

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-5-051 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 23-19/374-129
Karar Tarihi : 28.04.2023

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Hasan Hüseyin ÜNLÜ,
Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Ahmet Ogün KARAGÜLLE, Aykut KARAGÖZ, Asena YAMAN,
Elif YAVUZ, Gülçin Hande GÜNDOĞAN

C. ŞİKÂYETÇİ : Re'sen

D. İNCELENEN

TARAF : Kocaeli Ticaret Odası
Karabaş Mah. Ömer Türkçakal Bulvarı No:2 İzmit/Kocaeli

- (1) **E. DOSYA KONUSU: Kocaeli Ticaret Odasının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediği.**
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 23.11.2022 tarih ve 22-52/776-M(2) sayılı kararı ile Kocaeli ilinde faaliyet gösteren özel okullar¹ ve Kocaeli Ticaret Odası (KOTO) hakkında, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak önaraştırma açılmasına karar verilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Önaraştırma sürecinde Kocaeli'de bazı özel okullarda yerinde gerçekleştirilmiştir. 24.03.2023 tarihinde ise KOTO yetkilileri ile bir görüşme yapılmıştır. Önaraştırma süreci sonunda hazırlanan 20.04.2023 tarih ve 2022-5-051/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda özetle, KOTO hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İncelenen Taraf: Kocaeli Ticaret Odası

- (5) İzmit Ticaret Odası unvanıyla faaliyetlerine başlayan kuruluş, 2008 yılından bu yana Kocaeli Ticaret Odası unvanıyla üyelerine hizmet vermektedir. KOTO, inceleme tarihi itibarıyla Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğine (TOBB) bağlı bir meslek birliği niteliği taşımaktadır. KOTO'nun yetkili olduğu ilçeler çeşitli nedenlerle yıllar içinde yeniden belirlenmiş ve inceleme tarihi itibarıyla Karamürsel, Gölcük, Başiskele, İzmit, Kartepe, Kandıra, Derince, Dilovası, Darıca ve Çayırova ilçeleri de hizmet alanlarına dâhil olmuştur. KOTO; meclis, yönetim kurulu ve idari kadronun yanı sıra, sektör bazlı 25 farklı komiteyi bünyesinde barındırmaktadır. Özel okullara yönelik faaliyetler, 2022 yılının Ekim ayına kadar karma nitelikteki 15. Meslek Komitesi altında sürdürülmüş olup, bu tarihten sonra 23. Meslek Komitesi çatısı altına alınmıştır.

¹ Önaraştırma süreci sonunda Kurul 28.04.2023 tarihli ve 23-19/374-M sayılı kararıyla beş özel okul hakkında soruşturma açılmasına karar vermiştir.

I.2. Özel Öğretim Sektörüne İlişkin Bilgiler

I.2.1. Sektöre İlişkin Mevzuat ve Uygulamalar

- (6) 24.06.1973 tarihli ve 14574 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve Türk Milli Eğitimi’nin düzenlenmesi amacını taşıyan 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu’na (Temel Kanun) göre, 6-14 yaş grubundaki çocukları kapsayan mecburi ilköğretim çağı; dört yıl süreli ilkokullar ile dört yıl süreli ve farklı programlar arasında tercihe imkân veren ortaokullardan oluşmaktadır. Ortaöğretim ise dört yıllık zorunlu örgün veya yaygın öğrenim veren genel, mesleki ve teknik öğretim kurumları ile çeşitli programlar uygulayan liselerden ve mesleki eğitim merkezlerinden oluşmaktadır. Ayrıca Temel Kanun’un 17. maddesinde; resmi, özel ve gönüllü her kuruluşun eğitimle ilgili faaliyetlerinin, milli eğitim amaçlarına uygunluğu bakımından Millî Eğitim Bakanlığının (MEB) denetimine tabi olduğu belirtilmiştir.
- (7) 14.02.2007 tarihli ve 26434 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu’nda ise, özel okulların faaliyetlerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Özel Öğretim Kurumları Kanunu’nun “Amaç ve Kapsam” başlıklı ilk maddesi *“Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişiler tarafından açılacak özel öğretim kurumlarına kurum açma izni verilmesi, kurumun nakli, devri, personel çalıştırılması, kurumlara yapılacak malî destek ve bu kurumların eğitim-öğretim, yönetim, denetim ve gözetimi ile yabancılar tarafından açılmış bulunan özel öğretim kurumlarının; eğitim-öğretim, yönetim, denetim, gözetim ve personel çalıştırılmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir.”* şeklindedir. Ek olarak, Özel Öğretim Kurumları Kanunu’nun Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişilerce açılan özel eğitim kurumları ile yabancılar tarafından açılmış bulunan özel öğretim kurumlarını kapsadığı ifade edilmiştir.
- (8) Özel Öğretim Kurumları Kanunu’nun mali hükümlere ilişkin 12. maddesinde, okulların faaliyetlerini sadece kazanç sağlamak için düzenleyemeyeceği, ancak Türk millî eğitiminin amaçları doğrultusunda eğitimin kalitesini yükseltmek, gelişmelerine fırsat ve imkân verecek yatırımlar ve hizmetler yapmak üzere gelir sağlayabilecekleri belirtilmiştir. Aynı Kanun’un 13. maddesinde de; *“Öğrenim ücreti ve diğer ücretler, kurumlarca her yıl tespit edilerek ocak ayından itibaren en geç mayıs ayında ilân edilir.”* hükmü yer almakta olup ücretlerin hangi esaslara göre tespit, tayin, ilân ve tahsil edileceğinin yönetmelik ile belirleneceği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, Özel Öğretim Kurumları Kanunu’na dayanarak hazırlanan *“Millî Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği”* (MEB Yönetmeliği) 20.03.2012 tarihli ve 28239 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
- (9) Dosya kapsamında incelenen hususlara yönelik çeşitli hükümler içeren ve her derece ve türdeki özel öğretim kurumlarının açılış ve işleyişiyle ilgili usul ve esasları düzenleyen MEB Yönetmeliği’nin beşinci bölümünde *“Ücretlerin Tespit, İlan ve Tahsil”* konusu düzenlenmiş olup 53. maddede *“Ücret tespiti”* nin ne şekilde olması gerektiğine yer verilmiştir. MEB Yönetmeliği’nin 53. maddesine göre okullar; ücretlerini, veli veya kursiyerlerle yapacakları ve Bakanlıkça belirlenerek Genel Müdürlük internet sayfasında yayımlanan özel sözleşmelerinde sağlayacaklarını belirttikleri eğitim ve öğretim imkânlarına, gelişmelerine imkân verecek yatırım ve hizmetler ile diğer işletme giderlerine göre tespit etmelidir. Aynı maddenin devamında *“Ancak okulların ara sınıflarının eğitim ücreti bir önceki eğitim öğretim yılında ilan edilen, okulda devam eden öğrencilerin ücreti ise öğrenci kayıt sözleşmesinde belirlenen eğitim ücretine (Ek ibare:RG19/2/2020-31044) (Değişik cümle:RG-*

