

TURKISH COMPETITION ASSOCIATION



REKABET DERNEĞİ

# REKABET FORUMU

HUKUK-EKONOMİ-POLİTİKA

Mayıs 2021, Sayı: 144

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

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

Web: [www.rekabetderneği.org](http://www.rekabetderneği.org)

## PANDEMİNİN VE PANDEMİ TEDBİRLERİNİN REKABETE ETKİLERİ

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

2020 yılında tüm dünyada etkisini göstermeye başlayan Covid 19 pandemisi pek çok alanı (üretim, tüketim, ticaret eğitim, sağlık vs.) olduğu gibi rekabet süreçlerini de olumsuz etkilemiştir. Bu yazının amacı, bir yılı aşkın bir sürede yaşanan tecrübeler ışığında pandeminin rekabet süreçleri üzerindeki etkilerini değerlendirmeye çalışmaktır.

Bu konuda karşımıza acıkan sorulardan birisi alınan tedbirlerden bağımsız olarak bizatihi pandemi sürecinin rekabeti nasıl etkilediği ve özellikle rekabet ihlali eğiliminde bir artış yaratıp yaratmadığıdır. İkinci soru pandemi sürecinde alınan tedbirlerde rekabetin ne ölçüde göz önüne alındığı ve bizatihi bu tedbirlerin rekabeti azaltıcı bir etkisinin olup olmadığı sorusudur. Üçüncü bir soru da rekabet politikalarında pandeminin etkilerinin ne ölçüde hesaba katıldığı sorusudur. Bu çerçevede pandemi döneminin rekabet üzerindeki etkilerini üç başlık altında ele almak yararlı olacaktır. Bunlardan birisi bizatihi pandeminin rekabete etkileridir. İkinci grup etki kamunun aldığı pandemi tedbirlerinin rekabet üzerindeki etkileridir. Üçüncü grup etki ise bizatihi rekabet otoritesinin pandemi karşısındaki tutumu ile ilgilidir.

### 1) Pandeminin Rekabete Etkileri

Pandemi döneminin rekabet üzerinde iki tür olumsuz etkisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi pandeminin arz ve talep koşullarında yarattığı asimetrik değişmelerin rekabete etkisi. İkincisi de bizatihi pandeminin yarattığı sıkıntıların rekabet ihlali eğilimlerini arttırmasıdır.

Pandemi, arz ve talep koşullarında önemli ve asimetrik değişmeler yaratmıştır. Diğer bir ifade ile pandemi tüm sektörlerde ve piyasalarda arz ve talep koşullarını aynı ölçüde etkilememiş, bazı sektörlerde etkiler çok sınırlı düzeyde kalırken bazılarında çok yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Aynı şekilde pandemi sürecinde bazı sektörlerde arz ve talep koşulları negatif etkilenirken bazılarında pozitif etkilenmiştir. Nihayet bazı sektörlerde hem arz hem de talep koşulları negatif

etkilenirken bazılarında sadece arz veya talep negatif etkilenmiştir. Sadece arzın veya talebin pozitif etkilenmesi de söz konusu olabilmektedir.

Arz ve talep koşullarındaki asimetrik değişmelerin bir kısmı, pandemiye karşı alınan tedbirlerle ilişkilidir. Ancak alınan tedbirlerden bağımsız olarak bireylerin tercihlerinde ve önceliklerindeki değişmelere paralel olarak ortaya çıkan sonuçlar da vardır. Talep cephesinden bakılacak olursa pandemi ilk olarak hijyen maddeleri, bazı ilaçlar maske ve bazı tıbbi cihazlara olan talebi arttırmıştır. Buna paralel olarak pandemi, evde kalma olgusunun bir sonucu olarak, on line ticarete, evde kullanılan elektronik cihazlara, (TV, bilgisayar, tablet gibi ) mobilyaya, saklanılabilir gıdalara vs. talebi arttırmıştır. Buna karşılık pandemi süreci, hizmet sektörünü önemli ölçüde negatif etkilemiş, pek çok hizmet ürününe talep sıfırlanmış veya önemli ölçüde azalmıştır. Restoranlar, oteller, turistik tesisler barlar, eğlence yerleri, kuaförler, hava ve kara taşımacılığı, eğitim hizmetleri durma noktasına gelmiştir. Pandemi küresel mal ve hizmet talebinde de önemli gerilemelere neden olmuştur. Bu çerçevede en çok etkilenen sektörlerden birisi turizm olmuştur. Aynı şekilde enerji talebinde ve taşımacılıkta da çok büyük azalmalar yaşanmıştır.

