



REKABET DEĞERLENDİRME ARAÇ KİTİ

KULLANIM KILAVUZU



Rekabet Kontrol Listesi

Öneri aşağıdaki 4 etkiden herhangi birine sahipse, öneri hakkında ayrıntılı rekabet değerlendirmesi yapılması gereklidir:

(A) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlama

Bu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Bir şirkete mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verme
2. Faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da yetki verilmesini koşul olarak belirleme
3. Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlandırma
4. Bir tedarikçinin pazara girme veya pazardan çıkma maliyetlerini büyük ölçüde artırma
5. Şirketlerin mal, hizmet veya işgücü sağlamasına ya da sermaye yatırımı yapmasına coğrafi engeller oluşturma

(B) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlama

Bu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Satıcıların mal veya hizmetlerin fiyatlarını belirleme olanaklarını sınırlama
2. Tedarikçilerin mal ya da hizmetlerinin reklamını yapma veya pazarlama özgürlüğünü kısıtlama
3. Ürün kalitesi açısından bazı tedarikçilerin diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirleme
4. Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre önemli ölçüde daha fazla artırma (özellikle yerleşiklere yeni giriş yapanlardan farklı davranarak)

(C) Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltma

TBu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme rejimi oluşturma
2. Tedarikçilerin ürünleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlamasını gerektirme veya teşvik etme
3. Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutma

(D) Müşterilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgiyi sınırlandırma

Bu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetini sınırlama
2. Tedarikçi değiştirmeye ilgili açık veya gizli maliyetleri artırarak tüketicilerin mal veya hizmet tedarikçileri arasındaki hareketliliğini azaltma
3. Alıcıların etkin biçimde alışveriş yapabilmesi için gerekli olan bilgileri temelden değiştirme



Rekabet Değerlendirme Araç Kiti

Cilt III: Kullanım Kılavuzu

Sürüm 3.0
Haziran 2015

EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI

OECD, 34 ülkenin hükümetlerinin küreselleşmeye ilişkin ekonomik, sosyal ve çevresel zorlukları çözmek için birlikte çalıştıkları eşsiz bir forumdur. OECD, aynı zamanda, şirket yönetişimi, bilgi ekonomisi ve yaşlanan bir nüfusun getirdiği güçlükler gibi yeni gelişmeler ve sorunların anlaşılmasına ve hükümetlere bu sorunların çözümü konusunda yardım edilmesine yönelik çabaların da başını çekmektedir. Teşkilat, hükümetlerin politika deneyimlerini karşılaştırabileceği, ortak sorunlara çözümler arayabileceği, iyi uygulamaları belirleyebileceği ve iç politikalarıyla uluslararası politikalarını koordine etmeye çalışabileceği bir ortam sağlamaktadır.

OECD üye ülkeleri şunlardır: Almanya, Avustralya, Avusturya, Belçika, Birleşik Devletler, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Kore, Lüksemburg, Macaristan, Meksika, Norveç, Polonya, Portekiz, Slovakya Cumhuriyeti, Slovenya, Şili, Türkiye, Yeni Zelanda ve Yunanistan. Avrupa Komisyonu OECD'nin çalışmalarında yer almaktadır.

OECD Yayınları, Teşkilat'ın iktisadi, sosyal ve çevresel konularda topladığı istatistiklerin ve yaptığı araştırmaların sonuçlarının yanı sıra, üyelerinin üzerinde anlaşmaya vardığı sözleşmeleri, kılavuzları ve standartları geniş bir kitleye ulaştırmaktadır.

Bu çalışma OECD Genel Sekreteri sorumluluğunda hazırlanmıştır. Burada ifade edilen fikirler ve kullanılan argümanlar OECD üye ülkelerinin resmi görüşlerini yansıtmaz.

© OECD 2015

OECD uygun şekilde kaynak ve telif hakkı sahibi olarak gösterildiği sürece OECD içeriklerini şahsi kullanımınız için kopyalayabilir, uzaktan yükleyebilir veya bunların çıktısını alabilirsiniz ve kendi dokümanlarınızda, sunularınızda, ağ günlüklerinizde, İnternet sitelerinizde ve öğretim materyallerinizde OECD yayınları, veritabanları ve çoklu ortam ürünlerinden alıntılar kullanabilirsiniz. Kamu kullanımı ya da ticari kullanıma ve çeviri haklarına ilişkin tüm talepler rights@oecd.org adresine yönlendirilmelidir. Bu materyalin belirli kısımlarının kamu kullanımı veya ticari kullanıma yönelik olarak fotokopisinin çekilmesine ilişkin talepler doğrudan info@copyright.com adresindeki Telif Hakkı İzin Merkezi'ne veya Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com'a yönlendirilecektir.

Rekabet Kontrol Listesi

Öneri aşağıdaki 4 etkiden herhangi birine sahipse, öneri hakkında ayrıntılı rekabet değerlendirmesi yapılması gereklidir:

(A) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlama

Bu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Bir şirkete mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verme
2. Faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da yetki verilmesini koşul olarak belirleme
3. Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlandırma
4. Bir tedarikçinin pazara girme veya pazardan çıkma maliyetlerini büyük ölçüde artırma
5. Şirketlerin mal, hizmet veya işgücü sağlamasına ya da sermaye yatırımı yapmasına coğrafi engeller oluşturma

(B) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlama

Bu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Satıcıların mal veya hizmetlerin fiyatlarını belirleme olanaklarını sınırlama
2. Tedarikçilerin mal ya da hizmetlerinin reklamını yapma veya pazarlama özgürlüğünü kısıtlama
3. Ürün kalitesi açısından bazı tedarikçilerin diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirleme
4. Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre önemli ölçüde daha fazla artırma (özellikle yerleşiklere yeni giriş yapanlardan farklı davranarak)

(C) Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltma

Bu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme rejimi oluşturma
2. Tedarikçilerin ürünleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektirme veya teşvik etme
3. Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutma

(D) Müşterilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgiyi sınırlandırma

Bu durum önerinin aşağıdakileri yapması halinde muhtemeldir:

1. Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetini sınırlama
2. Tedarikçi değiştirmeye ilgili açık veya gizli maliyetleri artırarak tüketicilerin mal veya hizmet tedarikçileri arasındaki hareketliliğini azaltma
3. Alıcıların etkin biçimde alışveriş yapabilmesi için gerekli olan bilgileri temelden değiştirme

ÖNSÖZ

Artan rekabet bir ülkenin iktisadi performansını iyileştirir, vatandaşlarına iş olanakları açar ve tüm ekonomide mallar ve hizmetlerin maliyetini azaltır. Ancak çok sayıda kanun ve düzenleme pazardaki rekabeti, politika hedeflerine ulaşmak için gerekli olandan daha fazla ölçüde kısıtlamaktadır. Hükümetler, OECD'nin "Rekabet Değerlendirme Araç Kiti"ni uygulayarak gereksiz kısıtlamaları azaltabilir. Araç Kiti gereksiz sınırlandırmaları belirlemek ve hükümet hedeflerini karşılayan alternatif, daha az kısıtlayıcı politikalar geliştirmek için genel bir metodoloji sunmaktadır. Araç Kiti'nin ana unsurlarından biri, rekabeti gereksiz yere sınırlandırma potansiyeline sahip kanunlar ve düzenlemeleri taramak için bir dizi basit soru soran Rekabet Kontrol Listesi'dir. Bu tarama, sınırlı hükümet kaynaklarını rekabet değerlendirmesine en çok ihtiyaç duyulan alanlara odaklandırmaktadır.

Bu materyaller, hükümetler tarafından üç ana şekilde kullanılabilir:

- Yeni taslak kanunların ve düzenlemelerin değerlendirilmesinde (örneğin, düzenleyici etki değerlendirme programları aracılığıyla)
- Mevcut kanunlar ve düzenlemelerin genel anlamda değerlendirilmesinde (bir bütün olarak ekonomide olarak veya belirli sektörlerde).
- Kanunları yapan bakanlıklar veya düzenlemelerin rekabetçi etkilerini değerlendiren rekabet otoritesi gibi, politikalar oluşturulması ve gözden geçirilmesinde yer alan devlet organları tarafından

Araç Kiti, hem ulusal hem de bölgesel seviyelerdeki yönetimlerce, merkezi olmayan bir şekilde kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Materyalleri bu esneklikle tasarlanmanın nedeni, rekabet üzerindeki kısıtlamaların devletin birçok farklı seviyesinde hayata geçirilebilmesi ve rekabet değerlendirmesinin bu seviyelerin tümünde yardımcı olabilmesidir. Aslında, en başarılı rekabet yanlısı reform örneklerinden biri, 1990'ların ortalarında Avustralya'nın hem ulusal seviyede hem de eyalet seviyesinde geniş, rekabet yanlısı reformları hayata geçirmesiyle federal bir sistemde gerçekleşmiştir. O zamandan bu yana Avustralya, ekonomisinin orta seviyede

performans gösteren bir ekonomiden en yüksek performansa sahip OECD ekonomilerinden biri haline gelmesini sağlayan yüksek ve istikrarlı bir büyümeyle, güçlü bir iktisadi performans deneyimi yaşamıştır. 2013 yılındaki büyük bir rekabet değerlendirme projesinde, önerilen değişiklikleri yapmanın ekonomik faydası yaklaşık 5,2 milyar Avro olarak hesaplanmıştır.¹ Bir diğerinde faydanın GSYH'nin %2,5'i dolayında gerçekleşeceği tahmin edilmiştir.² Tüm projelerin etkileri böylesine büyük çaplı olmasa da rekabet değerlendirmesi sıklıkla önemli faydalara neden olabilir.

Araç Kiti'nde yer alan materyaller, özel bir iktisat veya rekabet politikası eğitimi almamış yetkililerce kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Kurumsal olarak, potansiyel kullanıcılar arasında bakanlıklar, yasama organları, hükümet liderlerinin makamları, eyalet hükümetleri ve hükümet dışı politika değerlendiricileri sayılabilir. Rekabet Değerlendirmesi Araç Kiti, geniş bir kullanımı ve kabulü özendirmek amacıyla pek çok dilde hazırlanmıştır.

Rekabet Değerlendirmesi İçin İşletim Kılavuzu, rekabet değerlendirmesinin yürütülmesi konusunda adım adım bir rehber sağlamaktadır. Bu cilde eşlik eden iki cilt daha vardır: Rekabetin yararlarına ilişkin örnekler sunan, Rekabet Kontrol Listesini tanıtan ve hükümetlerin politikalarının rekabetçi etkilerini değerlendirmekte kullandığı bazı yöntemleri gösteren *Rekabet Değerlendirme İlkeleri* ile rekabet değerlendirmesi yürütülürken dikkate alınması gerekli kilit hususlarda ayrıntılı teknik rehberlik sağlayan *Rekabet Değerlendirmesi Kılavuzu*. Bu üç cilt birlikte Rekabet Değerlendirme Araç Kiti'ni oluşturmaktadır. Diğer ilgili materyallere halihazırda OECD'nin internet sitesindeki aşağıdaki adres üzerinden erişilebilir: www.oecd.org/competition/toolkit.

¹ Bkz. OECD (2014) OECD Rekabet Değerlendirmesi Gözden Geçirmeleri: Yunanistan. OECD, Paris.

² Bkz. Sims, R. (2013), "Driving prosperity through effective competition, speech to The Mexico Forum, 8 Ocak 2013. Aşağıdaki adresten ulaşılabilir: [http://www.accc.gov.au/system/files/The Mexico Forum 2013 - Driving prosperity through effective competition_0.pdf](http://www.accc.gov.au/system/files/The%20Mexico%20Forum%202013%20-%20Driving%20prosperity%20through%20effective%20competition_0.pdf), ve Productivity Commission (2005), Review of National Competition Policy Reforms, Araştırma Raporu, Sayı 33.

TEŐEKKÖR

Rekabet Değerlendirme Araç Kiti Rekabet Komitesi 2 No.'lu alıŐma Grubu tarafından, hem üye ekonomilerden hem de üye olmayan ekonomilerden pek çok OECD delegasyonu üyesinin ve Düzenleyici Politika Komitesi de dahil konuyla ilgili diğer OECD organlarının sağladığı katkılarla, oluşturulmuştur.

OECD Sekretaryasında, materyaller Sean F. Ennis ile Cristiana Vitale tarafından hazırlanmıştır. John Davies, António Gomes, Stéphane Jacobzone, Federica Maiorano, Ania Thiemann, Sabine Zigelski ve OECD komitelerindeki birçok delegenin önemli yorumları olmuştur Rekabet değerlendirmesi projesinin liderliğini Rekabet Biriminden Sean F. Ennis yürütmektedir.

Angélique Servin, Lynn Kirk ve Edward Smiley belgenin hazırlanmasına katkıda bulunmuştur

İÇİNDEKİLER

1. BÖLÜM GİRİŞ.....	13
1. Rekabet değerlendirme türleri	14
1.1 Yeni düzenlemelerin gözden geçirilmesi	15
1.2 Odaklanmış piyasa incelemesi	17
1.3 Sektörel gözden geçirme	18
2. Süreç.....	18
2. BÖLÜM İNCELENECEK KAMU POLİTİKALARININ SEÇİLMESİ.....	21
1. Sektörlerin seçilmesi	22
2. Sektörlerin haritalarının çıkartılması.....	24
3. Kilit politikaların belirlenmesi	28
3. BÖLÜM KONTROL LİSTESİNDEN FAYDALANARAK REKABET TARAMASI YAPMAK	32
1. Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlama	32
1.1 Münhasır haklar tanıma (Kontrol Listesi A.1).....	33
1.2 Faaliyette bulunmak için lisans ya da izin sistemi getirme (Kontrol Listesi A.2)	34
1.3 Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlandırma (Kontrol Listesi A.3).....	35
1.4 Pazara giriş veya pazardan çıkış maliyetlerini büyük ölçüde artırma (Kontrol Listesi A.4).....	36
1.5 Mal, hizmet, sermaye ve işgücü akışını kısıtlama (Kontrol Listesi A.5)	37
2. Tedarikçilerin rekabet etme kabiliyetine sınırlamalar getirme.....	39
2.1 Mal veya hizmetlerin satış fiyatlarını kontrol altına alma (Kontrol Listesi B.1).....	39
2.2 Reklam yapmayı ya da pazarlamayı kısıtlama (Kontrol Listesi B.2)	40
2.3 Ürün kalitesi açısından bazı tedarikçilerin diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirlenmesi (Kontrol Listesi B.3)	41

2.4	Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre artırma (Kontrol Listesi B.4).....	42
3.	Tedarikçilerin güçlü bir şekilde rekabet etme teşvikini azaltma.....	44
3.1	Öz-düzenleme ve eş-düzenleme (Kontrol Listesi C.1)	44
3.2	Tedarikçi fiyatları, üretim miktarları ya da satışlarına dair bilgilerin yayınlanmasına ilişkin şartlar (Kontrol Listesi C.2)	45
3.3	Genel rekabet kanunundan muafiyet tanıma (Kontrol Listesi C.3).....	46
4.	Tüketicilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgileri sınırlandırma	48
4.1	Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetini sınırlandırma (Kontrol Listesi D.1)	48
4.2	Tedarikçi değiştirmeye ilgili maliyetleri artırarak tüketicilerin hareketliliğini azaltma (Kontrol Listesi D.2).....	48
4.3	Alıcıların etkin biçimde alışveriş yapabilmesi için gerekli olan bilgileri temelden değiştirme (Kontrol Listesi D.3).....	50
5.	Sonuç.....	50
4.	BÖLÜM OLASI KISITLAMALARIN İNCELENMESİ.....	54
1.	Derinlemesine analiz ihtiyacı bulunduğunu gösteren işaretler.....	55
2.	Derinlemesine analiz ihtiyacı bulunmadığını gösteren işaretler	55
3.	Soruşturmanın derinliği.....	57
4.	Analiz yürütürken dikkate alınması gerekenler.....	58
5.	BÖLÜM SEÇENEKLERİ BELİRLEMEK	66
1.	Politikanın amacının belirlenmesi.....	66
2.	Düzenlemenin rekabet sorununa neden olan spesifik unsurlarının belirlenmesi	68
3.	Teknik uzmanlık.....	69
4.	Kapsamlı düzenleme ortamının anlaşılması.....	70
5.	Değişen iş veya piyasa ortamının anlaşılması.....	71
6.	Alternatif geliştirme teknikleri	72
6.1	Dış etkileri çözmek için düzenlemeler yerine ekonomik teşviklerden faydalanmak	73
6.2	Gerileyen endüstrilerde istihdam kaybı sorununu çözmeye yönelik uyum programları ile işletme sübvansiyonlarının karşılaştırılması.....	74
6.3	Tüketiciyi bilgilendirme ve eğitme zorunlulukları ile zorunlu ürün özelliklerinin karşılaştırılması	75
6.4	Doğrudan tüketiciye satış yasaklarının tüketicilere yeterli bilgi sunulmasıyla karşılaştırılması	75

6.5	Zararlı reklamları engellemek için reklamları yasaklamak yerine reklam içeriklerinin kontrolünü sağlamak	75
6.6	Uyumsuz rekabet davranışlarına ilişkin şikayetleri rekabet hukukuna dayanarak çözmek ile düzenlemelere dayanarak çözümlerin karşılaştırılması	76
6.7	İsteğe bağlı ürün standartları ve iş kurallarının zorunlu standart ve kurullarla karşılaştırılması	76
6.8	Yüksek uyum yükleri ile küçük işletmelere hoşgörülü yaklaşan düzenlemelerin karşılaştırılması	77
6.9	Rekabetçi dış kaynak kullanımı ile ürünlerin içeriden temin edilmesinin karşılaştırılması	78
6. BÖLÜM	SEÇENEKLERİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	80
1.	Arka plan kavramları.....	81
1.1	Bir referans belirleyip seçenekleri bu referansla karşılaştırmak	81
1.2	Hedefe ulaşma potansiyeli	82
1.3	Faydalar.....	83
1.4	Kurumsal kapasite.....	84
1.5	İstenmeyen sonuçlar.....	85
2.	Niteliksel analiz.....	86
2.1	Muhakeme.....	86
2.2	Olumlu ve olumsuz yanların listelenerek karşılaştırılması	87
2.3	Puan temelli analiz	88
3.	Niceliksel analiz.....	89
4.	Faydaların ve maliyetlerin ölçülmesi	90
4.1	Ölçülen nedir.....	91
4.2	Bilgi nasıl toplanmalıdır.....	93
4.3	Basit yöntemler	94
4.4	Değer tahminleri	99
7. BÖLÜM	ÖNERİ.....	117
1.	En iyi seçeneğin tercih edilmesi.....	117
2.	Önerinin sunulması	118
3.	Yeni düzenlemenin hazırlanması	118
4.	Nihai onay	119
5.	Uygulama	119
8. BÖLÜM	EX POST DEĞERLENDİRME.....	125

EK 1 DENGE DURUMUNDA DEĞİŞİKLİK FAYDALARININ HESAPLANMASI.....	130
1. Talep fonksiyonu.....	131
1.1 Doğrusal talep	131
1.2 CES talebi	132
EK 2 REKABET KISITI TİPİNE GÖRE REKABET SINIRLAMASINI KALDIRMANIN ETKİLERİ	137

1. BÖLÜM

GİRİŞ

1. Bu kılavuz kanunların, düzenlemelerin ve politikaların rekabet etkileri açısından nasıl değerlendirileceğini ve düzenlemelerin ya da politikaların daha rekabet yanlısı olacak şekilde nasıl gözden geçirileceğini göstermektedir. Bu sürece rekabet değerlendirmesi adı verilir. Süreç, tüketicilere önemli yararlar sağlayabilir ve verimliliği ciddi oranda artırabilir. Büyük bir rekabet değerlendirme projesinde, önerilen değişiklikleri yapmanın ekonomik faydası yaklaşık 5,2 milyar Avro olarak hesaplanmıştır.³ Bir diğerinde faydanın GSYH'nin %2,5'i dolayında gerçekleşeceği tahmin edilmiştir.⁴ Tüm projelerin etkileri böylesine büyük çaplı olmasa da rekabet değerlendirmesi sıklıkla önemli faydalara neden olabilir.

2. Kanunlar, düzenlemeler ve devlet müdahaleleri genellikle pazardaki rekabeti kısıtlar. Gereksiz rekabet sınırlandırmalarını kaldırmak ve yine de aynı politika hedeflerine ulaşan alternatifler geliştirmek büyük faydalar sağlayabilir. Değerlendirici, aşağıdaki süreci kullanarak rekabet yanlısı düzenlemeler geliştirebilir:

1. Rekabet kısıtlamalarını belirleyerek;
2. Politika seçenekleri geliştirerek;

³ Bkz. OECD (2014) OECD Rekabet Değerlendirmesi Gözden Geçirmeleri: Yunanistan. OECD: Paris.

⁴ Bkz. Sims, R. (2013), "Driving prosperity through effective competition, speech to The Mexico Forum, 8 Ocak 2013. Aşağıdaki adresten ulaşılabilir: [http://www.accc.gov.au/system/files/The Mexico Forum 2013 - Driving prosperity through effective competition_0.pdf](http://www.accc.gov.au/system/files/The%20Mexico%20Forum%202013%20-%20Driving%20prosperity%20through%20effective%20competition_0.pdf), ve Productivity Commission (2005), Review of National Competition Policy Reforms, Araştırma Raporu, Sayı 33.

3. Politika seçeneklerini karşılaştırarak ve
4. Bir ya da daha fazla sayıda tercih edilen seçenek önerisinde bulunarak.

3. Birçok devlet halihazırda rekabet değerlendirme çalışmalarında bulunmuştur. Bu cilt, söz konusu deneyimleri rekabet değerlendirmelerini tamamlamaya yönelik, açıklayıcı örnekler içeren pratik bir yaklaşım halinde bir araya getirmeyi amaçlamaktadır. Yaklaşım, yeni düzenlemelere yönelik *ex-ante* gözden geçirmeler için de, mevcut düzenlemelere yönelik *ex-post* düzenlemeler için de uygundur. Reform deneyimlerinden kazanılan önemli bir ders, rekabet karşıtı düzenlemeleri hazırlama aşamasında durdurmanın, düzenleme yürürlüğe girdikten sonra değiştirilmesini savunmaktan çok daha kolay olduğu yönündedir. Etkili bir rekabet değerlendirme rejimi oluşturmak için düzenlemeler yürürlüğe girmelerinden önce rekabet karşıtı etkileri açısından gözden geçirilmelidir.

4. Rekabet değerlendirmesi, değerlendirmeyi yürüten kişilerin (değerlendiricilerin) ulaşılması gereken devlet politikası hedeflerini net bir şekilde kavramış olması, bu hedeflere ulaşmaya yönelik teknik açıdan uygulanabilir araçlar hakkında bilgi sahibi olması ve bu kişilerin seçenekleri karşılaştırmak için yeterli bilgi sahibi olması, analiz yapmak için yeterli kaynağı ve analizi tamamlamak için yeterli teknik becerisi olması durumunda daha etkili olmaktadır. Rekabet otoritesi personeli bu tip bir çalışma için uygun olabilir; diğer devlet organları da gereken becerileri taşıyan personele sahip olabilir.⁵

5. Bu bölüm, farklı rekabet değerlendirmesi tiplerini birbirinden ayırmaktadır.

1. Rekabet değerlendirmesi türleri

6. Rekabet değerlendirmesi, devlet politikası müdahalelerinin meydana geldiği çok çeşitli durumlarda yürütülebilir. Değerlendiriciler yeni düzenlemelere ya da mevcut düzenlemelere odaklanabilir. Değerlendiriciler geniş anlamda bir sektörün tamamına ya da dar anlamda iyi işlemeyen belirli bir ürün pazarına ağırlık verebilir.

⁵ Bu kılavuz, Rekabet Değerlendirme Araç Kitinin I. ve II. Ciltleri olan İlkeler ve Kılavuz'dan alınacak bilgilerle desteklenebilir.

1.1 Yeni düzenlemelerin gözden geçirilmesi

7. Yeni bir düzenleme hazırlanır ya da çıkartılırken birçok ülke yeni düzenlemeyi rekabetçi etkileri açısından gözden geçirir. Bu sürece düzenleyici etki analizi (DEA) adı verilir. DEA süreci açık bir rekabet unsurunu da içerebilir. Bazen mevcut düzenlemeler, düzenleme tekrar yürürlüğe konmadan gözden geçirilmesi gereken sona erme hükümleri içerir. Bu tür sona erme düzenlemeleri aynı zamanda düzenlemeleri rekabetçi etkileri açısından gözden geçirmek için de iyi birer fırsattır.

Kutu 1. Örnekler

Avustralya

Avustralya'da devlet kurumları, eğer söz konusu düzenlemenin "iş dünyası, toplum örgütleri veya bireyler üzerinde ölçülebilir bir etkide bulunması muhtemel" ise, "düzenleme çıkarmaya veya düzenlemeleri kaldırmaya yönelik her politika önerisi" için bir düzenleyici etki raporu (DER) hazırlamak zorundadır. Ayrıca hükümetin alınan tüm kararların düzenleyici etkisinden haberdar olmasını sağlamak için, Kabine tarafından değerlendirilen tüm önerilerin, işletmeler, toplum örgütleri ya da bireyler üzerinde düzenleyici herhangi bir etkisi görünmüyor olsa bile, bir DER içermesi gereklidir. Eğer bir önerinin rekabeti kısıtlaması muhtemelse DER maliyetlere ağır basan faydaları ve aynı amaca ulaşmayı sağlayacak başka bir alternatif yöntem olmadığını göstermelidir.

Düzenleyici etkiler şunları kapsayabilir:

- İşletmelerin sunabileceği ürünlerin sayısı ya da tipine ilişkin değişiklikler; örneğin:
 - Ürünlerin ya da endüstri uygulamalarının yasaklanması
 - Ürünleri sunma yollarına ilişkin değişiklikler.
- Belirli ürünlere yönelik tüketici talebi üzerindeki etkiler; örneğin:
 - Düzenlemenin şartları nedeniyle ortaya çıkan fiyat artışları
 - Tüketicilerin ulaşabileceği bilgilerde gerçekleşen değişiklikler.
- İşletmelerin piyasada rekabet etme yeteneği ya da isteğine ilişkin etkiler; örneğin:
 - Öz-düzenleme ya da ortak düzenleme rejimi oluşturulması

- Bir lisans, ruhsat ya da başka bir izne ilişkin şartların değiştirilmesi
- Satılan malların fiyatlarının veya miktarlarının etkilenmesi
- Ürün/hizmet kalitesi için standartlar konması
- İşletmelerin ulaşabileceği girdilerin fiyatlarının veya tiplerinin değiştirilmesi

Meksika

Meksika'da yeni federal düzenlemeler düzenleyici gözden geçirme organı olan COFEMER'in gözden geçirmesine tabidir ve COFEMER yeni düzenlemelerin rekabetçi bir etkiye sahip olması halinde rekabet otoritesine danışmaktadır. 2013 yılından itibaren yeni düzenlemeler hazırlayan devlet organları yüksek ya da orta derecede etkiye sahip düzenlemeler için bir Rekabetçi Etki Kontrol Listesi doldurmak zorundadır. Rekabetin kısıtlandığı anlaşıldığında düzenleyici şunları yapmak zorundadır:

- Muhtemel rekabet kısıtlamasını içeren maddeyi saptamalıdır;
- Muhtemel bir rekabet kısıtlamasına işaret eden kontrol listesi kalem(ler)ini belirtmelidir;
- Kuralın rekabeti veya piyasa etkinliğini nasıl kısıtlayabileceğini veya artırabileceğini tarif etmelidir;
- Kurula duyulan ihtiyacı gerekçelendirmelidir ve
- Alternatif(ler) gösterip seçilen kuralın neden en iyi alternatif olduğunu açıklamalıdır

Kore

Kore'de düzenleyici gözden geçirme organı olan ulusal hükümete bağlı Düzenleyici Reform Komitesi (DRK), OECD'nin 2007'de yayınlanan Rekabet Değerlendirme Araç Kitini dikkate alarak, 2008 yılında "Düzenleyici Etki Değerlendirmesi Kılavuzunu" kabul etti. 2008'den önce yeni düzenlemeler hazırlayan devlet organları yeni düzenlemenin rekabet karşıtı hükümler içerip içermediği konusunda rekabet otoritesine (KFTC) danışabiliyor ve bu durumda KFTC de düzenleme önerisinin rekabet karşıtı kısmının revize edilmesini veya çıkarılmasını önerebiliyordu. Danışma zorunlu değildi. Rekabet değerlendirmesinin 2008'de kurumsallaştırılması, düzenlemelerin yaklaşık %7'si için aşağıdaki süreç uyarınca görüş bildirilmesi ile sonuçlandı:

- Devlet organı DRK'ye düzenleyici etki analizi için bir düzenleme taslağı sunar;

- DRK taslağı rekabet değerlendirmesi için KFTC'ye iletir;
- KFTC iki aşamalı bir süreçle (ön değerlendirme ve derinlemesine değerlendirme) taslak düzenlemeye ilişkin rekabet değerlendirmesini yapar ve rekabet değerlendirmesinin sonuçlarını DRK'ye geri bildirir:
 - Ön değerlendirme: dört sorudan oluşan bir kontrol listesi uygulanır: tedarikçi girişi, rekabetçilik, rekabet teşvikleri ve tüketici tercihi.
 - Derinlemesine değerlendirme: Potansiyel olarak rekabet karşıtı düzenlemeler hakkında yürütülen, politika hedeflerine rekabetçi etkiyi asgariye indirerek ulaşmaya çalışan alternatif yollar arayan ayrıntılı ve kapsamlı analiz;
- DRK, KFTC'nin yaptığı rekabet değerlendirmesinin sonuçlarını da dikkate alarak ilgili düzenlemeyi gözden geçirir ve rekabete aykırı düzenlemeyi revize etmeye ya da geri çekmeye karar verir. DRK'nın kararından sonra devlet organı düzeltilmiş düzenleme taslağını Ulusal Meclis'e sunar.

1.2 Odaklanmış piyasa incelemesi

8. Bir piyasa incelemesi rekabetin iyi işlemediği anlaşılan bir piyasayı ele alarak piyasada gerçekten bir rekabet sorunu bulunup bulunmadığını, eğer böyle bir sorun bulunuyorsa sorunun muhtemel nedenlerini ve sorunu azaltmaya ya da ortadan kaldırmaya yönelik olası politikaları inceler.

9. Piyasa incelemeleri *ex-ante* DEA gözden geçirmesi değil, bir tür *ex-post* analizdir.

Kutu 2. Örnekler

İngiliz rekabet otoriteleri, rekabetin iyi işlemediği anlaşılan piyasalarda piyasa incelemeleri yürütmüştür. Örneğin gıda marketleri, taksi, eczane ve havaalanı sektörlerinde gözden geçirmeler yapılmıştır.

Benzer şekilde Almanya'nın Bundeskartellamt'ı (Almanya Rekabet Otoritesi), diğerlerinin yanı sıra, özel tüketiciler tarafından atılan dış ambalajların toplanması ve dönüştürülmesi, silindirlenmiş asfalt endüstrisi, merkezi ısıtma, süt, yakıt ve gaz iletimi gibi alanları da içeren belirli ekonomik sektörlerdeki rekabet durumuna ilişkin fikir edinmek amacıyla sektör araştırmaları yürütmüştür.

