

REKABET DERGİSİ

COMPETITION JOURNAL

Cilt/Volume: 19

Sayı/Number: 1

Haziran/June 2018

E-ISSN 2651-4990
ISSN 1302-552X

 **REKABET
KURUMU**

ISSN 1302 -552X

E-ISSN 2651-4990

REKABET DERGİSİ
COMPETITION JOURNAL

Cilt/Volume:19 • Sayı/No:1 • Haziran/June 2018

Altı ayda bir yayımlanan hakemli dergi
Refereed journal published semi-annually

REKABET KURUMU ADINA SAHİBİ
OWNER ON BEHALF OF PUBLISHER TURKISH COMPETITION AUTHORITY
Prof. Dr. Ömer TORLAK

SORUMLU MÜDÜR / MANAGING DIRECTOR
Dr. Mehmet Fazıl ÖZKUL

EDİTÖRLER / EDITORS

Ümit GÖRGÜLÜ
Ebru ÖZTÜRK
Recep GÜNDÜZ

YAYIN KOMİSYONU / EDITORIAL BOARD

Kürşat ÜNLÜSOY
Abdulgani GÜNGÖRDÜ
Ali ARIÖZ
Zeynep MADAN
Ümit GÖRGÜLÜ
Ebru ÖZTÜRK
Recep GÜNDÜZ

YAYIN SEKRETERİ / PUBLISHING SECRETARY

Özlem ERDOĞAN

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. İzak ATİYAS
Prof. Dr. Mehmet BARCA
Prof. Dr. Lale DAVUT
Prof. Dr. Ercüment ERDEM
Prof. Dr. Celal GÖLE
Prof. Dr. Nihat IŞIK
Prof. Dr. İsmail KIRCA
Prof. Dr. Fuat OĞUZ
Prof. Dr. Ergun ÖZSUNAY
Prof. Dr. Turgut TAN
Prof. Dr. Erol TAYMAZ
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ
Doç. Dr. Mahmut YAVAŞI
Dr. Öğr. Üyesi Fatih Cemil ÖZBUĞDAY
Dr. Öğr. Üyesi Hamdi PINAR
Dr. Öğr. Üyesi Murat ŞAHİN

YÖNETİM YERİ / MANAGING OFFICE:

Üniversiteler Mahallesi 1597. Cadde No: 9 06800
Bilkent-Çankaya/ANKARA

Telefon-Faks / Telephone-Fax: (90) 312 291 44 44 - (90) 312 291 40 00

E-posta / E-mail: rekabetdergisi@rekabet.gov.tr

Web Adresi / Web Address:

<http://www.rekabet.gov.tr/rekabetdergisi>

Basım Tarihi / Publication Date: Ocak / January 2019

Baskı / Print: Pelin Ofset (0312) 395 25 80

Rekabet Dergisi, Rekabet Kurumu tarafından altı ayda bir yayımlanan hakemli bir dergidir. EBSCO, Tübitak Ulakbim ve Asos Index veri tabanlarında dizinlenen Rekabet Dergisi'nde, rekabet hukuku, politikası ve sanayi iktisadi alanlarındaki Türkçe veya İngilizce özgün makalelere, vaka yorumları ve benzeri görüşler ile haberlere yer verilmektedir. Yazılarda belirtilen düşünce ve görüşlerden yazarlar sorumludur; bu düşünce ve görüşler Rekabet Kurumu açısından bağlayıcılık teşkil etmez.

Competition Journal is a refereed journal published semi-annually by the Turkish Competition Authority. Competition Journal, indexed in the EBSCO, Tubitak Ulakbim and Asos Index databases, publishes original articles, case comments and news in Turkish and English in the field of competition law, policy and industrial organization. Any opinions expressed in the Competition Journal represent solely the views of contributing writers and not necessarily those of the Turkish Competition Authority.

Rekabet Dergisi, EBSCO, Tübitak Ulakbim ve Asos Index veri tabanlarında dizinlenmektedir.
Competition Journal is indexed in the EBSCO, Tubitak Ulakbim and Asos Index databases.

İÇİNDEKİLER

Türkiye Demiryollarında Serbestleştirme

Rail Liberalisation in Turkey

Ali Osman SOLAK / 4

Hisbe: İslam Ekonomisinde Düzenleyici ve Denetleyici Otorite

Hisbe: Regulatory and Supervisory Authority in The Islamic Economy

Haşim AKÇA, Oğuzhan BOZATLI / 38

Kartellerin Ortaya Çıkarılmasında Kullanılabilecek Araçlar Bağlamında Rekabet Kurumu Uygulamasına Bir Öneri: İhbarcı Koruma ve Ödül Programları

*An Offer For Turkish Competition Enforcement As Part Of Tools To
Uncover Cartels: Whistleblower Protection and Reward Programs*

Mücteba ALTUN / 66

Yayın İlkeleri ve Makale Yazım Kuralları / 126

Publication Policy And Notes For Contributors / 130

Türkiye Demiryollarında Serbestleştirme

14 Temmuz 2018'de alındı; 29 Eylül 2018'de kabul edildi.
Araştırma Makalesi

 Ali Osman SOLAK*

Öz

Bu çalışma, Türkiye demiryolu taşımacılık faaliyetlerine yönelik olarak 2013 yılında yapılan serbestleştirmeyi ele almış ve serbestleşmenin etkileri bağlamında sektörün geleceğine yönelik öngörülerde bulunmuştur. Serbestleşme sonrası sektörün yeniden yapılandırılmasında, Almanya modeli benimsenerek dikey ayrıştırma yoluna gidilmiş ve bu modele uygun yeni kurum ve kurullar ihdas edilmiştir. Önümüzdeki yıllarda, yüksek hızlı tren ve banliyö hatlarında özel sektörün yolcu taşımacılığı yapacağı öngörülmektedir. Konvansiyonel trenler ise özel sektör açısından yolcu taşımacılığı için cazip değildir. Yük taşımacılığı pazarında faaliyet gösteren tren işletmecilerinin ve rekabetin artacağı öngörülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Türkiye, Demiryolları, Serbestleştirme, Rekabet, Serbest Erişim*

* Doç. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, aliosmansolak@ibu.edu.tr, **Orcid Id: 0000-0002-0919-4804**

Rail Liberalisation in Turkey

Received 14 July 2018; accepted 29 September 2018
Original Article

Ali Osman SOLAK 

Abstract

This study focuses on Turkish railways liberalization adopted in 2013 and predicts for the future of the industry in the context of the effects of liberalization. After the liberalization, the industry was restructured, the German model was adopted and vertical separation was carried out, and new models and institutions were established. It is expected/predicted that private train operators will operate on high-speed trains and suburban lines for passenger transportation in the coming years. Conventional trains are not attractive for the private sector in terms of passenger transport. The number of private train operators in the freight market and competition will increase.

Keywords: Turkey, Railways, Liberalisation, Competition, Open Access

GİRİŞ

Türkiye’de demiryolu taşımacılık faaliyetleri, 1 Mayıs 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6461 sayılı “*Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun*” ile serbestleştirilmiştir. Kanun, temelde Avrupa Birliği (AB)’ne uyum hedefi gözetilerek hazırlanmış olup demiryolu taşımacılık sektörü için bir dönüm noktası olmuştur. Bu makale, söz konusu serbestleşmeyle ilgili olarak temelde şu iki sorunun cevabını aramaktadır. Birincisi, serbestleşme süreci ve sonrasında oluşan kurumsal yapı nasıl olmuştur? İkincisi, piyasadaki firma sayısı ve rekabet açısından sektör gelecekte nasıl olur? Diğer ülkelerdeki serbestleşme sürecini ve serbestleşmenin etkilerini ele alan oldukça geniş bir literatür oluşmuş olup bu literatüre ikinci bölümde yer verilmiştir. Bu makale, Türkiye’de serbestleşme sürecini ve henüz erken olsa da serbestleşmenin kısa dönem etkilerini¹ ele alması açısından literatürdeki ilk makalelerden biri olup makalenin bu anlamda literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

Makalenin yapısı şu şekildedir. Takip eden birinci bölümde, serbest piyasa ve kamu müdahalesini gerektiren durumlarla ilgili olarak teorik arka plana ve ilgili literatüre yer verilmiş; ikinci bölümde, 6461 sayılı Kanun ve sonrasında getirilen düzenlemeler AB müktesebatına uyum hedefi gözetilerek hazırlanmış olduğundan, AB demiryolu mevzuatına yer verilmiş; üçüncü bölümde, Türkiye demiryolu sektörünün serbestleştirme öncesi görünümü resmedilmiş; dördüncü bölümde, Türkiye demiryolu sektöründe serbestleştirme sonrası oluşturulan kurumsal yapı, sektöre yönelik giriş, altyapıya erişim, kamu hizmeti yükümlülüğü, finansal destek konularındaki düzenlemeler ve taşımacılık pazarına girişler ele alınmış; beşinci bölümde, Türkiye demiryolu sektörünün geleceğine yönelik öngörülerde bulunulmuş; sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. TEORİK ARKA PLAN VE İLGİLİ LİTERATÜR

Piyasaların serbestleştirilmesinin, dolayısıyla da rekabet artışının üretimde ve kaynak dağılımında etkinliği artırdığı, yenilik ve teknolojik

¹ Serbestleşmenin uzun dönem etkilerini rekabet, hizmet kalitesi ve fiyat gibi parametreler açısından değerlendirmek için henüz çok erken olup bu değerlendirmeyi yapabilmek için aradan belirli bir zaman geçmesi gerekir.

iyileşmeyi özendirdiği iktisat teorisinin temel kabullerinden biridir. Kamu müdahalesini gerektiren durumlar, piyasa başarısızlıkları ve piyasa mekanizmasının refah dağılımı açısından adil olmayan sonuçlar üretmesiyle sınırlıdır.² Bu durumlarda kamu müdahalesi, mal ve hizmetlerin kamu tarafından üretilmesi veya özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetlerin düzenlenmesi şeklindedir. Bu düzenlemeler, fiyat ve miktar düzenlemeleri, kalite ve performans düzenlemeleri, piyasaya giriş-çıkış düzenlemeleridir.

Ulaştırma sektöründe kamu müdahalesi, genellikle, doğal tekellerin ve dışsallıkların varlığından dolayıdır. Bunun yanı sıra özellikle yolcu taşımacılığında, sosyo-politik açıdan piyasanın ürettiği sonuçlardan memnun olunmaması nedeniyle nispeten güçlü kamu müdahalesi görülmektedir.³

Demiryolu taşımacılığında, piyasa yapısı ve kamunun rolü, ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Bazı ülkeler pazarı çok erken dönemde serbestleştirmiş, bazı ülkeler ise halen kamu tekeli olarak işletmecilik yapmaktadır. Son yıllarda başta AB ülkeleri olmak üzere birçok ülkede, demiryollarının performansının artırılması için demiryollarında rekabetin artırılması gerekli görüldüğünden dolayı; demiryolu pazarı farklı seviyelerde de olsa serbestleştirilmiş ve yeniden yapılandırılmıştır.

Ülkeler açısından demiryolu taşımacılığındaki serbestleştirme süreç ve uygulamalarını ve serbestleşmenin sonuçlarını ele alan akademik çalışmalar önemli sayıya ulaşmıştır. Bu çalışmalarda: Charanwanitwong ve Fraszczyk (2018), EC (2016), Bošković ve Bugarinović (2015), Holvad vd. (2015), Finger (2014), Beria vd. (2012), IBM (2011), Nash (2008, 2010), Ludvigsen ve Osland (2009) Avrupa ülkelerindeki; Obermauer (2001) 15 AB üyesi ülke ve Japonya'daki; Kurosaki (2017) ve Mizutani (2005) Japonya'daki; Link (2012) Almanya'daki; Di Giulio (2016) Almanya ve İtalya'daki; Tomeš vd. (2014) Çek Cumhuriyeti'ndeki; Grushevskaya vd. (2016) Ukrayna'daki; Laurino vd. (2015) dünya geneli farklı ülkelerdeki; Busu ve Busu (2015) Romanya'daki; Alexandersson ve Rigas (2013) İsveç'teki; Santos vd. (2010) Portekiz'deki; Campos (2008) İspanya'daki; Everett (2006) Avustralya'daki; Campos (2001)

² ATİYAS, İ. ve B. ODER (2008), *Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, TEPAV, Ankara, s.18-19.

³ SOLAK, A.O. (2016), "Regulations in Scheduled Intercity Coach Transport Sector in Turkey", *International Journal of Economics and Finance*, No: 8(8), s.33.

Brezilya ve Meksika'daki; Jones (2000) İngiltere'deki serbestleştirme süreci ve uygulamalarını ele almışlardır.

AB ülkelerinde farklı serbestleştirme uygulamaları söz konusu olup bunları temelde İngiltere, Almanya, Fransa modeli olmak üzere üç gruba ayırmak mümkündür. İngiltere, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Portekiz, Norveç, Hollanda, Slovakya, Litvanya ve İspanya tarafından benimsenen İngiltere modelinde, altyapı yönetimi ve taşımacılık faaliyetlerinin farklı şirketler tarafından yerine getirildiği yapı mevcuttur. Bu şirketler kamu veya özel sektör mülkiyetinde olabilmektedir. Almanya, Avusturya, Belçika, İtalya, Letonya, Polonya ve Yunanistan tarafından benimsenen Almanya modelinde, altyapı ve işletmecilik aynı holding çatısı altında bulunan iki ayrı şirket tarafından işletilmektedir. Fransa, Estonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya ve Lüksemburg tarafından benimsenen Fransa modeli ise rekabetin olmadığı, finansman, muhasebe, planlama gibi anahtar kısımların ayrıldığı ve kısmen de karma diyebileceğimiz bir modeldir.⁴

Avustralya, Brezilya, Arjantin, Meksika, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Japonya gibi ülkelerde -yük ve yolcu taşımacılığına göre farklılık arz etmekle birlikte- demiryolu işletmeleri ağırlıklı olarak dikey bütünleşik yapıda olup sektörde yatay ayrıştırma yoluna gidilmiş ve bu yolla kısmen de olsa "paralel rekabet"/"coğrafi rekabet" yaratılmaya çalışılmıştır.

Literatürde serbestleşmenin sonuçlarını ele alan akademik çalışmalar da bulunmaktadır. Tomeš (2017), Bougna ve Crozet (2016), Kleinova (2016), Sánchez vd. (2012), Cantos vd. (2010, 2012), Friebe vd. (2010) ve Asmild vd. (2009) Avrupa ülkelerindeki demiryolu reformlarının sonuçlarını; Vigren (2017), Jensen ve Stelling (2007) İsveç'teki demiryolu reformlarının sonuçlarını; Tomeš (2016) Çek Cumhuriyeti demiryollarındaki rekabetin sonuçlarını; Bergantino vd. (2015) İtalya demiryollarındaki serbestleşmenin sonuçlarını; Preston ve Robins (2013) İngiltere demiryollarındaki serbestleşmenin sonuçlarını;

⁴ CHARANWANITWONG, T. ve A. FRASZCZYK (2018), "Rail Liberalisation in Europe and Lessons for Thailand: Policy Makers vs. Academic Views", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, No: 113, s.427-429; EUROPEAN COMMISSION (EC) (2016), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Fifth Report on Monitoring Developments of the Rail Market*, Brussels, s.16; NASH, C. (2008), "Passenger Railway Reform in the Last 20 Years - European Experience Reconsidered", *Research in Transportation Economics*, No: 22(1), s.62.

Sharipov (2010) Kazakistan demiryollarındaki rekabetin etkilerini; Williams vd. (2005) Avustralya ve Yeni Zelanda'daki demiryolu özelleştirmelerinin sonuçlarını incelemiştir. Bu çalışmaların sonuçlarına göre, ülkelere göre serbestleştirmenin etkileri farklılık göstermekle beraber, genel itibarıyla bakıldığında serbestleştirmenin pazardaki firma sayısını fazla artırmadığı, bununla birlikte kısmen de olsa pazarı büyüttüğü, üretim etkinliğini ve hizmet kalitesini artırdığı, az da olsa fiyatları düşürdüğü görülmektedir. Altyapıya erişimin serbestleştirilmesi, pozitif etki yapmaktadır; ancak alt yapı ve işletmeciliğin ayrılmasının gerek etkinlik üzerinde gerekse talep artışı üzerinde etkisi olmamıştır. Serbestleştirmenin aynı anda tek bir pakette yürürlüğe girmesi yerine, birbirini takip eden uygulamalar şeklinde hayata geçirilmesi, etkinlik artışına daha fazla katkı sağlamaktadır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ DEMİRYOLU MEVZUATI

6461 sayılı Kanun ve sonrasında getirilen düzenlemeler, AB ile yürütülen müzakereler çerçevesinde, AB müktesebatına uyum hedefi gözetilerek hazırlanmış olduğundan, Türkiye demiryollarının serbestleştirilmesine yer vermeden önce AB demiryolu mevzuatına yer verilmiştir.⁵

AB'de, serbestleştirme yoluyla demiryollarında rekabetin ve etkinliğin artırılması amacıyla getirilen ilk düzenleme, 1991 yılında Avrupa Komisyonu tarafından çıkarılan 91/440/EEC sayılı direktiftir.⁶ Bu direktif, AB'nin konuyla ilgili sonraki düzenlemelerine de temel oluşturmuştur. Direktif, ortak pazar çerçevesinde demiryollarının etkinliğinin artırılması amacıyla, demiryolu işletmelerinin yönetim bağımsızlığı ve finansal yapılarının iyileştirilmesi, altyapı ve işletme faaliyetlerinin muhasebesinin ve organizasyonel yapısının ayrılması gibi konularda düzenlemeler getirmiştir. Direktif ayrıca uluslararası demiryolu taşımacılığı yapan işletmelere, diğer üye devletlerin altyapısına erişim hakkı getirmiştir.

Avrupa Komisyonu 1995 yılında iki yeni direktif daha çıkarmıştır. 95/18/EC sayılı direktif⁷ demiryolu şirketlerinin yetkilendirilmesi/

⁵ Türkiye AB'ye girebilmek için 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren müzakerelere başlamış olup yasal düzenlemelerini AB müktesebatına uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır.

⁶ Council Directive 91/440/EEC, OJ L 237, 24.8.1991.

⁷ Council Directive 95/18/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

ruhsatlandırılması ile ilgilidir. 95/19/EC sayılı direktif⁸ ise demiryolu altyapı kapasitesinin tahsisi ve altyapı kullanımının ücretlendirilmesine yönelik kuralları belirlemektedir.

Komisyon 1996 yılında, “Topluluğun Demiryollarının Canlandırılması İçin Bir Strateji” (*A Strategy for Revitalising The Community’s Railways*) başlıklı bir Beyaz Kitap (*White Paper*) yayımlamıştır.⁹ Kitapta, sektörün rekabete açılmasında fazla bir ilerleme kaydedilmediği yönünde değerlendirmelere yer verilmiş, demiryolu kullanımını artırmak için yeni bir demiryolu hizmetine ihtiyaç olduğu ifade edilmiş ve bunun için atılması gereken adımlar saptanmıştır.

Komisyon 2001 yılında, AB ortak ulaştırma politikasının oluşturulması kapsamında “2010 yılı için Avrupa Ulaştırma Politikası: Karar Zamanı” (*European Transport Policy for 2010: Time to Decide*) başlıklı diğer bir Beyaz Kitap yayımlamıştır.¹⁰ Kitapta, demiryollarıyla ilgili olarak, uluslararası yük taşımacılığı yapan demiryolu işletmelerinin Avrupa demiryolu şebekesine erişimi, güvenliğin artırılması, karşılıklı işletilebilirliğin geliştirilmesi ve politika ve çözüm üretmek için Avrupa Demiryolu Ajansı kurulması gibi konularda öneriler getirilmiştir.

Komisyon, 2001 yılından itibaren demiryolu kullanımını artırmak, karayolu tıkanıklığını ve karbon emisyonlarını azaltmak, rekabeti ve demiryolu hizmetlerinin kalitesini artırmak ve sübvansiyonları azaltmak amacıyla “demiryolu paketi” olarak adlandırılan düzenlemeler yapmıştır. Demiryolu Paketlerine Tablo 1’de yer verilmiştir. 2001, 2004 ve 2007 yıllarında çıkarılan paketlerde, 91/440/EEC, 95/18/EC ve 95/19/EC sayılı direktiflerin bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu demiryolu paketleriyle; demiryolu yük pazarı, 15 Mart 2003 itibarıyla Trans-Avrupa demiryolu yük ağında, 1 Ocak 2006 itibarıyla uluslararası yük taşımacılığı için ve 1 Ocak 2007 itibarıyla tüm yük taşımacılığı için rekabete açılarak serbestleştirilmiştir. 1 Ocak 2010 itibarıyla uluslararası yolcu hizmetleri serbestleştirilmiş ve ayrıca ulusal veya uluslararası yolculuk yapan tüm yolculara eşit haklar tanınmıştır.¹¹

⁸ Council Directive 95/19/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

⁹ EUROPEAN COMMISSION (1996), *White Paper: A Strategy for Revitalising the Community’s Railways*, COM(96) 421, Final.

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION (2001), *White Paper: European Transport Policy for 2010: Time to Decide*, COM(2001) 370, Final.

¹¹ TCDD (2017b), *Demiryolu Sektör Raporu 2016*, s.10.

Tablo 1: AB Demiryolu Paketleri

| | Düzenlemeler | Paketin Amacı |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Birinci Demiryolu Paketi (2001) | 2001/12/EC sayılı direktif 2001/13/EC sayılı direktif 2001/14/EC sayılı direktif | Uluslararası demiryolu pazarının açılması, yük taşımacılığı yapan işletmelerin Avrupa demiryolu şebekesine erişiminin sağlanmasına yöneliktir. Kapasite tahsisi ve altyapının ücretlendirilmesine yönelik politikalar tanımlanmıştır. |
| İkinci Demiryolu Paketi (2004) | 2004/49/EC sayılı direktif 2004/50/EC sayılı direktif 2004/51/EC sayılı direktif 881/2004 sayılı tüzük | Avrupa demiryolu şebekesinin bütününlüğünü ulusal ve uluslararası yük taşımacılığına açılması, güvenliğin artırılması, karşılıklı işletilebilirliğin geliştirilmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Güvenlik ve karşılıklı işletilebilirlik konularındaki ortak politika ve çözüm üretmek için Avrupa Demiryolu Ajansı kurulması önerilmiştir. |
| Üçüncü Demiryolu Paketi (2007) | 2007/58/EC sayılı direktif 2007/59/EC sayılı direktif 1370/2007 sayılı tüzük 1371/2007 sayılı tüzük 1372/2007 sayılı tüzük | 2010 yılına kadar uluslararası demiryolu yolcu taşımacılığının rekabete açılmasına, yolcu haklarına ve taşıma personelinin sertifikasyon prosedürlerine, kamu hizmeti yükümlülüklerine yönelik düzenlemeler getirmektedir. |
| Birinci Demiryolu Paketinin Yeniden Düzenlenmesi (2012) | 2012/34/EU sayılı direktif | Altyapı yöneticileri ve demiryolu işletmecileri arasındaki ayırım, demiryolu sisteminin finansmanı, sektördeki düzenleyici birimlerin rolü, demiryolu hizmetlerine erişim kuralları, altyapıya erişim ücretleri, gürültü ve Avrupa Tren Kontrol Sistemine (ETCS) yönelik kurallar konusunda düzenlemeler içermektedir. |
| Dördüncü Demiryolu Paketi (2016) | 2016/796 sayılı tüzük 2016/797 sayılı direktif 2016/798 sayılı direktif 2016/2337 sayılı tüzük 2016/2338 sayılı tüzük 2016/2370 sayılı direktif | Tek Avrupa Demiryolu Alanı hedefini tamamlayıcı düzenlemelerden oluşur. Güvenliğin artırılması, karşılıklı işletilebilirliğin geliştirilmesi, ulusal yolcu taşımacılığı pazarının rekabete açılması, pazara yeni girişleri kolaylaştırılması, altyapı yöneticileri ve demiryolu işletmeleri arasındaki ayırımın derinleştirilmesi, işletmecilerin yönetim maliyetlerinin azaltılması, kamu hizmeti yükümlülüklerinin ihale edilmesi, demiryolu çeken-çekilen araçların yetkilendirilmesi ve emniyet sertifikalarının verilmesi konusunda Avrupa Demiryolu Ajansının yetkili tek merci haline getirilmesine yönelik düzenlemeler getirmektedir. |

Kaynak: EC (2018)¹² ve Karamanoğlu (2012)¹³

¹² EUROPEAN COMMISSION (2018), https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages_en, Erişim Tarihi: 01.07.2018.

¹³ KARAMANOĞLU, C. (2012), Demiryolu Sektöründe Yapısal Reformlar ve Rekabet: Serbestleştirme Öncesi Türkiye İçin Öneriler, *Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara, s.45.*

Komasyon, 2012 yılında, altyapıya erişim, lisans ve demiryollarının gelişimi konularındaki mevzuatı, ortaya çıkan ihtiyaçlar ve belirlenen hedefler doğrultusunda yeniden düzenleyen 2012/34/EU sayılı direktifi çıkarmıştır.¹⁴ 91/440/EC, 95/18/EC ve 2001/14/EC sayılı direktifleri yürürlükten kaldıran direktif, altyapı yöneticileri ve demiryolu işletmecileri arasındaki ayrıma ilişkin ihtiyaçlar, demiryolu sisteminin finansmanı, demiryolu sektöründeki düzenleyici kurumların rolü, demiryolu hizmetlerine erişim kuralları, demiryolu altyapısına erişim ücretleri, gürültü ve Avrupa Tren Kontrol Sistemi (ETCS)'ne ilişkin hükümler içermektedir.

Avrupa Komasyonu, 28 Mart 2011 tarihinde “Tek Avrupa Taşımacılık Alanına İlişkin Yol Haritası-Rekabetçi ve Etkin Kaynaklı bir Taşımacılık Sistemine Doğru” (*Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*) isimli bir Beyaz Kitap daha yayımlamıştır.¹⁵ Kitap, 2050 yılına kadar AB genelinde rekabetçi ve etkin kaynaklı bir taşımacılığın temin edilmesini, AB'nin küresel taahhütleri çerçevesinde, sektörden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının azaltılmasını ve Avrupa demiryolu işletmelerinin gereksiz teknik ve idari engeller olmaksızın hizmet sağlayabilecekleri bir demiryolu pazarının oluşturulmasını öngörmektedir.¹⁶

Komasyon, 2016 yılında dördüncü demiryolu paketini çıkarmıştır. Paket, tek Avrupa Demiryolu Alanı hedefine yönelik olarak önceki düzenlemeleri tamamlayıcı düzenlemelerden oluşmaktadır. Paket, altyapının yönetilmesi, ulusal yolcu pazarının açılması ile karşılıklı işletebilirlik, emniyet ve Avrupa Demiryolu Ajansının yetkilerinin genişletilmesi konularında düzenlemeler getirmiştir.

Genel olarak bakıldığında AB düzenlemelerinin; demiryolu işletmelerinin özerkliği, altyapı ve işletmecilik faaliyetlerinin birbirinden ayrılması, yeni işletmecilere altyapıya erişim hakkı sağlanması, sektöre yeni girecek işletmecilerin, yerleşik işletmeciyile aynı koşullarda rekabet edebilmesinin sağlanması, altyapı kullanım bedellerinin ayrımcı olmayan bir şekilde belirlenmesi esaslarına dayandığı görülmektedir. AB mevzuatı, rekabet edebilirliği ve açık pazarı destekleyecek şekilde

¹⁴ Council Directive 2012/34/EU, OJ L 343, 14.12.2012

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION (2011), *White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*, COM(2011) 144, Final.

¹⁶ TCDD 2017b, s.12.

önemli ölçüde geliştirilmiş ve düzenlemelerle, entegre bir Avrupa demiryolu sistemi amacına yönelik olarak Avrupa şebekesinin bütününde ulusal ve uluslararası yük ve yolcu hizmetlerinin rekabete açılması hedeflenmiştir.

3. TÜRKİYE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNÜN SERBESTLEŞME ÖNCESİ GÖRÜNÜMÜ

Türkiye demiryolu sektörünün serbestleşme öncesi genel görünümüne ve piyasa yapısına yer vermeden önce, karşılaştırma olması açısından karayolu ve havayolu taşımacılığına kısaca yer verilmiştir.

3.1. Karayolu ve Havayolu Taşımacılığı

Türkiye’de şehirlerarası taşımacılıkta en fazla kullanılan taşıma sistemi karayoludur. 2016 yılı itibarıyla şehirlerarası yolcu taşımacılığının yaklaşık %89,9’u, yük taşımacılığının yaklaşık %90,2’si karayolu ile yapılmıştır.¹⁷ Karayolu ile yapılan yolcu taşımacılığının yaklaşık %68,8’i özel otomobillerle, %31,2’si taşımacılık işletmeleri tarafından otobüslerle tarifeli ve tarifesiz seferler düzenlenerek gerçekleştirilmiştir.¹⁸ Otobüslerle tarifeli ve tarifesiz taşımacılık yapan ticari firma sayısı 2018 yılı itibarıyla 22.005’tir. Bu firmaların 342’si şehirlerarası tarifeli taşımacılık yapmaktadır.¹⁹ Otobüs taşımacılığı, bütün şehir merkezlerine ulaşan şebeke yapısına sahiptir. Şehirlerarası otobüs taşımacılığı, ilk gelişiminden itibaren özel sektörün mülkiyetindeki firmalarla, devletten teşvik almadan, serbest piyasa şartları içinde rekabetçi bir ortamda yürütüle gelmiştir.

Türkiye’de otomobil kullanımı yıllar itibarıyla artmıştır. 2000 yılında 100 kişiye düşen otomobil sayısı 6,5 olup otomobille 79,0 milyar yolcu-km taşımacılık yapılmış iken, 2015 yılında bu rakamlar 13,4’e ve 199,9 milyar yolcu-km.ye yükselmiştir.²⁰

¹⁷ KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (KGM) (2018), *Karayolu Ulaşım İstatistikleri 2016*, s.7-8.

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION (2017), *EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2016*, s.50-51. Otomobil ve otobüs kullanımına ait oranlar için 2015 yılı verileri kullanılmıştır.

¹⁹ Bkz. <http://www.kugm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018. Verilen rakamlar 01.03.2018 tarihi itibarıyla’dır.

²⁰ Bkz. <http://www.tuik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 21.06.2018; EC 2017, s.50.

Karayolu ile yurtiçi ticari yük taşımacılığı yapan K1 yetki belgesine sahip firma sayısı 2018 yılı itibariyle 96.573 olup²¹ yük taşımacılığı pazarı da rekabetçi bir ortamda özel sektör tarafından yürütüle gelmiştir. Karayolu ile bütün il ve ilçe merkezlerine taşımacılık yapmak mümkündür.

Havayolu taşımacılığında, Türk Hava Yolları (THY), 2003 yılına kadar yasal tekel olarak faaliyet göstermiştir. 2003 yılında havayolu taşımacılığının serbestleşmesi ve rekabete açılmasıyla beraber pazardaki firma sayısı ve taşımacılık yapılan yurt içi hatların sayısı artmıştır. Pazarda 2018 yılı itibariyle tarifeli ve tarifersiz olmak üzere 12 havayolu işletmesi bulunmaktadır.²² Serbestleşme öncesi pahalı olan uçuş ücretleri, serbestleşme sonrasında artan rekabetin etkisiyle ucuzlamıştır. Serbestleşmeyle beraber havayolu yolcu taşımacılığının payı da artmış; 2003 yılında yaklaşık %1,6 olan payı 2016 yılında %9,5'e yükselmiştir.²³

3.2. Demiryolu Taşımacılığı

Demiryolu taşımacılığında, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD), kuruluşundan 2013 yılına kadar yasal tekel olarak faaliyet göstermiştir. TCDD'nin ana faaliyet alanı demiryolu ile yük ve yolcu taşımacılığı olmakla birlikte kuruluş, liman işletmeciliği, Van Gölü feribot işletmeciliği gibi faaliyetleri de sürdürmektedir.

Demiryollarında 2009 yılına kadar tamamen konvansiyonel trenlerle yolcu taşımacılığı yapılmıştır. Konvansiyonel demiryolu şebekesi birçok şehir merkezine ulaşmakta yetersiz kalmıştır. Konvansiyonel trenler, hızlarının yavaş ve hizmet kalitesinin düşük olması nedeniyle -ücretlerinin otobüs taşımacılığına kıyasla daha ucuz olmasına rağmen tercih edilmemiştir. Konvansiyonel trenlerin tercih edilmemesi ve uzun yıllar yasal tekel olarak faaliyet gösteren TCDD'nin müşteri taleplerini karşılamakta yetersiz kalması, demiryollarının yolcu taşımacılığında aldığı payın yıllar itibarıyla karayolları lehine sürekli düşmesine yol

²¹ Bkz. <http://www.kugm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018. Verilen rakamlar 01.03.2018 tarihi itibarıyla.

²² Bkz. <http://web.shgm.gov.tr/tr/havacilik-isletmeleri/2063-hava-tasima-isletmeleri>, Erişim Tarihi: 02.07.2018.

²³ KGM 2018, s.7-8.

açmıştır. Demiryollarının yolcu taşımacılığında aldığı pay 1950 yılında %42,2 iken, 1970 yılında %7,6'ya, 2000 yılında %2,2'ye ve 2013 yılında %1,0'a kadar düşmüştür. 2009 yılından itibaren yüksek hızlı tren (YHT)'ler de taşıma yapmaya başlamış, 2013 yılı sonu itibarıyla YHT hat uzunluğu 888 km'ye ulaşmış ve 2013 yılında 1.185.377.000 yolcu-km taşımacılık yapılmıştır.²⁴

Yük taşımacılığında, demiryollarıyla ağırlıklı olarak; katı mineral yakıtlar, cevher, metal artıklar, üretilmiş mineraller, inşaat malzemeleri, araç ve makine taşınmıştır. TCDD, 2004 yılından itibaren blok tren İşletmeciliğine geçmiş ve daha önceleri taşınması yapılmayan otomobil, sanayi ürünleri, inşaat malzemeleri, gıda maddeleri gibi eşyalar blok trenlerle taşınır hale gelmiştir.

Demiryolları, yolcu taşımacılığında olduğu gibi yük taşımacılığında da müşteri ihtiyaçlarına cevap verememiştir; demiryolu şebekesi ve bu şebekenin üretim merkezleri ve liman bağlantıları yetersiz kalmış; taşıma kolaylığı ve işletim ucuzluğu olan konteyner taşımacılığına, diğer ülkelere kıyasla geç başlanmıştır. Dolayısıyla, demiryolları, yük taşımacılığında da pazar kaybetmiştir. Demiryollarının payı 1950 yılında %68,2 iken, 1970 yılında %24,3'e, 2000 yılında %4,3'e ve 2013 yılında %4,4'e gerilemiştir.²⁵

TCDD, işlettiği trenlerde özel firmaların kendilerine ait vagonlarla yük taşımaya imkân tanımıştır. Bu uygulama, sektöre özel teşebbüslerin girmesine yönelik olarak serbestleşme öncesi atılan önemli adımlardan biri olmuştur. 2013 yılında sahibine ait vagonlarla yapılan taşımaların toplam taşıma içindeki payı %36,2'ye ulaşmıştır.²⁶

TCDD'nin yıllar itibarıyla koltuk ve vagon kullanımı Tablo 2'de yer almaktadır. Tablodaki rakamların ortalamasına göre; banliyö yolcu vagonlarının %33'ü, anahat yolcu vagonlarının %62'si ve anahat yük vagonlarının %61'i kullanılmıştır. Yolcu trenlerinin doluluk oranı banliyöde ortalama %61, ana hatta %67, yük vagonlarının doluluk oranı ise %62 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar yolcu ve yük vagonlarının kullanım ve doluluk oranlarının düşük olduğunu, TCDD'nin yıllar itibarıyla düşük verimlilikle çalıştığını göstermektedir.

²⁴ TCDD (2014), *2009-2013 İstatistik Yıllığı*, Ankara, s.15 ve 113; TCDD 2017b, s.23.

²⁵ TCDD 2014, s.113; TCDD 2017b, s.23.

²⁶ TCDD 2014, s.65.

Tablo 2: TCDD'nin Koltuk ve Vagon Kullanımı

| Taşıma Cinsi | 2000 | 2005 | 2010 | 2013 |
|----------------------------------|------|------|------|------|
| Banliyö Yolcu Vagonu Kullanımı % | 36 | 33 | 54 | 103 |
| Anahat Yolcu Vagonu Kullanımı % | 55 | 48 | 60 | 84 |
| Anahat Yük Vagonu Kullanımı % | 50 | 52 | 66 | 75 |
| Banliyö Koltuk Doluluğu % | 59 | 54 | 80 | 49 |
| Anahat Koltuk Doluluğu % | 64 | 58 | 70 | 77 |
| Anahat Yük Vagonu Doluluğu % | 63 | 60 | 63 | 63 |

Kaynak: TCDD 2005, s.97 ve 99; TCDD 2010, s.105 ve 107; TCDD 2014, s.99 ve 101.

TCDD mali açıdan yıllar itibarıyla sürekli ve önemli miktarlarda zarar etmiştir. Aşağıda TCDD'nin kar/zarar tablosu yer almaktadır. Kuruluşun cari giderlerinin finansmanı amacıyla düzenli olarak Hazine Müsteşarlığından kaynak transferi yapılmıştır. Bu anlamda Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) içerisinde en fazla transfer yapılan kuruluş olmuştur. Kuruluş liman hizmetleri dışındaki bütün faaliyetlerinden sürekli zarar etmiştir. 2009-2013 yılları arasında gelirin gideri karşılama oranı anahat yolcu taşımacılığında ortalama %16,8, banliyö yolcu taşımacılığında ortalama %59,8, anahat yük taşımacılığında ortalama %29,2 olmuştur.²⁷

Tablo 3: TCDD'nin Kâr Zarar Durumu

| Yıllar | Gelirler Toplamı (TL) | Giderler Toplamı (TL) | Kâr / Zarar (TL) |
|--------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| 2000 | 364.814.061 | 693.560.731 | -328.746.670 |
| 2005 | 1.863.434.741 | 2.075.904.287 | -212.469.546 |
| 2010 | 2.007.205.090 | 2.873.541.856 | -866.336.767 |
| 2013 | 2.540.099.821 | 3.820.654.209 | -1.280.554.388 |

Kaynak: TCDD 2005, s.90; TCDD 2010, s.98; TCDD 2014, s.90.

4. TÜRKİYE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME SONRASI KURUMSAL YAPI, DÜZENLEMELER VE İŞLETMECİ SAYISI

6461 sayılı Kanunun²⁸ getirdiği düzenlemelerle TCDD'nin demiryolu taşımacılığında sahip olduğu tekel ayrıcalığı kaldırılmış, taşımacılık piyasası serbestleştirilerek kamu ve özel sektöre ait yeni şirketlerin demiryolu altyapısı inşa etmesine ve bu altyapıyı kullanmasına, demiryolu altyapı işletmeciliği ve demiryolu tren işletmeciliği yapabilmesine izin verilmiştir.

Kanunla demiryolu hizmeti altyapı işletmeciliği ve tren işletmeciliği olarak bölünmüş; bu doğrultuda TCDD altyapı işletmecisi olarak yeniden yapılandırılmış ve TCDD Taşımacılık A.Ş. (TCDD TAŞ)²⁹ adıyla tren işletmecisi olarak mülkiyeti kamuya ait yeni bir şirket kurulmuştur. TCDD, kamu iktisadi kuruluşu olmaktan çıkarılarak iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülmüştür. Sektörün serbestleşmesi sonrasında oluşan kurumsal yapı, daha önce başarılı bir serbestleşme deneyimi yaşamış Türk havacılık sektörüyle büyük ölçüde paralellik/benzerlik göstermektedir.

Kanunla TCDD ve bağlı ortaklıklarının personel sayısının azaltılması da amaçlanmış; buna yönelik olarak, yaş haddinden emekliliğine beş yıl ve daha fazla kalanların emekli olması halinde emekli ikramiyelerinin % 40, üç-beş yıl arası ve üç yıl kalanlar için ise sırasıyla % 35 ve % 30 fazla ödenmesi hükme bağlanmıştır.

²⁸ Kanun, 2013 yılında yasalama olmakla birlikte, TCDD'nin yeniden yapılandırılması ve demiryollarının serbestleştirilmesi konusu ilk defa 1995 yılında gündeme gelmiştir. 1995 yılında Japonya ve Dünya Bankası tarafından finanse edilen ve Booz Allen & Hamilton danışmanlık şirketince yürütülen "TCDD'nin yeniden yapılandırılması" projesi 1996 yılında tamamlanmıştır. Proje sonucunda sektöre ilişkin Kanun Tasarısı hazırlanmış, ancak yasalama olmamıştır.

Bu proje sonrasında, bugünkü serbestleşme sürecine zemin hazırlayan, gerek AB ve Dünya Bankası kaynaklı hibe ve kredilerle finanse edilen gerekse öz kaynakla finanse edilen teknik yardım projeleri gibi birçok çalışma ortaya konulmuştur. Bu çalışmalar sonucunda raporlar ve kanun tasarıları hazırlanmıştır. Kanun Tasarıları yasalama olmamış, ancak hazırlanan raporlarda teklif edilen önerilerden bir kısmı hayata geçirilmiştir. Nitekim 2013 yılından önce gerçekleştirilen, TCDD'ye ait limanların özelleştirilmesi, personel sayısının azaltılması, ekonomik olmayan hat, istasyon ve trenlerin kaldırılması/kapatılması gibi uygulamalar büyük ölçüde bu kapsamda yapılmıştır.

²⁹ Bu kısaltma resmi olmayıp yazar tarafından kolaylık olması amacıyla kullanılmıştır.

Kanun 2013 yılında yasalaşmış³⁰ olmakla birlikte uygulanması ve ikincil mevzuatın çıkarılması fiili olarak zamana yayılmıştır. Geçiş dönemini müteakip 1 Ocak 2017 itibarıyla TCDD ve TCDD TAŞ ayrılmıştır. Kanunun uygulanmasına yönelik olarak; “*Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği*”, “*Demiryolu Emniyet Yönetmeliği*”, “*Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği*”, “*Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği*”, “*Demiryolu Koordinasyon Kurulu Yönetmeliği*” gibi ikincil mevzuat çıkarılmıştır.³¹ 2018 yılı itibarıyla ikincil mevzuat düzenlemeleri büyük ölçüde tamamlanmıştır.

4.1. Serbestleşme Sonrası Kurumsal Yapı

655 sayılı KHK ve 6461 sayılı Kanun sonrası oluşan kurumsal yapıda, Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM) düzenleyici otorite olarak yetkilendirilmiştir. TCDD mevcut altyapının işletilmesinden sorumlu kurum olmuştur. Ancak özel işletmeciler de kendi inşa ettiği altyapıda ve/veya kendisine devredilen mevcut altyapıda altyapı işletmeciliği yapabilecektir. Yeni yapıda Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu ve Demiryolu Koordinasyon Kurulu ihdas edilmiştir. TCDD TAŞ’ın ve pazara yeni girecek özel sektöre ait firmaların tren işletmecisi olarak faaliyet göstermesi öngörülmüştür.

Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü

DDGM, altyapı işletmecileri, tren işletmecileri ve demiryolu taşımacılığı alanında faaliyette bulunanların yetkilendirmesi ve denetlenmesinden sorumludur. DDGM’ye serbestleşme sonrasında

³⁰ Demiryolu taşımacılığının düzenleyici kurumu olan Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü (DDGM), bu kanun çıkmasından önce, 1 Kasım 2011 tarihli ve 655 sayılı “Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (655 sayılı KHK) ile kurulmuştur. DDGM’nin kurulması sektörün serbestleştirilmesinin ön işareti olmuş ve 6461 sayılı Kanunun hazırlanma aşamasında DDGM önemli rol oynamıştır.

³¹ Bu yönetmeliklerin yanı sıra “Demiryolu Hemzemin Geçitlerinde Alınacak Tedbirler ve Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik”, “Demiryolu Araçları Tescil ve Sicil Yönetmeliği”, “Demiryolu Araçları ve Ana Aksamları Tip Onay Yönetmeliği”, “Tren Makinist Yönetmeliği”, “Demiryolu Emniyet Kritik Görevler Yönetmeliği”, “Demiryolu Eğitim ve Sınav Merkezi Yönetmeliği”, “Yolcu Hakları Yönetmeliği” gibi teknik yönetmelikler de çıkarılmıştır.

sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi için altyapı kullanımı, tahsisi, erişimi ve ücretlendirmesine ilişkin olarak demiryolu altyapı işletmecileriyle demiryolu tren işletmecileri arasında oluşabilecek ihtilafların çözümü için yetkilendirilmiştir.

DDGM'ye demiryolu ulaşımını geliştirmek ve serbest, adil, sürdürülebilir bir rekabet ortamı sağlamak amacıyla sınırlı olmak üzere; altyapı kullanım ücretleri ile taşımacılık faaliyetlerine ilişkin gerektiğinde taban ve tavan ücret tespit etme, kamu hizmeti yükümlülüğüne ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi de verilmiştir.

DDGM, aynı zamanda demiryolu sektörü için Ulusal Emniyet Otoritesi olmuştur. Bu kapsamda; altyapı ve çeken-çekilen araçlar için emniyet sınır ve şartlarını belirlemek, altyapı işletmecileri ve tren işletmecilerine ilgili emniyet belgelerini vermek veya verebilecekleri yetkilendirmekle görevlidir. Bunların yanı sıra demiryolu araçlarının standartlarının belirlenmesi, tescil-sicil işlemleri ile bakım onarımlarının yapılmasına dair usul ve esasların belirlenmesi de kurumun görevleri arasındadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları

TCDD, devletin tasarrufundaki demiryolu altyapısının kendisine devredilen kısmı üzerinde demiryolu altyapı işletmecisi olmuştur. TCDD, aynı zamanda tasarrufunda olsun ya da olmasın, ulusal demiryolu altyapı ağı üzerindeki demiryolu trafiğini tekel olarak yönetmekle de sorumlu tutulmuştur. Dolayısıyla da tasarrufunda olan demiryolu altyapısı üzerindeki tren işletmecilerinden ve tasarrufunda olmayan demiryolu altyapısını işleten altyapı işletmecilerinden trafik yönetimi ücreti alması öngörülmüştür.

TCDD, teşkilat olarak 8 Bölge Müdürlüğünden oluşmaktadır. Emniyet Yönetim Sistemi Müdürlükleri, TCDD'nin 8 Bölge Müdürlüğünde de mevcut olup doğrudan Bölge Müdürüne bağlı olarak görev yapmaktadır.

TCDD'nin 4 bağlı ortaklığı (TCDD TAŞ, Türkiye Vagon Sanayi A.Ş., Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayi A.Ş., Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayi A.Ş.) ile 5 fabrikası (Ankara Demiryol Fabrikası, Ankara Uzun Ray Kaynak ve Yol Mekanik Araçları Onarım Fabrikası, Sivas Yapı Travers Fabrikası, Afyon Beton Travers Fabrikası, Çankırı Makas Fabrikası) bulunmaktadır. Ayrıca Haydarpaşa Limanı, İzmir Limanı

ve Van Gölü Feribot İşletmeciliği TCDD tarafından işletilmekte; daha önce TCDD tarafından işletilen ve şimdi özel sektöre işletme hakkı devredilen Derince Limanı, Bandırma Limanı, Samsun Limanı, Mersin Limanı ve İskenderun Limanlarındaki gözetim ve denetim faaliyetleri de bu limanlardaki Kontrol Müdürlükleri aracılığıyla TCDD tarafından yürütülmektedir.

Demiryolu Koordinasyon Kurulu

Kurulun görevleri şunlardır: (a) Demiryolu altyapı işletmecileri, demiryolu tren işletmecileri ve diğer demiryolu işletmecileri ile DDGM arasında uyum ve işbirliğini sağlamak, bunun için gerekli kararları almak, (b) Demiryolu politikaları geliştirmek ve Bakana sunmak, (c) Demiryolu sektörünü izleyerek sürdürülebilir bir yapı kazanması için teklif hazırlamak ve Bakana sunmak, (d) Demiryolu sektörü yatırım ihtiyacıyla ilgili çalışmalar yapmak ve Bakana sunmak.

Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu

Kurul, ulaştırma alanında meydana gelen ciddi kazaları araştırmak ve incelemek üzere sürekli bir kurul olarak kurulmuştur.

TCDD TAŞ

TCDD TAŞ, yük ve yolcu tren işletmecisi olarak kurulmuştur. Şirketin personeli, taşınmazları ve taşımacılık faaliyetlerinde kullandığı araçları TCDD'den aktarılmıştır. TCDD TAŞ; lojistik, yolcu taşıma ve araç bakımı olmak üzere üç ana birim olarak yapılandırılmış ve 1 Ocak 2017 tarihi itibarıyla faaliyetlerine başlamıştır. Yüksek hızlı trenler, konvansiyonel trenler, kent içi banliyö trenleri, Marmaray, Başkentray Şirket tarafından işletilmektedir.

4.2. Serbestleşme Sonrası Düzenlemeler

4.2.1. Giriş Düzenlemeleri

Giriş düzenlemeleri, “Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği” ve “Demiryolu Emniyet Yönetmeliği” ile yapılmıştır. Buna göre,

demiryolu altyapı işletmecisi, yolcu ve yük tren işletmecisi olarak faaliyet göstermek isteyen işletmelerin, DDGM'den sırasıyla DA, DB1 ve DB2 yetki belgesi almaları gerekmektedir. Yetki belgesi alan demiryolu altyapı işletmecisinin faaliyetlerine başlayabilmesi için emniyet yönetim sistemi kurması ve emniyet yetkilendirme belgesi alması; yük ve/veya yolcu tren işletmecisinin altyapıya erişim hakkı alabilmesi için emniyet yönetim sistemi kurması ve emniyet sertifikası alması gerekmektedir.

İşletmelerin, DB1 yetki belgesi alabilmeleri için, en az 6 adet yolcu vagonu ve 2 adet lokomotif veya 2 adet tren seti öz mal veya kiralık olarak, ayrıca 10.000.000 TL kayıtlı işletme sermayesine sahip olmaları gerekmektedir. DB2 yetki belgesi alabilmeleri için, en az 1.500 ton yük taşıma kapasiteli vagonlar ile en az iki adet ana hat lokomotive öz mal veya kiralık olarak, ayrıca 10.000.000 TL kayıtlı işletme sermayesine sahip olmaları gerekmektedir. Yetki belgesi ücreti 2018 yılı için 118.854 TL olup yetki belgesinin on yılda bir yenilenmesi gerekmektedir. Yenileme ücreti, ilk ücretin %10'udur. Emniyet sertifikası ücreti, 2018 yılı için 286.175 TL olup sertifikanın beş yılda bir yenilenmesi gerekmektedir. Yenileme ücreti, ilk ücretin %5'idir.

TCDD TAŞ, 6461 sayılı Kanun ile demiryolu tren işletmecisi olarak görevlendirildiğinden, bir defaya mahsus olmak üzere ve yetki belgesi süresince DB1 ve DB2 yetki belgeleri ücretsiz verilmiştir. Ayrıca TCDD TAŞ'a gerekli olan emniyet sertifikasını almak için üç yıl süre tanınmıştır.

Değerlendirme:

Yapılan düzenlemelerde, demiryolu taşımacılığı pazarına girişte doğrudan bir engel bulunmamaktadır. Yetki belgesi ve emniyet sertifikası ücreti, pazara girmek isteyen işletmeler için giriş maliyetini artırarak dolaylı giriş engeli oluşturabilecek niteliktedir. Bununla birlikte, pazara girmek isteyen işletmelerin sahip olması gereken asgari işletme sermayesi ve demiryolu araçları, dolayısıyla da özsermayeleri ve/veya aktif büyüklükleri dikkate alındığında, söz konusu ücretler caydırıcı miktarda olmayıp işletmeler açısından karşılanabilir düzeydedir.

TCDD TAŞ'a, demiryolu işletmelerinin almaları gereken yetki belgelerinin ücretsiz olarak verilmesi, rekabet açısından risk taşımaktadır. Bu uygulama, her ne kadar bir defaya mahsus ve TCDD

TAŞ uzun yıllardır taşımacılık yapıyor olsa da, TCDD TAŞ'a pazara yeni girecek firmalar karşısında rekabet avantajı sağlamaktadır.

4.2.2. Altyapı Erişim Düzenlemeleri ve Erişim Ücretleri

Altyapı erişim düzenlemesi “*Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği*” ile yapılmıştır. Yönetmeliğe göre, altyapıya ilişkin gerekli tüm bilgilerin demiryolu altyapı işletmecileri tarafından hazırlanarak yıllık şebeke bildiriminde yayımlanması gerekmektedir. Şebeke bildirimi, her yıl altyapı kapasite tahsis talepleri için son başvuru tarihinden en az dört ay önce yayımlanır. Bir şebeke bildirimi döneminden daha uzun bir dönem boyunca ilgili demiryolu altyapısı üzerinde kapasite kullanımı için, altyapı işletmecileri ile tren işletmecileri arasında bir çerçeve anlaşması yapılır. Birden fazla tren işletmecisinin aynı koşullarda, aynı kapasite için başvurması halinde daha önceden çerçeve anlaşması imzalamış olan tren işletmecisi, diğerlerine göre öncelikli olacaktır. Çerçeve anlaşmaları, en fazla beş yıllık bir dönemi kapsar ve anlaşma süresinin bitiminden 6 ay önce yenilenebilir. Altyapı erişim ücretleri şebeke bildiriminde arz edilmektedir. Altyapı fiyatlamasında, pik zaman, hatların yoğunluğu, talep zamanı, çevresel etkiler de dikkate alınmıştır. Yani kısmen bir marjinal maliyet fiyatlaması da söz konusudur. TCDD, altyapının belirli bir kısmına yoğun talep olması durumunda, sıkışıklıktan doğan ilave bir altyapı erişim ücreti belirleyebilecektir.

Altyapıya erişim ücretleri ile ilgili olarak ülke ekonomisi ve/veya kamu yararı aleyhine sonuç vermesi ve/veya aşırı ücret uygulanması ve/veya rekabet ortamının bozulması hallerinde ve gerektiğinde belirli bir süreyle Bakanlık (DDGM) tarafından sınırlı taban ve/veya tavan ücret tarifesi uygulaması getirilebilecektir.

Değerlendirme:

Altyapı erişim ücretlerinin kısmen de olsa marjinal maliyet fiyatlaması ile belirlenmesi, etkinlik açısından yerinde olmuştur. Tespit edilen altyapı ücretlerinin, yapım maliyetlerini karşılamasa bile en azından altyapı bakım-onarım ve işletme bedelini karşılaması yerinde olacaktır. Bununla ilgili olarak, TCDD tarafından tren işletmecilerinden alınan toplam altyapı erişim bedelleri ve TCDD'nin giderlerine ilişkin rakamlar yayımlandığında daha sağlıklı bir değerlendirme yapabiliriz.

Taban veya tavan ücret uygulaması, serbest, adil ve sürdürülebilir rekabet ortamının sağlanması amacıyla çalışmaktadır. Ancak, altyapı sunumunun doğal tekel niteliği nedeniyle tam anlamıyla bir rekabet ortamı oluşmayacaktır; altyapı işletmecisinin/işletmecilerinin aşırı ücret uygulaması söz konusu olabilir. Dolayısıyla, DDGM'ye verilen altyapı erişim ücretlerine taban ve/veya tavan ücret tarifesi uygulama yetkisinin, -yönetmelikte belirtilen “ülke ekonomisi ve/veya kamu yararı aleyhine sonuç vermesi, aşırı ücret uygulanması, rekabet ortamının bozulması” gibi hallerle sınırlı olmak kaydıyla- yerinde olduğu söylenebilir.

4.2.3. Kamu Hizmeti Yükümlülüğü

Kamu hizmeti yükümlülüklerine ilişkin düzenlemeler, “*Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği*” ile yapılmıştır.³² Yönetmeliğe göre, kamu hizmeti yükümlülüğü kapsamında desteklenecek hatların Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi ve ihtiyaç duyulan finansmanın Bakanlık tarafından karşılanması öngörülmüştür.

Kamu hizmeti yükümlüsü seçiminde genel kural olarak açık ihale usulü benimsenmiştir. Ancak ihale sonucunda teklif çıkmaması halinde, ortalama yıllık 300.000 tren-km'nin altındaki kamu hizmeti yükümlülükleri için ve diğer istisnai hallerde demiryolu tren işletmecisinden doğrudan temin yoluyla hizmet alınabileceği ifade edilmektedir. Doğrudan temin veya açık ihale usulünde kamu hizmeti sözleşmesinin uzatılma süresi iki yıl ile sınırlandırılmıştır. Kamu hizmeti yükümlülüğünün, 1 Mayıs 2018'e kadar TCDD TAŞ tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Değerlendirme:

Kamu hizmeti yükümlülüğünü yerine getirecek tren işletmecilerinin ihale yöntemi ile belirlenmesi, ticari olmayan hizmetler için de en

³² Kamu hizmeti yükümlülüğü; belirli bir hat üzerinde herhangi bir demiryolu tren işletmecisinin ticari şartlarda veremediği bir demiryolu yolcu taşımacılığı hizmetinin verilmesini sağlamak amacıyla ve hizmetin süresini, taşımacılık yapılacak hat boyunu, yapılacak tren sefer sayılarını, uygulanacak yolcu taşımacılığı bilet ücretleri ile ödeme usullerini belirleyen bir sözleşmeye dayalı olarak Bakanlığın görevlendirmesi üzerine yerine getirilen demiryolu yolcu taşımacılığı hizmet yükümlülüğünü ifade etmektedir.

azından pazar için rekabet ortamı sağlamıştır. Ayrıca sözleşmelerin süresinin iki yılla sınırlanması da rekabet açısından faydalı olmuştur. Kamu hizmeti yükümlülüğünün 1 Mayıs 2018'e kadar TCDD TAŞ tarafından yerine getirilmesi, rekabet açısından arzu edilmeyen bir durum olsa da, uygulamanın geçiş dönemine mahsus olduğu ve bu dönemde yolcu taşımacılığı piyasasında özel işletmelerin taşımacılık yapmaya başlamadığı düşünüldüğünde bu durum ihmal edilebilir düzeyde kalmaktadır.

4.2.4. Finansal Destek (Sübvansiyon) ve Düzenlemeler

6461 sayılı Kanunla, TCDD'nin yapacağı demiryolu altyapı yatırımları, tasarrufundaki demiryolu altyapısının yenilenmesi, geliştirilmesi ve iyileştirilmesine ilişkin yatırımların kamu bütçesinden finanse edilmesi öngörülmüştür. Bu yatırımlar dışında kalan yatırımların, bakım ve onarım bütçesindeki açıkların, TCDD TAŞ'a sermaye transferi nedeniyle doğan açıkların da beş yıl süreyle (2018 yılı sonuna kadar) kamu bütçesinden karşılanması öngörülmüştür. Ayrıca TCDD TAŞ'ın yatırım programlarında yer alan yatırımlarının finansmanı, işletme bütçesinde yer alan finansman açıkları, fiili finansman açığı ile işletme bütçesinde öngörülen arasındaki farkın beş yıl süreyle (2018 yılı sonuna kadar) TCDD tarafından dolayısıyla kamu tarafından karşılanması öngörülmüştür.

Düzenlemelerde, tren işletmecilerinin yük, yolcu ve kamu hizmeti yükümlülüğünden kaynaklanan gelir ve gider hesapları ile muhasebelerinin ayrı tutulması öngörülmüştür.

Değerlendirme:

Demiryolu sektöründe, yüksek oranda batık maliyet gerektiren ve özel sektör için cazip olmayan altyapı yatırımlarının kamu tarafından finanse edilmesi makul bir yaklaşım olup piyasaya tren işletmecilerinin girişini cazıplendirmesi açısından olumlu olmuştur. Bununla birlikte TCDD'ye verilecek finansal desteklerin sözleşme çerçevesinde, karşılanması gereken performans kriterleri de tespit edilerek belirlenmesi daha etkin olacaktır. Bunun yanı sıra TCDD TAŞ'ın işletme bütçesindeki açıklarının hangi durumlarda ve nasıl karşılanacağı açıkça belirlenmemiştir. Bu durum, serbestleşme sonrası

yerleşik firma avantajına sahip olan TCDD TAŞ'ın hâkim durumunu güçlendirici ve sektöre yeni girişler için caydırıcı olabilecek potansiyel taşımakta; dolayısıyla da rekabet açısından risk oluşturmaktadır. Finansal desteklerin 5 yıl süreyle sınırlanmış olmasından, TCDD ve TCDD TAŞ'a yeni piyasa yapısına uyum için geçiş süresi tanındığı anlaşılmaktadır.

Yük, yolcu ve kamu hizmeti yükümlülüğünün muhasebesinin ayrıştırılmasıyla, farklı nitelikteki hizmetlerin maliyetleri daha doğru bir şekilde tespit edilebilecek; böylece etkin fiyatlandırma yapılabilecek ve kamu sübvansiyonlarının aktarıldığı hizmetler dışında kullanımının (çapraz sübvansiyonun) önüne geçilecektir.

4.3. Serbestleşme Sonrası Pazara Girişler

Serbestleşme sonrasında, TCDD TAŞ haricinde yük taşımacılığında Körfez Ulaştırma ve OMSAN Lojistik olmak üzere 2 işletme, yolcu taşımacılığında İZBAN Banliyö Taşımacılığı ve Kayseri Ulaşım olmak üzere 2 işletme yetki belgesi almıştır. Körfez Ulaştırma, %100 TÜPRAŞ iştiraki olup kiralık 5 dizel lokomotif ve özmal 491 vagonla taşımacılık yapmaktadır. Şirket, TÜPRAŞ için İzmit ve Kırıkkale rafinerileri arasında akaryakıt taşımaktadır.³³ OMSAN Lojistik, 82 adet öz mal vagon, 430 adet kiralık vagon, 15 adet kiralık lokomotifle taşımacılık yapmaktadır. Şirket, Denizli Çimento için Tunçbilek (Kütahya) - Kaklık (Denizli) arası ve Tunçbilek (Kütahya) - Aliağa (İzmir) arası dökme çimento taşımaktadır.³⁴ İZBAN, TCDD ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yüzde 50 ortaklıklarıyla 2010 yılında kurulmuş olup Aliağa-Selçuk (İzmir) arasındaki banliyö hattında hizmet vermektedir. Kayseri Ulaşım, Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulmuştur. Kayseri'de şehiriçi raylı toplu taşımacılık yapmakta olup henüz banliyö veya şehirlerarası taşımacılık yapmamaktadır. Yapım aşamasındaki banliyö hatlarının tamamlanmasının ardından taşımacılık yapmaya başlayacaktır.

TCDD TAŞ, serbestleşme sonrasında demiryolu araçları kiralamaya başlamıştır. Nitekim piyasaya yeni giren Körfez Ulaştırma ve OMSAN

³³ <http://www.rayhaber.com/2017/12/tupras-ulkemizin-ilk-ozel-demiryolu-isletmecisi-oluyor/>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.

³⁴ <http://www.omsan.com/lojistik/hizmetlerimiz/demiryolu-tasimaciligi>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.

Lojistik, TCDD TAŞ'tan araç kiralamıştır. TCDD TAŞ'ın lokomotif kiralama seçeneği, özel tren işletmecileri için, pahalı ve teslimi uzun süre alan lokomotiflerin satın alınmasına ciddi bir alternatif oluşturmuştur. Böylece, TCDD TAŞ, elindeki atıl durumda bulunan araçları kiralarak gelir elde ederken, özel işletmeciler de satın alma maliyetleri yüksek olan bu araçları kiralarak piyasaya giriş maliyetlerini düşürmüşler ve bilinmeyen bir pazarda, araç yatırımı -özellikle de lokomotif yatırımı- yapma riskini azaltmışlardır. Araç kiralama yeni oyuncuların pazara girişini kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır.

Diğer taraftan, TCDD TAŞ'ın kiralık araçları, filosunda bulunan atıl durumdaki araçlarla sınırlı olup bu araçları piyasaya önce giren tren işletmecileri kiralayabilecektir. Türkiye'de demiryolu araçları kiralayan şirketlerin olmadığı düşünüldüğünde, pazara önce giren tren işletmecileriyle sonradan girecekler arasında bu anlamda önemli bir fark oluşacaktır.

5. TÜRKİYE DEMİRYOLU SEKTÖRÜNÜN GELECEĞİNE YÖNELİK ÖNGÖRÜLER

6461 sayılı Kanunun çıkmasının üzerinden yaklaşık 5 yıllık bir süre geçmiştir. Bu süre sektör için bir geçiş dönemi olmuştur. Sektörde, TCDD TAŞ'a verilen finansal destek ve ayrıcalıkların sona ereceği 31 Aralık 2018'den sonra, rekabetin tam anlamıyla başlayacağı söylenebilir. Genel olarak, serbestleşme sonrasında özel sektörün katılımı, rekabetin ve etkinliğin artması beklenmektedir. Bu gelişmeler nihai olarak ulaşım sistemleri arasındaki rekabetin artmasına katkı sağlayacaktır. Sektördeki rekabeti artması beklenmekle birlikte, sektördeki gerek yük gerekse yolcu taşıyacak tren işletmecilerinin en önemli rakibi diğer taşıma sistemlerindeki taşımacılar olmaya devam edecektir. Bunun yanı sıra altyapıya erişimin artmasıyla birlikte işletmeciler arasında anlaşmazlık ve uyuşmazlıkların da artması beklenmektedir.

5.1. Yolcu Taşımacılığı - Artan YHT Talebi

Yolcu taşımacılığında demiryolları, taşıma hatlarının birçoğunda başta otobüs taşımacılığı olmak üzere diğer taşıma modlarından gelen rekabet baskısı ile karşı karşıyadır. Otobüs taşımacılığı, gerek YHT gerekse konvansiyonel trenler için en önemli rakip olup gelecekte de olmaya

devam edecektir. Orta ve uzun mesafelerde (300 km üzeri), YHT'ler için havayolu taşımacılığında da rekabet baskısı gelmektedir. Havayolu taşımacılığında hat sayısının artması ve bilet fiyatlarının ucuzlaması, yaşanan rekabeti daha da artırmıştır. Otomobil kullanımının artması da demiryolu taşımacılığını etkilemektedir. Türkiye'de artan bir trend izleyen otomobil sahipliği, henüz doyum noktasına ulaşmamış olup önümüzdeki yıllarda daha da artacaktır.³⁵

2009 yılında taşımacılığa başlayan YHT'lere talep artarak devam etmektedir. 2016 yılında anahatta taşınan toplam yolcunun %57,3'ü (1.871/3.268 milyon yolcu-km) YHT'lerle taşınmıştır.³⁶ Taşımacılık yapılan hatlarda YHT ücretleri, otobüs ücretlerinden yüksek olmakla birlikte, YHT'lerin otobüslere göre daha hızlı ve konforlu hizmet sunması nedeniyle yolcular YHT'leri tercih etmektedir. Bu hatlardaki otobüs taşımacılığı önemli ölçüde azalmıştır. Örnek olarak, Ankara-Eskişehir hattında YHT öncesinde konvansiyonel trenlerle günde ortalama 572 yolcu taşınırken, YHT sonrasında bu sayı günlük ortalama hafta içi 6.000, hafta sonu 7.500 kişiye ulaşmıştır. Bu hatta daha önce %8 olan tren taşıma payı (YHT+ Konvansiyonel tren) %72'ye ulaşmıştır. Son dönemde yeni YHT hatları yapılmakta ve bir kısım hatların da yapımı planlanmaktadır.³⁷ Önümüzdeki yıllarda, gerek mevcut hatlardaki talep artışı gerekse yapım aşamasındaki hatların tamamlanacak olması nedeniyle, YHT tren taşımacılığının artması beklenmektedir. Dolayısıyla YHT taşımacılığı özel sektör açısından cazip hale gelmekte; özel tren işletmecilerinin YHT hatlarında taşımacılık yapması beklenmektedir.

Konvansiyonel hatlarda yapılan yolcu taşımacılığında, mevcut ve yapım aşamasında olan az sayıda kısa ve orta mesafe hat dışında, demiryolu trafiğinin fazla artması beklenmemektedir. Nitekim son dönemde, bazı hatlarda yolcu yetersizliği nedeniyle tren seferleri kaldırılmıştır.³⁸ Her ne kadar son yıllarda, yeni konvansiyonel demiryolu hatları yapılmış ve bir kısmı da yapım aşamasında olsa da,³⁹

³⁵ Solak 2016, s.36-37.

³⁶ TCDD 2017a, s.59.

³⁷ Yapımı devam eden ve önümüzdeki yıllarda yapılması planlanan hızlı tren projeleri için bkz. ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (UDHB) (2017), *Ulaşan ve Erişen Türkiye 2017*, Ankara.

³⁸ Kaldırılan tren seferleri için bkz. TCDD 2017, s.50-51.

³⁹ Yeni yapılmış, yapım aşamasında olan ve yapımı planlanan konvansiyonel hatlar için bkz. UDHB 2017, s.224-234.

bu hatlarda da genel olarak önemli ölçüde bir talep beklenmemektedir. Bununla birlikte yeni yapılan ve yapılacak olan bu hatlardaki tren taşımacılığının -hizmet kalitesi (özellikle hız ve sefer saatleri) ve fiyata bağlı olarak- otobüs taşımacılığını azaltması söz konusudur.

Konvansiyonel hatlar, özel sektör açısından cazip değildir; dolayısıyla özel sektörün konvansiyonel hatlarda, -az sayıda hat dışında- taşımacılık yapması beklenmemektedir. Ancak, kamu hizmeti yükümlülüğü bulunan konvansiyonel hatlarda, zarar riski olmadığından dolayı özel işletmecilerin taşımacılık yapması beklenebilir.

5.2. Yük Taşımacılığı - Artan Rekabet

Son yıllarda, taşıma modları arasında entegrasyonu artıran konteyner taşımacılığı artmaktadır. Bu kapsamda 2003 yılında 658 bin ton/yıl olan demiryoluyla yapılan konteyner taşımacılığı 2016 yılında yaklaşık 16 kat artarak 10,5 milyon ton/yıla çıkmıştır.⁴⁰ Konteyner taşımacılığı ve beraberinde kombine taşımacılığın artması, gelişen lojistik sektöründeki firmaları için demiryolu taşımacılığını cazipleştirmektedir. Nitekim serbestleşme sonrası piyasaya giren OMSAN Lojistik bu görüşü desteklemektedir. Ayrıca TCDD TAŞ'ın yeniden yapılandırılmasında lojistik boyutu ihmal edilmemiş ve şirket buna göre yapılandırılmıştır. Şirkete ait 7 adet lojistik merkezi (İstanbul (Halkalı), İzmit (Köseköy), Samsun (Gelemen), Eskişehir (Hasanbey), Balıkesir (Gökköy), Uşak, Denizli (Kaklık)) bulunmaktadır.⁴¹

Diğer taraftan, son dönemde firmaların kendi vagonlarıyla yük taşınması artmıştır. 2016 yılsonu itibarıyla, 54 firmaya ait 4.146 adet şahıs vagonu faaliyet göstermiş;⁴² TCDD'nin yaptığı taşımaların yaklaşık %47,5'i sahibine ait vagonlarla gerçekleştirilmiştir.⁴³ Bu vagon sahiplerinden bir kısmının, ilerleyen zamanda, Körfez Ulaştırma ve OMSAN Lojistik örneğinde olduğu gibi, yetki belgesi olarak taşımacılık yapması beklenmektedir.

Lojistik firmalarının ve vagon sahibi firmaların pazara girmesiyle, pazardaki üç olan tren işletmecisi sayısının artacağı ve pazarın büyüyeceği öngörüsünü yapmak mümkündür. İşletmeci sayısının

⁴⁰ TCDD 2017b, s.40.

⁴¹ TCDD 2017b, s.40.

⁴² TCDD 2017b, s.40.

⁴³ TCDD 2017a, s.61.

artması ve pazarın büyümesi, beraberinde işletmelerin daha fazla altyapı yatırımı ve altyapı yenileme talebini doğuracaktır. Çünkü işletmecilerin sunacakları hizmetin hızı, miktarı ve araç teknolojisi, altyapının sunduğu imkânlarla sınırlıdır. Türkiye’de toplam ana hatların %88’i tek hat olup elektrikli ve sinyalli hat oranları sırasıyla %35 ve % 44’tür.⁴⁴ Bu hatlarda trafiğin artması, önemli problem yaratacaktır. Bu nedenle hatların yenilenmesi, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi daha önem kazanacaktır.

Önümüzdeki yıllarda sektörün teknik ve ekonomik gelişimine bağlı olarak TCDD TAŞ’ın yük taşımacılığı kısmı tamamen özelleştirilebilir. Çünkü yük taşımacılığının yolcu taşımacılığı gibi kamu hizmet boyutu bulunmamaktadır. Çevresel etkilerinin ve kaza oranlarının düşük olması gibi pozitif dışsallıklar nedeniyle, demiryollarının desteklenmesi gerekse de, taşımacılığın kamu eliyle yapılmasına gerek yoktur. Bu noktada, TCDD TAŞ’ın ve özel işletmecilerin yük taşımacılığındaki performansı önemli olacaktır. Özel işletmelerin sayısının ve rekabetin artması durumunda, TCDD TAŞ’ın yük taşımacılığı kısmının kamu mülkiyetinde kalmasına gerek olmayabilir. Şirket ayrı bir lojistik firması gibi yapılandırılarak özelleştirilebilir.

5.3. DDGM ve Rekabet Kurumu İlişkisi

Büyük bir kısmı tek hat olan demiryolu ağına erişimin serbestleşmesi, tren işletmecileri arasında anlaşmazlıkları yaratacaktır. Örneğin, bir trenin gecikmesi, aynı hattaki diğer trenleri etkileyecektir. Dolayısıyla güçlü bir anlaşmazlık çözme mekanizmasının devrede olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra serbestleşme sonrası piyasada hâkim durumda olan yerleşik kamu işletmesinin faaliyetlerinin altyapıya erişim bakımından rekabeti kısıtlayıcı etkilere yol açmaması için etkili bir regülasyon mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. DDGM’ye gerek anlaşmazlıkların çözümünde, gerekse rekabetin korunmasında önemli rol düşecektir. AB tecrübesi, düzenleyici kurumların serbestleşme sürecinde -özellikle de pazardaki firma sayısının artması durumunda- önemli rol oynadığını göstermektedir.⁴⁵

⁴⁴ TCDD 2017b, s.32.

⁴⁵ DE FRANCESCO, F. ve G. CASTRO (2018), “Beyond Legal Transposition: Regulatory Agencies and De Facto Convergence of EU Rail Liberalization”, *Journal of European Public Policy*, No: 25(3), s.369-388.

Sektörde çıkabilecek uyuşmazlıkların aynı zamanda 4054 sayılı Kanun çerçevesinde bir rekabet ihlali oluşturduğu hallerde; DDGM ve Rekabet Kurumu tarafından eşzamanlı incelemelerin yürütülmesi söz konusudur. Yetki çatışmasından kaynaklanabilecek belirsizliklerinin önlenmesi amacıyla endüstrideki rekabet denetimlerine ilişkin yöntemin açık biçimde ortaya konması gerekmektedir. Her iki kamu otoritesi tarafından farklı kararlar alınması hukuki belirsizliğe yol açabilir. Bu belirsizlikler, piyasaya yeni girişleri engelleyerek serbestleşme sürecine zarar verebilir. Bu noktada, yetki ve müdahale önceliği tartışmalarını önlemek için iki otorite arasında işbirliği gerekebilir.⁴⁶ Karamanoğlu (2012, s.68) bu işbirliğinin genel çerçevesini, altyapıya erişim için yapılan başvuruların birlikte ön değerlendirmeye alınması, çıkabilecek sorunun düzenleyici otoritenin elindeki araçlarla kısa sürede çözüme kavuşturulmasının mümkün olduğu hallerde rekabet hukuku araçlarının kullanılmaması, bunların dışında kalan hallerde ise Rekabet Kurumu tarafından işlem başlatılması olarak tarif etmektedir.

SONUÇ

Türkiye demiryolu taşımacılığında, uzun yıllardır tartışılan -2011 yılında çıkan 655 sayılı KHK'yla zemini hazırlanan- TCDD'nin yeniden yapılandırılması ve demiryollarının serbestleştirilmesi, 2013 yılında yasalaşan 6461 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. TCDD'nin sahip olduğu tekel ayrıcalığı kaldırılmış; kamu ve özel sektöre ait şirketlerin demiryolu altyapı işletmeciliği ve tren işletmeciliği yapabilmesine izin verilmiştir. Sektörün serbestleştirilmesinde, Almanya, Avusturya, Belçika, İtalya, Letonya, Polonya, Yunanistan ve Lüksemburg tarafından uygulanan "Almanya modeli" benimsenmiş ve dikey ayrıştırma yoluna gidilmiştir. Serbestleşme sonrası oluşan kurumsal yapı, daha önce başarılı bir serbestleşme deneyimi yaşamış Türk havacılık sektörüyle büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

Demiryollarının yeniden yapılandırılmasında seçilen model önemli olmakla birlikte, serbest piyasa koşullarının oluşturulması ve rekabetin artırılması daha önemlidir. Türkiye'de oluşturulan kurumsal yapıda, düzenleyici kurum olan DDGM'nin özerk olmaması, dikey ayrıştırma sonrası oluşturulan TCDD TAŞ'ın TCDD'nin bağlı ortaklığı

olması, rekabet açısından sorun oluşturma potansiyeli taşımaktadır. Serbestleşme sonrasında sağlıklı bir rekabet ortamının tesisi için, bu kurumlar arasındaki bağlar mümkün olduğunca azaltılmalıdır. Bu noktada, uygulamalar ve sektörün gelişimi yakından izlenmelidir.

Serbestleşme sonrasında, herhangi bir özelleştirme uygulaması yapılmamıştır. Zaten bunun için özel sektör açısından cazip bir ortam henüz oluşmamıştır. Kamunun ve özel sektörün bu anlamda bir süre daha sektördeki gelişmeleri izlemesi beklenmektedir. Önümüzdeki yıllarda, sektörün gelişimine bağlı olarak özel işletmelerin sayısının artması halinde, TCDD TAŞ'ın yük taşımacılığı kısmının ayrıştırılarak özelleştirilmesi gündeme gelebilir. Çünkü yük taşımacılığının yolcu taşımacılığı gibi kamu hizmet boyutu bulunmadığından kamu eliyle yapılmasına gerek yoktur. Yük ve yolcu taşımacılığının muhasebesinin ayrıştırılmış olması, aynı zamanda yük taşımacılığının özelleştirilmesi için de zemin hazırlamıştır/hazırlayacaktır.

Serbestleşme sonrasında, TCDD TAŞ haricinde yük taşımacılığında 2 işletme yetki belgesi alarak taşımacılık yapmaya başlamıştır. Yeni taşımacılar, henüz başka firmaların yükünü taşımamakta, sadece ait olduğu grubun/holdingin yükünü taşımaktadır. Yolcu taşımacılığında da 2 işletme yetki belgesi almış olup bu işletmelerden biri banliyö taşımacılığı yapmakta, diğerinin de aynı şekilde banliyö taşımacılığı yapması beklenmektedir.

Serbestleşme sonrası, TCDD TAŞ'ın demiryolu araçları kiralaması, özel tren işletmecileri için, özellikle teslimi uzun süre alan ve yüksek maliyetli olan lokomotiflerin satın alınmasına ciddi bir alternatif olmuştur. Araç kiralama, yeni oyuncuların pazara girişini kolaylaştırmış ve hızlandırmıştır. Ancak, TCDD'nin kiralayabileceği araçlar filosundaki atıl araçlarla sınırlıdır. Türkiye'de, demiryolu araçları kiralama işi, TCDD TAŞ ile sınırlı olup bu sektör henüz gelişmemiştir. Demiryolu araçları kiralama işinin, TCDD TAŞ ve/veya başka firmalar tarafından daha da geliştirilmesi, piyasaya girişleri kolaylaştıracaktır.

Demiryolu taşımacılığında yaşanan son yıllardaki gelişmeler, özel sektörün yük ve yolcu taşımacılığı pazarına girmesi açısından gelecek yıllardaki muhtemel gelişmelerle ilgili olarak bize şunları sunmaktadır:

Yolcu Taşımacılığında: YHT taşımacılığına ve nüfusun yoğun olduğu şehirlerde banliyö taşımacılığına talep artmaktadır. Artan talep, bu taşımaları özel sektör açısından cazip hale getirmekte olup önümüzdeki yıllarda, özel sektörün YHT hatlarında ve banliyö hatlarında taşımacılık

yapması beklenebilir. Konvansiyonel hatların özel sektör açısından cazip olmaması nedeniyle; özel sektörün konvansiyonel hatlarda, taşımacılık yapması beklenmemektedir.

Yük Taşımacılığında: Türkiye’de lojistik sektörü gelişmektedir. Son yıllarda konteyner taşımacılığının ve beraberinde kombine taşımacılığın artması, lojistik firmaları için demiryolu taşımacılığını cazip hale getirmiştir/getirmektedir. Ayrıca, firmaların kendi vagonlarıyla yük taşınması da artmıştır. Bu vagon sahiplerinden bir kısmının ilerleyen zamanda yetki belgesi olarak taşımacılık yapması beklenmektedir. Bu gelişmeler, yük taşımacılığı pazarındaki üç olan tren işletmecisi sayısını ve rekabeti artıracaktır.

KAYNAKÇA

- ALEXANDERSSON, G. ve K. RIGAS (2013), “Rail Liberalization in Sweden. Policy Development in a European Context”, *Research in Transportation Business & Management*, No: 6, s.88-98.
- ASMILD, M., T. HOLVAD, J.L. HOUGAARD ve D. KRONBORG (2009), “Railway Reforms: Do They Influence Operating Efficiency?”, *Transportation*, No: 36(5), s.617-638.
- ATİYAS, İ. ve B. ODER (2008), *Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, TEPAV, Ankara.
- BERGANTINO, A.S., C. CAPOZZA ve M. CAPURSO (2015), “The Impact of Open Access on Intra-and Inter-modal Rail Competition. A National Level Analysis in Italy”, *Transport Policy*, No: 39, s.77-86.
- BERIA, P., E. QUINET, G. DE RUS ve C. SCHULZ (2012), “A Comparison of Rail Liberalisation Levels Across Four European Countries”, *Research in Transportation Economics*, No: 36(1), s.110-120.
- BOŠKOVIĆ, B. ve M. BUGARINOVIĆ (2015), “Why and How to Manage the Process of Liberalization of a Regional Railway Market: South-Eastern European Case Study”, *Transport Policy*, No: 41, s.1-10.
- BOUGNA, E. ve Y. CROZET (2016), “Towards a Liberalised European Rail Transport: Analysing and Modelling the Impact of Competition on Productive Efficiency”, *Research in Transportation Economics*, No: 59, s.358-367.
- BUSU, C. ve M. BUSU (2015), “The Liberalization Process of the Railway Sector in Romania and European Union Countries”, *Revista de Management Comparat International*, No: 16(3), s.305-313.
- CAMPOS, J. (2001), “Lessons from Railway Reforms in Brazil and Mexico”, *Transport Policy*, No: 8(2), s.85-95.
- CAMPOS, J. (2008), “Recent Changes in the Spanish Rail Model: the Role of Competition”, *Review of Network Economics*, No: 7(1), s.1-17.
- CANTOS, P., J.M. PASTOR ve L. SERRANO (2010), “Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and Its Effects on Productivity”, *Journal of Transport Economics and Policy*, No: 44(2), s.139-160.

- CANTOS, P., J.M. PASTOR ve L. SERRANO (2012), "Evaluating European Railway Deregulation Using Different Approaches", *Transport Policy*, No: 24, s.67-72.
- CHARANWANITWONG, T. ve A. FRASZCZYK (2018), "Rail Liberalisation in Europe and Lessons for Thailand: Policy Makers vs. Academic Views", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, No: 113, s.421-440.
- DE FRANCESCO, F. ve G. CASTRO (2018), "Beyond Legal Transposition: Regulatory Agencies and De Facto Convergence of EU Rail Liberalization", *Journal of European Public Policy*, No: 25(3), s.369-388.
- DI GIULIO, M. (2016), "Reshaping State Structure and Strategy: The Reform of Railway Policy in Germany and Italy", *International Journal of Public Administration*, No: 39(3), s.226-237.
- EUROPEAN COMMISSION (EC) (1996), *White Paper: A Strategy for Revitalising the Community's Railways*, COM(96) 421, Final.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *White Paper: European Transport Policy for 2010: Time to Decide*, COM(2001) 370, Final.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System*, COM(2011) 144, Final.
- EUROPEAN COMMISSION (2016), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Fifth Report on Monitoring Developments of the Rail Market*, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2017), *EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2016*.
- EUROPEAN COMMISSION (2018), https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages_en, Erişim Tarihi: 01.07.2018.
- EVERETT, S. (2006), "Deregulation and Reform of Rail in Australia: Some Emerging Constraints", *Transport Policy*, No: 13(1), s.74-84.
- FINGER, M. (2014), "Governance of Competition and Performance in European Railways: An Analysis of Five Cases", *Utilities Policy*, No: 31, s.278-288.
- FRIEBEL, G., M. IVALDI ve C. VIBES (2010), "Railway (De) Regulation: A European Efficiency Comparison", *Economica*, No: 77(305), s.77-91.
- GRUSHEVSKA, K., T. NOTTEBOOM ve A. SHKLIAR (2016), "Institutional Rail Reform: The Case of Ukrainian Railways", *Transport Policy*, No: 46, s.7-19.

