

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

TÜRKİYE AKARYAKIT SEKTÖRÜNDE SERBESTLEŞME SONRASI FİYAT HAREKETLERİ

Bülent Gökdemir

*Rekabet Kurumu
Başuzman*

Aralık 2010

1. GİRİŞ	0
2. AKARYAKIT PİYASASINIDA FİYATLAMAYA İLİŞKİN HUKUKİ ÇERÇEVE.....	1
3. SERBESTLEŞME SONRASINDA FİYAT HAREKETLERİ.....	4
3.1. Rafineri Çıkış Fiyatları.....	4
3.2. Dağıtım (Depo) Çıkış Fiyatları.....	10
3.3. Bayi (Pompa) Fiyatları	13
3.4. Dağıtıcı ve Bayi Toplam Paylarının Uluslararası Verilerle Karşılaştırılması.....	15
3.5. Türkiye’de Vergisiz Satış Fiyatlarının AB Verileriyle Karşılaştırılması.....	17
3.6. Rafineri-Dağıtım-Bayi Fiyat Hareketlerine İlişkin Genel Değerlendirme	18
4. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN AKARYAKIT FİYAT HAREKETLERİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLARI	20
4.1. Rekabet Kurumu’nun Yaklaşımı	21
4.2. EPDK’nın Yaklaşımı	26
5. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YAKLAŞIMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	29
5.1. Rekabet Kurumu	29
5.2. EPDK.....	33
6. AKARYAKIT SEKTÖRÜNDE VERGİ UYGULAMALARI	36
7. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	40
KAYNAKÇA.....	46

1. GİRİŞ

2008 yılında küresel ham petrol fiyatlarında ortaya çıkan dalgalanma sonucunda gerek ham petrol, gerekse akaryakıt piyasalarında önemli sorunlar yaşanmıştır. Yirmi birinci yüzyılın başında varili 20 dolar seviyelerinde olan ham petrol fiyatları 2006 yılında 60 dolar seviyelerinde seyretmiş, 2007 yılının başından itibaren yüksek bir ivme ile artışa geçerek 2008 yılının Temmuz ayında 140 dolar düzeyine erişmiştir. Bu tarihten sonra, anılan yılın Ekim ayında patlak veren küresel ekonomik krizin etkisiyle, adeta bir serbest düşme hareketiyle 40 dolar seviyesinin altına gerilemiştir.

Krizden çıkışın başladığına ilişkin emarelere koşut olarak, kısa süreli dalgalanmalar sergilemekle birlikte ham petrol fiyatlarının tekrar artış eğilimine girdiği 2009 yılında ortalama fiyatın 60 dolar seviyesinde gerçekleştiği, 2010 yılında ise, yılın başlangıcında 75 dolar düzeyinde olan fiyatın yılsonunda 90 dolar düzeyine ulaştığı gözlenmektedir. Kriz döneminde ortaya çıkan dalgalanmanın, 1973 ve 1979 yıllarında gözlenen petrol krizlerine nazaran daha yüksek bir dalga boyuna sahip olduğu vurgulanmalıdır.

Esasen fiyatların yüksek oynaklık gösterdiği döneme ilişkin arz, talep ve stok rakamları incelendiğinde, söz konusu oynaklığı tetikleyecek ekonomik parametrelerin bulunmadığı görülmektedir. Bununla birlikte fiyatlardaki anormal değişimi açıklamak üzere çeşitli savlar ileri sürülmüştür.

Bunlardan başta gelenleri; küresel ekonomik büyümeye bağlı olarak, özellikle Çin ve Hindistan gibi ekonomilerden kaynaklanan yüksek talep artışlarının süreceği beklentisi; Amerikan dolarının diğer ülke para birimleri karşısındaki değer kayıpları; vadeli işlem piyasalarında gerçekleştirildiği ileri sürülen manüplasyonlar; başta Kuzey Denizi olmak üzere Meksika ve ABD'nin petrol alanlarında üretimin azalması; mevcut üretim sahalarında yer alan petrolün büyük ölçüde üretilmesi sonucunda yeni sahaların açılması sonucu katlanılacak ek maliyetler olarak sıralanabilecektir.

Şüphesiz fiyatların kısa zaman dilimi içinde yüksek oranlarda değişmesi petrol ve türev ürünlerin şebeke etkileri dolayısıyla özellikle ithalat bağımlılığı yüksek ülkelerde enerji, sanayi ve bunlara bağlı olarak genel ekonomi politikaları üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur. Türkiye'de bu furyadan etkilenen belli başlı ülkeler arasında bulunmaktadır.

Türkiye’de akaryakıt fiyatlarının görece yüksekliği bilinen bir olgudur. Bunun yanı sıra küresel ham petrol piyasasının dalgalanma süreci içinde, petrol fiyatlarının arttığı dönemlerde iç piyasada akaryakıt fiyatlarının daha yüksek bir oranda arttığı, buna karşılık fiyatlarının hızla gerilediği dönemlerde fiyat azalışlarının iç piyasaya aynı ölçüde yansıtılmadığı iddiaları sıklıkla kamuoyunda tartışılmaktadır.

Bu tartışmaların şiddeti ham petrol fiyatlarının tavan yaptığı 2008 yılında artmış ve politika yapıcılar ile düzenleyici kurumları tedbirler almaya sevk etmiştir. Neticede 2008 yılında Rekabet Kurumu, 2009 yılında ise EPDK sürece müdahil olmuş, EPDK, 2009 yılı Haziran Ayı sonu itibarıyla 5015 sayılı Kanun’un 10. maddesi hükmüne dayanarak tavan fiyat uygulaması kararı almış ve dağıtıcı ve bayi paylarına sınırlama getirmiştir.

2009 yılında ham petrol fiyatlarının ortalama 60 dolar düzeyinde kalması ve tavan fiyat uygulamasıyla dağıtıcı ve bayi paylarının sınırlandırılması neticesinde akaryakıt nihai satış fiyatlarının özellikle 2008 yılına göre düşmesi ile yüksek akaryakıt fiyatları konusu kamuoyunun gündeminden düşmüştür. 2010 yılında akaryakıt vergilerinin arttırılması ve ham petrol fiyatlarının 90 dolar düzeyine yaklaşması sonucunda iç piyasada akaryakıt nihai satış fiyatlarının tekrar tırmanışa geçmesi ve litre başına 4 TL düzeyine yaklaşması söz konusu tartışmayı tekrar alevlendirmiş, düzenleyici otoriteleri yeni çareler aramaya itmiştir.

Bu çalışmanın amacı, akaryakıt piyasasının serbestleştirildiği 2005 yılı ile ayrıntılı fiyat verilerinin var olduğu 2009 yılları arasındaki dönemde akaryakıt faaliyetlerine ilişkin fiyat hareketlerini konunun vergi boyutunu da ele alarak incelemek; Türkiye’de oluşan fiyatları dünya piyasalarında ortaya çıkan fiyatlar ile kıyaslamak; anılan dönemde düzenleyici kurumların sektöre yönelik yaklaşımlarını analiz etmek ve yüksek fiyatların temel nedenlerini ortaya koymaktır.

2. AKARYAKIT PİYASASINIDA FİYATLAMAYA İLİŞKİN HUKUKİ ÇERÇEVE

20.12.2003 tarih ve 25322 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu çerçevesinde akaryakıt fiyatlarının tespitine ilişkin yeni bir düzenleme rejimi öngörülmüş, 1998 yılından beri yürürlükte olan Otomatik Fiyat

Mekanizması (OFM) sistemi terk edilmiş ve uluslararası fiyatlara referans verilerek bir anlamda serbestleşme getirilmiştir.

5015 sayılı Kanun'un 10. maddesinde fiyat oluşumu ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Buna göre; petrol alım satımında fiyatlar en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa koşullarına göre oluşmaktadır. Yerli ham petrol için teslim yeri olan en yakın liman veya rafineride teşekkül eden 'Piyasa Fiyatı' fiyat olarak kabul edilmektedir.

Madde hükmünde yerli ham petrol fiyat oluşumu ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Rafinerici ve dağıtıcı lisansı kapsamında yapılan piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatlar ise en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate alınarak lisans sahipleri tarafından hazırlanan tavan fiyatlar olarak Kurum'a (EPDK) bildirilmektedir.

Kanun'un anılan maddesi hükmü uyarınca iletim lisansı kapsamında yürütülen taşıma ve bu hatlarla bağlantılı tesislerdeki lisanslı depolama faaliyetlerine ilişkin tarifeler, lisans sahiplerince hazırlanarak EPDK onayını müteakip uygulanmaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümlere uygun olarak Petrol Piyasası Lisans Yönetmeliği'nin 20 ve 34. maddelerinde rafineri ve dağıtım lisansı sahiplerine fiyatların en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate alınarak tavan fiyat fiyatlar olarak hazırlanması ve Kurum'a bildirilmesi yükümlülüğü getirilmiştir.

14.10.2008 tarihinde yayımlanarak yürürlük kazanan Petrol Piyasası Fiyatlandırma Yönetmeliği'nin 5. maddesinde fiyatlandırmanın, 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yer alan; yerli ham petrolün fiyat teşekkülüne; olağanüstü hallerde taban ve/veya tavan fiyat belirlemeye; tarife veya tavan fiyat oluşturmaya yönelik hükümler saklı kalmak üzere piyasada serbestçe belirleneceği ifade edilmektedir.

Öte yandan 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesinin son fıkrası uyarınca petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran veya doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturması halinde, gerekli işlemlerin başlatılmasıyla birlikte, her seferinde iki ayı aşmamak üzere, faaliyetlerin her aşamasında, bölgesel veya ulusal düzeyde uygulanmak için taban ve/veya tavan fiyat tespitine ve gerekli tedbirlerin alınmasına EPDK yetkili kılınmıştır. Söz konusu hüküm Fiyatlandırma Yönetmeliği'nin 15. maddesinde de tekrarlanmaktadır.

Fiyatlandırma Yönetmeliği'nin 12. maddesi uyarınca onaya tâbi tarifeler Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. İletim ve depolama tarifeleri ile akaryakıt toptan ve dağıtım fiyatlarına ilişkin en az, en çok ve ortalama veriler, EPDK internet sayfası aracılığıyla kamuoyuna açıklanmakta, dağıtıcılarca, bayilerine iller bazında tavsiye edilen veya tavan olarak belirlenen fiyatların internet aracılığıyla açıklanması Kurumca kararlaştırılabilmektedir.

OFM'yi yürürlükten kaldıran yeni fiyat sistemi, 5015 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesi hükmü uyarınca 1.1.2005 tarihi itibarıyla yürürlük kazanmıştır. Söz konusu sistem hâlihazırda yürürlüktedir.

Bu çerçevede 5015 sayılı Kanun ile birlikte otomatik fiyat mekanizmasının tam olarak fiyatların piyasada tespiti ilkesi ile ikame edilmediği görülmektedir. Yeni sistem küresel fiyatlar paralelinde oluşturulan tavan fiyatlar ekseninde rekabete dayalı fiyatlandırma ilkesini öngörmektedir. Bu itibarla 5015 sayılı Kanun ile yürürlük kazanan fiyatlama mekanizmasının OFM'ye benzediği ileri sürülebilecektir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmelerin ışığında 5015 sayılı Kanun ile yürürlük kazanan yeni fiyat sisteminin temel niteliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Petrol piyasasında genel olarak en yakın erişilebilir dünya fiyatları esas alınmakta, yurtiçinde üretilen ham petrolün fiyatlaması ayrıntılı bir biçimde düzenlenmektedir.
- Piyasa faaliyetlerine ilişkin fiyatların bir kısmı bildirim tâbi (rafineri ve dağıtım fiyatları gibi) bir kısmı ise onaya tâbi (iletim ve lisanslı depolama fiyatları gibi) olarak nitelendirilmiştir.
- Rafineri ve dağıtım hizmetlerine ilişkin olarak dünya fiyatları referans alınarak tespit edilen tavan fiyatlar EPDK'ya düzenli olarak bildirilmektedir. Bununla birlikte gerek rafineri çıkış fiyatlarının, gerekse rafineri çıkışında uygulanan vergilendirmenin farklı olması nedeniyle, dağıtım kademesi bakımından uluslararası fiyatların takip edilmesi güçtür.
- Dağıtıcılar, bayilerine yönelik olarak tavan fiyat tespit etmekte ve kendi tavan fiyatları ile birlikte EPDK'ya bildirmektedir.

- EPDK dağıtıcı ve bayi tavan fiyatlarının en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına göre düzenlenip düzenlenmediğini kontrol etmektedir. EPDK tarafından bayi fiyatları internet sitesinde kamuoyuna duyurulmaktadır.

3. SERBESTLEŞME SONRASINDA FİYAT HAREKETLERİ

Serbestleşme sonrası fiyat hareketleri üç ayrı düzlemde izlenmelidir. Bunlar, rafineri çıkış fiyatları, dağıtım (depo) fiyatları ve bayi çıkış (pompa) fiyatlarıdır. Söz konusu alanlara ilişkin fiyat analizleri, Türkiye’de akaryakıt üzerindeki yüksek vergi yükü dikkate alınarak vergisiz fiyatlar üzerinden yapılmalıdır. Aşağıda serbestleşmenin yürürlük kazandığı 2005 yılı başı ile 2009 yılı sonu arasındaki dönemde anılan faaliyetlere ilişkin fiyat hareketleri değerlendirilmektedir.

3.1. Rafineri Çıkış Fiyatları

Rafineri fiyat hareketleri değerlendirilmesinde iki temel unsur dikkate alınmalıdır. Bunlar girdi maliyetleri ve piyasanın yapısıdır. Bu temel unsurlar ekseninde Türkiye rafineri piyasasına ilişkin şu tespitlerde bulunmak mümkündür:

- Rafineri sektörünün işlediği ham petrol miktarının büyük kısmı (2009 yılı için %86’sı) ithal edilmektedir. Bu itibarla rafineri maliyetlerini büyük ölçüde küresel ham petrol fiyatları ve döviz kuru hareketleri belirlemektedir.
- Türkiye’de rafineri sektörü tek bir teşebbüsün (TÜPRAŞ) kontrolü altındadır. İşlenmiş ürünlerde (benzin, motorin vs.) ithalat yoluyla TÜPRAŞ üzerinde rekabetçi baskı yaratmak mümkündür. Diğer yandan Türkiye’de ithal edilen toplam işlenmiş ürünün önemli bir kısmını TÜPRAŞ gerçekleştirmektedir. 2009 yılında 16 dağıtıcı şirket 6,8 milyon ton işlenmiş ürün ithal ederken, TÜPRAŞ 3,7 milyon ton işlenmiş ürün ithalatı gerçekleştirmiştir. Bu tablo TÜPRAŞ’ın önemli bir piyasa gücüne sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

- TÜPRAŞ, en büyük akaryakıt dağıtım şirketlerinden biri olan OPET hisselerini 2007 yılında devralmak suretiyle rafineri faaliyetinin yanı sıra dağıtım ve perakende satış piyasalarında yer alarak fiyat koyucu pozisyonunu pekiştirmiştir.
- 5015 sayılı Kanun'da teşebbüslere erişilebilir dünya fiyatlarını esas almak yükümlülüğü getirilmiştir. Bu çerçevede TÜPRAŞ tarafından otomatik fiyat sisteminin son bulunduğu 2005 yılı başından beri Platts (CIF-MED) fiyatları referans alınmaktadır.

Yukarıda yer verilen tespitler dikkate alındığında rafineri fiyat hareketlerinin sağlıklı bir değerlendirmesi, ham petrol fiyatları ve kurdaki değişiklikler dikkate alınarak yapılmalı, tek rafinericinin piyasa gücünün etkisi ise TÜPRAŞ fiyatlarının diğer ülkelerde rafineri fiyatları ile karşılaştırması ile ortaya konmalıdır.

