



DEVLETİN EKMEK PİYASASINDAKİ ROLÜ: REKABET KURUMU KARARLARI

Intervention Methods Of The State In Ensuring Perfect Competition In The Bread Market And Competition Authority Decisions

Dr. Öğretim Üyesi. Murat AYDIN

Uşak Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Uşak /TÜRKİYE

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7211-5208>

Cite As: Aydın, M. (2021). "Devletin Ekmek Piyasasındaki Rolü: Rekabet Kurumu Kararları", International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal, (Issn:2630-631X) 7(49): 2157-2171.

ÖZET

Ekmek en temel tüketim maddelerinin başında gelmektedir. Ekmek üreticilerinin rekabet hukukuna uygun hareket etmemeleri ekmek piyasasında tekelleşme sorununu ortaya çıkarmaktadır. Tam rekabetin bozulması tüketicileri mağdur ettiğinden, devletin ekmek piyasasına müdahale etmesi gündeme gelmektedir. Bu çalışmanın amacı Rekabet Kurumunun ekmek piyasası ile ilgili verdiği kararları incelemek ve ekmek piyasasındaki rolünü ortaya koymaktır. Çalışmada doküman tarama yöntemi kullanılmış olup, Rekabet Kurumunun verdiği 73 adet karar ayrıntılı bir şekilde mercek altına alınmıştır. Devletin, Rekabet Kurumunun verdiği kararlar ile ekmek piyasasında etkin olduğu ve aksak rekabeti önemli ölçüde önlediği belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: ekmek piyasası, ekmeğin fiyatlandırılması, narh fiyatı, aksak rekabet, rekabet kurumu kararları

Jel Kodları: D41, D42, L41, L51, R48

ABSTRACT

Bread is one of the most basic consumer goods. The fact that bread producers do not act in accordance with the competition law reveals the problem of monopolization in the bread market. Since the deterioration of perfect competition makes consumers suffer, the state's intervention in the bread market comes to the fore. The aim of this study is to examine the decisions of the Competition Authority regarding the bread market and to reveal its role in the bread market. Document review method has been used in the study and 73 decisions of the Competition Authority have been examined in detail. It has been determined that the state is effective in the bread market with the decisions made by the Competition Authority and significantly prevents imperfect competition.

Key Words: bread market, bread pricing, price ceilings, imperfect competition, competition authority decisions

Jel Codes: D41, D42, L41, L51, R48

1. GİRİŞ

Literatür incelendiğinde, ekonominin sosyalizm ve liberalizm olmak üzere iki temel görüşe dayandığı görülmektedir. Üretim faktörlerinin tümüyle devlete ait olduğu, devletin ekonomiye sürekli müdahil olduğu, fiyat mekanizması ve rekabetin olmadığı görüş sosyalizmdir. Liberalizm ise serbest piyasa ekonomisini, fiyatlandırma mekanizmasını, özel mülkiyeti savunmakla birlikte devletin ekonomiye müdahale etmesini asgari düzeyde kabul etmektedir (Tayyar ve Çetin, 2013:107-120). Piyasa fiyatının ve ücretlerin bir otorite tarafından kontrol edilmesi, ekonominin doğal seyrine müdahale anlamını taşımaktadır (Ongan 2008, 226). Nakdi ekonomilerde, iktisadi olaylar fiyat mekanizması tarafından belirlenmekte ve tarih boyunca üç eğilimden söz edilmektedir (Tabakoğlu 1987, 112). İlk olarak; fiyatlar piyasada arz ve talep şartlarına göre oluşma eğilimindedir ki, bu istenilen bir durum olarak kabul edilmektedir. Ancak rekabet duygusu arttıkça ikinci eğilim olan tekelleşme ortaya çıkar. Son olarak; tekelleşme, tam rekabet piyasasını bozduğu için kamu otoritesinin müdahale eğilimini netice vermektedir. Fiyatlandırma sorunu; kapitalizm, liberalizm ve sosyalizmin de önemli sorunlarından (Chapra, 1992:2).

Aksak rekabete bağlı fiyatlandırma sorunu, temel tüketim maddesi olan ekmek piyasasında da yaşanmaktadır. Bazı dönemlerde ekmek üreticilerinin arasında yaşanan haksız rekabetler, vatandaşın lehine gibi görünse de orta vadede ekmek fiyatlarının aşırı yükselmesini netice vermektedir. İnsanların, tüketiminden vazgeçemeyecek olması, karını maksimize etmeğe çalışan ekmek üreticilerinde tekelleşme eğilimine sebep olmaktadır. Doğal olarak ekmek piyasasında rekabet bozulmakta, yüksek ekmek fiyatları ile vatandaş mağdur olmakta ve devletin ekmek piyasasına müdahale hakkı doğmaktadır.

Tam rekabetin sağlanmasında bazen devlet müdahalesi kaçınılmaz bir hale gelmektedir. Zira aksak rekabet şartlarında, piyasa tek başına Pareto etkinliği sağlamakta zorlanmaktadır (Öztürk ve Bayraktar, 2009). Bu açıdan devlet fiyat mekanizmasında yaşanan eksiklikler ve aksak rekabetçi ortamın oluşmasından dolayı ekonomiye müdahalede bulunmaktadır. Bu gibi piyasa başarısızlıklarında müdahalenin temelini, tahsis ve

düzenleme rolü oluşturmaktadır (Özkıvrak, 2018). Kaynakların tahsisi açısından düzenleyici bir takım kararların ve uygulamaların yapıldığı görülmektedir. Düzenleme fonksiyonu yani regülasyon olgusu, tekelleşme ortamlarında ortaya çıkan bir kavramdır. Zira tekelleşme durumunda söz konusu firmanın fiyatı, rekabet düzeyinin üstüne çıkar ve üretimini olması gereken düzeyin altına düşürür. Firmanın bundaki hedefi karını maksimize etmektir. Dahası fiyat, marjinal maliyetin altında gerçekleştiği için toplam sosyal refahın istenilen düzeyin altında kalması da diğer bir sonuçtur. Klasik iktisatçılar bu durumu fiyat mekanizması yolu ile regülasyon sebebi olarak görmektedirler (Aktan ve Serdar, 2016). Ekmek, fiyat kontrolünün asırlar süresince hissedildiği en temel tüketim maddesidir. Yani devletler kendilerinin doğrudan üretmediği birçok ürünün fiyatlarını kontrol etmişlerdir. Ancak ekmek kadar fiyatı kontrol edilen başka bir ürün bulunmamaktadır (Pearn, 1998:8).

Türkiye’de devlet üç temel araçla ekmek piyasasına müdahil olmaktadır. Önemli müdahale araçlarından birisi narh uygulamasıdır. Devlet, her il ve ilçede kurulmasına izin verdiği meslek odaları ile taban ve tavan fiyat belirlemektedir. İkinci müdahale unsuru ise ekmek üretimidir. Türkiye’de belediyelerin önemli kısmı ekmek üretmekte, ürettiği ekmeği uygun bir fiyat politikası ile arz etmektedir. Üçüncü ve bu çalışmaya temel teşkil eden müdahale aracı ise Rekabet Kurumu kararlarıdır. Rekabet Kurumu kararları bu çalışmada ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve bu kararların ekmek piyasasındaki aksak rekabeti ne derece önlediği tartışılmıştır.

2. TÜRKİYE'DE EKMEK PİYASASI

Ekmek, temel gıda maddelerinden olmakla birlikte en sık satın alınan gıdaların başında gelmektedir (Akbay, Bilgiç, ve Miran, 2008:56). 2006 yılında yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye’de yıllık kişi başı ekmek tüketimi 199,6 kg. ile dünyada ilk sıradadır. Ekmeğin önemli olmasının en önemli sebepleri; ulaşılmasının kolay olması, ucuz olması, doyurucu olması, besin değerinin yüksek olması ve nötr bir tada sahip olmasıdır (Demiraslan, 2013:3).

Türkiye’de ekmek; aşağıda belirtilen yerlerde üretilmektedir.

- ✓ Belediyelerin halk ekmek fabrikalarında
- ✓ Endüstriyel fırınlarda
- ✓ Ulusal ve yerel zincir marketlerde
- ✓ Orta ve Küçük çaplı fırınlarda

Son yıllarda endüstriyel fırınların payının ekmek sektöründe hızla arttığı görülmektedir (TMO, 2013). Orta ve küçük çaplı fırınların maliyet açısından ayakta durmakta zorlandıkları belirtilmektedir. Ekmeğin en temel gıda maddesi olması, üretiminde bazı sorunları netice vermiştir. Çoğunlukla özel kesim tarafından üretilse de devletin ekmek piyasası ve fiyatlarına müdahalesi eski tarihlerden beri yaşanan önemli bir durumdur. Çünkü ekmek piyasası tekelleşmeye çok müsait bir yapıya sahiptir. Zira ekmek, tüketiminden vazgeçilemeyecek bir gıdadır. Türkiye’de ise devlet ekmek piyasasında her zaman bulunmuş ve bulunmaktadır.

Ülkemizde devlet üç yolla ekmek piyasasına müdahale etmektedir. Tüketicilerin ve üreticilerin zarar görmesini bu yollarla önlemeye çalışmaktadır. Üreticinin kartelleştiğini düşünen kamu otoritesi, ya bizzat ekmek üretimi ile ya da narh uygulaması ile veya Rekabet Kurumu kararları ile tüketicileri korumak için fiyatları kontrol altında tutmak istemektedir. Çalışmanın bu kısmında devletin ekmek piyasasına müdahale yolları açıklanmıştır.

2.1. Narh Uygulaması

Fiyatlarla yakından ilişkili olan narh, devletin zorunlu tüketim mallarının fiyatları üzerinde söz sahibi olması demektir (Sürvegil, 1987: 79-113). Esasen narh; kamusal fayda gereği, temel ihtiyaçları konu edinen mal ve hizmetlerin, piyasa fiyatlarına doğrudan müdahale edilmek suretiyle belirli bir sınırı aşmasının önlenmesi amacıyla resmî tavan fiyat belirlenmesine denmektedir (Kallek, 2006: 387-389). Geniş anlamı ile bakıldığında asgari ve sabit fiyat belirlemesi de bunun içine girmektedir. Bu tanımlar doğrultusunda narhın, fiyatların ya aşağı sınırdaki ya da yukarı sınırdaki sabitlemesi anlamını taşıdığı görülmektedir. Fiyatların sabitlemesi en çok rekabet kavramı açısından ele alınmaktadır. Fiyatların sabitlemesi oligopol davranışın bir neticesidir (Hay,1974:13). Oligopol piyasasının bir şekli de kartellerdir. Kartel; "Tekelci sermaye piyasasında, birtakım ticaret, üretim kuruluşlarının, genellikle kazanma veya başka kuruluşlara karşı tutunabilme vb. amaçlarla aralarında kurdukları dayanışma birliği" şeklinde tanımlanmıştır.¹ Rekabet, iyi

¹http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56f6d3f3d40296.38496498

işleyen bir ekonominin olmazsa olmaz özelliklerindedir. Bu açıdan bakılırsa narh, rekabet hukukunun en tartışmalı konusudur (Kaplou, 2011:343-449).

