

Rekabet Kurumu Başkanlığından;

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2013-2-54 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 13-71/960-407
Karar Tarihi : 19.12.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI
Üyeler : Kenan TÜRK, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR,
Fevzi ÖZKAN, Dr. Metin ARSLAN, Doç. Dr. Tahir SARAÇ

B. RAPORTÖRLER: Bülent GÖKDEMİR, Tuba YEŞİL

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Gizlilik talebi bulunmaktadır.

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR : - Özel Saint Joseph Fransız Lisesi
Dr. Esat Işık Cad. No:66/11 34710 Kadıköy/İstanbul
- Özel Notre Dame de Sion Fransız Lisesi
Cumhuriyet Cad. 127 Harbiye/İstanbul
- Özel Saint Pulcherie Fransız Lisesi
Çukurluçeşme Sok. No:7 Küçükparmakkapı Beyoğlu/İstanbul
- Özel Saint Benoit Fransız Lisesi
Kemeraltı Cad. No:11 Karaköy/İstanbul
- Özel Saint Michel Fransız Lisesi
Abide-i Hürriyet Cad. No:17 Şişli/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** İstanbul ilindeki Fransız liselerinin ücretlerini rekabeti bozucu anlaşma uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararı ile belirleyip belirlemediklerinin tespiti ile söz konusu okulların aralarında öğrenci nakline ilişkin centilmenlik anlaşması bulunup bulunmadığının incelenmesi talebi.
- (2) **F. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 11.07.2013 tarih ve 4236 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 03.10.2013 tarih ve 2013-2-54/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 09.10.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve 13-57/811-M sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlgili karar uyarınca düzenlenen 02.12.2013 tarih ve 2013-2-54/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **G. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvuruda özetle; İstanbul ilindeki Fransız liselerinin öğrenim ücretlerini her yıl aynı miktarda belirlediği, ayrıca yaptıkları centilmenlik anlaşmaları gereğince aralarında öğrenci transferini engellediği, söz konusu hususun anılan okullar arasında açık bir anlaşma olduğunu gösterdiği ve bu yolla rekabetin ihlal edildiği iddia edilmektedir.
- (4) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda; İstanbul ilinde faaliyet gösteren yukarıda isimlerine yer verilen liselerin aralarında öğrenci transferlerini engelleyici içerikte bir centilmenlik anlaşması yaptıklarını kanıtlayan bilgi ve belgeye ulaşamadığı; söz konusu okulların ücretlerini rekabeti bozucu anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararı ile belirleyip belirlemedikleri iddiasına ilişkin olarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) bakımından ihlal oluşmadığı, bu çerçevede anılan teşebbüsler hakkında 4054 sayılı Kanununun 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığı; bununla birlikte söz konusu davranışın yaygınlaşması halinde rekabetin engellemesi ihtimalinin ortaya çıkabilecek olması öngörüsünden hareketle söz konusu

teşebbüslere yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Hakkında Öneri Yapılan Taraflar

- (5) İstanbul ilinde T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)'na bağlı olarak faaliyet gösteren Özel Fransız Liseleri ; Özel Saint Joseph Fransız Lisesi (Saint Joseph Lisesi), Özel Notre Dame de Sion Fransız Lisesi (Notre Dame de Sion Lisesi), Özel Saint Pulcherie Fransız Lisesi (Saint Pulcherie Lisesi), Özel Saint Benoit Fransız Lisesi (Saint Benoit Lisesi) ve Özel Saint Michel Fransız Lisesi (Saint Michel Lisesi)'dir.
- (6) Söz konusu okulların tamamı, Türk vatandaşı olan öğrencilerine ilk yılı Fransızca hazırlık olmak üzere toplamda 5 yıl (1+4) ortaöğretim hizmeti vermektedir. Her yıl için SBS ile ortaöğretime kabul edecekleri öğrenci sayısına ilişkin kontenjanları MEB tarafından belirlenen; ancak bu kontenjanları doldurma mecburiyetleri bulunmayan öneriye taraf liselerin hepsi ayrıca Galatasaray Üniversitesi bünyesinde kontenjanı olan okullardır.

