

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2002-3-102 (Önaraştırma)

Karar Sayısı : 02-77/895-368

Karar Tarihi : 12.12.2002

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

II. Başkan: Dr. Kemal EROL

Üyeler : Nejdet KARACEHENNEM, A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Kubilay ATASAYAR, Murat GENCER, Mustafa PARLAK, Rıfki ÜNAL

B- RAPORTÖRLER: Hakan SABUNCU, Ali Fuat KOÇ

C- ŞİKAYET EDEN: - Re'sen

- Tüketiciyi Koruma Derneği (TÜKODER)

Yoğurtçu Şükrü Sok. No: 53/2 81320 Kadıköy/İstanbul

D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILAN: Türkiye Fırıncılar Federasyonu

Üsküp Cad. Çevre Sok. No: 25/3

Çankaya/Ankara

E- DOSYA KONUSU: Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun koordinasyonu sonucu kanunen fiyat belirleme yetkisine sahip kuruluşların kararları dışında fiyat tespiti yapıp yapılmadığının belirlenmesi.

F- İDDİALARIN ÖZETİ: Şikayet dilekçesinde özetle;

- Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun hiç bir yasal yetkisi olmadığı halde 1.10.2002 tarihinden itibaren ekmeğe zam yapacağını açıklayarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı olarak ilgili piyasada rekabeti ihlal ettiği,

- Federasyonu oluşturan oda üyelerinin büyük çoğunluğunun Türk Ticaret Kanunu (TTK)'nin 17. maddesindeki esnaf tanımına uymadığı, ayrıca TTK'nın 1463. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'nun 19.2.1986 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan karnamesi ile Vergi Usul Kanunu'nun 177. maddesinde belirtilen oranlar dikkate alındığında yine çoğunluğunun "tacir ve sanayici" niteliğinde olması sebebiyle, Federasyon tarafından 507 sayılı Kanun'un istismar edildiği ve bu nedenle fırıncıların 507 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği belirtilerek, söz konusu haksız eylemlerin önlenerek "ekmek piyasası"ndaki ihlale son verilmesi, Türkiye Fırıncılar Federasyonu hakkında gerekli yaptırımların uygulanması ve Rekabet Kurulu tarafından nihai karar alınıncaya kadar 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesi gereğince; ihlale son verme amaçlı geçici tedbir alınması,

talep edilmektedir.

G- DOSYA EVRELERİ: Türkiye Fırıncılar Federasyonu tarafından Ekim ayından itibaren ekmek fiyatlarına yapılacağı açıklanan % 25 oranındaki zam ile ilgili olarak, TÜKODER Başkanı M... S...'in Federasyon'un ekmek fiyatını belirlemek, ortak hareket ederek ekmek fiyatına zam yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'a aykırı

davrandığı iddialarını içeren haberlerin Eylül ayı içerisinde çeşitli basın organlarında yer alması üzerine; 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin belirlenmesi amacıyla re'sen bir inceleme yapılması gerekli görülmüştür.

İnceleme kapsamında değerlendirilen yazılı medyada yer alan haberlerin, 30.9.2002 tarih ve 4240 sayılı ile Rekabet Kurumu kayıtlarına giren TÜKODER Başkanı M... S... imzalı başvuruda da yer alması sebebiyle, söz konusu başvuru, mevcut inceleme ile birleştirilerek ele alınmıştır.

Konuya ilişkin hazırlanan Bilgi Notu, Rekabet Kurulu'nun 18.10.2002 tarih ve 02-63 sayılı toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 4.12.2002 tarih 2002-3-102/ÖA-02-HS sayılı Önaraştırma Raporu 9.12.2002 tarih, REK.0.07.00.00/92 sayılı Başkanlık önergesi ile 02-77 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

Ayrıca, Kurum kayıtlarına 23.10.2002 tarih 4623 sayılı ve 30.10.2002 tarih 4701 sayılı ile giren sırasıyla Ankara Valiliği Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü tarafından Kurum'a gönderilen TÜKODER'in aynı içerikli şikayetleri de önaraştırma kapsamına alınmıştır.

H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ: İlgili raporda;

Esnaf veya sanatkar olmayıp da bu niteliği haiz kabul edilip 507 sayılı Kanun gereği oda kayıtlarında tutulan fırın işletmelerinin halihazırda geçerli sıfatlarının tespitinin anılan Kanun'un 6. maddesinde tanımlanan "Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu" ve "Anlaşmazlıkları Çözümleme Komiteleri" tarafından yapılmakta olduğu ve şikayetçinin bu mercileri çalıştırmak için gerekli başvuruları yaptığı anlaşıldığından bu konuda herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığı,

Kronik olarak yüksek enflasyon yaşanan Türkiye'de diğer sektörler gibi ekmek pazarında da maliyet artışı sebebiyle üreticilerin ürünlerine zam yapmalarının doğal olduğu, yapılan incelemeler neticesinde bazı bölgelerdeki ekmek pazarlarında meydana gelen fiyat artışlarının Federasyon'un koordinasyonu sonucu oluştuğuna ilişkin herhangi bir bilgi ve bulguya rastlanılmadığı bu nedenle geçici tedbir alınmasına gerek bulunmadığı,

Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun Ekim ayından itibaren ekmek fiyatının %25 oranında artırılacağına ilişkin açıklamasının fırıncı esnafının maliyetlerinin artması nedeniyle, zam yapmak zorunda olduğunu kamuoyuna duyurmak ve maliyet artışı sebebiyle yapılacak muhtemel zammın %25'i geçmemesini üyelerinden istemek amacıyla yapılmış bir duyuru olduğu, dolayısıyla 4054 sayılı Kanun açısından herhangi bir ihlal yaratılmaması nedeniyle soruşturma açılmasına gerek olmadığı

ifade edilmektedir.

I- İNCELEME ve DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Üretilen ekmek çeşitlerinin genel olarak tüketici nazarında birbirini ikame edebilme derecesinin yüksek olması; nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olmasının yanı sıra ekmeğin temel gıda maddesi olması ve diğer gıda maddeleri ile ikame edilememesinden hareketle ilgili ürün pazarı ekmek pazarı olarak kabul edilmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun ekmek fiyatlarına yapılabilecek zamma ilişkin açıklamasının Türkiye genelini kapsamaması ve bu nedenle söz konusu açıklamanın Türkiye genelinde bir koordinasyona sebep olup olmadığına ilişkin inceleme gerektirmesinden dolayı ilgili coğrafi pazar "Türkiye Cumhuriyeti Sınırları" olarak tespit edilmiştir.

I. 2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

Ekmek fiyatlandırmasına ilişkin mevzuatın, tacir ve esnaf niteliğindeki fırıncılar için farklı şekillerde belirlenmesi sebebiyle ilgili mevzuat iki kısımda değerlendirilmiştir.

