

EkonomikA

EYLÜL/2022

KONU: DİJİTALLEŞME

DİJİTAL PLATFORMLAR DÜZENLENMELİ Mİ? KÜRESEL GÖRÜNÜM VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

AZEM YILDIRIM / EDAM



DİJİTAL PLATFORMLAR DÜZENLENMELİ Mİ? KÜRESEL GÖRÜNÜM VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

Azem Yıldırım, EDAM



GİRİŞ

“Dünyanın en büyük taksi şirketi Uber hiç araca sahip değil. Dünyanın en popüler medya şirketi Facebook içerik üretmiyor. En değerli perakendeci olan Alibaba'nın envanteri yok. Dünyanın en büyük konaklama sağlayıcı olan Airbnb'nin ise gayrimenkulü bulunmuyor. İlginç şeyler oluyor”¹

Tom Goodwin'in 2015'te tespit ettiği bu olgu, dijital platform modelinin dijitalleşmiş bile olsalar geleneksel şirketlere kıyasla başarısını göstermektedir. Geleneksel şirketlerden farklı olarak dijital platformların katma değeri en az iki farklı grup arasında ticari etkileşimi sağlayan hizmetler olarak genellenebilir. Örneklerin çoğunda bu gruplardan biri tedarikçiler, diğeri ise tüketicilerdir.² Bu açıdan dijital platformlar pazarda aktif şirketler olmanın yanı sıra kendi platformları özelinde Pazar düzenleyicisi rolüne de sahiptirler.³ Platform modeli başlı başına yeni bir model değildir; dijital öncesi dönemde ortaya çıkmış ve yaygın hale gelmiş birçok örnek bulunmaktadır. Mesela alışveriş merkezleri, mağazalarla tüketicileri buluşturan platformlar olarak görülebilir.⁴ Dijital platformların farkı ise veri analizi, yapay zekâ gibi dijital bazlı teknolojileri kullanarak işleyişlerini sürekli olarak optimize edebilmeleridir.

1. Goodwin, Tom. 'The Battle is for the Customer Interface'. TechCrunch (blog), 2015. <https://social.techcrunch.com/2015/03/03/in-the-age-of-disintermediation-the-battle-is-all-for-the-customer-interface/>.
2. 'ITIF Technology Explainer: What Are Digital Platforms?' Information Technology and Innovation Foundation, 12 October 2018. <https://itif.org/publications/2018/10/12/itif-technology-explainer-what-are-digital-platforms>.
3. Hofheinz, Paul. 'Gatekeepers or Market Makers? What the Evidence Tells Us'. The Lisbon Council, 18 January 2021. <https://lisboncouncil.net/gatekeepers-or-market-makers-what-the-evidence-tells-us/>.
4. 'ITIF Technology Explainer: What Are Digital Platforms?' Information Technology and Innovation Foundation, 12 October 2018. <https://itif.org/publications/2018/10/12/itif-technology-explainer-what-are-digital-platforms>.



Bunun temelinde, bu tür bir kullanımı mümkün kılan verinin ekonomik özellikleri yatmaktadır. Günümüzde verinin sadece dijital ekonominin değil, ekonominin genelinin değerli bir bileşeni olduğu genel kabul görmektedir. Ancak veriye nasıl bir değer atfedildiği o kadar da açık değildir. Bu, veriyi kullanan dijital platformların ekonomik etkilerini anlamak için çok önemlidir. Bazen veriden sahip olunabilen ve takas edilebilen bir mal olarak bahsedilir, ancak bu yaklaşım bazı önemli nüansları gözden kaçırmaktadır. İlk olarak, veri rakipsizdir; aynı veri farklı aktörler tarafından aynı anda toplanabilir ve kullanılabilir. İdari veya kurumsal kurallar nedeniyle erişim kısıtlandığında bazen dışlanabilir. Veri belirli dışsallıklara da tabidir. Bunlardan olumlu olanlara, bir veri setinin analizinin kalitesini artırmak için diğer verilerle birleştirilmesi örnek verilebilir. Kişisel veriler söz konusu olduğunda mahremiyet ihlalleri gibi olumsuzluklar da mevcuttur. Bazı durumlarda veriler önemli bir opsiyon değerine de sahiptir, çünkü bugün toplanan veriler gelecekte ya da analiz için daha iyi yöntemler geliştirildiğinde ek bir önem kazanabilir.⁵ Dijital platformlar, veri toplama ve analiz etmenin ön maliyetlerini üstlenerek ve yazılım ve insan kaynakları geliştirme gibi tamamlayıcı yatırımlar yaparak, tüketicilerin verilerle ilişkili faydalara daha düşük bir fiyatla ve bazen de ücretsiz olarak erişmesine olanak tanıyan hizmetler sunmaktadır.

Dijital platformların KOBİ'ler gibi ticari müşterileri de bu tür hizmetlerden önemli ölçüde faydalanmaktadır. Platformlar aracı rollerinin yanı sıra toplayıcı (aggregator) ve yenilikçi (innovator) olarak da işlev görmektedir. Platformlar tarafından sağlanan paketlenmiş hizmetlerin yanı sıra giriş engellerinin daha düşük olduğu, tüketicilerin işlem maliyetlerinin azaldığı ve seçeneklerin arttığı bir ortamda verimli bir şekilde faaliyet göstermelerini sağlarken mükerrerlikten doğabilecek maliyetlerinden de kaçınmaktadır. Platformlar ayrıca tüketicilere daha iyi birleştirilmiş hizmetler ve araçlar sunmak için yenilik yapmaya teşvik edilmektedir.⁶ Bu tür faydalar, platformlar tarafından sağlanan ürün ve hizmetlerin değerinin artan kullanıcı sayısı nedeniyle yükselmesi anlamına gelen 'ağ etkileri' ile daha da belirginleşmektedir.

Ölçek ekonomileri ile ağ etkilerinin bir araya gelmesinin tek bir platforma evrilme eğilimine (tipping) yol açtığı iddia edilmektedir.⁷ Çeşitli ülkelerde, büyük platformların dijital ekonominin belirli sektörlerindeki algılanan hakimiyetinin rekabeti engellediği düşünülmektedir. Bu nedenle, dijital platform şirketleri rekabet otoriteleri ve politika yapımcılar için bir odak noktası haline gelmiştir.

Bu raporda dünyada dijital platform düzenlemesi ihtiyacını doğuran faktörler ve buna verilen tepkiler ele alınmıştır. Avrupa Birliği'nin Dijital Pazarlar Yasası (DMA), AB mevzuatının Türkiye üzerindeki etkisi itibarıyla özellikle analiz edilmiştir. Son olarak, Türkiye'de dijital platform düzenlemesinin ilk adımı olması beklenen e-ticaret düzenlemeleri incelenmiş, bundan hareketle Türkiye için politika önerileri sunulmuştur.

5. Coyle, Diane et al. "The Value of Data." Bennett Institute for Public Policy, Cambridge, 2020. <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/value-data-summary-report/>.
6. Florez Duncan, Felipe. "How Platforms Create Value for Their Users: Implications for the Digital Markets Act." Oxera, 2021. <https://www.oxera.com/insights/reports/how-platforms-create-value/>.
7. Zingales, Luigi, Fiona Scott Morton, and Guy Rolnik. "Stigler Committee on Digital Platforms," 2019, 336.



