

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2010-4-44 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 10-34/550-196
Karar Tarihi : 6.5.2010

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Metin HASSU, Zeynep ŞENGÖREN

C. BAŞVURAN :

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : Denizli'de faaliyet gösteren yapı denetim şirketleri

E. DOSYA KONUSU : Denizli ilinde faaliyet gösteren tüm yapı denetim firmalarının dernek çatısı altında Denizli Belediyesi ile protokol imzalayarak bir havuz sistemi oluşturdukları ve bu suretle pazarı paylaşıp müşterilere ücret empoze ettikleri iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Kurumumuza farklı tarihlerde intikal eden başvurularda belirtilen iddialar, Denizli ilinde faaliyet gösteren tüm yapı denetim firmalarının dernek çatısı altında bir araya geldikleri; Denizli Belediyesi ile imzaladıkları protokol sonucunda kendi aralarında anlaşarak havuz sistemi kurdukları ve böylelikle yapı denetim hizmeti alacak müşterileri paylaştıkları hususları ile ilgilidir. Başvurularda, özel firma statüsündeki yapı denetim firmasından hizmet alacak kişilerin istediği yapı denetim firmasının seçemediği, söz konusu firmalar ile fiyat ve iş konusunda herhangi bir pazarlık yapılamadığı ve müşterinin başka bir firmayla anlaşma seçeneği olmadığı için yapı denetim kuruluşu tarafından sunulanları kabul etmek zorunda kaldığı ileri sürülmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 18.2.2010 tarih ve 20 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 23.2.2010 tarih ve 2010-4-44/İİ-10-MH sayılı İlk İnceleme Raporu, 4.3.2010 tarih ve 10-21 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 10-21/282-M sayı ile karar verilmiştir. Takiben, Kurumumuza 17.2.2010 tarih ve 1421 sayı; 24.2.2010 tarih ve 1701 sayı; 1.3.2010 tarih ve 1835 sayı; 2.3.2010 tarih ve 1862 sayı; 15.3.2010 tarih ve 2277 sayı ve 29.3.2010 tarih ve 2648 sayı ile ulaşan şikâyetlerde de önaraştırma açılmasına konu olan iddialar yinelenmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 20.4.2010 tarih ve 2010-4-44/ÖA-10-257.MH sayılı Önaraştırma Raporu 3.5.2010 tarih ve REK.0.08.00.00-110/149 sayılı Başkanlık önergesi ile 10-34 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da; Denizli ili yapı denetim sektöründe uygulanan rotasyon sisteminin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (b) bendini ihlal ettiği; bu çerçevede Yapı Denetim Kuruluşları Birliği Derneği (YDKB) Denizli Şubesi'ne 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca 60 günlük süre verilerek ilgili protokoldeki rotasyon uygulamasına ilişkin maddenin kaldırılması gerektiği aksi takdirde soruşturma açılacağı yönünde bir uyarı yazısı gönderilmesinin gerektiği; ayrıca, protokolde imzası bulunan Denizli Belediyesi, Denizli Ticaret Odası, Makine ve İnşaat Mühendisleri Odaları Denizli Şubeleri ile sektörün denetiminden sorumlu olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na görüş yazıları gönderilmesinin yerinde olacağı hususlarına yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

İncelemeye konu olan şikâyetler yapı denetim faaliyetine ilişkindir. Yapı denetim faaliyeti, özel bir kanunla düzenlenmiş bir hizmet olup her bir Yapı Denetim Kuruluşu (YDK)'nun yapım işlerinde kullanılan malzemeler ile imalatın proje, teknik şartname ve standartlara uygunluğunu kontrol etmek ve sonuçlarını belgelendirmek, malzemeler ve imalatla ilgili deneyleri yaptırmak, yapının ruhsat ve mevzuata uygun yapıldığını denetlemek gibi yasal yükümlülükleri bulunmaktadır. Ayrıca bu hizmetle, imar mevzuatında öngörülen fenni mesuliyet ilgili idareye karşı üstlenilmektedir. Bu nedenle dosya kapsamında ilgili ürün pazarı "yapı denetim hizmeti" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Şikâyet konusu uygulamaların Denizli ilinde gerçekleşmesi sebebiyle ilgili coğrafi pazar "Denizli ili" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Deliller

