

# ETKİ ANALİZİ RAPORU 2021



**Raporlama : Hale GÜNDÜZ  
İbrahim ŞAHİN**

**Editör : Zeynep MADAN**

**Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi Başkanlığı**

**[eadbm@rekabet.gov.tr](mailto:eadbm@rekabet.gov.tr)**

**Rekabet Kurumu**

**2021-Ankara**

## **İÇİNDEKİLER**

<b>1</b>	<b>GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOJİ.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>REKABET KURUMUNUN 2019-2020 DÖNEMİ FAALİYETLERİNİN ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>SONUÇ .....</b>	<b>15</b>

## 1 GİRİŞ

- (1) Son yıllarda giderek artan sayıda rekabet otoritesi, faaliyetlerinin ekonomik etkilerini ortaya koymaya yönelik çalışmalar gerçekleştirmektedir. Etki analizi olarak tanımlanan bu çalışmalar bir yandan rekabet otoritelerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik prensipleri çerçevesinde faaliyetlerini sürdürme isteğine hizmet ederken diğer taraftan alınan kararların yerinde olup olmadığının değerlendirilmesi ve bu anlamda kalite kontrolünün sağlanması gibi faydalar sağlamaktadır. Ayrıca bazı rekabet otoritelerinin kamuya maliyetlerinden daha fazla fayda ortaya çıkarmak gibi bir kanuni yükümlülükleri bulunması nedeniyle düzenli olarak etki değerlendirmesi yapmaktadırlar<sup>1</sup>.
- (2) Bu yöndeki eğilim dikkate alınarak Kurumumuz bünyesinde de etki analizine yönelik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. İlki Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesince 2017 yılı Temmuz ayında tamamlanarak Kurumumuzun kuruluşunun 20. yılında düzenlenen sempozyumda sunulmuştur. Söz konusu çalışmada **2014-2016 yılları arasındaki üç yıllık dönemde** Rekabet Kurulu tarafından ihlaline son verilen kartel ve hâkim durumun kötüye kullanılması uygulamaları ile izin verilmeyen yahut belirli şart ya da yükümlülüklerin yerine getirilmesi kaydıyla izin verilen birleşme/devralma işlemlerine (düzeltilmiş birleşme/devralma işlemleri) yönelik kararların etkileri değerlendirilmiştir.
- (3) Ardından Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi Başkanlığınca **2017-2018 yılları arasındaki iki yıllık dönemi** içeren bir etki analizi çalışması yapılmıştır. Söz konusu çalışmada da Rekabet Kurulu tarafından ihlaline son verilen kartel ve hâkim durumun kötüye kullanılması uygulamaları ile düzeltilmiş birleşme/devralma işlemlerinin etkileri değerlendirilmiştir.
- (4) Son olarak Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesi Başkanlığınca hazırlanan ve **2019-2020 yılları arasındaki iki yıllık dönemi** içeren etki analizi çalışması daha önce yapılan çalışmaların devamı niteliğinde olup, 2019-2020 yıllarında alınan Rekabet Kurulu kararlarının tüketici faydası üzerindeki ölçülebilir ekonomik etkilerin tahminine yönelik olarak hazırlanmıştır. Tutarlılığın sağlanması ve sağlıklı bir karşılaştırmaya imkân tanıyabilmek adına çalışmada önceki çalışmalarda kullanılan metodolojiye sadık kalınmıştır. Bu çerçevede, çalışmada öncelikle kartel, hâkim durumun kötüye

---

<sup>1</sup>Etki Değerlendirmesi 2014-2016, Temmuz 2017.

kullanılması ve birleşme devralma işlemleri için çeşitli rekabet otoritelerince etki analizine dönük raporlarında esas alınan hesaplamalar ile Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından benzer çalışmaları yürütmek isteyen otoritelere yol gösterici nitelikte tavsiye edilen hesaplama yöntemlerine yer verilecektir. Devamında bu uygulamalar ışığında oluşturulan varsayımlar altında 2019-2020 dönemi için tüketici faydası üzerindeki etki tahmini yapılacaktır.

## **2 METODOLOJİ**

(5) Pek çok rekabet otoritesi benzer bir çerçevede ve birbirine yakın şekilde etki değerlendirme analizi yapmakla birlikte standart bir hesaplama yönteminden bahsetmek mümkün değildir. Esas itibarıyla tüm hesaplamalar rekabet otoritelerinin kararlarının piyasadaki ihlale son vermek açısından yerinde bir karar olduğu ve bu karar alınmamış olsaydı tüketicilerin bu durumdan olumsuz etkileneceği varsayımına dayanmaktadır. Tüketiciler bakımından ortadan kaldırılan olumsuzluğun tüketiciler bakımından ortaya çıkarılan faydaya eşit olduğu kabul edilerek bu faydanın ne olduğu bulunmaya çalışılmaktadır.

(6) Etki analizinin yapılabilmesi adına ihtiyaç duyulan üç temel veri:

- (i) karardan etkilenen ciro,
- (ii) karar sayesinde önlenen tahmini fiyat artış oranı
- (iii) ihlalin engellenmemiş olması durumunda fiyat artışının etkili olacağı süreden

oluşmaktadır.