Dijital Platformlara Dair Mevcut Düzenlemeler

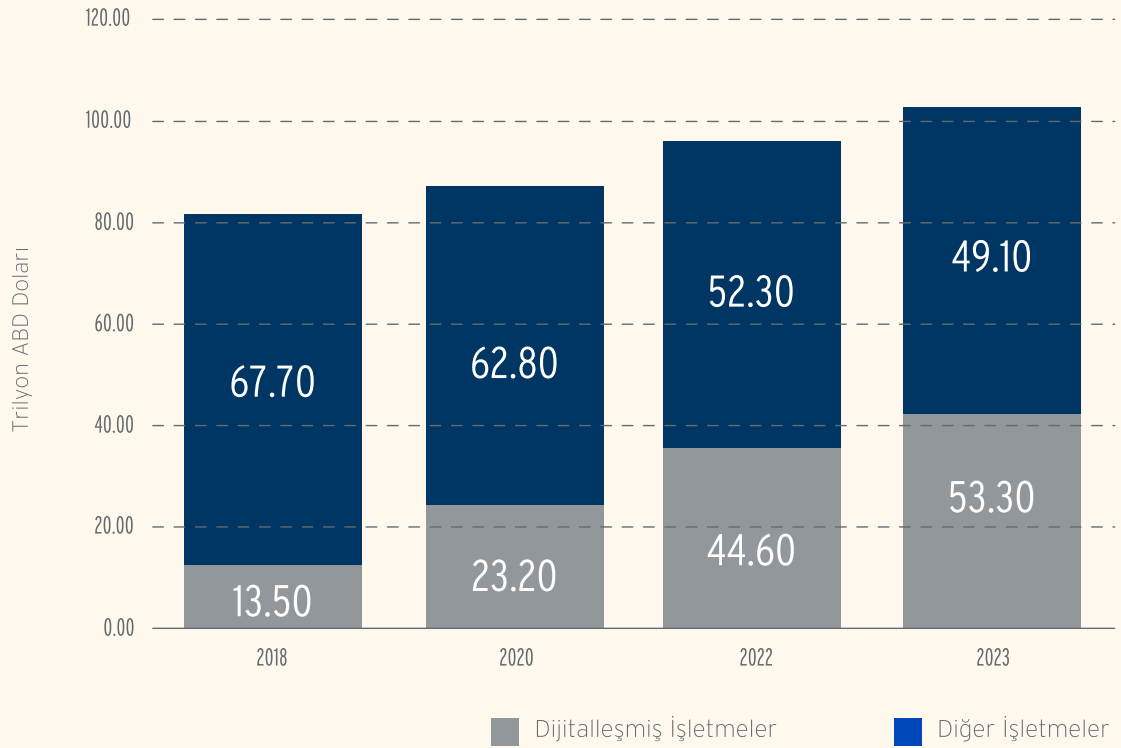
Rekabet politikaları ekseninde devam eden yeni dijital platform düzenlemeleri tartışmasına eğilmeden önce mevcut uygulamaları gözden geçirmek bağlamsallık açısından faydalı olacaktır. Şu anki tartışmanın temelleri, Tim Wu'nun 2003'te ortaya attığı 'ağ tarafsızlığı' konseptinde bulunabilir. Bu fikir, internet hizmet sağlayıcılarının anlaşmalı veya sahip oldukları dijital hizmetleri desteklemek adına diğer hizmetlere ve internet sitelerine erişimi zorlaştırmasının rekabeti engellediğini savunmaktadır. Dijital ekonomiye ilişkin düzenlemelerin kapsadığı bir diğer alan da veri koruma ve gizlilik olmuştur. Bu düzenlemelerin amacı, verinin üreticisi olan kullanıcıların verinin toplanması, işlenmesi ve kullanımı üzerindeki kontrolünü artırmaktır. Toplanan verilerin güvenli bir şekilde saklanması, kullanıcıların verilerinin nasıl kullanıldığı konusunda bilgilendirilmesi ve rıza alınması da ele alınan konular arasında yer almıştır. Genel Veri Koruma Yönetmeliği (General Data Protection Regulation, GDPR) bu alandaki düzenlemelerin öncüsü olarak kabul edilirken, neredeyse yüz kırk ülkenin yasal düzenlemeleri olduğu bilinmektedir.⁸ Genel olarak veri koruma düzenlemeleri kullanıcı, veri sorumlusu ve veri işleyen arasındaki ilişkiyi netleştirmekte ve düzenlemektedir. Bu bağlamda, veri koruma düzenlemeleri şirketler arası rekabet konusuyla doğrudan ilgili olmasa da, mevcut düzenlemelere ilişkin tartışmalara hakim olan bazı ilkeler burada da gözlemlenebilir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramlar dijital platformların veri koruması ile bağlantılı olarak gündeme gelmektedir. Yine güncel tartışmalara paralel olarak, veri koruma düzenlemelerinin veri piyasalarında rekabeti ve inovasyonu engellediği tartışılmaktadır.⁹

8. The World Bank - Digital Regulation Platform. "Data Protection and Trust", 2020. <https://digitalregulation.org/data-protection-and-trust-2/>.

9. Gal, Michal S, and Oshrit Aviv. "The Competitive Effects of the GDPR." *Journal of Competition Law & Economics* 16, no. 3 (September 9, 2020): 349-91. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhaa012>.



Tablo 1: 2018'den 2023'e kadar dünya çapında dijital dönüşümden geçmiş ve diğer işletmeler tarafından yaratılan nominal GSYİH



Kaynak: Statista ¹⁰

Tablo 1'den de görüleceği üzere, dijital ekonominin genel ekonomideki payı yakın geçmişte hızla artmıştır. Pandeminin de dijital dönüşüme kattığı ivme göz önüne alındığında yakında bu payın daha da artacağı öngörülmektedir. Dijital dönüşüm, devletler ve uluslararası kurumlar tarafından desteklenmiş ve yukarıda bahsedildiği gibi dijital platformların inovasyon kabiliyetine ket vuracak uygulamalardan kaçınılmıştır. Dijital ekonominin itici gücü temel olarak yıkıcı yenilikçilik (disruption) olmuştur. Daha az kaynağa sahip yeni dijital hizmet sağlayıcıları ileri teknolojiler ve metotlar kullanarak hem dijital hem de geleneksel yerleşik şirketler ile rekabet edebilmiş ve onların yerini alabilmiştir.¹¹ Dolayısıyla, yıkıcı yenilikçilik sisteminin çalışabilmesi ve dijital ekonomide rekabetin sağlanabilmesi için yeni aktörlerin yerleşik hale gelmiş şirketler ile adil şartlarda yarışabileceği pazar koşullarının varlığı elzemdir. Bazılarına göre mevcut dijital ekonomide yerleşik olan şirketler rekabet engelleyici uygulamalar aracılığıyla potansiyel yıkıcı yenilikçi şirketleri engellemektedir.¹²

10. Statista. 'GDP Driven by Digital Transformation 2018-2023', 2022. <https://www.statista.com/statistics/1134766/nominal-gdp-driven-by-digitally-transformed-enterprises/>.

11. Christensen, Clayton M., Michael E. Raynor, and Rory McDonald. 'What Is Disruptive Innovation?' Harvard Business Review, 1 December 2015. <https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>.

12. Meyers, Zach. 'Taming "Big Tech": How the Digital Markets Act Should Identify Gatekeepers'. Centre for European Reform, May 2021. <https://www.cer.eu/insights/taming-big-tech-how-digital-markets-act-should-identify-gatekeepers>.



Nitekim, veri koruma ve gizlilik konularının yanı sıra, dijital platformlar rekabetle ilgili konular söz konusu olduğunda sıklıkla yasal ve toplumsal tepkilerle karşılaşmaktadır.

Jedi Blue Davası



ABD'de Teksas eyalet savcısı tarafından öncülük edilen davada, Google'ın dijital reklam pazarındaki en büyük rakiplerinde biri olan Facebook ile 2018 yılında "Jedi Blue" adlı bir anlaşma yaparak, antitröst yasalarını ihlal ettiği iddia edildi. Ayrıca İngiltere'de Rekabet ve Piyasalar Otoritesi ve AB'nin rekabet kurumu da benzer antitröst soruşturmaları başlattığını duyurdu. İddialara göre Jedi Blue antlaşmaları temel olarak Facebook'un reklamcılık alanında Google'a meydan okumamayı kabul etmesi ve buna karşılık Google'ın kendi platformlarında Facebook'a ayrıcalıklı muamele göstermesini içermektedir. Facebook'un rakip reklam teknolojilerini desteklememesi ve Google'ın kendi teknolojisini kullanması için Google, Facebook'a öncelikli reklam yerleşimi ve daha uygun fiyatlar sunmaktadır. Davalar ve soruşturmalar henüz sonuçlanmamasına karşın öne sürülen iddialar, yeni dijital platform regülasyonlarına ihtiyaç olduğu kanısını güçlendirmiştir. Ayrıca not edilmelidir ki davayı açan Teksas eyalet savcısı Ken Paxton siyaseten aktif bir figürdür ve suçlamaları Google tarafından hukuki olarak zayıf olduğu ve dikkat çekmek amacıyla yapıldığı şeklinde yorumlanmıştır.

Jedi Blue davasının özünde Google'ın reklam sektöründeki pazar gücü bulunmaktadır. Google'ın dijital reklam alanındaki gücü 2007'de DoubleClick'i satın alarak programatik reklamcılık pazarında hâkim bir pozisyon elde etmesiyle ciddi bir şekilde artmıştır. Programatik reklamcılık, dijital reklam alanlarının otomatik olarak satın alınması ve satılmasını ifade eder. Çalışma mantığı Gerçek Zamanlı Fiyatlandırma (GZF) teknolojisi olan programatik reklamcılık, reklam alanları için yapılan açık artırmalara dayanmaktadır. Geleneksel açık artırmalardan farklı olarak, GZF ile yapılan açık artırmalar makine öğrenimi yoluyla milisaniyeler içinde gerçekleşir. Web sayfası açılana kadar, reklam alanı için en yüksek teklifi veren ve asgari gereksinimleri karşılayan reklam verici alanı kiralamış olur.

Kaynaklar:

European Commission - European Commission. "Antitrust: Commission Opens Investigation Into." Text. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1703.

Cohen, Adam. "AG Paxton's False Claims Still Don't Add up." Google, January 21, 2022. <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/ag-paxtons-false-claims-still-dont-add-up/>.

Dans, Enrique. "Jedi Blue: A Scandal That Highlights, Yet Again, The Need To Regulate Big Tech." Forbes. <https://www.forbes.com/sites/enriquedans/2021/01/19/jedi-blue-a-scandal-that-highlights-yet-again-the-need-to-regulate-bigtech/>.

Lomas, Natasha. "Google, Meta 'Jedi Blue' Ad Deal Faces New Antitrust Probes." TechCrunch (blog). <https://social.techcrunch.com/2022/03/11/google-meta-jedi-blue-eu-uk-antitrust-probes/>.



Antitröst kurallarının ex post olarak işlediği çoğu ülkede, bu alandaki sorunlar genellikle mevcut rekabet düzenlemelerine dayanan davalar ve rekabet otoriteleri tarafından yürütülen incelemeler yoluyla ele alınmaktadır. ABD, İngiltere ve AB'de "Jedi Blue" anlaşmasına ilişkin eşzamanlı olarak yürütülen anti-tröst soruşturmaları buna örnek olarak gösterilebilir.