6/1/2023-32065) yapılacak artış oranı, yılsonu TÜFE oranı dikkate alınarak Bakanlıkça belirlenen oranı aşmayacak şekilde tespit edilir. (Ek cümle:RG-3/7/2016-29761) (Değişik cümle:RG-13/1/2017-29947) Ders yılı içerisinde kayıt yaptıran öğrencilerin bir sonraki yılın eğitim ücretleri kayıt yaptırdığı yıl için ilan edilen eğitim ücreti üzerinden; öğrenim gördüğü yıla ilişkin indirim şartları ortadan kalkan öğrencilerin bir sonraki yılın eğitim ücretleri ise (Değişik ibare:RG19/2/2020-31044) öğrencinin okula kayıt olduğu yıldaki indirimsiz ücrete öğrenim gördüğü her yıl için bu fıkrada belirtilen oranda artış yapılarak belirlenir.” ifadesi yer almaktadır. Söz konusu maddeden, özel okul ücretlerinin tespitine ilişkin temel olarak ikili bir ayrıma gidildiği anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki ve esas olanı, özel okulların öğretim ücretlerini velilerle yapacakları sözleşmeler çerçevesinde sunacakları eğitim-öğretim imkânlarına, yapacakları yatırımlara ve işletme giderlerine göre tespit etmeleridir. Bu yönüyle bakıldığında özel okulların ücret tespit ederken, ara sınıflar hariç olmak üzere herhangi bir kısıtlamayla karşı karşıya olmadıkları görülmektedir.

- (10) 53. maddenin devamında yer verilen ikinci temel koşul ise, özel okullar tarafından belirli şartlar altında yapılacak zamlara ilişkin azami bir sınır belirlenmesini içermektedir. Buna göre, okula devam eden ara sınıf öğrencilerinin ücreti, bir önceki dönem öğrenci kayıt sözleşmesinde belirlenen eğitim ücretine yapılacak artış oranı, yılsonu TÜFE oranı dikkate alınarak MEB tarafından belirlenen oranı aşmayacak şekilde belirlenebilmektedir. Benzer şekilde özel okulların ara sınıflarına naklen kaydolacak öğrencilerin eğitim ücretinin artış oranı da, bir önceki eğitim-öğretim yılında ilan edilen eğitim ücretine yılsonu TÜFE oranı dikkate alınarak belirlenen artış oranı aşılmayacak şekilde belirlenebilmektedir.
- (11) Sonuç olarak, özel okullar yeni kayıtlar kapsamındaki 1., 5. ve 9. sınıf öğrencilerinin fiyatlarını herhangi bir sınıra tabi olmadan kendi maliyet yapılarını esas alarak velilerle akdedecekleri sözleşmeler aracılığıyla serbestçe belirleyebilmektedir. Ancak 1., 5. ve 9. sınıfın dışındaki ara sınıfların zam oranı, yılsonu TÜFE oranı dikkate alınarak MEB tarafından belirlenen azami sınır içinde yapılabilmektedir.
- (12) MEB Yönetmeliği'nin 53. maddesinin beşinci fıkrasında eğitim hizmetinin yan hizmetlerinin ücretlerinin belirlenmesine ilişkin hususlara yer verilmiştir. Söz konusu düzenleme, “(Ek:RG-19/2/2020-31044) Kurumlar, öğrenci veya kursiyerlerden; yemek, kahvaltı, servis, pansiyon/yatakhane, kitap-kırtasiye, kıyafet, etüt ve benzeri hizmetler karşılığında alacakları ücretleri mayıs ayının sonuna kadar ayrıca tespit ederler. Bu fıkrada yer alan hizmetlerden, talep eden veliler faydalanır.” şeklindedir. Böylece okulların yemek, kahvaltı, servis, pansiyon/yatakhane, kitap-kırtasiye, kıyafet, etüt ve benzeri hizmetler konusunda velilere alım zorunluluğu getiremeyeceği, yalnızca “talep eden veliler”ın bu hizmetlerden faydalanabileceği hüküm altına alınmıştır.
- (13) MEB Yönetmeliği'nin 54. maddesinde ise aşağıdaki hükümlere yer verilmiştir.