- HOLVAD, T., J. PRESTON ve B. HUANG (2015), *Review of Introduction of Competition in Railways in Europe*, Transport Studies Unit, University of Oxford, https://www.researchgate.net/publication/251821704_Review_of_Introduction_of_Competition_in_Railways_in_Europe, Erişim Tarihi:10.07.2018.
- IBM (2011), *Rail Liberalization Index 2011, Market Opening: Comparison of the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, Brussels.
- JENSEN, A. ve P. STELLING (2007), “Economic Impacts of Swedish Railway Deregulation: A Longitudinal Study”, *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, No: 43(5), s.516-534.
- JONES, I. (2000), “The Evolution of Policy Towards On-Rail Competition in Great Britain”, *Journal of Transport Economics and Policy*, No: 34(3), s.371-384.
- KARAMANOĞLU, C. (2012), *Demiryolu Sektöründe Yapısal Reformlar ve Rekabet: Serbestleşme Öncesi Türkiye İçin Öneriler*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.
- KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (KGM) (2018), *Karayolu Ulaşım İstatistikleri 2016*.
- KLEINOVÁ, E. (2016), “Does Liberalization of the Railway Industry Lead to Higher Technical Effectiveness?”, *Journal of Rail Transport Planning & Management*, No: 6(1), s.67-76.
- KUROSAKI, F. (2017), “A Study of Vertical Separation in Japanese Passenger Railways”, *Case Studies on Transport Policy*, Article in Press.
- LAURINO, A., F. RAMELLA ve P. BERIA (2015), “The Economic Regulation of Railway Networks: A Worldwide Survey”, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, No: 77, s.202-212.
- LINK, H. (2012), “Unbundling, Public Infrastructure Financing and Access Charge Regulation in the German Rail Sector”, *Journal of Rail Transport Planning & Management*, No: 2(3), s.63-71.
- LUDVIGSEN, J. ve O. OSLAND (2009), “Liberalisation of Rail Freight Markets in the Old and New EU-Member States”, *EJTIR*, No: 9(1), s.31-45.
- MIZUTANI, F. (2005), “Regulation and Deregulation in the Japanese Rail Industry”, *CESifo DICE Report*, No: 3(4), s.10-15.

- NASH, C. (2008), "Passenger Railway Reform in the Last 20 Years - European Experience Reconsidered", *Research in Transportation Economics*, No: 22(1), s.61-70.
- NASH, C. (2010), "European Rail Reform and Passenger Services - The Next Steps", *Research in Transportation Economics*, No: 29(1), s.204-211.
- OBERMAUER, A. (2001), "National Railway Reform in Japan and the EU: Evaluation of Institutional Changes", *Japan Railway & Transport Review*, No: 29, s.24-31.
- PRESTON, J. ve D. ROBINS (2013), "Evaluating the Long Term Impacts of Transport Policy: The Case of Passenger Rail Privatization", *Research in Transportation Economics*, No: 39(1), s.14-20.
- SÁNCHEZ, P.C., J.M.P. MONSÁLVEZ ve L.S. MARTÍNEZ (2012), *Productivity and Deregulation in European Railways*, Working Paper, No: 2012124, BBVA Foundation.
- SANTOS, J., A. FURTADO ve R.C. MARQUES (2010), "Reform and Regulation of the Portuguese Rail Sector. What Has Failed?", *Utilities Policy*, No: 18(2), s.94-102.
- SHARIPOV, T. (2010), "Results So Far and Prospects of Kazakhstan Passenger Rail Franchising", *Research in Transportation Economics*, No: 29(1), s.19-35.
- SOLAK, A.O. (2016), "Regulations in Scheduled Intercity Coach Transport Sector in Turkey", *International Journal of Economics and Finance*, No: 8(8), s.33-42.
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ DEVLET DEMİRYOLLARI (TCDD) (2005), *2000-2004 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2010), *2005-2009 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2014), *2009-2013 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2017a), *2012-2016 İstatistik Yıllığı*, Ankara.
- TCDD (2017b), *Demiryolu Sektör Raporu 2016*, Ankara.
- TOMEŠ, Z. (2017), "Do European Reforms Increase Modal Shares of Railways?", *Transport Policy*, No: 60, s.143-151.
- TOMEŠ, Z., M. KVIKZA, M. JANDOVÁ ve V. REDERER (2016), "Open Access Passenger Rail Competition in the Czech Republic", *Transport Policy*, No: 47, s.203-211.
- TOMEŠ, Z., M. KVIKZA, T. NIGRIN ve D. SEIDENGLANZ (2014), "Competition in the Passenger Railway Market in the Czech Republic", *Research in Transportation Economics*, No: 48, s.270-276.

ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI
(UDHB) (2017), *Ulaşan ve Erişen Türkiye 2017*, Ankara.

VIGREN, A. (2017), “Competition in Swedish Passenger Railway: Entry in An Open Access Market and Its Effect on Prices”, *Economics of Transportation*, No: 11, s.49-59.

WILLIAMS, R., D. GREIG ve I. WALLIS (2005), *Results of Railway Privatization in Australia and New Zealand*, World Bank, Washington, DC.

AB Mevzuatı

Council Directive 2012/34/EU, OJ L 343, 14.12.2012

Council Directive 91/440/EEC, OJ L 237, 24.8.1991.

Council Directive 95/18/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

Council Directive 95/19/EC, OJ L 143, 27.06.1995.

TC Mevzuatı

6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun, 01.05.2013 tarih ve 28634 sayılı Resmi Gazete.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 01.11.2011 tarih ve 28102 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu Altyapı Erişim ve Kapasite Tahsis Yönetmeliği, 02.05.2015 tarih ve 29343 sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu Emniyet Yönetmeliği, 19.11.2015 tarih ve 29537 sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu İşletmeciliği Yetkilendirme Yönetmeliği, 19.08.2016 tarih ve 29806 sayılı Resmi Gazete.

Demiryolu Yolcu Taşımacılığında Kamu Hizmeti Yükümlülüğü Yönetmeliği, 04.07.2016 tarih ve 2016/9005 Bakanlar Kurulu Kararı.

İnternet Kaynakları

<http://web.shgm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018.

<http://www.tuik.gov.tr>, Erişim Tarihi: 21.06.2018.

<http://www.kugm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 02.07.2018.

<http://www.omsan.com>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.

<http://www.rayhaber.com>, Erişim Tarihi: 04.06.2018.

Hisbe: İslam Ekonomisinde Düzenleyici ve Denetleyici Otorite

07 Temmuz 2018’de alındı; 26 Eylül 2018’de kabul edildi.
Araştırma Makalesi

Haşim AKÇA*
Oğuzhan BOZATLI**

Öz

İslam tarihinde önemli bir kurum olan “Hisbe” iyiliği emretmek, kötülükten sakındırmak amacıyla kurulmuştur. Bu prensip, hayatın her alanında olduğu gibi iktisadi hayatta da gözetilmiştir. Devletin piyasa ilişkisini tanımlamada hayati bir konum arz eden Hisbe kurumu, tanzim edici faaliyetleri nedeniyle regülasyon kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar regülasyon tarihi bizlere 19.yy işaret etse de regülasyon çok eski çağlardan beri var olmuştur. Tarihsel kökenleri 7.yy’ a dayanan ve 19.yy’ a kadarda hayat bulmuş bir kurum olan Hisbe’nin özellikle ekonomik faaliyetleri perspektifinde piyasa-devlet ilişkisine odaklanılmaktadır. Bu çerçevede bir İslam kurumu olan Hisbe, aynı zamanda İslam dininin iktisadi hayata bakış açısını yansıtmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Regülasyon, Piyasa Başarısızlığı, Hisbe, Muhtesip, Narh*

* Doç. Dr., Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, hakca@yahoo.com, **Orcid Id: 0000-0002-5603-8636**

** Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, oguzhanbozatli@gmail.com, **Orcid Id: 0000-0001-5107-7225**

Hisbe: Regulatory and Supervisory Authority in The Islamic Economy

Received 07 July 2018; accepted 26 September 2018
Original Article

Haşim AKÇA
Oğuzhan BOZATLI

Abstract

An important institution in Islamic history, “Hisbah” was established with the aim of ordering good and avoiding evil. This principle has been observed in economic life, as in all areas of life. Government relations market offering a vital position that Hisbah institutions in identifying, emerges as the institution’s regulation because compensatory activities. Although the history of regulation dates to the 19th century, regulation has existed since ancient times. Based on the 7th century, its historical origins are based on the analysis of the market-state relationship by examining Hisbah, an institution that has survived until the 19th century. Hisbah, an Islamic institution in this framework, also reflects the economic viewpoint of the Islamic religion.

Key Words: Regulation, Market Failure, Hisbah, Muhtasib, Narkh

GİRİŞ

Tarih her zaman ve zeminde farklı şekillerde tezahür eden pazarlara veya modern anlamıyla piyasalara tanıklık etmiştir. İktisat tarihi çalışmaları ise her zaman ve zeminden ziyade Merkantilist öğreti ve devamında gelişen Fizyokrazi ve Klasik okul ekseninde bir başlangıç çizgisine oturtulmuştur. Bu öğretiler arasında klasik okulun ve iktisat disiplinin kurucusu kabul edilen Adam Smith merkezi bir konum teşkil ederek analiz ve incelemeler de bir mihenk taşı olarak görülmektedir. Sanayi devrimi nasıl ki tarihi ikiye böldü ise iktisat tarihi çalışmaları da literatürde hâkim olan büyük boşluk fikriyatının etkisiyle erken dönemleri ihmal etmiştir. Schumpeter tarafından ortaya atılan büyük boşluk tezi, İslam âlimlerinin iktisadi görüşlerini iktisadi düşünce tarihinde bir nevi yok saymaktadır. Hâlbuki bilimin tedrici olarak ilerleyerek bu noktalara varmasında etkisi olan tarihsel kökenleri analiz ve incelemelere katmamak büyük bir eksikliğin oluşmasına neden olmaktadır. Tam olarak bu noktada vurgulanması gereken şey aslında makalenin amacıyla ilgilidir. Gerek büyük boşluk fikriyatı ile göz ardı edilen İslam düşünürleri gerekse de İslam dininin ekonomik hayata nasıl baktığını ortaya koymak adına Hisbe kurumu bu makalenin bir nevi mihenk taşıdır.

İslam'ın piyasa bakış açısını yansıtan kurumlardan biri olan Hisbe gerek iktisadi gerek içtimai hayatın (dini, adli ve sosyal hayat) neredeyse her alanında faaliyet göstermektedir. Ancak konumuz açısından ise bir kısıtlamaya gidilerek Hisbe'nin iktisadi hayattaki faaliyet ve düzenlemeleri incelenmiştir. Hisbe kurumu incelenmeden önce bir ön hazırlık mahiyetinde olacak şekilde piyasa başarısızlıklarına değinilmiştir. Piyasa başarısızlıkları neticesinde bu başarısızlıkların giderilmesinde Devlete biçilen rollerden birisi olan regülasyona değinilerek analizin altyapısı inşa edilmiştir. Bu girizgâhın ardından Hisbe kurumu tanıtılmış piyasa-regülasyon ilişkisi çerçevesinde iktisadi görüş ve düzenlemelere yer verilmiştir. İncelemeler neticesinde bir regülasyon kurumu olan Hisbe kurumu çerçevesinde piyasa-devlet ilişkisi hakkında sonuca varılarak çalışma neticelendirilmiştir.

1. PİYASA BAŞARISIZLIĞI

“Doğal düzen” veya bunun türevi olan “Görünmez el” tasavvurunun yakıştırıldığı piyasa ekonomisinin her zaman kendini dengeleyecek

dinamiklere sahip olduğu ve başarılı bir şekilde işleyeceği Klasik okul tarafından dile getirilmiştir. Özellikle Adam Smith tarafından ileri sürülen bu anlayış “bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” ilkesi ile beraber piyasaya devletin müdahil olmaması gerektiğini, devletin minimal bir şekilde ekonomide yer alması gerektiği ileri sürülmüştür¹. Herhangi bir dengesizlik veya kriz anında piyasanın kendi dinamiklerinden kaynaklanan esneklikleriyle bu sorunları gidereceği ve devletin buna müdahale etmemesi gerektiği Klasik iktisatçılar tarafından şiddetle savunulmuştur. Ancak belli bir süre hâkim olan bu düşüncenin 1929 Büyük Buhranı diye nitelendirilen ekonomik krizle beraber doğruluğu ve hâkimiyeti sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulamaya en çok Keynes tarafından katkı sunulmuş ve krizin aşılmasında Keynesyen politikaların başarılı olması klasik piyasa tasavvurunu derinden sarsmıştır².

Klasik okulun bazı fikirlerini kabul etmekle beraber bazı eksikliklerini dile getirici yeni bir anlayışla ortaya çıkan Neo-klasik düşüncenin bir katkısı olan Piyasa başarısızlığı³; en genel tanımı ile piyasanın kaynak tahsisi etkinliğinde yetersiz kalmasıdır. Bir diğer ifade ile Pareto optimumun sağlanamamasıdır. Pareto optimum ise bir kişinin durumunun iyileştirilebilmesi ancak başka bir kişinin durumunun kötüleştirilmesi ile mümkün olacağı durumdur⁴. Ancak piyasanın etkin bir şekilde işleyebilmesi için bazı koşulların sağlanması gerekir. Bu koşullar iktisadi karar alıcıların tam bilgiye sahip olması, dışsallıkların olmaması, piyasaya giriş ve çıkış engelini olmaması, faktör ve mal mobilitasının tam olması ve azalan maliyetli üretimin olmaması gibi koşullardır⁵. Nitekim piyasanın bu koşulları her zaman için sağlayamaması piyasa başarısızlıklarına neden olmakla beraber devlet müdahalesinin alt yapısını oluşturmaktadır⁶. Ancak şu da bir gerçektir ki, literatüre devletin başarısızlığı⁷ olarak geçen tez devletin de her zaman için başarılı olamayacağı gerçeğini ortaya koymaktadır.

Sıralanan piyasa başarısızlık türleri iktisatçıların çoğunluğu tarafından kabul görmekle beraber kimi iktisatçılar tarafından farklı

¹ AKTAN, C.C (1995), “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28(1), s:4-5.

² DİNLER, Z. (2015), *İktisada Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa, s.42.

³ SAVAŞAN, F. (2015), *Kamu Ekonomisi*, Dora Yayınevi, Bursa, s.14.

⁴ KİRMANOĞLU, H. (2014), *Kamu Ekonomisi Analizi*, Beta Yayıncılık, İstanbul, s.70.

⁵ PINAR, A. (2013), *Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi, Ankara, s.11.

⁶ BİLGİLİ, Y. ve Öğretir A.H. (2017), *Maliye*, 4T Yayınevi, İstanbul, s.46.

⁷ AKÇA, H. (2011), “Devlet Müdahalesinin Başarısızlığı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 20(3).

başarısızlık türlerinin varlığı da zikredilmektedir. Ancak genel kabul görmüş olanlarını zikretmek yerinde olacaktır ki, her başarısızlığını piyasaya yüklemek doğru bir yaklaşım değildir. Zira devletin başarısızlığı, kurumsal faktörler, teknoloji ve en önemlisi insan faktörü göz önüne alındığında böyle bir yaklaşım izlememizin daha makul olacağını düşündürmektedir. Piyasanın kaynak tahsisinde başarı sağlamadığı durumlar şöyle sıralanabilir ve özetlenebilir:

Kamusal mallar: Tüketiminde rekabet olmaması, tüketiminden dışlanamama, bir kişinin tüketiminin başkasının faydasını azaltmama, bölünememe, fiyatlanamama gibi nedenlerden dolayı bedavacılık ve talep açıklamama gibi sorunlara neden olan tam kamusal malların piyasa tarafından sunumu gerçekleştirilmemektedir. Adalet, savunma gibi hizmetler bu kapsamda olup sadece devlet tarafından sunumu gerçekleştirilebilmektedir⁸.

Erdemli-Erdemsiz mallar: Erdemli mallara örnek olarak eğitim, sağlık gibi hizmetler, erdemsiz mallara ise alkol, uyuşturucu kullanımı örnek verilebilir. İlk defa R.Musgrave tarafından ortaya atılan erdemli mal kavramı kişilerin rasyonel tercihleriyle alakalıdır⁹. Musgrave'e göre bu noktada devlete düşen görev ortaya çıkan talep çarpıklıklarının düzenlemelerle giderilmesidir¹⁰. Hatta devlet bu tür mallarda gerek bilgi yetersizliği gerekse de gelir düzeyinin yetersizliğinden dolayı talebin yetersizliği veya fazlalığı sonucu ortaya çıkan çarpıklıkları zorlayıcı olarak gidermelidir¹¹.

Dışsallıklar: En genel tanımıyla dışsallık bir ekonomik birimin diğer ekonomik birimlerin faaliyetlerini fiyat dışı yollarla etkilemesidir¹². Pozitif ve negatif dışsallık olarak ikiye ayrılan dışsallıklardan negatif dışsallıkların üzerinde durulması gerekir ki bunlar kaynak israfına yol açarak kaynak tahsisinde etkinliği bozucu etki yapmaktadır¹³.

Doğal Tekeller: Bazı sektörlerde örneğin; telekomünikasyon, altyapı, elektrik, demiryolu gibi faaliyet alanlarında yüksek sabit ve batık maliyetler söz konusudur. Ayrıca ölçüğe göre artan getiri yani üretim hacmi arttıkça birim maliyetlerin azalması söz konusudur.

⁸ Pınar 2013, s. 12.

⁹ Pınar 2013, s. 14.

¹⁰ Bilgili ve Öğretir 2017, s. 47.

¹¹ Kirmanoğlu 2014, s.124.

¹² AKÇA, H. (2007), *Regülasyon Ekonomisi*, Nobel Kitabevi, Adana, s.36.

¹³ Akça, H. (2011), "Devlet Müdahalesinin Başarısızlığı Üzerine Bir Değerlendirme", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 20(3), s. 181.

Bu nedenlerden dolayı piyasada tek bir firmanın üretim yapması kaynakların israf edilmemesi noktasında önem arz etmektedir¹⁴.

Asimetrik Bilgi: Tam rekabet piyasasının varsayımlarından birisi de alıcı ve satıcıların tam bilgiye sahip olmasıdır. Teorideki bu anlayış uygulamada yansımaları bulamamaktadır. Bilgi simetrik olarak iktisadi ajanlara yansımaya asimetrik bir hal almaktadır. Ahlaki tehlike ve ters seçim¹⁵ gibi çarpıklıklara neden olarak piyasanın aksamasına ve etkin olamamasına neden olmaktadır.

Piyasa Aksaklıkları: Monopol veya Oligopol piyasalarda aşırı kar elde etme güdüsü ile hareket edilmesi sonucunda mal ve hizmet arzında ortaya çıkan kısıtlamalar piyasa aksaklıklarını oluşturmaktadır¹⁶.

Eksik Piyasalar: Asimetrik bilgi piyasa başarısızlığı iken bu durum bir başka piyasa başarısızlığına neden olmaktadır. Alıcıların satıcılar hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması sık görülen bir durum iken satıcıların alıcılar hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması da bazı piyasalarda önem kazanmaktadır. Özellikle sigorta ve bankacılık sektörlerinde ortaya çıkan bu durum hizmet arzını etkileyerek neden olarak piyasa başarısızlığına neden olmaktadır¹⁷.

Ortak mülkiyet: Ortak mallar kamusal mallarla benzer özellikler taşıyan mallar olup örnek olarak mera, ırmak, deniz, avlanma alanları verilebilir. Bölünemez ve faydalanmaktan men edilemez özellikleri nedeni ile bedavacılık güdüsünü tetikleyen bu mallar aşırı kullanımın sonucu “ortakların trajedisi” ile sonuçlanarak¹⁸ kaynakların israfına yol açmaktadır. Bu nedendir ki kaynak tahsisinde etkinliği bozucu etki yapmaktadır.

Gelir dağılımında adalet: Piyasa ekonomisinin gelir dağılımında adaleti sağlama gibi görevi olmamasına¹⁹ rağmen yarattığı eşitsizlikler kimi iktisatçılar tarafından piyasa başarısızlığı olarak görülmekte ve devletin müdahalesini öngörmektedirler.

Piyasa başarısızlıklarına değinildikten sonra piyasa başarısızlıklarını gidermek için kullanılan araçlardan biri olan Regülasyon tarihi ve teorisine değinilecektir.

¹⁴ Akça 2007, s.31-32.

¹⁵ Akça 2007, s.41-44.

¹⁶ Akça 2011, s.181.

¹⁷ Kirmanoğlu 2014, s.114.

¹⁸ Savaşan 2015, s.168.

¹⁹ Akça 2011, s.182.

2. PİYASA BAŞARISIZLIKLARINI GİDERMEK İÇİN REGÜLASYON

Regülasyon konusunda yapılan çalışmalara göre regülasyonun 1887 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu'nun kurulması ile başladığı görülmektedir. Ancak regülasyon modern devletlerin doğmasından çok daha önce ortaya çıkmıştır. Eski Hint dönemindeki Brahma yasaları, İbraniler zamanında Tevrat ve Eski Yunanda medeniyetinde yapılan düzenlemeler dikkate alındığında regülasyonun insanlık tarihi kadar kadim olduğu rahatlıkla söylenilebilir²⁰.

İngilizce kökenli bir kelime olan regülasyonun düzenleme, tanzim, nizam, kural gibi anlamları vardır²¹. Anlam sepetine bakıldığında bir müdahaleyi ifade etmektedir. Genel olarak ekonomik ve sosyal regülasyon olarak iki alanda incelenen regülasyona bir üçüncü olarak idari regülasyonda eklenmiştir. İdari regülasyon bazen diğerlerinin içinde incelenirken bazen de bağımsız olarak ayrıca incelenmektedir²².

Regülasyon devletin piyasa başarısızlıklarını gidermek amacıyla kullandığı müdahale araçlarından biridir. Bu nedenledir ki regülasyonun öncelikli amacı piyasa başarısızlıklarının ortadan kaldırılmasıdır. Piyasa başarısızlıklarını oluşturan etkinlik, eşitlik, rekabet ve sosyal konular regülasyonun konusunu oluşturmaktadır. Regülasyon piyasa tarafından sağlanamayan bu koşulların sağlanması için gerekli kuralları, düzenlemeleri ve kısıtlamaları sağlayarak piyasanın kurumsal yönünü güçlendirme ve piyasaya işlerlik kazandırma çabası içerisindedir. Regülasyonun söz konusu olan amaçlara ulaşmak için kullandığı araçlar vardır. Bu araçlardan ilki fiyat kontrolüdür. Fiyat kontrolüne verilebilecek en yaygın örnek taban-tavan fiyat regülasyonudur. Ancak altını çizmek gerekir ki ne amaçla olursa olsun piyasa dışı yollarla belirlenen fiyat, rekabet fiyatının gördüğü işlevi yerine getirmeyecektir. İkinci bir kontrol mekanizması ise miktar kontrolüdür. Sunulacak mal ve hizmetin üretim miktarında düzenleme yapılarak hem firmaların hem de alıcıların üretim ve tüketim kararlarına etki edilir. Üçüncü bir kontrol aracı ise piyasaya giriş-çıkış kontrolüdür. Bazen etkinlik

²⁰ Akça 2007, s.15-16.

²¹ AKDİKMEN 1996, *Langenscheidt's Standart Dictionary of the English and Turkish Languages*, İnkılap Kitabevi, İstanbul.

²² Akça 2007, s.18-22.

açısından piyasaya giriş engellenirken bazen de mal ve hizmetlerin evrenselliği nedeniyle piyasadaki çıkış engellenmektedir. Regülasyonun temelini bu kontroller oluştururken pek uygulama alanı olmayan kalite regülasyonu da söz konusudur. Bu kontrollerle mal ve hizmetlere bir standart getirme gibi bir amaç söz konusu olsa bile Regülasyonun uygulama maliyeti nedeniyle fazla uygulanmamaktadır²³.

Piyasa başarısızlığı ve Regülasyon mefhumları açıklandıktan sonra konumuz açısından bir bağ kurduğumuz Hisbe kurumunun bu mefhumlarla olan ilişkisi bundan sonraki bölümlerin konusunu oluşturacaktır.

3. REGÜLASYON KURUMU OLARAK HİSBE

Tarihsel köken olarak İslam'ın erken dönemlerinde kurulmuş olan bu yapı varlığını 19.yüzyıla kadar korumuştur. İlk tatbik edicisi bizzat hükümet başkanı olarak İslam Peygamberi olup, onun tarafından pazarlara muhtesipler atanmıştır. İslam tarihinde teşkilatçı bir kimliğiyle tanınan Hz. Ömer tarafından teşkilatlanması sağlanan bu kurum, devletin sınırlarının genişlemesi ile paralel olarak faaliyet alanı genişlemiştir. İlk oluşum ve teşkilatlanma sürecini izleyen tarihsel sürecin evriminde hayat bulmuş birçok devlette Hisbe kurumu etkin bir rol almıştır. Bu devletlerden bazıları Emeviler, Abbasiler, Fatimiler, Memlûklüler ve Osmanlılardır^{24 25 26}.

Hisbe kurumunun fikri kökenleri İslam dininin kitabı olan Kuran'ı Kerimdir. İyiliği emretmek, kötülükten sakındırmak noktasında bir kurumun oluşturulması tavsiyesi üzerine böyle bir kurumun oluşturulması düşünülmüştür. Hisbe kurumunun temel felsefesi iyiliği emretmek, kötülükten sakındırmaktır.²⁷ İnsanların dünyevi-uhrevi hayattaki çıkarları sadece cemiyet halinde yaşayarak yardımlaşma ve dayanışmalarıyla gerçekleşebilir. Zira insan yaratılışı itibarıyla medenidir denilmektedir ki, bu medeni anlayış gereği insanlar bazen yardımlaşır

²³ Akça 2007, s.22-27.

²⁴ KALLEK, C. (2015), *Sosyal Servet: İslam'da Yönetim-Piyasa İlişkisi*, Klasik Yayınları, İstanbul, s.132-135.

²⁵ KARAMAN, H. (1996), *İslam Işığında Günün Meseleleri*, cilt:2, Yeni Şafak, s.326-327.

²⁶ KAVAKÇI, Y.Z. (1975), *Hisbe Teşkilatı: Bir İslam Hukuk ve Tarih Müessesesi Olarak Kuruluş ve Gelişmesi*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayınları, s.28-35.

²⁷ KUR'AN-I KERİM, *Al-i İmran Suresi* 3/103.

bazen de dayanışma içerisine girerler. Öyle ki bu yardımlaşma yararları elde etmek, dayanışma ise zararları yok etmek içindir. İşte cemiyet hayatında bu yararları elde etme zararları yok etmek için bu iyilikleri emreden kötülüklerden sakındıran bir yasaklayana boyun eğmek zorunluluğu vardır²⁸.

İyiliği emretme, kötülükten sakındırma prensibinin kim tarafından yapılacağı konusu ise farz-ı kifaye-farz-ı ayn²⁹ teorisi tarafından belirlenmiştir. Farz-ı kifaye anlayışına göre Hisbe teşkilatı bu faaliyeti yürüttüğünde başka bir kurumun, grubun veya kişilerin bunu yapmasına gerek kalmadığı, farz-ı ayn anlayışına göre ise hiçbir kurum tarafından ifa edilmeyen bu faaliyetin toplumun her kesimi tarafından yerine getirilmesi bir zorunluluktur. Ancak olası karmaşıklıkların önüne geçme adına bu faaliyetin Devlet teşkilatı olan Hisbe kurumuna ait olduğu ve dolayısıyla farz-ı kifaye olarak değerlendirilmesi uygun görülmüştür³⁰.

Devlet, birçok iktisadi fonksiyonlar görmekte ve bu faaliyetler sırasında çeşitli hedefler tespit etmektedir. Bu fonksiyonlar ve hedefler, hiçbir zaman bağımsız bir iktisadi kimlik taşımamakta, siyasi, dini, askeri, idari veya mali hedef ve düşüncelerle oldukça sıkı bir ilişkisi olup birbirinden ayrılması zor bir karmaşıklık içindedir. Bunun açık göstergesi ise iktisadi alanda kararları alan ve uygulayan bürokrasinin tamamen iktisadi olmayan fonksiyonlara sahip olmasıdır³¹. Din, siyaset, ahlak, aile, cemaat, tarikat ilişkilerinin karmaşık yumağı içinde, sırf iktisadi ilişkileri ayıklamak oldukça zordur. İktisadi ilişki ve olayların, diğer toplumsal ilişkilerin karmaşık yapısından ayrılarak bağımsız bir kimlik kazanması ve o kimliği ile bilimin ve siyasetin konusu haline gelmesi toplumlar için oldukça yeni bir olgudur. Modern zamanlarda, pazar ve parasal ilişkilerin giderek derinleşmesi neticesinde, iktisadi olaylar diğer toplumsal ilişkilerden bağımsız bir kimlik kazanma imkânı bulabilmiştir³². Bu yaklaşımlar manzumesi

²⁸ IBN TEYMİYE. (1989), *Bir İslam Kurumu Olarak Hisbe*, çeviren: Vecdi Akyüz, İnsan Yayınları, İstanbul, s. 24.

²⁹ Farz-ı ayn her müslüman bireyinin yapmakla mükellef olduğu farz iken Farz-ı kifaye, yeteri kadar müslüman tarafından ifa edilen farzın bireyden sorumluluğu kaldırdığı farz türüdür.

³⁰ Ibn Teymiye 1989, s.50.

³¹ GENÇ, M. (2013), *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, s.39.

³² Genç 2013, s.40.

sonucudur ki, iktisat biliminin diğer bilimlerden ayrılarak bağımsız bir hal almasından önce iktisadi olaylar içtimai hayatın bir parçası şeklinde değerlendirilmiş, alınan kararlar, tatbik edilen uygulamalar her zaman için hukuk, ahlak, siyaset ve toplum bilimleriyle içi içe geçmiştir. Hisbe kurumu da bu anlayış tarzının bir ürünü olarak oldukça geniş bir alanı temsil etmektedir. Nitekim Hisbe kurumu tarafından yapılan düzenlemeler iktisadi olguları yansıtmakla beraber baskın olan alanlar hukuk ve ahlak olarak karşımıza çıkmaktadır.

Modern anlamda Hisbe'nin hangi devlet organlarına tekabül ettiği meselesi ise kesinlik ifade etmemektedir. Fiyatların ve ihtikârın kontrolü, ölçü-tartı, alım satımdaki hileler, kalpazanlık, dini görevler dikkate alındığında görev alanı oldukça geniş görünmektedir. Bu noktada Hisbe kurumunun kendi dönemine has bir kurum olduğu bugün birden çok bakanlık veya devlet organlarının kalıplarına sığmayacak kadar geniş bir çerçevesinin olduğu gözlemlenmektedir³³.

3.1. Muhtesip ve Görevleri

Hisbe Kurumunun başında muhtesip adlı yönetici bulunmaktadır. Muhtesip olmak için çeşitli şartlar öne sürülmekle beraber bazı şartlarda ihtilafa düşülmüştür. Örneğin hür, adil, dini konularda bilgili, ehliyet ve liyakat sahibi gibi nitelikleri kendinde barındırması gereken muhtesiplik görevinin kadınlar tarafından ifa edilip edilemeyeceği ihtilafıdır. Ancak bu ihtilaf yersiz bir anlama sahiptir. Zira gerek Hz. Muhammed (SAV)* gerekse de Halife Ömer pazara kadın muhtesipler atayarak görevlendirmelerde bulunmuştur. Bu noktada muhtesiplik vazifesinin kadınlar tarafından ifa edilmesinde herhangi bir sakınca olmayıp en üst merciden örnekleri tarihi vesikalarla sabittir^{34 35 36}.

Pazar düzeninin temini, fiyat denetimi, serbest rekabetin temini ve haksız rekabetin önlenmesi, hukuken yasaklanmış malların ticaretinin önlenmesi, ticari yasakların uygulanması, ölçü ve tartı aletlerinin denetimi, temizlik, imar ve iskân, su ve kanalizasyon gibi faaliyetlerin

³³ Kavakçı 1975, s.54-55.

* Bundan sonraki kullanımlarda *Hz. Peygamber* sıfatı kullanılacaktır.

³⁴ HAMİDULLAH, M. (1990), *İslam Peygamberi*, çeviren: Salih Tuğ, İrfan Yayıncılık, İstanbul, s.959.

³⁵ KAZICI, Z. (2014), *Osmanlı'da Yerel Yönetim*, Kayıhan Yayınları, İstanbul, s.55.

³⁶ Kavakçı 1975, s.23-24.

denetimi³⁷³⁸ muhtesibin iktisadi faaliyetleri arasında sayılabilir. Şeyzeri Hisbe risalesinde birbirinden farklı meslek kollarını inceleyerek bu piyasalardaki aksaklıklara değinmiştir. Temelde bilgi eksikliği, aldatma, aldatıcı reklam, ölçü-tartı ve sağlık gibi alanlardaki aksaklıkların muhtesip tarafından giderilmesi gerektiğini dile getirmiştir³⁹. Bunların dışında ahlaki görev alanları da söz konusudur.

Bir takım hukuksal görevleri de olan Muhtesip, kadı gibi insan hakları konusunda yapılan dava başvurularını kabul etme yetkisi olsa dahi haddi gerektirecek suçlar hakkında karar veremez. Muhtesibin yetkisi ölçü tartı kontrolü, iktisadi işlemlerdeki hile ve aldatmalar, ifa edilmeyen borçlar, komşuluk hakkı ihlalleri, işçi-işveren anlaşmazlıkları vb. sorunları çözmekle sınırlıdır⁴⁰. Muhtesibin bürokrasiyi ortadan kaldırıcı ve işlem maliyetlerini düşürücü etkisi bugün bile oldukça önem arz etmektedir. Bir nevi özel ticaret mahkemesi gibi görev yapan Hisbe Kurumu, hukuk ve iktisadın iç içe olduğu özel bir kurum niteliğindedir.

Allah, inançsız da olsa adil devlete yardım eder, inanan da olsa, zalim devlete yardım etmez sözünü aktaran İbn Teymiye' nin adalet vurgusu dikkate değerdir. Devletin dolayısıyla Hisbe kurumunun adaleti gözetmesi aşırılıklardan kaçınması oldukça önemlidir. Ayrıca halkın işlerini yürütmek için ehliyet ve liyakat sahibi yöneticilerin iş başında olmasını ve adaletle hüküm vermeleri gerektiğine dair İslam peygamberinden sözler nakleden İbn Teymiye kişilerin görevlendirilmesi noktasında esnek ve pragmatik bir tutumdadır. Görev verilecek kişi samimi olduğu herkesçe kabul görmüş bir dindar ve aynı zamanda liyakatsiz biri ise onun yerine örnek olmayan bir dindar ancak işinin ehli, liyakat sahibi birinin Muhtesip olması gerektiğini dile getirmiştir⁴¹.

³⁷ HİZMETLİ, M. (2011), *Endülü's'te Hisbe Teşkilatı*, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara, s.10-16.

³⁸ Kallek 2015, s.74-79.

³⁹ ŞEYZERİ, A. (1993), *İslam Devletinde Hisbe Teşkilatı*, Çeviren: Abdullah Tunca, Marifet Yayınları, İstanbul, s.14-18.

⁴⁰ ALKIŞ, A. (2011), "Tüketicinin Korunması Açısından Hisbe Teşkilatı ile 4077 Sayılı Tüketici Kanunundaki Kurum ve Kuruluşların Karşılaştırılması", *KSÜ İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Sayı 17, s. 142-143.

⁴¹ SİVRİOĞLU, U.T. (2013), "İbn Teymiyye'nin Siyaset, Hukuk ve İktisat Teorisi", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Sayı 20, s.93.

⁴² İbn Teymiye 1989, s.25-28.

Ehliyet ve liyakat esas olup dürüstlük de bununla beraber muhtesipte bulunması gereken vasıflardan biridir. Nitekim bu vasıfların yitirilmesi sonucu 15. yüzyılın sonunda Bursalı ipek üreticileri halktan gelen yoğun talebin baskısıyla düzenlemeleri yok sayarak ucuz ve kalitesiz kumaşlar üretmişler ve Muhtesibi de rüşvetle satın almışlardır⁴³. Muhtesibin insanların malını almaktan, hileden ve pazar halkından hediye kabul etmekten sakınması gerekir ki, hediye rüşvettir. Muhtesip eğer hizmetçi ve yardımcısının hediye aldığını öğrenirse derhal hediyeleri geri vermeyi emreder⁴⁴.

Hz. Peygamber ve onun tarafından görevlendirilen zekât memurunun, tarihi vesikalara geçen dikkat çekici ifadeleri bu konu hakkında oldukça aydınlatıcıdır. Zekât memurunun tahsil ettiği zekâtları teslim ederken bu da bana hediye edildi demesi üzerine Hz. Peygamber tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir. Zekât memuruna hitaben evde ailesiyle beraber otursaydı da hediye verilip verilmeyeceğini bekleydi denilmiştir. Bu hadisede iki nedenden dolayı itiraz ve eleştiri söz konusudur; İlk olarak hediye alınması sonucu zekât tahsilâtının azalması ve azalan tahsilâtın bir kısmının zekât memuruna hediye olarak verilmesi, ikincisi ise zekât memurunun devlet görevlisi olması sebebiyle bu statüden istifade ederek hediye sahibi olmasıdır. Buna benzer şekilde ticaret ile uğraşan devlet görevlilerinin malları müsadere edilmiştir ki, buna neden olarak devlet görevlisi statüsünün kullanılarak zenginleşmenin sağlandığının gözlemlenmesidir⁴⁵.

3.2. İslam'da Devlet'in Piyasaya Bakış Açısı

İslam iktisat sisteminde asıl olan devletin serbest rekabet şartlarında işleyen bir mal piyasasına müdahil olmamasıdır. Ancak hâkim iktisadi güçlerin spekülâtif faaliyetlerle piyasalara suni müdahalelerde bulunmalarına da izin vermemektedir. İlk dönem uygulamaları da bunu göstermektedir. Yöneticilerin piyasaları yakından takip ettikleri ve olası krizleri önleme adına çeşitli tedbirler aldıkları da görülmektedir⁴⁶.

⁴³ İNALCIK, H. (2000), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi, Cilt 1*, çeviren: Halil Berktaş, Eren Yayıncılık, İstanbul, s.90.

⁴⁴ Şeyzeri 1993, s.38.

⁴⁵ Kallek 2015, s.63-70.

⁴⁶ Kallek 2015, s.102.

Sanayi devrimi öncesi toplumlarda temel problemlerden biri kıtlıktır. İslam iktisat felsefesinin temel ilkelerinden biri de bu nedenle tedarikçiliktir. Tedarikçilik ilkesi, her kesimin kıtlığa düşmeden hayatını idame ettirebilmesidir. Bu sağlanırken halkın adalet içinde refahı düşünülür. Ancak şu da eklenmelidir ki, bu siyasetin gereği olarak değil dinin emri olarak yapılır. Zira İslam' a göre halk, yöneticilere Allah'ın bir emanetidir. Her ne kadar bu anlayışın şekillenmesinde politik kaygılarda önemli bir yer tutsa da İslam yöneticileri bu konuya oldukça önem verdikleri gözlemlenmektedir⁴⁷ ⁴⁸. Piyasaya tedarikçi nedenlerle müdahale edilmesi hukuksal olarak uygun görülmüştür. Fiyatların piyasada oluşması buna mümkün merteye müdahale edilmemesi anlayışı bizlere her ne kadar serbest piyasa ekonomisi anlayışını çağrıştırıyor olsa da mutlak manada piyasa serbestliği söz konusu değildir. Tekelci eğilimler, karaborsacılık, kıtlık, aşırı fiyat dalgalanmaları, aşırı kâr, hile ve aldatma, bilgi eksikliği, arz-talep dengesizliği gibi eksikler veya sorunlar devlet tarafından kırmızı çizgiler olarak kabul edilmiştir. Devlet bu sorunların giderilmesinde hukuki olarak görevli sayılmıştır. Hukuksal bir zeminde etkileşim içinde olan devlet-piyasa ilişkisi keyfi ve popülist uygulamaların önüne geçerek istikrarlı bir dengeyi oluşturmada önem arz etmiştir.

Hukuki güvence altında olan iktisadi hayatın istikrarlı işleyişi bugün olduğu gibi dün de önem arz etmektedir. Bundan dolayı tedarikçi nedenler yanında gelenekselci anlayışta benimsenmiştir. Gelenekçilik, sosyal ve iktisadi ilişkilerde tedricen oluşan dengeleri, eğilimleri mümkün merteye koruma ve değişme eğilimlerinin önüne geçme ve herhangi bir değişim ortaya çıktığı takdirde, tekrar eski dengeye dönmek üzere değişimi ortadan kaldıracı iradenin hâkim olmasıdır⁴⁹. Zira bu iki anlayış birbirinin tamamlayıcı parçası olma niteliğindedir. İlk dönem uygulamaları ilerleyen dönemlerde de Hisbe kurumu için yol gösterici olmuştur. Piyasalara bakış bu noktada şekillenerek piyasa-devlet anlayışında bir geleneğin yerleşmesine neden olmuştur. Doğaldır ki bu gelenekselci anlayışın ardında din faktörü oldukça baskındır. İşte tam bu noktada Hisbe kurumunun geleneksel bir anlayışın ürünü olduğunu ve bu geleneksel anlayışı her zaman muhafaza etmeye çalıştığını söylemek yerinde olacaktır.

⁴⁷ Genç 2013, s.76.

⁴⁸ İnalçık 2000, s.84.

⁴⁹ Genç 2013, s.44.

İslam hukukçuları iktisadi mallar arasında temel ihtiyaç maddeleri ile lüks mallar şeklinde ikili bir ayrıma gitmişlerdir. İktisadi hayatta tüccarlar tarafından temin edilen lüks mallara devletin müdahalesi söz konusu olmaz iken temel ihtiyaç maddelerine İslam hukukçularının dünya görüşleri çerçevesinde müdahale⁵⁰ Hisbe kurumu aracılığı ile gerçekleştirilerek kontrol sağlanmaya çalışılmıştır. Bu düşünceler tedarikçilik gibi klasik kamu yararı anlayışlı iktisat politikalarını doğurmuştur ki tedarikçilik ve buna paralellik arz eden gelenekselcilik gibi ilkelerin başka dönemlerde ve devletlerde benimsenenlerle benzerlik göstermesi şaşırtıcı olmamalıdır. Nitekim Tabakoğlu'na göre Osmanlı devletinin iktisadi anlayışı İslam'ın temel normlarından teşekkül etmektedir^{51 52 53}. Bu nedenledir ki Osmanlı devletinin iktisadi prensip ve uygulamaları İslam iktisadi siyaseti içerisinde değerlendirilmelidir. Ayrıca şu da eklenmelidir ki Osmanlı Devleti tikel bir olgudur. Osmanlı'yı tanımlarken belirtilen ilkelerin her biri diğer devletlerde de bulunabilir. Tedarikçilik, gelenekçilik ve maliyecilik olarak tespit edilen bu ilkeler, Osmanlı ekonomisinin matematiksel ifade ile koordinat sistemidir. Bu ilkeler tekil olarak veya kısmen başka ülkelerde ve çağlarda, değişik zaman ve zeminlerde bulunabilir. Osmanlı bu ilkelerin ne mucidi ne de tek uygulayıcısıdır⁵⁴. Son olarak belirtmelidir ki Osmanlı devleti iktisadi hayata sık ve yoğun müdahaleler yaparak amaç-araç çatışmasında hedefleri tercih ederek araçların kullanımı (narh, ihtisap) konusunda diğer İslam devletlerinden oldukça farklılaşmaktadır^{55 56}.

