

Uzmanlık Tezleri Serisi No: 162

# REKABET KURUMU

## REKABET POLİTİKASI UYGULAMALARINDA ÖNCELİKLENDİRME VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

ADEM KARA

**REKABET POLİTİKASI  
UYGULAMALARINDA  
ÖNCELİKLENDİRME ve TÜRKİYE  
ÖRNEĞİ**

*ADEM KARA*

Ağustos 2020

©Bu eserin tüm telif hakları  
Rekabet Kurumuna aittir. 2020

Baskı, Ağustos 2020  
Rekabet Kurumu-ANKARA

Bu kitapta öne sürülen fikirler eserin yazarına aittir;  
Rekabet Kurumunun görüşlerini yansıtmaz.

Bu tez, Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Hasan Hüseyin ÜNLÜ,  
Rekabet Kurumu Başkan Yardımcısı Kürşat ÜNLÜSOY, Strateji  
Geliştirme, Düzenleme ve Bütçe Dairesi Başkanı Mehmet YANIK, Baş  
Hukuk Müşaviri Salim AYDEMİR ve Prof. Dr. Fuat OĞUZ'dan oluşan  
Tez Değerlendirme Heyeti tarafından 18 Nisan 2017 tarihinde yürütülen  
Tez Savunma Toplantısı sonucunda yeterli ve başarılı kabul edilmiştir.  
Tez yazarı Adem KARA, 13.03.2018 tarihinde yapılan Yeterlik Sınavında  
başarılı olmuş ve Başkanlık Makamınının 28.03.2018 tarih ve 4060 sayılı  
onayı ile Rekabet Uzmanı olarak atanmıştır.

YAYIN NO

345

*Sevgili eşim Reyyan'a,  
Kızlarım Serra'ya ve Rania Su'ya,  
Anneme, Babama, Ablama ve biraderime,  
Dostlarıma ve dünyanın bütün iyi kalpli insanlarına ithafen...*



## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR .....	iv
GİRİŞ .....	1

### BÖLÜM I

#### ÖNCELİKLENDİRME KAVRAMI ve REKABET POLİTİKASINDA ÖNCELİKLENDİRME

1.1. ÖNCELİKLENDİRME .....	5
1.1.1. Önceliklendirme Kavramı .....	5
1.1.2. Önceliklendirmede Öne Çıkan Yöntemler .....	8
1.1.2.1. Nominal Grup Tekniği (Nominal Group Technique).....	8
1.1.2.2. Çoklu Oylama Tekniği (Multi-Voting Technique).....	9
1.1.2.3. Analitik Hiyerarşi Süreci (Analytic Hierarchy Process).....	10
1.1.2.4. Önceliklendirme Matrisi (Prioritization Matrix) .....	13
1.2. REKABET POLİTİKASINDA ÖNCELİKLENDİRME .....	14
1.2.1. Önceliklendirmenin Amacı, Kapsamı ve Riskleri.....	14
1.2.2. Önceliklendirmede Önemli Bir Kavram: Takdir Yetkisi .....	17
1.3. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ .....	18

### BÖLÜM II

#### ÖNCELİKLENDİRMEDE TARİHSEL GELİŞMELER VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

2.1. ÖNCELİKLENDİRMEDE TARİHSEL GELİŞMELER.....	20
2.2. ÜLKE VE ÜLKE TOPLULUĞU UYGULAMALARI.....	24
2.2.1. AB.....	24
2.2.1.1. Komisyon.....	25
2.2.1.2. İngiltere.....	32
2.2.1.3. Fransa.....	33
2.2.1.4. Almanya.....	34
2.2.1.5. Belçika .....	35
2.2.1.6. Hollanda.....	36

2.2.1.7. İsveç.....	37
2.2.1.8. Slovakya.....	37
2.2.2.DİĞER ÖRNEKLER .....	39
2.2.2.1. ABD .....	39
2.2.2.2. Rusya .....	40
2.2.2.3. Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) .....	41
2.2.2.4. Güney Afrika.....	42
2.3. BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ.....	43

### **BÖLÜM III**

#### **TÜRKİYE UYGULAMASI VE UYGULAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER**

3.1. STRATEJİK PLAN .....	46
3.2. TÜRK REKABET HUKUKU MEVZUATINDA ÖNCELİKLENDİRME VE UYGULAMADAKİ ETKİSİ .....	48
3.2.1. İnceleme, Öneri ve Soruşturma Süreçlerinin Başlatılması .....	49
3.2.2. 2010/4 sayılı Tebliğ .....	53
3.2.3. Muafiyet.....	55
3.2.4. Sektör Araştırması Raporları .....	56
3.2.5. Yaptırımlar .....	59
3.3. GÖRÜŞ VE ÖNERİLER .....	61
<b>SONUÇ.....</b>	<b>65</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>67</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>68</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>81</b>

#### **ŞEKİL DİZİNİ**

Şekil-1: Önceliklendirme Hiyerarşisi (ICN 2010, 28).....	7
Şekil-2: Tam Hiyerarşik Yapı (Wang vd. 2008, 515).....	11

## TABLO DİZİNİ

<b>Tablo-1:</b> İkili Karşılaştırma Yönteminde Kullanılan 1-9 Ölçeği (Saaty 1986, 843).....	12
<b>Tablo-2:</b> Kriterler İçin İkili Karşılaştırma Matrisi (Saaty 1990, 4).....	12
<b>Tablo-3:</b> Önceliklendirme Matrisi Örneği (NACCHO 2013, 10).....	14
<b>Tablo-4:</b> Önceliklendirme Kriterleri.....	44
<b>Tablo-5:</b> 2010-2012 Döneminde Sonuçlandırılan Dosya Sayıları (Rekabet Kurumu 2013a, 44).....	51
<b>Tablo-6:</b> 2013-2015 Döneminde Sonuçlandırılan Dosya Sayıları (Rekabet Kurumu 2016b,23).....	52
<b>Tablo-7:</b> 2010-2015 Döneminde Tamamlanan Soruşturma Sayıları.....	52
<b>Tablo-8:</b> 2006-2010 Döneminde Sonuçlandırılan BDÖ Dosyaları (Rekabet Kurumu 2010b, 40).....	54
<b>Tablo-9:</b> 2011-2015 Döneminde Sonuçlandırılan BDÖ Dosyaları (Rekabet Kurumu 2016b, 31).....	54
<b>Tablo-10:</b> Sektör Araştırması Raporlarında Öne Çıkan Kriterler.....	57
<b>Tablo-11:</b> Önceliklendirme Kriterlerine İlişkin Tespitler.....	63



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABAD</b>	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>ABİDA</b>	: Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma
<b>AC</b>	: Fransa Rekabet Otoritesi (Autorité de la concurrence)
<b>ACM</b>	: Hollanda Rekabet Otoritesi (The Authority for Consumers and Markets)
<b>AMO</b>	: Slovakya Rekabet Otoritesi (The Antimonopoly Office of the Slovak Republic)
<b>ASEAN</b>	: Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (Association of Southeast Asian Nations)
<b>BCA</b>	: Belçika Rekabet Otoritesi (Belgian Competition Authority)
<b>BDDK</b>	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>Bkz.</b>	: Bakınız
<b>CCB</b>	: Kanada Rekabet Bürosu (Canadian Competition Bureau)
<b>CMA</b>	: İngiltere Rekabet Otoritesi (Competition and Markets Authority)
<b>DG-COMP</b>	: Avrupa Birliği Rekabet Genel Müdürlüğü (European Community's Directorate General for Competition)
<b>DOJ</b>	: ABD Adalet Bakanlığı (Department of Justice)
<b>ECN</b>	: Avrupa Rekabet Ağı (European Competition Network)
<b>EPDK</b>	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
<b>ICN</b>	: Uluslararası Rekabet Ağı (International Competition Network)
<b>Kanun</b>	: 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
<b>Komisyon</b>	: Avrupa Birliği Komisyonu
<b>Kurul</b>	: Rekabet Kurulu
<b>Kurum</b>	: Rekabet Kurumu
<b>NACCHO</b>	: ABD Ülke ve Şehir Sağlığı Görevlileri Ulusal Birliği (National Association of Country & City Health Officials)

<b>OECD</b>	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization for Economic Cooperation and Development)
<b>OFT</b>	: Birleşik Krallık Adil Ticaret Ofisi (Office of Fair Trading)
<b>SCA</b>	: İsveç Rekabet Otoritesi (Swedish Competition Authority)
<b>Stratejik Plan</b>	: 2014-2018 Rekabet Kurumu Stratejik Planı
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>UNCTAD</b>	: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (United Nations Conference on Trade and Development)
<b>vb.</b>	: ve benzeri
<b>vd.</b>	: ve diğerleri
<b>vol.</b>	: Cilt (Volume)



## GİRİŞ

*“Yöneticiler işlerini doğru yapanlar; liderler ise doğru işleri yapanlardır”*  
(Bennis ve Nanus 1985, 21).

Rekabet otoriteleri, kısıtlı zaman, bütçe ve insan kaynağı ile gün geçtikçe artan iş yükünün üstesinden gelmeye çalışmaktadır. Bu nedenle, rekabet politikası araçlarının seçimi ve bu araçlara ilişkin faaliyetlerin belirlenmesi konusu son dönemde otoritelerce sıklıkla tartışılmaktadır. Bu konuya getirilen çözüm önerilerinin başında, kısıtlı kaynakların verimli kullanılması yoluyla kurumsal etkinliğe katkı sağlayan önceliklendirme (*prioritization*) kavramı gelmektedir.

Özellikle son dönemde, önceliklendirmenin amacı, kapsamı ve kriterlerine ilişkin çalışmaların artarak devam ettiği gözlemlenmektedir. Günümüzde birçok rekabet otoritesi, görevini ifa ederken çeşitli yöntemlerle önceliklendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu (Komisyon), Uluslararası Rekabet Ağı (ICN), Avrupa Rekabet Ağı (ECN), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar ve ulusal rekabet otoriteleri tarafından önceliklendirme konusunda muhtelif çalışmalar yapılmıştır. Bahse konu çalışmalarda, önceliklendirmenin, kaynakların verimli kullanılması ve kurumsal etkinlik açısından önemli bir uygulama olduğu sıkça vurgulanmakta, otoritelerin faaliyetlerini bütünüyle etkileme potansiyeline sahip, süreklilik gerektiren ve sistematik bir süreç olması yönüyle de stratejik planlamanın uygulama aşamasında önemli bir parçası olduğuna dikkat çekilmektedir. Türkiye açısından bakıldığında ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü

Kanunu'nda (5018 sayılı Kanun)<sup>1</sup> her türlü kamu kaynağının *etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun* olarak kullanılması ile kamu hizmetlerinin istenilen düzey ve kalitede sunulabilmesi için kamu idarelerinin bütçeleri ile kaynak dağılımlarını stratejik planlarına dayandırmak zorunda olduğu ifade edilmektedir. Bu yasal zorunluluk, düzenleyici ve denetleyici kurumlar için geçerli olmasa da; kaynakların verimli kullanımı bakımından önceliklendirme faaliyetlerine gerekeceği sağlanması yönüyle dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, Ocak 2014'te TBMM'ye sunulan ve henüz yasalaşmamış olan Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nda<sup>2</sup> (Kanun Tasarısı); “*Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin kurumsal çalışmalar hakkında Kurumun ana stratejisi, amaç ve hedefleri ile önemlilik ve önceliklendirme politikalarını belirlemek*” Kurulun görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır.

Uluslararası kuruluşların çalışmaları, 5018 sayılı Kanun'daki düzenlemeler ile Kanun Tasarısı'nda öngörülen değişiklikler göz önünde bulundurularak, Rekabet Kurumu'nda (Kurum) amaçların ve hedeflerin, belirlenen plan ve programlar dâhilinde etkin bir şekilde yürütülmesi saikiyle “2014-2018 Rekabet Kurumu Stratejik Planı (Stratejik Plan)” hazırlanmıştır. Stratejik Plan'da, her ne kadar 2013-2014 yıllarını kapsayan dönemde, *Kurumun geçmiş tecrübelerini de dikkate alarak ülkemiz rekabet hukuku ve politikasının daha etkin işletilebilmesi için birtakım politikalar ve öncelikler belirlediği* (Rekabet Kurumu 2015b, 15) ifade edilmiş olsa da, “*somut kriterlerin belirlenmesi ve önceliklendirme mekanizmasının benimsenmesi*” (Rekabet Kurumu 2014a, 42) ihtiyacına vurgu yapılarak, Kurumda önceliklendirme politikasına ilişkin kriterlerin ve mekanizmanın bulunmadığına dikkat çekilmiştir. Bu nedenle, “*Kurumun düzenleme, denetleme ve rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin belirlenen öncelikler çerçevesinde yürütülmesi*” stratejik amaçlar arasında ilk sırada yer almıştır (Rekabet Kurumu 2014a, 58). 2014'ten bugüne, Kanun Tasarısı'nda ve Stratejik Plan'da yer bulmasına rağmen, Kurumda önceliklendirme mekanizmasının ve kriterlerinin net bir şekilde belirlenmemiş olması, bu konuda kapsamlı bir çalışma yapılması ihtiyacını doğurmaktadır. Öte yandan, çerçevesi ve kriterleri net olmamakla birlikte, Kanun'da ve ikincil mevzuatta önceliklendirme işlevi gören düzenlemelerin bulunduğu

---

<sup>1</sup> 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>2</sup> Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0882.pdf>, Erişim Tarihi: 14.11.2016.

ve bazı Kurul kararlarının önceliklendirme kapsamında incelenebileceği belirtilmelidir.

Rekabet politikasında önceliklendirme uygulamaları ışığında, önceliklendirmenin kazanım ve risklerini, bu kapsamda yapılan çalışmaları ve Kurumun konuya yaklaşımını inceleyen bu çalışmanın ilk bölümünde; önceliklendirmenin kavramsal çerçevesi ve önceliklendirmede öne çıkan yöntemler açıklandıktan sonra önceliklendirmenin amacı, kapsamı, riskleri ile bu konuda önemli bir unsur olan takdir yetkisi kavramı hakkında bilgi verilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde; rekabet politikasında önceliklendirmenin tarihsel gelişimi, Komisyon, Avrupa Birliği (AB) üye ülkeleri, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve muhtelif ülke/ülke topluluğu rekabet politikalarında önceliklendirme uygulama örnekleri incelenecektir. Üçüncü ve son bölümde ise, Türk rekabet hukukunda önceliklendirme kapsamında değerlendirilebilecek düzenlemelere, uygulamalara, faaliyetlere ve kararlara ilişkin açıklamalara, görüşlere ve önerilere yer verilecektir. Sonuç bölümünde ise önceki bölümlerde yapılan açıklamalara ilişkin değerlendirmeler paylaşılacaktır.



## BÖLÜM I

# ÖNCELİKLENDİRME KAVRAMI ve REKABET POLİTİKASINDA ÖNCELİKLENDİRME

İktisat teorisinin temelini, ihtiyaçların sınırsız, mevcut kaynakların ise kısıtlı olduğu hususu oluşturmaktadır. İnsanlar günlük yaşantılarında, kısıtlı kaynaklarla, yenecek yemekten giyilecek kıyafete, kullanılacak otomobilden gidilecek tatil yerine, aile yaşantısından kariyer planlarına kadar, bilinçli/bilinçsiz, önceliklendirme yapmaya yönelik kararlar almaktadırlar. Bununla birlikte, dünyanın en geniş kaynak ve bütçesine sahip olan kurumu veya imkânları bol bir birey için bile herhangi bir eylem veya faaliyetin belirli bir zaman aralığında ve birtakım kısıtlar altında tamamlanması gerekebilmektedir. Önceliklendirme en yalın haliyle bu tür durumlarda hangi eylem veya faaliyetin tercih edileceği noktasında müracaat edilen yöntemdir.

Bu bölümde ilk olarak; önceliklendirme kavramına ve önceliklendirmede öne çıkan yöntemlere değinilecektir. Sonrasında rekabet politikasında önceliklendirmenin amacına, kapsamına, risklerine ve uygulama açısından önemli bir kavram olan takdir yetkisine ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

### 1.1. ÖNCELİKLENDİRME

#### 1.1.1. Önceliklendirme Kavramı

İngilizce’de “*prioritization*” veya “*priority setting*” şeklinde ifade edilen önceliklendirme kavramını Gonzales (2011, 81) iki şekilde tanımlamaktadır. Bunlardan ilki işlerin geliş sırasına göre yapılması (*first things first*); ikincisi ise, uygulamada daha kabul görmüş haliyle yapılacak işlerin değerlendirmeye tabi



tutularak önem ve aciliyet sırasına konulmasıdır. Önceliklendirme genel anlamda unsurların önem derecelerine göre sıralanması işlemi olarak tanımlanmaktadır<sup>3</sup>.

Her organizasyon, belirlemiş olduğu hedefleri ve bu doğrultuda aldığı kararları, belirli kaynak kısıtları altında, istenen düzeye en yakın şekilde gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle, kaynakların en etkin şekilde, hangi alanlara tahsis edilmesi gerektiği kararı, -yanlış kararların organizasyonlarda önemli ölçüde kaynak ve performans kayıplarına sebebiyet verebildiği gerçeğinden hareketle-kritik önem arz etmektedir (Brache ve Bodley-Scott 2009, 3). Önceliklendirme, böylesi durumlarda isabetli karar almayı sağlayan yöntemlerin başında gelmektedir.

Rekabet hukuku uygulaması açısından bakıldığında önceliklendirme, UNCTAD (2013, 4) tarafından otoritelerin kaynak kısıtlarına göre hangi işin yüksek, hangi işin düşük önceliğe sahip olması gerektiğinin belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan ICN Kurumsal Etkinlik-Rekabet Otoriteleri Uygulama Kılavuzu'nda<sup>4</sup> (ICN Kılavuzu) önceliklendirme faaliyetlerinin çerçevesinin stratejik planlama ile belirlendiği ifade edilmekte (ICN 2010, 9) ve bu yönüyle önceliklendirme “*stratejik hedeflerin operasyonel önceliklere dönüştürülmesi süreci*” olarak tanımlanmakta (ICN 2010, 28) ve stratejik planda belirlenen hedef ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yardımcı olan unsurlar arasında sayılmaktadır (ICN 2010, 28). Bu nedenle, önceliklendirme konusunun doğru anlaşılabilmesi için evvela stratejik planlama kavramına değinmekte yarar görülmektedir.

Drucker (1974, 125)'a göre;

Stratejik planlama, içerisinde belirli riskleri barındıran kararların alınması, bu kararların gerçekleştirilmesi için gerekli olan çalışmaların sistematik olarak gerçekleştirilmesi ve ortaya çıkan sonuçların sürekli geri bildirimlerle beklentiler doğrultusunda değerlendirilmesidir.

Benzer şekilde Matthews (2005, 151) stratejik planlamayı;

Organizasyonun geleceğinin planlanması, bu planın hayata geçirilmesi ve uygulamadaki başarı seviyesinin ölçülmesi için tasarlanan prosedür ve politikaları kapsayan sürekli ve sistematik süreç

<sup>3</sup> Bkz. <http://www.thefreedictionary.com/prioritization>, Erişim Tarihi: 20.11.2016.

<sup>4</sup> Bkz. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf>, Erişim Tarihi: 16.11.2016.

olarak tanımlamaktadır. Germain (2013, 27) ise stratejik planlamanın;

Bir organizasyonun vizyonu, misyonu ve temel değerleri ile başlayıp vizyonun nasıl başarıyla şekilleneceği ve sahip olunan temel değerlere bağlı kalınarak misyonun nasıl ifa edileceğini detaylarıyla ortaya koyan bir süreç

olduğunu öne sürmektedir. Bu tanımlamalar ışığında, stratejik planlamayı, bir organizasyonun; ne olduğunu, ne olmadığını, neyi, neden ve nasıl yaptığını veya yapmadığını belirleyen; bu hususlarda temel kararların alınmasını, kararların eyleme geçirilmesini ve bu eylemlerdeki başarı seviyesinin değerlendirilmesini, geleceğe odaklı olarak sağlayan, sürekli ve sistematik çaba olarak nitelendirmek mümkündür. Önceliklendirme ile stratejik planlamada yapılacaklar kadar yapılmayacakların da belirlenmesi sağlanmaktadır (ICN 2009b, 7).

ICN Kılavuzu'nda rekabet politikasında stratejik hedeflerin belirlenmesi sonrasında bu hedeflere yönelik faaliyetlerin önceliklendirme kriter veya prensiplerine (Bkz. Şekil-1) göre gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (ICN 2010, 28).

**Şekil-1:** Önceliklendirme Hiyerarşisi (ICN 2010, 28)



Bu itibarla, stratejik planda öngörülen faaliyet ve eylemlerde geleceğe dönük etkinliğin sağlanabilmesi, -bu faaliyet ve eylemlerin neler olacağı ile bunların hangi sırada yapılacağını belirleyen- önceliklendirme ile mümkün olacaktır.

### 1.1.2. Önceliklendirmede Öne Çıkan Yöntemler

Literatürde önceliklendirme amaçlı kullanılmakta olan birçok yöntem bulunmaktadır. Bu yöntemler arasında çalışmanın kapsamı itibarıyla rekabet otoriteleri tarafından kullanılan ve/veya kullanılma potansiyeli olduğu düşünülen yöntemler açıklanacaktır.

#### 1.1.2.1. Nominal Grup Tekniği (*Nominal Group Technique*)

Nominal Grup Tekniği (NGT), özellikle sosyal ve psikolojik araştırmalarda gruplarda etkin karar almayı kolaylaştırmak için 1960 yılında geliştirilen yaklaşımdır (Delbecq ve Van de Ven 1971, 466-491). NGT, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, sanayi ve kamu alanlarında uygulanmaktadır. NGT, iyi yapılandırılmış, katılımcılara eşit söz hakkı veren bir yüz-yüze grup etkileşim tekniği (Tully ve Cantrill 2002, 94) olup yapılacak işlerin görece önem seviyelerinin belirlenmesi konusunda yardımcı olmaktadır. Potter vd. (2004, 128)'e göre NGT süreci beş aşamadan oluşmaktadır:

- **Giriş ve açıklama:** Katılımcılara toplantının amacı ve süreci hakkında bilgi verilir.
- **Fikirlerin üretilmesi:** Katılımcılardan kendilerine yöneltilen soruya ilişkin fikir üretmeleri talep edilir. Bu süreçte karşılıklı fikir alışverişinin yapılmaması gerekmektedir. Kişi başı ortalama 10 dakika süre verilir.
- **Fikirlerin paylaşılması:** Katılımcılar ürettikleri fikirleri paylaşmak için davet edilir. Katılımcılar tarafından sunulan görüşler toplantı yöneticisi tarafından herkesin göreceği şekilde toplanır. Tüm fikirler sunulana kadar *round robin*<sup>5</sup> süreci devam eder. Bu aşamada fikirler hakkında hiçbir tartışma olmaz ve katılımcılar paylaşımlardan doğabilecek yeni fikirleri yazmaya teşvik edilir. Bu süreç tüm katılımcıların eşit katkıda bulunması için bir fırsattır ve grup tarafından üretilen tüm fikirlerin yazılı kaydı sağlanır. Bu aşama, ortalama 15-30 dakika sürebilir.
- **Grup tartışması:** Katılımcılar sunulan fikirlerle ilgili detaylı görüşlerini açıklar ve anlaşılmayan noktaların açılmasını talep ederler. Toplantı

---

<sup>5</sup> Gruptaki herkesin en az bir defa söz alması.

yöneticisinin görevi her katılımcının tartışmaya katkı yapmasını sağlamak ve her fikre eşit süre vermeye çalışmak olmalıdır. Bunun yanında tartışma mümkün olduğunca tarafsız olmalı, yargılama ve eleştirilerden kaçınılmalıdır. Grupta yeni görüşler ortaya atılabilir veya mevcut fikirler kategorilerine göre sınıflandırılabilir. Bu süreçte hiçbir fikir elenmez. Bu aşama ortalama 30-45 dakika kadar sürmelidir.

- **Oylama ve sıralama:** Bu aşamada ortaya konulan fikirler katılımcılar tarafından oylanarak özgünlüklerine göre sıralamaya tabi tutulur.

NGT, önceliklendirme sürecinde tartışılacak sorun sayısının azaltılması ve tüm ekip üyelerinin sürece dahil edilmesi hususlarında yarar sağlayan bir tekniktir. Bu tekniği kullanmanın en büyük avantajlarından biri gruptaki konumundan bağımsız olarak, tüm katılımcıların eşit derecede söz hakkı tanınmasına imkân veren demokratik bir süreç olmasıdır (NACCHO 2013, 5). NGT'nin hem önceliklendirme kriterlerinin belirlenip ağırlıklandırılması hem de yapılacak faaliyetlerin öncelik sırasının belirlenmesi amaçlı kullanımı mümkündür.

### 1.1.2.2. Çoklu Oylama Tekniği (*Multi-Voting Technique*)

Çoklu Oylama Tekniği (ÇOT), yapılandırılmış bir dizi oy verme yoluyla yapılması gereken çok sayıda işin yönetilebilecek sayıya indirgenmesini sağlayan bir grup karar alma tekniğidir (Gottlieb 2003, 157). Çoklu oylama tekniğinde izlenecek adımlar şu şekilde özetlenmektedir (NACCHO 2013, 2-3):

- Beyin fırtınası benzeri uygun bir fikir üretme yöntemi ile geliştirilen işlerden oluşan büyük bir iş listesi hazırlanır.
- Oy sayımı sırasında karışıklık yaşanmaması için listedeki her iş için bir harf veya numara verilir.
- Takım üyeleri tarafından bu işlerden en önemli görülen üçte biri (veya yarısı) seçilir<sup>6</sup>.
- Oylamanın bir sonraki aşaması için en fazla oy alan işler tespit edilir.
- Grup üyeleri tarafından yine işlerin üçte birinin seçilmesi sonrasında önceki adımlar tekrarlanır.

---

<sup>6</sup> Üyeler her bir iş için sadece bir oy verebilir.

Scholtes (1988, 2-41), her turda elenecek iş sayısının grubun büyüklüğüne bağlı olarak değiştiğini belirtmektedir. Örneğin oylama ekibinin beş veya daha az üyesi varsa, iki veya daha az oy alan öğeler; altı ila 15 üyesi varsa, üç veya daha az oy alan öğeler; 15 üyesi varsa, dört veya daha az oy alan öğeler listeden çıkarılır. Az sayıda öğe kalıncaya kadar bu adımlar tekrarlanır. Seçilen öğe sayısının birden çok olması gerekmektedir. Öncelikli görülmeyip elenen öğeler ise gelecekte değerlendirilmek üzere muhafaza edilmelidir.