(1) Ücretler aşağıda belirtilen esaslara göre ilan edilir.

a. (Değişik:RG-19/2/2020-31044) Kurumların öğrenim ve diğer ücretleri, kurumlarca her yıl Türk Lirası olarak tespit edilir. (...) diğer kurumların öğrenim ücreti (...) ocak ayından itibaren mayıs ayının sonuna kadar ilan edilir. (...) Ayrıca yemek, kahvaltı, servis, pansiyon/yatakhane, kitap-kırtasiye, kıyafet, etüt ve benzeri hizmetlerden yararlanmak isteyen öğrenci ve kursiyerlerden alınacak ücretler ayrı ayrı belirlenerek mayıs ayının sonuna kadar ilan edilir.

b. Bu Yönetmelikte belirtilenlerin dışında öğrenci ve kursiyerlerden, bağış ve yardım da dâhil olmak üzere hiçbir ad altında ücret alınmaz.

c. Kurumlar, ücretlerini ilan etmeden önce öğrenci ve kursiyerlerden ücret tahsil edemez.

ç. Kurumlar ücret ilanlarını, Millî Eğitim Bakanlığının Bilişim Sistemleri (MEBBİS) programına işleyerek alınan çıktının bir örneğinin süresi içinde doğrudan bağlı oldukları millî eğitim müdürlüğüne verir ve belirtilen süre sonuna kadar kurumda velilerin görebilecekleri bir yere asar. Mayıs ayından sonra açılan kurumlar ise bu işlemi kurum açma izni aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde yaparlar.

d. Kurumlar ilan ettikleri ücretlerin altında bir ücretle de kayıt yapabilirler ancak, ilan edilen ücretin üzerinde ücret talep edemezler.

(2) Süresi içinde ücret ilanı yapmayan kurumlar bir önceki yılın ücretini alır.

- (14) Bu bilgiler çerçevesinde, okulların, ücretlerini Türk Lirası cinsinden her yılın Mayıs ayının sonuna kadar belirleyerek MEB'in Bilişim Sistemleri (MEBBİS) programına işlemeleri ve bağlı oldukları Millî Eğitim Müdürlüğüne sunmaları gerekmektedir. Ayrıca öğrencilerden MEB Yönetmeliği'nde belirtilenlerin dışında herhangi bir ad altında ücret alınamayacağı, ücret ilanından önce ücret tahsili yapılamayacağı ve ilan edilen ücretlerin üzerinde bir ücret talep edilemeyeceği düzenlenmiştir. MEB Yönetmeliği'nin gereğini sağlamak üzere MEBBİS, ilgili yılın hesaplanan ara sınıf zam oranının üzerindeki bir orana tekabül eden fiyatların sisteme girilmesine müsaade etmeyecek şekilde tasarlanmıştır.

I.2.2. Sektöre İlişkin Veriler

- (15) Dosya kapsamında özel öğretim sektörüne ilişkin bilgi sahibi olunması ve sektörün son yıllardaki gelişiminin görülmesi amacıyla, MEB tarafından yayınlanan veriler üzerinden hesaplanan çeşitli istatistiklere aşağıda yer verilmiştir.
- (16) Türkiye geneli ile Kocaeli ili özelinde yer alan okul sayılarına, devlet okulu ve özel okul ayrımıyla birlikte aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo-1: Okulöncesi, İlkokul, Ortaokul ve Ortaöğretim Düzeyli Okul Sayıları²

Bölge	Tür	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Türkiye	Devlet	53.874	54.040	54.719	53.622	56.203
	Özel	11.694	12.809	13.870	13.501	14.179
	Toplam	65.568	66.849	68.589	67.123	70.382
	Özel Okul Oranı	17,83%	19,16%	20,22%	20,11%	20,14%
Kocaeli	Devlet	993	1.024	1.046	1.046	1.081
	Özel	284	327	379	378	389
	Toplam	1.277	1.351	1.425	1.424	1.470
	Özel Okul Oranı	22,23%	24,20%	26,59%	26,54%	26,46%

- (17) Türkiye'de okul öncesi, ilkokul, ortaokul ve ortaöğretim düzeyli okul sayılarının toplamına bakıldığında, 2017-2020 yılları arasında bir artış eğiliminin olduğu görülmektedir. 2020-2021 eğitim yılında okul sayısında düşüş görülmekle birlikte, bu sayı 2021-2022 eğitim yılında 70.382 okul ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Devlet okullarının sayısının 2017-2022 yılları arasında daha yatay bir seyir izleyerek 53.874 ile 56.203 arasında değiştiği görülmektedir. Türkiye'deki özel okul sayılarına bakıldığında ise 2017-2022 yılları arasında toplam okul sayısının 11.694 ile 14.179 arasında seyrettiği görülmekteyken bu yıllar arasında 2020-2021 eğitim döneminde okul sayısında bir düşüş yaşandığı tabloda görülmektedir. 2020-2021 eğitim döneminde özel okul sayılarında yaşanan düşüşte, Covid-19 pandemisi sonucunda okulların uzun süreler boyunca kapalı kalması ve uzaktan eğitime geçilmesinin etkili olduğu değerlendirilmektedir. Türkiye'deki özel okulların toplam okul sayısına oranı

² İstatistiki veriler, MEB'e ait <https://istatistik.meb.gov.tr/> internet adresinden elde edilmiştir (Erişim tarihi: 07.04.2023).

(özel okul oranı)³ 2017-2020 yılları arasında artış eğilimindeyken 2020-2021 döneminde azalıp 2021-2022 eğitim döneminde tekrar artma eğilimi göstermiştir.

