

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2022-5-041 (Soruşturma/Uzlaşma)  
Karar Sayısı : 23-14/231-75  
Karar Tarihi : 16.03.2023

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

Başkan : Birol KÜLE  
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,  
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN,  
Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

**B. RAPORTÖRLER:** Mert ÖZMEN, Serkan GÜMÜŞ, Asena YAMAN, Dilara TÜRK,  
Elif YAVUZ, Ali Ozan ŞAHANER, Mine ŞEVİK

**C. BAŞVURUDA**

**BULUNAN** : Resen

**D. İLGİLİ TARAF** : - Çözüm Dergisi Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti.  
Temsilcisi: Av. Hamdi PINAR  
Mustafa Kemal Mah. Dumlupınar Blv. No:266 Tepe Prime  
A Blok No:81 Çankaya/Ankara

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 23.11.2022 tarihli, 22-52/776-M(1) sayılı kararı ile Ankara'da faaliyet gösteren sekiz özel öğretim kurumunun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak yürütülen soruşturma kapsamında Çözüm Dergisi Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti. tarafından sunulan uzlaşma metni neticesinde soruşturmanın Çözüm Dergisi Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti. bakımından sonlandırılması.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Çözüm Dergisi Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti. (ÇÖZÜM) ve Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ'nin (SINAV) öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte tespit etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.07.2022 tarihli toplantısında, İstanbul ve Ankara illerinde bulunan ilköğretim ve ortaöğretim (lise) düzeyindeki özel okulların okul ücretlerini birlikte belirlediğine ilişkin şüphenin araştırılması uygun görülmüştür. Buna ilişkin olarak 28.09.2022 tarih ve 2022-5-041/BN-01 sayılı Bilgi Notu hazırlanmıştır. Söz konusu Bilgi Notu, Kurulun 06.10.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-45/662-M sayılı Kurul kararı ile İstanbul ve Ankara illerinde faaliyet gösteren ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki özel okullar ve Türkiye Özel Okullar Derneği hakkında 4054 sayılı Kanun 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca aynı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Önaraştırma sonucunda hazırlanan 10.11.2022 tarihli ve 2022-5-041/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 23.11.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-52/776-M(1) sayılı kararla özel öğretim alanında faaliyet gösteren, aralarında ÇÖZÜM'ün de bulunduğu sekiz teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına karar verilmiştir.

- (5) 01.12.2022 tarihli ve 54466 sayılı ve soruşturma bildiriminin tebliğ edilmesi ve yerinde inceleme yapılması amacıyla 02.12.2022 tarihinde ÇÖZÜM'ün merkez adresine gidilmiştir. Yerinde incelemenin engellenmesine ilişkin 2022-5-041/BN-04 sayılı bilgi notu Kurul'un 22.12.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve teşebbüse 22-56/878-363 sayılı kararla 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca 2021 yılı cirosunun binde beşi oranında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.
- (6) Kurul kararıyla başlatılan soruşturma kapsamında; ÇÖZÜM tarafından gönderilen ilk yazılı savunma 06.01.2023 tarihinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (7) Soruşturma süreci devam ederken ÇÖZÜM tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 19.12.2022 tarih ve 33886 sayı ile giren başvuruda 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca uzlaşma talebinde bulunulmuştur. Söz konusu başvuru üzerine hazırlanan 13.01.2023 tarihli ve 2022-5-041/BN-05 sayılı Bilgi Notu Kurulun 19.01.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-05/49-M sayı ile uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir.
- (8) Uzlaşma görüşmelerine başlanmasına ilişkin Kurul kararını takiben 02.02.2023 tarihinde, ÇÖZÜM temsilcisi ile Kurum merkez binasında uzlaşma görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde hazırlanan 21.02.2023 tarihli ve 2022-5-041/BN-08 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 23.02.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-10/159-MUA sayılı uzlaşma ara kararı verilmiştir.
- (9) İlgili karar ÇÖZÜM tarafından 01.03.2023 tarihinde tebellüğ edilmiş olup teşebbüs tarafından bu karara istinaden hazırlanan uzlaşma metni 07.03.2023 tarih ve 36307 sayı ile süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (10) Söz konusu uzlaşma metninde ÇÖZÜM ara kararda belirtilen hususları kabul ederek soruşturmanın uzlaşma ile sonlandırılmasını talep etmiştir.
- (11) Yukarıda yer verilen süreç sonucunda hazırlanan 13.03.2023 tarih ve 2022-5-041/BN-11 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (12) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda özetle; Kurulun 23.02.2023 tarihli ve 23-10/159-MUA sayılı uzlaşma ara kararı ile ÇÖZÜM tarafından sunulan uzlaşma metni çerçevesinde, anılan teşebbüs hakkındaki soruşturmanın uzlaşma usulü ile sonlandırılabilceği ifade edilmiştir.

