

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2011-4-8 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 11-39/811-254
Karar Tarihi : 23.06.2011

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Doç. Dr.
Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit
GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Serpil YANIK, Gülçin DERE, Bahar ERSOY

C. BAŞVURAN : - T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
Temsilcisi: Av. Ayşe MANAVGAT, Av. Yurdağül
RÜZGAR
Doğanbey Mahallesi, Atatürk Bulvarı, No:8 06107
Ulus / ANKARA
- Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği
Maslak Mh. Bilim Sk. No:5 Sun Plaza Kat:13 No:25

34398

Şişli / İSTANBUL

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği
Maslak Mh. Bilim Sk. No:5 Sun Plaza Kat:13 No:25

34398

Şişli / İSTANBUL

E. DOSYA KONUSU: Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'nin asgari değerlendirme ücreti belirlemek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği iddiası ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Yönetim Kurulunun 07.01.2011 tarih ve 2 nolu kararına menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması talebi.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Başvuruda, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği (TDUB) Yönetim Kurulu'nun 07.01.2011 tarih ve 2 No'lu Yönetim Kurulu kararında, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 40/C ve 40/D maddesine dayanılarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile 17/12/2009 tarih ve 27435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün (Statü) 7'nci maddesinin (ı) bendi uyarınca, 01.03.2011 tarihinden itibaren uygulanmak üzere "a. Sermaye Piyasası Kurulu veya Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yetkilendirilmiş olan değerlendirme şirketleri tarafından verilen konut değerlendirme hizmetleri karşılığında tahsil edilecek ücretin rapor başına KDV Hariç 350 TL'den az olmamasına, ..." şeklinde asgari değerlendirme ücreti belirlendiği; ancak Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerinde söz konusu Birliğe değerlendirme hizmetleri için

alınacak ücretlerin asgari hadlerinin belirlenmesi hususunda münhasır bir yetki verilmediği, bu türden bir kararın hukuki dayanaktan yoksun olduğu ve bu suretle 4054 sayılı Kanun hükümlerinin ihlal edildiği iddia edilmiştir.

Diğer taraftan Kurum kayıtlarına 12.05.2011 tarih ve 3686 sayı ile giren TDUB adına Birlik Başkanı Murat PARMAKÇI imzalı bildirim ile; TDUB Yönetim Kurulu'nun 07.01.2011 tarih ve 2 No'lu Yönetim Kurulu Kararı'na menfi tespit belgesi verilmesi veya muafiyet tanınması talep edilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 19.01.2011 tarih ve 563 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 21.01.2011 tarih ve 2011-4-8/İİ-11-257-MH sayılı İlk İnceleme Raporu, 03.02.2011 tarih ve 11-07 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 15.06.2011 tarih ve 2011-4-8/ÖA-11-187.SY sayılı Önaraştırma Raporu 21.06.2011 tarih ve REK.0.08.00.00-110.02.02/290 sayılı Başkanlık önergesi ile 11-39 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da;

1. Kamu kurumu niteliğini haiz TDUB'un 7.1.2011 tarihinde aldığı ve 25.02.2011 tarihinde ertelenmesine karar verdiği 2 no'lu Yönetim Kurulu Kararı'nın ilgili pazarda rekabeti sınırlayıcı etkileri olduğu, bununla beraber, yürürlükte bulunan TDUB Statüsü gereğince yapılan düzenlemenin mevzuata uygunluğunun Danıştay'da iptal davası açılarak yapılması gerektiğine dair Danıştay Kararları ve Kurumumuzun bu kararlara ilişkin Danıştay nezdindeki itirazı dikkate alınarak şu aşamada 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,

2. Bununla beraber söz konusu düzenlemenin rekabeti kısıtlayıcı olduğu ve arzu edilen amaçlara rekabeti daha az kısıtlayıcı nitelikteki yöntemlerle ulaşılması yönünde Kanun'un 27 (g) maddesi uyarınca Başbakanlık, SPK ve TDUB'a görüş gönderilmesinin yerinde olacağı

hususlarına yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Başvuruya konu olan uygulama konut değerlendirme hizmetlerini kapsamakta olup, konut değerlemesi, bir konutun belli bir tarihteki muhtemel değerinin bağımsız ve tarafsız olarak takdir edilmesidir. Bu hizmeti ikame edebilecek başka bir ürün/hizmet bulunmamaktadır. Bu çerçevede mevcut dosya bakımından ilgili ürün pazarı "konut değerlendirme hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler

I.2.1. Bildirime Konu Yönetim Kurulu Kararı

Bildirime konu olan Karar TDUB'un 07.01.2011 tarih ve 2 No'lu Yönetim Kurulu Kararıdır. Söz konusu Kararda, TDUB Yönetim Kurulu, Sermaye Piyasası Kanunu'nun 40/D maddesi ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 7'nci maddesinin (ı) bendi uyarınca, 01.03.2011 tarihinden itibaren uygulanmak üzere;

- *“Sermaye Piyasası Kurulu veya Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından yetkilendirilmiş olan değerlendirme şirketleri tarafından verilen konut değerlendirme hizmetleri karşılığında tahsil edilecek ücretin rapor başına KDV Hariç 350 TL'den az olmamasına,*
- *Değerleme hizmetinin verilebilmesi için gereken bilgi ve belgelerin temininde, tapu müdürlüklerinde ödenen 10 TL'ye kadar olan ücretler hariç, belediyeler ve benzeri resmi kurum ve kuruluşlara yapılması gereken ödemelerin, sözleşmeli değerlendirme uzmanı tarafından değerlendirme şirketine ve değerlendirme şirketi tarafından müşterilere yansıtılmasına,*
- *Değerleme ücretinin değerlendirme işlemi öncesinde belirlenmesine, değerlendirme ücretinin değerlendirme sonucunda takdir edilecek olan değerlendirme veya değerlendirme raporunun teslim süresi ile ilişkilendirilmemesine, değerlendirme ücretinin ödenmesinin değeri tespit edilen gayrimenkulün alım satımının veya bu gayrimenkulle ilgili bir kredilendirme işleminin gerçekleşmesi de dahil olmak üzere herhangi bir şarta bağlanmamasına,*
- *Değerleme hizmeti verilen müşteriler ile yapılacak sözleşmelerde yukarıda belirtilen hususlara aykırı olan hükümlere yer verilmemesine,*
- *İşbu karara aykırı hareket eden, işbu karara aykırı hükümler içeren sözleşme imzalayan veya mevcut sözleşmelerini en geç 01.03.2010 tarihine kadar işbu karara uygun hale getirmeyen şirketlerin ortağı, sorumlu değerlendirme uzmanı, yönetim kurulu üyesi veya yöneticisi konumunda olup, bu aykırılıkta sorumluluğu olan Birliğimiz üyeleri hakkında Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 24. maddesinde belirtilen disiplin cezalarının uygulanmasına”*

oybirliği ile karar vermiştir.

Diğer yandan Birliğin Yönetim Kurulu Kararı'nın açıklanması akabinde T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin kararın iptali için Sermaye Piyasası Kurulu'na (SPK) ve Rekabet Kurumu'na başvurmaları nedeniyle Birlik Yönetim Kurulu, 25.02.2011 tarihli toplantısında 07.01.2011 tarih ve 2 nolu kararın uygulama tarihinin ilgili resmi kurumlar nezdindeki girişimler sonuçlanıncaya kadar ertelenmesine karar vermiştir. Ancak bu erteleme kararı bir iptal olmayıp, konunun muhatabı olan kurumların incelemeleri tamamlanana kadar tedbiren alınmış bir erteleme kararıdır. Dolayısıyla SPK'nın ve Rekabet Kurumu'nun onay vermesi halinde kararın uygulanmasına başlanması planlanmaktadır. Önaraştırma kapsamında istenen bilgi talebi üzerine, SPK tarafından Kurumumuz'a gönderilen yazıya göre ise, SPK'nın 12.5.2011 tarih ve 15/466 sayılı kararı ile şikayete konu Birlik kararının *“Birlik Statüsü'nün 3 no.lu fıkrası uyarınca Kurulca Birlikten iptalinin*

istenmesi yönündeki talebinin olumlu karşılanmamasına” karar verilmiştir. Bu çerçevede kararın uygulamaya konması için Rekabet Kurumu’na yapılan başvurunun sonuçlanması beklenmektedir.

Bahsi geçen 07.01.2011 tarih ve 2 No’lu Yönetim Kurulu Kararı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ile SPK tarafından yetkilendirilmiş gayrimenkul değerlendirme şirketlerini ve özel olarak da konut değerlendirme hizmetlerini kapsamaktadır. Sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde gayrimenkul değerlendirme hizmeti verecek şirketler SPK tarafından, bankalara değerlendirme hizmeti verecek kuruluşlar ise BDDK tarafından yetkilendirilmektedir. Mevcut durumda, BDDK tarafından yetkilendirilerek BDDK listesinde yer alan gayrimenkul değerlendirme şirketleri aynı zamanda SPK tarafından yetkilendirilmiş gayrimenkul değerlendirme şirketleri listesinde yer almakta ve ayrıca bankaların SPK listesine dahil olan değerlendirme şirketlerinden hizmet almalarına da BDDK tarafından izin verilmektedir.

TDUB, ilgili kararının 4054 sayılı Kanun’un 5. maddesinde muafiyetle ilgili koşulları sağladığını öne sürmektedir. Buna göre;

a) Malların üretim veya dağıtım ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması

TDUB, mevcut durumda ülkemizdeki lisanslı değerlendirme uzmanı sayısı tüm ihtiyacı karşılayacak düzeyde olmadığından ülkemizin bu mesleği hakkıyla icra edecek yeni uzmanlara ihtiyacı bulunduğunu, ancak rapor ücretleri düşük kalmaya devam ettiği sürece gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin vasıfsız işgücüne yöneldiğini ve diğer yandan istihdam ettiği personelinin eğitimine yönelik bir bütçe ayırmasının da mümkün olmadığını, bunun sonucunda farklı sektörlerde de iş bulma imkanı olan lisanslı değerlendirme uzmanlarının gayrimenkul değerlemesi alanından uzaklaştıklarını belirtmektedir. TDUB’a göre, başvuruya konu olan karar, bilgi ve tecrübelerini kanıtlamış lisanslı değerlendirme uzmanlarının beklentilerini karşılayan bir gelir düzeyine kavuşmasını ve sektörde bu vasıfları taşıyan kişilerin istihdam edilebilmesini sağlamayı amaçlamaktadır.