(7) Hangi cironun esas alınacağı, rekabet otoritesinin yerinde müdahalesi sonucunda önlendiği tahmin edilen fiyat artış oranının ne olacağı ve ihlalin engellenmemiş olması durumunda ne kadar süreyle devam edeceği hususları müdahale edilen ihlalin türüne göre değişmektedir. Aşağıda her bir ihlal türü bakımından esas alınan süre ve oranlara yer verilmektedir:

### **2.1 Karteller**

(8) Bir rekabet otoritesinin herhangi bir kartel anlaşmasına yönelik müdahalesi neticesinde sağlanan tüketici faydasının büyüklüğü, söz konusu müdahale gerçekleşmemiş

olsaydı kartel anlaşmasının ne kadar süreyle etkili olacağına ve ne ölçüde fiyat artışına yol açacağına bağlıdır. Rekabet otoritelerince alınan kararların ölçülebilir etkilerinin hesaplanmasına yönelik uluslararası uygulamalara bakıldığında **kartellerde fiyat artış oranına ilişkin varsayımlar benzeşmekle birlikte fiyat artışının süresine ilişkin olarak benimsenen varsayımların birbirinden önemli ölçüde farklılaşabildiği görülmektedir.**

- (9) Diğer yandan hangi cironun esas alınacağı hususunda ise bir fikir birliğinden bahsetmek mümkündür. Zira benzer çalışmaları incelenen rekabet otoritelerinin tamamı, kartel dosyalarına ilişkin yapılacak hesaplamalarda kartelden etkilenen mal veya hizmetlerden elde edilen ciroyu esas almaktadır.
- (10) Aşağıda etki değerlendirmesi çalışmaları açısından önde gelen rekabet otoriteleri ile Avrupa Komisyonunun kartel kararlarında, dosya özelinde veri olmadığı takdirde kullandıkları varsayımlara yer verilmektedir:

**Tablo 1: Kartellere ilişkin Varsayımlar**

	Avrupa Komisyonu	DoJ <sup>2</sup>	CMA <sup>3</sup>	ACM <sup>4</sup>	OECD
<b>Fiyat Artışı (%)</b>	10-15	10	10-15	10	10
<b>Süre [1] (yıl)</b>	1/3/6	1 yıl veya daha kısa <sup>5</sup>	6	1	3

Kaynak: OECD (2013)<sup>6</sup>, OECD (2014)<sup>7</sup>

[1] CMA ve Avrupa Komisyonu, gelecekteki faydaları (% 3.5) sosyal iskonto (indirgeme) oranıyla bugünkü değere indirgemektedir.

- (11) Tablo 1 incelendiğinde, ilgili rekabet otoritelerinin karteğe bağlı fiyat artış oranına ilişkin olarak benimsedikleri varsayımların önemli ölçüde örtüştüğü ve minimum fiyat artış oranı varsayımının tüm rekabet otoritelerince %10 olarak tahmin edildiği görülmektedir.

<sup>2</sup> Amerika Birleşik Devletleri Adalet Bakanlığı (Department of Justice)

<sup>3</sup> Birleşik Krallık Rekabet Otoritesi (Competition and Markets Authority - CMA). Faydalanılan çalışmanın yayımlandığı yılda Office of Fair Trading (OFT) olarak anılmaktaydı. Bundan böyle bahse konu otorite mevcut ismiyle anılacaktır.

<sup>4</sup> Hollanda Rekabet Otoritesi (Authority for Consumers & Markets – ACM). Faydalanılan çalışmanın yayımlandığı yılda NMa olarak anılmaktaydı. Bundan böyle bahse konu otorite mevcut ismiyle anılacaktır.

<sup>5</sup> DoJ, tespit edildiği an itibarıyla 1 yıldan kısa sürmüş karteller için müdahale olmasaydı kartelin gelecekte ihlal süresi kadar bir süre boyunca etkili olmaya devam edeceği varsayımında bulunmaktadır.

<sup>6</sup> OECD (2013), Assessment of the Impact of Competition Authorities' Activities – Note by Prof. Stephen Davies, OECD Publishing,

<sup>7</sup> OECD (2014), Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, April 2014

Benzer şekilde OECD tarafından yayımlanan “*Rekabet Otoritelerine Faaliyetlerinin Beklenen Etkisini Değerlendirmeleri Açısından Yol Gösterici Kılavuz*”da<sup>8</sup> da karteller için %10 fiyat artış oranı varsayımının benimsenmesi önerilmektedir.

- (12) Buna karşın kartel anlaşmasına bağlı olarak ortaya çıkacak fiyat artışının, ne kadar süreyle etkili olacağına ilişkin kullanılan varsayımlar bakımdan bir fikir birliğinden bahsetmek mümkün değildir. DoJ ve ACM, rekabet otoritesi müdahalesi olmasaydı kartelin tespit edildiği andan itibaren en fazla 1 yıl süreyle daha etkili olmaya devam edeceği gibi muhafazakâr bir varsayımda bulunurken CMA 6 yıllık bir süre varsayımında bulunmaktadır.
- (13) Avrupa Komisyonu ise 2011 yılında, daha önce izlediği hesaplama yönteminde değişikliğe gitmiş ve sürenin dosya mevcudu bilgileri çerçevesinde kartelin istikrarını dikkate alarak belirlenmesinin daha doğru olacağı değerlendirilmiştir. Buna göre sürenin hesaplanmasında kartelin kırılğan olması halinde 1 sene, orta derecede istikrarlı olması halinde 3 sene, istikrarlı olması halinde 6 sene devam edeceği varsayımlarını kullanmaya başlamıştır.
- (14) OECD'nin bahse konu kılavuzunda ise dosyaya özgü tespitlerin mevcut olmadığı durumlarda, kartellere ilişkin olarak 3 yıllık bir süre varsayımında bulunulması önerilmektedir.
- (15) Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesince önceki yıllarda yapılan çalışmalarda ise rekabet otoriteleri arasındaki uygulama farklılıkları ve OECD tarafından yayımlanan çalışma dikkate alınarak biri muhafazakâr diğeri ise OECD kılavuzu esaslı olmak üzere iki farklı senaryoya göre hesaplama yapılmıştır. Bu yaklaşımın mevcut çalışma bakımından da benimsenerek, iki farklı senaryoya göre hesaplama yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir.
- (16) Buna göre karteller için muhafazakâr senaryoda 1 yıl, OECD kılavuzuna göre yapılan hesaplamalarda ise 3 yıllık süreler esas alınmıştır. Her iki senaryo için de %10 fiyat artış oranı varsayımı benimsenmiştir.