3.3. Hisbe ve Kurumsal Düzenlemeler

Regülasyon kurumları piyasada çeşitli düzenlemeler yaparak rekabete işlerlik kazandırmaya ve piyasaların aksaklıklarını gidermeye

⁵⁰ İNALCIK, H. (1969), "Capital Formation in the Ottoman Empire", *The Journal of Economic History*, Vol 29, s.98.

⁵¹ TABAKOĞLU, A. (2005), İslam İktisadı, Toplu Makaleler 2, Kitabevi Yayınları, İstanbul, s.31.

⁵² Tabakoğlu 2005, s.244-245.

⁵³ TABAKOĞLU, A. (2013), İslam İktisadına Giriş, Dergâh Yayınları, İstanbul, s.180.

⁵⁴ Genç 2013, s.76.

⁵⁵ PAMUK, Ş. (2016), *Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları*, editör: Ali Berktaş, 6.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s.9.

⁵⁶ Pamuk 2016, s.22-23.

çalışmaktadır. Hisbe kurumu da regülasyon kurumu olma niteliğinden dolayı piyasalarda tanzim edici faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu düzenleyici faaliyetler; pazarların düzeninin sağlanması, asimetrik bilginin engellenmesi, piyasa eksikliklerinin giderilmesi, narh ve rekabet hukukunun tesis edilmesine yönelik uygulamalardır^{57 58}. Düzenleyici faaliyetlere ek olarak dış ticaret politikası da vardır ki bu politika da mal arzını ve rekabeti arttırmaya yöneliktir.

3.3.1. Pazar Düzeni ve Asimetrik Bilgi

Pazarda ticari faaliyetler, yapılan işin niteliğine göre tasnif edilerek benzer nitelikteki tüccarların belirli çarşılarda toplanması muhtesibin göreviydi. Bununla beraber negatif dışsallık yaratacak kirletici ve pis kokulu ticari faaliyetlerin dış bölgelerde faaliyet göstermesinin düzenlenmesi de muhtesibin görevleri arasındadır^{59 60}. Bu düzenlemelerin ardında yatan fikri koordinat sistemi şunlarla açıklanabilir:

- İlk olarak aynı muhitte yapılan benzer ticari faaliyetler piyasa ekonomisinin doğası gereği rekabeti beraberinde getirecektir. Dolayısıyla böyle bir düzenleme piyasaya işlerlik kazandırma ve tam rekabete yaklaştırma adına devlet eliyle yapılan kurumsal bir düzenlemedir. Aynı zamanda devletin piyasa anlayışına da ışık tutan bu yaklaşım informel bağlamda dönemin pazar kültürünü de yansıtmaktadır.
- İkinci bir husus ise benzer ticari faaliyetlerin (örneğin kasapların) pazarda bir arada bulunması alıcıların ürünler hakkında bilgiye ulaşmasını kolaylaştırarak bir nevi piyasa başarısızlığına neden olan asimetrik bilgi sorununun giderilmesini sağlamıştır. Genel olarak piyasada hukuksal ve ticari muamelelerde bilgi setine oldukça önem verilmiş olduğu gözlemlenmekte ve düzenlemelerde temel ilke olarak belirsizlik ve asimetrik bilginin önüne geçilmek istenmektedir.

⁵⁷ AKÇA, H. ve BOZATLI, O. (2017), *Ibn Haldun Perspektifinden Devlet, Regülasyon ve Kamu Ekonomisi, Sosyo Ekonomik Stratejiler V, Türk Dünyası Araştırmaları*, Editörler: Yılmaz Yeşil, Şaban Ertekin, Volkan Yurdadoğ ve Sinan Demirtürk, IJOPEC Publication, s.18.

⁵⁸ EFE, A. (2018), "İslam Ekonomisinde Üretim Faktörleri ve Fiyatlandırma Sistemi", *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (13), s.214.

⁵⁹ Hizmetli 2011, s.104.

⁶⁰ Şeyzeri 1993, s.39-40.

- Üçüncü bir yaklaşım olarak regülasyon yapacak kurum olan Hisbe'nin işlem ve bilgi maliyetlerini düşürerek teorik olarak tasarlanan regülasyonların uygulamadaki zorluklarının (maliyet, bilgi asimetrisi, etkinlik) minimize edilmesini sağlamasıdır. Zira pazardaki ticari faaliyet kollarından “emin” ve “arif” adında, faaliyet kolları dışında ise Hisbe konularında uzmanlaşmış “müfti's suk” adında yardımcılar muhtesip tarafından tayin edilebilmektedir. Bu yardımcılar aracılığıyla piyasanın nabzı ölçülebilmekte, bunlar aracılığıyla işlem maliyetlerine gerek kalmaksızın kontrol sağlanabilmekte ve son olarak bilgi seti oluşturularak regülasyona işlerlik kazandırılmaktadır⁶¹.
- Dördüncü ve son yaklaşım olarak piyasada mülkiyet haklarına hukuki güvence sağlanmıştır. Ayrıca bu hakkın kullanımı esnasında başka maliklerin ve kamunun mülkiyet haklarına tecavüz edilmesi engellenmek istenmiştir. Bu bağlamda negatif dışsallık yaratabilecek faaliyetler yürüten işletmelere ayrı bir pazar tahsis edilerek bu sorun giderilmek istenmiştir.

Genel olarak bakıldığında tüm düzenlemeler kurumsal faktörlerle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bunun ardında yatan neden ise İslam dininin piyasaya olan bakışından kaynaklanmakta olup piyasanın yetersizliklerinin giderilmesine ve işlerlik kazanmasına dayanır. Ayrıca dini tebliğ eden elçinin de tüccar olarak çeşitli ticari faaliyetlerde bulunması ve bu faaliyetler esnasında o dönemin çeşitli panayırlarında, pazarlarında ve ticaret merkezlerinde gözlemlenmeler de bulunarak bilgi sahibi olması böyle bir bakış açısının oluşmasında büyük bir etkendir⁶².

Geleneksel ekonomi açısından bakıldığında bilgi kamusal malıdır ve bilgi, bir piyasa yetersizliği olarak diğer kamu mallarında olduğu gibi yetersiz sunulmaktadır. Bu nedenle standartlar konusunda devletin bilgi eksikliğini giderme görevi basit olarak tüketicinin korunması noktasından çok öteye geçer⁶³. Çoğu zaman müşterinin bilgisizliğinden yararlanılarak⁶⁴ hile, aldatma, haksızlık ve aksaklıklara neden olan asimetrik bilgi, Hisbe kurumunun temel görevleri arasındadır ve bu görev alanı tarihsel mecrada yaşanan hadise ve tecrübelerle

⁶¹ Şeyzeri 1993, s. 40.

⁶² Hamidullah 1990, s.957.

⁶³ KALLEK, C. (2008), “İslâm'da Pazar Ahlâkı ve Yahyâ b. Ömer el-Kinânî”, İş Ahlakı Dergisi, 1(1), s.16.

⁶⁴ Şeyzeri 1993, s.65.

temellendirilmiştir. Bu hadiseler ve düzenlemeler ayrı başlıklar altında şöyle sıralanabilir;

- Satılacak hayvanın sütünü memelerinde bırakarak verimi yüksekmiş gibi gösterilmesini yasaklayan Hz. Peygamber, böyle durumlarla karşılaşan alıcıyı satışı kabul etmek ya da feshetmek konusunda serbest bırakmıştır. (muhayyerlik hakkı) Satılacak süte su karıştırılmamasını yasaklaması da bu noktada benzerlik göstermektedir⁶⁵.
- Hz. Peygamber bir gün çarşıda dolaşırken bir buğday satıcısına uğrayıp yağmurdan ıslanmış buğday ile kuru buğdayı birbirine karıştırarak satan satıcıyı uyararak yaş ve kuru olanın ayrı olarak satılmasını, alıcıların aldatılmamasını bildirmiştir. Bu örnekten hareketle Ibn Teymiye satıcıların kusurları gizlememesi gerektiğini ve alıcıları bilgilendirmesi gerektiğini dile getirmiştir⁶⁶. Kalite-fiyat ilişkisi gereği kalite arttıkça fiyat da artacak ya da tam tersi olacaktır. Kötü mal iyi mal ile karıştırılarak pahalıya satılırsa hileli fiyat artırımına gidilerek tüketici aldatılmış, rakip üreticilere karşı haksız bir rekabet gerçekleşmiş olacaktır⁶⁷.
- Ibn Teymiye bazı pazar eksiklikleri bahsinde Hz. Peygamberden naklettiği bir olayı zikrederek pazar dışında satışın yasak olması gerektiğini söylemiştir. Ayrıca satış yapılsa bile satıcının piyasaya gelip fiyatları öğrenince satış akdini bozma veya kabul etme hakkı, (muhayyerlik hakkı) her zaman için hukuki olarak teminat altına alınmıştır. Böyle bir olayın gerçekleşmesinin insanlara zarar vereceğini düşünen Hz. Peygamber, tekelleşme ve fiyat artışlarının önüne geçilmesi adına iktisadi ve hukuki bir prensip olarak bu yasaklamayı uygun bulmuştur. Zira o dönemde şehre(pazara), şehir dışından ürün getiren tüccar ya da köylülerin pazar fiyatları hakkında bilgi sahibi olmadığından şehirli tüccar tarafından aldatılması söz konusuydu. Bu bilgi asimetrisi de pazarda eksiklere neden olmakta güncel anlamda piyasanın başarısız olmasına neden olmaktadır⁶⁸.
- İstirsal, İslam hukuk sisteminde satım ve kira gibi ivazlı akitlere taraf olanlardan birinin sözleşme konusu mal veya hizmetin bedeli hakkındaki bilgisizliğini ve güvenini açıklayarak karşı taraftan piyasa

⁶⁵ Kallek 2015, s.152.

⁶⁶ İbn Teymiye 1989, s.38-39.

⁶⁷ Kallek 2015, s.152.

⁶⁸ İbn Teymiye 1989, s.42-43.

fiyatı üzerinden işlem yapmasını istemesidir⁶⁹. Günümüzde avukat, doktor, sigortacı, bankacı gibi kendilerine güvenilerek iş yapılanlar kişisel kazancını arttırma adına müşterileri zarara uğratabilmektedirler⁷⁰. İşte bu noktada bazı ulema mustersilin aldatılmaması için gerekli tedbirlerin alınmasının Hisbe kurumunun görev alanında olduğunu belirtmiştir⁷¹.

3.3.2. Piyasa Eksiklikleri

Temel mal ve hizmetlerin kıtlığı, üretim yetersizliği veya hiç üretim yapılmaması, karaborsacılık gibi arzı daraltacak ve fiyatların artmasına neden olacak durumların önüne geçilmesi amacıyla bazı hukuksal tedbirler söz konusudur. Bunlar bazı mesleklerin Hisbe kurumu tarafından cebren ama adilane bir yaklaşımla ifa edilmesinin sağlanması, arz güvenliğini sağlayarak suni piyasa oluşumlarını önlemeye yönelik düzenlemelerdir.

Temel ihtiyaçların garantisi hususunda bazı mesleklerin zorunlu olarak icra edilmesi gerektiğini dile getiren Ibn Teymiye, gıda, giyim ve barınma ihtiyaçlarının zaruri olduğunu dile getirmiştir. Nitekim piyasada bunları talep edecektir. Bu mesleklerin icra edilmesi ve üretim yapması zorunludur. Ülke içinde üretilmezse dışarıdan ithal edilmesi yoluna gidilebileceğini örneklemiştir. İnsanların bunlara ihtiyacı neticesinde devletin görevi bu mesleklerin icrasını cebren de olsa piyasa fiyatlarından aşağı olmamak kaydıyla zorlamaktır. Benzer bir anlayış tam kamusal mallar olan silah, köprü vb. gibilerinde de geçerlidir. Böylece hem halkın ve devletin iâşesi sağlanmış hem de üreticiler mağdur edilmemiş olur. Zira muamelelerin temeli adalettir⁷². Ziraat, esnaflık ve ticarete tedarikçilik ilkesinden kaynaklanan düzenlemelerin amacı üretim-tüketim dengesinin sağlanmasıdır. Dengenin bozulması halinde bunalım tehlikesi vardır ki asıl tehlike kıtlığın ta kendisidir. Arz tarafında küçük bir düşme ile talepte küçük bir artış, var olan ulaşım imkânları nedeniyle anında kıtlığa dönüşebilir. Bu nedenle gerek arz tarafına gerekse de talep tarafındaki değişme eğilimleri Hisbe kurumunun arzı arttırıcı politikalarıyla kontrol altında tutulmuştur⁷³.

⁶⁹ KALLEK, C. (2001), "İstirsâl" *Diyanet İslam Ansiklopedisi* Cilt 23, s.375.

⁷⁰ Kallek 2008, s.23 (Zinbarg, 1999: 71-72 den aktarılmıştır).

⁷¹ Kallek 2008, s.23.

⁷² Ibn Teymiye 1989, s.49-53

⁷³ Genç 2013, s.44

3.3.3. Narh

Temel ihtiyaçları karşılayan mal ve hizmetlerin fiyatlarına kamu yararı gereği doğrudan müdahale edilerek belirli sınırları aşmasının önüne geçilmesi amacıyla devlet tarafından resmi tavan fiyat belirlenmesine tikel anlamda narh denir. Geniş anlamda narh ise asgari ve sabit fiyatları da kapsamaktadır⁷⁴.

İslam'ın erken dönemlerinde fiyatların yükselmesi sonucu Hz. Peygambere, fiyatların sınırlandırılması ya da fiyat belirlenmesi (narh) noktasında talepler olduysa da o, fiyatlara narh koymaya yanaşmamıştır. Bilindiği gibi sahibi piyasaya malı arz edip, insanlar bu mala aşırı talep duyduklarında narh konmaz⁷⁵. Özellikle narh ile ilgili kaidenin koyulduğu dönemde Medine, temel ihtiyaç maddeleri açısından dışa bağımlıydı. Bu durumun belli bir süre devam ettiği de bilinmektedir⁷⁶. Ibn Teymiye, fiyatların mal arzının azlığı ya da nüfusun artması ya da başka nedenlerle (coğrafi koşullar, kıtlık, kar hırsı) artan talep sonucu arttığını dile getirmiştir^{77 78 79}. Ibn Teymiye'nin bu konu hakkında tespitleri de doğru olup savaş, zekât, nüfus gibi faktörler bu durumun oluşmasında belirleyicidir^{80 81}. Ibn Teymiye'ye paralel bir şekilde Ibn Haldun da fiyatların oluşumunda arz ve talebi etkileyen faktörleri dikkate alan bir diğer İslam düşünürüdür⁸². Bir diğer paralellik ise Ibn Teymiye ve Ibn Haldun'un fiyatların oluşumunu sadece iktisadi açıdan değil politik, sosyal ve demografik olarak tahlil ederek analizini sosyolojik bir pencereden de sunmalarındır⁸³.

⁷⁴ KALLEK, C. (2006), "Narh Konusuna Yeniden Bakış", İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi, Sayı 7, s.258.

⁷⁵ Ibn Teymiye 1989, s.69.

⁷⁶ Kallek 2015, s.102-103.

⁷⁷ Ibn Teymiye 1989, s.45-46.

⁷⁸ ISLAHÎ, A.A. (1988), *Economic Concepts of Ibn Taimiyah*, The Islamic Foundation, Leicester:U.K., s.52.

⁷⁹ GHAZANFAR, S.M. (2015), Orta Çağ İslam İktisat Düşüncesi, "Büyük Kayıp Halka'nın Telafisi" çeviren: M. S. Akgönül, Klasik Yayınları, İstanbul, s.96-100.

⁸⁰ Kallek 2015, s.115-118.

⁸¹ SUDİARTİ, S. (2017), "Market Mechanism As Price Determinant (Analysis Thinking of Ibnu Taimiyah)", *Journal of Humanities and Social Science*, 22(5).

⁸² İBN HALDUN (2016), *Mukaddime*, çeviren: Süleyman Uludağ, 12.Baskı, Dergâh Yayınları, İstanbul, s.

⁸³ İslahi 1988, s.246.

Hanefi ulemanın fiyatlara müdahale edilmemesi görüşünün aksine Ibn Teymiyye dikkatli bir analize tabi tuttuğu narh hadisinin mutlak olmayıp özel hüküm ifade ettiğini açıkça belirtmek suretiyle bazı durumlarda fiyatların sınırlandırılmasının mümkün olacağını belirtmiştir⁸⁴. Dönemin tikel koşullarını göz önünde bulunduran Ibn Teymiyye' ye göre fiyat belirlemek mutlak olarak yasak olmayıp ya emsal bedel (piyasa fiyatı) ya da maliyetine satış (tevliye) şeklinde olabilir⁸⁵.

Arz-talep koşulları neticesinde şekillenen fiyatlara müdahale edilmemesine karşın satıcıların, insanların ihtiyaç duymasına rağmen normalin çok üstünde fiyata satmaları halinde malların emsal değerlerle satılması gerekir. İnsanların gıda ve diğer maddeleri yalnızca belirli bir grup tarafından kontrol edilip satılması da muhakkak engellenmelidir⁸⁶. Aynı faaliyet kollarındaki tüccarların müşterek hareket ederek tek fiyattan satış yapmalarına engel olunması gerekir⁸⁷. İşte tam bu noktada narh uygulamanın gerekliliği ortaya konulmakla beraber piyasa (emsal) fiyatlarının esas alınması gerektiği, ne satıcılara ne de alıcılara zulüm edilmemesi gerektiği benimsenmiştir^{88 89}. Nitekim İslam ticaret hukuku kâr oranlarını mutlak anlamda sınırlandırma getirmemiş, genellikle serbest rekabet şartları çerçevesinde oluşan fiyatları adil görmüştür. Doğal dokusuna müdahale edilen fiyat sistemi, zarar, iflas, karaborsacılık, piyasadan çekilmeleri tetikleyerek ekonominin dengesini bozabilir⁹⁰.

Anlaşıldığı üzere tedarikçi kamu yararı anlayışı burada da gözlemlenmektedir. Fiyatlara normal şartlar altında müdahale edilmemesi gerektiğini ancak bunun bir sınırı olarak zaruri ihtiyaç maddelerinin insanlarca temin edilmesi yani iâşe ilkesinin olduğu söylenebilir. Bununla beraber teknelci eğilimlerin piyasa fiyatlarını yükselterek aşırı kâr elde etmesi sonucu piyasanın tabii dengesiyle oynamalarına müsaade edilmemiştir.

Genel kaide alışverişlerde karşılıklı rıza yönündeki hükümlerdir; zira satıcı ve alıcının serbest iradesine zıt düşen narh, karşılıklı rızayı

⁸⁴ Kallek 2015, s.124.

⁸⁵ Ibn Teymiyye 1989, s.74.

⁸⁶ Ibn Teymiyye 1989, s.46-47.

⁸⁷ Şeyzeri 1993, s.63.

⁸⁸ Ibn Teymiyye 1989, s.46-47.

⁸⁹ Ghazanfar 2015, s.100-101.

⁹⁰ Kallek 2006, s.258-259.

zedeleyici niteliktedir. Bununla beraber İslam hukuku özel mülkiyeti kabul ederek malike tasarruf özgürlüğü tanıır; oysaki narh özel mülkte kısıtlama niteliği taşıır. Narhın bu kısıtlayıcı özelliği sadece zorunlu mal ve hizmetler için uygun görülmüştür. Ayrıca sadece zorunlu mal ve hizmetler için uygun görülen zaruri narh uygulamasının hukuki çerçevesi şöyle sıralanabilir⁹¹;

- Mal veya hizmetlerin kamuya zarar verecek kadar fiyatlarının artması
- Fiyat artışlarının üretici veya satıcıların spekülâtif hareketlerinin sonucu olması
- Zaruri mal veya hizmetlere insanların ihtiyaç duyması
- Devletin kamu yararını zorunlu narhtan başka bir araçla sağlayamaması veya alternatif tüm araçların kullanılması sonucu narha olan ihtiyaç
- Narh sonucu arzın kısılmayacak olması
- Piyasa ve uzmanlar arasından seçilecek adaletli kişilerle fikir alışverişi yapılması
- Ürünlerde kalite, hizmette uzmanlık farklılıklarının dikkate alınması
- Zarara zararlı mukabele yoktur ilkesinin gereği gerek alıcı gerek satıcıların yararı gözetilerek kabul edilebilir bir kar payının tarafların rızası ile belirlenmesi
- Narh işleminin uygulayacak yetkililerin adalet sıfatını taşıması

Hülasa denilebilir ki narhın sınırları çizilerek mali-iktisadi-hukuki kural ve kurullarla Hisbe'nin keyfi uygulamalarına fırsat verilmemek hedeflenmiştir. Sadece temel mal ve hizmetler konusunda ruhsat verilen narhın, kontrolden çıkarak sürekli uygulanmasına müsaade edilmemiştir. Bu noktada mülkiyete saygı esas olmakla beraber insanın yaşama hakkı da göz ardı edilmemiştir. Zira “zarûriyyât-ı hamse”⁹² olarak bilinen İslam Hukukunun beş temel gayesinden hayat, nesil, akıl, mal ve din olarak bilinen kavramlardan ikisi olan can ve mal güvenliği noktasındaki olası çatışmalarda denge gözetilmiştir. Narh uygulamalarında denge ve adalet kurularak üreticiyi teşvik edici, alıcının da üründen mahrum kalmasını engelleyici piyasa aksamalarına engel olunmak istenmiştir.

Gabn-ı fahiş denilen piyasanın çok üstündeki fiyatla satışlara belli bir sınırlamadan ziyade belli bir fiyat aralığında dalgalanması yani tavan fiyat uygulaması söz konusudur. Tavan fiyat uygulanmasında

⁹¹ Kallek 2006, s.258-263.

⁹² BOYNUKALIN 2003, “Makasıdü’ş-Şeria”, *Diyanet İslam Ansiklopedisi*, Cilt 27, s.425.

yönetici piyasanın ileri gelenlerini toplamalıdır. Satıcılara, ne kadara mal edildiği, ne kadara satıldığı, ne kadar kâr sağlandığı gibi sorular sorularak bilgi toplanır. Onlar makul bir kâr aralığına kadar gönüllü olarak ikna edilmeye çalışılır, narha zorlanamazlar. Bu yolla satıcıların ayakta kalabileceği ve insanlara zarar vermeyecek bir kâr aralığı belirlenir. Aksi takdirde üreticinin veya satıcının kâr sağlayamayacağı bir fiyatın belirlenmesi fiyat istikrarını bozucu etki yaratacak, temel gıda maddelerinin saklanması ve insanları önü alınamayacak zararlara sokacaktır⁹³.

3.3.4. Rekabetin Ortamının Tesisi ve Standartları

İnsan benzer şeyleri başkasının yaptığını görünce rekabet duygusu ile içinde yarışma dürtüsü doğar. Bu, övülecek ve güzel bir duygudur⁹⁴. Ancak rekabetinde sınırları olup yıkıcı ve haksız rekabet yerine yapıcı ve hukuka uygun rekabetin tesisine önem verilmelidir. Rekabet hakkının ihlali nedeniyle başkasına zarar vermek şeklinde tanımlanabilen haksız rekabet, İslam hukuk sisteminde, Hisbe teşkilatının mevcudiyet ve meşruiyet temelini oluşturmaktadır. Haksız rekabete neden olan eylemler ise karaborsacılık, malı teslim almadan satış, kalite bozukluğu, ölçü ve tartı hileleri, aldatıcı reklam gibi hususlardır^{95 96}.

Karaborsacılık: Karaborsacıyı, insanların ihtiyaç duyduğu malları satın almaya yönelen, malı piyasaya sürmeyen ve fiyatı yükseltmeyi düşünen kimse olarak tanımlayan İbn Teymiye, bunların zaruri ihtiyaç maddeleri olması durumunda devletin bu malları emsal değerle satmaya zorlaması gerektiğini söylemektedir⁹⁷. Benzer şekilde Şeyzeri de Muhtesip tarafından ihtikâr yapan, insanların ihtiyaç duyduğu malı satın alıp tekrar piyasaya sürmeyip de fiyatların yükselmesini bekleyenler tespit edilirse, “bunu yapana cebren malı sattırılır”⁹⁸ demektedir. Burada arz-talep mekanizmasının işleyişinin farkında olan İbn Teymiye ve Şeyzeri’nin sadece zaruri mallar yani talep esnekliği düşük olanlar için devlet müdahalesini öngörmesi dikkat çekicidir.

⁹³ İbn Teymiye 1989, s.67-68.

⁹⁴ İbn Teymiye 1989, s.144.

⁹⁵ Kallek 2015, s.151.

⁹⁶ Ghazanfar 2015, s.69.

⁹⁷ İbn Teymiye 1989, s.44.

⁹⁸ Şeyzeri 1993, s.41.

Zira Sanayi öncesi toplumlarda temel problem kıtlık olup yönetimler tarafından, özellikle İslam toplumlarında her daim tedarikçi bir anlayış benimsemesi doğal bir olgudur.

Malı teslim almadan satış: Malı teslim almadan satış, malın teslim edilmeden ve teslim alınmadan soyut bir şekilde sürekli olarak satılmasıdır. Halife Ömer döneminde yaşanan bir kıtlık üzerine Mısır'dan getirilerek Car limanında depolanan erzaklara karşılık herkes karneye bağlanmış, ancak bazı tüccarlar bahis konusu karneleri satın alarak bunların temsil ettiği malları almadan tekrar satmaya başlamışlardı. Halife Ömer böyle muameleleri yasaklamış ve mevcut akitleri feshetmiştir⁹⁹.

Kalite kontrol: Kalite kontrol konusunda ise pazarın muhtesip tarafından denetlenmesi doğrudan ve dolaylı olarak niteleyebileceğimiz metotlarla gerçekleştirilmektedir. Düzenli yapılan kontroller ve ani kontroller doğrudan kontrol sınıfında iken üçüncü şahısların yollanarak gizlice yapılan kontroller dolaylı kontrol niteliğindedir. Muhtesibin satışa söz konusu mal ve hizmetlere yönelik iki aşamalı bir düzenlemesi söz konusudur. İlk olarak kalite ve sağlık açısından denetim olup satışa sunulacak mal ve hizmetlerin satıcının alıcıyı aldatmaması ve kamu yararı düşüncesi ile halkın sağlık durumunun bozulmasının önüne geçilmek istenmiştir¹⁰⁰. Burada tüm mal ve hizmetlerin homojen bir kalitede olmasını sağlamak değil standartların sağlanması amaçlanmaktadır. Aksi takdirde fiyat-kalite ilişkisi çerçevesinde paradoksal durumlar ortaya çıkacaktır.

Ölçü tartı standartları: Ölçü-tartı uygulamalarının üzerinde ise titizlikle durulmuştur. Fiyatlarla miktar arasında pozitif bir ilişki olması nedeniyle malın tutarı üzerinde oynayamayanlar, ölçü ve tartıda hile yaparak verecekleri miktarı azaltıp fiyatları yükseltmektedirler. Tüketici için belirsizliğin ortadan kaldırılması adına bu noktada standart koyulmuş ve bu standardın korunması denetlenmiştir¹⁰¹.

Düzenlemelerin amacı tamamen kamu yararı olup hile ve aldatmaların önüne geçilmek istenmiştir. Zira kamu yararı anlayışı piyasaya dair bakış açısını şekillendirmekle beraber piyasaya işlerlik kazandıracak tüm kurumsal düzenlemeler, denetim ve yasaklamalar bu anlayışın ürünüdür. Bu dönemde iktisat, hukuk ve ahlak gibi

⁹⁹ Kallek 2015, s.113.

¹⁰⁰ Hizmetli 2011, s.120-121.

¹⁰¹ Kallek 2015, s.154.

disiplinlerin net bir şekilde birbirinden ayrılmaması, iktisadi ve içtimai hayatın her noktasında hukuk ve ahlakın baskın unsur olması bu yorumu güçlendirmektedir.

3.3.5. Bir İktisat Politikası Olarak Dış Ticaret

Erken dönem ve Orta çağ İslam ülkeleri piyasada mal kıtlığı oluşmamasına önem vermiş ve bu malların menşei ile ilgilenmemişlerdir. Yerli üretim kavramına önem vermeyen İslam ülkeleri ithalata oldukça eğilimli olmuşlardır¹⁰². Ibn Teymiye'de Hisbe risalesinde ülke içinde üretilmeyen ürünlerin ithal edilebileceğini söylemektedir¹⁰³. İthalata verilen önem tedarikçi ilkeden kaynaklanmakla beraber tekelci eğilimlere fırsat vermeme, coğrafi koşulların yetersizliği gibi nedenlerle böyle bir politika izlendiği söylenebilir.

Bu politikalara örnek olarak ise şu uygulamaları örnek verilebilir¹⁰⁴;

- Hz. Peygamber ve Hz. Ömer şehre dışarıdan mal getireni teşvik etmiş ve bu işle meşgul olan ithalatçıları (calib) överek diledikleri fiyatlarla satış yapma serbestliği tanımıştır.
- Halife Ömer Şamlı tüccarların mallarını Medine pazarına çekebilme adına hububat ve zeytinyağına ait ticaret vergilerini %50 oranında düşürerek %10 dan % 5 e indirmiştir.
- Hz. Peygamberin ise hem iç gümrük vergilerini hem de pazar vergilerini kaldırmayı dikkate alındığında piyasayı yakından izledikleri ve buna yönelik iktisadi tedbirleri aldıkları gözlemlenmektedir.

SONUÇ

Tarihin akışı içerisinde İslam'ın önemli kurumlarından biri olan Hisbe, gerek iktisadi gerekse de içtimai hayatta merkezi bir noktada konumlanmıştır. Bu merkezi konum, piyasanın aksaklığa uğradığı noktalarda piyasaya yönelik hukuki ve fiili düzenlemeleriyle aksaklıkların giderilmesine ve işlerlik kazandırılmasına yardımcı olmuştur. Oyunun kuralları Hisbe aracılığıyla koyulmuş, bu kuralların iktisadi hayatta işlemesi denetlenmiş, kuralların işlememesi halinde ise Hisbe kurumunun müdahaleci kimliği ortaya çıkmıştır.

¹⁰² İnalçık 2000, s.87-88.

¹⁰³ Ibn Teymiye 1989, s.49.

¹⁰⁴ Kallek 2015, s.104.

Bu müdahaleci kimliğin ardında yatan dünya görüşü ise tedarikçilik ve gelenekçilik ilkeleri çerçevesinde kamu yararı anlayışı olmuştur. Tabii olarak bu ilkelerin fikri kökenleri gerek formel gerek informal bağlamda hukuk, ahlak, din ve siyaset kurumları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu müdahaleci kimlik, kamu yararı anlayışı çerçevesinde hukuki olarak sınırlandırılarak Hisbe'nin başarısızlığı ve keyfi müdahaleleri engellenmek istenmiştir.

Din kurumunun tanzim edici kimliğinden esinlenerek tesis edilmiş Hisbe, İslam'ın piyasaya dair bakış açısını da yansıtarak erken dönem regülasyon kurumu olarak karşımıza çıkmaktadır. İslam hukukunun beş temel gayesinden (zarureti hamse) biri olan mülkiyete özgürlük tanınarak hukuki olarak korunması sağlanmış ancak mülkiyet özgürlüğünün sınırı bir diğer amaç olan kamu yararı ile daraltılmıştır. Bu daraltma kamu yararı olarak insanların yaşamlarını idame ettirebilmeleri ile alakalıdır. Bu durumun neticesidir ki her şey piyasaya terk edilmemiş gereken noktalarda devletin piyasaya müdahil olması zaruri görülmüştür.

Rekabet ortamının tesisi ve rekabetin ihlaline yönelik hukuksal düzenlemeler dikkate alındığında ise yıkıcı bir rekabet ortamından ziyade yapıcı ve ahlaki bir rekabet ortamının tercih edildiği gözlemlenmiştir. Piyasaların oluşmadığı durumlarda (eksik piyasalar) ise arzı artıracı önlemler olarak adalet ekseninde cebir uygulanmış, dış ticaret politikası olarak da ithalat gibi önlemler alınarak devletin iktisadi hayata müdahil olduğu gözlemlenmiştir. Örneğin ithalatı teşvik edici söylem ve teşvikler bu müdahalenin kanıtı niteliğindedir ki bu müdahaleyi gerçekleştiren yöneticiler hem devlet başkanı konumunda hem de Hisbe kurumunun baş yöneticisidir.

Sonuç olarak denilebilir ki sosyal ve iktisadi bir regülasyon kurumu olan Hisbe, piyasa-devlet ilişkisinin sınırları çerçevesinde tanımlanan serbest piyasa ekonomisi veya kumanda ekonomisinin tanımları ve uygulamaları ile uyuşmamaktadır. İki uç noktayı temsil eden bu ekonomik sistemlerden ziyade gerektiği kadar devlet gerektiği kadar piyasa anlayışından hareketle mutedil bir anlayışın kurumu niteliğindedir.

KAYNAKÇA

- AKÇA, H. (2007), *Regülasyon Ekonomisi*, Nobel Kitabevi, Adana.
- AKÇA, H. (2011), “Devlet Müdahalesinin Başarısızlığı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 20(3), s. 179-190.
- AKÇA, H. ve BOZATLI, O. (2017), *Ibn-i Haldun Perspektifinden Devlet, Regülasyon ve Kamu Ekonomisi, Sosyo Ekonomik Stratejiler V, Türk Dünyası Araştırmaları*, Editörler: Yılmaz Yeşil, Şaban Ertekin, Volkan Yurdadoğ ve Sinan Demirtürk, İjopec Publication, pp: 8-22.
- AKDİKMEN, R. (1996), *Langenscheidt's Standart Dictionary of the English and Turkish Languages*, İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- AKTAN, C.C (1995), “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28(1), s. 3-32.
- ALKIŞ, A. (2011), “Tüketicinin Korunması Açısından Hisbe Teşkilatı ile 4077 Sayılı Tüketici Kanunundaki Kurum ve Kuruluşların Karşılaştırılması”, *KSÜ İlahiyat Fakültesi Dergisi*, s. 133-162.
- BİLGİLİ, Y. ve ÖĞRETİR A.H. (2017), *Maliye*. 4T Yayınevi, İstanbul.
- BOYNUKALIN, E. (2003), “Makasidü’ş-Şeria” *Diyanet İslam Ansiklopedisi* Cilt 27, s. 423-427.
- DİNLER, Z. (2015), *İktisada Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- EFE, A. (2018), “İslam Ekonomisinde Üretim Faktörleri ve Fiyatlandırma Sistemi”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (13), s. 199-218.
- GENÇ, M. (2013), *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul.
- GHAZANFAR, S.M. (2015), *Orta Çağ İslam İktisat Düşüncesi*, “Büyük Kayıp Halka'nın Telifisi” çeviren: M. S. Akgönül, Klasik Yayınları, İstanbul.
- HAMİDULLAH, M. (1990), *İslam Peygamberi*, çeviren: Salih Tuğ, İrfan Yayımcılık, İstanbul.
- HİZMETLİ, M. (2011), *Endülüste Hisbe Teşkilatı*, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara.
- ISLAHI, A.A. (1985), “Ibn Taimiyah's Concept of Market Mechanism”, *Journal of Research in Islamic Economics*, Vol: 2, No 2, pp 51-60.
- ISLAHI, A.A. (1988), *Economic Concepts of Ibn Taimiyah*, The Islamic Foundation, Leciester:United Kingdom.

- IBN HALDUN (2016), *Mukaddime*, çeviren: Süleyman Uludağ, 12.Baskı, Dergâh Yayınları, İstanbul.
- IBN TEYMİYE. (1989), *Bir İslam Kurumu Olarak Hisbe*, çeviren: Vecdi Akyüz, İnsan Yayınları, İstanbul.
- İNALCIK, H. (1969), "Capital Formation in the Ottoman Empire", *The Journal of Economic History*, Vol 29, pp 97-140.
- İNALCIK, H. (2000), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi, Cilt 1* çeviren: Halil Berktaş, Eren Yayıncılık, İstanbul.
- İNALCIK, H. ve QUATAERT, D. (2004), *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi, Cilt 2*, çevirenler: Ayşe Berktaş, Süphan Andıç ve Serdar Alper, İstanbul: Eren Yayıncılık.
- KALLEK, C. (2001), "İstirsâl" *Diyanet İslam Ansiklopedisi* Cilt 23, s. 375-376.
- KALLEK, C. (2006), "Narh Konusuna Yeniden Bakış", *İslam Hukuku Araştırmaları Dergisi*, Sayı 7, S. 257-276.
- KALLEK, C. (2008), "İslâm'da Pazar Ahlâkı ve Yahyâ b. Ömer el-Kinânî", *İş Ahlakı Dergisi*, 1(1), s. 9-30.
- KALLEK, C. (2015), *Sosyal Servet: İslam'da Yönetim-Piyasa İlişkisi*, Klasik Yayınları, İstanbul.
- KARAMAN, H. (1996), *İslam Işığında Günün Meseleleri*, cilt:2, Yeni Şafak.
- KAVAKÇI, Y.Z. (1975), *Hisbe Teşkilatı: Bir İslam Hukuk ve Tarih Müessesesi Olarak Kuruluş ve Gelişmesi*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayınları.
- KAZICI, Z. (2014), *Osmanlı'da Yerel Yönetim*, Kayıhan Yayınları, İstanbul.
- KİRMANOĞLU, H. (2014), *Kamu Ekonomisi Analizi*, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- PAMUK, Ş. (2016), *Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları*, editör: Ali Berktaş, 6.Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- PINAR, A. (2013), *Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- SAVAŞAN, F. (2015), *Kamu Ekonomisi*, Dora Yayınevi, Bursa.
- SİVRİOĞLU, U.T. (2013), "İbn Teymiyye'nin Siyaset, Hukuk ve İktisat Teorisi", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Sayı 20, s. 88-104.
- SUDIARTİ, S. (2017), "Market Mechanism As Price Determinant (Analysis Thinking of Ibnu Taimiyah)", *Journal of Humanities and Social Science*, 22(5), pp:93-97.

- ŞEYZERİ, A. (1993), İslam Devletinde *Hisbe Teşkilatı*, Çeviren: Abdullah Tunca, Marifet Yayınları, İstanbul.
- TABAKOĞLU, A. (2005), İslam İktisadı, Toplu Makaleler 2, Kitabevi Yayınları, İstanbul.
- TABAKOĞLU, A. (2013), İslam İktisadına Giriş, Dergâh Yayınları, İstanbul.

Kartellerin Ortaya Çıkarılmasında Kullanılabilecek Araçlar Bağlamında Rekabet Kurumu Uygulamasına Bir Öneri: İhbarcı Koruma ve Ödül Programları

15 Ekim 2018'de alındı; 27 Kasım 2018'de kabul edildi.
Araştırma Makalesi

Mücteba ALTUN*

Öz

Rekabet otoritelerinin en önemli görevlerinden biri olan kartellerin etkin bir şekilde ortaya çıkarılması için, kartel tarafı teşebbüslerin delil bırakmama noktasındaki yeteneklerini aşacak yeni araçlar geliştirilmesi gerektiği söylenebilir. Pişmanlık programları, bu bağlamda geliştirilmiş ve birçok ülke uygulamasında etkin olarak kullanılmıştır. Bununla birlikte, pişmanlık programlarının etkinliğinin tartışılmaya başlandığı geline nokta, bu programların kartelleri ortaya çıkarmakta tek başına yeterli olmayacağı ileri sürülebilir. Uygulamış olduğu pişmanlık programının beklenen faydaları sağlamadığı da göz önüne alındığında, pişmanlık programını geliştirmenin yanı sıra Rekabet Kurumunun farklı rekabet uygulamalarında giderek artan bir şekilde kullanılmaya başlanan ihbarcı koruma ve ödül programlarını tartışması ve Türkiye örneğine uygun bir tasarım geliştirerek hayata geçirmesi yerinde olacaktır.

Anahtar Kelimeler: İhbar, ihbarcı koruma, muhbir koruma, ihbarcı ödül programı, muhbir ödül programı.

* Rekabet Kurumu, Rekabet Uzmanı, muctebaaltun@rekabet.gov.tr, **Orcid Id: 0000-0003-3064-1135**. Çalışmada yer verilen görüşler, yazarın kendi görüşleri olup Rekabet Kurumunu bağlayıcı değildir.

An Offer For Turkish Competition Enforcement As Part Of Tools To Uncover Cartels: Whistleblower Protection and Reward Programs

Received 15 October 2018; accepted 27 November 2018
Original Article

Mücteba ALTUN 

Abstract

Absolutely, one of the most crucial duties of competition authorities is uncovering cartels. In this regard, to manage this duty effectively, authorities should develop new tools aiming to stay one step ahead of cartel members who improve their skills about leaving no trace of evidence. Leniency programs have been introduced and effectively used in this context, in many different countries' competition enforcement. However, at this stage when efficacy of leniency programs are on the table, it is arguable that those programs cannot be enough to uncover cartels single-handedly. Within this framework, given the Leniency Program of Turkish Competition Authority has not been successful enough to meet the benefits sought, Turkish Competition Authority may focus on discussing, proposing and implementing convenient legislation and tools to protect and reward whistleblowers, which are increasingly spreading in different jurisdictions' competition enforcement, as well as improving the effectiveness of the Leniency Program.

Keywords: *Whistleblower, Whistleblower Protection, Whistleblower Reward Programs, Anti-retaliatory, Anonymous Whistleblower Tool.*

GİRİŞ

Kartellerin ortaya çıkarılmasının rekabet otoritelerinin en önemli görevlerinden biri olduğu tartışmasız bir gerçektir. Bununla birlikte, karteller büyük bir gizlilik içerisinde faaliyet göstermekte, teknolojinin getirdiği imkânlar kartel oluşumunda veya sürdürülmesinde kullanılmakta, kartelin varlığından az sayıda çalışan haberdar edilmekte, kartel tarafı teşebbüsler özel danışmanlık firmalarından yararlanarak delil bırakmama noktasında yeteneklerini geliştirmektedirler.

