

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2015-4-75 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 16-09/153-68
Karar Tarihi : 10.03.2016

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Fevzi ÖZKAN, Dr. Metin ARSLAN,
Doç. Dr. Tahir SARAÇ, Kenan TÜRK

B. RAPORTÖRLER: Kerem TOMUR, Abdurrahman TEPELİ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
İstanbul 1 No'lu Şubesi
Kemalpaşa Mah. 18 Sekbanlar Sok. Sekban Apt. D:7
Eminönü/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILAN : - Türkiye Garanti Bankası A.Ş.
Levent Nispetiye Mah. Aytar Cad. No:2 34340 Beşiktaş/İstanbul
- Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O
Sultan Selim Mah. Eski Büyükdere Cad. No:59 34415
Kâğıthane/İstanbul
- Türkiye Halk Bankası A.Ş.
Barbaros Mah. Şebboy Sok. No:4 34746 Ataşehir İstanbul
- Türkiye İş Bankası A.Ş.
İş Kuleleri 34330 Levent Beşiktaş/İstanbul
- Odea Bank A.Ş.
Levent 199 Büyükdere Cad. No:199 Kat:33-39 34394
Şişli/İstanbul
- Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.
Yapı Kredi D Blok Plaza Büyükdere Cad. Levent 34330
Beşiktaş/İstanbul
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş.
Anafartalar Mah. Atatürk Blv. No:8 06050 Altındağ/Ankara
- Türkiye Ekonomi Bankası A.Ş.
TEB Kampüs C ve D Blok Saray Mah. Sokullu Cad. No:7A-7B
34768 Ümraniye/İstanbul
- Denizbank A.Ş.
Büyükdere Cad. No:141 34394 Esentepe/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** Bakırköy Belediyesi tarafından düzenlenen 2015 yılı maaş promosyon ihalesinde verilen tekliflerin bir önceki ihalede verilen promosyon tutarına ve çevre ilçe belediyeler tarafından yapılan aynı konulu ihalelerde verilen promosyon tutarlarına kıyasla oldukça düşük olduğu ve ihale kapsamında davet edilip de teklif vermeyen banka şube sayısının fazla olması gibi nedenlerden dolayı rekabet ortamının yeterince oluşmadığı iddiaları.

- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle, Bakırköy Belediyesi tarafından düzenlenen 2015 yılı maaş promosyon ihalesinde verilen tekliflerin bir önceki ihalede verilen promosyon tutarına ve çevre ilçe belediyeler tarafından yapılan aynı konulu ihalelerde verilen promosyon tutarlarına kıyasla oldukça düşük olduğu ve ihale kapsamında davet edilip de teklif vermeyen banka şube sayısının fazla olması gibi nedenlerden dolayı rekabet ortamının yeterince oluşmadığı belirtilerek, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) ihlal edildiği iddia edilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 02.12.2015 tarihinde giren başvuru üzerine 24.12.2015 tarihli Kurul toplantısında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Söz konusu karar uyarınca düzenlenen 25.02.2016 tarih ve 2015-4-75/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; başvuru konusu hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İddia Konusu Hakkındaki Tespitler

I.1.1. Bakırköy Belediyesi'nden Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (6) Bilgi ve belge talebine istinaden Bakırköy Belediyesinden gönderilen yazıda, 26.10.2015 tarihinde ilk ihalenin yapıldığı, bu ihaleye altı bankanın katıldığı ve (.....) TL'lik teklif ile Türkiye İş Bankası A.Ş.'nin (İŞ BANKASI) en yüksek teklifi verdiği, sendika temsilcilerinin bu meblağı az bularak ihalenin iptal edilmesini ve ikinci ihaleye çıkılmasını istedikleri; sonuç olarak ilk yapılan ihalenin iptal edildiği belirtilmiştir. Söz konusu yazıda yer alan bilgilere göre, dokuz bankanın teklif verdiği 17.11.2015 tarihinde yapılan ikinci ihale sonucunda İŞ BANKASI (.....) TL'lik teklif ile yine ilk sırada yer almış, ancak sendika temsilcileri bu meblağı da az bularak ihalenin iptal edilmesini talep etmişlerdir.
- (7) Yazıda son olarak, yapılan ikinci ihale sonucunda sendika temsilcilerinin talepleri doğrultusunda ihalenin iptal edilebileceğinin Bakırköy Belediyesi başkanı tarafından ifade edilmesine karşın, komisyonun tekrar kurulamaması sonucunda çok zaman kaybedilmesi ve personelin bankacılık işlemleri nedeniyle yüksek ücretler ödemek zorunda kalması dolayısıyla 05.01.2016 tarihinde İŞ BANKASI ile personel maaş sözleşmesi imzalandığı belirtilmiştir.