---

<sup>8</sup> Bkz. üstte dipnot 7.

## 2.2 Birleşme ve Devralmalar

- (17) Son yıllarda çoğu rekabet otoritesi birleşme/devralma işlemlerine düzeltici müdahaleler yoluyla ortaya çıkarılan faydanın hesaplanmasında değişiklik yoluna gitmiş ve tek tip bir fiyat artışı varsayımı yerine, işlemin izin verdiği ölçüde yoğunlaşma simülasyonu yoluyla fiyat artışı tahminleri yaparak ortaya çıkan fayda varsayımında bu fiyat verisini kullanmaya başlamıştır. Bununla birlikte aynı zamanda belirli bir fiyat artış oranı varsayımı kullanılarak da hesaplama yapılmaya devam edilmektedir.
- (18) Tablo 2’de yer alan verilerden varsayımlara başvurulduğu durumlarda, gerek fiyat artış oranı gerekse de fiyat artışının süresine ilişkin olarak oldukça ihtiyatlı davranıldığı görülmektedir.

**Tablo 2: Birleşme/Devralmalara İlişkin Varsayımlar**

	Avrupa Komisyonu	FTC	DoJ	CMA	ACM	OECD
<b>Fiyat Artışı</b>	Simülasyon <sup>9</sup> [3]	%1	Simülasyon veya %1 [2]	Simülasyon veya önceki simülasyon tahminlerinin ortalaması [2]	%1 [2] [3]	%3
<b>Süre [1] (yıl)</b>	2-7 <sup>10</sup>	2	1	2	1	2

Kaynak: OECD (2013), OECD (2014)

[1] CMA ve Avrupa Komisyonu, gelecekteki faydaları (% 3.5) sosyal iskonto (indirgeme) oranıyla bugünkü değere indirgemektedir.

[2] Artı dara kaybı tahmini

[3] Artı %1 etkinlik kazanımı varsayımı

- (19) Hesaplamalarda esas alınan süre ve fiyat artışı farklılıklarına karşın rekabet otoritelerinin ciro olarak etkilenen pazarın toplam cirosunu esas aldıkları anlaşılmaktadır.
- (20) Bu çalışmada, önceki çalışmaya paralel olarak, muhafazakâr senaryo altında ihtiyatlı bir yaklaşım benimsenmiş ve yapılan hesaplamalarda tahmini fiyat artışı oranı %1 ve fiyat artışının olası süresi 1 yıl olarak varsayılmıştır. OECD kılavuzu esas alınarak yapılan hesaplamalar ise ayrıca sunulmuştur. Ancak hesaplamalara esas alınan ciro

<sup>9</sup> Avrupa Komisyonu, önceleri %10 fiyat artışı varsayımını benimsemiş iken mevcut durumda, mümkün olduğu ölçüde, fiyat üzerindeki etkilerin dosya özelinde simülasyon modelleri ile tahmin edilmesine yönelmiştir.

<sup>10</sup> Dosyada mevcut veriler çerçevesinde oluşan kanaat uyarınca belirlenmektedir.



konusunda diğer rekabet otoritelerinin yaklaşımından kısmen farklılaşmış olup işlem taraflarının ciroları dikkate alınmıştır.

### 2.3 Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması

- (21) Çalışmamızda bahsi geçen rekabet otoriteleri, hâkim durumun kötüye kullanılmasına ilişkin kararlar bakımından dosyaya özgü tespit ve veri mevcut değil ise Tablo 3'te yer verilmekte olan varsayımları kullanmaktadır. Öte yandan Avrupa Komisyonu, ilgili karar sayısının azlığı sebebiyle gizliliğe hâlel gelmesini önlemek adına bu alandaki etki değerlendirmesi sonuçlarını artık yayımlamamaktadır.

**Tablo 3: Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına İlişkin Varsayımlar**

	Avrupa Komisyonu	FTC	DoJ	CMA	ACM	OECD
<b>Fiyat Artışı</b>	-	%1 [2]	%1 [2]	%10	%10	%5
<b>Süre [1] (yıl)</b>	-	2	1	6	1	3

Kaynak: OECD (2013), OECD (2014)

[1] CMA ve Avrupa Komisyonu, gelecekteki faydaları (% 3.5) sosyal iskonto (indirgeme) oranıyla bugünkü değere indirgemektedir.