- (18) Kocaeli özelinde bakıldığında, Türkiye genelindeki eğilime benzer bir eğilim gözlenmektedir. Kocaeli'deki toplam okul sayısı 2019-2020 eğitim yılında kadar artmış, izleyen eğitim yılında düşüş görülmekle birlikte 2021-2022 eğitim yılında en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Kocaeli'deki devlet okulu sayıları 2018-2019 eğitim yılı itibarıyla oldukça yatay seyrederken, özel okulu sayıları da 2019-2020 eğitim yılı itibarıyla benzer bir grafik çizmektedir.
- (19) Türkiye'de öğrenim gören öğrenci sayılarına ilişkin verilere ise aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo-2: Okulöncesi, İlkokul, Ortaokul ve Ortaöğretim Düzeyi Öğrenci Sayıları⁴

Bölge	Tür	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Türkiye	Devlet	16.533.536	16.668.283	16.773.683	16.775.338	17.577.338
	Özel	1.351.712	1.440.577	1.468.198	1.310.605	1.578.233
	Toplam	17.885.248	18.108.860	18.241.881	18.085.943	19.155.571
	Özel Okul Öğrenci Oranı	7,56%	7,96%	8,05%	7,25%	8,24%
Kocaeli	Devlet	398.361	404.987	409.534	419.653	430.563
	Özel	31.109	34.179	35.213	32.460	41.016
	Toplam	429.470	439.166	444.747	452.113	471.579
	Özel Okul Öğrenci Oranı	7,24%	7,78%	7,92%	7,18%	8,70%

- (20) Türkiye'de toplam öğrenci sayısı ve devlet okullarında okuyan öğrenci sayısı son beş yıllık eğitim döneminde artış göstermiştir. 2021-2022 eğitim yılında Türkiye'de toplam 19.155.571 öğrencinin 17.577.338'i devlet okullarındaki öğrencilerden oluşmaktadır. Özel okullarda okuyan toplam öğrenci sayısı dalgalanma göstermekle birlikte 2021-2022 eğitim yılında toplam 1.578.233 olarak gerçekleşmiştir. Özel okullarda okuyan öğrenci sayısının toplam öğrenci sayısına oranı (özel okul öğrenci oranı)⁵ ise son beş yıllık dönemde %7,25 ile %8,24 arasında değişmektedir.
- (21) Benzer şekilde Kocaeli'de toplam öğrenci sayısı ile devlet okullarında okuyan öğrenci sayısı son beş yıllık dönem içinde artış göstermiştir. 2017-2020 döneminde düzenli olarak artış gösteren özel okul öğrenci sayısı 2020-2021 eğitim yılında ise düşüş göstermiştir. 2021-2022 eğitim döneminde özel okula giden öğrenci sayısının artışıyla birlikte özel okul öğrenci oranının da arttığı gözlenmiştir. Söz konusu verilerin, yaşanan bu dalgalanmanın pandemi kaynaklı olduğunu doğruladığı değerlendirilmektedir.

I.3. İlgili Pazar

I.3.1. İlgili Ürün Pazarı

- (22) Konuya ilişkin önceki Kurul kararlarında ilgili ürün pazarı belirlenirken, eğitim düzeyine göre ayırım yapılması ya da devlet okullarının dâhil edilip edilmemesi konusunda farklı tanımlamalar yapılmıştır. Kronolojik olarak bakıldığında, daha eski tarihli kararlarda devlet okullarının da ilgili pazara dâhil edildiği, görece yakın tarihli kararlarda ise

³ Türkiye'deki özel okul oranı, toplam özel okul sayısının toplam okul sayısına bölünmesi ile hesaplanmıştır. Kocaeli için ise ilgili ildeki özel okul sayısının ildeki toplam okul sayısına bölünmesi ile hesaplanmıştır.

⁴ İstatistiki veriler, MEB'e ait <https://istatistik.meb.gov.tr/> internet adresinden elde edilmiştir (Erişim tarihi: 07.04.2023).

⁵ Türkiye'deki özel okul öğrenci oranı, Türkiye'deki toplam özel okul öğrencisi sayısının toplam öğrenci sayısına bölünmesi ile hesaplanmıştır. Kocaeli için ise ildeki özel okul öğrencisi sayısının ildeki toplam öğrenci sayısına bölünmesi ile hesaplanmıştır.

devlet okullarının ve nihayet yabancı dilde eğitim vermeyen özel okulların da pazara dâhil edilmediği görülmektedir. Geçmişten bugüne aşama aşama daralan pazar tanımlarında, sektörde yaşanan değişimler etkili olmuştur. Bu durum, özel okulların gittikçe yaygınlaşması ve kendi içlerinde rekabet eder hale gelmesiyle açıklanabilecektir.

