-Income Families In Hyderabad, India: An Austrian Economic Perspective", Economic Affairs, 24 (4), 2004, pp. 31-36.
- Djankov, Simeon, et al.; "The regulation of entry", The quarterly Journal of economics, 117 (1), 2002, pp. 1-37.

- Doganis, R.; The Airline Business in the Twenty-first Century, 2. Baskı, London: Routledge, 2006.
- Duran, Mehmet ve Servet Akyol; “Geleneksel ve Modern Doğal Tekel Teorisi Üzerine Bir İnceleme”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, Cilt: 52, Sayı: 608, 2015, ss. 45-64.
- Durgut, Metin; “Özelleştirme ve Regülasyon”, Elektrik Mühendisliği Dergisi, Sayı: 392, Şubat 1993, ss. 93-96.
- Erdoğan, Uğur; “Havayolu Taşımacılığında Regülasyon ve Deregülasyonların Rekabet Stratejilerine Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Araştırma”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2014.
- Eren, Ercan; “Piyasa Başarısızlığından Kamu Başarısızlığına: Bürokrasi Sorunu”, Ekonomik Yaklaşım, Cilt: 4, Sayı: 10, 1993, ss. 59-81.
- Ergas, Henry ve John Small; "Price caps and rate of return regulation", Network Economics Consulting Group, 2001.
- Erol, İbrahim; “Ekonomi Açısından Devlet ve Piyasa”, Atatürk Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Bedri Gürsoy’a Armağan), Sayı: 3-4, Haziran-Aralık 1992, ss. 145-155.
- Erol, Mesut; “Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum”, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2680, Ankara, 2003.
- European Parliament; Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Transport And Tourism, “An Overview of The Air Services Agreements Concluded by The EU”, 2013.
- Gaskins Jr, Darius W. ve James M. Voytko; "Managing the Transition to Deregulation", Law & Contemp. Probs., 44 (1), 1981, pp. 9-32.
- Gerede, Ender ve Gamze Orhan; “Türk Havayolu Taşımacılığındaki Ekonomik Düzenlemelerin Gelişim Süreci” içinde: Ed: Ender Gerede, Havayolu Taşımacılığı

ve Ekonomik Düzenlemeler Teori ve Türkiye Uygulaması, SGHM Yayını, Ankara, 2015, ss. 163-208.

Gerede, Ender; “Havayolu Taşımacılığındaki Ekonomik Düzenlemeler”, Ed: Ender Gerede, Havayolu Taşımacılığı ve Ekonomik Düzenlemeler Teori ve Türkiye Uygulaması, SGHM Yayını, Ankara, 2015, ss. 47-80.

Gerede, Ender; “The Evolution of Turkish Air Transport Industry: Significant Developments and the Impacts of 1983 Liberalization”, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 2, 2010, ss. 63-91.

Gerede, Ender; “Türkiye'deki Havayolu Taşımacılığına İlişkin Ekonomik Düzenlemelerin Havayolu İşletmelerine Etkisinin Değerlendirilmesi”, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, 2011, ss. 505-537.

Gerede, Ender; “Uluslararası Havayolu Taşımacılığında Liberalleşme Süreci”, Ed: Ender Gerede, Havayolu Taşımacılığı ve Ekonomik Düzenlemeler Teori ve Türkiye Uygulaması, SGHM Yayını, Ankara, 2015, ss. 99-117.

Glaeser, Edward L. ve Andrei Shleifer; "The rise of the regulatory state", Journal of economic literature, 41 (2), 2003, pp. 401-425.

Gonenc, Rauf ve Giuseppe Nicoletti; "Regulation, market structure and performance in air passenger transportation", 2000.

Gruenspecht, Howard K. ve Lester B. Lave; "The economics of health, safety, and environmental regulation", Handbook of industrial organization 2, 1989, pp. 1507-1550.

Guasch, J. Luis ve Pablo Spiller; Managing The Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, And The Latin America and Caribbean Story, The World Bank, 1999.

Gündoğdu, Muhammed; “Rekabet Hukuku Perspektifinden Havayolu Taşımacılığı Sektöründe Stratejik İttifaklar”, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2010.