Kamu otoritelerinin, düzenleme fonksiyonu kapsamında narh uygulamasına müracaat ettiği bilinmektedir. Narh; *“tüketiciyi korumak amacıyla, özellikle temel ihtiyaç maddeleri için resmî makamlarca belirlenen ve her yerde geçerli olan fiyat”* olarak tanımlanmıştır.² Temel tüketim maddelerinin fiyatlarını düzenleme konusunda devletler, gerekli gördükleri durum ve zamanlarda müdahalelerde bulunmuşlardır. Türkiye’de bazı dönemlerde, temel gıda maddelerinin fiyatlandırılması çerçevesinde alevlenen tartışmalar devlet ile üreticiyi karşı karşıya getirmektedir. Son dönemlerde ise bu tartışmaların merkezinde ekmek fiyatları yer almaktadır.

Ticari mallardaki azalma, talepteki artış fiyatlarda da artışa sebep olmaktadır (Arkawi,2015: 59-77). Fiyatların fahiş bir şekilde artması, tüm dünyada ve tüm asırlarda ciddi problemlere kapı aralamıştır (Pamuk, 2001: 69-89). Fahiş fiyat; bir malın piyasada olması gereken fiyatın çok aşağısında veya çok yukarısında satılmasıdır. Serbest piyasa ekonomisi, piyasa fiyatını yetkili otorite tarafından koyulmuş gibi görmekte, piyasayı etkileyen kötü bir durum olmadıkça bu fiyata müdahale etmeyi uygun görmemektedir (Yeniçeri, 1980:357). Piyasa fiyatı, arz ve talepteki dalgalanmalara göre değişir. Piyasaya arz edilen mallar talep miktarının altında olursa fiyat yükselirken, tersi durumda fiyat azalmakta ve mallar maliyetinin altında sunulmaktadır. Özel sektör kartelleşme eğiliminde olduğu takdirde narh uygulaması gündeme gelmektedir.

Gıda fiyatları, tüm dünyada refah seviyesinin önemli bir göstergesi olarak kabul edilir. Temel gıda maddelerindeki fiyatların sabitlenmesi hem üretici hem tüketici açısından önem taşımaktadır (Islamand Saji,1996:117). Dünya ekonomilerinde ekmek fiyatlarının bazı dönemlerde yükseldiği ve bu fiyatların devlet tarafından kontrol altına alındığı fakirleri korumaya yönelik bir uygulama olduğu söylenebilir (Rockoff, 1992).

2.1.1. Ticaret Bakanlığınca Ekmeğe Narh Uygulama Süreci

Türkiye’de de belli dönemlerde ekmek fiyatlarının yüksekliği tartışma konusu olmuş, konu hükümetlerce de ele alınmıştır. Örneğin, 1996 yılında 250 gram ekmeğin 18 bin liraya satılması toplumda eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Hükümet 250 gram ekmeğin tavan fiyatını 15 bin lira olarak belirleyerek ekmek fiyatlarına narh koymuştur. Toplumda kabul gören uygulama uzun sürmemiş, fırıncıların hükümetin girdi maliyetlerinde vaat ettiği indirimi sağlayamadığı gerekçesiyle eski fiyata geri dönmüştür. Bununla birlikte, bazı fırıncılar narh uygulamasına uymakla birlikte, ekmeğin gramını 250’den 215’e düşürmüştür.³

Türkiye’de ekmek fiyat tarifelerinden sorumlu en önemli kurum Ticaret Bakanlığıdır. Ticaret Bakanlığı ekmeğin fiyatlandırılmasına dair biri yönetmelik ve diğeri tebliğ olmak üzere iki önemli mevzuat ile bu konudaki faaliyetlerini şekillendirmektedir. Bu mevzuat sırasıyla; *“Esnaf ve Sanatkârlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Fiyat Tarifeleri Hakkında Yönetmelik”* ve *“Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği”* şeklindedir. Bu iki önemli kaynak esas alınmak suretiyle ekmek fiyat tarifeleri belirlenmektedir. Örneğin; ekmek fiyatlarını belirleme ilk aşama olan; komisyon kurulması, fiyat teklifi hazırlanması ve sunulması, komisyonda görüşülme süresi gibi önemli konular bu kaynaklarda düzenlenmiştir. Burada bahsi geçen ekmeğin kapsamı çok geniş değildir. Zira ekmek, tebliğin 4. maddesinde *“buğday ununa; su, tuz, maya (Saccharomyces cerevisiae) gerektiğinde şeker, enzimler, enzim kaynağı olarak malt unu, vital gluten ve izin verilen katkı maddeleri ilave edilip bu karışımın tekniğine uygun olarak yoğrulması, şekillendirilmesi, fermentasyona bırakılması ve pişirilmesi ile yapılan ürünü”* ifade ettiği belirtilmiştir. Yani, halk arasında “somun” olarak tanımlanan ekmek çeşidi için fiyat tarifesi belirleme süreci izlenmektedir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde *“Esnaf ve sanatkârlarca üretilen her türlü mal ve hizmetlerin fiyat tarifeleri, bağlı buldukları odalarca hazırlanır ve odanın bağlı olduğu birlik yönetim kuruluna sunulur. Odalar, tarifesi yapılacak mal ve hizmetler için bir önceki dönem belirlenmiş olan tarifedeki hadler üzerinden, gerekli maliyet hesaplarını yaparak, buna ilişkin belgelerle birlikte, yeni döneme ait tarifelerini, incelenmek üzere birliğe verirler.”* denilmiştir. Bu maddeye göre ilk aşamada esnaf ve sanatkârlar odaları, buldukları yerleşim yerlerinde ekmek fiyat tarifelerini belirlemektedirler. Belirlenen fiyatlar odaların birlik yönetimlerine odalar tarafından sunulur. Sunum sırasında önceden çalışılmış maliyet hesaplarını da incelenmek üzere birliğe verilmektedir.

²http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56c214d5af5300.37478508

³ <http://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/1996/12/4/9.xhtml>

Yine yönetmeliğin aynı maddesinde, “Birlik yönetim kurulu, fiyat tarifesinin birliğe sunulmasından itibaren otuz gün içinde, gerektiğinde bu konuda oluşturulacak komisyon veya uzman kişi ve kuruluşların görüşlerini de alarak, inceledikten sonra tarifeyi aynen onaylar ya da gerekçesiyle birlikte reddeder. Birlik yönetim kurulu, bu süreyi hiçbir şekilde uzatamaz.” denilerek birliğin yetki alanı çizilmiştir. Birlik kararında 30 günü geçmemektedir. Kararın sonucu olarak sunulan fiyat tarifesi aynen kabul edilebilirken ret konusu da yapılabilmektedir. Mezkûr yönetmelikte bahsi geçen komisyonun kimlerden oluşacağı da belirlenmiştir.

Tablo 1. Ekmek Tarifelerini Belirleyen Komisyon Kurulu

KOMİSYON

Belediye

Ticaret İl Müdürlüğü

İl Tarım ve Orman Müdürlüğü

Ticaret ve Sanayi Odası

İlgili Oda

Buna göre, ekmek fiyat tarifesini belirleyen komisyonda; ilgili belediye, ticaret il müdürlüğü, il tarım ve orman müdürlüğü, ticaret ve sanayi odası ve ilgili odadan birer temsilci bulundurulmak zorundadır. Temsilcilerin komisyona katılması zorunludur. Dikkat edilirse komisyon üyeleri kamu kurumu ağırlıklıdır. Zira ekmek fiyat tarifesinin belirlenmesinde inisiyatifin devletin kontrolü altında olması önem arz etmektedir. Komisyonun belirlediği fiyat tarifesi Türkiye Fırıncılar Federasyonuna görüş almak için gönderilir. Federasyonun görüşü de eklenmek sureti ile Ticaret Bakanlığına görüş almak için gönderilir. Sürecin sonunda ilgili birliğin onaylaması ile ekmek fiyat tarifesi yürürlüğe girmektedir.

2.2. Halk Ekmek Uygulaması İle Belediyelerin Ekmek Üretmesi

Türkiye’de ekmek üretimi esasen özel sektör tarafından yapılmaktadır. Ancak devlet, belediyeler eliyle ekmek üretimine katkı sunmaktadır (Eryiğit ve Yıldırım, 2018:101-122). Bu sayede devlet ekmek piyasasına müdahale etmekte ve vatandaşın pahalı ekmek yemesinin önüne geçmektedir. Zira özel fırın işletmeleri kendi aralarında birleşerek, teknelci bir piyasa için çaba göstermektedirler. Devlet, halk ekmek adıyla ekmek üretmesi ve ekmeği fiyatlandırmasıyla tekelleşmenin önüne önemli ölçüde geçebilmektedir.

Halk ekmek uygulaması Türkiye’de merkezi bir yapıya sahip değildir. Her belediye kendi inisiyatifi ile ekmek üretmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu 15. Maddesinde belediyenin yetkileri sayılırken “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.*” denilmek suretiyle ekmek üretilmesi belediyeler açısından meşru bir faaliyet olarak sayılmıştır.

Belediyelerin ekmek üretmesi Türkiye’de geçmişi 40 yıla dayanan bir uygulama olarak dikkati çekmektedir. Özellikle cumhuriyet sonrası, devletin fiili olarak ekmek üretimi olmamıştır. İlk olarak 1978 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan İstanbul Halk Ekmek (İHE) A.Ş. aracılığı ile devlet eliyle ekmek üretimine başlanmıştır. İHE ekmek üretiminde öncelikle; İstanbul’da yaşayan halka daha iyi koşullarda ekmek üretmek, fiyat istikrarını sağlamak, haksız rekabeti ve fiyatların aşırı yükselmesini önlemeyi hedeflemektedir (Eryiğit ve Yıldırım, 2018:101-122). İstanbul’un ardında 1981 yılında Ankara Halk Ekmek Fabrikası ekmek üretimine başlamıştır. Halka ucuz ekmek sunmak ve piyasadaki haksız rekabeti önlemek maksadıyla kurulan fabrika günümüzde çok çeşitli ve kaliteli hizmet sunmaktadır.⁴

Tablo 2. Büyükşehir Belediyelerinde Kurulan Halk Ekmek Şirketleri

| Büyükşehir | Şirket Adı | Kuruluş Tarihi | Üretim Tarihi |
|------------|--|----------------|---------------|
| İstanbul | İstanbul Halk Ekmek A.Ş. | 1971 | 1978 |
| Ankara | Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş. | 1979 | 1982 |
| İzmir | Grand Plaza A.Ş. (Kent Ekmek Fabrikası) | 1985 | 2009 |
| Bursa | BESAŞ Halk Ekmek Fabrikası | 1979 | 1982 |
| Antalya | Toroslar A.Ş. | *** | *** |
| Balıkesir | Balıkesir Gayrimenkul Yatırım ve Gıda A.Ş. | 1980 | 1980 |
| Samsun | İlkadım Halk Ekmek A.Ş. | 2011 | 2012 |
| Malatya | MEGSAŞ | 1991 | 1991 |

Kaynak: Her şirketin resmi internet sitesindeki veriler ışığında tarafımızca derlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin önemli bir kısmında, belediyelerin halk ekmek fabrikaları eliyle ekmek ürettiği görülmüştür. Ayrıca diğer birçok belediyede de halk ekmek uygulaması yapılmaktadır. Ancak, gerek büyük şehir gerekse küçük şehir bağlamında bazı belediyelerin ekmek üretimi işine girmedikleri gözlemlenmiştir.