I. 2.1. Tacir Niteliğini Haiz Fırıncılar İçin Geçerli Mevzuat

3.4.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere ekmek için azami satış fiyatı belirleme yetkisi tanımıştır. Söz konusu Kanun'un 15/43. maddesinde; *"Ete, ekmeğe, yaş meyve ve yaş sebze ile odun ve mangal kömürüne doğrudan doğruya ve kati lüzum halinde mahalli idare kurullarınca tasdik edilmek şartıyla diğer gıda ve zaruri ihtiyaç maddelerine toptan ve perakende azami satış fiyatları ve yaş meyve ve sebzeye münhasır olmak üzere kar hadleri tespit etmek ve icabında 2490 ve 1050 sayılı kanunlar hükümlerine bağlı olmaksızın bu maddeleri satın almak, satmak, stok etmek veya belirli bir kar haddi dahilinde satın aldirmek, sattirmek ve ihtiyacı olanlara maksada göre dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak"* belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır.

24.6.1995 tarih, 557 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu'nun bazı maddeleri değiştirilmiş, bu değişiklikle 5590 sayılı Kanun'a tabi meslek kuruluşlarına mal ve hizmetler için fiyat belirleme yetkisi verilmiştir. Fakat söz konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin 20.09.1995 tarih, E:95/43 K:95/46 sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmesi üzerine bu düzenleme geçersiz hale gelmiştir. Bu sebeple 5590 sayılı Kanun'a tabi meslek kuruluşları, üyelerinin ürettikleri mal ve hizmetlere ilişkin tarife belirleme yetkisini haiz değildiler.

Yukarıda yapılan görev tanımlarından anlaşılacağı üzere; belediyelerin ekmek için doğrudan doğruya azami satış fiyatı belirleme yetkisine sahip olduğu

anlaşılmakla birlikte, bu yetkiyi kullanıp kullanmamak belediyelerin takdirine bırakılmıştır. Tacir nitelikli fırınların üyesi oldukları Ticaret Odaları ise fiyat tarifeleri belirleme konusunda Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararı neticesinde yetkisiz kılınmıştır. Dolayısıyla geçerli mevzuat açısından tacir niteliğindeki fırınların belediyenin azami fiyat belirlemesi durumunda buna uymak zorunda oldukları anlaşılmaktadır. Ancak belediye bu yetkisini kullanmaz ya da diğer bir ifadeyle ekmek fiyatlarını piyasa şartlarında oluşması yolunda serbest bırakırsa (İstanbul ilindeki uygulama gibi) tüccar fırınların uygulayacağı fiyat piyasada oluşacaktır.

I.2.2. Esnaf Niteliğini Haiz Fırınlar İçin Geçerli Mevzuat

507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu'nun 125. maddesinde (Değişik: 9/5/1991- 3741/28 madde) bu Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin, bağlı buldukları odalarca hazırlanacağı ve mensubu oldukları Birlik Başkanlar Kurulu'nda onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği belirtilerek, gerektiğinde Başkanlar Kurulu'nun bu yetkisini Birlik Yönetim Kurulu'na devredebileceği hükme bağlanmıştır.

Anılan madde metninin devamında Belediyeler ve/veya o yerin en büyük mülki amirinin tespit edilen tarifeleri uygun bulmadıkları ve esnaf teşekkülü ile anlaşmaya varamadıkları takdirde 15 gün içinde o yerin mülki amirinin görevlendireceği Sanayi ve Ticaret Müdürü'nün başkanlığında, Ticaret ve Sanayi Odası'ndan bir temsilci ile Esnaf Odaları Birliği Başkanı'ndan teşekkül edecek bir komisyona itiraz edebilecekleri belirtilmiştir.

Komisyon kararına karşı ilgililerin yazılı bildirim tarihinden itibaren 10 gün içinde ticari davaları görmeye yetkili mahkeme nezdinde itirazda bulunabilecekleri ve bu mahkemenin kararlarının kesin olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ücret tarifelerinin düzenleme usul ve esaslarının Konfederasyon tarafından çıkarılacak ve Bakanlıkça onaylanacak bir yönetmelikle tayin ve tespit olunacağı da hükme bağlanmıştır.

507 sayılı Kanun'un Ek 9. maddesinde (Ek: 9/5/1991- 3741/33 madde) 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 15. maddesinin 43. bendinde yer alan ilgili hükmün 507 sayılı Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlar için uygulanmayacağı, yani Belediyelere verilen fiyat tespiti yetkisinin 507 sayılı Kanun'a tabi esnaf ve sanatkara uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Aynı zamanda bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan, "Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlere Ait Ücret Tarifelerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" in 2. maddesine göre 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yukarıda izah edilen 15. maddesinin 43. bendinde yer alan hükmün 507 sayılı Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlar için uygulanmayacağı belirtilerek, Yönetmeliğin 4. maddesine göre Esnaf ve Sanatkarlar Odaları tarafından hazırlanıp Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlar Kurulu'nca onaylanan tarifede yer alan fiyatların azami hadleri gösterdiği ayrıca ifade edilmiştir.

20.11.2000 tarih ve 81346 sayılı "Hizmet Tarifesi" konulu İçişleri Bakanlığı tarafından 81 İl Valiliğine gönderilen Genelge'de de esnaf ve tacir nitelikli fırınların fiyat düzenlemelerine ilişkin karşı karşıya kaldıkları durum ele alınarak yukarıda belirtilen ayırım yönünde değerlendirme yapılması gerekliliği ifade edilmiştir.

I.3. Ürünün Maliyet Unsurları

Türkiye’de bölgesel özellikler nedeniyle ekmek fiyatlarında girdi maliyetlerinden kaynaklanan farklı uygulamalara rastlanmıştır. Ekmek maliyetinin oluşmasında; fırın tipi, fırın kapasitesi, işçi giderleri, fırın yeri ve kirası, yasal yükümlülüklerin yerine getirilip getirilmemesi gibi hususların büyük öneme sahip olması nedeniyle maliyeti ortaya koyan standart bir uygulamaya rastlamak mümkün değildir.

Ekmek maliyetini oluşturan unsurlar, şartlara göre değişkenlik gösterse de genel olarak aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir. Buna göre toplam maliyet içinde;

- Un Gideri	% 30-45
- Genel İmalat Giderleri	% 20-30
- İşçilik ve Yasal Yan Ödemeler	% 15-30
- İmalatçı Karı	% 10-25
- Bayi Karı	% 10-20
- Katma Değer Vergisi	% 1

aralığında gerçekleşmektedir.

Un fiyatları, Türkiye genelinde bölgeler itibarıyla farklılık göstermektedir. Ayrıca girdinin peşin veya vadeli alınması, alınan miktar ve buğday fiyatlarına bağlı bir biçimde mevsimlere göre önemli fiyat farklılıkları oluşabilmektedir. Genel imalat giderlerini oluşturan kalemlerin başlıcaları; nakliye, maya, tuz, ekmek katkı maddesi, fırın yakıtı, su, elektrik, kira vb. gibi genel giderlerdir. İşçi giderlerinde işçi sayısı yanında işçilerin sigortalı olup olmaması da önemlidir. Sosyal güvence vs. ödemeler işçi ücretlerinin yaklaşık %40’ını oluşturmaktadır.