I.2. İlgili Ürün ve Coğrafi Pazar

- (7) Öneri kapsamında belirlenecek ilgili ürün pazarı bakımından ilk olarak, özel okulların bazı özellikleri açısından devlet okullarından ayrı bir pazar teşkil ettiği tespitine ulaşılmıştır. Söz konusu özelliklerin başında özel okulların (azınlık okulları ve vakıf okulları hariç) kar amacına dayalı ticari politika gütmeleri ve ülkemizde özel öğretimin 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nda belirtilen ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi gelmektedir.
- (8) Bunun yanı sıra, özel okulların yer aldığı pazarın da kendi içinde ilgili pazarda sunulan hizmetlerin nitelik ve kalite olarak her özel okul bazında farklılaşması nedeniyle alt segmentlere ayrıldığı görülmüştür. Bu çerçevede ülke genelindeki özel okulların faaliyetlerine bakıldığında, yabancı dilde eğitim hizmeti faaliyeti yürüten özel okulların, anılan hizmetin tüketici gözündeki özellikleri ve yöneldiği amaç bakımından, eğitim dili Türkçe olan özel okullardan farklılaştığı değerlendirilmektedir.
- (9) Dosya mevcudu bilgi ve açıklamalar dikkate alındığında, öneri kapsamında incelenen hususların, özel okulların ticari politikalarına ilişkin olması, ülkemizde özel öğretimin 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nda belirtilen ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi, incelenen okulların ortaöğretim seviyesindeki öğrencilere yönelik olması, eğitim hizmetinin yabancı dilde verilmesi ve bu hizmetin herhangi başka bir hizmet ile ikame edilememesi sebepleriyle, dosya kapsamında ilgili ürün pazarı "*Özel okullar tarafından orta öğretim öğrencilerine yönelik olarak yabancı dilde sunulan eğitim hizmetleri pazarı*" şeklinde tanımlanmıştır.
- (10) Önerinin İstanbul ilindeki özel Fransız liselerinin faaliyetlerine yönelik olarak açılmış olması nedeniyle, dosya kapsamında ilgili coğrafi pazar "*İstanbul ili*" olarak belirlenmiştir.

I.3. İlgili Mevzuat

- (11) 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 5. maddesinin (b) bendine göre yabancı okullar;
 - Bakanlar Kurulu'nun izni ile yeni arazi edinebilir ve kapasitelerini en fazla beş misline kadar artırabilir.
 - Üzerinde kuruldukları araziler genişletilmemek şartı ve Bakanlığın izni ile mevcut arazi üzerindeki bina, öğrenci ve donanım kapasitelerini en çok bir mislini geçmemek üzere artırabilir veya yenileyebilir.
 - Mevcut binalarında ihtiyaç halinde Valiliğin izni ile tadilat yapabilir.

- Bu bentte belirtilenler dışında, yabancı okulların; binaları genişletilemez, şubeleri açılmaz, mevcut binalarının yerine kaim olmak üzere yeniden binalar inşa edilemez. Bu amaçla herhangi bir mülk edinilemez veya kiralanamaz.
 - Yabancı okulların taşınmaz malları, kurucularının veya yetkililerinin önerisi ile Bakanlığa ya da kuruluş amaçları eğitim vermek olan 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu'na göre kurulan vakıflara Bakanlar Kurulu'nun izni ile devredilebilir. Devredilen bu kurumların yönetim, eğitim-öğretim özellikleri dikkate alınarak korunması yararlı görülenler Bakanlıkça tespit edilir.
- (12) Özel öğretim kurumlarının kursiyerlerden tahsil edecekleri ücretlere ilişkin esaslar ise 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 13. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, özel öğretim kurumları öğrenim ücreti ve diğer ücretleri, kurumlarca her yıl tespit edilerek, Ocak ayından itibaren en geç Mayıs ayında ilân edilmek zorundadır. Ücretlerin hangi esaslara göre tespit, tayin, ilân ve tahsil edileceğinin yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür.
- (13) Özel öğretim kurumlarının ücret tespit, ilan ve tahsili, mevcut durumda 20.03.2012 tarih ve 28239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren MEB Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği ile düzenlenmektedir.
- (14) Anılan Yönetmelik'te, öğrenim ve diğer ücretlerin kurumlarca her yıl tespit edilerek Ocak ayından itibaren Mayıs ayının sonuna kadar ilan edileceği, kurumların ücret ilanlarını Milli Eğitim Bakanlığı'nın bilişim sistemleri (MEBSİS) programına işleyerek alınan çıktının bir örneğini Milli Eğitim Müdürlüğü'ne vereceği ve belirtilen süre sonuna kadar kurumda velilerin görebileceği bir yere asacağı, süresi içinde ücret ilanı yapmayan kurumların bir önceki yılın ücretini uygulayacağı ve ayrıca kurumların ücretlerini ilan etmeden önce kursiyerlerden ücret tahsil edemeyeceği düzenlenmiştir. Ayrıca, ilan edilen ücretlerin altına inilip inilemeyeceği hususundaki belirsizlik 20.03.2012 tarihli Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği'nde bütünüyle ortadan kaldırılmış ve "*Kurumlar ilan ettikleri ücretin altında bir ücretle de kayıt yapabilirler, ancak ilan edilen ücretin üzerinde ücret talep edemezler.*" hükmü getirilmiştir.