- Haid Jr, Regis W.; "C1–C2 transarticular screw fixation: technical aspects" *Neurosurgery*, 49 (1), 2001, pp. 71-74.
- Harrington, Scott E. ve Jack M. Nelson; "A regression-based methodology for solvency surveillance in the property-liability insurance industry", *Journal of Risk and Insurance*, 1986, pp. 583-605.
- Hassu, Metin; "Rekabet Hukuku ve Hava Taşımacılığı Sektörü", *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri*, Ankara, 2004.
- Haybat, Sertaç; "Sivil Havacılık Sektöründe Serbestleşme ve Rekabet" içinde: *Ulaştırma Sektöründe Serbestleştirme, Rekabet ve Rekabet Hukuku Sempozyumu, Sivil Havacılık Oturumu, Rekabet Kurumu, Dokuz Eylül Üniversitesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, İzmir, 14-15 Ekim 2011*, ss. 117-138.
- Hayek, Friedrich; "von (1937)", "Economics of Knowledge," *Economica* 4, 1948, pp. 33-54.
- Helm, Dieter ve Tim Jenkinson; "The assessment: introducing competition into regulated industries", *Oxford Review of Economic Policy*, 13 (1), 1997, pp. 1-14.
- Hooper, Paul; "Liberalising competition in domestic airline markets in Asia-The problematic interface between domestic and international regulatory policies", *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 33 (3), 1997, pp. 197-209.
- ICAO, "Manual on the Regulation of International Air Transport", Doc. 9626, Second Edition, 2004.
- İçöz, Özge; "Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Rekabet", *Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri*, Ankara, 2003.
- Joskow, Paul L. ve Nancy L. Rose; "The effects of economic regulation", *Handbook of industrial organization* 2, 1989, pp. 1449-1506.

Joskow, Paul L.; "Regulatory Policies for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries", Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, April 20-21, 1998.

Joskow, Paul L.; "Regulation and deregulation after 25 years: Lessons learned for research in industrial organization", Review of Industrial Organization, 26 (2), 2005, pp. 169-193.

Kahn, Alfred E.; "Applications of economics to an imperfect world", The American Economic Review, 69 (2), 1979, pp. 1-13.

Kara, Oğuz; "Ekonomik Regülasyon Modelleri ve Özelleştirme Üzerine Dışsalılık-İçsellik Analizleri: Türkiye Örneği (1980-2006)", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009.

Karakaş, Mehmet; "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler", Maliye Dergisi, Sayı: 154, Ocak-Haziran 2008, ss. 99-120.

Kark, Andreas; "Prospects for a Liberalization of the European Air Transport Industry: A Study of Commercial Air Transport Policy for the European Community", European Competition Law Review, Vol. 10, 1989, pp. 377-406.

Kaserman, David L., John W. Mayo ve Patricia L. Pacey; "The political economy of deregulation: The case of intrastate long distance", Journal of Regulatory Economics, 5 (1), 1993, pp. 49-63.

Katz, Michael A.; "The American Experience Under the Airline Deregulation Act of 1978-An Airline Perspective", Hofstra Labor & Employment Law Journal, 6 (1), 1988, pp. 87-100.

Kay, John Alexander ve David J. Thompson; "Privatisation: a policy in search of a rationale" The economic journal, 96 (381), 1986, pp. 18-32.

Keplinger, Bruce; "An examination of traditional arguments on regulation of domestic air transport", Journal of Air Law and Commerce, Vol. 42, 1976, pp. 187-193.

Kesici, Bahri; “Sivil Havacılık Sektöründe Serbestleşme, Rekabet ve Rekabet Hukuku” içinde: Ulaştırma Sektöründe Serbestleştirme, Rekabet ve Rekabet Hukuku Sempozyumu, Sivil Havacılık Oturumu, Rekabet Kurumu, Dokuz Eylül Üniversitesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, İzmir, 14-15 Ekim 2011, ss. 181-200.

Kim, S. Ran ve A. Horn; “Regulation policies concerning natural monopolies in developing and transition economies”, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1999.

Kirmanoglu, Hülya; Kamu Ekonomisi Analizi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2011.

Kirzner, Israel M.; "Entrepreneurial discovery and the competitive market process: An Austrian approach", Journal of economic Literature, 35 (1), 1997, pp. 60-85.

Kling, Robert W.; "Building an institutionalist theory of regulation", Journal of Economic Issues, 22 (1), 1988, pp. 197-209.