[2] Artı dara kaybı tahmini

[3] Artı %1 etkinlik kazanımı varsayımı

- (22) Tablo 3 incelendiğinde, farklı otoriteler tarafından kullanılan varsayımların, hem fiyat etkisi, hem de süre açısından büyük ölçüde farklılaştığı görülmektedir. CMA ve ACM, %10 fiyat artışı öngörüsünde bulunurken; FTC ve DoJ %1 fiyat artışı varsayımını kullanmaktadır. Bu durum CMA ve ACM'nin hâkim durumun kötüye kullanılması eylemleri ile kartel anlaşmalarını, ortaya çıkardıkları sonuçlar açısından birbirine yakın konumlandığına işaret etmektedir.
- (23) OECD'nin etkilerin hem olduğundan düşük, hem de olduğundan yüksek tahmin edilmesi riskini dengelemeye yönelik genel tavrının, hâkim durumun kötüye kullanılması vakaları açısından da geçerli olduğu görülmektedir. Tablo 3'ten görüleceği üzere OECD, hâkim durumun kötüye kullanılması vakaları için %5 oranında fiyat artışı ve 3 yıllık süre varsayımlarını önermektedir.
- (24) Rekabet Kurulu kararlarının ölçülebilir tüketici refahı etkilerinin tahminine dönük bu çalışmada ise hâkim durumunun kötüye kullanılması dosyaları için muhafazakâr

senaryo olarak %1 fiyat artışı ve 1 yıl olası fiyat artışı süresi kabul edilmiştir. Hesaplamalar, OECD kılavuzundaki varsayımlarla ayrıca tekrar edilmiştir.

#### 2.4 Diğer Varsayımlar

- (25) Bu çalışma, genel itibarıyla değerlendirme kapsamında yer alan Rekabet Kurulu kararlarının etkilerinin olumlu olduğu ve Rekabet Kurumu tarafından müdahale edilmemiş olsaydı ilgili anlaşma, eylem ya da birleşme/devralma işleminin rekabet karşıtı etkilere yol açarak tüketici refahını azaltacağı varsayımına dayanmaktadır.
- (26) Çalışmada haklarındaki yargı süreci devam ediyor olsa dahi, iptale konu olmadıkları müddetçe kararların Kurul tarafından alındıkları yıl itibarıyla değerlendirme kapsamına alınması prensibi benimsenmiştir.
- (27) İlgili kararlardan kaynaklanmış olması muhtemel tüketici faydası, her bir dosyaya özgü tespitlere dayanılarak değil; her bir karar türü için önceki başlıklarda sayılan varsayımlar çerçevesinde hesaplanmıştır. Bunun öncelikli sebebi, her bir karar açısından dosyaya özgü fiyat artışı tespitlerinin mevcut olmamasıdır. Diğer yandan yeknesak bir yaklaşımın izlenmesi sonucu önemli ölçüde etkilemeyecek niteliktedir. Zira çalışmada elde edilen tüketici faydası hem oldukça muhafazakâr varsayımlar, hem de OECD Kılavuzu'nda önerilen varsayımlar çerçevesinde hesaplanmıştır. Dolayısıyla, elde edilen tüketici faydasının boyutuna ilişkin en iyi tahmini ifade eden tek bir değerden ziyade bir değer aralığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum dosyaya özgü fiyat artışı ve fiyat artışının süresine ilişkin tahminlerin önemini azaltmaktadır.
- (28) Benimsenen ihtiyatlı yaklaşım çerçevesinde, tüketici faydası hesaplamalarında gerek kartel ve hâkim durumun kötüye kullanılması, gerekse de birleşme/devralmalara ilişkin kararlar bakımından sadece **dosya taraflarının ciroları** esas alınmıştır.
- (29) Hesaplamalarda ilgili anlaşma/eylem/işleme bağlı olarak rekabetçi endişenin ortaya çıktığı **ilgili pazardaki ciroların** dikkate alınması esas olmakla birlikte kimi kararlar bakımından veri eksikliği sebebiyle bu mümkün olamamıştır. Böyle durumlarda, tarafların ilgili pazar haricindeki pazarlardaki faaliyetlerini de kapsayan yıllık gayri safi gelirleri dikkate alınmıştır. Ancak bahse konu istisnai haller bakımından tarafların faaliyetlerinin büyük ölçüde ilgili pazardaki faaliyetlerden müteşekkil olduğu

anlaşılmaktadır. Ayrıca mevcut çalışma, rekabet müdahalelerinin caydırıcı etkisi<sup>11</sup> veya kaçınılan dara kaybının boyutuna ilişkin bir tahmini de içermemektedir. Söz konusu hususlar, kullanılan varsayımların da oldukça muhafazakâr olduğu gerçeğiyle birlikte değerlendirildiğinde, benimsenen metodolojinin bir yüksek tahmin (overestimation) sorununa yol açmayacağı değerlendirilmektedir.

- (30) Kararların olumlu etkilerinin bir seneden uzun süreceğinin varsayıldığı durumlarda, geleceğe ilişkin tüketici faydaları, %10 sosyal indirgeme oranı<sup>12</sup> ile bugünkü değere indirgenmiştir.
- (31) Hesaplamalarda, enflasyonun etkisini dikkate alabilmek için Türkiye İstatistik Kurumundan elde edilen tüketici fiyat endeksi verileri (TÜFE 2003=100) kullanılmıştır. Bütün tahminler, 2020 yılı Aralık ayı fiyatları olarak sunulmuştur.
- (32) Son olarak bu çalışma kapsamında hesaplanan tüketici faydasının, değerlendirilen ihlal kararları neticesinde teşebbüsler hakkında hükmedilen idari para cezalarını içermediği belirtilmelidir.