Çoklu oylama sonucunda grup için önemli görülen işlerin özet listesi hazırlanmış olur. Karar aşamasında yapılacak faaliyetlerin tamamının ele alınması mümkün olmayabilmektedir. ÇOT ile çalışma ekibine listedeki yüksek öncelikli işlerin tespitinde hızlı ve kolay bir yol sağlanmış olur<sup>7</sup>. ÇOT'un önemli ve öncelikli işlerin tepitinin sağlanması, yapılacak işler arasından görece önemsiz olanlar ayrıştırıldığından, üzerinde tartışılacak konu sayısının azaltılması, öncelikli işler toplantı öncesinde ana hatlarıyla belirlendiği için toplantılarda kazanan ve kaybeden gruplarının oluşmasının engellenmesi gibi avantajları bulunmaktadır. ÇOT, NGT'den farklı olarak kriterler belirlendikten sonra faaliyetlerin önceliklendirilmesi aşamasında yararlanılması mümkün olan bir yöntemdir.

### **1.1.2.3. Analitik Hiyerarşi Süreci (*Analytic Hierarchy Process*)**

Analitik Hiyerarşi Süreci (AHS), ilk olarak Myers ve Alpert (1968, 13-20) tarafından ortaya atılmış, daha sonra Saaty (1977, 234-281) tarafından bir model olarak geliştirilerek karar verme problemlerinin çözümünde kullanılabilir hale getirilmiştir. Saaty (2007, 860), AHS'yi faktörlere ilişkin öncelikleri sağlamak için ikili karşılaştırmalara ve uzmanların değerlendirmelerine dayanan görelî ölçümler teorisi olarak tanımlamaktadır. Saaty (2008, 85), önceliklendirme kararlarının aşağıdaki adımlarla alınabileceğini ifade etmektedir:

- Problem tanımlanır ve aranan bilgi türü belirlenir.
- En yüksek seviyeden orta seviyeye, oradan da en düşük seviyeye kadar geniş bir perspektifle hedeflenen tüm alternatifler hesaba katılarak karar hiyerarşisi yapısı oluşturulur (Bkz. Şekil-2).

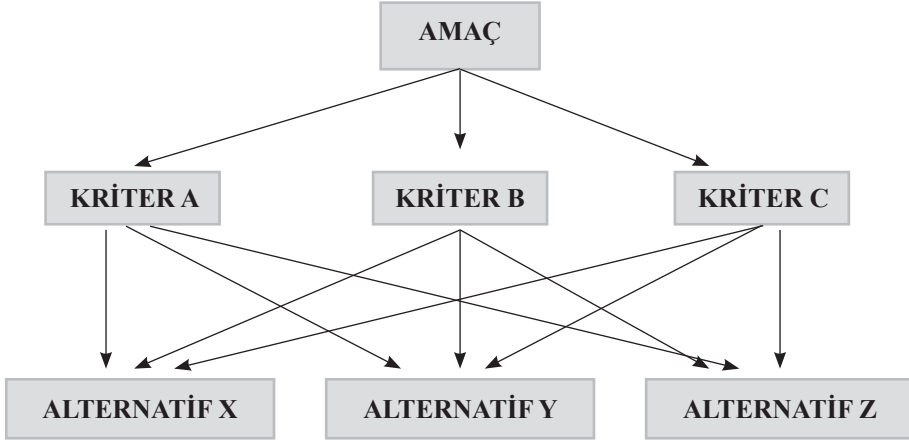
---

<sup>7</sup> Bkz. <https://psd.ca.uky.edu/files/multivot.pdf>, Erişim Tarihi: 08.11.2016.

- Kriterler için ikili karşılaştırma<sup>8</sup> matrisleri oluşturulur ve kriterlerin ikili karşılaştırılması yapılır.
- Kriterler alternatiflere uygulanarak, alternatiflerin öncelik sırası belirlenir.

Hiyerarşik yapının oluşturulması işlemi modelleme olarak adlandırılmaktadır (Peng vd. 2005, 2235). Modelleme ile karar vericiye kriterleri, alt kriterleri ve alternatifleri etkili bir şekilde karşılaştırma olanağı sağlanmaktadır (Lee ve Hwang 2010, 162).

Şekil-2: Tam Hiyerarşik Yapı (Wang vd. 2008, 515)



Hiyerarşi oluşturulduktan sonra kriterlerin görelî önem derecelerinin (birbirine karşı kaç kat daha önemli olduğunun) hesaplanması gerekmektedir. Karar verici, Tablo-1’de ikili karşılaştırmada kullanılan 1-9 ölçeğine göre kriterler arasındaki önem derecesini belirlemektedir.

<sup>8</sup> İkili karşılaştırma yöntemi ilk kez 1860 yılında Fechner tarafından ortaya atılmıştır (Lamata 2006, 425).

**Tablo-1:** İkili Karşılaştırma Yönteminde Kullanılan 1-9 Ölçeği (Saaty 1986, 843)

DERECELER	TANIM
1	Eşit Önemli
3	Daha Fazla Önemli
5	Kuvvetli Derecede Önemli
7	Çok Kuvvetli Derecede Önemli
9	Aşırı Derecede Önemli
2-4-6-8	Ara (Ortalama) Değerler

Kriterlerin göreceli önem dereceleri, ancak ikili karşılaştırma yapılarak bulunmaktadır (Sharma vd. 2008, 258). İkili karşılaştırmada karar vericinin tecrübe ve bilgisi önemli rol oynamaktadır (Chandran vd. 2005, 2235-2236). Kriterler için ikili karşılaştırma matrisi Tablo-2’de gösterilmektedir.

**Tablo-2:** Kriterler İçin İkili Karşılaştırma Matrisi (Saaty 1990, 4)

	Kriter 1	Kriter 2	Kriter...	Kriter i
Kriter 1	$w_1/w_1$	$w_1/w_2$	...	$w_1/w_i$
Kriter 2	$w_2/w_1$	$w_2/w_2$	...	$w_2/w_i$
Kriter...	...	...	...	...
Kriter i	$w_i/w_1$	$w_i/w_2$	...	$w_i/w_i$

Karşılaştırma matrisi oluşturulup kriterlere Tablo-1’deki cetvel yardımıyla sayısal değerler verildikten sonra yapılması gereken, kriterler arasındaki göreceli önem derecelerinin hesaplanmasıdır. Hurley (2001, 186)’e göre, ikili karşılaştırma matrisinde göreceli önem derecesinin hesaplanmasının en iyi yolu, Saaty’nin özvektör yöntemidir. Kriterlerin ağırlıklandırılması yapıldıktan sonra unsurlarla kriterleri içeren Tablo-2’de yer verilen matris benzeri bir matris yoluyla unsurların kriterleri karşılama durumlarına göre bir sıralama yapılarak süreç tamamlanmış olur<sup>9</sup>.

AHS’nin uygulanmasında gerekli bu adımlar, bir karar problemini, hiyerarşik tarzda, kolayca anlaşılabilen ve değerlendirilebilen alt problemlere dönüştürerek

<sup>9</sup> Uygulama örneği için bkz. GÜNGÖR, İ. (2005), “Analitik Hiyerarşi Yaklaşımı ile Otomobil Seçimi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2005, s. 21-33, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423937297.pdf>, Erişim Tarihi: 30.12.2016.

karar hiyerarşisinin her seviyesindeki unsurlar arasında önceliklendirme yapılmasını sağlamaktadır (Wang vd. 1998, 424). Objektif düşüncelerle beraber subjektif düşüncelerin de karar sürecine dâhil edilmesine imkân verdiği için AHS'nin grup kararları için diğer yöntemlere göre daha uygun olduğu savunulmaktadır (Tüzemen ve Özdağoğlu 2007, 218). AHS yönteminde de NGT'de olduğu gibi sürecin başında kriterlerin belirlenmiş olması gerekmektedir.

#### 1.1.2.4. Önceliklendirme Matrisi (*Prioritization Matrix*)

Önceliklendirme amaçlı kullanılan yaygın yöntemlerden biri olan önceliklendirme matrisi, kriterlere uyan alternatifler arasında önceliklendirme yapmak için kullanılmaktadır (Duttweiler 2011, 9)<sup>10</sup>. Önceliklendirme matrisleri, diğer yöntemlere göre karmaşık görünmesine rağmen, faaliyetlerin önem derecelerine göre sıralanmasında görsel bir yöntem sağlamaktadır. Önceliklendirme matrislerinin kullanımında önerilen adımlar aşağıdadır (NACCHO 2013, 10):

- **Matris Oluşturulması:** Matrisin y eksenini (dikey eksen) boyunca faaliyetler ve matrisin x eksenini (yatay eksen) boyunca da kriterler listelenir. Öncelik değeri için ek bir sütun eklenir.
- **Faaliyetlerin Kriterleri Karşılama Düzeylerine Göre Derecelendirilmesi:** Her faaliyet, bu süreci başlatmadan önce takım tarafından belirlenmiş her bir kritere göre derecelendirilerek matrisin hücreleri doldurulur. Derecelendirme ölçeği şu şekilde olabilir: 3=Kriter yüksek düzeyde karşılanır, 2=Kriter karşılanır, 1=Kriter karşılanmaz.
- **Kriterlerin Ağırlıklandırılması:** Kriterler farklı önem seviyelerine sahipse, her bir kritere ağırlık yüklenerek varyasyonları hesaba katılır<sup>11</sup>.
- **Öncelik Puanlarını Hesaplanması:** Matrisin hücreleri doldurulduktan sonra, satırda yer alan puanlar toplanarak her faaliyetin nihai öncelik puanı hesaplanır (Bkz. Tablo-3).

---

<sup>10</sup> ICN (2010, 33)' göre bazı otoriteler "önceliklendirme matrisi" yoluyla önceliklendirme yapmaktadır.

<sup>11</sup> Örneğin, Kriter 1, Kriter 2'nin ve Kriter 3'ün iki katı kadar önemli ise, 'Kriter 1'in ağırlığı 0.5, Kriter 2'nin ve Kriter 3'ün ağırlığı 0.25 olabilir. İkinci adımda belirlenen derecelendirme oranları, matrisin her hücreindeki ölçütlerin ağırlığıyla çarpılıp yerine yazılır. Seçilen kriterler eşit derecede önemli ise, bu adım atlanabilir.



**Tablo-3:** Önceliklendirme Matrisi Örneği (NACCHO 2013, 10)

	Kriter 1	Kriter 2	Kriter 3	Öncelik Değeri
<b>Faaliyet 1</b>	$2 \times 0.5 = 1$	$1 \times 0.25 = 0.25$	$3 \times 0.25 = 0.75$	2
<b>Faaliyet 2</b>	$3 \times 0.5 = 1.5$	$2 \times 0.25 = 0.5$	$2 \times 0.25 = 0.5$	2.5
<b>Faaliyet 3</b>	$1 \times 0.5 = 0.5$	$1 \times 0.25 = 0.25$	$1 \times 0.25 = 0.25$	1

Bu adımlar sonrasında öncelik değeri sütunundaki değerler büyükten küçüğe sıralanarak faaliyetlerin önceliklendirilmesi işlemi tamamlanmış olur. Önceliklendirme matrisi yöntemi de kriterler belirlendikten sonra kullanılmaktadır.

Önceliklendirme işlemleri sırasında bahse konu yöntemler ayrı ayrı uygulanabileceği gibi karma bir yöntem uygulanması da mümkündür. Örneğin, hangi faaliyetlerin yapılacağı ve bu faaliyetler için hangi kriterlerin kullanılacağı ÇOT ile belirlendikten sonra alternatif faaliyetlerin öncelik sıralarının belirlenmesi NGT, AHS veya önceliklendirme matrisi yoluyla gerçekleştirilebilir.

## 1.2. REKABET POLİTİKASINDA ÖNCELİKLENDİRME

### 1.2.1. Önceliklendirmenin Amacı, Kapsamı ve Riskleri

İlk bakışta, rekabet otoritelerinin rekabet kanunlarına ilişkin tüm ihlâl ve şüpheleri eşit şekilde araştırması ve takip etmesi gerektiği düşünülebilir (Petit 2010, 44). Ancak otoritelerin bütün işlerle aynı derecede ilgilenmemesini haklı kılabilecek birçok neden bulunmaktadır (Wils 2011, 25)<sup>12</sup>. Rekabet politikasında önceliklendirme kavramını esasında iki temel soruyla ilişkilendirmek mümkündür. Bunlardan ilki olan “*Rekabet otoriteleri ne tür işlere/eylemlere odaklanmalıdır?*” sorusu, son dönemde otoriteler tarafından sıklıkla gündeme taşınmaktadır (Jenny 2013, 3). Yoğunlaşılması gereken işlerin ne olduğu sorusu kadar önemli bir diğer soru da bu işler için gerçekleştirilecek faaliyetlerin “*hangi sırayla yapılacağı*” sorusudur. Bu iki soru esasında rekabet politikasında önceliklendirmenin amacına yüklenen anlamlara işaret etmektedir.

<sup>12</sup> Wils (2011, 25-30)’e göre otoriteler rekabet yasalarının aşırı kapsayıcılığı, yaptırım getirilerini aşan uygulama maliyetleri, kısıtlı uygulama kaynakları, başvuru ve pişmanlık uygulamalarının temsil edilemezliği, nadiren uygulanan yüksek cezaların caydırıcılığı ve dosyanın diğer uygulayıcılar tarafından daha etkin çözülebileceği düşüncesi gibi nedenlerle önceliklendirme yapmaktadır.

Söz konusu soruların temelinde sınırlı kaynakların etkin kullanımını temin etme düşüncesi yatmaktadır. Wils (2008, 16) bu hususa aşağıdaki şekilde değinmektedir:

Rekabet otoritelerinin sınırlı kaynaklarını; tespit etme, düzeltme veya cezalandırma ihtimali yüksek olan ciddi soruşturmalara harcaması beklenmektedir. Davaların sadece çekişmeli yargılama usulü ile sonuçlandığı bir sistemde, rekabet otoriteleri, ilk andan başlayarak, kaynaklarını ciddi ihlâl bulma ihtimali olan davalara tahsis etme güdüsündedir.

Wils'in yaklaşımına benzer şekilde Jenny (2013, 6) de önceliklendirmenin temel amacının *kaynakların sonuçları itibarıyla etkisiz veya düşük etkili işlere tahsis edilmesini önleyerek iş verimliliğini artırmak* olduğunu ileri sürmektedir. Örneğin, önceliklendirme yapılmadığı takdirde soruşturma işlemleri sonunda, ihlâl olmadığı veya küçük çaplı bir ihlâl olduğu sonucu çıkarsa, harcanan kaynaklar büyük ölçüde boşa gitmiş olacaktır (Wils 2008, 16). Böylesi durumlarda önceliklendirme ile kaynakların israf edilmesinin önüne geçilerek iş verimliliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Önceliklendirmenin bu amacı, ICN'in Rekabet Otoritelerinin Etkinliği Semineri'nde şu ifadelerle vurgulanmıştır:

Rekabet otoriteleri kısıtlı kaynaklar ve sınırlı sayıda personelle gün geçtikçe artan sayıda vakalarla ilgilenmek zorunda kalmaktadır. İş yüküne paralel olarak vakaların karmaşıklık düzeyi de artmaktadır. Bu nedenle, otoritelerin yöneticileri, kurumsal etkinliğin ve verimliliğin sürekli olarak gözden geçirilmesinin bir gereklilik olduğunu anlamak durumundadır (ICN 2009b, 12).

Bu çerçevede, önceliklendirme ile genel itibarıyla kısıtlı kaynakların, zamanın ve enerjinin, hedeflere ulaşmada en uygun görülen işlere yönlendirilmesi amaçlanmaktadır. Öte yandan, UNCTAD'ın *Kurumsal Etkinlik Aracı Olarak Öncelik Belirleme ve Kaynak Tahsisi Raporu*'ndaki<sup>13</sup> anket sonuçlarına<sup>14</sup> göre, önceliklendirmenin amacına yüklenen anlamlar rekabet otoritelerine göre farklılık gösterebilmektedir (UNCTAD 2013, 4).

Öte yandan, önceliklendirme kurumsal etkinliği ve verimliliği artırmasına rağmen birtakım riskler de barındırmaktadır. Wils (2011, 30-32) bu riskleri aşağıdaki şekilde sıralamıştır:

---

<sup>13</sup> Bkz. [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd20\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd20_en.pdf), Erişim Tarihi: 03.12.2016.

<sup>14</sup> Rekabet otoritelerinin, Aralık 2012-Şubat 2013 arasındaki cevaplarını içermektedir.

- **Keyfilik ve Ayrımcılık Riski:** Otoritelerin takdir yetkilerini, kaynakların verimli tahsisıyla veya rekabet kanunlarının etkin uygulamasıyla ilgisi olmayan keyfi kriterler koyarak kötüye kullanma riski bulunmaktadır.
- **Öngörüsüzlük Riski:** Otoritelerin önceliklendirme yapılması nedeniyle büyük pazarlardaki büyük çaplı vakalarla ilgilenirken daha küçük pazarlarda önemli ölçüde caydırıcılık etkisine veya emsal teşkil etme değerine sahip olabilecek vakaları öngörememe riski mevcuttur.
- **Tahmin Edilebilirlik Riski:** Otoriteler, sektörlere veya alanlara öncelik vereceğini önceden ilan ettiğinde, bu türden duyurular ilgili sektör veya alanlarda ihlâlde bulunan teşebbüslerin ihlâllere ilişkin kanıtları gizlemeleri gibi riskler doğurabilir. Bununla birlikte, bu durum farklı sektörlerdeki teşebbüsler tarafından otoritenin dikkatini çekme korkusu olmaksızın istediklerini yapabilecekleri mesajı olarak da algılanabilir. Benzer şekilde, otoritelerin yalnızca büyük pazarlarda büyük teşebbüsleri kapsayan vakalarla ilgilendiği şeklinde bir algı ortaya çıktığında, küçük teşebbüsler ve daha küçük pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüsler üzerinde olumsuz caydırıcı etki yaratma riski de bulunmaktadır.
- **Önceliklendirme İşlem Riskleri:** Otoritelerin önceliklendirme sürecinde görevlendirdiği raportörler, aynı zamanda dosyalarda da görev alıyorsa bu kişiler daha fazla dosyanın incelenmesi gerektiği konusunda objektif davranamayabilmektedirler. Öte yandan, dosyalarda görevli raportörler görevli oldukları dosyaların öncelikli olması gerektiği konusunda ısrarcı olarak daha az dosya ile ilgilenme eğiliminde olabilmektedir. Son olarak, önceliklendirme kararları mesleki daireler tarafından değil de otorite bünyesinde başka birimler tarafından yapıldığında raportörler üzerinde düşük motivasyon riskine de neden olabilmektedir.

Önceliklendirmede amaçlanan etkinliğin sağlanması, önceliklendirmenin avantaj ve risklerinin birlikte ele alınmasıyla mümkündür. Ancak iyi bir yönetim anlayışıyla tesis edilen sağlam bir önceliklendirme sistemi ile risklerin ortadan kaldırılması veya minimize edilmesi mümkün olacaktır.

### 1.2.2. Önceliklendirmede Önemli Bir Kavram: Takdir Yetkisi

Rekabet politikasında önceliklendirme faaliyetlerinin temel olarak ikiye ayrıldığı söylenebilir. Bunlardan ilki başvuru, şikâyet ve inceleme süreçleriyle ilgiliyken; ikincisi rekabet savunuculuğu faaliyetleriyle ilgilidir. İlk aşamada kısıtlı kaynakların bu iki alana ne şekilde yoğunlaştırılacağı, ikinci aşamada ise her alanın kendi içindeki faaliyetlerin hangi sırada yapılacağı kararlaştırılmaktadır. Bu noktada *takdir yetkisi* belirleyici rol oynamaktadır.

Petit (2010, 45)'ye göre rekabet otoritelerine takdir yetkisinin verilmesi genel olarak aşağıdaki üç farklı gerekçeye dayanmaktadır:

1. Kamu yönetimi açısından bakıldığında; rekabet otoriteleri seçilmiş siyasetçilere veya devletin diğer organlarına göre özel bilgiye ve uzmanlığa sahiptir.
2. Hukuki açıdan bakıldığında; takdir yetkisi otoritelerin bağımsızlığının vazgeçilmez bir sonucu olarak görülmektedir. Otoritelerin takdir yetkisinin varlığı yürütmenin ve çoğunlukçu organların usulsüz müdahale risklerini engellemektedir.
3. Ekonomik açıdan bakıldığında ise, otoritelerin çoğu sınırlı kaynaklarla faaliyet yürütmektedir. Dolayısıyla yapılacak işler belirlenirken kaynak kısıtları da göz önünde bulundurularak optimum etkinlikte karar alınmasını sağlayacak usule uygun düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Kısacası, mümkün olan en düşük maliyetle en yüksek getiri sağlanması amaçlanmaktadır.

Petit tarafından takdir yetkisinin kullanımına ilişkin sıralanan bu gerekçelerden biri olan sınırlı kaynaklarla optimum etkinlik sağlanması önceliklendirmenin temel amaçlarından biridir<sup>15</sup>. Dolayısıyla önceliklendirme konusunun otoritelerin takdir yetkisinden bağımsız değerlendirilmesi doğru olmayacaktır. Çalışmanın izleyen bölümlerinde gerek diğer ülke rekabet otoritelerindeki gerekse de Kurumdaki önceliklendirme uygulamaları takdir yetkisiyle birlikte inceleneceğinden bu kavramın açıklanmasında yarar görülmektedir.

Rekabet hukuku açısından takdir yetkisi, en basit ve geleneksel anlamda rekabet otoritelerinin dosyalarda önemli gördüğü yönlere göre karar alma kabiliyeti olarak tanımlanmıştır (Petit 2010, 45). Karlin (2005, 4), takdir yetkisinin otoritelerin değerlendirmelerinde karar ve eylem serbestliği olduğunu ifade etmiştir. Wils (2011, 4)'e göre takdir yetkisi; rekabet ihlâli olduğu iddia edilen bir konunun soruşturulup soruşturulmaması, ihlâl ilişkine para cezası verilip

<sup>15</sup> Bkz. Bölüm 1.2.1.

verilmemesi veya para cezasının miktarı gibi konularda rekabet kanunlarının otoritelere olası farklı eylem usulleri arasından seçim yapma konusunda tanıdığı özgürlüktür. Jenny (2013, 4)'ye göre takdir yetkisi, rekabet otoritelerinin birtakım gerekçelerle bazı dosyalara öncelik vermesine, bazı dosyaları ertelemesine ve hatta rafa kaldırmasına olanak tanımaktadır.

Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere otoriteler faaliyetleri sırasında rekabet kanunlarının izin verdiği ölçüde, takdir yetkisi kapsamında birtakım tercihler yapabilmektedir. Önceliklendirme de yapılacak faaliyetlerin seçilip sıralanmasına ilişkin bir tercih işlemi olduğundan, önceliklendirmenin takdir yetkisiyle beraber incelenmesi gerekmektedir.

### **1.3.BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ**

Yapılacak işlerin birtakım kriterlere göre önem ve aciliyet sırasına konulması olarak tanımlanan önceliklendirme, genel olarak kaynak kısıtları altında kurumsal etkinliğin temini amaçlı kullanılan bir yöntemdir. Literatürde muhtelif önceliklendirme yöntemleri bulunmakla beraber bu yöntemler arasından rekabet otoritelerinde uygulanabilecek nitelikte olan NGT, ÇOT, AHS ve önceliklendirme matrisi yöntemleri incelenmiştir<sup>16</sup>. Hem kriterlerin belirlenmesi hem de belirlenen kriterlere göre faaliyetlerin önceliklendirilmesi noktasında bu yöntemlerden yararlanmak mümkündür. Önceliklendirme faaliyetleri; keyfilik ve ayrımcılık, öngörüsüzlük, tahmin edilebilirlik ve önceliklendirme işlem riskleri olarak sıralanan bazı riskleri içermektedir. Ancak iyi bir yönetim anlayışıyla bu risklerin hafifletilmesi mümkündür.

Rekabet politikasında önceliklendirme ile temelde dosyalara ilişkin başvuru/şikâyet değerlendirmesi ve ihlâl iddialarına ilişkin inceleme süreçleri ile rekabet savunuculuğu gibi belirli bir zaman periyodunda yürütülecek rekabet politikası faaliyetlerinin kaynak kısıtları altında önem sırasına konulması amaçlanmaktadır. Otoriteler, yoğunlaşılacak alanları ve bu alanlardaki faaliyetleri belirlerken önemli görülen yönlere göre takdir yetkilerini kullanarak karar almaktadır. Bu itibarla,

<sup>16</sup> Örneğin bazı rekabet otoritelerinde “önceliklendirme matrisi” benzeri sistemler kullanıldığı bilinmektedir (ICN 2010, 33).

takdir yetkisinin, hem rekabet politikasında öncelikli alanların belirlenmesi hem de bu politikanın uygulanması aşamasındaki faaliyetlerin önceliklendirilmesinde rol oynadığı açıktır. Çalışmanın izleyen bölümünde ülke ve ülke toplulukları özelinde rekabet politikalarında önceliklendirme uygulama örneklerine yer verilecektir.

## BÖLÜM II

# ÖNCELİKLENDİRMEDE TARİHSEL GELİŞMELER VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Rekabet otoritelerinin önceliklendirme ve kaynakların tahsisi konularındaki yetkileri, rekabet kanunlarının amaçlarına, lafızlarına, tutarlılık ve öngörülebilirlik derecelerine göre farklılık göstermekle birlikte (UNCTAD 2013, 5), otoriteler genel olarak önceliklendirme faaliyetlerine ilişkin prosedür ve kriterleri ana hatlarıyla belirleyerek, kamuya açık metinler halinde yayımlamaktadır.

Bu bölümde, ilk olarak rekabet politikasında önceliklendirme kapsamında uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan muhtelif çalışmalara yer verildikten sonra başlıca otoriteler tarafından yürütülmekte olan önceliklendirme uygulamaları ve kullanılmakta olan kriterler açıklanacaktır<sup>17</sup>.