Kostakoğlu, Sultan Fatih; “Regülasyon ve Büyüme”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2014.

Krueger, Anne O.; "The political economy of the rent-seeking society", The American economic review, 64 (3), 1974, pp. 291-303.

Laffont, Jean-Jacques ve Jean Tirole; "The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture", The quarterly journal of economics, 106 (4), 1991, pp. 1089-1127.

Laffont, Jean-Jacques; "The new economics of regulation ten years after", Econometrica, 62 (3), 1994, pp. 507-537.

Leibenstein, Harvey; "Allocative efficiency vs. "X-efficiency"", The American Economic Review, 56 (3), 1966, pp. 392-415.

Leibenstein, Harvey; "Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm", The Bell Journal of Economics, 1975, pp. 580-606.

- Levi-Faur, David; "Regulation and regulatory governance", Handbook on the Politics of Regulation, 1 (1), 2011, pp. 1-25.
- Levine, Michael E.; "Airline competition in deregulated markets: theory, firm strategy, and public policy", Yale Journal on Regulation, Vol. 4, 1986, pp. 393-494.
- Lissitzyn, Oliver James; "International Air Transport", 1942.
- Mackenzie, David; ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization, University of Toronto Press, 2010.
- Mance, Osborne H.; International Air Transport. Londra, İngiltere: Royal Institute of International Affairs, 1943.
- Mises, Ludwig von; "Liberty and property", Two Essays by Ludwig von Mises, 1988.
- Moore, Thomas G.; "The purpose of licensing", The Journal of Law and Economics 4, 1961, pp. 93-117.
- Musgrave, Richard ve Peggy Musgrave; Public Finance in Theory and Practice, Second Edition, McGraw Hill, New York, 1976.
- Netz, Janet S.; "Price regulation: A (non-technical) overview", Encyclopedia of Law and Economics 3, 2000, pp. 396-466.
- Newbery, David M.; "Regulating unbundled network utilities", Economic and Social Review, 33 (1), 2002, pp. 23-42.
- Noll, Roger G.; "Economic perspectives on the politics of regulation", Handbook of industrial organization 2, 1989, pp. 1253-1287.
- Noll, Roger G.; The economics and politics of the slowdown in regulatory reform, American Enterprise Institute, 1999.
- O'Driscoll, Gerald P., Mario J. Rizzo and Roger W. Garrison; The economics of time and ignorance, Psychology Press, 1996.
- OECD; "Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance", OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris/France, 2002.

OECD; The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, 1997.

Ogus, Anthony I.; Regulation; Legal form and economic theory, Bloomsbury Publishing, 1994.

Oğuz, Fuat ve Orhan Çakmak; "Küreselleşen Bir Dünyada Regülasyon", Liberal Düşünce Dergisi, 7 (25-26), 2002.

Oğuz, Fuat; "Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı", Doğuş Üniversitesi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 6, 2005, ss. 253-267.

Oğuz, Fuat; Devlet ve Piyasa, Regülasyon Ekonomisine Giriş, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.

Oum, Tae Hoon; "Overview of regulatory changes in international air transport and Asian strategies towards the US open skies initiatives", Journal of Air Transport Management, 4 (3), 1998, pp. 127-134.

Özrahat, Nihan; "Regülasyon Teorileri ve Politikası: 1980 Sonrası Türkiye Örneği", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, 2009.

Parker, David; "Economic regulation: a review of issues", Annals of Public and Cooperative Economics, 73 (4), 2002, pp. 493-519.

Parkin, M.; Economics, Tenth Edition, USA: Pearson Education, 2012.

Paşaoğlu, Ömür; "Doğal Tekellerde Regülasyon ve Rekabet, Bir Örnek: İngiliz Elektrik Sektörünün Yeniden Yapılandırılması", Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2003.

Peltzman, Sam; "Toward a more general theory of regulation", The Journal of Law and Economics, 19 (2), 1976, pp. 211-240.

Peltzman, Sam, Michael E. Levine and Roger G. Noll; "The economic theory of regulation after a decade of deregulation", Brookings papers on economic activity, Microeconomics, Vol. 1989, 1989, pp. 1-59.