### 3 REKABET KURUMUNUN 2019-2020 DÖNEMİ FAALİYETLERİNİN ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 3.1 Kapsam

- (33) 2019-2020 yılları içerisinde Rekabet Kurulu tarafından yürütülen soruşturmalar neticesinde verilen ihlal kararları, yasaklama veya koşullu izne konu olmuş birleşme/devralma işlemleri ile sonuçlandırılmış sektör araştırmalarına ilişkin istatistikler aşağıda yer almaktadır:

**Tablo 4: Faaliyet İstatistikleri**

İlgili Rekabet Kurumu Faaliyeti (2019-2020 Dönemi)	Karar-Sektör Araştırması Sayısı
İhlal tespiti ile sonuçlanan soruşturmalar	15
4. Madde (Teşebbüsler arası anlaşma ve uyumlu eylemler)	10
6. Madde (Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması)	5

<sup>11</sup>Rekabet kanununun varlığı ve uygulanması teşebbüslerin rekabet karşıtı eylemlere kalkışmak yönündeki motivasyonunu azaltmaktadır.

<sup>12</sup>Çalışmamızda ekonomik indirgeme oranının belirlenmesinde “Uzunkaya Z.C. ve M. Uzunkaya (2012), *Türkiye İçin Ekonomik İndirgeme Oranı Tahmini*, Kasım 2012” esas alınmıştır. Yazarlarca 1987-2006 yılları arası veriler kullanılarak yapılan tahminde, Türkiye için ekonomik indirgeme oranı %9 ile %11.9’dır. Çalışmamız bakımından da bu sonuca dayanılarak ekonomik indirgeme oranı %10 olarak kabul edilmiştir.

Birleşme/Devralma İşlemleri	3
<i>Koşullu İzin</i>	2
<i>Red</i>	1
<b>Toplam İncelenen Karar</b>	<b>18</b>

- (34) Etki analizi çalışması ile esas olarak Rekabet Kurumunun rekabet hukuku uygulamaları, bir başka deyişle 4054 sayılı Kanun'un 4, 6 ve 7 nci maddeleri uyarınca çeşitli piyasalardaki rekabet karşıtı anlaşma ve eylemler ile rekabet karşıtı birleşme/devralma işlemlerine yönelik müdahaleleri neticesinde elde edilmiş olması muhtemel tüketici faydasının ortaya konması amaçlanmıştır.
- (35) Ancak çalışma söz konusu dönemde Kurul tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi uyarınca rekabeti kısıtlayıcı olduğu sonucuna ulaşılmış olmakla birlikte kartel olarak nitelendirilmemiş anlaşmalara (örneğin kartel veya kartel benzeri niteliği taşımayan yatay anlaşmalar ile dikey anlaşmalar<sup>13</sup>) yönelik Rekabet Kurumu müdahaleleri ile rekabet savunuculuğu kapsamında yürütülmüş olan faaliyetlerin (sektör araştırmaları ve diğer) olası etkilerine yönelik bir değerlendirmeyi içermemektedir.
- (36) Dolayısıyla, bu çalışmada 2019-2020 döneminde Rekabet Kurulu tarafından
- İhlal kararına konu olmuş kartel anlaşmaları ve hâkim durumun kötüye kullanılması eylemleri ile,
  - Yasaklama veya koşullu izne konu olmuş<sup>14</sup> birleşme/devralma anlaşmalarının etkilerine odaklanmaktadır.
- (37) 2019 ve 2020 yılları arasında Rekabet Kurulu, 10'u kartel ve benzer nitelikte anlaşmalara ve 5'i hâkim durumun kötüye kullanılması eylemlerine ilişkin olmak üzere incelememiz kapsamında değerlendirilebilecek toplam 15 kararda soruşturma konusu eylemlerin ihlal teşkil ettiğine hükmetmiştir. Aynı dönemde Kurul, 1 birleşme/devralma

<sup>13</sup> Teşebbüsler arasındaki kartel boyutuna ulaşmayan rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaların fiyatlar üzerinde ne ölçüde artışa yol açabileceğine ilişkin olarak literatürde genel kabul gören bir yaklaşım bulunmamaktadır. Söz gelimi esasen en ağır dikey kısıtlamalar arasında yer alan yeniden satış fiyatının tespitine dönük anlaşmaların tüketici refahı üzerindeki etkilerine dair dahi çok sınırlı sayıda ampirik çalışmaya ulaşılabilmektedir. Bu bakımdan, tahminlerde temkinli tarafta kalmak adına, kartel veya kartel benzeri (örneğin geleceğe dönük bilgi değişimi) niteliği bulunmayan anlaşmalar bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

<sup>14</sup> Öngörülen koşulların, işlemin olası rekabet karşıtı etkilerinin ortadan kaldırılması açısından yeterli olduğu varsayılmaktadır.

işleminin reddine karar verirken, 2 birleşme/devralma işlemine, olası rekabet karşıtı etkilerin bertaraf edilmesini temine yönelik bir takım koşullar çerçevesinde izin vermiştir. Bu çalışmadaki tahminler, bahse konu 18 Rekabet Kurulu kararını kapsamaktadır.