⁴ <http://www.ankarahalkekmek.com.tr/>

Esasen birçok belediye ekmek üretmektedir. Ancak Tablo 2’de ekmek üreten ve resmi internet siteleri bulunan büyükşehir belediyelerine yer verilmiştir. Buna göre en eski halk ekmek fabrikası İstanbul büyükşehir belediyesi tarafından 1971 yılında kurulmuştur. 7 yıl sonra ekmek üretimine başlayan İstanbul Halk Ekmek A.Ş. günümüzde İstanbul’un ekmek ihtiyacının önemli bir kısmını karşılamaktadır.

Ankara ise 1979 yılında halk ekmek fabrikası kurmuş, 1982 yılında ekmek üretimine başlamıştır. Yine 1979 yılında Bursa büyükşehir belediyesi tarafından kurulan BESAS, 1982 yılında ekmek üretimine başlamıştır. İzmir’de ise şirket çok önceki yıllarda kurulmuş olmasına karşın, üretim 2009 yılında başlamıştır. Antalya büyükşehir belediyesinde halk ekmek uygulaması bulunmaktadır. Ancak resmi internet sitelerinde kuruluş tarihine dair bir bilgiye rastlanmadığı için tabloya dâhil edilmemiştir. Görüldüğü üzere devlet belediyelerin kurdukları şirketler eliyle ekmek üretmektedir. Devletin ekmek piyasasına fiilen de müdahale etmesi ekmek piyasasına verdiği önemi çok net göstermektedir.

2.3. Haksız Rekabetin Önlenmesinde Rekabet Kurumu

Sadece ekonomik anlama sahip olmayan rekabet kavramı; özgürlük ortamında ortaya çıkan ekonomik, siyasi, sosyal, kültürel ve sportif alanlarda, bir amacın yerine gelmesi için adil yarışma koşullarının temin edildiği bir yarışma oyunu olarak nitelendirilebilmektedir (Türkkan, 2009:11). İktisadi anlamda ise bir piyasada satıcıların daha fazla müşteri edinerek kârlarını artırmak adına giriştikleri yarış şeklinde tanımlanabilir. Adil koşulların bozulması, piyasanın dengeden uzaklaşması anlamını taşımaktadır. Zira piyasa aktörlerinin kararlarının bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında adil piyasa koşullarını sağlayabilecek bir otoriteye ihtiyaç duyulmaktadır. Devletler, piyasa aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizlikleri gidermek için piyasaya müdahale etmektedir. Müdahale araçlarından birisi de bağımsız yapıya sahip olan denetleyici ve düzenleyici kuruluşlardır (Şanlısoy ve Özcan, 2006:99-132). Denetleyici kurumlar işlevlerini kanunlar yolu ile yerine getirmektedirler.

Özellikle aksak rekabetin önlenmesine yönelik olarak birçok ülkede yasal zeminin oluşturulduğu görülmektedir. Rekabet kanunlarına son 30 yılda ciddi anlamda ilgi artmıştır. 1980 yılında rekabet kanuna sahip olan ülke sayısı 20 iken, 2008 yılında bu sayı 100’ü geçmiş bulunmaktadır (Aydın, 2011:103-123). Rekabet politika ve kanunlarının amacı, kartellerle ortaya çıkan gizli anlaşmaların önünü kesmektir. Kartelleşme ile rakip firmalar gizli ve koordineli olarak anlaşma sağlamaktadırlar. Bu anlaşma ile talebi etkilemek, fiyatlarda kontrolü sağlamak ve müşterileri paylaşmak istemektedirler (Sarısoy, 2011:278-298). Anglo-Amerikan hukuk sistemi ile ortaya çıkan rekabet kurumları, 1970 yılından sonra Kara Avrupası ülkelerine de yayılmıştır. Bu tür kurumların en önemli iki özelliği, bağımsız bir yapıya sahip olmaları ve regülasyon görevi üstlenmeleridir (Gönen, 2003: 1-36).

Türkiye’de ise Rekabet ile ilgili kanun 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Zira Türkiye’de rekabet kültürünün halk tarafından kabullenilmesi biraz zaman almıştır (Özkan, 2014:515-558). Rekabet Kurumunun Türkiye’deki tarihi 26 yıl gibi bir zamandan ibarettir. Rekabet Kurumu birçok görev ve yetkisinin yanında fırıncıların kartelleşme eğilimini de engellemeyi hedeflemektedir. Ekmek piyasasında tam rekabeti sağlamak için fırıncılar arasında yapılan gizli anlaşmaları tespit edip, ilgili fırıncılara müeyyide uygulamaktadır.

Rekabet Kurumu ekmek piyasasına müdahale eden kamu kurumlarından birisidir. Esasen Rekabet Kurumu sadece ekmek piyasasında değil, fiyatlandırmanın gerçekleştiği tüm mal ve hizmet alanlarında da etkin bir otorite olmalıdır. Çünkü temel gıda madde fiyatlarından futbol yayınlarının fiyatlarına kadar geniş bir alana etki etmektedir (Tonazzi, 2003:17-35). Rekabet otoritesi ile ekonominin tüm sektörleri arasında ciddi bir etkileşim ve koordinasyon olmalıdır. Son on yılda değişen ekonomik şartlar bu iddiayı doğrulamaktadır (Barros and Hoernig, 2004). Rekabet kurumu aynı zamanda kaynakların adil dağılımında da önemli bir etkiye sahiptir. Rekabetin olmadığı bir piyasada kaynakların adil dağılımı beklenemez (Martin, 2002:16).

Rekabet Kurumu en temel yasal gücünü Anayasa’nın 5. ve 167. maddelerinden almaktadır. 5. maddede devletin temel amaç ve görevleri bağlamında "; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır." denmesi ile, gerekli gördüğü durumlarda devletin ekonomik ve sosyal engelleri kaldırabileceği ifade edilmiştir. Yine 167. maddede " Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." ifadesi ile de devlete kartelleşmeyi önlemesi için önemli bir yetki verilmiştir.

Ayrıca, 4054 Sayılı "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun" ile de engellerin nasıl kaldırılacağı ve kartelleşmenin nasıl önlenilebileceği belirtilmiştir. Bu kanunun ilk maddesinde ise Rekabet Kurumu'nun görev

tanımı "Bu Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır." şeklinde yapılmıştır. Özellikle kanunun 4. maddesi "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlığı ile rekabetin önüne geçen durumları saymıştır.

3. LİTERATÜR TARAMASI

Literatür, çalışmanın konusu özelinde tarandığında yapılan çalışmaların oldukça az olduğu görülmüştür. Bu açıdan, devletin ekmek piyasasına müdahalesi esasen fiyat mekanizması ile olduğu için yapılan çalışmalar genellikle narh konusu üzerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca narh konusuna tarihçilerin, ekonomistlere göre daha çok ilgi gösterdikleri de fark edilmiştir. Osmanlı Devletinde fiyat düzenlemelerini konu edinen birçok çalışmaya rastlanmıştır. Ekmek fiyatları konusunda yapılan çalışmalar nispeten daha azdır. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında sadece ekmeğin fiyatlarına müdahale konusu değil, diğer temel tüketim maddelerinin fiyatlarına devletin müdahalesi konusu da işlenmiştir.

Ekmeğin, her dönemde Türk ve İslam toplumlarının üzerinde önemli bir etkisi olmuştur. Özellikle Osmanlı Devletinde ekmeğin daimi ve uygun fiyatlar ile sunulması, sultanın kudretini gösteren önemli unsurlardan addedilmekte olduğu bir makalede konu edilmiştir. Bu çalışmada (Şaşmazer, 2000) 1800'lü yılların Osmanlısında, İstanbul'da sosyal yaşamın sağlıklı bir şekilde devam etmesinin önemli şartlarından birisinin de ekmeğin uygun fiyatla sunulması olduğu ifade edilmiştir.

Yine Balıkesir'de 1700'lü yıllarda narh uygulamalarını konu edinen başka bir araştırmada (İlgürel, 2004) devletin mal fiyatlarını belirlemesine sıcak bakılmadığı vurgulanmıştır. Zira narhın; rekabeti baltaladığı, mal kalitesini düşürdüğü ve üreticinin çalışma isteğini kırdığı bilinmektedir. Bununla birlikte padişahların, kıtlık gibi bazı zamanlarda temel gıda maddelerinin fiyatlarını bizzat kendilerinin kontrol ettiği ve bu şekilde fakirleri gözettiği de bilinmektedir. Osmanlı'da fiyat politikasını belirlemede iki yöntem kullanılmıştır (Küpeli, 2000). İlk yöntem; fiyatların belirlenmesini serbest piyasaya bırakmaktır. Gereksizce bu yöntem uygulanmıştır. Ancak piyasa ekonomisinin doğal seyrini bozan durumlar olduğunda ikinci yöntem olan narh uygulanmıştır. Tüketicinin korunmasına yönelik kurulan Ahi Teşkilatı ile narh nizamnamesi çıkarılmıştır (Gündüz ve Aydemir, 2012). Bu nizamname ile haksız kazancın önüne geçmek ve sosyal refahı muhafaza etmek hedeflenmiştir.

