

İÇİNDEKİLER

Önsöz	1
Giriş	3
1 Dar ve Geniş Anlamda Rekabet Politikalarının Kapsamı	7
1.1. Rekabet Politikasının Amaçları, Gerekliliği ve Kapsamı	7
1.2. Dar Anlamda Rekabet Politikasının Temel Unsurlar	9
1.3. Geniş Anlamda Rekabet Politikası	13
1.4. Rekabetçi Piyasaların Oluşması Süreci ve Rekabetin Boyutları	18
1.5. Rekabet Politikasının Hukuki, Ekonomik, Kültürel Boyutları	19
1.6. Piyasa Çeşitleri, Malların Niteliği ve Rekabet	20
2 Rekabetten Sapmaların ve Rekabet İhlallerinin Tanımı, Çeşitleri, Biçimleri	23
2.1. Tam Rekabet ve Tam Rekabetten Sapmaları Esas Alan Dar ve Geniş Anlamda Rekabet Politikaları	24
2.2. Tekel ve Tekeli Referans Alan Dar ve Geniş Anlamda Rekabet Politikaları	33
2.3. Oligopolistik Piyasalarda Rekabet ve Rekabet İhlalleri	39
2.4. Tekelci Rekabet ve Haksız Rekabet	44
2.5. İşleyebilir Rekabet ve Adil Rekabet	47
2.6. Diğer Rekabet Biçimleri	49
3 Rekabetin İşlevleri	53
3.1. Rekabetin Etki Alanları ve Etkinliği	53
3.2. Rekabetin Kaynak Dağılımında Etkinliği Sağlama İşlevi	55
3.3. Rekabetin Yenilikleri Teşvik İşlevi	62
3.4. Rekabetin Seçme Hakkını Arttırma İşlevi	66

3.5. Adil Rekabetin Kazancı Meşrulaştırma ve Piyasa Ekonomisinin Meşruiyetini Arttırma İşlevi	67
3.6. Rekabetin Sistemik Risk ve Krizleri Engelleme İşlevi	68
3.7. Rekabetin Gelir ve Servet Dağılımını İyileştirme İşlevi	69
3.8. Rekabetin Güç Konsantrasyonunu Engelleme İşlevi	70
3.9. Rekabetin Diğer İşlevleri	71
3.10. Rekabetin İstenmeyen Sonuçları	73
3.11. Rekabetin İşlevlerini Yerine Getirmesini Zorlaştıran veya Engelleyen Faktörler: Kamu ve Piyasa Yetersizlikleri	75

4 | Rekabetin Korunmasında Temel Yaklaşımlar ve İktisadi Analizin Yeri **79**

4.1. Yapı- Davranış-Performans Yaklaşımı ve Dar Anlamda Rekabet Politikaları .	79
4.2. Liberal ve Müdahaleci Yaklaşım	83
4.3. Reaktif, Proaktif ve Prevariantif Rekabet Politikaları Yaklaşımı	87
4.4. Per Se ve Rule of Reason Yaklaşımları	89
4.5. Şekle Dayalı ve Etkilere Dayalı Yaklaşım	91
4.6. Rekabet İhlallerinin Hukuki Niteliği	93
4.7. Stratejik Yaklaşım ve Geniş Anlamda Rekabet Politikaları	96

5 | Hakim Durumun Kötüye Kullanımı **99**

5.1. Hakim Durumun Tanımlanması: Pazar Gücü, Tekel Gücü ve İlgili Pazar ..	100
5.2. Hakim Durum Nasıl Tespit Edilir?	103
5.3. Hakim Durumun Kötüye Kullanımı Halleri ve Dışlayıcı Kötüye Kullanma Türleri	106
5.4. Hakim Durumun Kötüye Kullanımı Halleri: Sömürücü ve Ayrımcı Kötüye Kullanım	113
5.5. Dijital Ekonomide Hakim Durumu Kötüye Kullanma Biçimleri	116
5.6. Hakim Gücün Kötüye Kullanımının Engellenmesinde Dar ve Geniş Anlamda Rekabet Politikalarının Rolü	120