Rekabet Kurumu (Kurum) kuruluşundan bu yana, birçok karteli başarıyla ortaya çıkararak idari para cezası uygulamıştır. Bununla birlikte, yapılan önaraştırma ve soruşturmalar incelendiğinde¹, Kurum'un ilk yıllarında karteller tespit edilirken gerçekleştirilen yerinde incelemelerde elde edilen çok sayıda bilgi ve belgenin delil olarak kullanıldığı, son yıllarda ise ihlal niteliği arz eden belge sayılarının görece azaldığı ortaya çıkacaktır. Yapılabilecek ilk değerlendirme, Kurum'un çalışmalarıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 Sayılı Kanun) bağlamında farkındalık oluşturduğu, teşebbüslerin bu süreçte bilgi ve bilinç düzeyinin artmış olduğudur. Bununla birlikte, artan bilgi ve tecrübeyle kartellerin de daha iyi gizlenebildiği ileri sürülebilir. Bu çerçevede, bazı teşebbüslerin ihlali gizleme konusunda bilgi ve yeteneklerinin artması nedeniyle ispat standardının belli sektörler için daha düşük seviyede belirlenmesi gerekip gerekmediği dahi tartışılır hale gelmiştir.²

¹ “Kartel türü rekabet ihlali iddiaları incelendiğinde, bu tür iddiaların **155** soruşturmada gündeme geldiği ve **118** soruşturmada kartel türü bir rekabet ihlali nedeniyle para cezası uygulanmasına karar verildiği görülmektedir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere, Ceza Yönetmeliği döneminde (2009 sonrasında) kartel tanımı kapsamına girdiği düşünülen ancak diğer ihlal nitelendirme yapılarak para cezası uygulanan **18** soruşturmanın bulunduğu hatırlatılmalıdır.”* Bu çerçevede, kartel iddiasıyla (20.11.2007'den 15.02.2009 tarihine kadar olan dönemde) yaklaşık 10 yıllık süreçte yıllık ortalama 10 para cezası verilirken (15.02.2009 tarihinden 30.12.2017 tarihine kadar) yaklaşık 9 yıllık süreçte yıllık ortalama 2 para cezası verildiği görülmektedir.

* GÜNDÜZ, H. (2018), *Rekabet İhlallerine İlişkin Soruşturmalar ve Para Cezaları: Rekabet Kurulu'nun 20 Yılı'nın Bilançosu*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s.48-49.

² Bu hususa ilişkin bazı tartışmalar hakkında bkz: 14.01.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı Rekabet Kurulu (Kurul) kararı.

Bununla birlikte, rekabet hukuku uygulamalarında rekabet ihlallerini – özellikle kartelleri – ortaya çıkarmak için kullanılan araçların, uygulamaların ve mevzuatın halen geliştirildiği, yeni araçlar kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Bu bağlamda, rekabet otoritelerinin denetimlerde kullandığı tekniklerin geliştirilmesi³ veya yetkilerinin artırılması⁴ gibi hususların yanı sıra, bilgi kaynaklarıyla hem sağlıklı iletişim kurup, hem de onlara gerekli güdü ve teşvikler sağlayarak ihlale karışan ya da ihlalden bir şekilde haberdar olan kişilerden yeterli ve kullanışlı bilgileri edinebilmesi hususunun ele alınması gerekmektedir.

İhlale karışan teşebbüsler ve teşebbüs çalışanları için gerekli teşviki pişmanlık programları sağlayabilmektedir. Bununla birlikte, Kurum uygulamasında ihlalden haberdar olan ancak ihlal tarafı olmayan veya ihlalde belirleyici etkisi bulunmayan kişiler için herhangi bir teşvik bulunmamaktadır. Bunun da ötesinde, ihbarcılarının korunması anlamında bazı yetersizlikler bulunduğu da iddia edilebilir. Bu

³ Denetimlerde kullanılan tekniklerin geliştirilmesine yönelik tartışmalar için bkz: ORMAN, Z. (2017), *Rekabet Hukuku Uygulamaları Kapsamında Adli Bilişim*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara. ÇELİK, Ö. F. (2017), *Yerinde İncelemelerde Elektronik Posta Analizine İlişkin Süreç Modeli Önerisi*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara. YALÇINKAYA, M. (2015), *Rekabet Hukuku Uygulamaları Kapsamında Elektronik Delil*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.

⁴ Kurum'un 2006 yılına ilişkin 8. Yıllık Faaliyet Raporu'nda*, Kurum'un yetkilerine ilişkin değerlendirmeler yapıldığı bölümde aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Özellikle çimento gibi defalarca rekabet soruşturmalarına maruz kalmış sektörlerde, belge ve bilgiye ulaşmak, teşebbüslerin bu tür inceleme ve araştırmalar hazırlıklı olmaları nedeniyle adeta imkansız hale gelmektedir. Bu durum rekabet otoritelerini daha etkin delil elde etme araçlarını geliştirmeye itmiştir. Kartelleri ortaya çıkartabilmek için ABD, İngiltere gibi ülkelerde telefon görüşmelerinin dinlenmesi, e-maillerin kontrolü, gizli kamera kullanılması gibi ceza hukukunun araçları eskiden beri kullanılmakta ya da kullanılmaya başlanılmaktadır. Rekabet hukukunda en etkili delil elde etme yönteminin, söz konusu yetkilerin kullanılması olduğu kabul edilmektedir.

... Rekabet otoritelerinin kuruluş amaçlarından olan kartelleşme ile mücadele için modern rekabet kurumlarının kullandığı yetkilere sahip olması gerekmektedir.”

Rekabet Kurumunun yapmış olduğu bu değerlendirmede, kartelleri ortaya çıkarabilmek için telefon görüşmelerinin dinlenmesi ve gizli kamera kullanılması gibi ceza hukukunu araçlarının kullanılmasına ilişkin yetkilere sahip olması gerektiğini ileri sürdüğü söylenebilir.

* REKABET KURUMU (2007), “8. Yıllık Faaliyet Raporu”, Rekabet Kurumu, Ankara, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/8-pdf>, Erişim Tarihi: 07.10.2018, s.175.

çalışmada, anılan bu eksiklik ve yetersizlikleri gidermek veya azaltmak adına Kurum uygulamasının nasıl geliştirilebileceği hususu ihbarcı koruma⁵ programları ve ödül programları bağlamında ele alınmaktadır.

Bu noktada, işbu çalışmanın ana konusunu oluşturması sebebiyle literatürde “*whistleblower*” olarak kullanılan kavramın Türkçe karşılığı olarak “ihbarcı” kavramının kullanıldığına yer verilmelidir. Bununla birlikte, “*whistleblower*” veya “*whistleblowing*” kavramlarının Türkçe’de genel kabul görmüş bir karşılığının bulunmadığı da söylenmelidir. Nitekim “*whistleblowing*” kavramının karşılığı literatürde “ihbar etme”, “ifşa etme”, “bilgi uçurma”, “bilgi ifşası”, “olumsuz durumları ifşa etme”, “açığa çıkarma”, “ihbar ve ifşa etme” şeklinde kullanılmıştır.⁶ Bu hususu tartışan ALP, “*whistleblowing*” kavramının karşılığını “*ifşa ve ihbar*” olarak kullanırken, kavramı şu şekilde tanımlamaktadır:⁷ “*Whistleblowing, tehlikeler, yolsuzluklar veya işveren ya da işçinin iş arkadaşlarının gerçekleştirdiği diğer hukuka veya etik kurallara aykırı davranışlar hakkındaki gizli bilgilerin bir işçi tarafından ortaya çıkarılmasıdır.*” Bununla birlikte, “*whistleblower*” ilgili işyerinde veya bu işyeri ile çalışan müşteri veya tedarikçi gibi organizasyon ile yakın ilişki içinde faaliyet gösteren kişiler olabilmektedir.⁸ Bilgiyi sağlayan kişinin “*Whistleblower*” olarak nitelendirilmesindeki kıstasın ihlalden haberdar olan ancak ihlal tarafı olmayan veya ihlalde belirleyici etkisi bulunmayan kişilerin “*içerden*” bilgi sağlaması olduğu söylenebilir. Bu tartışmaya yer verdikten sonra, çalışmanın bundan sonraki kısmında “*whistleblower*” kavramının karşılığı olarak “ihbarcı” kelimesi kullanılacaktır.

Bu çerçevede, çalışmanın birinci bölümünde, ihbarcı koruma programlarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

⁵ “İhbarcı koruma”, iyi niyet ve haklı gerekçeyle işyerindeki herhangi bir kabahati/suçtu yetkili otoritelere bildiren çalışanlara ayırıcı veya disiplin işlemi yapılmasına karşı yasal koruma şeklinde tanımlanmaktadır.*

* OECD (2016a), *Corporate Governance, Committing to Effective Whistleblower Protection - En.*, OECD, Paris, www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm, Erişim Tarihi: 26.09.2018, s.18.

⁶ CEMALOĞLU, N. ve M.İ. AKYÜREK (2017), “Örgütlerde Whistleblowing (Bilgi Uçurma), *Turkish Journal of Educational Studies*, 4(3) Ekim 2017, s. 125.

⁷ ALP, M. (2013), *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Heinisch/Almanya Kararı İşığında Whistleblowing (İşçinin İfşa ve İhbarı) ve İş İlişkisinde İfade Özgürlüğü*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:15, Özel S., s. 386-387.

⁸ ALP 2013, s. 388.

⁹ “*insider*”.

Sonrasında, rekabet hukukunda ihbarcı koruma programı uygulaması değerlendirilerek bazı uygulama örneklerine yer verilmektedir. İkinci bölümde ise, ihbarcı ödül programları ele alınarak farklı uygulama örneklerine yer verilmektedir. Devamında, ihbarcı ödül programlarının olası olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde, Türkiye uygulamasında ihbarcı koruma ve ödül programları değerlendirilmekte, sonrasında Kurum uygulaması istatistikler ışığında yorumlanmaya çalışılmaktadır. Dördüncü bölümde, Kurum perspektifinden ihbarcı koruma ve ödül programları bakımından genel bir değerlendirme yapılmakta, Kurum'un tartışması ve değerlendirmesi gereken hususlara dikkat çekmeye çalışılmakta, bazı öneriler yapılmaktadır.

1. İHBARCI KORUMA PROGRAMLARI

Çalışmanın bu bölümünde, ihbarcı koruma programlarına ilişkin genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra, rekabet hukuku uygulamasında ihbarcı koruma programlarının önemi tartışılmakta, nihayetinde bazı uygulama örneklerine yer verilmektedir.

1.1. Genel Olarak İhbarcı Koruma Programları

İhbarcı koruma programlarına ilişkin kanunlaştırma süreçlerinin çoğu ülkede ileriye dönük olmaktan ziyade genellikle tepki ve skandal odaklı olarak geliştiği söylenebilir.¹⁰ İş ortamlarında karşılaştıkları yanlışları dile getiren kişiler sayesinde açığa çıkan bu skandallar genellikle çevreye verilen zararlar, kamu güvenliği ve sağlığı, kamu maliyesi ve yolsuzluk gibi konulara ilişkin olmuştur.¹¹

Bu bağlamda, tartışılmaya, kanunlaştırılmaya ve uygulanmaya başlanan ihbarcı koruma programları, özellikle 2010'lu yıllarda iyi

¹⁰ OECD 2016a, s.23. AVRUPA KOMİSYONU (2018a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee*, Avrupa Komisyonu, Brüksel, (23.04.2018) COM(2018) 214 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0214>, Erişim Tarihi: 04.09.2018, s.3.

¹¹ Avrupa Komisyonu 2018a, s.1.

uygulamaları özetleyen birçok çalışma¹² çerçevesinde daha geniş uygulama alanları bulmaya başlamıştır. Bununla birlikte, ihbarcı korumaya ilişkin küresel standartların tartışıldığı OECD raporunda, özel ihbarcı koruma kanunlarının yıldan yıla arttığı, ancak ülke uygulamalarının çoğunluğunun korumayı hâlâ etkiyi ve etkinliği kısıtlayacak şekilde “plansız” bir biçimde yaptıkları ifade edilmektedir.¹³

Özel ihbarcı koruma kanunları ise tamamen benzer olmamakla birlikte genel olarak gizliliği/mahremiyeti sağlayarak başvuruların yapılmasını sağlama mekanizmaları ve misillemelere karşı getirilen korumalar şeklinde özetlenebilecek iki ana unsurdan oluşmaktadır.¹⁴

İhbarcılık müessesesinin etkin bir şekilde işletilmesini amaç edinen uygulamalarda, genel olarak kimlik ve kişisel bilgiler içermeyen başvurular kabul edilmektedir.¹⁵ Zira sistemli araç veya yöntemlerin kullanılmadığı durumlarda kimliğin gizli kalıp kalmayacağına yönelik bazı endişeler oluşmaktadır.

Özel olarak geliştirilmiş şifreli başvuru yazılımları ve telefon yardım hatları gizliliği sağlamaya yönelik kullanılan araçlardır. Bunun yanı sıra, çoğu uygulamada posta, e-posta ve yasal temsilci aracılığıyla başvuru gibi geleneksel başvuru yöntemleri de kullanılmaktadır.

¹² Örnek olarak bkz: AVRUPA KONSEYİ (2014), *Protection of Whistleblowers - Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.htm, Erişim tarihi: 03.09.2018. OECD (2016b), *Report Committing to Effective Whistleblowers Protection*, OECD, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page1, Erişim tarihi: 03.09.2018. UN (2015), *Resource guide on good practices in the protection of reporting persons*, United Nations, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/1504741_Person_Guide_eBook.pdf, Erişim Tarihi, 03.09.2018. G20 (2011), *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> ; Erişim Tarihi: 04.09.2018. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013), *International Principles for Whistleblower Legislation*, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation, Erişim Tarihi: 04.09.2018. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018), *A Best Practice Guide For Whistleblowing Legislation*, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation, Erişim Tarihi: 04.09.2018.

¹³ OECD 2016a, s. 30.

¹⁴ OECD 2016a, s. 25.

¹⁵ Bkz: “1.2. Rekabet Hukuku Uygulamasında İhbarcı Koruma Programları ve Uygulama Örnekleri” bölümü.

Gizliliği sağlamaya yönelik kullanılan yöntemlere verilebilecek bir diğer örnek ise yapılan yüz yüze görüşmede ilgili kamu kurumundan sadece bir yetkilinin kimlikten haberdar olarak bütün kayıt ve işlemlerde başvuru sahibinin kimliğini gizlemesi yöntemidir. Rekabet Kurumu, pişmanlık başvurularında anılan bu yöntemi uygulamaktadır.

İhbarcılarının misillemelere karşı korunması bağlamında getirilmesi tartışılabilir korumalar bu listede yer verilen hususlarla sınırlı kalmamak kaydıyla Avrupa Birliği (AB)'nin konuya ilişkin direktifinde öngörülen liste kapsamında yapılabilir.¹⁶ Söz konusu listede,

- *“Açığa alma, kovma, azletme veya benzer önlemler,*
- *Alt seviyeye indirme veya terfi edilmesinin engellenmesi,*
- *Görevlerin değiştirilmesi, işyeri mevkiinin değiştirilmesi, maaşların düşmesi, çalışma saatlerinde değişiklik yapılması,*
- *(Mesleğe yönelik) Eğitimin engellenmesi,*
- *Olumsuz performans değerlendirmesi veya olumsuz referans verilmesi,*
- *Disiplin cezası, kınama veya finansal bir cezayı da içerecek şekilde başka türlü bir ceza uygulanması,*
- *İşyerinde taziyik, tehdit, taciz veya sürme gibi uygulamalar yapılması,*
- *Ayrımcılık, dezavantajlı duruma getirmek veya adil olmayan muamelede bulunmak,*
- *Geçici iş kontratının kalıcı hale dönüştürülmeşi,*
- *Geçici iş kontratının yenilenmeşi veya erken feshedilmesi,*
- *Kişinin saygınlığı, finansal kaybı, iş ve gelir kaybı oluşturacak zararlar,*
- *Sektör veya endüstri çapında, yazılı veya sözlü anlaşmalarla, kişinin gelecekte sektörde veya endüstride iş bulamamasına neden olabilecek kara liste oluşturulması,*
- *Mal ve hizmetlere yönelik sözleşmelerin erken feshi veya iptal edilmesi,*
- *Lisans veya iznin iptal edilmesi”*

durumlarına karşı ihbarcılarının korunması öngörülmektedir.

Bu noktada, bazı uygulamalarda ihbarcı koruma programlarının kullanıldığı mevzuatın genişliğinin ve geline aşamada ne ölçüde

¹⁶ AVRUPA KOMİSYONU (2018b), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law*, Avrupa Komisyonu, Brüksel, (23.04.2018), COM(2018)218 final, Article 14, s. 26-27.

benimsendiğinin göstergesi olması bakımından AB tecrübesinden bahsedilmesi yerinde olacaktır.

Avrupa Konseyi 2014 yılında ihbarcılarının korunmasına ilişkin aldığı tavsiye kararında, üye ülkelerin işyeri ilişkileri bağlamında edindiği kamu faydasını olumsuz etkileyen yahut kamu faydasına yönelik tehdit oluşturan bilgileri ihbar eden veya açık eden kişileri korumaya yönelik kurumsal, yasal ve normatif çerçeve oluşturmalarını tavsiye etmiştir.¹⁷ 23 Nisan 2018’de ise Avrupa Komisyonu, AB’nin kanunlarının ihlal edildiğini ihbar eden kişilerin korunmasına yönelik direktif teklifinde¹⁸ ayrıntılı şekilde düzenlemeler öngörmüştür. Direktif teklifinde, üye devletlere ürün güvenliği, ulaşım güvenliği, çevre koruma, nükleer güvenlik, gıda ve beslenme güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı, genel sağlık, tüketicinin korunması, kişisel veri ve mahremiyetin korunması, ağ ve bilgi sistemlerinin güvenliği, rekabet ve AB’nin mali çıkarlarına ilişkin alanlarda¹⁹, ihbarcılarının korunmasına ilişkin direktifte yer alan hükümlerle uyumlu olacak şekilde gerekli kanun, düzenleme ve idari hükümlerin 15 Mayıs 2021’e kadar oluşturulması görevini²⁰ yüklemiştir.

1.2. Rekabet Hukuku Uygulamasında İhbarcı Koruma Programları ve Uygulama Örnekleri

Kartellerin ortaya çıkarılması için kullanılacak en elverişli kaynaklardan birisi şüphesiz “içeriden”²¹ bilgi edinmektir. Böyle bir bilgi ise pişmanlık başvurularından ya da ihbarcılardan edinilebilecektir.

Pişmanlık programları ellinin üzerinde ülke uygulamasında benimsenmiş, rekabet hukuku uygulamalarında etkinliği artıran araçlardan biri olmuştur. Bununla birlikte, gelinen noktada pişmanlık programlarının etkinliği tartışılır hale gelmiştir. Bu hususu “*eğer bir*

¹⁷ AVRUPA KONSEYİ (2014), *Protection of Whistleblowers - Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.htm , Erişim tarihi: 03.09.2018.

¹⁸ Avrupa Komisyonu 2018b.

¹⁹ Avrupa Komisyonu 2018b, s.5.

²⁰ Avrupa Komisyonu 2018b, s.29.

²¹ Kullanılan “içeriden” ifadesi, rekabet otoritelerinin “dışarıdan” kendi kaynaklarını kullanmadan elde edeceği, ancak kartelin tarafı olması veya kartel tarafı teşebbüsün çalışanı olması münasebetiyle “içerden” olarak nitelendirilebilecek kişilerin sağladığı bilgi bağlamında kullanılmaktadır.

yarış söz konusuysa, savcının kapısına ulaşmak neden bu kadar uzun sürüyor?"²² şeklinde karikatürize ettiği çalışmasında Stucke, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) uygulamasında;

- Artan para ve hapis cezalarına rağmen kartellerin oluşturulmasının önlenemediğini,
- Bağışıklık hükümleri çerçevesinde pişmanlık başvurularıyla soruşturma açılan kartellerin diğer kartellerden daha istikrarsız olduğuna ya da kısa sürdüğüne ilişkin bulgu olmadığını,
- Pişmanlık programlarının kartelleri en ideal şekilde engelleyemediğini

ifade etmektedir.²³ Bunun yanı sıra, teşebbüslerin birden çok üründe ihlal tarafı olduğu, uluslararası bir karteğe taraf olduğu veya aynı anda birden çok ihlale karıştığı²⁴ yahut aynı davranışıyla birden çok otorite tarafından yaptırım uygulanması söz konusu olduğu²⁵ durumlarda pişmanlık başvurusu yapmaktan kaçınıldığı bilinmektedir.

Luz ve Spagnolo, İtalya uygulamasından hareketle, pişmanlık programında ihalelerde danışıklı hareket ve yolsuzluk eylemleri otomatik olarak kapsama alınmadığı için ihalelerde danışıklı hareket eden, kamu görevlisine rüşvet vermiş bir teşebbüsün yöneticilerinin pişmanlık başvurusu yapması ve otoritelerle işbirliği yapması için hiçbir gerçek güdüsünün olmayacağını ileri sürmektedirler.²⁶

Bunun yanı sıra, küreselleşme sonucunda sınırlar ötesi kartel davalarının arttığı, farklı yargılama yetkileri nedeniyle teşebbüslerin pişmanlığa başvurmalarının riskli olabildiği, bir ya da birden fazla yaptırımla karşı karşıya kalmasının muhtemel olduğu görülmektedir.²⁷

²² Literatürde, pişmanlık programlarının teşebbüslerin cezadan tam bağışıklık sağlamak adına pişmanlık başvurusu yapmak için yarışmasını sağlaması beklenmektedir. Stucke yukarıda anılan ifadesinde bu kabule gönderme yapmıştır.

²³ STUCKE, M. E. (2015), "Leniency, Whistle-Blowing and the Individual: Should We Create Another Race to the Competition Agency?", *C Beaton-Wells and C Tran (eds), Anti-Cartel Enforcement in a Contemporary Age: Leniency Religion* içinde, Hart Publishing, http://awa2016.concurrences.com/IMG/pdf/11_-_stucke.pdf, Erişim Tarihi: 16.11.2018.

²⁴ Yapılan bir kartel anlaşmasıyla aynı zamanda çevre koruma ya da kamu ihale kanunlarının ihlal edilmesi gibi.

²⁵ Örneğin, ihalelerde danışıklı hareket etmek suretiyle rekabet kanunlarını ihlal eden teşebbüslerin aynı zamanda ceza davaları yoluyla hapis cezası alabilecek olması.

²⁶ LUZ R. D. ve G. SPAGNOLO (2017), *Leniency, Collusion, Corruption, And Whistleblowing*, *Journal of Competition Law&Economics*, 13(4), 729-766, Oxford University Press, s.752.

²⁷ Luz ve Spagnolo 2017, s.752.

Marx, Mezzetti ve Marshall, birden çok üründe ihlal tarafı olan teşebbüslerin pişmanlık başvurularını konu ettikleri çalışmalarında²⁸, 2001-2012 yılları arasında ABD yapılan pişmanlık başvurularının %80-90'ının B Tipi, %10-20'sinin A tipi başvurular olduğunu belirtmişlerdir.²⁹ Bu çerçevede, ABD uygulamasında pişmanlık başvurularının genel olarak inceleme başlatıldıktan sonra yapıldığı anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede, kartel tarafı teşebbüsler için oyunun kurallarını değiştiren pişmanlık programlarının her durumda işlemediği, bu programları destekleyici bazı uygulamalar geliştirilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir. Farklı rekabet otoritelerince, dünya genelinde gittikçe artan bir oranda uygulanmaya başlanan ihbarcı koruma programlarının, anılan bu ihtiyacı karşılamak üzere devreye alındığı görülmektedir. Nitekim (ihlale taraf olmamış/karışmamış) çalışanlar, bayiler, dağıtıcılar, müşteriler ve sağlayıcılar kartelin varlığının farkında olabilmekte, kartelin tespiti anlamında rekabet otoritelerine ışık tutabilmektedirler.

Bu bağlamda, “içerden” bilgi sağlayan kişilerin daha az maliyetle, nokta atışı şeklinde tabir edilebilecek bir biçimde kartellerin ortaya çıkarılmasına yardımcı olabileceği düşüncesine yer verilmelidir. “İçerden” kesin ve muteber bilgi sağlayabilecek kişiler ise genel olarak kartel tarafı teşebbüslerin hâlihazırdaki çalışanları veya eski çalışanları olacaktır.

Bununla birlikte, Durant ve Wayne, bir ihlal hakkında bilgi sağlamak için eski çalışanların kaybedecek daha az şeyleri olması nedeniyle ihbarcı olarak daha iyi bir bilgi kaynağı olduklarını, tecrübelerine göre ihbar tarihinde ilgili teşebbüste çalışmakta olan ihbarcıların dörtte

²⁸ MARX, L., C. MEZZETTI, ve R. MARSHALL (2015), *Antitrust Leniency with Multiproduct Colluders*, American Economic Journal: Microeconomics, 7(3), s. 205-240, <http://www.jstor.org/stable/24467007>, Erişim Tarihi: 26.09.2018, s.208.

²⁹ İlgili çalışmada, A tipi pişmanlık başvuruları ABD Adalet Bakanlığı (DOJ)'nın henüz soruşturma başlatmadığı durumda yapılan başvuruların sınıflandırıldığı kategori iken, DOJ tarafından soruşturma başlatılan teşebbüslerin yaptıkları başvurular ise B tipi pişmanlık başvuruları olarak sınıflandırılmıştır. Başka bir çalışmada da, ABD Adalet Bakanlığı yetkililerinin A tipi pişmanlık başvurularının düştüğünü söylediği aktarılmaktadır.*

* MCCONNELL, C. (2018), “Type A leniency applications down, US DOJ official says”, *GCR*, <https://globalcompetitionreview.com/article/1170614/type-a-leniency-applications-down-us-doj-official-says>, Erişim tarihi: 26.09.2018.

üçünün, dürüst davranışlarından dolayı işlerinden olduklarını veya kariyerlerinin karardığını ileri sürmektedir.³⁰

Bu noktada, ihbarcılarının karşılaşılabileceği riskleri göstermek babında, Güney Kore'nin geliştirdiği kişisel ihbarcı ödül programının uygulanabilir bir kartel aracı olup olmadığını sorguladığı çalışmasında Stephan'ın aktardığı çarpıcı hikâyeye yer verilmelidir.³¹

“Stanley Adams Hoffman La Roche'nin bir çalışanıydı. 1973 yılında, işyerinde önemli rekabet ihlalleri yapıldığını fark etti ve bunu Avrupa Komisyonuna ihbar etmeye karar verdi. Adams, Komisyon'a yazdığı mektubuna “*Bu mektubu görev bilinciyle yazıyor ve konu hakkında işlem yapabileceğinize güveniyorum. EEC³² kurumlarında herhangi bir pozisyonun peşinde olmadığım gibi, herhangi bir mükâfatın peşinde de değilim.*” şeklinde başladı ve şu şekilde bitirdi: “*Bu hususla adımın ilişkilendirilmemesini talep ediyorum. Bununla birlikte, bu mektupta ileri sürdüğüm her konuya ilişkin daha fazla bilgi ve yazılı delil sağlamak için tamamıyla emrinizde kalmaya devam edeceğim.*” Adams'ın sağladığı bilgiyle soruşturma başlatıldı ve ardından firmaya ceza uygulandı. Komisyon, La Roche'a sağlanan dokümanlarda Adams'ın adını ve adresini izhar ederek Adams'ın kimliğini yeterince korumayı başaramadı. Bunun sonucunda, ticari sırların bir yabancıya aktarılması suçuyla İsviçre kanunlarını ihlal etmekten yargılandı. İflas etti ve söylendiğine göre yirmi yıl hapis cezası alabileceğini duymasının ardından eşi intihar etti. Kasım 1985'te, kimliğinin açığa çıkarılmasıyla ilgili görevi ihmal ve güveni sarsmadan dolayı Komisyonu başarılı bir şekilde dava etti. Adams,

³⁰ DURANT A. ve W. WAYNE (2004), *Business Must Encourage Whistleblowers*, Company Lawyer, 25(5), s. 152-154.

³¹ STEPHAN, A. (2014), “Is the Korean Innovation of Individual Informant Rewards a Viable Cartel Detection Tool?”, Centre for Competition Policy Working Paper 14-3, Birleşik Krallık, <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8199490/CCP+Working+Paper+14-3.pdf/7a9c1d06-d790-4e83-86bf-d43c68c83d0d>, Erişim Tarihi: 01.10.2018, s.13-14.

³² EEC, *European Economic Community*'nin kısaltılmış halidir. *European Economic Community* ise 1957'den 1993'e kadar “Ortak Pazar” adıyla Avrupa ekonomilerinin entegre edilmesi için dizayn edilmiş kurumlardan bir tanesidir. Bu kurum 1993'te *European Union (EU)* altında kapsanarak EU'nun temel bileşeni olmuştur. 2009 yılında ise EU yasal olarak EEC'nin yerini almıştır.*

* GABEL, J.M. (2018), “European Community”, *Encyclopædia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/European-Community-European-economic-association>, Erişim Tarihi: 14.10.2018.

tecrübesini aktarırken “Ben İsviçre sisteminde kurumsal sadakatın her durumda dokunulamaz olduğu ve şirketin iyi olması gerektiği, çünkü kendi refahının şirketin refahına bağlı olduğu, şirketin refahının bütün şirketlerin oluşturduğu refaha bağlı olduğu ve bu zincirin ilgililerine ağır sonuçlar yaşatmaksızın kırılmaz ve kırılmaz olduğu inancıyla yetiştirilmedim. ...Statükoyu sorgulamak, olayları olduğu gibi kabul etmemek, bir işi yapmanın diğer yollarını keşfetmek üzere yetiştirildim. Benim âdetim bir şeyin neden böyle yapıldığı, neden öyle yapılmadığını sormak olmuştur. İronik olarak bu niteliğim Rochêta terfi etmeme yardımcı olmuştu. Günlük problemlere uygulandığında, yaratıcı ve kullanışlıydı. İş ahlakına uygulandığında, can sıkıcıydı, zorlayıcıydı ve acilen bastırılmak zorundaydı.” ifadelerini kullandı. Adams’ın trajik kaderi, misilleme tedbirlerinden korunmanın eksikliğiyle birlikte Avrupa Komisyonunun kimliğini korumadaki başarısızlığıyla mühürlendi. Bu olay, ortaya çıkmanın sonucunda bazı ihbarcıların yaşayabileceği vahim sonuçları göstermektedir.”³³

Yer verilen bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde, “içerden” bilgi edinebilmenin değerli ve önemli olduğu, ancak “içeridekiler” için bir ihlali ihbar etmenin bazı maliyet ve riskleri olduğu görülmektedir. Bu nedenle, ihbar müessesesini etkin ve verimli kılmak adına ihbarcılar için riskleri minimize edecek, ihbar etme güdülerini artıracak mekanizmalara ve uygulamalara ihtiyaç olduğu ifade edilmelidir. Bu çerçevede, ihbarcı koruma programlarının yukarıda anılan faydayı (“içerden” bilgi gelmesini) sağlayacak araçlardan biri olduğu açıktır.

Çalışmanın buraya kadar olan bölümünde ihbarcı koruma programlarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılmış, sonrasında da rekabet hukukunda ihbarcı koruma programları uygulanması değerlendirilmiştir. Bu noktada, bazı uygulama örneklerine yer verilecektir. Aşağıda yer verilen örnekler okunurken ihbarcı koruma programlarını uygulayan otoritelerin aşağıda yer verilen örneklerle sınırlı olmadığı dikkate alınmalıdır.³⁴

³³ Hikâyenin devamında, İsviçre’den (sonradan Avrupa Komisyonu tarafından iade edilen) 25.000 İsviçre Frangı kefaletle serbest kalan Adams, artık destek olamaması nedeniyle çocuklarından ayrı düşmüş ve Ocak 1981’de İngiltere’ye kaçmıştır.*

* BAEKGAARD, O. (1984), “The Cost of Whistleblowing, Stanley Adams v. Hoffman-La Roche”, The Multinational Monitor, June 1984, Vol:5, No:6, <https://www.multinationalmonitor.org/hyper/issues/1984/06/baekgaard.html>, Erişim Tarihi: 14.10.2018.

³⁴ Danimarka, Slovakya, Macaristan ve diğer bazı ülkelerde de ihbarcı koruma programları uygulanmaktadır.

1.2.1. Avrupa Komisyonu

Komisyon 16 Mart 2017 tarihinde yapmış olduğu basın duyurusuyla kişilerin karteller ve diğer rekabet ihlalleri hakkında kişisel olarak gizliliklerini sağlayarak Komisyon'u uyarmaları için yeni bir "gizli ihbar aracı" geliştirdiklerini ve bu tarihten itibaren kullanımda olduğunu ilan etmiştir.³⁵ Komisyon, yeni aracı şu şekilde tanıtmaktadır³⁶:

- *"Yeni araç, başvuru sahiplerine bilgi sağlamaya izin verdiği gibi, mesajlarına cevap verilmesini Komisyon'dan talep etme seçeneği de tanımaktadır.*
- *Yeni araç, Komisyon'un açıklama ve detaylar istemesine izin vermektedir.*
- *Bir dış servis sağlayıcısı ve şifrelenmiş iletişim aracılığıyla kişilerin gizliliğini korumaktadır.*
- *Komisyon'un gösterilen yolu takip ederek soruşturma açmasına olanak sağlayacak yeterince muteber ve doğru nitelikte bilgiye erişim ihtimalinin artırılması amaçlanmaktadır."*

Komisyon, yukarıda anılan duyurusunda, ihlal tespiti ve soruşturma riskini artırarak rekabeti ihlal etme ve ihlali sürdürme eğilimindeki teşebbüsleri bu davranışlarından vazgeçme ihtimalini artırması münasebetiyle yeni aracın pişmanlık programının tamamlayıcısı ve pekiştiricisi olduğunu ifade etmektedir.

Komisyon, resmi web sitesinde isimsiz ihbarcı aracını tanıttığı bölümde verdiği bağlantıda, iletişime geçmek isteyen başvuru sahiplerini üç gruba ayırarak her bir grubu farklı şekilde yönlendirmektedir. Komisyon'un ilgili sayfası aşağıdaki gibidir:³⁷

“... ”

Nasıl ihbar başvurusu yapılır

Bizimle iletişime geçmeye karar vermeniz halinde yardımımızı ve aklınızda olan soruları cevaplamayı teklif etmek için tamamıyla kullanıma hazırız.

³⁵ AVRUPA KOMİSYONU BASIN AÇIKLAMASI (2017), “Antitrust: Commission Introduces New Anonymous Whistleblower Tool”, Avrupa Komisyonu, Brüksel (16.03.2017), europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm, Erişim Tarihi: 24.09.2018.

³⁶ Avrupa Komisyonu Basın Açıklaması 2017.

³⁷ AVRUPA KOMİSYONU İHBAR ARACI SAYFASI, “Anonymous Whistleblower Tool”- “Cartels - How to Blow the Whistle”, Avrupa Komisyonu, ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html, Erişim Tarihi: 24.09.2018.

İhbar başvurunuzu açık bir şekilde (adınızı, pozisyonunuzu ve bilgi kaynağınızın adını vererek) yapmanız durumunda bize en iyi şekilde yardımcı olabilirsiniz, zira açık başvurular ifadelerinizi daha güvenilir kılmakta ve böyle başvuruların harekete geçmemizi sağlama ihtimali daha yüksek olmaktadır.

- *Eğer kimliğinizi açıklamaya hazırsanız:*
 - o *comp-whistleblower@ec.europa.eu adresine e-posta gönderebilirsiniz.*
 - o *veya 0032-2-29-74800'ü arayabilirsiniz.*
- *Kimliğinizi açıklamaya hazır değilseniz: bize isimsiz bir mesaj gönderebilirsiniz. Sizin gizliliğinizi olabildiğince korumak için ayrıntılı önlemler aldık.*
 - o *Tecrübeli ve uzmanlaşmış bir dış aracı kullanıyoruz. Aracının en gelişmiş araçları ihbarcıların gizliliğini korumak üzere dizayn edilmiştir. Almanya, Danimarka ve diğer üye ülke devletlerde benzer araçlar kullanılmaktadır.*
 - o *Aracının şifreleme aracına mesajınızı yazdığınız anda, şifreleme aracı bizi uyaracaktır.*
 - o *İsterseniz bizimle iki taraflı iletişim kurmayı kabul edebilir, böylece sizden ek bilgi veya açıklama talep edebiliriz ve verdiğiniz bilgilere dayanarak harekete geçme ihtimalimizi artırmış olursunuz. Bu durumda, aracının size vereceği şifreyi kullanarak bizim tepkimizi görebilirsiniz. Araç sadece sizin mesajınızı ileticek, bize herhangi bir ek bilgi (sizin IP adresiniz veya şifreniz ya da bizim mesajlarımızı geri çağırma için seçtiğiniz şifre gibi) sağlamamaktadır.*
 - o *Eğer mesajınızı hâlihazırda göndermiş bulunmaktaysanız ve cevap vermemize izin vermişseniz, yukarıdaki köprüye tıklayarak cevap gelip gelmediğini kontrol ediniz.*
- *Eğer herhangi bir kartele taraf olmuş bir teşebbüsü temsile yetkili iseniz: ayrıca pişmanlık başvurusu yapmak suretiyle teşebbüsünüze verilecek cezaların düşürülmesini ya da cezadan muaf tutulmayı sağlayabilirsiniz.*

Yukarıda bahsedilen telefon numarası, e-posta adresi ve isimsiz raporlama aracının sadece ihbarcılar için kullanıldığını lütfen gözden kaçırmayınız. Bu iletişim kanallarının önemi göz önüne alınarak başka tür sorgulamalar cevaplandırılmayacaktır.

... ”

Bunun yanı sıra, Avrupa Komisyonu yayımlamış olduğu direktifle³⁸ rekabet ihlallerini ihbar eden kişilerin misillemelere karşı korunması anlamındaki iradesini beyan etmiştir.

1.2.2. Almanya

Alman Rekabet Otoritesi³⁹, 1 Temmuz 2012'de elektronik formatta yeni bir isimsiz ihbar sistemi uygulamaya başlamıştır. Elektronik ihbar sistemi, bilgiyi sağlayan ihbarcı için kesin bir gizlilik sağlarken, diğer yandan rekabet otoritesine bilgiyi sağlayan kişiyle iletişime geçme, daha ayrıntılı ve net bilgi edinebilme anlamında yardımcı olmaktadır.⁴⁰ Ayrıca, isimsiz başvuruların posta veya telefon yoluyla da yapılabileceği belirtilmektedir.⁴¹

Bununla birlikte, Almanya uygulamasında ihbarcı koruma programlarının ikinci unsuru olarak değerlendirilen misillemelere karşı koruma anlamında özel bir kanun bulunmamakta, ancak işçi-işveren ilişkisi bağlamında genel kural ve yükümlülükler kapsamında misilleme ve mağduriyet bağlamında korumalar bulunmaktadır.⁴² Ne var ki, Almanya uygulaması anlaşılır bir kanuna sahip olunmaması sebebiyle belirsizliğin çok olması, mahkemelerin genel olarak çalışanların iddialarını geçersiz bulması sebepleriyle eleştirilmekte, çalışanlar açısından işverene sadık olma ve işletmeyi koruma anlamında zorunluluk getirildiği ileri sürülmektedir.⁴³

Bunun yanı sıra, AB Direktifi⁴⁴ doğrultusunda 2021'e kadar Almanya'nın ihbarcıları korumaya yönelik açık, anlaşılır, öngörülebilir mevzuat değişikliklerini ve eklemelerini yapması beklenmektedir.

³⁸ Avrupa Komisyonu 2018b.

³⁹ *Bundeskartellamt*.

⁴⁰ EUROPEAN COMPETITION NETWORK BRIEF (2012), *The German Competition Authority Sets Up Anonymous Whistleblowing System*, e-Competitions Bulletin (June 2012), Art. No 48456.

⁴¹ Vandenborre ve Thorsten 2017.

⁴² FERRINGTON, A., J. S. BARRAS, M. D. SMITH, S. MARTEL, M. BRUNOT, J. WEISSGERBER, D. LIAW ve ANITA WAN (2015), "Whistleblower Protection Around the World", *Employment Law Watch*, Reed Smith, <https://www.employmentlawwatch.com/2015/02/articles/employment-france/whistleblower-protection-around-the-world/>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

⁴³ Ferrington vd. 2015.

⁴⁴ Avrupa Komisyonu 2018b.

Misillemelere karşı korumanın yetersizliği sebebiyle eleştirilmekle birlikte, *Bundeskartellamt* uyguladığı bu yeni ihbar sistemi sayesinde 2012-2017 tarihleri arasında 1400 isimsiz başvuru aldığını, 2015 yılındaki bir başvurunun araba parçası üreticileri hakkında 75 milyon Avro para cezasıyla sonuçlandığını paylaşmıştır.⁴⁵

1.2.3. Polonya

Polonya Rekabet Otoritesi⁴⁶ Nisan 2017'de ihbar müessesesini işletebilmek amacıyla bir pilot program başlatmıştır.⁴⁷ Bu programa göre Otorite, herhangi bir rekabet ihlalinin isimsiz bir mektup veya e-posta, yasal bağımsız bir danışman, telefon veya yüz yüze görüşme ile sağlanmasına izin vermiştir. Bunun için bir çevrimiçi portal ve telefon yardım hattı oluşturulmuştur.⁴⁸

İsimsiz ihbar başvurularının alınmasına yönelik bazı yöntemler geliştirilmesi yönüyle ihbarcı koruma programlarının birinci unsurunu karşılayan Polonya uygulaması, hâlihazırda ikinci unsur olan ihbarcılarının misillemelere karşı korunmasına yönelik özel bir düzenlemeye sahip değildir. Bununla birlikte, "Kamu Hayatının Şeffaflığı Hakkında Kanun"⁴⁹ tasarısında ihbarcılarının misillemelere karşı korunmasına yönelik bazı düzenlemeler bulunmaktadır.⁵⁰

Bunun yanı sıra Polonya Rekabet Otoritesi Başkanı Marek Niechcial, ihbarcılık müessesesinin etkili bir şekilde tartışılmaya başlandığı 2016 yılında kamuya yaptığı açıklamalarda, ihbarcılarının

⁴⁵ BREUVART, C., M. EVANS, P. WERNER, H.B. D'ERQUILINNES ve C. KYE (2017), "European Commission Launches Competition Law Anonymous Whistleblower Tool", Jones Day publications, <https://www.jonesday.com/European-Commission-Launches-Competition-Law-Anonymous-Whistleblower-Tool-04-25-2017/?RSS=true> , Erişim Tarihi: 26.09.2018.

⁴⁶ *Office of Competition and Consumer Protection.*

⁴⁷ STAWICKI, A. (2017), "The Polish Competition Authority Launches a Pilot Programme for Whistleblowers", *e-Competitions Bulletin* (April 2017), Art. No: 83838.

⁴⁸ Uygulamada, bildirim yapan kişinin iyi niyetli olmaması veya bildirim bir teşebbüs ya da kişinin çıkarı doğrultusunda yapılması konusunda risk olduğu değerlendirilirse rekabet otoritesi bilgiyi kullanmama yolunu seçebilmektedir. Bu durumda, ihbarcı için koruma da söz konusu olmamaktadır.