Ancak, yukarıda anılan maliyet kalemleri ile birlikte dikkat edilmesi gereken husus, sınırlı kapasite ve kapasite kullanım oranıdır. Ekmek üretiminde maliyeti üretici bazında değiştiren en önemli etkenlerden biri fırın başına üretilen ekmek miktarıdır. İşçilik giderlerinin ve genel işletme giderlerinin önemli bölümü sabit maliyetler olup, toplam ekmek miktarı arttıkça, ekmek başına düşen maliyet azalacaktır. Bu durum kapasitesini artıramayan veya atıl kapasiteyle faaliyet gösteren fırınlar için maliyet artırıcı bir husustur.

I. 4. Ankara, İstanbul ve İzmir İllerinde Yapılan İncelemeler

Türkiye Fırıncılar Federasyonu’nun söz konusu açıklamasının piyasada herhangi bir koordinasyona yol açıp açmadığı ve Türkiye genelinde yetkili kurum ve kuruluşlar dışında bu koordinasyon dolayısıyla bir fiyat belirlenmesinin olup olmadığının araştırılması amacıyla önaraştırma döneminde Raportörlerce Federasyon bünyesinde konu ile ilgili olduğu düşünülen bilgi ve belgeler incelenmiştir. Yapılan tespitlerde;

21.8.2002 tarihinde Fırıncılar Odaları Başkanlarına gönderilen Tarım ve Köyişleri Bakanı, un sanayicileri ve borsa başkanlarının katıldığı toplantıya dair yazıda;

“ ..Ağustos 2002 de un fiyatlarının 18 milyon TL’den 28-30 milyon TL’ye çıkması, yaklaşık % 60-65 oranında zam görmesi, Temmuz 2001 tarihinden itibaren

ülke genelinde 200 gramı 200.000TL'den satılan ekmeğe girdilerine o tarihlerden itibaren gelen zamlar hepimizi zor durumda bırakmıştır.

21.8.2002 günü Tarım ve Köyişleri Bakanımız Sn. Hüsnü Ziya GÖKALP başkanlığında yapılan toplantıya Federasyonumuzun yanı sıra un sanayicileri ve borsa başkanları da katılmışlardır. Toprak Mahsulleri Ofisinde yapılan bu görüşmelerde Sn. Bakanımızın un fiyatlarının aşağıya çekilerek 21-22 milyon TL'ye gerileyeceği, Eylül ayı itibarıyla 300 bin ton buğday ithal edileceğini, gerekirse gümrük fonunu düşüreceğini de açıklaması üzerine; Federasyon Başkanımız H... İ... B... söz alarak görüşlerini açıklamıştır. B...I, konuşmasında özetle; bugünkü un fiyatlarındaki artışların çok yüksek olduğunu bu durumda da ekmeğin % 50 artışla 300 bin TL'ye satılması gerektiğini bununda vatandaşı fazlasıyla mağdur edeceğini tedbir alınmasının zorunlu olduğunu söyledi.

Federasyon Başkanımız konuşmasının ikinci bölümünde ise Bakanlığın gerekli tedbirleri aldığı ve un fiyatları da düştüğü takdirde Ekim ayına kadar ekmeğin kilogram fiyatının 1 milyon TL olacağı yani 200 gram Ekmeğin 200.000 TL'den satılacağını ancak bu aydan sonra maliyet artışları göz önüne alınarak un fiyatları düşse dahi ekmeğe zammının kaçınılmaz olduğunu ancak zam oranının alınacak tedbirler sayesinde %50'den daha düşük olacağını savunmuştur.

Toprak Mahsulleri Ofisinde gerçekleştirilen bu toplantının son bölümünde ise Tarım ve Köyişleri Bakanımız, yaklaşık on aydır tüm zorluklara göğüs gererek ekmeğe zam uygulamayan fırıncı esnafı adına Genel Başkanımız H... İ... B...'ya teşekkür etmiştir. Federasyonumuz konuyla ilgili olarak temaslarını sürdürmekte ve Bakanlıktaki bu çalışmalarını yakından takip etmekte iken bazı oda başkanlarımız medyaya çıkma sevdasıyla, ekmeğe zammıyla ilgili olarak gerekli gereksiz açıklamalar yaparak fırıncı esnafımızı zor duruma sokmaktadır..."

ifadeleri yer almaktadır.

İnceleme sırasında rastlanılan 2002/130 sayılı, 18.9.2002 tarihli ve Basın Bülteni konulu belgede Fırıncı Odası başkanlarına hitaben;

"2001 Ekim ayından bugüne kadar akaryakıt, un ve işçilik fiyatlarına gelen artışlara rağmen ekmeğe fiyatlarının yaklaşık bir yıldan beri aynı oranda kalması yönünde fırıncı esnafımızın gösterdiği her türlü özveri kamuoyu tarafından büyük bir takdir ile karşılanmaktadır.

Genel Başkanımız H... İ... B...'nın 18.9.2002 Çarşamba günü Federasyon Genel Merkezinde düzenlediği Basın Toplantısında "ülke genelinde yaklaşık 1 yıldır maliyetlerdeki artışlara rağmen ekmeğe fiyatlarını değiştirmeyen fırıncı esnafımıza teşekkür ederek, Federasyon Başkanlık Divanının (Söz konusu Başkanlık Divanının, Türkiye Fırıncılar Federasyonu tarafından gönderilen bilgi notunda; Genel Başkan ve vekillerinden oluşan ancak hukuken tanımı olmayan bir organ olduğu ve bu sebeple de Başkanlık Divanı Karar Defteri adı altında bir kaydın da tutulmadığı belirtilerek, bu durumun benzer kuruluşlarda da görüldüğü üzere yasal olmamasına rağmen bir alışkanlıktan kaynaklandığı ifade edilmiştir) Ekim ayından itibaren geçerli olmak üzere ülke genelinde ekmeğe fiyatlarının kilogramının en fazla 1.250.000 TL olması yönünde tavsiye kararı aldığını kamuoyuna açıklamıştır."

Buna göre ilinizde ekmek fiyatlarının yeniden düzenlenmesi halinde Başkanlık Divanının tavsiye kararı olan kilogramının en fazla 1.250.000 TL fiyat ayarlaması hususunda göstereceğiniz hassasiyete şimdiden teşekkür eder işlerinizde başarılar dileriz.”

ifadeleri yer almaktadır.

Yerinde inceleme sırasında görüşülen Türkiye Fırıncılar Federasyonu Genel Sekreteri; söz konusu açıklamanın amacının Türkiye genelinde sabit bir fiyat artırımına yol açmak olmadığını belirterek, bir yıldır ekmek fiyatına genel olarak zam yapılmadığını ve bu dönemde maliyetlerde yaşanan artışlar nedeniyle fırıncı esnafın zor durumda olduğunu; açıklamanın amacının ise mevcut koşullar altında fiyatlara zam yapmak zorunda kalınacağı ancak bu artışın sınırlı ve halkı mağdur etmeyecek seviyelerde olması için Federasyon’un çaba göstereceği konusunda kamuoyunu bilgilendirmek olduğunu; belirli bir artış rakamının hedeflenmediğinin hazırlanmış olan 18.9.2002 tarihli basın toplantısı metninden de görülebileceğini, basın mensuplarının artışın hangi oranda olacağına ilişkin mükerrer soruları sonucunda Federasyon Başkanının da “% 25’i geçmemesi yolunda çalışacağız” şeklinde bir açıklama yaptığını; ifade ettiği dosya mevcudu bilgi ve belgeden anlaşılmaktadır.