I.1.2. Bankalardan Elde Edilen Bilgi ve Belgeler

- (8) Başvuru konusu iddialara yönelik olarak, raportörlerce ihlale taraf olduğu iddia edilen banka şubelerinde yerinde incelemeler ve teşebbüs yetkilileri ile görüşmeler yapılmış, ancak başvuru konusu iddialara yönelik herhangi bir belgeye ulaşılmamıştır.
- (9) Bununla birlikte bilgi ve belge talebine yönelik olarak bankalardan gönderilen cevabi yazılarda özetle;

- (.....TİCARİ SIR.....)

ifade edilmiştir.

I.2. Değerlendirme

- (10) Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜMBELSEN) tarafından Kurumumuza yapılan başvuruda, Bakırköy Belediyesi tarafından düzenlenen 2015 yılı maaş promosyon ihalesinde verilen tekliflerin bir önceki ihalede verilen promosyon tutarına ve çevre ilçe belediyeler tarafından yapılan aynı konulu ihalelerde verilen promosyon tutarlarına kıyasla oldukça düşük olması ve ihale kapsamında davet edilip de teklif vermeyen banka şube sayısının fazla olması gibi nedenlerden dolayı rekabet ortamının yeterince oluşmadığı iddia edilmiştir.
- (11) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde *"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."* ifadelerine yer verilmiştir. Bu kapsamda, yapılan şikayet başvurusu, Bakırköy Belediyesi tarafından yapılan maaş promosyon ihalesinde herhangi bir danişıklı hareketin olup olmaması açısından ele alınmıştır.
- (12) TÜMBELSEN tarafından yapılan şikayet başvurusunda; Bakırköy Belediyesi tarafından yapılan bir önceki ihalede verilen teklifin çok altında kaldığı belirtilmiştir. Daha önce Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O (VAKIFBANK) tarafından verilmekte olan maaş promosyonunun kişi başı (.....) TL seviyesinde olduğu dikkate alındığında, yeni yapılan maaş promosyon ihalesinde ortaya çıkan tutarların bu düzeyin oldukça altında olduğu görülmektedir. Diğer yandan, bir önceki ihalede yer almayan ancak yeni yapılan ihalede maaş promosyonuna dahil edilen taşeron işçiler burada önemli bir husus olarak ön plana çıkmaktadır.
- (13) VAKIFBANK'ta yapılan yerinde incelemede elde edilen bir e-postada yer alan, *"Toplam taşeron personel sayısı 1235 kişi olacağı belirtilmiştir. (229 kişi Bakırköy yapı A.Ş. personeli, 1235 kişi taşeron kişi sayısının içindedir) yani 939 belediye çalışanı yaklaşık 1235 taşeron personeli, toplam 2174 kişi olduğu belirtilmiştir."* ifadelerinden maaş promosyonuna dahil edilen çalışanların yarısından fazlasının taşeron işçi olduğu anlaşılmaktadır. Bakırköy Belediyesi'den gönderilen bilgilere bakıldığında ise nihai sözleşmede 1768 kişi için promosyon, 1781 kişi için de personel maaş sözleşmesi imzalandığı ifade edilmiştir. Sonuç olarak maaş promosyonuna dahil edilen çalışanların yaklaşık yarıya yakınının taşeron işçilerden oluştuğu görülmektedir.
- (14) Esasen, taşeron işçilerin genellikle görece düşük maaşla çalışan kişilerden oluşması, ayrıca bu grupta çalışan kişilere bankacılık ürünlerinin pazarlanmasının görece zor olması gibi nedenlerden dolayı maaş promosyon ihalelerine bu grubun da dahil edilmesi, ihalelerde sunulan tekliflerin düşük olmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu grupta yer alan çalışanların işten çıkma/çıkarılma oranlarının (kadrolu personelin sahip olduğu güvencelere sahip olmamaları nedeniyle) yüksek olması ve ihale şartnamesi ile işten ayrılan taşeron işçilerden, ödenen maaş promosyonunun geri alınmasının Bakırköy Belediyesinin sorumluluğundan alınarak bankalar üzerine bırakılması da tekliflerin düşük olmasına sebep olmaktadır¹.