b) Tüketicilerin bundan yarar sağlaması

TDUB’a göre asgari fiyat yolu ile konut değerlendirme hizmetlerinin daha kaliteli bir şekilde yapılması bankaların risklerinin doğru bir şekilde ölçülmesini ve bankacılık mevzuatından kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmediğinin doğru bir şekilde tespit edilmesini sağlayacaktır. Diğer yandan bankalar her ne kadar değerlendirme şirketleri ile bir fiyat üzerinden anlaşmakta olsa da, müşterilerinden değerlendirme masrafı adı altında aldıkları bedeller değerlendirme şirketlerine ödenen tutarın çok üstünde olabilmektedir. TDUB’a göre, değerlendirme hizmetlerinin koordinasyonu için bünyesinde personel barındıran ve çeşitli giderlere katlanan bankaların değerlendirme şirketine ödenen ücretin bir miktar üzerinde bir bedeli müşterilerinden tahsil etmeleri son derece doğaldır. Ancak TDUB aradaki farkların makul ölçüleri aşması ve bankaların değerlendirme ücretleri üzerinden ayrıca bir kar elde etmeye başlamasının sakıncalı olduğunu, mevcut durumda tüketiciler (bankaların kredi müşterileri) değerlendirme ücretleri hakkında net bir fikir sahibi olmadıklarından bankaların kendilerinden talep

ettikleri değerleme masraflarının ne kadarının gayrimenkul değerleme şirketine ödendiğini ve ne kadarının banka bünyesinde kaldığını ayırt edemediğini, konut değerleme ücretlerinin asgari sınırının belirlenmesi ile tüketiciler de aradaki farkı ayırt edebilecek ve makul olmayan farklara itiraz edebileceklerini öne sürmektedir.

c) İlgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması

Birlik, başvuruya konu olan kararın sadece konut değerleme raporları ile sınırlı tutulduğunu, arsa, dükkan, ofis, fabrika, otel vb. diğer gayrimenkuller için verilecek değerleme hizmetlerine yönelik herhangi bir karar almadıklarını, konut değerleme hizmetlerinde de asgari kaliteyi sağlayacak bir asgari fiyat belirlediklerini, bunun üstünde oluşabilecek fiyatlara yönelik bir kısıtlama getirilmediğini öne sürmektedir.

d) Rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde dilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması

Birliğin başvuruya konu olan kararı ile rekabetin engellenmediği, tam tersine sektördeki mevcut küçük oyuncular güçlendirilerek ve sektöre yeni girişler özendirilerek rekabet ortamının arttırıldığı, ayrıca bu sayede ülkemizin ihtiyacı ölçüsünde yeni gayrimenkul değerleme uzmanlarının yetiştirilmesine de katkı sağlanacağı ifade edilmektedir.

I.2.2. İlgili Mevzuat

I.2.2.1. Statü'nün İlgili Hükümleri

Önaraştırmaya konu olan 07.01.2011 tarih ve 2 No'lu Yönetim Kurulu Kararı'nın dayandığı öne sürülen Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün, "Birliğin amacı ile görev ve yetkileri" başlıklı 7. maddesinde Birliğin amacı "*gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerleme faaliyetlerinin gelişmesini, Birlik üyelerinin dayanışma ve değerleme faaliyetlerinin gerektirdiği özen ve disiplin içerisinde çalışmalarını, üyelerin mesleki menfaatlerinin korunmasını, haksız rekabetin önlenmesini, mesleki konularda üyelerin aydınlatılmasını ve eğitilmesini sağlamak üzere Kanun ve bu Statü ile verilen görevleri yerine getirmektir.*" olarak belirtilmiş; aynı maddenin (ı) bendinde ise "*Üyelerin, müşterilerine verdikleri hizmetler karşılığında tahsil edecekleri ücret ve masrafların tutarlarına ve sınırlarına ilişkin esasları belirlemek ve SPK'ya bildirmek*" Birliğin görevleri arasında sayılmıştır.

I.2.2.2. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun İlgili Maddeleri

TDUB Statüsü'nün dayanağını oluşturan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun "Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği" başlıklı 40/C ve 40/D maddesinde aşağıdaki hükümlere yer verilmiştir:

"Birliğin organları ve statüsü

Madde 40/C–(Ek: 15/12/1999 - 4487/20 md.)

Birliğin zorunlu organları, genel kurul, yönetim kurulu ve denetleme kuruludur.

Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliğinin organlarının seçimi, Birlik üyeleri tarafından bu Kanunda öngörülen esaslar çerçevesinde gizli oyla ve yargı gözetimi altında gerçekleştirilir.

... Birliğin organları, gelirleri, giderleri ve çalışma esasları, üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esasları, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanlığın uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Statüsünde düzenlenir. Birlik, Statünün yürürlüğe girmesiyle tüzel kişilik kazanır. Kurul, Birliğin talebi üzerine ya da res'en gerekli görülen hallerde, Birliğin görüşünü alarak, Statüde değişiklik yapılmasını ilgili Bakanlığa teklif edebilir. Statü, bu teklifin ilgili Bakanlıkça uygun görülmesi ve Bakanlar Kurulu kararı ile değiştirilebilir. Birlik ödentileri, Statüde belirlenen süre içinde ödenmediği takdirde, Birlik tarafından icra yoluyla tahsil olunur. Birlik ödentilerinin ödenmesine dair kararlar 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun 68 inci maddesinde yazılı resmi belge niteliğindedir.

Üyeler, Birlik Statüsüne ve Birlikçe alınacak kararlara uymak zorundadırlar.

...

"Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği"

Madde 40/D- (Ek: 21/2/2007-5582/15 md.)

Gayrimenkul değerlendirme uzmanlığı lisansına sahip olanlar, tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğine üye olmak için başvurmak zorundadırlar. Lisans sahibi, lisans almaya hak kazandığının kendisine tebliğinden itibaren üç ay içinde gerekli başvuruyu yapmakla yükümlüdür. Anılan yükümlülüğe uymayan kimselerin lisansı Kurulca iptal edilir.

Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerlendirme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, Birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içerisinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerlendirme standartlarını oluşturmak, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek, Birlik Statüsünde öngörülen disiplin cezalarını vermek, ilgili konularda üyeleri temsilen ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, mesleki gelişmeleri, idari ve yasal düzenlemeleri izleyerek bu konuda üyeleri aydınlatmakla görevli ve yetkilidir.

Birlik, bölgesel ve ülke genelinde gayrimenkul değerleri konusunda istatistikler oluşturur ve yayınlar. Konut finansmanı kapsamında yapılan değerlemelere ilişkin bilgilerin, Birlik tarafından belirlenecek usûl ve esaslara göre Birliğe iletilmesi zorunludur.

Birlik, alacağı kararlarda ve yapacağı düzenlemelerde, bu Kanuna, Kurul yönetmelik, tebliğ ve kararlarına ve ilgili diğer mevzuata uymakla yükümlüdür.

Üyeler, Birlik Statüsüne ve Birlikçe alınacak kararlara uymak zorundadırlar.

Birlik, 40/C maddesindeki hükümlere tâbidir."

1.2.2.3. BDDK'nın 16/12/2010 tarih ve 3980 sayılı Kararı

18/12/2010 tarih ve 27789 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01/01/2011 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 16/12/2010 tarih ve 3980 sayılı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı’nda, 01.01.2011 tarihinden itibaren konut edinmeleri amacıyla tüketicilere kullanılacak krediler ile konut teminatı altında kullanılacak tüketici kredilerinde, kredi tutarının teminat olarak alınan konutun değerine oranının % 75; ticari gayrimenkul alımı amaçlı kullanılacak taksitli ticari kredilerde kredi tutarının teminat olarak alınan ticari gayrimenkulün değerine oranının %50 ile sınırlandırılmasına, sınırlamaya konu krediler için teminat olarak alınan gayrimenkullerin değerlemesinin BDDK veya SPK tarafından yetkilendirilmiş değerlendirme şirketlerine yaptırılmasına ve sınırlamada bu değerlerin kullanılmasına karar verilmiştir.

1.2.3. Öneri Kapsamında Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

1.2.3.1. TDUB ile Yapılan Görüşme Neticesinde Elde Edilen Bilgiler

Öneri kapsamında 18.5.2011 tarihinde Kurumumuz’da TDUB Başkanı, TDUB Genel Sekreteri ve iki Yönetim Kurulu Üyesi ile yapılan görüşmede aşağıdaki bilgiler edinilmiştir:

Görüşmede, yeni kurulmuş olan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği’nin (Birlik), 2010 yılının Mayıs ayında İlk Genel Kurul toplantısını gerçekleştirdiği, 7 yönetim kurulu üyesi ile 3 denetim kurulu üyesinden oluştuğu ifade edilmiştir.

Birliğin Yönetim Kurulu’nun konut değerlendirme hizmetleri pazarında asgari ücret belirlenmesine yönelik 07.01.2011 tarih ve 2 No’lu Yönetim Kurulu Kararı’nı hiç uygulanmamış olduğu, söz konusu Kararın uygulanmasına ilişkin olarak 28.02.2011 tarihinde erteleme kararı alındığı, Kararın uygulanması bakımından Rekabet Kurulu’nun vereceği muafiyet kararı beklendiği belirtilmiştir. Söz konusu konut değerlendirme hizmetlerine ilişkin olarak belirlenen asgari ücret uygulamasının amacının, Bankalar karşısında fiyat ve süre bakımından baskı altında kalan gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin Bankalar karşısında bağımsızlığının ve doğru karar verebilmelerinin sağlanabilmesi olduğu, bahsi geçen Kararda bu durumu önlemek adına, konut değerlendirme hizmetleri karşılığında asgari olarak 350,00 TL alınmasının kararlaştırıldığı, bugün piyasada ortalama konut değerlendirme ücretlerinin yaklaşık ... TL civarında seyrettiği ve bu ücretlerin 6-7 senedir değişmediği ifade edilmiştir. Ücretlerin düşük olmasının sebebinin ise, gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin ayakta kalabilmesinin bankalardan iş alabilmesine bağlı olması nedeniyle büyük bankalar karşısında ücret bakımından direnemeyen ve yoğun rekabet yaşayan gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin nitelikli olmayan, ucuz işgücüne yönelerek lisanssız kişilerle de çalışmasından kaynaklandığı ileri sürülmüştür. Uygulamada bankalar ile gayrimenkul değerlendirme şirketleri arasında konut değerlendirme sözleşmesi imzalandığı fakat maliyetlerini düşürmek isteyen gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin bir nevi taşeronu olarak iş gören lisansı olmayan, niteliksiz işgücü ile de sözleşme konusu hizmetlerin bankalara sunulabildiği, TDUB tarafından alınan 07.01.2011 tarih ve 2 No’lu Yönetim Kurulu Kararı ile; tüm bu sorunların çözülebilmesi amacıyla gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin işlerinin çoğunluğunu oluşturan konut değerlendirme hizmetlerine ilişkin olarak asgari ücret uygulamasına gidilerek, küçük ölçekli ve

ayakta kalmakta zorlanan gayrimenkul değerleme şirketlerinin maliyetlerinin bir nebze de olsa karşılanması hedeflendiği ifade edilmiştir.

Mevcut durumda, Sermaye Piyasası Kurumu (SPK) tarafından yetkilendirilen 90 adet gayrimenkul değerleme şirketinin (10 sene öncesinde SPK listesinde sadece 2 şirket yer almaktaydı: GEDAŞ ve Vakıf Ekspertiz); Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından yetkilendirilen ise 34 adet gayrimenkul değerleme şirketinin bulunduğu, BDDK'nın listesinde yer alan bu şirketlerin, yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen, aynı zamanda SPK'nın listesinde de yer alan şirketler olduğu belirtilmiştir.

