

Profesyonel Mesleklerde Regülasyon: Olgular ve Yeni Eğilimler*

Murat Çokgezen ve Fevzi Toksoy

Prof. Dr. | Marmara Üniversitesi Öğretim Üyesi ve Araştırmacı
ACTECON Rekabet ve Regülasyon Danışmanlık Kurucu Ortağı

liberal düşünce, Yıl 17, Sayı 67, Yaz 2012, s. 69-95

A. Giriş

Yüksek nitelik gerektiren, kişisel olarak verilen ve sorumluluğun sâdece hizmeti verende olduğu doktorluk, avukatlık gibi meslekler Profesyonel Meslekler (PM) olarak tanımlanmaktadır. PM dünyanın hemen her yerinde, çok uzun yıllardır çeşitli düzeylerde regülasyona tâbi tutulmaktadır. Konu ile ilgili literatür, nitelikleri gereği, bu hizmetlerin piyasalarda serbestçe mübadelesinin etkin sonuçlar doğurmayacağını, 'kamu yararı' adına bu hizmetlerin verildiği piyasaların regülasyona tâbi tutulması gerektiğini ileri sürmektedir. Ancak, ampirik çalışmalar 'kamu yararı' savını desteklemekten uzaktır. Bu çalışmalar regülasyonların kamu yararından çok ilgili meslek mensuplarının yararına olduğuna ilişkin kuvvetli kanıtlar sunmaktadır. Kamu yararı savının giderek daha fazla tartışmaya açık hâle gelmesi nedeniyle tüm dünyada profesyonel hizmetlerdeki regülasyonlar gevşetilmeye başlamıştır.

Bu çalışmada, PM alanındaki regülasyonlar ve bu alandaki politikalar -Türkiye'ye ağırlıklı referans verilerek- incelenecektir. Tâkip eden bölümde PM'in neden regülasyona tâbi olduğu ve nasıl regüle edildiği ele alınmıştır. Üçüncü ana başlık altında, yapılan regülasyonların gerçekten kamu yararı hipotezine karşı çıkan ampirik çalışmalar ve buna bağlı olarak regülasyon po-

* Bu çalışma 2011 yılında Uluslararası Sivil Toplumu Destekleme ve Geliştirme Derneği (USIDER) için hazırlanan *Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi* başlıklı araştırma raporunda yer alan "Meslek Örgütlerinin Rekabet Üzerindeki Etkileri: Profesyonel Meslek Örgütleri Üzerine Bir Değerlendirme" başlıklı çalışmanın kısa bir özeti niteliğindedir.

litikasındaki değişiklikler değerlendirilmiştir.Dördüncü bölümde, Türkiye’deki profesyonel hizmetler ve örgütleri¹ incelenmektedir. Bu kısımda sırasıyla Türkiye’deki Profesyonel Meslek Örgütleri’nin (PMÖ) kuruluş gerekçeleri ve bu alandaki regülasyonlar, değerlendirilmiştir. Sonuç bölümünde, çalışmanın bulguları değerlendirilmekte ve bu bulgular ışığında çeşitli önerilerde bulunulmaktadır.

B. Profesyonel Hizmetler, Kamu Yararı ve Regülasyonlar

1. Profesyonel Hizmetler Neden Regülasyona Tâbi Tutuluyor?

İktisatçılar malların ve hizmetlerin üretiminde piyasaların, devlet müdahalesine göre daha etkin çözümler üreteceği konusunda genellikle hemfikirlerdir. Piyasa mekanizmasının üreteceği çözümlerin toplumun refahı için en iyi çözümler olacağına inanılır. Ancak, ‘piyasa aksaklıkları (market failures)’ olarak adlandırılan koşulların var olması durumunda ‘kamu menfaati’ adına devletin müdahalesinin kaçınılmaz olduğuna -yine genellikle- inanılır.²

Profesyonel hizmetlerin verildiği piyasaların da “başarısız” olduğuna inanılmakta, buradan hareketle de, toplumsal refahı arttırmak adına profesyonel hizmetler tüm dünyada çeşitli seviyelerde regüle edilmektedir.

Devlet müdahalesine meşruiyet kazandıran temel piyasa başarısızlığı bir malı arz edenlerin talep edenlere göre söz konusu mal hakkında daha fazla enformasyona sâhip olmalarıdır. *Enformasyon Asimetrisi* olarak adlandırılan bu durumda iki olumsuz sonucun ortaya çıkması beklenir. Birincisi, hizmetin kalitesinin giderek azalmasıdır. Çünkü aldıkları hizmetin kalitesini değerlendiremeyen tüketiciler ortalama bir mal alacaklarını düşünerek bir fiyat belirlerler. Bu durumda ortalama kalitenin üzerinde hizmet verenler bu fiyattan mallarını arz etmek istemez ve piyasayı terk ederler. İyi kalitede hizmet verenlerin piyasadaki çekilmesi piyasadaki hizmetin ortalama kalitesini daha da aşağı çekecektir. Enformasyon asimetrisinin beraberinde getirdiği ikinci sorun enformasyon avantajını elinde tutan hizmet verenlerin bu avantajlarını tüketiciler aleyhine kullanma eğilimleridir. Her iki sonuç da toplumsal refahın düşmesine neden olacaktır.

¹ PM çok geniş bir yelpazedeki onlarca mesleği içermektedir. Bu çalışma sâdece tıp doktorluğu, eczacılık, avukatlık, noterlik, mâlf müşavirlik ve mühendislik ve mimarlık ile sınırlanmıştır.

² Piyasa başarısızlıklarının olması durumunda devletin müdahale etmesi gerekliliği tartışmaya açıktır. Burada ‘genellikle’ teriminin kullanılması bu görüşlerin iktisat derslerinde kullanılan standart ders kitaplarında yer alması nedeniyledir.

Profesyonel hizmetlerde enformasyon asimetrisi sorunu olduğu konusunda bir fikir birliği mevcuttur.³ Tüketicilerin önemli bir kısmı satın aldıkları profesyonel hizmetin kalitesini değerlendirebilme olanağından yoksundurlar. Özellikle sıradan bir bireysel tüketicinin doktorundan, muhasebecisinden veya avukatından aldığı hizmetin kalitesini değerlendirmesi mümkün değildir. Hatta çoğu durumda tüketicinin hizmeti alıp tükettikten sonra dahi aldığı hizmetin kalitesini değerlendirme imkânı yoktur. Bu nedenle profesyonel hizmetler piyasasında ya hizmetlerin kalitesinin sürekli olarak düşmesi (hatta tamamen ortadan kalkması) ya da hizmeti verenlerin müşterilerini sùiiistimâli sorununun ortaya çıkması beklenir.⁴

Sonuç olarak, yaygın kanı profesyonel hizmetlerin piyasa mekanizması tarafından verilmesinin bu hizmetlerin nitelikleri gereği mümkün olmadığını yönündedir. Piyasa mekanizmasına bırakılması durumunda bu hizmetlerin kalitelerinin düşeceğine, hizmetten belirli kesimlerin yaralanamayacağına ya da bazı kesimlerin gereğinden fazla hizmet alacağına inanılır. Ekonomide kaynak dağılımını bozan bu tip sonuçların ortaya çıkmasını önlemek amacıyla tüm dünyada profesyonel hizmetler piyasası, çeşitli seviyelerde, 'kamu yararı' adına regülasyona tâbi tutulur.

2. Profesyonel Hizmetler Nasıl Regüle Ediliyor?

Regülasyonların temel amacı piyasada verilen hizmetlerin asgarî kalitesinin sağlanması ve bu hizmetlerin tüketicileri ile sağlayıcıları arasındaki enformasyon asimetrisinin giderilerek, asimetrimin yaratacağı sorunların ortaya çıkmasının önlenmesidir.

Hemen her ülkede 'kamu menfaatini kollamak adına' yapılan regülasyonlar üç ana grupta toplanabilir⁵: Giriş regülasyonları, piyasa davranışlarına ilişkin regülasyonlar ve mesleki davranışlara ilişkin regülasyonlar.

a. Giriş Regülasyonları

Giriş regülasyonları kimlerin söz konusu mesleği icra edebileceği ile ilişkilidir. Burada amaç asgarî düzeyde kaliteye sâhip kişilerin mesleğe girişini

³ Garoupa, Nuno. "Regulation of Professions in the US and Europe: A Comparative Analysis" 2006, <http://works.bepress.com/nunogaroupa/3>; Paterson, Fink, Ogus vd., s.17-18; Stephen Frank H., ve J. H. Love 'Regulation of legal profession' Bouckaert B. and De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Vol. III, Regulation of Contracts* Aldershot: Edward Elgar, 2000 içinde, ss. 987-1017; OECD Competition in professional services 1999, DAFPE/CLP(2000)2, 2000

⁴ Örneğin Japon doktorların dünyada bir defada en çok ilâcı yazdıkları tespit edilmiştir. Çünkü bu ülkede doktorların gelirlerinin en büyük kısmını yazdıkları ilâçlardan aldıkları komisyonlar oluşturmaktadır. Bkz. OECD, Competition in professional services 1999, s. 18

⁵ Paterson, Fink, Ogus vd. s. 24

garanti etmek ve tüketicilerin alacakları hizmetlerin kalitelerini değerlendirebilmelerine yardımcı olmaktır.

Bu regülasyonun üç temel bileşeni vardır. Birincisi, belirli bir piyasada belirli bir mesleğe tekel hakkı verilmesi uygulamasıdır. Örneğin, belirli tıbbî müdahaleleri yapma yetkisinin sâdece tıp doktoru unvanı taşıyan kişilere ya da mahkemede temsil yetkisinin sâdece avukatlara verilmiş olması bu türden regülasyonlardır.

İkinci tip regülasyon bir meslek grubuna dâhil olabilmek veya bir unvanı kullanabilmek için asgarî eğitim, staj, tecrübe düzeylerinin belirlenmesidir. Hemen tüm profesyonel meslekler için gerekli olan üniversite mezunu olma, belirli sınavlarda başarılı olma şartı bu türden regülasyonlardır.