¹ Bankalardan gönderilen bilgilerden kişi başı ödenecek maaş promosyonunun, toplam maaş promosyon tutarının maaş promosyonuna dahil edilecek personele bölünmesi ile edildiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda toplam maaş promosyon tutarı kadrolu işçilere göre hesaplanmakta, taşeron işçilerin dahil edilmesi durumunda toplam maaş promosyon tutarı artmamakta buna karşın kişi başı maaş promosyon tutarı düşmektedir.

- (15) TÜMBELSEN tarafından yapılan şikayette bahsedilen bir diğer husus ise çevre ilçe belediyeler tarafından yapılan aynı konulu ihalelerde verilen promosyon tutarlarının daha yüksek olduğudur. Bu kapsamda bankalardan son üç yılda teklif verilen ihale bilgileri istenmiştir. Bankalardan gelen bilgiler incelendiğinde, maaş promosyonu için²;
- Türkiye Garanti Bankası A.Ş.'nin; Büyükçekmece Belediyesine (.....) TL, Sultanbeyli Belediyesine (.....) TL, Bayrampaşa Belediyesine (.....) TL, Kâğıthane Belediyesine (.....) TL, Ataşehir Belediyesine (.....) TL³, Beşiktaş Belediyesine (.....) TL,
 - Türkiye Halk Bankası A.Ş.'nin; Fatih Belediyesine (.....) TL⁴, Küçükçekmece Belediyesine (.....) TL⁵, Kartal Belediyesine (.....) TL⁶,
 - İŞ BANKASI'nın; Ataşehir Belediyesine (.....) TL, Küçükçekmece Belediyesine (.....) TL, Beyoğlu Belediyesine (.....) TL,
 - VAKIFBANK'ın; Kadıköy Belediyesine (.....) TL, Kağıthane Belediyesine (.....) TL, Maltepe Belediyesine (.....) TL ve Güngören Belediyesine (.....) TL,
 - T.C. Ziraat Bankası A.Ş.'nin; Arnavutköy Belediyesine (.....) TL, Küçükçekmece Belediyesine (.....) TL, Başakşehir Belediyesine (.....) TL, Beyoğlu Belediyesine (.....) TL,
 - Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.'nin; Başakşehir Belediyesine (.....) TL, Küçükçekmece Belediyesine (.....) TL, Ataşehir Belediyesine (.....) TL, Kadıköy Belediyesine (.....) TL,
 - Türkiye Ekonomi Bankası A.Ş.'nin; Kartal Belediyesine (.....) TL, Ümraniye Belediyesine (.....) TL, Beyoğlu Belediyesine (.....) TL, Kadıköy Belediyesine (.....) TL,
 - Denizbank A.Ş.'nin; Küçükçekmece Belediyesine (.....) TL, Beşiktaş Belediyesine (.....) TL, Güngören Belediyesine (.....) TL, Fatih Belediyesine (.....) TL

teklif sunduğu görülmektedir⁷.

- (16) Buna göre, bankaların İstanbul ilinde bulunan ilçelerdeki tekliflerinin büyük çoğunluğunun, Bakırköy Belediyesi maaş promosyon ihalesinde İŞ BANKASI tarafından teklif edilen 1200 TL'nin altında olduğu veya bu rakama çok yakın gerçekleştiği görülmektedir. Farklı olarak HALKBANK'ın Küçükçekmece ve Kartal Belediyesi maaş promosyon ihalelerinde vermiş olduğu teklifler, şikayet konusu teklifin önemli sayılabilecek miktarda üzerindedir. Ancak belirtmek gerekir ki, Küçükçekmece ve Kartal Belediyesi maaş promosyon ihaleleri kapsamında yer alan personelin tamamı kadrolu personel olarak çalışmaktadır. Bu bakımdan söz konusu ihalelerde verilen tekliflerin daha yüksek olmasının makul olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

² Bankaların maaş promosyon ihalelerine vermiş oldukları bütün tekliflere, sayılarının çok fazla olması ve farklı sonuçlar doğuracak bilgiler bulunmaması nedeniyle yer verilmemiştir.