- Pepall, Lynne M. ve Daniel J. Richards; "The simple economics of brand stretching", The Journal of Business, 75 (3), 2002, pp. 535-552.
- Pervan, Nalan; "Türkiye’de Doğalgaz Piyasasının Yeniden Yapılandırılması ve Sonuçları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006.
- Polley, Romina; "Defense Strategies of National Carriers", Fordham International Law Journal, 23 (6), 1999, pp. 170-208.
- Posner, Richard A.; "Taxation by regulation", The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1, 1971, pp. 22-50.
- Posner, Richard A.; "Theories of economic regulation", The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, No. 2, 1974, pp. 335-358.
- Posner, Richard A.; "The social costs of monopoly and regulation", Journal of Political Economy, 83 (4), 1975, pp. 807-827.
- Rabin, Robert L., "Federal Regulation in Historical Perspective", 38. Stan. L. Rev, 1986, pp. 1189-1326.
- Rakić, Biljana; "Regulation Of Natural Monopolies In Serbia", Economics and Organization, Vol. 1, No. 8, 2000, pp. 81-85.
- Reel, Yeşim; "Elektrik Sektörünün Regülasyonu", Enerji, Piyasa ve Düzenleme Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, 2010, ss. 194-218.
- Reel, Yeşim; Regülasyon, Dünyada ve Türkiye’de Liman Sektörü Reform ve Regülasyonu, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2010.
- Rekabet Kurumu, Rekabet Raporu içinde: Havayolu Taşımacılığı Endüstrisi, 2012.
- Reynolds, Larry; "Foundations of an institutional theory of regulation", Journal of Economic Issues, 15 (3), 1981, ss. 641-656.
- Rhoades, Dawna L.; Evolution of International Aviation: Phoenix Rising, Farnham, İngiltere: Ashgate Publishing, 2003.

- Ricketts, Martin; "Economic Regulation: Principles, History, and Methods", International handbook on economic regulation, 2005, pp. 34-62.
- Sağbaşı, İsa ve Erhan Çelik; "Türk Sivil Havayolu Taşımacılığında Regülasyonların Sektöre Etkisi (2003-2017)", Maliye Dergisi, Sayı: 176, Ocak-Haziran 2019, ss. 152-171.
- Saldıraner, Nihan; "Türkiye'deki Hava Yolu Taşıyıcılarının Rekabet Stratejileri: Düşük Maliyetli Havayolu Taşıyıcıları İçin Model Önerisi", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016.
- Sarısoy, Sinan; "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar", Maliye Dergisi, Sayı: 159, Temmuz-Aralık 2010, ss. 278-298.
- Schmalensee, Richard; "Good regulatory regimes", The RAND Journal of Economics, 1989, pp. 417-436.
- Senyücel, Orçun; "Sivil Havacılık Sektöründe Rekabet Kurumu'nun Yeri" içinde: Ulaştırma Sektöründe Serbestleştirme, Rekabet ve Rekabet Hukuku Sempozyumu, Sivil Havacılık Oturumu, Rekabet Kurumu, Dokuz Eylül Üniversitesi, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, İzmir, 14-15 Ekim 2011, ss. 259-268.
- Sheth, Jagdish N., Fred C. Allvine, Can Uslay ve Ashutosh Dixit; Deregulation and Competition: Lessons from the Airline Industry, SAGE Publications India, 2007.
- SHGM, Faaliyet Raporu, 2017.
- SHGM, Faaliyet Raporu, 2018.
- Shleifer, Andrei; "Understanding regulation", European Financial Management, 11 (4), 2005, 439-451.
- Sibley, David; "Asymmetric information, incentives and price-cap regulation", The RAND Journal of Economics, 1989, 392-404.