Dünya Bankası veri tabanına göre Ocak 2021 itibarıyla 27 farklı rekabet kurumu tarafından dijital platformlara karşı 103 dava açılmıştır.¹³ AB de dahil olmak üzere bazı hükümetler ve kurumlar dijital platformlar için ex ante düzenlemeler hazırlamaya başlamıştır. Birçok ülkede bu tür düzenlemeler henüz kanunlaşma aşamasına gelmemiş ya da yeni yeni gelmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta Rekabet ve Piyasalar Otoritesi (Competition and Markets Authority, CMA) bünyesinde kurulacak ve uygun yasalara göre yetkilendirilecek olan Dijital Piyasalar Birimi (Digital Markets Unit, DMU) henüz aktif hale gelmemiş olsa da, CMA, DMU'nun aktif hale gelmesini beklemeden, mevcut rekabet yasalarıyla Jedi Blue hakkında soruşturma başlatmıştır.¹⁴ Hindistan'da özellikle sosyal medya platformlarına yönelik yasalar,¹⁵ Japonya'da ise dijital platformlara yıllık devlet denetimleri getiren yasalar çıkarılmıştır.¹⁶ Güney Kore ise Eylül 2021'de dünyanın ilk uygulama içi ödeme zorunluluğunu yasaklayan yasasını çıkarmıştır.¹⁷ Çoğu büyük dijital platform şirketine ev sahipliği yapan ABD'de bu alanda adımlar atılmıştır. Federal Ticaret Komisyonu başkanlığına Amazon'un bölünmesini savunan Lina Khan'ın atanması bu bağlamda büyük bir sinyal olarak algılanmıştır.¹⁸ Benzer bir doğrultuda Temsilciler Meclisi'nde platform regülasyonu üzerine çeşitli yasa teklifleri sunulmuş¹⁹ ve uzmanlar tarafından federal bir Dijital Platform Ajansı kurulması gibi öneriler getirilmiştir.²⁰



13. Aparicio, Rodrigo, Nyman, Sara, Barajas. "Antitrust and Digital Platforms?: An Analysis of Global Patterns and Approaches by Competition Authorities." Text/HTML. World Bank. Accessed July 6, 2022. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/893381632736476155/Antitrust-and-Digital-Platforms-An-Analysis-of-Global-Patterns-and-Approaches-by-Competition-Authorities>.
14. Lomas. 'Google, Meta "Jedi Blue" Ad Deal Faces New Antitrust Probes'. TechCrunch (blog), March 2022. <https://social.techcrunch.com/2022/03/11/google-meta-jedi-blue-eu-uk-antitrust-probes/>.
15. Shrivastava, Satyam. 'India's New Rules for (or against?) Social Media, Digital News and Ott Platforms'. Lexology, 30 June 2021. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b57dc839-bbe6-4815-b1a1-244c881a44d0>.
16. Ministry of Economy, Trade and Industry. 'Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (TFDPA)'. Accessed 23 March 2022.
17. Lee, Jeong Ran. 'Regulatory Trends Against Online Platforms in Korea: Focusing on Competition Law Issues', January 2022. <https://www.mondaq.com/antitrust-eu-competition-/1149730/regulatory-trends-against-online-platforms-in-korea-focusing-on-competition-law-issues>.
18. Brustein, Joshua. 'Lina Khan's Appointment Is Riling the Tech World'. Bloomberg.Com, 16 June 2021. <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2021-06-16/lina-khan-s-appointment-is-riling-the-tech-world>.
19. OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>
20. Kimmelman, Tom Wheeler, Phil Verveer, and Gene. 'The Need for Regulation of Big Tech beyond Antitrust'. Brookings (blog), 23 September 2020. <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2020/09/23/the-need-for-regulation-of-big-tech-beyond-antitrust/>.



Ex post ve ex ante İkilemi:

Politika yapıcıların mevcut yasaları temel alan davalar ve soruşturmalara dayalı ex post (uygulama sonrası) regülasyondan ex ante (uygulama öncesi) düzenlemelere kayışlarının ardında belirli sebepler yatmaktadır. Bu sebepler genel olarak hukuki ve ekonomik olarak ikiye ayrılabilir.

Hukuki sebeplerden en temel olanı, yıkıcı yenilikçiliğin ekonomik ve dijital alanın yanında hukuksal alana da tezahür etmesidir. Yenilikçi platformlar işleyiş modelleri açısından kurulu ekonomik mekanizmaları aşmaya çalışırken bunlara eşlik eden yasal yapıya göre gri bir alanda hareket etmek durumunda kalabilirler.²¹ Buna örnek olarak Uber'in Kaliforniya'da çalışanlarını bağımsız yüklenici kabul etmek istemesinin anayasaya aykırı bulunması verilebilir.²² Kullanıcı ve çalışan ayrımının belirsizliği Uber örneğinde, iş hukuku nezdinde de kendini göstermektedir. Yukarıdaki OECD istatistiğinin de gösterdiği üzere buna benzer yasal zorluklar yoğunlukla yaşanmaktadır. Bu yoğunluk ve beraberindeki çözümsüzlük algısı bir kısım politika yapıcıyı ex post rekabet araçlarının dijital pazarlara tam olarak erişemediği ve etkili olamadığı sonucuna ulaştırmıştır. Bu düşünceye göre ex post yöntemlerin dijital pazarlarda kendini gösteren tek platforma evrilme eğilimine (tipping) engel olamaması bunların yetersizliğine işaret etmektedir. Rekabet hukukunun dijital alandaki uygulamalarını çok karmaşık, çok yavaş ve çok özgül bulan bu düşünceye göre dijital pazarlara yönelik daha kapsamlı ex ante düzenlemeler tercih edilmelidir.²³ Örneğin geleneksel olarak pazar tanımlanması ve bir şirketin pazar hâkimiyetini ölçmekte kullanılan (Küçük Ama Önemli Ve Kalıcı Fiyat Artışı Testi gibi güvenilir ve alışılmış yöntemler, genelde çok taraflı pazarlar sağlayan dijital platformlar için işlevsel değildir.²⁴

Özellikle kıta Avrupası'nda bu görüş hâkimken, ABD'de mevcut rekabet hukukunun kapsayıcılığından öte uygulamasındaki verimsizliklere dikkat çeken bir fikir ortaya çıkmıştır. Lina Khan ve Tüketici Finansal Koruma Bürosu (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB) direktörü Rohit Chopra'nın ortak kaleme aldığı bir makalede bu mesele net bir şekilde özetlenmektedir. Bugün karar verici pozisyonlarda bulunan yazarlar, ABD'deki antitröst davalarının teorik olarak iyi tasarlanmış ve nüanslı yasal çözümler sunması gerekirken, gerçekte durumun bunun tersi olduğunu ve duruma göre verilen

21. Strowel, Alain, and Wouter Vergote. 'Digital Platforms: To Regulate or Not To Regulate? Message to Regulators: Fix the Economics First, Then Focus on the Right Regulation', 2018. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:141669>.

22. Associated Press. 'Blow for Uber as Judge Finds California's Gig-Worker Law Unconstitutional'. The Guardian, 21 August 2021, sec. Technology. <https://www.theguardian.com/technology/2021/aug/20/california-gig-worker-law-proposition-22-unconstitutional>.

23. OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>

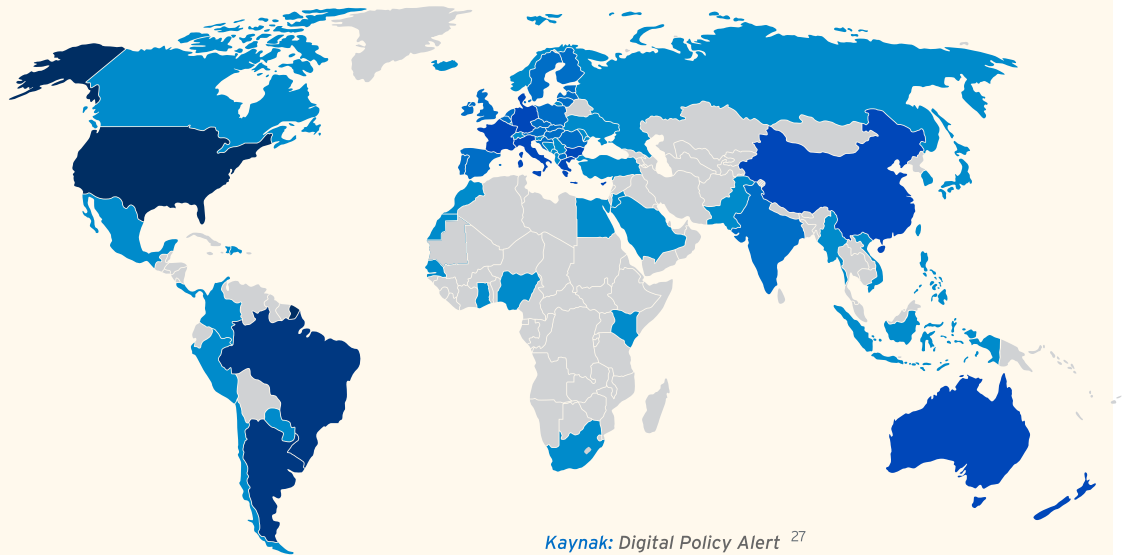
24. Strowel, Alain, and Wouter Vergote. 'Digital Platforms: To Regulate or Not To Regulate? Message to Regulators: Fix the Economics First, Then Focus on the Right Regulation', 2018. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:141669>.



kararların belirsizliğe ve dolayısıyla nitelikli antitröst kurallarının geliştirilememesine neden olduğunu savunmaktadırlar. Khan bu sebeple rekabet otoritelerinin dijital platformları regüle edebilmek için daha etkili araçlarla donatılmasını, bunun da yeni rekabet düzenlemeleri aracılığıyla yapılmasını tavsiye etmiştir. Amerikan Kongresi'nin bu doğrultudaki kanun teklifleri genelde ex post düzenlemelerin tercih edildiği ABD'de dijital platformlar için ex ante düzenlemelere açık bir kapı olduğunu işaret etmektedir.²⁵