Bankalar müşterilerine kullandırdıkları konut kredilerinin teminatını teşkil eden gayrimenkule ilişkin olarak, gayrimenkul değerleme uzmanlarından değerlendirme hizmeti almaktadırlar. 18.12.2010 tarih ve 27789 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan BDDK'nın 16/12/2010 tarih ve 3980 sayılı Kararı uyarınca, bankaların bu hizmetleri gayrimenkul değerleme şirketlerinden almayı tercih ettikleri, TDUB'un 07.01.2011 tarih ve 2 No'lu Yönetim Kurulu Kararının ise SPK veya BDDK tarafından yetkilendirilmiş olan gayrimenkul değerlendirme şirketleri tarafından bankalara sunulan konut değerlendirme hizmetlerini kapsamakta olduğu, BDDK'nın 16/12/2010 tarih ve 3980 sayılı Kararı uyarınca, bankalar açısından söz konusu hizmetin piyasada bilirkişi, eksper, gayrimenkul danışmanı vb. unvanlarla faaliyet gösteren diğer gerçek veya tüzel kişilerden temin edilme imkanı bulunmadığı, bu sebeple, gerçek kişilerin tek başlarına çalışmaktan ziyade, gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin bünyesinde veya sözleşmeli olarak çalışmayı tercih ettikleri, dolayısıyla söz konusu Yönetim Kurulu Kararı'nda, konut değerlendirme hizmetleri karşılığında bankalarca ödenecek olan 350,00 TL'nin de uzmanların şahsına değil, gayrimenkul değerlendirme şirketlerine verileceği ifade edilmiştir.

TDUB tarafından, bugün itibarıyla, sektörde yaklaşık 1600 lisanslı uzman bulunduğu, bu kişilerin de hemen hemen yarısının fiilen çalışmadığı, söz konusu kişilerin halihazırda kamuda çalışan, gayrimenkul veya konut değerlendirme lisansını almış olan kişiler olduğunun tahmin edildiği belirtilmiştir.

Ayrıca, konut değerlendirme hizmetlerine ilişkin olarak gayrimenkul değerlendirme raporlarının hazırlanması aşamasında, gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin banka şube müdürlerine karşı bağımsızlığının sağlanmasına yönelik olarak BDDK tarafından bir düzenlemenin yapıldığı ve bu düzenlemenin sektör açısından olumlu sonuçlar doğuracağı ileri sürülmüştür.

1.2.3.2. Vakıf Gayrimenkul Değerleme A.Ş (Vakıf Ekspertiz) İle Yapılan Görüşme Neticesinde Elde Edilen Bilgiler

Önaraştırma kapsamında 31.05.2011 tarihinde Vakıf Gayrimenkul Değerleme A.Ş.'de Şirket Genel Müdürü ve Genel Müdür Yardımcısı ile yapılan görüşmede aşağıda yer alan bilgiler elde edilmiştir:

T.Vakıflar Bankası T.A.O.'nun (Vakıfbank) kontrolünde bulunan Vakıf Gayrimenkul Değerleme A.Ş.'nin 1995 yılından bu yana sektörde faaliyet gösteren ... olduğu, pazar payının tahminen %... civarında olduğu, şirket bünyesinde ... adet kadrolu elemanın istihdam edildiği; bunların bir kısmının SPK Gayrimenkul Değerleme Lisansına sahip kişilerden, bir kısmının ise BDDK

ve SPK'nın aradığı kriterleri taşımak şartıyla lisanslı olmayan kişilerden oluştuğu ifade edilmiştir. Ayrıca, Şirketin Türkiye'de 81 ilde faaliyet gösterdiği ve bu kapsamda çözüm ortaklarının da bulunduğu bilgisi edinilmiştir. Bu konuda son olarak, sektörde geçtiğimiz yıl toplam tahminen 600 bin adet gayrimenkul değerlendirme raporu hacmi olduğu, bunların 400 bin adedinin konut değerlendirme raporlarından oluştuğu ve bu kapsamda Şirketleri bünyesinde üretilen toplam rapor adedinin ise ... adet olduğu ilave edilmiştir. (Sektör tahminlerinin, Türkiye Bankalar Birliği Tüketici Kredileri Raporlarından yararlanılarak oluşturulduğu belirtilmiştir.)

Sektörde faaliyet gösteren şirket sayısının konut kredilerindeki artışla birlikte 2005 yılından itibaren giderek arttığı, ayrıca BDDK tarafından, bankaların konut ve işyeri edinmeye yönelik kredilere konu gayrimenkul değerlemelerinin bağımsız değerlendirme şirketlerine yaptırmalarının zorunlu kılınmasıyla da sektöre giren firma sayısındaki artışın hızlandığı ifade edilmiştir.

Görüşmede Şirketin faaliyetleri ile ilgili bilgi alınmıştır. Buna göre, önceki yıllarda Şirketin iş hacminin yaklaşık olarak %...'nin Vakıfbank'a sunulan konut değerlendirme hizmetlerinden oluştuğu, bununla birlikte BDDK'nın 16/12/2010 tarih ve 3980 sayılı Kararı'ndan sonra artık Vakıfbank için konut değerlendirme hizmeti sunamadıkları, Vakıfbank'a sundukları hizmetin ancak konut ve işyeri edinmeye yönelik kredilere konu gayrimenkul değerlemeleri dışındaki gayrimenkul değerlendirme raporları ile sınırlı kaldığı ve dolayısıyla bu hizmetin Şirketin iş hacminin yaklaşık olarak %...'sini teşkil ettiği belirtilmiştir.

Bu karardan sonra artık başka bankalarla, büyük ölçüde de ... ile çalıştıkları ve ... konut değerlendirme hizmetini ...'den başlayan ve gayrimenkulün türü ve büyüklüğüne göre farklılaşan fiyatlardan sundukları ifade edilmiştir.

Bankaların genellikle değerlendirme şirketlerinden teklif almak suretiyle iş yaptırdığı ve değerlendirme raporlarını Bankaların kendilerinin de gözden geçirdikleri, eksiklik veya yanlışlık halinde düzeltme için değerlendirme şirketine geri gönderdikleri ve Bankaların bu tür operasyonel giderleri için belli masrafları olmakla beraber, ekspertiz ücreti veya dosya masrafı adı altında konut kredisi kullanan müşterilerden tahminen 400-500 TL'ye varan ücretler talep edebildikleri belirtilmiştir.

Yapılan görüşmede Şirketin ortalama fiyatlarının genel olarak ... arasında değiştiği, kar marjlarının ise yaklaşık olarak %...'lar düzeyinde olduğu bilgisi edinilmiştir.

Görüşmede TDUB'un konut değerlendirme hizmetleri pazarında asgari ücret belirlenmesine yönelik 07.01.2011 tarih ve 2 No'lu Yönetim Kurulu Kararı ile ilgili Şirket görüşleri sorulmuştur. Bu konuda, öncelikle bu kararın şirketleri açısından önemli olduğu, bununla birlikte asgari fiyat belirlenmesinin uzun vadede tüketici faydası doğuracağını düşündükleri, zira, sektörün gelişmesini ve oturmasını sağlamaya yetecek ölçüde geçici bir süreliğine de olsa asgari fiyat uygulamasının yürürlüğe girmesi ile sektörün kollanarak sektördeki mevcut firmaların daha nitelikli hizmet sunacağını ve daha yetkin firmalar haline gelerek sermaye piyasalarında da kalitenin artacağını düşündükleri ifade edilmiştir. Diğer taraftan, piyasada ortalama fiyat olarak nitelendirilen ... TL'nin aslında işin

yarattığı operasyonel (personel, lokasyon, ulaşım ve sistem altyapısı vs) maliyete ve yükledikleri sorumluluklara (raporların doğruluğu ile ilgili olarak ortaya çıkabilecek tazmin taleplerine) göre yeterli olmadığını düşündükleri, bununla birlikte bankaların konut değerlendirme hizmetinde büyük bir alıcı gücüne sahip oldukları için ... TL'ye çalışan değerlendirme şirketlerinin de bulunduğu, ancak Şirketlerinin kaliteden ödün vermemek adına ... TL ücret talep eden bu bankalarla çalışmadıkları ileri sürülmüştür.

Ayrıca konut değerlendirme raporlarının hazırlanmasında kalitenin sağlanabilmesi bakımından asgari 2 iş gününün gerekli olduğu, bu çerçevede değerlendirme şirketlerinin süre yönünden de bankaların baskısından uzak tutulması gerektiği ifade edilmiştir. Zira bir konut değerlendirme raporunun hazırlanabilmesi için ilgili değerlendirme uzmanının tapuya, kadastroya, belediyeye, koruma kurulu, anıtlar kurulu ve mahalline giderek gerekli incelemeleri yapması gerektiği belirtilmiştir. Bunun dışında değerlendirme işinin banka şubelerinin inisiyatifinde oluşturuluyor olmasının da, değerlendirme hizmetinin sağlıklı yapılmasını engelleyebildiği, banka şubelerinin, değerlerin belirlenmesinde zaman zaman müdahaleci olmak isteyebilecekleri, ancak BDDK'nın değerlendirme şirketlerinin şube müdürleri ile değil banka genel merkezleriyle muhatap olmasını sağlayacak bir düzenleme hazırlığında olduğu ve bunun sektör açısından yararlı sonuçlar doğuracağı belirtilmiştir.

Değerlendirme raporlarının hazırlanması sürecinde, değerlendirme şirketlerinin farklı bankaların farklı sistemlerine ve rapor formatlarına uyum için hem daha fazla sabit yatırım (sistem) yapmak zorunda kaldıkları, hem de ilişkili kurumlarda (Tapu, Kadastro, Belediye İmar Birimi, Koruma Kurulu, Anıtlar Kurulu vb.) farklı uygulamalardan dolayı önemli sorunlar yaşadıkları ifade edilmiştir.

Görüşmede konut değerlendirme raporları ile ilgili sorumluluk ve denetim konusunda bilgi talep edilmiştir. Buna göre, değerlendirme raporlarının hatasız düzenlenmesinde sorumluluğun değerlendirme şirketlerine ait olduğu (zira bankaların hatalı değerlendirme raporlarından dolayı karşılaştıkları zarardan ötürü krediyi kullanan şahsın yanında Değerlendirme Şirketlerine de rücu edebildikleri), değerlendirme şirketlerinin bu kapsamda SPK ve BDDK yönetmeliği gereği mesleki sorumluluk sigortası yaptırdığı ve sektörde bu sigortayı yalnızca ... yaptığı belirtilmiştir. Ayrıca, her bankanın kendi bünyesinde bir rapor kontrol biriminin bulunduğu ve bu birimlerin de raporlar ile ilgili olarak denetim yaptığı ifade edilmiştir. SPK ve BDDK'nın yürürlükteki mevzuat çerçevesinde yapılması zorunlu bildirimler üzerinden rutin denetimler yaptığı, diğer taraftan, SPK'nın sadece SPK formatına tabi gayrimenkul değerlendirme raporlarına yönelik olarak, rapor formatına uygunluk bakımından bir denetiminin bulunduğu, BDDK'nın ise şirketlerinden üçer aylık dönemlerde rapor göndermelerini istediği, SPK ve BDDK'nın değerlendirme raporlarının kalitesine yönelik bir denetimi bulunduğu belirtilmiştir.