- Sidak, j. Gregory ve Daniel F. Spulber; "Deregulation and managed competition in network industries", Yale J. on Reg. 15, 1998, pp. 117-147.
- Small, John P.; "The design of economic regulation for utilities: a primer", CRNEC, University of Auckland, 1999.
- Sochor, Eugene; The politics of international aviation, London: Macmillan, 1991.
- Spiller, P. T. ve M. Tommasi; The institutions of regulation: an application to public utilities, Handbook of New Institutional Economics, (Ed: C. Menard and M. M. Shirley), Netherlands: Springer, 2005, pp. 515-543.
- Spiller, Pablo; "Regulatory commitment and utilities' privatization: Implications for future comparative research", Modern political economy, 1995, pp. 63-79.
- Spulber, D. F.; Regulation and markets, USA: The MIT Press, 1989.
- Staniland, Martin ve Daniel Calleja; A Europe of the Air?: The Airline Industry and European Integration, Rowman & Littlefield, 2008.
- Stasinopoulos, Dinos; "The second aviation package of the European community", Journal of Transport Economics and Policy, 26 (1), 1992, pp. 83-87.
- Stigler, George J.; "The theory of economic regulation", The Bell journal of economics and management science, 1971, pp. 3-21.
- Stiglitz, Joseph E., Daniel McFadden ve Sam Peltzman; "Technological change, sunk costs, and competition", Brookings papers on economic activity, 1987 (3), 1987, pp. 883-947.
- Svorny, Shirley; "Licensing, market entry regulation", Encyclopedia of law and economics 3, 2000, pp. 296-328.
- Şahin, Cenk; "Amerikan İdare Hukukunun Temel Kavramı Olarak Regülasyon ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- Taneja, Nawal K.; US international aviation policy, Jossey-Bass, 1980.

- TEPAV, “Türkiye’de Rekabetçilik ve Düzenleme” içinde: Türkiye İç Hatlar Yolcu Uçuşları Piyasasında Düzenleme, Serbestleştirme ve Rekabet, Ankara, 2007, ss. 393-437.
- Tepe, Berna ve Şahin Ardiyok; “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 1, Mart 2004, ss. 105-130.
- TOBB, Türkiye Sivil Havacılık Meclisi, 2017 Yılı Sektör Raporu, Yayın No: 2018/314, Ankara.
- Tollison, Robert D.; "Public choice and antitrust", Cato Journal, Vol. 4, No. 3, 1984, pp. 905-932.
- Tollison, Robert D.; "The Interest-Group Theory of Government: Problems and Prospects", Kyklos, 54 (2-3), 2001, pp. 465-472.
- Tomain, Joseph P. ve Sidney A. Shapiro; "Analyzing Government Regulation", Administrative Law Review, Vol. 49, No. 2, 1997, pp. 377-414.
- Topuz, Kemal Zafer; Türkiye’de Havalimanı İşletmeciliği, 1. Basım, Azim Matbaacılık, Ankara, 2017.
- Train, K. E.; Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly, The MIT Press Cambridge, MA. London, 1997.
- Tullock, Gordon; "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft", Economic Inquiry, 5 (3), 1967, pp. 224-232.
- UAB, “Ulaşan ve Erişen Türkiye 2018” içinde: Havacılık ve Uzay Teknolojileri, Kasım 2018, Ankara.
- UAB, “Ulaşan ve Erişen Türkiye 2019” içinde: Havacılık, Kasım 2019, Ankara.
- Uğurlu, Aytaç; “Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar ve Türkiye’de Enerji Sektöründe Uygulanması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.

- Uslu, Suat; "Türkiye’de Havaalanlarındaki Slot Sorunları ve Çözüm Önerileri", Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 50, Temmuz-Ağustos 2015, ss. 219-230.
- Uzun, Ayşe Meral; "Deregülasyon ve Ekonomik Etkileri: ABD ve Türkiye Havayolu Taşımacılığı Deneyimi Üzerine Bir İnceleme", Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10 (19), 2019, ss. 474-489.
- Van De Voorde, Eddy E.; “European Air Transport After 1992: Deregulation or Re-Regulation?”, The Antitrust Bulletin, 37 (2), 1992, pp. 507-528.
- Vaughn, Karen I.; Austrian economics in America: The migration of a tradition, New York: Cambridge University Press, 1994.
- Vaughn, Karen I.; A modern austrian approach to economic regulation, Approaches and Dilemmas in Economic Regulation (Ed: A. Midlittun and E. Svindland), USA: Palgrave Publishers, 2001, pp. 119-136.
- Vickers, John; “Regulation, Competition and the Structure of Prices”, OERP, Vol. 13, No. 1, 1997, pp. 15-26.
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon ve Joseph H. Harrington; Economics of Regulation and Antitrust, Third Edition, USA: MIT Press, 2000.
- Viscusi, W. Kip, J. M. Vernon ve J. E. Harrington; Economics of Regulation and Antitrust, D. C. Heath & Company, Lexington, 1992.
- Larry Weirather; The China Clipper, Pan American Airways and Popular Culture, McFarland & Company Incorporated Pub, 2007.
- Wensveen, John; Air Transportation: A Management Perspective, Farnham, İngiltere: Ashgate, 2007.
- Winston, Clifford; "Economic deregulation: Days of reckoning for microeconomists", Journal of economic literature, 31 (3), 1993, pp. 1263-1289.
- Yıldırım, Ali ve Hasan Şimşek; Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.