### 2.1. ÖNCELİKLENDİRMEDE TARİHSEL GELİŞMELER

Rekabet hukuku literatüründe önceliklendirmeye ilişkin bilinen ilk çalışma, 1940 yılında Hamilton ve Till tarafından “*Antitrust in Action*” adıyla yayımlanan çalışmadır (OECD 2005, 49). Bahse konu çalışmada, Sherman Yasası’nın 50 yıllık performansının beklenen seviyede olmadığı ve bunun nedeninin otoritelerde dosyaları seçici bir şekilde ele alan bir yönetim sisteminin bulunmaması olduğu öne sürülmüştür (Hamilton ve Till 1974, 30-35).

1940’tan sonra, rekabet politikasında önceliklendirme konusunda kayda değer ilk çalışma ise Komisyon’un *2005 yılı Rekabet Politikası Raporu*’dur<sup>18</sup>. Raporla sınırlı kaynakların ağır ihlallerin soruşturulmasına tahsis edilmesi ve AB rekabet

<sup>17</sup> Türk rekabet hukukuna mehz teşkil ettiğinden dolayı Komisyon’un ve AB’ye üye ülkelerin uygulamaları daha kapsamlı incelenecektir.

<sup>18</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2005/en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2005/en.pdf), Erişim Tarihi: 15.11.2016.

politikasının geliştirilmesi için davaların soruşturulmasında önceliklerin belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır (EC 2005, 23). Raporda ayrıca, Komisyon'a yapılan şikâyetlerde mevcut bilgiler çerçevesinde, kapsamlı bir soruşturma açılmasında “topluluk yararı (*community interest-EU interest*)”nın olup olmadığının tespiti için kullanılan kriterlere yer verilmiştir (EC 2005, 26-27). Aynı yıl OECD tarafından dünyanın farklı bölgelerinden rekabet otoritelerinin katılımıyla yuvarlak masa toplantısı yapılmış ve toplantıda gündeme gelen konular “Rekabet Otoritelerinin Faaliyetlerinin ve Kaynaklarının Değerlendirilmesi (*Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities*)<sup>19</sup>” adıyla yayımlanmıştır. İlgili raporda “Ülke Katkıları” başlığı altında otoritelerin öncelik belirleme faaliyetinde bulunup bulunmadığına ilişkin tespitlere de yer verilmiştir (OECD 2005, 111-207).

Rekabet Genel Müdürlüğü'nün (DG-COMP) yayımladığı *2006 Yıllık Yönetim Planı'nda*<sup>20</sup> özellikle dosya önceliklendirmesinin daha iyi yapılması gerektiğine dikkat çekilmektedir (DG-COMP 2006, 4). Planda ayrıca rekabet ihlallerine yönelik yaptırım uygulamalarında önceliklendirmenin hem işletmelere hem de bireylere yönelik zarar derecesine göre yapılmasına devam edileceği vurgulanmaktadır (DG-COMP 2006, 7).

2007 yılında ICN bünyesinde oluşturulan “Rekabet Politikası Uygulama Çalışma Grubu<sup>21</sup>” tarafından başlatılan rekabet otoritelerinin etkinliği projesi kapsamında önceliklendirmenin önemine dikkat çekilmektedir. 2008 yılında, çalışmanın ilk aşaması olan *Kurumsal Etkinlik Raporu* yayımlanmıştır<sup>22</sup>. Raporda kaynak kısıtlarından dolayı, tüm otoriteler için önceliklendirme konusunun önemli olduğu belirtilmektedir (ICN 2008, 8).

Ocak 2009'da Komisyon'un ev sahipliğinde gerçekleştirilen *Rekabet Otoritelerinin Etkinliği Semineri* sonrasında rekabet otoritelerinde etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına ilişkin sonuçların yayımlandığı raporda “önceliklendirme”

---

<sup>19</sup> Bkz. <https://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/35910995.pdf>, Erişim Tarihi: 14.11.2016.

<sup>20</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_management\\_plan/amp\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_management_plan/amp_2006_en.pdf), Erişim Tarihi: 02.12.2016.

<sup>21</sup> ICN 2008 yıllık toplantısında adı “Kurumsal Etkinlik Çalışma Grubu” olarak değiştirilmiştir.

<sup>22</sup> Bkz. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc367.pdf>, Erişim Tarihi: 05.12.2016.



çözümüne yönelik öneriler arasında yer almakta (ICN 2009b, 17)<sup>23</sup>, otoritelerin sınırlı kaynaklarını *yüksek etki veya yüksek önem*<sup>24</sup> taşıyan sektörlerle odaklaması gerektiği belirtilmektedir (ICN 2009b, 17)<sup>25</sup>.

Haziran 2009'da, ICN tarafından yayımlanan "*Rekabet Otoritelerinin Etkinliği Projesi İkinci Aşama Raporu-Kararların Etkinliği*" adlı raporda etkinlik tesisinin merkezinde "*stratejik planlama ve önceliklendirme*" konularının olduğu vurgulanmaktadır (ICN 2009a, 7). 2010'da yayımlanan ICN Kılavuzu ise ICN'in kurumsal etkinlik kapsamında gerçekleştirdiği önceki çalışmalarının devamı niteliğindedir<sup>26</sup>. Kılavuzda önceliklendirmenin, rekabet politikası araçlarının hangi sırayla uygulanacağını tespit edilmesine yardımcı bir yöntem olduğu vurgulanmış (ICN 2010, 29), ayrıca önceliklendirme kriterlerinin sınıflandırılmasına ilişkin tespitlere yer verilmiştir (ICN 2010, 30-32).

2010 yılında Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN) tarafından yayımlanan *Bölgesel Rekabet Politikası Rehberi*'nde<sup>27</sup> ise otoritelerin mevcut kaynaklardan en iyi şekilde yararlanabilmesi, soruşturmanın objektif ve tutarlı bir şekilde sürdürülebilmesi için önceliklendirme kriterlerinin belirlenmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Rehberde, otoritelere, bu kriterlerin neler olabileceği yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur (ASEAN 2010, 17-18).

UNCTAD Sekreteryası tarafından 2011 yılında hazırlanan *Etkin Rekabet Otoritelerinin Temelleri*<sup>28</sup> adlı çalışmada, önceliklerin belirlenmesinin sınırlı kaynakların etkin kullanımı ve rekabet otoritelerinin verimliliği için gereklilik olduğu vurgulanmıştır (UNCTAD 2011, 3).

---

<sup>23</sup> Ryan ve Inotai (2009, 28) stratejik planlama ve önceliklendirmeyi rekabet otoritelerinin etkinlik artırımı için gerekli faktörlerin başında saymışlar; bu kapsamda strateji belirlenmesi, belirlenen stratejinin planlanması, görevlerin önceliklendirilmesi, otoritelerin özerklik derecelerinin ve zorunlu faaliyetlerinin netleştirilmesi hususlarına temas etmişlerdir.

<sup>24</sup> Yüksek etki veya yüksek önem muhtelif açılardan (örneğin tüketiciler üzerindeki doğrudan etki, dolaylı caydırıcılık etkisi, emsal oluşturma değeri vb.) yorumlanabilmektedir.

<sup>25</sup> Bununla birlikte, otoritelerin yüksek öncelikli olarak görmediği sektörleri veya alanları tamamen göz ardı etmemesi gerektiği kaydı düşülmüştür (Inotai ve Ryan 2009, 28).

<sup>26</sup> Bkz. dipnot 4.

<sup>27</sup> Bkz. <http://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/ASEAN/ASEAN-Regional-GuidelinesonCompetitionPolicy.pdf>, Erişim Tarihi: 06.12.2016.

<sup>28</sup> Bkz. [http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8_en.pdf), Erişim Tarihi: 01.12.2016.

2012 yılında OECD tarafından 46 üye/üye olmayan ülke rekabet otoritelerini kapsayan bir çalışma yapılmıştır. Çalışmada otoritelerin %87'sinin kaynaklarını verimli kullanma adına, faaliyet alanlarını (örneğin kartellerle mücadele) ve/veya sektörleri (örneğin inşaat) belirleyerek önceliklendirme yaptıklarına dikkat çekilmiştir (OECD 2013a, 11).

2013 yılında, UNCTAD bünyesinde gerçekleştirilen “Rekabet Hukuku ve Politikası Hükümetlerarası Uzmanlar Grubu (*Intergovernmental Group of Experts-IGE*)” toplantısı sonrası *Kurumsal Etkinlik Aracı Olarak Öncelik Belirleme ve Kaynak Tahsisi Raporu* yayımlanmıştır<sup>29</sup>. Yüksek etki ve yüksek öneme sahip dosya ve sektörlerle yoğunlaşılması hususuna bu raporda da vurgu yapılmış, bu iki faktörün öncelik belirlemede ve kaynakların kullanımında kurumsal etkinlik ve performans artırımı sağlayacağı belirtilmiştir (UNCTAD 2013, 4). İlgili raporda, önceliklendirmede çerçevenin nasıl olması gerektiği, kavram ve tanımlar ışığında kapsamlı bir şekilde anlatılmıştır. Raporda önceliklendirmenin optimum portföy tesisinde ve stratejik planda belirlenen amaçların gerçekleştirilmesinde rekabet otoritelerine yardımcı olacağı belirtilmiş, öncelik belirleme kapsamında temel konulara temas edilmiştir.

Yine 2013'te ECN, öncelik belirleme yetkisine ilişkin tavsiye niteliğinde bir doküman yayımlamıştır<sup>30</sup>. Doküman, rekabet hukukunun etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için AB üye ülke rekabet otoritelerinin dikkate alabileceği genel ilkeleri içermektedir (ECN 2013, 1)<sup>31</sup>.

Son olarak Mart 2016'da ICN bünyesinde kurumsal etkinlik kapsamında bir çalıştay düzenlenmiştir. Çalıştayın sonuç raporu henüz yayımlanmamış olmakla

<sup>29</sup> Bkz. dipnot 13.

<sup>30</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation\\_priority\\_09122013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation_priority_09122013_en.pdf), Erişim Tarihi: 21.12.2016.

<sup>31</sup> Bu ilkeler şunlardır (ECN 2013, 5): Otoriteler görevlerini yerine getirirken önceliklendirme yetkisine sahip olmalıdır; otoritelerin öncelikli görmediği şikâyetleri mümkün olduğunca reddetme veya inceleme başlatmama konusunda takdir yetkisi olmalıdır; öncelikli görülmeyen dosyaların kapatılması ve şikâyetlerin reddedilmesi idari verimliliği en üst düzeye çıkaracak yöntemlerle yapılmalıdır; otoritelerin öncelikli olmayan şikâyetleri reddetme kararlarının yargısal denetiminin çerçevesi, mümkün olan ölçüde, otoritenin önceliklerini belirleme ve uygulama imtiyazlarını koruyacak şekilde tasarlanmalıdır ve son olarak otoriteler eylemlerinin etkinliğini en üst düzeye çıkarmak amacıyla belirledikleri önceliklendirme prensiplerini gerekçeli kararlarda yayınlayıp yayınlamama konusunda takdir yetkisine sahip olmalıdır.

birlikte, çalıştayda otoritelerin önceliklendirme faaliyetleri sırasında kaşılaştığı başlıca zorluklara temas edildiği belirtilmiştir<sup>32</sup>.

Yukarıda yer verilen Komisyon, ICN, UNCTAD, OECD, ECN ve ASEAN gibi uluslararası kuruluşların gerçekleştirmiş olduğu çalışmalarda önceliklendirmenin, *kaynakların verimli kullanılması ve kurumsal etkinlik açısından önemli bir uygulama olduğu* sıkça vurgulanmış ve üye ülke rekabet otoritelerine önceliklendirmeye ilişkin düzenlemeler yapmaları tavsiyesinde bulunulmuştur. Özellikle son dönemdeki çalışmalar göz önünde bulundurulduğunda otoritelerin kurumsal etkinlik, kaynakların verimli kullanımı ve rekabet politikasının başarısı bakımından önceliklendirme yapmakta olduğu ve önceliklendirmeye ilişkin düzenleme yapan otorite sayısının her geçen yıl arttığı görülmektedir<sup>33</sup>. Çalışmanın izleyen bölümünde başta Komisyon ve AB'ye üye ülkeler olmak üzere başlıca rekabet otoritelerinin önceliklendirme düzenleme ve uygulamalarına ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

## **2.2. ÜLKE ve ÜLKE TOPLULUĞU UYGULAMALARI**

### **2.2.1. AB**

Petit (2010, 48)'ye göre, AB'de Komisyon ve ulusal rekabet otoriteleri genel olarak bütçe kısıtları sebebiyle kaynakların yoğunlaştırılacağı politika araçlarını, faaliyetleri veya sektörleri belirleyerek önceliklendirme çalışmaları yapmaktadır. Son dönemde, AB'de resmi olarak önceliklendirme prosedürlerini belirlememiş olan otorite sayısı oldukça azalmıştır<sup>34</sup>. Bu nedenle, önceliklendirme konusunda en kapsamlı ve yoğun çalışmaların AB bünyesinde gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Bu bölümde, Komisyon'la birlikte bu konuda öne çıkan AB üyesi ülkelerin çalışmalarına yer verilecektir.

---

<sup>32</sup> Bkz. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc1064.pdf>, Erişim Tarihi: 14.11.2016.

<sup>33</sup> 2013'te OECD tarafından yapılan ankette 46 rekabet otoritesinden %7'ye tekabül eden sadece üçü (Belçika, Slovakya ve Mısır) önceliklendirme yapmamaktadır (OECD 2013a, 11). Bunlardan AB üyesi olan Belçika ve Slovakya'nın 2016 yılı itibarıyla önceliklendirme mekanizması ve kriterleri netleşmiş durumdadır. Çalışmanın izleyen bölümünde bu konuda bilgilendirme yapılacaktır.

<sup>34</sup> OECD (2013a, 3)'ün anketinde yer almayan ve önceliklendirme uygulaması bulunmayan AB üyesi ülkeler Hırvatistan, Kıbrıs, Luksemburg, Portekiz ve Yunanistan'dır. Taranan kaynaklar arasında bu ülkelerin rekabet otoritelerinde önceliklendirme çalışmalarına ilişkin bir bilgiye rastlanmamıştır.

### 2.2.1.1. Komisyon

Ülke uygulamalarına göre daha kapsamlı olduğu görülen Komisyon'un önceliklendirmeye ilişkin düzenleme ve uygulamaları; takdir yetkisinin kullanımı ve stratejik plan başlıkları altında incelenecektir.

#### • Takdir Yetkisinin Kullanımı

Komisyon'un, önceliklendirme kapsamında, başvuru ve şikâyet aşamasından başlayarak nihai karar aşamasına kadarki takdir yetkisi kullanımı, aşağıdaki şekillerde gözlemlenmektedir:

#### - Başvuru ve Şikâyet Değerlendirmesi

Komisyon'un *2005 Rekabet Politikası Raporu*'nda şeffaflığı sağlamak adına, başvuru ve şikâyet değerlendirmelerinde kullanılan kriterler ve karar metotları açıklanmıştır. Bahse konu raporda, Komisyon'un dosyaları özellikle şikâyet aşamasında temel olarak *topluluk yararı* gözeterek önceliklendirdiği belirtilmiştir (EC 2005, 26). Komisyon, şikâyet üzerine derinlemesine bir araştırma yapmada topluluk yararının yeterli düzeyde olup olmadığına karar verirken aşağıdaki kriterleri göz önünde bulundurmaktadır (EC 2005, 26-27):

- Özellikle aşağıda belirtilen maddeler özelinde piyasalarda rekabetin işleyişi üzerindeki etkisi:
  - Şikâyet konu davranışın coğrafi kapsamı, ekonomik etkisi, pazarın büyüklüğü veya ilgili ürünlerin son tüketiciler açısından önemi,
  - Şikâyet konu teşebbüslerin pazardaki konumları veya söz konusu piyasanın genel işleyişi.
- Şikâyet konu dosyanın kapsamı, karmaşıklığı, ihlâl oluşturma olasılığı ve bu unsurlar ışığında kapsamlı bir soruşturma yürütülmesinin uygun olup olmadığı,
- Şikâyetçinin davayı bir üye ülke ulusal mahkemesine getirme ihtimali (davanın ulusal mahkemeler tarafından görülmesinin daha uygun olup olmadığı),

- Komisyon'un bir veya birkaç başka davada inceleme sürecinde olan belirli hukuki konuları ilgilendiren ve AB mahkemelerinde yargılama ve/veya incelemenin konusu olan bireysel şikayet üzerine harekete geçmesinin uygun olup olmadığı,
- Şikayete konu davranışın sonlandırılması veya başka nedenlerden dolayı değiştirilmesi (Özellikle 1/2003 sayılı Tüzük'ün 9. maddesi uyarınca Komisyon kararıyla teşebbüsün şikayete konu davranışının taahhülle sonlandırılması veya başka nedenlerden dolayı değiştirilmesi gibi durumlarda, durdurulma ve değiştirilmeye rağmen pazardaki rekabete yönelik devam eden önemli etki ve ihlâl iddialarının ciddiyetine ilişkin şikayetler topluluk yararı sağlamamaktadır.),
- Şikayet sonucu ortaya çıkan rekabetçi kaygılarla, AB'nin veya ulusal yasaların şikayete konu davranıştan etkilenen diğer alanlarının karşılaştırılması.

Önceliklendirme kriterleri, Komisyon tarafından esnek bir şekilde uygulanmaktadır. Komisyon, takdir yetkisini kullanırken şikayetçilerin getirdiği delillerin hepsini dikkate almakta ve takdir yetkisini ne şekilde kullandığını gerekçeli kararlarda açıklamaktadır. Komisyon, dosyada kapsamlı bir soruşturma yapılmasını gerektirecek derecede topluluk yararı bulunmadığını değerlendirdiği takdirde, zorunlu olmamakla birlikte, şikayeti önceliklendirme kriterlerine atıf yaparak reddedebilmektedir (EC 2005, 27). ABAD içtihatlarına göre, Komisyon bu görevi ifa ederken kendisine yapılan başvuru ve şikayetler arasında topluluk yararına göre öncelik sırası belirleme veya şikayetlerin incelenmesini reddetme hakkına sahiptir (Wils 2011, 9). Örneğin, 2008 yılındaki Atina Uluslararası Havalimanı işletmecisi tarafından uygulanan aşırı ücret iddialarının incelenmesinin, Komisyon tarafından yeterli topluluk yararı olmadığı (*lack of EU interest*, eski tabirle *lack of community interest*) gerekçesiyle reddine ilişkin *Scippeccercola and Terezakis v Commission* Kararı'nda<sup>35</sup>, Komisyon'un bu hususta takdir yetkisinin bulunduğu, ABAD tarafından açık bir şekilde ortaya konmuştur. Benzer şekilde, 2010 yılında şikayete konu olan çimento pazarındaki yatay anlaşma iddialarının incelenmesinin Komisyon tarafından yine aynı

<sup>35</sup> Bkz. Case T- 306/05 [2008], ECR II- 4.

gerekçeyle reddine ilişkin *EMC Development AB v Commission*<sup>36</sup> Kararı'nda ABAD, önceki içtihadını tekrarlamıştır (Whish ve Bailey 2012, 286). Yine *IECC v Commission* Kararı'nda<sup>37</sup>, ABAD, Komisyon'un yeterli AB yararı olmadığı gerekçesiyle reddettiği şikayeti hukuka uygun bulmuştur. Takdir yetkisinin, topluluk yararı bakımından öncelikli görülmeyen vakalara ilişkin şikayetlerin reddedilmesi yönünde bu şekilde kullanımı, olumsuz önceliklerin belirlenmesi olarak nitelendirilmektedir (Idot 2014, 7).

### - Soruşturma Süreci

Avrupa Konseyi'nin çıkarmış olduğu 1/2003 sayılı Tüzük'ün 11. maddesinin birinci fıkrasında Komisyon ve ulusal rekabet otoritelerinin, AB mevzuatının uygulanmasında yakın işbirliği içinde olması şart koşulmaktadır. Herhangi bir üye devlette başlayan soruşturma hakkında Komisyon'un ve gerekiyorsa diğer üye devletlerin de bilgilendirilmesi gerektiği, ayrıca üye devlette başlayan bir soruşturmanın ardından Komisyon'un aynı eylem hakkında ikinci bir soruşturmayı ancak anılan üye devlete danıştıktan sonra başlatabileceği belirtilmiştir (Karabel 2015, 23). Dolayısıyla Komisyon'un soruşturma süreci açısından önceliklerini belirlerken ilgili konunun üye devletlerden birinde soruşturma konusu yapıp yapılmadığını göz önünde bulundurması gerektiği açıktır<sup>38</sup>.

Komisyon yürüttüğü soruşturma sürecinin etkinliğini sağlamak adına soruşturmanın yöntemi konusunda da takdir yetkisine sahiptir. ABİDA'nın 18. maddesi uyarınca Komisyon'un, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinden rekabet ihlâli iddialarının ispatını sağlayacak her türlü bilgiyi isteme yetkisi bulunmaktadır (DG-COMP 2010, 10). 1/2003 sayılı Tüzük uyarınca Komisyon'un bilgi isteme ve yerinde inceleme yetkilerinden istediğini seçme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır (Wils 2011, 11).

---

<sup>36</sup> Bkz. Case T- 432/05 *EMC Development AB v Commission* [2010] ECR II- 000, [2010] 5 CMLR 757, upheld on appeal Case C- 367/10 P *EMC Development AB v Commission*, order of 31 March 2011.

<sup>37</sup> Bkz. Case C-449/98 P [2001] ECR I-3878.

<sup>38</sup> Bkz. *Aalborg Portland and Others v. Commission*, Joined Cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P, C-219/00 P (07.01.2004).

Komisyon takdir yetkisini bir dosyanın yalnızca bir bölümüyle ilgilenme şeklinde de kullanma hakkına sahiptir (Wils 2011, 12). Örneğin, bir dosyada ABİDA'nın 101. veya 102. maddelerinin farklı yönlerinden ihlâli durumunda Komisyon, dosyayı sadece bir yönden ve belli bir zaman periyodu bakımından inceleyebilmektedir (Wils 2011, 8). Örneğin, *Virgin/British Airways* soruşturmasında, 102. maddenin hem dışlayıcı hem de ayrımcı nitelikteki uygulamalar yoluyla ihlâli söz konusuysen Komisyon bunlardan ayrımcı nitelikteki uygulamaları dikkate alarak karar vermiştir<sup>39</sup>.

### - Taahhüt, Uzlaşma, De Minimis ve Cezalar

1/2003 sayılı Tüzük'ün 9. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Komisyon, teşebbüslerden rekabet karşıtı kaygıları gidermeye yönelik taahhütlerde bulunmalarını isteyebilmektedir (Wils 2011, 13). Komisyon taahhüt yoluyla ihlâl bulgusuna ihtiyaç duymadan dosyayı kapatabilmektedir. Örneğin *Buma ve Sabam*<sup>40</sup> ve *CISAC*<sup>41</sup> gibi müzik lisanslama sektörüne ilişkin, 101. madde uyarınca alınan kararlar ile Coca-Cola'nın münhasır anlaşmalar, hedef indirimleri ve bağlama anlaşmaları yaparak 102. maddeyi ihlâline ilişkin *Coca-Cola Kararı*'nda<sup>42</sup> Komisyon, dosyaları, ihlâl tespiti yapmadan, taahhütle çözme yoluna gitmiştir. AB Genel Mahkemesi, *Alrosa v Commission Kararı*'nda<sup>43</sup> Komisyon'un taahhütler konusundaki takdir yetkisini teyid etmektedir.

Komisyon'da 773/2004 sayılı Tüzük'te yapılan değişiklikler<sup>44</sup> ile uzlaşma mekanizması tesis edilmiştir. *Kartel Davalarında Uzlaşma Usullerine İlişkin Komisyon Bildirisi*'nde<sup>45</sup> Komisyon'un kartel dosyalarından hangilerini uzlaşma

<sup>39</sup> Bkz. Commission Decision of 14 July 1999 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (IV/D-2/34.780-Virgin/British Airways), [2000] OJ L30/1, confirmed by Judgments of the General Court of 17 December 2003 in Case T-219/99 *British Airways v Commission* [2003] ECR II-5917 and of the Court of Justice of 15 March 2007 in Case C-95/04 P *British Airways v Commission* [2003] ECR I-2331.

<sup>40</sup> Bkz. Case COMP/39.152.

<sup>41</sup> Bkz. Case COMP/38.698.

<sup>42</sup> Bkz. Case COMP/A.39.116/B2, 22.6.2005, (2005) OJ L 253/46.

<sup>43</sup> Bkz. Case T-170/06 [2006 ECR II-2601].

<sup>44</sup> Bkz. Commission Regulation (EC) No 622/2208 of 30 June 2008 amending Regulation (EC) No 773/2004, as regards the conduct of settlement procedures in cartel cases, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0622&from=EN>, Erişim Tarihi: 15.01.2017.

<sup>45</sup> Bkz.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0702\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0702(01)&from=EN),

ile çözüme kavuşturacağı konusunda geniş bir takdir yetkisinin bulunduğu belirtilmektedir. AB'nin tespit edilen en uzun süreli karteline ilişkin *Animal Feed Phosphates* Kararı<sup>46</sup> ve katot ışın tüpleri için cam üretimi yapan dört teşebbüsten oluşan kartele ilişkin alınan *CRT Glass* Kararı<sup>47</sup> Komisyon'un uzlaşma uygulamalarına örnek olarak gösterilebilir.

Komisyon'un ayrıca, muafiyet düzenlemesi yapacağı anlaşmaların niteliklerini belirleme konusunda da takdir yetkisi bulunmaktadır (Wils 2011, 18). Örneğin, Komisyon'un *De Minimis* Tebliği'nde<sup>48</sup>, belirli pazar eşikleri altındaki anlaşmaların, uyumlu eylemlerin veya kararların pazarda kayda değer etkisi olmadığı için ABİDA'nın 101. maddesine ilişkin yaptırımlardan muaf tutulacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte, Tebliğde fiyat, miktar ve/veya bölge belirlemeye yönelik yatay anlaşmalar, ithalat yasakları ve/veya yeniden satış fiyatının belirlenmesine yönelik dikey anlaşmalar gibi ağır ihlallerin ilgili muafiyetten yararlanamayacağı vurgulanmıştır.

1/2003 sayılı Tüzük'ün 23. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ABİDA'nın 101. ve 102. maddelerini ihlâl eden teşebbüslere ceza verme yetkisi Komisyon'a verilmiştir. Komisyon'un ceza belirlemede de geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır (Whish ve Bailey 2012, 276). Hatta bazı durumlarda ihlâl şartları gerçekleşse bile Komisyon'un ceza verme mecburiyeti bulunmamaktadır (Wils 2011, 19).