Sermaye piyasalarında gayrimenkule dayalı enstrümanların ve kredilerin (özellikle konut –mortgage- kredilerinin) gelişmesi açısından değerlendirme şirketlerinin önemli bir fonksiyon üstlendiği belirtilmiştir. Bu açıdan bakıldığında henüz yeni oluşan değerlendirme sektörünün sağlıklı gelişebilmesi için; hem hizmet verilen sektörlere göre küçük olmasından, hem de mali açıdan yeterli olgunluğa

erişememiş olmasından dolayı taban fiyat konusunda desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

I.2.3.3. BDDK'dan Değerleme Faaliyetlerine İlişkin Elde Edilen Bilgiler

Önaraştırma kapsamında gönderilen bilgi talebi yazısı üzerine üzerine BDDK tarafından gönderilen cevabı yazıda aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

5411 sayılı Bankacılık Kanununun (Kanun) 34 üncü maddesinde Kanun ve Kanuna istinaden çıkarılan düzenlemelerde öngörülen değerlemelerin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nca (Kurul) belirlenecek esaslar çerçevesinde değerlendirme kuruluşlarına yaptırılacağına hüküm altına alındığı ve Bankalara Değerleme Hizmeti Verecek Kuruluşların Yetkilendirilmesi ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik (Yönetmelik) 1.11.2006 tarihinde yürürlüğe girdiği, ilk yetkilendirmenin yapıldığı 12.3.2009 tarihinden itibaren BDDK tarafından toplam 34 adet değerlendirme kuruluşuna, Yönetmeliğin 4 üncü maddesi kapsamına giren "gayrimenkul, gayrimenkul projesi veya bir gayrimenkule bağlı hak ve faydaların değerlendirilmesi" hizmeti verme konusunda yetki verilmiş olmakla birlikte halihazırda SPK tarafından yetkilendirilen 91 adet kuruluşun da bankalara değerlendirme hizmeti verebildiği, BDDK tarafından yetkilendirilmiş değerlendirme kuruluşlarının faaliyetlerini Yönetmelik çerçevesinde yürüttüğü, dolayısıyla Yönetmeliğin 17 nci maddesi uyarınca BDDK'nın gözetim ve denetimi altında olduğu belirtilmiştir.

Değerleme şirketlerinin brüt satış rakamları dikkate alındığında, değerlendirme hizmetinin neredeyse tamamının bankalara verildiği, yakın dönemde yaşanan gayrimenkul teminatlı kredilerden kaynaklanan global finansal kriz de göz önünde bulundurulduğunda bankalar tarafından kullanılacak kredilere konu taşınmazların rayiç değerinin doğru olarak ortaya konulması, bankanın yükleneyeceği riskin belirlenmesi ve banka için teminat teşkil etmesi bakımından önem arz ettiği; aksi takdirde, gerçeğe uygun şekilde değerlendirilmesi yapılmadan kredilendirilen taşınmazların, gerek banka gerekse finansal sistemin bütünü için risk oluşturabileceği, bu nedenle mesleki yeterliliği haiz şirketlerce söz konusu değerlendirmenin etkin ve kaliteli bir şekilde yapılması hususunun önem kazandığı belirtilmiştir; ancak sektördeki yoğun rekabetin, değerlendirme ücretlerinin değerlendirme raporlarının kalitesini olumsuz bir şekilde etkileyebilecek düzeylere gerilemesine sebep olabileceği üzerinde durulmuştur.

TDUB tarafından belirlenen asgari ücret ile ilgili olarak bankalar tarafından BDDK'ya yansıtılan herhangi bir şikayetin söz konusu olmadığı ifade edilmiştir.

Değerleme şirketlerine ödenen ücretlerin uygulamada bankalarca krediyi kullanan banka müşterilerine yansıtılmakta olduğu belirtilmiştir.

BDDK tarafından, Yönetmeliğin 5 ve 6 ncı maddeleri ile 19 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan değerlendirme kuruluşlarının ortaklarının, yönetim kurulu başkanı ve üyeleri ile yöneticilerinin, denetçilerinin ve değerlendirme faaliyeti ile iştigal eden personelinin bağımsızlığı ile bağımsızlıklarının ortadan kalktığı durumlar ile bunlara ilişkin yaptırımların yeterli bir şekilde düzenlendiği değerlendirilmiştir.

I.2.3.4. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü'nden Elde Edilen Bilgiler

Önaraştırma kapsamında gönderilen bilgi talebi yazısı üzerine T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen cevabı yazıda aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

Kurumumuz'a başvuruda bulunan Ziraat Bankası tarafından, şikayet konusu kararın TDUB Statüsü'nün 7 nci maddesinin (1) bendinde yer alan hükme ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 40/D maddesine aykırı olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, TDUB üyelerinin değerlendirme uzmanlığı mesleğine sahip gerçek kişiler olması nedeniyle söz konusu kişilere yönelik düzenleyici kararlar alınması gerektiğinden bahisle, şikayet konusu kararın TDUB üyesi olmayan ve tümü anonim şirket statüsündeki gayrimenkul değerlendirme şirketleri hakkında sonuç doğurucu nitelikte olduğu, dolayısıyla TDUB'un yetkilerini aştığı ifade edilmektedir.

Ziraat Bankası gayrimenkul değerlendirme hizmeti satın alacağı firmaları ihale usulü ile belirlemekte olup, ihaleye çağrılacak firmaların belirlenmesinde SPK lisanslı olmaları, ... hususlarını esas almaktadır.

Hizmet satın alınmasına karar verilen bağımsız değerlendirme kuruluşları ile Ziraat Bankası arasında, sürenin bitiminden ... taraflardan biri yazılı olarak fesih ihbarında bulunmadığı takdirde aynı koşullarla yenileme hükmünü içeren ... süreyle geçerli, BDDK tarafından yayımlanan Bankalara Değerleme Hizmeti Verecek Kuruluşların Yetkilendirilmesi ve Faaliyetleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun biçimde düzenlenen T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Değerleme (Ekspertiz) Hizmet Sözleşmesinin imzalandığı; söz konusu sözleşmelerde belirlenen değerlendirme ücretlerinin ise ortalama olarak, ... kadar alana sahip konutlar için ... aşan konutlar için ... TL; yalı, malikane, köşk gibi özel nitelikli konutlar için ... TL olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, TDUB kararından sonra gerçekleştirilen ihaleye katılan tüm firmalar tarafından ihalede en düşük ücret olarak 350,00TL üzerinden teklif verildiği hususu ilave edilmiştir.

Ziraat Bankası tarafından hizmet alınan gayrimenkul değerlendirme şirketlerince düzenlenen raporlarda kalite yönünden genel olarak bir sorun bulunmadığı ileri sürülmüştür.

1.2.3.5. Akbank T.A.Ş. Genel Müdürlüğü'nden Elde Edilen Bilgiler

Önaraştırma kapsamında gönderilen bilgi talebi yazısı üzerine Akbank T.A.Ş. Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen cevabı yazıda aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

Akbank tarafından, konut değerlendirme raporlarının kalitesinin belli bir standardın üzerinde olmasının bankalar arası rekabet açısından son derece önemli olduğu ve TDUB Statüsü'ne dayanılarak belirlenen asgari ücret uygulamasına istinaden, düzenlenen raporların ortak bir standardının ve raporların kalitesini denetleyen bir yapının bulunmaması nedeniyle asgari ücret uygulamasının uygun olmayacağı belirtilerek, konut değerlendirme raporunda yer alması gereken minimum kriterlerin belirlenmesi, hizmet standartlarının oluşturulması, rapor kalitesinin istenilen düzeye ulaşması ve tüm bunların denetlenerek garanti altına alınması halinde asgari ücret uygulamasının karşılıklı olarak belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmiştir.

Akbank'ın, konut değerlendirme hizmetini, sadece BDDK ve/veya SPK tarafından yetkilendirilmiş gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden, ... olarak akdedilen protokol ve protokolün eki olan şartname çerçevesinde aldığı, konut değerlendirme raporları için gayrimenkul değerlendirme şirketlerine KDV dahil ... TL ücret ödendiği, bu ücrete, Tapu Müdürlüklerinde gayrimenkule ait dosyanın incelenmesi için ödenen 10,00TL'nin de dahil olduğu, konut ekspertizleri için Akbank müşterilerinden ... TL ücret alındığı belirtilmiştir.

Akbank tarafından hizmet alınan gayrimenkul değerlendirme şirketlerince düzenlenen raporlarda hizmet kalitesine yönelik bir sorun bulunmadığı belirtilerek, tüm sektör açısından bakıldığında, hizmet kalitesi ve değerlendirme standartlarında gözlemlenen tutarsızlıkların değerlendirme sektöründe mesleği disipline eden ve hizmet standartlarını oluşturan bir denetim mekanizmasının bulunmaması, değerlendirme sektöründeki bazı firmalar tarafından mesleki ilkelerin yeterince kavranmamış olması ve bazı hizmet alan kurumların rapor kalitesine yeterince önem vermemesinden kaynaklandığı ileri sürülmüştür.

1.2.3.6. Türkiye İş Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü'nden Elde Edilen Bilgiler

Önaraştırma kapsamında gönderilen bilgi talebi yazısı üzerine Türkiye İş Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen cevabı yazıda aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

Türkiye İş Bankası A.Ş. tarafından, Sermaye Piyasası Kanunu'nun 40/D maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "Birlik, alacağı kararlarda ve yapacağı düzenlemelerde, bu Kanuna, Kurul yönetmelik, tebliğ ve kararlarına ve ilgili diğer mevzuata uymakla yükümlüdür" hükmü karşısında, TDUB Statüsü'nün 7 nci maddesinin (ı) bendinde yer alan düzenlemenin ve Birliğin 7.1.2011 tarihli toplantısında asgari ücrete ilişkin olarak almış olduğu kararın, Sermaye Piyasası Mevzuatı Çerçevesinde Değerleme Hizmeti Verecek Şirketlere ve Bu Şirketlerin Kurulca Listeye Alınmalarına İlişkin Esaslar Hakkında Tebliğ'in 18 inci maddesindeki düzenlemeye aykırı olduğu düşünülmektedir. Söz konusu hükme göre,

"Ücretin tespiti

Madde 18 – Değerleme hizmeti karşılığında alınacak ücret, şirket ve müşteri arasında serbestçe belirlenir ancak bu ücret;

- a) Önceden kararlaştırılmış bir değer tahminine bağlanamaz.*
- b) Değerleme işleminin tamamlanmasından sonra belirlenemez.*
- c) Ödenmesi şarta bağlı olamaz."*

Bu nedenlerle, Türkiye İş Bankası A.Ş. tarafından, 4054 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde tanımı yapılan "Teşebbüs Birliği" konumunda olan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliğince alınan söz konusu kararın, anılan Kanun'un 4 üncü maddesi kapsamında rekabeti sınırlayıcı nitelikte olduğu değerlendirilmiştir.