⁴⁹ *Act on the Transparency of Public Life.*

⁵⁰ FENRYCH, L., D. JAHIC (2018), "Poland finally warms to whistleblowing by weighing legal rights and protections", South Eastern Coalition on Whistleblower Protection (11.06.2018), <https://see-whistleblowing.org/poland-warms-to-whistleblowing-by-weighing-legal-protections/> , Erişim Tarihi: 10.10.2018.

karşılaştıkları risklerin farkında olduklarını, bu nedenle Macaristan ve Slovakya uygulamalarını örnek göstererek para ödülü uygulamasının başlatılması gerektiğini ifade etmiştir.⁵¹

Tanıtilan isimsiz ihbar aracı, taslak kanunda bulunan ihbarcılarını misillemelere karşı korunmasına yönelik hükümler ve kurum başkanının açıklamaları göz önüne alındığında, Polonya uygulamasının ihbarcı koruma programını her iki unsuruyla birlikte işletmeye başladıktan sonra ödül programını tartışacağı düşünülebilir.

1.2.4. Danimarka

Danimarka Rekabet Otoritesi⁵², 2013 yılında ihbarcının kimliğinin gizli kalmasını sağlayan *online* bir ihbarcı aracı kullanmaya başlamıştır.⁵³ Bir dış sağlayıcıdan temin edilen söz konusu yazılım, ihbarcının kimliğini kesin bir şekilde gizlerken aynı zamanda iki yönlü iletişimi de mümkün kılmaktadır.⁵⁴ Bununla birlikte, Danimarka uygulamasında yalnızca finansal kurumlar ve denetim kuruluşları gibi bazı sektörlerle yönelik ihbarcılar için koruma sağlanmaktadır.⁵⁵ Bu çerçevede, Danimarka uygulaması da Almanya uygulamasına benzer bir şekilde eleştirilebilecektir.

Bunun yanı sıra, 2017 yılında katıldığı Amerikan Barolar Birliği toplantısında Başkan Yardımcısı Thorgaard Soerensen, ihbar aracıyla gelen başvuruların yaklaşık %10'unun soruşturmayla sonuçlandığını ifade etmiştir.⁵⁶

⁵¹ KULESZA, M. (2016), "The (in)effectiveness of leniency: Will Poland start paying whistleblowers?", *In Principle* (10.11.2016), <http://www.codozasady.pl/en/the-ineffectiveness-of-leniency-will-poland-start-paying-whistleblowers/> , Erişim Tarihi: 10.10.2018.

⁵² *Danish Competition and Consumer Authority*.

⁵³ VANDENBORRE, I. ve G. THORSTEN (2017), "Cartels&Leniency 2018 – Individuals as Whistleblowers", *International Comparative Legal Guides*, <https://iclg.com/practice-areas/cartels-and-leniency-laws-and-regulations/individuals-as-whistleblowers> , Erişim Tarihi: 26.09.2018.

⁵⁴ Vandendorre ve Thorsten 2017.

⁵⁵ NORRBOM VINDING (2018), "Denmark - Proposed directive on protection for whistleblowers", *Global HR Lawyers*, <https://theword.iuslaboris.com/hrlaw/insights/denmark-proposed-directive-on-protection-for-whistleblowers>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

⁵⁶ Vandendorre ve Thorsten 2017.

1.2.5. Kanada

Kanada Rekabet Kanunu'nda ihbarcılarının korunması 1999 yılından beri yer almaktadır.⁵⁷ Bunun yanı sıra, 2013 yılı Mayıs ayında Kanada Rekabet Bürosu (Büro)⁵⁸ Kartel İhbar İnisyatifini⁵⁹ başlattığını ilan ederek, yeterince bilinmeyen ve az kullanılmış olan ihbarcılarının korunmasına ilişkin hükümler hakkında farkındalık oluşturulmasının amaçladığını belirtmiştir.

İnisyatifte tanıtımı yapılan ancak 1999 yılından itibaren var olan ihbar programı⁶⁰;

- Çalışanları, müşterileri ve sağlayıcıları, bir kişinin kanun kapsamında bir ihlalin tarafı olduğuna veya ihlal etme niyetinde olduğuna ilişkin haklı bir gerekçeleri bulunması durumunda Büro'yu bilgilendirmelerini teşvik etmekte,
- İhbarcılarının kimliğinin gizli kalacağını ve diğer kanun uygulayıcı kurumlarla paylaşılacak bilgilerin de ihbarcının kimliğini açığa çıkarmayacağını taahhüt etmekte,
- Çalışanları işverenlerin misillemelerinden korumaktadır.

Bunun yanı sıra, Kanada rekabet hukuku uygulamasında ihbarcılarının korunmasının;

- Rakiplerin fiyat tespiti, pazar paylaşımı veya arzı kısımlarındaki anlaşmaları,
- İhalelerde danışıklı hareket,
- Profesyonel sporlara ilişkin gizli anlaşmalar,
- Federal finans kurumlarının anlaşmaları

üzerinde yoğunlaştığı belirtilebilir.⁶¹

Büro'nun pişmanlık programının tamamlayıcısı olduğu ifade edilen ihbarcı koruma programının, pişmanlık programına muhatap olan kişileri hedeflemediği, kendileri rekabet ihlallerine karışmamış fakat Kanun'un kartele ilişkin hükümlerinin ihlal edildiğinin farkında olan çalışan, müşteri ve sağlayıcılar gibi kişilere ulaşmayı hedeflediği belirtilmektedir.⁶²

⁵⁷ "Canada Competition Act", 66.1 ve 66.2 numaralı maddeler, Revised Statutes of Canada, 1985, c. C-34. <http://www.laws.justice.gc.ca/PDF/C-34.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.2018.

⁵⁸ *The Canadian Competition Bureau*.

⁵⁹ *Criminal Cartel Whistleblowing Initiative*.

⁶⁰ IATROU, N. ve B. ROE (2013), *The Canadian Competition Bureau Introduces Criminal Cartel Whistleblowing Initiative*, e-Competitions Bulletin May 2013, Art. No: 59633.

⁶¹ "Canada Competition Act", 45-49. maddeler.

⁶² Iatrou ve Roe 2017.

1.2.6. ABD

ABD rekabet hukuku uygulamasında hâlihazırda özel bir ihbarcı koruma programı uygulanmamaktadır. Bununla birlikte, hükümetin finansal zarara uğraması durumunda “*False Claims Act*” çerçevesinde ihbarcılarının korunduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, ihalelerde danışıklı hareket eylemleri bakımından ihbarcılarının korunması söz konusu olmaktadır.⁶³ Ayrıca çalışanları koruma bağlamında yürürlükte bulunan bazı eyalet kanunları, kamu politikalarını ilgilendiren hususlarda çalışanları misilleme eylemlerinden korumaktadır.⁶⁴

Bunun yanında, 2010 yılında “Antitröst Cezai Müeyyide İyileştirmesi Kanunu”⁶⁵ (ACPERA)’nın yürürlükte kalma süresinin on yıl süreliğine uzatıldığı düzenlemeyle orijinal kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Ancak Kongre, ilgili kanun tasarısında yer alan ihbarcı ödülleri ve ihbarcı koruma hükümlerine ilişkin iki eklemeyi bekletmeyi tercih ederek ilgili hükümlerin yerindelik anlamında raporlanması için ABD Sayıştayını⁶⁶ görevlendirmiştir. Temmuz 2011’de ABD Sayıştay, Adalet Bakanlığı antitröst görevlileri ve paydaşlar arasında ihbar ödül programının eklenmesi hakkında konsensüs bulunmadığı, ihbarcı koruma hükümlerinin ise genel olarak desteklendiğini ifade eden bir rapor hazırlamıştır.⁶⁷ Devamında, 2013⁶⁸, 2015⁶⁹ ve 2017’de⁷⁰ hazırlanan ve benzer maddeler içeren Antitröst Anti-misilleme Ceza

⁶³ Stucke 2015.

⁶⁴ Vandenborre ve Thorsten 2017.

⁶⁵ “*Antitrust Criminal Penalty Enhancement Act*”.

2004 yılında yürürlüğe giren Kanun, “tatmin edici düzeyde işbirliği yapan” teşebbüsler için üç katına kadar tazminat, ayrıca münferit ve müteselsil sorumluluk kaldırılarak başarılı bir pişmanlık başvurusunun, teşebbüs yöneticilerini ceza soruşturması yapılmasından ve cezai yaptırımlar uygulanmasından, hapis cezası almalarından korumaktadır.

⁶⁶ *US Government Accountability Office*.

⁶⁷ SULLIVAN, K. R., K. BALL ve S. KLEBOLT (2011), “The Potential Impact of Adding a Whistleblower Rewards Provision to ACPERA”, the Antitrust Source, Ekim 2011, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust_source/oct11_sullivan_10_24f.authcheckdam.pdf, Erişim Tarihi: 28.09.2018, s.1-2.

⁶⁸ ABD KONGRESİ (2013), *A Bill to provide anti-retaliation protections for antitrust whistleblowers*, 113. Congress, 1. Session, s. 42.

⁶⁹ ABD KONGRESİ (2015), *An Act to provide anti-retaliation protections for antitrust whistleblowers*, 114. Congress, 1. Session, s. 1599.

⁷⁰ ABD KONGRESİ (2017), *An Act to provide anti-retaliation protections for antitrust whistleblowers*, 115. Congress, 1. Session, s. 807.

Kanunu⁷¹ tasarıları Senato'dan geçmiş ancak kanunlaşmamıştır⁷².
Tasarıda ihbarcıları korumaya yönelik olarak;

- Göreve iade,
- Faiz dâhil geri ödeme,
- Mahkeme masrafları, bilirkişi ücretleri ve makul avukatlık ücretleri gibi herhangi bir özel zararın giderilmesi

gibi haksızlığın telafisi anlamında uygulamalar öngörülmüştür. Bununla birlikte, Kanun'da bir rekabet ihlalini veya rekabet ihlaliyle birlikte diğer kanunların ihlalini planlayan veya başlatan yahut Bakanlığın soruşturmasını engellemeyi ya da engelleme teşebbüsünü planlayan ya da başlatan kişilerin korunması öngörülmemektedir⁷³.

2. İHBARCI ÖDÜL PROGRAMLARI

Çalışmanın birinci bölümünde, ihbarcı koruma programlarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılarak rekabet hukukunda ihbarcı koruma programları uygulanması değerlendirilmiş ve bazı uygulama örneklerine yer verilmiştir. Bu bölümde ise, ihbarcı ödül programları ele alınarak farklı uygulama örneklerine yer verilmekte, devamında da ihbarcı ödül programlarının olası olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmaktadır.

Birinci bölümde değerlendirilen ihbarcı koruma programları, “içerden” bilgi edinmenin kolaylaştırılması adına uygulanmaktadır. Kartelleri ortaya çıkaracak “içerden” bilgileri edinmenin olası bir yolu da ihlali ihbar eden ve “makul ölçüde” somut delil veya bilgi sunan kişilere para ödülü verilmesidir. İhbarcı ödül programlarının pişmanlık veya ihbarcı koruma programlarının alternatifi olarak uygulamaya alınmadığı, tam tersine anılan programların tamamlayıcısı olarak kullanılabileceği düşünülmektedir.

- Kamu ihale piyasaları üzerine bir çalışma yapan Luz ve Spagnolo;
- yasal reformlar yapılarak teşebbüsler için oluşan belirsizlikler giderilmedikçe,

⁷¹ “Criminal Antitrust Anti-Retaliation Act”

⁷² HUGHES, J., & J. H. HATCH (2017). *Senate Passes the Criminal Antitrust Anti-Retaliation Act, and Takes Another Shot at Increased Protections for Whistleblowers*, Antitrust Update, <https://www.pbwt.com/antitrust-update-blog/senate-passes-the-criminal-antitrust-anti-retaliation-act-and-takes-another-shot-at-increased-protections-for-whistleblowers>, Erişim Tarihi: 27.09.2018.

⁷³ ABD Kongresi 2013, ABD Kongresi 2015 ve ABD Kongresi 2017.

- pişmanlık programları uluslararası çapta uyumlaştırılmadıkça,
- diğer mevzuatla rekabet mevzuatı yaptırım ve yaptırımdan muafiyet bağlamında uyumlu olmadıkça

karteller ve yolsuzlukların kamu ihale piyasalarından beklenen faydaları azaltmaya devam edeceğini belirtmektedir.⁷⁴ Çalışmanın devamında, anılan bu sorunların çözülmesi için etkinliği en kısa sürede artırabilmek için görece karmaşık mevzuat değişiklikleri yapmadan önce alınabilecek daha basit önlemin masum ihbarcılar için para ödülleri vermek olacağı ileri sürülmektedir.⁷⁵

Blake konuya ilişkin olarak, pişmanlık programının Birleşik Krallık Rekabet Otoritesinin (CMA⁷⁶) yeni davalarının yaklaşık %50'sini ürettiğini, dolayısıyla önemli bir araç olduğunu, ancak CMA için önemli olanın yalnızca pişmanlık programına bağımlı kalmamak, kendi kendine rapor etmeyi teşvik ederek pişmanlık başvurusu yapılmadığında denetim riskinin gerçek bir olasılık olması gerektiğini ifade etmektedir.⁷⁷

Bu bağlamda, çalışmanın bu kısmında öncelikle bazı uygulama örneklerine yer verilecek, sonrasında ihbarcı ödül programlarının olası artı ve eksileri tartışılacaktır.

2.1. İhbarcı Ödül Programları Bağlamında Bazı Uygulama Örnekleri

2.1.1. Güney Kore

Güney Kore Adil Ticaret Komisyonu, 2002 yılında kartel ihbarcı ödül programını uygulamaya başlayarak kartellerle mücadele araçlarına en yeni eklenen aracın mucidi olma saygınlığını kazanmıştır.⁷⁸ Bununla birlikte, ödül tavan miktarı 2002'de 20 milyon Won (yaklaşık olarak 18.780 Dolar) iken bu rakam 2003'te 100 milyon Won'a çıkarılmıştır. Bununla birlikte, dört yıllık dönemde 10'dan daha az başvuru yapılması

⁷⁴ Luz ve Spagnolo 2017, s. 765.

⁷⁵ Luz ve Spagnolo 2017, s. 765.

⁷⁶ *The Competition and Markets Authority*.

⁷⁷ *Concurrences Review*'in *White&Case* ve *CRA* ile ortak düzenlediği Seminer (2018), "Cartels&Concerted Practices: What are the New Risks of Being Caught?", *Concurrences*, <http://www.concurrences.com/en/conferences/cartels-concerted-practices-what-are-the-new-risks-of-being-caught-86607>, Erişim Tarihi: 28.09.2018.

⁷⁸ Stephan 2014, s.2.

başarısızlık olarak değerlendirilmiş ve 2005 yılında program ödül tavanı 1 milyar Won (yaklaşık 0,9 milyon Dolar)'a yükseltilmiş, gizlilik Tekel Regülasyonu ve Adil Ticaret Kanunu'nda yapılan değişikliklerle kanun düzeyinde sağlanmıştır.⁷⁹ 2012 yılına gelindiğinde ise, Güney Kore Adil Ticaret Komisyonu ödül tavanını 2.65 milyon ABD Dolarına tekabül edecek şekilde (3 milyar Won'a) artırmıştır.⁸⁰

Bununla birlikte, ihbarcılarının misillemeler bağlamında korunması 2011 yılında yürürlüğe giren “*Kamu Faydası Sağlayan İhbarcılarının Korunması Hakkında Kanun*” ile sağlanmıştır.⁸¹ Bu düzenlemeyle, aynı zamanda güvenlik, sağlık ve çevre alanlarında da ihbarcı koruma ve ödül programının uygulanması öngörülmüştür.⁸² İhbarlar Yolsuzlukla Mücadele ve Vatandaşlık Hakları Komisyonuna (ACRC)⁸³ yapılmakta, sonrasında ACRC ihbarı ilgili kuruma iletmektedir.⁸⁴ Bu noktada, 2008 yılında gerçekleştirilen konferansta ACRC Genel Sekreteri Inje Park'ın ters etkileri giderecek önlemler aldıktan sonra “isimsiz ihbarcılığı” uygulamaya koyma yönünde planlarının bulunduğunu ifade ettiğine yer verilebilir.⁸⁵ Bununla birlikte, halen isimsiz ihbar yapılamamakta, diğer çoğu ülke uygulamasından farklı olarak Güney Kore uygulamasında yapılacak ihbarların kişisel bilgileri içermesi gerekmektedir.⁸⁶

Güney Kore ödül uygulamasında, 2006 yılındaki bir örnek olayda ihbarcıya 62.657 ABD Doları tutarında,⁸⁷ 2007'de bir ihbarcıya 170.000 ABD doları tutarında, 2011'de ise 46.000 ABD doları

⁷⁹ Sullivan vd. 2011, s. 2-3.

⁸⁰ Stucke 2015.

⁸¹ OECD (2012), “Whistleblower protection: encouraging reporting”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>, Erişim Tarihi: 01.10.2018, s. 16.

⁸² Wolfe vd. 2014, s.47.

⁸³ *Anti-corruption and Civil Rights Commission*.

⁸⁴ Wolfe vd. 2014, s.47-48.

⁸⁵ PARK, I. (2008), “Protecting the Whistleblowers – Asian and European Perspectives”, *13th International Anti-Corruption Conference Workshop Session II*, 31.10.2008, Atinal Yunanistan, s. 14.

⁸⁶ ANTI-CORRUPTION AND CIVIL RIGHTS COMMISSION, “How to Report a Violation of Public Interest”, <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160605>, Erişim Tarihi: 11.10.2018.

⁸⁷ Stephan 2014, s.6.

tutarında ödüller verilmiştir.⁸⁸ Mayıs 2014'e kadar verilen en yüksek ödül ise 400.000 ABD tutarında olmuştur.⁸⁹

2.1.2. Birleşik Krallık Uygulaması

CMA, 2008 yılından bu yana karteller hakkında “içeriden” bilgiyle gelen kişilere 100.000 Sterlin'e kadar ödül vermektedir.⁹⁰ Ödül miktarının;

- CMA'nın yararlanması kistasıyla sağlanan bilginin değeri,
- CMA tarafından yapılan ihbar sayesinde durdurulmasına ya da ortaya çıkarılmasına yardımcı olunduğu kanaatine varılan eylemin ekonomiye veya tüketiciye verdiği zararın büyüklüğü,
- İhbarcının bilgi sağlamak için harcadığı çaba,
- Bilgiyi CMA'ya sağlamak için ihbarcının girdiği risk göz önüne alınarak belirleneceği belirtilmiştir.⁹¹

Bunun yanı sıra, ihbarcılar isimsiz başvuru yapabilmekle birlikte, ödül talep ediyorlarsa kendilerini CMA'ya tanıtmalıdır.⁹² Başvuru sonrasında CMA, “İnceleme Yetkilerini Düzenleme Kanunu” kapsamında başvuru yaparak ihbarcılarını adli takibattan koruyabilmektedir. Ayrıca, ihbarcı olmaları nedeniyle işlerini kaybetmeleri durumunda çalışanlar başka kanunlar tarafından da korunmaktadır.⁹³ Bunun yanı sıra, CMA yapılan başvuruları hiçbir gerekçe göstermeksizin reddetmekte özgürdür.⁹⁴

Bunun yanı sıra, CMA pişmanlık programı kapsamında bir kişiye bağışıklık sağlamanın yanı sıra ödül vermeyi değerlendirebileceği durumlar olabileceğini, bunun da kartel tarafı teşebbüste çalışan kişinin

⁸⁸ A.g.k.

⁸⁹ WOLFE, S., M. WOTH, S. DREYFUS ve A.J. BROWN (2014), “Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action”, Final Report, http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/09/FINAL_-_Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for__-Action.pdf, Erişim Tarihi: 03.10.2018, s.48.

⁹⁰ CMA, “Reward for Information About Cartels”, CMA, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299411/Informant_rewards_policy.pdf, Erişim Tarihi: 02.10.2018.

⁹¹ Stucke 2015.

⁹² A.g.k.

⁹³ COMPETITION POLICY INTERNATIONAL (2018), “UK: Up to 100.000 cash rewards for cartel whistleblowers”, Competition Policy International, <https://www.competitionpolicyinternational.com/uk-up-to-100000-cash-rewards-for-cartel-whistleblowers/>, Erişim Tarihi: 26.09.2018.

⁹⁴ Stucke 2015.

karteldeki rolünün görece “önemsiz”⁹⁵ olduğunun değerlendirildiği durumlarda, örneğin karar verme sürecinde aktif katılımı olmayan kişinin yöneticilerinin yönlendirmesiyle kartel toplantısına katıldığı durumlarda yüksek ihtimalle uygulanabileceğini ifade etmektedir.⁹⁶

CMA, bir ihbarcının yol göstermesiyle tespit edilen kartel soruşturmasına örnek olarak iki mobilya üreticisinin fiyat tespiti ve müşteri paylaşımı yaptığı ve toplam 2,8 milyon Sterlin para cezası uygulanan davayı göstermektedir.⁹⁷

2.1.3. Macaristan Uygulaması

1 Nisan 2010 tarihinde yolsuzluk ve kartellerin engellenmesi amacıyla Macar rekabet mevzuatında ihbarcılara ödül verilmesini öngören bazı değişiklikler yapılmıştır.⁹⁸ Düzenleme kapsamında, fiyat tespiti, pazar paylaşımı, ihalelerde danışıklı hareket, arzın kısılması veya kontrolü gibi açık (*hardcore*) kısıtlamaları yazılı olarak bildiren gerçek kişilere, toplam 50.000.000 HUF (yaklaşık olarak 185.000 Avro)’yu aşmamak üzere uygulanan cezanın %1’i oranında ödül verilmektedir.⁹⁹

Macaristan ödül programı uygulamasında, ödül ancak “vazgeçilmez olarak tanımlanan yazılı delil” bulunması durumunda uygulanmaktadır.¹⁰⁰ Bununla birlikte, birden çok gerçek kişinin kullanmaktan vazgeçilmeyecek nitelikte deliller sunması durumunda birden çok kişiye ödül verilmesi, bununla birlikte her bir gerçek kişiye sadece bir kere para ödülü verilmesi öngörülmüştür.¹⁰¹

⁹⁵ Orijinal metinde “*peripheral*” olarak geçen ifade “önemsiz” olarak çevrilmiştir.

⁹⁶ Stephan 2014, s.7-8.

⁹⁷ GOV.UK* BASIN AÇIKLAMASI (2017), “CMA launches a campaign to crack down on cartels”, GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-campaign-to-crack-down-on-cartels>, Erişim Tarihi: 02.10.2018.

* GOV.UK Birleşik Krallık Hükümetinin vatandaşların bilgilendirilmesi ve kamu hizmetlerini sunmak için kullandığı resmi internet sitesidir.

⁹⁸ BROWN, A. J., D. LEWIS, R. MOBERLY ve W. VANDEKERCKHOVE (2014), *International Handbook on Whistleblowing Research*, Edward Elgar Pub, Birleşik Krallık, s. 388.

⁹⁹ EUROPEAN COMPETITION NETWORK BRIEF (2010a), “Hungary: Introduction of Awards for Informants in Cartel Cases”, European Competition Network, 02/2010, http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/02_2010/hu_informant.pdf, Erişim tarihi: 01.10.2018.

¹⁰⁰ Stephan 2014, s.8.

¹⁰¹ Brown vd. 2014, s. 389.

16 Kasım 2016 tarihinde gerçekleştirilen *ICN Cartel Working Group*'ta sunum yapan bir Macaristan Rekabet Otoritesi¹⁰² raportörü, ödül programının tanıtılmasından itibaren sunum tarihine kadar dört kartel dosyasının sonuçlandırıldığını, aynı zamanda devam eden dosyalar olduğunu belirtmiştir.¹⁰³ Örnek olarak, 2014 yılında, Macar Rekabet Otoritesi tarafından Budapeşte çimento pazarında faaliyet gösteren sekiz teşebbüs ve meslek odasına toplam 9 milyon Avro tutarında para cezası uygulandığı davada, uygulanan toplam para cezasının %1'i oranında 93.000 Avro para ödülü ismi açıklanmayan bir kişiye verilmiştir.¹⁰⁴

2.1.4. Slovakya Uygulaması

Slovakya Rekabet Otoritesi¹⁰⁵, 1 Temmuz 2014 tarihinden itibaren uygulamaya başladığı ödül programıyla, kartelleri ihbar eden kişilere, maksimum 100.000 Avro olmak üzere, cezanın %1'i oranında para ödülü vermektedir.¹⁰⁶ Ödülü almak için kişinin gerçek kişi olması ve pişmanlık başvurusu yapan bir teşebbüsün çalışanı olmaması şartları bulunmakta, ayrıca başvuru sahibinin kartel hakkında somut delil sunan veya yerinde inceleme yapılmasını sağlayacak ilk kişi olması gerekmektedir.¹⁰⁷

Uygulamada, ceza ilgili teşebbüs tarafından ödendikten sonra ödül verilmektedir. Ceza verildikten itibaren 100 gün içerisinde

¹⁰² *Gazdasági Versenyhivatal*.

¹⁰³ REMETEİ-FİLEP, A. (2016), "The Hungarian informant reward programme", International Competition Network Cartel Working Group (16.11.2016), Cartel leads / informants: experiences, challenges and difficulties, http://ec.europa.eu/competition/cartels/icn/index_en.html , Erişim Tarihi: 28.09.2018.

¹⁰⁴ MACAR REKABET OTORİTESİ (2014), "2.7 Billion fine on several ready-mix concrete manufacturers in Budapest", Macar Rekabet Otoritesi, Basın Açıklaması, http://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2014/2_2_billion_fine_on_several_ready_mix_concrete_man.html, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

¹⁰⁵ SLOVAK REKABET OTORİTESİ (2018), "Cartel Informant Reward", Antimonopoly Office of the Slovak Republic, (last update: 05.06.2018) <https://www.antimon.gov.sk/cartel-informant-reward/> , 11.10.2018.

¹⁰⁶ SCHENKOVA, K. (2014), "The Slovak National Council Introduces a Whistleblower Program in the Context of a Substantial Amendment of the Competition Act", *e-Competitions Bulletin*, May 2014, Art. No: 67465.

¹⁰⁷ Schenkova 2014.

ödenmemişse, ihbarcıya, maksimum 10.000 Avro olmak üzere, ödenmemiş cezanın %50'si oranında ödül verilmektedir.¹⁰⁸

Bu noktada, 27 Nisan 2010 tarihinde Slovak Ceza Kanunu'na ekleme yapılarak pişmanlık programının şartlarını sağlayan kişilerin ceza hukuku bağlamındaki yaptırımlardan da muaf olmasının sağlandığı¹⁰⁹ bilgisinin ek bir bilgi olarak verilmesi uygun görülmüştür.

2.1.5. Pakistan Uygulaması

Pakistan Rekabet Komisyonu, 2007 yılında karteli ortaya çıkartan ihbarcılar için ödül programını uygulamaya başlamıştır.¹¹⁰ 2014 yılında ise "Rekabet İhbarcı Ödül Ödemesi Regülasyonu" ile programda bazı değişiklikler yapılmıştır.¹¹¹ Anılan düzenlemede (kartelin ortaya çıkarılmasında kullanılmak üzere) sağlanan bilginin kalitesine göre ödülün 200.000 Rupî (yaklaşık 2.693 ABD Doları) ile 2.000.000 Rupî (yaklaşık 26.935 ABD Doları) arasında verilebileceği düzenlenmiştir.¹¹² Bilgi edinildikten sonra, 30 gün içinde ihbarcılara sembolik bir ödeme yapılmakta, ödemenin tamamı ise 6 ay içinde yapılmaktadır.¹¹³

Pakistan uygulamasında gizliliğin korunduğundan şüphe duyulduğunu öne süren Zuhair, Pakistan Rekabet Komisyonunun gizliliği korumak adına birtakım önlemler aldığını, ancak ihbarcının kimliğinin açığa çıkması riskinin her durumda bulunduğunu belirtmektedir.¹¹⁴

Bunun yanı sıra Pakistan Rekabet Otoritesi, ihbarcılarının sıklıkla başvuru yaptığını, ancak 2007-2016 yılları arasında sadece iki ihbarcıya ödül verildiğini basına açıklamıştır.¹¹⁵

¹⁰⁸ Slovak Rekabet Otoritesi 2018.

¹⁰⁹ EUROPEAN COMPETITION NETWORK BRIEF (2010b), "Slovakia: Leniency extended to Criminal Enforcement", European Competition Network, 04/2010, http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/04_2010/brief_04_2010.pdf#page=22&zoom=100,0,464, Erişim tarihi: 05.10.2018.

¹¹⁰ Brown vd. 2014, s. 390.

¹¹¹ ZUHAIR, M. (2016), "Are Pakistan's Anti-Corruption Whistleblower Programs Working At All?", Propakistani, <https://propakistani.pk/2016/09/21/pakistans-anti-corruption-whistleblower-programs-working/>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

¹¹² Ödül programı 2007 yılında başlatıldığında, para ödülünün 200.000 Rupî ile 5.000.000 Rupî arasında değişmesi öngörülmüş*, söz konusu yeni oranlar 2014 yılında yapılan değişiklikle getirilmiştir.

* International Handbook on Whistleblowing Research, s. 390.

¹¹³ Stephan 2014, s.8.

¹¹⁴ Zuhair 2016.

¹¹⁵ Zuhair 2016.

2.2. İhbarcı Ödül Programlarının Olası Artı ve Eksileri

2.2.1. İhbarcı Ödül Programlarının Olası Olumlu Yönleri

İhbarcı ödül programları, çalışmanın buraya kadarki bölümlerinde zikredildiği gibi yasal reformlar yapılarak teşebbüsler için oluşan belirsizliklerin giderilmediği, uluslararası çapta pişmanlık programlarının uyumlaştırılmadığı, diğer mevzuatla rekabet mevzuatının yaptırım ve yaptırımdan muafiyet bağlamında uyumlu olmadığı durumda kartelleri ortaya çıkarmak için kullanılabilecek, kestirme yoldan beklenen faydaları sağlayabilecek basit araçlardır.

Kartel davranışlarının farkında olan ancak söz konusu davranışa dâhil olmamış çalışanların rekabet ihlaline ilişkin raporlama ve delil toplamaya yardımcı olma anlamında en yararlı kişiler olacağı düşüncesinden hareketle, ödül programlarıyla kartellerin ortaya çıkarılmasının kolaylaşacağı, denetim ve soruşturma riskinin artmasıyla teşebbüslerin kartel oluşturmak veya sürdürmek noktasında isteklerinin azalacağı ileri sürülebilir. Sullivan vd., bu hususu şu şekilde açıklamaktadır:¹¹⁶

“... ”

İhbarcılara para ödülü verilmesi, (rekabeti kısıtlayıcı) gizli anlaşma yapmanın maliyetlerini artıracaktır. Zira işverenin sessiz durması için “rüşvet vermesi” gereken potansiyel ihbarcı sayısı artacaktır. Böylece, ödül programlarının gizli anlaşmaları istikrarsızlaştırdığı ileri sürülmektedir.

“... ”

Bununla birlikte birçok kişi işverenlerden gelebilecek olası misillemeler, toplum tarafından damgalanma ihtimali ve ilgili otoritelere yardımcı olurken harcanan zamana karşı bir ödül bulunmaması nedenleriyle başvuru yapmamaktadır.

“... ”

Bunun yanı sıra, artan bilgi, tecrübe ve teknolojiyle birlikte kartellerin daha iyi gizlenebildiği düşüncesinden hareketle, “içeriden bilgi” edinmek yerine, kartellerle mücadelede sadece klasik yöntemlerin kullanılmasıyla rekabet otoritelerinin kurumsal kapasitelerini yetersiz kullanıyor olduğu eleştirisi yapılabilir. Nitekim Kanada Rekabet

¹¹⁶ Sullivan vd. 2011, s.3.

Otoritesinin eski Üyesi John Pecman¹¹⁷ görevli olduğu dönemde, Kanada'nın hâlihazırdaki kartellerle mücadele uygulamalarını etkinsiz olarak tanımlamakta, Kanada Rekabet Otoritesinin kaynaklarının bloke edildiğini ve yetersiz sonuçlar doğurduğunu ifade etmektedir¹¹⁸.

Pecman, anılan etkinsizliğin giderilmesi bağlamında, Ontario Sermaye Piyasası Komisyonunun¹¹⁹ uyguladığı gibi, rekabet ihlalleri hakkında bilgi sağlayan ihbarcılara para ödülü verilmesinin en kötü ve en zorlu ihlallerin tespiti için son derece etkili bir araç olacağını ileri sürmektedir.¹²⁰

2.2.2. İhbarcı Ödül Programlarının Olası Olumsuz Yönleri

DOJ Antitröst Dairesi yetkililerine göre ceza davalarına yönelik en büyük sorunlardan birisi, başarılı bir hukuk uygulamasından finansal olarak faydalanacak kişi olan tanığın güvenilirliğinin jüri tarafından sorgulanabileceğidir.¹²¹ Stucke;

- Pişmanlık programlarının toplum ve tüketici zararına (genellikle yıllarca) kanunu ihlal eden teşebbüslerin tam bağımsızlık almasını sağlayarak bilgi edinme karşılığında ilgili teşebbüsün ödüllendirildiği,
- Diğer yandan, ihlal davranışı hakkında rekabet otoritesine tam, doğrulanabilir ve kullanışlı bilgi sağlayan ve kendisi suç işlemeyen ihbarcının ise para ödülüyle ödüllendirildiği

hususlarının birlikte değerlendirerek pişmanlık programlarının ahlaki olarak ihbarcı ödül programlarından daha problemliliğini ileri sürmektedir.¹²²

ABD Sayıştayının (1.5) numaralı bölümde zikredilen raporunda, ödül programlarının rekabet hukuku uygulamasına nasıl zarar

¹¹⁷ 34 yıl Kanada Rekabet Otoritesinde çalışan John Pecman 2013-2018 yılları arasında Kurul üyesi olarak görev yapmıştır.*

* MCLENNAN, M. (2018), "Fasken hires Pecman", GCR, <https://globalcompetitionreview.com/article/1171015/fasken-hires-pecman>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

¹¹⁸ WYLD, T. M. (2018), "Pecman backs whistleblower payments", GCR, <https://globalcompetitionreview.com/article/1169403/pecman-backs-whistleblower-payments>, Erişim Tarihi: 28.09.2018.

¹¹⁹ *Ontario Securities Commission*.

¹²⁰ Wyld 2018.

¹²¹ Sullivan vd. 2011, s.4.

¹²² Stucke 2015.

verebileceği şu şekilde sıralanmaktadır¹²³:

- “Başvurunun düzmece olması veya yetersiz bilgi nedeniyle davaya dönüşmeyecek başvuruların artması endişesi,
- İç raporlama yerine hükümete raporlama yapılması yönünde teşvik verilmesi suretiyle iç uyum programlarının baltalanacağı,
- Tanıkların güvenilirliğinin zedelenmesi
- Ödül programını yönetmek için ek hükümet kaynaklarının gerekli olması”

Anılan raporun yukarıda yer verilen bölümü bağlamında bir değerlendirme yapıldığında, düzmece başvuru yapan kişilerin kamuya açıklanması veya bazı yaptırımlar uygulanması gibi tedbirler getirilmesi tartışılabilecektir. Bununla birlikte, işbu çalışmanın yazarının görüşü ihbarcılık müessesesinin etkin bir şekilde işletilebilmesi için kimliklerin mutlak bir şekilde korunmasının sağlanması gerektiği şeklindedir. Bu çerçevede, isimsiz başvuruların değerlendirilip değerlendirilmemesinin bilginin somutluğu ve inandırıcılığı çerçevesinde rekabet otoritelerinin uzman personelinin inisiyatifine bırakılması belli ölçüde çözüm sağlayacaktır.

Ödül programını yönetmek için ek kaynaklara ihtiyaç duyulabileceği hususu açıkça ortadadır. Bununla birlikte, yeterli kaynak söz konusu olduğu durumda kartellerin ortaya çıkarılması için bu kaynakların harcanmasının yerinde olacağı ileri sürülebilir.

İhbarcı ödül programlarının iç raporlama yerine rekabet otoritesine raporlama yapılması şeklinde teşvik sağlayacağı haklı bir çekince olarak görünmektedir. Bununla birlikte, bir ödül programı olsa dahi çalışanların genel olarak iç raporlamayı tercih ettiğini gösteren çalışmalar bulunmaktadır. Örneğin, 1000 ihbarcı üzerinde yapılan çalışmada, Birleşik Krallık'ta İşyerinde Kamusal Kaygı Tavsiye Hattı'nı arayan %82'sinin kaygılarını öncelikle teşebbüs içinde, %15'inin teşebbüs dışında, %3'ünün ise sendikalarında dile getirdikleri görülmüştür.¹²⁴

Avrupa Komisyonu, KOBİ'leri hariç tutmak kaydıyla teşebbüslere, teşebbüs içi gizli ihbar mekanizmaları kurma zorunluluğu getirerek iç raporlama yerine rekabet otoritesine raporlama yapılması şeklinde teşvik sağlayacağı endişesini gidermeyi planlamaktadır. Avrupa Komisyonunun tasarımı, ilgili kamu otoritelerince yapılacak

¹²³ Sullivan vd. 2011, s. 4. Stephan 2014, s.19-22.

¹²⁴ Stucke 2015.

soruşturmanın imkânsız hale gelmesi gibi nedenler dışında, teşebbüslerin öncelikle iç ihbar kanalını kullanması, sonuç alamaması durumunda kamu otoritelerine ulaşması öngörülmektedir.

Yukarıda anılan ABD Sayıştay raporunda yer alan endişeler dışında, ödül programlarının başarılı olacağına yönelik kaygı duyanların yaptıkları ek değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir:¹²⁵

- *“Bir teşebbüsün kartel davranışlarını bilme ihtimali en yüksek olan çalışanlar aynı zamanda kartelin ortaya çıkması durumunda ceza alma ihtimali en yüksek kişilerdir. Ceza alma ihtimali bulunmayan çalışanların ise kartel davranışlarından haberinin olması düşük bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, pişmanlık programının yeterli teşviki sağladığı ileri sürülmektedir.*
- *İhbarcı ödül programı, rakipler arasında rekabet yanlısı bilgi paylaşımı gibi üretkenliği artıran işbirliklerini engelleyebilecektir. Bu düşüncenin arka planında para ödülü kazanmak isteyen çalışanların rakipler arasındaki bu tür yararlı işbirliklerini yanlış anlayarak ihbar edeceği, bir rekabet ihlaline karışmaktan kaçınan teşebbüslerin korkuyla herhangi bir şekilde işbirliği yapmaktan kaçınabileceği düşünülmektedir.*
- *Çalışanların teşebbüsten önce hükümete bildirim yapma ihtimalinden dolayı iç denetim yapmanın dahi imkânsıza yakın hale geleceği, bu durumun ise teşebbüslerin ihlallerin farkında olup pişmanlık başvurusu yapmalarının önünde engel teşkil edeceği düşünülmektedir.*
- *Ödül programının başarılı olmayacağına yönelik bir diğer olası değerlendirme ABD Adalet Bakanlığının kamu faydasına en iyi şekilde hizmet edebilmek için ceza uygulama noktasında esnek davrandığına, dolayısıyla kimi zaman teşebbüslerin batmaması için düşük cezalar uygulayabildiği, bu tür davranışların ise başarılı bir ödül programı uygulanmasına engel olabileceğidir.*
- *Son olarak, ödül programlarının etkinliğini değerlendirebilmek için farklı ülke uygulamaları olmasına rağmen yetersiz bilgi bulunması, ilgili ülke uygulamalarında kartellerin ortaya çıkarılma oranının arttığı tespit edilse dahi bu durumun ödül programından değil pişmanlık programlarının başarısından kaynaklanıyor olabileceği iddia edilmektedir.”*

Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde, ihbarcı koruma programlarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılarak rekabet hukukunda ihbarcı koruma programları uygulanması değerlendirilmiş ve bazı uygulama örneklerine yer verilmiştir. Sonrasında, ihbarcı ödül programları ele alınarak farklı uygulama örneklerine yer verilmiş ve ihbarcı ödül programlarının olası olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmıştır. Bu noktada, üçüncü bölümde, Türkiye uygulamasında ihbarcı koruma ve ödül programları değerlendirilmekte, sonrasında Kurum uygulamasına yer verilmektedir.

3. TÜRKİYE UYGULAMASINDA İHBARCI KORUMA ve ÖDÜL PROGRAMLARI

Bu bölümde, öncelikle Türkiye uygulamasında ihbar başvurularının değerlendirilmesine yönelik mevzuat ve ihbar etme yükümlülüğü ele alınmaktadır. Sonrasında özel yasalarda ihbarcıların korunmasına yönelik hükümler ve ihbarcılara ödül verilmesini öngören yasalara yer verilmektedir. Sonrasında ise, Kurum uygulamasında pişmanlık programıyla ve ihbar başvurularıyla açılan soruşturmalara ilişkin istatistik yorumlanmaya çalışılmaktadır.

Bu noktada, öncelikle 10.11.1984 tarihinde yürürlüğe giren 3071 sayılı “*Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun*” (Dilekçe Kanunu) ve ihbar etme yükümlülüğü bağlamında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu değerlendirilecek, sonrasında da örnek olarak ihbarcıların korunması ve ihbarcılara ödül verilmesini öngören düzenlemelere yer verilecektir.

3.1. Dilekçe Kanunu

Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimini düzenleyen 1.11.1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Kanunu’nun 4. maddesinde “...*yetkili makamlara verilen veya gönderilen dilekçelerde, dilekçe sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekir.*” denilmektedir. Kanun’un 6. maddesinde ise 4. maddede gösterilen şartlardan herhangi birini

taşımayan dilekçelerin incelenemeyeceği hükmü bulunmaktadır. 2004/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde ise yukarıda anılan bu hususları ihtiva etmemekle birlikte, "...başvurulara olayla ilgili inandırıcı mahiyette bilgi ve belgeler eklenmiş veya somut nitelikte bilgi, bulgu ya da olaylara dayanılıyor ise, bu hususlar ihbar kabul edilerek idarece işlem yapılabilir" denilmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye uygulamasında kimlik gizlenerek yapılan başvuruların değerlendirilmemesinin esas olduğu, bununla birlikte idarenin işlem yapabilmemesinin mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

3.2. Türk Ceza Kanunu

12.10.2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)'nın "Suçu bildirmeme" başlığını taşıyan 278. maddesinde "işlenmekte olan" veya "işlenmiş olmakla birlikte, sebebiyet verdiği neticelerin sınırlandırılması halen mümkün bulunan" bir suçu yetkili makamlara bildirmeyen kişilerin hapis cezası ile cezalandırılacağı düzenlenmiştir.¹²⁶ Bu çerçevede TCK, "işlenmekte olan" veya "işlenmiş olmakla birlikte, sebebiyet verdiği neticelerin sınırlandırılması halen mümkün bulunan" suçlar hakkında bilgi sahibi olması durumunda kişilere ihbar etme yükümlülüğü getirmektedir. TCK'da "ihbar" yerine "bildirim" kelimesinin kullanıldığına ayrıca dikkat çekilebilir, ancak bu çalışmada ortaya konulan çerçevede ilgili Kanun'da anılan bildirim yükümlülüğü "ihbar etme yükümlülüğü" olarak anılmaktadır.