## **I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **I.1. İlgili Taraf Hakkında Bilgi (ÇÖZÜM)**

- (13) ÇÖZÜM yayıncılık ve özel okul işletmeciliği alanında faaliyette bulunmaktadır. Yayıncılık faaliyetleri kapsamında sınavlara yönelik yardımcı kaynakların ve deneme sınavlarının basım ve yayımını gerçekleştirmektedir.
- (14) Öte yandan, ÇÖZÜM 2014 yılında başladığı özel okul faaliyetlerini ise ağırlıklı olarak franchise verdiği okullar aracılığıyla yürütmektedir. Bu çerçevede Türkiye genelinde 36 kurum ile akdettiği franchise sözleşmeleri kapsamında, yayın geliri ve isim hakkı geliri elde etmektedir. Bu okulların yönetiminde bir dahli bulunmamaktadır.
- (15) ÇÖZÜM'ün doğrudan kendisinin sahip olduğu ve tek kontrolünde bulunan bir şubesi bulunmaktadır. Söz konusu şube, 2017 yılında Keçiören/Ankara'da kurulan Ankara Çözüm Koleji'dir. 2017-2018 eğitim-öğretim yılında faaliyete başlayan Ankara Çözüm Koleji; Anaokulu, İlkokul, Ortaokul, Fen Lisesi ve Anadolu Lisesi düzeyinde faaliyet

göstermektedir. 2022-2023 öğretim dönemindeki toplam öğrenci sayısı (.....)'dir.

## I.2. İlgili Pazar

### I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (16) Soruşturmanın konusu, sekiz rakip okulun 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine ilişkindir. Bu kapsamda ilgili ürün pazarı tanımlanırken ilk olarak özel okulların fiyat ve sunulan olanaklar bakımından devlet okullarından ayrıştığı söylenebilecektir. Tüketici gözündeki bu ayrışma, özel okullar ve devlet okulları arasında farklı rekabet koşullarının meydana gelmesiyle sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla devlet okullarının özel okullar üzerinde rekabetçi baskı unsuru olmaktan uzak olduğu ve özel okulların kendi içerisinde rekabet halinde olduğu değerlendirilmektedir.
- (17) Özel okulların kendi içindeki rekabet unsurları ise; okulun köklü ve bilinirliğinin yüksek olması, öğretmenlerin alanlarındaki deneyimi, azami sınıf mevcutları, ikinci yabancı dil seçeneği, kampüs içerisinde yer alan spor alanlarının çeşitliliği (açık/kapalı basketbol sahası, yüzme havuzu vb.), kampüsün öğrencilerin sanatsal yeteneklerini geliştirmek için yeterli donanıma sahip olması, hijyen koşulları, uluslararası nitelikte programların sunuluyor olması, çift diploma imkanı tanınması, üniversiteye bağlı bir vakıf okulu olunması, sahip olunan teknolojik altyapı gibi imkânlardan oluşmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında özel okulların da kendi içerisinde çok çeşitli ölçeklerde faaliyet göstererek tüketici gözünde farklılaşabildikleri söylenebilecektir. Öte yandan, ülkemizde özel öğretimin 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nda belirtilen ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve özel öğretim hizmetlerinin herhangi başka bir hizmet ile ikame olarak değerlendirilmemesi nedenleriyle işbu dosya kapsamında ilgili ürün pazarının özel okullarda sunulan öğretim hizmetlerini ve öğretim dışı hizmetleri de içerecek şekilde; "ilköğretim ve ortaöğretime yönelik özel okul işletmeciliği hizmetleri pazarı" olarak tanımlanabileceği değerlendirilmektedir.
- (18) Bununla birlikte, İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafında; *"inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir"* ifadeleri yer almaktadır. Bu çerçevede, mevcut dosya bakımından bu aşamada ilgili ürün pazarı tanımı yapılmamıştır.

### I.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (19) Haklarında soruşturma başlatılan teşebbüslerin genel itibarıyla Ankara'da faaliyet göstermeleri ve ilköğretim ile ortaöğretim düzeyindeki özel okulların öğrenci portföyünün, çoğunlukla il sınırları içerisindeki öğrencilerle sınırlı olması sebebiyle ilgili coğrafi pazar "Ankara" olarak belirlenebilecektir. Ancak işbu dosya kapsamında yapılacak değerlendirmeleri etkilemeyeceğinden ilgili coğrafi pazar tanımı yapılmamıştır.

## I.3. Sektöre İlişkin Düzenleme ve Uygulamalar

- (20) Eğitim sektörü geniş bir mevzuat çerçevesinde düzenlenmiştir. Bunlardan en kapsamlı olanının Milli Eğitim Temel Kanunu (Temel Kanun) olduğu söylenebilecektir. Temel Kanun; Türk milli eğitiminin düzenlenmesinde esas olan amaç ve ilkeleri, eğitim sisteminin genel yapısını, öğretmenlik mesleğini, okul bina ve tesislerini, eğitim araç ve gereçlerini ve Devletin eğitim ve öğretim alanındaki görev ve sorumluluğu ile ilgili temel hükümleri içermektedir. Ayrıca ilgili kanunun 17. maddesinde; resmi, özel ve

gönüllü her kuruluşun eğitimle ilgili faaliyetlerinin, Milli Eğitim amaçlarına uygunluğu bakımından Milli Eğitim Bakanlığının denetimine tabi olduğu belirtilmiştir.