1.3 Sektörel gözden geçirme

10. Bir sektör gözden geçirmesinde, sektöre ilişkin düzenlemeler sistematik bir biçimde tespit edilir ve daha sonra rekabete ilişkin kısıtlamaları bakımından tek tek ele alınır. Piyasa incelemeleri gibi sektör gözden geçirmeleri de DEA çalışması aracılığıyla yapılan bir *ex-ante* gözden geçirmenin aksine, bir *ex-post* analiz türüdür. Sektör gözden geçirmeleri, sektörde rekabetin işlemediğine yönelik genel bir varsayım ile değil, rekabeti haddinden fazla kısıtlayabilecek münferit düzenlemelerin aranmasıyla başlar. Sektör gözden geçirmeleri sektörden sorumlu bakanlık tarafından yürütülebilir, ancak zaman zaman bu bakanlıklar mevcut düzenlemelere bağlı olabilir ve/veya rekabet değerlendirmesi konusunda gerekli uzmanlığa sahip olmayabilir. Sektör gözden geçirmelerine yönelik bir diğer alternatif, bunların başka devlet organları, örneğin bir rekabet otoritesi ya da dış uzmanlar gibi dış kurumlar tarafından tamamlanmasıdır.

Kutu 3. Örnek

Yunanistan'daki dört sektöre (perakende, gıda işleme, turizm ve inşaat malzemesi) ilişkin OECD gözden geçirmesi, birçok düzenlemeye ilişkin gözden geçirmelerin toplamda ekonomik performansı ciddi biçimde nasıl iyileştirilebileceğini göstermektedir. Bu sektör gözden geçirmelerinde 555 sorunlu düzenleme saptanmış ve rekabeti artırmak için üzerinde değişiklik yapılabilecek hükümlere ilişkin 329 spesifik öneride bulunulmuştur; reformların ekonomiye olası pozitif katkısının yıllık yaklaşık 5,2 milyar Avro, yani GSYİH'nın kabaca %2,5'i, olacağı tahmin edilmiştir. [(Bkz. OECD (2013) Rekabet Değerlendirmesi Gözden Geçirmeleri: Yunanistan. OECD: Paris <http://www.oecd.org/daf/competition/Greece-Competition-Assessment-2013.pdf>]

2. Süreç

11. Rekabet değerlendirmesi süreci 6 adımdan oluşmaktadır.

12. 1. Adım. *Değerlendirilecek politikaların belirlenmesi.* Değerlendirilecek politikaların belirlenmesi (yeni mevzuatın ya da düzenlemelerin gözden geçirilmesi söz konusuysa) basit olabileceği gibi bir sektör gözden geçirmesi ya da potansiyel bir piyasa incelemesi durumundaki gibi karmaşık da olabilir.

13. Gözden geçirme kapsamındaki konunun sınırlarını belirleme hususunda takdir yetkisinin bulunabileceği, sektör gözden geçirmesi gibi hallerde 2. Bölüm rehberlik sağlamaktadır. Örneğin, "inşaat malzemeleri" sektörünün sınırlarını tanımlamak, hangi düzenlemelerin inşaat malzemesi sektörüyle ilişkili olduğunu saptamayı

gerektirecektir. Örneğin, ham çeliğe ilişkin düzenlemelerin inşaat sektörüyle ilgili olmadığı düşünülebilir ama nervürlü çelik inşaat malzemesi olarak görülebilir.

14. Muhtemelen en sık karşılaşılan durumlar, örneğin DEA gereklilikleri nedeniyle, hangi düzenlemelerin gözden geçirileceği konusunda herhangi bir takdir yetkisinin bulunmadığı durumlardır. Bu takdirde 2. Bölüm atlanabilir.

15. 2. Adım. *Kontrol Listesinin Uygulanması* Rekabet Kontrol Listesi ("Kontrol Listesi") rekabeti kısıtlama potansiyeline sahip düzenlemeleri saptayan, dört ana soru ve bunların alt sorularından oluşmaktadır. Sorulara verilecek "Evet" yanıtları, düzenlemelerin rekabetçi etkilerine ilişkin daha ayrıntılı bir analiz yapılması ihtiyacını ortaya koyar.

16. Kontrol Listesi soruları rekabet değerlendirmesinin merkezinde yer alır. Sorular, bu kılavuzun başında verilmiştir. 3. Bölüm, soruları ve bu soruların nasıl yorumlanacaklarını açıklamaktadır.

17. Eğer Kontrol Listesi rekabetin kısıtlanma olasılığı bulunduğunu gösteriyorsa, rekabet üzerinde fiili ve önemli bir kısıtlama olup olmadığını değerlendirmek için daha derin bir inceleme yapılmalıdır. 4. Bölüm düzenlemenin nasıl ayrıntılı bir şekilde gözden geçirileceğini açıklamaktadır. Eğer önemli bir kısıtlama yoksa gözden geçirme sona erebilir. Eğer rekabet üzerinde önemli bir kısıtlama varsa, alternatif seçenekler üretilmelidir.

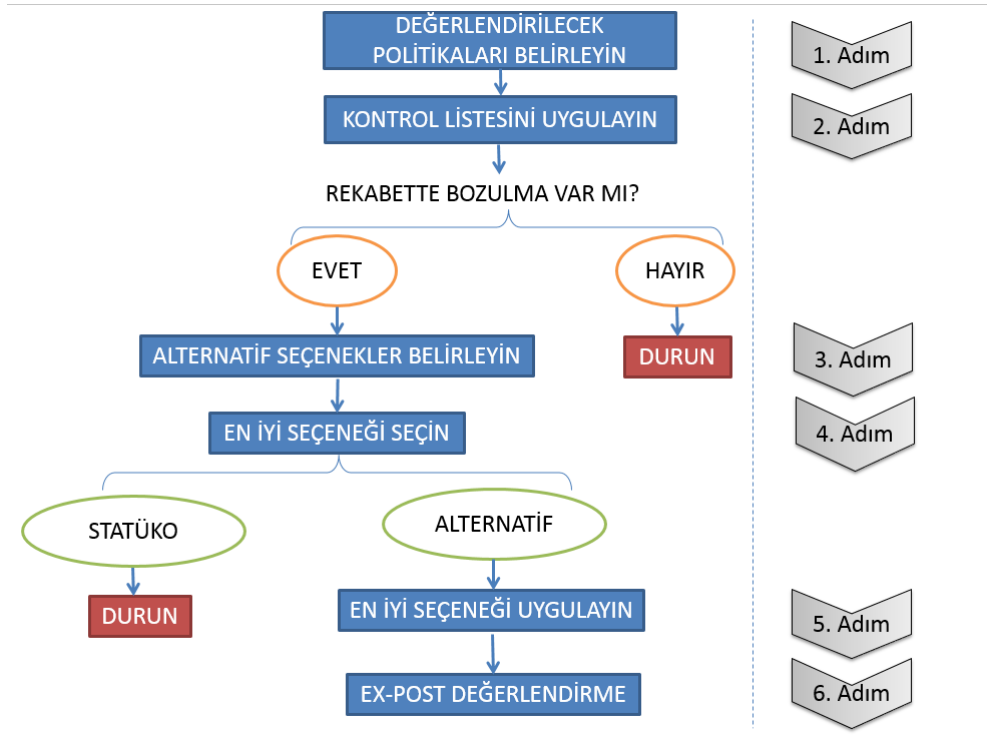
18. 3. Adım. *Alternatif seçeneklerin belirlenmesi*. Kısıtlayıcı bir düzenleme bulunduğu, düzenlemenin gerekçelerine, kapsamlı düzenleyici ortama ve düzenlenen sektörün teknik özelliklerine ilişkin bir anlayış temelinde ilgili politika hedeflerine ulaşmak için kullanılacak daha az kısıtlayıcı alternatif tedbirler belirlemek (5. Bölüm) mümkün olabilir.

19. 4. Adım. *En iyi seçeneğin tercih edilmesi* Düzenlemenin rekabetçi etkilerini gözden geçiren taraf, belirlenen seçenekler arasında en iyisinin (iyilerinin) hangisi (hangileri) olduğuna ilişkin bir karar vermelidir. (6. Bölüm) En iyi seçenek birden fazla olabilir. Tercih edilen seçenek ile halihazırda teklif edilen ya da geçerli olan düzenlemeler arasındaki farklar net bir şekilde açıklanmalıdır.

20. 5. Adım. *En iyi seçeneğin uygulanması*. En iyi seçeneğin belirlenmesinin ardından uygun mevzuat taslağı hazırlanmalı ve yetkili makama önerilerde bulunulmalıdır. (7. Bölüm)

21. 6. Adım. *Etkinin gözden geçirilmesi.* Bir seçeneğin uygulanmasından sonra, özellikle de seçeneğin rekabeti kısıtlaması halinde, bu seçeneğin etkilerini gözden geçirmek önemlidir. (8. Bölüm)

Şekil 1. Rekabet Değerlendirmesinin Adımları



2. BÖLÜM

İNCELENECEK KAMU POLİTİKALARININ SEÇİLMESİ

Kullanım alanları: Bu bölüm *yalnızca* değerlendirilecek politikaların önceden belirlenmediği gözden geçirmelerle ilişkilidir. Eğer, çoğu durumda olduğu gibi, gözden geçirilen düzenlemeler politika geliştirme organları tarafından, örneğin yeni düzenlemelere yönelik Düzenleyici Etki Analizi gözden geçirmesi ya da belirli bir düzenlemenin *ex-post* gözden geçirmesi bağlamında önceden belirlendiyse, bu bölüm atlanabilir. Bu bölüm, özellikle sektör ya da piyasa incelemeleri bağlamında yararlı olabilir.

22. Bir devlet müdahalesinin rekabetçi etkileri gözden geçirilirken, hükümetler genellikle münferit düzenlemeleri değerlendirir. Zaman zaman bir sektördeki, hatta ekonomi çapındaki tüm mevcut mevzuata yönelik genel gözden geçirmeler de yapılabilir. Örneğin 1990'ların sonunda Avustralya'da, Ulusal Rekabet Politikasının oluşturulmasının sonucunda, geniş, birçok sektörü içeren mevzuat gözden geçirmesi gerçekleşmiş ve bu gözden geçirmenin sonucunda yaklaşık 1800 kanun ve düzenleme derinlemesine incelenmiştir. 2013'te Yunanistan'da dört sektör gözden geçirilmiş, 1000'den fazla düzenleme taranmıştır. Birçok ülkede bir piyasanın iyi işlemediği görüldüğünde pazar incelemeleri yapılmaktadır.

23. Bu gibi genel gözden geçirmeler için, politika yapımcılar değerlendirilecek politikaları öncelik sırasına koymalı ve seçmelidir. Öncelik sırasına koyma ihtiyacı, genellikle ekonominin her sektöründe mevcut çok sayıda politika olmasından kaynaklanmaktadır. Tam bir gözden geçirmeye ilişkin kaynak ihtiyaçları, özellikle de bu tür gözden geçirmeleri yapma becerisinin sınırlı olması ve bu kaynakları kullanmanın maliyetleri nedeniyle, değerlendiriciler sıklıkla gözden geçirmeyi en önemli sektörler ve mevzuatlarla sınırlı tutmak isteyecektir. Bununla beraber, çok sektörlü bir gözden geçirmenin faydaları, böyle bir gözden geçirmenin maliyetlerinin çok üzerinde olabileceğinden, geniş kapsamlı bir gözden geçirme yapmak için gerekli kaynakların ayrılması yararlı olabilir.

24. Bu Bölüm, tüm ekonomiyi kapsayan bir gözden geçirme planlandığında, odaklanılacak sektörlerin nasıl belirleneceğine ilişkin bazı göstergeler sunmaktadır. Ayrıca belirli bir sektör kapsamına giren mevzuatın nasıl belirleneceğine ve her sektörde değerlendirilecek politikaların öncelik sırasına nasıl konulacağına yönelik bazı önerilerde de bulunmaktadır.

25. Bu Bölüm aynı zamanda piyasa incelemeleri bağlamında da faydalıdır. Bu piyasalar, genellikle tüm sektörü değil de, bir sektörün belirli bir kısmını oluşturan piyasalardır. Örneğin, "mali sektör" kapsamında perakende bankacılık, sigortacılık, ödeme sistemleri, ipotek kredileri gibi birçok piyasa bulunmaktadır.

1. Sektörlerin seçilmesi

26. Bir hükümet gereksiz rekabet engellerini kaldırmak amacıyla tüm mevcut mevzuatın gözden geçirilmesine karar verdiğinde bu sürece, üzerine odaklanılacak bir grup sektörün seçilmesiyle başlamak gerekir. Bu konuda aşağıdaki öncelik belirleme ilkelerinden biri ya da bir kaç rehberlik sağlayabilir:

- Rekabet üzerinde en büyük sınırlamaların bulunduğu inanan sektörleri seçin (bu sektörler, rekabet kısıtlamalarına, rekabet kısıtlamaları hakkındaki şikayetlerin sıklığına, fiyatlara, marjlara ve/veya antitröst müdahalelerinin sayısına ilişkin eldeki bilgiler kullanılarak belirlenebilir);
- Ülkenin maliyete dayalı uluslararası rekabet gücünü en fazla etkileyen sektörleri seçin (altyapı sektörleri gibi);
- Tüketici harcamaları üzerinde önemli bir etkisi olan sektörleri seçin;
- Yüksek bir GSYİH payını temsil eden sektörleri seçin;
- Yüksek bir ihracat payına sahip sektörleri seçin;
- Yüksek bir istihdam potansiyeli olan ya da işgücü yoğun sektörleri seçin.

27. Bu ilkeler *ex-post* piyasa incelemesi gerektiren pazarların belirlenmesinde de kullanılabilir.

28. Bu ilkeler, belirli sektörlerin ekonomik önemini saptamayı ve bu sektörleri bir sıralamaya koymayı mümkün kılar. Değerlendirme açısından en uygun sektörün/sektörlerin seçimi, gözden geçirmeyi yapan ülkenin özelliklerine dayanır.

Örneğin çok açık bir ekonomiye sahip bir ülke, dikkatini ihracatına en fazla katkıda bulunan sektörler üzerinde yoğunlaştırmayı isteyebilir.

Kutu 4. Meksika'daki mevcut mevzuatların gözden geçirilmesi

Meksika, 2008'de OECD ile işbirliği içerisinde Meksika ekonomisinin rekabet gücünü iyileştirmek için çok-yıllık bir proje başlatmıştır. Bu proje, rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamaların kaldırılması için mevcut düzenleme ve politikalara yönelik bir gözden geçirmeyi kapsamaktadır.

Analiz edilecek sektörler, ekonomi üzerindeki etkileri temelinde seçilmiştir. İki farklı kriter kullanılmış ve 15 sektör saptanmıştır.

Kriterler:	Sektörler:
Rekabet gücü üzerinde geniş etkisi olan sektörler	Telekomünikasyon Mali hizmetler Enerji Nakliye
Önemli tüketici harcamasına sahip sektörler	Mısır ve tortilla Gazlı içecekler Bira Yolcu taşımacılığı Süt ürünleri Kişisel bakım ve evde bakım Sigorta Perakende bankacılık İlaçlar Hastane hizmetleri Emeklilik aylıkları

Bu sektörlere ek olarak, Meksika'daki proje rekabet gücü üzerinde yüksek bir etkiye sahip dört sektör-aşırı düzenleme alanı saptamıştır: mali politika, uluslararası ticaret, devlet yardımları ve teknik düzenlemeler. Gözden geçirme, bunları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

29. Gözden geçirme için seçilen sektörlerin sayısı uygulamanın niteliklerine göre değişecektir, ancak mevcut süreye, mali kaynaklara ve teknik yeteneklere de bağlı olarak belirlenmelidir. Örneğin Avustralya'da tüm ekonomi için önemli rekabet sınırlamaları içerdiğine inanılan 1800 kanun ve düzenlemenin gözden geçirilmesine ilişkin süreç yaklaşık 5 yıl sürmüştür. Yunanistan'da yaklaşık 1000 parça mevzuatın taranmasını kapsayan dört sektöre ilişkin gözden geçirme ise yasaların tasarlanması, yasaların ve düzenlemelerin kabul edilmesi ve yürürlüğe konmasının öncesinde 11 aylık bir dönem boyunca devam etmiştir.

2. Sektörlerin haritalarının çıkartılması

30. Sektörler seçildikten sonra bu sektörler için ve sektörler içerisinde geçerli tüm ilgili mevzuatın saptanması gerekir. Bu süreç, haritası çıkartılacak her sektörün sınırlarının belirlenmesini, başka bir deyişle bu sektör kapsamına giren - ve belki de dolaylı olarak - sektörün dışında kalan ekonomik faaliyetlerin tanımlanmasını gerektirir. Harita çıkartma, ISIC⁶, NACE⁷ ya da NAICS⁸ gibi Standart Endüstri Sınıflandırmalarına (SES) dayalı yapılabilir ama ilgili tüm faaliyetlerin doğru bir şekilde saptandığından emin olmak için ilgili icracı bakanlıklar ve piyasa aktörleri gibi uzmanların desteği de gereklidir. Bazen uluslararası kuruluşların, danışmanlık kurumlarının ve bakanlıkların sektörel çalışmaları faydalı bilgiler sağlayabilir.

Kutu 5. Standart Endüstri Sınıflandırmaları

Düzenleyici bir gözden geçirme, yeni bir düzenlemeye ilişkin basit bir gözden geçirmeden daha kapsamlıysa, örneğin bir sektör gözden geçirmesi söz konusuysa, sektörün sınırlarının belirlenmesi sık karşılaşılan bir zorluktur. Aşağıdakiler, sınırları belirlemeye yönelik yöntemler arasında sayılabilir:

- Bir bakanlıkla ilişkili mevzuat üzerine odaklanma;
- Bir (ya da daha fazla) sektörel kanun ve düzenlemeye ilişkin mevzuat üzerine odaklanma;
- Etkinliklerin standart tanımları üzerine odaklanma. İyi bilinen üç standart endüstri sınıflandırması şunlardır:
 - Tüm Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Standart Uluslararası Endüstriyel Sınıflandırma Birleşmiş Milletler'in ekonomik verilerin sınıflandırılmasına yönelik sistemidir (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=27>).

⁶ Tüm Ekonomik Faaliyetlere İlişkin Standart Uluslararası Endüstriyel Sınıflandırma, ekonomik verilerin sınıflandırılmasına yönelik bir Birleşmiş Milletler sistemidir.

⁷ Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne ya da Avrupa Topluluğu'ndaki Etkinliklere Dair İstatistiksel Sınıflandırma, 6 haneli kodlardan oluşan bir Avrupa endüstri standardı sınıflandırma sistemidir.

⁸ Kuzey Amerika Endüstri Sınıflandırma Sistemi

- Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne Avrupa Topluluğu'ndaki Etkinliklere Dair İstatistiksel Sınıflandırma, 6 haneli kodlardan oluşan bir Avrupa endüstri standardı sınıflandırma sistemidir. (http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_NOM_DTL&StrNom=NACE_REV2&StrLanguageCode=EN&IntPcKey=&StrLayoutCode=HIERARCHIC).
- Kuzey Amerika Endüstri Sınıflandırma Sistemi (<http://www.census.gov/eos/www/naics/>).

Sınıflandırmalar, şirketlerin ürünlerini ve baskın faaliyetlerini sınıflandırmak için yaygın biçimde kullanılır. Ancak bazı faaliyetlerin ilgili sektörler bakımından karışık olması nedeniyle üreticinin birden fazla düzenlenen sektörden etkilenmesi kaçınılmazdır. Örneğin bir arabalı vapur şirketinin sunduğu yük ve yolcu taşımacılığı hizmetlerinin farklı biçimlerde düzenlenmiş faaliyetler olmaları muhtemeldir. Bu durumda arabalı vapurlara ilişkin düzenlemelerin incelenmesi her iki alanı da kapsamalıdır. Ancak arabalı vapurlarla yapılan yolcu taşımacılığına ilişkin rekabetçi ortam, bu gibi kuralların arabalı vapurlar için geçerli olduğu ölçüde, gemiyle yük taşımacılığına ilişkin kurallardan (ve yükleme ve yük boşaltmaya ilişkin ilgili liman kurallarından) etkilenebilir.

Standart endüstri tanımlarını kullanmak sektörlerin içgüdüye aykırı bir biçimde parçalara ayrılmasına yol açabilir. Örneğin NACE sistemi asansörleri bir sektör olarak sınıflandırmayacak, asansör üretimini bir kod (28), asansörlerin montajı, onarımı ve bakımını da başka bir kod (43) altında ele alacaktır. Dolayısıyla sektörlerin içgüdüye dayalı bir şekilde tanımlanmasının istenip istenmediğine karar verilmelidir.

- Geniş bir ürün kategorisi etrafında oluşturulmuş, içgüdüye dayanan tanımların avantajlarından biri, bunların bir ürün kategorisi etrafında meydana gelen iş faaliyetleri dağılımını daha iyi yansıtabilmesidir. Asansörler gibi bir sektör üzerine odaklanan şirketler birçok ilgili kod altında yer alabilir. Bu gibi durumlarda, şirket farklı kodlar kapsamında yer alan faaliyetlerde bulunacağından, tüm şirket için geçerli olacak tek bir kod belirlemek zordur. Bir rekabet değerlendirmesi yapılırken karşılaşılan özel ve diğer çıkar çevreleri, içgüdüye dayalı tanımın farklı kısımlarında var olan rekabetçi kısıtların farkında olabilir. Bu durumda, sonuçları tek bir NACE kodu ile sınırlandırmak, aynı içgüdüye dayalı sektör içerisinde belirlenen ancak farklı bir NACE kodu altında yer alan kısıtlamaları dışarıda bırakabilir.
- Standart endüstri kodlarının bir faydası, bir sektörün sınırlarının nerede olabileceğine dair daha az tartışma yaşanması, bu sayede sınırların daha az ihtilafı olmasıdır. Ancak yakından bağlantılı (ve ilişkili) faaliyetler, aşırı katı bir yorumun dışında tutulabilir. Örneğin, ekili hektar başına buğday üretim miktarlarına ilişkin sınırlamalar, teknik olarak, bir tarım kısıtlaması olabilir ancak bu tür sınırlamalar otomatik olarak buğday üretim miktarı üzerinde bir kısıtlamaya dönüşmektedir ve dolayısıyla un üretimine ilişkin düzenleyici ortamın bir parçası (ve un üretim miktarına ilişkin bir kısıtlama) olarak kabul edilebilir.

31. Bir sonraki adım, inceleme altındaki her sektörde yer alan ekonomik faaliyetleri etkileyen tüm kanun ve düzenlemelerin kapsamlı bir listesini oluşturmaktır. Bu liste oluşturulurken, sektöre özgü düzenlemelerin yanı sıra, bu sektörde yapılan ekonomik faaliyetler üzerinde önemli bir etkide bulunabilecek yatay, sektörler arası mevzuatlar (planlama kısıtlamaları veya çevre standartları gibi) bulunduğu ve bu mevzuatların da ilave rekabet kısıtlamalarına neden olabileceği unutulmamalıdır. Zaman zaman ulusal, bölgesel ve yerel seviyedeki mevzuatlar etkileşime girebilir; uygun olduğunda tüm ilgili seviyelerdeki mevzuatlar dikkate alınmalıdır.

32. Ulusal kanun veri tabanları inceleme altındaki sektörlerde geçerli mevzuatın belirlenmesi konusunda yardımcı olabilir, ancak endüstri ya da tüketici birlikleri gibi paydaşların ve seçilen sektörlerle ilgili icracı bakanlıkların katkısı da alınmalıdır.

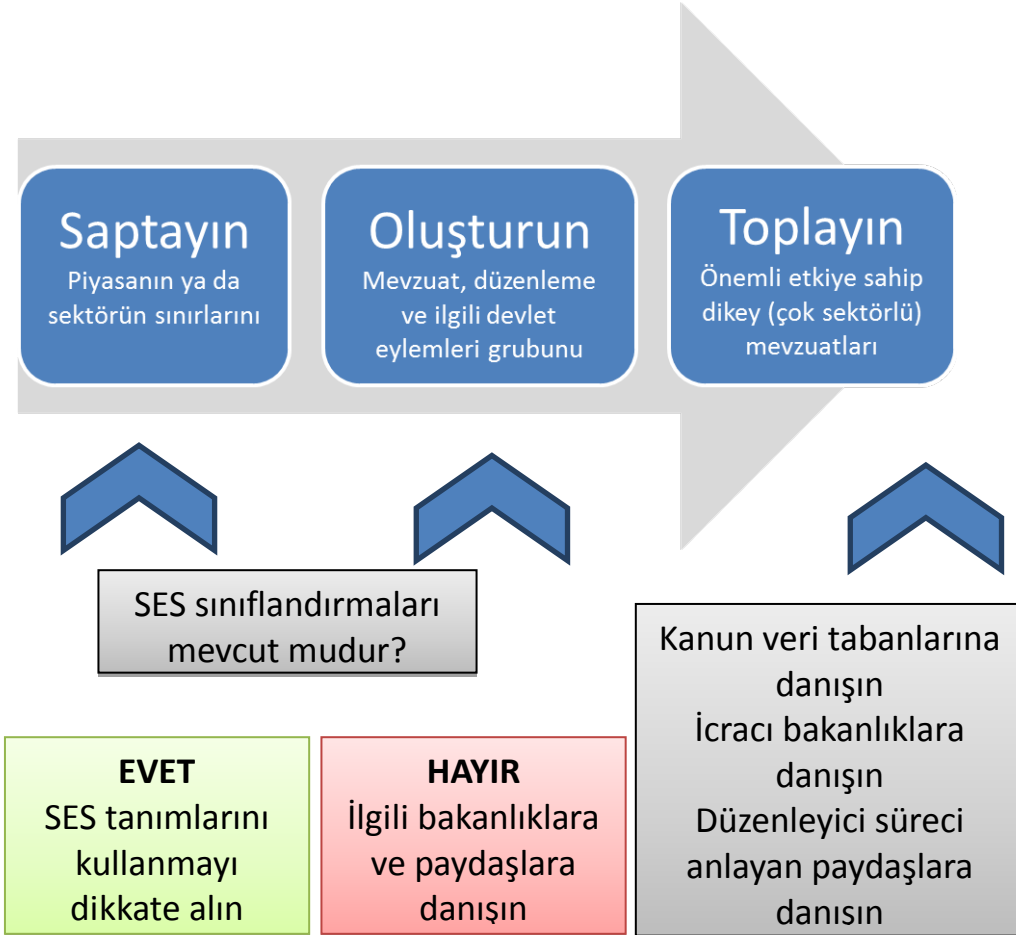
33. Bir sektördeki düzenlemelerin haritasını çıkarmak için gereken zaman önemsiz değildir ve sektöre ilişkin rekabet değerlendirme takviminde bu sürece gereğinden az zaman ayrılmaması gerekir. Tüm ilgili mevzuatın gözden geçirmeye dahil edildiğinden emin olmak açısından, tam ve uygun bir kanun ve düzenleme grubu oluşturulmasını sağlamak önemlidir. Bu grup, bakanlık kararları, genelgeler ve düzenlemelere ilişkin diğer uygulayıcı kılavuzlar gibi ilgili uygulayıcı hükümleri de içermelidir.

34. İlgili tüm devlet eylemleri ve süreçleri kümesinin belirlenmesi, yinelemeli bir süreç olabilir. Bazı sistemlerde kanunlar ve düzenlemeler her zaman aynı yerde bulunmayabilir ve elektronik ortamda aranmayabilir. Bir kanuna ilişkin değişiklikler, ilgisiz görünen daha sonraki bir başka kanunun altında olabilir. Kanunlar ve düzenlemelerin derlenmesi ve elektronik erişime açılması halinde ilgili kanun ve düzenlemeleri arama süreci daha hızlı gerçekleşecektir ama yine de endüstri uzmanları ile konuşulmasını gerektirecek ve bu gibi veri tabanlarında bulunmayabilecek bakanlık kararları, genelgeler ve kılavuzlar nedeniyle, muhtemelen eksiksiz olmayacaktır.

35. Bir sektörün haritası çıkarılırken düzenlemeleri uygulamaya yönelik süreçleri de dikkate almak faydalı olabilir. Pratikte, düzenleme süreçleri potansiyel bir rakibin karşılaştığı yasal çerçeveyi etkileyebilir. Örneğin, eğer bir rakibin faaliyete geçmeden önce belirli bir kurumdan izin alması gerekiyorsa ve eğer kurumda izin verebilecek tek bir kişi varsa ama bu kişi altı ay boyunca izinli olacaksa, yeni bir iş kurulmasının önünde süreçle ilgili sorunlardan kaynaklanan fiili bir engel var demektir. Süreçten kaynaklanan bu gibi zorluklar tespit edilmeleri halinde kayıt altına alınmalıdır çünkü rekabet değerlendirmesinin önerileri yasal çerçeve kadar süreç için de geçerli olabilir.

Kutu 6. Örnek

Yunanistan'da turizmle ilişkili bir mevzuat, spor stadyumlarındaki holiganizm hakkındaki daha geniş bir kanunun içerisinde saptanmıştı. Bu tür mevzuatların bir bakanlık içerisindeki ya da özel sektördeki endüstri uzmanları olmadan kolaylıkla bulunması mümkün değildir. (Bkz. OECD (2013) Rekabet Değerlendirmesi Gözden Geçirmeleri: Yunanistan. OECD: Paris. <http://www.oecd.org/daf/competition/Greece-Competition-Assessment-2013.pdf>)

Şekil 2. Sektör Düzenlemelerinin Haritasını Çıkarmaya Yönelik Adımlar

Kutu 7. Yunanistan'da turizm sektörü haritasının çıkartılması

Standart endüstri kodlarını kullanma yaklaşımı, NACE sınıflandırmasında böyle bir kategori bulunmadığından, Yunanistan'daki turizm sektörünü tanımlamak için uygun değildir. Bu sınırlama ışığında sektör düzenlemelerini gözden geçiren OECD proje ekibi, turizmi bir tarafta Turizm Bakanlığı ve/veya bu Bakanlık gözetimindeki organların sorumluluk alanına, Deniz Turizmi Müdürlüğü ile Deniz İşleri ve Ege Bakanlığı altındaki Deniz Eğlence Faaliyetleri ve Turizmi Bölümünün sorumluluk alanına giren faaliyetler olarak, diğer tarafta da geçerli mevzuatta açıkça "turistik olarak" sınıflandırılmış her tür faaliyet olarak tanımlamıştır. (Bkz. OECD (2013) Rekabet Değerlendirmesi Gözden Geçirmeleri: Yunanistan. OECD: Paris. <http://www.oecd.org/daf/competition/Greece-Competition-Assessment-2013.pdf>)

3. Kilit politikaların belirlenmesi

36. Belirli bir ekonomik sektörle ilişkili tüm mevzuatın listesi muhtemelen kapsamlı olacaktır. Dolayısıyla daha fazla yalınlaştırma gerekli olabilir. Odaklanılacak politikaların listesini sınırlandırmak konusunda aşağıdaki öneriler izlenebilir:

1. Tüm sektör için geçerli olan çerçeve kanunlar ile sürece başlayın;
2. Daha yeni mevzuat tarafından ilga edilen eski mevzuatları çıkartın (zaman zaman bir kararın yalnızca bir maddesinin iptal veya ilga edildiğine dikkat edin)
3. Hala yürürlükte olan ve rekabete zarar veren eski mevzuatları hariç bırakın ve ilgasını tavsiye edin;
4. Ekleme veya değişiklik yapma hakkı tanınmıyorsa, uluslararası anlaşma ve antlaşmaları ya da uluslar üstü yönergeleri (AB yönergeleri gibi) aktaran mevzuatı dikkate almayın.