Esasen Osmanlı'nın piyasa fiyatına müdahale etmemesi ilke edinmesine karşın, piyasayı bütünü ile de kendi haline bırakmadığı görülmektedir. Çünkü insanların ulaşması gereken mal ve hizmetlere kolaylıkla ulaşabilmesi için Osmanlı narh uygulamasını sürekli taze tutmuştur. Zira fiyatların bazı dönemlerde belirlenemediği bilinmektedir (Köktaş, 2016). Osmanlı devleti; tekeli eğilimi önlemek, ürünün kalitesini düşürmemek, rekabet ortamını sağlam tutabilmek ve fiyat istikrarını koruyabilmek için gıda piyasasında narh uygulamasını değişik dönemlerde hayata geçirmiştir (Fidan, 2019). Osmanlı narh uygulamasını birçok yerleşim yerinde yapmıştır. Örneğin, 1700'lü yılların başında Kastamonu vilayetinde birçok üründe narh uygulanmıştır. Fidan (2017) Kastamonu vilayetine dair yaptığı çalışmada piyasada kıtlığı, karaborsacılığı, enflasyonist baskıları azaltmak ve alım gücünü, yaşam standardını, üretimi arttırmak için Osmanlı devleti için narhın zaruri bir uygulama olduğunu belirtmiştir. Kısacası Osmanlı devleti piyasa fiyatlarına narh yolu ile müdahale etmiş ve koyduğu kuralları da takip eden kapsamlı bir denetim mekanizması da kurmuştur (Gökmen, 2013).

Son yıllarda bu konu ile ilgili ülkemizde yapılan çalışmalar genelde gıda ve tarım ürünleri üzerinedir. Çalışmanın konusu ile doğrudan ilgili bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Liberal anlayış, devletin ekonomiye fiyatlar yoluyla müdahalesinin kaynak tahsisini bozacağı yönündedir. 1929 bunalımından sonra devletin fiyatlara müdahalesinin kaynak tahsisinde önemli bir katkısı olacağı ağırlık kazanmıştır (Biber, 2008). Tuna (1989) yaptığı çalışmada devletin tarım ürünleri fiyatlarına yaptığı müdahalenin tarihçesini ele almıştır. İnsan ihtiyaçlarının yalnızca piyasanın olağan işleyişine bırakılmasının tarihi süreç ışığında rasyonel bir yaklaşım olmadığı belirtilmiştir. Ülkemizde zirai ürünlerinin fiyatına müdahale, tüketiciyi korumaktan ziyade üreticiyi korumak amacıyla yapılmaktadır. Zira üreticinin ürünü zarar görmemesi için devlet birçok üründe taban fiyat belirlemesi yapmıştır.

Müdahalenin yaşandığı ürünlerden birisi de kırmızı ettir. Kırmızı etin üretilmesinde değişik yıllarda devletin önemli teşvikleri olduğu bilinmektedir. Sarısoy ve Akay (2018) kırmızı etteki aşırı fiyat artışlarını 2008 ve 2018 yılları arasında araştırma konusu yapmışlardır. Bu yıllar arasında devlet et fiyatlarının artış gösterdiği dönemlerde et ithalatının önünün açarak müdahalede bulunmuştur. Bu durum piyasa başarısızlığını

göstermiş olmasını yanında, gıda güvencesizliği kavramını da netice vermiştir. Ekmeğin tavan fiyatının belirlenmesi sadece tüketiciyi korumakta olduğu, bazı üreticilerin de zarar görmemesi için taban fiyatının da belirlenmesi gerektiği Özkan (2019) tarafından ifade edilmiştir. Yapılan çalışmalar genelde tüketicinin zarar görmemesini inceleyen çalışmalardır. Esasen ekmek fiyatlarının sabitlenmesi büyük marketlerle rekabet edemeyecek olan üreticiler için de çok önemli bir konudur.

Demiraslan (2013) Edirne ili özelinde; fırınlar, pastaneler ve un fabrikalarından oluşan unlu mamul üreticilerinin mevcut rekabet koşullarında fiyatlandırma politikalarını araştırmıştır. Buna göre; rekabete dayalı, maliyete dayalı ve talebe dayalı olmak üzere fiyat belirlemede 3 yöntemin kullanıldığı ve özellikle fırınların büyük çoğunlukla rekabete dayalı olarak fiyat belirledikleri ortaya konmuştur.

Ekmek fiyatları kartelleşme ortamında yukarı eğilimlidir. Block, Nold, ve Sidak (1981) eski tarihli amprik çalışmalarında devletin aksak rekabeti önleyici düzenlemelerinin kartelleşmeyi engellediği ve artan ekmek fiyatlarını aşağı çektiğini belirlemişlerdir. Byerlee, ve Sain (1986) gelişmekte olan 31 ülkede gıda fiyatlandırma politikaları ile ilgili yaptıkları başka bir çalışmada, tarımda bir önyargının olup olmadığı ve tarımın tüketici için mi yapılıp yapılmadığı irdelenmiştir. Buğday üretimine yapılan sübvansiyonların, kentlerde ekmek fiyatını düşürdüğü saptanmış, ancak ekmeğin fiyatlandırılmasına yönelik bulgulara rastlanılmamıştır. 2008 yılında kriz döneminde Sırbistan'da devletin buğday ve una yaptığı sübvansiyonların ekmek üreticileri ve tüketicileri üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Djuric, Gotz, ve Glauben, (2012) araştırmalarında Sırbistan'da bu durumdan en çok ekmek üreticilerinin faydalandıkları, tüketicilerin isen kısmen ve geçici bir fayda gördüklerini ortaya koymuşlardır. Lentonya'da yapılan bir çalışmada (Haile, Kalkuhl, Algieri ve Gebreselassie, 2017), Lentonya'da yerel ekmek fiyatlarının uluslararası hammadde fiyatlarından çok etkilendiği ortaya konmuştur. Sternberg, (2012) 2011 yılında Çin'de yaşanan kuraklığın bir sebebi olarak buğday fiyatlarının arttığını ve buna bağlı olarak Çin'den buğday ithal eden Mısır'da ekmek fiyatlarının 3 kat zandığını ortaya koymuştur. Bu durum Mısır'da halkın ciddi tepkisine yol açmıştır. Obezitenin sıkça görüldüğü ABD'de ekmek fiyatlarının buna etkisine ilişkin bir çalışma yapılmıştır. Lakdawalla, and Bhattacharya, (2005) bu çalışmaları ile obezitenin diğer gıdalarda olduğu gibi ekmek fiyatlarını da arttırdığını tespit etmişlerdir.

Ekmek, her ülkede aynı seviyede ve oranda tüketilmemektedir. Örneğin Zambia'da temel tüketim maddelerinin başında mısır gelmektedir. Buğday ve ekmek tüketiminin temel gıda maddeleri içerisindeki payı sadece %7'dir (Chapoto, Govereh, Haggblade, and Jayne, 2010). Zambia'da yapılan bu çalışmada; mısır, monyak, buğday ve diğer temel gıda maddelerinin yıllara göre tüketim miktarları ve fiyatları incelenmiştir. 1966 yılında kaleme alınmış bir kitap, "Almanya'da ekmek ve demokrasi" başlığı ile tarımda makineleşmenin demokrasiye etkisini analiz etmiştir. Almanya'da en önemli tarım ürünü kabul edilen buğdayın üretiminin artmasının demokrasiye büyük katkısının olduğu ifade edilmiştir (Gerschenkron, 1966). Nijerya'da sunulan bir bildiri (Elemo, 2013), Nijerya hükümetinin ekmek fiyatlarını sabitlediği zamanların olduğu vurgulanmıştır. Bashar (1997) çalışmasında İslam ekonomisinde fiyat kontrolünün hem fiki hem de iktisadi yönlerini tahlil etmiştir. Meseleyi fıkıh kaidelerine göre izah ederken fiyatların serbest piyasa ekonomisine göre belirlenmesinin gerektiğini, ancak piyasanın başarısız olduğu durumlarda da istisnai olarak fiyat kontrolüne de gidilebileceğini belirtmiştir.

4. YÖNTEM VE AMAÇ

Bu çalışmada; nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Nitel veri toplama; temel ve destekleyici veri toplama olmak üzere ikiye ayrılır (Özdemir, 2010). Temel veri yöntemleri arasında; katılımcı gözlem, doğal gözlem, belge incelemesi ve derinlemesine görüşme yöntemleri bulunmaktadır. Belge incelemesi ise araştırmacının araştırma konusu ile ilgili olduğunu düşündüğü kimi belgeleri, analiz etme sürecidir (Hodder, 2002). Çalışmanın amacı ekmek piyasasına müdahale hakkına sahip olan; Ticaret Bakanlığı, Büyükşehir belediyeleri ve Rekabet Kurumunu mercek altına almak suretiyle bu kurumların ekmek piyasasında tam rekabeti sağlamada ne derece etkili olduklarını tespit etmektir. Bu amaç kapsamında belge incelemesi tekniği ile Ticaret Bakanlığına ekmek piyasasında narh yetkisi veren "Esnaf ve Sanatkârlarca Üretilen Mal ve Hizmetlerin Fiyat Tarifeleri Hakkında Yönetmelik" ve "Türk Gıda Kodeksi Ekmek ve Ekmek Çeşitleri Tebliği" okunmuştur. İkinci olarak, 30 büyükşehir belediyesine ait resmi internet adresleri taranmış, ekmek üreten belediyeler tespit edilmiştir. Son olarak Rekabet Kurumu faaliyet raporları ve kararları ayrıntılı bir şekilde incelenmiş, ekmek piyasası ile ilgili kararları analiz edilmiştir.

4.1. Rekabet Kurumu Kararları (Ekmek Piyasası)

Rekabet Kurumunun faaliyet raporları incelendiğinde ekmek, ara mal olarak ifade edilmiş, “Ara Malları İlgilendiren Karteller” (Cartels Involving Intermediary Goods), başlıklı konunun içerisinde analiz edilmiştir.⁵ Ekmek piyasasında kartelleşmenin önemli bir sorun olduğu görülmektedir. Rekabet Kurumunun ekmek ve ekmek üretiminde kullanılan maya piyasasında rekabeti temin edici birçok kararı bulunmaktadır. Ancak bu çalışmada sadece ekmek piyasasındaki rekabeti doğrudan etkileyen kararlar incelenmiştir. Rekabet Kurumunun konu ile ilgili birçok kararı bulunmaktadır. Kuruma yapılan her başvuru değerlendirilmiştir. Bazıları reddedilmiş, bazıları müeyyide ile sonuçlanmış ve bir kısmı ise Danıştay tarafından iptal edilmiştir.