- (38) Çalışmamızda, kapsam dâhilindeki Rekabet Kurulu kararları neticesinde elde edilen statik tüketici faydaları diğer bir deyişle tüketici fiyatlarında önlenecek artışın boyutu tahmin edilmiştir. Dolayısıyla ilgili pazarlarda Rekabet Kurumu müdahalesi sayesinde elde edilen rekabet artışlarına bağlı olarak inovasyon, kalite ve verimlilik gibi unsurlar açısından ortaya çıkmış olması muhtemel dinamik etkiler hesaplamaya konu edilmemiştir.
- (39) Yukarıda yer verilmekte olan açıklamalar çerçevesinde, mevcut çalışma ile ortaya konan tüketici faydasının, ilgili dönemde Rekabet Kurumu faaliyetlerinin tüketicilere sağladığı faydaların sadece bir kısmını yansıttığı önemle belirtilmelidir.

## 3.2 Tahmini Faydalar

### 3.2.1 Muhafazakâr Senaryo

- (40) Esasen bir önceki bölümde de yer verildiği üzere, muhafazakâr senaryo olarak kabul edilen durum için rekabet otoritelerince etki analizine yönelik hesaplamalarda kullanılan süre ve fiyat artışı varsayımları içerisinde en düşük olanları esas alınarak hesaplama yapılmıştır. Bu çerçevede her bir karar türü için fiyat artış oranına ve olası fiyat artış süresine ilişkin olarak kabul edilen varsayımlar aşağıda tablo halinde sunulmuştur:

**Tablo 5: Karar Türlerine Göre Muhafazakâr Senaryo Varsayımları**

	Karteller	Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması	Birleşme/Devralma İşlemleri
Fiyat Artışı	%10	%1	%1
Süre (yıl)	1	1	1

- (41) Çalışmamız kapsamında yapılan tahminler, ilgili dönemde alınan Rekabet Kurulu kararları sayesinde tüketicilere önemli boyutta faydalar sağlandığını ortaya koymaktadır. Aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, oldukça muhafazakâr varsayımlar altında dahi, söz konusu dönemde Rekabet Kurumu müdahaleleri neticesinde

tüketicilere sağlanan fayda yıllık ortalama 1.89 milyar TL ve iki seneyi kapsayan bu süre zarfında ise toplam 3.79 milyar TL olarak hesaplanmıştır.

**Tablo 6: 2019-2020 Dönemi Rekabet Kurumu Müdahalelerinin Tüketicilere Sağladığı Tahmini Fayda (Muhafazakâr Senaryo)**

Yıl	Tahmini Toplam Fayda
2019	1.71 milyar TL
2020	2.08 milyar TL
<b>Toplam (2019-2020)</b>	<b>3.79 milyar TL</b>
<b>Ortalama (2019-2020)</b>	<b>1.89 milyar TL</b>

- (42) Tablo 7’de ise ilgili dönemde hangi alandaki müdahale sayesinde ne ölçüde tüketici faydası elde edilmiş olduğu ortaya konulmaktadır. İncelemeye konu dönemde tüketici faydasına en büyük katkının kartellere yönelik müdahaleler sayesinde elde edildiği anlaşılmaktadır.

**Tablo 7: 2019-2020 Döneminde Elde Edilen Faydaların Her Bir Karar Türü Özelinde Dağılımı (Muhafazakâr Senaryo)**

2019-2020 Dönemi	Tahmini Toplam Fayda	Yıllık Ortalama Fayda
<b>Karteller</b>	3,61 milyar TL	1,80 milyar TL
<b>Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması</b>	35,2 milyon TL	17.6 milyon TL
<b>Birleşme/Devralmalar</b>	140,2 milyon TL	70.1 milyon TL
<b>Toplam</b>	<b>3.79 milyar TL</b>	<b>1.89 milyar TL</b>

- (43) Daha önce de belirtildiği üzere, yukarıda yer verilmekte olan rakamların, ilgili dönemdeki Rekabet Kurumu müdahalelerinin tüketicilere sağladığı faydaların **bir alt sınırı** niteliği taşıdığı düşünülebilir. Etki analizine yönelik olarak hazırlanan önceki çalışmalarda 2014-2016 ve 2017-2018 dönemleri için muhafazakâr senaryo altında hesaplanan tüketici faydası tahminleri ise Tablo 8’de yer verildiği şekildedir.

**Tablo 8: 2019-2020, 2017-2018 ve 2014-2016, Dönemlerinde Elde Edilen Faydaların Her Bir Karar Türü Özelinde Dağılımı (Muhafazakâr Senaryo)**

	Tahmini Toplam Fayda			Yıllık Ortalama Fayda		
	2014-2016	2017-2018	2019-2020	2014-2016	2017-2018	2019-2020
<b>Karteller</b>	278 milyon TL	260.6 milyon TL	3,61 milyar TL	92,7 milyon TL	130.3 milyon TL	1,80 milyar TL
<b>Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması</b>	585 milyon TL	338.6 milyon TL	35,2 milyon TL	195 milyon TL	169.3 milyon TL	17.6 milyon TL

<b>Birleşme/Devralmalar</b>	201 milyon TL	211.2 milyon TL	140,2 milyon TL	67 milyon TL	105.6 milyon TL	70.1 milyon TL
<b>TOPLAM</b>	1,06 milyar TL	810.4 milyon TL	3.79 milyar TL	355 milyon TL	405.2 milyon TL	1.89 milyar TL

### 3.2.2 OECD Varsayımları

- (44) Bu başlık altında, etki analizi çalışması kapsamında bu kez OECD tarafından önerilen metodoloji doğrultusunda yapılan hesaplamalara yer verilecektir. Bu noktada öncelikle her bir karar türü için fiyat artış oranına ve olası fiyat artış süresine ilişkin olarak OECD önerileri doğrultusunda benimsenen varsayımlar aşağıda tablo halinde sunulmaktadır.