Raportörlerce Türkiye Fırıncılar Federasyonu Başkanı ile 13.11.2002 tarihinde görüşülmüş ve yapılan görüşmede aşağıda yer verilen ifadeler aktarılmıştır;

“..Öncelikle yaklaşık 12 yıldan bu yana Sakarya Oda Başkanlığı görevini sürdürmekteyim. Dolayısıyla 507 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerinde fiyat belirleme ve oluşturma Kurul ve Komisyonları hakkında her türlü bilgiye sahip olduğumun bilinmesinde fayda vardır. Bu anlamda hiçbir odamıza fiyat tarifesi veremeyeceğimizin ve fiyat tarifeleri belirleme yetkisinin mevzuatta ne şekilde belirlendiğinin farkındayız. Federasyon Başkanlığı’na geldiğim Mayıs ayında geçerli ekmek fiyatı Ekim 2001 tarihinde yapılan zamlarla oluşturulmuştu ve esnafın yanı sıra tüketicinin de korunması amacıyla bir yıl boyunca ekmek fiyatlarına zam yapılmamasını hedefleyerek ve bu yönde çalışma başlattık. Amacımız artan girdi maliyetlerine karşın bir sene boyunca zam yapmamak şeklindeydi. Un fiyatlarında meydana gelen % 70’lere varan fiyat artışları karşısında Tarım Bakanı’mızın da katıldığı toplantıda un fiyatlarındaki artışın geri alınması gerektiğini aksi taktirde fırınların en az % 50 zam yapmak zorunda kalacaklarını ifade ettik. Bakanlığın müdahalesi ve Toprak Mahsulleri Ofisi’nin buğday satması ve buğday ithal etmesi neticesinde buğday ve un fiyatlarında ucuzlama meydana geldi ve 30 milyon TL ye yükselmiş olan bir çuval un peşin alımlarda 23-25 milyon TL aralığında fiyat bulmuştur.

Yukarıda belirtildiği üzere tüketiciyi korumak için ekmeğe bir yıl boyunca zam yapılmaması için çalıştık, hatta ilgili birliklerinden zam onayı alan odalardan dahi Ekim 2002 tarihine kadar bu zammı uygulamaya geçirmemelerini istedik. Ekmek maliyetlerinin artması ve odaların bir yıldır artırmadıkları ekmek fiyatlarına zam yapmak istemeleri nedeniyle, basın toplantısı düzenleyerek bir yıldır zam yapılmadığını ve maliyetlerin artması nedeniyle fırınların zam yapmak zorunda

olduklarını ve bu zammın %25'i geçmemesi için Federasyon'un çaba göstereceğini ve her ildeki maliyetlerin birbirinden farklı olduğunu da belirterek açıkladık.

Söz konusu açıklama bazı basın organlarına ekmek fiyatlarını % 25 artırma yönünde karar almışız gibi yansımıştır, ancak Federasyon tarafından herhangi bir fiyat tespiti ve karar alınması ve odalardan bunun uygulanmasının istenilmesi söz konusu değildir. Tüketiciyi korumak için yapmış olduğumuz çalışmalar medyatik olmaya çalışan bir takım kişiler tarafından çarpıtılarak medyaya yansıtılmıştır. Kaldı ki bugün itibarıyla ne Türkiye genelinde ne de bölgesel olarak toplu bir uygulama söz konusu değildir.

Özet olarak tarafımızca yapılan açıklamanın üretici tarafında ortaya çıkan girdi maliyetlerinin yarattığı sıkıntı ile tüketici tarafında alım gücünün zorlanmaması biçiminde tanımlanabilecek hassas dengenin kurulması yönünde sektörde yer alan bir üst kuruluşun bilgi verici tavsiye görüşü olarak algılanması gerektiğini düşünmekteyim.”

Ankara Fırıncılar Odası Başkanı 11.11.2002 tarihinde yapılan görüşmede, konuya ilişkin olarak Federasyon Başkanı'nın görevi ve yetkisi olmayan bir konuda açıklama yaptığını ve açıklamaları ile fırıncı esnafına zarar verdiğini ve Federasyon Başkanı'nı bu tür açıklamalar yapmaması konusunda uyardığını ifade etmiştir. Açıklamalarının devamında, Ankara'da Federasyon kaynaklı duyurunun fiyatlara herhangi bir etkisi olamayacağını, zamanı geldiğinde fiyat tarifesinin yasada öngörüldüğü şekilde belirleneceğini belirtmiştir.

Açıklamalarının devamında şu anki tarifenin 2001 Eylül ayından bu yana uygulanmakta olduğunu, maliyetlerin artması nedeniyle azami hadleri gösteren tarifedeki fiyatın genel olarak sanki taban fiyatmış gibi uygulanmaya başladığını, ancak yine de bu fiyatın da altında satışların az da olsa görüldüğünü ifade etmiştir.

Ankara Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Genel Sekreteri ile yapılan görüşmede; Ankara'da esnaf fırıncılar için geçerli olan fiyat tarifelerinin Esnaf Odası tarafından hazırlandığını ve Odalar Birliği tarafından oluşturulan komisyon tarafından incelendikten sonra Birlik tarafından onaylandığını ve yürürlüğe girdiğini ifade ederek, bu tarifeye karşı yapılacak olan itirazların ne şekilde olacağını mevzuat tarafından açıkça belirtildiğini, dolayısıyla fiyat tarifesinin oluşumuna Federasyonun hiçbir şekilde müdahil olamayacağını belirtmiştir. Açıklamaların devamında Federasyon'un söz konusu açıklamasının herhangi bir dayanağa sahip olmadığı gibi bir etkisinin de olamayacağını zira tarifenin yürürlüğe girebilmesi için Federasyon'la hiçbir şekilde bağlantısı olmayan Odalar Birliği'nce onaylanmasının gerektiğini ifade etmiştir. Bunun yanı sıra, Ankara'da geçerli olan en son fiyat tarifesinin 28.9.2001 tarihinde Birlik Yönetim Kurulu tarafından onaylandığı ve 200 gram ekmek için tarifede belirtilen azami fiyatın 200.000TL olduğu da belirtilmiştir.

İstanbul Fırıncılar Odası Başkanı ile yapılan görüşmede konuya ilişkin olarak aşağıda sunulan ifadelere yer verilmiştir:

“..İstanbul Fırıncılar Odası Başkanı olarak Federasyon'un Yönetim Kurulu'nda da görev almaktayım. Anılan karar kamuoyuna duyurulduktan sonra bu kararın İstanbul'da uygulanamayacağını, bunun hem 507 sayılı Kanun gereği Federasyon'un böyle bir yetkisi olmaması hem de 10.12.1998 tarihinde İstanbul

Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliğince alınan bir karar ile İstanbul ilindeki ekmek fiyatlarının serbest bırakılması sebebiyle hem basın yoluyla hem de Federasyon Yönetim Kurulu'nda bunu dile getirdik. Dolayısıyla İstanbul ilinde tek fiyat uygulaması kesinlikle mümkün değildir.