<http://web.shgm.gov.tr/tr/uluslararası-iliskiler/2188-uluslararası-iliskiler> (Erişim Tarihi: 30.07.2019).

<http://web.shgm.gov.tr/tr/kurumsal/4547-istatistikler> (Erişim Tarihi: 30.07.2019).

<http://tusside.tubitak.gov.tr/tr/yontemlerimiz/Derinlemesine-Gorusme> (30.07.2019).

<http://www.mfa.gov.tr/uluslararası-sivil-havacılık-orgutu-icao.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 20.05.2018).

<http://www.navlun.com.tr/tr/blog/havayolu-tasimacılığı-sektorunde-rekabet-kurallarının-uygulanmasına-yönelik-tuzukler/262> (Erişim Tarihi: 25.05.2018).

<http://tdk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 01.11.2017).

Air Commerce Act of 1926, May 20, 1926, ch. 344, 44 Stat. 568
https://www.law.cornell.edu/topn/air_commerce_act_of_1926 (30.05.2019).

Resmi Gazete, 10.11.2005, Sy: 25997, 5431 Sayılı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

Resmi Gazete, 19.10.1983, Sy: 18196, 2920 Sayılı Türk Sivil Havacılık Kanunu.

Resmi Gazete, 26.04.2011, Sy: 24384, 4647 Sayılı Türk Sivil Havacılık Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

Resmi Gazete, 16.06.1984, Sy: 18433, Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği (SHY-6A).

Resmi Gazete, 16.11.2013, Sy: 28823, Ticari Hava Taşıma İşletmeleri Yönetmeliği (SHY-6A).

Resmi Gazete, 28.08.2018, Sy: 30519, Havalimanları Yer Hizmetleri Yönetmeliği (SHY-22).

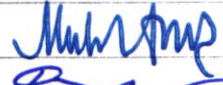
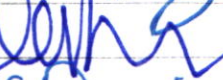
DHMI Genel Müdürlüğü Slot Uygulama Talimatı (SHT-SLOT), 17 Haziran 2010.

T.C.
İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL ARAŞTIRMALAR ETİK KURULU
ETİK ONAY BELGESİ

ARAŞTIRMANIN BAŞLIĞI	Türkiye'de Havayolu Ulaştırma Sektöründe Regülasyonun Ekonomik Analizi
SORUMLU ARAŞTIRMACININ ADI SOYADI	Arş. Gör. Ali Fuat Uruş
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ KARAR	Türkiye'de havayolu ulaştırma sektörüne ilişkin regülasyonların (düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama faaliyetleri gibi) neler olduğunu ortaya koymak, mevcut uygulamadaki avantajlı veya dezavantajlı yönlerini tespit ederek ekonomik politika önerilerinde bulunmaktır.
ETİK KURUL KARARI	Yukarıda bilgileri verilen başvuru dosyası ile ilgili belgeler araştırmacının /çalışmanın gerekçe, amaç, yaklaşım ve yöntemleri dikkate alınarak incelenmiş ve uygun bulunmuş olup, araştırmacının / çalışmanın başvuru dosyasında belirtilen kişilerle gerçekleştirilmesinde etik ve bilimsel sakınca bulunmadığına oy birliği ile karar verilmiştir.

ETİK KURUL ÜYESİNİN ADI SOYADI

İMZA/25.04.2019

1. Prof. Dr. Muhsin AKBAŞ	
2. Prof. Dr. Kerem BATIR	
3. Prof. Dr. Özer KÜPELİ	
4. Prof. Dr. Osman KONUK	
5. Prof. Dr. Cengiz DEMİR	
6. Prof. Dr. Sinan NARDALI	
7. Prof. Dr. Kurtuluş ÖNGEL	
8. Doç. Dr. Levent ÇETİN	
9. İmge ERCAN DİKÇAM	