Üçüncü tip regülasyon ulusal ya da bölgesel düzeyde mesleği icra edebilecek olanların sayısının sınırlanmasıdır. Birçok ülkede noterlik ve eczacılık alanlarında bu tip sınırlamalar mevcuttur.

Bunun dışında bazı meslekleri icra edebilmek için yaş, vatandaşlık, meslek kuruluşlarına üyelik, hüküm giymemiş olma gibi koşulların karşılanması gerekmektedir.

b. Piyasa Davranışlarına İlişkin Regülasyonlar

Profesyonel hizmetleri sağlayanların piyasadaki davranışlarını düzenleyen başlıca uygulamalar şunlardır:

(i) Fiyat ve ücret regülasyonları: PM'in hemen tamamında hizmet bedeli târifelerle belirlenmiştir. Belirlenen târifeler tavsiye niteliğinde olabileceği gibi, uygulanması zorunlu da olabilir. Bazı ülkelerde ödemenin şarta bağlı olduğu kontratlar (contingent fee contracts) yapmanın önünde de sınırlamalar vardır.

Bu regülasyonda zımnî olarak, belirlenen asgarî fiyatın, asgarî kalitedeki hizmetin mâliyetini ifade ettiği kabûl edilir. Hizmetin belirlenen fiyatın altında verilmesi hizmetin kalitesinin asgarî düzeyin altında olduğunu işaret eder. Bu nedenle fiyat rekabeti tasvip edilmez.

(ii) Reklam ve pazarlamaya ilişkin regülasyonlar: Birçok meslek kuruluşu reklam ve benzeri pazarlama yöntemlerinin enformasyon asimetrisinin kötüye kullanılabileceğini ve dolayısıyla mesleğin saygınlığına gölge düşüreceğini iddia eder. Bu yüzden reklam ve diğer pazarlama aktiviteleri hem yöntem hem de içerik açısından sıkı regülasyonlara tabidir. İsim, unvan, adres, telefon numarası gibi bilgilere izin verilir iken, fiyat ve kalite karşılaştırmalarına izin verilmez.

Hizmet sağlayıcılar arasındaki bir reklam yarışının sonuçta meslektaşların birbirlerini karalamaları, verilen hizmetlerin niteliğinin çarpıtılması gibi tüketicinin ve mesleğin saygınlığı aleyhine sonuçların ortaya çıkmasına neden olacağı düşünülmektedir. Reklam ve pazarlama kısıtlamaları ile tüketicinin reklamlar aracılığıyla yanıtılmasının önüne geçilmesi ve mesleki saygınlığın korunması hedeflenmektedir.

(iii) Organizasyon biçimine ilişkin regülasyonlar: Hizmet verme tekelinin sâdece belirli koşulları taşıyan şahıslara verilmesi ve verilen hizmetlerde bireysel sorumluluk nedeniyle, hemen her ülkede profesyonel hizmetlerin bireysel olarak ya da aynı meslekten kişilerin oluşturduğu ortaklıklar şeklindeki organizasyonlar tarafından verilmesine ilişkin kısıtlamalar mevcuttur. Kurumsal şirketleşme (incorporation) ve şubeleşme çoğunlukla yasaklanmıştır. Meslekten olmayan kişiler ile her türlü ortaklık veya işçi-işveren ilişkisi genellikle yasaklanmıştır. Bu kısıtlamalardaki temel amaç hizmeti veren kişinin alana karşı bireysel olarak sorumlu olmasıdır. Bu nedenle kısıtlamaların nispeten daha gevşek olduğu ülkelerde bile bireysel sorumluluk prensibinin korunduğu regülasyonlar yapılır.

c. Mesleki Davranışlara İlişkin Regülasyonlar

Birçok meslekte, mesleğin saygınlığını ve kamu menfaatini korumak amacıyla meslek mensuplarının uyması gereken davranış kodları oluşturulmuştur. Mesleği icra edenlerin meslek etiği adına bu davranış kurallarına uyması beklenir. Mensupların bu davranış kodlarına uyup uymadığı denetlenir, uymayanlara meslekten mene kadar varan yaptırımlar uygulanır.

3. Regülasyonlar ve Profesyonel Meslek Örgütleri

PMÖ bir mesleğin daha iyi koşullarda icra edilebilmesi, meslek mensuplarının durumlarının iyileştirilmesi, hizmet kalitesinin geliştirilmesi ve mesleğin icrası esnasında kamunun zarar görmesinin engellenmesi için faaliyetlerde bulunan, kar amacı gütmeyen kuruluşlardır.

Hükümetlerle yakın ilişkiler içinde olmaları, hatta çoğu zaman devlet tarafından yasal olarak tanınmaları nedeniyle, PM'e ilişkin regülasyonların yürütülmesinde ve yeni regülasyonların yürürlüğe konmasında aktif rol oynarlar.

PMÖ'nin yetki sınırları da yine hükümetler tarafından belirlenir. Bu yetki, regülasyonun tamamen PMÖ'ne bırakılması (self-regulation) şeklinde, çok geniş, olabileceği gibi, hükümetin gerektiğinde görüşüne başvurması gibi, çok sınırlı, da olabilir. Ancak, çoğunlukla PMÖ mesleğin icra ve idarî kurallarına ve ilkelerine uyulmasını sağlama işlevini üstlenmiştir. PMÖ meslek

mensuplarının söz konusu kurallara bağılılığını denetler ve kurallara uymayanları cezalandırır.

C. Kamu Yararı Savına Eleştiriler ve Profesyonel Hizmetlerin Regülasyonunda Yeni Eğilimler

1. Ampirik Çalışmalar ‘Kamu Yararı’ Hipotezini Destekliyor mu?

Genel olarak regülasyon, özel olarak profesyonel hizmetlerin regülasyonu, yıllardan beri akademik çevrelerde tartışılmaktadır. Bu araştırmalar arasında regülasyonların kamu yararına olduğunu savunanlar olduğu gibi çok sayıda karşı çıkan çalışma da mevcuttur.

Regülasyonların kamu yararına olduğu görüşüne karşı çıkanlar, yapılan regülasyonların ilgili piyasada rekabeti azaltıp, üreticilerin karlarını arttırmaya yönelik olduğu savunmaktadır. ⁶ Her endüstride hizmeti verenler az sayıda ve nispeten homojen çıkarlara sâhip oldukları için kolaylıkla örgütlenebilirler. Buna karşın, çok sayıda ve heterojen bir yapıda oldukları için tüketicilerin örgütlenmeleri daha zordur. Kolaylıkla örgütlenen üreticiler politikacıları veya mevcut regülasyon kurumlarını kolaylıkla etkileyip (capture) onları kendi lehlerine yasal regülasyonlar yapmaya ikna edebilmektedirler.

Regülasyonların, regülasyona tâbi tutulan endüstride mal ve/veya hizmeti üretenlerin menfaatine olduğu, profesyonel hizmetler söz konusu olduğunda daha bâriz olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü profesyonel hizmetlerde regülasyonlar ya doğrudan PMÖ aracılığıyla yapılmakta ve yürütülmekte ya da devlet tarafından yapılırsa da regülasyonların yürütülmesi fiilen –devlet adına- meslek mensupları tarafından yerine getirilmektedir. Bu durum, regülasyon görevini yerine getiren meslek mensuplarının mesleki menfaatler ile kamu menfaati arasındaki seçimde kamu menfaatinden yana tavır alacağına ilişkin ciddî şüpheler doğurmaktadır.

‘Kamu Yararı’ görüşüne karşı çıkanlar tezlerini izaha basit bir akıl yürütme ile başlamaktadır: Regülasyon, kamunun yararına olsaydı regülasyon talebinin kamudan gelmesi gerekirdi. Halbuki regülasyon talepleri hep söz konusu mal ya da hizmetin üreticilerinden gelmektedir.⁷

⁶ Posner A. Richard, Theories of economic regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2 Autumn, 1974, ss. 335-358; Stigler J. George, The theory of economic regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 Spring, 1971, ss. 3-21; Friedman, age.

⁷ Friedman, s. 299

Kuşkusuz, eleştiriler bununla sınırlı değildir. Bir başka önemli eleştiri, regülasyonun gerekçesini oluşturan ‘*enformasyon asimetrisi*’ argümanına karşı geliştirilmiştir. Gerçekten de bir profesyonel hizmetin münferit alıcısı olan bireylerin aldıkları hizmetin kalitesini değerlendirmeleri çok kolay değildir. Ancak, malın sürekli alıcısı olan ticarî müşteriler zaman içinde aldıkları hizmet hakkında bilgi ve tecrübe sâhibi olurlar. Ya da bu alıcılar aldıkları hizmetleri değerlendirmek için uzmanlar istihdam edebilirler. Ayrıca, alışverişin birden fazla kez tekrarlanması durumunda profesyonel meslek mensupları da fırsatçı davranmazlar. Müşterinin bir kez daha gelmesini sağlamak için ona en iyi hizmeti verirler. Bu nedenle hizmetin sürekli alıcısı olan alıcılar için regülasyon ihtiyacının olmadığı iddia edilmektedir.⁸

‘Kamu Yararı’ görüşüne karşı çıkanların bir başka dayanağı regülasyonların kamunun yararına olmadığını gösteren ampirik çalışmalardır. Başta ekonomi olmak üzere birçok disiplinde yapılan çalışmalarda, dünyanın farklı bölgelerinde, farklı profesyonel mesleklerle ilişkin yapılan regülasyonların hizmeti alanların yararına sonuçlar vermediğini gösteren birçok akademik çalışma mevcuttur.⁹ Bu çalışmaların en kapsamlılarından biri olan, Avrupa Komisyonu için hazırlanan bir raporda AB üyesi ülkelerde, yasal hizmetler (avukatlar ve noterler), muhasebe hizmetleri (muhasebeciler, denetimciler ve vergi danışmanları), teknik hizmetler (mimarlık ve mühendislik) ve eczacılık alanlarındaki regülasyonlar incelenmiş ve şu sonuçlara varılmıştır:¹⁰

- Yüksek derecede regülasyonun olduğu ülkelerde mesleği icra eden kişi başına ciro (hizmet bedeli-fees), regülasyon seviyesinin daha düşük olduğu ülkelere göre daha yüksektir.
- Regülasyon seviyesinin düşük olduğu ülkelere/mesleklerde verilen hizmet miktarı da fazladır.
- Regülasyon seviyesinin düşük olduğu ülkelere hizmet veren birimlerin ölçeği büyümektedir. Ancak, bu büyüme yoğunlaşmada ve kar oranlarında bir artışa neden olmamaktadır.
- Regülasyon seviyesi ile hizmetlerin verimliliği arasında ters yönlü bir ilişki vardır.