Ex ante düzenlemeler için eleştiriler de mevcuttur. Bu tip regülasyona karşı duyulan şüphenin özünde yeni düzenlemelerin rekabet mevzuatıyla uyumu ve kurulması teklif edilen yeni devlet kurumlarının ehliyeti hakkındaki soru işaretleri bulunmaktadır. Hacmi artmakla beraber, rekabet hukukunun bütününe kıyasla dijital ekonomi bağlamında rekabet hukuku içtihadı henüz fazla kapsamlı değildir. Bu sebeple yeni düzenlemelerin kanunlar ve uygulamalar arası çelişkiye yok açma veya anlamsız kalma riski vardır. Bazı ülkeler yürürlükte olan rekabet kanunlarının ex post uygulanarak dijital platformları regüle edebilecekleri kanısındadırlar. Örneğin bu görüşte olan Kanada Rekabet Politikası Konseyi, yeni düzenlemeleri yalnızca son çare olarak tanımlamıştır. Bununla beraber, teknolojinin gelişme hızı ve bunun dijital ekonomik yansımaları düzenlemeyi zorlaştıran olgulardır. Yeni oluşturulmuş devlet kurumlarının dijital platformlar hakkındaki bağlayıcı kararları ve düzenlemeleri en azından bir süre belirsiz veya yetersiz olabilir. Aynı zamanda kurumların niteliği ülkeden ülkeye veya yetki çevreleri arasında büyük değişimler gösterebilir ve dolayısıyla standartlaşmanın zorluğu ekonomik faydasızlığa yol açabilir.²⁶

Tablo 2: Platformlar sağlayıcılarını hedefleyen rekabet ve veri yönetimi politikaları yoğunluğu (Mart 2022)



Kaynak: Digital Policy Alert ²⁷

25. OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>

26. Ibid.

27. 'Activity Tracker - DPA', Digital Policy Alert, 2022,



Hakkaniyet

Ex ante düzenlemelerin itici güçleri arasında hukuki ve ekonomik alanların kesişiminde yer alan 'hakkaniyet (fairness)' kavramı da bulunmaktadır. Ancak anılan prensip, yeni rekabet düzenlemeleri tartışmalarında yoğun ihtilaflara yol açmaktadır.²⁸ Bu tartışmalar özünde rekabet hukuku hakkında değişen bakış açılarını yansıtmaktadır. Geçmişte neoliberal deregülasyonlar çerçevesinde rekabet hukuku ABD'de 'Tüketici Refahı Standardı (TRS)' adı verilen bir doktrine göre şekillenmiştir. Avrupa da dahil olmak üzere çoğu gelişmiş ekonomide de rekabet düzenlemeleri için bu doktrinden esinlenen ekonomik yaklaşım benimsenmiştir. TRS, bir uygulamanın rekabet engelleyici sayılabilmesi için tüketici refahını negatif etkilemesi şartını koşar ve bunun gerçekleşmediği durumların rekabet düzenlemelerinin kısıtlayıcı kapsamı dışında kaldığını savunur. Dolayısıyla diğer rakiplere verilen olası hasar, tüketici zarar görmediği sürece odakta değildir.²⁹



ABD'de önem kazanan (Lina Khan'ın da mensubu olduğu) "Neo Brandeis" düşüncesi, AB Rekabet Komisyonu Margrethe Vestager ve diğer bazı ulusal rekabet kurumları ise TRS bazlı rekabet mevzuatın eşitsizliğe yol açtığını, rekabet hukukunun hakkaniyet ilkesini merkeze almak suretiyle yeniden şekillendirilmesi gerektiğini savunmaktadır.³⁰ Rekabet politikalarını hukuki bir felsefeden hareket ile şekillendirmek ekonomiye müdahale olarak da algılandığından, bu düşünce günümüzde oldukça tartışmalı bir mesele haline gelmiştir. Henüz ana akım olmasa bile bu yeni fikrin yansımaları dijital platform düzenlemelerinde halihazırda görülmeye başlamıştır. AB, Japonya ve Almanya'nın yeni rekabet düzenlemelerinde hakkaniyet ilkesine atıflar mevcuttur.³¹ Ancak not edilmelidir ki bu düzenlemelerde hakkaniyet (fairness) kavramı 'adil ticaret (fair trade)', 'adil rekabet (fair competition)' gibi anlamlarda da kullanılmaktadır. Kavramın yorumuna açıklığı ve belirsizliği, hakkındaki tartışmanın ana sebeplerinden biridir.³²

28. Colino, Sandra Marco. 'The Goals of EU Competition Policy: Beyond Consumer Welfare?', n.d., 19.

29. Bowman, Samuel. 'TiDr - Consumer Welfare Standard - International Center for Law & Economics', 2021. <https://laweconcenter.org/resource/tidr-consumer-welfare-standard/>.

30. 30Ducci, Francesco, and Michael Trebilcock. 'The Revival of Fairness Discourse in Competition Policy'. The Antitrust Bulletin 64, no. 1 (1 March 2019): 79-104. <https://doi.org/10.1177/0003603X18822580>.

31. 31OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>

32. Ibid.



Nihayetinde, rekabet otoritelerinin bir uygulamanın haksız sayılıp sayılmayacağını belirlemek için karmaşık ödüneşimleri değerlendirmesi gerektiğinden, hakkaniyet muğlak bir kavram olarak kabul edilmektedir. Örneğın arama motorları söz konusu olduğunda, kullanıcıların, toplayıcıların ve işletmelerin çıkarları her zaman aynı doğrultuda olmayabilir. Bazı paydaşlar (örneğin toplayıcılar) için daha fazla görünürlük, kaçınılmaz olarak diğerleri (perakendeciler veya restoranlar gibi) için daha az görünürlüğe yol açacaktır. Rekabet kurumlarının kendi ürünlerini öne çıkarma uygulamasına karşı genel bir yasak getirmekten çekinmelerinin nedeni de budur.³³

Rekabet Edilebilirlik ve Pazar Gücü

Hakkaniyet ile ilgili tartışmadan da görülebileceği üzere, planlanan yasal düzenlemeler düşünsel bazı saiklere sahip olsa da bunlar ekonomik olgularla doğrudan ilişkilidir. Dijital rekabet bağlamında bu olgulardan merkezde olanları ise rekabet edilebilirlik ve pazar gücüdür. Önerilen yasal çözüm yollarının odağında giriş bölümünde de değinilen yerleşik platformların sahip olduğu pazar gücünün düzenlenmesi ve rekabet edilebilirliğin sağlanması yer almaktadır.



33. Portuese, Aurelien. "Please, Help Yourself: Toward a Taxonomy of Self-Preferencing," October 2021. <https://itif.org/publications/2021/10/25/please-help-yourself-toward-taxonomy-self-preferencing/>.



Neo Brandies Düşüncesi

1916 ile 1939 arasında ABD Yüksek Mahkemesi'nde yargıcılık yapmış olan Louis Brandeis, 20. Yüzyılın başında Amerika'daki antitröst rejimini şekillendiren kilit isimdir. Brandeis'e göre antitröst ve tekelleşme karşıtı politikaların amacı adil rekabeti sağlayarak demokratik toplumun ideallerini ekonomik alana taşımaktır. Daha sonradan yerini Tüketici Refahı Standardı'na bırakan Brandeis rejimi, bugün ABD ve diğer gelişmiş ekonomilerde artan eşitsizliklere tepki olarak yeniden popülerlik kazanmıştır. Eşitsizliğin bir sebebi olarak monopolleşme ve rekabetçilik karşıtı uygulamaları gören hukukçu ve ekonomistler, temelinde tüketiciler için fayda ençoklaması olan TRS yerine hakkaniyet ilkesine dayanan Brandeisçi yaklaşıma geri dönüşmesini savunmaktadırlar. Rekabetin yapısal özelliklerine ve süreçlerine dikkat çeken Neo Brandeis düşüncesi, tekelcilik karşıtı politikaların belirli ekonomik sonuçlar elde etmek yerine rekabetin yapısını tasarlamayı öncelediğinden ex ante düzenlemelere daha yatkın bir rejim sunmaktadır.

Neo Brandeis düşüncesine yönelik eleştirilere ise kanıta dayalı araştırmalar ile desteklenmiyor olması ve "büyük kötüdür" tarzı bir yaklaşıma sahip olması örnek verilebilir. Özellikle ikinci eleştirinin temelinde yüksek pazar gücünün kendi başına rekabeti engelleyici bir etken olmadığı tezi bulunmaktadır.

Neo Brandeis düşüncesi yalnızca ABD'de değil, eşitsizliğin bir sorun olarak algılandığı diğer ülkelerde de etkili olmaktadır. AB'nin yeni DMA regülasyonunda Neo Brandeis ilkelerine atıflar görülebilir. Bu düşünce kesin olmamakla birlikte Türkiye'deki rekabet düzenlemeleri için de etkili olabilir. 2020'de verdiği bir konuşmada Rekabet Kurulu Başkanı Birol Küle rekabet hukukunun var oluş sebebi olarak iktisadi zenginliğin yoğunlaşmasının kontrolünü tanımlamış ve doğrudan Louis Brandeis'e atıfta bulunmuştur.

Kaynaklar:

"Rekabet Kurumu - Rekabet Kurumu Başkanı Birol Küle'nin TOBB E-Ticaret Meclisi'nin 8 Nisan 2020 Tarihli Toplantısında Yaptığı Konuşma." <https://www.rekabet.gov.tr/Guncel/rekabet-kurumu-baskani-birol-kule-nin-to-61b876496498eb1812d00505694b4c6>.

Wagener, Trevor. "The Curse of Tradeoffs: Neo-Brandiesians vs. Consumers." Disruptive Competition Project, May 21, 2021. <https://www.project-disco.org/competition/052121-the-curse-of-tradeoffs-neo-brandiesian-antitrust-versus-consumers/>.

Federal Trade Commission. "The Neo-Brandiesian Revolution; Unforced Errors and the Diminution of the FTC," November 15, 2021. <http://www.ftc.gov/news-events/news/speeches/neo-brandiesian-revolution-unforced-errors-diminution-ftc>.