Tablo 1: Akaryakıt Toptan Satış (Rafineri) Ortalama Fiyat Değişimi¹

	Kurşunsuz (95 Oktan)		Motorin	
	Vergisiz (TL/Litre)	Vergisiz Değişim	Vergisiz (TL/Litre)	Vergisiz Değişim
2005	0,54	-	0,61	-
2006	0,67	%22	0,78	%26
2007	0,71	%7	0,75	-%4
2008	0,91	%28	1,11	%48
2009	0,74	-%18	0,74	-%33

Kaynak: EPDK ve Kendi Hesaplarımız

Tablo 1'den görüldüğü üzere, benzinde vergisiz rafineri çıkış fiyatları 2005-2008 arasında farklı oranlarda artmış, 2009 yılında ise küresel kriz koşullarında ham petrol fiyatlarının gerilemesi sonucunda azalma göstermiştir. Motorinde ise fiyat değişim oranlarının daha değişkendir. Motorin fiyatlarında 2007 yılında küçük oranlı bir gerileme gerçekleşmiş², ham petrol fiyatlarının tavan yaptığı 2008 yılında ise %50'ye yakın artış gerçekleşmiştir. 2009

¹ EPDK'nın ilgili yıllara ilişkin raporlarında yer alan verilerden kaynaklanan kıstlar nedeniyle 2005 ve 2006 yılları için kırsal motorin fiyatları, 2007 ve 2008 yılı için Motorin 50 fiyatları esas alınmıştır. Dağıtım ve Bayi fiyatlarına ilişkin tablolarda da aynı yöntem izlenmiştir.

² 2005 ve 2006 yıllarında kırsal motorin, 2007 yılında ise motorin 50 fiyatının esas alınması ve kırsal motorin fiyatlarının litre başına birkaç kuruş daha düşük olması nedeniyle 2007 yılında motorin fiyatlarında gözlenen azalmanın çok küçük bir oranda daha yüksek bir rakama karşılık gelebileceği vurgulanmalıdır.

yılında motorin fiyatları benzin fiyatlarındaki azalma oranının iki katına yakın bir oranda düşmüştür.

İkinci aşamada Türkiye’de rafineri çıkış fiyatları dünya ham petrol fiyatları ile karşılaştırılacaktır. Aşağıdaki tabloda TÜPRAŞ vergisiz rafineri çıkış fiyatları Brent Tipi ham petrol fiyatları ile karşılaştırılmaktadır.³

Tablo 2: Türkiye (TÜPRAŞ) Vergisiz Rafineri Çıkış Fiyatları ile Dünya Ham Petrol Fiyatları Karşılaştırılması⁴

	Motorin Ortalama Vergisiz Rafineri Çıkış Fiyatı Değişimi	Kurşunsuz Benzin Ortalama Vergisiz Rafineri Çıkış Fiyatı Değişimi	Brent Tipi Ham Petrol Ortalama Spot Piyasa Fiyatları		Brent Tipi Ham Petrol Ortalama Spot Piyasa Türk Lirası Fiyatları	
			Dolar/Varil Fiyatı	Dolar/Varil Değişimi	TL/Varil Fiyatı	TL/Varil Değişimi
2005	-	-	54,5		72,4	-
2006	%26	%22	61,1	%12	87,3	%20
2007	-%4	%7	72,3	%18	93,9	%7
2008	%48	%28	97,2	%34	125,3	%33
2009	-%33	-%18	61,7	-%36	93,8	-%25

Kaynak: EPDK, BP (2010) ve TCMB Verileri Kullanılarak Tarafımızca Hesaplanmıştır

TÜPRAŞ motorin çıkış fiyatları 2006 yılında Brent fiyatının 6 puan üzerinde artmış, 2007 yılında Brent fiyatları artarken, motorin fiyatları azalma kaydetmiştir. Bu yılda aradaki fark 11 puan olarak gerçekleşmiştir. Ham petrol fiyatlarının zirve yaptığı 2008 yılında motorin fiyatları Brent fiyatlarının 15 puan üzerinde artmıştır. Küresel kriz koşullarının etkili olduğu 2009 yılında ise motorin fiyatlarındaki azalma, Brent Türk Lirası fiyatlarındaki azalmanın 8 puan üzerinde olmuştur.

Kurşunsuz benzin fiyatlarının Brent fiyatlarıyla daha uyumlu bir seyir izlediği görülmektedir. 2006 yılında TÜPRAŞ kurşunsuz benzin fiyatları Brent fiyatlarının 2 puan üzerinde artarken, 2007 yılında her iki ürünün fiyatı %7 oranında yükselmiştir. 2008

³ TÜPRAŞ ham petrol ihtiyacının önemli bir bölümünü Rusya, İran ve S. Arabistan gibi petrol üreticisi ülkelerle yaptığı sözleşmeler vasıtasıyla temin etmekte bunların dışında sınırlı ölçüde yurtiçi üreticilerden ve spot piyasalardan tedarik yoluna gitmektedir. Dolayısıyla fiyat mukayesesi söz konusu ülkelerden temin edilen petrol fiyatlarının ağırlıklı ortalaması hesaplanarak gerçekleştirilmelidir. Bununla birlikte Brent Tipi ham petrol fiyatları uluslar arası piyasalar için referans teşkil etmesi ve farklı tipte ham petrol fiyatlarının aşağı yukarı aynı oranlarda değişim göstermesi nedeniyle spot Brent Tipi ham petrol fiyatları referans alınmıştır.

⁴ Brent tipi ham petrol fiyatları 2005-2009 verileri BP (2010) tarafından yayımlanan yıllık ortalama spot fiyat istatistiklerinden alınmıştır. Brent tipi ham petrol TL/varil değerleri ise, TCMB dolar kuru alış fiyatı verilerinin yıllık ortalamaları üzerinden hesaplanmıştır.

yılında TÜPRAŞ kurşunsuz benzin fiyatı, Brent fiyatının 5 puan altında artarken, 2009 yılındaki düşüş Brent ham petrol fiyatının 7 puan altında gerçekleşmiştir.

Son olarak TÜPRAŞ fiyatlarını, rafineri piyasalarının rekabetçi olduğu bilinen ABD ve İngiltere fiyatlarıyla karşılaştırmak yerinde olacaktır. Aşağıdaki tablolarda TÜPRAŞ vergisiz çıkış fiyatları, ABD ve İngiltere rafineri çıkış fiyatları Türk Lirası değerleriyle karşılaştırılmaktadır.

Tablo 3: Türkiye-ABD-İngiltere Kurşunsuz Benzin Vergisiz Rafineri Fiyatları Karşılaştırılması⁵

	Kurşunsuz Benzin Türkiye		Kurşunsuz Benzin İngiltere		Kurşunsuz Benzin ABD	
	Fiyat (TL/Litre)	Değişim Oranı	Fiyat (TL/Litre)	Değişim Oranı	Fiyat (TL/Litre)	Değişim Oranı
2005	0,54	-	0,51	-	0,63	-
2006	0,67	%22	0,63	%23	0,80	%26
2007	0,71	%7	0,67	%6	0,79	-%1
2008	0,91	%28	0,76	%13	0,94	%18
2009	0,74	-%18	0,66	-%13	0,70	-%25

Kaynak: EPDK, ABD Enerji Bakanlığı, İngiltere Petrol Endüstrisi Birliği ve TCMB verileri Kullanılarak Tarafımızca Hesaplanmıştır

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere Türkiye’de kurşunsuz benzin fiyatları, 2009 yılına kadar yıllık olarak İngiltere fiyatlarının üzerinde, ABD fiyatlarının altında kalmıştır. Türkiye ile İngiltere arasındaki fark 2008 yılına kadar 3-4 kuruş seviyesindeyken, 2008 yılında 15 kuruşa yükselmiş, 2009 yılında ise 8 kuruşa gerilemiştir.

Türkiye ile ABD fiyat farkı ise daha dalgalı bir seyir izlemiş, 2006 yılında 9 kuruştan 13 kuruşa yükselmiş, 2007 yılında 8 kuruşa, 2008 yılında ise 3 kuruşa gerilemiş, 2009 yılında ise ABD’nin 4 kuruş üzerine çıkmıştır.

Fiyat değişim oranları bakımından dikkat çeken nokta 2008 yılında TÜPRAŞ fiyatlarının, İngiltere ve ABD ortalama rafineri çıkış fiyatlarının sırasıyla 15 ve 10 puan üzerinde artış göstermesidir. Bu nedenle söz konusu yılda Türkiye-İngiltere fiyat makası açılmış, Türkiye-ABD fiyat makası ise kapanmıştır.

⁵ ABD Enerji Bakanlığı fiyat verilerini dolar/galon, İngiltere Petrol Endüstrisi Birliği ise sterlin/litre olarak yayımlamaktadır. Bu nedenle ABD ve İngiltere vergisiz fiyatları, TCMB yıllık ortalama ABD doları ve İngiliz sterlini satış kurları kullanılarak hesaplanmış, ABD verileri litreye dönüştürülmüş böylece tüm fiyatlar TL/Litre bazına çevrilmiştir.

Tablo 4: Türkiye-ABD-İngiltere Motorin Vergisiz Rafineri Fiyatları Karşılaştırılması

	Motorin Türkiye		Motorin İngiltere		Motorin ABD	
	Fiyat (TL/Litre)	Değişim Oranı	Fiyat (TL/Litre)	Değişim Oranı	Fiyat (TL/Litre)	Değişim Oranı
2005	0,61	-	0,60	-	0,62	-
2006	0,78	%26	0,71	%18	0,78	%25
2007	0,75	-%4	0,72	%1	0,78	%0
2008	1,11	%48	0,97	%34	1,05	%34
2009	0,74	-%33	0,72	-%26	0,69	-%34

Kaynak: EPDK, ABD Enerji Bakanlığı ve İngiltere Petrol Endüstrisi Birliği Verileri Kullanılarak Tarafımızca Hesaplanmıştır

Tablo 4'te görüldüğü üzere Türkiye'de motorin fiyatlar İngiltere'nin üzerinde seyretmiş, aradaki fiyat farkı 2008 yılında açılarak 14 kuruşa ulaşmış, 2009 yılında ise makas yeniden daralmış ve 2 kuruşa gerilemiştir.

ABD verileri dikkate alındığında TÜPRAŞ motorin fiyatlarının, 2008 yılına kadar ABD fiyatlarının hemen altında veya eşit seviyede olduğu, 2008 yılında 6 kuruş üzerine çıktığı, 2009 yılında ise farkın 5 kuruşa gerilediği görülmektedir.

Fiyat değişim oranları dikkate alındığında 2006 yılında TÜPRAŞ fiyatlarının, ABD ve İngiltere fiyatlarından daha yüksek oranda arttığı anlaşılmaktadır. 2007 yılında ise İngiltere fiyatları %1 artmış, ABD fiyatları değişmemiş, buna karşılık TÜPRAŞ fiyatları %4 oranında gerilemiştir. 2008 yılında üç ülke fiyatları da yüksek oranlarda artış sergilemiş, ancak TÜPRAŞ fiyatları diğer iki ülkenin 14 puan üzerinde artış kaydetmiştir. 2009 yılında TÜPRAŞ fiyatları yaklaşık olarak ABD ile aynı oranda azalırken İngiltere'den daha yüksek bir oranda azalmıştır.

Yukarıda yer verilen tablolarda TÜPRAŞ fiyatlarıyla ilgili olarak dikkat çeken husus 2008 yılındaki fiyat hareketleridir. Bu yılda özellikle motorin yönünden TÜPRAŞ fiyatları hem ham petrol fiyatlarının hem de İngiltere ve ABD rafineri fiyatlarının oldukça üzerinde artış göstermiştir.

TÜPRAŞ'ın kar marjı oranları da 2008 yılındaki fiyat farklılaşmasını desteklemektedir. Aşağıdaki tabloda TÜPRAŞ rafineri marjı (kârı) ile Türkiye için referans teşkil eden Akdeniz Bölgesi ortalama rafineri marjı karşılaştırılmaktadır.

Tablo 5: TÜPRAŞ-Akdeniz Ortalama Kar Marjı Karşılaştırılması

	TÜPRAŞ Kar Marjı (Dolar/Varil)	Akdeniz Bölgesi Kar Marjı (Dolar/Varil)
2005	5,71	5,30
2006	5,86	5,30
2007	7,22	5,32
2008	10,90	5,54
2009	9,20	1,95

Kaynak: TÜPRAŞ 2006, 2007, 2008 ve 2009 Faaliyet Raporları

Tablodan görüldüğü üzere 2005 yılında TÜPRAŞ kar marjı ile Akdeniz Bölgesi ortalama kar marjı birbirine çok yakınken aradaki fark giderek açılmış ve 2008 yılında nerendeyse iki katına çıkmıştır. 2008 yılı TÜPRAŞ kar marjının en yüksek oranda arttığı yıl olmuştur. 2009 yılında Akdeniz kar marjı %65 azalırken TÜPRAŞ kar marjı sadece %15 azalma kaydetmiştir.

TÜPRAŞ'ın faaliyet raporlarında, Akdeniz Bölgesi rafineri kar marjı ile aralarındaki farkın artması özetle; rafinerilerin üretim bölgelerine yakın olması; yüksek hacimli petrol alımının sağladığı pazarlık üstünlüğü; yapılan yatırımlar neticesinde yüksek kükürtlü ham petrol işleyebilme kapasitesinin elde edilmesi (böylece Brend tipi petrole göre düşük fiyatlı İran ve Rusya petroleri işlenebilmektedir); yüksek depolama kapasitesi; giderek beyaz ürünlerin üretim miktarının arttırılması; müşterilerle direk boru hattı bağlantılarının bulunması gerekçelerine dayandırılmaktadır.

TÜPRAŞ kar marjının maliyetlerdeki azalma sayesinde Akdeniz Bölgesinden farklılaşması teorik olarak olanaklıdır. Bununla birlikte 2008 yılında TÜPRAŞ fiyatlarının referans göstergelerin üzerinde artması ve son beş yıllık dönemde kar oranının 2008 yılında en yüksek oranlı artış sergilemesi dikkat çekmektedir.

Bu göstergeler özellikle 2008 yılında erişilebilir dünya fiyatlarına uyum yükümlülüğünün varlığına karşın, TÜPRAŞ fiyatlarının rekabete dayalı piyasa koşulları dışında, bir ölçüde fiyat koyucu bir gücün iradesiyle belirlenmiş olabileceğini ima etmektedir. Bununla birlikte TÜPRAŞ fiyat hareketlerini izleyen EPDK'nın, bu şirketin fiyat hareketlerinin referans fiyatlardan farklılaştığı yönünde bir değerlendirme ve müdahalede bulunmadığı not edilmelidir.

Diğer yandan Rekabet Kurumu'nun sektöre yönelik yaptığı önaraştırmanın gerekçeli kararında rafineri fiyatlarının, referans Platts fiyatlarının yükseldiği dönemlerde söz konusu fiyat artışlarının üzerinde bir oranda arttığı, fiyatların azaldığı dönemlerde ise daha yüksek bir oranda azaldığı ifade edilmiş, böylece TÜPRAŞ'ın, Platts'da gerçekleşen fiyat hareketlerini lehine kullanmadığı kanaatine varılmıştır. EPDK ve Rekabet Kurumu'nun sektöre yönelik tespit ve değerlendirmeleri ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

3.2. Dağıtım (Depo) Çıkış Fiyatları

Dağıtım fiyatlarını belirleyen temel unsurlar rafineri çıkış fiyatları, küresel işlenmiş akaryakıt ürünü fiyatları ve piyasanın yapısıdır. Bu çerçevede Türkiye dağıtım piyasasına ilişkin fiyat hareketlerinin değerlendirilmesi noktasında dikkate alınması gereken değişkenler şunlardır:

- Dağıtım şirketleri pazarladıkları akaryakıtın büyük kısmını rafineri şirketinden elde etmektedir. Bununla birlikte dağıtıcılar önemli miktarda işlenmiş ürün de ithal etmektedir. 2009 yılında dağıtıcılar 17,5 milyon ton akaryakıtı rafineri şirketinden satın alırken, toplam satışların %28'ine karşılık gelen 6,8 milyon ton akaryakıt ürünü ithal etmiştir. Bu itibarla küresel işlenmiş ürün fiyatları ve döviz kurundaki gelişmeler dağıtım maliyetlerini etkileyen temel unsurlardır.
- Türkiye'de dağıtım sektörü sıkı oligopol karakteri taşımaktadır. Akaryakıt dağıtım lisansına sahip 55 şirket arasında en büyük beş şirketin (PO, SHELL, OPET, BP ve TOTAL) piyasa payı %80'dir. Bu tablo, çok sayıda aktörün varlığına karşın dağıtım piyasasında rekabetçi bir yapının bulunmadığına işaret etmektedir.
- 5015 sayılı Kanun'da dağıtım şirketlerine en yakın erişilebilir dünya fiyatlarını esas almak yükümlülüğü getirilmiştir. Bununla birlikte ilerleyen bölümde ele alınacağı üzere en yakın erişilebilir dağıtım piyasası fiyatlarını izlemek güçtür. EPDK'nın denetleme görevini yerine getirirken izlediği yöntemle ilişkin ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır.