I.2.1. Denizli Belediyesi Yetkilisi ile Yapılan Görüşme

Yetkilinin Raportörler ile yaptığı görüşmedeki ifadelerinden ve Kuruma gönderilen ek bilgiden Denizli'de inşa edilen yapılara ilişkin izin sürecinin şu şekilde yürüdüğü anlaşılmaktadır: Mal sahibi tarafından hazırlatılan proje, Belediye'nin proje kontrol servisi tarafından kontrol edilmekte ve projeye öncelikle belediyeden ön olur alınması gerekmektedir. Çünkü mal sahiplerinin imara ve projeye aykırı birtakım taleplerine, yapı denetim firmaları müşteri kaybetmemek için göz yumabilmektedirler. Bu nedenle, proje için önce belediyeden "olur" alınıp sonra odalardan vize alınmakta (1976 yılında yaşanan depremden sonra Türkiye'de ilk kez Denizli'de, odalardan vize alma zorunluluğu başlatılmıştır.), arkasından YDK gerekli denetimleri yapmakta ve en sonunda da ilgili mevzuat kapsamında hazırlanan belgelerle birlikte Belediye'ye başvurulmakta ve ruhsat alınmaktadır.

Yetkilinin yapı denetimi ve rotasyon sistemine ilişkin görüşleri ise şu şekilde özetlenebilir: Yapı denetim sistemi; mal sahibi-idare-YDK'nın dâhil olduğu üçlü

90 dayanışma ve kontrol mekanizması çerçevesinde yürütülmektedir. YDK ile mal sahibi arasındaki ticari ilişki yapım işi ve kontrol kalitesinin düşmesine neden olabilmektedir. İdare tarafından inşaatın çeşitli aşamalarında yapılan denetimlerde birtakım uygunsuzluklar tespit edilmiştir. YDK'lar müşteri kaybetmemek için projeye aykırı birtakım unsurlara göz yummaktadır. Sorunun kaynağı, esas olarak bu ticari

100 Belediye yetkilileri, protokolde taraflarınca herhangi bir ücret tespit edilmediği ve asgari ücretin zaten kanunla belirlendiğinin özellikle altını çizmişlerdir. YDK'ların hizmetlerine ilişkin kanunla belirlenen bedeller, Belediye'nin yapı denetim hesabından ilgili yönetmelik uyarınca ödenmektedir. YDK hizmeti alan mal sahibi veya müteahhit belli esaslara göre hesaplanan asgari ücret tutarını Belediye'nin yapı denetim hesabına yatırmakta ve YDK birtakım tutanak ve belgelerle, denetim yaptığını Belediye'ye bildirdikten sonra belediye'ce ilgili mevzuata göre hesaplanan hakediş bedeli YDK'ya ödenmektedir. Ancak, YDK'ların bu asgari ücretten müteahhide geri ödeme; yani asgari bedelden indirim yaparak hizmet kalitesinin düşürmesi veya mal sahibinin projeye aykırı birtakım taleplerine göz yummasının

110 sistemde rastlanılan bir diğer problem olduğu belirtilmiştir. Rotasyon sisteminin bu problemin de önüne geçeceği beklenmektedir.

Rotasyon sistemi ile yapı denetim firmalarının sahip oldukları iş alma garantisi sonucunda kalitelerinde düşüş olması durumunda Yapı Denetim Uygulama Yönetmeliği'nde öngörülen Yapı Denetim Komisyonu buna müdahale etmektedir. Rotasyon sisteminde, proje alacak sıradaki yapı denetim firmasını YDKB Denizli Şubesi belirlemektedir. Projeyi yürütecek yapı denetim firmasının ismi mal sahibi/müteahhide verilmekte ve çıkacak herhangi bir sorunda da Yapı Denetim Komisyonu'ndan yetkililere ulaşılması gerektiği belirtilmektedir.

120 **I.2.2. Yapı Denetim Kuruluşları Birliği Derneği Denizli Şubesi (YDKB Denizli Şubesi) Yetkilisi ile Yapılan Görüşme**

YDKB yetkilisince verilen bilgilere göre, Belediye Başkanı ile yapı denetim kuruluşları, Ticaret Odası, Mühendis Odaları yaptıkları görüşme sonucunda, 3.12.2010 tarihinde protokol oluşturmuşlardır. Protokole 16 YDK dâhil olmuştur. Ancak bir kısım YDK'nın cezalı olması sebebiyle bunların 14'ü faaliyettedir. Yetkili tarafından rotasyon sisteminin amacı şu cümlelerle ifade edilmiştir: *"Yapı denetim kuruluşlarının asgari ücret bedelleri üzerinden müteahhide geri ödeme yapmasının önüne geçilmesi amacıyla bir rotasyon sistemi oluşturulmuştur. Zira, böyle bir iade denetimin kalitesini düşürecektir. Ayrıca, böyle bir iade, fatura bedeli ile alınan gerçek bedel arasında fark yaratmaktadır ve yapı denetim kuruluşları için vergi*