37. Bu aşamaya gelindiğinde Kontrol Listesi uygulanarak rekabet üzerinde olumsuz etkiye sahip politikalar saptanmalıdır.

Kutu 8. Ayrıntılı örnek: Tıbbi İlaç Sektörü Rekabet Önerileri

Bu kutuda kılavuzun her bölümünde yer alan adımları açıklayacak ayrıntılı bir örneğin başlangıcı yer almaktadır. İlk kısım sektöre, spesifik düzenlemelere ve düzenleyici arka plana ilişkin bir giriş sunmaktadır. Bu örneğin amacı, belirli bir ülkedeki düzenlemeleri tamamen yansıtmak değil, bir örnek vaka kullanarak rekabet değerlendirmesinin uygulamada nasıl işleyebileceğini göstermektir. Burada tıbbi ilaç üzerine odaklanması, tıbbi ilaçlara ilişkin düzenlemelerin özel bir rekabet değerlendirmesi ihtiyacı yarattığını akla getirmemelidir.

Giriş

Bu rapor, Sağlık Bakanının Ocak 2013 tarihli Sağlık Bakanlığının tıbbi ilaç sektöründe rekabet yanlısı reformlar konusunda incelemeler ve önerilerde bulunmasını öngören Yönergesi üzerine Bakanlık tarafından toplanan bulguları ve önerileri sunmaktadır. Yönerge, rekabetin tüketiciler ve ekonomiye olan faydalarını teşvik etme arzusunun yanı sıra ulusal tıbbi ilaç harcamalarının diğer ülkelere oranla yüksek olduğunu düşündüren çalışmaların yarattığı endişeleri yansıtmaktadır. 2011 yılında 9,7 milyar USD tutarındaki tıbbi ilaç harcamaları tüm sağlık harcamalarının yaklaşık %20'sini oluşturmuştur; OECD ortalaması ise %16 civarındadır.

Bakanın öneriler geliştirilirken Bakanlık tarafından ele alınmasını istediği etkenler aşağıdakileri kapsamaktadır:

- Tavsiyelerin tıbbi ilaç maliyetleri üzerindeki etkisi
- Tavsiyelerin uygulanması ve süregelen engelleri ve maliyetleri;
- Tavsiyelerin sağlık sisteminin kalitesi ve etkinliğine ilişkin sonuçları;
- Tavsiyelere kamu ve sağlık sektöründen gelmesi beklenen destek veya itirazlar.

Bu rapor aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir: 1. Bölüm tıbbi ilaçlara ilişkin arka plan bilgisi sunmaktadır. 2. Bölüm, tıbbi ilaç sektöründe geçerli mevzuatların, yönetmeliklerin ve politikaların (düzenleme) istenmeyen rekabet karşıtı etkilere yol açma potansiyelini dikkate alarak Bakanlık gözden geçirmesinin kapsamını tanımlamaktadır. 3. Bölüm OECD Rekabet Kontrol Listesini ("Kontrol Listesi") kullanarak önemli rekabet karşıtı etkilerde bulunma potansiyeline sahip düzenlemeleri saptamaktadır. 4. Bölüm, Kontrol Listesinden faydalanarak saptanan kısıtlamalara ilişkin bir ön değerlendirme yaparak ayrıntılı analiz gerektiren kısıtlamaları belirlemekte ve ayrıntılı analiz sayesinde elde edilen kilit bulguları özetlemektedir. 5. Bölüm, 4. Bölümde ortaya konulan rekabet sorunlarını çözmeye yönelik olası seçenekleri özetlemektedir. 6. Bölüm olası reform seçenekleri incelenerek karşılaştırılmaktadır. Son olarak, 7. Bölüm reform önerilerinde bulunmaktadır.

I. Bölüm: arka plan

Tıbbi ilaçlar yalnızca ulusal ilaç dağıtım listesinde bulunmaları halinde hastalara verilebilecek kısıtlanmış ilaçlardır. Ulusal listede yer alabilmek için, tıbbi ilaçların Sağlık Bakanlığı Tıbbi İlaç Değerlendirme Birimi (TİDB) tarafından onaylanmış olmaları gerekir. Birim, bir tıbbi ilacın listeye eklenip eklenmeyeceğine karar verirken ilacın tedavi edici etkilerine ve insan kullanımı açısından güvenliğine ilişkin üretici tarafından sunulan kanıtları dikkate alır.

Birçok tıbbi ilaç, kimyasal olarak türetilmiş bir ya da daha fazla etken maddeye (EM) sahip küçük molekül ilaçlardır (KMİ). Ancak doğal kaynaklardan elde edildikleri için biyolojik temelli olan tıbbi ilaçların (biyolojik ürünler) oranı artmaktadır. Bilinen bir yapısı olan ve kimyasal olarak üretilen ilaçlardan farklı olarak, çoğu biyolojik ürün kolaylıkla tanımlanamayan veya nitelenemeyen kompleks karışımlardır.

Yeni bir EM içeren tıbbi ilaçlar için başlangıçta 20 yıllık bir patent koruma süresi bulunmaktadır. Bu ilaçların ulusal dağıtım listesine eklenebilmesi için, tedavi edici etkilerini ve insan sağlığı açısından güvenilirliklerini destekleyen, yoğun klinik deneyleri de içeren ayrıntılı kanıtlar sunulmalıdır. Patent alacak kadar yenilikçi görülmeleri halinde, bu ilaçlara dayanan iyileştirilmiş veya değiştirilmiş versiyonlar da 20 yıllık bir patent koruma süresine hak kazanır. İlaça patent verilmesinin ardından piyasaya sürülme izni almasında uzun bir gecikme yaşanması halinde, tıbbi ilacın patent koruma süresi uzatılabilir.

Bir KMİ'nin jenerik versiyonunun (jenerik) ulusal dağıtım listesine eklenebilmesi için üretici, jeneriğin ilgili marka ilacın biyobenzeri olduğunu, yani EM salınım oranının marka ilacın salınım oranına kabul edilebilir derecede yakın olduğunu gösteren kanıtları TİDB'ye sunmalıdır.

Biyolojik ürünlerin görece kompleks olması nedeniyle, TİDB bu ilaçları ulusal dağıtım listesine almadan önce üreticilerin daha kapsamlı kanıtlar sunmasını istemektedir. Bu kanıtlar arasında biyolojik jenerik ürünün ilgili marka biyolojik ürün ile eşdeğer tedavi edici sonuçları olduğunu gösteren klinik testler de bulunmalıdır.

Tıbbi ilaçlar, ancak bir doktor ya da, belirli durumlarda, başka bir yetkili sağlık görevlisi tarafından reçeteye yazılmış olması halinde hastalara verilebilir. Doktorların doğrudan hastalara verdiği kısıtlı miktarlar dışında tıbbi ilaçların dağıtımını ruhsatlı eczacılar tarafından yapılmalıdır. Eczacılar, doktorlar tarafından yazılan patentli ilaçları hastalara vermek zorundadır ama reçetede ikame yapılmaması gerektiği belirtilmediği sürece marka ürün yerine eşdeğer jenerik ürünü hastaya verebilirler.

Tıbbi açıdan gerekli ilaçların maliyetleri, yaş ve ekonomik duruma dayanan bir kesinti planı ve hastalara yönelik bir azami yıllık peşin ödeme miktarı kapsamında, devlet kontrolündeki Ulusal Tıbbi İlaç Sigorta Planı (UTİSP) tarafından karşılanmaktadır. UTİSP tarafından geri ödenecek tıbbi ilaçların, maliyet ve tedavi değeri temelinde hazırlanan UTİSP dağıtım listesinde yer alma onayını almış olması gereklidir. UTİSP dağıtım listesinde yer almayan ya da tıbbi açıdan gerekli bulunmayan ilaçların maliyetlerinden hastalar sorumludur.

Özel ilaç sigortası planları UTİSP için ek teminat oluşturmaktadır. Özel planlar ilgili hastaya ait kesintilerin tamamını veya bir kısmını kapsayabileceği gibi, ulusal dağıtım listesinde bulunan ama UTİSP kapsamında olmayan tıbbi ilaçların maliyetlerini de kapsayabilir.

II. Bölüm: gözden geçirmenin kapsamı

Tıbbi ilaçlar, doğaları nedeniyle, EM'lerin üretiminden dağıtıma kadarki tüm tedarik aşamalarında yüksek düzeyde düzenlemeye tabidir. Daha ayrıntılı analizleri önemli ölçüde rekabet faydası sağlama potansiyeli en yüksek olan alanlara odaklamak amacıyla Bakanlık personeli tıbbi ilaç sektörü için geçerli kilit birincil ve ikincil mevzuatların ya da kanun hükmünde kararların, mesleki ve diğer düzenlemelerin ve politikaların (düzenlemeler) alanlarını saptamıştır. Önemli ölçüde rekabet faydası sağlama potansiyeli düşük olan ya da böyle bir potansiyeli olmayan, önemli sağlık ve güvenlik gözetimleri içeren, sınırlı reform olasılığı bulunan ve/veya diğer nedenlerle elenebilecek düzenleme alanları, ayrıntılı analiz kapsamından çıkartılmıştır.

Ayrıntılı analiz dışında tutulan kilit düzenleme alanları aşağıdakileri kapsamaktadır:

Doktor ve eczacılara yönelik mesleki yeterlilikler: Doktorlar ve eczacılar için giriş yeterlilikleri son derece teknik bir konudur ve hasta sağlığı ve güvenliğine ilişkin temel kaygılar içermektedir. Ülkedeki doktor ve eczacı sayısını kısıtlıyor olsalar da tıbbi ilaçların maliyetleriyle ancak dolaylı olarak ilgilidirler.

Jenerik biyolojik ürün giriş şartları: Biyolojik ürünler önemli ve giderek artan bir tıbbi ilaç maliyet kaynağı olsa da, piyasaya sonradan giren biyolojik ürünlerin geliştirilmesi ve bunlara onay verilmesine yönelik uygun testler, geliştirme sürecinin ilk aşamalarında kalmaktadır. Bu değerlendirmeler bakımından, TİDB'nin sorunlara ilişkin halihazırda devam eden gözden geçirme süreci, gelecekte ortaya çıkabilecek olası rekabet sorunlarının çözümü için etkili bir forum oluşturacaktır.

Patent süresi: Patentler jenerik girişlerin önündeki büyük bir engel olsa da başvuru tarihinden itibaren 20 yıl olarak belirlenen halihazırdaki patent süresi, ülkenin imzaladığı uluslararası ticaret ve fikri mülkiyet anlaşmalarında yer alan uluslararası kabul görmüş bir normdur.

Tıbbi ilaçların ulusal dağıtım listesine eklenmesine ilişkin güvenlik ve tedavi standartları: Katı tedavi ve güvenlik standartları, yeni ilaçlara ilişkin olarak hastaların sağlık ve güvenliklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından vazgeçilmezdir. Bu hususun, yeni ilaçlara yönelik katı standartların rekabetçi girişi kısıtlayabileceği yönündeki endişelere ağır basması gerektiği açıktır. Ayrıca mevcut listeleme standartlarına ilişkin ayrıntılı bir gözden geçirme karmaşık ve zaman alıcı olacak, mevcut standartların yeni girişleri gereksiz bir şekilde kısıtladığına yönelik herhangi bir kanıt ya da yaygın bir endişe olmadan yapılacaktır.

EM ve ilaç üretim ruhsatı kısıtlamaları: Tıbbi ilaçların güvenli ve tedavi edici etkiye sahip olmalarını sağlamak da etkin maddelere ve üretim tesislerine ruhsat verilmesinin temelinde yer alan birincil meselelerdendir. Yurt içi ve yurt dışı tesisler arasında bir ayırım gözetmedikleri ve Sağlık Bakanlığına ait ruhsat verme uygulamalarının şikayete konu olmadığı dikkate alındığında, ruhsat gerekliliklerinin ayırıcı olmadığı anlaşılmaktadır.

Özel sektör sigortasının rolünün genişletilmesi: UTİSP'nin arkasındaki geniş halk desteği nedeniyle yeni hükümet UTİSP'nin rolünü azaltmayacağını açıklamıştır.

3. BÖLÜM

KONTROL LİSTESİNDEN FAYDALANARAK REKABET TARAMASI YAPMAK

38. Tarama yöntemi, Kontrol Listesinde bulunan ve önerilen düzenlemelerin rekabete önemli bir zarar verme potansiyeline sahip olduğunu gösteren bir dizi eşik sorularından yararlanır. Kontrol Listesi, bu kılavuzun başında yer almaktadır. Düzenlemelerin büyük çoğunluğunun Kontrol Listesinden olumlu bir karşılık alması muhtemel değildir. Kontrol Listesinden olumlu bir yanıt alındığında rekabetçi etkiler hakkında bir ön değerlendirme yapılması önerilir. Birçok durumda ön değerlendirme rekabetin önemli oranda zarar görmesinin beklenebileceğini gösterir. Rekabetin zarar görmesinin muhtemel olduğu bu gibi hallerde rekabet kısıtlamalarına yönelik bir inceleme yapılmalıdır. (Bkz. Bölüm 4.)

39. Bu bölümün geri kalan kısmı, Kontrol Listesindeki dört kategoriye açıklamakta ve her kategoriye girmesi muhtemel düzenleme türlerine yönelik örnekler sunmaktadır.

1. Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlama

40. Tedarikçilerin sayısının sınırlanması pazar gücü⁹ oluşturma ve rekabetçi yarışmayı azaltma riski yaratır. Ayrıca yerleşik firmalar, özellikle de uzun vadede, tüketici ihtiyaçlarını karşılamada en büyük başarıyı gösterecek firmalar olmayabilir. Tedarikçilerin sayısı azaldığında, tedarikçiler arasında işbirliği (veya gizli anlaşma) olasılığı artar ve münferit tedarikçilerin fiyatları yükseltme yeteneği artabilir. Sonuçta rekabette görülen azalma, tüketici taleplerini etkili bir şekilde karşılama güdüsünü

⁹ Tedarikçilerin pazar gücü, rekabetçi bir pazarda görülecek seviyelere kıyasla, karlı bir şekilde fiyatları artırabilme, kaliteyi düşürebilme veya yeniliği azaltabilme becerisidir.

azaltarak ekonomik etkinlikte düşüşe neden olabilir. Aşağıda tartışıldığı üzere, bazen politika yapıcılar tedarikçilerin sayısını ya da dağılımını sınırlandırmak için sağlam politika nedenlerine sahiptir, ancak giriş engellerinin getirdiği her politika faydası, yeni tedarikçilerin pazara kolaylıkla girmesinin mevcut tedarikçilerin pazar güçlerini kullanmalarını zorlaştıracığı gerçeği ile kıyaslanmalıdır. Pazar gücü daha yüksek fiyatlara, daha düşük kaliteye ve daha az yeniliğe neden olabilir.

1.1 Münhasır haklar tanıma (Kontrol Listesi A.1)

41. Belirli bir malın üretilmesi ya da belirli bir hizmetin sağlanmasına yönelik olarak tanınan münhasır bir hak, bir özel sektör tekelinin ortaya çıktığına işaret eder. Tarihsel olarak, münhasır hak tanınması sıklıkla "doğal tekeller" bağlamında gerçekleşmiştir.¹⁰ Özellikle de uzun süreli münhasır haklar tanınması, genellikle bu tür münhasır hakların sunduğu piyasa erişimi güvencesine bağlı teşviklerin yokluğunda muhtemelen gerçekleştirilmeyecek olan ciddi altyapı yatırımlarını desteklemek için bir araç olarak kabul edilmiştir.

42. Münhasır hakların tekel fiyatlarına ve diğer pazar gücü problemlerine neden olması muhtemeldir. Düzenlemeler aracılığıyla bu gibi sonuçlardan tamamen kaçınmak mümkün olmayabilir çünkü düzenleyiciler genellikle pazar gücünün kullanılmasını engelleme ve müşterileri koruma konusunda çok başarılı olamamaktadır. Dolayısıyla bu tür haklar büyük dikkatle, aynı hedeflere ulaşmaya yönelik alternatif yolların titizlikle incelenmesinden sonra verilmelidir. Bu tür hakların verilmesi halinde süreleri kısıtlanabilir. İlaveten, kamu otoriteleri böyle hakların en etkili biçimde dağıtıldığından emin olmak için, bunları ihale aracılığıyla dağıtma seçeneğini de dikkate alabilir. Örneğin ev atıklarının yol kenarından özel şirketlerce toplanmasına yönelik rekabetçi bir ihale süreci oluşturmanın maliyeti, sıklıkla aynı hizmetin devlet tarafından sağlanmasından daha düşük olabilir.

¹⁰ Bir mal veya hizmet makul bir biçimde ancak bir tedarikçiden temin edilebiliyorsa bir tekel mevcuttur. "Doğal tekellerde" bir tedarikçi, istenen çıktıyı iki ya da daha fazla tedarikçiye göre daha etkin bir biçimde ve daha düşük maliyetle üretebilmektedir.

Kutu 9. Örnek

Birçok belediye içme suyu sağlamaya ve atık su işlemeye ilişkin münhasır hakları tek bir özel şirkete vermeyi seçmektedir. Şirket verdiği hizmet için bir fiyat belirler ve rekabetin yokluğunda bu fiyat müzakereler sonucunda sık sık yıldan yıla artış gösterir. Belediye, sözleşmenin otomatik yenilenmesi ile kamu ihalesi arasında seçim yapabilir. Özellikle fiyatların yıllık bazda yeniden müzakere edilmesi söz konusu olduğunda, kamu ihalesi süreci karmaşık olsa da daha iyi sonuçlar verebilir. Fransa'da su sözleşmelerinin kamu ihaleleri yoluyla belirlenmesi zorunlu hale getirildiğinde özel şirket hizmetleri için ödenen fiyatlar yaklaşık %10 oranında düşmüştür. (Kaynak: Brunet, Emmanuelle; Guérin-Schneider, Laetitia; Bonnet, Frédéric (2002) "Impact of a new legislation on the water market and competition in France." ENGREF Çalışma Raporu.)

Kutu 10. Örnek

Ermenistan'daki Erivan Havalimanında, havalimanını işletmesi için bir şirkete 30 yıllık bir imtiyaz tanınmıştır. İmtiyaz, yer hizmetleri sağlamaya (bagaj taşıma, uçak temizliği ve uçağa yakıt yüklenmesi gibi) yönelik münhasır bir hakkı da içermektedir ancak birçok havalimanında bu hak münhasır olarak havalimanı işletmecisine verilmemektedir. Havalimanına uçuş yapan havayolu şirketleri, Erivan Havalimanındaki yer hizmeti fiyatlarının yakındaki benzer havalimanlarına göre oldukça yüksek olduğundan şikayet etmektedir. Örneğin, bir inceleme Erivan Havalimanındaki rampa taşıma ücretlerinin, benzer havalimanlarındaki taşıma ücretlerinin ortalamasının %39 üzerinde olduğunu bulmuştur. Birden fazla sağlayıcı ile yapılabilecek bir faaliyet olan yer hizmetlerine yönelik bir tekel, yüksek fiyatlara ve potansiyel olarak düşük hizmet kalitesine yol açabilir. (Kaynak: Fabian Pape, Dina Lurje, Elonas Satas, (tarihsiz), Competition Impact Assessment Report of the Airway Sector)

1.2 Faaliyette bulunmak için lisans ya da izin sistemi getirme (Kontrol Listesi A.2)

43.Faaliyette bulunmak için gereken lisans ya da izin şartları girişi kısıtlar. Yetkinlik şartları, minimum resmi eğitim ve/veya deneyim standartları şeklinde olabilir ve iyi hal şartları içerebilir. Zaman zaman, pazara girmeyi isteyen şirketlerin ilave bir hizmetin sağlanmasına duyulan "ihtiyacı," hatta bazı durumlarda pazara girişleri sonucunda mevcut endüstri katılımcılarının işletmelerine olumsuz bir etkileri olmayacağını ispatlamalarını gerektiren bir "kamu yararı" testi uygulanabilir. Bazı uç örneklerde lisans sayısı sınırlı olabilir. Lisans planlarının bazen sağlam temellere sahip tüketici koruma hedefleri olsa da, sıklıkla bu tür engellerin etkisi yerleşik üreticileri rekabetten korumak şeklinde gerçekleşir. Zaman zaman lisans rejimleri

meşru amaçlarından saptırılarak bu rejimlerin uygulamaları açık bir giriş engeline dönüştürülür ve lisans vermede uzun gecikmelerle, yolsuzluk fırsatlarıyla ya da liyakat sahibi başvuranların lisans alma şansının tamamen ortadan kalkmasıyla karşı karşıya kalınır.

Kutu 11. Örnek

2000 yılında Dublin, İrlanda'da taksi sayıları kısıtlanmış ve tüm taksi sürücülerine ruhsat alma zorunluluğu getirilmişti. Sonuçta yaşanan taksi sıkıntısı, birçok kişinin dışarı çıktığı gecelerde, insanların bazen eve dönmek için saatlerce taksi kuyruklarında beklemesine neden olmuştu. 2001'de mahkeme, devlet tarafından ruhsat sayısına getirilen sınırlamaları, kanunun bu tür kısıtlamalara izin vermediğini söyleyerek kaldırdı. Kısıtlamalar kaldırılınca taksi ruhsatları başvuran tüm yetkin kişilere verilmeye başlandı ve taksi ruhsatı sayısında %300'ün üzerinde bir artış, en popüler seyahat saatlerindeki bekleme süresinde de ciddi bir azalma yaşandı. Ruhsat sayısındaki hızlı artış, devlet düzenlemesinin nasıl piyasada gereğinden az hizmet verilmesine neden olduğunu ve serbestleşmenin nasıl istihdam seviyesinin artmasıyla sonuçlandığını göstermiştir. (Bkz. OECD (2007) Taxi Services: Competition and Regulation, OECD Competition Committee Roundtable 81. <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/41472612.pdf>.)

44. Lisans veya izin şartları genellikle tüketicilerin korunması için gerekenden daha katıdır ve tüketici seçeneklerini gereksiz bir şekilde kısıtlayarak fiyatları yükselten yapay bir kıtlığa neden olabilir. Lisans verme kısıtlamaları, bu tür kısıtlamaların kamu yararını değil meslek çalışanlarının çıkarlarını korumayı amaçladığı endişeleriyle karşılaşılan meslekler için özellikle sorunludur. Bu konudaki bir yol gösterici ilke, lisansların ve izinlerin yalnızca gerekli olduğu durumlarda zorunlu olmasını, lisansların gerekçelere dayanarak ve yargı yolu açık olacak şekilde reddedilmesini sağlamaktır. Lisanslama rejimlerinin gereksiz olduğu ya da tüketicilerin başka bir şekilde korunabileceği durumlarda, bu rejimler kaldırılabilir.

1.3 Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlandırma (Kontrol Listesi A.3)

45. Zaman zaman hükümetler bazı yetkin tedarikçi türlerinin bir iş faaliyetine, özellikle de kamu ihalelerine katılımını sınırlandırarak belirli bölgelerde yer alan tedarikçileri, küçük tedarikçileri ya da diğer özel niteliklere sahip tedarikçileri teşvik etmeye çalışabilir. Bu tür kısıtlamalar genellikle aşırıdır çünkü bunlar kamu ihalelerine katılan tedarikçi sayısına gereğinden fazla kısıtlama getirerek tedarikçiler arasındaki rekabeti azaltır ve devletin daha yüksek fiyatlarla ya da istenmeyen sözleşme şartlarıyla karşı karşıya kalmasına neden olur.

Kutu 12. Örnek

Zambiya, çiftçilerin gübre alımına destek veren bir çiftçi yardım programı yürütmekteydi. Program, gübre alımı için ihaleler açmıştı. İhalenin şartlarından biri, katılımcıların en az beş yıldır gübre piyasasında faaliyet gösteriyor olmasıydı. Bu şart, piyasada hizmet vermek istiyorlarsa hükümet ihalelerine katılabilmek için en az beş yıl boyunca ticari bir pazarda, sübvansiyonlu gübre ile rekabet etmesi gereken potansiyel yeni tedarikçileri süreç dışında bırakmaktaydı. Sonuç olarak, ihaleler her yıl aynı iki firma tarafından alınmış, üçüncü sıradaki şirket de küçük bir pay almıştır. Bu süreç artık değiştirilmiş ve çiftçilere doğrudan istedikleri tedarikçide harcayabilecekleri elektronik kuponlar verilmiştir. (Klissas, Nicholas (2014) "Expecting more, getting less", mimeo.)

Kutu 13. Örnek

Letonya'da 2013 yılında bir limandaki hizmet sağlayıcıların liman alanında arazi sahibi olmasını veya kiralamasını gerektiren bir yasa önerisi vardı. Bu yasa, potansiyel hizmet sağlayıcıların sayısını, sınırlı bir alanda fiziksel mevcudiyeti olan sağlayıcılar ile kısıtlıyordu. Bu tür kısıtlamalar, hangi şirketlerin sınırlı liman arazisine erişim sağlayacağını kontrol etmek ve böylece hangi şirketlerin bir hizmeti sağlayabileceğini ve hangilerinin dışarıda kalacağını belirlemek için kullanılabilirdi. Rekabet otoritesi, rekabeti kısıtlayıcı muhtemel etkileri nedeniyle bu yasa önerisine karşı çıktı ve öneri kabul edilmedi (OECD (2014) Letonya'ya İlişkin Katılım Gözden Geçirmesi'nin rekabet faslı.)

46. Bölgesel ya da küçük işletme politika hedefleri söz konusu olduğunda, sübvansiyonlar ya da vergiler rekabet sorunlarına yol açmıyorsa, doğrudan yardımlar ve/veya vergi indirimleri, kilit alanlarda daha uygun bir düzenleyici ortam sağlanması ya da reklam/egitim kampanyaları düzenlenmesi alternatifler arasında sayılabilir. Bazı durumlarda hedeflenmiş devlet destekleri daha çok tedarikçinin etkin bir şekilde ticaret yapmasını teşvik ederek etkinliği artıracaktır.

1.4 Pazara giriş veya pazardan çıkış maliyetlerini büyük ölçüde artırma (Kontrol Listesi A.4)

47. Pazara giriş ya da pazardan çıkış maliyetlerini artıran düzenlemeler, pazara girecek bazı potansiyel şirketleri caydıracak ve böylece zaman içerisinde pazardaki katılımcıların sayısını azaltacaktır. Bu tür düzenlemeler bir pazar performansı testinin yerini düzenleyici bir testin almasını sağlayarak tüketicilerin arzu edilen ya da etkin bir şekilde üretilen ürünleri almasını engelleyebilir. Bu tür düzenlemelere ilişkin örnekler arasında katı ürün testi şartları ile gereksiz derecede yüksek eğitim

ya da teknik yetkinlikler sağlama zorunluluğu sayılabilir. Hükümetler bazen hedeflenmiş istisnalar sunarak bu tür hükümlerin rekabetçi etkilerini asgariye indirmeye çalışmıştır. Örneğin düşük üretim hacmine sahip araba üreticileri genellikle araç testlerine ilişkin düzenlemelerin bazı yönlerinden muaf tutulabilir ya da bu üreticiler için daha hafif test protokolleri uygulanabilir.

Kutu 14. Örnek

Tıbbi ilaç ürünlerinin patent sahibi, belirli bir süre boyunca getirdiği yenilik üzerinde münhasır haklar taşır. Bu süre sona erdikten sonra jenerik ürünler, genellikle patentli ilk ilaçtan çok daha düşük fiyatlarla satışa sunulabilir. Bir jenerik ilacın ne zaman pazarlanabileceğine ilişkin düzenlemelerin rekabetle ilgili önemli sonuçları vardır. Meksika'da jenerik tıbbi ilaç üreticileri yalnızca kullandıkları etken maddenin önceki patentli ilaçta kullanılanla aynı molekül olduğunu göstermek zorunda kalmıyor, bu üreticilerin ayrıca ilacın Meksika nüfusu üzerinde etkili olacağını göstermek için başlangıçta patentli ilaçla yapılan deneyleri de tekrar yapmaları gerekiyordu.

İlk bakışta makul görünse de, böyle bir şartın etkisi jenerik ilaç sunmak isteyen tedarikçilerin sayısını kısıtlamak yönünde olmuştur. İlk ilacın satıcısının bu araştırmayı yaptığı, dolayısıyla yeni tedarikçilerin de benzer maliyetlere girmelerinin zorunlu olduğu (aksi halde yeni tedarikçilerin bir maliyet avantajına sahip olacağı) gerekçesi, patentli ilacın satıcısının yenilik geliştirme ve etkisini kanıtlamaya ilişkin maliyetleri telafi edebilmesi için yıllar boyunca tekel haklarından yararlandığı gerçeğini dikkate almıyordu. Ayrıca jenerik satıcıları kısıtlayan bir başka unsur da Meksika'da bir üretim tesisine sahip olma zorunluluğuydu. Bu nedenle Meksika'da birçok jenerik ilaç, jenerik rekabetin güçlü olduğu komşusu Birleşik Devletler'e kıyasla daha pahalıydı.

Kutu 15. Örnek

Moldova'da bir işyerinin kapanması halinde vergi denetimi ve başka incelemeler yapılması zorunludur. Bu tür incelemeler devlete olan borçların gerektiği gibi ödenmesini sağlasa da, bu süreç bir yıla kadar uzayabilmekte ve işyerinin nihai kapanışını ciddi oranda geciktirebilmektedir; dolayısıyla potansiyel bir tedarikçinin iş kurma isteğini daha en başından azaltabilmektedir.

1.5 Mal, hizmet, sermaye ve işgücü akışını kısıtlama (Kontrol Listesi A.5)

48. Bazen düzenlemeler bir bölgesel politika aracı olarak kullanılmakta ve malların, hizmetlerin, sermayenin ve/veya işgücünün yargı çevreleri arasında akışını sınırlandırmaktadır. Ancak bu gibi sınırlamalar bir mal veya hizmetin sağlanmasına yönelik coğrafi rekabet alanını suni bir biçimde azaltır. Bu durum, tedarikçi sayısını

azaltabilir ve tedarikçilerin pazar gücü kullanarak fiyatları artırmalarını mümkün kılabilir. Sonuçta ortaya çıkan koruma etkisi, tüketicileri ürün seçiminden yoksun bırakarak verimlilik artışlarını engelleyebilir.

Kutu 16. Örnekler

Meksika'nın Chiapas eyaletinde, belediye başkent Tuxtla'da tortilla satışı için ruhsat alma zorunluluğu getirmiştir. Bu ruhsatlar şehri dört bölgeye ayırarak satıcıların kendi bölgeleri dışına satış yapmasını yasaklamış ve böylece dört yerel tekel oluşturmuştur.