¹²⁶ İlgili maddenin metni şu şekildedir:

"Suçu bildirmeme

Madde 278- (İptal: Anayasa Mahkemesinin 30/6/2011 tarihli ve E.:2010/52, K.:2011/113 sayılı Kararı ile.; Değişik: 2/7/2012-6352/91 md.)

- (1) İşlenmekte olan bir suçu yetkili makamlara bildirmeyen kişi, bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.
- (2) İşlenmiş olmakla birlikte, sebebiyet verdiği neticelerin sınırlandırılması halen mümkün bulunan bir suçu yetkili makamlara bildirmeyen kişi, yukarıdaki fıkra hükmüne göre cezalandırılır.
- (3) Mağdurun onbeş yaşını bitirmemiş bir çocuk, bedensel veya ruhsal bakımdan engelli olan ya da hamileliği nedeniyle kendisini savunamayacak durumda bulunan kimse olması halinde, yukarıdaki fıkralara göre verilecek ceza, yarı oranında artırılır.
- (4) Tanıklıktan çekinebilecek olan kişiler bakımından cezaya hükmolunmaz. Ancak, suçu önleme yükümlülüğünün varlığı dolayısıyla ceza sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır."

Erdem, TCK 278. madde kapsamında getirilen ihbar etme yükümlülüğünü liberal devletlerin özel kişileri suç kovuşturma işine bulaştırmaktan özenle kaçındıklarını öne sürerek eleştirmektedir.¹²⁷ Bununla birlikte Erdem, yasa koyucunun amacının suçun kovuşturulması değil, önlenmesi olduğunu öne sürmektedir.¹²⁸

Bununla birlikte, bir kimsenin işlediği veya işlenmesine iştirak ettiği suç açısından kendisini suçlayıcı beyanda bulunamayacağı kuralı çerçevesinde suçun failinin veya suç ortağının¹²⁹, ya da tanıklıktan çekinebilecek üstsoy, altsoy, eş veya kardeş gibi kişilerin¹³⁰ ihbar etme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bunun yanında, TCK ile düzenlenen ihbar etme yükümlülüğünün konusunu oluşturan fiilin mutlaka suç olması gerektiği için kabahat niteliğindeki bir fiilin bildirilmemesi bu suçu oluşturmaz. Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun'un ihlali kapsamında değerlendirilebilecek fiillerden yalnızca ihalelerde danışıklı hareket fiilinin ihbar etme yükümlülüğü kapsamında olduğu, diğer ihlaller açısından bu yükümlülüğün bulunmadığı söylenebilir.

TCK'nın "*Kamu görevlisinin suçu bildirmemesi*" başlıklı 279. maddesinde ise "*kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi*"nin hapis cezası ile cezalandırılması öngörülmektedir.¹³¹ Bu çerçevede, 4054 sayılı Kanun kapsamı dışında kalan ve öğrenilen suçların yanı sıra, 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal tespiti yapılan ve TCK kapsamında suç teşkil eden ihalelerde danışıklı hareket dosyalarında Rekabet Kurumu personelinin yetkili makamlara bildirimde bulunması

¹²⁷ ERDEM, M.R. (2009), "Suçu Bildirmeme Suçu", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 80, s. 106.

¹²⁸ Erdem 2009, s. 107.

¹²⁹ Erdem 2009, s. 109.

¹³⁰ UĞUR, H. (2013), "Suçların İhbarı ve İhbarcılarının Korunması", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 108, s. 385.

¹³¹ İlgili Kanun maddesi şu şekildedir:

Kamu görevlisinin suçu bildirmemesi

"Madde 279- (1) Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Suçun, adli kolluk görevini yapan kişi tarafından işlenmesi halinde, yukarıdaki fıkraya göre verilecek ceza yarı oranında artırılır."

gerekmektedir. Dolayısıyla, ihlale karışan teşebbüsler 4054 sayılı Kanun kapsamında para cezası ile cezalandırılacak, ayrıca TCK'nın 235'inci maddesi kapsamında hapis cezası ile cezalandırılabilecektir.

Bunun yanı sıra, ihalelerde danişıklı hareketin önlenmesi bakımından TCK ile 4054 sayılı Kanun arasında uyumsuzluk olduğu söylenebilir. Nitekim Rekabet Kurumunun pişmanlık programından faydalanan teşebbüslerin Rekabet Kurulundan idari para cezası alması beklenmez ve sadece diğer kartel üyelerinin cezalandırılması beklenirken, teşebbüs veya teşebbüsün sorumluları aktif pişmanlıktan yararlanmak amacıyla varlığını kanıtladığı danişıklı hareketten dolayı TCK'nın 235. maddesi uyarınca hapis cezası alabilecektir.

3.3. Özel Yasalarda İhbarcılarının Korunmasına Yönelik Hükümler

5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu'na ihbarcılarının korunması bağlamında yer verilebilir. Bununla birlikte, ceza muhakemesi bağlamında kullanılacak tedbirlerin mevcut rekabet mevzuatı çerçevesinde uygulanamayacak olması sebebiyle, Tanık Koruma Kanunu kapsamında işletilen ihbarcı koruma müessesesi bu çalışmada ele alınmamıştır.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nun 18. maddesi¹³², 4483 sayılı Kanun'un 4.

¹³² 3628 sayılı Kanun'un 17 ve 18. maddeleri şu şekildedir:

"Madde 17 – (Değişik birinci fıkrası: 12/12/2003-5020/12 md.) Bu Kanunda ve 18.6.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında ...

Madde 18 – Yukarıdaki maddede yazılı suçlara ilişkin ihbarlar doğrudan Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılır. İhbar üzerine derhal bir ihbar tutanağı düzenlenir ve bir örneği muhbire verilir. Acele ve gecikmesinde sakınca umulan hallerde tutanak düzenlenmesi sonraya bırakılabilir. Muhbirlerin kimlikleri, rızaları olmadıkça açıklanmaz. İhbar asılsız çıktığında aleyhine takibat yapılanın istemi üzerine muhbirin kimliği açıklanır. (Ek fıkrası: 12/12/2003-5020/13 md.) ..."

maddesi¹³³, 2802 sayılı Kanun'un 97. maddesi¹³⁴, 430 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 3. maddesinin (b) fıkrasının 2. bendi¹³⁵ gibi birçok özel yasa ihbarcılarının korunmasıyla ilişkili hükümler bulunmaktadır.¹³⁶

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, 1905 sayılı Menkul ve Gayrimenkul Emval ile Bunların İntifa Hakları ve Daimi Vergilerin Mektumatı Muhbirlerine Verilecek İkramiye Hakkında Kanun, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu kapsamında ihbarcılarının korunmasına yönelik hükümlere ilgili kanunlarda aynı zamanda ödül öngörülmesi sebebiyle aşağıda yer alan

¹³³ “Madde 4 – Cumhuriyet başsavcılarını, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikâyette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler. Diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini ihbar, şikâyet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletirler. (Değişik üçüncü fıkra: 17/7/2004-5232/2 md.) Bu Kanuna göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar veya şikâyetlerde kişi veya olay belirtilmesi, iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması, ihbar veya şikâyet dilekçesinde dilekçe sahibinin doğru ad, soyad ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması zorunludur. (Değişik dördüncü fıkra: 17/7/2004-5232/2 md.) Üçüncü fıkradaki şartları taşımayan ihbar ve şikâyetler Cumhuriyet başsavcılarını ve izin vermeye yetkili merciler tarafından işleme konulmaz ve durum, ihbar veya şikâyette bulunana bildirilir. Ancak iddiaların, sıhhati şüpheye mahal vermeyecek belgelerle ortaya konulmuş olması halinde ad, soyad ve imza ile iş veya ikametgâh adresinin doğruluğu şartı aranmaz. Başsavcılar ve yetkili merciler ihbarcı veya şikâyetçinin kimlik bilgilerini gizli tutmak zorundadır.”

¹³⁴ “Madde 97 – (Değişik: 22/12/2005 - 5435/34 md.) Hâkim ve savcılar hakkında; a) Belli bir konuyu içermeyen veya somut delile dayanmayan, b) Başvuru sahibinin adı, soyadı, imzası ile iş veya yerleşim yeri adresi ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası bulunmayan, c) Daha önceden şikâyet konusu yapıp sonuçlanan hususlarda yeni delil içermeyen, d) Kanun yollarına başvuru sebebi olarak ileri sürülebilecek veya hâkimlerin yargı yetkisi ve takdiri kapsamında kalan hususlara ilişkin bulunan, e) Akıl hastalığı sebebiyle vesayet altına alınanlar ile henüz vesayet altına alınmamış olmakla birlikte bu hastalığa duçar oldukları sağlık kurulu raporu ile belirlenenlerce verilmiş olan, İhbar ve şikâyetler işleme konulmaz. Ancak (b) bendinde yazılı şartları taşımayan ihbar ve şikâyetlerin somut delillere dayanması durumunda, konu hakkında gerekli araştırma ve inceleme yapılır.”

¹³⁵ İlgili Kanun'un 3. maddesinin (b) fıkrasının 2. bendi şu şekildedir: “Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görevine giren suçları ihbar edenlerin hüviyetleri, rızaları olmadıkça veya ihbarın mahiyeti kendi haklarında suç teşkil etmedikçe açıklanmaz.”

¹³⁶ Uğur 2013, s. 399.

“3.4. İhbarcılara Ödül Verilmesini Öngören Kanunlar” bölümünde sunulmaktadır.

Uğur çalışmasında, 3713 sayılı Kanun'daki koruma tedbirleri hariç, diğer yasalardaki düzenlemelerin hepsinin ihbar ve şikâyetlerin nasıl, nereye yapılacağı ve bunun üzerine ilgililerin hareket tarzına dair olduğunu belirtmektedir.¹³⁷ Bunun yanında Uğur, ihbarcının kural olarak kimliğinin gizli tutulacağına, ihbarın asılsız çıkması veya içerik olarak suç teşkil etmesi halinde açıklanabileceğine dair düzenlemeler dışında bir hüküm bulunmadığını ifade etmektedir.¹³⁸

Türkiye uygulamasında genel olarak ihbarcılarının korunması sistemli ve planlı bir şekilde yapılmamaktadır. Çalışmanın önceki bölümlerinde anıldığı üzere, farklı ülke uygulamalarında mevcut olan özel ihbarcı koruma kanunları gizliliği/mahremiyeti sağlayarak başvuruların yapılmasını sağlayan mekanizmalar ve misillemelere karşı getirilen korumalar şeklinde özetlenebilecek iki ana unsurdan oluşmaktadır. Türkiye uygulamasında ise genel olarak ihbarcılarının kimliğini ve iletişim bilgilerini açıklayarak başvuru yapması beklenmekte, ihbarcının adının açıklanmaması esas olmakla birlikte, ihbarcının kimliğinin korunmasına yönelik sistematik araçlar kullanılmamaktadır. Bunun ötesinde, ihbarcılara yönelik misillemelere karşı herhangi bir koruma bulunmamaktadır.

3.4. İhbarcılara Ödül Verilmesini Öngören Yasalar

3.4.1. Menkul ve Gayrimenkul Emval ile Bunların İntifa Hakları ve Daimi Vergilerin Mektumatı Muhbirlerine Verilecek İkramiye Hakkında Kanun

İhbarcılara ödül verilmesini öngören birinci düzenleme olan 31.12.1931 tarih ve 1905 sayılı “Menkul ve Gayrimenkul Emval ile Bunların İntifa Hakları ve Daimi Vergilerin Mektumatı Muhbirlerine Verilecek İkramiye Hakkında Kanun”un 6. maddesinde;

¹³⁷ Uğur 2013, s. 399.

¹³⁸ A.g.k.

“Bina, arazi ve arsalardan tahrir harici kalanlar ile kazanç, hayvanlar, veraset ve intikal, muamele, dâhili istihlak ve damga gibi daimi vergilerden yanlış beyanname vermek veya çift defter tutmak veya sair suretlerle ketmedilmiş olanları haber verenlere tahakkuk edecek vergi ve misil cezaları mecmuu üzerinden aşağıdaki nispetler dâhilinde ikramiye verilir:

500 liraya kadar yüzde 15

5 000 liraya kadar, 500 liradan yukarı olan kısım için yüzde 30

15 000 liraya kadar, 5 000 liradan yukarı olan kısım için yüzde 20

15 000 liradan yukarı olan kısım için yüzde 10”

denilmekte, ayrıca ihbarcının kendini gizlememesi beklenmektedir.¹³⁹ Bununla birlikte, ihbarcının isminin kesinlikle gizli tutulacağı ve hiçbir şekilde açıklanmayacağı belirtilmektedir.¹⁴⁰ Diğer yandan, ihbar üzerine mahkeme kararıyla şahıslar üzerinde veya nezdinde yapılan arama sonucunda ihbar asılsız çıkarsa, 4.1.1963 tarih ve 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 142. maddesi uyarınca¹⁴¹ arama yapılan kimse ihbarcının adının bildirilmesini talep edebilir ve bu durumda vergi dairesi ihbarcının adını bildirmeye mecburdur. Buna ek olarak, gerçek dışı ihbar ve şikâyette buldukları tespit edilenler hakkında resmi makamları asılsız ihbarla meşgul ve yanlış yola sevk etmeleri dolayısıyla yasal işlem yapılmaktadır.¹⁴²

Gelir İdaresi Başkanlığının 2012-2017 yılları arasındaki faaliyet raporlarında yer alan ihbar sayısı, ikramiye ödenen ihbarcı sayısı ve ödenen miktarlar aşağıdaki gibidir.

¹³⁹ GINALI, A. (2010), “Vergi İhbarı Sonucu Ödenecek İhbar İkramiyesinin Usul ve Esasları”, *Mali Çözüm Dergisi*, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Eylül-Ekim 2010, s.145.

¹⁴⁰ Gınalı 2010, s.148.

¹⁴¹ “Arama yapılabilecek haller:

Madde 142 – İhbar veya yapılan incelemeler dolayısıyla, bir mükellefin vergi kaçırdığına delalet eden emareler bulunursa, bu mükellef veya kaçakçılıkla ilgisi görülen diğer şahıslar nezdinde ve bunların üzerinde arama yapılabilir... İhbar üzerine yapılan aramada ihbar sabit olmazsa nezdinde arama yapılan kimse muhbirin adının bildirilmesini isteyebilir, bu takdirde, vergi dairesi muhbirin ismini bildirmeye mecburdur.”

¹⁴² Gınalı 2010, s.148.

Tablo 1: Yıllara Göre Toplam ve İkramiye Alan İhbarcı Sayıları ve Ödenen İkramiyeler

| Yıl | İhbar Sayısı | İkramiye Alan İhbarcı Sayısı | Ödenen Toplam İkramiye (TL) |
|------|--------------|------------------------------|-----------------------------|
| 2012 | 23.396 | 196 | 3.082.853 |
| 2013 | 28.118 | 462 | 7.105.157 |
| 2014 | 32.690 | 296 | 6.202.554 |
| 2015 | 38.052 | 338 | 6.045.626 |
| 2016 | 37.888 | 240 | 3.142.130 |
| 2017 | 36.166 | 454 | 12.870.004 |

Kaynak: Gelirler İdaresi Başkanlığının ilgili yıllardaki faaliyet raporlarında yer alan bilgiler işbu çalışmanın yazarı tarafından bir araya getirilmiştir.¹⁴³

Tabloda yer alan veriler incelendiğinde toplam ihbar sayısının genel olarak 30 bin civarlarında seyrettiği, ikramiye alan ihbarcı sayısının ise ortalama 330 civarında olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda, ihbarcılarının ancak %1'inin ikramiye aldığı anlaşılmaktadır. Kayıt dışı ekonominin gayri safi yurt içi hasılanın üçte biri ile dörtte biri arasında olduğu¹⁴⁴ Türkiye uygulamasında, yaklaşık üç yüz civarında ikramiye alan ihbarcı bulunmasının 1905 sayılı Kanun kapsamında işletilen ihbar müessesinin başarılı olmadığını gösterdiği söylenebilir.

Türk vergi hukukunda ihbar ve ihbar ikramiyesi uygulamalarının etkinliğini değerlendiren Budak¹⁴⁵, Türkiye'de vergi denetiminin

¹⁴³ Gelir İdaresi Başkanlığı 2017 Yılına Ait Faaliyet Raporu, s. 90, 115; Gelir İdaresi Başkanlığı 2016 Yılına Ait Faaliyet Raporu, s. 91, 117; Gelir İdaresi Başkanlığı 2015 Yılına Ait Faaliyet Raporu, s. 62, 86; Gelir İdaresi Başkanlığı 2014 Yılına Ait Faaliyet Raporu, s. 70, 92; Gelir İdaresi Başkanlığı 2013 Yılına Ait Faaliyet Raporu, s. 62, 74; Gelir İdaresi Başkanlığı 2012 Yılına Ait Faaliyet Raporu, s. 66, 76. <http://www.gib.gov.tr/kurumsal/stratejik-yonetim/faaliyet-raporlari>, Erişim Tarihi: 09.10.2018.

¹⁴⁴ Gelir İdaresi Başkanlığı 2008 yılında kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü %32,1, 2014 yılında ise %26,5 olarak hesaplamaktadır. Bkz: Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2008 – 2010), Nisan 2009. http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf, Erişim Tarihi: 09.10.2018, s.4. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı, Ocak 2015. <http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/2015kayitdisi.pdf>, Erişim Tarihi: 09.10.2018, s.1.

¹⁴⁵ BUDAK T. (2009), "Türk Vergi Hukukunda İhbar ve İhbar İkramiyesi", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 52. Seri, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/7235>, Erişim Tarihi: 09.10.2018, s.59-60.

nicelik itibarıyla yetersiz olduğunu¹⁴⁶, ikramiye oran ve tutarlarının az bulunduğunu ve kapsama giren vergilerin dar olduğunu ileri sürerek 1905 sayılı Kanun'un güncellenmesi gerektiğini dile getirmektedir.

3.4.2. Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu

İkinci düzenleme olan 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu'nun 23 üncü maddesi ve ilgili Kanun'a ilişkin Yönetmelik¹⁴⁷ gereğince; gümrük kaçağı eşya, ulusal marker uygulamasına tabi olup da Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun belirlediği seviyenin altında ulusal marker içeren veya hiç içermeyen akaryakıt, uyuşturucu madde ve silah-mühimmat kaçakçılığı faillerini, anılan kaçak eşyaların bulunduğu, saklandığı veya satıldığı yerleri yetkili birimlere haber veren ihbarcıya, kaçak eşyaların yakalanması durumunda eşyanın belirlenen değerinin %25 ila %100'ü oranında değişen miktarlarda para ödülü verilmektedir.¹⁴⁸

Bu noktada, 5607 sayılı Kanun'un bazı kaçakçılık fiillerini suç bazılarını ise kabahat kapsamında ele aldığına yer verilmelidir. Aynı Kanun'un ihbarcı koruma hükmü olarak nitelendirilebilecek 19. maddesinin 4. fıkrası ise,

¹⁴⁶ Çalışmada vergi mükelleflerinin ancak %3-4'ünün incelendiği belirtilmektedir.

¹⁴⁷ 5607 Sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanununa Göre Kaçak Eşya Yakalanması Halinde Muhbir ve El Koyanlara İkramiye Ödenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

¹⁴⁸ Anılan Yönetmelik'in ikramiye ödeme zamanları, oranları ve ödemeyi yapacak birime ilişkin 16. maddesi şu şekildedir:

MADDE 16 – (1) Kaçak eşya ikramiyesi, sahipli yakalanmışsa, 15 inci maddenin birinci fıkrasına göre belirlenen değerinin yüzde ellisi, sahipsiz yakalanmışsa değerinin yüzde yirmi beşi, mahkumiyete, etkin pişmanlıkta kamu davasının açılmamasına, eşyanın müsaderesine ya da mülkiyetinin kamuya geçirilmesine ilişkin kararların kesinleşmesini takip eden üç ay içinde, el koyanların bağlı olduğu kurum bütçesinin ilgili tertibinden ödenir.

(2) Kaçak silah-mühimmat sahipli yakalanmışsa, 15 inci maddenin ikinci fıkrasına göre belirlenen değerinin yüzde yirmi beşi kamu davasının açılmasını, yüzde yetmiş beşi ise mahkumiyete ilişkin hükmün veya müsadere kararının kesinleşmesini takip eden üç ay içinde; sahipsiz yakalanmışsa değerinin yüzde ellisi müsadere kararının kesinleşmesini takip eden üç ay içinde, el koyanların bağlı olduğu kurum bütçesinden ödenir.

(3) Uyuşturucu madde sahipli yakalanmış ise 15 inci maddenin üçüncü fıkrasına göre belirlenen değerinin yarısı kamu davasının açılmasını, diğer yarısı mahkumiyete ilişkin hükmün veya müsadere kararının kesinleşmesini takip eden üç ay içinde; sahipsiz yakalanmış ise değerinin tamamı eşya hakkında verilen müsadere kararının kesinleşmesini takip eden üç ay içinde, el koyanların bağlı olduğu kurum bütçesinden ödenir.”

“Kaçakçılık olaylarını ihbar edenlerin kimlikleri, izinleri olmadıkça veya ihbarın niteliği haklarında suç oluşturmadıkça açıklanamaz. Bu kişiler hakkında tanıkların korunmasına ilişkin hükümler uygulanır.” şeklindedir. Bu doğrultuda, ancak suç kapsamında değerlendirilen kaçakçılık faaliyetlerine ilişkin ihbarda bulunan kişiler için *“kendilerinin veya bu Kanunda belirtilen yakınlarının hayatı, beden bütünlüğü veya mal varlığı ağır ve ciddi bir tehlike içinde bulunması ve korunmalarının zorunlu olması halinde”* koruma tedbirlerinin uygulanabileceği, kabahat olarak değerlendirilen eylemlere yönelik ihbarcılar için özel bir koruma programının bulunmadığı anlaşılmaktadır.¹⁴⁹

3.4.3. Terörle Mücadele Kanunu

12.4.1991 tarih ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun 14. maddesine göre *“Bu Kanun kapsamına giren suçlar ve suçluları ihbar edenlerin hüviyetleri, rızaları olmadıkça veya ihbarın mahiyeti haklarında suç teşkil etmedikçe”* açıklanamayacaktır. Aynı Kanun'un 6. maddesinde de rızası dışında ihbarcılarının kimliklerini açıklayanlar veya yayınlayanların hapis cezasıyla cezalandırılacaklarını düzenlemektedir.¹⁵⁰

¹⁴⁹ 5.7.2008 tarihinde yürürlüğe giren 10025 sayılı Tanık Koruma Kanunu'nun 4. maddesi aşağıda yer almaktadır:

“MADDE 4 – (1) Bu Kanun hükümlerine göre haklarında tanık koruma tedbiri uygulanabilecek kişiler şunlardır: a) Ceza muhakemesinde tanık olarak dinlenenler ile 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 236 ncı maddesine göre tanık olarak dinlenen suç mağdurları. 10226 b) (a) bendi hükümlerine göre dinlenenlerin nişanlısı, evlilik bağı kalmasa bile eşi, kan hısımlığından veya kayın hısımlığından üstsoy veya altsoy, ikinci derece dahil kan veya ikinci derece dahil kayın hısımları ve evlatlık bağı bulunanlar ile yakın ilişki içerisinde olduğu kişiler. (2) Tanık koruma tedbirleri, birinci fıkrada sayılanların kendilerinin veya bu Kanunda belirtilen yakınlarının hayatı, beden bütünlüğü veya mal varlığı ağır ve ciddi bir tehlike içinde bulunması ve korunmalarının zorunlu olması halinde uygulanabilir.”

¹⁵⁰ *“Madde 6 – İsim ve kimlik belirterek veya belirtmeyerek kime yönelik olduğunun anlaşılmasını sağlayacak surette kişilere karşı terör örgütleri tarafından suç işleneceğini veya terörle mücadelede görev almış kamu görevlilerinin hüviyetlerini açıklayanlar veya yayınlayanlar veya bu yolla kişileri hedef gösterenler bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*

... Bu Kanununun 14 üncü maddesine aykırı olarak muhbirlerin hüviyetlerini açıklayanlar veya yayınlayanlar bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır...”

3713 sayılı Kanun'un 19. maddesi¹⁵¹ ve bu maddeye dayanılarak yayımlanan "Terörle Mücadele Kanunu Kapsamına Giren Suçların Faillerinin Yakalanmasına Yardımcı Olanlara Verilecek Ödül Hakkında Yönetmelik" ise ihbarcılara para ödülü verilmesini düzenlemektedir. İlgili Yönetmelik'in 4. maddesinde para ödülü verilebilmesi için aranan şartlar belirtilmiştir:

- a) Aydınlatılmasına yardımcı olunan suçun, 3713 sayılı Kanun kapsamında bulunması,
- b) Verilen bilginin, suçun aydınlatılması veya failin belirlenmesine yardımcı olacak niteliği haiz olması,
- c) Ödüllendirilecek kişinin; suçun işlenişine iştirak etmemiş olması, geçici köy korucuları hariç kolluk, askeri personel veya terörle mücadele ile görevli kamu personeli olmaması,

gerekir.

- (2) Ödüllendirme, Ödül Komisyonu tarafından tespit ve ilan edilen ve 3713 sayılı Kanun kapsamına giren suç ve failer hakkında yapılır.
- (3) Suçun aydınlatılmasına yönelik bilgilerin ödüllendirmede değerlendirilebilmesi için, daha önce terörle mücadelede görev alan istihbarat ve kolluk görevlileri ile bu amaçla görevlendirilmiş diğer personel tarafından temin edilmemiş olması gerekir.
- (4) Ödüllendirme için, ödüllendirilecek kişinin talebi şarttır. Bu talepler, yardımcı olanın başvurusunu alan kurumlarca tutanağa bağlandıktan sonra il emniyet müdürlüklerine gönderilir.
- (5) Ödüllendirilecek kişinin Türk vatandaşı olması şartı aranmaz."

Yönetmelik'in 5. maddesinde, verilecek ödülün 200 bin TL'yi aşmayacak şekilde sağlanacak bilgi, aydınlatılacak suç veya ihbar edilecek fail dikkate alınarak Ödül Komisyonu tarafından belirleneceği, Ödül Komisyonunun önerisi İçişleri Bakanı'nın onayı ile 4 milyon TL'ye kadar artırılabilmesi düzenlenmiştir. Bunun yanı sıra, aynı maddede bir kişinin birden fazla suçun aydınlanmasına veya birden fazla failin yakalanmasına yardımcı olması durumunda, ödül miktarının aydınlatılmasına yardımcı olduğu her suç ve fail için ayrı

¹⁵¹ "Madde 19 – (Değişik:18/10/2018-7148/28 md.) İşlenişine iştirak etmemiş olmak koşuluyla bu Kanun kapsamına giren suçun ortaya çıkarılmasına veya delillerin ele geçirilmesine ya da suç faillerinin yakalanabilmesine yardımcı olanlara veya yerlerini yahut kimliklerini bildirenlere para ödülü verilebilir. Ödül miktarının belirlenmesi ve ödülün verilmesine ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir."

ayrı belirlenebileceği düzenlenmiştir. Son olarak, ilgili Yönetmelik'in 9. maddesinde ödül verilen kişilerin kimliklerinin hiçbir şekilde açıklanamayacağı belirtilmiştir.

3.4.4. Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Kanun

8.9.1971 tarih ve 1481 sayılı Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Kanun'un ek 1. maddesinde bazı suçlar için ihbarcılara ödül verilebileceği, aynı zamanda ihbarcılarının kimliklerinin açıklanamayacağı düzenlenmiştir.¹⁵² İlgili Kanun'a dayanarak yayımlanan "Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Faillerinin Yakalanmasına Yardımcı Olanlara Verilecek Ödül Hakkında Yönetmelik" in 4. maddesinde ödül verilme şartları belirtilmiştir.¹⁵³ Belirtilen şartlar kapsamında ihbarcılarının ödül alabilmesi için suç faillerinin zabıtaca tespiti yapılmamış olması veya yakalanmamış olması gerekmektedir. Ödül miktarı için ise herhangi bir alt veya üst sınır getirilmemiştir.¹⁵⁴

¹⁵² "Ek Madde 1 – (Ek: 17/6/1987 - 3387/1 md.) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Anayasa düzenine ve genel güvenliğe aykırı suçlarla ilgili; İçişleri Bakanlığınca belirlenecek kişilerin veya bu suçlardan sayılan olayların faillerinin yakalanabilmesine yardımcı olanlara veya yerlerini yahut kimliklerini bildirenlere para ödülü verilebilir. İçişleri Bakanlığınca ödül verilenler hakkında koruyucu tedbir alınır. Bu kişilerin kimlikleri açıklanamaz. Verilecek ödülün miktarı, şekil ve ilana ait esaslar İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle gösterilir."

¹⁵³ "Madde 4 - Bu Yönetmeliğe göre para ödülü verilebilmesi için;

1 - 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 9 uncu maddesinin a, b, c ve d fıkraları ile e fıkrasının 1., 2. ve 3 üncü bentlerinde sayılan suçların,

2 - Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Valiliklerin Devlet Güvenlik Mahkemesi görev alanına girmemekle birlikte genel güvenliği bozduğunu bildirdikleri suçların işlendiğinin duyurulması üzerine,

A) Yakalanmalarının gecikmesini önleyecek suç izi ve delillerinin tesbitine yardım ederek suç faillerinin belirlenmesinin sağlanması,

B) Suç faillerinin bildirilmesi,

C) Suç faillerinin buldukları yerlerin bildirilmesi,

D) Suç faillerinin yakalanmasına yardımcı olunması,

Şarttır.

Bu yönetmelik hükümleri uyarınca para ödülünden yararlanılabilmeleri için suç faillerinin zabıtaca tesbitinin yapılmamış olması veya yakalanmamış bulunması gerekir."

¹⁵⁴ "Madde 7 - (Değişik: 10/03/1990 - 20514 s. R.G./Yön.) Suç faillerinin tesbitine yardımcı olanlarla, faillerinin buldukları yerleri bildirenler ve yakalanmalarına yardımcı olanlara suçun mahiyetine ve yardımcı olma derecesine göre komisyonun kararı ve İçişleri Bakanının onayı ile tespit edilecek miktarda para ödülü verilir.

Bir şahıs birden ziyade olayın aydınlanmasına veya birden fazla sanığın yakalanmasına yardımcı olursa her yardım için ayrı ayrı ödeme yapılır."

Bunun yanında, 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun ek 9. maddesine göre *“sanık ve hükümlülerden ilan edilmek suretiyle arananların buldukları yerleri bildiren ve yakalanmalarına yardımcı olanlara”* 1481 sayılı Kanuna göre para ödülü verilebileceği düzenlenmiştir. Aynı maddede ödül verilen kişilerin kimlikleri, rızaları olmadıkça hiçbir şekilde açıklanamayacağı belirtilmiştir.

3.4.5. Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun

25.6.1927 tarih ve 1156 sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun, kanunen hak edilmeyen ve ödenmemesi gereken bir masrafın devletten haksız olarak alınması veya ödenmesine karar verilmesi sonrasında bunu ihbar edenlere ihbarların sabit olması halinde geri alınacak veya ödenmeyecek olan meblağın yüzde yirmisinin ihbarcıya ödül olarak verileceği hükmünü içermektedir.¹⁵⁵ Uğur, yolsuzlukla mücadele adına uyguladığını hiç duymadığını, vatandaşın varlığından haberinin olduğunu sanmadığını ifade ettiği bu Kanun'un resmen yürürlükte olmakla birlikte fiilen metruk olduğunu belirtmiştir.¹⁵⁶

Çalışmanın üçüncü bölümünün buraya kadarki kısmında, Türkiye uygulamasında ihbar başvurularının değerlendirilmesine yönelik mevzuat ve ihbar etme yükümlülüğü ele alınmıştır. Sonrasında özel yasalarda ihbarcılarının korunmasına yönelik hükümler ve ihbarcılara ödül verilmesini öngören yasalara yer verilmiştir. Bu noktada ise, Kurum uygulamasına yönelik kısa bir değerlendirme yapılacaktır.

3.5. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

Kurum'un bir ihlalin varlığından şüphelenerek önaraştırma/soruşturma yapması genel olarak müşteri şikâyetleri sonucunda gerçekleşmektedir. Diğer kaynaklar ise ihbarlar ve pişmanlık başvurularıdır. Bununla

¹⁵⁵ İlgili Kanun metni şu şekildedir:

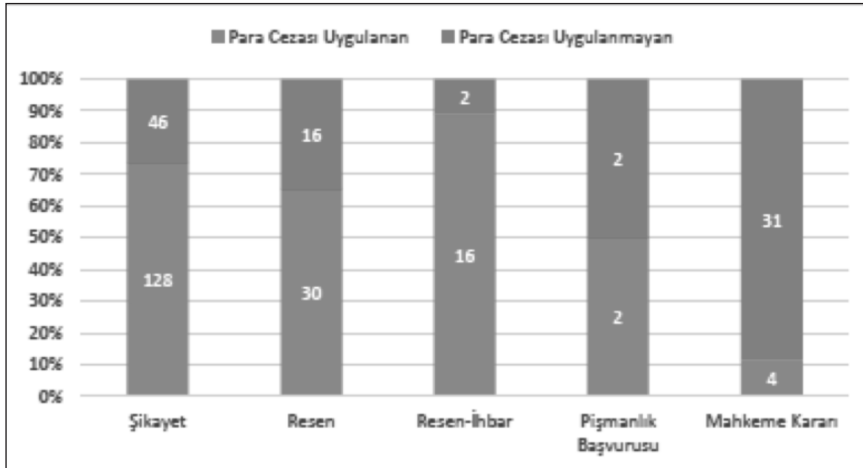
“Madde 1 – Usulüne tevfiikan tahakkuk ettirilerek tediye olunan veya tediye emrine raptedilip de Hazinece vacibütediye halini iktisap etmiş bulunan bir masrafın kanunen istirdadı veya verilmemesi muktazi olduğunu ihbar edenlere ihbarlarının sübutu halinde istirdat veya tevkif olunacak meblağın yüzde yirmisine kadar miktarı ikramiye olarak verilir.”

¹⁵⁶ Uğur 2013, s. 405.

birlikte, Ticaret Bakanlığının talebi üzerine veya re'sen Kanun'un ihlal edilip edilmediği incelenebilmektedir.¹⁵⁷

Gündüz, 1997 yılından 2017 yılının sonuna kadar olan döneme ilişkin Kurum'un yürüttüğü soruşturmaları incelediği çalışmasında, bu dönemde yürütülen soruşturmaları başlatılma usulüne göre sınıflandırarak usullere göre dağılımı ve dosya sayısı bakımından para cezası uygulama oranlarını ortaya koymuştur.¹⁵⁸ 2018 yılı hariç Kurum'un yürüttüğü bütün soruşturmaları ele alması yönüyle işbu makaleye de ışık tutan Gündüz'ün çalışmasında yer alan dosya sayısı bakımından para cezası uygulama oranlarını ortaya koyan grafik aşağıda sunulmaktadır.

Grafik 1: Soruşturmanın Başlatılma Usulüne Göre Para Cezası Uygulanma Oranları



Kaynak: Gündüz, s. 28, grafik 11.

Grafik incelendiğinde, ihbar ve pişmanlık başvuruları sonucunda başlatılan soruşturma sayısının dikkat çekecek ölçüde az olduğu görülmektedir. Bu veriler ışığında, ayrıntılı analizlere ihtiyaç duyulmaksızın, dokuz yıllık bir süreçte¹⁵⁹ pişmanlık başvurusuyla

¹⁵⁷ Bkz: 2012/2 sayılı Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğ, 4. madde.

¹⁵⁸ Gündüz 2018, s. 24, 28.

¹⁵⁹ Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarih olan 2009 yılı Şubat ayından 2017 yılının sonuna kadar.

başlatılan dört, para cezası uygulanan yalnızca iki soruşturma bulunmasının pişmanlık programının beklenen faydayı sağlayamadığını gösterdiği düşünülmektedir. İhbar başvurusu sonucunda açılan soruşturma sayısının bu kadar az olmasının ise ihbar müessesesinin yeterince değerlendirilemediği şeklinde yorumlanması mümkündür.

Pişmanlık başvurusu ve mahkeme kararı neticesinde açılan soruşturmalar dışında, açılan soruşturmaların başlatılma usulüne göre para cezası uygulanma oranları incelendiğinde, şikâyet üzerine başlatılan incelemeler sonucunda açılan soruşturmaların yaklaşık %74'ünde, resen başlatılan soruşturmaların yaklaşık %65'inde para cezası uygulandığı görülmektedir. İhbar sonucunda açılan soruşturmalarda ise ceza uygulanma oranı yaklaşık %89'a çıkmaktadır. Bununla birlikte, ihbar başvurusuyla açılan soruşturma sayısı toplam soruşturma sayısının yaklaşık %6,5 gibi küçük bir kısmını oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, soruşturmaya sonuçlanmayan ihbar ve şikâyet başvuru sayılarına ilişkin istatistik elde edilememiştir. Bu çerçevede, mevcut veriler ışığında Kurum uygulamasında ihbar başvurularının ihlalleri ortaya çıkarma bağlamında şikâyet başvurularından daha "başarılı" olduğu iddia edilemeyecektir. Bununla birlikte, sonucunda soruşturma yürütülerek ceza uygulanan az sayıda ihbar başvurusu olmasının "içerden" bilgi edinme anlamındaki düzenleme, uygulama ve yöntemlerin geliştirilmesi gerektiğini gösterdiği ileri sürülebilir. Son olarak, mevzuat ihbarcıları korumaya yönelik hükümleri içermediği gibi, Kurum'un da bu bağlamda sistematik ve güvenilir araçlar kullanmadığı söylenebilir.

4. GENEL DEĞERLENDİRME VE REKABET KURUMU UYGULAMASINA ÖNERİLER

Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde, ihbarcı koruma programlarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılarak rekabet hukukunda ihbarcı koruma programları uygulanması değerlendirilmiş ve bazı uygulama örneklerine yer verilmiştir. Sonrasında, ihbarcı ödül programları ele alınarak farklı uygulama örneklerine yer verilmiş ve ihbarcı ödül programlarının olası olumlu ve olumsuz yönleri tartışılmıştır. Devamında, Türkiye uygulamasında ihbar başvurularının değerlendirilmesine yönelik mevzuat ele alınmış ve ihbarcıların korunmasına yönelik ve ödül verilmesini öngören yasalara yer

verilmiştir. Son olarak, eldeki veriler çerçevesinde Kurum uygulaması, ihbar başvuruları ve pişmanlık başvuruları bağlamında yorumlanmıştır.

Yer verildiği üzere, Türkiye mevzuatında birçok kanunda ihbarcılarının kimliklerinin gizli tutulmasına, bazı hallerde ise ödül verilmesine yönelik hükümler bulunmaktadır. Bununla birlikte, yasal düzenlemelerin çok parçalı ve dağınık olduğu, aynı konudaki hükümlere farklı yasalarda rastlandığı gibi birbirini tamamlayan hükümlerin de farklı yasalarda olduğu görülmektedir.¹⁶⁰ Bunun yanında, Türkiye uygulamasında ihbarcılarının kimliğinin korunmasına yönelik sistematik araçlar kullanılmadığı, ayrıca ihbarcılara yönelik misillemelere karşı herhangi bir koruma bulunmadığı söylenebilir.

Suçun ve suçlunun ihbar edilmesinin yükümlülük olarak düzenlendiği mevzuatımızda ayrıca neden para ödülü ile kişileri teşvik etme yoluna gidildiği de ayrıca sorgulanabilecek bir husustur. Bu konuya ilişkin ilk bakışta yapılabilecek yorum, ihbar yükümlülüğü bulunmasının özellikle bazı konularda istenen düzeyde ihbar yapılmasını sağlamakta yetersiz kaldığı olabilir. Bunun yanında, para ödülünün suçu/kabahati ortaya çıkarmak için kişileri teşvik edecek güzel bir araç olduğu da ileri sürülebilir.

Yer verilen hususların ve yapılan değerlendirmelerin ardından, bu bölümde Kurum perspektifinden ihbarcı koruma ve ödül programları bakımından genel bir değerlendirme yapılmakta, Kurum'un tartışması ve değerlendirmesi gereken hususlara ışık tutmaya çalışılmakta, bazı öneriler yapılmaktadır.

Rekabet otoritelerinin en önemli görevlerinden biri olan kartellerin ortaya çıkarılmasına yönelik olarak, kartel tarafı teşebbüslerin delil bırakmama noktasındaki yeteneklerini açacak yeni araçlar geliştirmesi gerektiği, aksi takdirde kartellerin tespit edilmesinin giderek zorlaşacağı, kartellerin oluşumunun veya sürdürülmesinin engellenemeyeceği söylenebilir.

Bu bağlamda, ABD uygulamasında 1970'lerin sonunda kullanılmaya başlanan pişmanlık programları, gelinen noktada dünya üzerindeki rekabet uygulamalarının ezici bir çoğunluğunda kullanılmaktadır.¹⁶¹ Bununla birlikte, Türkiye rekabet hukuku uygulamasında pişmanlık

¹⁶⁰ Uğur 2013, s. 405.

¹⁶¹ Stephan 2014, s.1.

programının kullanılmaya başlanmasında “geç kalındığı” söylenebilir.¹⁶² Pişmanlık programlarının etkinliğinin tartışıldığı¹⁶³ gelinen noktada, dünya üzerindeki farklı rekabet uygulamalarında artan bir oranda ihbarcı koruma ve ödül programlarının kullanılmaya başlanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, rekabet uygulamalarının yeni yöneliminin ihbarcı koruma ve ödül programlarının kullanılması olduğu yorumu yanlış olmayacaktır. Türkiye rekabet hukuku uygulamasında kullanılan pişmanlık programının beklenen faydaları sağlayamaması¹⁶⁴ göz önüne alındığında ise pişmanlık programının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılması gerektiği gibi, farklı rekabet uygulamalarının tecrübe ettiği yeni araçların “geç kalmadan” uygulamaya alınması gerektiği de söylenebilir. Bu çerçevede, Kurum’un ihbarcı koruma ve ödül programları geliştirmesi yerinde olacaktır.

Türkiye uygulamasında, her ne kadar etkinliği tartışılabilir olsa da vergi hukukuna yönelik ihlallerde ve kaçakçılığın önlenmesi bağlamında ödül programlarının ve kısmi olarak ihbarcı koruma programlarının kullanılmasının, rekabet hukuku uygulamasında da bu tür programların kullanılabileceği anlamında yol gösterici olacağı söylenebilir. Bunun da ötesinde, üyelik müzakereleri çerçevesinde AB tarafından Türkiye’den ihbarcıların korunmasına yönelik mevzuatın AB’nin konuya ilişkin Direktifi¹⁶⁵ bağlamında uyumlaştırılmasının talep edilmesi söz konusu olabilecektir. Herhangi bir talep söz konusu olmasa da anılan AB Direktifi, Kurum’un ihbarcıların korunması kapsamında yapacağı çalışmalara ışık tutabilecek niteliktedir.