Ancak Federasyon Yönetim Kurulu, çeşitli il ve ilçelerin oda başkanları tarafından oluşturulduğu için bu üyelerin bulunduğu bölgelerde fiyat ayarlamaları yapılmış olabilir. Dolayısıyla yönetim kurulu üyelerinin bulunduğu Adapazarı, Bayburt, Çarşamba, İskenderun, Konya, Kocaeli ve Uşak fırıncılar odaları tarafından alınan kararların Federasyon kararına uyumlu olma ihtimalinin fazla olduğunu düşünmekteyim..."

İstanbul Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkan Vekili ile 13.11.2002 tarihinde yapılan görüşmede; İstanbul'da Valinin müdahalesi sonucu ve İstanbul ilindeki tüccar fırıncılar için belediye tarafından ekmek fiyatlarının serbest bırakılması dolayısıyla esnaf fırıncıların zarar görmemesi için ekmek fiyatlarının Birlik Yönetim Kurulu tarafından 12.10.1998 tarih 111 sayılı toplantıda alınan kararla serbest bırakıldığını ve il çapında çok çeşitli fiyatlara rastlandığını, dolayısıyla Federasyon tarafından yapılan açıklamanın İstanbul'da herhangi bir etkisinin bulunmadığını belirtmiştir. Ayrıca, serbestlik sonucu mevcut rekabetin, ekmek kalitesinde düşüş, gramaj farklılıkları, tüketicinin tam bilgilendirilmemesi gibi olumsuzluklara yol açtığını da ifade etmiştir. Bununla birlikte Türkiye Fırıncılar Federasyonu; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'na ekmek fiyatlarının serbest bırakılmasının yasal olup olmadığı yönünde görüş sormuştur. Söz konusu mercilerden gelen cevapların her ikisinde de 507 sayılı Kanun ve "Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Ücretlerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" gereğince ilgili odalarca hazırlanan ücret tarifelerinin Birlik Başkanlar Kurulunca veya yetki devri söz konusu ise Birlik Yönetim Kurulu'nca neticelendirilmesi gerektiği, tarife vermemek veya tarifeyi serbest bırakmak gibi bir tutum içerisine giremeyeceği ifade edilmiştir.

TÜKODER Başkanı M... S... ile yapılan görüşmede M... S... tarafından; Federasyon'un yetkisi dışında bir açıklamada bulunduğu ve bu açıklama ile 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği belirtilmiş, 507 sayılı Kanun gereği yürürlüğe giren fiyat tarifesinden faydalanan fırıncıların çoğunluğunun esnaf tanımı dışında kaldığı vurgulanmıştır. Raportörlerce kendisine 507 sayılı Kanun'da esnaf ve sanatkar kollarını belirlemek ve yıllık gayri safi gelirleri ve bölgelerin özelliklerine göre esnaf ve sanatkarlar ile tacir ve sanayicinin ayrımını yapmak üzere "*Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu*" kurulduğu, bunun yanı sıra anılan Kanun'a tabi odalar arasında veya bu odalar ile 5590 sayılı Kanun'a tabi odalar arasında üye kayıt zorunluluğu bakımından çıkacak anlaşmazlıkları çözümlmek üzere il ve ilçelerde "*Anlaşmazlıkları Çözümleme Komiteleri*" kurulacağına hükme bağlandığının belirtilmesi üzerine, M... S... tarafından söz konusu Kurul ve Komitelerden haberdar oldukları ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na ilgili komitelerin faaliyete geçirilmesi için başvurdukları ifade edilmiştir.

İstanbul Valiliği İl Ticaret Müdürü ile yapılan görüşmede; İstanbul Valiliği Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü olarak söz konusu açıklama üzerine Federasyon

Başkanı hakkında Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı'na başvuru yaptıklarını ifade etmiştir.

Raportörlerce İstanbul genelinde çeşitli semtlerden fırıncılar ile görüşülmüş ve bu semtlerde fiyat oluşumlarını görmek amacıyla çeşitli fırın ve perakendecilerden ekmek satış fiyatını tespit amacıyla belgeler üzerinde incelemeler yapılmıştır. Yapılan incelemeler sonucunda İstanbul'da 200 gram ekmeğin satış fiyatının 150.000 TL ile 250.000TL aralığında gerçekleştiği tespit edilmiştir.

İzmir Fırıncılar Odası Başkanı ile 18.11.2002 tarihinde yapılan görüşmede; Federasyon Başkanı'nın söz konusu açıklamayı herhangi bir art niyetle yaptığını inanmadıklarını, belki bilinçsizce yapılmış bir açıklama olduğunu, tüketiciyi düşünerek, maliyetlerin de artması nedeniyle fiyat artışlarının belli seviyede kalması için yapılmış olan bir açıklama olduğunu, hiç kimsenin bu beyana dayanarak zam yapmayacağını, zaten il bazında ve üretici bazında maliyetlerinde farklılık olması nedeniyle herkes için aynı seviyedeki bir artışın mümkün olmayacağını belirterek, bazı iller için daha fazla zam yapmanın dahi gerekebileceği ifade edilmiştir. Açıklamaların devamında, Federasyon'un açıklamasından önce Ekim ayında yapılması düşünülen fiyat artışının açıklama sebebiyle gerçekleştiği yönünde düşünceler doğurmaması için artışın Kasım ayına ertelenmek zorunda kaldığı belirtilmiştir.

Açıklamaların devamında, İzmir Fırıncılar Odası olarak Ege Üniversitesi'nden öğretim üyelerine hazırlattıkları maliyet hesaplamasında ortaya çıkan fiyattan daha düşük bir seviyede fiyat tarifesi oluşturarak tüketici yararına çalıştıklarını ve meslektaşlarının tepkisini göğüslediklerini belirterek, şu anda İzmir'de uygulanan fiyatların 250 gram ekmek için 150.000 TL ile 300.000 TL arasında değiştiğini, kendilerinin gerek kaliteden ödün vererek gerek yasal yükümlülüklerini yerine getirmeyerek üretimde bulunan ve böylelikle düşük fiyattan satış yapan fırınların haksız rekabetinden mağdur olduklarını ancak oda olarak bunlara karşı ellerinden gelen mücadeleyi yaptıklarını ve fırınlardaki ekmek üretim sürecini ve ekmek kalitesinin denetimini sürekli olarak yaptıklarını ifade etmiştir.

İzmir'in muhtelif semtlerinde faaliyet gösteren fırınların incelenmesi sırasında 250 gram ekmeğin satış fiyatının 150.000 TL ile fiyat tarifesinde belirlenen azami satış fiyatı 300.000 TL arasında değiştiği tespit edilmiştir.