Hindistan'da bazen Delhi ile bitişik şehirler de dahil olmak üzere, komşu semtlerin taksi şoförlerinin kayıtlı oldukları bölgede aldıkları müşterileri başka bir semte götürmesine izin verilmemekte, bu nedenle yolcular bu bölgelerin sınırlarında bir taksiden inip komşu semtte başka bir ruhsatlı taksi bulmak zorunda kalmaktadır.

Kutu 17. Örnek

Popüler bir markalı limon içeceğine sahip bir ülkede bir bakanlık, yanıltıcı paketlemeden kaçınmak için, etiketinde portakal olan tüm içeceklerde en az %10 oranında portakal bulunmasını gerektiren bir kural getirmiştir. Normalde etiketinde portakal resimleri ile satılan popüler markalı içecek bu nedenle %10 içerik şartına sahip eyalette farklı bir etiket kullanmaktadır. Yanıltıcı reklamlardan kaçınmak faydalı bir amaç olsa da, bunun bir sonucu olarak o belediye içerisindeki mağazalar, yerel şişeleme fabrikalarının kötü şartlarla satış yaptığına karar vermeleri ya da etiketinde limon resmi olan orijinal markalı içecekleri satan toptancılardan iyi öneriler almaları halinde, komşu bölgelerden içecek satın alamamaktadır.

49. Potansiyel kısıtlamalar; kısıtlama ile spesifik politika amaçları arasında açık bir bağlantı olup olmadığı, kısıtlamaların amaca ulaşılması için gereken asgari kısıtlamalar olup olmadığı, gerekçeli analizin kısıtlama sayesinde politika amacına ulaşılacağını gösterip göstermediği ve açık düzenleyici hükümler aracılığıyla kısıtlamalar için sınırlı bir süre belirlenip belirlenmediği temelinde değerlendirilmelidir. Kısıtlamalardan faydalanan tedarikçilerin lobi çalışmaları sonucunda "geçici" koruma önlemlerinin neredeyse kalıcı bir duruma gelmeleri ciddi bir risk oluşturmaktadır. Yukarıda bahsedilen Zambiya'daki alım kısıtlamalarında olduğu gibi, genellikle düzenleyici hedefe ulaşmayı sağlayacak, belirli bir şirketin kazanç sağlamasına yol açmayan doğrudan devlet destekleri ve lehte düzenleyici muameleler gibi daha iyi alternatifler bulunabilir.

2. Tedarikçilerin rekabet etme kabiliyetine sınırlamalar getirme

50. Düzenlemeler tedarikçilerin birbirleriyle rekabet ederken yapabilecekleri eylemleri kısıtlayarak rekabet etme kabiliyetlerini etkileyebilir. Burada tartışılan kısıtlamalar arasında reklam ve pazarlama kısıtlamaları, ürün veya hizmet kalitesi standartları belirlenmesi ve mal ya da hizmetlerin satış fiyatlarının kontrol altına alınması sayılabilir. Bu sınırlar rekabetin yoğunluğunu ve boyutlarını azaltarak tüketiciler için fiyatlarda artışa ve ürün çeşitliliğinde düşüşe neden olabilir.

2.1 Mal veya hizmetlerin satış fiyatlarını kontrol altına alma (Kontrol Listesi B.1)

51. Hükümetler sıklıkla kamu hizmetleri gibi geleneksel tekel sektörlerindeki fiyatları düzenlemektedir. Bu tip fiyat kontrolleri muhtemelen tüketiciler için faydalıdır ve rakip alternatiflerin yokluğunu dengelemektedir. Ancak fiyat kontrolleri bazen aynı tüketici için birçok potansiyel tedarikçinin mevcut olduğu durumlarda da uygulanmaktadır. Asgari fiyatlar belirlendiğinde düşük maliyetli tedarikçilerin tüketicilere daha iyi bir fiyat vererek pazar payı kazanması engellenmektedir. Benzer şekilde azami fiyatların belirlenmesi de tedarikçilerin yeni ve/veya daha yüksek kaliteli ürünler sunarak yenilik yapma güdülerini önemli oranda azaltabilir ve tedarikçiler fiyatlarını etkin bir şekilde azami fiyat çevresinde koordine edebilir.

Kutu 18. Örnek

Yunanistan'da neredeyse tüm sebze ve meyveler için azami kar oranları söz konusuydu. Bu azami kar oranları tüketicileri, önemli gıda ürünleri için aşırı derecede yüksek marjlar belirleyen perakendecilerden korumak amacıyla getirilmişti. Azami kar oranları 2011 yılında kaldırıldı. Bunun ardından ortalama perakende ve toptan fiyatlarında düşüş görülmüş olması, tedarikçilerin fiyatlarını koordine ederken azami kar oranı kuralını temel kabul ettiğine işaret etmektedir. Bazı tüketicileri aşırı yüksek kar oranı uygulayan perakendecilerden korumuş olsa da kural, ortalamada gıda ürünleri için daha yüksek fiyatlara neden olmuştu. (Bkz. Christos Genakos, Pantelis Koutroumpis, ve Mario Pagliero (2014)

"The Impact of Markup Regulation on Prices", [DAF/COMP/WP2\(2014\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2014)4&doclanguage=en),
http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2014)4&doclanguage=en.

52. Asgari fiyat düzenlemesi bazen çok sert fiyat rekabetine bir tepki olarak ortaya çıkar. Bu durumlarda asgari fiyat düzenlemeleri genellikle küçük tedarikçileri "adil olmayan" rekabetten korumaya yönelik bir araç olarak görülür. Bu tür fiyat

düzenlemelerinin getirdiği etkilerin dikkatle değerlendirilmesi gerekir çünkü tüketiciler için daha yüksek fiyatlara ya da karşılanmayan talebe neden olmaları muhtemeldir. Azami fiyat düzenlemeleri sıklıkla giriş kısıtlamalarının zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkar. Bir alternatif, pazara daha kolay girilmesine izin vermektir.

2.2 Reklam yapmayı ya da pazarlamayı kısıtlama (Kontrol Listesi B.2)

53. Tedarikçilerin mal ve hizmetlerinin reklamını yapma ya da bunları pazarlama yeteneğini kısıtlayan düzenlemelerin amacı genellikle yanlış ya da yanıltıcı reklamlara bir sınırlama getirmektir. Bazen reklam kısıtlamaları toplumsal açıdan negatif değere sahip ya da aşırı tüketilen ürün ya da hizmetlere yönelik reklamları azaltmayı hedefler. Başka hallerde çeşitli "korunmaya muhtaç" gruplara, örneğin çocuklara yönelik reklamlar kısıtlanabilir. Çok geniş kapsamlı olmayacak şekilde hazırlanan bu nitelikteki kısıtlamalar, önemli toplumsal faydalara neden olabilir.

Kutu 19. Örnek

Meslek birlikleri sık sık optisyenlere ilişkin reklam kısıtlamaları talep etmektedir. Bu tür kısıtlamaları destekleyen bir sav, bu kısıtlamaların reklamlara boşa para harcanmasını engelleyerek maliyetlerin (ve fiyatların) daha düşük bir seviyede kalmasını sağladığı şeklindedir. Bir başkası, reklamların olumsuz bir düşük fiyat ve düşük kalite döngüsüne neden olacağını ileri sürer. Bir başka sav ise reklamların mesleğin itibarını zedeleyebileceğini söylemektedir. Birleşik Devletler'de optisyenlere yönelik reklam kısıtlamaları hakkında yapılan bir araştırma, optisyenlerin reklam vermesini kısıtlayan kentlerle kısıtlamayan kentleri karşılaştırmıştır. Araştırmada, reklamların kalitede ortalama bir düşüşe yol açmaksızın tüketiciler için ortalamada önemli oranda daha düşük fiyatlara neden olduğu görülmüştür. Araştırma, en ağır kısıtlamalara sahip kentlerde ortalama bir göz muayenesi ve gözlük fiyatının, daha hafif kısıtlamalara sahip kentlere göre ortalama %33,6 daha yüksek olduğunu, ancak en ağır ve en hafif kısıtlamalara sahip kentler arasında ortalama kalite bakımından önemli bir istatistiksel fark bulunmadığını bulmuştur. Bu bulgular, reklam kısıtlamalarının birincil etkisinin rekabeti önlemek ve meslek gelirlerini yüksek tutmak olduğunu söyleyen hipotez ile uyumludur.

ABD'nin FTC kurumundan Bond ve ark.'ın çalışması için bkz. <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/35910986.pdf> (1980).

54. Birçok durumda, reklam ve pazarlama kısıtlamaları çok geniş kapsamlıdır ve rekabeti gereğinden fazla kısıtlamaktadır. Reklam ve pazarlama kısıtlamalarının özellikle pazara girmeyi isteyen şirketler için külfetli olması muhtemeldir çünkü bu kısıtlamalar söz konusu şirketlerin potansiyel müşterileri pazardaki varlıkları ve sundukları mal ve hizmetlerin niteliği ve kalitesi hakkında bilgilendirme olanağını

kısıtlamaktadır. Yalnızca yanlış ve yanıltıcı reklamları kısıtlayan düzenlemeler, sıklıkla geçerli bir alternatif oluşturabilir.

Kutu 20. Örnek

Reklamlardan vergi alınması, ürünlerin maliyetinin artmasına ve istihdam kaybına neden olabilir ve ayrıca önceden var olan ürünlere göre nispeten daha fazla reklam ihtiyacı olan yeni ürünlerin pazara ulaşma maliyetlerini artırarak rekabetçi bir etkiye bulunabilir. Reklamlardan alınan vergilerin geniş kapsamlı etkileri olduğunu gösteren bazı kanıtlar vardır. 2000 yılından önce Avusturya'daki her federal eyalet, reklamlar için farklı bir vergi oranı saptamıştı. 2000 yılında, vergi oranının yurt çapında %5 olarak belirlenmesinden sonra reklam maliyetleri bazı bölgelerde artarken diğerlerinde azaldı. Rauch (2013), farklı Avusturya eyaletlerindeki deneyimleri karşılaştırarak marjinal reklam maliyetlerindeki değişimin hem reklam harcamaları hem de tüketici fiyatları üzerindeki etkisini ayrıntılı bir şekilde incelemiştir. Yaptığı analizin üç temel sonucu vardır. Birincisi, reklam maliyetlerinde %1 oranında bir artış, firmaların reklam pazarından çıkmaması kaydıyla, reklam harcamalarında %1,6 oranında bir azalmaya neden olmuştur. İkincisi, reklam maliyetlerindeki artış firmaların reklam pazarından çıkışında genel olarak %17,5'lik bir artış yaratmıştır. Üçüncüsü, bazı ürün fiyatları artmış, bazıları azalmış olsa da, Rauch genel olarak %5'lik verginin kaldırılması halinde tüm ekonomi çapında fiyatlarda %0,25 oranında bir düşüş gerçekleşeceğini tahmin etmektedir. [Bkz. Rauch, F. (2013), "Advertising expenditure and consumer prices", International Journal of Industrial Organisation, Cilt 31(4), sayfa 331-341.]

2.3 *Ürün kalitesi açısından bazı tedarikçilerin diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirlenmesi (Kontrol Listesi B.3)*

55. Standart belirleyen düzenlemeler sıklıkla tüketicilere fayda sağlar ve farklı tedarikçiler tarafından üretilen yeni ürünlerin uyumlu olmasını sağlayarak yeni ürün çeşitlerini teşvik etme konusunda yardımcı olabilir. Ama standart belirleme bazı tedarikçilerin diğerlerine göre yersiz bir avantaj elde etmesine de neden olabilir. Yaygın bir örnek, hafif toksik bir maddeye ilişkin izin verilen salınımı sınırlandıran çevresel düzenlemelerdir. Salınımların sınırlandırılması genellikle halk sağlığını korumak açısından uygun olsa da, düzenlemeler, örneğin belirli bir teknolojiyi gerekli kılarak ya da daha az kaynağa sahip üreticilerin karşılaşması zor ya da imkansız olan yersiz derecede katı standartlar belirleyerek az sayıda tedarikçiye adil olmayan bir avantaj sağlayacak şekilde tasarlanabilir. Standart belirlemenin önemli rekabet karşıtı etkilere neden olabileceği bir başka örnek, belirli ürün tipleri için asgari kalite standartlarının belirlenmesidir. Genellikle bu tür standart belirleme süreçleri için, tüketicilerin ürünün kullanımından kaynaklanan risklerden korunması gibi sağlam gerekçeler bulunur. Ancak birçok tüketicinin düşük maliyeti yüksek

güvenliğe tercih ettiği durumlarda, standarda ne kadar gereksinim duyulduğu açık değildir. Tüketicilerin ilgili risklere ilişkin tam olarak bilgilendirildikleri durumda bile, tercih edecekleri daha ucuz, düşük kaliteli ürünleri satın almaları engellendiğinden bu tür standartlar tüketici refahını azaltabilir.

Kutu 21. Örnek

Birçok meslek devletten lisans alınmasını gerektirir. Bu durumlarda o meslekle uğraşan kişi sertifikasyon standartlarını karşılamak zorundadır. Bu durumlardan etkilenen meslekler arasında avukatlar, doktorlar, eczacılar, muhasebeciler, manikürcüler, cenaze evi işletmecileri ve birçok başka meslek sayılabilir. Bazı raporlara göre çalışanların %30'a yakın bir kısmının meslek lisansı alması gereklidir. Zaman zaman sertifikasyon şartları aşırı olabilir. Örneğin Minnesota'da manikürcü olarak yetkinlik belgesi almak için alınması gereken eğitim saati, paramedik olarak yetkinlik belgesi almak için gereken eğitim saatlerinin iki katıdır. Genellikle devletin bir mesleği düzenlemek için nedenleri olsa da bu gereksinim abartılmış olabilir; nitekim bazı siyasetçiler örneğin diyabet danışmanlarına, anestezi uzmanlarına ve diyetisyenlere yönelik lisanslama şartlarını veto etmiştir. Tüketicilerin daha yüksek fiyatlarla karşılaşması ve istihdamda azalma yaşanması ihtimali bu lisanslama şartlarının veto edilmesine neden olarak gösterilmiştir. (Bkz. Kleiner, Morris (2014) "Why license a florist?" 28 Mayıs, *New York Times*. <http://www.nytimes.com/2014/05/29/opinion/why-license-a-florist.html?emc=eta1>)

56. Katı ürün standartlarının alternatifleri bulunmaktadır. Örneğin tüketiciyi koruma gerekçesiyle asgari standartlar getirilmeye çalışıldığı durumlarda, bunun yerine belirli ürün özelliklerinin açıklanması şartını getirmek mümkün olabilir. Salınım standartlarına ilişkin büyük değişiklikler söz konusu olduğunda, hükümetler salınım haklarının ticaretine izin vererek ya da daha küçük tedarikçilerin yeni şartları karşılayabilmelerine yardımcı olmak için geçici destek sağlayarak rekabet karşıtı etkileri en aza indirmeye çalışabilirler.

2.4 Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre artırma (Kontrol Listesi B.4)

57. Zaman zaman düzenlemeler, bazı tedarikçilerin maliyetlerini diğer tedarikçilerin maliyetlerine kıyasla artırmak gibi istenmeyen bir etkide bulunabilir. Düzenlemeler, bazı tedarikçilerin maliyetlerini diğerlerine göre çeşitli biçimlerde artırabilir. Fiyat asimetrisinin bir nedeni, gereksiz bir şekilde bir üretim teknolojisi yerine bir başkasının kullanılması şartını getiren düzenlemelerdir. Verilme biçimlerine göre sübvansiyonlar da bazı rakiplerin diğerlerine göre maliyet avantajına sahip olmasına yol açabilir. Kamu iktisadi kuruluşlarına ilişkin düzenlemeler, bu kuruluşlara özel

işletmelere göre çeşitli doğrudan ve dolaylı maliyet avantajları sunabilir. Bu tür etkilere sahip düzenlemeler etkin olmayan üretim yöntemleriyle sonuçlanarak yeni ve daha iyi teknolojilere geçilmesini engelleyebilir.

Kutu 22. Örnek

Bir şirketin mali zorluklarla karşılaşması ve yeniden organize olmak için devletten karlı rakip şirketlere sağlanmayan önemli miktarda sübvansiyon alması halinde, karlı şirketler sübvansiyonun rekabet karşıtı olduğunu ve kendilerini sübvansiyon edilen şirkete kıyasla maliyet açısından dezavantajlı bir konuma soktuğunu iddia edebilir.

AB Devlet yardımı kuralları çerçevesinde, Avrupa Komisyonu tarafından sıkıntı içerisindeki firmaların kurtarılması ve yeniden yapılandırılmasına izin verilmesi konusunda son derece katı koşullar uygulamaktadır zira bu tip yardımların rekabeti bozma potansiyeli yüksektir ve yapısal uyumu ve sonuçta ekonomik büyümeyi engelleme riski vardır çünkü bu sürecin kilit motorlarından biri etkin olmayan firmaların piyasadan çıkması ve yerlerini yeni firmaların almasıdır. Avrupa Komisyonu, özellikle şu durumlarda yeniden yapılandırma yardımlarına izin vermektedir: yeniden yapılanma planının başka bir kamu desteği olmaksızın firmanın uzun vadeli karlılığa dönmesini sağlayacağı durumlarda; firmanın yeniden yapılandırma maliyetlerin yeterli bir kısmını üstlendiği durumlarda ve planın yardımın neden olduğu bozulmayı asgariye indirecek aktif satış ya da kapasite azaltımı gibi yeterli tedbirleri içerdiği durumlarda.

PSA grubunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak Temmuz 2013'te kabul edilen karar bu konuya ilişkin güzel bir örnektir. Uzun vadeli karlılığa dönmek için PSA grubu faaliyetlerine yeniden yön vermiş, bazı sektörlerdeki üretim kapasitesini azaltmış ve üretim merkezlerinin uzmanlaşma oranını artırmıştır. Bir aktif satış programı firmanın yeniden yapılandırma maliyetlerinin yeterli bir kısmını yüklenmesini sağlamıştır. Son olarak, yardımın rekabete zarar verecek biçimde kullanılmasını engelleyen mekanizmalar oluşturulmuştur.

Kaynaklar: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/009_en.pdf ve http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-757_en.htm.

58. Bir başka neden, mevcut tedarikçileri bir düzenlemeden muaf tutarken düzenlemeyi pazara yeni giren şirketler için uygulayan "kazanılmış hak koşullarıdır". Bu tür koşullar, bazı tedarikçilerin maliyetlerini diğerlerine göre önemli ölçüde artırarak endüstri içerisindeki rekabetçi ilişkileri bozmaya yönelik ciddi bir risk taşımaktadır. Bu durum girişi engelleyerek yeniliği azaltabilir ve pazardaki rekabetçi baskının şiddetini düşürebilir. Maliyet farklılıkları yaratmak zararlı olabilir, ancak bu, düzenlemelerin yeknesak tedarikçi maliyetleri oluşturmaya çalışması gerektiği anlamına gelmez.

59. Mesleki yetkinlikler için kazanılmış haklar sıklıkla o alanda uzun süredir bulunanların sahip olduğu derin pratik tecrübenin, daha yüksek seviyedeki resmi yetkinliğin yerini tutabileceği inancı temelinde uygulanmaktadır. Üretim teknolojilerine ilişkin olarak ise kazanılmış hak koşulları genellikle önceki yatırımların batık maliyetlerini amorti etmek için yeterli zaman vermek amacıyla uygulanır. Kazanılmış hak koşullarının rekabet karşıtı etkileri, bu koşulların kalıcı değil de süre sınırlamalarına bağlı olması sağlanarak asgariye indirilebilir. Daha genel olarak, kazanılmış hak koşullarını destekleyen savlara şüpheyle yaklaşmak gerekir çünkü bu koşullar sık sık yerleşik çıkarları potansiyel rekabetten korumaktadır.

3. Tedarikçilerin güçlü bir şekilde rekabet etme teşvikini azaltma

60. Düzenlemeler, tedarikçilerin davranışlarını yalnızca rekabet edebilme becerilerini değiştirerek değil, ciddi rakipler olarak davranmaya yönelik güdülerini değiştirerek de etkileyebilir. Tedarikçilerin daha gayretli bir şekilde rekabet etmemelerinin temel nedenlerinden ikisi şunlardır: ilk olarak, bazı düzenlemeler tedarikçiler arasında koordinasyonu kolaylaştırıcı etkiye sahip olabilir; ikinci olarak da bazı düzenlemeler müşterilerin farklı tedarikçilere geçme isteklerini, kabiliyetlerini ya da güdülerini azaltıcı etki yapabilir. Tedarikçilerin rekabet etme gayretinin azalmasına neden olabilecek, rekabetin getirdiği potansiyel ödülü kısıtlayan kar ya da pazar payı sınırları gibi başka sebepler de söz konusu olabilir. Öz-düzenleme ya da eş-düzenleme rejimleri, tedarikçilere ait üretim miktar veya fiyat bilgilerinin paylaşımını artırarak ya da bir endüstri veya sektörü rekabet hukukunun kapsamı dışında tutarak kartel benzeri davranışlar¹¹ ortaya koyabilir. Karteller, üretim miktarını kısıtlayıp fiyatları artırmak suretiyle tüketicileri zor duruma soktukları için zararlıdır.

3.1 Öz-düzenleme ve eş-düzenleme (Kontrol Listesi C.1)

61. Bir endüstri ya da meslek birliğinin, devletin kanun desteği olmadan (sıklıkla devletin talepleri sonucunda) tüm üyelerinin davranışlarını düzenlemeye yönelik bütün sorumluluğu alması halinde "öz-düzenleme" terimi kullanılır. Ancak devletin,

¹¹ Rakiplerin, örneğin bir fiyat belirlemek, arzı sınırlandırmak, kar paylaşımına gitmek ya da ihalelerde danışıklı harekette bulunmak suretiyle rekabeti kısıtlayarak toplu karlarını artırmaya yönelik bir anlaşma yapması halinde bir kartel söz konusudur.

en azından kısmen endüstri/meslek birliği tarafından geliştirilen kurallara mevzuat ile destek verdiği durumlarda "eş-düzenleme" terimi kullanılır. Öz-düzenleme ve eş-düzenleme yapıları, teknik standartların uygun olmasını ve standartların teknolojiyle birlikte ilerlemesini sağlayarak önemli faydalara neden olabilir.

62. Ancak bu yapıların ciddi rekabet karşıtı etkileri de olabilir. Özellikle, endüstri/meslek birlikleri sık sık reklam kısıtlamaları ya da indirimi engelleyen kurallar gibi mal ve hizmet tedarikçileri arasında sert rekabetin oluşmasına yönelik teşvikleri veya fırsatları azaltan kurallar kabul eder. İlaveten, gereğinden katı yetkinlik şartları da pazara girişi azaltabilir. Hükümet, endüstri/meslek birliğinin düzenleyici yetkileri rekabet karşıtı bir şekilde kullanmaya yönelik çabalarını engelleme yetkisine sahip olmalıdır. Bu yetkiler arasında, ilgili devlet otoritelerinin birlik kurallarını onaylama veya onaylamayı reddetme ve birliğin kabul edilmesi mümkün olmayan kurallar önermeyi sürdürmesi halinde gerektiğinde kendi kurallarını getirme hakkı da bulunmalıdır. Bir başka seçenek, kuralları belirleyen organlarda bağımsız temsilcilere ya da tüketici temsilcilerine yer vermektir. Elbette bu süreçte düzenleyicilerin endüstri tarafından "ele geçirildiğine" ve yeni potansiyel şirketlerden, tüketicilerden ya da diğer kamu politikası hedeflerinden çok mevcut şirketlere hizmet ettiği yönünde endişelerin dikkate alınması gereklidir.

Kutu 23. Örnek

Öz-düzenleme özellikle sorunlu olabilir. Kenya'da mısır (darı), kalori ihtiyacının üçte birini karşılayan ve küçük ölçekli çiftçilerin %98'i tarafından üretilen, hayati öneme sahip bir gıdadır. Darıyı una dönüştüren değirmenlerin tamamı bir birliğe mensuptur. Birlik, üyelerinin hizmetleri için bir asgari fiyat önermiştir. Rekabet otoritesi bu davranışı değerlendirmiş ve önerilen fiyatların bir tür fiyat koordinasyonu olduğuna karar vermiştir. Fiyat önerisi yürürlükten kaldırıldığında darı unu fiyatlarında yaklaşık %15 oranında bir düşüş yaşanmıştır. [Klissas, Nicholas (2014) "Expecting more, but getting less", Mimeo.]

3.2 *Tedarikçi fiyatları, üretim miktarları ya da satışlarına dair bilgilerin yayınlanmasına ilişkin şartlar (Kontrol Listesi C.2)*

63. Kartel üyelerinin, rakiplerinin (ya da "işbirlikçilerinin") pazar davranışlarını etkin bir şekilde izleyebilmesi kartellerin işleyişi açısından kilit bir gereklilik olduğundan, piyasa katılımcılarının fiyatlarına ya da üretim seviyelerine ilişkin bilgiler yayınlamasını zorunlu kılan düzenlemeler kartel oluşumuna önemli bir destek sağlayabilir. Piyasada daha az sayıda katılımcının bulunduğu, giriş engellerinin yüksek olduğu, tedarikçilerin ürünlerinin nispeten homojen olduğu ve

fiyat ya da üretim miktarı değişikliklerine ilişkin bilgilere, söz konusu değişikliklerden önce veya hemen sonra ulaşmanın mümkün olduğu durumlarda kartellerin ortaya çıkması daha muhtemeldir.

Kutu 24. Örnek

Danimarka'da çimento piyasasındaki satışları daha şeffaf hale getirerek tüketicilerin işlemlerin ortalama fiili fiyatından haberdar olmasını sağlamak amacıyla bir mevzuat kabul edilmişti (genellikle liste fiyatları üzerinden pazarlıkla indirim uygulanıyordu ve bu nedenle tüketicilerin fiili işlem fiyatlarını bilmesi zor oluyordu). Mevzuatın yarattığı sorun, çimento şirketlerine rakiplerinin fiyatlarını yüksek bir kesinlikle gözlemleyebilme yolu vermesi ve koordine eylemler açısından faydalı bir bilgi sunmasıydı. Şeffaflık mevzuatının ardından işlem fiyatları bir yıl içerisinde yüzde 15-20 oranında arttı. Bu örnek, hükümetler tarafından rakiplere eylemleri hakkında ayrıntılı bilgi yayınlama zorunluluğu getirilmesinin yarattığı potansiyel riskleri göz önüne sermektedir çünkü bu tür şartlar aksi halde müşterileri ile gizli anlaşmalar yapacak ve birbirlerinin fiyatlarından emin olamayacak şirketler arasında fiyat koordinasyonunu desteklemektedir. [Bkz. Albæk, S., Møllgaard, P. ve Overgaard, P. B. (1997), Government-Assisted Oligopoly Coordination? A Concrete Case. The Journal of Industrial Economics, 45: 429–443. doi: 10.1111/1467-6451.00057]

64. Fiyat ve üretim miktarı gibi bilgilerin yayınlanmasını gerektiren düzenlemeler, tüketicilerin elindeki bilgileri iyileştirmek ve zaman zaman pazarların etkinliğini artırmak için kabul edilebilir. Ancak, kartel oluşumunun muhtemel olduğu durumlarda bu tür şartların net olarak olumsuz bir etkide bulunması daha olasıdır. Toplanan tüm verileri yayınlama yaklaşımının alternatifleri vardır. Bilgilerin birincil olarak devlet politikası oluşturmak amacıyla toplanmış olması halinde, yayınlanmaları gerekli olmayabilir. Amaç, tüketicilere yardımcı olmak veya genel istatistikler sağlamaksa toplu istatistikler yayınlamak kartellere, tedarikçiye özel istatistikleri yayınlanmasından daha az destek olacaktır.

3.3 Genel rekabet kanunundan muafiyet tanıma (Kontrol Listesi C.3)

65. Birçok ülkede, belirli tedarikçiler veya ekonomik sektörler genel rekabet hukukundan muafır. Bazı örneklerde bu sektörler kendi sektörel rekabet kanunlarına tabidir. Diğer örneklerde ise bu sektörlerdeki rekabet karşıtı davranışlara ilişkin bir kısıtlama bulunmamaktadır. Bazı durumlarda, rekabet hukuku gözetiminin eksikliği, bir düzenlemenin varlığından kaynaklanıyor olabilir.

Genel rekabet kanunu uygulamalarından önemli bir sapma söz konusu olduğunda, kartellerin, fiyat istismarının ve rekabet karşıtı birleşmelerin ortaya çıkmasına yönelik açık bir risk vardır¹².

Kutu 25. Örnek

Birçok ülkede, tarım kooperatiflerinin ürünleri için pazarlama şirketleri kurmalarına izin verilmektedir. Bu kooperatifler rekabet kanunlarından muaf tutulabilmektedir. Bazen bu tür muafiyetler yararlıdır. Örneğin İtalya'da Parma jambonunun pazarlanmasına ilişkin bir kooperatif mevcuttur. Kooperatif yüksek kalite standartlarını koruyabilmekte ve standartların korunmasında çiftçilerin de bir çıkarı olmasını ve ortak pazarlama için yeterli finansman bulunmasını sağlamak için Parma jambonunun arzını kısıtlayabilmektedir. İtalya ve başka yerlerdeki (örneğin San Daniele'deki) diğer üreticiler de benzer jambonlar yapabilir, dolayısıyla bir tedarikçinin kısıtlama koyması rekabet karşıtı olmayacaktır (ancak eğer birden çok jambon tedarikçisi miktar kısıtlamaları konusunda anlaşır, bu durum sorun yaratabilir). Buna karşılık Birleşik Devletler'de ülkedeki portakal üretiminin büyük bir kısmını karşılayan portakal üreticileri, temelde marketlere yıldan yıla istikrarlı bir çıktı sağlanmasını temin etmek amacıyla, marketlerde satılabilecek portakallara ilişkin standartlarını iyi verim alınan yıllarda arzı kısıtlayıp verimsiz yıllarda marketlerde satılabilecek portakalların yüzdesini artıracak şekilde değiştirmiştir. Bir kooperatifin bu tür eylemlerde bulunması rekabet karşıtı etkilere neden olabilir çünkü birlik fiili portakal satışları içinde büyük bir paya sahiptir ve eylemlerinin kaliteyi artırmak gibi basit bir amacı varmış gibi görünmemektedir. [Bkz. OECD (2004) "Competition and regulation in agricultural: monopsony buying and joint selling", OECD Rekabet Komitesi Yuvarlak Masa Toplantısı, <http://www.oecd.org/daf/competition/abuse/35910977.pdf>.]

66. Muafiyetlerin devam etmesi için spesifik bir gerekçe saptandığında, bu muafiyetlere ilişkin kapsamın nasıl daraltılabileceği üzerinde durulmalıdır. Bunun olası bir yolu, muafiyetlerin hangi faaliyetler için geçerli olduğunu ve hangi faaliyetlerin muafiyete tabi olmadığını açıkça belirlemektir. AB grup muafiyetleri, kolektif şirketlere ilişkin Kanada telif hakları kanunu ya da resmi bir bağlayıcılığı olmasa da ABD rekabet otoriteleri tarafından yayınlanan iş kolu gözden geçirme mektupları buna örnek verilebilir.