- (21) Temel Kanun'a göre daha dar kapsamlı olan ve bu doğrultuda daha detaylı düzenlemeler içeren Özel Öğretim Kurumları Kanunu ise; Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişiler tarafından açılacak özel öğretim kurumlarına kurum açma izni verilmesi, kurumun nakli, devri, personel çalıştırılması, kurumlara yapılacak malî destek ve bu kurumların eğitim-öğretim, yönetim, denetim ve gözetimi ile yabancılar tarafından açılmış bulunan özel öğretim kurumlarının; eğitim-öğretim, yönetim, denetim, gözetim ve personel çalıştırılmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektedir.
- (22) Anılan Kanun'un mali hükümlere ilişkin 12. maddesinde; okulların faaliyetlerini sadece kazanç sağlamak için düzenleyemeyeceği ancak Türk millî eğitiminin amaçları doğrultusunda eğitimin kalitesini yükseltmek, gelişmelerine fırsat ve imkân verecek yatırımlar ve hizmetler yapmak üzere gelir sağlayabilecekleri belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 13. maddesinde ise; *"Öğrenim ücreti ve diğer ücretler, kurumlarca her yıl tespit edilerek ocak ayından itibaren en geç mayıs ayında ilân edilir."* hükmü yer almakta olup ücretlerin hangi esaslara göre tespit, tayin, ilân ve tahsil edileceği 5580 *"Millî Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği"* (MEB Yönetmeliği) ile düzenlenmektedir.
- (23) MEB Yönetmeliği'nin 53. maddesine göre okullar; ücretlerini, veli veya kursiyerlerle yapacakları ve Bakanlıkça belirlenerek Genel Müdürlük internet sayfasında yayımlanan özel sözleşmelerinde sağlayacaklarını belirttikleri eğitim ve öğretim imkânlarına, gelişmelerine imkân verecek yatırım ve hizmetler ile diğer işletme giderlerine göre tespit etmelidir. Aynı maddenin devamında *"Ancak okulların ara sınıflarının eğitim ücreti bir önceki eğitim öğretim yılında ilan edilen, okulda devam eden öğrencilerin ücreti ise öğrenci kayıt sözleşmesinde belirlenen eğitim ücretine bir önceki yılın ortalama (Y.İ-ÜFE+TÜFE)/2 oranına en fazla % 5 oranında artış yapılarak belirlenir. Ders yılı içerisinde kayıt yaptıran öğrencilerin bir sonraki yılın eğitim ücretleri kayıt yaptırdığı yıl için ilan edilen eğitim ücreti üzerinden; öğrenim gördüğü yıla ilişkin indirim şartları ortadan kalkan öğrencilerin bir sonraki yılın eğitim ücretleri ise öğrencinin okula kayıt olduğu yıldaki indirimsiz ücrete öğrenim gördüğü her yıl için bu fıkra da belirtilen oranda artış yapılarak belirlenir."* denilmektedir.
- (24) Bu noktada belirtmek gerekir ki yukarıda yer verilen maddenin azami zam oranının hesaplanmasına ilişkin *"bir önceki yılın ortalama (Y.İ-ÜFE+TÜFE)/2 oranına en fazla % 5 oranında artış yapılarak belirlenir"* ibaresi değişikliğe uğramış, 06.01.2023 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *Millî Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik* ile *"yapılacak artış oranı, yılsonu TÜFE oranı dikkate alınarak Bakanlıkça belirlenen oranı aşmayacak şekilde tespit edilir"* şeklinde değiştirilmiştir.
- (25) Yönetmelik hükmünde ifade edildiği üzere, eğitim ücretlerinde yapılacak artış oranına ilişkin sınır "okulların ara sınıflarına" yönelik olup başlangıç sınıfları olan 1, 5 ve 9. sınıfları ve eğitim ücretinin dışındaki diğer yan hizmetleri kapsamamaktadır.
- (26) Sektöre ilişkin mevzuata yönelik olarak MEB Yönetmeliği'nin 54. maddesinde bir başka önemli hususa yer verilmektedir. Buna göre; *"Kurumlar, öğrenci veya kursiyerlerden; yemek, kahvaltı, servis, pansiyon/yatakhane, kitap-kırtasiye, kıyafet, etüt ve benzeri hizmetler karşılığında alacakları ücretleri Mayıs ayının sonuna kadar ayrıca tespit ederler"* denilmiştir. Hükmün devamında ise söz konusu yan hizmetler konusunda velilere alım zorunluluğu getirilemeyeceği ifade edilmiştir. Ayrıca öğrencilerden MEB

Yönetmeliği'nde belirtilenlerin dışında herhangi bir ad altında ücret alınamayacağı da hüküm altına alınmıştır.