Bu bulgular genel olarak regülasyonların kamu menfaati için yapıldığı savlarıyla çelişmektedir.

⁸ Stephen ve Love, ss.989-990

⁹ Bu çalışmaların ayrıntılı bir dökümü için bkz Çokgezen ve Toksoy, 2011

¹⁰ Paterson, Fink, Ogun vd., ss.91-125

2. Dünyada Profesyonel Hizmetlerin Regülasyonundaki Trendler

Çeşitli ülkelerde profesyonel mesleklerde farklı seviyelerde regülasyonlar vardır. Genel olarak bakıldığında ABD’de regülasyon AB ülkelerine göre daha yumuşak iken¹¹, hem AB ülkeleri arasında hem de farklı meslek grupları arasında farklılıklar bulunmaktadır.¹² Mevcut durumda ülkeler ve meslekler arasında farklılıklar olsa da genel trend, en azından Batı ülkelerinde, regülasyonların yumuşatılması hatta tamamen ortadan kaldırılması yönündedir.¹³

OECD’nin 1997 yılı mart ayında düzenlediği ‘Regülasyon reformu aracılığıyla serbestleşmenin ilerletilmesi’ başlıklı atölye çalışmasında tüm dünyada uluslararası ticaretin arttırılması ve regülasyonların azaltılmasını öngören anlaşmalar çerçevesinde profesyonel hizmetlerde ne gibi uyarlamalar yapılması gerektiği tartışılmış ve aşağıdaki prensipler üzerinde uzlaşmıştır.¹⁴

- Regülasyonun amacı hizmet kalitesinin sürdürülmesi ve tüketicinin korunmasıdır. Ancak bu regülasyonlar gereğinden fazla ve ulusal ve uluslararası rekabeti önleyici şekilde olmamalıdır.
- Yabancı profesyonellere ve yatırımcılara karşı ayrımcılıktan kaçınılmalıdır
- Pazara erişim şeffaf, tahmin edilebilir ve âdil prosedürlere dayanmalıdır.

Aynı atölye çalışmasında aşağıdaki spesifik politika tavsiyelerinde bulunmaktadır:

- Profesyonel meslektekiler nasıl kurulacaklarını (şirketleşme, ortaklık, bireysel çalışma vs.) seçmekte özgür olmalıdırlar.
- Yabancılarla ortaklıklar üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmalıdır
- Pazara erişimdeki milliyet ve yerleşik olma şeklindeki kısıtlamalar kaldırılmalıdır
- Farklı ülkelerdeki uygulamalar birbirleriyle uyumlandırılmalıdır.

Gerek coğrafi gerekse ekonomik ve siyasî olarak yakın olduğumuz ve aralarına katılmak üzere hâlen müzakereler yürüttüğümüz AB ülkelerinde de benzer bir eğilim söz konusudur. Mart 2000’de yürürlüğe giren Lizbon stratejisi 2010 yılında Avrupa’yı dünyanın en rekabetçi ve en geniş bilgi tabanlı

¹¹ Garoupa, *age.*

¹² Paterson, Fink, Ogus vd. *age.*

¹³ OECD ülkelerindeki gelişmeler için OECD *Competition in Professional Services 1999* raporuna bakılabilir.

¹⁴ OECD, s.36

ekonomisi hâline getirmeyi hedefleyen yeni bir ekonomik reform programını kabûl etmiştir. Bu hedef çerçevesinde hizmetler sektörüne özel bir önem atfedilmiştir. Akabinde, AB Komisyonu, profesyonel hizmetler de dâhil olmak üzere, tüm hizmetlerde üye ülkeler arasında karşılıklı tanıma, sınırötesi hizmet sağlanmasının kolaylaştırılması, idarî işbirliği ve kuralların uyumlandırılması ile ilişkili adımlar atılmıştır. Ayrıca, 2003 yılı Kasım ayında ülkelerin rekabet otoriteleri ile de toplantılar yapılmış ve profesyonel hizmetler alanında reform yapılması yönünde çalışmalar başlatılmıştır.¹⁵

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, emeğin serbest dolaşımı prensibi çerçevesinde, AB dışındaki ülkelerden gelen profesyonel meslek sâhiplerine sınırlamalar uygulamasalar da, AB ülkelerinden gelenlere uyguladıkları sınırlamaları kaldırmaktadırlar. Artık, bir ülkede doktorluk ya da avukatlık yapabilen bir kişi bir başka üye ülkede de mesleğini icra edebilmektedir.¹⁶

Avrupa'da PMÖ tarafından getirilen regülasyonlar yıllarca rekabet otoritelerinin denetiminden müstesna olmuştur. Ancak, 2002 yılındaki Wouters¹⁷ kararından beri Avrupa Adalet Mahkemesi (European Court of Justice) profesyonel mesleklerde regülasyonların olabileceğini fakat bu regülasyonların rekabeti engelleyici nitelikte olmayacağına hükmetmiştir. Devletin doğrudan yaptığı regülasyonlar ile PMÖ aracılığıyla yapılan regülasyonlar arasında ayırım yapılmakta, regülasyon eğer devlet tarafından doğrudan yapılıyorsa muafiyet devam etmekte, PMÖ tarafından yapılıyorsa rekabet hukukuna tâbi olmaktadır.¹⁸

PM'deki ücret regülasyonları da giderek gevşemektedir. Zorunlu târifeler yerini önce 'tavsiye târifeler' bırakmış, 1990'lardaki deregülasyon dalgasında birçok ülkede tavsiye târifeler de kaldırılmış, yerini piyasada belirlenen fiyatlar almıştır. Bu konuda ayrıcalıklarının hâlâ sürdüren noterler için de benzeri regülasyonlar düşünülmektedir.¹⁹ Ücretlere ilişkin gelişmeler târifelerle sınırlı değildir. Ücretlere ilişkin diğer kısıtlamalarda da yumuşamalar söz konusudur. Örneğin, 1990'lardan itibaren İngiltere'de avukatlar kazandıkları

¹⁵ Commission of the European Communities (CEC), 'Report on Competition in Professional Services' Communication from the Commission, Com (2004) 83 final, Brussels, 9.2.2004

¹⁶ Bu yasaya dayanarak, günümüzde birçok İspanyol doktor, doktor açığının olduğu komşu Portekiz'de doktorluk yapmaktadır. *Garoupa*, s.15

¹⁷ C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, Case C-309/99

¹⁸ *Garoupa*, s.14

¹⁹ CEC, *Report on Competition in Professional Services*, ss.11-13

davalara daha yüksek bir ücret talep etmeye başladılar. Benzer düzenlemeler Avrupa'da da düşünülmeye başlanmıştır.²⁰

Son yirmi yılda AB üyesi ülkelerde reklam kısıtlamalarının da yumuşadığını görmekteyiz. 1970'li yıllarda İngiltere hukuk ve muhasebe ile ilgili mesleklerdeki reklam kısıtlamalarını kaldırdı. 1990'lı yıllarda Danimarka da hukuk, muhasebe ve mimarlıkla ilgili mesleklerdeki reklam kısıtlamalarından vazgeçti. 2000'li yıllarda reklam üzerine sıkı kısıtlamalar uygulayan Almanya da bu kısıtlamaları gevşetti. Benzer yumuşamaların diğer ülkeleri ve birçok meslek grubunu da kapsayacak şekilde genişletilmesi plânlanmaktadır.²¹

Avrupa Komisyonu'nun 2004 yılında hazırladığı profesyonel hizmetlerin regülasyonuna ilişkin raporunda²² işin gereğine göre çok karmaşık olan giriş koşullarının kolaylaştırılmasının, belirli mesleklerin tekelinde olan işlerin mümkünse başka meslek gruplarına da açılmasının tüketicilerin menfaatine olacağı dile getirilmektedir.

Aynı raporda, organizasyon kısıtlamalarının ise aynı meslekteki kişiler arasındaki işbirliğini kısıtlaması, mimarlık, mühendislik gibi mesleği icra edenlerin bağımsızlığının korunmasına ihtiyaç olmayan mesleklerde bağımsızlığı zorlaması nedeniyle savunulması en zor regülasyonlar olduğu vurgulanmaktadır.²³ Nitekim, 1990'lardan beri Avrupa'daki hukuk şirketlerinin yapısı hızla değişmekte, bireysel olarak ya da bir başka meslektaşıyla ortaklık içinde çalışan avukatların yerini, büyük profesyonel ortaklıklar, korporasyonlar ve birden fazla disiplinden profesyonel meslek mensuplarının birlikte çalıştıkları organizasyonlar almaktadır.²⁴

Avrupa Birliği, 2004-2005 yıllarında, PMÖ ve her ülkedeki regülasyon ve rekabet otoriteleri ile görüşmeler yapıp profesyonel hizmetler piyasasındaki rekabeti kısıtlayıcı regülasyonları ortadan kaldırmak amacıyla neler yapılabileceği konusunda müzakerelerde bulunmuştur. Bu görüşmeler sonucunda her devlet kendi ülkesindeki regülasyonları azaltmak ve ortadan kaldırmak amacıyla adımlar atmış ya da atacağını taahhüt etmiştir. Ülkelerin rekabet hukuklarında paralel düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan ya da yapılması plânlanan düzenlemelerden bazıları şunlardır:²⁵

²⁰ Groupa, s.19

²¹ CEC, *Report on Competition in Professional Services*, ss.14

²² CEC, *Report on Competition in Professional Services*, ss.15-16

²³ CEC, *Report on Competition in Professional Services*, s. 17

²⁴ Groupa, s.20

²⁵ Yapılan ya da yapılması düşünülen regülasyonların bir listesi CEC, *Report on Competition in Professional services*

- Macaristan noter sayısındaki kısıtlamaları gözden geçirmeyi plânlamaktadır.
- İtalya daha önce sâdece beş yıllık okullardan mezun olan mühendis ve mimarlara verilmiş olan yetkileri üç yıllık okuldan mezun olanları da içine alacak şekilde genişletmiştir.
- Hollanda noterlerin ve avukatların tekelinde olan bazı işlemleri yeniden gözden geçirmektedir.
- Slovakya eczanelerin eczacı olmayanlar tarafından da açılabilmesine izin vermiştir. Eczane zincirlerinin de kurulabilmesine izin verilmesi plânlanmaktadır.
- Almanya avukatların mahkeme dışı işlerde uygulanan sâbit fiyat târifelerini kaldırmıştır. Noterlerin sâbit târifeleri için de bir reform düşünölmektedir.
- Fransa muhasebecilerin reklam vermeleri üzerindeki kısıtlamaları gevşetmiştir.

