



# REKABET FORUMU

## HUKUK-EKONOMİ-POLİTİKA

Ocak 2021, Sayı: 140

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

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

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

## EKMEK SEKTÖRÜ VE REKABET HUKUKU UYGULAMALARI

**Yaşar Tekdemir & Dr. Ahmet Fatih Özkan**

Yargıtay tarafından 4 yıllık sürecin sonunda alınan “2015 yılında 1 TL’nin altındaki ekmek fiyatının” haksız rekabet olarak değerlendiren kararı ekmek sektörü ve rekabet konusunu bir kez daha gözler önüne serdi. Zira söz konusu kararın alınmasına giden sürece bakıldığında, 2015 yılında Antalya Fırıncılar Odası tarafından açıklanan 1 TL’lik ekmek fiyatına rağmen bazı fırınların bu fiyatın altında satış yapması üzerine, ilgili Oda buna karşın haksız rekabetin tespiti davası açma yoluna gitmiş ve gelinen noktada, Yargıtay da aldığı karar ile tarifeye aykırılığın haksız rekabet oluşturduğunu kabul etmiştir.<sup>1</sup>

Konuya ilişkin paylaşım üzerinde Rekabet Derneği Platformu, sosyal paylaşım grubunda da tartışma konusu olmuştur. Tartışma sadece Yargıtay kararı özelinde kalmamış ve ekmek sektörünün kendine has sorun ve ihtiyaçları özelinde rekabet ve regülasyon dengesinin nasıl kurulması gerektiği hususları da ele alınmıştır.

Nitekim bir katılımcı, Yargıtayın esasen “ekmeğin iyi ve sağlıklı koşullarda üretilmeyerek ucuza satıldığı iddiasını” önemle dikkate aldığıнын altını çizmiştir. Konuyla ilgili yazılmış

<sup>1</sup> Kaynak: <https://www.karar.com/4-yil-suren-davada-yargitay-kararini-verdi-ucuz-ekmek-satisi-haksiz-1599275>

bir blog yazısına<sup>2</sup> atfen ekmek sektöründe tarifeye aykırı fiyatlamanın haksız rekabet boyutunun olduğunu ifade etmiştir.

Yargıtay'ın genel olarak görüşü, maliyet altında bir fiyat ile ekmek satılması halinde bunun TTK'daki iş şartlarına aykırılık nedeniyle haksız rekabet olduğu yönündedir. Bu içtihat bir rekabet hukukçusunu rahatsız edebilecek niteliktedir, çünkü rekabetin bir gereği ve getirisi olan düşük fiyatlar, başka bir hukuk dalı altında hukuka aykırı bir eylem olarak görülmektedir. Burada ekmek sektörünün regüle edilen bir pazar olduğunu ve fiyat tarifelerinin bulunduğunu unutmamak gerekir. Fiyat tarifesi azami olduğundan bunun altında satmak zaten mevzuat gereği mümkündür, ama bu olaylarda fırınlar tarife altında satınca rakipler veya meslek odaları haksız rekabet davası açmakta, bu noktada da Yargıtay genel olarak maliyet altında ekmek satışını per se bir haksız rekabet hali olarak değerlendirmektedir

Tartışmayı derinleştiren bir bakış açısı ile aslında fiyat odaklı rekabet tartışmalarının, günün koşulları dikkate alındığında biraz eksik ve yetersiz bir yaklaşım olarak değerlendirilebileceği ifade edilmiştir. Bu noktada fiyatın her daim önemli bir odak olmaya devam edeceği ama bunun kadar, hatta daha önemli olan bir diğer hususun ise kalite ve yenilik olduğu vurgulanmıştır. Normal şartlar altında rekabetin başkaca hiçbir müdahale olmadığı koşullarda en uygun fiyata en iyi kalite sonucunu üretmesi beklenir. Ama özellikle piyasa mekanizmasını bozan faktörlerin (kayıtdışılık, yanlış ve/veya aşırı düzenleme gibi) olduğu koşullarda, tek başına fiyata odaklanmak kısa vadede anlamlı gelse de, orta ve uzun vadede kaliteyi çok düşürme riski barındırmaktadır. Tabiki fiyatı ölçmek çok kolay iken kalite/yenilik gibi etkinlik odaklı gelişme ve iyileşmeleri ölçmek o kadar da kolay değildir.

Bu noktada bir katılımcı şu iki soruyu ortaya atmıştır: 1) azami fiyattan satanların kaliteye dikkat ettiğinin garantisi nedir ve gerçekten fırınların sattığı ekmeklerin tertemiz ve gramajlarının eksiksiz olduğu söylenebilir mi? 2) bu konularda eksiklik varsa bunu tespit etmek ve cezalandırmak belediye veya bakanlığın görevi değil midir?