Tartışmaların özünde yerleşik veya hâkim olarak algılanan platformların belli yöntemlerle yeni pazarları ele geçirmesi ve yeni rakipleri ortadan kaldırması yatmaktadır. Örneğin platform çevrelemesi (envelopment) ile bir pazarda hâkim konumda olan bir platform, bitişik bir pazara girmek suretiyle iki pazarda sunduğu hizmetleri ortak bir şekilde kendi platformu üzerinden verebilir. Bu, sadece bitişik pazarda aktif diğer platformları baltalayarak ilk şirketin büyük bir platform kümelenmesi yaratmasına sebep olabilir.³⁴ Başka bir yöntem ise dikey entegrasyondur. Basit bir örnekle açıklamak gerekirse, bir sosyal medya platformunda reklam hizmeti sunan iki şirketten birinin platform tarafından satın alınması, diğer reklam şirketinin maliyetlerinin artırılarak pazardan çıkmasına sebep olabilir.³⁵ Bu uygulama TRS doktrinine göre kullanıcıya zarar yaratmadığı sürece bir sorun teşkil etmezken, bazı politika yapıcılara göre dijital platformların yeni aktörleri büyümeden satın almaları rekabet edilebilirliği azaltan bir etken olarak görülmektedir. Ayrıca, bu tür uygulamaların ekonomik etkilerinin belirsiz olduğu da unutulmamalıdır. Örneğin platform çevrelemesi, iki hizmetin entegrasyonu gerçekleştiikten sonra bir bütün olarak bitişik pazarda artan talep yaratarak tüketiciler için daha fazla değere yol açabilir.³⁶ Bu teknikleri kullanarak kendi pozisyonlarını genişleten ve sağlamlaştıran büyük dijital platform şirketleri geçit bekçisi (gatekeeper) olarak adlandırılmıştır.³⁷ Bu şekilde düşünen karar vericilere göre büyük dijital platformlara pazar gücünü sağlayan faktörlerden bazıları ise dijital ekonomide yoğun olarak görülen ölçek ekonomileri ve ağ etkileridir.³⁸

Yeni düzenlemelerin birçoğunda dijital ekonominin asıl değer kaynağı veri olarak görüldüğünden, veri yönetimi ile ilgili konular rekabet edilebilirlik ile yakından ilişkilendirilmiştir. Hedefte olan konulardan biri akdi ve fiili münhasırlıktır. Bu durum bir platformun sözleşmeler aracılığıyla resmi veya fiili olarak bir grup kullanıcıyı aynı pazarda faaliyet gösteren diğer platformları kullanmaktan alıkoymasına anlamına gelmektedir. Mesela bir dijital pazaryeri platformunda satıcılar sözleşme gereği başka bir platformda satış yapamadığında daha düşük komisyon ücretlerinden faydalanamayacağından alıcılar da zarar görmektedir.³⁹ Bu tarz münhasırlık, kullanıcılar diğer platformlara dahil olmadıklarından verilerinin de tek platform tarafından toplanıp işlenmesine, dolayısıyla veri münhasırlığına yol açmaktadır. Politika yapıcıların önerilen veri politikalarını rekabet edilebilirliğin sağlanmasıyla meşrulaştırması da bu mantıktan hareketle gerçekleşmektedir.

34. Sebastian Hermes, Jonas Kaufmann-Ludwig, and Maximilian Schreieck, 'A Taxonomy of Platform Envelopment: Revealing Patterns and Particularities', n.d., 11.

35. Andrea Asoni, 'The Effect of Platform Integration on Competition and Innovation', 2021, 9.

36. Li, Zhuoxin, and Ashish Agarwal. "Platform Integration and Demand Spillovers in Complementary Markets: Evidence from Facebook's Integration of Instagram." *Management Science* 63, no. 10 (September 2017): 3438-58. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2016.2502>.

37. Paul Hofheinz, 'Gatekeepers or Market Makers? What the Evidence Tells Us', The Lisbon Council, 18 January 2021, <https://lisboncouncil.net/gatekeepers-or-market-makers-what-the-evidence-tells-us/>.

38. OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>

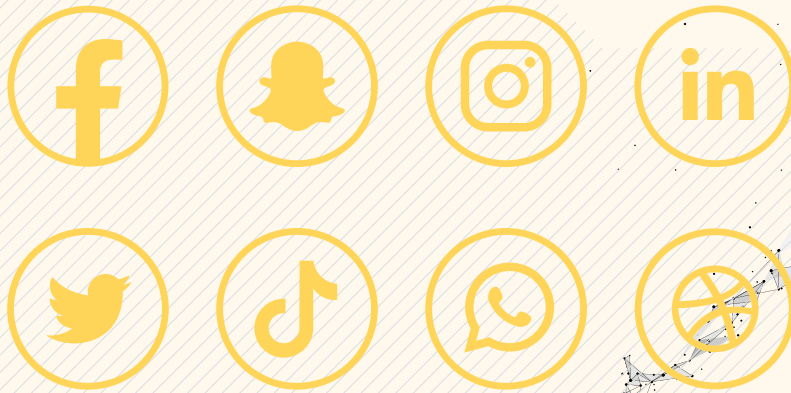
39. Paul Belleflamme and Martin Peitz, 'The Competitive Impacts of Exclusivity and Price Transparency in Markets with Digital Platforms', n.d., 12.



Bu önerilerin amacı kullanıcılara veri taşınabilirliğinin sağlanarak platformlar arasında müşterek çalışma (interoperability) ve çoklu erişimin (multihoming) standartlaşmasıdır⁴⁰ Kullanıcı verilerinin farklı platformlar tarafından kullanılması küçük ve yeni platformlara pazar gücü sağlayarak daha adil bir rekabet ortamı yaratabilir.

Bununla beraber, rekabetçiliğin veri politikalarına endekslenmesi aynı zamanda eleştirilen bir yaklaşımdır. Bazı araştırmalar veri politikaları ve rekabet düzenlemelerinin ayrı ayrı uygulandığında çelişen sonuçlar yaratabildiğini ortaya koymuştur. ⁴¹ Bir diğer argüman ise dijital platformların başarısını büyük verinin toplanması ve işlenmesine indirgemenin yetersizliğine dikkat çekmektedir; elde edilen veriden değer yaratmak teknik ve etik engellerden dolayı bir hayli zor olabilir. ⁴² Dolayısıyla dijital platformların yarattığı değer aslında verinin işlenmesi, anlamlandırılması ve kullanılmasında rol alan teknolojik ve analitik girdiler olarak görülebilir. Bu yaklaşım veri mobilitesi sağlamayı hedefleyen politikaların rekabet bağlamında pozitif etkilerinin olmayabileceğini, platformlar için yalnızca fazladan zorluk yaratabileceğini ima etmektedir. Dahası, büyük platformların veri münhasırlığına sebep olmadığı ve toplanan verinin yüksek hacimli olmasının tek platforma evrilmeye sebebiyet vermediği de savunulmaktadır. Bu tez, verinin rakipsiz bir mal olduğu ve farklı platformların kullanıcı verilerine ulaşmasının önünde sistemik engeller olmadığını iddia etmektedir. Ayrıca, toplanan verinin hacminden çok, türünün ve niteliğinin platformlar için daha önemli olduğu, bunun da farklı tür verilere erişimi olan platformlar arası ortaklıkları gerekli kılarak rekabete zarar vermediği öne sürülmüştür.⁴³

Nitekim rekabet edilebilirlik ile ilgili ekonomik tartışmanın yalnızca veriyi merkeze alan bir bakış açısıyla açıklanması yeterince kapsayıcı olmaz. Önemli olan bir diğer etmen ise inovasyon ve bunun şeffaflık ilkesiyle bağlantısıdır.



40. Luigi Zingales, Fiona Scott Morton, and Guy Rolnik, 'Stigler Committee on Digital Platforms', 2019, 336.

41. Beatriz Kira, Vikram Sinha, Sharmadha Srinivasan, Regulating digital ecosystems: bridging the gap between competition policy and data protection, *Industrial and Corporate Change*, Volume 30, Issue 5, October 2021, Pages 1337-1360, <https://doi.org/10.1093/icc/dtab053>

42. Jianzheng Liu et al., 'Rethinking Big Data: A Review on the Data Quality and Usage Issues', *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing*, Theme Issue 'State-of-the-art in photogrammetry, remote sensing and spatial information science', 115 (1 May 2016): 134-42, <https://doi.org/10.1016/j.isprsjprs.2015.11.006>.



İnovasyon ve Şeffaflık

Dijital ekonomi, önceden bahsedilen niteliklerinden ötürü inovasyon etrafında şekillenmiştir. Yukarıda da tartışıldığı gibi veri, rekabet edilebilirlik ve pazar gücü arasında güçlü bağlar olduğu düşünülmektedir. İnovasyon, bu bağlamda veri ve pazar gücü arasındaki köprü olarak görülebilir; platformlar geliştirdikleri teknolojiler sayesinde veriyi işler ve ürünlerini iyileştirir. Veri münhasırlığı olmayan durumlarda kullanıcı tabanını başka bir platforma kaptırmak istemeyen şirketler sürekli yeni teknolojiler geliştirerek hizmetlerini optimize etmelidir. ⁴⁴ Ana akım ekonomik teori inovasyon için sağlıklı bir rekabet ortamını şart koştuğundan, belli dijital platformların pazara hâkim olduğu kanısındaki politika yapıcılar inovasyonun teminini düzenleme önerilerinin amaçlarından biri olarak sunmaktadırlar. Özellikle dijital pazarlarda rekabet edilebilirliğin artırılmasına yönelik düzenlemeler için inovasyonun korunması önemli bir gerekçe olarak gösterilmektedir. ⁴⁵ Rekabetçiliğin artması ve rekabeti engelleyen uygulamaların tespiti için ise şeffaflığın önemi ön plana çıkarılmaktadır. Buradaki düşünce, platformların verinin toplanması ve işlenmesi hakkında daha çok bilgiyi kullanıcılar ile paylaşarak kullanıcıların daha sağlıklı seçimler yapabilmesine olanak vermektir.