Şüphesiz pandeminin arz cephesinde de önemli etkileri olmuştur. İlk olarak küresel düzeyde hammadde ve ara malı trafiği önemli ölçüde aksamış ve bazı dar boğazlar ve kıtlıklar yaşanmıştır. Bu kıtlıklar çeşitli malların üretimine zorunlu olarak ara verilmesini gerektirmiştir.

Pandeminin arz ve talep koşullarında yarattığı asimetrik değişmeler, bir anlamda pandeminin rekabet sürecinin oynadığı ödüllendirme ve cezalandırma işlevini çok sert bir biçimde ve herhangi bir performans kriterinden bağımsız olarak yerine getirmesine yol açmıştır. Böylece çeşitli sektörlerde hak edilmeyen hızlı gelişmeler ve hak edilmeyen kapatmalar veya küçülmeler yaşanmıştır. Örneğin balık konservesi üreten bir firma pandemi sayesinde tüm birikmiş borçlarını ödeyip yeni yatırımlar yaparken, borcu olmayan bir havayolu işletmesi, önemli ölçüde borçlanma veya küçülme noktasına gelmiştir.

Pandeminin, teşebbüslerin rekabet kurallarını ihlal etme eğilimlerini de arttırması söz konusudur. Pandemi nedeniyle küçülen bir piyasanın yeniden paylaşılmasının, teşebbüsler arasında anlaşma eğilimlerini arttırması veya hakim güçlerini kötüye kullanma eğilimlerini kamçılama olası bir durumdur. Pandemi nedeniyle hızla artan talebin de kısa vadede arzı arttırmadan fiyatı arttırma eğilimini harekete geçirmesi olasıdır. Aynı şekilde arzdaki zorluklar nedeniyle artan veya değişmeyen talebi daha yüksek bir fiyattan karşılama da söz konusu olabilecektir. Bu tür ani ve önemli fiyat artışları pandemi dönemlerinde sık görülen bir durumdur. Bunları doğrudan rekabet ihlali olarak değerlendirmek anlamlı değildir. Çünkü kısa vadede arzdaki daralma veya talepteki sızmanın fiyatta da bir sızramaya yol açması doğaldır. Burada önemli olan, piyasada kıtlaşan malın bulunabilir olmasıdır. Rekabet süreçlerinin fiyatları aşağı çeken etkisinin gecikmeli olarak devreye girmesi doğaldır. Türkiye’de bu durum maske başta olmak üzere bazı hijyen ürünlerinde ve gıda ürünlerinde kendisini hissettirmiştir.

## **2) Kamunun Aldığı Pandemi Tedbirlerinin Rekabet Sürecine Etkileri**

Pandeminin etkileri tüm dünyada benzer niteliktedir. Ancak kamunun pandemi konusunda aldığı tedbirler ülkeden ülkeye fark ettiği için bunların rekabet süreçlerine etkileri de farklı olacaktır. Ancak bu etkileri de daha genel bir çerçevede

üç grupta toplayarak ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi kapanma tedbirlerinin etkileri, ikincisi kamu yardımlarının etkileri, üçüncüsü de kamunun aldığı tıbbi tedbirlerin etkileridir.

**a)Kapanma ve Kısıtlama Tedbirlerinin Etkileri**

Pandemi döneminde alınan kapanma tedbirlerinin rekabeti kısıtlayıcı etkileri olmuştur. Çünkü burada rekabet edecek aktörlerin faaliyetlerinin doğrudan yasaklanması veya kısıtlanması söz konusudur. Burada doğrudan yasaklar yanında dolaylı yasaklar da söz konusu olabilmektedir. Örneğin uluslar arası uçuşlar yasaklandığında turistik tesisler açık olsa bile faaliyetine devam edememe durumunda kalacaktır.

Kapanma ve kısıtlama tedbirlerinin rekabet süreçlerine etkisi açısından önemli hususlardan birisi bu tedbirlerin yasal altyapısının olup olmadığı ve uygulamanın nasıl yapılacağı hususudur. Prensipten olarak pandemi ile mücadelede, uygun bir yasal altyapının oluşturulması halinde öncelikle bir yaptırım sorunu yaşanacaktır. Genelgelerle kapanma veya kısıtlama kararlarının verilmesi ve cezai yaptırımlar öngörülmesi kararlara uyma eğiliminin zayıflatan bir husustur. Bu durumun da geniş kapsamlı haksız rekabete yol açması kaçınılmazdır.