- Fiyat hareketlerinin incelendiği 2005-2009 dönemi içinde dağıtım fiyatlarını etkileyen önemli bir gelişme 2009 yılının Haziran ayı sonunda alınan tavan fiyat kararıdır. Bu kararın ayrıntılarına bir sonraki bölümde girilecektir. Bu aşamada söz konusu kararın 2009 yılında dağıtım şirketleri ve bayi karlarının ciddi ölçüde düşmesine yol açtığı not edilmelidir.

Aşağıda dağıtım piyasasında ortalama vergisiz fiyat değişimleri ve dağıtıcı karlarına yer verilmektedir. Genel olarak dağıtım ortalama fiyatlarının rafineri fiyat değişimlerini takip ettiği görülmektedir.

Akaryakıt nihai fiyatları bakımından dikkatle incelenmesi gereken değişkenler rafineri çıkış fiyatları ile dağıtım çıkış fiyatları arasındaki fark olarak tanımlanan dağıtıcı karı (pay) ve bu paylardaki değişim oranlarıdır. Dağıtıcı payları rafineri çıkış fiyatlarından, dolayısıyla ham petrol maliyetlerinden etkilenmemektedir. Bu nedenle söz konusu paylardaki değişim, rekabetçi piyasa koşulları varsayımı altında, büyük ölçüde dağıtım şirketlerinin işletme maliyetleri ile açıklanmalıdır.

Tablo 6: Akaryakıt Dağıtım Ortalama Fiyat Değişimi

		2005	2006	2007	2008	2009
Kurşunsuz (95)	Vergisiz (TL/Litre)	0,66	0,86	0,91	1,09	0,90
	Vergisiz Değişim	-	%30	%6	%19	-%17
	Dağıtıcı Payı (TL/Litre)	0,12	0,19	0,20	0,18	0,16
	Değişim Dağıtıcı Payı	-	%58	%5	-%10	-%11
Motorin	Vergisiz (TL/Litre)	0,71	0,89	0,92	1,29	0,90
	Vergisiz Değişim	-	%30	%3	%40	-%30
	Dağıtıcı Payı (TL/Litre)	0,10	0,11	0,17	0,18	0,16
	Değişim Dağıtıcı Payı	-	%10	%54	%5	-%11

Kaynak: EPDK ve Kendi Hesaplarımız

Tablo 6'da görüldüğü üzere kurşunsuz benzinde dağıtıcı payı 2006 yılında %60'a yakın bir sıçrama göstermiş ve litre başına 7 kuruş artmıştır. 2007 yılında dağıtıcı payı 1 kuruş artarken, 2008 ve 2009 yıllarında 2'şer kuruş azalma kaydetmiştir.

Toplam satışların büyük kısmını teşkil eden, bu nedenle dağıtım ve bayi karları üzerinde temel belirleyici ürün olan motorinde ise dağıtıcı payı 2006 yılında 1 kuruş artarken,

2007 yılında %54 oranında bir artışla 6 kuruş yükselmiştir. Motorin dağıtıcı payı 2008 yılında da 1 kuruş artmış, 2009 yılında, tavan fiyat kararının muhtemel etkisiyle 2 kuruş azalma kaydetmiştir.

Dağıtım paylarının incelenen dönemde yüksek oranlı artışlar göstermesinin nedenlerini irdeleyebilmek için dağıtıcıların maliyet yapılarının ayrıntılı olarak bilinmesi gerekmektedir. Bununla birlikte EPDK ve Rekabet Kurumu tarafından bu tür bir incelemenin yapılmadığı veya yapılmış olsa dahi kamuoyu ile paylaşılmadığı vurgulanmalıdır.

EPDK'nın 2009 yılı ortasına kadar dağıtım sektörüne müdahil olmaması, dağıtım şirketlerinin bu tarihe kadar referans fiyatlara uygun davrandığını, dolayısıyla paylardaki yüksek artışların referans piyasalarda da gerçekleştiğini ima etmektedir. Öte yandan EPDK'nın dağıtıcı paylarının aşırı yükseldiği 2006 ve 2007 yıllarında herhangi bir müdahalede bulunmaması dikkate değer görünmektedir.

Bu noktada PETDER, tarafından 21.7.2009 tarihli basın toplantısında yapılan sunum kapsamında Türkiye'ye özgü bazı ek maliyet kalemlerinin varlığına dikkat çekildiği ifade edilmelidir. Söz konusu maliyet kalemleri; ulusal stok tutma zorunluluğu; görece yüksek kredi faiz oranları; rafineri alımlarındaki vadeler; peşin vergi; ithalat süresinin görece uzunluğu; AB'ye göre karayolu taşımacılığının yaygın olması; ulusal marker uygulaması; istasyon yatırım maliyetlerinin yüksekliği; istasyon yatırım maliyetlerinin yüksekliği ve yatırım risk priminin yüksekliği olarak sıralanmaktadır. Dolayısıyla dağıtım paylarındaki yüksek artışlarının, PETDER tarafından dile getirilen ek maliyetler ile açıklanıp açıklanmayacağı ancak düzenleyici kurumlar tarafından yapılacak ayrıntılı maliyet analizleri ortaya çıkarılabilecektir.

Çalışma kapsamında dağıtıcı paylarındaki değişimi analiz edebilmek amacıyla, Türkiye'de dağıtıcı payları, akaryakıt piyasalarının rekabetçi yapıya sahip olduğu bilinen ABD ve İngiltere dağıtıcı payları ile karşılaştırılacaktır. Ancak söz konusu piyasalara ilişkin ABD Enerji Bakanlığı ve İngiltere Petrol Endüstrisi tarafından yayımlanan veriler, dağıtıcı ve bayi paylarını bir arada vermektedir. Bu itibarla öncelikle bayi fiyat hareketleri ele alınacak, daha sonra uluslararası karşılaştırmalar dağıtım ve bayi sektörleri için bir arada gerçekleştirilecektir.

3.3. Bayi (Pompa) Fiyatları

Bayi sektöründe (perakende satış) fiyatlar esas olarak dağıtıcı fiyatlarından etkilenmektedir. Bununla birlikte piyasanın yapısı ve düzenleyici çerçeve de fiyatlar üzerinde etkilidir. Perakende satış piyasasında fiyat hareketleri aşağıda sıralanan unsurlar dikkate alınarak irdelenmelidir:

- Mevcut durumda Türkiye’de 14.105 adet teşebbüs bayi lisansına sahiptir. Bunların %91’i istasyonlu bayidir.
- Bayilerin küçük bir kısmı dağıtım şirketlerinin mülkiyetinde bulunmaktadır. Büyük kısmı arazi sahipleri tarafından dağıtım şirketlerine verilen uzun süreli intifa hakları ve buna paralel olarak dağıtıcı ile bayi arasında yapılan kira sözleşmeleri vasıtasıyla yürütülmektedir. Rekabet Kurulu tarafından alınan karar uyarınca, küçük dağıtıcıların piyasaya girmesini temin etmek üzere söz konusu sözleşmelerin süresi beş yıl ile sınırlandırılmıştır.
- 5015 sayılı Kanun uyarınca dağıtıcılar, bayilerine yönelik olarak tavan fiyat tespit etmekte ve kendi tavan fiyatları ile birlikte EPDK’ya bildirmektedir. Rekabet Kurumu Sektör Raporunda, bu uygulama ile birlikte bayi fiyatlarının EPDK internet sitesinde yayımlanmasıyla tavan fiyat uygulaması, fiili fiyat uygulamasına dönüştüğü ifade edilmektedir. Bir başka deyişle perakende satış düzeyinde rekabet söz konusu değildir.

Bayi fiyatlarının analizinde üzerinde durulması gereken nokta toptan satış fiyatları ile bayi nihai satış fiyatları arasındaki fark olarak tanımlanan bayi payıdır. Aşağıdaki tabloda bayi fiyat hareketleri ve bayi paylarına yer verilmektedir.

Tablo 7: Akaryakıt Bayi Ortalama Fiyat Değişimi

		2005	2006	2007	2008	2009
Kurşunsuz (95)	Vergisiz (TL/Litre)	0,80	1,00	1,09	1,30	1,09
	Vergisiz Değişim	-	%25	%9	%19	-%16
	Bayi Payı (TL/Litre)	0,14	0,14	0,18	0,21	0,19
	Değişim Bayi Payı	-	%0	%28	%16	-%9
Motorin	Vergisiz (TL/Litre)	0,84	1,08	1,11	1,48	1,10
	Vergisiz Değişim	-	%28	%2	%32	-%25
	Bayi Payı (TL/Litre)	0,13	0,19	0,19	0,19	0,20
	Değişim Bayi Payı	-	%46	%0	%0	%5

Kaynak: EPDK ve Kendi Hesaplarımız

Bayi paylarındaki değişim incelendiğinde dağıtıcı paylarına göre daha istikrarlı bir seyir izlediği dikkat çekmektedir. Bayi paylarının, kurşunsuz benzinde 2007 ve 2008 yıllarında sırasıyla 4 ve 3 kuruş arttığı, 2009 yılında ise tavan fiyat kararının da muhtemel etkisiyle 2 kuruş gerilediği görülmektedir.

Motorinde ise daha istikrarlı bir tablo gözlenmektedir. Motorin bayi paylarının 2006 yılında 6 kuruş arttığı, 2007 ve 2008 yıllarında değişmeden kaldığı, 2009 yılında ise tavan fiyat uygulamasına karşın 1 kuruş artış kaydettiği görülmektedir. Bu not edilmesi gereken bir gelişmedir zira 2009 yılında dağıtıcı payı 2 kuruş azalmıştır.

2009 yılında tavan fiyat uygulamasına karşın bayi payının artması, yıl içinde tavan fiyat uygulamasına kadar olan dönemde bayi paylarının çok daha yüksek bir oranda arttığını ima etmektedir. Bir diğer ifadeyle tavan fiyat uygulaması olmasaydı 2009 yılında bayi payı çok daha yüksek bir oranda artacaktı.

Toplam bayi karlılığı bakımından düşünüldüğünde motorin satışlarının toplam satışların büyük kısmını teşkil etmesi nedeniyle, 2009 yılında, benzin satışlarındaki payın azalmasına karşın bayi karlarının arttığını ileri sürmek mümkündür. Bu tablo, 2006 yılı sonrasında etkisiyle bayi paylarının rafineri çıkış ve dağıtıcı paylarındaki değişimlerden etkilenmeden belirli bir düzeyde sabitlendiği izlenimini uyandırmaktadır.

Bayi paylarındaki gelişim maliyetler yönünden incelenmesi gereken bir konudur. Şüphesiz sayıları binlerle ifade edilen akaryakıt bayilerinin rekabete aykırı organize bir

davranış içinde bulunması düşük bir olasılıktır. Burada etkili olan husus bayilerinin satış fiyatlarının, dağıtım şirketleri tarafından tavan fiyat olarak tespit edilmiş olmasıdır.

3.4. Dağıtıcı ve Bayi Toplam Paylarının Uluslararası Verilerle Karşılaştırılması

Dağıtım ve bayi fiyat hareketlerine ilişkin daha sağlıklı bir değerlendirme yapmak, dağıtıcı ve bayi paylarındaki değişimin farklı ülkelerin verileri ile karşılaştırılması ile mümkündür. Bu analiz ülkelerin söz konusu faaliyet alanlarına yönelik özgün maliyet farklılaşmalarını dikkate almamaktadır. Bununla birlikte, pay oranlarındaki artışlar arasındaki farklılaşmaların ölçüsü fiyat hareketleri hakkında fikir verebilecektir. Aşağıdaki tablolarda kurşunsuz benzin ve motorin ürünlerinde Türkiye'deki toplam dağıtıcı ve bayi payları, ABD ve İngiltere toplam dağıtıcı ve bayi paylarıyla karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır.

Tablo 8: Türkiye-ABD-İngiltere Kurşunsuz Benzin Dağıtıcı ve Bayi Payları

	Türkiye Kurşunsuz Benzin Ortalama Dağıtıcı ve Bayi Payı		İngiltere Kurşunsuz Benzin Ortalama Dağıtıcı ve Bayi Payı		ABD Kurşunsuz Benzin Ortalama Dağıtıcı ve Bayi Payı	
	Pay (TL/Litre)	Vergisiz Bayi Fiyatı Yıllık Değişim Oranı	Pay (TL/Litre)	Vergisiz Bayi Fiyatı Yıllık Değişim Oranı	Pay (TL/Litre)	Vergisiz Bayi Fiyatı Yıllık Değişim Oranı
2005	0,260	-	0,128		0,071	
2006	0,330	%27	0,149	%16	0,087	%22
2007	0,380	%15	0,150	%0,6	0,098	%13
2008	0,390	%3	0,186	%24	0,130	%33
2009	0,350	-%10	0,123	-%34	0,101	-%22

Kaynak: EPDK, ABD Enerji Bakanlığı, İngiltere Petrol Endüstrisi Birliği ve TCMB Verileri Kullanılarak Tarafımızca Hesaplanmıştır

Yukarıdaki tabloda öncelikle dikkat çeken nokta, kurşunsuz benzin bakımından Türkiye'de dağıtıcı ve bayi paylarının ABD ve İngiltere'ye göre oldukça yüksek olmasıdır. Türkiye'de 2005 yılında dağıtıcı ve bayi payı toplamı, İngiltere'nin 2, ABD'nin ise 3,7 katı kadardır. 2006 ve 2007 yıllarında aradaki fark açılmış ve 2007 sonunda İngiltere'nin 2,5; ABD'nin 3,9 katına ulaşmıştır.

2008 yılında farkın önemli oranda kapandığı, 2009 yılında ise tüm ülke paylarındaki gerilemeye karşın tekrar açıldığı görülmektedir. 2009 yılı sonu itibarıyla dağıtıcı ve bayi payı toplamı, 2007 yılına göre İngiltere'nin 2,8 katına yükselmiş; ABD'nin ise 3,5 katına gerilemiştir.

Tablo 9: Türkiye-ABD-İngiltere Motorin Dağıtıcı ve Bayi Payları

	Türkiye Motorin Ortalama Dağıtıcı ve Bayi Payı		İngiltere Motorin Ortalama Dağıtıcı ve Bayi Payı		ABD Motorin Ortalama Dağıtıcı ve Bayi Payı	
	Pay (TL/Litre)	Vergisiz Bayi Fiyatı İçindeki Oran	Pay (TL/Litre)	Vergisiz Bayi Fiyatı İçindeki Oran	Pay (TL/Litre)	Vergisiz Bayi Fiyatı İçindeki Oran
2005	0,230	-	0,128	-	0,065	-
2006	0,300	%30	0,163	%27	0,071	%9
2007	0,360	%20	0,145	-%11	0,080	%13
2008	0,370	%3	0,167	%15	0,155	%94
2009	0,360	-%2	0,150	-%10	0,139	-%10

Kaynak: EPDK, ABD Enerji Bakanlığı, İngiltere Petrol Endüstrisi Birliği ve TCMB Verileri Kullanılarak Tarafımızca Hesaplanmıştır

Yukarıdaki tablo incelendiğinde motorin bakımından da kurşunsuz benzine benzer bir manzarayla karşılaşılmaktadır. Türkiye'de motorin satışları içinde dağıtıcı ve bayi payları toplamı ABD ve İngiltere'ye göre oldukça yüksektir. 2005 yılında Türkiye'de dağıtıcı ve bayi payı toplamı, İngiltere'nin 1,8; ABD'nin 3,5 katıdır. Aradaki fark 2006 ve özellikle 2007 yıllarında bir hayli açılmış ve 2007 yılı sonunda, 2005 yılına göre İngiltere'nin 2,5; ABD'nin 4,5 katına ulaşmıştır.