- (27) Yer verildiği üzere Yönetmelik hükümleri oldukça açık olmakla birlikte bu çerçevedeki uygulamanın ne şekilde olduğuna değinmek yerinde olacaktır. 2023 yılındaki Yönetmelik değişikliğinden önceki dönemler dikkate alındığında MEB'in yıllara sâri olarak farklı yöntemler izlediğini söylemek mümkündür. Nitekim MEB tarafından 2022 yılı azami zam oranı hesaplanırken bir önceki yılın *on iki aylık ortalamalarına göre hesaplanan* ÜFE ve TÜFE oranı esas alınmış, öte yandan 2021 yılı zam oranı hesaplamasında ise bir önceki yılın *yıllık enflasyon* rakamları üzerinden hesaplama yapılmıştır.
- (28) Yönetmelik hükmünün MEB tarafından uygulanmasında değişiklik gösteren bir diğer hususu da zamma esas alınan enflasyon dönemi oluşturmaktadır. Mevzuata göre özel okullar fiyatlarını Ocak-Mayıs aylarında ilan edebildiklerinden 2020 yılının öncesindeki azami zam oranları, eğitim ücretinin ilan edildiği aydan hemen önceki 12 ayın enflasyonuna göre belirlenebilmekteydi. Böylece ücret ilanının yapıldığı döneme göre değişkenlik gösteren farklı azami oranlarının kullanılması söz konusu olmaktadır. Mevcut durumda ise bu durum yeknesaklaştırılmış ve ücretin ilan edildiği aydan bağımsız olarak her halde bir önceki yılın Ocak-Aralık enflasyonu dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu noktada uygulamanın mevzuattan farklılaştığını söylemek mümkündür.
- (29) Bu bağlamda değinilmesi gereken son husus ise ücret ilanının yapılabileceği son tarihe ilişkindir. Özel öğretim kurumlarına ilişkin ücretler mevzuata göre en geç Mayıs ayının sonunda ilan edilebiliyor olsa da bu süre 2021-2022 ve 2022-2023 öğretim dönemleri için MEB onayı ile 1 Ağustos'a kadar uzatılmıştır.
- (30) Yukarıda yer verilen mevzuat ve uygulamalar MEB tarafından Millî Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri (MEBBİS) programı ile takip edilmektedir. Özel okulların ücretlerini her yılın Mayıs ayının sonuna kadar ya da uzatılmış haliyle 1 Ağustos'a kadar Türk Lirası cinsinden belirleyerek MEBBİS programına işlemeleri gerekmektedir. Fiyatlarını henüz MEBBİS'e işlememiş olan okullar ücret tahsilatında bulunamamakta, okullar tarafından ilgili yılın hesaplanan ara sınıf zam oranının üzerindeki bir orana tekabül eden fiyatların sisteme işlenmesi mümkün olmamakta ve okulların sisteme girdikleri fiyatları aşacak şekilde bir talepte bulunmaları MEB Yönetmeliği'ne aykırılık oluşturmaktadır.
- (31) MEB Yönetmeliği'ne aykırı davranılması durumunda uygulanacak yaptırımlar bu yönetmeliğin dayanağı olan Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddede, özel öğretim kurumunun; bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması halinde ilgili kuruma brüt asgari ücretin beş katı idari para cezası uygulanacağı, söz konusu fiillerin tekrarı hâlinde ceza miktarının beş kat artırılacağı ve bu fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edileceği belirtilmektedir.

#### I.4. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belge<sup>1</sup>

- (32) **Belge-1:** SINAV'da yapılan incelemede edinilen ve SINAV yetkilisi (.....) ile ÇÖZÜM yetkilisi (.....) arasında gerçekleşen 20.12.2018-21.12.2018 tarihli WhatsApp yazışmasında okulların liste fiyatlarına ilişkin paylaşılan görsel ve kullanılan ifadeler

<sup>1</sup> Belgedeki ifadeler, belgelerin aslına sadık kalmak amacıyla herhangi bir düzeltme yapılmaksızın aynı şekliyle alınmıştır.

aşağıda yer almaktadır.

(.....):

| <br>cozumkoleji.com.tr |                        |                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|
| OKUL TÜRLERİ                                                                                            | 2018-2019 LİSTE FİYATI | 2019-2020 LİSTE FİYATI |
| ANAOKULU                                                                                                | 24.860 TL              | 29.832 TL              |
| İLKOKUL                                                                                                 | 25.425 TL              | 30.510 TL              |
| ORTAOKUL                                                                                                | 25.990 TL              | 31.188 TL              |
| ANADOLU LİSESİ                                                                                          | 27.120 TL              | 32.544 TL              |
| FEN LİSESİ                                                                                              | 27.120 TL              | 32.544 TL              |

Fiyatlara yemek ve KDV dahil değildir.