Tablo 3. Rekabet Kurumu Şikâyetin Reddi Kararları (1997-2009)

| Şikâyet Konusu ve Gerekçesi | Şikâyetçi | Karar Tarih ve Sayısı |
|--|---|------------------------------|
| Antalya ilinde ekmek üreticilerinin fiyat artış taleplerinin kabul görmemesine istinaden ekmek dağıtmayı durdurmaları ve bu durumun rekabeti bozduğu iddiası | Tüketiciyi Koruma Derneği, Antalya Şubesi | 20.11.1997 40/245-1 |
| İstanbul’da İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.’nin ekmek piyasasındaki hâkim durumunu kötüye kullanıp rekabeti bozduğu iddiası | Bazı fırıncılar dernek ve kooperatifleri | 04.08.1999 99-37/376-241 |
| Afyonkarahisar’da ekmek üreticisi 10 büyük firmanın birlikte şirket kurmasının tekelleşip rekabeti bozması iddiası | Afyon Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü | 03.08.2000 00-29/314-181 |
| Türkiye Fırıncılar Federasyonu Başkanının “ekmek sıkıntısı kapıda” şeklinde beyanatının rekabeti bozması iddiası | T.C. Ankara Valiliği Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü | 01-56/575-141 27-11-2001 |
| Nefis Ekmek Fabrikası’nın 4054 sayılı Kanun’u ihlal ettiği iddiası. | Gerçek Kişi | 01-56/577-142 27-11-2001 |
| Real Hipermarketler Zinciri İzmit şubesinin yasaya aykırı ekmek üretmesi ve rekabeti ihlal ettiği iddiası. | Gizlilik Talebi | 01-57/592-150 27-11-2001 |
| Foça Yarı Açık Cezaevi Müdürlüğü’nün ucuz ekmek üretmesi ve rekabeti ihlal ettiği iddiası. | Gizlilik Talebi | 01-57/593-151 27-11-2001 |
| Bilecik ilindeki bazı fırınlar birleşip Bilecik Ekmek Dağıtım Şirketi ile fiyatlarda oynamaları rekabeti ihlal iddiası | T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı. | 02-02/24-7 15-01-2002 |
| Erbaa Birlik Ekmek Fabrikası hakkındaki rekabeti ihlal ettiği iddiası | Gizlilik Talebi | 02-43/512-211 11-07-2002 |
| Özçelik Ekmek Fabrikası hakkındaki rekabeti ihlal iddiası | Gizlilik Talebi | 02-43/513-212 11-07-2002 |
| Ankara’da Türkiye Fırıncılar Federasyonu Başkanı ekmek fiyatlarının %25 oranında artırılacağına dair açıklamaları ile ilgili olarak | Tüketiciyi Koruma Derneği | 02-77/895-368 12-12-2002 |
| Antalya’da ekmek fırınlarının aralarında gizli anlaşmalar yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun’u ihlal ettikleri iddiasına yönelik. | Antalya Baro Başkanlığı | 03-42/465-204 12-06-2003 |
| Kırşehir’de 8 fırın şirket kurarak ortak hareket etmeye başladıkları, rekabeti ihlal ettikleri iddiası. | Gerçek Kişi | 04-42/495-121 17-06-2004 |
| İzmir’de fırıncıların anlaşarak pazar paylaştıkları iddiası. | Gizlilik Talebi | 04-47/621-154 15-07-2004 |
| Malatya’da ekmek üreten Halk Ekmek Fabrikası’nın maliyetin altında ekmek satmasının rekabeti bozduğu iddiası | Gizlilik Talebi | 05-49/701-189 28-07-2005 |
| Yenifoça beldesinde faaliyet gösteren 4 fırının birleşip şirket kurmasının Rekabet Kanununu ihlali iddiası | Gerçek kişiler | 05-49/700-188 28.07.2005 |
| Nevşehir’de bulunan Neveksan Ekmek Fabrikası’nın rekabeti ihlal ettiği iddiası. | Gizlilik Talebi | 05-49/702-190 28-07-2005 |
| Fethiye’de bulunan Selena Gıda İnş. Tur. Oto. San. Tic. Ltd. Şti. ekmekleri maliyetin altında satması | 15 adet ekmek üreticisi | 05-63/902-244 29-09-2005 |
| Ankara’da bulunan Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.’nin işletmesini verdiği büfelerle piyasada rekabeti bozması | Ankara Ticaret Odası Temsilcisi | 07-86/1085-421 15.11.2007 |
| Ankara’da Ankara Ticaret Odası ve Ankara Fırıncılar Odası’nın aralarında anlaşıp ekmek fiyatını yükselttikleri ve diğer fırınların da fiyatları yükseltmesiyle rekabetin ihlali iddiası | Gizli tutulmuştur | 07-89/1148-444 06.12.2007 |
| Çorum’daki ekmek fabrikası ve fırınlarının şirket kurarak ekmek arz miktarı ve fiyatlarını belirlediği iddiası | Gerçek Kişi | 09-14/304-75 13.04.2009 |
| Manisa Alaşehir ilçesine bağlı Dereköy kasabasında iki fırının ekmek fiyatlarını düşürerek, Köseali Köyü’ne diğer yerlerden ekmek girişine mani oluş iddiası | Gerçek Kişi | 09-35/892-215 06.08.2009 |
| İstanbul Halk Ekmek Fabrikaları A.Ş.’nin devlet yetkisini kullanarak diğer üreticilere zarar verdi iddiası | 15 adet ekmek üreticisi | 09-43/1100-280 01.10.2009 |

⁵http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fFaaliyet+Raporlar%C4%B1%2f17yillik_rapor.pdf

| | | |
|---|-----------------------|------------------------------|
| Kahramanmaraş Gökşun ilçesindeki Hilal Ekmek Fabrikası'nın, sair üreticilerin ekmeğini satan bakkalların yanındaki bakkallarda ekme fiyatını düşürerek rekabeti ihlal ettiği iddiası | Gizlilik Talebi | 09-48/1193-301 21.10.2009 |
| Sakarya Unlu Mamuller Gıda San. ve Tic. A.Ş.'nin kendini halk ekme fabrikası gibi tanıtip büfelere ekme dağıtması ve rekabeti ihlal ettiği iddiası | 1 adet ekme üreticisi | 09-43/1101-281 01.10.2009 |

Kaynak:1997-2009 yılları arasında yayınlanan Rekabet Kurumu kararlarından derlenmiştir.

Tablo 3'te 1997-2009 yılları arasında Rekabet Kurumuna yapılan başvuruların nihai kararları yer almaktadır. Başvuruların tamamı ekme piyasasında rekabet ihlalleri ile ilgilidir ve tablo 3'te sadece reddedilen başvuru kararları yer almaktadır. Buna göre 10 yıllık süreçte 24 başvurunun reddinin karara bağlandığı görülmektedir. Başvuranlar arasında; gerçek kişiler, ekme üreticileri, sanayi ve ticaret il müdürlükleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tüketiciyi Koruma Derneği, baro başkanlığı ve bir adet ticaret odası bulunmaktadır. Bazı kararlar incelendiğinde, ihbar niteliğinde olanların yanında kimliğinin gizli tutulmasını isteyen başvurular da görülmüştür.

Başvuru yapılan yerleşim yerleri arasında iller, ilçeler, kasabalar, beldeler ve hatta köylerin de bulunduğu gözlemlenmiştir. Afyonkarahisar, Bilecik, Antalya, Kırşehir, İzmir ve Çorum illerinde bütün ekme üreticilerinin birleştikleri ve tekelleştikleri iddia edilmektedir. 8 adet başvuru ise, ekme üreticilerinin kendi aralarında, maliyetin altında satış yaparak rekabeti ihlal ettikleri iddiası ile ilgilidir. Malatya, Ankara ve İstanbul'da ekme üreten halk ekme fabrikaları da şikâyet konu olmuştur. Zira bu illerdeki halk ekme fabrikalarının, maliyetin çok altında ekme satışı yaptığı ve işletme yetkisi verdiği özel büfelerle rekabeti bozduğu iddia edilmiştir. Dikkat çeken başka bir konu ise, Fırıncılar Federasyonu başkanının spekülasyona neden olan, ekme fiyatının artacağına dair beyanlarıdır. Çünkü farklı zamanlarda iki defa yapılan beyanlar Tüketiciyi Koruma Derneği ve Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü tarafından Rekabet Kurumuna şikâyet edilmiştir.

Tablo 4. Rekabet Kurumu Şikâyet Başvurusu Ret Kararları (2010-2019)

| Şikâyet Konusu ve Gerekeşi | Şikâyetçi | Karar Tarih ve Sayısı |
|---|--|------------------------------|
| Kütahya'daki fırınlarının, anlaşarak ekme fiyatlarını belirledikleri ve rekabeti ihlal ettikleri iddiası | Tüketiciler Birliği Derneği Kütahya Şubesi | 10-19/240-94 25.02.2010 |
| Bilecik'te bulunan BES Ekme fabrikasının maliyetin altında ekme satarak rekabeti bozduğu iddiası | Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu | 10-27/395-148 31.03.2010 |
| T.M.O.'nun İstanbul Halk Ekme şirketine uygun fiyatla fındık vermesinin bir devlet desteği olması ve bunun haksız rekabete yol açması iddiası | Gerçek Kişi | 10-56/1108-425 26.08.2010 |
| Karayılan Belediyesi aldığı kararla, belediye başkanına yakın olduğu iddia edilen fırında üretilen ekmeklerin, İskenderun Demir Çelik Fabrikası lojmanlarında satılması konusunda ekme büfelerinin zorlanması rekabeti kısıtladığı iddiası | Gerçek Kişi | 10-34/546-194 06.05.2010 |
| Çayeli ilçesinde faaliyet gösteren fırınların aralarında anlaşmak suretiyle ekme fiyatını belirledikleri iddiası | Gerçek Kişi | 10-36/573-203 12.05.2010 |
| Beylikdüzü ilçesinde faaliyet gösteren fırınların, zabıta müdürleri ile anlaşarak ilçeye dışarıdan ekme getirilmemesi konusunda anlaşmaları iddiası | Gerçek Kişi | 10-67/1427-543 27.10.2010 |
| Aydın ili Germencik ilçesinde bulunan fırınların, Belediye Ekme isimli bir organizasyon kapsamında ekme üretimlerinin rekabeti kısıtladığı iddiası | Gerçek Kişi | 10-71/1488-571 10.11.2010 |
| Ankara, İstanbul ve Bursa halk ekme şirketi genel müdürlerinin bir araya gelerek ortak ekme fiyatı belirledikleri iddiası | Gerçek Kişi | 10-73/1505-574 25.11.2010 |
| Samsun fıırıncılar odasının müşteri paylaşımı ve fiyat belirleme konusunda rekabeti ihlal ettiği iddiası | Re'sen | 11-22/387-121 07.04.2011 |
| İstanbul'da faaliyet gösteren Doygun Gıda şirketinin ekmeklerini satmaması için marketlere para verdiği iddia edilen Unmaş Unlu Mamuller şirketinin rekabeti bozduğu iddiası | 1 Adet ekme üreticisi | 11-31/632-199 17.05.2011 |
| İstanbul'da Sadabad Ekme Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin diğer fırınları baskılamak suretiyle fırınların satış yapmasını, ekme satıcılarının ise istediği fırından ekme almasını engellediği iddiası. | Gizlilik Talebi | 11-59/1518-543 24.11.2011 |
| Beylikdüzü Fırıncılar Odasının ekme satış fiyatında rekabetin önüne geçmek konusunda ekme satanlara baskıda bulunduğu ve fırınlar kanalı ile bakkallardan ekme toplattığı iddiası. | Gizlilik Talebi | 12-03/101-37 26.01.2012 |
| Aydın'da bulunan fırınların aralarında ekme fiyatını arttırmaları, ekme | | 12-09/289-90 |