- (23) Dosya özelinde ise, özel okulların büyük ölçüde devlet okullarından farklı rekabet koşullarına tabi olduğu değerlendirilmektedir. Talep ikamesi açısından bakıldığında ilk olarak değerlendirilebilecek fiyat unsuru, iki kategori arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Diğer taraftan burs hakkı kazanan öğrenciler için bazı tür devlet okulları ikame olarak değerlendirilebilecekse de, bu durum genel değerlendirmeyi değiştirecek nitelikte değildir. Arz tarafından bakıldığında ise devlet okullarının hiçbir şekilde kâr amacı gütmeyeceği bilinirken, özel okulların amaçlarından birinin kâr elde etmek olduğu değerlendirilmektedir. Bu güdü nedeniyle özel okulların öğrencilerine sunduğu imkânlar da daha çeşitli olabilmektedir. Sonuç olarak, özel okulların kendi içinde rekabet halinde olduğu ve devlet okullarının rekabetçi baskı unsuru olmaktan uzak olduğu anlaşılmaktadır.
- (24) Özel okulların kendi arasındaki rekabet unsurları; okulun köklü ve bilinirliğinin yüksek olması, öğretmenlerin alanlarındaki deneyimi, yabancı dil eğitimi, kampüs içerisinde yer alan spor alanlarının çeşitliliği (açık/kapalı spor salonu, jimnastik salonu, yüzme havuzu, buz pateni vb.), kampüsün öğrencilerin kültürel, bilimsel ve sanatsal gelişimi için yeterli donanıma sahip olması, hijyen koşulları gibi imkânlardan oluşmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında özel okulların da çok çeşitli ölçeklerde faaliyet göstermesi nedeniyle farklı alt pazarlar şeklinde tanımlanabilmesi mümkün olmakla birlikte ülkemizde özel öğretimin 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nda ve Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nda belirtilen ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve bu hizmetin, herhangi başka bir hizmet ile ikame olarak değerlendirilmemesi söz konusu olduğundan, mevcut dosya kapsamında ilgili ürün pazarının, özel okullarda sunulan öğretim hizmetlerini ve öğretim dışı hizmetleri de içerecek şekilde; "*özel okul işletmeciliği hizmetleri pazarı*" olarak tanımlanması mümkündür. Bununla birlikte, İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafında "*...inceleme konusu işlem gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir*" şeklinde açıklandığı üzere dosya kapsamında ulaşılan sonucu değiştirmeyeceği için kesin bir ilgili ürün pazarı tanımlamasına gerek görülmemiştir.

I.3.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (25) Kocaeli ilindeki okul öncesi, ilkokul, ortaokul ve ortaöğretim düzeyindeki özel okulların öğrenci portföyü çoğunlukla il sınırları içerisindeki öğrencilerle sınırlı kalmaktadır. Bahsi geçen eğitim-öğretim hizmetlerinden faydalanan öğrencilerin; ulaşım, barınma gibi ihtiyaçlarının farklı illerde karşılanmasının görece zor olması nedeniyle, istisnai haller haricinde eğitim hizmetinin ikamet edilen il sınırları içinde talep edildiği, dolayısıyla bu hizmetlerin sunulduğu bölgeyle sınırlı olduğu ve dosya özelinde ilgili coğrafi pazarın "Kocaeli" olarak tanımlanmasının uygun olacağı değerlendirilmekle birlikte, dosya kapsamında ulaşılabilecek sonucu değiştirmeyecek olması nedeniyle kesin bir ilgili coğrafi pazar tanımı yapılmamıştır.

I.4. Dosya Kapsamında Elde Edilen Bilgi ve Belgeler⁶

I.4.1. Öneraştırma Açılmasına Dayanak Teşkil Eden Belgelerin Edinilmesine İlişkin İdari Süreç

- (26) Kurulun 06.10.2022 tarihli ve 22-45/662-M sayılı kararı ile, İstanbul ve Ankara illerinde faaliyet gösteren ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki özel okullar ve Türkiye Özel Okullar Derneği hakkında, 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca aynı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak öneraştırma (2022-5-041 sayılı dosya) açılmıştır. Yürütülen öneraştırma kapsamında, İstanbul ve Ankara illerinde faaliyet gösteren çeşitli teşebbüslerde yerinde incelemeler gerçekleştirilmiştir. Söz konusu yerinde incelemelerden elde edilen bazı bulgular çerçevesinde oluşan şüphe üzerine Kocaeli ilinde faaliyet gösteren özel okullar ve Kocaeli Ticaret Odası (KOTO) hakkında, 4054 sayılı Kanun 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak öneraştırma açılmıştır.
- (27) Bahsi geçen 2022-5-041 sayılı dosya taraflarından olan (.....) İstanbul ve İzmir'de faaliyet göstermekte olup (.....) ise kendi bünyesinde yer alan şubeler ve *franchise* şubelerle eğitim sektöründe faaliyet göstermektedir. Türkiye Özel Okullar Derneği (TÖZOK) ise 20.04.1951 tarihinde İstanbul'da faaliyetlerine başlamıştır.
- (28) Bahsi geçen 2022-5-041 sayılı dosya kapsamında (.....)'te yapılan yerinde incelemede (.....) elde edilen, (.....) tarafından 24.08.2022 tarihinde "36. Dönem TÖZO..." adlı *WhatsApp* grubunda paylaşılan ekran görüntüsünde aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

"Kocaeli Ticaret Odası'nda 02 Ağustos 2022 tarihinde düzenlenen, Eğitim Komitesi üyeleri ve Kocaeli de bulunan Özel Okul temsilcilerinin katıldığı toplantıda görüşülen ve tüm kurumların uyması konusunda ortak tavsiye kararı alınan hususlar aşağıda belirtilmiştir.