(.....):

“Abi bizde iki türlü fiyat var

1.İç kayıtlar:

İç kayıtlara

% 13 zam yapıp kayıtları yeniliyoruz

2.Dış kayıtlar:

Dış kayıtların liste fiyatlarına % 20 zam yaptık

3.İç kayıtlarda pazarlık yapmıyoruz gecen kış kayıt oldukları ücrete direk % 13 zamyapıp kayıtları yeniliyoruz

4.Dış kayıtlara 1 Ocaktan başlamak üzere % 20 den başarak her ay %2 düşerek kampanya indirimi yapıyoruz

Yani ocak -şubat ayında %20 indirimi

MART:%18

NİSAN %16

indirimi gibi

Artı yemek ücreti

4250 tl olacak (3 öğün)

Buna artı olarak birde kardeş, öğretmen, peşin indirimi var

Bizim bu yıl iç kayıt ortalamamız19.767tl

Gelecek yıl iç kayıt ortalama hedefi: 22000 tl nin üstü olacak

Dış kayıt ortalama hedefi

24000 tl ve üzeri olur diye hedef koyduk”

(.....):

“Tamamdır (.....). Siz de takip edersiniz zaten bizimkileri de bu ücretlerin altına düşürmeyeceğim inşallah. İyi akşamlar.

(.....), geçen yılki 19.767’ye bu seneki hedeflenen 22.000’tlye yemek dahil mi?”

(.....):

“Yemek dahil abi

Ançak bu ortalama genel ortalmadır

Ücretsizlerde var bu ortalamanın içinde”

(.....):

(.....) bey, akşam Ovacık’daki arkadaşlarla sizin okul ücretlerini paylaştım. “Bu rakamlar çok yüksek,öğrenci alamayız” diye itiraz ettiler. Ben de sabah gelip sizinle görüşmesi için ilgili arkadaşları okula gönderdim. Gelen arkadaşları siz de dinleyin. Eğer sizin ki fazla ise siz indirin

*bizimki az ise biz yükseltelim. Ancak her halükarda makul olan ve iki okulumuzun da yararına olan bir ücret belirleyelim. İyi geceler diliyorum.”*

## I.5. Değerlendirme

### I.5.1. SINAV ile Fiyat Tespitinde Bulunulduğu Şüphesine İlişkin Değerlendirme

- (33) Dosya kapsamında SINAV’da gerçekleştiren yerinde incelemede elde edilen ve SINAV ile ÇÖZÜM arasında 2018 yılının Aralık ayında gerçekleşen yazışmaları içeren Belge-1 fiyat tespiti iddiasının temelini oluşturmaktadır. Söz konusu belge SINAV’ın Yönetim Kurulu (.....) ve ÇÖZÜM’ün Yönetim Kurulu (.....) arasındaki WhatsApp yazışmasına ilişkindir.
- (34) Belgenin içeriğine bakıldığında ilk olarak ÇÖZÜM’ün ortağı tarafından anaokulu, ilkokul, ortaokul, anadolu lisesi ve fen lisesi düzeylerinde 2018-2019 ve 2019-2020 eğitim dönemlerine ait liste fiyatlarını içerir ekran görüntüsüne yer verildiği görülmektedir. Akabinde yine ÇÖZÜM tarafından mevcut kayıtlı öğrencilerine (iç kayıt) yapılacak zam oranı ve yeni kayıt (dış kayıt) alınacak öğrencilere uygulanacak zam oranı paylaşılmıştır. Geleceğe dönük bu stratejik bilgiler haricinde iç kayıtlarda pazarlık yapılmadığı bilgisi; dış kayıtlarda ise erken kayıt indirimlerinde uygulanacak indirim politikasına ilişkin detaylı bilgiler, erken kayıt dışında indirim konu diğer kriterler ve yemek ücreti bilgisi belgede yer almaktadır. Ek olarak ÇÖZÜM tarafından gelecek yıl için hedeflenen ortalama iç kayıt ve dış kayıt gelirleri de SINAV yetkilisine iletilmiştir.
- (35) Belgenin devamında, paylaşılan bilgileri alan SINAV yetkilisinin “*Tamamdır (.....) bey. Siz de takip edersiniz zaten bizimkileri de bu ücretlerin altına düşürmeyeceğim. inşallah.*” şeklindeki cevabını ÇÖZÜM’e ilettiği görülmektedir. Hemen ardından SINAV yetkilisi tarafından hedeflenen ortalama kayıt gelirlerine yemek ücretlerinin dâhil edilip edilmediği sorgulanmakta, ÇÖZÜM de buna ilişkin cevabını bildirmektedir.
- (36) Belgenin buraya kadar açıklanan kısmında ÇÖZÜM’ün gelecek kayıt dönemine ilişkin liste fiyatlarını henüz alenileşmeden SINAV’a sunmuş olduğu görülmektedir. Zira MEB Yönetmeliği’ne göre özel okulların ücretlerini 1 Ocak’tan itibaren ilan etmeye başlayabildikleri dikkate alındığında bilgi paylaşımının 20.12.2018 tarihinde gerçekleşmesi 2019-2020 öğretim dönemine ilişkin liste fiyatlarının kamuya açılmamış stratejik bilgi niteliğinde olduğunu göstermektedir. Liste fiyatları dışında yine geleceğe dönük çeşitli zam oranları, indirim politikası, yemek ücretleri ve ortalama kayıt hedefleri gibi rekabete hassas stratejik bilgiler de ÇÖZÜM tarafından SINAV ile paylaşılmaktadır. Bu bilgileri alan SINAV yetkilisinin ise fiyatlarını ÇÖZÜM’ün altına düşürmeyeceğini taahhüt ederek, buna ilişkin takibin ÇÖZÜM tarafından yapılabileceğini ifade etmesiyle tarafların bağımsız iradelerinin ötesine geçen irade uyuşmasının kurulmuş olduğu değerlendirilmektedir.
- (37) Aynı belge kapsamında yukarıdaki yazışmanın geçtiği tarihten bir gün sonra gerçekleşen yazışmadan, SINAV yetkilisinin ÇÖZÜM’den aldığı fiyat bilgisini SINAV’ın Ovacık (Keçiören) şubesine bildirdiği ve ilgili şubenin “*Bu rakamlar çok yüksek, öğrenci alamayız*” şeklinde itirazda bulunduğu, bunun üzerine bir şube yetkilisinin ÇÖZÜM yetkilisiyle görüşmek üzere gönderildiği anlaşılmaktadır. Bu noktada taraflar arasındaki irade uyuşmasına konu fiyat seviyelerinin revize edilmesi niyetinde bulunduğu, dolayısıyla irade uyuşmasının devam ettiği değerlendirilmektedir. Nitekim SINAV yetkilisinin “*Gelen arkadaş siz de dinleyin. Eğer sizinki fazla ise siz indirin bizimki az ise biz yükseltelim. Ancak her halükarda makul olan ve iki okulumuzun da yararına olan bir ücret belirleyelim.*” şeklindeki ifadeleri de taraflar arasındaki fiyata ilişkin rekabete aykırı anlaşmanın revize edilerek devam etme niyetinde olduğunu göstermektedir.