2008 yılında aradaki fark, Türkiye'de payların çok küçük bir oranda artarken, İngiltere'de ve özellikle ABD çok yüksek oranda artması sonucunda önemli ölçüde kapanmıştır. 2009 yılında Türkiye'de payların ABD ve İngiltere'ye göre daha düşük oranda azalması sonucunda farkın bir miktar daha arttığı görülmektedir. 2009 yılı sonu itibarıyla dağıtıcı ve bayi payı toplamı, 2007 yılına göre, İngiltere'nin 2,4 katına, ABD'nin ise 2,6 katına gerilemiştir.

Dağıtıcı ve bayi payları, temel maliyet kalemlerindeki farklılıklar ve satış hacmi gibi değişkenlerin etkisiyle ülkeden ülkeye değişebilir. Dolayısıyla Türkiye'de dağıtıcı ve bayi paylarının ABD ve İngiltere'nin birkaç kat üzerinde olmasını ekonomik gerekçelerle

açıklamak mümkün olabilecektir. Ancak Türkiye’de temel sorun payların artış oranının özellikle 2006 ve 2007 yıllarında söz konusu ülkelere göre yüksek olması, böylece aradaki farkın açılmasıdır.

3.5. Türkiye’de Vergisiz Satış Fiyatlarının AB Verileriyle Karşılaştırılması

Son olarak Türkiye’de vergisiz kurşunsuz benzin ve motorin fiyatları Avrupa Birliği ortalamalarıyla karşılaştırılacaktır. Burada ele alınan fiyatlar rafineri çıkış fiyatları, dağıtıcı payı ve bayi payını ihtiva etmektedir. AB fiyat verileri AB Komisyonu Enerji ve Taşımacılık Genel Müdürlüğü’nden alınmıştır. Söz konusu veri seti içinde rafineri ile dağıtıcı ve bayi payları bir arada verilmektedir. Bu nedenle İngiltere ve ABD örneklerinde olduğu gibi rafineri ile dağıtım-bayi bölümlerini ayırmak mümkün olmamıştır. Aşağıdaki tabloda Türkiye ile AB ortalama akaryakıt vergisiz perakende fiyatları karşılaştırılmaktadır.

Tablo 10: Türkiye-AB Karşılaştırmalı Akaryakıt Vergisiz Bayi Fiyatları (Euro/Litre)⁶

	Türkiye		AB		Türkiye-AB Fiyat Farkı	
	Kurşunsuz Benzin	Motorin	Kurşunsuz Benzin	Motorin	Kurşunsuz Benzin	Motorin
2005	0,476	0,500	0,416	0,464	0,060	0,036
2006	0,552	0,596	0,472	0,511	0,080	0,085
2007	0,612	0,623	0,484	0,512	0,128	0,111
2008	0,684	0,778	0,549	0,666	0,135	0,112
2009	0,415	0,509	0,412	0,438	0,003	0,071

Kaynak: EPDK, AB Petrol Bülteni Zaman Serileri ve Kendi Hesaplarımız

Tablodan izlenebileceği üzere 2005 yılında Türkiye’de rafineri çıkış fiyatı ile dağıtıcı ve bayi paylarının toplamından oluşan kurşunsuz benzin litre başına vergisiz perakende fiyatı, AB ortalama perakende fiyatından 0,06 Euro yüksektir. 2006, 2007 ve 2008 yıllarında arasındaki fark açılmış ve 0,135 Euro’ya ulaşmıştır. 2009 yılında ise Türkiye’de fiyatın AB’ye göre çok daha yüksek oranda düşmesinin etkisiyle fiyatlar hemen hemen eşit düzeye gelmiştir.

⁶ AB verileri bakımından satış hacimlerine göre ağırlıklandırılmış yıllık ortalama değerler esas alınmıştır. Türkiye Euro cinsinden veriler TCMB yıllık ortalama Euro satış kuru esas alınarak elde edilmiştir.

Motorinde, 2005 yılında 0,036 Euro olan fark, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında artarak 0,112 Euro seviyesine ulaşmıştır. 2009 yılında ise aradaki fark bir miktar azalarak 0,071 Euro'ya gerilemiştir. Burada dikkat çeken husus, kurşunsuz benzinde Türkiye-AB fiyat farkının ortadan kalkmasına karşın, toplam piyasanın büyük kısmını teşkil eden, bu nedenle şirket karları üzerinde esas belirleyici unsur olan motorinde fiyatlar arasında halen ciddi bir fark bulunmasıdır.

Türkiye'de 2006 ve 2007 yıllarında dağıtıcı ve bayi paylarının, 2008 yılında ise rafineri fiyatlarının ciddi oranda arttığı dikkate alındığında 2005-2008 döneminde Türkiye-AB fiyat farkının 2006 ve 2007 yıllarında dağıtıcı ve bayi paylarındaki, 2008 yılında ise rafineri paylarındaki artışın etkisiyle açıldığını ileri sürmek mümkündür. 2009 yılında ise kurşunsuz benzinde hem rafineri fiyatının hem de dağıtıcı ve bayi paylarının ciddi oranda gerilemesiyle aradaki fark hemen hemen kapanmış; motorinde ise bayi payının azalmaması aksine bir miktar artmasının muhtemel etkisiyle aradaki fark azalarak da olsa korunmuştur.

Bu noktada AB'ye ait 2010 yılında açıklanan son vergisiz fiyat verileri ile Türkiye'de anılan tarihe ilişkin vergisiz fiyat verilerini karşılaştırmak, 2010 yılına ilişkin fiyat gelişmeleri hakkında kabaca bir ipucu verecektir.⁷ 13.12.2010 tarihi itibarıyla Türkiye'de kurşunsuz benzin vergisiz fiyatı litre bazında AB'den 0,079 Euro, motorin fiyatı ise 0,136 Euro daha fazladır. Bir diğer ifadeyle, günlük fiyat verisi dikkate alındığında 2010 yılında aradaki farkların, 2009 yılına göre daha da açıldığı ileri sürülebilecektir.

3.6. Rafineri-Dağıtım-Bayi Fiyat Hareketlerine İlişkin Genel Değerlendirme

Yukarıda yer verilen bilgi ve değerlendirmelerin ışığında Türkiye'de rafineri, dağıtım ve perakende satış (bayi) piyasalarında fiyat hareketleri ve paylara (kar oranı) ilişkin ulaşılan sonuçları özetlemek gerekirse:

⁷ Türkiye vergisiz satış rakamları EPDK 13.12.2010 tarihli Bayi Satış Fiyatı Bülteninden alınan, o günkü fiyat verisinin ilgili gün TCMB Euro satış kuru üzerinden dönüştürülmesiyle, toplam vergi rakamları ise pompa satış fiyatı üzerinden hesaplanan KDV ve maktu ÖTV tutarlarının ilgili gün döviz kuru üzerinden Euro karşılığının hesaplanmasıyla elde edilmiştir. 2010 yılına ilişkin daha sağlıklı bir değerlendirme EPDK'nın 2010 yılı Sektör Raporunu kamuoyuna açıklamasıyla ortalama fiyat verisi seti üzerinden yapılabilecektir.

- Rafineri çıkış fiyatlarındaki yıllık değişimler, ham petrol ile ABD ve İngiltere rafineri çıkış fiyatlarındaki değişimlere göre farklılıklar göstermekle birlikte ortaya çıkan farklılıkların izleyen yıllarda telafi edilmesi nedeniyle dikkate değer bir ayrışma görülmemektedir. Bununla birlikte 2008 yılında TÜPRAŞ motorin fiyatlarının hem ham petrol fiyatları hem de İngiltere ve ABD rafineri fiyatlarının oldukça üzerinde artış gösterdiği dikkat çekmektedir. TÜPRAŞ kar marjının en çok bu yılda artması 2008 yılındaki ayrışmayı ortaya koyan bir diğer gösterge olarak kabul edilebilecektir.
- Dağıtıcı payları kurşunsuz benzinde 2006, motorinde 2007 yıllarında çok yüksek oranda artış sergilemiş, sonrasında 2009 yılına kadar yatay bir seyir izlemiş, 2009 yılında ise tavan fiyat uygulamasının muhtemel etkisiyle bir miktar azalmıştır.
- Bayi payları kurşunsuz benzinde 2007 ve 2008, motorinde 2006 yıllarında yüksek oranda artış sergilemiş, sonrasında yatay bir seyir izlemiş, 2009 yılında ise kurşunsuz benzinde küçük bir oranda azalırken, motorinde, tavan fiyat uygulamasına karşın çok küçük bir oranda da olsa artmıştır.
- Dağıtıcı ve bayi paylarındaki yüksek oranlı artışların aynı ürünler için farklı yıllarda gerçekleşmesi dikkat çekmektedir. Nitekim dağıtıcı payı kurşunsuz benzinde 2006 yılında yüksek oranda artarken, bayi payı aynı ürün için 2007 yılında yüksek oranlı artmıştır. Aynı gelişme motorin için de geçerlidir. Motorinde dağıtıcı ve bayi payının 2007'ye kadar hızla arttığı 2007-2009 arasında ise 360-370 kuruş düzeyinde korunduğu dikkat çekmektedir. Bu durumun dağıtıcıların bayi fiyatlarını tespit etmesiyle ilgili olabileceği akla gelmektedir.
- Akaryakıt ürünlerinde dağıtıcı ve bayi payları toplamı yıllar içinde farklılaşmakla birlikte ABD ve İngiltere'nin 2-4,5 katı arasında değişmektedir. Burada dikkat çeken husus, söz konusu farkların 2006 ve 2007 yıllarında daha da açılmış olmasıdır. 2007 sonunda Türkiye'de dağıtıcı ve bayi payları toplamı motorinde İngiltere'nin 2,5; ABD'nin 3,9 katına; benzinde İngiltere'nin 2,5; ABD'nin 4,5

katına ulaşmıştır. 2008 yılında aradaki farklar önemli ölçüde kapanmış, 2009 yılında ise fark tekrar açılmıştır.

- Rafineri çıkış fiyatı dağıtıcı ve bayi payı toplamı AB ile karşılaştırıldığında benzin litre başına vergisiz perakende fiyatının, AB ortalama perakende satış fiyatından 0,06 Euro yüksek olduğu görülmektedir. 2006, 2007 ve 2008 yıllarında arasındaki fark açılmış ve 0,135 Euro'ya ulaşmıştır. 2009 yılında ise Türkiye'de fiyatın AB'ye göre çok daha yüksek oranda düşmesinin etkisiyle fiyatlar hemen hemen eşit düzeye gelmiştir. Motorinde, 2005 yılında 0,036 Euro olan fark, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında artarak 0,112 Euro seviyesine ulaşmıştır. 2009 yılında ise bir miktar azalarak 0,071 Euro'ya gerilemiştir.

4. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN AKARYAKIT FİYAT HAREKETLERİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLARI

Serbestleşme sonrasında fiyat hareketlerine yönelik olarak EPDK, 5015 sayılı Kanun'da kendisine verilen düzenleyici yetkiler, Rekabet Kurumu ise 4054 sayılı Kanun'dan kaynaklanan tüm mal ve hizmet piyasalarında rekabetin tesisi ve korunması görev ve sorumluluğu kapsamında sürece müdahil olmuşlardır.

EPDK'nın fiyat hareketlerine yönelik yaklaşımının bazı ipuçlarını 2005 yılından beri düzenli yayımlanan sektör raporlarında bulmak mümkündür. Bununla birlikte 2009 yılının Mayıs ayına kadar piyasaya herhangi bir biçimde müdahale edilmemiş, düzenleyici yetkiler 2009 yılının Haziran ayında alınan Kurul Kararı kapsamında iki ay süresince tavan fiyat uygulaması şeklinde kullanılmıştır.⁸ EPDK'nın tavan fiyat kararından yaklaşık bir yıl önce, Mayıs 2008'de Rekabet Kurumu'na fiyatlamayla ilgili olarak şikâyet başvurusunda bulunduğu bilinmektedir.

Rekabet Kurumu'nun fiyat hareketlerine yönelik değerlendirme ve yaklaşımlarına 2008 yılının Haziran ayında kamuoyuna duyurulan Akaryakıt Sektör Raporunda yer verilmektedir. Söz konusu rapor kapsamında yapılan değerlendirmelerden hareketle

⁸ 25.6.2009 tarih ve 2145/1 sayılı EPDK Kararı (tavan fiyat)

rafineri faaliyetinde bulunan şirket ile en büyük beş dağıtım şirketi hakkında bir önaraştırma başlatılmıştır.⁹

Önaraştırma sürecinde elde edilen bilgi ve belgeler kapsamında soruşturma açılmasına yer olmadığına karar verilmekle birlikte, aşağıda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, rekabetin tesisini engelleyen bazı yapısal sorunlara dikkat çekilmiştir. Önaraştırmanın tamamlanması sonrasında EPDK'ya gönderilen bir yazı çerçevesinde sektöre yönelik değerlendirmeler özetlenmiş, 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesine atfen EPDK'nın düzenleyici yetkilerini kullanması gerektiği şeklindeki kanaat ifade edilmiştir.

Neticede her iki düzenleyici kurumun da akaryakıt sektöründe rekabete dayalı piyasa yapısının tesisi ve fiyatlama davranışları konularında bazı tereddütlerinin bulunduğu, bu amaçla çeşitli incelemeler gerçekleştirdikleri ve ilgili kanunlarda kendilerine verilen yetkiler kapsamında piyasaya müdahalelerde buldukları görülmektedir. Bununla birlikte süreç içinde iki kurumun birbirleri ile bilgi ve görüş alışverişi içinde buldukları anlaşılmaktadır. Aşağıda Rekabet Kurumu ve EPDK'nın yaklaşımları incelenmektedir.

4.1. Rekabet Kurumu'nun Yaklaşımı

Rekabet Kurumu Akaryakıt Sektör Raporunda dünya ham petrol ve akaryakıt sektöründeki gelişmeler ekseninde Türkiye'ye ilişkin ayrıntılı inceleme ve değerlendirmelere yer verilmektedir. Söz konusu rapor kapsamında ulaşılan sonuçlardan hareketle rafineri ve dağıtım faaliyetlerine yönelik bir önaraştırma yapılmış, elde edilen tespit ve değerlendirmeler neticesinde bir soruşturma başlatılmasına yer olmadığı kanaatine ulaşılmıştır. Bununla birlikte, yukarıda ifade edildiği üzere rekabetin tesisine engel teşkil eden yapısal sorunlar ile ilgili görüş ve öneriler EPDK'ya bildirilmiştir. Aşağıda Sektör Raporu, Önaraştırma ve EPDK'ya gönderilen görüş kapsamında yer verilen fiyatlama davranışlarına yönelik temel tespit ve değerlendirmeler özetlenmektedir.

Akaryakıt Sektör Raporu

- Türkiye'de 1995 yılından bu yana rafinaj kapasitesi iç talebi karşılamaya yetmemektedir. Özelleştirme sonrasında TÜPRAŞ'ın pazar payı, ithalat içindeki

⁹ 24.7.2008 tarih ve 08-47/653-250 sayılı Rekabet Kurulu Önaraştırma Kararı

payının artmasının da etkisiyle yükselmiş, böylece hâkim durumu daha da güçlenmiştir. Özelleştirme işlemi sonrasında dağıtım faaliyetiyle bütünleşme ve Opet hisselerinin 2007 yılında devralınmasıyla TÜPRAŞ, rafineri faaliyetinin yanı sıra dağıtım ve perakende satış aşamalarında fiyat koyucu pozisyonunu güçlendirmiştir.