Özel Okullarımızda görev alan eğitim personellerinin daha önce yapılan yeni yıl çalışma sözleşmelerinin yeniden düzenlenmesi, kurumların bütçeleri doğrultusunda, tüm personellerinin yada uygun gördükleri personellerinin maaşlarında iyileştirme yapmasının, fakat asıl ciddi maaş düzenlemelerinin ocak ayında belirlenecek asgari ücret artışından sonra yapılmasının uygun olacağı hususunda,

Özel okulların servis firmalarıyla görüşmelerinin devam ettiği, ilimizde devam eden p plaka çalışmalarına komitemizin okullarımız adına müdahil olduğunun, servis firmalarının önümüzdeki yıl tekliflerinde artış oranlarının %100 ile %150 arasında olacağını, okullarımızın servis firmalarıyla anlaşma yaparken öğretmenlerin taşınması ve yakıt artış oranının %10' u geçtikten sonra velilerden fark istenmesi maddesini sözleşmelere ekletmeleri hususunun,

İlimizdeki özel Okulların Ocak ayından itibaren artan gıda maliyetleri ve firmalardan gelen teklifler neticesinde daha önce duyurdukları yemek ücreti üzerinden en az %40 fiyat artışı yapmaları, yakın dönemde artış yapan kurumlar var ise artış yaptıkları tarihe kadar kayıt olan velilerden bu farkı istemeleri, yemek fiyatlarındaki azami artış oranına tüm kurumların uyması, 17 ağustos 2022 tarihinde tüm kurumların hazırlanacak ortak metin ile velilerine duyuru yapması hususunda,

Ticaret Odasında düzenlenen toplantıya katılan tüm Özel Okul Yöneticileri, toplantıya katılmayan okul yöneticilerine de duyurmak kaydıyla tavsiye kararları almışlardır."

- (29) 2022-5-041 sayılı dosya kapsamında (.....) yapılan incelemede (.....)'dan elde edilen ve tarihi açık olarak tespit edilemeyen, ancak en geç 27.08.2022 tarihine ait olduğu anlaşılan *WhatsApp* grubu yazışmasında kullanılan ifadeler aşağıda yer almaktadır:

⁶ Belgelerin orijinalinde yer alan yazım yanlışları düzeltilmeyerek aynen korunmuştur.

(.....)⁷:

“Değerli yönetici arkadaşlarım. Yarın tüm okullarımızın belilerine göndereceği yemek artış talep yazısını gönderdim.

(İletilen mesaj)_Tüm okullarımız belirledikleri yeni yemek fiyatını yazıya ekleyerek kararlaştırdığımız Gibi yarın velilerine gönderebilir.Kolaylıklar diliyorum.

Değerli kurucularım bu yazı Kocaelideki birçok özel okul tarafından yaklaşık 10 gün önce velilere gönderildi,yemek fiyatında yüzde 50 artış yapalımdıye ortak karar almıştık,ona istinaden....biz de okul açılır açılmaz göndermeyi planlıyoruz”

(.....):

“(.....)Hocam bilgilendirme için teşekkür ederim.Tüm kurucularımız ile yemek ücreti artışı öncesinde bir toplantı yapacağız.Tarih ve saatini bilahare bildireceğiz.İyi çalışmalar dilerim.”

I.4.2. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Bulgular⁸

- (30) **Bulgu-1:** BİLGİLİ KÜLTÜR’de yapılan yerinde incelemede (.....)’den elde edilen “□ Koto Ekip 23 ®” adlı WhatsApp grubunda gerçekleşen 03.08.2022 tarihli iletide aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

-(Word dokümanı paylaşılmıştır)

-(Word dokümanı paylaşılmıştır)

(.....):

“Özel okullara yeni grup kurdum toplantıya katılanlardan ve mazert bildireblerden oluşan.bunlarıda o gruptan paylaştım”

- (31) WhatsApp grubunda paylaşılan belgelerden ilki KOTO’da 02.08.2022 tarihinde düzenlenen, Eğitim Komitesi üyeleri ve Kocaeli’de bulunan özel okul temsilcilerinin katıldığı toplantıda görüşülen ve tüm kurumların uyması konusunda ortak tavsiye kararı hakkında olup, ikinci belgede ise alınan ortak tavsiye kararı neticesinde velilere yönelik hazırlanan yemek ücretinin güncellenmesine dair metin yer almaktadır.

- (32) **Bulgu-2:** NESİBE AYDIN KOCAELİ’de yapılan yerinde incelemede (.....)’tan elde edilen “Kocaeli Özel Okul Kurucu” isimli WhatsApp grubunda (.....)’e ait 03.08.2022 tarihli iletiler aşağıda yer almaktadır:

(.....):

(Word Dosyası paylaşılmıştır.)

(.....):

(Word Dosyası paylaşılmıştır.)

- (33) WhatsApp grubunda paylaşılan belgelerden ilki KOTO’da 02.08.2022 tarihinde düzenlenen, Eğitim Komitesi üyeleri ve Kocaeli’de bulunan özel okul temsilcilerinin katıldığı toplantıda görüşülen ve tüm kurumların uyması konusunda ortak tavsiye kararı hakkında olup, ikinci belgede ise alınan ortak tavsiye kararı neticesinde velilere yönelik hazırlanan yemek ücretinin güncellenmesine dair metin yer almaktadır.

- (34) **Bulgu-3:** NESİBE AYDIN KOCAELİ’de yapılan yerinde incelemede (.....)’tan elde edilen “Özel Okul Kurucular” isimli Whatsapp grubunda 06.12.2022 ve 22.12.2022 tarihleri arasında gerçekleşen yazışmalarda kullanılan ifadeler aşağıda yer almaktadır:

⁷ Yerinde incelemede elde edilen belgelerde (.....)’a (.....) olarak hitap edildiği anlaşılmıştır. Kararın devamında ilgili kişiye isminin doğru hali olan (.....) olarak yer verilmiştir.

⁸ Bulguların numaralandırılmasında, Öneri Raporu’ndaki numaralandırma korunmuştur.

(.....):

"Değerli hocalarım iyi çalışmalar diliyorum. Bu grubu geçici olarak toplantı organiasyonu için kurdum.

Aralık ayında yapmayı planladığımız istişare toplantısını herkes için uygunsa 13 Aralık tarihinde yapabiliriz.

Uygunluk durumunuzu bildirirseniz organizasyonu yapacağım.