### I.5.2. Genel Değerlendirme

- (38) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerini yasaklamaktadır. Kanun'un 4. maddesinin (a) bendinde *"mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi"* hukuka aykırı bulunarak yasaklamaktadır.
- (39) Esasen, rekabet hukukunda *"anlaşma"* kavramı geniş yorumlanmakta, anlaşmanın yazılı olması, hukuken geçerli olması veya bir yaptırım içermesi gerekmemektedir. Aksine 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin, şekline bakılmaksızın, taraflar arasında belirli bir irade uyuşmasını içeren, tüm anlaşma ve/veya uyumlu eylemleri kapsadığı kabul edilmektedir. Yine anlaşma tarafı herhangi bir teşebbüsün, anlaşmanın oluşmasında sınırlı katkı vermesi veya anlaşmayı tam olarak uygulamaması, teşebbüsün anlaşmanın tarafı olmadığı anlamına gelmemektedir.
- (40) Dosya kapsamında elde edilen belge neticesinde SINAV ile ÇÖZÜM tarafından, öğretim hizmetlerinin fiyatları tespit edilirken birlikte hareket edildiği ve bu yönde bağımsız iradelerinin önüne geçen irade uyuşmasına taraf olduğu değerlendirilmektedir. Taraflar arasındaki yazışmalarda ÇÖZÜM'ün tüm detaylarıyla fiyat bilgisi ve indirim politikalarına ilişkin stratejik bilgiler paylaşması ve SINAV'ın da ilk etapta kabul etmesi ancak taraflar arasında tespit edilecek fiyatın her iki tarafında da faydasına olacak şekilde revize edilmesi yönündeki yaklaşımı ve bu uğurda bir SINAV yetkilisini ÇÖZÜM yetkilisi ile görüşmeye göndermesi tarafların söz konusu rekabete aykırı anlaşmaya gösterdiği hassasiyeti ayrıca ortaya koymaktadır.
- (41) Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'te (Ceza Yönetmeliği) kartel; fiyat tespiti, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılması, arz miktarının kısıtlanması veya kotalar konması, ihalelerde danişıklı hareket konularında, rakipler arasında gerçekleşen, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve/veya uyumlu eylemler olarak tanımlanmaktadır. Yukarıda yer verildiği üzere taraflar arasındaki anlaşmanın, konusunun fiyat tespitine yönelik olması nedeniyle kartel niteliği taşıdığı değerlendirilmektedir.

### I.6. Uzlaşma Süreci ve İdari Para Cezasına İlişkin Değerlendirme

- (42) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası; *"Bu Kanunun 4, 6 ve 7 nci maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir."* hükmünü amirdir.
- (43) Ceza Yönetmeliği'nin 4. maddesinde idari para cezası belirlenirken öncelikle temel para cezasının hesaplanacağı; ardından ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar göz önünde bulundurularak temel para cezasının artırılmasının ve/veya cezadan indirim yapılmasının söz konusu olacağı düzenlenmektedir.
- (44) Söz konusu Yönetmelik'in temel para cezasını düzenleyen 5. maddesinin ilk fıkrasına göre; temel para cezası hesaplanırken ihlale taraf olan teşebbüslerin Kurul tarafından saptanacak yıllık gayri safi gelirlerinin, karteller için %2'si ile %4'ü, diğer ihlaller için %0,5'i ile %3'ü arasında bir oran esas alınacaktır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında

ise birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde ilgili teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususların dikkate alınacağı hükmüne yer verilmiştir.