| | | |
|--|-------------------------|-----------------------------|
| satanlardan iade etmek almamaları ve fırınların çalışacakları ekmeğe satış noktasını belirledikleri iddiası. | Gizlilik Talebi | 02.03.2012 |
| Konya Seydişehir’de bulunan fırınların aralarında ekmeğe fiyatını belirledikleri ve müşterileri paylaştıkları buldukları iddiası. | Gizlilik Talebi | 12-26/764-217 16.05.2012 |
| Denizli’nin Bozkurt ilçesinde bulunan yarı açık cezaevi ile Bozkurt Lider Ekmeğe ve Argun Gıda’nın aralarında askeriye ve yatılı lisenin ekmeğe alımlarına konusunda anlaşmış oldukları iddiası. | Gizlilik Talebi | 13-05/46-23 17.01.2013 |
| Kütahya ilinde bazı fırınların Kütahya Fırıncılar ve Büfeciler Odası ile beraber faaliyetlerini durdurma mukabilinde bazı fırınlara para ödemek suretiyle rekabeti bozduğu iddiası. | Gizlilik Talebi | 13-07/77-46 24.01.2013 |
| Kayseri ilinde bulunan büyük fırınların Kayseri Ticaret Odası ile Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası yönlendirmesiyle yüksek fiyatların muhafaza edilmesine yönelik havuz sistemi ile ekmeğe pazarında rekabeti ihlal ettikleri iddiası. | Gizlilik Talebi | 13-33/445-196 04.06.2013 |
| Tekirdağ Şarköy’de bulunan fırınların kendi arasında anlaşarak ekmeğe satış yapanların kar marjını belirledikleri iddiası. | Gizlilik Talebi | 13-33/446-197 04.06.2013 |
| Erzincan ilinde 250 gr. ekmeği 0,75 TL’den satmak isteyen satıcıların 0,90 TL’den satmaları için zorlandığı ve uymayanlara ekmeğe satılmaması konusunda fırıncılara baskı yapıldığı iddiası. | Gerçek Kişi | 14-18/338-148 20.05.2014 |
| İstanbul Sarıyer’de bulunan fırınların kendi aralarında anlaşarak ekmeğe satış noktalarını paylaştıkları iddiası. | Gizlilik Talebi | 14-53/906-413 18.12.2014 |
| Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası’nın fırıncıların ekmeğe fiyatlarına müdahale ettiği ve belirlemiş olduğu fiyat üzerinden satışa zorladığı iddiası. | Gerçek Kişi | 15-10/138-61 05.03.2015 |
| İstanbul Bahçelievler’deki ekmeğe fırınlarının, Bahçelievler Ekmeğe Üreticileri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği’ne bağlı bakkalları bölüştükleri ve bakkalların ekmeğe fiyatını belirlemesine müdahalede bulunduğu iddiası. | Gizlilik Talebi | 15-28/337-109 07.07.2015 |
| İç Anadolu Fırın İşverenleri Sendikasının Çoruh Ekmeğe Gıda ve İhtiyaç Mad. Akar İnş. Oto San. ve Tic. A.Ş.’ye ticaret odasının belirlediği azami ekmeğe satış fiyatının altında ekmeğe satmaması konusunda baskı yaptığı iddiası | 1 Adet ekmeğe üreticisi | 15-28/338-110 07.07.2015 |
| Kayseri Fırıncılar ve Uncular Odası ile Türkiye Ekmeğe Üreticileri Federasyonunun Kayseri ilindeki ekmeğe üreticilerinin ekmeğe fiyatlarına müdahale ettikleri ve üreticileri belirli bir fiyata zorladıkları iddiası | Gerçek Kişi | 16-03/59-20 21.01.2016 |
| Büyükçekmece Fırıncılar ve İşadamları Derneği ve İstanbul Ekmeğe Üreticileri Derneğine bağlı ekmeğe üreticilerinin aralarında anlaşarak ekmeğe satış fiyatı belirledikleri iddiası | Gerçek Kişi | 17-19/287-124 08.06.2017 |
| Kırklareli Belediyesi Zabıta Müdürlüğü tarafından verilen 2974 sayılı kararın 4054 sayılı Kanun’a uymadığı ve bazı ekmeğe üreticilerinin kamu kurumu ihalelerinde danişıklı hareket ettikleri iddiası. | Gerçek Kişi | 17-19/288-125 08.06.2017 |
| Konya Seydişehir’de faaliyet gösteren fırıncıların aralarında anlaşarak suretiyle birleştikleri, fiyatları belirledikleri ve bu karara uymayanları piyasasının dışına atmakla tehdit ettikleri iddiası | Gerçek Kişi | 17-44/688-302 28.12.2017 |
| Silivri’de fırıncılar derneğine bağlı fırınların aralarında anlaşarak, ekmeğe satış fiyatını belirlemek suretiyle rekabeti bozdukları iddiası | Gerçek Kişi | 18-03/29-17 18.01.2018 |

Kaynak:2010-2019 yılları arasında yayınlanan Rekabet Kurumu kararlarından derlenmiştir.

Tablo 4, 2010-2019 yılları arasında Rekabet Kurumunun ekmeğe piyasası hakkında verdiği nihai kararları göstermektedir. Bu yıllar arasında 28 adet başvurunun reddedildiği ve cezai müeyyidenin uygulanmadığı tespit edilmiştir. Başvuruda bulunanların önemli bir kısmının şahıs olduğu, bir kısmının gizlilik talebinde bulunduğu, bir başvurunun re’sen yapıldığı, şikâyetlerin 8 adedinin 2010 yılında yapıldığı ve bazı derneklerin de şikâyet başvurusunda buldukları görülmüştür. Ayrıca başvuruların yaklaşık % 40’ı Marmara bölgesi merkezli yapılmıştır. Bu yıllarda yapılan başvuruların temelinde yatan asıl nedenin, ekmeğe üreticilerin kartelleşme eğiliminden kaynaklandığı ortaya çıkmıştır.

Tablo 5. Ekmeğe Piyasasına Dair Rekabet Kurumu Yaptırım ve Tavsiye Kararları (1997-2019)

| Şikâyet Konusu ve Gerekçesi | Şikâyetçi | Karar Tarih ve Sayısı | Sonuç |
|--|-------------|------------------------------|--|
| İstanbul ili ekmeğe piyasasında faaliyet gösteren teşebbüs birlikleri tarafından rekabeti engellemeye yönelik davranışlar | Gerçek Kişi | 27.10.1999 99-49/536- 337 | 1.600.000.000 TL. İdari para cezası ve bilgilendirme(her biri için) |
| Kırkkale’deki ekmeğe fırınlarının aralarında anlaşarak rekabeti engelledikleri iddiasını içeren başvuru ile ilgili olarak | Gerçek Kişi | 02-48/630-255 22-08-2002 | Kırkkale Fırıncılar Odası’na ilde faaliyet gösteren fırıncıların şikâyet konu uygulamalarına son vermeleri gerektiğinin bildirilmesinin Kırkkale Valiliği’nden talep edilmesi. |

| | | | |
|--|---|------------------------------|--|
| Erdemli İlçesinde faaliyet gösteren 12 adet fırın işletmesinin Yağyıldız Süpermarket'e ekmek satmaması ve Erdemli Belediyesi'nin de adı geçen süpermarketin ilçe dışından ekmek alarak satış yapmasını engellemesi iddiaları | Gizlilik Talebi | 02-21/233-95 09-04-2002 | Mersin Valiliğine yazı yazılması ve Mersin Fırıncılar Odası'na sözkonusu ihlale son vermesi gerektiğinin bildirilmesi. |
| Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Yönetim Kurulu tarafından onaylanan ekmek fiyat tarifelerinde yer alan ekmek fiyatının sabit bir fiyat, bayi karı oranının da sabit bir oran olarak algılanmaması için anılan tarifelerde ekmek fiyatının azami fiyat, bayi kar oranının ise asgari bir oran olduğunun açıkça belirtilmesi gerektiği | Gerçek Kişi | 03-42/465-204 12.06.2003 | Antalya Fırıncılar Odası ve Antalya Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği'nin bilgilendirilmesine karar verilmiştir. |
| Karaman ilinde fırıncı esnafının sözleşmek suretiyle ekmek piyasasındaki rekabeti kısıtladıkları ve Ek-Dağ Ekmek Pazarlama Ltd. Şti.'nin bu konuda öncülük ettiği iddiası | Gizlilik Talebi | 06-24/305-72 06.04.2006 | Ek-Dağ şirketinin, rekabeti bozma ihtimali olan faaliyetlerine son vermek için düzenleme yapmasına, düzenlemesini Rekabet Kurumuna bildirmesi için 60 gün verilmesine aksi halde Ek-Dağ şirketi ve diğer ekmek üreticileri hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir. |
| Karaman ilinde fırıncı esnafının pazarlama şirketi kurması ve birlikte hareket ederek rekabeti ihlal ettikleri iddiası | 1 ekmek üretim şirketi ve 16 adet market | 09-35/890-213 06.08.2009 | Yedoy ekmek şirketinin dağıtım sisteminin dikey anlaşmalarının rekabeti kısıtladığına ve söz konusu anlaşmalara bireysel olarak 3 yıl muafiyet tanınmasına karar verilmiştir. |
| Elazığ ilinde fırınların, fırıncılar odasının tavan fiyat olarak belirlediği 75 kuruştan daha düşük fiyatta ekmek satmamak sözleşmek suretiyle rekabeti ihlal ettikleri iddiası | Gizlilik Talebi | 09-48/1192-300 21.10.2009 | Elazığ Fırıncılar Odasının üyelerinin ekmek fiyatını belirlemeye çalışmasının rekabeti ihlal olduğu ve Elazığ Fırıncılar Odasına bu şekilde ihlallerin sona erdirilmesi konusunda yazı gönderilmesine karar verilmiştir. |
| Manavgat'ta fırın derneği tarafından ekmek fiyatları 50 kuruştan 75 kuruşa çıkarılması iddiası | Re'sen | 10-08/70-34 21.1.2010 | Derneğe, uygulamanın durdurulması için görüş yazı gönderilmiştir. |
| Bolu ilinde bulunan fırınların araların anlaşmak suretiyle bazı fırınları dışladığı ve 300 gr. Ekmek fiyatını 75 kuruş olarak belirledikleri iddiası | Gizlilik Talebi | 10-73/1508-576 25.11.2010 | Uygulamaların, rekabeti ihlal edici nitelikte olmasından son verilmesi gerektiği, aksi halde işlem başlatılacağı ilgili fırınlara bildirilmesi gerektiği kararı verilmiştir. |
| Şişli Belediyesinin ilçeye dışardan ekmek girişine müsaade edilmediği sebebiyle rekabetin ihlal edildiği iddiası. | Ekmek Üreticisi | 12-09/287-88 02.03.2012 | Şişli Belediye Başkanlığının ilçe dışından ekmek girişinin yasaklanmasına yönelik karar ve tutumların rekabeti sınırlandırdığı hususunda görüş bildirilmesi kararı |
| Turgutlu Fırıncılar Odasının üyelerinden para toplamak ile karşılığında ödemede bulunmak, yolu ile Turgutlu'da diğer fırınları dışlaması iddiası | Turgutlu Cumhuriyet Başsavcılığı | 12-09/288-89 02.03.2012 | Bu gibi fillerin tekrarının önlenmesi, aksi halde haklarında işlem başlayacağı Turgutlu Fırıncıları Odasına ve tüm üyelere bildirilmesi kararı |
| İstanbul'da Ekmek Üreticileri Derneğinin ekmek satışı yapanlara önceden belirlemiş olduğu fiyat ile satış yapmaları konusunda baskı yaptığı iddiası. | -İstanbul Valiliği İl Dernekler Müdürlüğü | 13-36/469-205 13.06.2013 | Ekmek Üreticileri Derneğinin rekabeti bozucu uygulamalardan kaçınması gerektiği, aksi halde 4054 sayılı Kanun ile işlem başlatılacağı yönünde bilgilendirilme yapılması kararı verilmiştir. |
| Aydın Didim'de bulunan fırınların Didim Ticaret Odası altında ekmek fiyatlarını belirledikleri iddiası. | Gizlilik Talebi | 13-46/587-257 18.07.2013 | Ticaret odasının yayımladığı fiyat tarifelerine bu fiyatların azami sınırı gösterir nitelikte olduğuna dair ibare eklenmesi hususunda bilgilendirilmesi |
| Aksaray ilinde bulunan fırınların Aksaray Fırıncılar, Lokantacılar ve Pastacılar Odası çatısında birleşerek ekmek fiyatını belirledikleri iddiası. | Re'sen | 13-53/750-314 16.09.2013 | Fırıncılar odasının yayımladığı fiyat tarifelerine bu fiyatların azami sınırı gösterir nitelikte olduğuna dair ibare eklenmesi kararı verilmiştir. |
| Kocaeli Gebze'de faaliyet gösteren fırınların S.S. Gebze Un ve Unlu Mamulleri Üretim ve Pazarlama Kooperatifi bünyesinde ekmek satış fiyatını birlikte belirledikleri ve pazarı paylaştıkları iddiası. | Gizlilik Talebi | 14-13/240-106 03.04.2014 | Kurul, rekabetin ihlali kararı vermemekle beraber, fırıncıların arz kontrolünü sağlayıcı uygulamalara son vermeleri gerektiği ve bunun ilgili kurumlara bildirilmesi sonucuna varmıştır. |