**Tablo 9: Karar Türlerine Göre OECD Metodolojisi Varsayımları**

	Karteller	Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması	Birleşme/Devralma İşlemleri
<b>Fiyat Artışı</b>	%10	%5	%3
<b>Süre (yıl)</b>	3	3	2

- (45) OECD'nin kılavuzunda önerilen ve akademik çalışmalar dikkate alındığında oldukça makul olduğu düşünülen bu varsayımlar çerçevesinde ilgili kararların etkileri hesaplandığında ise Rekabet Kurumunun tüketici refahını artırmak açısından ne denli önemli bir görev üstlenmiş olduğu net bir şekilde görülmektedir.

**Tablo 10: 2019-2020 Döneminde Rekabet Kurumu Müdahalelerinin Tüketicilere Sağladığı Tahmini Toplam Fayda (OECD Metodolojisine göre)**

Yıl	Tahmini Toplam Fayda
2019	4.79 milyar TL
2020	5.75 milyar TL
<b>Toplam (2019-2020)</b>	<b>10.55 milyar TL</b>
<b>Ortalama (2019-2020)</b>	<b>5.27 milyar TL</b>

- (46) **2019-2020 dönemi** bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Rekabet Kurumu faaliyetleri neticesinde tüketicilere sağlanan tahmini fayda **yıllık ortalama 5.27 milyar TL, toplamda ise 10.55 milyar TL** seviyesindedir. 2019-2020 dönemine ilişkin olarak hesaplanan tahmini yıllık ortalama fayda tutarının, Dairemizce yürütülen önceki

çalışmalarda hesaplanan tahmini yıllık ortalama faydaların üzerinde seyrettiği anlaşılmaktadır.

**Tablo 11: 2019-2020 Döneminde Elde Edilen Faydaların Her Bir Karar Türü Özelinde Dağılımı (OECD Metodolojisine göre)**

2019-2020 Dönemi - İlgili Kararlar	Tahmini Toplam Fayda	Yıllık Ortalama Fayda
Karteller	9,37 milyar TL	4,68 milyar TL
Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması	452 milyon TL	226 milyon TL
Birleşme/Devralmalar	730 milyon TL	365 milyon TL
<b>Toplam (2019-2020)</b>	<b>10.55 milyar TL</b>	<b>5.27 milyar TL</b>

- (47) Muhafazakâr senaryoda ulaşılan sonuçlara benzer şekilde, OECD metodolojisine göre yapılan hesaplamalarda da incelemeye konu dönemde tüketici faydasına en büyük katkının, kartel ve benzer nitelikli anlaşmalara müdahaleden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.
- (48) Bir önceki etki analiz çalışmasında OECD tarafından tavsiye edilen varsayımlar ışığında hesaplanan tüketici faydası ise Tablo 12’de gösterilmektedir. Ancak önceki çalışmada OECD metodolojisine göre yapılan hesaplamalardan ihlal türü özelinde bir ayrıma gidilmeyip her bir yıl için toplam faydaya yer verildiğinden bu çalışmada da aynı şekilde sunulmuştur.

**Tablo 12: 2014-2020 Döneminde Rekabet Kurumu Müdahalelerinin Tüketicilere Sağladığı Tahmini Toplam Fayda (OECD Metodolojisine göre)**

Yıl	Tahmini Toplam Fayda
2020	5.75 milyar TL
2019	4.79 milyar TL
2018	3.87 milyar TL
2017	2.68 milyar TL
2016	1.08 milyar TL
2015	494 milyon TL
2014	8.33 milyar TL



### 3.2.3 2014-2016 Dönemi, 2017-2018 ve 2019-2020 Dönemine İlişkin Yapılan Çalışmalarda Ulaşılan Sonuçların Karşılaştırması

- (49) Bu kısımda son olarak, Ekonomik Analiz ve Araştırma Dairesince Kurumun 2014-2016, 2017-2018 dönemlerine ilişkin faaliyetlerinin tüketici faydası üzerindeki ölçülebilir etkilerinin tahminine dönük olarak yapılan önceki çalışmalarda ulaşılan sonuçlar ile 2019-2020 dönemine ilişkin olarak mevcut çalışmada ulaşılan sonuçların toplu bir şekilde karşılaştırılmasına imkân tanıyacak bir tablo sunulmasında fayda olduğu değerlendirilmiştir. Bu çerçevede aşağıda Tablo 13'te, ilgili karar türleri bakımından ayrıma gidilmeksizin, her iki çalışmada gerek muhafazakâr senaryo gerekse OECD varsayımları doğrultusunda hesaplanan tahmini toplam fayda ve ortalama yıllık fayda büyüklükleri analiz dönemlerine göre sunulmuştur.