- (45) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin beşinci fıkrasında *"Soruşturmaya başlanmasından sonra Kurul, ilgililerin talebi üzerine veya resen, soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usuli faydaları ve ihlalin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarını göz önüne alarak uzlaşma usulünü başlatabilir. Kurul, hakkında soruşturma başlatılan ve ihlalin varlığı ile kapsamını kabul eden teşebbüs veya teşebbüs birlikleri ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabilir."*, altıncı fıkrasında *"Bu çerçevede Kurul, hakkında soruşturma açılan taraflara, ihlalin varlığını ve kapsamını kabul ettikleri bir uzlaşma metni sunmaları için kesin bir süre verir. Verilen süre geçirildikten sonra yapılan bildirimler dikkate alınmaz. İhlal tespiti ve idari para cezasının yer aldığı bir nihai kararla soruşturma sonlandırılır."* ve yedinci fıkrasında *"Uzlaşma usulü sonucunda idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilir."* hükümleri yer almaktadır.
- (46) Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik'in (Uzlaşma Yönetmeliği) 5. maddesinin birinci fıkrasında ise *"Soruşturma tarafları uzlaşma taleplerini yazılı olarak Kuruma iletir. Kurul, 4 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki hususları dikkate alarak bu talebi kabul veya ret edebileceği gibi varsa diğer tarafların da uzlaşma görüşmelerine davet edilmesine karar verebilir"* düzenlemesi bulunmaktadır.
- (47) Bu kapsamda soruşturma taraflarından ÇÖZÜM uzlaşma talebinde bulunmuştur. Söz konusu başvuru üzerine Kurul tarafından uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir.
- (48) Söz konusu Kurul kararı ve Uzlaşma Yönetmeliği hükümleri uyarınca ÇÖZÜM yetkilileri ile yapılan uzlaşma görüşmesinde teşebbüse dosya konusu iddiaların içeriği, isnat edilen ihlalin niteliği, kapsamı ve süresi, uzlaşma tarafı olan teşebbüs hakkında ihlal isnadına dayanak oluşturan başlıca belgeler, sürecin uzlaşma ile sonuçlanması halinde uygulanabilecek indirim oranı ve uzlaşma tarafına verilebilecek idari para cezası aralığı hakkında bilgi verilmiştir.
- (49) ÇÖZÜM'ün uzlaşma sürecinin devam etmesi yönündeki beyanları doğrultusunda gerçekleştirilen uzlaşma görüşmesi neticesinde alınan 23.02.2023 tarihli ve 23-10/159-MUA sayılı uzlaşma ara kararında, soruşturma sürecinin uzlaşma ile neticelenmesi halinde;
- ÇÖZÜM'ün, SINAV ile öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte tespit etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine,
  - Bu doğrultuda, anılan teşebbüse 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" in 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, ikinci fıkrası ve 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2021 yılı gayrisafi geliri üzerinden % (.....) oranında olmak üzere 825.231,83-TL idari para cezası uygulanmasına,
  - 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin yedinci fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik" in

4. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse verilecek idari para cezasında %25 oranında indirim uygulanmasına,

- Bu kapsamda uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse 2021 yılı gayrisafi gelirleri üzerinden nihai olarak %(.....) oranında ve 618.923,87-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına,
- Uzlaşma Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, uzlaşma metninin Kuruma gönderilebilmesi için işbu ara kararın tebliğinden itibaren anılan teşebbüse 15 gün süre verilmesine,
- Uzlaşma metninin süresi içinde gönderilmemesi halinde, Kurulun işbu ara kararıyla bağlı olmadığına

karar verilmiştir.