### **- Kılavuz ve Yorumlayıcı Düzenlemeler**

Komisyon, ABAD içtihadları çerçevesinde kılavuz ve yorumlayıcı düzenlemeler yapma konusunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir (Wils 2011, 19). Bu anlamda Komisyon önemli ve öncelikli gördüğü konuları belirleyerek bu hususta kılavuzlar çıkarabilmekte yorumlayıcı düzenlemeler yapabilmektedir. 2009 tarihli *ABİDA'nın 102. Maddesinin Hakim Durumdaki Teşebbüsler Tarafından İhlal Edilmesine ve Genel Bir Analiz Çerçevesinin Oluşturulmasına*

---

Erişim Tarihi: 17.01.2017.

<sup>46</sup> Bkz. Case COMP/38.866.

<sup>47</sup> Bkz. Case COMP/39.605.

<sup>48</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_de\\_minimis\\_notice/de\\_minimis\\_notice\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis_notice/de_minimis_notice_en.pdf), Erişim Tarihi: 15.01.2017.



*İlişkin Uygulama Önceliklerine İlişkin Kılavuz*<sup>49</sup> Komisyon'un bu yöndeki uygulamalarına örnek olarak gösterilebilir.

Komisyon, üye ülke rekabet otoritelerinin belirli alanlarda düzenlemeler yapması için tavsiye mahiyetinde çalışmalar da yapmaktadır. *Otoritelerin Önceliklendirme Yetkisine İlişkin Tavsiyeler*<sup>50</sup> ve Vestager'in önceliklendirme konusundaki konuşması<sup>51</sup> bu çalışmalara örnek gösterilebilir.

#### • Komisyon Stratejik Planı

AB rekabet politikasının belirlenmesinden ve uygulanmasından Komisyon sorumludur (Wils 2011, 7). Bu kapsamda hazırlanan Komisyon Stratejik Planı'nda<sup>52</sup> (2016-2020) rekabet politikasına ilişkin öncelikli faaliyet alanları belirlenmiştir. Bu faaliyet alanları aşağıdaki başlıklar altında incelenmiştir:

#### - Antitröst ve Karteller

Komisyon Stratejik Planı'nda, DG-COMP'un antitröst ve kartel alanındaki faaliyetlerinin, Komisyon'un öncelikleri doğrultusunda aşağıdaki özel hedeflere odaklanacağı ifade edilmiştir (DG-COMP 2016, 15):

- Tüketici refahını korumak amacıyla antitröst kurallarının etkili bir şekilde uygulanması,
- AB rekabet hukukunun ulusal rekabet otoriteleri ve ulusal mahkemeler tarafından etkin ve tutarlı bir şekilde uygulanması;
- AB rekabet hukuku araçlarının, piyasa gerçekleriyle ve çağdaş ekonomik ve yasal düşünceyle uyumlaştırılması.

<sup>49</sup> Bkz. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224(01)&from=EN), Erişim Tarihi: 14.12.2016.

<sup>50</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation\\_priority\\_09122013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation_priority_09122013_en.pdf), 12.11.2016.

<sup>51</sup> Komisyon'un rekabetten sorumlu üyesi Margrethe Vestager 2016 yılı Ocak ayında Küresel Rekabet Hukuk Merkezi tarafından organize edilen konferansta yapmış olduğu konuşmada dosyalarda önceliklendirme kararlarının üç temel kriterle alınabileceğini ifade etmiştir (Vestager 2016, 2):

- İlgili dosyanın toplumsal refaha katkısı,
- Soruşturulacak dosyanın veya uygulanacak yaptırımın diğer teşebbüslerin rekabet hukukuna uygun davranmasına etkisi,
- Son olarak, otoritenin şikâyete konu dosyayla ilgilenmede en uygun kamu otoritesi olup olmadığı.

<sup>52</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comp\\_sp\\_2016-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comp_sp_2016-2020_en.pdf), Erişim Tarihi: 25.11.2016.

### **- Yoğunlaşma Kontrolü**

Komisyon Stratejik Planı'nda, DG-COMP'un yoğunlaşma kontrolü alanındaki faaliyetlerinin, Komisyon'un önceliklerine paralel olarak aşağıdaki özel hedeflere odaklanacağı ifade edilmiştir (DG-COMP 2016, 25):

- Zararsız birleşmeleri modern yöntemlerle değerlendirerek piyasaların yeniden yapılanmasını kolaylaştırmak,
- Birleşmelerin rekabet karşıtı etkilerini önlemek.

### **- Devlet Yardımları**

DG-COMP, devlet yardımlarının piyasalardaki rekabeti bozmasını, istihdamı ve büyümeyi olumsuz etkileyen piyasa başarısızlıklarına neden olmasını önleyerek toplam refaha katkı sağlamayı hedeflemektedir (DG-COMP 2016, 30). Komisyon Stratejik Planı'nda devlet yardımlarının modernizasyonuna ilişkin kuralların<sup>53</sup>, DG-COMP'un iç pazarda önemli etkiye sahip vakalara odaklanmasına ve hızlı karar almasına olanak sağladığı ifade edilmiştir (DG-COMP 2016, 30).

### **- Rekabet Savunuculuğu**

Komisyon Stratejik Planı'nda, uluslararası işbirliğinin teşvik edilmesi ile Komisyon'un dünya çapındaki itibarının korunması ve güçlendirilmesi rekabet savunuculuğu açısından bir öncelik olarak tanımlanmaktadır (DG-COMP 2016, 20). DG-COMP'un Komisyon'un hedeflerine paralel olarak, aşağıdaki faaliyet alanlarına yoğunlaşacağı ifade edilmiştir (DG-COMP 2016, 40):

- AB ve ulusal düzeyde rekabetçi bir düzenleyici çerçeveye katkıda bulunan rekabet savunuculuğu,
- Rekabet politikasının ve yararlarının açıklanması,
- Rekabet politikasında daha fazla şeffaflık ve temel disiplinlerle uluslararası işbirliği ve yakınlaşmayı teşvik etmek,
- Rekabet politikasının uygulanmasında en yüksek standartların sağlanması.

Görüldüğü üzere, Komisyon şikayet sürecinden başlayarak ihlallerin ne şekilde sonuçlandırılacağına (örneğin uzlaşma ve taahhüt) kadar birtakım kriterlere

---

<sup>53</sup> Bkz. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1782\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1782_en.htm), Erişim Tarihi: 05.12.2016.

göre önceliklendirme yapmaktadır. Bununla birlikte, stratejik plan kapsamında her dört yıllık periyotta hem yoğunlaşılacak faaliyet alanlarını hem de bu alanlara ilişkin faaliyetleri önceliklendirme ile belirlenmektedir.

### 2.2.1.2. İngiltere

2008 yılında, o dönemdeki adıyla Birleşik Krallık Adil Ticaret Ofisi (*Office of Fair Trading-OFT*) tarafından önceliklendirme konusunda kapsamlı bir çalışma yapılmıştır. 2007 yılının sonbaharında önceliklendirme prensiplerine ilişkin bir taslak hazırlanmış ve çalışma kış döneminde paydaşların görüşüne sunulmuştur (OFT 2008, 5). Yapılan geri bildirimler doğrultusunda yeniden gözden geçirilen prensipler 2008 yılında “OFT Önceliklendirme Prensipleri” adıyla yayımlanmış<sup>54</sup> ve OFT bünyesinde “Önceliklendirme Dairesi” kurulmuştur (Wils 2011, 25).

2013 yılında adı CMA olarak değişen otorite, OFT’nin Önceliklendirme Prensipleri’ni geliştirerek 2014 yılında, aynı adla yayımlamıştır. Söz konusu çalışmada, aşağıdaki kriterler özelinde sıralanan sorulara verilen cevaplara bağlı olarak, otoritenin şikâyetleri ve soruşturmaları önceliklendirebileceği, erteleyebileceği veya kapatabileceği düzenlenmiştir (CMA 2014a, 5-6):

➤ Tüketici refahı üzerindeki etki:

- Doğrudan ve dolaylı etkiler (caydırıcılık, artan farkındalık vb.),
- Etkinlik, verimlilik ve geniş anlamda ekonomi üzerindeki beklenen ilave etki.

➤ Stratejik önem:

- Yapılacak çalışmanın CMA’nın stratejisi ve/veya diğer hedefleri ile uygunluğu,
- Bu çalışma için CMA’nın harekete geçebilecek en uygun kurum olup olmadığı,
- Çalışmanın otoritenin mevcut iş yükü dengesi üzerindeki etkisi.

<sup>54</sup> Bkz. [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/about\\_offt/oft953.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared_offt/about_offt/oft953.pdf), Erişim Tarihi: 07.11.2016.

➤ Risk:

- Başarılı bir sonuç elde edememe ihtimali<sup>55</sup>
- Kaynaklar:
- İhtiyaç duyulan kaynakların, çalışmanın yapılmasından elde edilmesi muhtemel faydalarla orantısı,
- Kaynaklara çalışmanın hangi aşamalarında ihtiyaç duyulduğu,
- Hedefler daha etkin şekilde gerçekleştirilirken kaynak tasarrufu.

Yukarıdaki kriterler ışığında, CMA, genel olarak işin tüketici refahı üzerindeki etkisi ile stratejik önemini, barındırdığı riskleri ve kaynak ihtiyacını karşılaştırmak suretiyle önceliklendirme işlemi gerçekleştirmektedir. Örneğin, *Procter & Gamble Pharmaceuticals UK Limited (P&GP) Kararı*'nda<sup>56</sup> OFT, P&GP'nin 400 mg mesalazin ilaçların temininde rakiplere karşı yıkıcı fiyat uygulayarak pazar kapama davranışları içerisinde bulunduğu iddialarına ilişkin başvuruyu, önceliklendirme prensiplerine göre kaynak etkinliği açısından avantajlı olmayacağı gerekçesiyle reddetmiştir. *British Airways Kararı*'nda<sup>57</sup> da yıkıcı fiyat uygulaması iddialarına ilişkin başvuru önceliklendirme prensiplerine göre yapılan değerlendirme sonrasında, benzer gerekçelerle reddedilmiştir. CMA, sorumluluk alanı içerisinde hangi faaliyetlerin yapılacağına ilişkin stratejik kararları da Önceliklendirme Prensipleri'ne göre almaktadır (CMA 2014b, 8). Bu doğrultuda, CMA'nın 2015 yılı faaliyet raporunda bazı sektörlerdeki verimsiz üretimin pazarda yaşanan rekabet sorunlarıyla ilgili olup olmadığına ilişkin proaktif bir çalışma yapıldığına temas edilmiştir (CMA 2016, 14).

### 2.2.1.3. Fransa

Fransa Rekabet Otoritesi (AC), kendisine gelen her şikâyeti, görev alanı dışında kalmadıkça ve açık deliller mevcutsa incelemek ve sonuçlandırmak

<sup>55</sup> CMA, risk değerlendirmesinde yapılacak eylem veya faaliyetin *istenen etkiyi* gösterip göstermemeye ihtimaline odaklanmaktadır. Burada istenen etki; uygulamada bir standart getirilmesi, yasal belirlilik sağlanması veya ilgili alanda uzun vadeli fayda sağlayacak net mesajlar verilmesi gibi etkiler olabilmektedir (CMA 2014b, 11).

<sup>56</sup> Bkz. CE/6993/05 sayılı karar.

<sup>57</sup> Bkz. CE/4424-04 sayılı karar.

zorundadır (Wils 2011, 24). Bununla birlikte, otoritenin tatmin edici kanıtlarla desteklenmeyen dosyaları reddetmesine imkân tanıyan bir sistem uygulanmaktadır (AC 2009, 19). AC’de önceliklendirme, aşağıdaki kriterler dikkate alınmak suretiyle gerçekleştirilmektedir (UNCTAD 2013, 8):

- Dosyanın, rekabet otoritesi, tüketiciler, iş dünyası, AB ve uluslararası rekabet otoriteleri bakımından muhtemel sonuçları,
- Pazar içi (caydırıcı uygulamalar veya rekabet savunuculuğu) ve pazar dışı (*non-market*) etkiyi (örneğin liderlik, iletişim) kapsayan fayda-maliyet dengesi,
- Sektörün Fransa veya AB ekonomisi açısından stratejik önemi,
- Rekabet otoritesinin dosya yelpazesi ve geçmiş performansı ile tutarlılık,
- Şikâyetler yoluyla toplanan bilgiler,
- Kamuoyu beklentileri (parlamento, hükümet, tüketiciler, sektörel düzenleyiciler vb. diğer paydaşlar).

Bahse konu kriterler bağlamında, AC, önceliklendirilecek işleri belirlerken, işlerin ülkedeki ve AB genelindeki paydaşlar üzerindeki etkisini dikkate almaktadır. Ayrıca otorite, her yıl iki temel sektör belirleyip faaliyetlerini bu sektörlerle yoğunlaştırmaktadır. Örneğin, 2016 yılı için iştirme cihazları ve çevrimiçi reklamcılık sektörleri öncelikli sektörler olarak belirlenmiştir (AC 2016, 5).

#### 2.2.1.4 Almanya

Alman Rekabet Otoritesi’nin önceliklendirme ve kaynak yönetimine yaklaşımı “uzmanlaşma” olarak adlandırılmaktadır (UNCTAD 2013, 7). Operasyonel öncelikler, birimler tarafından gerçekleştirilirken; stratejik öncelikler otorite öncülüğünde yapılmaktadır (UNCTAD 2013, 7). Buna göre otorite başkanı önceliklendirme ve kaynak tahsis kararlarında aktif rol alırken (Kalvani 2016, 9) hangi başvuruların incelemeye alınıp alınmayacağına başvurularla ilgilenen birim karar vermektedir (Wils 2011, 24). Bununla birlikte, karar birimleri, devam eden çalışmaları ve öncelikleri tartışmak için otoritenin üst yöneticileri ve genel politika birimi ile haftada bir kez düzenli olarak toplanmaktadır (UNCTAD 2013, 15).

Alman Rekabet Otoritesi'nde, son dönemde e-ticaret ve otel rezervasyonları sektörlerindeki çevrimiçi platformlarda alışlagelmişin dışında rekabet ihlâl türleri ile<sup>58</sup> karşılaşılması sebebiyle bu sektörler öncelikli sektörler olarak görülmüştür. Örneğin, *Amazon*<sup>59</sup> ve *Booking.com*<sup>60</sup> kararları otoritenin öncelikli gördüğü alanlara yönelik çalışmalarının bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

### 2.2.1.5. Belçika

Belçika Rekabet Otoritesi (BCA), kısıtlı kaynakların en iyi şekilde kullanılması ve müdahalelerin başarıyla sonuçlanması adına *müdahalenin beklenen olumlu etkisinin* en fazla olduğu durumların tespitine odaklanmakta ve bunun için dosyalar arasında temel olarak aşağıdaki hususlara göre bir denge gözetmektedir (BCA 2016, 2):

- Açık ihlâllerde caydırıcılığı amaçlayan görece basit dosyalar ile içtihat hukukunda katma değere sahip daha karmaşık veya yenilikçi dosyalar,
- Kartel anlaşmaları, dikey kısıtlamalar ve hâkim durumun kötüye kullanılması kapsamında olan dosyalar,
- Göreli olarak kısa sürede tamamlanabilen dosyalar ile daha uzun bir soruşturma süresine ihtiyaç duyan dosyalar,
- Makro-ekonomik fayda sağlayan stratejik sektörlerle ilgili dosyalar.

Bu dengenin sağlanması için otorite aşağıdaki kriterler doğrultusunda bir öncelik değerlendirmesi gerçekleştirmektedir (BCA 2016, 2-3):

- Davranışın ürün kalitesine veya tüketiciye etkisi,
- Dosyanın stratejik önemi,
- Soruşturmanın olumlu bir sonuç verip vermeyeceği (riski),
- Soruşturmanın açılması ve devam etmesi için gereken kaynaklar.

<sup>58</sup> En Çok Kayırlan Müşteri Koşulu (*Most Favoured Customer*) uygulaması örnek gösterilebilir.

<sup>59</sup> Bkz. B6-46/12 sayılı karar.

<sup>60</sup> Bkz. B9-121/13 sayılı karar.

### 2.2.1.6. Hollanda

Hollanda Rekabet Otoritesi'nin (ACM) stratejik planında, sınırlı kaynaklar göz önüne alındığında hangi piyasa ve tüketici sorunlarıyla mücadele edilmesi gerektiği konusunda karar vermenin bir zorunluluk olduğu ve önceliklendirme sürecinin bu kararların etkin ve verimli bir surette alınabilmesinde yarar sağladığı ifade edilmiştir (ACM 2013, 10).

ACM'nin stratejik plan kapsamındaki önceliklendirme politikasına ilişkin düzenlemesi 2016'da yürürlüğe girmiştir (ACM 2016, 1)<sup>61</sup>. Önceliklendirme politikası sadece soruşturma açılmasının gerekip gerekmediğini belirlemek amaçlı kullanılmaktadır (ACM 2016, 1). Bu nedenle, önceliklendirme politikası, ACM'nin diğer düzenleyici politika araçlarından ayrılmaktadır. ACM tarafından belirlenen önceliklendirme kriterleri, üç ana başlıkta toplanmıştır (ACM 2016, 2):

- Davranışın tüketici refahına verdiği zarar,
- Kamu yararı,
- ACM'nin etkin ve verimli çalışıp çalışamayacağı.

Otorite, olay bazında yukarıdaki kriterlere göre puanlama sistemi ile önceliklendirme yapmaktadır. Bu yönüyle uygulama, önceliklendirme yöntemlerinden ÇOT ve NGT'ye benzemektedir. İhlal iddialarının bir soruşturma ile takip edilebilmesi için tüm kriterlerde “yüksek” puan almış olması gerekmekte, soruşturma başlatılması için birden fazla kriterin yüksek puan alması çoğu zaman yeterli kabul edilmektedir. Bununla birlikte, ACM, kriterler üzerinde düşük bir puana dayanarak, soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna varabilmektedir (ACM 2016, 3). Örneğin, *Thuisbezorgd.nl* Kararı'nda<sup>62</sup> ACM, şikayete konu en çok kayırlan müşteri koşulu uygulamasının tüketici refahına zararının muhtemel olmadığı ve ACM'nin bu konuda etkin çalışamayacağı gerekçeleriyle soruşturma açılmasına gerek görmemiştir.

<sup>61</sup> Bkz. <https://www.acm.nl/en/publications/publication/16182/Prioritization-of-enforcement-investigations-by-ACM/>, Erişim Tarihi: 16.11.2016.

<sup>62</sup> Bkz. 15.1073.53 sayılı karar.

### 2.2.1.7. İsveç

İsveç Rekabet Otoritesi (SCA) önceliklendirme işlemlerini Önceliklendirme Politikası<sup>63</sup> kapsamında aşağıdaki unsurları dikkate alarak yapmaktadır (SCA 2016,1):

- Rekabeti kısıtlayan davranışın ve tüketicilere yönelik oluşan zararın ortadan kaldırılmasının genel refaha etkisi,
- Dosyanın emsal teşkil etme açısından önemi,
- Otoritenin müdahale etmek için en uygun kurum olup olmadığı,
- Söz konusu rekabet alanını etkin bir şekilde araştırıp ihlâlin etkisinin farklı yollarla ortadan kaldırılmasının mümkün olup olmadığı.

SCA'da dosyalar önceliklendirme politikasına atıfla kapatıldığında, ilgili dosyanın önceliklendirme politikası kapsamında yukarıda sayılan unsurlardan hangisinin belirleyici olduğu kararda açıkça belirtilmektedir (SCA 2016, 5). Örneğin, sportif beslenme ürünleri pazarında faaliyet gösteren Protein Import firmasının bayilerinin yeniden satış fiyatını belirlediği iddialarına ilişkin alınan *Protein Import AB Kararı*'nda<sup>64</sup> SCA'nın, dosyada rekabete veya tüketici refahına olan zararın yeterli seviyede olmadığı gerekçesiyle soruşturmayı kapattığı görülmektedir.

### 2.2.1.8. Slovakya

Önceliklendirme konusunda en kapsamlı ve güncel çalışmalardan biri Slovakya Rekabet Otoritesi (AMO) tarafından gerçekleştirilmiştir. AMO, 2015 yılından beri kapsamlı bir şekilde uygulamaya başladığı Önceliklendirme Politikası<sup>65</sup> düzenlemesinden aşağıdaki hususlarda karar alırken yararlanmaktadır. (AMO 2015, 3):

- Otorite tarafından uygulanacak yaptırım uygulamaları,
- Pazar ve sektör araştırmaları,

<sup>63</sup> Bkz. [http://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/about-us/english\\_prioritisation\\_policy\\_for\\_enforcement.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/about-us/english_prioritisation_policy_for_enforcement.pdf), Erişim Tarihi: 05.11.2016.

<sup>64</sup> Bkz 559/2013 sayılı karar.

<sup>65</sup> Bkz. <http://www.antimon.gov.sk/prioritisation-policy/>, Erişim Tarihi: 17.11.2016.



- Rekabet politikasında eğitim, kılavuzlar ve metodolojik talimatları da kapsayan rekabet savunuculuğu faaliyetleri.

Bu karar sürecinde AMO aşağıdaki kriterlerden yararlanmaktadır (AMO 2015, 5-6):

➤ İhlâlin ciddiyeti:

- Şekilsel ciddiyet:

- **Yüksek:** Örneğin fiyatlarla ilgili yatay anlaşmalar, pazar paylaşımı, fiili üretim kısıtlamaları, ihalelerde danışıklı hareket, dışlayıcı kötüye kullanımlar, otoriteye önceden bildirimde bulunmaksızın yasaklanacak bir birleşmenin uygulanması veya bu birleşmenin otorite tarafından verilen hukuki bağlayıcı karara rağmen uygulanması, otorite tarafından öngörülen koşullara uyulmaması.
- **Orta:** Örneğin sömürücü nitelikteki kötüye kullanmalar, bir önceki paragrafta belirtilenler dışındaki yatay anlaşmalar, yasaklanmayacak bir birleşmenin birleşme bildirimi olmadan uygulanması;
- **Düşük:** Yüksek ve orta seviyedeki ihlâl kapsamına girmeyen dikey anlaşmalar, hakim durumun kötüye kullanımı ve birleşmeler.

- Olgusal ciddiyet: Rekabet üzerindeki potansiyel ve kaçınılmaz etki, tüketici üzerindeki doğrudan ve dolaylı etki, coğrafi etki, ihlâlin süresi, etkilenen tüketici sayısı, ürün türü, ihlâl konuları teşebbüslerin pazar payı ve tekrür.

AMO, 2015 yılında, ceza ile sonuçlanması muhtemel dört şikâyet dosyasını önceliklendirme politikasında yer verilen kriterlere uygun olmadığı gerekçesiyle incelemeye tabi tutmamıştır (AMO 2016, 17). Otoritenin her bir dosyada, ekonomik ve yasal bağlamda değerlendirme yapması gerektiğinde, bahse konu kriterlerin esnek bir şekilde uygulanabileceği vurgulanmaktadır (AMO 2015, 6). Gerekli görülmesi halinde, otorite, haklı gerekçelere ve deneyimlerine dayanarak kriterleri konusunda yeniden değerlendirme yapabilmektedir (AMO 2015, 7).

AMO, yukarıdaki kriterlere göre yapılan dosya önceliklendirmesinin yanında kısa dönemli faaliyet ve sektör önceliklendirmesi de yapmaktadır. Örneğin kartellerle mücadele, kamu ihalelerinde danışıklı davranışlar ve bildirim

➤ Dosyanın önemi:

- Sektörün yapısı (otoritenin önceki araştırmalarından, işlemlerinden veya sektör araştırmalarından elde edilen bilgilere dayanarak, pazarın yapısal yoğunluğu, pazara giriş engelleri vb. piyasa başarısızlıklarının olması),
- Rakiplerin ve/veya nihai tüketicilerin karşı karşıya kaldığı toplam zarar,
- İhlale konu sektöre özel düzenlemelerin bulunması,

➤ İhlal tespit ihtimali:

- İhlali ispata ilişkin bilgi ve kanıtların varlığı ve bunların otorite tarafından tespit edilme ihtimali,
- İhlâlê ilişkin emsal kararların varlığı,
- İhlâlê konu alanda Komisyon'un veya farklı bir kamu otoritesinin faaliyette olup olmadığı ve ihlâlênin hangi durumda daha etkin ele alınacağı.

➤ Dosyanın stratejik önemi (Bir dosya, ihlâlênin ciddiyeti ve dosyanın önemi kriterlerini karşılamasa bile, özellikle aşağıdaki kriterlere sahipse konu ile ilgilenmeye karar verebilir):

- Otoritenin güncel hedef ve vizyonu açısından önemi,
- Otoritenin itibarının artırılması veya rekabet kurallarının yaptırım kabiliyetinin güçlendirilmesi açısından önemi,
- Emsal teşkil etme açısından önemi.

yapılmamış birleşmeler faaliyet öncelikleri olarak belirlenirken; toplu taşımacılık, motorlu araçlar ve gıda endüstrisi sektörel öncelikler arasında sayılmıştır (AMO 2015, 7-9).

## 2.2.2. DİĞER ÖRNEKLER

### 2.2.2.1. ABD

ABD'de incelenen her bir dosya özelinde aşağıda yer verilen kriterler doğrultusunda analizler yapılmaktadır (ICN 2008, 13):

- Etkilenen ticaret hacmi,
- Etkilenen coğrafi alan,
- Soruşturmanın etkisi,
- Eylemin federal hükümeti etkileyip etkilemediği,
- Dosyanın adli (*criminal*) olup olmadığı,
- Kartel üyelerinin kusur derecesi ve caydırıcı etkisi.

Bu analizler, ABD’de antitröst kurallarının uygulanmasında önemli bir aktör olan Adalet Bakanlığı’nın (*DOJ*) takdir yetkisiyle yapılmakta ve karar aşamasında *ihlâl tespit ihtimalinin yüksekliği ve konunun önem derecesi* de dikkate alınmaktadır (UNCTAD 2013, 7).