6 | Anlaşma ve Uyumlu Eylem **125**

6.1. Anlaşma, Uyumlu Eylem, Paralel Davranış Kavramları ve Hukuka Aykırı Eylemler	126
6.2. Ağır Rekabet İhlali Sayılan Anlaşmalar ve Uyumlu Eylemler: Kartel Davranışı, Kartel Oluşumu ve Kartel Stabilesi	128
6.3. Rekabeti Sınırlayabilen Anlaşma Türleri	134
6.4. Uyumlu Eylemin ve Anlaşmaların Sonuçları ve Etkilerinin Belirlenmesi ..	143
6.5. Anlaşma ve Uyumlu Eylemlerin Engellenmesinde Dar ve Geniş Anlamda Rekabet Politikalarının Rolü	147

7 | Birleşme ve Devralmalar **151**

- 7.1. Birleşme ve Devralma Nedir?.....151
- 7.2. Yatay Bütünleşmelerin Rekabet ve Toplumsal Refah Açısından Önemi.. 154
- 7.3. Dikey Bütünleşme 160
- 7.4. Birleşme ve Devralmalarda Eşikler 166
- 7.5. Birleşme ve Devralmaların Değerlendirilmesi 169
- 7.6. Birleşme ve Devralma Süreci ve İzin Türleri.....174
- 7.7. Birleşme ve Devralmalar ve Geniş Anlamda Rekabet Politikaları.....178

8 | Muafiyet ve İstisnalar **183**

- 8.1. Muafiyet ve İstisna Nedir?..... 183
- 8.2. Bireysel Muafiyetler 188
- 8.3. Grup Muafiyeti 193
- 8.4. Muafiyetlerin Değerlendirilmesi 198
- 8.5. Taahhüt ve Uzlaşma206
- 8.6. De Minimis Kuralı208
- 8.7. İkinci En İyi Yaklaşımı 210

9 | Devlet Müdahalelerinin Sınırlandırılması ve Rekabete Uygunluğu **213**

- 9.1. Üç Temel Düzenleyicinin Kaynak Tahsisindeki Rolü 213
- 9.2. Devletin Ayrıcalıklı Konumu ve Devlet Müdahalelerinin Sınırlandırılması Gereği 216
- 9.3. Piyasa Başarısızlıkları ve Geniş Anlamda Rekabet Politikalarının Gerekleri 218
- 9.4. Malların Niteliklerinden Kaynaklanan Piyasa Başarısızlığı.....220
- 9.5. Dışsalıkların Yol Açtığı Piyasa Yetersizliği..... 222
- 9.6. Asimetrik Bilginin Yol Açtığı Piyasa Yetersizliği..... 226
- 9.7. Tekelleşme ve Uyumlu Eyleme Gitme Eğilimleri228
- 9.8. Sosyal Alanda Piyasa Yetersizlikleri: Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Güven Sorunu 229
- 9.9. Krizler Olağanüstü Durumlar ve Şoklarla Baş Etme Konusunda Piyasa Yetersizlikleri.....230

10 | Kamu Yardımlarının, Kamu İhalelerinin, Kamu Teşebbüslerinin, Kamu Düzenlemelerinin Rekabetle Uyumu **235**

- 10.1. Kamu Yardımlarının Rekabetle Uyumu 235
- 10.2. Kamu İhaleleri.....238

10.3. Kamu Teşebbüsleri Özelleştirme ve Kamu Özel İşbirliği Modeli.....	241
10.4. Kamu Düzenlemelerinin Rekabeti Bozucu Etkileri	245

11 | Rekabet Kültürü ve Rekabet Savunuculuğu **251**

11.1. Rekabet Kültürü Nedir ?	251
11.2. Rekabet Kültürünün Gelişmesini Sınırlandıran ve Hızlandıran Faktörler .	254
11.3. Negatif Seleksiyon ve Rekabet Kültürünün Önemi	257
11.4. Rekabet Savunuculuğu Nedir Nasıl Yapılır?	258
11.5. Rekabet Kültürünün Gelişmesinde Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığının Rolü	262
11.6. Rekabet Kültürünün Gelişmesinde Dijitalizasyonun Rolü	264
11.7. Siyasette Adil Rekabetin Rekabet Kültürünün Gelişmesindeki Rolü	265