¹² Bir birleşme, daha önce bağımsız olan iki (veya daha fazla) tedarikçinin daha büyük tek bir tedarikçi oluşturacak şekilde bir araya gelmesidir.

4. Tüketicilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgileri sınırlandırma

4.1 *Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetini sınırlandırma (Kontrol Listesi D.1)*

67. Düzenlemeler zaman zaman tüketicilerin arzu ettikleri tedarikçiden alım yapma kabiliyetini sınırlandırabilir. Bu tür kısıtlamaların bir sonucu olarak, tüketiciler bir hizmet için istedikleri fiyatı ya da kaliteyi elde edemeyebilirler; temelde bir düzenleme tüketicileri daha yüksek maliyetli tedarikçilerden alım yapmaya veya tercih etmedikleri ürünleri almaya zorlayabilir.

Kutu 26. Örnek

Ekim 2013'te Avrupa Parlamentosu elektronik sigaraların eczanelerde satılmasını zorunlu kılacak bir kanun hükmünü görüşerek reddetti. Bu hüküm, genellikle sigara içmekten çok daha güvenli olduğu kabul edilen elektronik sigaralara erişimi, son derece yaygın tütün satış yerlerinden satın alınabilen sigaralara göre çok daha zor bir hale getirecekti. Elektronik sigaraların eczanelerde satılmasını öngören değişiklik, sigaralar ile elektronik sigaralar arasındaki rekabeti etkileyecekti. Sigara satışları önemli oranda düşerken aynı zamanda elektronik sigaralar da pazarda yaygınlaşıyordu. Rekabette böyle bir azalmanın, daha güvenli olduğu kabul edilen bir sigara içme biçimine erişimi azaltacağı için sağlık açısından olumsuz sonuçlara neden olacağını özellikle dikkate alan Avrupa Parlamentosu, elektronik sigaraların satışlarını eczanelerle sınırlandırmamayı tercih etti. (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e4c97f3c-302b-11e3-80a4-00144feab7de.html#axzz3Jd5DwDGy>)

68. Örneğin, bazı düzenlemeler ya da devlet sigorta geri ödemelerine ilişkin bazı kurallar, tüketicilerin tıbbi ilaç ürünlerini internet üzerinden almalarını sınırlamaktadır. Bu sınırlara ilişkin olarak gösterilen gerekçe sıklıkla tüketici güvenliği olmaktadır, oysa uzaktan hizmet veren eczanelerin güvenli ve etkili bir şekilde işledikleri bazı ülkelerde kanıtlanmıştır. Tüketicilerin nereden ve kimden alım yapabileceklerini sınırlandıran düzenlemelerin en direkt etkisi, muhtemelen geleneksel işletmeleri rekabetten korumaktır.

4.2 *Tedarikçi değiştirmeye ilgili maliyetleri artırarak tüketicilerin hareketliliğini azaltma (Kontrol Listesi D.2)*

69. Düzenlemeler, "geçiş maliyetlerini" – tüketicilerin bir tedarikçiden diğerine geçerken girdiği açık ve gizli maliyetleri – etkileyerek tüketicilerin tedarikçi değiştirmeye daha istekli olmasını sağlayabilir. Geçiş maliyetleri, haddinden uzun

sözleşme sürelerini ya da varlıkların geçişi zahmetli kılacak şekilde tedarikçilere bağlanmasını (örneğin bir telefon numarasının belirli bir hizmet sağlayıcısına bağlanması gibi) da içeren çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilir. Tüketiciler yüksek geçiş maliyetleri ile karşı karşıya kaldıklarında, tedarikçilerin daha yüksek fiyatlar isteyerek ya da beklenen kaliteyi sağlamayarak bu durumu istismar etmesine müşterilerin engel olması zorlaşır. Dolayısıyla tedarikçiler sıklıkla yüksek geçiş maliyetleri yaratmaya ya da bu tür maliyetleri korumaya çalışır ve bazen bunu yapmak için yüksek geçiş maliyetleri oluşturacak politikalara destek olabilirler.

Kutu 27. Örnek

Birleşik Krallık'ta bankalar hesap kapatma işlemlerinden bir ücret alıyordu. Bu durum, kullanıcıların bir hesabı kapatmadan önce iki kere düşünmesine neden olan açık bir değiştirme maliyeti yaratıyordu. Hesapların kapatılmasına ilişkin bankaların girdiği bazı maliyetler olsa da, hükümet bunların rekabete verilen zarara kıyasla çok önemli olmadığına karar vererek bu tür kapatma ücretlerini yasadışı ilan eden düzenlemeler hazırladı.

Çeklerde çekin alıcısının hesabın ne kadar zamandır açık olduğunu görmesini sağlayan bilgiler olmasını gerektiren Brezilya'daki eski bir uygulama, daha dolaylı bir başka geçiş maliyeti biçimiydi. Bu durum çek alıcılarının uzun zamandır açık olan bir hesaba bağlı çeklerle ilgilenmelerine ve bazı durumlarda da yeni hesaplara bağlı çekleri almak istememelerine neden olarak tüketicilerin mevcut bankalarında kalmayı tercih etmelerine yol açıyordu.

Meksika'da bankalar bir bankadan diğerine yapılan fon transferleri için ücret alıyordu; bu da maaşlarını işverenlerinin bankasından alan hesap sahiplerinin havale ücretlerinden kaçınmak için işverenleri ile aynı bankayı kullanmayı tercih ettikleri anlamına geliyordu.

70. Geçiş maliyetlerini azaltmak ya da ortadan kaldırmak önemli rekabet yanlı etkiler yaratabilir, bu yüzden politika yapıcılar tüketiciler için geçiş maliyetlerini artıran politikalardan kaçınmaya çalışmalıdır. Açık bir geçiş maliyeti ile karşılaşma riski bulunuyorsa, düzenleyici yapıya bu tür maliyetlerin kullanımını sınırlandıran veya yasaklayan hükümler konulması faydalı olabilir. Tüketicilerin tedarikçi değiştirmesinden kaynaklanan meşru maliyetler gerektiği şekilde dikkate alınmalıdır. Bu, örneğin hizmetlere ilişkin ödemelerin hizmet kullanıldıktan sonra yapıldığı ve geçişin bu maliyetlerin "yükümlenilen maliyet" haline gelmesine yol açtığı durumlarda söz konusu olabilir. Düzenlemenin gereğinden yüksek geçiş maliyetleri getirilmesini engellemek için kullanılmasına bir örnek telefon numarası taşınabilirliğidir. Taşınabilirlik, tüketicilerin ve işletmelerin ilave maliyetlere girmeden ve ulaşılamama ya da diğer kullanıcıları numaralarının değiştiği

konusunda bilgilendirmek zorunda kalma gibi güçlüklerle karşılaşmadan tedarikçiler arasında geçiş yapabilmelerini mümkün kılar.

4.3 Alıcıların etkin biçimde alışveriş yapabilmesi için gerekli olan bilgileri temelden değiştirme (Kontrol Listesi D.3)

71. Düzenlemeler zaman zaman tüketicilerin ulaşabildiği bilgileri kısıtlamakta ya da, alternatif olarak, tüketicilere bilgi verilmesini gerektirmekte ancak bunun akıllı karıştırıcı ve tüketicilerin kötü kararlar almasına yol açacak bir şekilde yapılmasına neden olmaktadır. Örneğin gıda ürünleri üzerindeki bilgi etiketleri düzenleme sonucunda kullanılmaya başlanmıştır ve sıklıkla ürünlerin karşılaştırılarak daha iyi bir tercih yapılmasını sağlamaktadır. Bu tür düzenlemelerin tüketicilere değer verecekleri ve rekabetin bozulmasına neden olacak kötü kararlar almalarına yol açmayacak bilgileri sunmasını sağlamak özellikle önemlidir.

72. Bilginin, tüketicilerin karar vermesi açısından özellikle önem taşıdığı ve uzun vadeli sonuçları olduğu hallerde, bu bilgiyi düzenlemeye yönelik özel bir eğilim görülmektedir.

Kutu 28. Örnek

Birçok ülkede düzenlemeler, borç verenlerin ya da perakendecilerin mortgage satarken faiz oranlarını yanlış beyan etmesini engellemek için standart bir tanım kullanılarak yıllık bir yüzde oranı bildirilmesini gerektirmektedir. ABD Federal Ticaret Komisyonu tarafından yürütülen bir inceleme, bu bilginin sunulma biçiminin müşterilerin yanlış şartlara odaklanmasına neden olabildiğini göstermiştir. Bir örnek vermek gerekirse, komisyonlar banka dışı borç verenler için bildirilirken banka niteliğindeki borç verenler için bildirilmediğinde, tüketicilerin yanlış şartlara odaklanarak örneğin komisyonu bildirmeyen bir bankaya ait, daha yüksek faizler nedeniyle daha pahalıya mal olacak bir sözleşmeyi seçmesi mümkündür. Bkz. Lacko, James ve Pappalardo, Janis (2004) "The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment". ABD FTC Personeli Raporu http://www.mondomundi.alta.org/govt/issues/04/ftc_mtqbroker_0227.pdf

5. Sonuç

73. Bu bölümde rekabet üzerindeki olası sınırlamaların saptanmasına yönelik bir teknik üzerinde durulmuştur. Bazı durumlarda yapılacak daha ayrıntılı bir gözden geçirme bunların önemli bir piyasa aksaklığını gidermenin en iyi yolu olduğunu ortaya koyabilir. Dolayısıyla, olası rekabet kısıtlamalarını daha derinlemesine

inceleyerek alternatif geliştirmenin ve değişiklik önermenin gerekli olup olmadığını saptamak önemlidir.

Kutu 29. Ayrıntılı örnek. Olası rekabet kısıtlamalarının saptanması

Kılavuzun genelinde verilen ayrıntılı örnek bu kutuda da devam etmektedir.

Personel, olası rekabet kısıtlamalarını saptamak amacıyla Kontrol Listesini, gözden geçirme kapsamı dışında bırakılmayan tüm tıbbi ilaç düzenleme alanları için uygulamıştır. Saptanan belli başlı olası rekabet kısıtlamaları aşağıdaki tabloda listelenmiştir.

Kontrol Listesi Kategorisi	Alt Kategori	İlgili Mevzuat, Düzenleme veya Politika	Olası Rekabet Etkisi
Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlama	Bir şirkete mal ya da hizmet sağlanması için münhasır haklar verme	İlaç patent mevzuatı marka şirketlerin önceden mevcut bir EM'yi içeren ilaçlar üzerindeki iyileştirmeler ve değiştirmeler için ek patentler almasına izin vermektedir. Bir ilacın patent alması ile piyasaya sunum için onay alması arasında 15 yıldan uzun bir süre geçmesi halinde, patent sahibine münhasır tedarikte bulunabileceği 5 yıllık bir dönem verecek şekilde patent süresi uzatılabilir. Reçetede ikame yapılmaması belirtildiğinde eczacılar bir marka ürün yerine jenerik bir ürün vermemektedir.	Marka ilaç şirketlerinin bu tür patentleri 20 yıllık normal koruma süresinin bitmesinden sonra da rekabetçi jenerik girişleri kısıtlamak için stratejik bir şekilde kullandığına yönelik olarak Sağlık Bakanlığına ve Ulusal Rekabet Otoritesine çok sayıda şikayette bulunulmuştur. Jenerik rekabetin girişini geciktirerek patent sahibinin münhasır tedarik hakkını temel 20 yıllık dönemin üzerine çıkartabilir. Eczanelerin marka ürünler yerine düşük maliyetli eşdeğer jenerikleri ya da düşük maliyetli tedavi edici ikame ürünleri vermesini engeller.

	<p>Faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da yetki verilmesini koşul olarak belirleme</p> <p>Bir tedarikçinin pazara girme veya pazardan çıkma maliyetlerini büyük ölçüde artırma</p>	<p>Sertifika almak için Eczacı Mesleği Denetim Otoritesi tarafından belirlenen yerleşim, stok, denetim, ekipman şartlarını ve diğer şartları karşılamalıdır.</p> <p>Jenerik ilaçlar ulusal dağıtım listesinde yer alabilmek için Sağlık Bakanlığının biyo-benzerlik kriterlerini karşılamak zorundadır.</p> <p>İlgili marka ilacın patent koruması sona ermeden önce piyasaya sunulan bir jenerik ilacın tedarikçisi, ürününü pazardan çekmek ve marka ilaç tedarikçisinin kaybettiği karları ve maliyetleri karşılamak zorundadır.</p>	<p>Eczacılık sektörüne giriş maliyetlerini artırır ve potansiyel olarak eczanelerin sayısını ve eczaneler arasındaki rekabeti azaltır.</p> <p>Jeneriklerin marka ilaçlarla biyo-benzer olduğunu kanıtlamak için gereken test ve deneme maliyetleri, rakip jeneriklerin piyasaya girişi için aşırı bir engel oluşturabilir.</p> <p>Bir marka ilaç şirketine ödenmesi gerekebilecek olası yüksek tazminatlar, kalan patent iddialarının geçerliliğinin şüpheli olduğu durumlarda jeneriklerin piyasaya girişi önünde bir engel yaratabilir.</p>
	<p>Şirketlerin mal, hizmet veya işgücü sağlmasına ya da sermaye yatırımı yapmasına coğrafi engeller oluşturma</p>	<p>Sağlık mevzuatı kapsamında tıbbi ilaçların hastalara doğrudan ithalatı yasaklanmıştır.</p>	<p>Hastalar tarafından yapılacak paralel ithalat biçimindeki rekabeti engellemektedir.</p>
Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlama	<p>Satıcıların mal veya hizmetlerin fiyatlarını belirleme olanaklarını sınırlama</p>	<p>Ulusal dağıtım listesine alınan patentli tıbbi ilaçların fiyatları, karşılaştırma ülkeleri alt kümesindeki ortalamayı aşamaz.</p> <p>Jenerik ilaçların ulusal ve UTİSP formüllerinde yer alabilmesi için, bu ilaçların yerine geçmek üzere tasarlandıkları marka ilaca kıyasla en az %35 tasarruf sağlamaları gereklidir.</p>	<p>Patentli ilaçların azami fiyatlarını düzenleyerek bazı ilaçlar için bir giriş engeli, başka ilaçlar için ise yüksek bir fiyat noktası haline gelebilmektedir.</p> <p>Bazı durumlarda tavan fiyat uygulaması jenerik ilaçların pazara girişini destekleyemeyecek kadar düşük olabilirken başka durumlarda da bir referans fiyat oluşturarak daha yüksek fiyatlara neden olabilir.</p>

	Tedarikçilerin mal ya da hizmetlerinin reklamını yapma veya pazarlama özgürlüğünü kısıtlama	Doğrudan tüketiciye yönelik tıbbi ilaç reklamları, olası negatif hasta reaksiyonlarına ilişkin uyarılar içermelidir. UTİSP kapsamında hastalar tıbbi ilaç maliyetlerinin yalnızca küçük bir kısmını karşılamak zorundadır.	Tıbbi ilaçlara yönelik tüketici talebini kısıtlayabilecek reklam şartları getirir. Hastalar, maliyetlerin yalnızca küçük bir kısmından sorumlu olduğu için, düşük fiyatların tıbbi ilaç ürünlerine yönelik talebi artırma etkisini sınırlandırmaktadır.
Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltma	Tedarikçilerin ürünleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektirme veya teşvik etme	Tüm tıbbi ilaç ürünlerinin liste fiyatları ulusal dağıtım listesinde yayımlanmaktadır.	Fiyatlandırma bilgisini ilan ederek fiyatlandırmada koordinasyonu teşvik etme ihtimali bulunmaktadır.
Müşterilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgileri sınırlandırma	Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetini sınırlama	Hastalar, ulusal dağıtım listesinde bulunan ancak UTİSP dağıtım listesinde yer almayan tıbbi ilaçların tüm maliyetlerini karşılamak zorundadır. UTİSP geri ödeme politikası kapsamında, reçeteye bir jenerik yazıldığında UTİSP'ye fatura edilen eczacı meblağının, Ulusal Dağıtım listesindeki en düşük ikame jenerik maliyetinden fazla olmaması gereklidir.	Hastaların bir hastalığı tedavi etmekte kullanılacak bazı tıbbi ilaçların tüm maliyetini karşılamak için başka tıbbi ilaçlar için kısmi ödeme yapmasını gerektirerek seçenekleri sınırlandırabilir. Eczanelerin dağıtım listesindeki en düşük fiyatlı jeneriği almasını teşvik ederek eczanelerin jenerik seçeneklerini kısıtlayabilir.

4. BÖLÜM

OLASI KISITLAMALARIN İNCELENMESİ

74. Rekabet değerlendirme kontrol listesi rekabeti kısıtlayabilecek ya da bozabilecek düzenlemeleri saptayabilse de, bu kısıtlamaların ne kadar ciddi olduğunu ya da en iyi politika opsiyonunu seçmek için gerekli analiz seviyesini göstermemektedir. Birçok durumda önerilen bir önlem kontrol listesi kapsamında "evet" yanıtı gerektirse de muhtemel rekabet karşıtı etkileri sınırlı olabilir.

75. Olası bir rekabet kısıtlaması tespit edildiğinde rekabetçi etkilere yönelik daha ayrıntılı bir değerlendirmenin gerekli olup olmadığını görmek için bir ön değerlendirme yapılması uygun olabilir. Bu ön değerlendirme için söz konusu pazara ilişkin derinlemesine bilgi sahibi olmak gerekemeyebilir, ancak genel olarak bu pazarlara ilişkin bir miktar bilgi ve pazarlarda bazı temas noktaları gerekli olacaktır. Çoğu kısıtlamanın neden olacağı tüm etkileri düzenlemeyi okuyarak tahmin etmek imkansızdır. Görünürde *de minimis* niteliğindeki düzenlemeler bile (örn. düşük kirlilik yaratan otomobil yakıtlarına yönelik üretim standartları ya da gıda ürünlerinin raf ömrü gibi) önemli ve tahmin edilmeyen rekabetçi etkiler gösterebilir.

76. Sıklıkla ürün tedarikçilerinin veya tüketicilerinin kimlikleri ve etkilenen ticaretin hacmi gibi ön rekabet değerlendirmesinde gerekli olan bilgiler, düzenleyici etki değerlendirmesi yapmaya yönelik diğer şartlar bağlamında elde edilebilmektedir. Aynı zamanda ilgili sektör veya politika alanındaki görevliler, bu sektör veya politika alanındaki çalışmaları sırasında piyasalara ilişkin olarak, bir düzenleme teklifinin rekabeti önemli oranda etkileyip etkilemeyeceğini değerlendirmekte kullanılabilecek bilgiler edinmiş olabilir. Bir kısıtlamadan etkilenen işletmeler, tüketiciler ve diğer taraflar ile kurulan ilk temaslar, bir rekabet kısıtlamasının olası etkilerine yönelik bir ön değerlendirme yapmak için gereken araçları sağlayabilir.

77. Dış sektör ve ekonomi uzmanları, yürütülecek bir ön değerlendirmede de faydalı olabilir. Bu gibi uzmanlar, örneğin rakiplerin düzenleme önerilerinden ciddi biçimde etkilenip etkilenmeyeceklerine yönelik iddialarını değerlendirmek ya da ilgili bir

pazardaki kilit rekabet boyutlarını saptamak açısından önem taşıyabilir. Dış uzmanlar, çalışmalarının normal seyri sırasında teklif edilen düzenlemeden etkilenen piyasaları tanımaları gerekmeyen görevliler tarafından teklif edilen düzenlemelere yönelik bir ön değerlendirme söz konusu olduğunda özellikle faydalı olabilir.

1. Derinlemesine analiz ihtiyacı bulunduğunu gösteren işaretler

78. Bir düzenlemeye yönelik daha derinlemesine bir analizin muhtemelen gerekli olacağını gösteren işaretler arasında aşağıdakiler bulunur:

- Düzenlemenin yüksek ticaret hacmine sahip bir pazarı veya pazarları etkilemesi;
- Düzenlemenin önemli bir rekabet boyutunu, örneğin yüksek teknoloji pazarlarında yeniliği ya da fiyatın özellikle önemli bir rekabet unsuru olduğu piyasalarda rakiplerin görece maliyetlerini ciddi biçimde etkilemesi;
- Düzenlemenin bir ya da bir grup tedarikçinin, sınırlı sayıda rakibin mevcut olduğu pazarlarda rekabet edebilme kabiliyetini kısıtlaması;
- Düzenlemenin rakiplerin, tüketicilerin ya da etkilenen diğer tarafların bir kısmı için önemli endişeler yaratması;
- Düzenlemenin agresif, yenilikçi ya da başka bir şekilde eşsiz bir rakibi veya pazara girmesi olası bir teşebbüsü özellikle etkilemesi.

2. Derinlemesine analiz ihtiyacı bulunmadığını gösteren işaretler

79. Birçok durumda kısıtlamanın kapsamlı bir sağlık, güvenlik, emniyet ya da başka bir kamu politikası hedefi açısından gereğinin açık olması nedeniyle sınırlı bir rekabet analizine ihtiyaç duyulabilir. İncelemeyi yapanlar, derinlemesine rekabet analizi ihtiyacı olup olmadığını belirlerken, endüstrinin asıl amacı rekabeti azaltmak olsa da rekabet karşıtı kısıtlamaların sağlık, güvenlik ya da başka politika hedeflerinde iyileşmeler vadeden gerekçelerle teklif edilebileceğini de dikkate almalıdır. Sınırlı miktarda derinlemesine analiz yürütülen durumlarda, düzenlemelerin etkilerine yönelik *ex-post* gözden geçirmeler özellikle değerlidir. Böyle bir durumun söz konusu olabileceği hallere ilişkin örnekler şunlardır:

- Ciddi sağlık ve güvenlik riskleri taşıyan kimyasalların veya ürünlerin kullanımına ilişkin yasaklar;

- Korunmaya muhtaç gruplara yönelik reklamlara ilişkin sınırlamalar veya reklamlarda önemli sağlık ve güvenlik bilgileri verilmesine ilişkin zorunluluklar;
- Mal ve hizmet temininin ciddi ulusal güvenlik sorunlarına neden olduğu hallerde, bu mal ve hizmetlerin hangi rakipler tarafından sunulabileceğine ilişkin sınırlamalar;
- Tehlikeli üretim yöntemleri ya da süreçlerinin yasaklanması veya örneğin gıda işleyen yerlerde (restoranlar, kasaplar) işçilerin sağlık ve güvenliğini ya da tüketicilerin sağlık ve güvenliğini korumak amacıyla açıkça gerekli işyeri güvenliği standartları getirilmesi.

80. Düzenlemenin olası rekabet etkisinin açıkça *de minimis* niteliğinde olduğu durumlarda da sınırlı rekabet değerlendirmesine ihtiyaç duyulması muhtemeldir. Aşağıdakiler böyle bir değerlendirmenin söz konusu olabileceği haller arasında sayılabilir:

- Makul bir niteliği olması, lisansların sayısına ilişkin bir sınırlama olmaması, (varsa) lisans ücretinin maliyetlerle orantılı olması ve reddedilen lisanslara ilişkin olarak söz konusu durumun yayınlanan lisanslama kriterlerine neden uygun olmadığına dair yazılı bir açıklamanın zorunlu olması koşuluyla, lisans şartları;
- Birçok rakibin bulunduğu bir pazarda az sayıda tedarikçi için ilave maliyet getiren bir düzenleme (ancak bu rakiplerin eşsiz bir şekilde yenilikçi veya etkin olması halinde endişeler ortaya çıkacaktır);
- Potansiyel rakiplerin pazara girme ya da etkili bir şekilde rekabet etme kabiliyetlerinin önemli oranda etkilenmeyecek olması;
- Rakiplerin üretimlerini ya da pazar paylarını artırmalarının, yeni ürünler geliştirmesinin ya da yeni müşterilere pazarlama yapmasının, fiyatları veya satış koşullarını değiştirmesinin veya alternatif üretim yöntemleri benimsemesinin engellenmeyecek ya da zorlaştırılmayacak olması;
- Tüketicilerin istedikleri ürünleri veya tedarikçileri seçmesinin engellenmeyecek ya da zorlaştırılmayacak olması.

81. Son olarak, bir politika hedefine ulaşmak için kullanılacak eşit derecede etkili alternatif düzenlemeler arasından birinin olası bir rekabet sorununa yol açmayacak olması halinde sınırlı bir rekabet değerlendirmesi yürütmek gerekebilir. Böyle bir

durum söz konusu olduğunda, tüm şartların sabit olması koşuluyla, diğer önleme ilişkin derinlemesine bir rekabet değerlendirmesi yürütmeye gerek kalmadan rekabeti kısıtlamayan düzenleme seçilebilir.

82. Ön değerlendirmenin bir düzenleme önerisinin rekabeti önemli ölçüde kısıtlayacağını gösterdiği hallerde, düzenleme için temel politika hedeflerine ulaşmak amacıyla kullanılacak, rekabeti kısıtlama olasılığı daha düşük alternatifler bulmak mümkün olabilir. Daha az kısıtlayıcı alternatiflerin çeşitli politika hedeflerine ulaşmak için kullanılacağı durumlara örnekler sonraki bölümde verilecektir. Sonuçta, alternatiflerin gözden geçirilmesinin ardından, örneğin alternatiflerin kullanışlı olmaması nedeniyle rekabeti önemli bir şekilde kısıtlayan düzenleme tercih edilebilir. Ancak temel karine, ağır rekabet kısıtlamalarının gerekli olmadığı ve değiştirilmelerinin gerektiği şeklindedir.

3. Soruşturmanın derinliği

83. Gerekli olan soruşturmanın derinliği, rekabet kısıtlamasının potansiyel ciddiyetine, bilgi toplamanın ne ölçüde mümkün olduğuna, mevcut kaynaklara, gözden geçirme takvimine¹³ ve incelenen alternatifler arasında seçim yapmak için gereken analiz seviyesine bağlı olacaktır.

84. En yüksek öncelikle gözden geçirilmesi gereken düzenlemeler arasında, örneğin bir ürüne ilişkin yetersiz arza yol açarak, daha etkin olması muhtemel teşebbüslerin girişine engel olarak ya da gereğinden yüksek fiyatların oluşmasına veya tüketiciler tarafından çok talep edilen ürünlerin pazardan kalkmasına sebep olarak rekabeti büyük oranda sınırlayabilen düzenlemeler bulunmalıdır.

85. Konuyla ilişkili verilerin mevcut olması halinde, bu verilerin toplanıp incelenmesi yararlı olacaktır. Nihai öneride veri analizine yer vermek, önerinin hem daha kapsamlı hem de daha inandırıcı olmasını sağlayacaktır. Veriler, örneğin işletme faaliyetlerinin maliyetiyle, bölgeler veya ülkeler arasındaki fiyat karşılaştırmalarıyla ve üretim miktarı kısıtlamalarıyla alakalı olabilir.

¹³ Bazen zamanlamaya ilişkin nedenlerle gözden geçirmenin birkaç gün içerisinde tamamlanması gerekebilir.

4. Analiz yürütürken dikkate alınması gerekenler

86. Bir düzenlemenin rekabetçi etkilerini incelerken, rekabetin düzenlemeler tarafından kısıtlandığı durumlarda, düzenleme altındaki endüstride faaliyet gösteren şirketlerin, söz konusu düzenleme daha az rekabet baskısı altında ve daha yüksek karlarla çalışmalarına imkan verdiği için düzenlemenin yarattığı etkiden memnun olabileceğini unutmamın. Düzenlemeler, sıklıkla endüstri içerisinde kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden şirketler tarafından önerilir. Pazara giriş, fiyatlar ve diğer rekabet unsurları üzerinde kontrol elde etmek, birçok endüstrinin ve mesleğin çıkarına olacaktır. Tarafsız bir perspektif edinmek istendiğinde iyi bir analizin kilit noktası, sonuçtan bir çıkarı olmayan kişilerin (örneğin rekabet otoriteleri ya da akademisyenler) bağımsız görüşlerini almak ya da, eğer bu yapılamıyorsa, birbirleriyle çatışan çıkarılara sahip kişilerin görüşlerini almaktır.

87. Farklı bir bağlam için geliştirilmiş olsa da rekabet hukuku analizi için geliştirilen analitik kavramların çoğu, düzenlemelerin rekabetçi etkilerine ilişkin analizler açısından da geçerli olabilir. Böyle bir analize yönelik önerilen parametreler ve kavramlar Rekabet Değerlendirme Araç Kiti'nin Kılavuz İlkeler cildinde çok daha kapsamlı bir şekilde açıklanmıştır.

88. Düzenlemelerin rekabetçi etkilerini araştırmak için gerekli bilgi ve uzmanlığa, aşağıdakileri de kapsayan geniş bir yelpazedeki kaynaktan erişmek mümkündür:

- Devlet kurumları, düzenleyici kurumlar ya da denetleyici kurumlar ve sivil toplum örgütlerindeki teknik uzmanlar;
- Rekabet otoriteleri;
- Temsilci meslek örgütleri;
- Düzenleme kapsamındaki işletmeler;
- Düzenleme kapsamındaki işletmelerle çalışan işletmeler;
- Danışmanlar veya akademisyenler gibi endüstri veya sektör uzmanları;
- Devletin istatistik toplama birimleri veya kurumları;
- Tüketici örgütleri ve
- Tüketiciler (özellikle bir ara ürün için tüketici konumunda olan işletmeler gibi bilgi sahibi veya büyük tüketiciler söz konusu olduğunda).

Kutu 30. Ayrıntılı örnek: Rekabet analizi

Kılavuzun genelinde verilen ayrıntılı örnek bu kutuda da devam etmektedir.

Sağlık Bakanlığı personeli, Kontrol Listesi aracılığıyla saptanan olası rekabet kısıtlamalarına ilişkin olarak 2 aşamalı bir rekabet analizi yürütmüştür. İlk aşamada, rekabet yanlısı reform potansiyeli en yüksek kısıtlamayı belirlemek için Kontrol Listesi aracılığıyla saptanan kısıtlamalar bir ön rekabet değerlendirmesine tabi tutulmuştur. İkinci aşamada, ilk aşamada belirlenen kısıtlamalar hakkında daha ayrıntılı bir rekabet analizi yürütülmüştür.

Ön Rekabet Değerlendirmesi

Personel, ön rekabet değerlendirmesini yürütürken Sağlık Bakanlığı elindeki istatistiksel ve diğer bilgilerin yanı sıra halka açık verilerden, bilgilerden ve analizlerden de faydalanmıştır. Ayrıca personel ulusal Rekabet Otoritesinden analitik destek de almıştır.