DOJ’un 2014-2018 Stratejik Planı’nda<sup>66</sup>, işletme inceleme programı, ticari gruplar ve tüketicilere yönelik yardım faaliyetleri ile belirli sanayi alanlarına yönelik antitröst ilkeleri ve politika bildirilerinin yayımlanması yoluyla rekabet konularında rehberlik ve farkındalık yaratılması öncelikli faaliyetler olarak görülmüştür (DOJ 2014, 41). Bu kapsamda Antitröst Birimi’nin mümkün olduğunca çok şirket, ekonomik aktör ve diğer gruplara ulaşarak yasalar üzerine ayrıntılı ve spesifik bir rehberlik sunarak rekabetçi davranışları teşvik etmeye ve rekabeti kısıtlayıcı davranışları engellemeye çalışacağı ifade edilmiştir (DOJ 2014, 41). Nitekim, Antitröst Birimi’nin 2015 Faaliyet Raporu’nda rekabet savunuculuğuna ilişkin faaliyetlerin birimin yüksek önceliklerinden olduğu vurgulanmış, bu kapsamda gerçekleştirilen muhtelif faaliyetlere değinilmiştir (DOJ 2015, V-1).

#### **2.2.2.2. Rusya**

Belirli bir dosyanın takibi ve/veya rekabet savunuculuğu faaliyetlerinde Rusya’da öncelikli görülen alanlar aşağıdaki şekildedir (OECD 2013b, 17):

<sup>66</sup> Bkz. <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/02/28/doj-fy-2014-2018-strategic-plan.pdf>, Erişim Tarihi: 19.11.2016.

- Kartellerle mücadelenin güçlendirilmesi,
- Teşebbüslerin idari yükünün azaltılması,
- Kamu kurumlarının faaliyetlerinin kontrolü,
- Doğal tekellerin faaliyetlerinin kontrol altında tutulması,
- Otoritenin şeffaflığının artırılması,
- Uluslararası rekabet ihlalleri bakımında yabancı rekabet otoriteleri ile ilişkilerin geliştirilmesi.

### 2.2.2.3. Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği (ASEAN)

ASEAN tarafından hazırlanan Bölgesel Rekabet Politikası Rehberi'nde<sup>67</sup> önceliklendirme kriterlerinin mevcut zaman, bütçe ve insan kaynakları göz önünde bulundurularak rekabet otoritelerinin önceliklerini yansıtacak şekilde hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır. Bunun yanında otoritelerin önceliklendirme işlemlerinde aşağıdaki kriterlerden yararlanabileceği ifade edilmiştir (ASEAN 2010, 17-18):

- İhlâlin ciddiyeti (örneğin per se yasak ihlaller), ihlâl konu anlaşma veya davranışın türü ve ilgili pazardaki etkisi,
- Gereken soruşturmaların kapsamı veya karmaşıklığı (örneğin, yurtdışı rekabet otoriteleri ile koordinasyon gerektiren uluslar arası sınır ötesi kartel araştırmaları),
- İhlâl tespit etme olasılığı,
- İhlâl konu davranışın durdurulması veya değiştirilmesi (örneğin davranışın rekabet karşıtı yönlerini sona erdirmek için rekabet otoritesine taahhütte bulunması),
- Şikayetçinin davayı yargı merciine götürme ihtimali (dosyada özel hukuk alanına giren eylemlerin bulunması),
- Şikayetin bir veya daha başka davada zaten incelenmekte olan (veya rekabet otoritesi tarafından daha önce araştırılan) belirli hukuki konularla ilgili olup olmadığı ve/veya bir yargı merciinin konusu olup olmadığı,

<sup>67</sup> Bkz. dipnot 27.

- Rekabet otoritesinin müdahalesinin muhtemel etkisi (örneğin tüketici refahına),
- Çalışmanın kaynak gereksinimlerinin çalışmayı yapmanın faydalarıyla orantılı olup olmadığı,
- Çalışmanın otoritenin stratejisi ile uyumlu olup olmadığı.

ASEAN’ın önceliklendirme yaklaşımı dosyalardan hangilerinin öncelikli olarak inceleneceğinin yanında öncelikli sektörlerin belirlenmesi sürecini de kapsamaktadır.

#### 2.2.2.4. Güney Afrika

Güney Afrika’da, proaktif olarak özellikle yoğunlaşılacak öncelikli sektörler belirlenmiştir. Güney Afrika Rekabet Komisyonu’nun (COMPCOM) önceliklendirme değerlendirmelerine esas teşkil eden kriterleri aşağıdaki gibidir<sup>68</sup>:

- Ekonomiye etki,
- Tüketici ve ekonomi için öncelikli sektörler,
- Şikayetçilerden ve birleşme/devralma bildirimlerinden elde edilen bilgiler ışığında kayda değer rekabet karşıtı ihlâl bulunma ihtimali.

Güney Afrika’da hükümet rekabet kanunu ile *apartheid*<sup>69</sup> sonrasında ekonomik eşitsizliği giderme konusuna öncelik vermiştir. Kanun, serbest piyasa ve etkili rekabet yaratmanın yanı sıra tüm vatandaşların ekonomiye katılımını ve farklı ırk grupları arasındaki piyasa mülkiyetinin ve kontrolünün adil bir şekilde dağıtılması hedeflerini de içermektedir (Jenning 2015, 33).

Yukarıda açıklanan örnekler kadar kapsamlı içeriğe sahip olmasalar da önceliklendirme faaliyetlerinde bulunan ülke örneklerini çoğaltmak mümkündür. Örneğin, Kanada Rekabet Bürosu (CCB) stratejik planında, kaynakların önceliklere göre etkin ve verimli bir şekilde tahsisinin sağlanacağına vurgu yapmıştır (CCB 2015, 8). Güney Kore’de, kartellerle mücadele, pazar hakimiyetinden kaynaklanan haksız uygulamaların önüne geçilmesi kurumsal öncelikler arasında bulunmaktadır

<sup>68</sup> Bkz. <http://www.compcom.co.za/priority-sectors/>, Erişim Tarihi: 03.12.2016.

<sup>69</sup> Güney Afrika Cumhuriyeti’nde 1994 yılına kadar yürürlükte olan ve ırklar arasında yasal olarak bir ayrımı öngören politika.

(UNCTAD 2013, 7). Brezilya, kartel vakalarının önceliklendirilmesi ve pişmanlık uygulamasıyla daha proaktif bir politikaya yönelmiş, basit birleşme davaları için “hızlı yol (*fast track*)” prosedürlerinin oluşturulmasına ve kartel çalışmalarına daha fazla kaynak tahsis etmiştir (ICN 2008, 6). Kosta Rika, ve Kolombiya’da ise önceliklendirme kararları ve kriterleri yıllık olarak gayri resmi şekilde belirlenerek otorite bünyesinde duyurulmaktadır (UNCTAD 2013, 5). Çin rekabet otoritesinin öncelikleri arasında verimliliğin artırılması, rekabetin teşvik edilmesi, sosyalist piyasa ekonomisinin sağlıklı gelişmesi ve kamu çıkarının korunması, kamu ekonomisi ve küçük işletmelerin korunması, yerli işletmelerin büyümesinin teşvik edilmesi ve yabancı devralmaların incelenmesi yer almaktadır (Jenning 2015, 33).

### 2.3.BÖLÜM DEĞERLENDİRMESİ

Yukarıda yer verilen ülke uygulamaları, önceliklendirmenin artan iş yükü ve kaynak kısıtları çerçevesinde rekabet politikasının uygulanmasında etkinlik sağlama amaçlı başvuru bir yöntem olduğunu açıkça göstermektedir. Son dönemde, özellikle AB’de otoritelerin birçoğunda resmi olarak önceliklendirme prosedürleri uygulanmaktadır<sup>70</sup>.

Ülke örneklerinde görüleceği üzere, otoriteler kanunla (İsveç, Güney Afrika örnekleri) veya ikincil düzenlemelerle (ABD, İngiltere, Almanya, Slovakya örnekleri) genel olarak stratejik plan kapsamında önceliklendirme faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. Önceliklendirme, otoritelerin takdir yetkileri çerçevesinde rekabet ihlallerine ilişkin başvuru/şikayetlerin incelemeye alınıp alınmayacağı, yerinde incelemeler, rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin kapsamı ve hangi sektörlere yoğunlaşacağı ile nihai karar aşamasında yaptırımların niteliğinin belirlenmesi gibi geniş bir yelpazede uygulanabilmektedir. İngiltere, Fransa, Almanya ve ABD örneklerinde olduğu gibi bazı otoriteler dönemsel olarak hangi sektörlere öncelik vereceklerini önceden ilan etmektedir. Bununla birlikte, otoriteler ilk etapta önceliklendirme kriterlerini belirlemekte ve önceliklendirme işlemlerini bu kriterlere göre yapmaktadır.

Uygulama örnekleri incelendiğinde, önceliklendirme kriterlerini belirli başlıklar altında sınıflandırmak mümkündür. Jennings (2015, 3)’e göre

---

<sup>70</sup> Bkz. dipnot 34.

önceliklendirme kriterleri tipik olarak, olayın tüketici refahına veya ekonomiye etkisine; ekonominin önemli sektörlerine; kurumsal başarı olasılığı veya kurumsal önem gibi konulara yoğunlaşmaktadır. Benzer bir sınıflandırma ICN Kılavuzu'nda da yapılmıştır (bkz. Ek-1). UNCTAD (2013,7) raporuna göre de otoriteler önceliklendirme kriterlerini belirlerken genellikle üç alana yoğunlaşmaktadır: Birincisi, proje/faaliyetin tüketici refahı veya ekonomi üzerindeki potansiyel etkisine ilişkin kriterler; ikincisi, sektörel bazda önceliklendirmeye ilişkin kriterler; üçüncüsü ise kurumsal ve prosedürel konulara ilişkin kriterlerdir. Bu sınıflandırmalara göre çalışma kapsamında incelenen önceliklendirme kriterleri ana hatlarıyla aşağıdaki Tablo-4'te özetlenmiştir.

**Tablo-4: Önceliklendirme Kriterleri**

- 1. Tüketici refahı veya ekonomi üzerindeki potansiyel etkiye ilişkin kriterler:**
  - Etkinin türü (doğrudan, dolaylı, önemli etki vb.),
  - İlgili pazarın büyüklüğü.
- 2. Sektörel bazda önceliklendirmeye ilişkin kriterler:**
  - Piyasa aksaklıkları/başarısızlıkları olan sektörler,
  - Regülasyona tabii sektörler ve karmaşık ağ endüstrileri,
  - Ekonomideki diğer sektörlerle güçlü bağlantıları olan sektörler,
  - Rekabetçi açıdan problemlili veya rekabete aykırı davranış geçmişi olan sektörler,
  - Yoğunlaşma eğilimi gösteren sektörler,
  - İşleyişi yönüyle kamu maliyesi üzerinde önemli etkisi olan sektörler,
  - İşleyişi yönüyle tüketiciler üzerinde önemli etkiye sahip sektörler,
  - Krizdeki sektörler,
  - Gelişmekte olan sektörler,
  - Hakkında sıkça şikayet yapılan sektörler.
- 3. Kurumsal ve prosedürel konulara ilişkin kriterler:**
  - Riskler ve maliyetler,

- İspat standardını karşılayacak yeterlikte delil bulamama olasılığı,
- Süreçlerin karmaşıklığı,
- Mevcut bilgi birikiminin (*know-how*) yetersizliği,
- Yargılama riskleri.
- Kurumsal önem
  - Emsal oluşturma,
  - Yeni iktisadi ve hukuki yaklaşımların denenmesi,
  - Otoritenin harekete geçmek için en uygun kurum olup olmadığı.
- Güncellik
  - Süresiz veya devam eden eylemler,
  - Sona ermiş ihlaller.

Önceliklendirme kriterleri konusunda genel anlamda kabul görmüş bir hiyerarşi bulunmamakla (Jenning 2015, 31) birlikte; her otorite kendi önceliklendirme amaçlarına göre bu kriterler arasında bir sıralama yapmaktadır. Uygulamada, otoriteler belirli bir önceliklendirme yöntemi kullanmak yerine genellikle her faaliyet özelinde önceliklendirme kriterlerini ağırlıklandırmakta ve önceliklendirme kararlarını buna göre şekillendirmektedir. Örneğin bazı otoriteler ağırlıklandırmayı yüksek, orta ve düşük önem derecesine göre basitçe yapmaktayken (örneğin Hollanda) bazı otoriteler ise “önceliklendirme matrisi<sup>71</sup>” benzeri kompleks sistemler yoluyla yapmaktadır (ICN 2010, 33). İzleyen bölümde, Türk rekabet politikasında önceliklendirme uygulamaları incelenecektir.

<sup>71</sup> Bkz. bölüm 1.1.2.4.



## BÖLÜM 3

# TÜRKİYE UYGULAMASI VE UYGULAMAYA YÖNELİK ÖNERİLER

Türk rekabet politikasında önceliklendirmeye ilişkin bir düzenleme bulunmamakla birlikte, önceliklendirmeye resmi anlamda ilk atıf 2014 yılında Kanun Tasarısı'nda<sup>72</sup> yapılmış bu kapsamda aynı yıl hazırlanan Stratejik Plan'da önceliklendirmeye ilişkin yapılacak faaliyetlerin kapsamı belirlenmiştir. Bu bölümde ilk olarak; Stratejik Plan kapsamında önceliklendirme ile Türk rekabet hukuku mevzuatında önceliklendirme olarak yorumlanabilecek düzenlemeler, bu düzenlemelerin etkinlik açısından yansımaları ve Kurulun önceliklendirme olarak yorumlanabilecek yaptırım uygulamaları açıklanacaktır. Son olarak, Türkiye uygulamasına ilişkin görüş ve önerilere yer verilecektir.

### 3.1. STRATEJİK PLAN

Türkiye'de kamu kurumlarında stratejik planlamaya ilişkin ilk düzenleme 5018 sayılı Kanun'la<sup>73</sup> yapılmıştır. İlgili düzenlemeyle, kamu kaynaklarının *etkin, ekonomik ve verimli* bir şekilde kullanılmasının temini amaçlanmaktadır. Söz konusu amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak, Kanun'un 8. maddesi her türlü kamu kaynağının *etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun* olarak kullanılması konusunda, görevlilere/yetkililere sorumluluk yüklemektedir. Ayrıca, bahse konu Kanun'un 9. maddesi kamu idarelerini, ilgili mevzuat ve temel ilkeler çerçevesinde stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılmaktadır.

Kurumda ülke örneklerinde yer alan bu yöndeki uygulamalar ve 5018 sayılı Kanun dikkate alınarak ilk defa 2014 yılında Stratejik Plan hazırlanmıştır.

---

<sup>72</sup> Bkz. dipnot 2.

<sup>73</sup> Bkz. dipnot 1.

Stratejik Plan’la 2014-2018 dönemi için kurumsal hedefler ve bu hedefler kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetler belirlenmiştir. Stratejik Plan’da, Kurumda önceliklendirme yapılmaması nedeniyle kartellerin tespiti ve yaptırıma tabi tutulması noktasında verimin düşük olduğu; 13 yıldaki toplam dosya sayısının %55’inin birleşme devralmalara ayrıldığı, bunların sadece %5’inin şartlı izin/ret kapsamında olması sebebiyle işgücünün verimsiz kullanıldığı eleştirisi yapılmıştır (Rekabet Kurumu 2014a, 31).

Stratejik Plan’ın “Stratejik Açılımlar” bölümünün 5. maddesini teşkil eden “Politika Geliştirme” başlığı altında, rekabet hukuku uygulamalarını kolaylaştıracak bir politika geliştirilmesi için önceliklendirme çalışmalarının gerekliliğine dikkat çekilmiştir (Rekabet Kurumu 2014a, 42). İlgili bölümde; “*Rekabet Kurumu’nun faaliyetlerini belirli bir önceliklendirme çalışması doğrultusunda oluşturacağı kurumsal politika çerçevesinde yapmasının kurumsal etkinliği artıracığı*” vurgulanmış; bu çerçevede ilgili mevzuat veya mevzuatta yapılması gereken değişiklikler dâhilinde politika geliştirilmesi için gerekli çalışmaların başlatılmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Bu nedenle, etkin bir rekabet politikasının geliştirilmesi yolunda atılması gereken adımların başında, kurumsal faaliyetlerin belirlenen öncelikler çerçevesinde yürütülmesini sağlamak amacıyla rekabet ihlâl potansiyeli yüksek sektörlerin/piyasaların belirlenmesinin ve önceliklendirme mekanizmasının tesisinin, uygulanmasının ve geliştirilmesinin gerektiği tespiti yapılmıştır (Rekabet Kurumu 2014a, 43). “*Kurumun düzenleme, denetleme ve rekabet savunuculuğu faaliyetlerinin belirlenen öncelikler çerçevesinde yürütülmesi*” stratejik amaçlar arasında ilk sırada yer almıştır (Rekabet Kurumu 2014a, 58).

Bu kapsamda, “*önceliklendirme mekanizmasının tesisini, uygulanmasını ve geliştirilmesini sağlamak*” stratejik hedeflerden biri olarak tanımlanmış; somut kriterlerin belirlenmesi için bir çalışma grubunun oluşturulması, belirlenen kriterlerin kurum içi ilgili kişilerle/birimlerle paylaşılması ve karar süreçlerinde uygulanmasını sağlayacak bir sistem kurulmasının yanında öncelikli görülmeyen alanlara ilişkin başvuruların belirlenen kriterler çerçevesinde değerlendirilmesinin

sağlanması gerçekleştirilecek faaliyetler arasında sayılmıştır (Rekabet Kurumu 2014a, 68)<sup>74</sup>.

Stratejik Plan’da ayrıca, önceliklendirme müessesesinin ekonomiye ve tüketici refahına etkisinin, mevcut kaynaklar ve elde edilecek sonuçlara ilişkin öngörüler de dikkate alınarak, olay bazında ele alınabileceği gibi, alternatif veya tamamlayıcı nitelikte, dönemsel olarak belirli sektörlerin veya alanların öne çıkarılması şeklinde de kurumsallaştırılabileceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, Kanun Tasarısı’nda yer alan “**de minimis**”<sup>75</sup> uygulamasının hayata geçirilmesinin bu bağlamda önemli bir adım olacağı vurgulanmış (Rekabet Kurumu 2014a, 43), rekabet politikasının uygulanmasında hız ve etkinlik sağlayan uzlaşma ve taahhüt gibi müesseselerin Türk rekabet hukuku mevzuatına kazandırılmasının yararlı olacağı ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2014a, 52)<sup>76</sup>.

Son olarak, her ne kadar Stratejik Plan’da temas edilmemiş olsa da Kanun Tasarısı’nın 14. maddesi ile Kanun’un Kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen 27. maddesinin (e) bendinin “*Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin kurumsal çalışmalar hakkında Kurumun ana stratejisi, amaç ve hedefleri ile önemlilik ve önceliklendirme politikalarını belirlemek*” olarak değiştirilmesi öngörülmektedir<sup>77</sup>. Kanun Tasarısı’nın bu haliyle yasalaşması durumunda “önceliklendirme politikalarının belirlenmesi” Kurulun görev ve yetkileri arasında yer alacaktır.

### **3.2. TÜRK REKABET HUKUKU MEVZUATINDA ÖNCELİKLENDİRME ve UYGULAMADAKİ ETKİSİ**

Türk rekabet hukuku mevzuatı incelendiğinde önceliklendirme mekanizmasına ilişkin açık bir ifadeye rastlanılmamakta ve Kurumun net bir önceliklendirme politikası bulunmamaktadır. Öte yandan, özellikle 2010

<sup>74</sup> Bu doğrultuda, Başkanlık onayıyla Stratejik Plan’da öngörülen amaç, hedef ve proje/faaliyet performans göstergeleri çerçevesinde “önceliklendirme mekanizması ve somut kriterlerin belirlenmesi” kapsamında çalışma yürütülmesi için Kurum bünyesinde “Önceliklendirme Çalışma Grubu” oluşturulmuş, grubun yapmış olduğu çalışma, Ocak 2015’te Strateji Geliştirme, Düzenleme ve Bütçe Dairesi Başkanlığı’na sunulmuştur.

<sup>75</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Tomur, K. (2004), *Kobiler ve Rekabet Politikası De Minimis Kuralının Rekabet Hukukundaki Yeri, İşlevi ve Uygulama Prensipleri*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

<sup>76</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Pektaş, M. (2008), *Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol: Uzlaşma*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

<sup>77</sup> Bkz. dipnot 2.

yılı ve sonrasında mevzuata ilişkin düzenlemelere ve bazı Kurul kararlarına bakıldığında önceliklendirme olarak yorumlanabilecek uygulamaların bulunduğu görülmektedir. Önceliklendirmeye yönelik çalışmalarda bu düzenleme ve Kurul kararlarının dikkate alınabileceği ve yol haritasının bu doğrultuda belirlenebileceği düşünülmektedir. Bu bölümde, mevzuatta bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün olan düzenlemelere ve bazı Kurul kararlarına ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

### 3.2.1. İnceleme, Öneri ve Soruşturma Süreçlerinin Başlatılması

Kanun'un Kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen 27. maddesinin (a) bendinde geçen; “*Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukukî işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak...*” hükmü uyarınca Kurulun rekabet ihlallerine ilişkin ihbar/şikâyet başvurusu üzerine veya resen inceleme, öneri ve soruşturma başlatma görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Kurul, faaliyete başladığı 1997 yılından itibaren uzunca bir süre boyunca, kendisine intikal eden şikâyetleri ilk incelemeye tabi tutmuş ve ilk inceleme neticesinde ciddi, temelli ve/veya yeterli görülmeyen başvuruların öneri araştırma yapılmasına gerek görülmesizin reddi yönünde bir uygulama geliştirmiştir. Ancak Kurulun bu uygulaması, Kanun'da ilk inceleme müessesinin öngörülmemiş olması; bu çerçevede Kanun kapsamına girebilecek nitelikteki başvurular ile ilgili olarak bir soruşturma açılmasının gerekip gerekmediği yönünde öneri araştırma yapılması gerektiğinden hareketle Danıştay tarafından hukuka uygun bulunmamış ve aksi yöndeki işlemler iptal edilmeye başlamıştır<sup>78</sup>. Bu durum, 2012/2 sayılı Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğ'in (Başvuru Tebliği)<sup>79</sup> yürürlüğe girmesine kadar geçen süreçte, kısmen dahi olsa Kanun kapsamına girebilecek nitelikte bir iddia içeren her türlü başvuru doğrultusunda öneri araştırma yapılması sonucunu doğurmuştur. Benzer bir durum, ihlalin varlığına işaret eder nitelikte yeterli bilgi ve belge bulunmadığından bahisle, öneri araştırma sonunda soruşturma

<sup>78</sup> Bkz. Danıştay 13. Dairesinin 30.11.2011 tarihli, 2008/3117 E., 2011/5424 K. sayılı kararı ve 02.04.2013 tarihli, 2009/4016 E., 2013/901 K. sayılı kararı.

<sup>79</sup> Bkz. 2012/2 sayılı Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğ, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FTebli%25c4%259f%2Fteblig93.pdf>, Erişim Tarihi: 10.11.2016.

açılmaması yönündeki kararlar için de yaşanmıştır. Danıştay'ın bu konudaki yorumu da, şayet ihlâl bulunmadığına dair kati suretle ikna olunmadıysa; bir başka deyişle, ihlâlin varlığına dair bütün şüpheler giderilmemişse, konunun soruşturma açılmak suretiyle aydınlığa kavuşturulması gerektiği yönünde olmuştur<sup>80</sup>.

Kurumsal iş yükü yönünden olumsuz etki doğuran bu tür gelişmelerden dolayı Kurul başvurulara ilişkin düzenleme yapılmasını gerekli görmüştür. Bu doğrultuda Kanun'un 27. maddesinin (f) bendindeki “*Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak*” hükmünün Kurula rekabet ihlâli oluşturabilecek nitelikteki başvurulara ilişkin düzenleme yapma konusunda verdiği yetki kapsamında 2012 yılında Başvuru Tebliği çıkarılmıştır. Başvuru Tebliği'nin 5. maddesi çerçevesinde başvuruların belirtilen şekil ve şartlara uygunluk koşulları Kurul tarafından belirlenmiştir. Bahse konu maddenin ikinci fıkrasına göre;

- a) Gerçek kişiler tarafından yapılan başvurularda başvuru sahibinin adı ve soyadı, vatandaşlık numarası, adresi ile imzası,
- b) Tüzel kişiler tarafından yapılan başvurularda, tüzel kişinin ticaret unvanı/işletme adı, adresi, imza sirküleri ile bu sirkülere göre tüzel kişiliği temsil ve ilzama yetkili olanların imzası,
- c) Bir temsilci vasıtası ile yapılacak başvurularda, temsilcinin yetkili olduğunu gösterir belgenin aslı veya usulüne uygun bir şekilde aslına uygunluğu onanmış örneği, temsilcinin ve temsil olunan gerçek veya tüzel kişinin adresi ile temsilcinin imzası

unsurlarını içermediği anlaşılan veya inceleme talebi bulunmayan başvurular hakkında işlem yapılmaması esastır. Öte yandan, aynı maddenin üçüncü fıkrasında maddi ve şekli koşulları taşımamakla birlikte Kurumun ciddi olduğunu değerlendirdiği başvurularla ilgili resen işlem başlatılabileceği belirtilmektedir<sup>81</sup>. Son olarak, iddiaların *ciddiyet ve yeterliliği* ilgili maddenin dördüncü fıkrasında (5/4) Kurula takdir yetkisi bırakacak şekilde düzenlenmiştir. 5/4'teki;

---

<sup>80</sup> Bkz. Danıştay 13. Dairesinin 26.10.2009 tarihli, 2007/5106 E., 2009/9394 K. sayılı kararı.

<sup>81</sup> Bkz. Kurula yapılan başvurular ve basında yer alan haberlerden dolayı, rekabet ihlâli olup olmadığı hususunda fındık piyasalarında faaliyet gösteren teşebbüslere resen önaraştırma açılmasına dair 16-11/172-77 sayılı karar ile zorunlu trafik sigortası pazarında faaliyet gösteren teşebbüslere resen önaraştırma açılmasına ilişkin 16-02/46 sayılı karar.