Verilerini ve algoritmalarını gizli tutan platformların denetlenmesi neredeyse imkansız olduğundan bazı uzmanlar platformların genel olarak fazla opak oldukları düşüncesini paylaşmaktadır. ⁴⁶ Bu özellikle sosyal medyada platformlarının işleyişleriyle ilgili bilgileri paylaşmamaları sebebiyle dezenformasyonun önüne geçilememesinden dolayı gündeme gelen bir konudur. ⁴⁷ Bundan hareketle politika oluşturma ve araştırma amacıyla olmak şartıyla algoritmaların geriye mühendisliğini yasallaştırmayı teklif eden öneriler dahi yapılmıştır. ⁴⁸ Fikri mülkiyet sorunları bir yana, şeffaflık ve inovasyon arasındaki ilişki henüz nesnel bir şekilde ortaya konmadığından şeffaflığın inovasyonun bir ön koşulu olduğu tezi genelde politik temellere dayandırılmaktadır. Öyle ki, verileri hakkında daha bilgili ve söz sahibi kullanıcıların büyük platformları daha çok tespit ettiği de belirlenmiştir. Dolayısıyla, şeffaflığın ön plana çıkarılmasının rekabete beklenmedik negatif etkileri de olabilir. ⁴⁹

44. Ibid.

45. OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>

46. Zingales, Luigi, et al. 'Stigler Committee on Digital Platforms', 2019.

47. MacCarthy, 'How Online Platform Transparency Can Improve Content Moderation and Algorithmic Performance'.

48. Fletcher, Amelia, Gregory S. Crawford, Jacques Crémer, David Dinielli, Paul Heidhues, Michael Luca, Tobias Salz, et al. 'Consumer Protection for Online Markets and Large Digital Platforms'. SSRN Electronic Journal, 2021. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3923588>.

49. Cennamo, Carmelo, and D. Daniel Sokol. 'Can the EU Regulate Platforms Without Stifling Innovation?' Harvard Business Review, 1 March 2021. <https://hbr.org/2021/03/can-the-eu-regulate-platforms-without-stifling-innovation>.



Yeni Düzenlemelere Yönelik Diğer Eleştiriler

Planlanan ex ante düzenlemelere bazılarında yukarıda da değinilen çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Bunlardan en temeli kavramların tanımları hakkındadır. ABD özelinde yapılan bir tenkitte, teklif edilen dijital platform tanımının fazla geniş olduğuna dikkat çekilmiştir. Bir pazarın (en az) iki tarafını bağlayan ve bir taraftaki katılımcı sayısı arttıkça, diğer taraftaki katılımcılar için platformun değer kazandığı şeklinde olan tanımın, ağ etkilerinden faydalanan diğer geleneksel iş modellerini de kapsayabileceği öne sürülmüştür. Bunu takiben yeni politikaların genel olarak tüm dijital platformları kapsamak yerine sektör veya teknoloji tiplerini hedeflemesi tavsiye edilmiştir.⁵⁰ Yine dijital platformun tanımı hakkında ancak tam ters yönde eleştiriler de mevcuttur. Bazı düzenlemelerde (örneğin DMA) yalnızca büyük platformları hedeflemek adına ciro, kullanıcı sayısı gibi kısaslar ve/veya 'yerleşik olmak' gibi öznel eşikler belirlenmiştir.⁵¹ Platformların rekabeti engelleyici potansiyele sahip olmasını büyüklükleri ile ölçmek, "Neo Brandeis" tartışmasında da değinildiği gibi hatalı olabilir. Böyle tanımlar aynı zamanda daha küçük platformlara büyüme açısından bir tavan koyarak uzun dönemde global ölçekte rekabetçiliklerini zayıflatabilir.

Eleştirilerin bir diğer boyutu da politika yapıcıların çıkarımlarının doğruluğu ile ilgilidir. Ex ante düzenlemelerin önemli dayanaklarından biri olan büyük veriye dayalı ağ etkilerinin pazar yerleşikliğine sebebiyet verdiği argümanının kusurlu olduğu da savunulmaktadır. Pazar gücünün veri değil yeni teknolojiler sayesinde elde edildiği ve veri münhasırlığının olmadığını savunan bu düşünce, ağ etkilerinin dijital platformlar için yerleşikliğin tam aksine hızlı değişkenlik yarattığı argümanını beraberinde getirmiştir. Buna örnek olarak MySpace gibi bir zamanlar hâkim görülen şirketlerin yeni teknolojiler kullanan rakipler karşısında kullanıcılarını koruyamayıp Pazar gücünü kaybetmesi verilmektedir. Bunun günümüzde de tekrarlanmasının önünde bir engel olmadığı savunanlar, yeni düzenlemelerin istenilen başarıya ulaşamayacağını ortaya atmıştır.⁵²

50. Mark MacCarthy, 'To Regulate Digital Platforms, Focus on Specific Business Sectors', Brookings (blog), 22 October 2019, <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2019/10/22/to-regulate-digital-platforms-focus-on-specific-business-sectors/>.

51. Paul Hofheinz, 'Gatekeepers or Market Makers? What the Evidence Tells Us', The Lisbon Council, 18 January 2021, <https://lisboncouncil.net/gatekeepers-or-market-makers-what-the-evidence-tells-us/>.

52. Catherine Tucker, 'Network Effects and Market Power: What Have We Learned in the Last Decade?', 2018, 8.



Türkiye’de Dijital Pazar Düzenlemesi ve Politika Önerileri

Arka Plan

Türkiye’de e-ticaretin hacmi süratle artmaktadır. 2016-2020 yılları arasında e-ticaret harcamalarında 3,2 kat artış gözlenmiş ve 2020 yılında Türkiye kişi başına düşen e-ticaret harcamasının kişi başına düşen GSYH’ye olan oranında dünya ortalamasının üstüne çıkmıştır. 2021 yılının ilk yarısında ise e-ticaret hacmi önceki yılın aynı dönemine göre reel olarak %49 artmıştır. Yine bu dönemde e-ticarette aktif işletmelerin %92,7’sinin yalnızca e-pazaryerleri aracılığıyla faaliyet gösterdiği saptanmıştır.⁵³ Türkiye’nin decacorn seviyesinde (10 milyar doların üzerinde) değerlemeye ulaşan ilk iki şirketi bu sektörden çıkmıştır. Sunduğu temel hizmet e-pazaryeri olan Trendyol, Ağustos 2021’de 16,5 milyar dolar, hızlı teslimat, taksi ve iş bulma hizmetleri sunan Getir ise 2022’de 11,8 milyar dolar değerlemeye ulaşmıştır.⁵⁴ 2021-2025 arasında ise küresel perakende e-ticaret’in %6,28 oranında artacağı beklenirken bu oranın Türkiye için %14,69 olacağı tahmin edilmektedir.⁵⁵

E-ticaret platformlarının kaydettiği hızlı büyüme, pazar gücü artışı olarak da kendini göstermiştir. Bu doğrultuda e-ticaret şirketlerinin rekabete etkisi Rekabet Kurumu’nun dikkatini çekmeye başlamıştır. Kurum 2019’da “Hepsiburada”ya ‘rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar’ ve ‘hâkim durumun kötüye kullanılması’ sebeplerinden soruşturma açılmasına karar vermiştir.⁵⁶ Ekim 2021’de ise Trendyol’a benzer bir soruşturma açılmıştır. Trendyol’un işlettiği e-pazaryerinde topladığı veri ve algoritmaları aracılığıyla kendi ürünlerini haksız bir şekilde öncelediği ve işletme kullanıcıları arasında ayrımcılık yaptığı sonucuna varılmıştır.⁵⁷ Kurumun odağında yerli e-ticaret şirketlerinin yanında farklı alanlarda hizmet sunan küresel dijital platform şirketleri de yer edinmiştir. Ocak 2021’de Kurum, WhatsApp’ın ana şirketi Facebook ile veri paylaşımının uygulamaya sokulduğu güncellemesine karşılık

53. “TÜSİAD e-Ticaret Raporları,” 2022. <https://www.eticaretraporu.org/>.

54. startups.watch. “Turkish Startup Ecosystem 2022 Q1 Report,” April 12, 2022.

55. Sarıçelik, Can, Cemile Yüksek, Betül Ayhan, Selçuk Yılmaz, Funda Göktepe, and Şeyda Erol. “E-PAZARYERİ PLATFORMLARI SEKTÖR İNCELEMESİ NİHAİ RAPORU,” 2022, 404.

56. Moroğlu Arseven. “Rekabet Kurulu Hepsiburada.Com Hakkında Soruşturma Açılmasına Karar Verdi,” August 27, 2019. <https://www.morogluarseven.com/tr/news-and-publications/rekabet-kurulu-hepsiburada-com-hakkinda-sorusturma-acilmasina-karar-verdi/>.