Özetlemek gerekirse, PM'deki regülasyonlara karşı aratan eleştirilere parralel olarak hem AB hem de diğeri Batı ölkelerinde PM'deki regülasyonlar giderek gevşetilmekte ya da kaldırılmaktadır.

D. Türkiye'de Profesyonel Hizmetlerin Regülasyonu, Meslek Kuruluşları ve Rekabet

1. Türkiye'de Mevcut Profesyonel Meslek Örgütleri ve Regülasyonlarda Yer Alan Kuruluş Gereğçeleri

Ölkemizde meslek kuruluşu yapılanması geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Bu çalışmanın konusunu teşkil eden altı profesyonel hizmetin; yani tıp doktorluğu, eczacılık, avukatlık, noterlik, mâlî müşavirlik (muhasebe, denetim ve vergi danışmanlığı hizmetleri) ile mühendislik ve mimarlıktan oluşan teknik hizmetlerin tamamı Türk hukukunda 'kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları' olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, ölkemizde profesyonel hizmetler için ortak bir örgütlenme anlayışından söz etmek mümkündür.

Türkiye'de PMÖ'nin genel çerçevesi anayasa ile çizilmiştir. 1982 Anayasası'nda PMÖ için dört temel işlev öngörölmüştür: (1) belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, (2) mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, (3) mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak ve (4) meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve

ahlâkını korumak. PMÖ'nin kuruluş gerekçelerini anlamak için Anayasa'da yer alan genel çerçevenin yanı sıra örgütlerin kuruluş kanunlarının da incelenmesi gerekmektedir. Söz konusu kuruluş kanunlarının amaç kısımlarında genelde Anayasa hükümleri tekrarlanmakla beraber bazı ek ifadeler de görülebilmektedir. Ayrıca, kuruluşların görevlerinin düzenlendiği hükümler önem taşımaktadır.

Türk Tabipleri Birliği, 6023 sayılı Kanununun 1'inci maddesi doğrultusunda, "tabipler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve meslek mensuplarının hak ve yararlarını korumak amacıyla kurulmuş" bulunmaktadır. Görüldüğü üzere, Türk Tabipleri Birliği'nin mensuplarının hak ve yararlarını ve aralarındaki dayanışmayı korumak gibi Anayasal hükümlerin hâricinde bazı amaçları da bulunmaktadır.

6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu'nun ilk maddesi ise Anayasal hükümleri tekrar etmektedir. Buna göre, Türk Eczacıları Birliği "eczacıların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, eczacılığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak; eczacıların birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere, meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadıyla" kurulmuştur.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 76'ncı maddesine göre barolar "avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sâhipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlâkını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürüten" meslek kuruluşlarıdır. Görüldüğü üzere barolara mesleğin regülasyonunun ötesinde hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak gibi bazı kamu görevleri verilmiş durumdadır. Aynı Kanun'un 110'uncu maddesine göre baroların üst kuruluşu olan Türkiye Barolar Birliği'nin "Baroların çalışmalarını ortak amaca ulaşacak şekilde tasarlayıp meslekin gelişmesini sağlamak", "Baro mensuplarının genel menfaatlerini ve meslekin ahlâk, düzen ve geleneklerini korumak", "Türkiye barolarını ve mensuplarını birbirine tanıtarak aralarındaki meslek bağıni kuvvetlendirmek", "Her il merkezinde baro kurulmasına ve vatandaşlarda kendilerine ait davaları avukatlar eliyle açmanın ve savunmanın lüzum ve faydaları hakkındaki inancı yerleştirmeye çalışmak", "Avukatların meslekte gelişmelerini teşvik edecek ve sağlayacak her türlü tedbirleri almak", "Hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını savunmak ve korumak, bu kavramlara işlerlik kazandırmak" ve "uyulması zorunlu meslek kurallarını tespit ve tavsiye etmek" gibi birçok görevi bulunmaktadır.

Baroların olduğu gibi Türkiye Barolar Birliği'nin görevlerinin de bir kısmı avukatlık hizmetlerinin regülasyonuna, bir kısmı ise hukuk sisteminin daha iyi işlemesine yöneliktir.

Türkiye Noterler Birliği 1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun 163'üncü maddesine göre "noterlik meslekinin amaçlarına uygun bir şekilde görülmesini, mesleğin gelişmesini ve meslektaşlar arasında birlik ve yardımlaşmayı sağlamak üzere" kurulmuştur. 166'ncı maddeye göre Türkiye Noterler Birliği'nin görevleri arasında "Meslektaşlar arasında birlik ve yardımlaşmayı sağlamak", "Noterlerin genel menfaatlerini ve meslekin ahlâk, düzen ve geleneklerini korumak" ve "Üyulması zorunlu meslek kurallarını tespit ve tavsiye etmek" gibi hususların yanı sıra "Üyelerinin ev sâhibi olmaları, çocuklarının tahsillerini iyi şartlarla yapabilmeleri ve sair sosyal hizmetlerden faydalanmaları konusunda tedbirler almak" şeklinde kamu yararı ile ilgisi olmayan bir görev de yer almaktadır.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mâlî Müşavirlik ve Yeminli Mâlî Müşavirlik Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre "meslek mensuplarının ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, bu mesleklerin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleriyle ve iş sâhipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadıyla" serbest muhasebeci mâlî müşavirler ve yeminli mâlî müşavirler odaları kurulmaktadır. Bu odaların üst kuruluşu TÜRMOB Kanun'un 29'uncu madde doğrultusunda "Mesleğin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar yapmak", "Meslek mensuplarının menfaatlerini, mesleki ahlâk, düzen ve geleneklerini korumak" ve "uyulması zorunlu meslek kurallarını belirlemek" gibi mesleğe yönelik faaliyetlerin yanı sıra "Maliye Bakanlığınca verilecek görevleri yerine getirmek" ve "Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak ve mesleki konularda resmî makamlarca istenen bilgi ve görüşleri vermek" gibi görevlere sâhiptir.

6235 sayılı Kanun ile kurulan TMMOB'u diğer üst kuruluşlardan ayıran en büyük özellik birden fazla meslek dalını kapsamasıdır. TMMOB ayrıca Kanun'un 2'nci maddesi doğrultusunda "bütün mühendis ve mimarları ihtisas kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek" ile görevlidir. Yani diğer mesleklerden farklı olarak mühendis ve mimarlar için ilk aşamada aşağıdan yukarıya değil, yukarıdan aşağıya bir örgütlenme öngörülmektedir. 6235 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde ayrıca Anayasa'nın 135'inci maddesinin birinci fıkrasında sıralanan gerekçeler tekrarlanmakta ve TMMOB'a "meslek ve menfaatleriyle ilgili işlerde resmî makamlarla işbirliği yaparak gerekli yardımlarda ve tekliflerde bulunmak" gibi görevler verilmektedir.

Görüldüğü üzere, gerek anayasada gerekse kuruluş yasalarında PMÖ'ne hem kamu menfaatini hem de meslek mensuplarının menfaatini korumak gibi bazı durumlarda birbiri ile çelişebilecek iki görev verilmiştir. Çelişen durumlarda PMÖ'nün kimden yana tavır alacağı, karar kriterlerinin ne olacağı verilen kararın nasıl değerlendirilmesi gerektiği tartışmaya açıktır.

2. Türkiye'de Profesyonel Hizmetlere İlişkin Ne Gibi Regülasyonlar Var?

İkinci bölümde PM'e ilişkin regülasyonlar üç ana başlık altında incelenmişti: Giriş regülasyonları, piyasa davranışlarına ilişkin regülasyonlar ve mesleki davranışlara ilişkin regülasyonlar. Türkiye'de profesyonel hizmetlere ilişkin kanunî hükümler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının uygulamaları incelendiğinde bu çalışmada ele alınan tüm meslek ve meslek grupları için her üç türden kısıtlamanın da mevcut bulunduğu görülmektedir.

Ancak, profesyonel meslekler tâbi oldukları regülasyonların kapsamı ve katılımı açısından farklılık göstermektedir. Avukatlık ve noterliğin diğer profesyonel mesleklerle göre daha çok regülasyona tâbi olduğunu söylemek mümkündür. Buna karşılık mühendis ve mimarlara ilişkin gerek genel gerekse de özel kanunlarda²⁶ yer alan regülasyonlar diğer profesyonel mesleklerdekine göre daha sınırlıdır.

a. Giriş Kısıtlamaları

Ülkemizde profesyonel meslekler için getirilmiş olan belli başlı *giriş kısıtlamalarını* karşılaştırmalı şekilde Tablo 1'de vermektedir. Sayı sınırlandırması sâdece noterlik mesleği için öngörülmüştür. Noter olabilmek için sâdece staj yapıp noterlik belgesi almak yetmemektedir. Belge sâhipleri Adalet Bakanlığı tarafından tutulan bir deftere kayıt olmakta ve ancak sıra kendilerine geldiğinde, yani mevcut noterlikler boşaldığında ya da yeni noterlikler kurulduğunda atama usûlüyle mesleğe başlayabilmektedir.