Kapanma ve kısıtlama tedbirlerinin merkezi otorite tarafından mı yerel yönetimler tarafından mı kararlaştırılacağı ve uygulanacağı da önemli bir tartışma konusudur. Yaşanan tecrübeler salgın düzeyinin bölgeler itibariyle önemli değişimler gösterdiğini ortaya koymuştur. Merkezi ve genel kapanma ve kısıtlamalar bazı bölgeler için yetersiz bazıları için de gereksiz olabilmektedir. Kapanma ve kısıtlama tedbirlerine uyum eğilimi, bölgeler arası rekabetin de bir belirleyicisi olmuştur.

Kapanma ve kısıtlama tedbirleri açısından en temel sorunlardan birisi tedbirin zamanlanması ve süresi ile ilgilidir. Kapanma tedbirinin geciktirilmesi, veya kısa süreli olması sürecin uzamasına salgının daha fazla yaygınlaşarak yönetilemez hale gelmesine neden olabilmekte ve daha uzun kapanmaları ve kısıtlamaları gerekli kılabilir. Şüphesiz bu durum rekabetin devre dışı kalma süresini de belirlemiş olmaktadır.

Şüphesiz kapanma ve kısıtlama tedbirlerinin yaygınlığı da rekabete etkiler açısından önemlidir. Bu açıdan, aslında fiilen imkansız olan sıfır istisnalsız tam kapanma yerine minimum istisnalsız tam kapanma, geniş istisnalsız yarı kapanma ve kısıtlamalı açıklık veya gevşek kapanma söz konusu olabilmektedir. Minimum istisnalsız tam kapanma, kısa dönemde rekabete daha fazla zarar veren bir uygulama olsa da orta vadede, normale dönüşü hızlandırarak rekabeti en fazla destekleyen yaklaşım haline gelebilmektedir. Ancak bu yöntem siyasi iktidarlar tarafından sakıncalı bulunmuş ve örneğin Türkiye’de kısıtlamalı açıklık veya geniş muafiyetli yarı kapanma yaklaşımı uygulanmıştır.

Kapanma ve faaliyet kısıtlaması kararlarının rekabet süreçlerine etkisi açısından bu kararların gerekliliğinin objektif nedenlere dayanıp dayanmadığı ve ayrımcılık yapıp yapılmadığı önemli hususlardır. Gereksiz tedbir, pandeminin önlenmesi açısından etkisi sifıra yakın tedbir anlamına gelmektedir. Bu tür kararların alınmasında çeşitli mülahazalar etkili olabilmektedir. Örneğin 65 yaş ve üstüne getirilen bazı süre kısıtlamalarının getiri ve götürüleri hep tartışma konusu olmuştur. Yine istisnalar belirlenirken siyasi iktidarın sıcak bakmadığı bilinen alkol satışına fiili yasaklama getirilmesi de çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Pandemi yasakları döneminde Boğaziçili öğrencilerin gösteri yapmaları engellenirken, Filistin için her akşam gösteri yapılmasına izin verilmesi de bu yasakların keyfi ve

öngörülemeyen kriterlere dayanarak alındığı izlenimini güçlendirmektedir. Bu durum güven ortamını bozması ve öngörülebilirliği azaltması nedeniyle rekabet süreçlerini olumsuz olarak etkileme potansiyeline sahiptir.

#### **b) Pandemi Yardımlarının Rekabet Süreçlerine Etkileri**

Pandemi yardımlarının rekabet süreçleri açısından büyük bir önemi vardır. Çünkü bu süreçlerin ve bu süreçlerde alınan tedbirlerin etkisiyle teşebbüslerin uzun yıllar içinde oluşturdukları beşeri kaynaklarını, işletme sermayesini ve pazarlarını kaybetmesi, yani bir yıkıma uğraması söz konusudur. Pandemi yardımlarının temel işlevi, teşebbüslerin varlıklarını pandemi sonrasında da , önemli bir rekabet gücü potansiyeli kaybına uğramadan sürdürebilmelerini yani her şeye kaldıkları yerden başlamalarını sağlamaktır. Pandemi yardımlarının kamu tarafından finansmanı esastır. Bu amaçla küresel planda bazı fonlar oluşturulmuştur. Bu dönemde kamunun borç yükünün artması, telafi edilebilir bir sorundur. Ancak teşebbüslerin uğradıkları kayıplardan büyük bir bölümünün telafisi mümkün olmayabilir.