Bu sorular bağlamında zaten sorun da fiyattan önce eksik/yetersiz ve bazen de gereksiz düzenlemenin olduğu noktada başladığı ifade edilmiştir. Azami fiyatın bu durumu daha da kötüleştirdiği ve zaten düzenleme ve denetimin iyi yapıldığı yerde, kötüler eleneceği için

<sup>2</sup> Kaynak: <https://pazarlardanhaberler.com/2020/01/20/alma-mazlumun-ekmek-parasini-kaybedersin-actigin-rekabet-davasini/amp/>

piyasada talebe göre doğru arzın oluşması ihtimali daha yüksek olduğunun altı çizilmiştir. Azami fiyatla ilgili temel sorunun ne kadar gerçekçi bir zeminde belirlenip belirlenmediği olup, bunlar birbirini besleyen süreçler olarak görülmüştür. Bir benzetme yoluyla, “gömleğin bir düğmesi yanlış iliklendiğinde, geriye kalanların doğru iliklenmesi de mümkün değildir” denilerek, emekle ilgili sorunun çözümüne, doğru düzenleme/denetime dayalı piyasa rasyonelizasyonu yaparak başlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Diğer yandan ekmek sektörünün neden regüle edildiği sorusuna yanıt olarak klasik anlamda doğal tekelin varlığı ya da bilgi asimetrisi gibi piyasa aksaklıklarının değil esasen yoksulluk gibi gerekçelerin rol oynadığı ifade edilmiştir. Nitekim bu noktada, rekabet hukukçusu Maher Dabbah’ın *International and Comparative Competition Law* adlı kitabındaki “açlığın hüküm sürdüğü bazı gelişmekte olan ülkelerde ekmek, süt gibi bazı temel gıda maddeleri açısından fiyat regülasyonu gerekli görülmektedir” cümlesine atıfta bulunulmuştur.<sup>3</sup> Bu itibarla, dar gelirli vatandaşlarımızın temel gıdasının esasen ekmek olduğu ve bu nedenle onun fiyatının serbest piyasaya bırakılmasının siyaseten doğuracağı sonuçlar hesaba katıldığında çok da istenen bir durum olmadığı hususu vurgulanmıştır.

Meselenin ekonomi politik boyutunun da bir anlamda önemli olduğu kabul edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında, hukuk kurallarının aynı zamanda içinde bulunduğu sosyal, kültürel ve ekonomik koşulların da dikkate alınarak bir ekonomi politik yaklaşım içinde yorumlanması veya en azından dikkate alınması gerektiği hatırlatılmaktadır. Nitekim ülkemizde “ekmeğini kazanma” ve “ekmek parası” gibi kavramlar, ekmeğin kendi öz anlamının çok ötesinde ekonomik mücadelenin sembolü haline gelmiş bir gıda olduğunu göstermektedir.

Bu noktada ekmek regülasyonu için iki alanda alt sınıflandırmaya gidilebileceği ve bunların 1) fiyat regülasyonu 2) kalite regülasyonu olduğu ifade edilmiştir. Bu iki alanın birlikte ele alınması da bir zorunluluk olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, fiyat regülasyonunun ekmek türleri çerçevesinde bir ayrıma gidebileceği önerilmiştir. İlk adım olarak temel bir ekmek türünün (standart beyaz ekmek) belirlenmesi, bu ekmek türünün fiyatının yukarıda değinilen ekonomi politik gerekçelerle düzenlenmesi ama diğer türlerin fiyatlarına bir müdahalede bulunmak yerine rekabetçi koşullara bırakılması gerektiği düşünülmüştür. Diğer yandan halk sağlığı kaygıları için yerel otoritelerin denetimlerde

---

<sup>3</sup> Maher Dabbah, *International and Comparative Competition Law*, Cambridge University Press, Birleşik Krallık, 2010, s.309.

bulunması, bu sürece hem destek verecek hem de piyasa koşullarının suni olarak bozulmaması amacına katkı sağlayacaktır.