- Serbestleşme öncesinde yürürlükte olan otomatik fiyat sistemi TÜPRAŞ tarafından sürdürülmekte, böylece %3'lük garanti kar oranı muhafaza edilmektedir. Bu çerçevede TÜPRAŞ'ın fiyatları, referans fiyat Platts rafineri çıkış fiyatlarının üzerinde seyretmektedir.
- 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yer alan, "en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumu dikkate alınarak" hükmünün dağıtıcılar bakımından uygulanması sorunludur. Zira gerek rafineri çıkışı fiyatları, gerekse rafineri çıkışında uygulanan vergilendirmenin farklı olması nedeniyle uluslararası depo fiyatlarının takip edilmesi güçtür.
- EPDK 2005-2006 Akaryakıt Sektör Raporunda yer alan fiyat verilerine göre, uluslararası fiyatlar yükselirken gerek rafineri çıkışı fiyatları, gerekse pompa fiyatları yükselmekte, buna karşın uluslararası fiyatlara koşut olarak rafineri çıkış fiyatlarındaki düşüşler pompa fiyatlarına aynı oranda yansıtılmamaktadır. Dolayısıyla dağıtım ve perakende satış kademelerinde, uluslararası fiyatlar gerilemiş olsa bile önceki dönemde oluşan yüksek fiyat seviyesinden geri adım atılma noktasında bir katılık mevcuttur. Bu durum, uluslararası fiyat seviyesindeki değişimlerin yeterince dikkate alınmadığı veya dağıtım ve perakende satış seviyesinde rekabetçi bir fiyatlandırmanın gerçekleşmediğine işaret etmektedir.
- Dağıtıcılar bakımından perakende satış alanında faaliyet göstermek yüksek maliyetler gerektirmektedir. Bu nedenle dağıtıcılar doğrudan bayilik oluşturma ya da mevcut bayileri devralarak dikey bütünleşmeye gitmek yerine, intifa ve kira gibi haklar tesis etmek suretiyle bir alternatif dikey bütünleşme modeli geliştirmiştir.

- Akaryakıt ürünlerinin standartlaştırılmış homojen ürün niteliği taşıması nedeniyle bayilik düzeyinde fiyat rekabetinin gerçekleşmediği görülmektedir. Bununla birlikte bayi perakende satış fiyatlarının EPDK tarafından kamuoyuna duyurulması, fiyat rekabetinin oluşmasını engelleyen bir diğer etmendir.
- Fiyat rekabetinin yokluğunda bayiler arasında satış geliri hedefi ön plana çıkmakta, böylece bayiler mümkün mertebe yüksek miktarda ürün satışına odaklanmaktadır. Bu bağlamda bayiler açısından belirli bir satış tonajını yakalamak büyük dağıtım şirketlerinden biriyle sözleşme imzalamakla mümkün olmaktadır. Dağıtım şirketleri ise işlek noktadaki istasyonlarla uzun süreli bayilik anlaşmaları yapmaya odaklanmaktadır. Uzun süreli intifa sözleşmeleri her iki amaca da uygun düşmekte, buna karşın yeni dağıtıcıların pazara girişi güçleşmektedir.

Önaraştırma Gerekçeli Kararı

Rekabet Kurumu tarafından TÜPRAŞ ile dağıtım piyasasında faaliyet gösteren beş büyük dağıtım şirketine yönelik olarak gerçekleştirilen Önaraştırma kapsamında Sektör Raporunda yer verilen tespitler temel alınarak rafineri şirketinin hâkim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığı, piyasanın büyük kısmını kontrol eden beş dağıtım şirketinin ise bir anlaşma ya da uyumlu eylem davranışı içinde bulunup bulunmadığı incelenmiştir. Gerekçeli Karar'da yer verilen tespit ve değerlendirmeler aşağıda özetlenmektedir.

- Serbestleşme sonrasında rafineri çıkış fiyatları otomatik fiyat sistemi benzeri bir sistem dairesinde (%3 makası dikkate alınarak) tespit olunmaktadır. Bununla birlikte eski sistemden farklı olarak fiyat tespiti noktasında en yakın erişilebilir fiyatların son beş gün ortalaması alınabildiği gibi geleceğe yönelik fiyat öngörülerini de dikkate alınabilmektedir. Dolayısıyla yeni sistemde otomatik fiyat sisteminden farklı olarak uluslar arası fiyatlara mutlak uyumdan sapmalar ortaya çıkabilmektedir.

- Uygulamada rafineri fiyatları, Platts fiyatlarının yükseldiği dönemlerde %3'lük makas aşıldığı zamanlarda, söz konusu fiyat artışlarının üzerinde bir oranda artmakta, fiyatların azaldığı dönemlerde ise daha yüksek bir oranda azalmaktadır. Böylece TÜPRAŞ'ın, Platts'da gerçekleşen fiyat hareketlerini lehine kullanmadığı kanaatine varılmıştır. Ancak bu analize temel teşkil eden fiyat verilerine Gerekçeli Karar'da yer verilmemiştir.
- Yukarıda yer verilen tespitin hemen ardından, TÜPRAŞ'ın, sahip olduğu piyasa gücü ve %3 koridoru sayesinde Platts fiyatlarından çok fazla etkilenmeden Türkiye piyasasını kontrol altında tuttuğu ve Avrupa rafinerilerinin kar marjının üzerinde bir kar oranı elde ettiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte TÜPRAŞ fiyat politikasının 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü kapsamında, uluslar arası fiyatlara uyumunun değerlendirilmesi bakımından belirsizlik bulunduğu vurgulanmakta, bu konuya EPDK tarafından açıklık getirilmesinin gereği ifade edilmektedir.
- Akaryakıt dağıtım sektöründe bir oligopolistik yapı söz konusudur. Dağıtım şirketlerinin depo fiyatları, rafineri çıkış fiyatlarıyla karşılaştırmalı olarak incelendiğinde; dağıtım şirketlerinin uyguladıkları fiyatlar arasında litre bazında 1-3 kuruş farklar bulunduğu; fiyatların genellikle rafineri çıkış fiyatlarını takip ettiği; rafineri çıkış fiyatlarında gözlenen azalmaların fiyat artışlarına kıyasla aynı ölçüde depo fiyatlarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir. Depo fiyatlarına ilişkin istatistiklerin Karar'da yer almadığı görülmektedir.
- Dağıtıcı fiyatları arasındaki 1-3 kuruşluk fark, dağıtıcı payının büyüklüğü (18 kuruş olarak kabul edilmiştir) dikkate alındığında, dağıtıcı kar payı içinde %5-15 gibi ciddi bir farklılığa karşılık gelmektedir.
- Büyük miktardaki alımlarda bayi listelerinde yer verilen fiyatların dışında ek indirimler yapılmakta, böylece toptan alım-satım işlemlerinde fiyatlar daha da farklılaşmaktadır. Ancak söz konusu satışların toplam dağıtıcı satışları içindeki payına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemektedir. Bu nedenle toptan

satışlardan kaynaklanan fiyat farklılaşmasının ölçüsü, dolayısıyla rekabet üzerindeki etkisi ortaya konmamıştır.

- Dağıtıcıların promosyon harcamaları toplam dağıtıcı payı içinde anlamlı bir yere sahiptir. Nitekim bu kalemin payı, dağıtıcı karları içinde %1-10 oranında değişmektedir.
- Yukarıda sıralanan tespitlerden hareketle dağıtım fiyatlarının birbirine yakın seyretmesinin, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir soruşturma açılması için yeterli olamayacağı ifade edilmektedir. Bir başka deyişle dağıtıcı fiyatlarının birbirine yakın olması maliyet kalemlerinden kaynaklanan bir sonuç olarak değerlendirilmiştir.
- Bu tespitin hemen ardından, sektörde rekabet seviyesinin yeterli olduğu ve rekabet mevzuatı bakımından bir sorun bulunmadığı sonucuna ulaşmanın da mümkün olmayacağı ifade edilmektedir. Nitekim depo fiyatlarının Avrupa fiyatlarının üzerinde seyretmesi ve fiyat düşüşlerinde gözlenen direncin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir uyumlu eylem olarak değerlendirilebileceği, ancak Sektör Raporunda yer verilen yapısal sorunların çözümüne öncelik verilmesi gerektiği, bu süreçte EPDK'nın 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesinden kaynaklanan düzenleyici yetkilerini kullanması gerektiği vurgulanmaktadır.
- Sonuçta Rekabet Kurulu, dağıtım sektöründe gözlenen rekabet sorunlarının 4054 sayılı Kanun yoluyla çözüme kavuşturulamayacağını, bunun için bazı yapısal değişikliklere gidilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

Rekabet Kurumu Tarafından EPDK'ya Gönderilen Görüş

Rekabet Kurumu tarafından EPDK Başkanlığı'na gönderilen görüş kapsamında Rekabet Kurumu Sektör Raporu ve yapılan Öneri Raporu neticesinde ulaşılan sonuçlardan

hareketle rekabetin tesisini engelleyen mevcut yapısal sorunların çözümüne yönelik değerlendirme ve önerilere yer verilmektedir. Aşağıda fiyatlama ve rekabetin tesisi ile ilgili olarak EPDK tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği öngörülen düzenlemeler özetlenmektedir.

- Dağıtım ve bayilik faaliyetleri arasında, intifa sözleşmeleriyle kurulmuş dikey bütünleşik yapının yarattığı rekabet kısıtlarının ortadan kaldırılmasını temin etmek üzere, kaçak akaryakıt sorununun büyük ölçüde çözülmesi de dikkate alınarak, bağımsız bayilik seçeneğinin önündeki engeller kaldırılmalıdır.
- Dağıtım şirketleri üzerine getirilen en az 60 bin ton satış yükümlülüğü, pazara giriş engeli yaratması dikkate alınarak kaldırılmalıdır.
- İstasyonsuz bayilik faaliyetinin daha çok küçük ölçekli dağıtıcılar tarafından tercih edilen bir yapı olması dikkate alınarak söz konusu bayilerin beyaz ürün satışları üzerine getirilen kısıtlamalar kaldırılmalıdır.
- Pazara yeni girecek rafineri şirketlerinin rekabet gücünün arttırılmasını temin etmek üzere söz konusu şirketlerin kendi dağıtım ağını kurmasına ve ayırımı uygulamalarda bulunmasına olanak tanınması gerekmektedir.
- Bayiler arasındaki rekabeti engelleyen mesafe kısıtına yönelik düzenlemenin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

4.2. EPDK'nın Yaklaşımı

EPDK'nın serbestleşme sürecinin başlangıcı ile 2009 yılının Haziran ayında almış olduğu tavan fiyat kararına kadar geçen süre içinde sektöre yönelik doğrudan bir müdahalesi bulunmamaktadır. EPDK ilk müdahalesi 25.6.2009 tarihli tavan fiyat uygulama kararıdır. Aşağıda tavan fiyat uygulamasının ayrıntılarına yer verilmektedir.

Tavan Fiyat Uygulaması

Tavan fiyat uygulamasının hemen öncesinde EPDK'nın 28.5.2009 tarih ve 2111 sayılı Kararında dağıtım şirketlerinin fiyat uygulamalarında en yakın erişilebilir dünya fiyatlarının dikkate alınmadığı ifade edilerek söz konusu teşebbüslere 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü çerçevesinde fiyatlarını referans fiyatlara uygun hale getirmek için 20.6.2009 tarihine kadar süre tanınmıştır. Karar'da dağıtıcı fiyatları ile referans fiyatlar arasında hangi zaman aralığında uyumsuzluk bulunduğuna ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemektedir.

EPDK tarafından tanınan sürenin dolmasının ardından, dağıtım şirketlerinin fiyatlarını referans fiyatlara uygun hale getirmediği tespitinden hareketle alınan 25.6.2009 tarih ve 2145/1 sayılı Karar kapsamında 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü uyarınca iki ay süresince akaryakıt fiyatlarının tespitinde tavan fiyat uygulaması başlatılmış, söz konusu sürenin bitiminde uygulamaya son verilmiştir. Karar'da TL/Litre cinsinden dağıtım ve bayi tavan fiyatlarının aşağıdaki formüle göre hesaplanacağı hükme bağlanmıştır.

$$ADF = ((PF * 1,05 * \text{Yoğunluk} / 1000) + \text{ÖTV} + GP) * 1,18 + ((M/2) * 1,18)$$

$$ABF = ADF + ((M/2) * 1,18)$$

Formülde:

ADF: İlgili Gün Akaryakıt Dağıtım Tavan Fiyatını,

ABF: İlgili Gün Akaryakıt Bayi Tavan Fiyatını,

PF: Parite Fiyatı (Platts CIF MED ortalaması ile TCMB ABD Dolar satış kuru çarpımı)

M: Üst Sınır Marjı

GP: Gelir Payı (EPDK)

ÖTV: Özel Tüketim Vergisi

Yoğunluk: Kurşunsuz benzin 95 Oktan için 0,775 ton/m³ Motorin ve Kırsal Motorin için 0,845 Ton/m³ (150C'ta) ifade etmektedir.

Formül, akaryakıt fiyatlarını Platts fiyatlarına endekslemekte, dağıtıcı ve bayilere yönelik olarak sabit paylar tespit etmektedir. Nitekim Karar'da Üst Sınır Marj; benzin için 25

kuruş/litre; motorin için 30 kuruş/litre ve kırsal motorin için 27,5 kuruş/litre olarak sabitlenmiştir. Bu halde dağıtıcılar ve bayiler söz konusu ürünler için tespit olunan sabit payları yarı yarıya paylaşmışlardır. Tablo 11de uygulama süresi içinde belirlenen tavan fiyatı rakamları gösterilmektedir.

Tablo 11: EPDK Akaryakıt Tavan Fiyatları

Tarihler	Kurşunsuz Benzin (TL/Litre)		Motorin (TL/Litre)	
	Dağıtıcı Tavan Fiyatı	Bayi Tavan Fiyatı	Dağıtıcı Tavan Fiyatı	Bayi Tavan Fiyatı
28-29.06	2,90	3,05	2,31	2,49
30.06-1.07	2,89	3,03	2,29	2,46
2-3.07	2,87	3,02	2,28	2,46
4-6.07	2,82	2,96	2,25	2,43
7-8.07	2,83	2,98	2,25	2,43
9-10.07	2,82	2,97	2,21	2,39
11-13.07	2,80	2,95	2,18	2,36
14-15.07	2,78	2,93	2,17	2,35
15.07	3,02	3,16	2,35	2,53
16-17.07	3,01	3,16	2,35	2,53
18-20.07	3,04	3,19	2,39	2,56
21-22.07	3,05	3,20	2,39	2,57
23-24.07	3,06	3,20	2,43	2,61
25-27.07	3,10	3,24	2,44	2,61
28-29.07	3,10	3,25	2,44	2,62
30-31.07	3,10	3,25	2,45	2,62
1-3.08	3,11	3,26	2,44	2,62
4-5.08	3,14	3,29	2,44	2,62
6-7.08	3,19	3,34	2,48	2,66
8-10.08	3,16	3,31	2,52	2,70
11-12.08	3,17	3,32	2,51	2,69
13.14-08	3,19	3,33	2,51	2,69
15-17.08	3,15	3,29	2,51	2,69
18-19.08	3,14	3,28	2,50	2,67
20-21.08	3,11	3,26	2,48	2,66
22-24.08	3,14	3,28	2,51	2,69
25-26.08	3,12	3,27	2,50	2,68
27.08	3,13	3,28	2,51	2,69

Kaynak: EPDK

Tavan fiyat uygulaması süreci içinde, 15.7.2009 tarihinde yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca akaryakıt ürünlerine ilişkin ÖTV tutarları benzin için 20, motorin için 15 kuruş arttırılmış, söz konusu artışlar tavan fiyat hesaplamasına dâhil edilmiştir.