Aralık ayı sonunda genel toplantı yapılacak.Bu toplantıdan önce belli konularda ortak karar alabilirsek iyi olur diye düşünüyorum."

(.....):

"Benim için uygundur hocam."

(.....):

"Uygundur Hocam bizim için de"

(.....):

"Benim için uygundur (.....) Hocam"

(.....):

"Bizim işinde uygundur"

(.....):

"Uygundur teşekkürler"

(.....):

"Uygundur (.....) hocam"

(.....):

"Uygundur hocam"

(.....):

"Bizim için de uygun ,teşekkürler"

(.....):

"Bizim için uygundur, teşekkürler."

(.....):

"Uygundur (.....) Hocam, çok teşekkür ederiz."

(.....):

"Teşekkür ederim.Toplantı yeri ve saati ile ilgili sizleri bilgilendireceğim.

İyi çalışmalar diliyorum.

Değerli hocalarım günaydınlar.Toplantımızı (.....) Hanımın (.....) ev sahipliğinde İzmit Yelken Restorant ta (Kahvaltılı) 13 Aralık salı günü saat: 10:00 da yapacağız.Katılımlarınızı bekler iyi çalışmalar dilerim."

(.....):

"Çok teşekkür ederiz (.....) Hocam.

(.....) Hanıma da nazik ev sahipliği için çok teşekkürler."

(.....):

"Teşekkür ederiz"

(.....):

"Teşekkür ederiz, hem ev sahipliği hem de organizasyon için.. İyi çalışmalar.."

(.....):

“(.....) Hocam teşekkürler, katılım gösterecek değerli meslektaşlarımızı ağırlamaktan mutluluk duyacağız.”

(.....):

“Ben teşekkür ederim.Katkılarınızdan dolayı.”

(.....):

“(.....) Hocam günaydın, Yelken Kulüpte değil mi bu Restaurant?”

(.....):

“Günaydın evet konum atıyorum şimdi

Değerli hocalarımız.26 Aralık Pazartesi günü saat 10:00 da Kocaeli Ticaret Odasında kocaelideki tüm özel okulların katılımıyla sektör toplantısı düzenleyeceğiz.Mali konuların konuşulacağı bu toplantıya Kurucu veya Kurucu temsilcisi olarak katılımınızı rica ederim.”

(.....):

“Tamam (.....) Hocam, çok teşekkür ederiz.”

(.....):

“Teşekkürler (.....) Hocam”

I.5. Değerlendirme

I.5.1. 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesi Çerçevesinde Yapılan Değerlendirme

- (35) 4054 sayılı Kanun'un "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 4. maddesinin ilk fıkrasında "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır." hükmü yer almaktadır.
- (36) Söz konusu hükmün temel amacı, her bir teşebbüsün ticari politikalarını ve piyasadaki faaliyetlerini tek başına, bağımsız olarak belirlemesidir. Bu doğrultuda her bir teşebbüsün fiyat, üretim, dağıtım, arz miktarı vb. ekonomik parametreleri pazar koşullarına göre bağımsız bir şekilde belirlemesi gerekmektedir. Zira rekabeti bozucu nitelikteki anlaşmaların varlığı halinde, teşebbüslerin bağımsız davranışlarının yerini, anlaşma taraflarının ortak çıkarlarına hizmet eden koordineli davranışlar almaktadır. Bu tür anlaşmalar, serbest piyasa ekonomisinden elde edilmesi beklenen faydaları azaltarak, kaynakların etkisiz kullanılmasına ve serbest piyasa sisteminin sağladığı refahın, piyasadaki aktörlere hak etmedikleri oranda dağılmasına yol açmaktadır.
- (37) Teşebbüsler arasında gerçekleştirilen amacı veya etkisi itibarıyla rekabeti sınırlayan anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının yasaklandığı görülmektedir. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde; "Bu Kanunun amacı rekabetin korunması olduğuna göre, rekabeti engelleyici, kısıtlayıcı veya bozucu teşebbüsler arası anlaşma ve uygulamaların yasaklanması gerekir. Maddenin amacı bakımından anlaşma, hukuki şekil şartlarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşma anlamında kullanılmıştır. Anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının önemi yoktur." ifadeleri yer almaktadır.
- (38) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin uygulanması bakımından, anılan madde kapsamına giren uygulamaların amaç veya etki unsurlarından sadece birini barındırması Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varılması için yeterli kabul edilmektedir. Dolayısıyla, amaç yönünden rekabeti kısıtlayan anlaşmaların

varlığı halinde ihlalin gerçekleşmesi için bu anlaşmanın uygulanması veya piyasada rekabeti bozucu etkilerinin görülmesi ya da bu etkilerin ispatı aranmamaktadır. Fiyat tespiti, arz kısıtlaması, pazar veya müşteri paylaşımı gibi açık kısıtlamaların ise amacı itibarıyla rekabeti kısıtlayıcı oldukları kabul edilmektedir. Rekabeti kısıtlama amacı bulunan bir anlaşma doğası gereği 4. madde kapsamında ihlal teşkil ettiğinden, söz konusu anlaşmanın pazardaki fiili veya potansiyel etkilerinin incelenmesine gerek bulunmamaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, doğası gereği rekabeti kısıtlayıcı olduğu kabul edilen karteller, pazardaki etkiye bakılmaksızın amacı bakımından ihlal kabul edilmektedir.