Ön değerlendirmede elde edilen kilit bulgular aşağıdadır:

Kısıtlama	Ön Değerlendirme
İlaç patent mevzuatı marka şirketlerin önceden mevcut bir EM'yi içeren ilaçlar üzerindeki iyileştirmeler ve değiştirmeler için ek patentler almasına izin vermektedir.	İlaçların iyileştirmesi veya değiştirilmesine patent koruması sunmak, orijinal ilacın jenerik versiyonlarının piyasaya sunulmasını engellemekte ancak birçok hastanın ilk patentin sona ermesinden önce yeni ilaca geçirilmesine yol açabilmektedir. Hastalar ilk formülasyona dönmekte isteksiz olabileceğinden, bu durum jenerik girişler için bir engel teşkil edebilir. Sağlık Bakanlığı ve ulusal Rekabet Otoritesine bu tür patentlerin ilacın ilk üreticileri tarafından stratejik olarak, etkili jenerik girişlerini önlemek veya geciktirmek amacıyla kullanıldığı yönünde endişeler bildirilmiştir. Ancak marka şirketler, var olan EM'leri içeren yeni ürünlerin önemli tedavi edici faydaları olduğunu ve patent korumasını hak ettiğini ileri sürmektedir. Ulusal Rekabet Otoritesi, Sağlık Bakanlığına bu tür patentlere ilişkin potansiyel rekabet hukuku ve politikası hususlarını incelemekte olduğunu bildirmiştir. Rekabet Otoritesinin devam eden çalışmaları ışığında, şu aşamada Sağlık Bakanlığının konuyu gözden geçirmesi gerekli değildir. Ancak Sağlık Bakanlığı Rekabet Otoritesinin gözden geçirme çalışmalarına katkıda bulunacaktır.
Bir ilacın patent alması ile piyasaya sunum için onay alması arasında 15 yıldan uzun bir süre geçmesi	Patent uzatımına hak kazanabilmek için, patent sahipleri Sağlık Bakanlığından onay almada yaşanan gecikmenin ulusal dağıtım listesinde yer alma şartlarını

<p>halinde, patent sahibine münhasır tedarikte bulunabileceği 5 yıllık bir dönem vermek için gerektiğinde patent süresi uzatılabilir.</p>	<p>karşılatabilmek açısından gerekli olduğunu gösterebilmelidir.</p> <p>Patent uzatımının rekabetçi girişleri sınırlandırması mümkün olsa da, bu sistem marka şirketleri yeni tıbbi ilaç ürünleri geliştirmek için gereken yüksek ilk araştırma ve geliştirme yatırımlarına teşvik etmektedir. Ayrıca asgari münhasırlık süresi bir dizi uluslararası ticaret anlaşmasında yer aldığından, bu süreyi azaltmaya yönelik herhangi bir girişim ülkenin uluslararası ticaret ilişkileri açısından ciddi sonuçlara yol açacaktır.</p>
<p>Doktor tarafından reçetede ikame yapılmaması belirtildiğinde, eczacılar bir marka ürün yerine jenerik ya da nispeten daha düşük maliyetli bir ürün verememektedir.</p>	<p>Doktorlar ilaç yazarken maliyet hususlarını dikkate almaya ve tedavi nedenleriyle gerekli olduğu haller dışında düşük maliyetli ilaç vermeye ilişkin kılavuz ilkeleri izlemeye etkin bir şekilde teşvik edilmektedir. Bu yaklaşım ülkeyi OECD'deki en yüksek jenerik ilaç kullanım oranına sahip ülkelerden biri haline getirerek genel anlamda son derece başarılı olmuş olsa da, yakın tarihli bir çalışma doktorların jenerik ya da daha düşük maliyetli patentli bir ürünün kullanılabileceği bazı vakalarda eczacıları daha pahalı ürünleri vermek zorunda bıraktığını göstermektedir.</p> <p>Bu durumun daha yüksek maliyetlere yol açması mümkündür, ancak örneğin reçeteye yazılan yüksek maliyetli ürünlerin gerekçelendirilmesine yönelik bir şart getirerek reçeteleri daha da kısıtlamak, bazı durumlarda daha az etkili tıbbi ilaçlar verilmesine ya da maliyet gözetimleri nedeniyle tedavinin gecikmesine neden olabilecek, üstelik doktorların zaman ayırması gereken ilave bir husus oluşturacaktır. Ayrıca doktor ve hasta grupları, doktorların verdikleri ilaçlara yönelik ek kısıtlamalar getirme çabalarına şiddetle itiraz edecektir.</p>
<p>Sağlık mevzuatı uyarınca eczaneler sertifika almak için Eczacı Mesleği Denetim Otoritesi tarafından belirlenen yerleşim, stok, denetim, ekipman şartlarını ve diğer şartları karşılamalıdır.</p>	<p>Bu şartlar eczane sektörüne giriş maliyetlerini artırsa da eczanelerin tıbbi ilaçları doğru ve güvenli bir şekilde dağıtma amacına hizmet edecek şekilde tasarlanmasını, donatılmasını ve işletilmesini sağlamaya yardımcı olmaktadır. Denetim Otoritesi tarafından getirilen spesifik şartların aşırı olduğu yönünde ciddi bir şikayet alınmamıştır ve yeni eczane girişlerini önemli ölçüde azalttıklarını gösteren bir kanıt bulunmamaktadır.</p>
<p>Jenerik ilaçlar ulusal dağıtım listesinde yer alabilmek için Sağlık Bakanlığının biyo-benzerlik</p>	<p>Biyo-benzerlik şartlarının jenerik ilaçların pazara girişi için büyük bir engel oluşturmaları mümkün olsa da, bunlar jenerik ilaçların güvenilirliği ve tedavi edici etkileri açısından temel öneme sahiptir. TİDB'nin biyo-benzerlik şartları</p>

kriterlerini karşılamak zorundadır.	genel kabul gören uluslararası standartlar ve ilgili tıbbi araştırmalar ile uyumludur ve jenerik üreticilerden önemli bir şikayete konu olmamıştır.
Jenerik tedarikçiler piyasaya girmek için sıklıkla patentlere itiraz ederek yüksek dava masrafları ve tazminat ödemeleriyle karşı karşıya kalmaktadır.	Bir taraftan yüksek dava masrafları ve tazminat ödemeleriyle karşılaşma olasılığı, itiraz konusu patentin zayıf olduğu durumlarda bile önemli bir giriş engeli oluşturabilir. Öte yandan marka şirketlerin geçerli patentlerini koruyabilme kabiliyeti, bu şirketleri yeni tıbbi ilaçları piyasaya sunmak için gerekli yüksek maliyetlere yatırım yapmaya teşvik etme açısından temel öneme sahiptir. Halihazırda jenerik giriş ile tıbbi ilaç patent koruması arasında doğru dengenin sağlanıp sağlanmadığını saptamak, diğer hususların yanı sıra, mevcut patent onay sürecine, patentlerin hukuki çerçevesine ve marka ve jenerik şirketlerin pazara giriş ve dava stratejilerine ilişkin karmaşık konularda dikkatli analiz yapılmasını gerektirir. Ancak yukarıda bahsedilen ulusal Rekabet Otoritesi incelemesinde bu hususun da ele alınacağı Sağlık Bakanlığına bildirilmiştir.
Sağlık mevzuatı kapsamında tıbbi ilaçların doğrudan hastalar tarafından ithalatı yasaklanmıştır.	Tıbbi ilaçların hastalar tarafında doğrudan ithali bazı durumlarda tıbbi ilaç maliyetlerinde tasarruf sağlayabilir (örneğin hastaların UTİSP kesintilerini azaltmak istedikleri ya da UTİSP kapsamında olmayan tıbbi ilaçlar aldıkları durumlarda). Ancak doğrudan hastalar tarafından ithalat önemli sağlık ve güvenlik sorunları da yaratmaktadır. İlaç veren taraf yurt dışında bulunduğundan Sağlık Bakanlığının dağıtılan ilaçların güvenli olmasını, reçetelerin uygun bir şekilde verilmesini ve hastalara uygun danışmanlık hizmetleri sunulmasını sağlama kabiliyeti sınırlı olacaktır. Bir hatayla karşılaşıldığı ya da düşük kalite ilaçların dağıtılması sonucunda hastaların zarar gördüğü durumlarda, ilgili tıbbi masrafların ülkenin sağlık sistemi tarafından karşılanması gerekecektir. Bu sorunları çözmeye yönelik düzenleyici bir çerçevenin geliştirilmesi ve yönetilmesi karmaşık, masraflı ve uzun vadeli bir süreç olacak, yurt içi eczacılık sektöründen şiddetli itirazlarla karşılaşacaktır.
Ulusal dağıtım listesine alınan patentli tıbbi ilaçların fiyatları, karşılaştırma ülkeleri alt kümesindeki ortalamayı aşamaz.	Ulusal dağıtım listesi için tavan fiyat uygulaması, marka şirketlerin patent tekel haklarından yararlanarak benzer refah ve sağlık sektörü profiline sahip karşılaştırma ülkelerinde istenen ortalamanın üzerinde fiyatlar talep etmesini engeller. Çoğu OECD ülkesi patentli ilaçların fiyatlarına yönelik bir tür azami fiyat düzenlemesi uygulamaktadır ve karşılaştırma ülkesi yaklaşımını

	<p>kullanan bir dizi yargı çevresi de bulunmaktadır. Uluslararası alanda bu yaklaşımdan yaygın bir şekilde yararlanıldığı dikkate alındığında, ülkede kullanılması yeni tıbbi ilaç ürünleri açısından büyük bir giriş engeli oluşturmamaktadır ve kaldırılmasının daha yüksek fiyatlara neden olması mümkündür.</p>
<p>Jenerik ilaçların ulusal ve UTİSP formüllerinde yer alabilmesi için, bu ilaçların yerine geçmek üzere tasarlandıkları marka ilaca kıyasla en az %35 tasarruf sağlamaları gereklidir.</p>	<p>Bu şart, rekabetçi jenerik girişi sonucunda ödeyicilerin çoğu durumda en az %35 tasarruf yapmasını sağlamaktadır. Görece yüksek maliyetli jeneriklerin girişine engel olmamak için üreticinin TİDB'ye gerekli olduğunu göstermesi halinde istisnalara izin verilmektedir.</p> <p>Bu politika yüksek maliyetli jenerikler için sınırlı bir engel yaratmaktadır ama daha da önemlisi, aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde tartışıldığı gibi, jenerik ilaç fiyatlandırması açısından yüksek bir fiyat noktası oluşturmaktadır.</p>
<p>Doğrudan tüketiciye yönelik tıbbi ilaç reklamları, olası negatif hasta reaksiyonlarına ilişkin uyarılar içermelidir.</p>	<p>Bu uyarılar, doğrudan tüketiciyi hedef alan tıbbi ilaç reklamlarının etkinliğini sınırlandırır da, hastaların ilaçların potansiyel kullanımı konusunda doktorlarına da danışarak bilgiye dayalı kararlar verebilmesini sağlayan, önemli sağlık ve güvenlik bilgileri sunmaktadır.</p>
<p>UTİSP kapsamında hastalar tıbbi ilaç maliyetlerinin yalnızca küçük bir kısmını karşılamak zorundadır.</p>	<p>UTİSP kapsamındaki hasta kesintilerini artırmak, doktorların reçete yazma davranışlarının fiyat duyarlılığını ve hastaların daha düşük fiyatlı tıbbi ilaçları, özellikle de jenerikleri kabul etme oranını artırabilir. Ancak UTİSP'nin arkasındaki yüksek kamu desteği dikkate alındığında, hasta kesintilerinin önemli oranda artırılmasına yönelik herhangi bir önerinin güçlü bir kamuoyu tepkisi ile karşılaşması muhtemeldir. Ayrıca ciddi kamu politikası endişelerine de yol açacaktır. Düşük gelirlili bireyler ve aileler üzerinde orantısız bir yük oluşturmamak için böyle bir politikanın dikkatle tasarlanması gereklidir. Araştırmalar, yüksek kesintilerin özellikle düşük gelir grubundan hastaların yazılan ilaçları almamaya karar vermesine yol açtığını, dolayısıyla sağlıkları üzerinde olumsuz etkilere de neden olabileceğini göstermiştir. Üstelik verilen ilaçları almayan hastaların sayısındaki artış, sağlık sisteminin diğer kısımlarındaki tedavi masraflarının da artmasına yol açabilir.</p>
<p>Tüm tıbbi ilaç ürünlerinin fiyatları ulusal dağıtım listesinde yayımlanmaktadır.</p>	<p>Tıbbi ilaç liste fiyatlarının yayınlanmasının amacı, tüm ödeyicilerin tıbbi ilaçlara aynı fiyattan ulaşabilmesini sağlamaktır.</p>

	<p>Ancak ulusal dağıtım listesi fiyatlarında yakın dönemde jenerik versiyonu çıkan tıbbi ilaçlara ilişkin olarak TİDB personelinin yürüttüğü taramada, bu tıbbi ilaçların karşılık gelen marka ürün fiyatının %65'i seviyesinde fiyatlandırıldığı görülmüştür. Bu da fiyatların yayınlanmasının mevzuat tarafından izin verilen en yüksek noktada bir fiyat oluşmasına neden olduğunu göstermiştir. Bu durumla, marka ürünün birden fazla jenerik versiyonunun bulunduğu hallerde bile karşılaşılmıştır. Politikanın jenerikler için yüksek bir fiyat noktası oluşturma potansiyeli, yurt içi jenerik ilaç fiyatlarının başka birçok ülkeye kıyasla yüksek olduğuna işaret eden üçüncü taraf çalışmalarıyla da tutarlıdır.</p>
<p>Hastalar, ulusal dağıtım listesinde bulunan ancak UTİSP dağıtım listesinde yer almayan tıbbi ilaçların tüm maliyetlerini karşılamak zorundadır.</p>	<p>Ulusal dağıtım listesindeki bazı ilaçların UTİSP dağıtım listesinden çıkartılması, aynı tedavi sınıfı içerisinde daha az maliyetli etkili alternatiflerin bulunduğu hallerde görece yüksek maliyetli tıbbi ilaçların verilmesini sınırlandırmak ve tıbbi açıdan gerekli olmayan tıbbi ilaç ücretlerinin UTİSP kapsamında geri ödenmesinden kaçınmak amacıyla tasarlanmış bir maliyet kontrolü tedbidir. UTİSP dağıtım listesinin görece düşük maliyetli tıbbi ilaçlarla kısıtlanması aynı tedavi sınıfındaki farklı tıbbi ilaçlar arasındaki rekabeti arttırabilir. Bu politikanın sağlık ve yeniden dağıtım açısından aşırı şekilde olumsuz etki doğurmasını engellemek için, tıbben gerekli olduğu hallerde istisnalara izin verilmektedir.</p>
<p>UTİSP geri ödeme politikası kapsamında, reçeteye bir jenerik yazıldığında UTİSP'ye fatura edilen eczacı meblağının, Ulusal Dağıtım listesindeki en düşük ikame jenerik maliyetinden fazla olmaması gereklidir.</p>	<p>Bu politika eczane seçimini kısıtlayabilse de, daha etkili jenerik fiyat rekabetini teşvik amacıyla oluşturulmuştur. Politika, UTİSP'nin dağıtım listesindeki en düşük maliyetli ikame edilebilir jenerik ürünün fiyatından fazlasını ödememesini sağlamaktadır.</p>
<p>Detaylı Rekabet Analizi</p> <p>Ön rekabet değerlendirmesi temelinde, derinlemesine rekabet değerlendirmesi için seçilen kısıtlamalar aşağıdaki şartları içermektedir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jenerik ilaçların ulusal ve UTİSP formüllerinde yer alabilmesi için, bu ilaçların yerine geçmek üzere tasarlandıkları marka ilaca kıyasla en az %35 tasarruf sağlamaları şartı ve • tüm tıbbi ilaç ürünlerinin liste fiyatlarının ulusal dağıtım listesinde yayımlanması şartı. 	

Bu kısıtlamalara ilişkin ayrıntılı bir rekabet değerlendirmesi yürütmek için Bakanlık personeli, kurum içi sektör ve ekonomi uzmanlığından faydalanmanın yanı sıra,

- kurum dışı sektör ve ekonomi uzmanları görevlendirerek ulusal rekabet otoritesinin analitik önerilerini ve görüşlerini almış,
- UTİSP fiyat ve miktar verilerine erişim sağlamış,
- özel ilaç poliçeleri aracılığıyla ve cepten ödenen ilaçlara ilişkin yurt içi fiyatlar ve miktarlar ile seçilmiş yurt dışı ilaç fiyatları konusunda üçüncü tarafların verilerine ulaşmış,
- her arz kademesindeki endüstri birlikleri ve sektör katılımcılarından veri ve görüş almış,
- ilgili meslek ve hasta gruplarına danışmış ve
- ilgili uluslararası deneyimleri incelemiştir.

Analizin kilit bulguları aşağıdadır.

Birçok marka ilaç için yüksek seviyede jenerik rekabet mevcuttur. Bu ilaçların çoğu, özellikle de yüksek hacimli olanları, ulusal dağıtım listesinde birden çok, bazen de 8 ya da daha fazla jenerik kopyayla temsil edilmektedir.

Birçok jenerik ilaca yönelik rekabet yüksek seviyede olsa da, bu durum UTİSP ve ulusal dağıtım listesi fiyatlarına yansımamaktadır. Geçtiğimiz 5 yıl içerisinde patent koruması sona eren marka ilaçların tüm yeni jenerik versiyonları hakkında elde edilen dağıtım listesi fiyatı ve UTİSP geri ödeme verileri, bu fiyatların ilgili marka ilaç fiyatının %65'ine, veya tıbbi ilaç mevzuat kapsamında izin verilen azami bedele karşılık geldiğini göstermektedir. Genel olarak ortalama fiyatlar ilgili marka ilaç fiyatının %61'i seviyesindedir. Bu, muhtemelen geçmiş fiyat değişimlerini ve gelişmeleri yansıtmaktadır.

Jenerik ilaç tedarikçileri daha düşük dağıtım listesi ya da UTİSP fiyatları sunmak yerine temelde eczanelere indirimler sunarak rekabet etmeyi seçmektedir. Jenerik tedarikçileri ürünlerini ulusal dağıtım listesinde izin verilen azami fiyattan listelemekte ve eczaneleri faturalandırırken bu fiyatı kullanmaktadır. Buna karşılık eczaneler de UTİSP'ye ve özel ödeyicilere kendilerine faturalandırılan fiyat üzerinden fatura kesmektedir. Aynı marka ilacın jenerik versiyonları birbirinin yerine geçebildiğinden, eczanelerin yalnızca bir ya da iki tanesini bulundurmaları yeterli olmaktadır. Jenerik tedarikçiler eczanelerin stoklarında yer almak için eczanelere fatura dışı indirimler sunmaktadır.

Bu rekabet türü UTİSP ve ulusal dağıtım listesinin jenerik listeleme uygulamalarının ortaya koyduğu teşvik yapısını yansıtmaktadır. Jenerik ilaç üreticilerini jenerik ilaçları ulusal dağıtım listesinde listelemeye ya da eczanelere mevzuatın izin verdiği azami seviyenin altında fatura kesmeye teşvik edecek bir neden bulunmamaktadır. Daha düşük bir dağıtım listesi fiyatı sunmak, eczaneler en düşük maliyetli jeneriği dağıtmak zorunda olsalar bile, en iyi ihtimalle geçici ya da küçük bir rekabet avantajı sağlamaktadır. Düşük fiyat ulusal dağıtım listesinde yayınlandığından rakipler kendi fiyatlarını hızla aynı seviyeye çekme fırsatına sahiptir. Üstelik dağıtım listesi fiyatlarında, dolayısıyla da eczane indirimlerinin potansiyel boyutunda indirim giden bir tedarikçi, eczanelerin artık ürünlerini almayarak ya da alım miktarlarını azaltarak karşılık vermesi olasılığı ile karşılaşacaktır.

Jenerik indirimlerin boyutunu tam olarak tahmin etmek eczane ve jenerik tedarikçilerden birçok gizli bilgi alınmasını gerektireceğinden mümkün olmamıştır. Ancak temasa geçilen tedarikçiler, tahminen

jeneriklerin dağıtım listesi fiyatları üzerinden ortalama olarak yaklaşık %55 oranında indirim yaptıklarını kabul etmiştir. Bu indirim seviyesi, %35'in üzerine karşılık gelen yüksek hacimli jenerik ilaçlara ilişkin yurt içi fiyatlarla rekabetçi jenerik fiyatların görüldüğü iki karşılaştırma ülkesindeki fiyatların kıyaslanması ile de desteklenmektedir. Bu ürünler, yüksek hacimlerini yansıtacak şekilde, farklı tedarikçilere sahiptir ve sert bir rekabetle karşı karşıyadır. Karşılaştırma, yurt dışı fiyatların ortalama olarak yurt içi dağıtım listesi fiyatlarına kıyasla %60'tan fazla bir oranla daha düşük olduğunu bulmuştur.

Jenerikler daha düşük dağıtım ücreti getirirse de, sunulan indirimler eczaneleri daha pahalı marka ilaçların yerine bu ürünleri vermeye teşvik etmektedir. Teşvikin boyutu, eczaneler için halihazırda izin verilen %15'lik dağıtım ücreti karına, 40 ABD Doları (USD) seviyesinde bir örnek marka reçete fiyatına, marka fiyatının yüzde 61'ine karşılık gelen bir jenerik fiyatına ve indirimlerden sonra %55 seviyesinde rekabetçi bir fiyata yer veren aşağıdaki tabloda görülmektedir. Bu miktar, 4 USD tutarındaki sabit dağıtım ücretine ektir.

Marka ve Jenerik Ürünler için Eczane Getirileri

Kategori	Marka	Jenerik
Fiyat	USD 40,00	USD 24,40
Dağıtım Ücreti	USD 4,00	USD 4,00
Kar	USD 6,00	USD 3,66
İndirim	USD 0,00	USD 13,42
Net Eczane Getirisi	USD 10,00	USD 21,08

Bu rekabetçi çerçeve eczane sektörü üzerinde önemli dolaylı etkilerde bulunmuştur. Jeneriklerin yüksek getirisi daha fazla eczanenin de sektöre girmesi için bir teşvik oluşturmuştur. Bu durum daha düşük yolculuk mesafesi ve daha uzun çalışma saatleri sayesinde eczanelere erişimin kolaylaşması gibi bazı dolaylı faydalar sağlasa da, etkin olmayan bir eczane sektörünün gelişmesine de neden olmuştur. Bakanlık için sabit ve değişken maliyetler de dahil ortalama eczane maliyetlerine ilişkin yürütülen ekonometrik bir çalışma, bu maliyetlerin hazırlanan toplam reçete sayısına bağlı olarak önemli biçimde azaldığını göstermektedir. 10 USD veya daha düşük seviyede tahmini dağıtım maliyetlerine ulaşmak için ortalama maliyete sahip bir eczanenin yılda 75.000'den fazla reçete hazırlamasının gerekli olduğu tahmin edilmektedir. Buna karşın yılda halihazırdaki sektör ortalaması olan 42.000 reçete hazırlayan bir eczanenin tahmini ortalama dağıtım ücretleri USD 14,50 civarındadır.

5. BÖLÜM

SEÇENEKLERİ BELİRLEMEK

89. Rekabet değerlendirmesi, politika yapıcının istenen hedefe rekabeti en düşük seviyede bozarak ulaşmasını mümkün kılan politika seçeneğini belirlemeyi amaçlamaktadır. Bazen doğru aday gerçekten de gözden geçirilen politikadır ama diğer durumlarda kullanılabilir daha az kısıtlayıcı alternatifler bulunabilir. Dolayısıyla, eğer kontrol listesi gözden geçirilen politikanın muhtemelen rekabeti bozacağını gösteriyorsa, aynı hedefe ulaşmak için daha az bozucu başka önlemlerin de kullanılabilirliği dikkate alınmalıdır. Bunu yapmak için hedefe ulaşmayı sağlayan tüm politikaların saptanması, her seçeneğin rekabetçi etkilerine ilişkin tahminlerde bulunulması ve en yüksek faydayı sağlayacak opsiyonun seçilmesi gereklidir. Bu Bölüm, ilgili hedefe ulaşmaya yönelik daha az kısıtlayıcı alternatiflerin nasıl belirleneceği konusunda rehberlik sunmaktadır.

90. Belirli bir politikaya ilişkin daha az kısıtlayıcı alternatiflerin saptanması o politikanın iyi bir şekilde anlaşılmasının yanı sıra geniş endüstri uzmanlığı da gerektiren, olgulara dayalı bir süreçtir.

1. Politikanın amacının belirlenmesi

91. İlk adım, politikanın amacının açıkça belirlenmesidir. Eğer politika bir piyasa aksaklığına çözüm getirmeyi amaçlıyorsa, hem piyasa aksaklığının hem de politikanın aksaklığı çözmek veya aksaklığın yoğunluğunu azaltmak için yararlanacağı mekanizmanın açıkça betimlenmesi gereklidir. Bu, incelenen politikanın ulaşmak istediği nihai hedefin yanı sıra somut sonucun da belirlenmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Ayrıca, genel düzenleyici ortamın anlaşılması da önemlidir. Bazen bir politikanın hedefini düzenlemenin kendi içerisinde, üst seviyedeki mevzuatlarda, meclisteki tartışmalarda ya da mevzuatla birlikte kabul edilen destekleyici belgelerde bulmak mümkündür.

92. Çoğu politika, piyasa aksaklıkları nedeniyle değil toplumsal veya diğer nedenlerle uygulamaya konulmaktadır.¹⁴ Sektörde işleyen, aynı hedefe yönelik başka politikalar da varsa bunlar ve ilgili politika arasında var olabilecek bağlantıları saptamak önemlidir. Alternatiflerin geliştirilmesi sırasında bunlar da dikkate alınmalıdır.

93. Rekabeti sınırlandıran politikalar sıklıkla iş ve siyaset dünyasındaki güçlü çıkar çevreleri tarafından desteklenmektedir. Halihazırda bir endüstride yer alan işletmeler, düzenleyici süreçten yararlanarak kendilerini daha güçlü rekabetten korumaya çalışabilir. Daha fazla rekabetle karşılaştıklarında karları azalabileceği için bu tür çabalar muhtemeldir. Rekabet karşıtı düzenlemelerin var olma nedenlerini anlamaya çalışırken yerleşik teşebbüslerin çıkarlarının önemini akılda tutmak önemlidir.

94. Düzenlemenin ulaşmaya çalışacağı hedeflerin belirlenmesinde kilit bir nokta, düzenlemenin aynı temel hedefe ulaşmaya yönelik daha az kısıtlayıcı yaklaşımları gereksiz bir şekilde göz ardı etmemesini sağlamaktır. Belirlenen hedeflerin tüm seçenek yelpazesinin dikkate alınmasına izin vermek yerine altta yatan amaca ulaşmakta kullanılacak yaklaşımı önceden belirlediği hallerde böyle bir durumla karşılaşılabilir.

95. Örneğin sülfür dioksit gibi bir kirletici çeşitli kaynaklardan gelebilir. Her kaynağın çıktısını düzenlemek suretiyle kirleticiyi azaltma hedefi güden politikalar, genel olarak kirleticiyi azaltma hedefine ulaşabilir ama aynı zamanda temeldeki daha kapsamlı hedefe piyasalardan ve rekabetten yararlanarak daha etkin bir şekilde ulaşmaya izin verecek yaklaşımları göz ardı edebilir.

¹⁴ Örneğin bankacılık sektöründe bankaların güvenliğini ve sağlığını teminat altına almaya ve sistem çapında istikrarsızlıklara engel olmaya yönelik düzenleyici amaçlar, geleneksel piyasa aksaklıklarından kaynaklanmamaktadır.

Kutu 31. Örnek

Şirketlerin sülfür dioksit çıktısını azaltmanın bir yolu, her sülfür dioksit kaynağının çıktısı için sınırlar belirlemektir. Ancak altta yatan kamu politikası hedefi bütün kaynaklar tarafından yaratılan kirletici miktarını azaltmaksa, kirleticiye yönelik toplam azaltma hedefi belirlemek alım satıma açık kirletici izinlerine ilişkin bir kirletme izni pazarı oluşturulmasını mümkün kılacaktır. Salınım ticareti ya da ilgili kirleticiyi salma hakkı için bir fiyat belirlenmesi, salınımlarını en düşük maliyetle azaltmayı başarabilen şirketler tarafından genel hedefe ulaşılmasına izin verecek bir yöntem sunabilir.

(Bkz. <http://www.oecd.org/competition/sectors/48204882.pdf>.)

2. **Düzenlemenin rekabet sorununa neden olan spesifik unsurlarının belirlenmesi**

96. Bir sonraki adım, incelenmekte olan politikanın neden olduğu rekabet sorunu veya sorunlarının niteliklerini ve hedefe ulaşmak için gerekli olup olmadıklarını tespit etmektir. Bunu yaparken kontrol listesinden yararlanılabilir. Ayrıca politikanın rekabet sorunlarına neden olan spesifik unsurları veya hükümlerinin de belirlenmesi gereklidir. Sorulması gereken soru, bu unsur ya da hükümlerin hedefe ulaşılması için kesinlikle gerekli olup olmadığı ve rekabet üzerindeki olumsuz etkilerini azaltacak ya da ortadan kaldıracak şekilde değiştirilip değiştirilemeyeceğidir. Bu süreç, söz konusu politika ile aynı hedefe ulaşmayı sağlayan ancak rekabetin bozulmasına yol açmayan ya da rekabetin daha az bozulmasına neden olan bir dizi alternatif seçeneğin geliştirilmesini sağlar.

Kutu 32. Piyasa aksaklığını anlamak, sonucu belirlemek ve alternatifler geliştirmek

Tıbbi ilaçların perakende satış mevzuatının gözden geçirilmesi sırasında, reçeteli ve reçetesiz ilaçların internetten satışının yasak olduğu görülmektedir.

Mevzuat bu ürünlerin satıcılarının sahip olabilecekleri özelliklere ilişkin, kontrol listesi uyarınca rekabeti bozucu bir sınırlandırma getirmektedir.

Sıklıkla ilaçların uygun bir şekilde seçilmesi ve kullanılması için tüketicilerin sahip olmayabilecekleri spesifik bilgilere ihtiyaç vardır. Bazı ülkelerde doktorlar gibi ilaç vermeye yetkili olan eczacılar bu bilgiye sahiptir. İlaçların güvenli bir şekilde tüketilmesini sağlamanın

bir yolu, eczacıların kullanıcılara belirli ilaçları nasıl kullanacaklarına ilişkin tavsiyelerde bulunmasını ve ilacın gerçekten gerekli olduğunu teyit etmesini zorunlu tutmaktır. Bu endişeler tüketicileri korumak için böyle bir ilaç satıldığında kullanıcıya uzmanlar tarafından tavsiyelerde bulunulması gerektiğini göstermektedir. Dolayısıyla bu ilaçları satmasına izin verilen kişilere ilişkin bir düzenleme şarttır.

Ancak tüm ilaçların ne zaman ve nasıl tüketilmeleri gerektiği konusunda uzman tavsiyesine ihtiyaç bulunmamaktadır. Örneğin çoğu ağrı kesici ilaç (aspirin ve parasetamol/asetaminofen gibi) birçok ülkede reçetesiz satılmaktadır. Hatta birçok ülkede reçetesiz ilaçlar, eczacı bulundurmeyen perakende mağazalarda da satılabilmektedir. Bu durum, tüm ilaçların internet üzerinden satışının yasaklanmasının rekabet üzerinde gereksiz bir kısıtlama oluşturduğunu düşündürmektedir. Kullanıcıların güvenliğini tehlikeye atmadan elektronik ortamda satışı yapılabilecek bir ilaç kategorisi bulunmaktadır.