²⁶ Ülkemizde 3458 sayılı Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Kanun'un yanı sıra kimya mühendisliği, ziraat yüksek mühendisliği, orman, orman endüstri ve ağaç işleri mühendislikleri ve lisanslı harita kadastro mühendisliği için özel kanunlar bulunmaktadır.

| Meslek | Tekel Hakkı | Asgarî Eğitim / Staj Kısıtlaması | Sayı Sınırlaması | Meslek Kuruluşuna Üyelik Şartı | T.C. Vatandaşlığı Kısıtlaması | Sabıka / Disiplin Kısıtlaması |
|-------------------------------|-------------|----------------------------------|------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Tıp Doktorluğu | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Eczacılık | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Avukatlık | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Noterlik | Var | Var | Var | Var | Var | Var |
| Mâlî Müşavirlik (SMMM ve YMM) | Var | Var | Yok | Var | Var | Var |
| Mühendis ve mimarlık | Var | Var | Yok | Var | Yok ¹ | Yok |

¹ Lisanslı harita kadastro mühendisleri ile orman, orman endüstrisi ve ağaç işleri mühendisleri için vatandaşlık şartı aranmaktadır.

Tablo 1: Türkiye’de Profesyonel Mesleklere Giriş Kısıtlamaları

Meslek kuruluşuna üyelik şartıyla ilgili olarak Anayasa’nın 135’inci maddesi doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girmelerinin mecburi olmadığı hatırlatılmalıdır. Bunun yanı sıra danışman ya da öğretim görevlisi olarak çalışan, fiilen mesleğini icra etmeyen mühendisler için de ilgili odaya kayıt zorunlu değildir.

Belirli bir mesleğe kabûl edilmek o meslekle ilgili tüm faaliyetlerin yerine getirilebileceği anlamına gelmemektedir. Örneğin, yeminli mâlî müşavirlerin halka açık şirketlerin hesaplarını denetleyebilmeleri için 2499 sayılı Sermâye Piyasası Kanunu kapsamında bağımsız denetim kuruluşu olarak yetkilendirilmiş bir kuruluşta görev yapmaları gerekmektedir. Noterler ise kendi aralarında birinci, ikinci ve üçüncü sınıf olarak ayrılmaktadır. Noterlik Kanunu’nun 27’nci maddesine göre “Birinci sınıf noterliğe birinci sınıf, ikinci sınıf noterliğe birinci veya ikinci sınıf, üçüncü sınıf noterliğe birinci, ikinci veya üçüncü sınıf noterler arasından, (...) isteklilerden birisi, Adalet Bakanı tarafından atanır.” Dolayısıyla, giriş kısıtlamalarını birincil ve ikincil olarak ikiye ayırmak ve bazı durumlarda ikincil kısıtlamaların etkisini ayrıca incelemek gereklidir.

Profesyonel mesleklere giriş kısıtlamalarının tamamı kanunlarla düzenlenmişken piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaların bir kısmının kanunlar-

da diğerk bir bölümünün ise bizzat meslek kuruluşları tarafından kabûl edilen düzenlemelerde yer aldığı görülmektedir.

b. Fiyat ve Ücret Kısıtlamaları

Piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaların en önemlisi *fiyat ve ücret regülasyonları*dır. Zira, bu tür regülasyonlar hizmet piyasalarında arz – talep dengesini doğrudan etkilemektedir. Bu çalışmada ele alınan tüm meslek ve meslek gruplarında fiyat ve ücret regülasyonları kabûl edilmiş olup konunun ayrıntılı olarak incelenmesi yerinde olacaktır.

6023 sayılı Kanun’un 28/II maddesine göre Türk Tabipler Birliği İdari Heyeti’nin vazifeleri arasında “Tabip odalarının veya birlik teşekküllerinden herhangi birisinin göstereceği lüzum üzerine, muayene, ameliyat ve girişimsel işlem ücretlerinin miktarlarını gösteren rehber târifeler düzenlemek” yer almaktadır. Bu târifeler Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi tarafından tasdik edildikten sonra Sağlık Bakanlığı’na bildirilmektedir.

6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’nda da benzer bir hüküm yer almaktadır. 4/1’inci fıkranın (e) bendine göre “Hususi ihtisas komisyonlarına hazırlattıracağı ilâç fiyat târifelerini Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâletinin tensip ve tasdikine arzetmek ve tasdik edilen târifelerin tatbik olunup olunmadığını kontrol etmek” Birlik’in vazifeleri arasındadır. Görüldüğü üzere TEB tarafından hazırlanan târifeler ancak Sağlık Bakanlığı tarafından onaylanması hâlinde geçerlilik kazanmaktadır. Uygulamada ilâç fiyatları Bakanlık tarafından belirlenmektedir. Bakanlık majistral, yani eczanelerde üretilen ilâçlar için de târife belirlemektedir. Ayrıca 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun’un 39’uncu maddesi doğrultusunda Bakanlık şikâyet üzerine yapılacak tetkik sonucunda târife üzerinde bir fiyatla ilâç sattığı tespit edilen eczacılara yazılı ihtar yapma ve aynı Kanun’un 44’üncü maddesi uyarınca idarî para cezası verme yetkisine sâhiptir. Dolayısıyla, eczacılıkta azamî fiyat uygulaması olduğu söylenebilir.

Avukatlık hizmetleri için bir asgarî ücret târifesi bulunmaktadır. Avukatlık Kanunu’nun 168’inci maddesine göre târifenin belirlenmesinde izlenen yöntem şudur: Barolar tarafından hazırlanan târifeler Türkiye Barolar Birliği’ne gönderilmekte, birlik bu teklifleri dikkate alarak bir târife hazırlayıp onaylanmak üzere ilgili bakanlık olan Adalet Bakanlığı’na sunmaktadır. Ancak, Adalet Bakanlığı’nın târifeyi uygun görmemesi durumunda son sözü Türkiye Barolar Birliği söylemektedir. Buna karşılık, incelenen diğerk tüm profesyonel mesleklerde târifeler ilgili Bakanlık’ın onayına tabidir.

Kanun'un 164'üncü maddesine göre avukatlar asgarî ücret târifesi altında vekâlet ücreti kararlaştıramaz. Vekâlet ücretinin dava veya hükmolunacak şeyin değeri üzerinden belirlendiği durumlarda da bu değer târifede yer alan ücretlerin altında olmamalıdır.

Fiyat ve ücret regülasyonlarının en katı olduğu profesyonel meslek noterliktir. 1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun "Ücret târifesi" başlıklı 112/1'inci maddesi aşağıdaki şekildedir:

'Noterlerin yaptıkları işlemlere ait harç üzerinden hesaplanacak ücretleri ile vasiyetname ve vakıf senedi düzenlenmesinden alınacak ücretler, yazı, bir dilden diğer dile veya bir yazıdan diğer yazıya çevirme, karşılaştırma, tescil, emanetlerin saklanması ve kanunlarında harç, vergi ve resimlerden bağışık olduğu yazılı işlemler ile defter onaylanmasından ve kanunun ücret almayı öngördüğü sair işlemlerden alacakları ücretler ve noterlerle imzaya yetkili vekillerinin yol ödeneğinin miktarı, Türkiye Noterler Birliğinin mütalaası alındıktan sonra Adalet Bakanlığı tarafından düzenlenecek bir târife ile tespit olunur.'

Noter ücret târifeleri rehber ya da asgarî ücretleri gösterir nitelikli değil uygulanması zorunlu sâbit ücretlerdir. İncelediğimiz profesyonel meslekler arasında bu uygulamanın bir benzeri daha bulunmamaktadır.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mâlî Müşavirlik ve Yeminli Mâlî Müşavirlik Kanunu'nun 46'ncı maddesi de asgarî ücret târifesi uygulamasına yer vermektedir. Târifinin tespit edilmesinde avukatlık asgarî ücret târifesi ile aynı yöntem tâkip edilmektedir: Ancak son sözü meslek üst kuruluşu olan TÜRMOB değil, ilgili bakanlık olan Maliye Bakanlığı söylemektedir. Mâlî müşavirlerin asgarî ücret târifesi altında ücret kabûl etmesi yasaktır.

Mühendislik ve mimarlık hizmetlerinde fiyat ve ücret regülasyonları sorunlu bir konudur. Ne 6235 sayılı Kanun ne de meslek kanunları TMMOB'a asgarî fiyat veya ücret belirleme yetkisi vermektedir. Buna karşılık TMMOB tarafından kabûl edilmiş, bu konularla ilgili hükümler içeren dört ayrı yönetmelik bulunmaktadır:

- TMMOB Serbest Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Asgarî Ücret Yönetmeliği,
- TMMOB Mimarlık-Mühendislik Hizmetleri ve Asgarî Ücret-Asgarî Çizim ve Düzenleme Esasları Yönetmeliği,
- TMMOB Asgarî Ücret ve Çizim Standartları Tespit Komisyonu ve Kontrol Bürolarının Kurulmasına İlişkin Yönetmelik ve
- TMMOB Disiplin Yönetmeliği.

Bu yönetmelikler ile asgarî ücretler/asgarî hizmet bedelleri tespit edilmekte, bu meblağların altında ücret kabûl eden mühendis ve mimarlar için

disiplin işlemleri uygulanması öngörülmektedir. TMMOB çatısı altında bulunan bazı odaların da benzer yönetmelikleri vardır.