[...] iddia olunan ihlâl ilişkî olarak sadece ihlâlin varlığına işaret eden soyut beyanlardan ibaret olan, ihlâlin gerçekleşme şekli, yeri ve zamanı ile hakkında inceleme istenen teşebbüs veya teşebbüs birlikleri hakkında somut bilgi ve/veya belgeleri içermeyen ve Kurul tarafından iddiaların ciddi ve yeterli olarak ortaya konulmadığı değerlendirilen başvurular hakkında işlem yapılmaması esastır.

hükmü uyarınca, başvuru şekil ve şartlarını taşısa bile değerlendirmeye alınmayacak olan başvuruların çerçevesi çizilerek gereksiz iş yükünün azaltılması hedeflenmiştir<sup>82</sup>.

Başvuru Tebliği'nin Kuruma yapılan başvurular açısından, uygulamada önceliklendirme işlevi görüp görmediğinin tespiti amacıyla Tebliğ öncesindeki ve sonrasındaki 3 yıllık sonuçlandırılan dosya sayılarının analiz edilmesinde fayda görülmektedir. Bu analiz kapsamında, 15. Yıllık Rapor<sup>83</sup>'a göre Tebliğ öncesindeki üç yıla ilişkin sonuçlandırılan dosya sayılarına ait istatistikler Tablo-5'te gösterilmiştir.

**Tablo-5:** 2010-2012 Döneminde Sonuçlandırılan Dosya Sayıları (Rekabet Kurumu 2013a, 44).

Yıl	4. Madde	6. Madde	Karma	Toplam
2010	99	111	38	248
2011	158	95	30	283
2012	168	108	27	303

Başvuru Tebliği öncesi durum için Tablo-5'te rekabet ihlâllerine ilişkin sonuçlandırılan dosya sayılarının 2010 yılında 248, 2011 yılında 283, 2012 yılında 303 olarak gerçekleştiği ve artış eğiliminde olduğu gözlemlenmektedir. 17. Yıllık Rapor'a<sup>84</sup> göre Tebliğ sonrasındaki son üç yılda sonuçlandırılan dosya sayılarına ilişkin istatistiklere aşağıda Tablo-6'da yer verilmiştir.

<sup>82</sup> Aynı maddenin beşinci fıkrasında “Başvurular; Kurumun imkân ve öncelikleri dikkate alınarak, Kurum tarafından uygun bulunan takvim dâhilinde ele alınır.” hükmü ile de kapsamı net olarak belirlenmemiş olsa da, aslında başvuruların bazı öncelikler doğrultusunda değerlendirildiği yorumu yapılabilir.

<sup>83</sup> Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f15.Yil.pdf>, Erişim Tarihi: 07.11.2016.

<sup>84</sup> Bkz. [http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f17yillik\\_rapor.pdf](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f17yillik_rapor.pdf), Erişim Tarihi: 23.11.2016.

**Tablo-6:** 2013-2015 Döneminde Sonuçlandırılan Dosya Sayıları (Rekabet Kurumu 2016b,23)

Yıl	4. Madde	6. Madde	Karma	Toplam
2013	117	57	17	191
2014	91	48	24	163
2015	41	29	19	89

Başvuru Tebliği sonrası sürece ilişkin Tablo-6’da yer alan istatistiklere bakıldığında Tebliğ’in yürürlüğe girdiği ilk yıl olan 2013 yılında 191, 2014 yılında 163 ve 2015 yılında 89 dosyanın sonuçlandırıldığı görülmektedir. İstatistiklere göre Başvuru Tebliği öncesindeki üç yıllık süreçte sonuçlandırılan dosya sayısında düzenli bir artış eğilimi gözlemlenirken Tebliğ’in uygulamaya konulduğu 2013 yılından 2015 yılına kadar bu sayının ciddi ölçüde azalma eğilimine girdiği gözlemlenmektedir. Söz konusu azalmada, 2012 yılının son çeyreğinde yürürlüğe giren Tebliğ’in etkili olduğu yorumunu yapmak mümkündür. Bununla birlikte, Tebliği öncesindeki ve sonrasındaki üç yıllık dönemleri kapsayan 2010-2015 döneminde tamamlanan soruşturma sayılarına bakıldığında, Tebliğ sonrası dönemde değerlendirmeye alınan başvuru sayısı azalmasına rağmen açılan soruşturma sayısında artış gözlemlenmektedir (Bkz. Tablo-7).

**Tablo-7:** 2010-2015 Döneminde Tamamlanan Soruşturma Sayıları<sup>85</sup>

Yıl	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Soruşturma Sayıları</b>	12	13	17	21	21	22

Dolayısıyla Başvuru Tebliği ile Kurumun daha ciddi rekabet ihlâli iddialarına yoğunlaştığı yorumu yapılabilir<sup>86</sup>. Bu noktada, Kurum faaliyetleri bakımından Tebliğ ile kayda değer bir etkinlik sağlandığını, tasarrufu sağlanan kaynakların alternatif uygulama alanlarına yönlendirildiğini söylemek mümkündür.

<sup>85</sup> Kararlar Dairesi’nin ve faaliyet raporlarının 2010-2015 dönemi verilerinden yararlanılmıştır.

<sup>86</sup> 17. Yıllık Rapor’a göre, sonuçlandırılan dosyaların sektörel dağılımına bakıldığında; ulaştırma-taşıt ve hizmetleri, bilgi ve iletişim teknolojileri ürün ve hizmetleri, medya ve reklam, petrol-petrokimya-petrol ürünleri ile gıda-tarım-ormancılık-balıkçılık-hayvancılık sektörlerinin rekabet ihlâli iddiası ile yapılan incelemeler içerisinde en büyük payı almaktadır (Rekabet Kurumu 2016b, 52). Bu noktada, dosya sayısındaki azalmanın yoğunlaşan sektörler bakımından bir etki doğurmadığını söylemek mümkündür.

### 3.2.2. 2010/4 sayılı Tebliğ

Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “*Hangi tür birleşme ve devralmaların hukukî geçerlilik kazanabilmesi için Kurula bildirilerek izin alınması gerektiğini Kurul, çıkaracağı tebliğlerle ilan eder.*” hükmü, birleşme ve devralmalara ilişkin hususlarda Kurula takdir yetkisi vermektedir. Bu hükmeye istinaden çıkarılan 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ’in<sup>87</sup> (2010/4 sayılı Tebliğ) “İzne Tabi Birleşme veya Devralmalar” başlıklı 5. maddesi önceliklendirme kapsamında değerlendirilebilir. 2010/4 sayılı Tebliğ’de, hukuki geçerlilik kazanabilmesi için Kuruldan izin alınması zorunlu olan birleşme ve devralma işlemlerine ilişkin ciro eşikleri düzenlenmiş; aynı maddenin son fıkrasında ise maddede düzenlenen eşiklerin iki yılda bir Kurul tarafından yeniden belirleneceği hükmüne bağlanmıştır. Nitekim 2012/3 sayılı Tebliğ ile yapılan değişiklikle<sup>88</sup>, 2010/4 sayılı Tebliğ’in 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan eşikler aynen korunurken, aynı fıkranın (b) bendindeki eşikler yeniden belirlenmiştir. Bu çerçevede, başlangıçta işlem taraflarından birinin dünya cirosunun 500 milyon lirayı aşması halinde, diğer taraflardan en az birinin işlem cirosunun yalnızca beş milyon lirayı aşmasıyla işlem izne tabi iken; değişiklik sonrasında devralma işlemlerinde devre konu varlık veya faaliyetin, birleşme işlemlerinde ise işlem taraflarından en az birinin Türkiye cirosunun otuz milyon lirayı aşması durumunda işlem izne tabi kılınmıştır. Dünya cirosuna ilişkin eşikte ise bir değişikliğe gidilmemiştir. Eşiklere ilişkin bu güncelleme ile yoğunlaşma kontrolünde başvurulardan kaynaklanan fazla iş yükünün azaltılmasının ve Kurum kaynaklarının belirli ölçekteki işlemlere yönlendirilmesinin hedeflendiği görülmektedir.

2010/4 sayılı Tebliğ ile yoğunlaşmaların kontrolünde öngörülen eşik sisteminin uygulamada gösterdiği etkiyi görme açısından Tebliğ öncesindeki ve sonrasındaki durumların analiz edilmesi yerinde olacaktır. Bu bağlamda, öncelikle 12. Yıllık Rapor’a<sup>89</sup> göre, Tebliğ öncesi beş yıllık dönemde Kurul tarafından sonuçlandırılan birleşme/devralma/özelleştirme (BDÖ) dosya sayılarına ilişkin istatistiklere bakılacaktır (Bkz. Tablo-8).

<sup>87</sup> Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT/1/Documents/S%C4%B1k%C3%A7a+Soru-lan+Soru/teblig83.pdf>, Erişim Tarihi: 14.11.2016.

<sup>88</sup> 29.12.2012 tarihli ve 28512 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>89</sup> Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet%2bRapor-lar%25c4%25b1%2ffalRap25.pdf>, Erişim Tarihi: 07.11.2016.



**Tablo-8:** 2006-2010 Döneminde Sonuçlandırılan BDÖ Dosyaları (Rekabet Kurumu 2010b, 40)

Yıl	Birleşme	Devralma	Ortak Girişim	Özelleştirme	TOPLAM
2006	4	138	23	21	186
2007	6	193	22	11	232
2008	3	208	20	24	255
2009	4	128	12	2	146
2010	3	202	5	66	276

Tebliğ öncesi beş yıllık dönemde BDÖ dosya sayılarının 2006 yılında 186, 2007 yılında 232, 2008 yılında 255, 2009 yılında 146 ve 2010 yılında 276 olarak gerçekleşmiştir. Buradan ilgili dönemde 2009 yılı hariç BDÖ dosya sayılarının artış eğiliminde olduğu görülmektedir.

2010/4 sayılı Tebliğ'in yürürlüğe girdiği ve 2012 yılında Tebliğde yapılan eşik güncellemesi sonrasında da kapsayan beş yıllık dönemde BDÖ başvuru sayılarına ait istatistikler ise Tablo-9'da gösterilmiştir.

**Tablo-9:** 2011-2015 Döneminde Sonuçlandırılan BDÖ Dosyaları (Rekabet Kurumu 2016b, 31)

Yıl	Birleşme	Devralma	Ortak Girişim	Özelleştirme	TOPLAM
2011	3	168	68	14	253
2012	1	190	91	21	303
2013	1	125	68	19	213
2014	4	130	63	18	215
2015	1	124	25	8	158

Tabloda yer alan istatistiklere göre Tebliğin ilk haliyle geçerli olduğu 2011 yılında toplamda 253 ve 2012 yılında 303 başvuru işlem görmüştür. Dolayısıyla Tebliğ sonrasında Tebliğ öncesi duruma göre başvuru sayılarında 2011 yılında bir miktar azalma sağlanmış olsa da 2012 itibarıyla Tebliğ öncesindeki ortalama başvuru sayısının üstüne çıkıldığı görülmektedir. Dolayısıyla Tebliğin yürürlüğe girdiği ilk iki yıl itibarıyla beklenen etkinliğin sağlanamadığı görülmektedir. Öte yandan, Tebliğde 2012 yılında yapılan eşik güncellemesi sonrasında işlem

gören birleşme/devralma dosya sayıları 2013 yılında 213, 2014 yılında 215 ve 2015 yılında 158 olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla eşiklerde yapılan güncelleme sonrasındaki iki yılda 2012 yılına kıyasla ortalama %30 oranında, üçüncü yılda ise yaklaşık %50 oranında düşüş kaydedilmiştir.

BDÖ başvurularının ekonomik konjonktür başta olmak üzere pek çok farklı faktörden etkilenmiş olabileceği dikkate alındığında, bu sonuçlara ihtiyatla yaklaşmak gerekmele birlikte Tebliğin ilk haliyle beklenen etkiyi gösteremediğini, ancak Tebliğde gerçekleştirilen ciro eşiklerinin güncellemesi ile belirli eşiklerin üzerindeki işlemlere öncelik verilmesinin son üç yıllık dönemde kurumsal etkinlik bağlamında olumlu sonuçlar doğurduğunu söylemek mümkündür.

### 3.2.3. Muafiyet

Kurulun muafiyete<sup>90</sup> ilişkin düzenlemeleri, önceliklendirme kapsamında değerlendirilebilir. Muafiyet rejimi; bireysel muafiyet ve grup muafiyeti olarak ikiye ayrılmaktadır. Kanun'un 5. maddesinin üçüncü fıkrasındaki;

Kurul, birinci fıkrada gösterilen şartların gerçekleşmesi halinde, belirli konulardaki anlaşma türlerine bir grup olarak muafiyet tanınmasını sağlayan ve bunların şartlarını gösteren tebliğler çıkarabilir.

hükmü Kurula muafiyete ilişkin hususlarda takdir yetkisi vermektedir. Kurul bu hükmeye dayanarak muafiyet rejimini tebliğlerle düzenlenmektedir. Grup muafiyeti tebliğleri, bazı özellikleri haiz anlaşma ve uyumlu eylemlere, Kuruma başvuru yapmadan muafiyet tanınmasına imkân sağlamaktadır. Örneğin, amacı dikey anlaşmaların Kanun'un 4. maddesi hükümlerinin uygulanmasından grup olarak muaf tutulmasının koşullarını belirlemek olan Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nin (Dikey Tebliğ)<sup>91</sup> 2. maddesinde belirtilen koşulları taşıyan dikey anlaşmaların<sup>92</sup> Kanun'un 4. maddesindeki yasaklamadan, Kanun'un 5. maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak grup olarak muaf tutulacağı ifade

<sup>90</sup> Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Muafiyet-Rejimi>, Erişim Tarihi: 22.12.2016.

<sup>91</sup> Bkz. 2003/3 ve 2007/2 sayılı Rekabet Kurulu Tebliğleri ile Değişik, Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği Tebliğ No: 2002/2, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fTebli%25c4%259f%2fte-blig35.pdf>, Erişim Tarihi: 05.11.2016.

<sup>92</sup> Üretim veya dağıtım zincirinin farklı seviyelerinde faaliyet gösteren iki veya daha fazla teşebbüs arasında belirli mal veya hizmetlerin alımı, satımı veya yeniden satımı amacıyla yapılan anlaşmalar.

edilmiştir<sup>93</sup>. Grup muafiyeti kapsamında yer almayan anlaşmalar bakımından ise bireysel muafiyet değerlendirmesi söz konusu olmaktadır. Bireysel muafiyette, Kuruma bildirim şartı bulunmadığından teşebbüsler özdeğerleme yaparak muafiyet koşullarını taşıyıp taşımadıklarını tespit edebilmektedirler (Ata 2010, 55). Özellikle grup muafiyeti tebliğleri ile aynı türden anlaşmaların her seferinde Kuruma bir başvuru konusu yapılmasının böylelikle kamunun sınırlı kaynaklarının benzer nitelikte kararlara tahsis edilmesinin önüne geçilmektedir. Bu bağlamda, Kurula yapılan muafiyet başvurusu sayısı azaltılarak, muafiyet değerlendirmelerine tahsis edilecek kaynaklar başka işlere yönlendirilerek önceliklendirme yoluyla etkinlik sağlanması hedeflenmektedir.

#### 3.2.4. Sektör Araştırması Raporları

Kanun'un 20. maddesinde Kurumun “*Kanun'un uygulanmasını gözetmek*” ve “*Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirmek*” amaçlarının yanında, “*mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini*” de sayılmıştır. Kurulda genel olarak rekabet savunuculuğu<sup>94</sup> kapsamında gerçekleştirilen sektör araştırması raporları, anılan görevlerin ifası amacını taşıyan faaliyetlerdendir. Sektör araştırması raporları, hem araştırmaya konu olacak sektörlerin belirlenmesi hem de belirlenen sektörlerin araştırılma sırasına konulması yönleriyle önceliklendirmenin kapsamına girmektedir.

Sektör araştırması raporları, Kanun'un 30. maddesi ile *Rekabet Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*'in<sup>95</sup> 37. maddesine dayanılarak 2012 yılında çıkarılan bir yönerge ile düzenlenmektedir.

Kurumda bu çalışmanın yapıldığı tarihe kadar, ilki 2008 yılında olmak üzere akaryakıt, bankacılık, eğitim (sürücü kursları), gıda (kırmızı et), hızlı

<sup>93</sup> Burada Dikey Tebliğ ve Uzmanlaşma Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği gibi genel muafiyet düzenlemelerinin yanında Motorlu Taşıtlar Sektöründeki Dikey Anlaşmalar ve Uyumlu Eylemlere İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği ve Sigorta Sektörüne İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği gibi belirli sektörler için yönelik düzenlemeler de yapılmaktadır. Kurulun belirli alanlara veya sektörler için yönelik grup muafiyeti tebliği çıkarması, sınırlı kaynakların önceliklendirme yoluyla etkin kullanımını çabası olarak değerlendirilebilir.

<sup>94</sup> Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Rekabet-Savunuculugu-Genel-Bilgiler>, Erişim Tarihi: 09.12.2016.

<sup>95</sup> Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fy%C3%B6netmelik%2f%C3%87a1%C4%B1%C5%9Fma+Usul.pdf>, Erişim Tarihi: 19.12.2016.

tüketim malları, doğal gaz, ilaç, motorlu taşıtlar, enerji (elektrik toptan/perakende satış), sinema hizmetleri ve son olarak çimento sektör araştırması raporları yayımlanmıştır<sup>96</sup>. Bu çalışmalar sektörün yapısı, gelişimi, sektöre yönelik düzenlemeler hakkında bilgi sahibi olunması, sektörde yapısal ve/veya davranışsal rekabet sorunlarının var olup olmadığının araştırılması ve bu sorunlara yönelik rekabet politikası önerileri geliştirilmesi gibi amaçları içermektedir. Bahse konu sektör raporlarında kullanılan kriterlere ilişkin tespitlere Tablo-10'da yer verilmiştir.

**Tablo-10:** Sektör Araştırması Raporlarında Öne Çıkan Kriterler

SEKTÖR	KRİTER
Akaryakıt	• Sektörde piyasa aksaklıklarının bulunması <sup>97</sup> .
Bankacılık	• İşleyişi yönüyle tüketiciler üzerinde önemli etkiye sahip sektörler arasında olması, • Regülasyona tabi sektörlerden olması <sup>98</sup> .
Eğitim (sürücü kursları)	• Sektöre ilişkin şikâyet sayısının fazlalığı, • Sektörün rekabetçi açıdan problemlili ve rekabete aykırı davranış geçmişi olması <sup>99</sup> .
Gıda (kırmızı et)	• Sektörde önemli yapısal sorunların varlığı <sup>100</sup> .
Hızlı Tüketim Malları (HTM) Perakendeciliği	• Sektörün ekonominin diğer sektörleri ile bağlantılı olması <sup>101</sup> .

<sup>96</sup> Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Sektor-Raporlari-Listesi>, Erişim Tarihi: 15.11.2016.

<sup>97</sup> Raporda, akaryakıt sektörünün rekabet mevzuatı karşısındaki yerinin bir bütün olarak değerlendirilmesine ihtiyaç olduğu ve sektördeki piyasa aksaklıklarına çözüm bulunması gerektiği vurgulanmıştır (Rekabet Kurumu 2008, i).

<sup>98</sup> Raporda çalışmanın BDDK'nın düzenlemesine tabii olan bankacılık sektöründe rekabet karşılı etkilerin ortadan kaldırılması hususunda görüş verme amacıyla yapıldığı ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2009, 2-3).

<sup>99</sup> Raporda motorlu taşıt sürücü kursları sektöründe yaşanan kronik rekabet ihlallerinin nedenleri, bu ihlallerin sektörün yapısal sorunlarından kaynaklanıp kaynaklanmadığı, sektörün yapısal sorunları varsa bunları nasıl giderilebileceğinin araştırma konusu yapıldığı ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2010a, 4).

<sup>100</sup> Raporda kırmızı et sektöründe önemli yapısal sorunların tespit edildiği ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2010c, 6).

<sup>101</sup> Raporda HTM perakendecilerinin yüzlerce hatta binlerce ürünü tüketiciye sunan platformlar olması dolayısıyla bu sektörün ekonomideki pek çok sektör ile bağlantısının bulunduğu vurgulanmıştır (Rekabet Kurumu 2012a, 1).

Doğal Gaz	• Sektörün rekabetçi serbest piyasa yapısına dönüşümü <sup>102</sup> .
İlaç	• Sektörde piyasa aksaklıklarının bulunması <sup>103</sup> .
Motorlu Taşıtlar	• Ekonomideki diğer sektörlerle güçlü bağlantıları olması, • Sektörün ekonomiye katkısı, tüketicinin bütçesinde yer tutan en büyük ikinci harcama kalemi olması ve bilgi asimetrisinin çok fazla olması <sup>104</sup> .
Elektrik toptan ve perakende satış	• Regülasyona tabi sektörlerden olması <sup>105</sup> , • Sektöre ilişkin şikâyet sayısı.
Sinema	• Yoğunlaşma eğilimi gösteren sektörlerden olması <sup>106</sup> .
Çimento	• Sektörün rekabetçi açıdan problemlili ve rekabete aykırı davranış geçmişi olması <sup>107</sup> .

Tablo-10 incelendiğinde, Kurul tarafından kullanılan kriterlerin ülke örneklerinde yer verilen sektörel önceliklendirme kriterleri ile büyük ölçüde örtüştüğü görülmektedir<sup>108</sup>.

<sup>102</sup> Raporda doğal gaz piyasasının serbestleşmesi sürecinde rekabet hukuku uygulamalarının yanında rekabet politikası açısından aksaklıkların belirlenmesinin ve çözüm önerileri getirilmesinin söz konusu sürecin başarısı bakımından önemli olduğuna dikkat çekilmiştir (Rekabet Kurumu 2012b, i).

<sup>103</sup> Raporda belirlenen sınırların içinde başta jenerikler olmak üzere yeni ilaçların piyasaya girişleri önünde kamudan veya pazar oyuncularından kaynaklanan engellerin varlığı ve bunların önem dereceleri sorgulandığı ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2013b, 1).

<sup>104</sup> Raporda sektörün ekonomiye katkısının yanı sıra bir otomobil sahibi olmanın tüketiciler için konut harcamasından sonra tek seferde gerçekleşen en büyük ikinci harcama kalemi olduğu ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2014b, 1).

<sup>105</sup> Raporda çalışmanın EPDK'nın regülasyonuna tabii olan enerji sektöründe rekabet karşıtı etkilerin ortadan kaldırılması hususunda görüş verme amacıyla yapıldığı ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2015a, i).

<sup>106</sup> Raporda, film gösterim hizmetleri pazarında gerçekleşen AFM ve MARS birleşmesi kapsamında yerine getirilen taahhütler sonrasında sinema endüstrisinin üretim, dağıtım ve gösterim gibi çeşitli pazarlarında rekabet şartlarında oluşabilecek değişiklikler ile sektörde yaşanan dijitalleşme sürecinin yakından izlenmesi amacıyla sinema hizmetlerine yönelik sektör araştırması yapılmasına karar verildiği ifade edilmiştir (Rekabet Kurumu 2016a, vi).

<sup>107</sup> Raporda çimento sektörünün rekabet ihlâli iddiasıyla çok sayıda şikâyet bulunan ve bunun sonucu olarak sıklıkla önaraştırma ve soruşturma yapılan sektörler arasında bulunduğu belirtilmiştir (Rekabet Kurumu 2016c, 5).

<sup>108</sup> Bkz. bölüm 2.4.

Sektör araştırması raporlarının hangi sektörler için hazırlanacağını tespiti, bir önceliklendirme faaliyeti olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, sektör araştırması raporları kendisine konu ettiği sektörleri etraflıca inceleyerek ve ilgili sektördeki rekabet hukuku problemlerini bütüncül bir yaklaşımla doğru teşhis ederek söz konusu problemlerin çözümünde uygulanabilecek rekabet politikası araçları arasında da önceliklendirme yapma imkânı sağlamaktadır. Son olarak, sektör araştırması raporlarının araştırmaya konu sektörlerin birbirleriyle karşılaştırılmasına imkân vermesi yönüyle öncelikli sektörlerin belirlenmesi amacıyla kullanılabilir bir potansiyele sahip olduğu da söylenebilir.

### 3.2.5. Yaptırımlar

Kurulun yürütülen inceleme sürecinin sonunda rekabet ihlâli tespit edilmesi durumunda ilgili teşebbüs veya teşebbüsler hakkında uygulayabileceği yaptırımlar Kanun'da düzenlenmiştir. Örneğin, Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrasındaki (9/3) “*Kurul, birinci fıkraya göre bir karar almadan önce ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerine ihlâl ne şekilde son vereceklerine ilişkin görüşlerini yazılı olarak bildirir.*” hükmü uyarınca Kurulun, ceza öngörmediği durumlarda, ihlâlleri ne şekilde sonuçlandıracağı noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Başka bir deyişle Kurul, rekabet ihlâlleri karşısında somut olayın özelliklerine göre rekabet politikasının amacına ulaşabilmesini sağlamak adına, somut olaya uygun bir nihai karar alma konusunda tercih hakkına sahiptir. Bu kapsamda alınan Kurul kararları incelendiğinde, zımnî önceliklendirme olarak yorumlanabilecek kararlar bulunmaktadır. Bu kapsamda alınan kararlarda bir takım kriterlerin öne çıktığı görülmektedir.

Örneğin Kurul, *Denizli Dersaneler*<sup>109</sup> ve *Tekhnelogos I*<sup>110</sup> kararlarında *ihlâlin rekabete zarar veren etkisinin kısıtlı düzeyde kaldığı; Ayderbir*<sup>111</sup>, *Google*<sup>112</sup>, *Opet*<sup>113</sup>, *Konya Otogaz*<sup>114</sup> ve *Tekhnelogos II*<sup>115</sup> kararlarında *ihlâlin soruşturma açılmasını gerektirmeyecek ölçüde olması ve/veya soruşturma açılmadan alternatif*

<sup>109</sup> Bkz. 07-39/420-166 sayılı karar.

<sup>110</sup> Bkz. 08-52/791-320 sayılı karar.

<sup>111</sup> Bkz. 12-35/1027-320 sayılı karar.

<sup>112</sup> Bkz. 15-46/766-281 sayılı karar.

<sup>113</sup> Bkz. 16-09/146-62 sayılı karar.

<sup>114</sup> Bkz. 13-27/362-166 sayılı karar.