| | | | |
|---|-----------------|-----------------------------|---|
| Aydın Didim’de bulunan fırınların ekmek fiyatını birlikte belirledikleri iddiası. | Gizlilik Talebi | 14-04/80-33 22.01.2014 | 14 ekmek üreticisini rekabeti ihlal ettikleri oy birliği ile karar vermiştir. Her birisine 417,25 TL ile 4.281,03 TL arasında idari para cezası verilmiştir. |
| Aksaray ilinde bulunan fırınların aralarında anlaşmak suretiyle ekmek satış fiyatını birlikte belirledikleri iddiası. | Re’sen İhbar | 14-15/287 120 16.04.2014 | Uygulamaların rekabeti ihlal ettiği gerekçesi ile, 42 ekmek üreticisine 503,99 TL ile 10.806,44 TL arasında farklı miktarlarda idari para cezası verilmiştir. |

Kaynak:1997-2019 yılları arasında yayınlanan Rekabet Kurumu kararlarından derlenmiştir.

Tablo 5’te 1997-2019 yılları arasında Rekabet Kurumunun ekmek piyasası özelinde verdiği yaptırım kararları gösterilmiştir. Bu göre; ilgili tarihler arasında yapılan 17 şikâyet başvurusunun sonucunda yaptırım ve tavsiye kararı verilmiştir. Yaptırımlar idari para cezası şeklinde olurken, tavsiye kararları ise rekabet mevzuatına aykırı durumların veya olabilmesi muhtemel fiillerin bitirilmesi yönünde genelde ekmek üreticilerinin bilgilendirilmesi şeklinde olmuştur. İdari para cezası verilen kararlar incelendiğinde, cezaya muhatap olanların gizli olarak aralarında ekmek fiyatını belirleyen ekmek üreticileri oldukları görülmüştür. Ekmek üreticilerinin fiyatları gizlice belirlenmesinin yanında, buna uymayan fırınları tehdit ettikleri ve baskı uygulamak suretiyle piyasanın dışına atmaya çalıştıkları şikâyetlerin başlıca sebebinin oluşturmaktadır. Ayrıca İstanbul, Karaman, Aksaray, Aydın, Kayseri ve Kütahya illerinin ekmek piyasasındaki rekabetin ihlali konusunda, Rekabet Kurumunu daha fazla meşgul ettikleri belirlenmiştir.

Tablo 6. Danıştay Tarafından İptal Edilen Rekabet Kurumu Yaptırım Kararları

| Şikâyet Konusu ve Gerekçesi | Karar Tarih ve Sayısı | Sonuç |
|--|-----------------------------|--|
| Kütahya il merkezinde faaliyet gösteren 16 fırıncının birlikte kurdukları Hizmet Ekmek Dağıtım Pazarlama Gıda Sanayi ve Limited Şirketi yoluyla pazarda rekabeti kısıtladıkları iddiası üzerine | 04-54/750-187 17-08-2004 | 11.883.182.000 TL 2.970.794.000 TL 148.539.700 TL Taraflara ayrı ayrı idari para cezası verildi. |
| Gaziantep Fırıncılar Odası tarafından taahhünamele düzenlemek yoluyla ekmek piyasasında rekabetin engellendiği ve TESK ile Türkiye Fırıncılar Federasyonu tarafından ekmekte taban fiyatın belirlendiği iddiası üzerine yürütülen soruşturma neticesinde | 05-02/18-9 07-01-2005 | 13.215.- (Onüçbinikiyüzonbeş) YTL 3.303,52.- (Üçbinüçyüzüç YTL. Elliiki Ykr.) YTL 165,18.-'er (Yüzaltmışbeş YTL. Onsekiz Ykr.) YTL |
| Ankara ili Yenimahalle, Sincan, Etimesgut bölgelerinde faaliyet gösteren 85 ekmek üreticisi ile anılan bölgelerdeki ekmek üreticisi teşebbüsler tarafından ilgili ürün pazarında koordinasyon sağlamak üzere yetkilendirilen | 05-06/52-21 18-01-2005 | 13.215.- (onüçbinikiyüzonbeş) YTL 3.303,52.- (Üçbinüçyüzüç YTL 165,18.-'er (yüzaltmışbeş YTL. onsekiz Ykr.) YTL 330,35.-'er (üçyüzotuz YTL. otuzbeş Ykr.) YTL |

Kaynak:1999-2019 yılları arasında yayınlanan Rekabet Kurumu kararlarından derlenmiştir.

Rekabet Kurumu kararlarının yargıya taşındığı durumlar da olmuştur. Özellikle ekmek piyasasında rekabetin ihlali konulu 3 kararı Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Tablo 6’da Kütahya, Gaziantep ve Ankara illeri özelinde verilen kararların iptal konuları yer almaktadır. Bu illerde faaliyet gösteren ekmek üreticilerinin kartelleştikleri iddiası neticesinde Rekabet Kurumu tarafından idari para cezasına çarptırıldıkları görülmüştür. Danıştay ise ortada rekabeti ihlal eden bir durumun olmadığı ve para cezalarının yerinde bir ceza olmadığı sonucuna varmıştır.

5. SONUÇ

Sağlıklı bir ekonomi için, tam rekabet içinde işleyen bir piyasa olmazsa olmaz bir öneme sahiptir. Tam rekabetin sağlanmasında ise, fiyatlandırma konusu her zaman tartışma konusu olmuştur. Özellikle temel tüketim maddelerinde üreticilerin yüksek kar güdüsü, onları kartelleşmeye sevk etmiş, fiyatların suni yükselişine zemin hazırlamıştır. Temel tüketim maddelerinin başında ekmek gelmektedir. Ekmeğin fiyatlandırılması insanlık tarihinde tam olarak çözülememiş ve devletlerin bazı yollarla ekmek piyasasına müdahalelerini meşru kılmıştır.

Bu çalışmada Türkiye’de devletin ekmek piyasasına müdahale yolları konu edilmiştir. Zira ekmek fiyatları ülkemizde her dönem sorun olmuştur. Öncelikle tüketicilerin, yüksek ekmek fiyatlarıyla yaşadıkları mağduriyetleri ortadan kaldırabilmek veya en aza indirebilmek için devlet, ekmek piyasasına her dönem müdahil olmuştur. Türkiye’de devletin 3 yolla ekmek piyasasına müdahale ettiği belirlenmiştir. En önemli ve en eski müdahale aracı ise, ekmeğin taban ve tavan fiyatlarının belirlenmesi anlamına gelen narh uygulamasıdır. Ticaret Bakanlığı konu ile ilgili oluşturduğu komisyonda; ilgili yerleşim yerine ait belediye,

ticaret il müdürlüğü, il tarım ve orman müdürlüğü, ticaret ve sanayi odası ve ilgili oda ile koordineli çalışmak suretiyle ekmeğin fiyatını belirlemektedir.

Devletin ikinci müdahale yöntemi ise yaklaşık 30 yıllık bir geçmişi olan “halk ekmek” uygulamasıdır. Halk ekmek uygulaması Türkiye’de ilk olarak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından halka kaliteli ve ucuz ekmek sunabilmek amacıyla, 1978 yılında hayata geçirilmiştir. Ankara ve İzmir’in de takibiyle Türkiye nüfusunun büyük çoğunluğu bu hizmeti almıştır. Son yıllarda bazı ilçe belediyelerinin bile halk ekmek uygulamasına geçtikleri gözlemlenmektedir. Halk ekmek fabrikalarında üretilen ekmeklerin halka hizmet etmesinin yanında piyasa ekmek fiyatlarını da regüle ettiği bilinmektedir.