Prinsip olarak kapanma kararı veren devletin, kapanmadan doğan zararları da kısmen telafi etmesi bir zorunluluktur. Gelişmiş ülkelerde bu temel kurala uyularak kapanmadan zarar görenlere önemli telafi ödemeleri yapılmıştır (Bakınız Tablo 1). Bu durum devletin kapanma kararını hem süre hem de kapsam olarak gerektiği ölçüde geniş tutmasına imkan vermiştir. Türkiye gibi bazı ülkelerde ise kapanma kararından doğan zararlar minimum gerekli boyutlarda bile sağlanamamıştır.

#### **Tablo I-Ülkelerin Yaptıkları Pandemi Yardımlarının GSYİH ya Oranı**

	<b>ABD</b>	<b>İngiltere</b>	<b>Almanya</b>	<b>Rusya</b>	<b>Hindistan</b>	<b>Türkiye</b>
<b>GSYİH%</b>	<b>25,4</b>	<b>16,3</b>	<b>11</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>1.9</b>

**Kaynak : IMF**

Türkiye’de izlenen strateji, kapatma kararının kamuya maliyetinin minimum düzeyde olmasını sağlamak, kaçınılmaz olarak ortaya çıkan maliyetin, de devlet bütçesi dışından ödenmesini sağlamaktır. Bu çerçevede kısmen zarar gören teşebbüslerin ve çalışanların kendilerinin kısmen kamu ve özel sektör bankalarının kısmen, zincir mağazaların, kısmen de tüketicilerin bu maliyetlere katlanması söz konusu olmuştur. Bunun anlamı kapanma kararının yıkıcı etkiler yaratmasına seyirci kalınmasıdır. Bu çerçevede pek çok kalıcı kapanma yanında rekabet ortamını zehirleyen intihar teşebbüsleri olmuştur. Borçlarını ödeyemeyen teşebbüsler, alacaklı teşebbüslerin de zora girmesine neden olmuştur. Buna ilaveten pandemi sürecinde alınan kapatma ve sınırlama kararlarından doğan zararların fiyat sistemine yansıtılması yoluyla telafi edilmeye çalışılması söz konusu olmuştur. Şüphesiz burada da rekabet süreçleriyle baskı altına alınamayan türden artışlar gerçekleşmiştir. Böylece Türkiye’de parasal genişlemeden değil, pandemi maliyetini yansıtmaktan kaynaklanan bir **pandemi enflasyonu** da ortaya çıkmıştır. Ancak bu konuda tüm sektörler aynı şansa sahip olmadığından, pek çok etkin ve yetkin firma onarılmaz tahribatlar görmüştür.

Pandemi yardımlarının etkin bir biçimde ve öncelikler göz önüne alınarak yapılabilmesi açısından bu yardımların dağıtımında merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin rolünün ne olması gerektiği de önemli bir husustur.

#### **c) Alınan Tıbbi Tedbirlerin Rekabet Süreçlerine Etkileri**

Pandemi ile mücadelede kapanma ve kısıtlama tedbirleri kadar tıbbi tedbirlerin nasıl alındığının da büyük önemi vardır. Tıbbi tedbirler, kapanma ve kısıtlama tedbirlerinin bir tamamlayıcısı ve pandeminin kontrol altına alınabilmesinin vazgeçilmez bir unsurdur. Bu konuda şeffaflık ve doğru bilgilendirme büyük önem arz etmektedir. Çünkü teşebbüslerin pandemi ile mücadelede doğru kararlar almaları kamunun doğru bilgi aktarmasına bağlıdır. Bu açıdan üç konu önem arz etmektedir. Bunlardan birisi yeterli test yapılmasıdır. Pandemi ile mücadele sürecinde yüksek sayıda (günden bir milyonu aşkın) test yapan ülkelerin daha kısa zamanda sonuca ulaşabildikleri görülmüştür. Türkiye maalesef bu alanda yeterli performansı gösterememiştir. Pandemiyle mücadelede pozitif vakalar için filyasyon, izolasyon, karantina ve sevk işlemlerinin etkin biçimde yapılması da önem arz etmektedir. Bu alandaki başarı birinci husustaki başarı ile doğru orantılı olmuştur. Üçüncüsü de hastalar için evde ve hastanede tedavi hizmetlerinin verilerek ölüm sayılarının en aza çekilmesidir. Bu alanda Türkiye'nin nispeten daha başarılı olduğu söylenebilir. Dördüncüsü zamanında yeterli aşı temini ve aşuların belli bir öncelik sistemine göre hızla yapılmasıdır. Bu son alanda da Türkiye amaçladığı performansı gösterememiştir.