İzmir Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanı da; esnaf için geçerli olacak fiyat tarifelerinin ne şekilde belirleneceğine ilişkin mevzuatın açık olduğunu ve Türkiye genelinde ilgili kuruluşların buldukları bölge şartları göz ardı edilerek böyle bir açıklamaya uymalarının mümkün olmadığını belirterek, İzmir için de fiyat tarifesinin yasalara uygun bir şekilde belirlendiği ve bir önceki tarifenin uygulamaya girmesinden 13 ay sonra Kasım 2002 tarihinde ekmek için hazırlanan tarifenin Birlik tarafından da onaylanarak yürürlüğe girdiğini ifade etmiştir.

I. 5. Diğer İllerde Yapılan İncelemeler

Mersin, Konya, Denizli, Diyarbakır, Eskişehir, Sakarya, Adana, Balıkesir, Bursa, İzmit, Uşak, Kayseri illeri Esnaf ve Sanatkarlar Oda Birlikleri'nin Genel Sekreterlerinden esnaf fırıncılar için geçerli olan fiyat tarifelerine ilişkin Birlik karar

örnekleri istenilmiş ve uygulama ile ilgili olarak bilgi alınmıştır. Birlik yetkililerince illerinde belirlenen fiyat tarifelerinin altında satışların mevcut olduğu genel olarak belirtilmiştir.

Ayrıca, Toprak Mahsulleri Ofisi Alım ve Muhafaza Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan “İller Bazında Ekmek ve Un Fiyatları” başlıklı belge de 2002 Ağustos ayı itibarıyla il bazındaki ekmek ve un fiyatlarını göstermektedir. Buna göre ağırlıkları 200gr-300gr arasında değişen ekmeğin satış fiyatı 150.000TL-300.000TL arasında gerçekleşmektedir. Aynı belgede bir çuval un fiyatı 20.000.000 TL ile 32.000.000 TL arasında değişmekte ve Türkiye geneli ortalama un fiyatı 24.764.873 TL olarak gösterilmiştir. Bir kilogram ekmek fiyatı ise illere göre 666.667 TL ile 1.250.000 TL arasında değişmekte ve bir kilogram ekmeğin ortalama fiyatı 910.574 TL olarak gösterilmektedir.

I.6. Ekmek Maliyet Artışı ve Fiyat Artırımının Değerlendirilmesi

Ekmek maliyetlerindeki artış oranını tahmin edebilmek için bir yıl içerisindeki ekmeğin maliyetinde önemli bir yer tutan un fiyatlarındaki ve diğer maliyet kalemlerindeki artışlar için bir gösterge olması bakımından Toptan Eşya Fiyatları Genel İndeksi artış oranları dikkate alınmıştır. Bu çerçevede Başbakanlık DİE Tüketici Fiyatları İndeksi Veri Tabanında yer alan Türkiye geneli 2001 ve 2002 yılları buğday unu fiyatları ve 2002 yılında un fiyatlarında ve Toptan Eşya Fiyatları Genel İndeksi'nde bir önceki yılın aynı ayına göre meydana gelen değişim oranları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1- Un Fiyatları ve TEFİ Artış Oranı

	2001	2002	Un Fiyatı Artış Oranı	Tefe Artış Oranı
Ocak	357,178	849,084	%138	%92,0
Şubat	371,787	855,280	%130	%91,8
Mart	397,843	867,940	%118	%77,5
Nisan	458,209	871,551	%90	%58,0
Mayıs	491,669	873,827	%78	%49,3
Haziran	509,182	873,163	%71	%46,8
Temmuz	527,488	866,734	%64	%45,9
Ağustos	538,985	879,497	%63	%43,9
Eylül	561,998	907,666	%62	%40,9
Ekim	690,438	930,042	%35	%36,1
Kasım	796,560			
Aralık	826,533			

Buna göre; 2001 Eylül ayında 561.998 TL olan 1 kg. unun fiyatı, 2002 Eylül'de %62 oranında artarak 907.666 TL olmuştur. 2002 Ekim ayında ise bir önceki yılın aynı ayına göre %35 artarak 930.042 TL olmuştur. Bir önceki yılın aynı ayından itibaren bir yıl içindeki TEFİ artışı Eylül ayında %40.9 Ekim ayında ise %36.1 oranında gerçekleşmiştir. Genel fiyat düzeyindeki bu yükselme ekmek maliyetlerine de yansımaktadır. Dolayısıyla ekmek üreticilerinin maliyet kalemlerinde oluşan artış doğrultusunda fiyatlarını artırması veya artırma girişiminde bulunması, üreticilerin iktisadi faaliyetlerini sürdürebilmeleri için gereklidir.

Bu maliyet artışı doğal olarak bölgeden bölgeye, hatta üreticiye göre değişiklik gösterecektir. Örneğin; Ankara Ticaret Odasının 19. Meslek Komitesinin 2002 yılının ortalarında hazırlanmış olduğu ekmeğin maliyeti hesaplamasına göre 200 gram ekmeğin maliyeti 146.829 TL ve fırıncı karı, KDV ve bayi satış karı dahil satış fiyatı ise 204.649 TL olmaktadır. Buna ek olarak İzmir Fırıncılar Odası tarafından Ekim ayında hazırlanmış olan maliyet tablosuna göre 250 gram ekmeğin KDV dahil perakende satış fiyatı 334.897 TL olarak hesaplanmıştır.

Bu sebeple bütün üreticiler için geçerli olacak bir maliyet veya bu şartlar altında bütün firmalar için geçerli olacak ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayanan sabit bir fiyat artış oranı öngörmek mümkün değildir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere, üreticiler için maliyet artışına göre fiyat arttırma gereksiniminin ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayandığı söylenebilecektir.

I.7. Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun 507 sayılı Kanun'daki Görev Tanımı ve Ekmek Fiyat Tarifelerini Belirleme Yetkisi

I.7.1. Görev Tanımı ve Fiyat Tarifelerinin Belirlenmesi

Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Federasyonu 507 sayılı Kanun'un 65. maddesinde "*Esnaf ve Sanatkarlar odalarının sadece mesleki yönden mensuplarının ihtiyaçlarını karşılamak, gelişmelerini sağlamak ve çalışmalarını yurt ölçüsünde işbirliği ve ahenk içerisinde yapabilmelerini sağlamak maksadıyla kuracakları tüzel kişiliğe sahip kuruluşlara Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Federasyonu denir.*" şeklinde tanımlanmıştır. Karar organları ise anılan Kanun'un 71 ve 81. maddelerinde sırasıyla Genel Kurul ve Yönetim Kurulu olarak belirtilmiştir. Ayrıca, gerek Genel Kurul gerekse Yönetim Kurulu'nun "ekmek fiyat tarifesi" belirleme veya fiyat artış oranlarına ilişkin bir görüş bildirme şeklinde Federasyon'a Kanun tarafından verilmiş herhangi bir yetki ve sorumluluk da bulunmamaktadır.