Profesyonel mesleklerde fiyat ve ücret regülasyonlarına ilişkin bulgularımız Tablo 2’te özetlenmektedir.

| Meslek | Regülasyon Türü | Regülasyon Aracı | (Nihâî Karar Mercii) |
|----------------------------|-----------------|------------------|-------------------------|
| Tıp Doktorluğu | Rehber Ücret | Târife | Türk Tabipleri Birliği |
| Eczacılık | Azamî Ücret | Târife | Sağlık Bakanlığı |
| Avukatlık | Asgarî Ücret | Târife | Türkiye Barolar Birliği |
| Noterlik | Sâbit Ücret | Târife | Adalet Bakanlığı |
| Mâîf Müşavirlik (SMMM/YMM) | Asgarî Ücret | Târife | Maliye Bakanlığı |

Tablo 2: Türkiye’de Profesyonel Mesleklerde Piyasa Davranışlarına İlişkin Regülasyonlar: Fiyat ve Ücretler

c. Reklam Kısıtlamaları

Reklam ve pazarlama kısıtlamaları profesyonel mesleklerde piyasa davranışlarına ilişkin regülasyonların diğer bir önemli boyutunu oluşturmaktadır. Fiyat ve ücretlerin regüle edildiği piyasalarda reklam ve pazarlama çalışmalarının önemi daha da artmaktadır; zira reklamlar fiyat rekabeti açısından sınırlandırılmış olan teşebbüslere farklı bir rekabet mecrası açmaktadır. Ancak, Türkiye’de profesyonel mesleklerin reklam açısından da ciddi kısıtlamalara mâruz kaldığı görülmektedir.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San’atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun’un 25’inci maddesine göre “İcrayı sanat eden tabipler hasta kabûl ettikleri mahâl ile muayene saatlerini ve ihtisaslarını bildiren ilânlar tertibine mezun olup diğer suretlerle ilân, reklam ve saire yapmaları memnudur.” 6023 sayılı Kanun’un 28/I maddesine göre de Türk Tabipler Birliği İdari Heyeti’nin vazifeleri arasında “Sinema, radyo, müstahdemler veya sair yazılı ve sözlü vasıtalarla reklam yapılmasını” önlemek yer almaktadır. Aynı Kanun’un 59/1’inci maddesinin (g) bendine göre Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi’nin görevlerinden biri “Meslektaşların birbiri ile ve hastaları ile münasebetlerini düzenleyen deontoloji nizamnameleri hazırlamak” olup bu doğrultuda kabûl

edilen Hekim Meslek Etiği Kuralları'nın²⁷ "Ticarî Amaç ve Reklam Yasağı" başlıklı 11'inci maddesi de reklam yasağını tekrarlamaktadır.

6643 sayılı Kanun'un 20'nci maddesi TEB İdari Heyeti'ne eczacıların "eczaneler ve müstahzarlar hakkında meslek adabına ve bu husustaki kanun hükümlerine uymayacak şekilde reklam, ilân ve propaganda yapmalarını önlemek" görevini vermektedir. Türk Eczacıları Deontoloji Tüzüğü'nün 9/2'nci maddesi ise "Eczacı, yazı veya sözle veya her ne şekilde ve suretle olursa olsun kendi reklamını yapamaz; iş kâğıtlarına ve faturalara reklam mahiyetinde ibareler koyamaz." demektedir. Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun'da benzer bir hüküm yer almamaktadır. Dolayısıyla, diğer profesyonel mesleklerden farklı olarak eczacılara reklam yasağı getirilmesini Bakanlar Kurulu uygun görmüş bulunmaktadır.

Avukatlık Kanunu'nun "Reklam yasağı" başlıklı 55/1'inci maddesine göre "Avukatların iş elde etmek için, reklam sayılabilecek her türlü teşebbüs ve harekette bulunmaları ve özellikle tabelalarında ve basılı kâğıtlarında avukat unvanı ile akademik unvanlarından başka sıfat kullanmaları yasaktır." Aynı maddenin üçüncü fıkrası doğrultusunda Türkiye Barolar Birliği Reklam Yasağı Yönetmeliği kabul edilmiştir. Tabela, basılı evrak, telefon rehberi ve internet gibi başlıklar altında son derece ayrıntılı, avukatların "av.tır" uzantılı internet alan adları kullanması zorunluluğu gibi bazı durumlarda katı hükümlere yer veren bu Yönetmelik ülkemizde profesyonel mesleklere ilişkin reklam ve pazarlama regülasyonları arasında en kapsamlı olanıdır.

Noterlik Kanunu meslek içi rekabetin sınırlandırılmasında bir adım daha ileri gitmektedir. Kanun'da "reklam ve rekabet niteliğinde bir eylemde bulunmak" 50'nci maddede "Noterlik görevi ile birleşmiyen ve noterlerin yapmaktan yasaklı oldukları işler" arasında sayılmaktadır.²⁸ Noterler ayrıca "her ne suretle olursa olsun noterlik ücreti hususunda kendi aralarında sözlü veya yazılı anlaşma" yapamaz.

Görüldüğü üzere Noterlik Kanunu sâdece reklam yapmayı değil, her türlü meslek içi rekabeti mutlak şekilde yasaklamaktadır.²⁹ Ayrıca, Kanun'un Tür-

²⁷ Hekim Meslek Etiği kuralları için bakınız: <http://www.ttb.org.tr/index.php/component/content/article/15-gene/552-hekl-meslek-etkurallari> [30.12.2009]

²⁸ Noterlik Kanunu Yönetmeliği'nin 4/3'üncü maddesi bu kapsamda noterlerin nasıl tabela asabileceğini düzenlemektedir. Bu Yönetmelik, Türkiye Barolar Birliği Reklam Yasağı Yönetmeliği'nde ele alınan basılı evrak ve internet gibi mecraları düzenlememektedir.

²⁹ Noterliğe ilişkin olarak sayı sınırlandırması bulunduğu ve bu regülasyonun da rekabeti kendiliğinden azalttığı hatırlanmalıdır.

kiye Noterler Birliği'nin görevlerini sıralayan 166'ncı maddesinde aşağıdaki hüküm yer almaktadır:

'Noterlik işlemlerinin bu kanuna uygun şekilde yapılmasını sağlamak ve özellikle kambiyo senetlerinin (Çek, poliçe ve emre muharrer senet) protestoları ile sair konularda noterler arasında rekabeti önlemek amacı ile ilgili resmî ve özel kuruluşlarla temas etmek, gerekirse varılan sonuçları tarafların uymakla yükümlü olduğu bir protokole bağlamak (İlgili resmî ve özel kuruluşlar, Türkiye Noterler Birliği ile gerekli temasta bulunmaktan ve protokol düzenlemekten kaçınamazlar)....'

Bu hüküm kapsamında noterlerin kendi aralarında rekabet yapmasını önlemek sâdece Türkiye Noterler Birliği'nin değil, Türkiye'deki tüm kuruluşların kanunî sorumluluğu hâline gelmektedir.

Türkiye Noterler Birliği tarafından 37'nci Olağan Kongre'de kabûl edilen Noter Mesleğinde Uyulması Zorunlu Etik Kurallar³⁰ yumuşak hukuk³¹ niteliği taşımakla beraber meslek mensuplarının tâbi olduğu "reklam ve rekabet yasağını" tamamlayıcı niteliktedir. 6-24, 6-26 ve 6-27 sayılı etik kurallar sırasıyla aşağıdaki şekildedir:

- Noterler fazla gelir sağlayacak, iş adedini arttıracak, rekabete yol açacak hiçbir davranış içine giremezler. Rekabet amacı ile resmî dâire yetkilileri, özel ve tüzel kişiler ile ilişkiler kuramaz, anlaşmalar yapamazlar.
- Basılı kâğıtlarında, kartvizitlerinde, dâire adres ve yerlerini gösterir levhalarında, telefon rehberinde, herhangi bir nedenle verdikleri ilânlarda rekabete neden olabilecek ibareler kullanmaktan kaçınmalıdırlar.
- Daha fazla olanak ve koşullar temin ve yüksek ücret vaadi ile diğer bir dâireden personel alınması, meslek dayanışmasına, birlik ve beraberlik ruhuna ve noterlik ahlâkına ters düşeceğinden, bu durumdaki personeli ancak noterinden muvafakat alarak çalıştırabilmektedirler.

3568 sayılı Kanun'un 45'inci maddesine göre serbest muhasebeci mâlî müşavirler ve yeminli mâlî müşavirler "iş elde etmek için reklâm sayılabilecek faaliyetlerde bulunamazlar. Tabela veya basılı kâğıtlarında ruhsatname ile belirlenen mesleki unvanları dışında başka sıfat kullanamazlar." TÜRMOB tarafından kabûl edilen Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mâlî Müşavirlik ve Yeminli Mâlî Müşavirlik Meslek Ahlâk Kuralları ile İlgili Mecburi Meslek Kararı'nın 17'nci maddesi de "Reklam ve Teşvik Yasağı" başlığını taşımakta ve bu konuda ayrıntılı hükümler ihtiva etmektedir.

³⁰ <http://www.tnb.org.tr/TNBEtikKurallar.aspx> [30.12.2009].

³¹ Yumuşak hukuk terimi kanunen bağlayıcılığı ya da yaptırımını olmayan resmî belgeleri nitelendirmek için kullanılmaktadır.

Daha yumuşak regülasyonlara tâbi olduklarını belirttiğimiz mühendislerle ilişkin bir reklam yasağı bulunmamaktadır. Buna karşılık TMMOB Mimarlar Odası Mesleki Davranış Kuralları Yönetmeliği'nin 7/1'inci maddesinin c bendine göre "Mimar, proje ve uygulamaları için gerçeğe aykırı olarak kendisinin kaliteli ve ucuz bina yaptığını ya da zamandan tasarruf sağladığını, ucuz ve süratli hizmet yaptığını ya da buna benzer bir hususu ileri sürerek ilân vermez. Hiçbir şekilde reklam yapamaz".

d. Organizasyon Biçimi Kısıtlamaları

Organizasyon biçimine ilişkin regülasyonlar, profesyonel hizmetlerde *piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaların* kapsamında inceleyeceğimiz son konudur. Profesyonel hizmetlerde meslek mensuplarına tekel hakkı tanınması ve buna karşılık verilen hizmetlere ilişkin spesifik sorumluluklar yüklenmesi nedeniyle piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin organizasyonlarına ilişkin bazı kısıtlamalara gidilebilmektedir. Bu tür kısıtlamaların hangi oranda isabetli olduğu başlı başına bir sorun teşkil etmektedir.