57. BloombergHT. “Rekabet Kurulu, Trendyol’a soruşturma açılmasına karar verdi,” October 11, 2021. <https://www.bloomberght.com/rekabet-kurulu-trendyol-a-sorusturma-acilmasina-karar-verdi-2289492>.



geçici tedbir kararı almış, Mayıs 2021’de ise WhatsApp bu güncellemenin Türkiye’de yürürlüğe girmeyeceğini açıklamıştır.⁵⁸ Nisan 2021’de Alphabet’e açılan bir soruşturmada ise Google’ın “genel arama hizmetleri pazarında hâkim durumda” olduğu ve “rakip yerel arama sitelerinin faaliyetlerini zorlaştırarak yerel arama hizmetleri ve konaklama fiyatı karşılaştırma hizmeti pazarlarındaki rekabetin bozulmasına” yol açtığı belirlenmiş ve şirket 296 milyon lira cezaya çarptırılmıştır.⁵⁹

Yukarıdaki örneklerden Türkiye’de dijital platformların rekabeti engelleyici uygulamaları konusundaki kaygıların AB’dekiler ile benzerlikler taşıdığı görülmektedir. Bununla bağlantılı olarak Cumhurbaşkanı Erdoğan Mart 2021’de Ekonomi Reform Paketi’nin parçası olarak dijital piyasalarda rekabetçi ve adil bir ortam oluşturmak amacıyla yeni düzenlemeler yapılacağını sinyali vermiştir.⁶⁰ Ardından, Haziran 2021’de, Rekabet Kurumu başkanı Birol Küle, Dijital Pazar Yasası için çalışmaların sürdüğünü ve 2022’nin ilk yarısında çıkmasının amaçlandığını belirtmiştir.⁶¹ Nisan 2022’de Rekabet Kurumunun E-Pazaryeri Platformları Sektör İncelemesi Nihai Raporu’nun yayınlanmasıyla Kurumun politika önerileri netleşmiştir. Eşzamanlı olarak Ticaret Bakanlığı da haksız rekabeti engelleme amacıyla e-ticaret mevzuatında değişiklikler yapmayı amaçlamaktadır. Yasa önerisi 1 Temmuz 2022’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde onaylanmıştır.⁶²

Politika Önerileri

Rekabet Kurumu’nun Nihai Rapor’daki tutumu ve yeni E-Ticaret yasası bir bütün olarak ele alındığında öngörülen mevzuat düzenlemelerinin hedef ve önerilen politikalar açısından bazı tutarsızlıklar içerdiği ortaya çıkmaktadır.

Rekabet Kurumu, hızla büyüyen e-ticaret sektörü ve dijital platform ekonomisinden kaynaklandığı düşünülen rekabet endişelerini gidermek için DMA’ya paralel bir ex ante düzenleme teklif etmiştir. E-Ticaret yasası da benzer bir şekilde, perakendecileri korumak ve haksız rekabeti engellemeyi amaçlamaktadır. Ancak DMA ve DMA ile aynı ruha sahip

58. “Rekabet Kurumu - Facebook- WhatsApp Soruşturması Hakkında Basın Duyurusu,” May 2021. <https://www.rekabet.gov.tr/Guncel/facebook-whatsapp-sorusturmasi-hakkinda-->

59. Erdem&Erdem. “Rekabet Kurulu’nun Google Hakkında Yürüttüğü Soruşturma Sonuçlandı.” <http://bilgi-bankasi/rekabet-kurulunun-google-hakkinda-yuruttuğu-sorusturma-sonuclandi>.

60. Rekabet Kurumu [@RekabetKurumu]. “Dijital piyasalarda rekabetçi ve adil bir ortam oluşturarak büyük platformların güçlerini kötüye kullanmalarının önüne geçiyoruz. Bu platformlarda tutulan verilerin amacı dışında ya da rekabeti kısıtlayacak şekilde kullanılmasını önleyecek tedbirleri alıyoruz.” Tweet. Twitter, March 13, 2021. <https://twitter.com/RekabetKurumu/status/1370623967027998723>.

61. Çelikkın, Erdiç. “Dijital pazar yasası geliyor.” Hürriyet, June 28, 2021. <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/dijital-pazar-yasasi-gelior-41841270>.

62. Dünya Gazetesi. “E-Ticarette Tekelleşmeye Son Verilecek - Dünya Gazetesi,” June 2022. <https://www.dunya.com/ekonomi/e-ticarette-tekellesmeye-son-verilecek-haberi-662359>.



“Neo Brandeis” yaklaşımından farklı olarak, Türkiye’deki düzenlemelerin temeli hakkaniyetin rekabet anlayışının merkezine taşınmasına değil, Tüketici Refahı Standardı’na dayandırılmıştır. Oysa ki tüketici refahını önceleyen bir yaklaşım, mevcut rekabet mevzuatının bu perspektife dayandığı, önerilen politikaların etkilerinin analitik bir çerçevede değerlendirilmesine izin verdiği ve “Neo Brandeis” yaklaşımının ampirik kanıttan yoksunluğu hakkındaki eleştiriler göz önüne alındığında Türkiye için daha uygun bir çıkış noktası olarak görülmektedir. Unutulmamalıdır ki AB’nin hakkaniyet vurgusu aynı zamanda uluslararası bir boyut taşımaktadır; DMA mevcut haliyle büyük küresel teknoloji şirketlerini hedef almakta ve DMA kapsamına girmeyen AB merkezli küçük dijital platformlar için daha adil bir pazar oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu saik ile hazırlanmış bir yasayı, tüketici refahının gözetildiği iddia edilerek yerli teknoloji şirketlerini kapsayacak şekilde uyarlamak doğru olmayabilir. Küresel teknoloji şirketlerinin hedeflenmesi durumunda ise Türkiye’nin önemli boyutta bir dijital platform ekosisteminin mevcut olması ve yerli platformların iç pazarda global şirketlerle rekabet edebiliyor olması düzenlemeyi gereksiz kılacaktır. E-Ticaret yasasında ise bu raporun bir sonraki kısmında tartışıldığı üzere tüketici refahına doğrudan negatif etkisi olacak düzenlemeler bulunmaktadır.

Türkiye’nin dijital platform düzenlemelerinde ana amaç olarak tüketici refahını gözetmesi elzemdir. Bu doğrultuda, DMA’nın yeniden temellendirilerek uyarlanması ve dijital platformlara cezalandırıcı bir yaklaşımla kısıtlamalar getirilmesi yerine anılan kamu politikası hedefi ile daha tutarlı bir uygulamalar bütünü şekillendirilmelidir.

Düzenlemenin amaçları belirlenirken iki olgu akılda tutulmalıdır. Öncelikle, ölçeklenebilir tüm dijital şirketler gibi çevrimiçi platformların rekabeti küreseldir. Yerli platformların ana rakipleri diğer yerli platformlar olsa bile bu platformlar hem pratikte hem de potansiyel olarak küresel şirketler ile rekabet etmektedir. Girişimler için bir test pazarı ve küresele sıçrama tahtası olarak görülen Türkiye,⁶³ dijital platformların amacı aşar şekilde ağır bir regülasyona tabi olması bu niteliğini kaybedecek, yerli dijital girişimlerin uluslararası rekabetçiliği azalacak ve nihayetinde yerli tüketiciler zarar görecektir. Aynı şekilde, düzenlemelerin başarıyı cezalandırıcı nitelikte olduğu algısı oluşursa girişimcilerin göç etme eğilimi hız kazanacaktır. Dolayısıyla düzenlemede rekabet hakkındaki sorunlara değinilirken aynı zamanda girişimcilik ekosisteminin geleceği ve niteliği de göz önünde bulundurulmalıdır.

63. “Türkiye’nin Teknoloji Girişimciliği Ekosistemi.” OC&C, Google, 2018. <https://www.ocstrategy.com/media/1302/turkiyeteknogisimcilikekosistem.pdf>.



Türkiye'de Dijital Girişimcilik Ekosistemi



Türkiye'de son on yılda güçlü ve dinamik bir dijital girişimcilik ekosistemi inşa edilmiştir. Genç ve teknolojiye hızlı adapte olabilen nüfus, mobil penetrasyonun yüksek olması ve yazılım alanındaki kaliteli işgücü gibi etkenler ülkeye yüksek oranda yatırımın çekilmesini sağlamıştır. 2021'de İstanbul, gelişmekte olan en iyi 100 startup ekosistemi arasında 15. seçilmiştir. Aynı yıl Türk teknoloji şirketlerine gelen yatırım önceki dört yılın toplamından daha yüksek bir miktara ulaşmıştır. 2022'nin birinci çeyreği itibarı ile işlem hacmi olarak hem Avrupa'da hem de MENA bölgesinde 1 milyar doların üzerinde işlem hacmi olan ülkelerin dahil olduğu süper ligde yer almıştır. En yüksek değerlemeye ulaşan dijital girişimler arasında mobil oyun şirketleri ve e-ticaret platformları başı çekmektedir.

Bu başarıyı mümkün kılan faktörlerden biri girişim ekosistemi için uygulanan politika çerçevesidir. Girişimlere yapılan yatırımlar için vergi muafiyetleri, tohum evresinde olan girişimlere devlet desteği sağlanması, kitle fonlaması gibi alternatif fonlama yönetimlerini mümkün kılmak için hızlıca yasal düzenlemeler yapılması gibi uygulamalar girişimlerin büyüebilmesi ve uluslararası piyasada rekabetçi olabilmesi yönündeki engellerin olabildiğince azaltılmak istendiğini göstermektedir. Dijital platform düzenlemesinin bu çerçeveye ile ters düşmesi verimsizliklere sebep olabilir.

Dahası, Türkiye'de girişimcilik ekosistemi henüz tam anlamıyla olgunlaşmamış ve tam kapasitesine ulaşmamıştır. İleri evre yatırımların sayısı ve hacim olarak az olması, nitelikli işgücünün ve girişimcilerin göçü gibi sorunlar devam etmektedir. Rakip ülkelerin girişimcilere şirketlerini taşımaları için vize ve teşvik sunduğu bir ortamda hareket etmek zorunda olan Türkiye için pandemi döneminde yakalanıvmeyi ölçsüz regülasyon ile tehlikeye atmak henüz gelişme aşamasında olan girişimcilik ekosistemi için oldukça riskli olacaktır.