I.4. Değerlendirme

- (15) Başvuru konusunu İstanbul ilindeki Saint Joseph, Notre Dame de Sion, Saint Pulcherie, Saint Benoit, Saint Michel Fransız Liseleri'nin öğrenim ücretlerini her yıl aynı tutarda belirlediği ve ayrıca yaptıkları centilmenlik anlaşmaları gereğince aralarında öğrenci transferini engellediği iddiaları oluşturmaktadır.
- (16) Yapılan incelemeler kapsamında öğrenci nakline ilişkin olarak anlaşma yapıldığına dair herhangi bir belgeye ulaşılamadığı anlaşılmıştır. Bu bağlamda, "öğrenci nakline ilişkin centilmenlik anlaşması iddiası" ile ilgili olarak konuya ilişkin mevzuat¹ konumundaki Kurum Yönetmeliği ele alınmıştır.
- (17) Bahsedilen Yönetmelik'in "*Nakiller*" başlıklı 22. maddesi: "*Derslerinin bir kısmını ya da tamamını Fransızca olarak yapan ortaöğretim kurumlarından ara sınıflarda nakiller, öğrencinin yerleştirmeye esas puanının² naklen gitmek istediği okulun kendi sınıf seviyesinde ilan ettiği taban puandan az olmamak şartıyla ve o sınıfın öğrenim programında yer alan derslerden okul yönetimince belirlenen sınav komisyonu tarafından yapılan yazılı ve sözlü düzey sınavında aldığı puan sıralamasına göre yapılır.*" şeklindedir.

¹ Önerştirmaya konu okullardan her biri, 26.02.2011 tarih ve 27858 sayılı MEB Özel Okullar Çerçeve Yönetmeliğine dayanılarak hazırlanan söz konusu Kurum Yönetmeliği'ni kendi ismiyle yayınlamak suretiyle içerik olarak aynı yönetmeliğe tabi konumdadırlar (Özel Notre Dame de Sion Fransız Lisesi Kurum Yönetmeliği, Özel Saint Joseph Fransız Lisesi Kurum Yönetmeliği vb.).

² Öğrencinin SBS'den elde ettiği puandır.