Pandemi sürecinde gerek tıbbi tedbirlerden yararlanma gerek tıbbi tedbirlere ihtiyaç duyma konusunda sektörler arasında önemli farklılıklar vardır. Bu farklılıkların etkin bir biçimde değerlendirilmesi de salgının yol açtığı yıkıcı etkilerin minimizasyonu açısından önemli bir husustur. Kamunun tıbbi tedbirler konusunda öncelikleri zamanında ve etkin değerlendirmesi olasılığı sifıra yakındır. Bu çerçevede tıbbi tedbirler konusunda kamu yanında özel inisiyatife de bir alan açılması büyük önem arz etmektedir. Bu açıdan piyasadan kamunun bedelsiz maske dağıtımını yanında paralı maske temininden başlayarak, kamunun bedelsiz test yapmasının yanında isteyenlere paralı test yapılması ve kamunun bedelsiz aşı yapması yanında paralı aşıya erişim imkanlarının yararlı olup olmayacağı tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalarda bedelli tıbbi hizmet temininin sosyal adalete aykırı olduğu itirazı ön plana çıkmaktadır. Oysa paralı teste, aşıya vs. ulaşılması varlıklı kişilerin kamunun kıt kaynaklarını kullanmalarını engelleyerek, düşük gelirli olanların o hizmetlere daha hızlı erişmelerini kolaylaştıran bir faktördür. Örneğin elde sadece 200 aşı varsa buna karşılık 1000 kişiye aşı yapılacaksa ve bunlardan 100 tanesi varlıklı kişiye, bunların aşularını özel kanaldan yaptırmaları 200 aşının 1000 kişi arasında paylaşımı yerine 900 kişi arasında paylaşımını mümkün kılacak, bu şekilde varsıl olmayanlar aşıya daha çabuk ulaşacaktır. Ayrıca bu şekilde kamu yanında özel sektörün de pandemi ile mücadelede aktif bir yol üstlenmesi mümkün hale gelmiş olacaktır.

### **3) Pandeminin Rekabet Otoritesinin Politikaları Üzerine Etkisi**

Rekabet otoritelerinin pandemi veya olağanüstü dönemlerde nasıl davranacağı konusunda yasal bir çerçeve çizilmiş değildir. Bu durumda pandemi döneminde rekabet otoritesinin ortaya çıkan rekabet ihlalleri karşısında sessiz kalması veya bu ihlallere verilecek cezaları yumuşatması veya arttırması beklenemez. Buna karşılık siyasi iktidarların özellikle pandemi döneminde hızlanan fiyat artışlarına karşı tedbir almak ihtiyacını duyduğu ve Türkiye gibi ülkelerde rekabet otoritesini "pandemi fırsatçılarına karşı" tedbir almaya teşvik ettiği gözlenmiştir. Şüphesiz rekabet otoritesi bir fiyat kontrol komitesi olarak çalışma eğiliminde değildir. Türkiye'de de R:K'nın yaklaşımı da böyle olmuştur. Ancak bu durum siyasi iktidarı fiyatları

## PANDEMİNİN VE PANDEMİ TEDBİRLERİNİN REKABETE ETKİLERİ

kontrol altına alacak yeni örgütler oluşturmaya itmiş ve bu örgütler yüksek para cezaları vererek fiyat artışlarını frenleme yoluna gitmiştir. Bu yaklaşım bizi kamunun fiyatlara müdahale yoluyla yaptığı bir rekabet ihlali niteliğindedir. Siyasi iktidarın bu yaklaşımının rekabet otoritesini de fiyat artışları konusunda biraz daha radikal davranmaya itmiş olması muhtemeldir. Çünkü rekabet otoritesi dışında bir fiyatlara müdahale mekanizmasının oluşturulması aslında rekabet otoritesinin işlevini doğru yapmasını zorlaştıran bir durumdur. Rekabet otoritesinin pandemi döneminde daha fazla ön inceleme ve soruşturma yapması, bir yandan pandeminin yol açtığı ihlal potansiyeli artışı ile ilişkili olsa da diğer taraftan kurumun bu alandaki rolünü başkalarına kaptırmama çabası ile de ilgili olabilir.