Türkiye İş Bankası'na hizmet veren değerlendirme şirketlerinin SPK lisanslı veya BDDK tarafından bankalara değerlendirme hizmeti vermekle yetkilendirilmiş anonim şirket vasfındaki şirketlerden oluştuğu, söz konusu hizmetlere ilişkin yapılan sözleşmelerin ise ... olduğu ifade edilmiştir.

Konut değerleme raporları için gayrimenkul değerleme Şirketlerine ... ücret ödendiği, bu ücretin tamamının müşterilere yansıtıldığı, konut ekspertizleri için Türkiye İş Bankası müşterilerinden ...TL masraf alındığı belirtilmiştir.

AnlaŐmal olunan gayrimenkul değerleme Şirketlerinin düzenlemekte olduğu raporlarda, protokol Őartnamesinde yer alan kriterlere uyulması sebebiyle hizmet kalitesi aÇısından herhangi bir sorun ortaya çıkmadığı ileri sürülmüştür.

1.2.3.7.Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. Genel Müdürlüğü'nden Elde Edilen Bilgiler

Önaraştırma kapsamında gönderilen bilgi talebi yazısı üzerine Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen cevabı yazıda aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

Türkiye Vakıflar Bankasınca, TDUB Yönetim Kurulu tarafından asgari ücrete ilişkin alınan 7.1.2011 tarihli kararın, 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil ettiği; diğer taraftan rekabetin bu kadar attığı, ürün çeŐitlilięinin ve sunumunun büyük gelişme gösterdiği, serbest piyasa mekanizmasının etkin bir Şekilde müşteriler lehine işlediği, bankalar için faiz gelirleri dışında komisyon gelirlerinin büyük önem arz ettiği bu dönemde, TDUB'un değerleme hizmetlerinden alınacak ücretlere bir alt sınır tespit etmesinin, serbest rekabeti engelleyici ve değerleme hizmeti alanlar aleyhine sonuçlar doğuracağı değerlendirilmiştir.

Türkiye Vakıflar Bankası'na konut değerleme hizmeti verecek olan gayrimenkul değerleme Şirketlerinin; SPK ve/veya BDDK tarafından yetkilendirilmiş değerleme Şirketi olması, ... bulunması kriterlerine göre belirlendiği, konut değerleme sözleşmelerinin ... yapıldığı ifade edilmiştir.

Türkiye Vakıflar Bankası tarafından hazırlanan konut değerleme hizmet sözleşmelerinde gayrimenkul değerleme Şirketlerine ödenmekte olan ücretlerin il bazında deęiŐmek ile birlikte ortalama ... olduğu, söz konusu ücretlerin tamamının müşteriye yansıtıldığı belirtilmiştir.

Türkiye Vakıflar Bankası tarafından, gayrimenkul değerleme Şirketlerinin hazırladığı konut değerleme raporları bakımından hizmet kalitesine yönelik herhangi bir sorun ortaya çıkmadığı ileri sürülmüştür.

1.2.3.8. Türkiye Garanti Bankası A.Ő. Genel Müdürlüğü'nden Elde Edilen Bilgiler

Önaraştırma kapsamında gönderilen bilgi talebi yazısı üzerine Türkiye Garanti Bankası A.Ő. Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen cevabı yazıda aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir:

Türkiye Garanti Bankasınca, TDUB Yönetim Kurulu tarafından konut değerleme hizmetlerine ilişkin olarak alınan asgari ücret uygulaması kararının, bankaların almış olduğu hizmete doğrudan etkisinin yanı sıra gayrimenkul değerleme Şirketleri arasındaki rekabeti kısıtladığı; ayrıca, söz konusu kararın 4054 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil ettiği ve TDUB'un yetki ve sorumluluklarını belirleyen Statü'nün bu kapsamda bir karar alınmasına olanak sağlamadığı, bu nedenle söz konusu kararın 4054 sayılı Kanun'un 56 ncı maddesi uyarınca geçersiz kabul edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

TDUB Statüsü'nün 1 inci maddesi gereğince TDUB'a sadece lisanslı gayrimenkul değerlendirme uzmanı olan kişilerin üye olmakla yükümlü olması ve alınan kararların sadece gerçek kişi olan üyeleri bağlaması sebebiyle, TDUB tarafından TDUB üyesi olmayan ve anonim şirket vasfındaki değerlendirme şirketlerine yönelik herhangi bir düzenleme getirilemeyeceği ve söz konusu şirketlerin değerlendirme hizmetleri karşılığında alacakları asgari ücrete ilişkin TDUB kararına uyma zorunluluğunun bulunmadığı ifade edilmiştir. Anılan Yönetim Kurulu Kararı'nın (e) bendinde, işbu karara aykırı hareket eden şirketlerin ortağı, sorumlu değerlendirme uzmanı, yönetim kurulu üyesi veya yöneticisi konumunda olup, bu aykırılıkta sorumluluğu olan Birlik üyeleri hakkında Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 24 üncü maddesinde belirtilen disiplin cezalarının verileceğinden bahisle, söz konusu karar ile TDUB'un, üyeleri üzerindeki yaptırım gücünü, amacından saparak, anonim şirket niteliğindeki değerlendirme şirketlerinin faaliyetlerini düzenlemek için kullandığı belirtilmiştir.

Mevcut fiyatlarla gerekli altyapı yatırımlarını tamamlayan ve operasyonel verimlilik kapsamında iş akışını daha etkin yöneten değerlendirme şirketlerinin %... seviyelerinde bir net kar marjı ile çalıştıkları, haksız rekabet veya damping gibi sektördeki fiili durumla örtüşmeyen gerekçelerle fiyatı %40 gibi oldukça yüksek bir oranda artırmaya çalışmanın belirlenen bu fiyatın uygulanmasını zorunlu kılmak ve fiyatlamanın hizmet kalitesi ve süresine bağlanmasını yasaklamak gibi uygulamaların sektördeki rekabeti ortadan kaldıracağı ileri sürülmüştür.

Diğer taraftan rapor ücretlerinin süreye bağlı olmasına yönelik yorumların gerçeği yansıtmadığı, söz konusu değerlendirme hizmetleri bakımından adil sürenin iki işgünü olduğu, bu süre zarfında hazırlanan raporlar karşılığında rapor ücretinin tamamının ilgili şirkete ödendiği, ancak haklı bir gerekçe olmadan değerlendirme şirketinden kaynaklanan bir nedenle söz konusu teslim süresine ilişkin bir gecikme yaşanması durumunda belli tutarlarda gecikme cezasının uygulandığı belirtilmektedir.

Birlik çatısı altında yürütülen faaliyetlerin teşebbüs hürriyeti kapsamında özgürce ekonomik kararlar almasını ve kanunlar çerçevesinde serbestçe rekabet etmesini engellememesi gerektiği; bu nedenle ihtiyaç duyulması halinde artışın gerekçeleri ve hesaplamada esas alınan unsurlar da belirtilerek, tavsiye niteliğinde bir fiyat belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Garanti Bankası tarafından halihazırda ... değerlendirme şirketinden hizmet alındığı, ... ve çalışılacak şirketin bu görüşmeler sonrasında belirlendiği belirtilmiştir. Söz konusu görüşmelerde şirketlerin SPK ve/veya BDDK listesinde yer alma durumu, ... gibi kriterlerin esas alındığı, gayrimenkul değerlendirme hizmet sözleşmelerinin ise ... yapıldığı belirtilmiştir.

Garanti Bankası tarafından, 2011 yılının ilk dört ayında konut değerlendirme raporlarına ilişkin olarak şirketlere yapılan rapor başına ortalama ödeme tutarının ... olduğu ifade edilmiştir.

Değerleme şirketleri tarafından hazırlanan raporların krediye konu edilmeden önce Garanti Bankası bünyesinde yer alan kontrol grubu tarafından nihai onaya tabi tutulduğu, nihai kontrol ve onay aşamasında rapor içeriğine ilişkin hata

veya eksiklik tespit edilmesi durumunda raporun ilgili şirkete iade edilebileceği; ancak bu tür hata veya eksikliklere sık rastlanmadığı ileri sürülmüştür.

I.2.3.9. SPK'dan Elde Edilen Bilgi ve Görüşler

Kurumuzca gönderilen bilgi isteme yazısı ile Sermaye Piyasası Kurulu'ndan (SPK) Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü ve bu Statü'ye dayanılarak alınan TDUB'un 2 nolu Yönetim Kurulu Kararının kanunilik ilkesi bağlamında değerlendirilmesi istenilmiştir. Bu çerçevede gönderilen cevabi yazıda konu ile ilgili SPK değerlendirmeleri özetle aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

SPK'nun 40/D maddesi uyarınca TDUB'un, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerlendirme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek ile görevlendirildiği, üyelerinin, müşterilerine verdikleri hizmetler karşılığında tahsil edecekleri ücret ve masrafların tutarlarına ve sınırlarına ilişkin esasların belirlenmesine ilişkin yetkinin de TDUB'a, maliyetten daha düşük ücret belirlenmesi suretiyle üyeleri arasında haksız rekabet tehdidinin doğması ile işgücü kalitesinin düşmesinin engellenmesi, gayrimenkul değerlendirme faaliyetinin sağlıklı olarak devamı ile gelişmesinin sağlanmasını teminen verilmiş olduğu, dolayısıyla, Statü'nün 7'nci maddesinin (1) bendi ile Birliğe verilen yetkinin yasal dayanağının, SPK'nın 40/D hükmünün ikinci fıkrası olduğu, dolayısıyla TDUB'un 2 nolu Yönetim Kurulu Kararının yasal dayanağının da TDUB Statüsü'nün 7'nci maddesinin (1) bendi ve SPK'nın 40/C ve 40/D maddeleri olduğu, söz konusu düzenleme ile SPK'nın anılan maddesinde sayılanlar dışında bir yetki yaratılarak Kanun'un çizdiği genel çerçevenin dışına çıkılmadığının düşünüldüğü belirtilmiştir.

Yazının devamında Statü'nün 7'nci maddesinin (1) bendinin konuluş amacı ve gerekçesine ilişkin olarak özetle; söz konusu yetkinin, haksız rekabet tehdidinin doğması ile işgücü kalitesinin düşmesinin engellenmesini ve dolayısıyla gayrimenkul değerlendirme faaliyetinin sağlıklı olarak devamı ile gelişmesinin sağlanmasını teminen verildiği, aksi bir durumda, Birliğin, gayrimenkul piyasası ile gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin geliştirilmesine ilişkin amacının hayata geçirilemeyeceği, haksız rekabet ortamının doğabileceği ve/veya istihdam edilen personel kalitesinin düşürülerek, hizmetin kaliteli olarak sağlanması imkanının bertaraf edileceği, ayrıca küçük değerlendirme kuruluşlarının, piyasa koşulları nedeniyle ayakta kalmaları ve faaliyetlerinin devamı için iş alabilmeleri gereği ile ilgili olarak TDUB tarafından da Kurullarına yazı gönderildiği, gayrimenkul değerlendirme faaliyetleri için asgari bir ücret belirlenmemesi halinde aşırı düşük ücret uygulanması ile iş gücünün kalitesinin ve dolayısıyla hizmet veriminin düşmesine neden olunabileceği, bu çerçevede herhangi bir meslek birliğinin, üyelerinin hizmet veriminin ve çalıştığı piyasanın itibarının düşmesine karşı bir tedbir almaktan imtina etmesinin söz konusu olamayacağı belirtilerek, Statü'nün 7'nci maddesinin (1) bendindeki yetkinin konuluş gerekçesinin de söz konusu riskin bertaraf edilmesi olduğu ifade edilmiştir.