130 *zayıfatı doğurmaktadır. Bu geri ödemelerden kaynaklı vergi ödemeleri ve gelir kayıplarından dolayı pek çok kuruluş kapanmıştır.”*

Dağıtım sisteminin nasıl işlediğine dair sorulan soruya ise; müteahhidin, derneğe proje ile geldiği ve bilgisayar sistemi ile kendisine bir YDK verildiği; iş ve kuruluşa göre kriterlerin olduğu, çalıştırılan mühendis sayısı ve mühendislerin eğitiminin de dikkate alındığı, projeyi yerine getirebilecek olan en az puana sahip olan kuruluştan başlanarak dağıtım yapıldığı cevabı alınmıştır. Öte yandan, bir müteahhidin, kendisine verilen YDK ile çalışmak istemediğini belirtmesi halinde, başka bir YDK'nın kendisine verildiği ifade edilmiştir. Ama müteahhit çalışacağı yapı denetim kuruluşunu seçmemektedir. Bunun nedeni olarak da; müteahhidin kendisini denetleyecek yapı denetim kuruluşunu seçmesi halinde o projede denetim eksikliği doğmasının muhtemel olması öne sürülmüştür. Yetkili tarafından ayrıca, mimarlık ve mühendislik hizmetinin bir tasarruf işlemi olduğu ve vatandaşça seçilebileceği; ancak denetim bu nitelikte olmadığı, Bakanlığın da rotasyon sistemini, var olan aksaklıklara karşı bir çözüm önerisi olarak değerlendirdiği ifade edilmiştir.

Ödemenin belediyeye yapılması ve arkasından belediyenin de YDK'lara Bakanlığın belirlediği hak ediş bedelleri üzerinden ödeme yapması nedeniyle, rotasyon sistemi sonucu asgari ücretin üzerinde bir hak ediş bedelinin YDK'ya yatırılmasının mümkün olmadığı görüşme esnasında belirtilen bir diğer husus olmuştur.

150 **I.2.3. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü yetkilisi ile Yapılan Görüşme**

Yapılan görüşmede, yetkili tarafından, sektörde birtakım aksaklıkların varlığının bilinmekte olduğu ve buna ilişkin Bakanlıkça mevzuat çalışmaları yapıldığı belirtilmiş ve kendilerine ulaşan şikâyetler ve temin edilen bilgiler çerçevesinde asgari ücret bedelleri tahsil edildikten sonra piyasada birtakım indirimlerin/kırımları olduğunun anlaşıldığı dile getirilmiştir. Yetkili tarafından, ayrıca, rotasyon sisteminin asgari ücretin uygulanması için başvuru olan bir yöntem olduğunun düşünüldüğü, uygulamada asgari bedel üzerinden indirim yapılmasının bir nedeninin de yapı denetim şirketinin sayısının fazlalığı olabileceği; Yönetmeliğin 12. maddesinin üçüncü bendi uyarınca 2008 yılı Şubat ayından itibaren firma sayısının belli bir seviyede tutulması için sektöre yeni girişlere müsaade edilmediği ifade edilmiştir. Bu tür sorunlar hakkındaki çalışmaların Bakanlık bünyesinde devam ettiği ve bu alternatif sistemlerin de değerlendirildiği belirtilen hususlardan olmuştur. Yapı denetim hizmet bedelinin asgari oranının yeniden belirlenmesine yönelik çalışmaların sürdüğü de görüşme esnasında öğrenilmiştir.