- (18) Yukarıda yer verilen Kurum Yönetmeliği maddesinden anlaşılacağı üzere; hakkında önaraştırma yapılan Fransız liselerinden herhangi birinde kayıtlı olup, diğer bir Fransız lisesine transfer olmak isteyen öğrencinin nakil işlemi, nakli talep eden öğrencinin o yılki SBS'den edindiği puanın en az geçiş yapmak istediği okulun o yıl için ilan ettiği taban puan kadar olması ile mümkün olabilmektedir.
- (19) Nitekim önaraştırma kapsamında raportörlerce görüşülen okul müdür ve müdür yardımcılarının hepsi de nakil işlemleri bakımından Fransız okullarının yöneticileri olarak aralarında bir centilmenlik anlaşmasının bulunmadığını beyan etmişler ve bu hususa ilişkin esas aldıkları tek kriterin anılan Yönetmelik hükmü olduğunu ifade etmişlerdir.
- (20) Önaraştırmaya konu bir diğer iddia olan "fiyat tespiti" açısından ise incelenen okulların hepsi de yıllık öğrenim ücretlerini bir araya gelerek belirlediklerini, söz konusu okulların yöneticileri seviyesinde her yıl Nisan ayında toplanmak suretiyle, fiyatların da dahil olduğu birçok konuda (pedagojik ihtiyaçlar, eğitim programı, kültürel etkinlikler vb.) istişarede bulduklarını, fiyatları ortak kararlarla belirlediklerini beyan etmişlerdir. Ayrıca dosyaya taraf okulların MEB'e bildirerek ilan ettikleri yıllık ücret listeleri de anılan beyanları destekler niteliktedir.
- (21) Bununla birlikte, ilgili ürün pazarının özgül nitelikleri de dikkate alınarak, söz konusu fiyat tespiti davranışının rekabeti ortadan kaldırma amaç ve etkisinin bulunup bulunmadığı incelenmiştir.
- (22) Hakkında önaraştırma yapılan özel Fransız liselerinin resmi ve hukuki statülerine ilişkin çerçevenin Lozan Anlaşması ile belirlenmiş olması; adı geçen okulların, Türkiye'de eğitim sektörünün düzenleyici idaresi konumundaki MEB nazarında farklı bir kategoride değerlendirilmesi sonucunu da beraberinde getirmiştir. Yapılan incelemelerde tutanaklara geçen beyanlarda bu husus ayrıca vurgulanmıştır.
- (23) Bahsi geçen tespiti destekleyen en önemli gösterge ise 1990-1991 eğitim-öğretim yılından başlayıp, 2009-2010 eğitim-öğretim yılına kadarki dönem içerisinde MEB'e ve ulusal çaplı gazetelere ilan yapılan ücret bildirim formlarından anlaşıldığı üzere; söz konusu ücret ilanlarının, hakkında önaraştırma yürütülen Fransız liselerinin tümünün adlarının aynı metinde yer alır şekilde yayınlanmış olmasıdır. Yıllık ücret ilanının gazetelerde yayımlanma şartının kaldırıldığı ve yalnızca MEB'e bildirim yapmak ile resmi web sitelerinden yayımlamanın yeterli sayıldığı tarihten bu yana ise; sözü edilen okullar, fiyat politikasına yönelik anılan tarihi uygulamalarını sürdürdüklerini ifade ederek, ücretlere ilişkin salt bu durumun dahi, fiyatlar konusunda şeffaf davranmaları dâhil pek çok alanda kurumsal bir bütün olarak hareket etmeleri doğrultusunda MEB tarafından teşvik edildiklerinin kanıt olduğunu belirtmişlerdir.
- (24) Bu bilgilerin ışığında önaraştırma konusu olan okulların, MEB tarafından herhangi bir olumsuz değerlendirme almamalarının da etkisiyle, fiyatlar dâhil eğitim politikası ile ilgili tüm konularda bir arada hareket etme geleneği içinden geldikleri anlaşılmaktadır.
- (25) Ortak fiyat tespitinin rekabeti ortadan kaldırma amacı taşıyıp taşımadığını sağlıklı bir biçimde değerlendirebilmek için konunun ilgili ürün pazarının özgül nitelikleri bağlamında ele alınması gerekmektedir. Özel sektör marifetiyle sunulan eğitim hizmetleri, doğası itibarıyla, fiyat parametresinden önce kalite değişkeninin ön plana çıktığı bir pazar niteliği taşımaktadır. Söz konusu eğitim kurumları, elde ettikleri gelirleri, mevcut mevzuattaki sınırlamalar dairesinde yine tamamen eğitim kalitesine dönük olarak kendi bünyelerindeki yatırım ve iyileştirmeler için kullanmaktadır.
- (26) Nitekim yapılan incelemelerde elde edilen bilgilere göre, söz konusu teşebbüsler eğitim faaliyetlerinden elde ettikleri gelirlerin büyük kısmını sabit giderlerin (öğretmen ve diğer çalışanların ücretleri ve bakım-onarım gibi) karşılanması için kullanmakta, kalan bölümünü ise deprem gibi acil durumlar ve işsizlik fonu gibi rezervlere aktarmaktadır.