Ülkemizde bu tür kısıtlamalar – sayı sınırlamasına tâbi olan ve Adalet Bakanlığı tarafından atanan noterler bir yana bırakılırsa – eczacılar ve avukatlara ilişkin olarak uygulanmaktadır. Mâlî müşavirlere ilişkin olarak ise özel kurallar getirilmiştir.³²

6197 sayılı Kanun'un 18'inci maddesine göre "Bir eczacının birden fazla eczane açması veya mesul müdürlüğünü üzerine alması yasaktır." Bir eczane sâhibinin vefat etmesi ya da görevine devam edememesi durumunda eczane belirli koşullar altında ve geçici bir süreliğine bir mesul müdür tarafından idare edilebilmektedir. Ancak, mesul müdürün de eczacı olması gerekmektedir.

Avukatlık Kanunu'nun 43'üncü maddesine göre "Bir avukatın birden fazla bürosu olamaz. Birlikte çalışan avukatlar ayrı büro edinemezler. Avukatlık ortaklığı yurt içinde şube açamaz." Kanun'un 44'üncü maddesinde Avukatlık Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 4667 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle ise avukatların iki şekilde birlikte çalışabileceği hükme bağlanmaktadır: aynı büroda birlikte çalışma ve avukatlık ortaklığı. Ancak Avukatlık Kanunu'ndaki önceki düzenlemenin hâlihazırdaki yapıda ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğu ve Türk mevzuatındaki ortaklıklara ilişkin düzenlemeye uygun olarak avukatların şahıs ya da sermâye şirketi biçiminde ortaklıklar

³² Mühendis ve mimarlara ilişkin özel kurallar da bulunmakla beraber bunlar kısıtlama getirmemekte veya bir kısıtlamayla bağlantılı bulunmamaktadır.

kurabilmesi gerektiği düşünülduğünden, daha önceleri maddede yer bulmayan avukatlık ortaklığı hususu mevzuata ilk olarak bu değişikliklerle girmiştir. Belirtilen Kanun'un 30. Maddesi, Avukatlık Kanunu'nun 44. maddesini değiştirmiş ve 44. maddenin B bendine de "avukatlık ortaklığını" eklemiştir. Böylece aynı büroda birden fazla avukatın mesleki çalışması şeklinde gerçekleşen, ticarî sayılmayan ve tüzel kişiliği olmayan birliktelikten farklı olarak, avukatlık ortaklığı da bu kanunda yer bulmuştur.

Öte yandan, Avukatlık Kanunu'nun 44. maddesinin "Avukatlık Ortaklığı" başlığını taşıyan B bendinde, yabancı sermayeyi teşvik mevzuatı çerçevesinde, Türkiye'de faaliyet göstermek isteyen "yabancı avukat ortaklıkları" da düzenlenmiştir. Buna göre, avukatlık ortaklığı düzenlemesine uygun olmak kaydıyla yabancı avukat ortaklıkları, yalnızca yabancı hukuk ve milletlerarası hukuk konularında danışmanlık hizmeti verebilmektedir. Bu düzenlemeyle Avukatlık Kanunu, yabancı avukatların ya da Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan avukatların, yabancı bir avukatlık ortaklığı içerisinde ortak olarak çalışmasına izin vermiştir. Dolayısıyla, Türk Hukuku'na, aynı büroda birlikte çalışma dışında tüzel kişiliği olan yeni bir ortaklık tipi getirilmiştir. Bu ortaklık, tüzel kişiliği olan ve ortakların kişiliklerinin önemli olduğu bir kolektif ortaklığa benzetmekle beraber, konusu avukatlık mesleğinin icrası olan ve kendine özgü niteliklere sâhip olan bir ortaklık tipi olarak Türk Hukuku'na girmiştir.

3568 sayılı Kanun madde 2/B'ye göre "Yeminli mâlî müşavirler muhasebe ile ilgili defter tutamazlar, muhasebe bürosu açamazlar ve muhasebe bürolarına ortak olamazlar." Bu regülasyonun nedeni yeminli mâlî müşavirlere tasdik yetkisi verilmiş olmasıdır. Kanun'un 45/4'üncü maddesine göre:

'Birden çok meslek mensubu çalışmalarını; serbest muhasebeci mâlî müşavirlik veya yeminli mâlî müşavirlik ortaklık bürosu veya şirket şeklinde birleştirebilirler. Bu bürolarda yapılan faaliyetler ticarî faaliyet sayılmaz. Şirket şeklinde çalışılması hâlinde, yapılan işlerden doğacak cezaî sorumluluk işi yapan meslek mensubuna aittir.'

Söz konusu bürolarda yapılan faaliyetlerin ticarî faaliyet sayılmayacağına belirtilmesinin nedeni aynı maddenin ilk fıkrasına göre meslek mensuplarının ticarî faaliyette bulunmalarının yasaklanmış olmasıdır.³³

Mesleki davranışlara ilişkin regülasyonlar arasında ticaret yasağı kuralları özellikle göze çarpmaktadır. Yukarıda belirttiğimiz üzere 3568 sayılı Kanun'un 45/1'inci maddesi mâlî müşavirlerin ticaret faaliyette bulunmala-

³³ 5531 sayılı Orman Mühendisliği, Orman Endüstrisi Mühendisliği ve Ağaç İşleri Endüstri Mühendisliği Hakkında Kanun'un 7/2'nci maddesi, 3568 sayılı Kanun'un 45/4'ncü maddesinden iktibas edilmiştir. Ancak bu madde ile ormancılık ve orman ürünleri bürolarında yapılan faaliyetlerin ticarî faaliyet sayılmaması herhangi bir kısıtlamayla bağlantılı değildir.

rını yasaklamaktadır. Mühendis ve mimarlık hâricinde incelemekte olduğumuz tüm profesyonel hizmetler için benzer hükümler bulunmaktadır. 1219 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre "Hekimlik yapmak üzere bir yerde kayıt olan herhangi bir hekimin, dükkan ve mağaza açarak, her türlü ticaret yapması yasaktır.". 6197 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre "Bir eczane sâhibi eczanesi dışında ilâç tertip edemeyeceği ve mesleki dışında bizzat ticaret yapamayacağı gibi öğretmenlikten ve seçimle elde edilen vazifelerden başka bir iş de kabûl edemez.". 1136 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre "Aylık, ücret, gündelik veya kesenek gibi ödemeler karşılığında görülen hiçbir hizmet ve görev, sigorta produktörlüğü, tâcirlik ve esnaflık veya meslekin onuru ile bağdaşması mümkün olmayan her türlü iş avukatlıkla birleşemez.". Avukatlıkla birleşemeyen işler ise avukatlık mesleğinin icrasına engel teşkil etmektedir. Son olarak 1512 sayılı Kanun'un 50'nci maddesi doğrultusunda noterler "borsa oyunu oynamak" ve ticaret yapmaktan yasaklıdır.

e. Mesleki Davranış Kısıtlamaları

Profesyonel hizmetlere ilişkin regülasyonların inceleyeceğimiz son başlığı mesleki davranışlara ilişkin regülasyonlardır. Aslında mesleki davranışlara ilişkin regülasyonları piyasa davranışlarına ilişkin regülasyonlardan ayrı düşünmek mümkün değildir. Görmüş olduğumuz üzere piyasa davranışlarına ilişkin olan reklam yasakları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından ekseriyetle etik kurallar çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Öte yandan, konuya farklı bir açıdan bakmak mümkündür. Meslek kuruluşları tarafından belirlenen etik kurallar, disiplin kuralları ve diğer davranış düzenlemelerinin, giriş engelleri ve piyasa davranışlarına ilişkin kısıtlamaları takviye edici bir rol oynadığı söylenebilir. Nitekim, reklam yasaklarının bağlayıcı olan mevzuatlarda yer almasına rağmen etik kurallar kapsamında tekrar edilmiş olması aslında bu duruma işaret etmektedir.

Mesleki davranışlara ilişkin regülasyonlar meslek mensuplarını sosyal baskı ve çoğu kez yaptırım tehdidiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Meslek kuruluşlarının bünyesinde bu kuralların uygulanmasından sorumlu, kanunla belirlenmiş ya da yönetim organları tarafından oluşturulmuş birimler bulunmaktadır.

| Meslek | Meslek Kuruluğu | Davranış Kuralları | Mesleki Etik Kurallar | Sorumlu Birim |
|-------------------------------|-----------------|--------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Tıp Doktorluğu | TTB | Yok | Var | Etik Kurul Yüksek Onur Kurulu |
| Eczacılık | TEB | Yok | Var | Yüksek Hay- siyet Divanı |
| Avukatlık | TBB | Yok | Var | Disiplin Kurulu |
| Noterlik | TNB | Yok | Var | Disiplin Kurulu |
| Mâli Müşavirlik (SMMM/YMM) | TÜRMOB | Yok | Var | Etik Komite Disiplin Kurulu |
| Mühendis ve Mimarlık | TMMOB | Yok | Yok | Yüksek Onur Kurulu |

Tablo 3: Türkiye’de Profesyonel Mesleki Davranış Regülasyonları

Kaynak: Deliorman ve Kandemir (2009)

Not: Tarafımızca düzeltilmiştir.