160 **I.2.4. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Denizli İl Müdürlüğü Yetkilisi ile Yapılan Görüşme**

Görüşmede yetkiliden, kendilerinin YDK'ları denetlemeye yetkili oldukları, ancak YDKB'yi denetleyemedikleri öğrenilmiştir. Söz konusu kişi tarafından şikâyet üzerine ve rutin haftalık yapı kontrollerinin yapıldığı, herhangi bir aksaklık varsa bunun Bakanlığa rapor edildiği belirtilmiştir. Ayrıca, YDK'ların asgari ücret üzerinden %50'ye varan indirimler yaptıkları, o zaman da denetim için gerekli araç-gereci sağlayamadıkları, buna rağmen en fazla işi en çok indirim yapan YDK'ların aldığı, fakat bu firmaların yeterli denetim yapamadıkları için Bakanlıkça 1 yıl süre ile kapatıldıkları bilgisi edinilmiştir. YDK'ların asgari bedeli aşamayacakları

10-34/550-196

vurgulanan bir diğer husus olmuştur. Ayrıca görüşme esnasında, protokol öncesi ve sonrasında faaliyette olan her bir YDK'nın YİBF (Yapıya İlişkin Bilgi Formu) üzerinden yaptıkları işler elde edilmiştir:

Tablo: Denizli'deki YDK'ların Yaptıkları İş Miktarı

Kuruluş İsmi	...	...
Birlik Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Denge Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Denizli Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Fayden Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Gonca Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Güç Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Hizmet Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
İnci Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Koza Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Mars Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Mega Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Sar Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Yapı Den Yapı Denetim Ltd. Şti.	...	...
Yapı Denetim İkibin Ltd. Şti.	...	...

I.3. Değerlendirme

180 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (b) bendinde "Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının ve unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü"nü yasak olduğunu hükme bağlamıştır. Kurumumuza gelen şikâyetlerde, YDK'ların havuz oluşturup müşterileri rotasyon sistemi ile paylaştıkları belirtilmiştir.

Yapı Denetimi Hakkında Kanun 2001 yılında yürürlüğe girmiş ve sadece 19 pilot ilde uygulanmaya başlamıştır. Bu Kanun'un uygulandığı illerde, kapsam dâhilindeki yapıların ruhsat ve mevzuata uygun olarak yapılmasını sağlamak ve kullanılan malzemelerin standartlara ve teknik şartnameye uygunluğunu denetlemek YDK'ların sorumluluğundadır. İlaveten YDK'lar imar mevzuatında öngörülen fenni mesuliyeti de idareye karşı üstlenmektedirler. YDK'ların hizmetleri karşılığında alacakları asgari ücret Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 5. maddesinde belli esaslar dâhilinde belirlenmiştir. Bu bedel, hizmet alan tarafından ilgili yönetmelik gereği Belediye'de bu iş için açılan hesaba yatırılmakta ve YDK tarafından düzenlenen yapılan iş miktarına denk gelen hak ediş raporunun Belediye'ce kontrol edilmesinden sonra YDK'lara ödenmektedir. Asgari ücret miktarı Bakanlığın internet sitesinde hesaplanmakta ve bu bedel dışında herhangi bir ödeme gerçekleştirilmemektedir. Kısacası, hizmet alan kişi, asgari ücretin altına inemediği gibi, YDK'ya asgari ücretin üstünde bir ödemede de bulunamamaktadır. Zira belediye düzenlenen hakediş raporlarındaki tutarları Bakanlığın öngördüğü rakamla karşılaştırmakta ve sadece bu asgari tutarı YDK'ya ödemektedir. Aslında mevzuatta düzenlenen bedel asgari bedel olmasına rağmen uygulamada bu bedel

190

200

sabit ücret olarak kullanılmaktadır. Öte yandan, pek çok YDK'nın belediyeden asgari ücrete denk gelen hakediş bedellerini aldıktan sonra kendisinden hizmet satın alan kişilere geri ödemede bulunduğu, bu indirim sonucu da denetimin kalitesinden ödün verdiği ve hizmet alan kişinin projeye aykırı birtakım taleplerine göz yumduğu sektördeki yetkililerce vurgulanan hususlar olmuştur. Ancak 2.11.1984 tarih ve 18563 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3065 sayılı KDV Kanunu'nun "emsal bedeli ve emsal ücreti" başlıklı 27. maddesinin beşinci fıkrası *"Serbest meslek faaliyetleri için ilgili meslek teşekküllerince tespit edilmiş bir tarife varsa, hizmetin bedeli, bu tarifede gösterilen ücretten düşük olamaz."* şeklindedir.