³ 93 kişi taşeron işçi kapsamındadır.

⁴ Sadece %10'u işçilerden oluşmaktadır.

⁵ Tamamı kadrolu çalışanlardan oluşmaktadır.

⁶ Tamamı kadrolu çalışanlardan oluşmaktadır.

⁷ ODEABANK, Bakırköy Belediyesi dışında herhangi bir belediyenin maaş promosyon ihalesine teklif vermediğini belirtmiştir.

- (17) Bu noktada belirtmek gerekir ki, kamu otoritelerinin son yıllarda yapmış oldukları mevzuat değişiklikleri de beklenen getiri öngörülerine paralel olarak maaş promosyon ihalelerinde verilen teklifleri etkilemektedir. Özellikle, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası tarafından kredili mevduat hesabı faiz oranlarının azami kredi kartı faiz oranı kadar belirlenebileceğine ilişkin değişiklik ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından kredi kartı tahsisinde limit kontrol sisteminin uygulamaya konulması ve tüketici kredilerinde tahsis vadesinin azami 36 ay olarak belirlenmesine ilişkin değişiklikler, bankaların bankacılık ürünlerinin pazarlamasında zorlanmalarına ve pazarladıkları ürünlerden elde etmeyi öngördükleri getirilerin azalmasına neden olmuştur.
- (18) TÜMBELSEN tarafından öne sürülen bir diğer iddia da ihale kapsamında davet edilip de teklif vermeyen banka şube sayısının fazla olması dolayısıyla rekabet ortamının yeterince oluşmadığıdır. Başvuru bu kapsamda incelendiğinde, ihaleye davet edilen bankaların birden çok şubesinin ihaleye davet edildiği görülmektedir. Ancak bankaların şubeleri ile birlikte ihalelere katılmaları durumunda, rakip bankalarla birlikte kendi şubeleri arasında da bir rekabetin ortaya çıkacağı dikkate alındığında, bankaların sadece bir şubesi aracılığıyla ihalelere katılması bankalar açısından daha rasyonel olmaktadır. Ayrıca şubelerin (.....) ve ihalelere teklif verme altyapılarının yetersiz olması, dolayısıyla maaş promosyon ihalelerinde verilecek tekliflerin bankaların genel merkezlerinde yapılan verimlilik analizleri sonucunda oluşturulması, şubelerin ihalelere ayrı ayrı katılmalarını olanaksız kılmaktadır.
- (19) Diğer taraftan, TÜMBELSEN tarafından gönderilen bilgilerde, ihaleye katılması için teklif götürülen banka sayısına bakıldığında, 15 bankanın ihaleye davet edildiği anlaşılmaktadır. 15 bankanın ise dokuzunun ihaleye katıldığı dikkate alındığında, iddia edilenin tersine, rekabet ortamının ihaleye katılan banka sayısı bakımından sağlandığı söylenebilecektir. Bu bakımdan davet edilip de teklif vermeyen banka şube sayısının fazla olması nedeniyle rekabet ortamının yeterince oluşmadığı iddiası dikkate değer görülmemiştir.
- (20) Netice itibarıyla, yapılan incelemede, hakkında inceleme yapılan teşebbüslerin, 4054 sayılı Kanun'u ihlal eden bir anlaşma ve/veya uyumlu eylem çerçevesinde Bakırköy Belediyesi maaş promosyon ihalesinde danışıklı hareket ettiklerine dair herhangi bir bilgi veya bulguya rastlanılmamıştır. Dolayısıyla yukarıda yer verilen bilgi ve değerlendirmeler doğrultusunda, dosya konusu iddialara yönelik olarak bir soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

- (21) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.