Kaynaklar:

Azem Yıldırım, Ceylan İnan, Dilan Tulan, and Nicola Bilotta. "Going Digital: Turkey's Startup Ecosystem and Avenues for EU-Turkey Cooperation." EDAM, May 2022.

startups.watch. "Turkish Startup Ecosystem 2022 Q1 Report," April 12, 2022.



Bununla beraber, Nihai Rapor'a göre Türkiye'deki dijital pazarda henüz tek platforma evrilme (tipping) görülmediği belirtilmiş ancak güçlü ağ etkileri sayesinde hızla büyüyen bazı şirketlerin gelecekte oligopol yapıya sahip bir pazara sebep olabileceği söylenmiştir.⁶⁴ Bu teze kesinlik atfetmek, bazı platformları buna göre geçit bekçisi olarak sınıflandırmak ve buna bağlı politika önerileri getirmek hatalı bir yaklaşım olarak görülmektedir. İlk bölümün 'Yeni Düzenlemelere Yönelik Diğer Eleştiriler' kısmında da bahsedildiği üzere, ağ etkileri sayesinde edinilen yüksek pazar payını yerleşikliği açıklayan tek faktör olarak kabul etmek hatalı olabilir. Yine Nihai Rapor'da belirtildiği üzere, "satıcıların yaklaşık yarısı bakımından, pazardaki hiçbir pazaryeri 'vazgeçilmez ticari ortak' statüsünde değildir"⁶⁵ Rapor'da aynı zamanda tek platforma evrilmenin görüldüğü pazarlarda ortaya çıkan tekli erişim (single homing) durumunun platformlar arası rekabetten dolayı gerçekleşmediği ve işletme kullanıcılarının bu sayede platformların asimetric pazarlık gücünden korunduğu belirtilmiştir.⁶⁶ Yerleşik olduğu düşünülen dijital platformlar daha etkin metot ve algoritmalara sahip yeni rakipler tarafından hızla yerinden edilebilir. Nitekim yurt dışında MySpace, Yahoo gibi şirketlerin başına gelen bu olmuştur. Bu duruma yerli e-ticaret sektöründen örnek olarak da 2017'de kapanan ve bir noktada e-alışveriş yapan tüketicilerin yarısının kullandığı tahmin edilen Markafoni verilebilir.⁶⁷ Mevcut hâkim dijital platformların yerleşik kabul edilmesinin tartışmalı olduğu bir pazar ortamında böyle bir varsayım ile regülasyonun odağına bu platformları koymak dijital ekonominin olgunlaşmasına ket vurabilir.

Bahsedilen olgular ışığında cevaplanması gereken ilk soru ex ante bir düzenlemeye gerçekten ihtiyaç duyulup duyulmadığıdır. 'Ex post ve ex ante düzenlemeler' bölümünde ülkelerin genel olarak hangi sebeplerle ex ante düzenleme yolunu seçtiği tartışılmıştır. Yeniden özetlemek gerekirse, düzenlemelerin ex ante yapılmasının iki ana sebebi vardır. Bunlardan ilki ulusal rekabet otoritelerinin dijital ekonomide rekabet sorunlarını ex post uygulamalarla etkin olarak çözememesine dayanmaktadır. Bunun nedenleri arasında davaların ve soruşturmanın uzunluğu ile yüksek hacmi ve geleneksel rekabet kanunlarını dijital alanda doğan sorunlar bağlamında uygulamanın zorluğu yer almaktadır.⁶⁸ Nihai Rapor'da teklif edilen ex ante düzenlemenin dayandırıldığı sebeplerden biri budur. Çözüm olarak, bu sorunla karşılaşan çoğu ülkede olduğu gibi, ikincil mevzuatın güncellenmesi teklif edilmiştir.⁶⁹ Mevzuatı dijital rekabet sorunlarına karşı adapte edeceğinden bu tarz bir güncellenmenin ex post uygulamaları daha etkin kılacağı söylenebilir.

64. Sarıçelik, Can, Cemile Yüksek, Betül Ayhan, Selçuk Yılmaz, Funda Göktepe, and Şeyda Erol. "E-PAZARYERİ PLATFORMLARI SEKTÖR İNCELEMESİ NİHAİ RAPORU," 2022, s. 197.

65. Ibid, s. 339

66. Ibid, s. 339

67. Demirel, Fırat. "Markafoni 2011'in İlk Yarısında Yüzde 300 Büyüdü." Webrazzi, August 2, 2011. <https://webrazzi.com/2011/08/02/markafoni-2011in-ilk-yarisinda-yuzde-300-buyudu/>.

68. OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.html>

69. Sarıçelik, Can, Cemile Yüksek, Betül Ayhan, Selçuk Yılmaz, Funda Göktepe, and Şeyda Erol. "E-PAZARYERİ PLATFORMLARI SEKTÖR İNCELEMESİ NİHAİ RAPORU," 2022, s. 375.



Ancak ex ante düzenlemenin daha tartışmalı olan ikinci sebebi de Nihai Rapor'da benimsenmiştir. Bazı ülkeler ve AB, ex ante düzenlemeyi aynı zamanda yeni aktörlerin pazara girişini zorlaştıran yapısal sorunları ortadan kaldırmak için kullanmayı tercih etmiştir. Bu raporda birçok kez vurgulandığı üzere, buradaki mantık dijital platformlar pazarında rekabeti zedeleyen yapısal piyasa bozuklukları var olduğu algısı ve regülasyon yoluyla bu eksikliği giderme isteğidir. Örneğin Almanya'nın bu konudaki düzenlemesi ve DMA'nın temellendirilmesinde piyasa aksaklıklarının var olduğu savunulmuş ve bunların ortadan kaldırılması için önlemler alınması tartışılmıştır.⁷⁰ Bu örneklerin aksine Nihai Rapor teklif ettiği ex ante düzenlemeyi piyasa aksaklıklarının kanıtlanmış mevcudiyeti üzerinden değil, ihtimali üzerinden savunarak daha spekülasyon bir yaklaşım sergilemiştir. Bu saptama, yukarıda verilen örneklerin yanında, Kurumun teorik çerçevesini özetleyen bölümün sonunda kullanılan şu ifadelerden net bir şekilde görülmektedir: "...rekabetçi düzeni tehdit eder nitelikte yapısal aksaklıklara gebe e-pazaryeri platformları pazarında, bu aksaklıkların teşebbüsler eliyle daha da ağırlaşmasının zamanlıca önüne geçmek kritik önem kazanmaktadır"⁷¹. E-Ticaret yasasının müdahaleci yaklaşımı da göz önüne alındığında, ex ante düzenleme tekliflerinin kesinlikler yerine ihtimallere dayandırılmasına rağmen etki alanlarının oldukça geniş olmasının amaçlandığı görülmektedir. Henüz gerçekleşmemiş pazar aksaklıklarının engellenmesi için geniş ölçekli ex ante regülasyonlara başvurmak, piyasanın işleyişini bozma riski yüksek olduğundan tehlikeli bir yaklaşımdır. Ex post uygulamaları önceleyerek ikincil mevzuatı bu uygulamaları daha etkin hale getirme amacıyla güncellemek daha isabetli bir yaklaşım olacaktır. Nitekim daha geniş kapsamlı olan DMA için bile ikincil mevzuat düzenlemesinden sonra ex post uygulamanın yeterli olacağı ve getirilen ex ante kuralların katma değeri olmayacağı yönünde eleştiriler yapılmıştır.⁷²

Ex ante düzenlemeler olacaksa bile, tüketici refahını esas alan bir düzenleme gereksiz müdahaleden kaçınmalı ve Türkiye'nin hızla gelişen dijital platform ekonomisinin önünde engel yaratmamalıdır. İkincil sonuçları öngörülemez düzenlemeler ile dijital ekonominin tasarlanmaya çalışılması yerine platform şirketleri piyasa yapıcısı olarak görülmeli ve dijital pazaryerlerinin mevcut işleyişinin etkinleştirilmesi hedeflenmelidir. Dijital platformlar, işletme kullanıcıları ve son kullanıcılar arasındaki pazarlık gücü dengesizliği tepeden inme ve platformları kısıtlayıcı yöntemlerle değil, şeffaflığı ve ahdi belirginliği önceleyen asgari düzeyde düzenleme ile iyileştirilmelidir. Platformlar arası rekabetin düzenlenmesinden ise yukarıda bahsedildiği üzere yerleşikliğin tartışmalı olduğu pazar yapısından dolayı şu an kaçınılmalıdır.

70. OECD (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.html>

71. Sarıçelik, Can, Cemile Yüksek, Betül Ayhan, Selçuk Yılmaz, Funda Göktepe, and Şeyda Erol. "E-PAZARYERİ PLATFORMLARI SEKTÖR İNCELEMESİ NİHAİ RAPORU," 2022, s. 337.

72. Strowel, Alain, and Wouter Vergote. 'Digital Platforms: To Regulate or Not To Regulate? Message to Regulators: Fix the Economics First, Then Focus on the Right Regulation', 2018. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:141669>.

EYLÜL / 2022

KONU: DİJİTALLEŞME

DİJİTAL PLATFORMLAR DÜZENLENMELİ Mİ? KÜRESEL GÖRÜNÜM VE TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

• AZEM YILDIRIM / EDAM •



Ekonomika



"EDAM tarafından yapılan sosyal ve ekonomik eşitsizlikler, yoksulluk, iyi yönetim, demokratikleşme ve sürdürülebilir kalkınma gibi politik ekonomi çalışmalarını yayınlamak üzere oluşturulmuş bir platformdur."

adres. Hare Sokağı No.16 Akatlar,
Pk.34335 Beşiktaş / İstanbul-Türkiye

tel. +90 212 352 18 54
fax. +90 212 351 54 65

www.ekonomika.org.tr
info@edam.org.tr