Tavan fiyat uygulamasının hemen öncesinde 27 Haziran tarihi itibarıyla kurşunsuz benzin bayi çıkış fiyatının 3,18 TL/litre, motorin bayi çıkış fiyatının ise 2,53 TL/litre olduğu dikkate alındığında¹⁰, tavan fiyat uygulamasıyla birlikte, ÖTV tutarının arttırıldığı 15 Temmuz tarihine kadar kurşunsuz benzin fiyatının litrede 23 kuruş, motorin fiyatının ise

¹⁰ EPDK, 27.06.2009 tarihli Ortalama Akaryakıt Bayi Fiyat Raporu, İstanbul Avrupa Yakası ortalama fiyatları

18 kuruş azaldığı görülmektedir. Bu noktada ÖTV tutarlarının, hemen hemen söz konusu tarihe kadar gerçekleşen fiyat düşüşlerine eşit olduğu ve ÖTV artışının, referans alınan Platts fiyatların en düşük noktasında gerçekleştirildiği kaydedilmelidir.

Tavan fiyat uygulamasına son verilen 27 Ağustos tarihi itibarıyla benzin bayi çıkış fiyatları 3,28 TL/litre, motorin bayi çıkış fiyatları ise 2,69 TL/litre olmuştur. Dolayısıyla tavan fiyat uygulaması neticesinde benzin fiyatı 10 kuruş, motorin fiyatı ise 16 kuruş artmıştır. Bu noktada ÖTV tutarında herhangi bir artışa gidilmemesi durumunda, KDV matrahına ÖTV'nin de dâhil edildiği dikkate alınarak, 27 Ağustos itibarıyla benzin fiyatının 3,04 TL/litre, motorin fiyatının ise 2,51 TL/litre düzeyine gerilemiş olacağı belirtilmelidir.

5. DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN YAKLAŞIMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

5.1. Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu'nun yukarıda özetlenen rapor ve görüşleri kapsamında, genel olarak, sektörde ciddi birtakım yapısal sorunların varlığına dikkat çekilmekte, söz konusu sorunların rekabetin tesis edilmesi, dolayısıyla rekabetçi fiyatların ortaya çıkmasını engellediği ifade edilmekte ve anılan sorunların çözümüne yönelik önerilen yapısal tedbirler alınmadan rekabet hukuku araçlarıyla kalıcı çözümün sağlanmasının güçlüğü vurgulanmaktadır.

Bununla birlikte özellikle Önaraştırma Gerekçeli Kararı dikkate alındığında rekabet hukuku uygulaması bakımından tam bir netliğin bulunmadığı, Rekabet Kurulu'nun, bazı çelişkili değerlendirmelere, Önaraştırma Raporunda yer aldığı ifade edilen ancak Gerekçeli Karar'da yer verilmeyen bu nedenle içeriği bilinmeyen bilgilere ve 4054 sayılı Kanun hükümlerinin tartışmalı yorumlamalarına istinaden çözümün adresi olarak EPDK'yı işaret ettiği görülmektedir. Aşağıda sıralanan tespit ve değerlendirmeler bu savı desteklemektedir.

- Önaraştırma kapsamında birbiri ile ilişkili ancak her biri başlı başına ayrı bir inceleme konusu olan iki iddia bir arada ele alınmıştır. Bunlardan birincisi; 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesi kapsamında TÜPRAŞ'ın hâkim durumunu (Karar'da doğrudan ifade olunmamakla birlikte aşırı fiyatlama davranışı yoluyla) kötüye kullanıp kullanmadığı, ikincisi ise 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında piyasada çok yüksek pazar payına sahip olan beş büyük dağıtım şirketinin anlaşma veya uyumlu eylem davranışı yoluyla birlikte fiyat tespit edip etmediklerinin belirlenmesidir. Dolayısıyla birbirinden farklı iki pazara ilişkin iki eylem bir aylık önaraştırma süreci içinde aynı rapor kapsamında ele alınmıştır. Bu eleştiriye karşılık olarak önaraştırmayı önceleyen sektör raporunun varlığı ileri sürülebilecekse de, söz konusu raporun kapsamının geniş olması ve teşebbüslerin maliyet yapısı ve fiyat tespit sürecinde birbirleriyle iletişimi gibi konuları ihtiva etmemesi nedeniyle, en azından ilk aşamada iki ayrı önaraştırma başlatılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.
- TÜPRAŞ'ın hâkim durumunu kötüye kullanıp kullanmadığına yönelik değerlendirmede, aşırı fiyat bahsine girilmemiş, bunun yerine 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına uyulup uyulmadığı analiz edilmiştir. Oysa 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesine uyumun kontrol edilmesi EPDK'nın sorumluluk alanındadır. Şüphesiz Rekabet Kurumu aşırı fiyatlama analizi çerçevesinde otomatik fiyat mekanizmasını dikkate alacaktır, ancak esas olarak odaklanılması gereken konu, referans fiyatlardan sapmaların gerçekleşmesi halinde bu davranışın aşırı fiyatlama olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği olmalıdır. Karar'da otomatik fiyat mekanizması döneminde uygulanan %3'lük kar marjının korunduğu, bununla birlikte fiyat artışlarının genellikle referans fiyatların üzerinde gerçekleştiği tespit edilmektedir. Dolayısıyla bu tespitten hareketle %3'lük marjın korunması ve fiyat artış oranlarının referans fiyat artış oranlarının üzerinde gerçekleşmesi yönündeki davranışın aşırı fiyatlama çerçevesinde değerlendirilmemesi bir eksiklik olarak görülmektedir.

- Karar'dan, dolaylı olarak, TÜPRAŞ'ın, referans fiyatlarda ortaya çıkan azalışları daha yüksek oranlarda fiyatlarına yansıtması tespitinden hareketle, 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmüne uygun hareket edildiği, bu nedenle 4054 sayılı Kanun kapsamında hâkim durumun aşırı fiyatlama davranışı yoluyla kötüye kullanıldığı sonucuna ulaşamayacağı kanaatini çıkarmak mümkündür. Ancak bu noktada bir çelişki ortaya çıkmaktadır. Zira Karar'da TÜPRAŞ'ın fiyat politikasının 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına uyumu konusunda bir belirsizliğin söz konusu olduğunun ifade edilmesidir.
- Karar'da dağıtım şirketlerinin fiyat davranışına yönelik çelişkili yorumlar ortaya konmaktadır. Nitekim bir yandan dağıtım şirketlerinin maliyetler, karlılık, promosyon rekabeti ve toptan satışlarda yaptıkları indirimler dikkate alınarak fiyat benzerliğinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir ihlal olarak değerlendirilemeyeceği ifade edilmekte, akabinde fiyatların Avrupa fiyatlarının üzerinde seyretmesi, Avrupa fiyat artışlarının, TÜPRAŞ ayarlamaları beklenmeden depo fiyatlarına yansıtılması ve aşağı yönlü fiyat katılığı dikkate alınarak dağıtıcı şirketlerin 4. maddeye aykırı bir uyumlu eylem davranışı içinde bulunduğunun ileri sürülebileceği ifade edilmektedir. Sonuç olarak rekabetin tesisine engel teşkil eden bazı yapısal sorunlar nedeniyle uyumlu eylem davranışına yönelik bir soruşturma ve cezai yaptırımın piyasada rekabeti tesis edemeyeceği, bu nedenle EPDK'nın düzenleyici yetkilerini kullanması gerektiği kanaatine ulaşılmaktadır. Oysa 4054 sayılı Kanun'un Rekabet Kurulu'na böyle bir esneklik tanımadığı açıktır. Bir diğer ifadeyle Kanun Koyucu 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabet ihlallerine ilişkin bazı yaptırımlar öngörmüş, diğer yandan 5015 sayılı Kanun ile fiyat tespitine yönelik bazı düzenleyici sınırlandırmalar getirmiştir. Dolayısıyla Rekabet Kurulu'nun, 5015 sayılı Kanun'da yer verilen düzenleyici yetkileri ve sektöre ilişkin yapısal sorunları ileri sürerek soruşturma başlatmaması, kararı hukuki yönden tartışmalı kılmaktadır. Kaldı ki, soruşturma sürecine koşturarak Rekabet Kurulu'nun rekabet danışmanlığı görevini yerine getirmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır.

- Öte yandan Karar'daki yaklaşımın dağıtım şirketlerini de ciddi ölçüde sıkıntıya soktuğu açıktır. Zira Kurul, bir soruşturma süreci işletmeden dağıtım şirketlerinin fiyat davranışları yönünden 4. maddeye aykırılık teşkil edecek biçimde bir uyumlu eylem davranışı içinde bulunduğunu ima etmiş, ancak bazı yapısal engellerin varlığı nedeniyle soruşturma başlatılmasının rekabetin tesisini mümkün kılmayacağını ifade ederek söz konusu şirketleri zan altında bırakmıştır. Hâlbuki Rekabet Kurumu incelemelerinde ihlalin varlığına ilişkin tespitler soruşturma süreci sonunda yapılmaktadır.
- Karar'da promosyon rekabeti, toplu satışlarda fiyat farklılaşması ve maliyetlerin yakınlığı gibi tespitlere karşın uyumlu eylem davranışının varlığına işaret edilmesini anlamak güçtür. Bununla birlikte maliyet ve rekabete ilişkin tespitlerin yeterince aydınlatıcı olmadığı da vurgulanmalıdır. Nitekim dağıtıcı şirketlerin fiyatları arasında, dağıtıcı karları içinde ciddi yer tutan 1-3 kuruşluk farklılıklar bulunduğu ifade edilmekte, ancak bu farklılığa ilişkin tablo açıkça ortaya konmamaktadır. Örneğin önaraştırma kapsamında incelenen beş teşebbüsten üçünün fiyatlarının aynı olması, birinin 1 kuruş, sonuncusunun ise 3 kuruş yüksek fiyat uygulaması söz konusu tespite uygun bir durumdur. Bununla birlikte beş teşebbüsün fiyatlarının birbirinden 1-3 kuruş farklı olması da anılan tespite uygun bir durum olacaktır. Bu iki örneğin rekabet perspektifinden farklı biçimde yorumlanacağı açıktır. Öte yandan toplu satışlar bakımından satış fiyatlarının farklılaştırılması tespitinin de eksik bırakıldığı düşünülmektedir. Zira toplam satışlar içinde farklı fiyattan yapılan satışların oranı belirtilmemiştir. Örneğin fiyatı farklılaştırılmış toplu satışların toplam satış miktarı içindeki payının %1-2 gibi bir orana karşılık gelmesi ile %15-20 seviyesinde gerçekleşmesi farklı değerlendirmelere yol açacaktır. Promosyon rekabeti konusunda ise promosyon maliyetlerinin %1-10 arasında değiştiği ifade edilmekte, ancak teşebbüsler bazında dağılıma ilişkin herhangi bir veri sunulmamaktadır. Şüphesiz şirket bazında promosyon giderlerine ilişkin verilerin Karar'da yer alması ticari sırların ifşa edilmesi sonucunu doğurabilecektir. Bununla birlikte şirket adı vermeden promosyon oranlarının dağılımına ilişkin bilgilere yer verilmek mümkündür. Diğer yandan Karar'da yer verilen promosyon maliyetlerinin, şirketlerin brüt kar marjı

içindeki payını mı, yoksa net kar marjı içindeki payını mı ifade ettiği belirsizdir. Bunun yanı sıra hangi tip giderlerin promosyon maliyeti olarak kabul edildiği konusunda da herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Reklam harcamalarının promosyon giderleri arasında gösterilmesi durumunda promosyon giderlerinin yükselmesi mümkündür. Bu durumda reklam harcamalarının sonucu olarak ortaya çıkan yüksek promosyon giderlerinin rekabetinin bir unsuru olarak değerlendirilmesi tartışmalı olacaktır.

- Rekabet Kurumu'na konu ile ilgili olarak intikal eden şikâyetlerden biri de bayi fiyatların hemen hemen aynı seviyede gerçekleşmesidir. Daha önce ifade edildiği üzere dağıtım şirketleri bayilerine yönelik tavan fiyat uygulamasında bulunma hakkına sahiptir. Tavan fiyat uygulamasının söz konusu olduğu piyasalarda tavan fiyatın bir süre sonra fiilen uygulanan fiyat haline geldiği bilinmektedir. Bu itibarla bayi fiyatları arasındaki yakınlığın, dağıtım şirketlerinin tavan fiyat uygulamasından kaynaklanması olasılık dâhilindedir. Zira bu tür bir yaklaşım dağıtıcılar arasındaki uyumlu eylem davranışını kolaylaştırabilecektir. Hal böyleyken Karar'dan, dağıtıcı şirketlerin tavan fiyat uygulamalarına yönelik herhangi bir inceleme yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak Rekabet Kurulu'nun rafineri ve dağıtım sektörlerine yönelik olarak soruşturma/soruşturmalar başlatmadan EPDK'nın düzenleyici yetkilerinin kullanılması gerektiği yönündeki yaklaşımın yerinde olmadığı düşünülmektedir.

5.2. EPDK

Daha önce ifade edildiği üzere EPDK, serbestleşmenin başlangıç tarihinden 2009 yılının Haziran ayına kadar geçen süre içinde piyasa mekanizmasına doğrudan müdahalede bulunmamıştır. Bu halde söz konusu tarihe kadar rafineri ve dağıtıcı fiyatlarının en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına uyumlu bir seyir izlediği ileri sürülebilecektir. 2009 yılının Mayıs ayında teşebbüsleri uyaran Kurul Kararı ile Haziran ayında alınan tavan fiyat uygulaması Kararı, dağıtıcı fiyatlarının en yakın erişilebilir dünya fiyatlarını dikkate

almadığını ortaya koymakta, ancak uyumsuzluğun hangi tarihten başladığına ilişkin bilgi vermemektedir. Buradan rafineri fiyatları ile ilgili bir sorun bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Hal böyleyken EPDK'nın anılan kararlara kadar geçen süre içindeki tutumunda bazı çelişkilerin var olduğu, tavan fiyat kararında ise mevzuata uygunluk bakımından bazı sorunların bulunduğu düşünülmektedir. Aşağıda yer verilen değerlendirmeler bu savı desteklemektedir.

- EPDK'nın 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi hükmü kapsamında en yakın erişilebilir dünya serbest piyasa oluşumunun dikkate alınması veya söz konusu piyasa fiyatlarına uyum hükmünü nasıl yorumladığı bilinmemektedir. Zira konu ile ilgili herhangi bir ikincil mevzuat düzenlemesi veya uygulama rehberi gibi aydınlatıcı bir kaynak yayımlanmamıştır. Dağıtıcı faaliyetleri bakımından, rafineri faaliyetlerinden farklı olarak, doğrudan referans alınabilecek fiyatların yayımlandığı bir kaynak bulunmamaktadır. Bu nedenle dağıtıcı şirketlerin Avrupa depo fiyatlarını takip etme sorumluluğu söz konusu olmaktadır. Ancak Rekabet Kurumu Sektör Raporunda ifade edildiği gibi, farklı vergi uygulamaları nedeniyle söz konusu fiyatların takibi güçtür. Öte yandan takip edilecek referans depoların, maliyet yapıları bakımından Türkiye koşullarına en çok benzeyen depolar arasından seçilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan uygulamaya ışık tutacak ikincil düzenleme veya rehberin önemi daha da artmaktadır.
- EPDK tarafından yayımlanan sektör raporlarında en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına uyum konusunda net değerlendirmelere yer verilmemiştir.
- Tavan fiyat uygulamasının hukuki dayanağı tartışmalıdır. Şöyle ki, 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesinde tavan fiyat uygulama yetkisi, petrol piyasasında faaliyetleri veya rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran doğurabilecek nitelikte anlaşma veya eylemlerin piyasa düzenini bozucu etkiler oluşturmasının tespiti koşuluna bağlanmıştır. Hal böyleyken

EPDK'nın tavan fiyata esas teşkil eden kararlarında rekabetin kısıtlandığını ortaya koyan herhangi bir değerlendirmesi bulunmamakta, tavan fiyat uygulaması, en yakın erişilebilir dünya fiyatlarının dikkate alınmadığı gerekçesine dayandırılmaktadır. Hâlbuki Kanun'un 10. maddesi hükmü söz konusu gerekçeye dayanarak tavan fiyat uygulaması başlatma kararına olanak vermemektedir. EPDK'nın tavan fiyat uygulaması başlatabilmesi için öncelikle; Kanun'un 20. maddesi hükmü uyarınca bir önaraştırma veya soruşturma başlatması ve söz konusu incelemeler kapsamında rekabetin kısıtlandığını ortaya koyması; bu süreçte teşebbüslere, ilgili yönetmelik¹¹ kapsamında savunma hakkı tanınması ve soruşturma sürecinde referans kabul edilen ülkelerin sektörleriyle Türkiye'de ilgili sektörler arasındaki maliyet ve yapısal niteliklere ilişkin farklılıkları dikkate alması gerekmektedir. Üstelik Rekabet Kurulu, Önaraştırma Gerekçeli Kararı'nın sonuç kısmında, Karar'ın içinde bazı çelişkili değerlendirmelere yer vermekle birlikte, dağıtım şirketleri tarafından rekabetin kısıtlanması suretiyle 4054 sayılı Kanun'un ihlal edildiğine yönelik bir sonuca ulaşamadığına hükmetmiştir.