Son olarak yazıda Ziraat Bankası'nın başvurusunu değerlendiren SPK Karar Organının, 12.5.2011 tarih ve 15/466 sayılı kararı ile; *"T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin, Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Yönetim Kurulunun 07.01.2011*

tarihli kararının, Birlik Statüsü'nün 7'nci maddesinin (3) no.lu fıkrası uyarınca Kurulumuzca Birlik'ten iptalinin istenmesi yönündeki talebinin olumlu karşılanmamasına" karar verildiği hususuna da yer verilmiştir.

I.3. Değerlendirme

I.3.1. TDUB'un Statüsü, Aldığı Kararın Niteliği ve TDUB'un Kararı'nın Kanuniliğine İlişkin Değerlendirme

TDUB 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun "Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği" başlıklı 40/D maddesi uyarınca, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerlendirme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, Birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içerisinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerlendirme standartlarını oluşturmak vb. amaçlarla kurulmuş tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur. Anılan maddenin birinci fıkrası uyarınca, gayrimenkul değerlendirme uzmanlığı lisansına sahip olanlar, tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan TDUB'a üye olmak için başvurmak zorundadırlar. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre, TDUB, gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerlendirme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere araştırmalar yapmak, eğitim ve sertifika vermek, Birlik üyelerinin dayanışma ve mesleğin gerektirdiği özen ve disiplin içerisinde çalışmalarına yönelik meslek kurallarını ve değerlendirme standartlarını oluşturmak, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek, Birlik Statüsünde öngörülen disiplin cezalarını vermek, ilgili konularda üyeleri temsilen ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, mesleki gelişmeleri, idari ve yasal düzenlemeleri izleyerek bu konuda üyeleri aydınlatmakla görevli ve yetkilidir. Öte yandan, 2499 sayılı Kanun'un 40/C maddesi uyarınca Birliğin organları, gelirleri, giderleri ve çalışma esasları, üyeliğe kabul, üyelikten geçici ve sürekli çıkarma esasları, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanlığın uygun görüşü üzerine *Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Statüsünde* düzenlenir. Birlik, Statüsünün yürürlüğe girmesiyle tüzel kişilik kazanır. Sermaye Piyasası Kurulu, Birliğin talebi üzerine ya da re'sen gerekli görülen hallerde, Birliğin görüşünü alarak, Statüde değişiklik yapılmasını ilgili Bakanlığa teklif edebilir. Statü, bu teklifin ilgili Bakanlıkça uygun görülmesi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilebilir.

Aşağıda, 2499 sayılı Kanun'un 40/C ve 40/D maddesine dayanılarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile 17/12/2009 tarih ve 27435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren TDUB Statüsü'nün "Birliğin amacı ile görev ve yetkileri" başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasının (ı) bendinde yer verilen "Üyelerin, müşterilerine verdikleri hizmetler karşılığında tahsil edecekleri ücret ve masrafların tutarlarına ve sınırlarına ilişkin esasları belirlemek ve SPK'ya bildirmek." hükmü ile tanınan yetki ve bu yetkiye dayanılarak TDUB Yönetim Kurulu tarafından alınan 2 nolu Yönetim Kurulu kararı¹ kanunilik ilkesi bağlamında değerlendirilmiştir.

¹ TDUB Yönetim Kurulu 7.1.2011 tarihli toplantısında, "Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği Statüsü'nün 7'nci maddesinin (ı) bendi uyarınca, 01.03.2011 tarihinden itibaren uygulanmak üzere "a. Sermaye Piyasası Kurulu veya Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Anayasada öngörölmüş idarenin düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik olmak üzere üç tanedir. Ancak, uygulamada, yürütme organının, bunların dışında, “kararname, karar, tebliğ, sirküler, genelge, ilke kararı, esaslar, yönerge, talimat, **statü**, genel emir, tenbihname, genel tenbih, ilan, tarife” gibi değişik isimler taşıyan işlemlerle genel, soyut, objektif hukuk kuralları koyduğu görölmektedir. Bu nedenle, bu işlemler de idarenin düzenleyici işlemidirler. Bu tür düzenleyici işlemlere idare hukukunda “atipik düzenleyici işlemler” veya “adsız düzenleyici işlemler” denilmektedir. Anayasa, kanun (=kanun hükmünde kararname, Milletlerarası Antlaşma), tüzük ve yönetmelik olarak öncelik sıralamasını yapabileceğimiz Türk normlar hiyerarşisi bakımından dosya konusu Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan ve idarenin adsız düzenleyici işlemleri arasında yer alan statü hükümlerinin yeri ve tabi olduğu hukuki rejimin belirlenmesi ihtiyacı doğmaktadır.

Anayasamızın 124. maddesinde yönetmeliklerin yargısal denetimine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24. maddesinin (c) bendinde yönetmelik kelimesi kullanılmamakta, “düzenleyici işlem” tabiri kullanılmakta ve “*Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere,*” karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarına Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı hükme bağlanmaktadır. O halde dosya konusu statü hükümleri ile TDUB yönetim kurulu kararının da idarenin adsız düzenleyici işlemi vasfını haiz olarak ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ın yargısal denetimine tabi olduğu açıktır.

İdarenin kendisini yetkilendiren kanuna dayanmak ve onun sınırlarını aşmamak kaydıyla o kanunun uygulanmasını sağlamak üzere düzenleyici işlemler yapabileceği kuşkusuzdur. Diğer taraftan, Anayasada temel hak ve özgürlükler arasında sayılan 48. madde ile sözleşme hürriyeti çerçevesinde koruma altına alınması dolayısıyla taraflarca serbestçe kararlaştırılması gereken ücretlere ilişkin, asgari ücret sınırlaması getirilmesi yönünde, teşebbüslerin sözleşme özgürlüğünü kısıtlayıcı nitelikte bir düzenlemenin idari bir işlemle değil, kanunla yapılması gerektiği değerlendirilmiştir. Zira, hukuk devleti ilkesi uyarınca idareye bu denli geniş takdir yetkisi tanınması teşebbüslerin bir temel hak olduğu kuşkusuz olan sözleşme hürriyetinin kısıtlanmasına yol açarak gerek yukarıda belirtilen anayasal ilkelere ve gerekse 4054 sayılı Kanunla korunan serbest rekabet düzenine aykırılık teşkil edecektir.

Anılan düzenlemelerin dayanağını teşkil eden 2499 sayılı Kanun’da asgari ücret belirlenmesine ilişkin düzenleme olup olmadığı incelenmiştir. SPK tarafından Kurumumuz’a gönderilen yazıda belirtildiği üzere 2499 sayılı Kanun’un 40/D maddesinin ikinci fıkrasında tanınan “*gayrimenkul piyasasının ve gayrimenkul değerlendirme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere, haksız rekabeti önlemek amacıyla gerekli tedbirleri almak, kendisine mevzuatla verilen veya Kurulca belirlenen konularda düzenlemeler yapmak, yürütmek, denetlemek*”

tarafından yetkilendirilmiş olan değerlendirme şirketleri tarafından verilen konut değerlendirme hizmetleri karşılığında tahsil edilecek ücretin rapor başına KDV Hariç 350 TL’den az olmamasına, ...” şeklinde karar almıştır (7.1.2011 tarih ve 2 nolu Yönetim Kurulu Kararı).

konusundaki yetkilerin TDUB'a değerleme hizmetlerine ilişkin olarak *asgari ücret belirlenmesi görev ve yetkisini* vermediği sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan, belli bir piyasadaki haksız rekabet endişelerinin ilgili pazara ilişkin alınacak yapısal tedbirlerle giderilmesi mümkün iken, rekabete açıkça aykırı karar ve uygulamaların benimsenmesi yolu ile Anayasanın 167. maddesi, 48. maddesi ve 4054 sayılı Kanun ile koruma altına alınan serbest rekabet düzeninin sağlanmasına ilişkin *kamu menfaatinin* ihlaline yol açmaması gerektiği değerlendirilmiştir.

Son olarak, TDUB'un 2 nolu yönetim kurulu kararının dayanağını teşkil eden Statü hükümlerine de aykırılık teşkil etmektedir. Şöyle ki, Statü hükümlerine göre TDUB'a ancak "*değerleme uzmanı vasfını haiz gerçek kişiler*" üye olabilmektedir. Bu çerçevede Statü'nün 7. maddesinin (ı) bendi ile TDUB'a, "*üyelerin*" müşterilerine verdikleri hizmetler karşılığında tahsil edecekleri ücret ve masrafların tutarlarına ve sınırlarına ilişkin esasları belirlemek yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte, TDUB'un 2 nolu yönetim kurulu kararı incelendiğinde, kararda "*değerleme şirketleri tarafından*" tahsil edilecek ücretlere ilişkin asgari ücret sınırlaması getirildiği görülmektedir. Dolayısıyla 2 nolu yönetim kurulu kararı dayanağını teşkil eden Statü hükümlerine bu yönden aykırılık teşkil etmektedir.

1.3.2. TDUB'un Asgari Fiyat Düzenlemesinin Hukuki Yönünün Değerlendirilmesi

4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, *teşebbüs "piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler"*, teşebbüs birliği ise "*teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler*" şeklinde tanımlanmıştır.

Konut değerleme faaliyeti ticari bir faaliyet olduğundan bu işi yapan bağımsız gayrimenkul değerleme uzmanlarının 4054 sayılı Kanun anlamında birer teşebbüs sayılacağına şüphe yoktur. Ancak önaraştırma konusu karar gayrimenkul değerleme şirketlerinin rapor başına uygulayacakları asgari fiyatlarının belirlenmesi olup rapor yazan uzmanlar gayrimenkul değerleme şirketlerinin elemanı olarak çalışmaktadır ve değerleme şirketleri de TDUB'un üyesi değildir. TDUB'a yalnızca değerleme uzmanları üyedir. TDUB'a üye olan uzmanlardan değerleme şirketleri tarafından istihdam edilen değerleme uzmanları maaşlı personel durumunda olduklarından 4054 sayılı Kanun anlamında bağımsız karar verebilen teşebbüsler değillerdir. Bu değerleme uzmanları bakımından TDUB teşebbüs birliği olarak değerlendirilememektedir. Bununla beraber, SPK'nın Seri:VIII, No:35 sayılı Tebliği uyarınca bankaların hizmet alabileceği SPK listesine dahil değerleme şirketlerinin anonim şirket olarak kurulmaları ve ödenmiş sermayelerinin asgari %51'inin, en az iki sorumlu değerleme uzmanına ait olması gerekmektedir. BDDK tarafından böyle bir şart getirilmemekle beraber BDDK listesindekiler aynı zamanda SPK listesinde de yer aldıklarından mevcut durumda değerleme şirketlerini kontrol eden tüm uzmanlar da TDUB'a üyedirler. Bu çerçevede, bağımsız değerleme şirketleri dolaylı olarak TDUB tarafından temsil edilmekte olduğundan TDUB'un da fiili olarak 4054 sayılı Kanun anlamında "*teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için*

oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler” şeklinde bir teşebbüs birliği niteliğinde olduğu ve kamu kurumu niteliğini haiz meslek örgütü olmasının da rekabet kurallarının uygulanmasına engel teşkil etmediği değerlendirilmiştir.