Bununla birlikte anılan Kanun'un 125. maddesinde (Değişik: 9/5/1991-3741/28 madde) bu Kanun'a tabi esnaf ve sanatkarlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifelerinin, bağlı buldukları odalarca hazırlanacağı ve mensubu oldukları birlik başkanlar kurulunda onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği belirtilerek, gerektiğinde Başkanlar Kurulu'nun bu yetkisini Birlik Yönetim Kurulu'na devredebileceği hükme bağlanmıştır. Anlaşılacağı üzere fiyat tarifelerini belirleme yetkisi fırıncı odalarındadır. Kaldı ki "Esnaf ve Sanatkarlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Ücretlerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik" in 4. maddesi gereği Fırıncı Odaları tarafından hazırlanıp Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlar Kurulu'nca onaylanan tarifede yer alan fiyatlar da azami hadleri gösteren fiyat tarifeleridir.

Ayrıca anılan madde metninin devamında belediyeler ve/veya o yerin en büyük mülki amirinin tespit edilen tarifeleri uygun bulmadıkları ve esnaf teşekkülü ile anlaşmaya varamadıkları takdirde 15 gün içinde o yerin mülki amirinin görevlendireceği Sanayi ve Ticaret Müdürü'nün başkanlığında, Ticaret ve Sanayi Odası'ndan bir temsilci ile Esnaf Odaları Birliği Başkanı'ndan teşekkül edecek bir komisyona itiraz edebilecekleri belirtilmiştir. Buna ek olarak Komisyon kararına karşı ilgililerin yazılı bildirim tarihinden itibaren 10 gün içinde ticari davaları görmeye

yetkili mahkeme nezdinde itirazda bulunabilecekleri ve bu mahkemenin kararlarının da kesin olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen bilgilerden anlaşılacağı üzere, Türkiye Fırıncılar Federasyonu hiçbir şekilde fiyat tarifelerini belirleme mekanizmalarına kanun koyucu tarafından dahil edilmemiştir. Dolayısıyla Federasyon'un fiyat belirleme ve bunu açıklama şeklinde bir yetkisi mevcut değildir. Ancak her ne kadar fiyat belirleme yetkisi olmasa da 4054 sayılı Kanun açısından ortaya çıkan hukuki durumun aydınlatılması gerekmektedir.

Bu anlamda; "ekmek pazarı"ndaki fiyat belirleme mekanizmalarında yer almayan Türkiye Fırıncılar Federasyonu adıyla anılan teşebbüs birliğinin yetkisi olmamasına rağmen "tavsiye nitelikli" fiyat artışı konulu kararının, kararı uygulayacak olan kuruluş ve teşebbüslerce anılan kararın "bağlayıcı nitelikli" olarak algılanıp algılanmadığı ve neticede Federasyon'un "fiyat artırımı" şeklinde ifade edilebilecek açıklamasının "etkilerinin" ortaya çıkıp çıkmamasına göre konunun ele alınarak, söz konusu açıklamanın "amacının" ve "etkisinin" 4054 sayılı Kanun açısından açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

I.7.2. Amaç-Etki Değerlendirmesi

Öncelikle belirtmek gerekir ki; bir teşebbüs birliği tarafından alınan karar nedeniyle ilgili pazardaki rekabet sınırlanıyorsa konunun 4054 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi açısından bu kararın tavsiye veya bağlayıcı karar adıyla alınmış olmasının bir önemi bulunmamaktadır. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde geçen teşebbüs birliği kararı kavramı ile birliğin yetkili organınca, üyelerinin hareket serbestisini kısıtlayıcı etkiye sahip yükümlülük ve sınırlamalar getirmek için öne sürülen çözümler ve tavsiyeler kastedilmektedir. Bununla birlikte rekabet kurallarının uygulanabilmesi için birlik kararlarının resmi olması da şart değildir. Birliğin gayri resmi bir kararı da üyelerinin kendilerini bu kararlar ile bağlı hissetmeleri ve bu yönde hareket etmeleri halinde rekabet kuralları kapsamında değerlendirilme için yeterli olacaktır.

I.6 sayılı bölümde ifade edildiği üzere, girdi fiyatlarında ortaya çıkan artışların ürünün satış fiyatına yansıtılma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Federasyonun ise bu durumun farkında olarak, olabilecek artışın en fazla ne seviyede olması gerektiği konusunda "işbirliği yaratacak nitelikte fiyat belirleme"den ziyade "maliyet artışından kaynaklanan durum tespiti" yönünde açıklamada bulunduğu dosya mevcudu bilgi ve belgeden anlaşılmıştır. Bununla birlikte Türkiye genelindeki ekmek satış fiyatları incelendiğinde her bir bölgenin kendi özelliklerinden dolayı farklı fiyat uygulaması içinde olduğu, dolayısıyla gerçekleşebilecek herhangi bir artışın da o bölgenin şartları dahilinde değerlendirilerek belirleneceği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Kaldı ki söz konusu açıklamanın ekmek pazarında herhangi bir koordinasyon riski yaratıp yaratmadığına ilişkin olarak etki açısından yapılan incelemelerde öncelikli olarak fiyat tarifelerinin serbest bırakıldığı İstanbul ili dışındaki illerde esnaf nitelikli fırınlar için geçerli olacak tarifelerin yetkili kuruluşlar tarafından ilgili mevzuatta düzenlendiği şekilde belirlenmekte olduğu, özellikle Ankara İstanbul ve İzmir illerinde yapılan incelemelerde ekmek satış fiyatlarının il içinde semtten semte değişiklik gösterdiği, bazen aynı semtte birbirine yakın satış noktalarında da farklı

fiyat uygulamaları olduğu tespit edilmiş, buna ek olarak çeşitli illerden toplanılan ve şu anda yürürlükte olan tarifelerden de anlaşılacağı üzere Ekim ayı itibarıyla “Federasyon kaynaklı” toplu bir fiyat artırımına ilişkin bulguya rastlanılmamıştır.

Tacir fırıncılar açısından azami fiyat belirleme yetkisi olan belediyelerin genelde bu yetkiyi kullanmadıkları ve tacir fırıncıların fiyatlar konusunda serbest oldukları tespit edilmiş, ancak uygulamada esnaf tarifelerinden daha yüksek fiyatta satış yapmadıkları gözlemlenmiştir. Bu nedenle söz konusu açıklamaların etkisinin tacir fırınlar için de koordinasyon doğuracak nitelikte olmadığı kanaatine varılmıştır.