- Rekabet Kurulu Önaraştırma Gerekçeli Kararında, EPDK tarafından 30.5.2008 tarihinde Kurum'a yapılan başvuru kapsamında, basına yansıyan haberlere de atfen, dağıtım ve bayi faaliyetleri bakımından rekabetin kısıtlandığına ilişkin şikâyetlerin iletildiği ifade edilmektedir. Daha sonra Rekabet Kurumu tarafından sonuçlandırılan sektör araştırması ve önaraştırma kapsamında ulaşılan sonuçlar 12.8.2008 tarihli Görüş kapsamında EPDK'ya gönderilmiştir. Bu tarihten yaklaşık dokuz ay sonra, Rekabet Kurumu'nun görüşüne paralel olarak tavan fiyat uygulamasının mevzuata uygun biçimde bir soruşturma süreci işletilmeden başlatılması, EPDK'nın, esasen uzun zamandır farkında olduğu fiyatlama sorunlarına ilişkin olarak kamuoyu baskısı ve Rekabet Kurumu görüşleri doğrultusunda böyle bir karar aldığı konusunda şüpheler uyandırmaktadır. Tavan fiyata esas teşkil eden kararlarda referans fiyatlara uyumsuzluğun hangi zaman aralığında söz konusu olduğuna ilişkin bir değerlendirmenin bulunmaması anılan şüpheleri arttırmaktadır.

¹¹ Petrol Piyasasında Yapılacak Denetimler ile Önaraştırma ve Soruşturmelerde Takip Edilecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

- 2010 yılının Aralık ayında akaryakıt fiyatlarının 4 TL psikolojik sınırını aşmasıyla fiyat konusunun tekrar kamuoyunun gündemine gelmesi sonucunda EPDK bu sefer promosyonlara ilişkin sınırlamalar getirerek sorunu çözüme yoluna gitmiştir. Bu da önceki yaklaşım gibi kamuoyu baskısı sonucunda EPDK'nın sonuç alınması güç geçici tedbirlere yöneldiğine işaret etmektedir.

Sonuç olarak, EPDK'nın 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesi kapsamında en yakın erişilebilir dünya fiyatlarının dikkate alınması hükmünün uygulanmasına ışık tutacak düzenlemeler yapmamış olması; sektör raporlarında en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına uyum konusunda net değerlendirmeler ortaya koymaması, buna karşın özellikle serbestleşmenin hemen sonrasında dağıtıcı paylarındaki olağanüstü artışlara dikkat çekmesi; fiyatlama ile ilgili kamuoyunda da tartışılan sorunları Rekabet Kurumu'na taşınması ancak Rekabet Kurumu'nun sorunun çözümüne ilişkin değerlendirmelerde EPDK'yı adres göstermesi sonrasında hukuki dayanağı tartışmalı bir karara imza atması ve sürecin ortasında ÖTV tutarlarının arttırılması, ilgili kararı tartışmalı kılmıştır.

Sektörün yapısal sorunlarının çözülmemesi, yüksek vergi politikasının sürdürülmesi ve tavan fiyat kararının üzerinden geçen 1,5 yıllık süre sonunda küresel ham petrol fiyatlarının yeniden 90 dolar/varil sınırına dayanmasıyla akaryakıt nihai satış fiyatları 4 TL düzeyine ulaşmıştır. Geline nokta tavan fiyat uygulaması gündeme gelmemekle birlikte Enerji Bakanlığı kanadında rafineri, dağıtım ve bayi segmentlerinde fiyat indirimine gidilmesi yönünde bir beklentinin oluştuğu anlaşılmaktadır. Bu beklentiye karşılama üzere rafineri ve dağıtım kanallarında fiyatlarda sembolik indirimler yapılmıştır. EPDK ise bayi maliyetlerini düşürmek amacıyla bir Kurul kararıyla promosyon uygulamalarına sınırlama getirmiştir. Sektöre yönelik vergi politikasının sürdürülmesi ve rekabeti arttıracak yapısal tedbirlerin alınmaması halinde bu tür geçici önlemlerin sonuç vermeyeceği açıktır.

6. AKARYAKIT SEKTÖRÜNDE VERGİ UYGULAMALARI

Türkiye'de akaryakıt ürünlerine iki tür vergi uygulanmaktadır. Bunlardan ilki Özel Tüketim Vergisi Kanunu uyarınca miktarı Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit olunan maktu ÖTV, ikincisi ise Katma Değer Vergisi Kanunu uyarınca satış fiyatı üzerinden %18

oranında uygulanan KDV'dir. Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun yürürlük kazandığı 2002 yılından günümüze akaryakıt ürünlerine uygulanacak ÖTV tutarları birçok defa değiştirilmiştir.

30.7.2002 tarih ve 2002/4481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca ÖTV tutarları 95 oktan kurşunsuz benzin için 0,739 TL/litre, motorin için 0,516 TL/litre olarak tespit olunmuştur. Serbestleşme öncesi ÖTV tutarlarındaki son değişiklik 31.12.2004 tarihinde gerçekleştirilmiş ve 2004/8266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında ÖTV tutarları 95 oktan kurşunsuz benzin için 1,363 TL/litre, motorin için 0,933 TL/litre olarak belirlenmiştir. Böylece 2002-2005 arasında ÖTV tutarları kurşunsuz benzinde %84, motorinde %80 oranında arttırılmıştır.

ÖTV tutarları en son 31.12.2009 tarih ve 2009/15725 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 95 oktan kurşunsuz benzin ve motorin için sırasıyla 1,8915 TL/litre ve 1,3045 TL/litre olarak tespit olunmuştur. Böylece sektörün serbestleştirildiği 2005 yılından günümüze ÖTV tutarları kurşunsuz benzinde %38, motorinde %40 oranında artış kaydetmiştir.

Akaryakıt ürünlerinden alınan dolaylı vergiler, toplam vergi gelirleri içinde önemli bir paya sahiptir. Aşağıdaki tabloda akaryakıttan alınan dolaylı vergi tutarları ile bunların toplam vergi gelirleri içindeki oranlarına yer verilmektedir.

Tablo 12: Türkiye'de Akaryakıt Vergileri (milyar TL)

	Akaryakıt Dolaylı Vergi Tutarı (ÖTV+KDV)	Merkezi Yönetim Toplam Vergi Geliri	Toplam Vergi Geliri İçindeki Pay
2005	22,1	135,7	%16,2
2006	24,6	137,4	%17,9
2007	26,0	152,8	%17,0
2008	28,5	168,1	%16,9
2009	29,5	172,4	%17,1

Kaynak: PETDER ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü

Akaryakıt ürünlerinden alınan dolaylı vergi tutarı yıllar içinde düzenli olarak artmıştır. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı %16-18 arasında değişmektedir. Tüketim miktarlarının yıldan yıla değiştiği kriz yılında ise bir önceki yıla göre ciddi oranda düştüğü dikkate alındığında, akaryakıt ürünlerine uygulanan ÖTV tutarlarının tespitinde %16-18 vergi geliri oranı aralığının hedeflendiğini ileri sürmek mümkündür.

Akaryakıt ürünlerinden alınan dolaylı vergi tutarının nihai satış fiyatı içindeki payı ise üründen ürüne değişmektedir. Motorin ve kurşunsuz benzinde bu oran %60-70 aralığında değişmektedir. Gazyağı, fueloil ve kalorifer yakıtı gibi ürünlerde vergi tutarının nihai satış fiyatı içindeki payı daha düşüktür. Ancak motorin ve kurşunsuz benzinin toplam yurtiçi tüketimin büyük kısmını teşkil etmesi nedeniyle bu ürünlere ilişkin vergi yükünün esas alınması gerekir.

Türkiye’de akaryakıt vergilerinin görece yüksekliği sıklıkla dile getirilmektedir. Türkiye ile AB üyesi ülkelerin karşılaştırmalı verileri bu iddiayı desteklemektedir. Aşağıdaki tabloda, 13.12.2010 itibarıyla AB üyesi ülkeler ile Türkiye’nin kurşunsuz benzin ve motorin vergili ve vergisiz fiyatları ile toplam vergi tutarlarına yer verilmektedir.

Aşağıdaki tablodan görüldüğü üzere Türkiye’de kurşunsuz benzin ve motorin üzerindeki vergi yükü tüm AB ülkelerinin üzerindedir. Bunun tek istisnası İngiltere’dir. Bu ülkede motorin üzerindeki vergi yükü Türkiye’den biraz fazladır. Anılan tarih itibarıyla Türkiye’de benzin üzerindeki vergi yükü AB 27 ortalamasından %58; motorin üzerindeki vergi yükü ise %41 fazladır.

Tablo 13: Türkiye-AB Ülkeleri Karşılaştırmalı Bayi Akaryakıt Satış Fiyatları ve Toplam Vergiler (13.12.2010 Euro/Litre) ¹²

	Kurşunsuz Benzin (95 oktan)			Motorin		
	Vergili Fiyat	Vergisiz Fiyat	Toplam Vergi	Vergili Fiyat	Vergisiz Fiyat	Toplam Vergi
Avusturya	1,263	0,567	0,696	1,198	0,612	0,586
Belçika	1,463	0,596	0,867	1,220	0,615	0,605
Bulgaristan	1,089	0,557	0,532	1,066	0,581	0,485
Kıbrıs	1,098	0,585	0,513	1,098	0,614	0,484
Çek C.	1,312	0,583	0,729	1,275	0,627	0,648
Danimarka	1,513	0,650	0,863	1,294	0,646	0,648
Estonya	1,169	0,551	0,618	1,185	0,594	0,591
Finlandiya	1,483	0,594	0,889	1,186	0,634	0,552
Fransa	1,409	0,572	0,837	1,220	0,592	0,628
Almanya	1,457	0,569	0,888	1,290	0,613	0,677
Yunanistan	1,573	0,596	0,977	1,364	0,684	0,680
Macaristan	1,279	0,580	0,699	1,233	0,625	0,608
İrlanda	1,317	0,525	0,792	1,261	0,572	0,689
İtalya	1,419	0,618	0,801	1,295	0,656	0,639
Letonya	1,141	0,582	0,559	1,141	0,613	0,528
Litvanya	1,239	0,590	0,649	1,109	0,642	0,467
Lüksemburg	1,231	0,609	0,622	1,056	0,608	0,448
Malta	1,270	0,606	0,664	1,150	0,592	0,558
Hollanda	1,564	0,594	0,97	1,299	0,653	0,646
Polonya	1,180	0,555	0,625	1,128	0,605	0,523
Portekiz	1,441	0,607	0,834	1,224	0,647	0,577
Romanya	1,142	0,575	0,567	1,112	0,605	0,507
Slovakya	1,288	0,567	0,721	1,170	0,615	0,555
Slovenya	1,238	0,529	0,709	1,193	0,552	0,641
İspanya	1,241	0,611	0,63	1,164	0,642	0,522
İsviçre	1,451	0,558	0,893	1,362	0,615	0,747
İngiltere	1,442	0,537	0,905	1,490	0,579	0,911
AB 27	1,402	0,576	0,826	1,256	0,619	0,637
Türkiye	1,962	0,655	1,307	1,654	0,755	0,899

Kaynak: AB Komisyonu Petrol Bülteni, EPDK ve Kendi Hesaplarımız

Bu noktada ortalama fiyatların tarihsel gelişimini ortaya koymak yerinde olacaktır. Aşağıdaki tabloda 2005-2009 döneminde Türkiye ile AB ortalama vergi tutarları karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır. Tabloda görüldüğü üzere Türkiye’de her iki ürün bakımından vergi tutarları tüm yıllarda AB ortalamalarının üzerinde gerçekleşmiştir.

¹² Türkiye vergisiz satış rakamları EPDK 13.12.2010 tarihli Bayi Satış Fiyatı Bülteninden alınan rakamların ilgili gün TCMB Euro satış kuru üzerinden dönüştürülmesiyle, toplam vergi rakamları ise pompa satış fiyatı üzerinden hesaplanan KDV ve maktu ÖTV tutarlarının ilgili gün döviz kuru üzerinden Euro karşılığının hesaplanmasıyla elde edilmiştir.

Tablo 14: Türkiye-AB Akaryakıt Üzerindeki Vergi Yüğü (Euro/Litre)¹³

	Türkiye		AB		Türkiye-AB Farkı	
	Kurşunsuz Benzin	Motorin	Kurşunsuz Benzin	Motorin	Kurşunsuz Benzin	Motorin
2005	1,104	0,684	0,749	0,567	0,355	0,117
2006	1,066	0,663	0,760	0,583	0,306	0,080
2007	1,022	0,730	0,780	0,596	0,242	0,134
2008	1,042	0,758	0,776	0,617	0,266	0,141
2009	1,043	0,676	0,742	0,535	0,301	0,141

Kaynak: EPDK, AB Petrol Bülteni Zaman Serileri ve Kendi Hesaplarımız

Türkiye’de kurşunsuz benzinden alınan litre başına vergi tutarı 2005 yılında AB ortalamasından 0,355 Euro yüksektir. Bu fark 2006 ve 2007 yıllarında azalarak 0,242 Euro’ya gerilemiş, 2008 ve 2009 yıllarında tekrar artarak 0,301 Euro seviyesine ulaşmıştır.

Motorinde ise 2005 yılında litre başına 0,117 Euro olan fark 2006 yılında 0,08 Euro’ya gerilemiş, 2007 ve 2008 yıllarında artarak 0,141 Euro’ya ulaşmış, 2009’da aynı seviyeyi korumuştur.

Bu tablo, Türkiye’de vergilerin AB’ye göre oldukça yüksek olduğunu, son beş yılda benzinden alınan birim vergi farkının sınırlı ölçüde azaldığını, toplam ürün satışının büyük kısmını teşkil eden motorinden alınan birim vergi farkının daha da arttığını ortaya koymaktadır.

7. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Akaryakıt nihai satış fiyatının %60-70’i vergidir. Bu nedenle fiyatların düşürülmesi için akla gelen ilk seçenek vergilerin azaltılmasıdır. 2005-2009 döneminde akaryakıt üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının bilinçli bir politika tercihi olarak %16-%18 arasında değiştiği görülmektedir. Akaryakıt üzerinden alınan vergilerin düşürülmesi vergi gelirlerinde önemli bir azalmaya yol açacaktır.

¹³ AB verileri bakımından satış hacimlerine göre ağırlıklandırılmış yıllık ortalama değerler esas alınmıştır. Türkiye Euro cinsinden veriler TCMB yıllık ortalama Euro satış kuru esas alınarak elde edilmiştir.

Türkiye’de akaryakıt üzerindeki vergi yükü görece yüksektir. Nitekim benzin üzerindeki vergi yükü AB 27 ortalamasından %58; motorin üzerindeki vergi yükü ise %41 fazladır. Üstelik 2005-2009 arasında Türkiye-AB arasında motorin üzerinden alınan vergi farkı artmış, 1000 litrede 117 Euro’dan, 141 Euro’ya yükselmiştir. Bir diğer ifadeyle 2009’da Türkiye’de 1000 litre motorinden elde edilen dolaylı vergiler AB’den 141 Euro daha fazladır.

Akaryakıt nihai satış fiyatının %30-40’ını rafineri maliyeti ile rafineri, dağıtıcı ve bayi kar oranları teşkil etmektedir. Rafineri maliyetleri büyük ölçüde küresel ham petrol fiyatları ve döviz kuru, kar oranları ise, rekabetçi piyasa varsayımı altında, işletme maliyetleri tarafından belirlenmektedir.