Başvuruya konu olan kararda, SPK veya BDDK tarafından yetkilendirilmiş olan değerlendirme şirketleri tarafından verilen konut değerlendirme hizmetleri karşılığında tahsil edilecek ücretin rapor başına KDV Hariç 350 TL’den az olmamasına karar verilmiş, dolayısıyla bu şirketlerce verilen konut değerlendirme hizmetleri ile sınırlı olarak bir asgari fiyat belirlenmiştir. Bildirim Formu’nun 5 no.’lu ekine göre, söz konusu asgari fiyatın aylık ... adet konut değerlendirme işlemi için çeşitli maliyet kalemleri hesaba katılarak ve aylık ciro üzerinden %... kar elde edecek şekilde belirlendiği anlaşılmaktadır. Şu anda piyasada geçerli olan fiyatın ise yaklaşık ... TL civarında olduğu görülmektedir. Bu durumda asgari fiyat ortalama fiyatların %... üzerinde tespit edilmiştir. Değerleme şirketleri asgari fiyatın henüz uygulamaya konmadığı mevcut durumda %... arasında değişen kar marjlarıyla çalışmaktadır.

Bildirim Formu’nda başvuruya konu olan kararın konut değerlendirme hizmetlerinde rekabeti engellemek veya bozmak amacıyla değil, haksız rekabetin önlenmesi ve gayrimenkul değerlendirme faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde gelişmesi için alındığı belirtilmektedir. TDUB, yukarıda da ifade edildiği üzere konut değerlendirme hizmetlerinin tamamına yakınının bankalara verilmekte olduğunu ve değerlendirme şirketlerinin bankalara karşı bağımlılığının fiyatların bankalar tarafından tek taraflı belirlenmesine sebep olduğunu, bankaların verdiği fiyat ile kar edebilmek için bazı şirketlerin nitelikli olmayan işgücüne yönelerek veya az kişiyle çok iş yaparak yeterli incelemeyi yapmadan değerlendirme raporlarını oluşturup bankalara gönderebildiklerini, bu durumun mesleğini hakkıyla icra etmek isteyen şirketlere karşı bir haksız rekabet oluşturduğunu öne sürmektedir.

Ayrıca TDUB, ilgili gayrimenkul takibe düşmedikçe veya bir sebeple tekrar bir değerlendirme yapılmadıkça, ilk yapılan değerlemenin ne kadar kaliteli olduğunun da anlayamadığını, hatta zaman zaman kredi hedeflerini tutturmak isteyen ve kredilendirilecek olan müşterinin ödeme gücünün zaten yeterli olduğunu düşünen bazı banka yetkililerinin, kaliteli bir değerlendirme hizmeti yerine, krediyi kullanılabilmek için gereken değer takdir edildiği bir değerlendirme hizmetini talep edebildiğini belirtmektedir. Birliğin de kaliteli hizmet vermek yerine ucuz bir fiyatla iş görecektir rapor üretmenin teşvik edildiği bir kısır döngüyü kırabilmek ve kaliteli hizmet verecek şirketlere bunun için gereken asgari maliyetleri karşılama imkanı vermek üzere başvuruya konu olan kararı aldığı ifade edilmektedir.

TDUB’un söz konusu kararı BDDK ve SPK listesinde yer alan gayrimenkul değerlendirme şirketlerince istihdam edilen gayrimenkul değerlendirme uzmanlarının hazırladıkları raporların müşterilere uygulanan asgari fiyatını belirlemekte olup ilgili pazarda söz konusu düzenleme olmasaydı asgari fiyatın altında oluşması muhtemel bir fiyat rekabetini ortadan kaldırmaktadır. Mevcut piyasa fiyatlarının 350 TL altında olduğu hesaba katılırsa bu düzenleme yürürlüğe konduğu takdirde fiyat tüm şirketler tarafından 350 TL olarak sabitlenecektir. Dolayısıyla söz konusu karar ilgili pazarda rekabeti sınırlayıcı bir etki doğuracaktır.

Ancak rekabet kuralları yalnızca teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin tek başlarına, kendi girişimleriyle yaptıkları rekabet karşıtı uygulamalara uygulanabilir. Rekabet karşıtı uygulama yukarıda da değinildiği üzere yasal mevzuat tarafından zorunlu kılındığında veya teşebbüs veya teşebbüs birlikleri açısından rekabetçi faaliyeti ortadan kaldıran bir yasal çerçeve yarattığında rekabet kanunları uygulanmaz. Çünkü böyle bir durumda rekabetin kısıtlanması teşebbüslerin bağımsız davranışlarına dayandırılmaz.

Danıştay'ın önceki içtihadından farklı olarak, Rekabet Kurulu'nun Türk Eczacılar Birliği ile ilgili 08.07.2010 tarih ve 10-49/912-321 sayılı kararının iptali ve yürütmesinin durdurulmasının istenilmesi üzerine alınan Danıştay 13. Dairesi'nin 18.2.2011 tarih ve 2010/4769 E. No'lu kararı ile gösterdiği yaklaşım, asgari/azami ücret belirlemeye ilişkin idari düzenlemelerin ve kararların kanuni dayanağının bulunup bulunmadığı bakımından yapılan değerlendirmelerin mevzuata uygunluk denetimi olarak nitelendirildiği ve konunun açılacak bir iptal davasında görülmesi gerektiği, bu sebeple Kurumumuz'un bu konuda değerlendirme yapma yetkisinin bulunmadığı yönündedir. Kurum tarafından Danıştay'da bu düzenlemenin iptaline ilişkin bir dava açılması ise menfaat ihlalinin bulunmadığı gerekçesiyle Danıştayca kabul görmemektedir. Bu durumda asgari fiyata yönelik düzenlemenin iptali için ancak şikayetçi banka veya düzenlemeden olumsuz etkilenen diğer gerçek veya tüzel kişiler tarafından Danıştay'da dava açılması gerekmektedir.

Öte yandan Statü'nün asgari ücret belirleme ile ilgili hükmünün mevzuata uygun olduğu öne sürülse dahi, asgari ücretin kriterlerine ve sınırlarına ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığından ve ayrıca meslek birliğinin belirlediği fiyatlar üzerinde hukuki bir denetim mekanizması da olmadığından² asgari ücret belirlemesi ile amaçlanan kamu menfaatini sağlamak için asgari ücret miktarının 4054 sayılı Kanun'un emredici hükümleri çerçevesinde rekabeti en az sınırlayıcı biçimde belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda, asgari ücret miktarına bağlı olarak teşebbüs birliğinin mevzuatın öngördüğü yükümlülüklerini yerine getirirken belirli bir rekabet düzeyini sınırlamayacak ölçüde bir manevra alanı veya esnekliği olduğu sürece, asgari ücretten kaynaklanan rekabet kısıtlamasının bağımsız bir teşebbüs birliği davranışına dayandırılabilceği değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede, önaraştırma konusu bakımından da, asgari fiyat mevzuattan kaynaklansa dahi, Birliğin gereğinden yüksek asgari ücret belirlemesi durumunda mevzuatın ve kamu menfaatinin gerekli kıldığından dışında bağımsız bir şekilde davranan teşebbüs birliği olarak kendisine tanınan yetkiyi geniş bir biçimde kullanmış ve böylelikle mevzuatın izin verdiğinin de ötesindeki bir fiyat rekabetini sınırlamış olabileceği değerlendirilmiştir.

Öte yandan halihazırda Danıştay nezdinde Kurumun TEB asgari fiyat belirleme ile ilgili benzer bir konuda Danıştay'ın Kurul Kararına karşı aldığı yürütmenin durdurulması kararına Danıştay'a itiraz edilmiş olup Danıştay kararı henüz kesinleşmediğinden ve ayrıca menfaati ihlal olanlar tarafından TDUB'un asgari ücret kararına dava açılarak asgari ücret belirlenmesinin tümünden iptal edilme

² TDUB yalnızca fiyatları SPK'ya bildirmekle yükümlüdür. Fiyatlarla ilgili resmi bir onay veya denetim merci yoktur.

olanağı da bulunduğundan fiyat düzeyi ile ilgili değerlendirme yapılması şu aşamada uygun olmayacaktır.

Bu çerçevede, TDUB tarafından yapılan muafiyet başvurusu ile ilgili olarak, şu aşamada bir taraftan benzer bir konuda Kurumumuzca Danıştay 13. Dairesi'nin 18.2.2011 tarih ve 2010/4769 E. No'lu kararı ile verilen yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin karara karşı yapılan itiraz başvurusunun neticelenmesinin beklenmesi, diğer taraftan da anılan süreçte Başbakanlık, SPK ve TDUB'a bilgilendirici mahiyette olmak üzere 4054 sayılı Kanun'un 27 (g) bendi kapsamında söz konusu uygulamanın rekabet kurallarına ve politikalarına uygunluğunu değerlendiren bir görüş gönderilmesi uygun olacaktır.

Bu çerçevede aşağıda meslek birliklerinin asgari fiyat uygulamaları rekabet hukuku bakımından değerlendirilmiştir.

1.3.3. Meslek Birliklerinde Asgari Ücret Belirlemesi Uygulamasının Genel Olarak Rekabet Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi

Serbest mesleklerin önemli ölçüde regülasyona tabi olması (hem devlet tarafından hem de sektörün oto-regülasyonu -self regulation) rekabet kurallarının serbest mesleklerde uygulanmasını kısıtlamaktadır. Serbest meslekler genel olarak rekabet kurallarından muaf tutulmaları da bazı ülkelerde rekabeti sınırlayıcı uygulamalar, devlet tarafından zorunlu tutulduğunda veyahut meslek birliklerince devletin gözetimi altında veya yönlendirmesiyle teşvik edildiğinde rekabet hukuku incelemesinden muaf kabul edilebilmektedir. Sınırlayıcı uygulamalara karşı bu türden yaklaşımlar ABD'de kamu müdahalesi doktrini "state action doctrine" olarak adlandırılmaktadır. Avrupa Birliği'nde ise rekabet kurallarının bu mesleklere uygulanması, rekabet kanunlarının kamu müdahalesi doktrini benzeri muafiyet sağlayıp sağlamadıklarına ve sağlıyorlarsa da bu muafiyetin ne şekilde yorumlanacağına bağlıdır. Sınırlayıcı uygulamaların devlet tarafından zorunlu tutulması veya devletin gözetim ve denetiminde olarak meslek birliklerince düzenlenmesi halinde rekabet kurallarının uygulanmamasının arkasındaki temel gerekçe ise kamunun vatandaşların çıkarlarını koruyacak şekilde hareket edeceği ve bu nedenle rekabet karşıtı kamusal düzenlemelerin topluma olan faydalarının rekabet karşıtı etkilerine ağır basacağı varsayımıdır.