210 Bu düzenlemeye göre, YDK'lar indirim yapsalar dahi vergilerini asgari tutar üzerinden ödeyeceklerdir. Bu durumda pek çok YDK zarar etmekte hatta piyasadan çıkmaktadır. Ayrıca, sektörde arz fazlasının olduğu da görüşmelerde dile getirilmiştir. Bu nedenle, YDK'lar piyasada tutunabilmek ve tercih edilmek için indirimlerini arttırmakta ve mal sahibinin mevzuata aykırı taleplerine karşı çıkmamaktadırlar. Hem piyasada asgari ücretten yapılan indirimleri engellemek hem de ticari kaygıların ve mal sahibinin kendisini denetleyecek olan kuruluşu kendisinin seçmesinin yarattığı sakınca ile kalite düşüklüğünün önüne geçmek adına bir rotasyon sistemi getirilmiştir. İlgililer, böylelikle, kendine rotasyon sistemi ile mutlaka iş geleceğinin bilincinde olan bir YDK'nın pazarda tercih edilme gibi bir

220 kaygıyla indirim yapması ve bu nedenle kaliteyi düşürerek denetimini gereğince yerine getirmemesinin söz konusu olmayacağını beklemektedirler.

Esasen, pazar ve müşteri paylaşımına yol açmayan, yalnızca asgari ücreti tahsil etmek amacıyla oluşturulan havuz uygulamaları ihlal olarak değerlendirilemez. Konuya ilişkin 4708 sayılı Kanun'la yapı denetim hizmetine ilişkin asgari ücret tespiti yapılmıştır. Konu ile ilgili yönetmelik uyarınca Denizli Belediyesinde havuz hesabı oluşturulmakta ve ödemeler buradan yapılmaktadır. Ancak söz konusu sistemde teşebbüsler arası rotasyon usulü ile iş dağıtımı da yapılmaktadır. Bunun sistemden kaynaklanan sorunlara çözüm bulmak amacı ile yapıldığı iddia edilse de uygulamanın yasal herhangi bir dayanağı bulunmamaktadır. Bayındırlık ve İskân

230 Bakanlığı yetkilileri de sektördeki sorunların farkında olduklarını ve alternatif çözüm önerileri üzerinde çalıştıklarını, ancak herhangi bir sonuca henüz ulaşmadıklarını belirtmişlerdir. Dolayısıyla anılan uygulama, piyasadaki müşterilerin yapı denetim kuruluşları arasında paylaşılmasını sağlayarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (b) bendini ihlal etmektedir. Bununla birlikte, anılan rotasyon usulünün sektördeki birtakım aksaklıklardan kaynaklanması, Denizli Belediyesi ve Denizli Ticaret Odasının da uygulamaya destek vermesi hatta uygulamaya taraf olmaları ve sistemin 3,5 ay gibi kısa bir süredir uygulanıyor olması sebebiyle, Yapı Denetim Kuruluşları Birliği Derneği Denizli Şubesi'ne 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 3. bendi uyarınca 60 günlük süre verilerek ilgili protokoldeki rotasyon uygulamasına

240 ilişkin maddenin kaldırılması gerektiği, aksi takdirde soruşturma açılacağı yönünde bir uyarı yazısı gönderilmesinin ayrıca, protokolde imzası bulunan Denizli Belediyesi, Denizli Ticaret Odası, Makine ve İnşaat Mühendisleri Odaları Denizli Şubeleri ile sektörün denetiminden sorumlu olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na görüş yazıları gönderilmesinin yerinde olacağı kanaatine varılmıştır.

J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre;

- 250 1. Denizli İli yapı denetim sektöründe uygulanan rotasyon sisteminin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,
2. a) Uygulamanın sektördeki birtakım aksaklıklardan kaynaklanması, Denizli Belediyesi ve Denizli Ticaret Odasının da uygulamaya destek vermesi ve uygulamanın taraflarından olması, sistemin kısa bir süredir uygulanması dikkate alınarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi çerçevesinde, bu aşamada soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına,
- b) Bununla birlikte, ilgili protokoldeki rotasyon uygulamasına ilişkin maddenin kaldırılarak gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Kuruma tevsik edilmesi, aksi takdirde haklarında 4054 sayılı Kanun çerçevesinde işlem başlatılacağı hususlarının, 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası
- 260 uyarınca Yapı Denetim Kuruluşları Birliği Derneği Denizli Şubesi'ne bildirilmesi; ayrıca protokolde imzası bulunan Denizli Belediyesi, Denizli Ticaret Odası, Makine ve İnşaat Mühendisleri Odaları Denizli Şubeleri ile sektörün denetiminden sorumlu olan Bayındırlık ve İskân Bakanlığına görüş yazısı gönderilmesi hususunda Başkanlığın görevlendirilmesine
- OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.