Sonuç olarak;

- 507 sayılı Kanun’da ekmek fiyat tarifesi belirleme veya fiyat artış oranlarına ilişkin görüş bildirme yetkilerinin Türkiye Fırıncılar Federasyonu’na verilen yetkiler arasında sayılmadığı,
- Federasyon’un ekmek fiyatlarının Ekim ayından itibaren %25 oranında artırılacağı şeklindeki açıklamalarında sabit veya minimum fiyat artışından bahsedilmediği,
- Bu oranın üzerine çıkılmaması yönünde fırıncı odalarına tavsiyede bulunduğu,
- Gerek pazarda yer alan meslek kuruluşları ile yapılan görüşmeler gerekse fiyat tarifelerine ilişkin yapılan incelemeler sonucunda söz konusu açıklama tavsiye niteliğinde olsa dahi Türkiye genelindeki fırıncı odalarının bu karara katılımının olmadığı tespit edildiği

dikkate alındığında, bu açıklama ile kamuoyuna bahsedilen oranın aşılması için Federasyon tarafından gösterilen çabanın duyurulmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

1.8. Esnaf Odaları Üyelerinin Esnaf Niteliklerini Kaybetmeleri Nedeniyle Gerçek Durumlarının Belirlenmesine Yönelik İddia

Gerek Esnaf Odaları, Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Federasyonu ve Konfederasyonu gerekse Ticaret Odaları açısından üyelerinin esnaf-tacir şeklindeki ticari hayattaki tanımlarının değişmesi; zamanla değişen koşullar, artan ciro, büyüyen iş hacmi vb. gibi sebeplerle sıfat değiştirmek zorunda olan üyelere bağlı buldukları oda, federasyon veya konfederasyon muhtemel oy kaybı olarak bakabilmektedir. Bu nedenle üye bilgilerinin güncel olarak takibi sonucunda, kanunlarla belirlenen eşikleri geçen ve başka bir sıfat kazanması nedeniyle üyeliklerine son verilmesi gereken üyelere ilişkin uygulamaların etkin olmadığı görülmüştür.

Ancak bu durumu açıklığa kavuşturması gereken merci, 4054 sayılı Kanun değil; 507 sayılı Kanun ve bu Kanun’un 6. maddesinde yer verilen tespit komisyonlarıdır.

Tacir-esnaf ayrımı başlıklı bölümde ayrıntılı olarak yer verildiği üzere 507 sayılı Kanun’un 6. maddesinde (Değişik: 2/5/1983 - KHK 62/3 madde; Aynen kabul:14/2/1985 - 3153/3 madde) esnaf ve sanatkar kollarını belirlemek ve yıllık gayri safi gelirleri ve bölgelerin özelliklerine göre esnaf ve sanatkarlar ile tacir ve sanayici ayrımını yapmak üzere, Türk Ticaret Kanunu’nun 1463. maddesi gereğince çıkarılacak Bakanlar Kurulu kararnamesini hazırlamak ve bunları ilan etmek üzere, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşar veya Müsteşar Yardımcısı’nın başkanlığında Sanayi ve Ticaret, Maliye, Milli Eğitim Gençlik ve Spor ve Çalışma ve Sosyal

Güvenlik bakanlıklarının ilgili genel müdürleri ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Türkiye Halk Bankası Genel Müdürlüğü'nün birer temsilcisinden oluşan “*Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu*” kurulacağı belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra anılan Kanun'a tabi odalar arasında veya bu odalar ile 5590 sayılı Kanun'a tabi odalar arasında üye kayıt zorunluluğu bakımından çıkacak anlaşmazlıkları çözümlmek üzere; İl Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü bulunan illerde bu müdürlerin, İl Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü bulunmayan illerde ise valinin görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında; Ticaret, Sanayi veya Deniz Ticareti Odalarının temsilcisi ile Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin temsilcisinden oluşan; ilçelerde ise; mülki amirin başkanlığında ilgili oda ve odaların birer temsilcisinden oluşan “*Anlaşmazlıkları Çözümleme Komiteleri*” kurulacağı hükme bağlanmıştır.

Maddenin devamında ise, Komite kararlarına karşı ilgililer tarafından 10 gün içinde yetkili asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebileceği ve mahkeme kararının kesin olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle 507 sayılı Kanun'da oluşumuna ve yetkilerine yer verilen kurul ve komisyonların gerek duyulan esnaf-tacir ayrımını gerçekleştirme amaçlı kurulmuş oldukları anlaşıldığından, bu konudaki şikayetin ilgili komite ve komisyonlara yapılması gerekmektedir.

J- SONUÇ

Yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında;

- Esnaf veya sanatkar olmayıp da bu niteliği haiz kabul edilip 507 sayılı Kanun gereği oda kayıtlarında tutulan fırın işletmelerinin halihazırda geçerli sıfatlarının tespitinin anılan Kanun'un 6. maddesinde tanımlanan “Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulu” ve “Anlaşmazlıkları Çözümleme Komiteleri” tarafından yapılmakta olduğu ve şikayetçinin bu mercileri çalıştırmak için gerekli başvuruları yaptığı anlaşıldığından bu konuda herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmadığına,
- Kronik olarak yüksek enflasyon yaşanan Türkiye'de diğer sektörler gibi ekmek pazarında da maliyet artışı sebebiyle üreticilerin ürünlerine zam yapmalarının doğal olduğu, yapılan incelemeler neticesinde bazı bölgelerdeki ekmek pazarlarında meydana gelen fiyat artışlarının Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun koordinasyonu sonucu oluştuğuna ilişkin herhangi bir bilgi ve bulguya rastlanılmadığı bu nedenle geçici tedbir alınmasına gerek bulunmadığına,
- Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun Ekim ayından itibaren ekmek fiyatının % 25 oranında artırılacağına ilişkin açıklamasının fırıncı esnafının maliyetlerinin artması nedeniyle, zam yapmak zorunda olduğunu kamuoyuna duyurmak ve maliyet artışı sebebiyle yapılacak muhtemel zammın bu oranın aşılması için Federasyon tarafından gösterilen çabanın duyurulması amacıyla yapılmış olduğu, dolayısıyla 4054 sayılı Kanun açısından herhangi bir ihlal yaratılmaması nedeniyle soruşturma açılmasına gerek olmadığına

OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

**Rekabet Kurulu'nun 12.12.2002 tarih ve 02-77/895-368 sayılı Kararı
KARŞI OY GEREKÇESİ**

Türkiye Fırıncılar Federasyonu'nun koordinasyonu sonucu ekmek fiyatının belirlenip belirlenmediğine dair Kurul Kararına aşağıda belirttiğim nedenle katılmıyorum.

507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Federasyonu Kanunu çerçevesinde Türkiye Fırıncılar Federasyonu'na, ekmek fiyatının belirlenmesi veya fiyat artış oranlarının bildirilmesine dair herhangi yetki verilmemiştir. Buna rağmen, Federasyon tarafından ekmek girdi fiyatlarında ortaya çıkan artışlar bahanesi ile teşebbüs birliği kararı alınarak ekmek için azami fiyatın belirlenmesi sonucu, piyasada benzer bir zamanlama içinde ekmek üreticisi fırıncılar tarafından aynı oranlarda yükseltile fiyatlar neticesinde oluşan benzer fiyatlar sebebiyle halkın en temel besin maddesi üzerinde tüketici menfaatlerinin tersine bir etki olduğu görülmektedir.

Genelde, ekmek fiyatlarının geçmiş yıllarda da aynı yöntemle belirlendiğine dair kamuoyundaki yaygın kanaatin ve çok sayıda şikayetin maliyet analizleri de dahil olmak üzere ekonomik analizler vasıtasıyla ortaya çıkarılması ve Federasyonun kararının iş birliği yaratan nitelikte koordinasyon doğurucu bir karar olup olmadığının ancak, açılacak bir soruşturmada konunun derinlemesine incelenmesi sonucunda ortaya çıkabileceği kanaatindeyim.

Rıfki ÜNAL
Kurul Üyesi