- (27) Rekabet Kurulunun 11.02.1999 tarih ve 99-6/48-17 sayılı kararında da “*Özel okulların bir kısmının, özellikle bazı azınlık okullarının ve vakıf okullarının kâr amacı gütmedikleri ve verdikleri eğitimin kalitesini, fiyat rekabetinden önemli buldukları görülmektedir*” tespiti dile getirilmiştir.
- (28) Bu noktada söz konusu okulların ortak fiyat tespit etme eğiliminin rasyonel bir gerekçesinin olup olmadığı değerlendirilmiştir. Teşebbüs yöneticileri ifadelerinde; ortak fiyat tespiti uygulamasına, esasen SBS puanına göre öğrenci kabul eden okulların, öğrenci kalitesini temsil eden bu ölçüt dışında, fiyat gibi parametreler ile tercih edilmekten kaçınılması amacıyla başvurulduğunu belirtmişlerdir. Diğer bir ifadeyle, hakkında önaraştırma yapılan okulların yöneticilerinin yılın belli dönemlerinde bir araya gelerek fiyat dâhil birçok konuda ortak hareket etme kararının ardındaki temel motivasyonun, bu okulları talep eden öğrencilerin daha yüksek kalite ve hizmet koşullarına göre tercihte bulunmasını sağlamak ve fiyat parametresinin söz konusu okulları anılan ortak eğitim vizyonunu tesis etmekten alıkoyan ayırıştırıcı bir unsur olarak yer almasını engellemek olarak değerlendirilebilecektir.
- (29) Bu çerçevede yapılan toplantıların fiyatların birlikte tespit olunduğu bir zemine evrilmiş olmasının rekabet uygulamaları açısından sakıncalı sonuçlar doğurma potansiyeli taşıyabileceği anlaşılmakla birlikte, ortak fiyat tespiti ediminin esas olarak rekabetin ortadan kaldırılmasından ziyade hizmet kalitesini koruma amacına yönelik bir tutum olarak yorumlanması gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.
- (30) Önaraştırmaya konu teşebbüsler arasında gerçekleştirilen birlikte fiyat tespiti ediminin rekabet üzerindeki fiili etkisinin değerlendirilmesinde üzerinde durulması gereken bir diğer husus, söz konusu edimin pazarda fiilen rekabeti sınırlandırıp sınırlandırmamasıdır. Bu noktada söz konusu okulların SBS sınavı ile öğrenci kabulü gerçekleştirdiği hususu önem taşımaktadır.
- (31) Özel bir okulda yabancı dilde öğrenim görmek yönünde talebi olan bir öğrencinin, öncelikli olarak SBS sınavından girmek istediği okul için gerekli olan taban puanı alması gerekmektedir. Bu aşamadan sonra hangi okulu tercih edeceğine ilişkin iradesini yönlendiren unsurların başında, hakkında önaraştırma yürütülen okulların yöneticileri tarafından da beyan edildiği üzere, okulun prestiji ve sağladığı olanaklar (bilimsel ve akademik alanda sunduğu imkânlar, yurtdışında eğitim ve iş olanakları sağlama gücü, kültür, sanat ve spor faaliyetlerinin yoğunluğu, üniversite sınavlarındaki başarı oranı gibi) gelmektedir.
- (32) Bu bağlamda, ilgili ürün pazarındaki arz ve talebi asli olarak belirleyen bu unsurların fiyat rekabetini ikinci plana ittiği görülmektedir. Bununla birlikte, ilgili pazarda söz konusu okulların dışında faaliyet gösteren onlarca okulun³ var olduğu vurgulanmalıdır. Dolayısıyla fiyat değişkeninin etkili olduğu hallerde tüketiciler bakımından çok sayıda alternatif bulunmaktadır. Bu koşullar altında önaraştırma konusu okulların kendi aralarında yaptıkları anlaşma dairesinde fiyatları teknelci düzeyde belirlemesi, uygulamada da mümkün görünmemektedir.
- (33) Bu çerçevede, inceleme konusu okulların bir araya gelerek yıllık okul ücretlerini tespit etmeleri biçimindeki davranışın rekabeti engelleme amacı taşımadığı, rekabetin engellenmesi sonucunu doğurmadığı, pazarın yapısı gereği bu tür bir engellenmenin pratikte mümkün olmadığı, söz konusu davranışın, öğrenci tercihleri üzerinde sadece hizmet kalitesi değişkeninin etkili olması amacına yönelik olduğu kanaatine ulaşılmıştır.
- (34) Diğer yandan, fiyatların birlikte tespit edilmesine yönelik davranışın yaygınlaşması halinde ilgili pazarda rekabetin engellenmesi sonucunu doğurması olasılık dâhilinde bulunmaktadır.

³ Özel Okullar Birliği Derneği'nin 2013-2014 eğitim-öğretim yılına ilişkin yayınladığı “Özel Okullar Başvuru Kılavuzu”nun Ek:1 nolu listesine göre, İstanbul'da incelenen beş okul haricinde yabancı dilde eğitim veren özel liselerin sayısı 65'i bulmaktadır.

13-71/960-407

Bu itibarla anılan teŖebbüslerin söz konusu davranıştan kaçınmalarına ilişkin olarak kendilerine görüş bildirilmesinin yerinde olacağı kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

(35) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,

- 1- Dosya konusu iddialara yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına,
- 2- Bununla birlikte, elde edilen bulgu ve emareler dikkate alınarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında rekabeti bozucu etki doğuran ya da doğurabilecek uygulamalardan kaçınılması gerektiği, aksi takdirde 4054 sayılı Kanun çerçevesinde haklarında işlem başlatılacağı yönünde adı geçen teŖebbüslere aynı Kanun'un 9. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca görüş bildirilmesi için Başkanlığın görevlendirilmesine

OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.