TÜRKİYE ESNAF VE SANATKÂRLARI KONFEDERASYONU		
Bağlı bulunduğu Mesleki Federasyon	ANKARA FIRINCILAR ODASI	Küçük tarihi ve no
Bağlı bulunduğu Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği	FIRINCILAR ODASI	Esnaf ve Sanatkar Sicil no
Kayıtlı olduğu Esnaf ve Sanatkarlar Odasının adı		Oda Kayıt No
Adı ve Soyadı		Detaljik belge no
İşyeri Adresi		Seri: 03 No: 1.95.1.9.3
FİYAT TARİFESİ		
EKMEK .....	200 gr.....	1.25 TL.
ATA EKMEĞİ (Çiftli)	400 gr.....	2.50 TL.
EKMEK ÇEŞİTLERİ GR. VE FİYAT TARİFESİ		
1. Kepek Ekmeği	200 gr.	1.75 TL
2. Kepek Ekmeği	400 gr.	3.50 TL
3. Tam Buğday Ekmeği	200 gr.	1.75 TL
4. Tam Buğday Ekmeği	400 gr.	3.50 TL
5. Çavdar Ekmeği	200 gr.	1.75 TL
6. Çavdar Ekmeği	400 gr.	3.50 TL
7. Köy Ekmeği	200 gr.	1.75 TL
8. Köy Ekmeği	400 gr.	3.50 TL
9. Trabzon Ekmeği	650 gr.	6.00 TL
10. Rol Ekmek (Ambalajlı)	50 gr.	0.45 TL
11. Patatesli Afyon Ekmeği	200 gr.	2.50 TL
12. Patatesli Afyon Ekmeği	400 gr.	5.00 TL
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tarifi Ekmek Gramajında Aşırı Hicli, Ekmek Fiyatında Azami Hadin Gözlenmemiştir.</li> <li>* Tarifede Belirtilen Normal Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Gramajları İçerisinde Ekmek Üretimi Yapılmak Üzerine Üretimci Yanıtmaya Sebep Olacağından Üretim ve Satışın Yasaklanarak Uymayanlar Hakkında Yasa İle İşlem Yapılmak Üzerine Yönetim Kurulunca Karar Alınmıştır.</li> <li>* Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tarifi Müdürlüğünden Alınan Üretim İzin İle Yapılabilir.</li> </ul>		
GENEL HÜKÜMLER		
<p>Bu tarifler Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonuca Türkiye genelinde tek tip kullanılacak üzere soğuk damgalı olarak hazırlanmış ve hizmete sunulmuştur. Basım hatasını hakkı sadece Konfederasyona aittir. Örneği basılmaz, fotokopi veya başka yollarla çoğaltılmaz. Üzerinde silinti, kırılma, yırtılma, aksine hareket edenler 53 sayılı Kanun'un 69'ncü maddesi kapsamında genel hükümlere tabi olmamalarıdır. Bu tarifler adının tanımlı olduğu kişi ve işyeri dışında kullanılamaz. İşbu tarifler ve Hizmet Ücret Tarifesi 5362 sayılı Kanun'un 62'nci maddesine göre aşağıda adı yazılı oda tarafından /22 / G.L. /2017/ tarihinde kabul edilerek aşağıda adı yazılı Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Yönetim Kurulunca /22 / G.L. /2017/ tarih ve /9 /3 / sayılı karar ile onaylanmıştır. Bu kararın işyerinde bulunulması ve ilgili herce rahatlıkla görülecek ve okunabilecek şekilde işyerine asılması zorunludur. Bu tarifler işyerlerinde ve işyerinde bulunulmayanlar hakkında 5362 sayılı Kanun'un 11, 23 ve 24'ncü maddeleri ve mahalli idarelerce kabul ve denetim mevzuatına genel hükümlere göre işlem yapılır. Bu kararın uygulanmasıyla ilgili olacak şikayetlerin aşağıdaki Oda Başkanlığı'na yapılması gerekir. Tarifede yer alan fiyatlar, azami hatleri gösterir. Oda Başkanlığına ileve edilecek ÖZEL MÜKEMMELİR.</p>		
<p>ÖZEL ALMAÇIK ANKARA FIRINCILAR ODASI BAŞKANLIĞI</p> <p>ESNAF VE SANATKÂRLAR ODALARI BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI</p>		

Nitekim örnek olarak paylaşılan tarifede “fiyat tarifesi” başlığı altında yer alan ekmek fiyatı düzenlemeye tabi olabilir ancak “ekmek çeşitleri fiyat tarifesi” başlığı altındaki ekmek türlerinin fiyatları ise serbest piyasa koşullarında rekabete dayalı olarak belirlenebilir.

Ekmek fiyatının regüle edilmesi için belli bir piyasa yetersizliğinin olması gerekir. Belediyelerin düşük fiyatla ekmek sattığı bir ülkede fakirleri koruma amaçlı bir regülasyon da anlamlı olmamaktadır. Her halde belli bir standart ekmek tipi dışında regülasyonun anlamsız kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu konuda bir görüş birliği sağlanması yararlı olabilir.