Ayrıca tıpkı fiziksel bir eczanede olduğu gibi, eczacı ile müşteri internet üzerinden de karşılıklı iletişim kurabilir. Bazı müşteriler ya da hastalar elektronik bir eczaneden alışveriş yaparak yolculuk zamanı ve masraflarından tasarruf etmeyi tercih edebilir ya da böyle bir eczanedeki fiyatları daha düşük bulabilir.

Bu nedenle mevzuatın internet üzerinden ilaç satışını yasaklayan bazı unsurlarının tüketicilerin sağlık ve güvenliğini koruma hedefi açısından gerekli olmadığı anlaşılmaktadır. Yine de eğer söz konusu ülkede tüm reçetesiz ilaçların eczaneler dışında fiziksel olarak satılmasının da yasak olması halinde, internet ve fiziksel ortam reform çabaları eczacıların hem internetteki hem de fiziksel satış kanallarında oynadığı role ilişkin politikaları uyumlaştırmak üzerinde durmalıdır.

Yalnızca reçete ile satılan ve reçete gerekli olmasa bile spesifik tavsiyelere ihtiyaç duyulan ilaçlara ilişkin olarak, mevcut mevzuatın hedefi gerekli tavsiyelerin yetkin kişiler tarafından verilmesini sağlamaktır. Bu ilaçların satışının eczacılar tarafından denetlenmesi koşulu, gerçek bir alternatifi bulunmayan uygun bir çözüm gibi görünmektedir. Ne var ki bu hizmetin elektronik ortamda değil de fiziksel olarak yerine getirilmesi zorunluluğu, politikanın hedefleri açısından aynı derece gerekli görülmemektedir. Aslında kurum içi bir eczacının satışı denetlemesi, yazılı tavsiyelerde bulunması ve gerektiğinde reçetenin geçerliliğini doğrulaması halinde, bazı ülkelerde bu tür ilaçların internet üzerinden satışına izin verilmektedir. Diğer ülkelerde ise yalnızca reçeteye satılan ilaçların, bir eczacının kullanımlarına ilişkin tavsiyelerde bulunabileceği ve reçeteyi kontrol edebileceği fiziksel bir eczaneden alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Tekrarlamak gerekirse, bu gözetimler ve uluslararası örnekler mevcut mevzuata ilişkin olarak rekabet kısıtlamalarından kaçınan alternatifler geliştirme konusunda farklı örnekler ortaya koymaktadır.

3. Teknik uzmanlık

97. Uygulanabilir alternatifler, düzenlenen konunun teknik özelliklerine bağlı olabilir. Düzenleme geliştirmek için gereken teknik uzmanlık, ele alınan düzenlemeye göre farklılık gösterecektir. Düzenlemeyi hazırlayan bakanlık ya da

devlet organı gerekli teknik uzmanlığa sahip olabilir. Zaman zaman böyle bir uzmanlık mevcut düzenleyici rejimin taraftarı olabilir. Alternatif olarak, teknik uzmanlık bakanlık dışından, örneğin akademi dünyasından ya da yurt içindeki uzmanların bir şekilde taraflı olduklarının anlaşılması halinde, ülke dışından sağlanabilir. İşletmeler de ilgili uzmanlığa sahip olabilir ancak kendilerini koruduğunu düşündükleri düzenlemelerin taraftarı olabilirler. Düzenleme nedeniyle faaliyete geçmekte zorlanan yeni potansiyel işletmeler, rekabet üzerindeki kısıtlamaları yerleşik işletmelere kıyasla daha az taraflı bir şekilde saptayabilir.

98. Olası bulguların, önerinin nihai olarak belirlenmesinden önce erken bir aşamada teknik uzmanlara ve etkilenen çıkar gruplarına sunulması faydalı olabilir. Uzmanlara ve ilgili taraflara görüş bildirme fırsatı tanımak, yanlış anlamalara dayanan sonuçlardan kaçınmayı mümkün kılabilir. Aynı zamanda bir reformun kanun haline gelmesinden önce müzakere edilmesini sağlayabilir. Değerlendiriciler yorumları yazılı olarak alabilecekleri gibi toplantılarda da alabilirler; yüz yüze etkileşimler son derece verimli olabilir.

99. Değerlendiriciler, uzmanlardan en faydalı geri bildirimini alabilmek amacıyla uzmanlara yönelik olarak bir rekabet değerlendirmesi ve kontrol listesi çalıştay düzenleyebilir. Böyle bir çalıştaydan sonra uzmanlar zaman zaman ilgili düzenlemelerde uzman olmayan biri tarafından zor fark edilebilecek rekabet kısıtlamalarını saptayabilecektir.

Kutu 33. Örnek

Genellikle bir düzenlemeyi değerlendirmek için gereken uzmanlık, farklı uzmanların görüşlerini gerektirecektir. Örneğin eğer bir düzenleme asfalt tesislerinin çevresel etkileri hakkındaysa, zift, çevresel riskler ve rahatsızlık etkenleri konularındaki uzmanlık faydalı olacaktır.

4. Kapsamlı düzenleme ortamının anlaşılması

100. Alternatiflerin ele alınması sırasında yalnızca söz konusu düzenlemenin değil, ilgili piyasayı etkileyen genel düzenlemeler de dahil olmak üzere, tüm ilişkili düzenlemeler ağının dikkate alınması, alternatif geliştirme açısından önemlidir.

Kutu 34. Örnek

Birleşik Devletler'de sağlıkla ilgili düzenleyici organ (Gıda ve İlaç Dairesi - FDA) işitme cihazlarını tıbbi gereçler altında sınıflandırmaktadır. Kurum, işitme cihazlarının bir doktor tarafından yapılan muayeneden sonra yetkin kişiler (odyolojistler) tarafından satılmasını ya da hastaların Gıda ve İlaç Dairesi önerilerini izlemeyerek bir risk aldıklarını kabul eden bir form imzalamalarını gerektiren bir kural getirmiştir. Odyolojistlerin belirli üyelik ve çalışma kurallarına sahip eyalet meslek birlikleri bulunmaktadır. ABD Eğitim Bakanlığı da eğitim ve öğretime ilişkin belirli kurallara sahiptir. Rekabet olmadığı için piyasadaki ürünlerin çok pahalı olduğunu düşünenler olsa da, bir tek düzenlemenin çevresindeki düzenlemeler ağını dikkate almadan değiştirilmesi, istenen sonuçlara ulaşmayı sağlamayacaktır. Alternatifler ya mevcut diğer düzenlemeleri dikkate almalı ya da diğer düzenlemelerin de değiştirilmesini gerektirmelidir. Buradan da anlaşıldığı üzere, bu durum özellikle çakışan birden fazla yargı çevresine ait kanun ve düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği hallerde söz konusudur.

5. Değişen iş veya piyasa ortamının anlaşılması

101. Bir düzenleme önerisini değerlendirirken veya bu öneriye alternatif seçenekler sunarken, son politika uygulamasından bu yana iş koşullarında nasıl bir değişim yaşandığını dikkate almak önemlidir. Eğer pazar şartları değişmişse ilk düzenlemeler yeniden değerlendirilebilir. Daha kısıtlayıcı bir düzenleme gerekliliği de, mevcut düzenlemenin korunması ya da bir düzenlemenin tamamen kaldırılması gibi seçenekler de ele alınabilir.

Kutu 35. Örnek

Bazı ülkelerde kitapların perakende satış fiyatı üzerinden sunulabilecek indirimler düzenlenmektedir. Bir örnek, kitapçıların yayınevleri tarafından belirlenen perakende fiyat üzerinden sunabileceği azami indirimin belirlenmesidir. Bir başka örnek ise kitapçılar tarafından sunulan "promosyonların" değerleri ve tiplerinin sınırlanmasıdır.

Kore, 2003 yılında kitapçıların kitapları yayınevleri tarafından saptanan perakende fiyat üzerinden belirli bir indirim aralığı içerisinde satmaya zorlayan bir düzenleme kabul etmiştir. Kültür bakanlığı (MCST) tarafından getirilen düzenleme uyarınca, kitap fiyatı indirimleri liste fiyatının %10'una kadar olabiliyordu. Rekabet otoritesinin (Kore Adil Ticaret Komisyonu, KFTC) eşantyonların bildirimine ilişkin kılavuz ilkeleri kapsamında ilave promosyonlara da izin veriliyordu. Kılavuz ilkeler tüm perakendecilerin değeri müşterinin harcadığı miktarın %10'unu aşmayan eşantyonlar dağıtarak dolaylı bir indirim yapmasına izin veriyordu. Dolayısıyla tüm kitapçılar doğrudan ve dolaylı indirimleri birleştirerek kitaplarını azami %19 indirimle satabiliyordu.

KFTC 2009'da perakendecilerin yaratıcı pazarlama faaliyetlerini kolaylaştırmak ve tüketicilere daha fazla ürün veya hizmet seçeneği sunmak için promosyonlara ilişkin kılavuz ilkelerini kaldırmaya karar verdi. Kılavuz ilkelerin kaldırılmasından sonra MCST, Yayıncılık Endüstrisi Promosyon Kanununda sürekli yayınların, doğrudan indirimlerin yanı sıra mil puanı ve indirim kuponları gibi *tüm* "ekonomik kazanımlar" da dahil, normal fiyatları üzerinden %10 indirim ile satılmasını öngören bir değişiklik önerdi. Yani değişiklik önerisi azami indirim oranlarında %19'dan %10'a ani bir düşüşe neden olacaktı.

KFTC düzenleme önerisini taradığında, zaten doğrudan indirimlere ilişkin perakende fiyatın %10'u seviyesinde bir sınırlama olduğu için, kitap indirimleri kapsamındaki tüm ekonomik kazanımların kitap indirimlerine dahil edilmesinin perakendecilerin pazarlama stratejilerini önemli ölçüde kısıtlayacağı kanısına ulaştı. Ayrıca düzenleme önerisi, indirim sunmak için çeşitli yöntemlerden faydalanarak hizmetlerde yenilik yaratmaya yönelik aktif rekabet güdüsünü de azaltabilecekti.

Sonuçta KFTC'nin indirim kapsamının en azından halihazırdaki seviyesini koruması gerektiği şeklinde görüş bildirmesinin ardından, MCST Uygulama Kararına yönelik değişiklik önerisini geri çekti. Dolayısıyla kitapçılar halen kitaplarda yayınevlerinin perakende satış fiyatı üzerinden azami %19 oranında doğrudan ve dolaylı indirim uygulayabilmektedir.

6. Alternatif geliştirme teknikleri

102. Rekabet değerlendirme gözden geçirmesi, belirlenen hedefe ulaşırken rekabeti asgari ölçüde bozan politika seçeneğini saptamayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, eğer kontrol listesi incelenen politikanın rekabeti bozmasının muhtemel olduğuna işaret ediyorsa, aynı hedefe ulaşmayı sağlayacak rekabeti daha az bozucu bir yöntem olup olmadığını belirlemek gereklidir. Bu, hedefe ulaşmaya yönelik rekabeti bozma olasılığı daha düşük diğer uygulanabilir politika yaklaşımlarının saptanmasını ve önerilen tedbirin politika hedefine ulaşmasına engel olmaksızın rekabet üzerindeki etkisini azaltmayı sağlayacak olası yöntemlerin araştırılmasını içermektedir. Belirli bir politikaya ilişkin uygulanabilir alternatiflerin sağlanması, sıklıkla o politikanın iyi bir şekilde anlaşılmasının yanı sıra geniş endüstri uzmanlığı da gerektiren, olgulara dayalı bir süreçtir.

103. Şartların benzer olması halinde, diğer yargı çevrelerinin deneyimleri zaman zaman alternatifler geliştirme konusunda faydalı olabilir. Benzer şekilde, ilgili paydaşların elinde sektörlere hangi alternatiflerin uygulanabilir hangilerinin uygulanamaz olduğuna ilişkin sağlıklı bilgiler bulunmaktadır, dolayısıyla bu paydaşlara danışmak ilgi çekici önerilere neden olabilir.

Kutu 36. Petrol düzenlemelerinin uluslararası karşılaştırılması

Bir ülkenin petrol sektöründeki olası rekabet kısıtlamalarının gözden geçirilmesi sırasında tespit edilen olası bir rekabet sorunu, acil durum petrol rezervlerine ilişkin bildirim zorunluluklarının gizli bilgilerin ifşa edilmesini gerektirebilecek olmasıdır. Bu zorunluluklara yönelik değerlendirmenin bir parçası olarak, karşılaştırma ülkelerindeki ilgili düzenlemeler gözden geçirilmiş ve bu ülkelerde de benzer zorunluluklar bulunup bulunmadığına bakılmıştır.

Hangi ülkelerin karşılaştırma ülkesi olarak seçileceği saptanırken acil durum rezerv zorunluluklarını karşılamada benzer yaklaşımlara sahip diğer AB ülkelerine ağırlık verilmiştir. Diğer AB ülkelerine ağırlık verilmesi, aynı zamanda dikkate alınan ülkelerin ilgili AB mevzuat ve düzenlemelerine de tabi olacağı anlamına gelmektedir. AB içerisinde de petrol ürünleri tedarikçilerini ilgili ülke gibi yeterli rezerv tutmaya yönlendirerek acil durum petrol depolama ihtiyaçlarını karşılayan ülkeler üzerinde odaklanılmıştır.

İlgili politikaların, mevzuatın ve düzenlemelerin belirlenmesinde Uluslararası Enerji Ajansı raporları ve araştırmaları başlangıç noktası olarak kabul edilmiş, ancak bunlar spesifik raporlama zorunluluklarına ilişkin yeterli ayrıntı sağlamamıştır. Dolayısıyla gerekli bilgileri elde etmek için her karşılaştırma ülkesinde konuyla ilgili kılavuzlar ile düzenlemelerin saptanması ve gözden geçirilmesi gerekmiştir.

Bu kılavuzlar ve düzenlemeler ulusal ölçekli olduğundan, karşılaştırma için dil engellerinin aşılması gerekmiştir. Bu süreçte genel kullanıma açık elektronik metin çeviri hizmetlerinden yararlanılmıştır. Söz konusu hizmetlerin kısıtları ve aralarındaki farklar dikkate alınarak temel ayrıntıları teyit etmek amacıyla birden fazla hizmet kullanılmıştır.

104. Ancak aşağıda çok çeşitli durumlarda daha kısıtlayıcı tedbirler yerine kullanılabilecek daha az kısıtlayıcı tedbirler örneklendirilmiştir.

6.1 *Dış etkileri çözmek için düzenlemeler yerine ekonomik teşviklerden faydalanmak*

105. Dış etkiler ürün tarafından yaratılan ve fiyatı ya da maliyetlerine yansımayan çevresel, ekonomik, sağlığa, güvenliğe ve diğer konulara ilişkin maliyetler veya faydalardır. Dolayısıyla dış etkilerin alıcı tarafından gerektiği gibi dikkate alınması muhtemel değildir. Eğer bir ürün veya faaliyet dış maliyetler yaratıyorsa, tüm maliyetleri fiyatına ya da pazar getirisine yansımadığından aşırı tedarik edilme eğilimi gösterecektir. Eğer bir ürün dış faydalar yaratıyorsa, getirdiği tüm faydalar fiyatına ya da pazar getirisine yansımadığından yetersiz tedarik edilme eğilimi gösterecektir.

106. Dışsalılık oluşturan ürün veya faaliyetlerin tedarik miktarı, fiyatı veya özelliklerinin düzenlenmesi, yarattıkları dış etkileri dengelemeye yönelik olası yöntemlerden biridir. Alternatif bir yaklaşım bu ürünlerin dış etkilerini piyasa fiyatlarına entegre etmek için sübvansiyonlar, vergiler ya da ücretler gibi genel ekonomik teşviklerden yararlanmaktır. Uygulanabilir olduğu ve firmalar arasında nedensiz dengesizlikler yaratmadığı sürece bu yaklaşım, etkin fiyatları, miktarları ve ürün özelliklerini belirlemek için piyasa kuvvetlerinden yararlanabilir. Devlet, örneğin emisyon hakları oluşturmak ve bu hakların alım-satımına izin vermek suretiyle daha önce mevcut olmayan piyasa çözümleri getirebilir.

6.2 Gerileyen endüstrilerde istihdam kaybı sorununu çözmeye yönelik uyum programları ile işletme sübvansiyonlarının karşılaştırılması

107. Gerileyen endüstrilerde istihdamı korumak için işletmelere sübvansiyon verilmesi, ancak değişen piyasa koşullarına uyum sağlamak için gereken düzeltmelerin yapılmasını geciktirebilir. En düşük etkinliğe sahip şirketleri hedef alan sübvansiyonlar aslında daha etkin şirketlerin pazara hizmet etmekten vazgeçmesine yol açabilir. Pazardaki gelişmeleri tersine çevirmeye çalışmak yerine, işçi ve bölgesel uyum programları bireylere ve işletmelere değişen pazar koşullarına rekabeti bozmadan, etkin bir şekilde uyum sağlamaları için gerekli araçları sunabilir.

Kutu 37. Temeldeki hedefin anlaşılması, sonucun belirlenmesi ve alternatifler geliştirilmesi

Otomobil endüstrisi en önemli istihdam kaynaklarından biridir. Zamanla satışlarda azalma ve firmalarda da işten çıkarmalar başlar. Hükümet istihdam seviyesini korumak için araba ve kamyon üreticilerine sübvansiyonlar vererek müdahalede bulunma kararı alır.

Bu politika uluslararası ithalatçılara kıyasla ulusal üreticileri destekleyerek bu üreticilerin rekabet güdülerini bozabilir ve aynı zamanda elektrikli arabalar, bisikletler ve benzerleri gibi alternatif ve yenilikçi ulaşım araçlarının üreticilerini cezalandırır. Bu politika aksi halde ekonominin daha üretken sektörlerine yönlendirilecek yatırım sermayesini de çekebilir.

Kilit hedef iş kaybını engellemek olduğundan, üreticileri desteklemek politikanın zorunlu bir parçası değildir ve herhangi bir müdahale doğrudan işçilere yardımcı amaçlamalıdır. Örneğin alternatif bir yöntem, işçileri başka endüstrilerde çalışmak üzere yeniden eğiten projelere ya da başka bir iş aradıkları sırada işçilere destek olacak geçici işsizlik ödemelerine yatırım yapmak olabilir.

Prensip olarak yeniden eğitim desteği ya da işsizlik ödemeleri rekabeti bozmayacaktır.

6.3 Tüketicuyu bilgilendirme ve eğitme zorunlulukları ile zorunlu ürün özelliklerinin karşılaştırılması

108. Sıklıkla zorunlu ürün özellikleri getirilmesine yönelik bir gerekçe olarak tüketicilerin korunması gösterilir. Ürünler yağ oranı etiketleri yapıştırılmasında olduğu gibi, bilgi ifşası bazen yeterli olabilmektedir. Bazı tüketiciler risk almayı tercih edebilir ve bunu engellemek her zaman devletin görevi değildir. Bunun yerine devlet, bireysel olarak karar süreçlerinde yardımcı olmak için bireylere faydalı bilgiler sunulmasını sağlayabilir.

6.4 Doğrudan tüketiciye satış yasaklarının tüketicilere yeterli bilgi sunulmasıyla karşılaştırılması

109. Kapıdan kapıya ve doğrudan tüketiciye satışlar birçok pazarda yaygın uygulamalardır. Ne var ki, özellikle yeni deregüle edilmiş piyasalarda bu yöntemlerin kullanılması sıklıkla çoğu tüketicinin ürünleri, kapıdan kapıya ya da doğrudan satış temsilcisi tarafından sağlanan yanıltıcı veya yetersiz bilgi temelinde satın aldığı şikayetlerine veya endişelerine yol açmaktadır. Bu gibi endişeleri gidermenin bir yolu, kapıdan kapıya veya doğrudan satışları yasaklamaktır. Alternatif bir yaklaşım, kapıdan kapıya veya doğrudan satış temsilcilerinin tüketicilerin yeterince bilinçli bir şekilde ürün tercihi yapabilmeleri için gerek duydukları bilgileri sunmasını zorunlu hale getirmektedir. Bir başka olası alternatif, sözleşmelere tüketicilere alım kararlarını gözden geçirme fırsatı sunacak bir bekleme süresi sunan hükümler ilave etmek olabilir. Azami sözleşme süreleri veya otomatik yenilemelerin yasaklanması korunmaya muhtaç ya da bilinçsiz tüketicileri koruyabilir. Bu tür tedbirler kapıdan kapıya veya doğrudan satışların faydalarından yararlanırken tüketicilerin de yeterli ölçüde bilgilendirilmesini sağlayan bir yöntem oluşturabilir.

6.5 Zararlı reklamları engellemek için reklamları yasaklamak yerine reklam içeriklerinin kontrolünü sağlamak

110. Reklam yasaklarına bir alternatif olarak reklam içeriklerine yönelik kontrol uygulanması reklamların faydalı yönlerinin sürdürülmesini mümkün kılarken zararlı yönlerine çözüm getiren bir yöntem oluşturabilir. Örneğin bir ürünün önceki veya tavsiye edilen fiyatına göre indirim girdiğini söyleyen reklamlar zaman zaman yanıltıcı olabilir. Fiyat indirimine ilişkin reklamlara yasak getirmenin bir alternatifi, yapay indirimleri (örneğin şirketin bir ürünü 20 Avrodan 40 Avroya çıkarıp ertesi gün tekrar 20 Avroya indirmesini ve ürünün %50 indirimde olduğu şeklinde reklam yapmasını) kısıtlayan düzenlemeler getirmektir.

6.6 Uygunsuz rekabet davranışlarına ilişkin şikayetleri rekabet hukukuna dayanarak çözmek ile düzenlemelere dayanarak çözümlerin karşılaştırılması

111. Agresif veya yenilikçi iş uygulamaları genellikle düzeltici düzenleme gerektiren haksız veya uygunsuz rekabetle ilgili şikayetlere yol açmaktadır. Örneğin savunmasız işletmeleri rakiplerin aşırı düşük fiyatlarından koruyabilmek için sık sık taban fiyat uygulamaları önerilmektedir. Düzenlemeye bir alternatif olarak rekabet hukuku, rekabete ve tüketicilere zarar vermesi muhtemel iş uygulamalarını engellerken rekabeti, yeniliği ve tüketici yararını teşvik eden benzeri uygulamalara izin veren, genel anlamda etkili bir çerçeve sunmaktadır. Örneğin düşük fiyatlandırma stratejileri yalnızca sınırlı koşullar altında yıkıcı olabilir veya ciddi rekabetçi endişelere yol açabilir. Taban fiyatların zararlı işletme davranışlarını engellemek yerine tüketicilerin düşük fiyatlardan yararlanmasını engellemesi mümkündür.

6.7 İsteğe bağlı ürün standartları ve iş kurallarının zorunlu standart ve kurullarla karşılaştırılması

112. Zorunlu standartlar tüm ilgili ürünlerin asgari performans, güvenilirlik ya da diğer standartları karşılamasını gerektirirken isteğe bağlı standartlar uygulanabildiklerinde tedarikçilerin ürünlerinden bir kısmının asgari standartları karşıladığını belirtirken, bu tür ürünleri tercih etmeyebilecek bir kısım tüketici için standartları karşılamayan başka ürünler de sunabilmesini sağlamaktadır. İsteğe bağlı iş kuralları da tüketicilerin piyasaya ilişkin endişelerini gidermeye yönelik olarak, düzenlemelere kıyasla daha az kısıtlayıcı bir yöntem sunabilir. Tüm işletmelerin aynı iş kurallarını ve süreçlerini benimsemesini zorunlu tutmak yerine isteğe bağlı kurulların getirilmesi, daha az bilgili veya daha endişeli tüketicilere daha iyi tedarikçi tercihlerinde bulunmalarını sağlayacak bilgiler sunabilmektedir.

Kutu 38. Yunanistan'da taze süt tanımına ilişkin zorunlu standart

Yunanistan'da 113/1999 sayılı Başkanlık Kararı gereği taze pastörize sütün raf ömrü beş günü geçmemektedir. Taze süte yönelik böyle bir zorunlu standart oldukça olağandışıdır. Çoğu Avrupa ülkesinde raf ömrü üreticiler tarafından belirlenmektedir ve genelde iki kat daha uzundur. Birçok Yunan üretici kuzey Yunanistan'ın kuzeyinde faaliyet göstermektedir ve bu üreticilerin şehirleşmiş bölgelerde hakim olan büyük üreticilerle rekabet edebilmeleri ya da Yunanistan'ın güneyindeki ve adalardaki pazarlara ulaşabilmeleri için beş gün yeterli bir süre değildir. Daha uzun bir raf ömrü küçük üreticilerin bu çekici pazarlara ulaşabilmesini sağlayacak ve aracılara daha az bağımlı alternatif tedarik kanalları oluşturacaktır. Bu durum hem üreticilere (daha fazla perakende pazarına ulaştıkları için hacimlerinin artması sayesinde) hem de tüketicilere (daha düşük fiyatlar, daha fazla ürün çeşitliliği sayesinde) faydalı olacaktır. Ancak endüstri raf ömrüne ilişkin her türlü reforma şiddetle karşı çıkmıştır. Aynı zamanda Yunanistan'daki taze süt fiyatları, Avrupa'daki en yüksek süt fiyatları arasındadır. [Bkz. OECD (2013) Rekabet Değerlendirmesi Gözden Geçirmeleri: Yunanistan. OECD: Paris. <http://www.oecd.org/daf/competition/Greece-Competition-Assessment-2013.pdf>]

6.8 Yüksek uyum yükleri ile küçük işletmelere hoşgörülü yaklaşan düzenlemelerin karşılaştırılması

113. Düzenleyici gözetim ve başvuru zorunluluklarının getirdiği yük, küçük işletmeler için orantısız bir şekilde ağır olabilir ve küçük işletmelerin kapanmasına veya pazara girmelerinin engellenmesine ve rekabetin azalmasına neden olabilir. Bu rakiplerin faaliyetlerini sürdürebilmesini veya faaliyete geçebilmesini sağlamak amacıyla, diğer açılardan etkin birer işletme oldukları sürece daha gevşek gözetim veya başvuru zorunlulukları uygun olabilir.

114. Diğer alternatifleri incelerken bir kıstas olarak kullanmak üzere "hiçbir şey yapma" seçeneği de alternatifler arasında daima bulunmalıdır. Alternatiflerin sayısı az ya da çok olabilir: tüm olası çözümlerin incelenmiş olması kaydıyla, çok fazla seçenek olması gerekli değildir. Politikanın rekabet bozulmalarına yol açan unsurları hedeflere ulaşmak açısından şart olduğunda geçerli bir alternatif seçeneğin bulunmadığı durumlar da söz konusu olabilir. Ama böyle bir sonuca varmadan önce tüm olası alternatiflerin kapsamlı bir şekilde incelenmesi gereklidir.

6.9 Rekabetçi dış kaynak kullanımı ile ürünlerin içeriden temin edilmesinin karşılaştırılması

115. Bir devlet dairesi ürünleri rekabetçi bir şekilde tedarik edebiliyorsa, ürünleri kurum içinden temin etmek yerine rekabetçi dış kaynak kullanılması, bu ürünlerin daha etkin, yenilikçi ve düşük maliyetli bir şekilde tedarikini teşvik etmek için pazar kuvvetlerini kullanma olanağı sağlayabilir.

Kutu 39. Alternatif bulunmaması

Çamaşır makinelerinin enerji tüketimini azaltmayı amaçlayan bir düzenleme, belirli bir asgari enerji etkinliği şartını karşılamayan makinelerin üretimini veya ithalatını yasaklamaktadır.

Bu düzenleme enerji tüketiminin yarattığı dışsallıklara çözüm getirmektedir: daha etkin cihazlar almak bireysel kullanıcılara (düzenleme olmasa içselleştirebilecekleri) bir maliyet yüklemekte, düşük enerji kullanımı ve azalan kirlilikten kaynaklanan faydalar da tüm nüfusu etkilemektedir.

Düzenleme bu sonuca ulaşmak için rekabeti bozmaktadır çünkü enerji etkinliği şartlarını karşılamayan tüm ulusal ve uluslararası üreticileri pazar dışına itmektedir.

Düzenlemenin her türlü elektrik kullanımından vergi alma, belirli fiyat aralıkları ve kullanım miktarları için ilerideki elektrik maliyetlerini gösteren tüketici dostu etiketler ve elektrik şirketlerinin daha etkin cihazları satın alan tüketicilere kredi veya sübvansiyon sağlaması gibi alternatifleri olabilir.

116. Tüm sonuçlarının, uygulama şartlarının ve etkilerinin anlaşılabilmesi için bütün alternatif seçeneklerin ayrıntılı bir şekilde açıklanması gereklidir. Bu süreç, söz konusu alternatiflerin gerçekten de gözden geçirilen politika ile aynı hedefe ulaşmayı sağlayıp sağlamadığının, kontrol listesiyle belirlenen rekabet sorununu azaltıp azaltmadığının belirlenmesini ve getirdikleri ilave maliyetlerle faydaların incelenen politika ile karşılaştırılmasını mümkün kılar. Alternatiflerin başka rekabet aksaklıklarına yol açmadığından emin olmak için kontrol listesi her alternatife uygulanmalıdır.

Kutu 40. Ayrıntılı örnek: Reform seçenekleri

Kılavuzun genelinde verilen ayrıntılı örnek bu kutuda da devam etmektedir.

Mevcut rekabet çerçevesinin ekonomik analizinden ve diğer yargı çevrelerindeki ilgili jenerik ilaç politikalarının incelenmesinden yararlanarak rekabetçi jenerik ilaç fiyatlarını teşvik etmeye yönelik seçenekler geliştirilmiştir. Temel yaklaşımlar aşağıda özetlenmektedir.

1. Eczane İndirimlerini Yasaklamak

Fiyatta ve diğer boyutlarda daha fazla rekabeti teşvik etmek amacıyla jenerik tedarikçilerin indirim sunması yasaklanacak ve/veya eczanelerin bu indirimleri kabul etmesi engellenecektir.

2. Eczane İndirimlerini Geri Alma

Jenerik tedarikçileri eczane indirimleri sunarak rekabet etmeyi sürdürecektir. Ancak sunulan indirimlerin fiili seviyesini izlemek için bir mekanizma oluşturulacaktır. Ya indirimlerin bir kısmının eczaneler tarafından UTİSP'ye ve diğer ödeyicilere iade edilmesi zorunlu tutulacak ya da indirimlerin bir kısmını ödeyicilere yansıtmak için azami geri ödeme fiyatları indirilecektir. Örneğin İngiltere ve Avustralya, bu temel yaklaşımı kullanan ülkeler arasında sayılabilir.

3. Karşılaştırma Ülkesi Tavan Fiyatları

Azami jenerik fiyatlar, karşılaştırma ülkeleri fiyatlarından oluşan bir sepet temelinde belirlenecektir. Yukarıda belirtildiği gibi bu yaklaşım halihazırda patentli tıbbi ilaçlara ilişkin azami fiyatların saptanmasında kullanılmaktadır.