Konuyla ilgili olarak yapılan bir arařtırmada³⁴ kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları etik davranış kuralları (*code of conduct*), mesleki etik kuralları ve bunların uygulanmasından sorumlu birimleri olup olmadığını açısından incelenmiştir. Araştırmanın bu çalışmada ele aldığımız meslek kuruluşlarına ilişkin bulguları Tablo 3’te yer almaktadır. Görüldüğü üzere davranış kodu uygulaması henüz Türkiye’de benimsenmemiş olmakla beraber TMMOB hâricinde tüm meslek kuruluşlarının etik kuralları bulunmaktadır (TMMOB çatısı altında bulunan Mimarlar Odası’nın da bir Mesleki Davranış Kuralları Yönetmeliği vardır.). Ayrıca tüm kuruluşlarda bir ya da daha fazla sayıda sorumlu birim olup bu durum meslek mensupları üzerinde bahsettiğimiz şekilde baskı yaratma potansiyeli doğurmaktadır. Böyle bir baskının profesyonel hizmetlere ilişkin olarak bu bölümde ele aldığımız regülasyonların etkisini arttıracak ortadadır.

³⁴ Söz konusu araştırma Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Avrupa Konseyi tarafından yürütülen Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi kapsamında gerçekleştirilmiştir. Bkz: Deliorman, Refika Bakoğlu ve Ayşe Üstünlü Kandemir. *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Etik*, Kamu Etiği Akademik Araştırmaları, Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi, Ocak - Eylül 2009, s. 71.

E. Değerlendirme ve Sonuç

Profesyonel hizmetler tüm dünyada çeşitli düzeylerde regüle edilmektedir. Regülasyon için öne sürülen en önemli gerekçe, sunulan hizmetin niteliği gereği, bu hizmetin alıcılarının satın aldıkları hizmet hakkında yeterli enfomasyona -bazen hizmeti aldıktan sonra bile- sâhip olamayacaklarıdır. Enfomasyon asimetrisi olarak adlandırılan bu durumun, profesyonel hizmetlerin sunumunun sâdece piyasaya bırakılması hâlinde söz konusu hizmetlerin optimal seviyenin altında verilmesi sorununa yol açabileceği düşünülmektedir. Bu riskin ortaya çıkmaması için profesyonel hizmetler piyasaları yasalarla doğrudan ya da PMÖ aracılığıyla dolaylı olarak regülasyona tâbi tutulmaktadır.

Piyasalarda profesyonel hizmetlere ilişkin regülasyonlar kabaca üç başlık altında toplanabilir: Piyasaya giriş regülasyonları, piyasadaki davranışlara ilişkin regülasyonlar ve organizasyon biçimine ilişkin regülasyonlar. Hemen her ülkede bulunan bu regülasyonların bazı ülkelerde daha katı iken diğerlerinde daha yumuşaktır. Ayrıca regülasyonların katılımı meslekten mesleğe de değişmektedir.

Kamu yararı adına yapılan bu regülasyonların en önemli özelliği rekabeti kısıtlayıcı nitelikte olmalarıdır. Yapılan ampirik çalışmalar profesyonel mesleklerdeki regülasyonların kamu yararına sonuçlar doğurduğu savını desteklemekten uzaktır. Birçok akademik çalışma, kamu yararı adına yapılan birçok kısıtlamanın kamunun değil, regülasyonun yapıldığı meslek mensuplarının yararına olduğunu göstermektedir. Yapılan çalışmalar regülasyonların gerekçesini oluşturan enfomasyon asimetrisinin herkes için geçerli olmadığını, bu asimetrinin söz konusu olduğu kesimler için de piyasaların bu asimetriyi azaltacak, bu hizmetten faydalananları enfomasyon asimetrisine karşı koruyacak mekanizmalar geliştirebileceğini göstermiştir.

Regülasyonların gevşetilmesinin ya da kaldırılmasının genel trend olduğu günümüzde, kamu yararı niteliği oldukça tartışmaya açık olan profesyonel mesleklerdeki regülasyonların bu trendin dışında kalmaları beklenemez. Zaten ABD'de regülasyonlar Avrupa ülkelerine göre geleneksel olarak daha zayıftır. Bu çalışmada Türkiye'nin adaylık sürecinde olduğu AB'deki eğilimler incelenmiştir. Bulgular AB'nin de profesyonel mesleklerdeki regülasyonları kısıtlama hatta tamamen kaldırma yönünde kararlı adımlarla ilerlediğini göstermektedir.

Türkiye'de de profesyonel hizmetler Cumhuriyet öncesinden beri yasalar ve meslek örgütleri aracılığıyla, diğer ülkelere benzer rekabeti engelleyici yöntemlerle regülasyona konu olmaktadır. Yine diğer ülkelerde olduğu

gibi meslekler arasında regülasyonların katılığı arasında farklar mevcuttur. Her ne kadar Türkiye'deki regülasyonların gerekçesi, diğer ülkelerde olduğu gibi, kamu yararı olsa da sonuçların meslek mensuplarının yararına olduğu açıktır. Bu nedenle PMÖ bu regülasyonların uygulanmasının sıkı bir tâkipçisi olmakta, mümkün ise bu regülasyonların alanını genişletmeye çalışmaktadır.³⁵

Batı ülkelerinde profesyonel mesleklere ilişkin regülasyonlar ve PMÖ'nin rekabeti kısıtlayıcı etkileri uzun zamandır tartışılmakta, profesyonel mesleklere ilişkin kısıtlamalar buna paralel olarak gevşetilmekte hatta kaldırılmaktadır. Türkiye'de ise bu alanda atılan adımlar şimdilik çok sınırlıdır. Bu konudaki görüşler daha çok politikacılar tarafından dile getirilmekte, diğer kesimlerden yeterli katılım olmamaktadır. Örneğin, bu alandaki akademik çalışmalar yok denecek kadar azdır.³⁶ Diğer sivil toplum kuruluşları ya da düşünce kuruluşları da bu konuya fazla ilgi göstermemektedirler. Belki de en etkili tartışmalar regülasyonlara tâbi olan mesleklerin mensupları arasında cereyan etmektedir.³⁷

Günümüzde akademik câmianın, politikacıların, sivil toplum kuruluşlarının gündeminde özel olarak çok fazla yer işgâl etmese de profesyonel mesleklerdeki regülasyon gevşetilmesi ve PMÖ'nin rolü er ya da geç tartışılmaya başlanacaktır. Bu, kendiliğinden gerçekleşme bile, AB'ye üyelik sürecinde yapılması gereken yasal regülasyonlar bunu zorunlu kılacaktır. Bu konudaki araştırmaların artması konu gündeme geldiğinde daha sağlıklı tartışmaların yapıp daha etkin politika kararlarının alınmasına yardımcı olacaktır.

Referanslar

Commission of the European Communities (CEC), *Progress by Member States in Reviving and Eliminating Restrictions to Competition in the Era of Professional Services*, Commission Staff Working Document, SEC (2005) 1064, Brussels, 5.9.2005

Commission of the European Communities (CEC), *Report on Competition in Professional Ser-*

³⁵ Bu konudaki ayrıntılı bir inceleme için bkz. Çokgezen ve Toksoy, 2011.

³⁶ Aslında bu tip çalışmalar yoktur. Ancak yazarlar gözden kaçmış çalışmalar olabileceğini düşünerek daha yumuşak bir ifade kullanmışlardır.

³⁷ Mesleğe girişlerin artmasına paralel olarak -her ne kadar arzu edilmese de- meslek mensupları rekabete zorlanmaktadır. Bu durum meslek mensuplarını mevcut kısıtlamaların sınırlarını zorlamaya ve hatta bu sınırlamaların meşruiyetini sorgulamaya yöneltmektedir. Örneğin, Türk Hukuk Sitesi (<http://www.turkhukuksitesi.com>) başlıklı bir web sitesinde Avukatlık Reklam Yönetmeliği başlıklı forumda avukatlar reklam yasağının meşruiyetini tartışmaktadırlar. Aynı sitede bazı avukatlar ülkede fiilen birden fazla ilde faaliyet gösteren 100 den fazla avukat çalıştıran hukuk bürolarının mevcut olmasına rağmen şirketleşmenin yasal olmamasına bir anlam veremediklerini dile getirmektedirler.

- vices Communication from the Commission, Com (2004) 83 final, Brussels, 9.2.2004
- Çokgezen, Murat ve Fevzi Toksoy (2011), “Meslek Örgütlerinin Rekabet Üzerindeki Etkileri: Profesyonel Meslek Örgütleri Üzerine Bir Değerlendirme”, içinde A. Yayla ve B. Şahin (eds.), *Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi*, USIDER Araştırma Raporu
- Deliorman, Refika Bakoğlu ve Ayşe Üstünöldü Kandemir, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Etik, Kamu Etiği Akademik Araştırmaları, Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi, Ocak – Eylül 2009
- Friedman, Milton, *Kapitalizm ve Özgürlük*, Çev. D. Erberk ve N. Himmetoğlu, Altın Kitaplar, İstanbul, 1988.
- Garoupa, Nuno, “Regulation of Professions in the US and Europe: A Comparative Analysis” 2006, <http://works.bepress.com/nunogaroupa/3>
- OECD, *Competition in Professional Services*, 1999, DAFNE/CLP (2000)2, 2000
- Paterson, Iain, Marcel Fink, Anthony Ogus, Joachim Merz, Felix Fink ve Helmut Berrer., *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States*. ENEPRI Working Paper, No. 52, 8 February 2007
- Posner A. Richard, “Theories of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2 Autumn, 1974, ss. 335-358
- Stephen Frank H., ve J. H. Love “Regulation of Legal Profession” içinde Bouckaert B. ve De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Vol. III, Regulation of Contracts*. Aldershot: Edward Elgar, 2000, pp.987-1017
- Stigler J. George, “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 Spring, 1971, ss. 3-21
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. 28/09/2009 tarih ve 2009/6 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu, 2009
- Topçuoğlu, Metin, “Rekabet Hukuku Uygulamasında Teşebbüs Birlikleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 50 (4), 2001: ss. 129-130
- Üskül, Zafer, *Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları. TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi 36. Dönem Çalışma Raporu*. İstanbul, 2001

İnternet Kaynakları

<http://www.turkhukuksitesi.com>

<http://www.ttb.org.tr>

<http://www.tnb.org.tr>