Birçok serbest meslekte söz konusu olduğu gibi inceleme konusu olayda da meselenin özü kalitenin sağlanması ve geliştirilmesidir. Bu noktada cevaplanması gereken temel soru meslek birliklerinin aldığı rekabeti sınırlayıcı düzenleyici tedbirlerin kamu yararını sağlayıp sağlamayacağı veya rekabeti sınırlayan bir kamusal düzenleme olmasaydı, serbest meslek hizmetleri pazarlarında gerçekleşecek rekabetin sosyal refah kaybına neden olup olmayacağıdır.

Serbest meslek hizmetlerinin alım satım koşullarının sağlayıcılar ve alıcılar arasındaki sözleşmelerle serbestçe belirlendiği piyasalarda asimetric bilgi, dışsallıklar ve kamusal mal veya hizmetin varlığı gibi nedenlerle önemli sosyal refah kayıplarının meydana geldiği ileri sürülmektedir. Şöyle ki; serbest meslek piyasaları sağlayıcı ve müşteriler arasında asimetric bilgi olması ile nitelendirilmekte olup bu piyasalarda ters seçim problemi doğabilmektedir.

Tüketicilerin bilgi eksikliği en çok, satın alma işlemi düzenli biçimde tekrar edilmediğinden hizmetin tekrar alınması suretiyle öğrenmenin söz konusu olamayacağı hizmet piyasalarında ve özellikleri ancak yüksek teknik standartların yardımıyla değerlendirilebileceği hizmetlerde söz konusudur. Eğer tüketiciler güvenilir bir biçimde kaliteyi değerlendiremezlerse düşük kalitedeki mallar piyasa mekanizması tarafından cezalandırılmamaktadır. Bu süreçle piyasanın tümü zarar görmekte, bazı mal veya hizmetlerde ise kalitesiz hizmetler dışsallıklar yoluyla yalnızca müşterileri değil tüm toplumu olumsuz etkileyebilmektedir. Örneğin düzgün eğitim almamış kişilerin hizmet sunmasına izin verilirse tüm toplum bunun zararlarına maruz kalmaktadır.

Bu tür durumlar kamusal müdahaleleri gerektirmekle beraber müdahalenin de orantılı olması gerekmektedir. Kalite hakkında bilgi eksikliğini maliyetli de olsa gidermek mümkünse, kalite fiyat dışındaki kriterlere dayandırılır ve bu konuda sıkı denetim yapılırsa yüksek kalitede hizmet sağlayanlar düşük kalitede ama ucuza hizmet sunanlar tarafından pazar dışına itilmeyeceklerdir. Ayrıca düzenli hizmet alan kurumsal müşterilerin yer aldığı pazarlarda bu müşteriler kaliteli sağlayıcıları küçük veya bireysel müşterilerden daha kolay bulabilirler. Çünkü söz konusu müşteriler bilgi edinme ve araştırma maliyetlerine daha çok kaynak aktarırlar. Bu tür müşterilerin olduğu piyasalarda asgari ücretin önemli bir faydası olmayacaktır.

Öte yandan kalitesiz hizmet ve bunun yarattığı negatif dışsallıklar da asgari fiyat dışında sorumluluk ve tazminata ilişkin hukuk kuralları ile engellenebilir. Kalitenin belirli standartlar getirilerek doğrudan, mesleki sorumluluk kuralları ile de dolaylı olarak düzenlenmesi mümkündür.

Ayrıca deneyime veya güvene dayalı mallarda ücret düzenlemesi yoluyla minimum kalite garanti edilmeye çalışılmakla beraber, meslek sahiplerine belirli bir kaliteyi sağlamaları için yalnızca maliyetlerini dikkate alarak belirli bir asgari fiyatın belirlenmesi yeterli olmayabilir, zira fırsatçılığı önlemek için daha yüksek bir prim miktarı gerekebilir. Yani belirlenen asgari fiyat daha az maliyetle kalitesiz hizmet üretimine engel olamayabilir. Ayrıca, üyelerinin çıkarlarını korumak amacıyla faaliyet gösteren meslek birliklerinin bu fiyatları gereğinden yüksek belirleme olasılıkları her zaman söz konusudur.

Bu genel çerçeveden sonra önaraştırmaya konu birlik kararının muafiyet ilkelerine uygunluğunu değerlendirildiğinde, inceleme konusu karar ile fiyatlar mevcut düzeylerinden daha yüksek bir düzeye yükseleceği için sektöre yeni girişlerin artabileceği, belli bir gelir düzeyine erişen şirketlerin de fiyatların düşüklüğü nedeniyle vasıfsız işgücüne yönelme ihtimalinin düşebileceği ileri sürülebilir. Ancak her halükarda yeterli ve etkin denetim olmadığı sürece fiyatın kaliteli hizmet sunumunu garanti etmesi mümkün gözükmemektedir. Ayrıca kurumsal alıcıların olduğu ilgili pazarda büyük bankalar zaten şirketlerle sözleşme yaparken ücretler dışında, SPK veya BDDK lisanslı olmaları, sektörde tecrübeleri ve güvenilirlikleri bilinen firmalar olmaları, organizasyon yapılarının kurumsallaşmış olması, referansları, ülke çapında yaygın ekspertiz ağına sahip olması, taahhüt edilen ekspertiz tamamlama süreleri, bankalar ile çalışıyor olmaları kriterlerine göre karar verdikleri gibi, raporlar yazıldıktan sonra da kendi iç denetim mekanizmalarını işletmektedirler.

Diğer taraftan, asgari fiyat uygulaması ile belli bir fiyatın altında hizmet sunulamayacağı için bazı meslek sahiplerinin maliyetlerini düşürerek daha etkin çalışma motivasyonunun da düşebileceği değerlendirilmektedir.

Kredilerin teminatı olan gayrimenkullerin değerinin doğru bir şekilde takdir edilmesi, bankaların risklerinin doğru bir şekilde ölçülmesi ve bankacılık sisteminin sağlıklı işlemesi için son derece önemlidir. Gerçeği ifade etmeyen ve müşteri durumundaki bankaların talepleri doğrultusunda takdir edilecek değer üzerinden gerçekleştirilecek finansman ve kredi uygulamalarının ileriki dönemlerde önemli bir sorun olarak ortaya çıkabileceği kabul edilmektedir. Bu nedenle bankaların risklerinin doğru tespit edilmesinin tüm topluma faydası vardır.

Ancak bu faydalar asgari fiyattan ziyade etkin bir denetimle sağlanabilecek olup bu konuda ilgili otorite olan BDDK'nın gerekli düzenleme ve uygulamaları gerçekleştirmesi beklenmektedir.

Ayrıca söz konusu karar ile ücretin alt sınırı belirlenmiş olduğundan müşterinin asgari ücret miktarını bilmesinin, TDUB'un öne sürdüğü gibi bankanın değerlendirme raporunun ücreti dışında kendisinden ne kadar fazla bir ücret aldığını öğrenmesini sağlamayabileceği değerlendirilmiştir. Alıcı konumundaki bankalar açısından ise, değerlendirme şirketlerinin fiyatlarına ulaşmak zaten çok maliyetli olmadığı için asgari fiyat belirlemenin bankaların işlem maliyetlerini azaltma gibi bir faydası da söz konusu olmayacaktır. Bu nedenle tavsiye fiyatın da bu sektörde önemli bir işlevi olmayacaktır.

Öte yandan, başvuru konusu karar sadece konut değerlendirme hizmetlerine ilişkin olmakla beraber gayrimenkul değerlendirme şirketlerinin gelirlerinin önemli bir kısmı konut değerlendirme hizmetlerinden kaynaklandığı için ve ayrıca mevcut piyasa fiyatları asgari fiyatın altında olduğundan söz konusu kararın yürürlüğe girmesi ile asgari fiyatın üzerinde bir fiyattan hizmet sunma olasılığı düşük olacağı için ilgili pazarın önemli bir bölümünde fiyat rekabeti ortadan kalkacaktır. Söz konusu karar ile yeni gireceklerin asgari fiyatın altında bir fiyatla piyasada tutunma imkanları da engellenebilecektir.

Sonuç olarak, inceleme konusu karar ile temelde amaçlanan kalitesiz hizmetin engellenerek mesleğin gelişmesidir. Bunun dışında bağımsızlığın sağlanması ve bankaların alıcı güçleri nedeniyle fiyatların maliyetlerin altına düşmesinin önlenmesi de amaçlanmaktadır. Ancak bunun sağlanması için asgari fiyat düzenlemesine gidilmesinin orantılı bir tedbir olmadığı kanaatine varılmıştır. Asıl kaliteyi sağlayacak olan mesleğe girişte ve hizmetin sunumunda ayrıntılı standartlar getirilmesi ve yetkili kamu otoriteleri tarafından mesleğin sürdürülmesi esnasında şirketlerin bu standartlara uyup uymadıklarının ve gerekli maliyetlere katlanıp katlanmadıklarının sıkı bir şekilde denetlenmesidir. Gerekli denetimlerin yapıldığı durumda asgari ücret işlevsiz kalabilecektir.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle asgari ücret düzenleyen önaraştırma konusu TDUB kararına ilişkin olarak, söz konusu mesleğin kendine özgü yönleri nedeniyle rekabet kaliteyi sağlamasa veya düşürse dahi düzenleyici müdahalenin etkin ve orantılı olmadığı, söz konusu rekabeti sınırlayıcı düzenleme kamu yararı ile gerekçelendirilebilse dahi piyasa başarısızlığını

gidermenin rekabeti daha az sınırlayıcı müdahale ile mümkün olabileceği değerlendirilmiş, bu çerçevede, serbest mesleklerde meslek birliklerinin fiyat belirlemesine ilişkin olarak uluslararası uygulamalarda da rekabet kurallarından muafiyet sağlanmadığı ve bu hizmetlerde fiyatların serbest belirlenmesine yönelik eğilimin yaygınlaştığı dikkate alınarak, kaliteyi değerlendirecek araçların yeterli ölçüde geliştirilmesi ve piyasaya yerleştirilmesinin fiyat rekabetinden kaçınmaya göre daha tercih edilen bir yöntem olacağı kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- 1- Kamu kurumu niteliğini haiz Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'nin 07.01.2011 tarihinde aldığı ve 25.02.2011 tarihinde ertelenmesine karar verdiği 2 no'lu Yönetim Kurulu Kararı'nın ilgili pazarda rekabeti sınırlayıcı etkileri olduğuna, ancak yürürlükte bulunan Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği statüsü gereğince yapılan düzenlemenin mevzuata uygunluğunun Danıştay'da iptal davası açılarak yapılması gerektiğine dair Danıştay Kararları ve Kurumumuzun bu kararlara ilişkin Danıştay nezdindeki itirazı dikkate alınarak bu aşamada 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına,
- 2- Bununla birlikte, söz konusu düzenlemenin rekabeti kısıtlayıcı olduğu ve arzu edilen amaçlara rekabeti daha az kısıtlayıcı nitelikteki yöntemlerle ulaşılması yönünde Kanun'un 27 (g) maddesi uyarınca Başbakanlık, Sermaye Piyasası Kurulu ve Türkiye Değerleme Uzmanları Birliği'ne görüş bildirilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.