12 | Ekonomik Özgürlükler ve Rekabet **267**

12.1. Rekabetin Gerektirdiği Temel Özgürlükler ve Haklar.	267
12.2. Mülkiyet Özgürlüğünün ve Girişim Özgürlüğünün Rekabet Süreçlerindeki Rolü	270
12.3. Akit Özgürlüğünün ve Yerleşme Özgürlüğünün Rekabet Süreçlerindeki Rolü	272
12.4. Basın, İfade Özgürlüğü ve Haberleşme Özgürlüğünün Rekabet Sürecindeki Rolü	273
12.5. Örgütlenme ve Eğitim Özgürlüğünün Rekabete Etkileri	274
12.6. Ekonomik Özgürlüklerin Önemi ve Rekabete Etkileri	275
12.7. Rekabetle Bağdaşan Özgürlük Kısıtlamaları	278
12.8. Hissedilen Özgürlük- Fiili Özgürlük Farklılaşması.	280

*Annem Aliye Trkkn ve babam Abdullah Trkkn'ın
aziz anısına.*

Önsöz

TÜRKİYE'DE REKABET POLİTİKASI KAVRAMI, MEVCUT REKABET KANUNU kapsamında rekabetin korunmasını ifade eden dar anlamda rekabet politikalarını çağırıştırır. Avrupa Birliği'nde rekabet politikası kavramı, rekabetin korunması dışında kamu yardımlarında, kamu ihalelerinde rekabetin sağlanmasını, kamu düzenlemelerinin rekabetle uyumlu olmasını ve üye ülkeler arasında bütünleşmeyi kolaylaştıran diğer faktörleri de içeren daha geniş anlamda bir rekabet politikasını oluşturan düzenlemeler ve tercihler demetini yansıtır. Bu kitapta rekabet politikaları, gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçları çerçevesinde mevcut rekabetin korunması yanında, rekabet ortamının ve rekabet kültürünün geliştirilmesini, yaygınlık kazanmasını ve etkinleştirilmesini kapsayan tüm boyutlarıyla ele alınmaktadır. Bu farklı perspektif ve anlayış, **geniş anlamda rekabet politikaları** kavramı ile ifade edilmiştir. Bu kitap kendi alanında bir ilk olma özelliğini de taşımaktadır.

Geniş anlamda rekabet politikaları sadece rekabet hukukunu değil, hukukun bütün dallarını ilgilendiren boyutlara sahiptir. Aynı şekilde geniş anlamda rekabet politikaları, iktisat biliminin bulgularının çeşitli boyutlarıyla devreye girmesini gerektirmektedir. Geniş anlamda rekabet politikalarının temel hedeflerinden birisi olan rekabet kültürünün gelişmesi de davranışsal ekonominin ve sosyolojinin göz ardı edemeyeceği kadar önemli bir husustur. Bu çerçevede bu kitap, hukukçulara, iktisatçılara, kamu yönetimi uzmanlarına, işletme eğitimi görenlere ve de sosyologlara hitap etmektedir. Aslında bu kitap çağdaş ve müreffeh bir toplumun nasıl oluşturulacağı konusunda kafa yoran herkese hitap etmektedir.

Bu kitap, rekabet teorisi konusunda başlangıcı 1970'lere kadar uzanan 2002'de ilk meyvesini verip 2009'da rekabet vizyonu arayışlarıyla devam eden ve 2017'den bu yana da olgunlaşma sürecine giren çok boyutlu çalışmaların bir ürünüdür. Şayet bu kitap üniversitelerde rekabet politikaları konusunda yapılan ve

yapılacak olan eğitime katkı sağlayabilirse ve geniş anlamda rekabet politikaları konusunda yapılacak çalışmaları ve uygulamaları teşvik eden ve kolaylaştıran bir etki yaratabilirse amacına ulaşmış olacaktır.

Bu kitabın yazılmasında doğrudan ve dolaylı etkisi ve katkısı olan herkese ve özellikle bu dersi 2017'den itibaren alan ve bu konunun şekillenmesine katkıda bulunan mastır öğrencilerime teşekkr bir borç bilirim.