- (50) Bahse konu ara kararda ceza oranı belirlenirken yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri dikkate alınarak, SINAV ve ÇÖZÜM'ün öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte belirlemesi suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilmesi "kartel" kategorisinde değerlendirilmiş ve temel para cezası başlangıç oranı %(.....) olarak belirlenmiştir.
- (51) Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrasında ihlalin süresinin temel para cezasının tespitinde dikkate alınacağı öngörülmektedir. Belirtilen hükme göre temel para cezasının miktarı; bir ila beş yıl arasında süren ihlallerde yarısı oranında, beş yıldan uzun süren ihlallerde ise bir katı oranında arttırılacaktır. Dosya mevcudu bilgilere göre, SINAV ve ÇÖZÜM arasındaki anlaşma 2018 yılı Aralık ayında kurulmuş olup 2019 yılı Eylül ayına kadar alınacak kayıtlara ilişkindir. Bu bilgiler dikkate alınarak cezada artış yapılmamış, temel para cezası oranı %2 olarak tespit edilmiştir.
- (52) Diğer taraftan, Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesi çerçevesinde ağırlaştırıcı unsurun bulunmadığı değerlendirilmiştir. Yönetmelik'in 7. maddesi kapsamında ise veli ve öğrenci bazında pazarlıkların gündeme gelmesi nedeniyle taraflar arasındaki anlaşmaya konu liste fiyatlarının uygulama alanının dar olması; ÇÖZÜM'ün tüm sınıflar dâhil edildiğinde 2019 ve 2020 yıllarında öğretim hizmetlerinden elde ettiği gelirin yıllık gayri safi geliri içerisindeki payının yaklaşık %(.....), 2021 yılında ise yaklaşık %(.....) olması ve ayrıca ara dönemler için uygulanacak fiyatın azami oranının MEB Yönetmeliği ile sınırlandırılmış olması nedeniyle, taraflar arasındaki anlaşmanın etkili olduğu 1, 5 ve 9. sınıflardaki kayıtlardan elde edilen cironun toplam içindeki payının çok daha düşük bir oran olarak tespit edilmesi ÇÖZÜM'e uygulanacak para cezasının belirlenmesinde teşebbüs lehine yorumlanarak hafifletici unsur olarak dikkate alınmış olup, temel para cezası %60 oranında indirilmiş ve uzlaşma indirimi öncesinde teşebbüs hakkında uygulanacak ceza oranı%(.....) olarak belirlenmiştir.
- (53) ÇÖZÜM tarafından bu karara istinaden hazırlanıp gönderilen uzlaşma metninde mezkûr kararda belirtilen hususlar kabul edilerek, teşebbüs hakkında yürütülen soruşturmanın uzlaşma ile sonlandırılması talep edilmiştir.
- (54) Uzlaşma Yönetmeliğinin 8. maddesinin birinci fıkrasında;
- "1) Uzlaşma tarafı, uzlaşma ara kararında bildirilen hususları kabul etmesi halinde, aşağıdaki unsurları içeren bir uzlaşma metnini sunar:*
- a) Uzlaşma tarafının ihlalin varlığını ve kapsamını kabul ettiğine dair açık beyanı,*
- b) Kurulun uzlaşma tarafına ihlal nedeniyle verebileceği azami idari para cezası oranı ve miktarı ile tarafın uzlaşma usulü çerçevesinde bu ceza oranını ve miktarını*

*kabul ettiği,*

*c) Uzlaşma tarafının hakkındaki iddialar konusunda yeterli derecede bilgilendirildiği ve kendi görüşlerini ve açıklamalarını aktarmak için tarafa yeterli imkân tanındığı,*

*ç) İdari para cezasının ve uzlaşma metninde yer alan hususların uzlaşma tarafınca dava konusu yapılamayacağı.”*

hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda ÇÖZÜM tarafından gönderilen uzlaşma metninin Uzlaşma Yönetmeliği’nin 8. maddesinin birinci fıkrasında yer alan unsurları içerdiği görülmüştür.

- (55) 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesinin yedinci fıkrasında “*Uzlaşma usulü sonucunda idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilir...*” hükmü yer almaktadır. Uzlaşma Yönetmeliği’nin 9. maddesinin birinci fıkrasında ise; “*Uzlaşma metninin Kurum kayıtlarına girmesinden itibaren on beş gün içinde, Kurul tarafından ihlal tespitinin ve idari para cezasının yer aldığı bir nihai kararla ilgili taraf bakımından soruşturma sonlandırılır.*” denilmektedir.
- (56) Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda, ÇÖZÜM tarafından sunulan uzlaşma metni çerçevesinde Ceza Yönetmeliği kapsamında hesaplanan idari para cezasının %25 oranında indirilmesi; teşebbüse 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle 2021 yılı gayri safi gelirleri üzerinden %(.....) oranında idari para cezası uygulanması ve ÇÖZÜM hakkındaki soruşturmanın uzlaşma ile sonlandırılması sonuçlarına varılmıştır.

## **J. SONUÇ**

- (57) Rekabet Kurulunun 23.11.2022 tarihli, 22-52/776-M(1) sayılı kararı ile Çözüm Dergisi Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti.nin 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik yürütölen soruşturma kapsamında; Kurulun 23.02.2023 tarihli, 23-10/159-MUA sayılı ara kararına istinaden gönderilen nihai uzlaşma metni 07.03.2023 tarih ve 36307 sayı ile süresi içerisinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Uzlaşma metninde ihlalin varlığı ve kapsamı ile uzlaşma ara kararında öngörölen azami idari para cezası oranı ve tutarı teşebbüs tarafından açıkça kabul edilmiş olup
1. Çözüm Dergisi Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti.nin Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ ile öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte tespit etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiğine,
  2. Bu doğrultuda, anılan teşebbüse 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve “Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik”in 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, ikinci fıkrası ve 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2021 yılı gayrisafi geliri üzerinden %(.....) oranında olmak üzere 825.231,83-TL idari para cezası uygulanmasına,
  3. 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesinin yedinci fıkrası ve “Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik”in 4. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse verilecek idari para cezasında %25 oranında indirim uygulanmasına,
  4. Bu kapsamda uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse 2021 yılı gayrisafi gelirleri üzerinden nihai olarak %(.....) oranında ve 618.923,87-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına,

5. Böylece Rekabet Kurulunun 23.11.2022 tarihli ve 22-52/776-M(1) sayılı kararı uyarınca yürütülen soruşturmanın Çözüm Dergisi Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti. bakımından uzlaşma usulü ile sonlandırılmasına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.