**Tablo 13: 2014-2016, 2017-2018 ve 2019-2020 Dönemi Etki Analizi Çalışmalarında Ulaşılan Sonuçlar**

Muhafazakâr Senaryo						OECD Metodolojisi					
2019-2020		2017-2018		2014-2016		2019-2020		2017-2018		2014-2016	
Yıl. Ort.	Top.	Yıl. Ort.	Top.	Yıl. Ort.	Top.	Yıl. Ort.	Top.	Yıl. Ort.	Top.	Yıl. Ort.	Top.
1.89 milyar TL	3.79 milyar TL	405.2 milyon TL	810.4 milyon TL	355 milyon TL	1.06 milyar TL	5.27 Milyar TL	10.55 Milyar TL	3.28 Milyar TL	6.55 Milyar TL	3.3 Milyar TL	9.9 Milyar TL

### 3.3 Rekabet Kurumu Bakımından Fayda-Maliyet Oranı Değerlendirmesi

- (50) Etki değerlendirmesi yapan rekabet otoriteleri, gerek tüketicilere sağlanan faydanın boyutunu, gerekse de kurumsal performansı daha somut bir şekilde ortaya koyabilmek amacıyla, fayda-maliyet oranı tespitlerinde bulunabilmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık rekabet otoritesi CMA'nın 2019-2020 dönemine ilişkin etki değerlendirmesinde<sup>15</sup>, tüm faaliyet alanlarındaki<sup>16</sup> müdahaleler neticesinde tüketicilere sağlanan doğrudan faydaların, otoritenin maliyetlerinin 14.6 katı seviyesinde olduğu tespitine yer verilmektedir.
- (51) Benzer kıyaslamalar FTC tarafından da yıllık performans raporlarında gerçekleştirilmektedir. FTC'nin 2016 Mali Yılı Performans Raporu ve 2017-2018 Mali Yılları için Yıllık Performans Planı<sup>17</sup> incelendiğinde, kurumun 'Rekabetin Korunması'

<sup>15</sup> CMA Impact Assessment 2019/2020

<sup>16</sup> Teşebbüsler arasındaki rekabet karşıtı anlaşmalar, hâkim durumun kötüye kullanılması eylemleri ve rekabet karşıtı birleşme/devralma işlemlerine yönelik müdahalelerin yanı sıra tüketicinin korunması faaliyetleri ve pazar araştırmaları/çalışmaları ile tüketicilere sağlanan doğrudan faydalar da tahmin edilmiştir.

<sup>17</sup> Fiscal Year 2016 Performance Report and Annual Performance Plan for Fiscal Years 2017 and 2018

stratejik hedefi<sup>18</sup> kapsamında *birleşme/devralmalar alanındaki* müdahaleleri neticesinde tüketicilere sağlanan faydaların, bu kapsamdaki müdahalelere ayrılan kaynakların 2014 yılında 25 katı, 2015 yılında 51 katı ve 2016 yılında 46 katı seviyesinde olduğu anlaşılmaktadır. Bahse konu stratejik hedef kapsamında *birleşme/devralma harici faaliyetler* bakımından ise tüketici faydaları, ilgili faaliyetlere ayrılan kaynaklara oranı, 2014 yılında 20:1, 2015 yılında 49:1 ve 2016 yılında 52:1 olarak gerçekleşmiştir.

- (52) Kurumumuzun 2019-2020 dönemindeki faaliyetleri için bu tür bir kıyaslama yapıldığında ise muhafazakâr senaryoya göre hesaplanan yıllık ortalama tahmini faydanın (1.89 milyar TL), Kurumun ilgili dönemdeki yıllık ortalama bütçe giderinin **15,8** katı büyüklüğünde olduğu anlaşılmaktadır. OECD metodolojisine göre hesaplanan tahmini yıllık ortalama tüketici faydası (5.27 milyar TL) dikkate alındığında ise; ortaya çıkan fayda, bütçe giderlerinin yaklaşık **44** katına ulaşmaktadır. Aynı oranlar 2014-2016, 2017-2018 dönemleri için sırasıyla 5,5 ve 51, 6,28 ve 50,75 kat olarak ölçülmüştür.

#### 4 SONUÇ

- (53) Rekabet Kurumunun 2019-2020 dönemi faaliyetlerinin tüketici faydası üzerindeki etkilerinin tahminine yönelik olarak yapılan bu çalışma sonucunda, oldukça **muhafazakâr varsayımlar** altında dahi Kurumun faaliyetlerinin tüketicilerin **yıllık ortalama 1,89 milyar TL** düzeyinde tasarruf etmelerini sağladığı; **OECD metodolojisine** göre ise bu faydanın **yıllık ortalama 5,27 milyar** seviyesine ulaştığı tahmin edilmektedir.
- (54) Bu hesaplamalar ışığında ortaya konulan faydanın, muhafazakar hesaplama göre Kurumun ilgili dönemdeki yıllık ortalama bütçe giderinin **15,8** katı büyüklüğünde olduğu OECD metodolojisi ışığında yapılan hesaplama göre ise ortaya çıkan faydanın bütçe giderlerinin yaklaşık **44** katı olduğu görülmektedir.
- (55) Rekabet Kurulu kararlarının etkilerinin parasal bir değer olarak ifade edilmesine olanak sağlayan, bu yönüyle bir yandan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde

---

<sup>18</sup> Bu stratejik hedef, tüketicileri zarara uğratan rekabet karşıtı eylemler ile birleşme/devralmalara yönelik müdahaleleri, rekabetin faydaları konusunda farkındalığı artırmaya yönelik girişimleri ve ülke içindeki ve dışındaki ortaklar ile rekabetin artırılması ve korunması amacıyla kurulan işbirliklerini kapsamaktadır.

kurumsal performansın izlenmesini mümkün kılarken diğeryandan ise Kurumun ekonomide ne kadar önemli bir işleve sahip olduğunu ortaya koyması bakımından ilgili paydaşlar nezdinde önemli bir rekabet savunuculuğu faaliyeti niteliği taşıdığı değerlendirilen etki analizi çalışmalarının ikişer yıllık sürelerle tekrarlanması planlanmaktadır.