- (39) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin uygulanması bakımından önem arz eden bir başka ilke, teşebbüsler arasında gerçekleşen iletişimi gösteren delillerinin değerlendirilmesine ilişkindir. Yukarıda değinildiği üzere 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer alan hükmün temel amacı, her bir teşebbüsün kendi ticari politikalarını ve piyasadaki faaliyetlerini tek başına, başka bir deyişle bağımsız olarak belirlemesini sağlamaktır. Bunun gerekçesi, piyasadaki rekabetin ortaya çıkmasını tetikleyen temel dinamiğin, teşebbüsler arasında birbirlerinin ne şekilde davranacağına ilişkin olarak yaşanan belirsizlik olduğu yönündeki kabuldür. Dolayısıyla teşebbüslerin gelecekteki davranışlarına yönelik belirsizliği azaltan veya ortadan kaldıran davranışların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna ulaşılabilmektedir.
- (40) Ayrıca Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'un (Yatay Kılavuz) 45. paragrafı; *"...bilgi değişimi, rekabete duyarlı bilgilerin değişimi ile pazardaki belirsizliği azaltıyor ve rekabeti kısıtlayıcı işbirliğini kolaylaştırıyorsa, 4. madde kapsamında ihlal teşkil edebilecektir."* ifadelerini; aynı Kılavuz'un 57. paragrafı ise *"...rakiplerin, gelecekte uygulamayı planladıkları fiyat, üretim ya da satış miktarı gibi rekabete duyarlı bilgileri aralarında değişmesi, genellikle fiyat ya da miktar tespiti amacı taşıdığı için, normal koşullar altında kartel olarak değerlendirilir."* ifadelerini içermektedir.

I.4.2. Dosya Kapsamında KOTO'ya İlişkin Olarak Yapılan Değerlendirme

- (41) Dosya kapsamında yapılan yerinde incelemelerde, Kocaeli ilinde faaliyet gösteren özel okulların danışıklı hareket içerisinde olabileceğine işaret eden delillere rastlanmıştır. Bu doğrultuda özel okulların eğitim, yemek ve servis fiyatları ile bu fiyatlara yapılacak artışların birlikte belirlenmesi, rekabete hassas bilgi değişimi, çalışan ayartmama ve ücret tespiti konularında gerek KOTO bünyesinde yapılan toplantılarda gerekse farklı mekânlarda bir araya gelmek suretiyle ortak karar aldıkları yönünde kuvvetli şüphe oluşmuştur. Bu noktada, KOTO'nun dosya konusu teşebbüsler arası olası anlaşmadaki rolünün değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (42) Bilindiği üzere, kanuni niteliği haiz olan veya olmayan birçok meslek birliğinin karar ve uygulamaları 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği gerekçesiyle Kurul kararlarına konu olabilmektedir. Özellikle, zorunlu olarak üye olunan ve kamusal görevleri bulunan KOTO benzeri teşebbüs birliklerinin hangi karar ve uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'u ihlal eder nitelikte olduğu tartışmaya açıktır. Geçmiş Kurul kararlarında, teşebbüs birliklerinin idari kararları ve birlik üyelerinin birlik çatısı altında aldığı kararları teşvik eden veya kolaylaştıran kararları teşebbüs birliği kararı olarak değerlendirilmiştir.
- (43) Mevcut dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler incelendiğinde, özel okulların eğitim ve yemek ücretlerinin belirlenmesiyle okullar arası öğretmen geçişinin engellenmesi ve öğretmen ücretlerinin belirlenmesine ilişkin olarak KOTO idaresi

tarafından alınan bir karar bulunduğu tespit edilememiş, bununla birlikte olası ihlalin tarafı olduğu düşünülen özel okulların KOTO bünyesinde toplantılar düzenlediğine ve içinde "KOTO" geçen *Whatsapp* konuşma gruplarında bu okullar arasında rekabete hassas bilgi paylaşıldığına yönelik bulgular edinilmiştir.

- (44) Bulgu-3 ve Bulgu-17'den anlaşıldığı üzere 02.08.2022 tarihinde KOTO'da gerçekleştirilen, bazı kararların alındığı toplantılara mazeret bildirerek katılmayan özel okulların da bulunduğu bir *Whatsapp* konuşma grubu kurularak bu teşebbüslere haber verilmesi amaçlanmıştır. Diğer yandan edinilen bilgi ve belgelerden, birlik üyelerinin kendilerini alınan kararlara uymak zorunda olduğunu hissettiğini gösterir bir bulguya rastlanmamıştır. Ayrıca, Bulgu-21'den görüldüğü üzere teşebbüslerin yalnızca KOTO'da değil farklı mekânlarda da toplandıkları anlaşılmaktadır.
- (45) KOTO tarafından üyelerinin mesleki paylaşımlar yapması adına KOTO bünyesinde toplantı salonu tahsis edildiği, buraya KOTO yönetiminden bir gözlemcinin katılmadığı, meslek komitelerinin bir talebi olursa bunu yazılı olarak sundukları ve KOTO yönetiminin söz konusu talebe uyulmasının zorunlu olmadığı, KOTO yönetiminin üyelerinin meşru taleplerine cevap vereceği, ancak Kocaeli ilinde faaliyet gösteren özel okullar tarafından 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediği hakkında bilgi sahibi olunmadığı ifade edilmiştir. Bu çerçevede dosya kapsamındaki bilgilerden, Kocaeli ilinde faaliyet gösteren bazı özel okulların KOTO'da gerçekleştirilen birtakım toplantılara katıldıkları ancak olası ihlal teşkil edebilecek eylemlerin KOTO öncülüğünde veya teşvikiyle gerçekleştirildiğinin tespit edilemediği göz önünde bulundurulduğunda KOTO'ya soruşturma açılmasına gerek olmadığına karar verilmiştir.

J. SONUÇ

- (46) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca, Kocaeli Ticaret Odası hakkında soruşturma açılmamasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.