Prof. Dr. Erdal Trkkn
Kasım 2023
erdalturkkn@hotmail.com

Giriş

TÜRKİYE’DE REKABET HUKUKU KONUSUNDA ÇOK SAYIDA DEĞERLİ KİTAP, tez ve makale bulunmaktadır.¹ Buna ilaveten Rekabet Kurumu’nun oluşturulması sürecinde yapılan birincil ve ikincil düzenlemeler yanında yayımlanmış uzmanlık tezleri, çıkarılan dergi ve kitaplar ve düzenlenen konferanslar rekabet hukuku konusunda oldukça zengin bir veri oluşturmaktadır. Bu çerçevede rekabet hukuku konusunda literatürde önemli bir boşluk olduğu söylenemez. Ancak rekabet politikaları konusunda aynı şeyi söylemek mümkün değildir. **Rekabet politikaları** bir ülkede veya ekonomik bütünde ülkeler, teşebbüsler ve diğer karar birimleri arasındaki rekabetin kapsamını, düzeyini, kalitesini ve sonuçlarını etkileyen tüm düzenlemeleri ve temel tercihleri kapsamaktadır. Şüphesiz rekabet hukuku ve rekabet otoritesinin kararları bu düzenlemelerin ve tercihlerin temel unsurudur. Ancak rekabet politikaları, anayasa dahil, hukukun tüm alanlarını, devlet kurumları başta olmak üzere tüm karar vericilerin düzenleme ve tercihlerini kapsamaktadır. Bu konuda dar ve geniş anlamda rekabet politikaları arasında bir ayırım yapılması yararlı olacaktır.

Rekabet hukuku konusunda yazılan eserlerin büyük bir bölümü bu kitabın başlığında belirtilen, teşebbüsler arasındaki **rekabetin korunmasına** yönelik **dar anlamda rekabet politikaları** kapsamındadır. Buna karşılık, iktisadi alanda yarışmaya müsait her piyasada, zeminde ve alanda rekabetin oluşturulmasını ve geliştirilmesini hedefleyen **geniş anlamda rekabet politikaları** konusunda

1 Gönengç Gürkaynak, (2022), Rekabet Hukuku, Seçkin Yayıncılık, İ. Yılmaz Aslan, (2021), Rekabet Hukuku Dersleri, Ekin Basım Yayın, Kerem Cem Sanlı, Dilan Alma, Deniz Tanlı, (2022), Uygulamalı Rekabet Hukuku Seminerleri 2021, Seçkin Yayıncılık. Rekabet Kurumu, (2009), Rekabet Terimleri Sözlüğü, Ankara. Erdal Türkkan (Ed.), (1997), Rekabet Yasasının Etkin İşleyişini Belirleyen Teorik ve Pratik İktisadi Sorunlar, Hacettepe Üniversitesi İİBF Yayınları, Ankara.

bütüncül bir yaklaşımı benimseyen literatürde bazı boşluklar olduğu söylenebilir. Bu kitap, bu alandaki ön çalışmalarla birlikte bu boşluğu doldurmaya yöneliktir.

Dar ve geniş anlamda rekabet politikaları ayrımı, **gelişmiş ülkeler** açısından çok anlamlı olmayabilir. Çünkü bu ülkelerde, geniş anlamda rekabet politikalarının gereklilikleri çok uzun bir süredir yapılmakta olduğundan piyasalar bu politikalar çerçevesinde oluşmuştur, şekillenmiştir ve gelişmiştir. Dolayısıyla mevcut ve potansiyel rekabetin korunması gelişmiş ülkelerde başat sorun durumundadır. Buna karşılık Avrupa Birliği gibi entegrasyon hareketleri rekabet politikalarının² geniş anlamıyla ele alınmasının önemini arttıran etkiler yaratmıştır. Çünkü AB entegrasyonu, ulusal rekabet politikalarında bir uyumlaşma yanında, ileri ekonomik entegrasyonun gerektirdiği yeni düzenlemelerin ve tercihlerin yapılmasını da zorunlu kılmıştır. Burada temel amaç iç pazarın rekabetçi bir temelde işlerlik kazanması ve tam bütünleşmenin sağlanmasıdır. Bu konu kamu ihalelerinden devlet yardımlarına ve gümrük politikalarından çevre politikalarına çok sayıda alanda rekabetçi temelde uyumlaşmayı gerektirmektedir. Diğer taraftan yıllarca kamu tekelinde kalmış olan enerji, telekomünikasyon gibi alanların rekabete açılması konusu da geniş anlamda rekabet politikalarının ön plana çıkmasında etkili olmuştur.³ Gelişmekte olan ülkelerde ve bu arada Türkiye’de rekabet ortamını ve kültürünü geliştiren ve geniş anlamda rekabet politikası kapsamında olan yasal düzenlemeler ve kurumsal altyapı henüz tam olarak oluşmuş değildir. Gelişmekte olan ülkelerde devlet, rekabeti koruma işlevini üstlenmiş görünse de, rekabeti en çok ihlal eden ajan olma özelliğini korumaktadır. Aynı şekilde bu ülkelerde rekabetçi piyasaların oluşmasını kolaylaştıran yasal altyapı da henüz tam olarak oluşmamış durumdadır.