Ekmek piyasasına üçüncü müdahale yöntemi ise Rekabet Kurumu tarafından yapılmaktadır. Rekabet Kurumu verdiği kararlarla birçok piyasada aksak rekabeti engellemeye çalışmasının yanında ekmek piyasasında da önemli bir etkinliğe sahiptir. Bu çalışmada, Rekabet Kurumunun ekmek piyasasına dair verdiği kararlar ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Kurum kararları 1997-2019 yılları baz alınmak suretiyle analiz edilmiştir. Ekmek piyasasına etki eden toplam 73 adet karara rastlanılmıştır. Bu kararların büyük çoğunluğu şikâyetin reddi niteliğinde kararlardır. Diğer kararların önemli bir kısmı ise tavsiye kararı niteliği taşımaktadır. 7 şikâyet, idari para cezası ile sonuçlanmış ve bu cezaların 4 tanesi Danıştay kararı ile iptal edilmiştir. Sonuç olarak; Türkiye’de devlet ekmek piyasasına çok güçlü bir şekilde müdahale etmektedir. Ekmeğe tavan fiyat uygulaması, belediyeler eliyle ekmek üretmesi ve Rekabet Kurumu ile de rekabeti ihlal edenleri cezalandırması bu etkinliğini önemli ölçüde göstermektedir.

KAYNAKÇA

Akbay, C., Bilgiç, A. ve Miran, B. (2008), “Türkiye’de Önemli Gıda Ürünlerinin Talep Esneklikleri”, *Turkish Journal of Agricultural Economics*, 14(1), 55-65

Aktan, C. C. ve Serdar, Y. (2016) “Regülasyon İktisadına Giriş”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 8(1), 59-72.

Arkawi, H. (2015), “أحكام التسعير في الفقه الإسلامي: إسلام فikhında Fiyatlandırma”, *İslam Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 59-77.

Aydın, U. (2011), “Uluslararası İş Birliğini Yeniden Düşünmek: Rekabet Politikasında Düzenleyici Ağlar Örneği”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8, Sayı 30, s. 103-123.

Barros, P. P., & Hoernig, S. (2004), “Sectoral Regulators and the Competition Authority: Which Relationship is Best?”, *Discussion Paper Series* Discussion Paper No. 4541

Bashar, M. L. A. (1997), “Pricecontrol in an Islamiceconomy”, *Islamic Economics*, 9(1).

Biber, A. E. (2008), “Değişen Devlet Anlayışı, Müdahalecilik ve Piyasa Ekonomisi”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 56-69

Block, M. K., Nold, F. C., & Sidak, J. G. (1981), “The Deterrent Effect Of Antitrust Enforcement”, *Journal of Political Economy*, 89(3), 429-445.

Byerlee, D. & Sain, G. (1986), “Foodpricingpolicy in Developingcountries: Biasagainstagricultureorfor Urban Consumers?”, *American Journal of Agricultural Economics*, 68(4), 961-969.

Chapoto, A., Govereh, J., Haggblade, S., & Jayne, T. (2010), “Staplefoodprices in Zambia. In Comesapolicyseminar “Variation in staplefoodprices: Causes, consequence, andpolicyoptions”, *Maputo, Mozambique* (pp. 25-26).

Chapra, M. (1992), “Umer. Islamandtheeconomicchallenge”. No. 17. IIIT.

Demiraslan V. (2013), “Türkiye’deki Un ve Unlu Mamul İşletmelerinin Pazarlama Yönetimleri Açısından İncelenmesi: Edirne İli Örneği”, *Akademik Bakış Dergisi Sayı: 34*, 1-14

Djuric, I., Gotz, L. & Glauben, T. (2012), “Global Commodity Price Peaks And Governmental Interventions: The Case Of The Wheat-To-Bread Supply Chain İn Serbia-Who Benefited And Who Lost? (No. 323-2016-11506). *Annual Meeting, August 12-14, 2012, Seattle, Washington 125142, Agricultural and Applied Economics Association*.

Elemo, G. N. (2013), “Theprospectsandchallenges of Cassavabreadandconfectionaries in Nigeria”, In A paper presented during the Research Seminar series (NRSS) at Premier Hotel, Ibadan, OyoState of Nigeria (pp. 1-46).

- Eryiğit, M. ve Yıldırım, G. (2018), “Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk Bağlamında İstanbul Halk Ekmek AŞ'nin İncelenmesi”, *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi*, 10(2), 101-122.
- Fidan, M. (2017), “Osmanlı Döneminde Kastamonu'da Fiyat Hareketliliği (M. 1703-1776-1777-1796)”, *Kilis 7 Aralık Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 154-179.
- Fidan, M. (2019), “1673-1850 Tarihleri Arasında Narh Kayıtlarına Göre Kastamonu'da Un ve Unlu Mamul Fiyatları”, *Third Sector Social Economic Review*, 54(1), 21-40.
- Gerschenkron, A. (1966), “Bread And Democracy In Germany”, *Cornell University Press*.
- Gökmen, E. (2013), “Narh Kayıtlarına Göre XVII. Yüzyıl Başlarında Manisa'da Tüketilen Gıda Maddeleri (1599-1609)”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(03), 62-115.
- Gönen, K. E. (2003), “Bağımsız İdarî Otorite Olarak Rekabet Kurumu”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 1-36
- Gunduz, A., Kaya, M. ve Aydemir, C. (2012), “Ahilik Teşkilatında ve Günümüzde Tüketicilerin Korunmasına Yönelik Çalışmalar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Journal Of Economics & Administrative Sciences/Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(2), 37-54
- Haile, M. G., Kalkuhl, M., Algieri, B., & Gebreselassie, S. (2017), “Price Shock Transmission: Evidence From The Wheat-Bread Market Value Chain in Ethiopia”, *Agricultural Economics*, 48(6), 769-780.
- Hay, G. A. & Kelley, D. (1974). “Empirical Survey of Price Fixing Conspiracies”, *An. JL & Econ.*, 17, 13.
- Hodder, I. (2002), “The Interpretation of Documents and Material Culture”, In D. Weinberg (Eds.). *Qualitative Research Methods*. (s. 266-279). Oxford: Blackwell Publications.
- Islam, N. and Saji T. (1996), “Food grain price stabilization in Developing countries: Issues and experiences in Asia”, Vol. 3. Intl Food Policy Res Inst.
- İlgürel, M. (2004). “1116-1119, 1704-1707 Tarihleri Arasında Balıkesir'e ait Narh Düzenlemeleri”, *Osmanlı Araştırmaları*, 23(23), 37-54
- Kallek, C. (2006), “Narh”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, 32, 387-389.
- Kaplow, L. (2011), “An Economic Approach Top Rice Fixing”, *Antitrust Law Journal*, 77(2), 343-449.
- Köktaş, A. (2016), “Osmanlı İmparatorluğu'nda Piyasa Düzenlemeleri: 1500-1700 İstanbul Kadı Sicillerine Göre Narh Uygulamaları”, *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 219-242.
- Küpelî, Ö. (2000), “XIX. Yüzyıl Ortalarında Karahisar-ı Sahib'de Fiyatlar”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1844-1854).
- Lakdawalla, D., Philipson, T. & Bhattacharya, J. (2005), “Welfare-Enhancing Technological Change and The Growth Of Obesity. *The American Economic Review*, 95(2), 253-257.
- Martin, S. (2002), “Resource Allocation By A Competition Authority. *Competition Policy Analysis*, 25, 165.
- Ongan, N. T. (2008), “İslam Ekonomisinde Bölüşüm.” *Çalışma ve Toplum* (4): 226.
- Özdemir, M. (2010), “Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma”. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1).
- Özkan, A. F. (2014), “Rekabet Savunuculuğunda Yeni Bir Araç: Rekabet Kurumu'nun Basın Bültenleri”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), 515-558.
- Özkıvrak, Ö. (2018), “Piyasa Başarısızlığına Dayalı Devlet Müdahalesine İki Farklı Yaklaşım: Refah Teorisi Ve Kamu Tercihi Teorisi”, *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(2), 39-54.
- Öztürk, N. ve Bayraktar, Y. (2009), “Aksak Rekabetin Önlenmesinde Devletin Rolü. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 74-93.
- Pamuk, S. (2001). The Price Revolution In The Ottoman Empire Reconsidered. *International Journal of Middle East Studies*, 33(01), 69-89.
- Pearn, J. (1998), “A Loaf of Bread: Price And Value”. *Asia Pacific Journal Of Clinical Nutrition*, 7(1), 8.

Rockoff, H. (1992), “*Pricecontrols*”. Edward Elgar.

Sarısoy, S. (2010). “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, *Maliye Dergisi*, Sayı 159, s:278-298

Sarısoy, İ. ve Akay F. (2018), “Gıda Güvencesizliği ile Sonuçlanan Piyasa Başarısızlığı: 2008 ve Sonrasında Türkiye Kırmızı Et Piyasası ve Kamu Yönetiminin Rolü.”, *Strategic Public Management Journal*, 4(8), 106-121.

Sternberg, T. (2012), “Chinese Drought, Bread And The Arab Spring”, *Applied Geography*, 34, 519-524.

Sürgevil, S. (1987), “İzmir’de Fiyat Hareketleri ve Narh (1914-1918)”, *Tarih İncelemeleri Dergisi*, 3(1), 79-113.

Şaşmazer, L. M. (2000), “Policing Bread Price and Production in Ottoman İstanbul, 1793-1807”, *Turkish Studie sAssociation Bulletin*, 24(1), 21-40.

Şanlısoy, S. ve Özcan, A. (2006), “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı”, *Siyasa, Yıl*, 2, 3-4.

Tabakoğlu, A. (1987). "Osmanlı Ekonomisinde Fiyat Denetimi", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 43 Prof. Dr. S. F. Ülgener'e Armağan İstanbul,

Tayyar, A. ve Çetin, B. (2013), “Liberal İktisadi Düşüncede Devlet”, *CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14(1), 107-120.

Tonazzi, A. (2003), “Competition Policy And The Commercialization Of Sport Broadcasting Rights: The Decision Of The Italian Competition”, *Authority.International Journal of the Economics of Business*, 10(1), 17-34.

Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (2013), “Türkiye’de Ekmek İsrافی Araştırması”, *Aralık 2013*”

Türkkan, E. (2009), “Nasıl Bir Rekabet Vizyonu?”, *Rekabet Kurumu Yayınevi*.

Tuna Y. (1989), “Tarım Ürünleri Fiyatlarına Devlet Müdahalesi ve Türkiye’de Müdahale Fiyat Politikasının Tarihçesi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 47(1-4), 345-365.

Yeniçeri C. (1980), “İslam İktisadının Esasları”, *Şamil Yay.*, 1.Bs., İstanbul, S:357.