<sup>115</sup> Bkz. 09-57/1358-350 sayılı karar.

yollarla ihlâlin tüm etkileriyle ortadan kaldırılabileceği; **Atık Ambalaj**<sup>116</sup>, **Adana Otobüs Firmaları**<sup>117</sup>, **Ereктаş/Lüks Erova Kararı**'ında<sup>118</sup> ve **CLK**<sup>119</sup> kararlarında ihlâlê konu uygulamaların başka bir kamu otoritesi<sup>120</sup> tarafından denetlenmesinin daha etkin olacağı, **Alaşehir Fırıncılar**<sup>121</sup> kararında ilgili oda ve kooperatiflerin düzenlemesiyle ihlâlin ortadan kaldırılabileceği gibi çeşitli gerekçe ve/veya saiklerle rekabet ihlâllerine soruşturma açmak veya yaptırım uygulamak yerine dosyaları 9/3 hükmü uyarınca sonuçlandırma yoluna gitmiştir.

Nitekim Kurulun bu yöndeki uygulaması Danıştay'ın bazı kararlarında yer bulan; “*soruşturma açmayı gerektirecek yeterlilikte bilgi ve belgeye ulaşılamamış olması*<sup>122</sup>” veya “*konunun önaraştırma aşamasında tüm ayrıntıları ile açıklığa kavuşturulma ihtimalinin varlığında, rekabet ihlâli teşkil eden davranışın tüm etkileriyle sona erdirilerek rekabet karşısı zararın giderilmiş olması, ihlâlin soruşturma açmayı gerektirmeyecek ölçüde küçük olması ve/veya soruşturma açılmadan da ihlâlin tüm etkileriyle ortadan kaldırılabilecek nitelikte olması, yapısal engeller veya yasal düzenlemeler nedeniyle rekabete tam olarak açılmamış pazarlarda ihlâl oluşturabilecek olan davranışların saptanması*<sup>123</sup>” gibi gerekçelerle, Kurulun soruşturma açılmasına gerek olmadığı yönünde karar verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Kurul, yaptırım olarak idari para cezası uygulanmasına karar verdiğinde, söz konusu cezanın miktarını tayin etme konusunda da takdir yetkisine sahiptir. Nitekim Kanun'un 16.maddesinin üçüncü fıkrasında, rekabet ihlâli gerçekleştiren teşebbüslere Kurul tarafından saptanacak olan gayri safi gelirlerinin %10'una kadar idari para cezası verilebileceği belirtildikten sonra, aynı maddenin beşinci fıkrasında ise Kurulun idari para cezalarını belirlerken, hangi parametreleri (örneğin

<sup>116</sup> Bkz. 08-37/498-179 sayılı karar.

<sup>117</sup> Bkz. 08-60/963-381 sayılı karar.

<sup>118</sup> Bkz. 15-36/549-177 sayılı karar.

<sup>119</sup> Bkz. 14-42/762-338 sayılı karar.

<sup>120</sup> Bu kamu otoriteleri, Atık Ambalaj kararında Çevre ve Orman Bakanlığı; Adana Otobüs Firmaları kararı ile Ereктаş/Lüks Erova kararında T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve/veya yerel kolluk kuvvetleri, CLK kararında ise EPDK olarak belirtilmiştir.

<sup>121</sup> Bkz. 13-08/89-50 sayılı karar.

<sup>122</sup> Bkz. Danıştay 13. Dairesinin 18.04.2013 tarihli, 2011/2711 E., 2013/1140 K. sayılı kararı.

<sup>123</sup> Bkz. Danıştay 13. Dairesinin 20.07.2015 tarihli ve 2011/339 E., 2015/1257 K. sayılı kararı.

ihlâlin tekrerrü, süresi, teşebbüsün piyasa gücü) dikkate alacağı düzenlenmiştir. Kurulun idari para cezaları bakımından sahip olduğu takdir yetkisinin kullanımını öngörülebilir kılmak adına, Kanun'un 16. maddesinin son fıkrasında, Kurulun idari para cezalarının tespitinde dikkate alacağı usul ve esasları çıkaracağı bir yönetmelikle belirleyeceği düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye istinaden çıkarılan Ceza Yönetmeliği'nin<sup>124</sup> temel para cezası hesaplamalarıyla ilgili 5. maddesindeki yıllık gayri safi gelirlere ilişkin oranlar şu şekildedir:

- a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü,
- b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü, arasında bir oran esas alınır.

İlgili maddenin (a) ve (b) bendleri incelendiğinde kartellere ilişkin ceza alt ve üst sınırlarının diğer ihlallere göre daha yüksek belirlenmiş olması Kurul açısından kartellerle mücadelenin öncelikli görüldüğü şeklinde yorumlanabilir.

### 3.3. GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

Kurumun kuruluşundan itibaren temel görevi olan rekabetçi piyasa yapısının sağlanması, korunması ve geliştirilmesi doğrultusundaki politikası, genel olarak, rekabet kurallarının incelemeye konu olaylara, açık bir şekilde önceliklendirme yapılmadan uygulanması şeklinde gözlemlenmektedir. Bununla birlikte Kurul, önceliklendirmeye yönelik yaklaşımını *takdir yetkisini* kullanmak suretiyle tebliğler/yönetmelikler çıkararak veya kararlar vasıtasıyla zımnen göstermektedir. Kurul kararlarının rekabet politikasına işaret ettiği düşüncesinden hareketle, Kurumun değişmez veya dönemsel önceliklerinde çerçeve ve kriterlerin net olarak belirlenmemiş olması, rekabet politikasının uygulanmasında önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Kurulun, Kanun Tasarısı'nda önceliklendirme politikasına ilişkin bir düzenleme öngörülmüş ve Stratejik Plan'da bu kapsamda hedef ve amaçlar belirlenmiş olmasına rağmen, hâlihazırda önceliklendirmeye ilişkin net bir

<sup>124</sup> Bkz. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fY%C3%B6netmelik%2f7-Rekabeti+S%C4%B1n%C4%B1rlay%C4%B1c%C4%B1+Anlas%CC%A7ma%2c+Uyumlu+Eylem+ve+Kararlar+ile+Hakim+Durum.pdf>, Erişim Tarihi: 03.12.2016.



politikasının bulunmadığı görülmektedir. Öte yandan, Başvuru Tebliği, 2010/4 sayılı Tebliğ, grup muafiyeti tebliğleri gibi ikincil mevzuat düzenlemeleri, sektör araştırması raporları ve rekabet inceleme süreçlerinde alınan birtakım kararlar önceliklendirme kapsamında değerlendirilebilecek niteliktedir. Nitekim Kurul Başkanı Prof. Dr. Ömer Torlak, 2011-2015 yıllarını kapsayan dönemde, rekabet ihlallerine ilişkin dosya sayısının 283'ten 89'a, muafiyet/menfi tespit dosya sayısının 54'ten 35'e ve birleşme/devralma dosyalarının 253'ten 158'e, toplamda ise 590 dosya sayısının 282'ye gerilediğini ifade etmiş, söz konusu düşüş trendinin Kurumun geçmiş dönem faaliyetlerinin, yapılan mevzuat ve yoğun bir şekilde uygulanan rekabet savunuculuğu çalışmalarının sonucu olarak yorumlanabileceğini ve bu yöndeki gelişmelerin gelecek dönemde, Kurum kaynaklarının öncelikli rekabet sorunlarına ve bu sorunları ortadan kaldıracak doğru araçlara yönlendirilmesi açısından olumlu karşılandığını belirtmiştir<sup>125</sup>.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, Kurulun, dosyalar özelinde başvuru şekil ve şartlarının sağlanıp sağlanmaması, ihlâlin ciddiyeti, birleşme/devralmalarda ciro eşiklerinin aşılp aşılması, ihlâlin etki doğurup doğurmaması, ilgili pazarın ve/veya teşebbüslerin büyüklüğü, ihlâl konusu faaliyetlerin bir kamu kurumunun görev alanında olup olmaması gibi kriterleri göz önünde bulundurduğu görülmektedir. Bununla birlikte, sektör araştırması raporlarında incelenecek sektörlerin belirlenmesi sırasında, *işleyişi* yönüyle tüketiciler ve *ekonomi üzerinde önemli etkiye sahip olması*, *sektöre ilişkin şikâyetlerin çokluğu*, *sektörde piyasa aksaklıklarının olması* gibi kriterler de kullanılmaktadır. Kurulun önceliklendirme kararlarında ülke örneklerinde yer alan önceliklendirme kriterleri arasından göz önünde bulundurduğu kriterler aşağıda Tablo-11'de işaretlenmiştir.

---

<sup>125</sup> Bkz. Başkanın Sunuşu, 17. Yıllık Rapor, [http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f17yillik\\_rapor.pdf](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f17yillik_rapor.pdf), Erişim Tarihi: 24.11.2016.

**Tablo-11: Önceliklendirme Kriterlerine İlişkin Tespitler**

ÜLKE ÖRNEKLERİNDEKİ KRİTERLER	KURUL
Ekonomiye veya tüketici refahına muhtemel etki (doğrudan, dolaylı, önemli etki vb.),	√
İlgili pazarın büyüklüğü.	√
Piyasa aksaklıkları/başarısızlıkları olan sektörler	√
Regülasyona tabii sektörler ve karmaşık ağ endüstrileri	√
Ekonomideki diğer sektörlerle güçlü bağlantıları olan sektörler	√
Rekabetçi açıdan problemlili veya rekabete aykırı davranış geçmişi olan sektörler	√
Yoğunlaşma eğilimi gösteren sektörler,	√
İşleyişi yönüyle kamu maliyesi üzerinde önemli etkisi olan sektörler	√
İşleyişi yönüyle tüketiciler üzerinde önemli etkiye sahip sektörler	√
Krizdeki sektörler	-
Gelişmekte olan sektörler	-
İspat standardını karşılayacak yeterlikte delil bulamama olasılığı	-
Süreçlerin karmaşıklığı	-
Mevcut bilgi birikiminin ( <i>know-how</i> ) yetersizliği	-
Yargılama riskleri	-
Emsal oluşturma	√
Yeni iktisadi ve hukuki yaklaşımların denenmesi	√
Otoritenin harekete geçmek için en uygun kurum olup olmadığı	√
Süresiz veya devam eden eylemler	-
Sona ermiş ihlaller	-

Söz konusu kriterlerden, ihbar/şikayet başvurularının değerlendirilmesinde, dosyanın bir önaraştırma konusu yapılmasında, yürütülen bir önaraştırmanın derinleştirilmesinde veya soruşturma aşamasına geçilmesinde ve rekabet savunuculuğu faaliyetlerinde, özellikle sektör araştırması raporlarının hazırlanış sürecinde yararlanılmaktadır.

Önceliklendirmeden beklenen faydanın sağlanabilmesi için ilk aşamada diğer ülke örneklerindeki gibi kriterlerin net bir şekilde belirlenmesi ve faaliyetlerin bu

kapsamda değerlendirilmesi, uygulamada şeffaflık, belirlilik ve öngörülebilirlik sağlanması açısından önem arz etmektedir. Dolayısıyla önceliklendirme sürecinin en önemli ayağını kriterlerin belirlenmesi süreci oluşturmaktadır. Kriterlerin belirlenerek yazılı prosedürlere dönüştürülmesi, kaynakların tahsisinde verimliliğin teminine, bir iş veya dosyaya öncelik verilmesi için haklı ve objektif gerekçelerin sağlanmasına ve net çerçeveler çizilerek kurumsal faaliyetlerin meşruiyetinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır (ICN 2010, 30).

Kriterlerin belirlenmesi hususunda Kurulun uygulama örneklerinde yer verilen kriterlerden yararlanılabileceği gibi, Kurum bünyesindeki meslek personeli olmak üzere hukuk müşavirleri veya diğer paydaşların görüşlerine de müracaat edilebilir. Paydaşlardan görüş alınması sürecinde, ÇOT ve NGT gibi yöntemlerin yararlı olacağı düşünülmektedir. Bu şekilde oluşturulacak bir görüş havuzunda toplanan kriterler AHS veya önceliklendirme matrisi yöntemleriyle veya Hollanda örneğinde olduğu gibi önem düzeyine göre yüksek, orta, düşük şeklinde puanlama yapılarak ağırlıklandırılabilir. Kriterlerin belirlenmesi ve ağırlıklandırılması sırasında; önceliklendirme sürecinin kapsamı, önceliklendirme sürecini etkileyen faktörler, sürecin yönetim, denetim ve riskleri için İngiltere ve Almanya örneklerindeki gibi bir çalışma grubu veya özel bir birim oluşturulması ihtiyacının bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Bununla birlikte, kriterlerin geliştirilmesi için gerekli olan özel prosedürlere ilişkin hususlar ve Kanun Tasarısı'nda yer alan ve AB'de ve ABD'de iş yükünü ciddi ölçüde azaltan de minimis, uzlaşma ve taahhüt gibi uygulamaların gözden geçirilmesinin katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Belirlenen kriterlerden, inceleme süreçlerinde dosyaların önem ve aciliyet sırasının belirlenmesi noktasında yararlanılabileceği gibi öncelikli rekabet politikası araçlarının, faaliyet alanlarının veya sektörlerin belirlenmesinde de yararlanılabilecektir. Bununla birlikte belirlenen öncelikli alan ve faaliyetlerin Komisyon, Almanya ve Slovakya örneklerinde olduğu gibi dönem dönem duyurusunun yapılmasının -her ne kadar *tahmin edilebilirlik riski*<sup>126</sup> içerse de- önceliklendirmeden beklenen kaynak etkinliği noktasında yararlı olabileceği değerlendirilmektedir.

---

<sup>126</sup> Bkz. bölüm 1.2.1.

## SONUÇ

Rekabet otoritelerinin, görevleri çerçevesinde, hangi faaliyetlere yoğunlaşacağı ve bu faaliyetleri hangi sırada yapacağı soruları, uluslararası platformlarda ve kuruluşundan bugüne Kurumda tartışılmaktadır. Otoriteler, rekabet politikasının etkinliği bağlamında tartışılan bu problemi, genel olarak stratejik planlama kapsamında ele almakta ve sınırlı kaynakların verimli kullanılması ile kurumsal etkinliğin sağlanmasında yardımcı unsurlardan olan önceliklendirme ile çözüme yolunu seçmektedir.

AB ve diğer ülke uygulamaları incelendiğinde, otoritelerin birçoğunun öncelikli sektörlerin ve rekabet savunuculuğu kapsamındaki faaliyetlerin belirlenmesi dâhil olmak üzere başvuru/şikayet aşamasından nihâi karar aşamasına kadar birtakım kriterler yardımıyla önceliklendirme çalışmalarında bulunduğu görülmektedir. Kurum açısından bakıldığında, Başvuru Tebliği, 2010/4 sayılı Tebliğ, grup muafiyeti tebliğleri gibi düzenlemeler ile sektör araştırması raporları ve rekabet inceleme süreçlerinde alınan bazı kararların önceliklendirme işlevi gördüğü değerlendirilmektedir. Nitekim, 16. Yıllık Rapor'da, *Kurumun geçmiş tecrübelerini de dikkate alarak ülkemiz rekabet hukuku ve politikasının daha etkin işletilebilmesi için birtakım politikalar ve öncelikler belirlediği* ifade edilmektedir. Öte yandan, Ocak 2014'te TBMM'ye sunulan Kanun Tasarısı'nda gündeme alınmış olmakla birlikte, hâlihazırda mevzuatta önceliklendirme uygulamasına ilişkin özel bir düzenlemenin bulunmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, Stratejik Plan'da da belirtildiği üzere, Kurumda önceliklendirme mekanizmasının kurulmasına ve somut kriterlerin belirlenmesine ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

Önceliklendirme mekanizmasının sistematik ve aşamalı olarak planlanmaması durumunda kaynak israfının olacağı ve hedeflere ulaşmada etkisiz kalınacağı düşüncesinden hareketle, ilk olarak önceliklendirmeye ilişkin işlem adımlarının,

özellikle yararlanılacak kriterlerin belirlenerek yazılı kurumsal prosedürlere dönüştürülmesi önceliklendirmeden beklenen faydanın elde edilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu kapsamda, ilk aşamada, başvuru usul ve esasları, birleşme/devralmalar, muafiyet, rekabet savunuculuğu ve yaptırımlara ilişkin düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesinin yanında, Kanun Tasarısı'nda yer alan de minimis, uzlaşma ve taahhüt uygulamalarına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Bunun yanında, önceliklendirmenin kurumsal kültür haline getirilmesi, çalışanların bu konunun özelde kurumsal; genelde de kamusal etkinliğin sağlanmasında yararlı olduğunu bilmeleri esasına dayanmaktadır. Dolayısıyla çalışanların, önceliklendirmeye ilişkin politika ve prosedürler sayesinde elde edilecek kazanımlar hususunda bilinçlendirilmesi de bir gereksinim olarak görülmektedir.

Sonuç olarak, tüm bu anlatılanlar ışığında, kanuni çerçevesi, kriterleri, yöntemi net bir şekilde belirlenmiş ve riskleri minimize edilmiş bir önceliklendirme mekanizmasının tesisi ile kurumsal verimliliğe sürdürülebilir katkı sağlanacağı ve böylece rekabet politikasında öngörülen hedeflere ulaşmada Kanun'un çok daha etkin uygulanabileceği düşünülmektedir.

## **ABSTRACT**

Throughout the world it is common to see that competition authorities struggle with an ever intensifying work load in the course of executing their duties. Given the limited resources at their disposal, most of the time, efficient resource allocation and organizational effectiveness become an imperative for them beyond any doubt. In this respect, whether prioritization could serve as a panacea to such predicament has been a staple of international forums and meetings for years. And prioritization, to this end, has been in use to date by a host of competition authorities in many countries led by those of the EU member states and USA. Since the prioritization is a systematic process with an eye to having an impact on the whole organization in a sustainable manner, it should be considered in conjunction with strategic planning. With all these benefits in mind, it is well anticipated that strategic planning from a particularly prioritization perspective would make a considerable contribution to organizational effectiveness and efficiency in Turkish Competition Authority.

## KAYNAKÇA

ANTIMONOPOLY OFFICE OF THE SLOVAK REPUBLIC (2015), Prioritisation Policy, <http://www.antimon.gov.sk/prioritisation-policy/>, Erişim Tarihi: 17.11.2016.

ANTIMONOPOLY OFFICE OF THE SLOVAK REPUBLIC (2016), 2015 Annual Report, <http://www.antimon.gov.sk/data/att/1800.pdf> , Erişim Tarihi: 17.11.2016.

ATA, Ç. D. (2010), *Rekabeti Kısıtlayıcı Anlaşmalara Olumlu Yaklaşım: Rule of Reason Işığında Roma Antlaşması 81. Madde ve Muafiyet*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No.109, Ankara.

AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (2009), “The New French Competition Authority: Mission, Priorities and Strategies for the Coming Five Years”, [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/intervention\\_bl\\_autorite\\_trustbusters\\_09.pdf](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/intervention_bl_autorite_trustbusters_09.pdf), Erişim Tarihi: 24.11.2016.

AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (2016), “2015 Annual Report Summary”, [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/ra2016\\_uk\\_web.pdf](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/ra2016_uk_web.pdf), Erişim Tarihi: 24.11.2016.

AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS (2013), “Strategy Netherlands Authority for Consumers and Markets”, <https://www.acm.nl/en/publications/publication/11993/Strategy-Netherlands-Authority-for-Consumers-and-Markets/> , Erişim Tarihi: 17.11.2016.

AUTHORITY FOR CONSUMERS AND MARKETS (2016), “Prioritization of enforcement investigations by the Netherlands Authority for Consumers and Markets”, <https://www.acm.nl/en/publications/publication/16182/Prioritization-of-enforcement-investigations-by-ACM/>, Erişim Tarihi: 16.11.2016.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (2010), “ASEAN Regional Guidelines on Competition Policy”, <http://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/ASEAN/ASEAN-RegionalGuidelinesonCompetitionPolicy.pdf>, Erişim Tarihi: 06.12.2016.

BELGIAN COMPETITION AUTHORITY (2016), “The Priority Policy of The Belgian Competition Authority for 2016”, [https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/2016\\_note\\_priority\\_policy\\_bca.pdf](https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/2016_note_priority_policy_bca.pdf), Erişim Tarihi:13.11.2016.

BENNIS, W. ve H. B. NANUS (1985), *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, Harper &Row, New York.

BRACHE A. P. ve S. BODLEY-SCOTT (2009), “Which Initiatives Should You Implement?”, *Harward Management Update*, Vol:14, Issue:4, s.1-5.

CANADIAN COMPETITION BUREAU (2015), 2015–2018 Strategic Vision, [http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/vwapj/cb-strategic-vision-2015-e.pdf/\\$FILE/cb-strategic-vision-2015-e.pdf](http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/vwapj/cb-strategic-vision-2015-e.pdf/$FILE/cb-strategic-vision-2015-e.pdf), Erişim Tarihi: 22.11.2016.

COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (2014a), “Prioritization Principles for The CMA”,

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/299784/CMA16.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299784/CMA16.pdf), Erişim Tarihi: 10.11.2016.

COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (2014b), “Competition and Markets Authority Annual Plan Consultation 2015/16”,

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/380814/Draft\\_Annual\\_Plan\\_2015-16.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/380814/Draft_Annual_Plan_2015-16.pdf), Erişim Tarihi: 01.12.2016.

COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (2016), “Competition and Markets Authority Annual Report and Accounts 2015-16”,

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/539987/cma-annual-report-and-accounts-2015-16-web-accessible-version.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539987/cma-annual-report-and-accounts-2015-16-web-accessible-version.pdf), Erişim Tarihi: 10.11.2016.

DELBECQ A. ve VAN DE VEN A. (1971), “A Group Process Model for Problem İdentification and Program Planning”, *Applied Behavioural Science*, Vol:7, s.466-491.

DRUCKER, P.(1974), *Management: Task, Responsibility and Practices*, Harper and Row, New York.

EUROPEAN COMMISSION (2005), “Report on Competition Policy 2005”, [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_report/2005/en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2005/en.pdf), Erişim Tarihi: 15.11.2016.

EUROPEAN COMMUNITY’S DIRECTORATE GENERAL FOR COMPETITION (2006), “DG Competition Annual Management Plan



2006”, [http://ec.europa.eu/competition/publications/annual\\_management\\_plan/amp\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_management_plan/amp_2006_en.pdf), Erişim Tarihi: 02.12.2016.

EUROPEAN COMMUNITY’S DIRECTORATE GENERAL FOR COMPETITION (2010), “Best Practices on The Conduct of Proceedings Concerning Articles 101 and 102 TFEU”, [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010\\_best\\_practices/best\\_practice\\_articles.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_articles.pdf), Erişim Tarihi: 24.11.2016.

EUROPEAN COMMUNITY’S DIRECTORATE GENERAL FOR COMPETITION (2016), “Strategic Plan 2016-2020”, [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comp\\_sp\\_2016-2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comp_sp_2016-2020_en.pdf), Erişim Tarihi: 25.11.2016.

EUROPEAN COMPETITION NETWORK (2013) “ECN Recommendation on The Power to set Priorities”,

[http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation\\_priority\\_09122013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/recommendation_priority_09122013_en.pdf), Erişim Tarihi: 12.11.2016.

GERMAIN, J. L. (2013), “Strategic Planning: The Basics”, *Chronicle of Kinesiology & Physical Education in Higher Education*, Vol: 24, Issue: 1, s.27.

GONZALES, L. E. (2011), *How to Become an Extraordinary Manager*, AuthorHouse, Bloomington.

GOTTLIEB, M.R. (2003), *Managing Group Process*, Westport, Connecticut, London.

GÜNGÖR, İ. (2005), “Analitik Hiyerarşi Yaklaşımı ile Otomobil Seçimi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2005, s. 21-33.

HAMILTON, W. H. ve I. TILL (1974), *Antitrust in Action*, Da Capo Press, New York.

HURLEY, J.W. (2001), “The Analytic Hierarchy Process: A Note On An Approach To Sensitivity Which Preserves Rank Order”, *Computers & Operations Research*, Vol:28, No:2, s.185-188.

INOTAI, A. G. ve S. RYAN (2009), “Improving the Effectiveness of Competition Agencies Around the World – A Summary of Recent Developments in the Context of the International Competition Network”, *Competition Policy Newsletter*, No:2, s.27-31.

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK (2008), “Agency Effectiveness Project”, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc367.pdf>, Erişim Tarihi: 05.11.2016.

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK (2009a), “Report on the

Agency Effectiveness Project Second Phase–Effectiveness of Decisions”, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc375.pdf>, Erişim Tarihi: 06.12.2016.

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK (2009b), “Seminar on Competition Agency Effectiveness”, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc376.pdf>, Erişim Tarihi: 06.12.2016.

INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK (2010), “Agency Effectiveness Competition Agency Practice Manual, Chapter 1- Strategic Planning and Prioritisation”, <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf>, Erişim Tarihi: 26.12.2016.

JENNINGS, H. (2015), “Prioritisation in Antitrust Enforcement-a Finger in Many Pies”, *Competition Law International*, Vol:11, No:1, s.29-38.

JENNY, F. (2013), “Priority Setting and Discretionary Powers of Competition Authorities”, Roundtable on “Priority setting and resource allocation as a tool for agency effectiveness” UNCTAD, Geneva, [http://unctad.org/meetings/en/Presentation/IGE2013\\_PRESPrior\\_Jenny\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Presentation/IGE2013_PRESPrior_Jenny_en.pdf), Erişim Tarihi: 06.11.2016.

KARABEL, G. (2015), *Rekabet Hukukunda Ne Bis In Idem İlkesi*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No.141, Ankara.

KARLIN, K. (2005), The European Commission’s Discretionary Powers vis-à-vis Judicial Review of the Economic Assessment of Prospective Mergers, [http://www.konkurrensverket.se/globalassets/forskning/uppsatser/uppsats2006\\_carlin.pdf](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/forskning/uppsatser/uppsats2006_carlin.pdf), Erişim Tarihi: 04.11.2016.

LAMATA, M. (2006), “An Alternative Solution To The Analytic Hierarchy Process”, *International Journal of Intelligent Systems*, Vol:21, No:4: 425-441.

LEE, D. and J. HWANG (2010), “Decision Support For Selecting Exportable Nuclear Technology Using The Analytic Hierarchy Process: A Korean Case”, *Energy Policy*, Vol:38, No:1, s.161-167.

MATTHEWS, J. R. (2005), *Strategic Planning and Management for Library Managers*, CT: Libraries Unlimited, Westport.

MYERS, J. H. ve M. I. ALPERT (1968), “Determinant Buying Attitudes: Meaning and Measurement,” *Journal of Marketing*, 32 (July), 13-20.