Serbestleşme sonrasında düzenleme rejiminin esasını 5015 sayılı Kanun teşkil etmektedir. Yeni düzenleme rejimi rekabetçi bir yapı yerine küresel referans fiyatlara endekslenmiş bir fiyatlandırma sistemi öngörmektedir. Bu çerçevede rafineri ve dağıtım hizmetlerine ilişkin olarak en yakın erişilebilir dünya fiyatları esas alınmaktadır. Dağıtıcılar, bayilerine yönelik olarak tavan fiyat tespit edebilmekte ve kendi tavan fiyatları ile birlikte EPDK’ya bildirmektedir. EPDK dağıtıcı ve bayi tavan fiyatlarının en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına göre düzenlenip düzenlenmediğini izlemekte, aksi bir durumun varlığı halinde, Kanun’da yer verilen koşulların da sağlanmasıyla tavan fiyat uygulaması kararı alabilmektedir.

Rafineri ve dağıtım piyasalarında rekabetçi bir yapının varlığından söz etmek mümkün değildir. Rafineri sektörü tek bir teşebbüsün kontrolü altındadır ve bu teşebbüs ithal edilen toplam işlenmiş ürünün önemli bir kısmını gerçekleştirmektedir. Dağıtım sektörü ise sıkı oligopol karakteri taşımaktadır. Akaryakıt dağıtım lisansına sahip 55 şirket arasında en büyük beş şirketin piyasa payı %80’dir. Üstelik söz konusu dağıtım şirketleri bayilerinin tavan fiyatlarını tespit etmektedir.

İncelenen dönemde rafineri çıkış fiyatlarındaki yıllık değişimlerin, ham petrol ile ABD ve İngiltere rafineri çıkış fiyatlarındaki değişimlere genelde uyum gösterdiği gözlenmektedir. Bununla birlikte 2008 yılında TÜPRAŞ motorin fiyatlarının hem ham petrol fiyatları hem de İngiltere ve ABD rafineri fiyatlarının oldukça üzerinde artış gösterdiği gözlenmekte, bu yılda TÜPRAŞ kar oranının çok yüksek oranda arttığı dikkat çekmektedir.

Dağıtıcıların brüt kar oranı olarak nitelendirilebilecek dağıtıcı payları kurşunsuz benzinde 2006, motorinde 2007 yıllarında; bayi payları ise kurşunsuz benzinde 2007 ve 2008, motorinde 2006 yıllarında yüksek oranda artış sergilemiştir. Öte yandan rafineri, dağıtıcı ve bayi faaliyetleri içinde, bayi paylarının fiyat dalgalanmalarından en az etkilenen unsur olduğu dikkat çekmektedir. Öyle ki, 2009 yılında ham petrol fiyatlarındaki düşüş ve tavan fiyat uygulaması neticesinde tüm segmentlerde fiyat ve paylar azalırken motorinde bayi payı artış kaydetmiştir.

Akaryakıt ürünlerinde dağıtıcı ve bayi payları toplamı yıllar içinde farklılaşmakla birlikte ABD ve İngiltere'nin 2-5 katı arasında değişmektedir. Söz konusu farklar 2006 ve 2007 yıllarında daha da açılmıştır. 2007 yılı sonunda Türkiye'de dağıtıcı ve bayi payları toplamı motorinde İngiltere'nin 2,5; ABD'nin 3,9 katına; benzinde İngiltere'nin 2,5; ABD'nin 4,5 katına ulaşmıştır. 2008 yılında aradaki farklar önemli ölçüde kapanmış, 2009 yılında ise tekrar bir miktar açılmıştır. Bu veriler dağıtıcı ve bayi paylarında 2006 ve 2007 yılı artışlarında rekabetçi olmayan bir fiyatlama davranışının söz konusu olabileceğini ima etmektedir.

Rafineri çıkış fiyatı dağıtıcı ve bayi payı toplamı, bir diğer ifadeyle vergisiz fiyatlar AB ile karşılaştırıldığında, benzinde fiyat farkının 2005-2008 döneminde arttığı ve 1000 litrede 135 Euro'ya ulaştığı, 2009 yılında ise bu farkın büyük ölçüde kapandığı görülmektedir. Motorinde ise, 1000 litrede 2005 yılında 36 Euro olan fark, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında artarak 112 Euro seviyesine ulaşmış, 2009 yılında 71 Euro'ya gerilemiştir.

Fiyat hareketleri ve uluslararası karşılaştırmalar dağıtıcı ve bayi kar oranları bakımından 2006 ve 2007 yıllarının, rafineri fiyatları bakımından 2008 yılının sorunlu olduğunu ortaya koymaktadır. Bu göstergeler anılan yıllara ilişkin fiyatlama davranışlarının rekabetçi fiyatlama davranışından sapmalar göstermiş olabileceğini, diğer yandan 5015 sayılı Kanun'da öngörülen referans en yakın erişilebilir dünya fiyatlarına uyum yükümlülüğüne aykırılık teşkil edebileceğini ima etmektedir.

Sorunlu görülen yıllarda rafineri fiyatları ile dağıtıcı ve bayi paylarındaki aşırı artışların, söz konusu birimlerin maliyet artışları ile ilgili olup olmadığı ancak ayrıntılı bir maliyet analizi ile tespit olunabilecektir. Ancak ne Rekabet Kurumu ne de EPDK bu tür bir analiz gerçekleştirmiştir. Diğer yandan söz konusu artışların referans dünya fiyatlarına uyum

yükümlülüğünü ihlal edip etmediği konusunda Rekabet Kurumu ve EPDK tarafından 2008 ve 2009 yıllarında yapılan incelemeler tatmin edici değildir.

2006, 2007 ve 2008 yıllarındaki sorunlu göstergelerin varlığına karşın EPDK ve Rekabet Kurumu'nun 2008 yılına kadar herhangi bir müdahalede bulunmaması, tavan fiyat uygulaması kararının ise fiyat sapmalarının azaldığı 2009 yılında alınmasının nedeni, kanaatimizce küresel ham petrol fiyatlarındaki yıllık değişimlerdir.

Küresel ham petrol fiyatları varil başına 2006 yılında %20 artışla, 87,3 TL'ye; 2007 yılında %7 artışla 93,9 TL'ye; 2008 yılında ise %33 artışla 125,3 TL'ye yükselmiş; 2009 yılında %25 oranında azalarak 93,8 TL'ye gerilemiştir. Dolayısıyla 2006 ve 2007 yıllarında ham petrol fiyatlarının görece düşük olması ve sınırlı oranda artması nedeniyle, dağıtıcı ve bayi payları ile vergi yükünün artmasına karşın fiyatlara yönelik ciddi bir kamuoyu tepkisi ortaya çıkmamıştır. 2008 yılında ortalama fiyatın 125,3 TL'ye çıkmasının etkisiyle nihai satış fiyatlarının hızla yükselmesi sonucunda ortaya çıkan kamuoyu tepkisinin tesiriyle konu Rekabet Kurumu ve EPDK tarafından ele alınmış ve 2009 yılının ortasında tavan fiyat uygulamasına gidilmiştir.

İki ay süren tavan fiyat uygulamasının ortasında ÖTV tutarları, tavan fiyat uygulamasından kaynaklanan ve dağıtıcı ve bayi paylarının azalmasıyla ortaya çıkan fiyat azalışlarına neredeyse eşit düzeyde arttırılmıştır. Böylece fiyatlar bakımından tüketiciler için herhangi bir değişiklik ortaya çıkmamış, sadece dağıtıcı ve bayi paylarının bir kısmı vergi olarak hazineye aktarılmıştır. Şüphesiz süreç içinde ÖTV tutarının arttırılmasında, hem petrol fiyatlarındaki düşüşün sağladığı olanağın etkisi bulunmaktadır.

2008 yılının son çeyreğinde ortaya çıkan küresel ekonomik krizin etkisiyle fiyatları olağanüstü düzeyde azalan ham petrol fiyatları 2009 yılında düşük seviyesini korumuş, bu yılda tavan fiyat uygulamasının da etkisiyle dağıtıcı ve bayi payları toplamları azalmıştır. Bu gelişme sonucunda akaryakıt fiyatları tartışması bir süreliğine rafa kalkmış, bu arada ÖTV tutarları 2009 yılı sonunda bir defa daha arttırılmıştır. 2010 yılı sonunda ham petrol fiyatlarının varil başına 90 dolar düzeyine ulaşmasıyla akaryakıt nihai satış fiyatları psikolojik sınır olan litrede 4 TL seviyesine ulaşmış, bu da konuyu tekrar kamuoyunun gündemine taşımıştır. EPDK, bu sefer tavan fiyat kararı almak yerine promosyon uygulamalarına sınırlandırma getirmek gibi geçici önlemlere yönelmiştir.

EPDK ve Rekabet Kurumu'nun piyasaya müdahale süreci, 2006 ve 2007 yıllarındaki sorunlu göstergelere karşın, EPDK'nın 30.5.2008 tarihinde Rekabet Kurumu'na fiyatlamayla ilgili olarak şikâyet başvurusunda bulunmasıyla başlamıştır. Rekabet Kurumu'nun fiyat hareketlerine yönelik değerlendirme ve yaklaşımlarına 2008 yılının Haziran ayında kamuoyuna duyurulan Akaryakıt Sektör Raporunda yer verilmektedir. Söz konusu rapor kapsamında yapılan değerlendirmelerden hareketle rafineri faaliyetinde bulunan şirket ile en büyük beş dağıtım şirketi hakkında bir önaraştırma başlatılmıştır.

Önaraştırma sürecinde elde edilen bilgi ve belgeler kapsamında, kanaatimizce teknik ve hukuki yönden tartışmalı gerekçelerle soruşturma açılmasına yer olmadığına karar verilmiş ve rekabetin tesisini engelleyen bazı yapısal sorunlara dikkat çekilmiştir. Önaraştırma'nın kararının ardından EPDK'ya gönderilen bir yazı ile sektöre yönelik değerlendirmeler özetlenmiş, 5015 sayılı Kanun'un 10. maddesine atfen EPDK'nın düzenleyici yetkilerini kullanması gerektiği şeklindeki kanaat ifade edilmiştir.

Rekabet Kurulu kararından bir süre sonra, Haziran ayında EPDK, dağıtım faaliyetleri bakımından en yakın erişilebilir dünya fiyatlarının dikkate alınmadığı gerekçesiyle tavan fiyat uygulaması başlatmıştır. EPDK'nın tavan fiyat başlatma kararı birçok açıdan sorunludur. Zira kararda, Kanun'da öngörülen, rekabetin kısıtlanmasına yol açan anlaşma veya eylemlerin varlığı sonucunda piyasa düzeninin bozulduğu koşulu ortaya konmamış, ilgili idari prosedür uygulanmamış, hangi tarihler arasında ve ne ölçüde referans fiyatlardan sapmaların gerçekleştiği belirtilmemiş, karar kapsamında sabitlenen dağıtıcı ve bayi paylarının hangi ölçütlere göre tespit olunduğu ifade edilmemiştir.

Sonuç olarak Türkiye'de akaryakıt fiyatlarının görece yüksekliğinin birçok nedenden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bunlar diğer ülkelere göre yüksek olan ve yıllar içinde artan vergi yükü; dağıtıcı ve bayi paylarının özellikle 2006 ve 2007 yıllarındaki olağandışı düzeyde artması ve bunun birikimli etkisinin zaman içinde sürmesi ve rafineri çıkış fiyatlarının özellikle motorinde 2008 yılında yüksek oranlı artış göstermesidir. Hal böyleyken 2006 ve 2007 yıllarında piyasaya müdahale etmeyen Rekabet Kurumu ve EPDK'nın, ham petrol fiyatlarındaki artışa paralel olarak iç piyasa fiyatlarının hızla yükseldiği dönemde artan kamuyu baskısının etkisiyle gerekçeleri tartışmalı kararlarla sürece fiilen dahil oldukları görülmektedir.

Türkiye’de akaryakıt fiyatlarının düşmesi ya vergi yükünün azaltılması ya da rafineri, dağıtım ve bayilik düzeylerinde rekabetçi bir yapının tesisiyle gerçekleşebilir. Vergilerin düşürülmesi maliye politikası ile ilgilidir ve akaryakıt sektöründen elde edilen vergi tutarının toplam vergi gelirleri içindeki ağırlığı dikkate alındığında kolay görünmemektedir. Diğer seçenek olan rekabetçi yapının tesisi ise, sektöre ilişkin temel yapısal sorunların çözümü ve 5015 sayılı Kanun’da öngörülen düzenleme rejiminin gözden geçirilmesiyle mümkün olabilir. Bu başlı başına ayrı bir çalışma konusudur.

KAYNAKÇA

Rapor ve İstatistikler

BP (2010), "Statistical Review of World Energy"

Energy Information Administration of US (2010) "World Crude Oil Prices"

Energy Information Administration of US (2010) "Gasoline and Diesel Fuel Update: Gasoline Pump Data History"

Energy Information of Administration of US (2010) "Gasoline and Diesel Fuel Update: Diesel Fuel Pump Data History"

EPDK (2006), "Türkiye Petrol Piyasası Sektör Raporu 2005-2006"

EPDK (2007), "Petrol Piyasası Sektör Raporu 2007"

EPDK (2008), "Petrol Piyasası Sektör Raporu 2008"

EPDK (2009), "Petrol Piyasası Sektör Raporu 2009"

EU Commission EU DG TREN (2010), "Oil Bulletin (Prices With Taxes)" (13.12.2010)

EU Commission EU DG TREN (2010), "Oil Bulletin (Prices Without Taxes)" (13.12.2010)

EU Commission EU DG TREN (2010), "Oil Bulletin Time Series", History From 2005 Onwards

PETDER (2009), "Türkiye Petrol Piyasalarına Fiyat Yönü İle Yapılan Müdahale ve Sonuçları", PETDER Basın Toplantısı Sunumu, (İstanbul 21.7.2009)

PETDER (2006), "2005 Yılı Sektör Raporu"

PETDER (2007), "2006 Yılı Sektör Raporu"

PETDER (2008), "2007 Yılı Sektör Raporu"

PETDER (2009), "2008 Yılı Sektör Raporu"

PETDER (2010), "2009 Yılı Sektör Raporu"

Rekabet Kurumu (2008), EPDK'ya Gönderilen Görüş Yazısı (12.8.2008)

Rekabet Kurumu (2008), "Akaryakıt Sektör Raporu" (Ankara 2.6.2008)

TÜPRAŞ (2006), "2006 Faaliyet Raporu"

TÜPRAŞ (2007), "2007 Faaliyet Raporu"

TÜPRAŞ (2008), "2008 Faaliyet Raporu"

TÜPRAŞ (2009), "2009 Faaliyet Raporu"

UKPIA (2008), "Fuel Price Data 2007 & Market Background"

UKPIA (2008), "UK Average Major Brand Diesel Pump Prices 2000-2007",

UKPIA (2008), "UK Average Major Brand Unleaded Petrol Pump Prices 2000-2007",

UKPIA (2009), "Fuel Price Data 2008 & Market Background"

UKPIA (2009), "Understanding Pump Prices"

UKPIA (2010), "Understanding Pump Prices"

UKPIA (2010), "Fuel Price Data 2009 & Market Background"

UKPIA (2010), "2010 Statistical Review"

İnternet Kaynakları

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB), www.tcmb.gov.tr

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), www.epdk.gov.tr

Rekabet Kurumu, www.rekabet.gov.tr

ABD Enerji Bakanlığı (EİA DOE), www.eia.doe.gov

AB Komisyonu Enerji ve Taşımacılık Genel Müdürlüğü (EU TREN),
http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm

İngiltere Petrol Endüstrisi Birliği (UKPIA) www.ukpia.com

Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (TÜPRAŞ), <http://www.tupras.com.tr/>

Petrol Sanayi Derneđi (PETDER), <http://www.petder.org.tr/>

Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, <http://www.muhasibat.gov.tr/>

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), www.tuik.gov.tr

Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB), www.gib.gov.tr