¹⁶² 1970’lerde pişmanlık programı uygulamaya başlanılan ABD uygulamasında, özellikle 1993 yılında pişmanlık programında yapılan değişikliklerle uluslararası kartellerle mücadelede, büyük başarı kazanıldı.* Bu başarı, Kanada, A.B., Almanya, İngiltere, Fransa, İsveç ve G. Kore gibi ülkeleri benzer programlar uygulamaya yöneltti.* AB programı, bağışıklık müessesesinin getirildiği 2002 değişiklikleri ile pişmanlık programını başarıyla uygulamaya başladı.* Bununla birlikte, Rekabet Kurumu pişmanlık programını 15 Şubat 2009 tarihinde yayımlanan Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik ile uygulamaya başlamıştır.

* KOCAER, Ş. (2005), *Kartellerle Mücadelede Pişmanlık Programlarının Uygulanması*, Ankara, Uzmanlık Tezi, s. 3-5.

¹⁶³ Bkz: “1.2. Rekabet Hukuku Uygulamasında İhbarcı Koruma Programları ve Uygulama Örnekleri”

¹⁶⁴ Pişmanlık programının uygulanmaya başlandığı tarihten bu yana pişmanlık başvurusuyla başlatılan ve para cezası uygulanan yalnızca iki soruşturma bulunmasının pişmanlık programının beklenen faydaları sağlayamadığını gösterdiği söylenebilir. Bkz: “3. Türkiye Uygulamasında İhbarcı Koruma ve Ödül Programları” Bölümü “Rekabet Kurumu Uygulaması” başlığı.

¹⁶⁵ Avrupa Komisyonu 2018b.

Bu çalışmanın yazarı, kartelleri ortaya çıkartan ihbarcılara para ödülleri uygulanmasının teşebbüsler açısından kartel oluşturmanın veya sürdürmenin riskini artırarak oyunun kurallarını değiştiren bir araç olacağını düşünmektedir. Bununla birlikte, ihbarcı koruma araçları kullanılmaya başlanmadan tesis edilecek bir ödül programının bazı sakıncalar doğurabileceği ileri sürülebilir. Nitekim yapılan önaraştırma ve soruşturmalarda, kartel tarafı teşebbüs yetkilileri çoğu zaman ihlale yönelik iddialardan önce ihbarcının/şikâyetçinin kimliğini öğrenmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda “içerden” bilgi edinmek için, kimliğinin ortaya çıkması neticesinde ihbarcılarının kartel üyesi teşebbüsler veya yetkilileri tarafından uğrayabileceği misilleme uygulamalarından korunması gerekmektedir. Bu kapsamda, Kurum’un ya öncelikle ihbar koruma programını uygulamaya koymasının, sonrasında ödül programını geliştirmesinin ya da her iki programı aynı anda uygulamaya başlamasının uygun olacağı söylenebilir.

Daha önce yer verildiği üzere¹⁶⁶, özel ihbarcı koruma kanunları genel olarak gizliliği/mahremiyeti sağlayarak başvuruların yapılmasını sağlama mekanizmaları ve misillemelere karşı getirilen korumalar şeklinde özetlenebilecek iki ana unsurdan oluşmaktadır.

Bu bağlamda, Kurum uygulamasında öncelikle birinci unsur olan gizliliği sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesinin uygun olacağı söylenebilir. Bu çerçevede, Avrupa Komisyonu, Almanya, Birleşik Krallık ve Danimarka gibi uygulamalarda benimsendiği şekilde gizliliği temin edecek şifreli bir yazılım geliştirilmesi yerinde olacaktır.¹⁶⁷ Söz konusu yazılım aracılığıyla gelen başvurular Avrupa Komisyonu ve Danimarka örneklerinde olduğu gibi dış bir paydaş tarafından kontrol edilebileceği gibi, ihbarın süzgeçten geçmeksizin Kurum uzmanlarına ulaşması şeklinde de kullanılması mümkündür. Dış paydaş bulunmasının gizliliği sağlamak anlamında birtakım riskler oluşturabileceği düşüncesiyle, Kurum uygulaması için dış paydaş olmaksızın gizliliği temin eden bir yazılım kullanılmasının uygun olacağı söylenebilir. Bununla birlikte, her durumda yazılımın iki yönlü iletişimi mümkün kılması gerekmektedir. Bu sayede, gerekli görülen hallerde gizlilik ortadan kalkmaksızın ek bilgi veya açıklama talep etme yahut ihbarcıya bilgi verme şansı ortadan kalkmayacaktır. Son olarak,

¹⁶⁶ Bkz: “1.1. Genel Olarak İhbarcı Koruma Programları” bölümü.

¹⁶⁷ Bunun yanı sıra, yasal bağımsız bir danışman, telefon veya yüz yüze görüşmeyle gizliliğin teminine ilişkin prosedürlerin geliştirilmesi de tartışılabilir.

kötüye kullanma hallerinde ihbarcının kimliğinin açık edilip edilmemesi tartışılması gereken hususlardandır. Bu hususa ilişkin görüşümüz ihbarcının kimliğinin kendisinin istemediği hiçbir durumda açık edilmemesinin yerinde olacağı şeklindedir. Bununla birlikte, kötüye kullanma hallerinde kimliğin açık edilmesine yönelik bir yöntemin benimsenmesi durumunda da, ihbarcılık müessesesinin sağlıklı bir şekilde işletilmesini teminen gizliliğin kaldırılması uygulamasının zorlaştırılması uygun olacaktır. Bu bağlamda, kötüye kullanma halinin tespiti ve kimliğin açık edilmesinin “*kimliğin gizliliğinin sağlanmasını esas alan*” belirlenmiş kurallar çerçevesinde Kurul veya mahkeme kararıyla söz konusu olması düşünülebilir.

Gizliliği temin etmek bağlamında, diğer kamu otoritelerinin ve mahkemelerin ihbarcının kimliğine ihtiyaç duyması halinde nasıl bir yöntem izleneceği hususu ise tartışılması gereken bir husustur. Bu çerçevede, getirilebilecek gizliliği korumaya yönelik düzenlemelerin rekabet ve ilgili diğer mevzuat uyumlu olacak şekilde mevzuat değişikliği gerektirecektir.¹⁶⁸

İkinci unsur olan ihbarcılarının misillemelere karşı korunması, yine mevzuat değişikliğiyle mümkün olabilecektir. İhbarcı koruma programına yönelik dile getirilebilecek bir diğer husus da, hem gizliliğin temini hem de misillemelere karşı korumalar bağlamında kullanılabilecek araç ve düzenlemelerin 4054 sayılı Kanun’un 4, 6 ve 7. maddeleri bağlamındaki ihlaller bakımından kullanılabileceğidir. Bu çerçevede, ihbarcılarının korumasına yönelik düzenlemelerin de rekabet ve ilgili diğer mevzuat uyumlu olacak şekilde geliştirilmesi gerekmektedir.

Kurum’un ihbarcı koruma programını uygulamaya başladıktan sonra veya ihbarcı koruma programıyla birlikte uygulamaya başlayabileceği ödül programının ise ilk aşamada sadece yatay ilişkiler bağlamında 4. madde ihlallerine yönelik olması yeterli olabilir.¹⁶⁹ Türkiye rekabet uygulamasına tanıtılacak ödül programının, ihbarcılarının karşı karşıya olduğu riskleri ve çektikleri zahmeti karşılayacak, kişileri ihbar etmeye teşvik edecek ölçüde para ödülü getirmesi yerinde olacaktır. Stephan, Birleşik Krallık, Macaristan ve Pakistan uygulamalarını

¹⁶⁸ Örneğin Güney Kore uygulamasında gizlilik Kanun düzeyinde korunmaktadır. Bkz: “2.1.1. Güney Kore Uygulaması” Bölümü.

¹⁶⁹ Programın performans değerlendirilmesi yapıldıktan sonra diğer ihlaller için ödül programı geliştirilmesi tartışılabilir.

verdikleri para ödülünün az olması nedeniyle, Güney Kore örneğinin ilk yıllardaki uygulamasında görüldüğü gibi az sayıda ihbarcının cezbedilmesini sağlayabileceğini düşünse de ihbarcılar için yeterli teşviki sağlayamayacağını ileri sürmektedir.¹⁷⁰

Bu çerçevede, çalışmanın önceki bölümlerinde yer verilen ihbarcı ödül programı örneklerinde olduğu gibi, ihlalin büyüklüğüne ve sağlanan bilginin kalitesine göre değişecek şekilde ihbarcı olmayı özendirecek büyüklükte para ödülü verilmesi öngörülebilir. Bu bağlamda, bilginin kalitesi göz önünde bulundurularak, ihbar sonucunda açılan soruşturma kapsamında verilecek ceza miktarının belli bir oranına tekabül edecek oranda takdir edilebilecek para ödülü için aynı zamanda belli bir tavan miktar belirlenebilecektir.¹⁷¹

Bunun yanı sıra, ödül programı çerçevesinde verilecek para ödülleri Kurum kaynaklarının karşılayıp karşılayamayacağı, bütçenin yetersiz olabileceği gibi bir endişeyle programın etkinliğinin kısıtlanabileceği, oluşan çıkar çatışması çerçevesinde yeterli para ödülü verilmeyebileceği durumlar olabileceği kaygıları göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda, Kurul'un verdiği idari para cezalarının Genel Bütçe'ye gelir kaydedildiği de göz önüne alınarak, ilgili kurum tarafından para cezası tahsil edildikten sonra belirlenmiş olan para ödülünün Genel Bütçe'ye aktarılmadan ayrılmasının yerinde olacağı söylenebilir. Bununla birlikte, gizliliğin korunmasını temin etmek üzere tahsilatı yapan ilgili kurumun ayrılan para ödülünü Kurum hesabına göndermesi, Kurum'un da ödülü ilgili kişiye iletmesi gibi bir yöntem izlenebilir.

Son olarak, hem ihbarcı koruma programlarının iki unsuru olan gizliliğin sağlanmasına ve misillemelere karşı korumaya yönelik olarak geliştirilen araç ve düzenlemelerin, hem de ödül programlarının beklenen faydaları sağlamaları için bu uygulamalar hayata geçirildiğinde toplumun geniş kesimlerinin bu programlar hakkında bilgi sahibi olması sağlanmalıdır.

¹⁷⁰ Stephan 2014, s.2-23. Bu bağlamda, Stephan'ın çalışmasını yaptığı tarihte (2014) henüz yürürlüğe girmemiş olan Polonya uygulamasının da para ödülünün azlığı nedeniyle yetersiz teşvik sağlayacağı söylenebilir.

¹⁷¹ Örneğin, bilginin kalitesi göz önünde bulundurularak uygulanan toplam para cezasının %1'i ile %10'u arasında değişen para ödülü takdir edilebilir. Ayrıca tavan uygulaması getirilerek, verilecek para ödülünün örneğin 5.000.000 TL'yi aşmayacak şekilde kısıtlanması sağlanabilir.

SONUÇ

Kurum'un son yıllardaki tecrübeleri, teknolojinin getirdiği imkânlar, artan bilgi ve tecrübeyle özellikle bazı sektörlerde oluşturulan/sürdürülen kartellerin daha iyi gizlenebildiğini göstermektedir. Bu şekilde gizlenme yeteneklerini artıran teşebbüsler için ihlalin tespit edilme olasılığının görece düştüğü, dolayısıyla kartelin getirisinin ceza riskinden yüksek olabileceği, bunun sonucunda beklenen getirinin pozitif olacağı ileri sürülebilecektir.

Kurum'la benzer tecrübeler edinen farklı ülke uygulamalarında kartelleri ortaya çıkarmak için kullanılan araçların, uygulamaların ve mevzuatın geliştirildiği, bu bağlamda geliştirilen ihbarcı koruma programlarının rekabet hukuku uygulamasında ve literatüründe genel kabul gördüğü, ihbarcı ödül programlarının ise etkinliği tartışılmakla birlikte giderek artan bir şekilde uygulanmaya başlandığı görülmektedir.

Bu çerçevede, Kurum'un uyguladığı pişmanlık programının tamamlayıcısı olarak değerlendirilebilecek ihbarcı koruma ve ödül programlarının tartışılması, uygun ve etkin tasarımlar geliştirilmesi, bu çerçevede gerekli çalışmaların ve mevzuat geliştirmelerinin yapılması, nihayetinde büyük bir tanıtım kampanyasıyla toplumun tüm kesimlerinin bu değişim ve gelişim hakkında bilgi sahibi olmasının sağlanması yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- ALP, M. (2013), *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Heinisch/Almanya Kararı Işığında Whistleblowing (İşçinin İfşa ve İhbarı) ve İş İlişkisinde İfade Özgürlüğü*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:15, Özel S.
- AVRUPAKOMİSYONU (2018a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee*, Avrupa Komisyonu, Brüksel, (23.04.2018) COM(2018) 214 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0214>, Erişim Tarihi: 04.09.2018.
- AVRUPA KOMİSYONU (2018b), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Protection of Persons Reporting on Breaches of Union Law*, Avrupa Komisyonu, Brüksel, (23.04.2018), COM(2018)218 final.
- AVRUPA KONSEYİ (2014), *Protection of Whistleblowers - Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*, [http://europa.eu/rapid/press-release IP-18-3441_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.htm) , Erişim tarihi: 03.09.2018.
- AVRUPA KONSEYİ (2014), *Protection of Whistleblowers - Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum*, [http://europa.eu/rapid/press-release IP-18-3441_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3441_en.htm) , Erişim tarihi: 03.09.2018.
- BAEKGAARD, O. (1984), "The Cost of Whistleblowing, Stanley Adams v. Hoffman-La Roche", *The Multinational Monitor*, June 1984, Vol:5, No:6, <https://www.multinationalmonitor.org/hyper/issues/1984/06/baekgaard.html>, Erişim Tarihi: 14.10.2018.
- BREUVART, C. M. EVANS, P. WERNER, H.B. D'ERQUILINNES ve C. KYE (2017), *European Commission Launches Competition Law Anonymous Whistleblower Tool*, Jones Day publications, <https://www.jonesday.com/European-Commission-Launches-Competition-Law-Anonymous-Whistleblower-Tool-04-25-2017/?RSS=true> , Erişim Tarihi: 26.09.2018.
- BROWN, A.J., D. LEWIS, R. MOBERLY ve W. VANDEKERCKHOVE (2014), *International Handbook on Whistleblowing Research*, Edward Elgar Pub, Birleşik Krallık.

- BUDAK T. (2009), “Türk Vergi Hukukunda İhbar ve İhbar İkramesi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 52. Seri, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/7235> , Erişim Tarihi: 09.10.2018.
- CEMALOĞLU, N. ve M.İ. AKYÜREK (2017), “Örgütlerde Whistleblowing (Bilgi Uçurma), Turkish Journal of Educational Studies, 4 (3), Ekim 2017.
- COMPETITION POLICY INTERNATIONAL (2018), *UK: Up to 100.000 cash rewards for cartel whistleblowers*, Competition Policy International, <https://www.competitionpolicyinternational.com/uk-up-to-100000-cash-rewards-for-cartel-whistleblowers/>, Erişim Tarihi: 26.09.2018.
- ÇELİK, Ö. F. (2017), *Yerinde İncelemelerde Elektronik Posta Analizine İlişkin Süreç Modeli Önerisi*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.
- DURANT A. ve W. WAYNE (2004), *Business must encourage whistleblowers*, *Company Lawyer*, 25(5).
- ERDEM, M.R. (2009), “Suçu Bildirmeme Suçu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 80.
- EUROPEAN COMPETITION NETWORK BRIEF (2010a), “Hungary: Introduction of Awards for Informants in Cartel Cases” European Competition Network, 02/2010, http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/02_2010/hu_informant.pdf, Erişim tarihi: 01.10.2018.
- EUROPEAN COMPETITION NETWORK BRIEF (2010b), “Slovakia: Leniency extended to Criminal Enforcement” European Competition Network, 04/2010, http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/04_2010/brief_04_2010.pdf#page=22&zoom=100,0,464, Erişim tarihi: 05.10.2018.
- EUROPEAN COMPETITION NETWORK BRIEF (2012), “The German Competition Authority Sets Up Anonymous Whistleblowing System”, *e-Competitions Bulletin* (June 2012), Art. No 48456.
- FENRYCH, L., D. JAHIC (2018), *Poland finally warms to whistleblowing by weighing legal rights and protections*, South Eastern Coalition on Whistleblower Protection (11.06.2018), <https://see-whistleblowing.org/poland-warms-to-whistleblowing-by-weighing-legal-protections/> , Erişim Tarihi: 10.10.2018.

- FERRINGTON, A., J. S. BARRAS, M. D. SMITH, S. MARTEL, M. BRUNOT, J. WEISSGERBER, D. LIAW ve A. WAN (2015), *Whistleblower Protection Around the World*, Employment Law Watch, Reed Smith, <https://www.employmentlawwatch.com/2015/02/articles/employment-france/whistleblower-protection-around-the-world/> , Erişim Tarihi: 10.10.2018.
- G20 (2011), *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf> ; Erişim Tarihi: 04.09.2018.
- GINALI, A. (2010), “Vergi İhbarı Sonucu Ödenecek İhbar İkramesinin Usul ve Esasları”, Mali Çözüm Dergisi, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası, Eylül-Ekim 2010.
- GÜNDÜZ, H. (2018), *Rekabet İhlallerine İlişkin Soruşturmalar ve Para Cezaları: Rekabet Kurulu'nun 20 Yılı'nın Bilançosu*, 1. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- HUGHES, J., & HATCH, J. H. (2017). *Senate Passes the Criminal Antitrust Anti-Retaliation Act, and Takes Another Shot at Increased Protections for Whistleblowers*, Antitrust Update, <https://www.pbwt.com/antitrust-update-blog/senate-passes-the-criminal-antitrust-anti-retaliation-act-and-takes-another-shot-at-increased-protections-for-whistleblowers>, Erişim Tarihi: 27.09.2018.
- IATROU, N. ve B. ROE (2013), *The Canadian Competition Bureau Introduces Criminal Cartel Whistleblowing Initiative*, e-Competitions Bulletin May 2013, Art. No: 59633.
- KOCAER, Ş. (2005), *Kartellerle Mücadelede Pişmanlık Programlarının Uygulanması*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.
- KULESZA, M. (2016), “The (in)effectiveness of leniency: Will Poland start paying whistleblowers?”, In Principle (10.11.2016), <http://www.codozasady.pl/en/the-ineffectiveness-of-leniency-will-poland-start-paying-whistleblowers/> , Erişim Tarihi: 10.10.2018.
- LUZ R. D. ve G. SPAGNOLO (2017), *Leniency, Collusion, Corruption, And Whistleblowing*, Journal of Competition Law&Economics, 13(4), 729-766, Oxford University Press.
- MACAR REKABET OTORİTESİ (2014), “2.7 Billion fine on several ready-mix concrete manufacturers in Budapest”, Macar Rekabet Otoritesi, Basın Açıklaması, http://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2014/2_2_billion_fine_on_several_ready_mix_concrete_man.html, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

- MARX, L., C. MEZZETTI, ve R. MARSHALL (2015), *Antitrust Leniency with Multiproduct Colluders*, American Economic Journal: Microeconomics, 7(3), s. 205-240, <http://www.jstor.org/stable/24467007>, Erişim Tarihi: 26.09.2018.
- MCCONNELL, C. (2018), “Type A leniency applications down, US DOJ official says”, GCR, <https://globalcompetitionreview.com/article/1170614/type-a-leniency-applications-down-us-doj-official-says>, Erişim tarihi: 26.09.2018.
- MCLENNAN, M. (2018), “Fasken hires Pecman”, GCR, <https://globalcompetitionreview.com/article/1171015/fasken-hires-pecman>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.
- OECD (2012), *Whistleblower protection: encouraging reporting*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>, Erişim Tarihi: 01.10.2018.
- OECD (2016a), *Corporate Governance, Committing to Effective Whistleblower Protection - En.*, OECD, Paris, www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm, Erişim Tarihi: 26.09.2018.
- OECD (2016b), *Report Committing to Effective Whistleblowers Protection*, OECD, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page1, Erişim tarihi: 03.09.2018.
- ORMAN, Z. (2017), *Rekabet Hukuku Uygulamaları Kapsamında Adli Bilişim*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.
- PARK, I. (2008), “Protecting the Whistleblowers – Asian and European Perspectives”, 13th International Anti-Corruption Conference Workshop Session II, 31.10.2008, Atina/Yunanistan.
- REMETEI-FILEP, A. (2016), “The Hungarian informant reward programme”, International Competition Network Cartel Working Group (16.11.2016), *Cartel leads / informants: experiences, challenges and difficulties*, http://ec.europa.eu/competition/cartels/icn/index_en.html, Erişim Tarihi: 28.09.2018.
- SCHENKOVA, K. (2014), “The Slovak National Council Introduces a Whistleblower Program in the Context of a Substantial Amendment of the Competition Act”, e-Competitions Bulletin May 2014, Art. No: 67465.
- STAWICKI, A. (2017), “The Polish Competition Authority Launches a Pilot Programme for Whistleblowers”, e-Competitions Bulletin (April 2017), Art. No: 83838.

- STEPHAN, A. (2014), "Is the Korean Innovation of Individual Informant Rewards a Viable Cartel Detection Tool?", Centre for Competition Policy Working Paper 14-3, Birleşik Krallık, <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8199490/CCP+Working+Paper+14-3.pdf/7a9c1d06-d790-4e83-86bf-d43c68c83d0d>, Erişim Tarihi: 01.10.2018.
- STUCKE, M. E. (2015), "Leniency, Whistle-Blowing and the Individual: Should We Create Another Race to the Competition Agency?", *C Beaton-Wells and C Tran (eds), Anti-Cartel Enforcement in a Contemporary Age: Leniency Religion içinde*, Hart Publishing, http://awa2016.concurrences.com/IMG/pdf/11_-_stucke.pdf, Erişim Tarihi: 16.11.2018.
- SULLIVAN, K. R., K. BALL ve S. KLEBOLT (2011), *The Potential Impact of Adding a Whistleblower Rewards Provision to ACPERA*, the Antitrust Source, Ekim 2011, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/antitrust_source/oct11_sullivan_10_24f.authcheckdam.pdf, Erişim Tarihi: 28.09.2018.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013), *International Principles for Whistleblower Legislation*, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation, Erişim Tarihi: 04.09.2018.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018), *A Best Practice Guide For Whistleblowing Legislation*, Berlin, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation, Erişim Tarihi: 04.09.2018.
- UĞUR, H. (2013), "Suçların İhbarı ve İhbarcılarının Korunması", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 108.
- UN (2015), *Resource guide on good practices in the protection of reporting persons*, United Nations, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf, Erişim Tarihi: 03.09.2018.
- VANDENBORRE, I. ve G. THORSTEN (2017), *Cartels&Leniency 2018 – Individuals as Whistleblowers*, International Comparative Legal Guides, <https://iclg.com/practice-areas/cartels-and-leniency-laws-and-regulations/individuals-as-whistleblowers>, Erişim Tarihi: 26.09.2018.

- WOLFE, S., M. WOTH, S. DREYFUS ve A.J. BROWN (2014), *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries Priorities for Action*, Final Report, http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/09/FINAL_-_Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for_Action.pdf , Erişim Tarihi: 03.10.2018
- WYLD, T. M. (2018), “Pecman backs whistleblower payments”, GCR, <https://globalcompetitionreview.com/article/1169403/pecman-backs-whistleblower-payments>, Erişim Tarihi: 28.09.2018.
- YALÇINKAYA, M. (2015), *Rekabet Hukuku Uygulamaları Kapsamında Elektronik Delil, Uzmanlık Tezi*, Rekabet Kurumu, Ankara.
- ZUHAİR, M. (2016), “Are Pakistan’s Anti-Corruption Whistleblower Programs Working At All?”, Propakistani, <https://propakistani.pk/2016/09/21/pakistans-anti-corruption-whistleblower-programs-working/>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

Diğer Kaynaklar

- 14.01.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı Kurul kararı.
- “Canada Competition Act”, 66.1 ve 66.2 numaralı maddeler, Revised Statutes of Canada, 1985, c. C-34. <http://www.laws.justice.gc.ca/PDF/C-34.pdf>, Erişim Tarihi: 03.10.2018.
- ABD KONGRESİ (2013), *A Bill to provide anti-retaliation protections for antitrust whistleblowers*, 113. Congress, 1. Session, s. 42.
- ABD KONGRESİ (2015), *An Act to provide anti-retaliation protections for antitrust whistleblowers*, 114. Congress, 1. Session, s. 1599.
- ABD KONGRESİ (2017), *An Act to provide anti-retaliation protections for antitrust whistleblowers*, 115. Congress, 1. Session, s. 807.
- ANTI-CORRUPTION AND CIVIL RIGHTS COMMISSION, “How to Report a Violation of Public Interest”, <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160605>, Erişim Tarihi: 11.10.2018.
- AVRUPA KOMİSYONU BASIN AÇIKLAMASI (2017), “Antitrust: Commission Introduces New Anonymous Whistleblower Tool”, Avrupa Komisyonu, Brüksel (16.03.2017), europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_en.htm, Erişim Tarihi: 24.09.2018.

- AVRUPA KOMİSYONU İHBAR ARACI SAYFASI, “Anonymous Whistleblower Tool”- “Cartels - How to Blow the Whistle”, Avrupa Komisyonu, ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html, Erişim Tarihi: 24.09.2018.
- CMA, “Reward for Information About Cartels”, CMA, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299411/Informant_rewards_policy.pdf, Erişim Tarihi: 02.10.2018.
- Concurrences Review*'in *White&Case* ve *CRA* ile ortak düzenlediği Seminer (2018), “Cartels&Concerted Practices: What are the New Risks of Being Caught?”, *Concurrences*, <http://www.concurrences.com/en/conferences/cartels-concerted-practices-what-are-the-new-risks-of-being-caught-86607>, Erişim Tarihi: 28.09.2018.
- GABEL, J. M. (2018), “European Community”, *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/European-Community-European-economic-association>, Erişim Tarihi: 14.10.2018.
- GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2017 Yılına Ait Faaliyet Raporu; GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2016 Yılına Ait Faaliyet Raporu; GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2015 Yılına Ait Faaliyet Raporu; GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2014 Yılına Ait Faaliyet Raporu; GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2013 Yılına Ait Faaliyet Raporu; GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI 2012 Yılına Ait Faaliyet Raporu, <http://www.gib.gov.tr/kurumsal/stratejik-yonetim/faaliyet-raporlari>, Erişim Tarihi: 09.10.2018.
- GOV.UK* Basın Açıklaması (2017), “CMA launches a campaign to crack down on cartels”, GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/news/cma-launches-campaign-to-crack-down-on-cartels>, Erişim Tarihi: 02.10.2018.
- KAYIT DIŞI EKONOMİYLE MÜCADELE STRATEJİSİ EYLEM PLANI (2008 – 2010), Nisan 2009. http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/Kayit_disi_2009tr.pdf; Erişim Tarihi: 09.10.2018.
- NORRBOM VINDING (2018), “Denmark - Proposed directive on protection for whistleblowers”, *Global HR Lawyers*, <https://theword.iuslaboris.com/hrlaw/insights/denmark-proposed-directive-on-protection-for-whistleblowers/>, Erişim Tarihi: 10.10.2018.

- ONUNCU KALKINMA PLANI (2014-2018), Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı, Ocak 2015. <http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/2015kayitdisi.pdf> , Erişim Tarihi: 09.10.2018.
- REKABET KURUMU (2007), “8. Yıllık Faaliyet Raporu”, Rekabet Kurumu, Ankara, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/faaliyet-raporlari/8-pdf>, Erişim Tarihi: 07.10.2018.
- SLOVAK REKABET OTORİTESİ (2018), “Cartel Informant Reward”, Antimonopoly Office of the Slovak Republic, (last update: 05.06.2018) <https://www.antimon.gov.sk/cartel-informant-reward/> , 11.10.2018.

YAYIN İLKELERİ VE MAKALE YAZIM KURALLARI

1. YAYIN İLKELERİ

1. Yayın hayatına 2000 yılında başlayan Rekabet Dergisi, Rekabet Kurumu tarafından altı ayda bir yayımlanan hakemli bir dergidir. Dergide, rekabet hukuku, politikası ve sanayi iktisadı alanlarındaki Türkçe veya İngilizce özgün makalelere, vaka yorumları ve benzeri görüşler ile haberlere yer verilmektedir.

2. Rekabet Dergisi'nde yayımlanmak üzere *rekabetdergisi@rekabet.gov.tr* adresine gönderilen yazılar daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Yazarlar, yazılarıyla birlikte, iletişim adresi, telefon ve elektronik posta bilgilerini sunmalıdır. Gönderilen yazılar, Editörler tarafından, içerik ve “Makale Yazım

Kuralları” başlığı altında belirtilen kurallara uygunluk bakımından değerlendirilir. Ardından, yazarın ismi gizlenerek, konu hakkında uzman iki hakeme gönderilir. Hakemlerden gelecek raporlar doğrultusunda yazının basılmasına, reddedilmesine veya yazardan düzeltme istenmesine karar verilecek ve bu durum yazara en kısa sürede bildirilecektir. Gerekli durumlarda üçüncü bir hakemin görüşüne başvurulabilir.

3. Rekabet Kurumu, Rekabet Dergisi'nde yayımlanacak her bir yazı karşılığında yazarına, telif ücreti olarak, **net 750 TL** öder. Ayrıca 10 adet dergi yazara ücretsiz olarak gönderilir.

2. MAKALE YAZIM KURALLARI

1. İlk sayfada şu bilgiler yer almalıdır:

a) Yazının Türkçe ve İngilizce başlığı (Siyah ve tümü büyük harf karakterinde),

b) Yazarın adı ve çalıştığı kuruluş (Yazı başlığının hemen altında, sayfanın sağına yanaştırılmış olarak yazar adı belirtilmeli ve soyadın

sonuna bir yıldız konulmalıdır. Yıldızlı dipnotta ise, yazarın çalıştığı kuruluş ile unvanı belirtilmelidir),

c) 200 kelimeyi aşmamak üzere Türkçe ve İngilizce özet,

d) Türkçe ve İngilizce olarak beş anahtar kelime.

2. Yazılar, kaynakça bölümü dahil olmak üzere çift aralıklı olarak 12 punto Times New Roman karakteri ile yazılmalıdır. Dipnot ve tablolarda ise 10 punto harf büyüklüğü kullanılmalıdır. Dipnotlar numara sırasıyla sayfa altında gösterilmelidir. Tablo ve şekillere numara verilmeli; başlıkları üstünde, kaynakları ise altında yer almalıdır.

3. Kısaltılacak isim ilk defa kullanıldığında, kısaltılmadan ve parantez içinde kısaltması belirtilerek kullanılmalıdır.

4. Metin içerisinde kullanılan yabancı kelimeler italik olarak belirtilmelidir.

5. Metin içerisindeki başlıklar, “Giriş” ve “Sonuç” hariç olmak üzere, harf ya da Roma rakamı kullanılmaksızın aşağıdaki şekilde düzenlenmelidir:

1. KALIN VE TÜRÜMÜ BÜYÜK HARF

1.1. Kalın ve Sadece İlk Harfler Büyük

1.1.1. Kalın ve Sadece İlk Harfler Büyük

6. Kaynaklara göndermeler dipnotlarla yapılmalıdır. Dipnotlar ise numara sırasıyla sayfa altlarında yer almalıdır. Metin içinde gönderme yapılan bütün kaynaklar, Kaynakça başlığı altında gösterilmelidir. Kaynakça alfabetik sıraya göre hazırlanmalıdır. Bir yazarın birden

çok eserine başvurulmuşsa, bu durumda yakın tarihli eser sonra gösterilmelidir. Bir yazarın aynı tarihli birden çok eseri varsa, yayın tarihleri sonuna “a”, “b”, “c” gibi harfler eklenmelidir. Gönderme yapılırken ve kaynakça düzenlenirken uyulması gereken biçim kurallarına aşağıda yer verilmiştir:

a) Tek Yazarlı Kitap:

Metin içindeki ilk göndermede: WHISH, R. (2009), *Competition Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, US, s.72

Diğer göndermelerde: Whish 2009, s.173.

Kaynakçada: WHISH, R. (2009), *Competition Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, US.

b) Tek Yazarlı Makale:

Metin içindeki ilk göndermede: WILS, W.P.J. (2005), “Is Criminalization of EU Competition Law the Answer?”, *World Competition*, No: 28(2), s.117.

Diğer göndermelerde: Wils 2005, s.130.

Kaynakçada: WILS, W.P.J. (2005), “Is Criminalization of EU Competition Law the Answer?”, *World Competition*, No:28(2), s.117-159.

c) İki Yazarlı Eser:

Metin içindeki ilk göndermede: JONES, A. ve B. SUFRIN (2004), *EC Competition Law Text, Cases, and Materials*, Second Edition, Oxford University Press, New York, US, s.819-820.

Diğer göndermelerde: Jones ve Sufrin 2004, s.130.

Kaynakçada: JONES, A. ve B. SUFRIN (2004), *EC Competition Law Text, Cases, and Materials*, Second Edition, Oxford University Press, New York, US.

d) Üç ve Üçten Fazla Yazarlı Eser:

Metin içindeki ilk göndermede: NEVEN, D., P. PAPANDROPOULOS ve P. SEABRIGHT (1998), *Trawling for Minnows European Competition Policy and Agreements Between Firms*, Centre for Economic Policy Research, Great Britain, s.61.

Diğer göndermelerde: Neven vd. 1998, s.61.

Kaynakçada: NEVEN, D., P. PAPANDROPOULOS ve P. SEABRIGHT (1998), *Trawling for Minnows European Competition Policy and Agreements Between Firms*, Centre for Economic Policy Research, Great Britain.

e) Derleme İçinde Makale:

Metin içindeki ilk göndermede: GUERRIN, M. ve G. KYRIAZIS (1992), “Cartels: Proof and Procedural Issues”, B.E. Hawk (der.),

Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute International Antitrust Law and Policy içinde, s.773.

Diğer göndermelerde: Guerrin ve Kyriazis 1992, s.813.

Kaynakçada: GUERRIN, M. ve G. KYRIAZIS (1992), “Cartels: Proof and Procedural Issues”, B.E. Hawk (der.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute International Antitrust Law and Policy* içinde, s.773-843.

f) Yazarı Belli Olmayan Yayınlar, Raporlar vb.:

Metin içindeki ilk göndermede: OECD (2005), *Competition Law and Policy in Turkey*, OECD, Paris, s.24.

Diğer göndermelerde: OECD 2005, s.42.

Kaynakçada: OECD (2005), *Competition Law and Policy in Turkey*, OECD, Paris.

g) İnternette Alınan Kaynaklar:

Metin içindeki ilk göndermede: HAMMOND, S.D. (2006), “The U.S. Model of Negotiated Plea Agreements: A Good Deal With Benefits For All”, OECD Competition Committee Working Party No.3, Paris, France, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/219332.pdf>, Erişim Tarihi: 08.01.2009, s.5.

Diğer göndermelerde: Hammond 2006, s.8.

Kaynakçada: HAMMOND, S.D. (2006), “The U.S. Model of Negotiated Plea Agreements: A Good Deal With Benefits For All”, OECD Competition Committee Working Party No.3, Paris, France, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/219332.pdf>, Erişim Tarihi: 08.01.2009.

h) Tezler:

Metin içindeki ilk göndermede: KAYIHAN, L. (1999), An Analysis of Vertical Restraints and Green Paper Implications, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Katholike Üniversiteit Leuven, Leuven, s.12.

Diğer göndermelerde: Kayıhan 1999, s.15.

Kaynakçada: KAYIHAN, L. (1999), *An Analysis of Vertical Restraints and Green Paper Implications*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Katholike Üniversiteit Leuven, Leuven.

PUBLICATION POLICY AND NOTES FOR CONTRIBUTORS

1. PUBLICATION POLICY

1. Competition Journal, which started its life in 2000, is a refereed journal published semi-annually by the Turkish Competition Authority. The journal publishes original articles, case comments and news in Turkish and English in the field of competition law, policy and industrial organization.

2. Articles submitted to the rekabetdergisi@rekabet.gov.tr address for publication in the Competition Journal must be neither previously published in nor submitted for publication to other journals. Authors should provide their contact addresses, telephone and electronic mail information alongside their articles. Articles sent are first checked by Editors for their compliance with the rules stated under the heading "Publication Policy and Notes for Contributors". Afterwards, they are sent anonymously to two referees who are expert on the subject. According to the reports of the referees, a decision will be made on whether to publish or reject the article or request corrections from the author, and this decision will be notified to the author as soon as possible. If deemed necessary, the opinion of a third referee may be requested.

3. Turkish Competition Authority shall pay net **TL 750** as the copyright fee to the author of each article published in the Competition Journal. Also, 10 copies of the journal shall be sent to the author, free of charge.

2. NOTES FOR CONTRIBUTORS

1. The first page of the article should include the following information:

a) Title of the article in Turkish and English (With bold and all caps fonts),

b) Name of the author and the organization s/he works in (Name of the author should be indicated directly below the title of the article, aligned right, and an asterisk should be inserted after the surname. The relevant footnote should indicate where the author works and his/her title),

c) An abstract of maximum 200 words in Turkish and English,

d) Five keywords in Turkish and English,

2. Articles, including the bibliography section, should be written with a 12 point Times New Roman font, double-spaced. Footnotes and tables should use 10 point fonts. Footnotes should be included in numerical order at the bottom of each page. Tables and figures should be numbered; their titles should be indicated over the figure/table and the sources should be indicated below.

3. For its first instance, an abbreviated name should be used in its full form, with the abbreviation included in parenthesis.

4. Foreign terms used in the text should be in italics.

5. Headings, with the exception of “Introduction” and “Conclusion”, should be arranged without letters or Roman numerals as follows:

1. BOLD AND ALL CAPS

1.1. Bold and Only First Letters in Caps

1.1.1. Bold and Only First Letters in Caps

6. References to sources should be done in footnotes. Footnotes should be included in numerical order at the bottom of each page. All sources to be referenced in the text should be indicated under the heading Bibliography. Bibliography should be arranged in alphabetical order. If more than one title by an author is referenced, recent titles should be listed later. In case an author has more than one title with the same date, letters such as “a”, “b”, “c” should be appended to the date of publication. Formatting rules to follow in references and in the bibliography are listed below:

a) For Books with one Author:

For the first reference in the text: WHISH, R. (2009), *Competition Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, US, p.72.

For other references: Whish 2009, p.173.

In the bibliography: WHISH, R. (2009), *Competition Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, US.

b) For Articles with one Author:

For the first reference in the text: WILS, W.P.J. (2005), "Is Criminalization of EU Competition Law the Answer?", *World Competition*, No:28(2), p.117.

For other references: Wils 2005, p.130.

In the bibliography: WILS, W.P.J. (2005), "Is Criminalization of EU Competition Law the Answer?", *World Competition*, No:28(2), p.117-159.

c) For Books and Articles with Two Authors:

For the first reference in the text: JONES, A. and B. SUFRIN (2004), *EC Competition Law Text, Cases, and Materials*, Second Edition, Oxford University Press, New York, US, p.819-820.

For other references: Jones and Sufrin 2004, p.130.

In the bibliography: JONES, A. and B. SUFRIN (2004), *EC Competition Law Text, Cases, and Materials*, Second Edition, Oxford University Press, New York, US.

d) For Books and Articles with Three or More Than Three Authors:

For the first reference in the text: NEVEN, D., P. PAPANDROPOULOS and P. SEABRIGHT (1998), *Trawling for Minnows European Competition Policy and Agreements Between Firms*, Centre for Economic Policy Research, Great Britain, p.61.

For other references: Neven et al. 1998, p.61.

In the bibliography: NEVEN, D., P. PAPANDROPOULOS and P. SEABRIGHT (1998), *Trawling for Minnows European Competition*

Policy and Agreements Between Firms, Centre for Economic Policy Research, Great Britain.

e) For Articles in Edited Publications:

For the first reference in the text: GUERRIN, M. and G. KYRIAZIS (1992), “Cartels: Proof and Procedural Issues”, B.E. Hawk (ed.), in *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute International Antitrust Law and Policy*, p.773.

For other references: Guerrin and Kyriazis 1992, p.813.

In the bibliography: GUERRIN, M. and G. KYRIAZIS (1992), “Cartels: Proof and Procedural Issues”, B.E. Hawk (ed.), in *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute International Antitrust Law and Policy*, p.773-843.

f) For Publications, Reports, etc. without an Author:

For the first reference in the text: OECD (2005), *Competition Law and Policy in Turkey*, OECD, Paris, p.24.

For other references: OECD 2005, p.42.

In the bibliography: OECD (2005), *Competition Law and Policy in Turkey*, OECD, Paris.

g) For Sources from the Internet:

For the first reference in the text: HAMMOND, S.D. (2006), “The U.S. Model of Negotiated Plea Agreements: A Good Deal With Benefits For All”, OECD Competition Committee Working Party No.3, Paris, France, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/219332.pdf>, Date Accessed: 08.01.2009, p.5.

For other references: Hammond 2006, p.8.

In the bibliography: HAMMOND, S.D. (2006), “The U.S. Model of Negotiated Plea Agreements: A Good Deal With Benefits For All”, OECD Competition Committee Working Party No.3, Paris, France, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/219332.pdf>,

Date Accessed: 08.01.2009.

h) For Thesis:

For the first reference in the text: KAYIHAN, L. (1999), *An Analysis of Vertical Restraints and Green Paper Implications*, Unpublished Graduate Thesis, Katholike Üniversitesi Leuven, Leuven, p.12.

For other references: Kayihan 1999, p.15.

In the bibliography: KAYIHAN, L. (1999), *An Analysis of Vertical Restraints and Green Paper Implications*, Unpublished Graduate Thesis, Katholike Üniversitesi Leuven, Leuven.

REKABET DERGİSİ

COMPETITION JOURNAL

Cilt/Volume: 19 Sayı/Number: 1 Haziran/June 2018

Türkiye Demiryollarında Serbestleştirme

Rail Liberalisation In Turkey

Ali Osman SOLAK

Hisbe: İslam Ekonomisinde Düzenleyici ve Denetleyici Otorite

Hisbe: Regulatory and

Supervisory Authority In The Islamic Economy

Haşim AKÇA, Oğuzhan BOZATLI

Kartellerin Ortaya Çıkarılmasında Kullanılabilecek Araçlar Bağlamında Rekabet Kurumu Uygulamasına Bir Öneri: İhbarcı Koruma ve Ödül Programları

An Offer For Turkish Competition Enforcement As Part Of Tools To Uncover Cartels: Whistleblower Protection and Reward Programs

Mücteba ALTUN

Yayın İlkeleri ve Makale Yazım Kuralları

Publication Policy And Notes For Contributors



Üniversiteler Mahallesi
1597. Cadde No: 9
06800 Bilkent/ANKARA
www.rekabet.gov.tr