Bu kitabın oluşmasında etkili olan ilk itici faktör, 2001 yılında yayımlanan Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı kitabımla, 2008-2009 yıllarında Rekabet Kurumu’nda baş danışmanlık sürecinde yazdığım mini makalelerden oluşan iki kitaptır.⁴ Daha sonra 2017 – 2023 yılları arasında H.Ü Hukuk Fakültesi’nde master programında verdiğim Geniş ve Dar Anlamda Rekabet Politikaları dersi, bu kitabın şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu süreçte bu dersi alan öğrencilerin katkıları ufuk genişletici bir faktör olmuştur. Bu kitapta dar ve geniş anlamda rekabet politikaları Türkiye örneği çerçevesinde ele alınacaktır. Hem

2 TC Dış İşleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı, (2022), Rekabet Politikaları, https://www.ab.gov.tr/8-rekabet-politikasi_73.html

3 Ejder Oruç ve Ekibi (2003), Rekabet Politikası, Telekomünikasyon Kurumu, Sektörel Araştırmalar ve Stratejiler Dairesi Başkanlığı.

4 Erdal Türkkan, (2001), Rekabet Teorisi ve Endüstri İktisadı, Turhan Kitabevi, Ankara. 632 s. Erdal Türkkan, (2009), Nasıl Bir Rekabet Vizyonu, Rekabet Kurumu. Ankara. 464 s. Erdal Türkkan, (2009), Nasıl Bir Rekabet Vizyonu, Cilt II, Rekabet Kurumu, Ankara. 605 s.

dar hem de geniş anlamda rekabet politikalarına temel referans olan Avrupa Birliği uygulamalarına zaman zaman atıf yapılmakla yetinilecektir.

Bu kitap 12 bölümden oluşacaktır. Birinci bölümde dar ve geniş anlamda rekabet politikaları kavramlarına açıklık getirildikten sonra, ikinci bölümde dar ve geniş anlamda rekabet perspektifinde rekabetin ve rekabet ihlallerinin tanımı çeşitleri ve biçimleri ele alınacaktır. Kitabın üçüncü bölümünde yine dar ve geniş anlamda rekabet kapsamında rekabetin işlevleri ele alınacaktır. Dördüncü bölümde dar ve geniş anlamda rekabet politikası çerçevesinde rekabetin korunmasında temel yaklaşımlar ve iktisadi analizin yeri incelenecektir. Beşinci bölümde hakim durumun kötüye kullanımı, altıncı bölümde anlaşma ve uyumlu eylemler, yedinci bölümde birleşme ve devralmalar, sekizinci bölümde muafiyet ve istisnalar dar ve geniş anlamda rekabet anlayışı çerçevesinde değerlendirilecektir. Kitabın dokuzuncu bölümünde geniş anlamda rekabet politikaları kapsamında devlet müdahalesinin sınırlandırılması konusu ele alınacaktır. Onuncu bölümde yine geniş anlamda rekabet perspektifinde kamu yardımları, kamu ihaleleri, kamu teşebbüsleri ve düzenlemelerinin rekabete uygunluğu konularına değinilecektir. Kitabın on birinci bölümünde dar ve geniş anlamda rekabet politikaları kapsamında rekabet kültürü ve rekabet savunuculuğu değerlendirilecektir. Nihayet on ikinci bölümde geniş anlamda rekabet politikaları perspektifinde ekonomik özgürlükler ve rekabet konusu irdelenecektir.