OFFICE OF FAIR TRADING (2008), “Prioritisation Principles”, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/>

[shared\\_of/about\\_of/oft953.pdf](#), Erişim Tarihi: 07.11.2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2005), “Evaluation of the Actions and Resources of the Competition Authorities 2005”, <https://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/35910995.pdf>, Erişim Tarihi: 13.11.2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012), “Procedural Fairness and Transparency”, <http://www.oecd.org/daf/competition/mergers/50235955.pdf>, Erişim Tarihi: 03.01.2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2013a), “Evaluation Of Competition Enforcement And Advocacy Activities: The Results of an OECD Survey”, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2012\)7/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2012)7/FINAL&docLanguage=En) , Erişim Tarihi: 05.01.2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2013b), “Competition Law and Policy in the Russian Federation”, <http://www.oecd.org/daf/competition/CompetitionLawandPolicyintheRussianFederation.pdf>, Erişim Tarihi: 03.01.2017.

PEARSON, J. (2010), “Are We Doing The Right Thing? Leadership and Prioritisation for Public Benefit”, *The Journal of Corporate Citizenship*, Spring, Issue:37, s.37-41.

PEKTAŞ, M. (2008), *Rekabet Hukukunda Alternatif Bir Yol: Uzlaşma*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

PETIT, N. (2010), “How Much Discretion Do, and Should, Competition Authorities Enjoy in the Course of Their Enforcement Activities? A Multi-Jurisdictional Assessment”, *Concurrences*, 1-2010, s.44-62.

POTTER M., S. GORDON ve P. HAMER (2004), “The Nominal Group Technique: A Useful Consensus Methodology in Physiotherapy Research”, *NZ Journal of Physiotherapy*, Vol:32, No:3, s.126-130.

REKABET KURUMU (2008), Akaryakıt Sektör Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/ile/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%25c3%25b6r%2bRaporu%2fsektorrapor2.pdf>, Erişim Tarihi: 07.12.2016.

REKABET KURUMU (2009), Bankacılık Sektör Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%25c3%25b6r%2bRaporu%2fsektorrapor3.pdf>, Erişim Tarihi: 05.12.2016.

REKABET KURUMU (2010a), Motorlu Taşıtlar Sürücü Kursları Sektör Raporu

ru, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%-25c3%25b6r%2bRaporu%2fsektorrapor4.pdf>, Erişim Tarihi: 06.11.2016.

REKABET KURUMU (2010b), Rekabet Kurumu 12. Yıllık Rapor 2010, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet%2bRaporlar%25c4%25b1%2ffalRap25.pdf>, Erişim Tarihi: 06.11.2016.

REKABET KURUMU (2010c), Kırmızı Et Sektö Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%25c3%25b6r%2bRaporu%2fsektorrapor5.pdf>, Erişim Tarihi: 07.11.2016.

REKABET KURUMU (2012a), Türkiye Htm Perakendeciliği Sektör İncelemesi Nihai Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%25c3%25b6r%2bRaporu%2fsektorrapor7.pdf>, Erişim Tarihi: 07.12.2016.

REKABET KURUMU (2012b), Doğal Gaz Sektör Araştırması Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%-25c3%25b6r%2bRaporu%2fsektorrapor8.pdf>, Erişim Tarihi: 07.12.2016.

REKABET KURUMU (2013a), 15. Yıllık Rapor, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%2f15.Yil.pdf>, Erişim Tarihi: 07.12.2016.

REKABET KURUMU (2013b), İlaç Sektör Araştırması Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%C3%B6r+Raporu%2filacrapor.pdf>, Erişim Tarihi: 07.12.2016.

REKABET KURUMU (2014a), Rekabet Kurumu Stratejik Plan 2014-2018, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fG%C3%B-Cncel%2fraporlar%2fplan11.pdf>, Erişim Tarihi: 07.11.2016.

REKABET KURUMU (2014b), Motorlu Taşıtlar Sektör Araştırması Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%-C3%B6r+Raporu%2fmotorlutasinyeni.pdf>, Erişim Tarihi: 07.12.2016.

REKABET KURUMU (2015a), Elektrik Toptan Satış ve Perakende Satış Sektör Araştırması, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%-C3%B6r+Raporu%2felektriksektor.pdf>, Erişim Tarihi: 09.12.2016.

REKABET KURUMU (2015b), Rekabet Kurumu 16. Yıllık Rapor 2014, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+-Raporlar%2f16.pdf>, Erişim Tarihi: 09.12.2016.

REKABET KURUMU (2016a), Sinema Hizmetleri Sektör Raporu,

<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%C3%B6r+Raporu%2fsinemasektor2016sonnn.pdf>, Erişim Tarihi: 11.12.2016.

REKABET KURUMU (2016b), Rekabet Kurumu 17. Yıllık Rapor 2015,

[http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f17yillik\\_rapor.pdf](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f17yillik_rapor.pdf), Erişim Tarihi: 23.11.2016.

REKABET KURUMU (2016c), Çimento Sektör Araştırması Raporu, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fSekt%C3%B6r+Raporu%2f%C3%87imento+Sekt%C3%B6r+Raporu+-+Ticari+s%C4%B1rlardan+ar%C4%B1nd%C4%B1r%C4%B1m%C4%B1C5%9F.pdf>, Erişim Tarihi: 16.12.2016.

ROBERTS, K.ve D. WOOD (2012), “Strategic Planning: A Valuable, Productive and Engaging Experience (Honest)”, *Felicitier*, Vol:58, Issue:5, s.10–11.

SAATY, T.L. (1977), “A Scaling Method for Priorities in a Hierarchical Structure” *Journal of Mathematical Psychology*, No:15, 234–281.

SAATY, T.L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill, New York.

SAATY, T.L. (1986), “Axiomatic Foundation of The Analytic Hierarchy Process”, *Management Science*, Vol:32, No:7, s.842-843.

SAATY T.L. (1990), “An Exposition of The AHP in Reply To The Paper “Remarks On The Analytic Hierarchy Process”, *Management Science*, Vol:36, No:3, s.259-268.

SAATY, T. L., K. PENIWATI ve J. S. SHANG (2007), “The Analytic Hierarchy Process and Human Resource Allocation: Half the Story”, *Mathematical and Computer Modelling*, Vol:46, Issue:7-8, s.1041-1053.

SAATY, T. L. (2008), “Decision Making with the Analytic Hierarchy Process”, *Int. J. Services Sciences*, Vol:1, No:1, s.83-85.

SCHOLTES, P.R. (1988), *The Team Handbook*, Madison, WI: Joiner Associates, s.40-45.

SHARMA, M.J., I. MOON ve H. BAE (2008), “Analytic Hierarchy Process To Assess and Optimize Distribution Network”, *Applied Mathematics and Computation*, Vol:202, No:1: 256- 265.

SWEDISH COMPETITION AUTHORITY (2016), “The Swedish Competition Authority’s Prioritisation Policy for Enforcement”, [http://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/about-us/english\\_prioritisation\\_policy\\_for\\_enforcement](http://www.konkurrensverket.se/globalassets/english/about-us/english_prioritisation_policy_for_enforcement).

pdf, Erişim Tarihi: 05.11.2016.

TOMUR, K. (2004), *Kobiler ve Rekabet Politikası De Minimis Kuralının Rekabet Hukukundaki Yeri, İşlevi ve Uygulama Prensipleri*, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi No.55, Ankara.

TULLY, M. P. ve J. A. CANTRILL (2002), “Exploring the domains of appropriateness of drug therapy, using the Nominal Group Technique”, *Pharmacy World and Science*, Vol:24, Issue:4, s. 93-104.

TÜZEMEN, A. VE A. ÖZDAĞOĞLU (2007), “Doktora Öğrencilerinin Eş Seçiminde Önem Verdikleri Kriterlerin Analitik Hiyerarşi Süreci Yöntemi İle Belirlenmesi”, *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:21, Sayı:1, s.215-232.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2011), “Foundations of an Effective Competition Agency”, [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd20\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd20_en.pdf), Erişim Tarihi: 05.11.2016.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2013), “Prioritization and Resource Allocation as a Tool for Agency Effectiveness”, [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd20\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd20_en.pdf), Erişim Tarihi: 05.11.2016.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2014), “Fiscal Years 2014-2018 Strategic Plan”, <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/02/28/doj-fy-2014-2018-strategic-plan.pdf>, Erişim Tarihi: 19.11.2016.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE (2015), “Antitrust Division Manual”, <https://www.justice.gov/atr/file/761166/download>, Erişim Tarihi: 01.12.2016.

WANG, H., M. XIE ve T. N. GOH (1998), “A Comparative Study of the Prioritization Matrix Method and The Analytic Hierarchy Process Technique in Quality Functiondeployment”, *Total Quality Management*, Vol:9, No: 6, s.421-430.

WANG, Y., J. LIU ve T. ELHAG (2008), “An Integrated AHP-DEA Methodology For Bridge Risk Assessment”, *Computers & Industrial Engineering*, Vol:54, No:3, s.513-525.

WHISH, R. ve D. BAILEY (2012), *Competition Law*, Oxford University Press, New York.

WILS, W. P.J.(2008), “The Use of Settlements in Public Antitrust Enforcement: Objectives and Principles”, [https://www.researchgate.net/publication/228224364\\_The\\_Use\\_of\\_Settlements\\_in\\_Public\\_Antitrust\\_Enforcement\\_Objectives\\_and\\_Principles](https://www.researchgate.net/publication/228224364_The_Use_of_Settlements_in_Public_Antitrust_Enforcement_Objectives_and_Principles), Erişim Tarihi:01.12.2016.

WILS, W. P.J.(2011), “Discretion and Prioritisation in Public Antitrust Enforcement, in Particular EU Antitrust Enforcement”, *World Competition: Law and Economic Review*, Vol:34, No: 3.

### **Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları**

Automec v Commission Case T-24/90 [1992] ECR II-2223.

EMC Development AB v Commission Case T- 432/05 [2010] ECR II- 000, 5 CMLR 757, upheld on appeal Case C- 367/10 P *EMC Development AB v Commission*, order of 31 March 2011.

IECC v Commission Case C-449/98 P [2001] ECR I-3878.

Masterfoods Ltd v HB Ice Cream Ltd. Case C-344/98 [2000], ECR I-11369.

Scippacercola and Terezakis v Commission Case T- 306/05 [2008], ECR II- 4.

Tremblay and Others v Commission Case T-5/93 [1995].

Aalborg Portland and Others v. Commission, Joined Cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P, C-219/00 P [2004].

### **Genel Mahkeme Kararları**

JFE and Others v Commission Joined Cases T-67/00 etc. [2004] ECR II-2501.

Alrosa v Commission Case T-170/06 [2006] ECR II-2601.

### **Avrupa Komisyonu Kararları**

Animal Feed Phosphates, COMP/38.866.

Buma ve Sabam, COMP/39.152.

CISAC, COMP/38.698.

CRT Glass, COMP/39.605.

Coca-Cola, COMP/A.39.116/B2, 22.6.2005, (2005) OJ L 253/46.

Virgin/British Airways, Commission Decision of 14 July 1999 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (IV/D-2/34.780-Virgin/British Airways), [2000] OJ L30/1, confirmed by Judgments of the General Court of 17 December 2003 in Case T-219/99 *British Airways v Commission* [2003] ECR II-5917 and of the Court of Justice of 15 March 2007 in Case C-95/04 P *British Airways v Commission* [2003] ECR I-2331.

### **OFT Kararları**

Procter & Gamble Pharmaceuticals UK, Limited (P&GP), CE/6993/05.

British Airways, CE/4424-04.

### **Alman Rekabet Otoritesi Kararları**

Amazon, B6-46/12.

Booking.com, B9-121/13.

### **ACM Kararı**

Thuisbezorgd.nl, 15.1073.53.

### **SCA Kararı**

Protein Import AB, 559/2013.

### **Danıştay Kararları**

Danıştay 13. D. E. 2007/5106, K. 2009/9394.

Danıştay 13. D. E. 2008/3117, K. 2011/5424.

Danıştay 13. D. E. 2009/4016, K. 2013/901.

Danıştay 13. D. E. 2011/2711, K. 2013/1140.

Danıştay 13. D. E. 2010/4818, K. 2014/2197.

Danıştay 13. D. E. 2011/339, K. 2015/1257.

### **Rekabet Kurulu Kararları**

Adana Otobüs Firmaları, 08-60/963-381 sayılı karar.

Alaşehir Fırıncılar,13-08/89-50 sayılı karar.

Atık Ambalaj, 08-37/498-179 sayılı karar.

CLK, 14-42/762-338 sayılı karar.

Denizli Dersaneler, 07-39/420-166 sayılı karar.

Ereктаş/Lüks Erova, 15-36/549-177 sayılı karar.



Fındık, 16-11/172-77 sayılı karar.

Google, 15-46/766-281 sayılı karar.

Konya Otogaz, 13-27/362-166 sayılı karar.

Nazilli Dersaneler, 12-35/1027-320 sayılı karar.

Opet, 16-09/146-62 sayılı karar.

Sigorta, 16-02/46 sayılı karar.

Slot Tahsis, 08-28/322-106 sayılı karar.

Tekhnelogos I, 08-52/791-320 sayılı karar.

Tekhnelogos II, 09-57/1358-350 sayılı karar.

### **Diğer Kaynaklar**

CALVANI, T. (2016), "Interview with Andreas Mundt - President of the German Bundeskartellamt", [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Interviews/the\\_antitrust\\_source%20-%20An\\_interview\\_with\\_Andreas\\_mundt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Interviews/the_antitrust_source%20-%20An_interview_with_Andreas_mundt.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Erişim Tarihi:06.04.2016.

Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği,

<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fTebli%-25c4%259f%2fteblig35.pdf>, Erişim Tarihi: 05.11.2016.

DUTTWEILLER, M. W. (2011), "Priority Setting Resources-Selected Background Information and Techniques", [http://moodle.cce.cornell.edu/pluginfile.php/2520/mod\\_page/content/3/Program%20Priority%20Setting%20Tools%2001-11.pdf](http://moodle.cce.cornell.edu/pluginfile.php/2520/mod_page/content/3/Program%20Priority%20Setting%20Tools%2001-11.pdf), Erişim Tarihi: 21.11.2016.

EUROPEAN COMMISSION (2001), "Draft Notice on Agreements of Minor Importance Which Do Not Appreciably Restrict Competition Under Article 101(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (de minimis)",[http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_de\\_minimis\\_notice/de\\_minimis\\_notice\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis_notice/de_minimis_notice_en.pdf) , Erişim Tarihi:15.01.2017.

EUROPEAN COMMISSION (2008), "Commission Notice on the Conduct of

Settlement Procedures in View of the Adoption of Decisions Pursuant to Article 7 and Article 23 of Council Regulation (EC) No 1/2003 in Cartel Cases”, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0702\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0702(01)&from=EN), Erişim Tarihi: 21.11.2016.

EUROPEAN COMMISSION (2009), “Guidance on its Enforcement Priorities in Applying Article 82 of the EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings”, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224(01)&from=EN), Erişim Tarihi: 14.12.2016.

IDOT, L. (2014), “Power to set enforcement priorities”, [https://www.coleurope.eu/sites/default/files/uploads/page/3.\\_laurence\\_idot\\_-\\_prioritisation\\_0.pdf](https://www.coleurope.eu/sites/default/files/uploads/page/3._laurence_idot_-_prioritisation_0.pdf) , Erişim Tarihi: 13.11.2016.

Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik, [http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2fyonetmelik8+\(1\).pdf](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fGenel+%C4%B0%C3%A7erik%2fyonetmelik8+(1).pdf) , Erişim Tarihi: 19.12.2016.

NATIONAL ASSOCIATION of COUNTRY & CITY HEALTH OFFICIALS (2013), “Guide to Prioritization Techniques” <http://archived.naccho.org/topics/infrastructure/accreditation/upload/Prioritization-Summaries-and-Examples.pdf>, Erişim Tarihi:01.12.2016.

PENG, X. ve F. DAI (2009), “Information Systems Risk Evaluation Based on The AHP-fuzzy Algorithm”, International Conference on Networking and Digital Society, 30-31 May 2009, [https://www.researchgate.net/publication/224534984\\_Information\\_Systems\\_Risk\\_Evaluation\\_Based\\_on\\_the\\_AHP-Fuzzy\\_Algorithm](https://www.researchgate.net/publication/224534984_Information_Systems_Risk_Evaluation_Based_on_the_AHP-Fuzzy_Algorithm) , Erişim Tarihi:30.11.2016.

Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğ, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FTebli%-25c4%259f%2Fteblig93.pdf>, Erişim Tarihi: 10.11.2016.

Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ, [http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fTeb- li% C4%9F%2f2012\\_3.pdf](http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fTeb- li% C4%9F%2f2012_3.pdf), Erişim Tarihi: 06.11.2016.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Sayfa- lar/4054-Sayili-Kanun>, Erişim Tarihi: 04.11.2016.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun Genel Gerekçesi,

<http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/Kanunun-Genel-Gerekcesi>, Erişim Tarihi: 04.11.2016.

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0882.pdf>, Erişim Tarihi: 14.12.2016.

Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fY%C3%B6netmelik%2f7-Rekabeti+S%C4%B1n%C4%B1rlay%C4%B1c%C4%B1+Anlas%CC%A7ma%2c+Uyumlu+Eylem+ve+Kararlar+ile+Hakim+Durum.pdf>, Erişim Tarihi: 03.12.2016

Sigorta Sektörüne İlişkin Grup Muafiyet Tebliği,

<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fTebli%25c4%259f%2fteblig36.pdf>, Erişim Tarihi: 07.11.2016.

Teknoloji Transferi Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fTebli%25c4%259f%2fteblig37.pdf>, Erişim Tarihi: 05.12.2016.

Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Anlaşma[105], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E105&from=EN>, Erişim Tarihi: 06.11.2016.

Uzmanlaşma Anlaşmalarına İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği, <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fTebli%C4%9F%2fuzlasma2013.pdf>, Erişim Tarihi: 05.11.2016.

VESTAGER, M. (2016), “Setting Priorities in Antitrust”, Speech to the Global Competition Law Centre Conference, the European Commissioner for Competition, Directorates-General, Brussels, [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vestager/announcements/setting-priorities-antitrust\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/vestager/announcements/setting-priorities-antitrust_en), Erişim Tarihi: 01.12.2016.

## EKLER

### **EK-1: Önceliklendirme Kriterlerinin Sınıflandırılması**

ICN'in *Kurumsal Etkinlik Rekabet Otoriteleri Uygulama Kılavuzu*'nda da yapılan sınıflandırma aşağıdaki gibidir:

#### **1. Tüketici Refahı veya Ekonomi Üzerindeki Potansiyel Etkisine İlişkin Kriterler**

Birçok rekabet otoritesi yapılacak işin tüketici refahı veya ekonomi üzerindeki potansiyel etkisini bir önceliklendirme kriteri olarak kullanmaktadır. Bu kapsamda değerlendirilebilecek birçok etki çeşidinden bahsedilebilir. Bunlardan ilki, işin ilgili olduğu sektörde tüketici refahına yönelik *beklenen doğrudan etkidir*. Tüketici refahı, statik ve dinamik anlamda fiyat, kalite, dağıtım, yenilik ve hizmetler açısından tüketiciler için daha önemli bir değer sayılmaktadır. Doğrudan etkiler dezavantajlı tüketicilerin yararına olduğu için rekabet otoritesi işlerin ayrıca önceliklendirilmesini tercih edebilir (ICN 2010, 30).

Tüketici refahına yönelik *beklenen dolaylı etki*, otoritenin harekete geçmesi sonucunda tüketici, iş dünyası veya hükümet politikalarındaki değişikliklerden kaynaklanan tüketici refah ve güvenindeki iyileştirmeleri yansıtmaktadır (ICN 2010, 31). Bundan dolayı beklenen dolaylı etki tüketici, iş dünyası ve hükümet için caydırıcılık ve gelişmiş farkındalığı da yansıtmaktadır. Bazı otoriteler *beklenen ilave etkiyi* de bu kapsamda değerlendirmektedir. Bu kavram, kurumun faaliyetleri sonucunda makroekonomik değişkenler (enflasyon, iç borçlanma vb.) üzerindeki etkisinin yanısıra ekonomik verimlilik ve üretkenlik artışına da etkisinin beklenebileceğini ifade etmektedir (ICN 2010, 31).

Belirli bir işin önemli etkiye sahip olduğunu varsaymak için kullanılacak birçok parametre vardır. Otoriteler ilgili pazarın büyüklüğünden kaynaklanan örneğin *etkilenen ilgili coğrafi alanın büyüklüğü, tüketici sayısı veya pazarın ülke ekonomisi açısından önemi* dikkate alınarak *önemli etki* ihtimali olduğunu düşündükleri işler için önceliklendirme kararı alabilmektedir (ICN 2010, 31). Otoriteler ayrıca *bir davranış veya işlemde etkilenen ticaret hacminin belli bir seviyenin üzerinde olduğu* işlere de öncelik verebilmektedir (ICN 2010, 31).

## 2. Sektörel Bazda Önceliklendirmeye İlişkin Kriterler

Bazı otoriteler, belirli sektörleri ilgilendiren faaliyetleri önceliklendirmeyi tercih edebilmektedirler. Önceliklendirilen sektörleri şu şekilde sıralanmaktadır (ICN 2010, 31):

- Piyasa aksaklıkları/başarısızlıkları olan sektörler,
- Regülasyona tabi sektörler ve karmaşık ağ endüstrileri (enerji, telekomünikasyon vb.),
- Ekonomideki diğer sektörlerle güçlü bağlantıları olan sektörler (altyapı, demir çelik, inşaat vb.),
- Rekabetçi açıdan problemlili veya rekabete aykırı davranış geçmişi olan sektörler (çimento, sabit geniş bant internet, maya, bira vb.),
- Yoğunlaşma eğilimi gösteren sektörler (telekom, perakende vb.),
- İşleyişi yönüyle kamu maliyesi üzerinde önemli etkisi olan sektörler (sağlık, eğitim vb.),
- İşleyişi yönüyle tüketiciler üzerinde önemli etkiye sahip sektörler (gıda, bankacılık vb.),
- Krizdeki sektörler (dönemsel anlamda her sektör olabilir),
- Gelişmekte olan sektörler (bilgişim, e-ticaret vb.).

Öncelikli sektörlerin seçilmesinin nedenleri arasında, bazı sektörlerin korunması veya geliştirilmesini içeren kamu politikaları, önemli sayıda tüketiciyi kapsayan sektörlerin korunması veya belirli sektörlerdeki faaliyetlerin ekonomiyeye ve tüketici refahına olan *beklenen güçlü etkisi* gibi hususlar bulunmaktadır.

## 3. Kurumsal ve Prosedürel Konulara İlişkin Kriterler

Önceki bölümlerde bahsedilen kriterlere ek olarak, otoriteler bazı faaliyetlerini kurumsal ve prosedürel değerlendirmeler yoluyla da önceliklendirebilmektedir. Bunlar duruma göre faaliyetin maliyeti, riskleri, kurumsal önemi ve güncelliği dikkate alınarak yapılan değerlendirmelerdir.

Örneğin otoriteler yetkileri dâhilinde ispat standardı, yargılama riskleri, prosedürün karmaşıklığı veya teknik bilginin karşılanması için gereken yeterince

güçlü kanıt toplama olasılığı gibi faktörleri dikkate alarak, faaliyetin başarıyla tamamlanıp tamamlanamayacağı ihtimalini değerlendirmektedir. Bu anlamda, birincil kanıt ve değerlendirme araçlarına (pazar payı eşikleri gibi) dayalı rekabet hukuku ihlâli kapsamına girme eğilimindeki faaliyetlere öncelik verme kararı alabilmektedirler (ICN 2010, 32).

Bunların yanısıra, otoriteler potansiyel işlerle ilgili maliyetleri de değerlendirmeye almaktadır. Önceliklendirme bir anlamda -öncelikli işe kaynak tahsisini de içeren- ele alınan işi doğru aracı (veya araçları) belirleyerek, gerektiğinde yeni araçlar ekleyerek, en doğru hedefe ulaştırma sürecidir (ICN 2010, 32). Kaynak tahsis kararlarında faaliyetler gerçekleştirilirken, kurumun yanısıra kamusal kaynaklar da hesaba katılarak, potansiyel maliyet değerlendirmesi yapılmalıdır.

Otoriteler ayrıca *kurumsal değer*lerinden dolayı da belirli işlere yönelik önceliklendirme kararı almaktadır. ICN (2010, 32)'in raporuna göre:

Bir iş yenilikçi bir yaklaşım getirmesi, hukuki emsal teşkil etmesi, yeni hukuki ve ekonomik yaklaşımlar denemesi, kurumun güvenilirliğini sağlamlaştırması veya kurumsal kapasite geliştirme amaçlarına katkı sağlaması yönüyle böylesi bir öneme sahip olabilmektedir.

Örneğin, bir rekabet otoritesi, *emsal teşkil etmesi* ve bundan dolayı *yorumlanagelen rekabet kanununun kapsamını genişletmesi* yönüyle belirli olaylara önemli ölçüde kaynak ayrılmasını uygun görebilmektedir. Nitekim, bazı durumlarda emsal teşkil eden veya caydırıcı bir etki oluşturan işler rekabetçi ortama bireysel yaptırımlara oranla daha büyük bir fayda sağlayabilmektedir (ICN 2010, 32).

Otoriteler önceliklendirme işlemini işlerin *güncellik* durumuna göre de yapabilmektedir. Örneğin bir otorite, zaten sona ermiş olan ihlâller yerine devam etmekte olan rekabet karşıtı uygulamalara öncelik verebilmektedir. Bu husus, aynı zamanda, özellikle uyarıcı önlemlerin kabulünü doğuran durumlarla ve ardıl (*ex post*) bildirimlere izin veren, yargı denetimine tabi birleşme kontrolleriyle de ilgili olabilmektedir (ICN 2010, 32). Otoritelerin harekete geçme noktasında en uygun organizasyon olup olmadığı da önceliklendirmede değerlendirme kriterlerinden biridir. Bazı durumlarda ilgili işin özel mahkemeler yoluyla, devletin diğer organları tarafından, özdenetim yoluyla endüstriyel olarak veya birtakım yeni düzenlemeler vb. alternatiflerle gerçekleştirilmesi, hedeflere ulaşmada daha etkili olabilmektedir.



Üniversiteler Mahallesi  
1597. Cadde No: 9  
06800 Bilkent - Çankaya /ANKARA  
[http:// www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)