4. Eczane Ağı Rekabeti

Eczaneler, UTİSP kapsamında tıbbi ilaç dağıtmasına izin verilen eczaneler ağı içerisinde yer alabilmek için rekabet etmek zorunda kalacaktır. Eczane ağı rekabeti Birleşik Devletler'de yaygın bir şekilde kullanılmaktadır ve dağıtım ücretleri ile jenerik ilaç fiyatlarının düşmesini sağlamıştır.

5. Rekabetçi İhaleler

Bir jeneriğin birden fazla tedarikçisi bulunduğu anda, UTİSP'ye ve/veya ulusal dağıtım listesine dahil edilecek bir ya da birkaç ürünün seçiminde rekabetçi bir ihale süreci kullanılacaktır. Rekabetçi ihaleler halihazırda ülkedeki hastaneler tarafından tıbbi ilaç maliyetleri kontrol altında tutmak amacıyla kullanılmaktadır ve Yeni Zelanda tıbbi ilaç politikasının temel özelliklerinden biridir.

6. BÖLÜM

SEÇENEKLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

117. Seçenekler saptandıktan sonra karşılaştırılmalıdır. Pratikte hangi seçeneklerin tercih edileceğine ilişkin kararların çoğu niteliksel, yani seçeneklerin niceliksel olarak karşılaştırılmasına dayanmamaktadır. Niceliksel bir karşılaştırma için ihtiyaç duyulan veriler her zaman mevcut olmayabilir ve mevcut olmaları halinde bile analize uygun olmayabilirler. Pratikte, çok önemli rekabetçi etkilerin ölçülemiyor olması bile mümkündür. Örneğin rekabet koşullarındaki değişiklikler yenilik ve yeni ürün geliştirme güdülerini etkileyebilir. Ama artan ya da azalan yeniliğin etkilerinin niceliksel analizini yapmak son derece zordur. Niteliksel analiz olgularla muhakemeyi birleştirerek hangi seçeneklerin tercih edileceği konusunda makul kararlara varmaya çalışır. Reform seçeneklerinin niteliksel analizi bir kritik düşünce türüdür. Niteliksel analizin avantajları geniş ölçekte anlaşılması, az veriye ihtiyaç duyması, hızla tamamlanması ve son aşamada pratik olmasıdır. Aynı zamanda niteliksel analizler rekabeti artırmanın değerini belirleyemediğinden rekabet yanlısı düzenlemeleri destekleyen temel savlardan birini göz ardı edebilirler. Bu bölümde hem niteliksel hem de niceliksel karşılaştırma teknikleri açıklanacaktır.

118. Niceliksel analiz, belirli seçeneklerin diğer seçeneklere kıyasla ne kadar fayda sağladığını tahmin etmek amacıyla sayıları dikkatli ve kesin bir şekilde kullanmayı gerektirir. Niceliksel analizin seçeneklerin karşılaştırılmasında daha az muhakemeye gereksinim duymasına karşın, kullandığı teknikler niteliksel analize göre daha fazla teknik beceri ve bir miktar verinin bulunmasını gerektirir. Özellikle önemli veya tartışmalı konularda mümkün olduğunca niceliksel analiz tercih edilir. Niceliksel analiz, örneğin bir reformdan sonra tüketicilerin ne kadar daha az ödeyeceği ya da ne kadar istihdam yaratılacağı gibi, reformun sosyal faydalarına ilişkin tahminler sağlayabilir. Elimizde ne kadar veri olduğuna ya da karşılaştırma yapmak için ne kadar süre bulunduğuna ilişkin sınırlamalar, sıklıkla niceliksel analizin yapılabildiği durumları kısıtlamaktadır. Benzer şekilde ürün farklılığının ya da hizmetlerdeki iyileşmenin tüketiciler açısından ne kadar değerli olacağının niceliksel analizini yapmak zor ya da imkansız olabilir. Bu nedenle rekabet yanlısı seçeneklerin

belirlenmesinde faydalı olsa da, niceliksel analizin sık sık niteliksel delillerle desteklenmesi gereklidir.

Tablo 1. Niceliksel ve Niteliksel Yöntemlerin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

	Niteliksel Yöntemler	Niceliksel Yöntemler
Olumlu	Hızlıdır	Etkilerin sayısal dağılımını belirleyerek daha rekabet yanlısı seçenekleri tercih etmenin görece önemi hakkında fikir verir.
	Sınırlı niceliksel bilgiye ihtiyaç duyar	Analize karşı çıkanların aşması gereken bir engel oluşturur
Olumsuz	Sonuçlar kolaylıkla açıklanabilir, analiz hızla yapılır	Veri gereklilikleri bulunur
	Dış eleştirilere daha açıktır ancak birçok durumda muhakeme sağlamsa veya geniş bir literatür incelemesine veya analizine dayanıyorsa çekici olabilir	Potansiyel olarak tamamlanmasının uzun sürme olasılığı vardır
	Katkının değerini ölçmek zordur	

119. Niteliksel ve niceliksel tekniklerden bahsetmeden önce karşılaştırmalarda yararlı olacak bazı arka plan kavramlarını dikkate alın.

1. Arka plan kavramları

1.1 Bir referans belirleyip seçenekleri bu referansla karşılaştırın

120. Bir ya da daha fazla seçeneği karşılaştırırken bir referans seçeneği belirlemek yararlı olacaktır. Genellikle bu referans statükodur. Referans belirleyerek bir politika seçeneğinin ekonomik performansı bu referansa kıyasla nasıl iyileştirdiğini saptayabiliriz.

Kutu 41. Referansların politika seçenekleri analizinde yer alma biçimleri

Örnek 1. "Referans kabul edilen A seçeneği düzenleyici eylemin bulunmadığı durumdur. B seçeneğinin uygulanması muhtemelen fiyatlarda referansa göre %5-8'lik bir düşüşe yol açacak ve tüketici refahında altı sene içinde 45 ila 72 milyon USD arasında bir artış sağlayacaktır. Bu, diğer tüm seçeneklere kıyasla referanstan çok daha yüksek bir iyileşme anlamına gelir.

Örnek 2. "Referans halihazırda kabul edilmiş ancak henüz uygulamaya konmamış olan C seçeneğidir. Diğer seçeneklerin hiçbiri tüketiciler için C seçeneğinden daha fazla fayda sunmamaktadır. Bu yüzden C seçeneği tercih edilmiştir."

121. Ancak referans seçimi karşılaştırmalar açısından zorunlu değildir; "en iyi" politika seçeneğini saptamak için önemli olan bir seçeneğin diğerine kıyasla görece etkisini bilmektir.

Kutu 42. Örnek

A Seçeneği B Seçeneğine kıyasla, altı yılda tüketicilerin cebinde ilave 40 milyon Avro kalmasını sağlayacaktır. C Seçeneği B Seçeneğine kıyasla altı yılda tüketicilerde yalnızca 25 milyon Avro daha fazla para bırakacaktır. Dolayısıyla bu üç seçenek içerisinde tercih edilen, A Seçeneğidir.

1.2 Hedefe ulaşma potansiyeli

122. Önerilen tüm politika seçeneklerinin politika hedefine ulaşma ihtimali aynı değildir.

123. Zaman zaman politika hedefinin kendisi de savunulabilir olmayabilir. Böyle bir durumda, örneğin çağdışı olduğu, eski teknoloji kullanan bir analize dayandığı ya da bir art niyet taşıdığı için politika hedefinin sorgulanması gerekebilir.

Kutu 43. Örnek

Bir şehir belediye meclisi, şehir içerisinde kamyonlardan seyyar yiyecek satışını yasaklamıştır. Politikanın görünürdeki amacı gıda hizmeti veren kuruluşlarda iyi bir hijyen seviyesi temin etmektir. Ama basın, asıl amacın yerleşik restoranları hareketli olan ve geleneksel restoranlara göre daha düşük bir maliyet yapısına sahip kamyonların rekabetinden korumak olduğunu öne sürmektedir.

124. Politika seçenekleri, hedefe ulaşmayı sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Ancak önerilen bazı politika seçenekleri her zaman böyle olmayacaktır.

Kutu 44. Örnek

Bankacılık sektörü için banka karlarını azaltmak şeklinde etki edecek düzenleyici bir hedef önerildiğinde, bankaların düzenleyici hedefe ulaşma konusunda aynı derecede etkili olmayacak kurallar önermeleri ve savunmaları makuldür. Örneğin düzenleyiciler, riskli varlıkların bankaların karşılaması gereken mali oranlarda hesaba katılmamasını önerebilir. Bu durumda bankalar bu tür varlıkların değerinin risk ağırlıklı bir temelde dikkate alınması gerektiğini iddia ederek risk miktarını olduğundan az gösterebilir ve böylece bankaların düzenleyici oranları karşılamak için yüksek risk taşıyan faaliyetlerden yararlanmasını teşvik edebilirler. Dolayısıyla ilgili tarafların düzenleyicinin politika hedefine ulaşmayan ya da bir düzenlemeyi istenen etkiyi göstermeyecek şekilde dönüştüren düzenlemeler önerdiği durumlarda düzenleyicilerin özellikle dikkatli olması gerekir.

1.3 Faydalar

125. Politika seçenekleri ele alınırken göz önünde tutulması gereken iki tür fayda vardır. İlki ve en gözle görülebileni doğrudan faydalardır. Ama daha az göze çarpan etkiler dolaylı faydalardır.

1.3.1 Doğrudan faydalar

126. Doğrudan faydalar bir politikanın doğrudan ortaya koyduğu faydalardır. Örneğin doğum öncesi sağlığı iyileştirmeyi hedefleyen bir politikanın doğum öncesi sağlıkta iyileşme sağlayan doğrudan bir etkisi olmalıdır. Depolardaki yangınları azaltmayı hedefleyen bir politikanın doğrudan etkisi, depolarda çıkan yangınlar nedeniyle yaşanan kayıpların sayısını azaltmak olmalıdır.

1.3.2 Dolaylı faydalar

127. Belirli politika müdahaleleri, çevreyi iyileştirme, sosyal refaha katkıda bulunma ve küçük işletmeleri teşvik etme gibi başka politika önceliklerini de etkileyebilir. Birçok yerel kalkınma projesi için, ortaya çıkan dolaylı ekonomik faydaların doğrudan etkilere kıyasla önemli oranda daha büyük olacağı tahmin edilmektedir. Bu projeler örneğin o bölgedeki diğer işletmeler veya sakinler tarafından da kullanılacak yolların ya da başka altyapıların geliştirilmesine neden olmaktadır.

128. Belirli politika müdahaleleri, politikanın geçerli olduğu piyasanın alt pazarını da etkileyebilir. Örneğin alüminyum kalhanelerinde kullanılan elektriğin fiyatını düşüren bir politika, alt pazardaki alüminyum ürünleri için de daha düşük fiyatlara yol açacaktır.

Kutu 45. Örnek

Daha fazla tedarikçiye izin vererek hava taşımacılığı üzerindeki kısıtlamaları kaldıran bir politikanın *doğrudan faydası* navlun işlemlerini hızlandırmak ve hava taşımacılığının maliyetini %40 oranında azaltmak şeklindedir. Öte yandan, *dolaylı fayda* ise ihracata ilişkin ekonomik faaliyetlerdeki artıştan kaynaklanabilir. Endüstri tahminleri, daha düşük hava nakliyesi maliyetleri ve daha hızlı teslimat nedeniyle egzotik çiçek üretim miktarının dört kat artarak yılda 58 milyon USD'ye ulaşacağı ve 370 yeni iş yaratılacağı yönündedir.

1.4 Kurumsal kapasite

129. Yeni düzenleme önerilerine ilişkin kurumsal ortam, bu önerilerin amaçlarına ulaşma başarıları üzerinde ciddi bir etkiye bulunabilir. Kurumsal ortamı özellikle etkileyen iki önemli faktör, düzenlemeden sorumlu uygulayıcı kurum (eğer bir kurum gerekliyse) ve hukuki ortamdır.

130. Zaman zaman düzenlemelerin gerektirdiği yüksek seviyedeki teknik uzmanlık mevcut olmayabilir ya da zor bulunabilir. Örneğin telekomünikasyon alanındaki teknik düzenlemeler, piyasaya yeni giren şirketlere yönelik rekabeti teşvik edecek giriş koşullarının saptanması için son derece karmaşık modellemeler gerektirebilir. Modelleme yapılabilir olsa da, örneğin düzenleyicinin kısıtlı personele ve düşük bir bütçeye sahip olduğu çok küçük ülkelerde, bunları uygulamak için ihtiyaç duyulan kaynak taahhütleri nedeniyle yatırım gerekli görülmebilir. Bu örnekte, rekabeti teşvik edecek bir teknik düzenleme değerlendirilirken, karmaşık modelleme gerektiren bir düzenleyici seçeneğin uygulanmasına ilişkin kurumsal sınırlar da makul bir şekilde ele alınmalıdır.

131. Bir düzenlemeye ilişkin değerlendirmede, o düzenlemenin geçerli olacağı genel hukuki ortam da dikkate alınmalıdır. Eğer yasama tasarruflarının açık ve şeffaf uygulanmasına ilişkin itirazlar hızla çözülürken hükümet kararlarının uygulanmasına ilişkin itirazlar daha yavaş çözüme ulaşıyorsa, ayrıntılı kuralların yasalarla düzenlenmesi uzun vadede bir düzenleyicinin kuralları değişen toplumsal ve teknolojik bağlama uyarlama konusundaki takdir yetkisini sınırlandırır da daha faydalı olabilir.

1.5 İstenmeyen sonuçlar

132. Birçok düzenleme istenmeyen sonuçlara neden olur. İstenmeyen sonuçlar bazen politika müdahalesini etkisiz ya da zarar verici hale getirecek kadar ciddi olabilir. Orijinal politikalar geliştirilirken istenmeyen sonuçların yalnızca ikinci derece etkilerde bulunmasını sağlamaya özen gösterilmelidir. İstenmeyen sonuç olasılığını azaltmanın bir yolu, diğer ülkelerde denenmiş ve sınırlı sayıda istenmeyen sonuca neden olduğu görülmüş politika reformlarını kabul etmektir.

Kutu 46. Örnek

Fransa'da yaşanan asansör kazalarının ardından asansör güvenliğine ilişkin düzenlemeler değişmiş ve asansörleri 1982 yılından önce kurulmuş birçok binanın (bu asansörler düzgün ve güvenli bir şekilde çalışıyor olsa da) asansörlerini değiştirmesi zorunlu hale gelmiştir (Arrêté du 18 novembre 2004). Tüketici temsilcisi örgüt, bu kanunun tüketicilere 6 milyar Avroya mal olacağını tahmin etmiştir. Yeni standartlarla uyum sağlamak için belirlenen ilk tarihin 2008 yılı olması, piyasada asansörleri değiştirmeye yönelik ciddi bir baskı yaratmıştır. Hatta Fransız tüketicileri temsil eden bir örgüt olan Que Choisir, asansör değişimi için verilen birçok fiyat önerisinin son derece yüksek olduğunu tespit etmiştir. Bunun bir nedeni, (asansörlerin geniş çapta değiştirilmesini gerektiren yeni kanun nedeniyle) yaratılan yüksek kurulum talebi yüzünden tüm montaj şirketlerinin tam kapasite çalışmaya başlaması ve bu nedenle iş almak için rekabetçi öneriler vermeye ihtiyaç duymaması olabilir. Hatta bazı binaların yönetim kurulları asansör kurulumu için birden fazla teklif almadıklarını, ancak tek bir tedarikçiden teklif alabildiklerini belirtmesi fiyat önerilerinin çok agresif olmayacağını ortaya koymaktadır.

Dolayısıyla, asansörleri daha güvenli hale getirmeye yönelik kanunun istenmeyen sonucu, tedariki kısa bir sürede hızla artırmak mümkün olmadığından fiyat önerisi verirken kurulum şirketlerinin ihaleyi kazansalar da kazanmasalar da sipariş defterlerinin dolacağını bilmeleri, dolayısıyla da tedarikçiler arasındaki rekabet etkinliğinin azalması (ve fiyatların artması) olduğu düşünülebilir. Sonuçta, asansör şirketlerinin ilk belirlenen tarih itibarıyla tüm işi bitirecek kapasitesi olmadığından, yeni asansör montajı için daha çok zaman tanımak amacıyla verilen süreler uzatılmıştır. Düzenlemenin yeni versiyonu için bkz. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005894844> ve tüketici temsil örgütlerinden birinin yorumları için bkz. <http://www.quechoisir.org/immobilier-logement/copropriete/communiqué-copropriete-le-grand-derapage-financier-de-la-renovation-des-ascenseurs>.

133. İstenmeyen sonuçlardan kaçınmaya çalışılsa da bu tür sonuçlar yine de ortaya çıkabilir. Bu nedenle hayata geçirilmelerinden sonra düzenlemelerin etkilerinin izlenmesi ve periyodik aralıklarla gözden geçirilmesi önemlidir. Bu gözden geçirmeler, istenmeyen sonuçları önlemek için bir düzenlemenin

yürürlükteyken değiştirilmesini amaçlayabilir. Eğer düzenlemeye tabi şirketler düzenlemelerde ciddi bir değişiklik bekliyorsa yatırımlarını sınırlandırabilirler. Dolayısıyla sürekli ince ayar yapmak sermaye yoğunluklu endüstrilerde yatırımları caydırabileceği için, küçük ölçekli gözden geçirmelere bile dikkatle yaklaşmak ve mümkünse bunlardan kaçınmak gereklidir.

2. Niteliksel analiz

134. Niteliksel analiz, alternatiflerin değerlendirilmesine ilişkin en yaygın tekniktir. Niteliksel analiz çeşitli şekillerde olabilir. Bunların bir kısmı aşağıda incelenmektedir. Verilen örnekler açıklama amaçlıdır ve olası analiz tiplerine ilişkin tam bir liste sunmak amaçlanmamıştır.

2.1 Muhakeme

135. Muhakeme, muhtemelen en yaygın niteliksel analiz biçimidir. Alternatifler arasından seçim yapmak için "kritik düşünceden" veya "gayri resmi mantıktan" yararlanmak

- Sonuçlara ulaşmak için gerekçeleri, delilleri ve uygun varsayımları bir araya getirecek;
- Çıkarıcı ve taraflı savlara gereğinden fazla ağırlık verilmemesini temin etmek için kaynakların güvenilir olmasını sağlayacak;
- Savları tamamlamak ve olası hipotezleri test etmek için bilgi toplayacak;
- Sonuçlara yapılabilecek itirazları dikkate alacak ve bunlar için uygun yanıtları hazırlayacak ve
- Alternatif politikaların güçlü ve zayıf yönlerine ilişkin savların niteliğini değerlendirecektir.

136. Savlardan yararlanarak alternatifleri karşılaştırmaya yönelik örnekler Rekabet Değerlendirme Araç Kiti: Kılavuz İlkeler, Ek B'de bulunabilir.

137. Muhakeme tekniği önce genel durumu, mevcut önerileri geliştirme nedenlerini ve geçerli düzenleyici ortamın açıklamasını da içerecek şekilde ortaya koyar. Analiz daha sonra politikanın hedeflerini belirtir ve alternatifleri açıklar. Her seçenek güçlü ve zayıf yönleri ışığında incelenir; bu incelemede eldeki deliller

kullanılır ve özellikle sorgulamaya maruz kalabilecek varsayımlar belirlenir. Son olarak, seçeneklere ilişkin analizler tartılıp her bir seçeneği destekleyen deliller ve gerekçeler dikkate alınarak en güçlü seçeneğin hangisi olduğuna dair yargıya varılır.

2.2 Olumlu ve olumsuz yönlerin listelenerek karşılaştırılması

138. Muhakemeye alternatif bir karşılaştırma tipi, düzenlemenin bir referansa (bu referans alternatif bir öneri veya mevcut durum olabilir) kıyasla sahip olduğu olumlu ve olumsuz yönleri saptamaktır. Olumlu ve olumsuz yönler daha sonra birbirleriyle eşleştirilir ve birbirini dengeleyen karşılıklar saptanır. Örneğin olumlu bir yön, bir veya daha fazla olumsuz yönü dengeleyebilir. Bir politikayla bir alternatifin olumlu ve olumsuz yönlerinin karşılaştırılmasından sonra eğer olumlu yönler olumsuz yönlere ağır basıyorsa gözden geçiren politikayı destekleyecek, eğer olumsuz yönler olumlu yönlere ağır basıyorsa alternatifi destekleyecektir. Karşılaştırılan ikiden fazla politika varsa ikili kıyaslama süreci tekrarlanarak son kazanan saptanana kadar bir kıyaslanmanın kazananı bir başka politika seçeneği ile karşılaştırılabilir.

139. Olumlu ve olumsuz yönlerin birbirleriyle dengelenmesi süreci, keyfiyet suçlamasına özellikle açıktır. Yine de şeffaf ve yapılandırılmış bir yaklaşım olma avantajına sahiptir.

Kutu 47. Örnek

Asfalt Tesislerinin Boyutlarına İlişkin Düzenleme. Asfalt tesislerine ve bu tesislerin çalışma biçimine dair düzenlemelerin bir asgari büyüklük şartı içerdiğini varsayın. Büyüklük kısıtlamaları için gösterilen gerekçelerden biri, düzenleyici bakanlığın küçük işletmecileri kontrolün büyük işletmecilere göre daha zor ve daha etkili olacağını düşünmesidir. Düzenlemede asgari büyüklük altında oldukça yüksek belirlenmiştir ve yeni tesislerin piyasaya girmesini, belirlenen geniş ölçekte pazara girmenin karlı olabilmesi için yerleşik işletmecilerin elindeki pazar payının önemli bir kısmını kısa sürede ele geçirilmesini gerektirdiği için engellediği anlaşılmaktadır.

Boyut kısıtlaması olmayan bir düzenlemeye geçmenin olumlu ve olumsuz tarafları saptanıp listelenebilir. Bunlar daha sonra tercih edilen bir politika seçeneği belirlemek amacıyla birbirleriyle kıyaslanabilir. Aşağıdaki örnekte, gözden geçiren asfalt tesislerine daha geniş bir coğrafi dağılım izni vermenin, asfaltın son kullanım noktasına daha yakın bir yerde sunulmasına izin vermek şeklinde bir olumlu yönü olacağını belirlemiş ve bunun düzenleyicilerin daha fazla tesisi ziyaret etmek zorunda kalacağı şeklindeki olumsuz yönü kabaca dengelediğine karar vermiştir. Gözden geçiren daha sonra çevresel etkilerin daha geniş bir coğrafya dağılmasının

(yoğunlaşmış kirlilik noktalarından kaçınmaya yönelik olumlu bir yön) iki olumsuz yönü dengeleyeceğine karar verebilir: bunlardan ilki küçük işletmelerin, müfettişler tarafından ziyaret edilerek büyük şirketlerle aynı kurallara tabi tutulacakları için daha az riskli olduğu kabul edilen büyük işletmeler kadar dikkatli olmayabileceği, ikincisi de daha fazla sayıda çevresel etki bildirimini incelemek zorunda kalacak yerel otoritelerin yükünde görülecek artıştır. Bu durumda olumlu yönlerden birinin karşısında olumsuz bir yön kalmamakta, yani olumlu yönler olumsuz yönlere ağır basmaktadır.

Olumlu	Olumsuz
<p>Küçük asfalt tesislerinin pazara girişine izin vererek temel bir inşaat malzemesinin teminindeki rekabeti artırır</p> <p>Asfalt tesislerine ilişkin daha geniş, asfaltın kullanıldığı bölgelere daha yakın olabilecek bir coğrafi dağılıma izin verir</p> <p>Çevresel etkiler daha eşit bir şekilde dağılacaktır</p>	<p>Daha fazla tesisin bir düzenleyici tarafından ziyaret edilmesini gerektirir</p> <p>Küçük işletmeler kuralları büyük işletmeler kadar dikkatle takip etmeyebilir</p> <p>Yerel otoriteler daha fazla sayıda çevresel etki bildirimini gözden geçirmek zorunda kalacaktır</p>

2.3 Puan temelli analiz

140. Puan temelli analizde, belirli bir politika açısından önem taşıyan politika değişkenleri belirlenir. Her politika seçeneği için, her değişkenin hedeflere ulaşmayı ne ölçüde sağladığı değerlendirilir. Her değişkene hedefe ulaşma oranını gösteren puanlar verilir; arzu edilen sonuçlar daha fazla puan alır. Azami puan sayısı bir değişken için diğerlerinden yüksek olabilir; bu durum, örneğin bazı değişkenlerin açıkça diğerlerinden daha önemli olmasından kaynaklanabilir. Her politika seçeneği, değişkenlerine göre elde edilen başarılar için puanlandıktan sonra puanlar toplanır. En yüksek puanı alan politika seçeneği tercih edilen seçenektir.

141. Özellikle karşılaştırmaların (ve puan değerlerinin) manipüle edilmesi sonucunda önceden belirlenen bir seçeneğin ortaya çıkmasını engellemek için bu yöntem kullanılırken dikkatli olunmalıdır. Yöntemin değeri, tartışmaları net bir şekilde yapılandırmaya imkan veren bir çerçeve oluşturmasıdır.

Kutu 48. Örnek

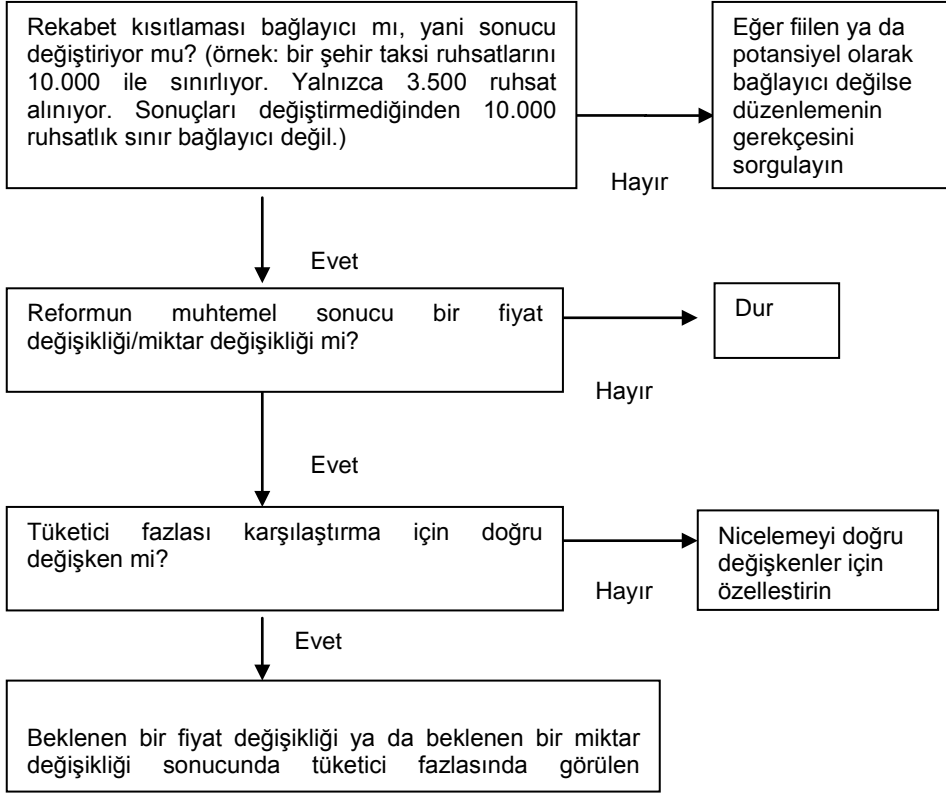
Çöp fırınlarının çevresel etkilerini sınırlandırmaya yönelik iki politikayı karşılaştıralım.

Bir hükümet zararlı salınımları azaltmak için çöp fırınlarının çıktısının düzenlenmesi gerektiğine karar vermiştir. Bir yaklaşım kapsamında, bir şirket hükümete CO₂'yi katı atıklara aktararak fırın çıktılarından elimine eden özellikle etkili ve yenilikçi bir teknoloji sunmuştur. Tıbbi atıkların ve yük gemisi atıklarının yakılmasında tek yetkili şirket olmak için bir lisans istemektedir. Dikkate alınan alternatif yaklaşımda hükümet, çıktıların girdilere oranı belirlenen temel sınırlar dahilinde kalan tüm çöp fırınlarının faaliyette bulunmasına izin verecektir. Diğer çöp fırını operatörleri CO₂'yi katı atıklara eklemenin bu işlemin maliyetine kıyasla ancak küçük bir fayda sağladığını, yakma işiyle uğraşan işletmeler için (gaz temelli elektrik üretim santralleri gibi) bu tür zorunluluklar olmadığını ve bunların nispeten temiz elektrik üreticileri olarak görüldüğünü iddia etmektedir. Hastaneler tek bir çöp yakma şirketi olması halinde yüksek bir fiyat ödeme riskiyle karşı karşıya kalacaklarından şikayet etmektedir. Hükümet, tıbbi atıklardan ve yük gemisi atıklarından kaynaklanabilecek potansiyel sağlık tehditlerinden kaçınmak için bu tür atıkların yakılmasını zorunlu tutmaktadır.

	Tek operatöre lisans verilmesi	Şartları karşılayan tüm şirketlere lisans verilmesi
CO ₂ 'da azalma (1 – 3 puan, 3 salınım olmadığı anlamına gelir)	3	1
Partikül salınımı (1 – 5 puan, 5 salınım olmadığı anlamına gelir)	3	4
Beklenen fiyat (1 – 5, 1 yüksek fiyat ve 5 düşük fiyat)	1	5
Uygulama ve gözetim kolaylığı (2 kolay, 1 zor)	2	1
TOPLAM	9	11

3. Niceliksel analiz

142. Bu kısımda betimlenen niceliksel analizi yapıp yapmama konusunda karar vermek için önce akış diyagramına bakın.

Şekil 3. Niceliksel analiz yapma kararıyla ilgili Akış Diyagramı

143. Niceliksel analiz yapılırken faydaların ve maliyetlerin ölçülmesinde farklı değişkenler yararlı olabilir. İlgili değişkenler düzenlemenin konusuna ve mevcut verilerin türüne bağlıdır. Değişkenleri incelemeye yönelik potansiyel yöntemler basit olanlardan çeşitli derecelerde karmaşıklık içeren yöntemlere kadar farklılık göstermektedir.

4. Faydaların ve maliyetlerin ölçülmesi

144. Niceliksel analiz tanımı gereği veri gerektirir. Ancak analiz elde hangi verilerin bulunduğuna göre yapılmamalıdır. Bunun yerine analiz, ölçümleri bir hipotezin değerlendirilmesi açısından yararlı olacağı için incelenmelerinde fayda bulunan spesifik değişkenleri belirlemelidir. Değerlendirici, makul hipotezler

ışığında hangi değişkenlere odaklanacağına ve mevcut veri bulunmuyorsa bu verilen nasıl toplanacağına karar vermelidir. Bu durumda şu iki temel soru söz konusudur:

- Ölçülen nedir?
- Bilgi nasıl toplanmaktadır?

145. Bu sorulara yanıt vermek, ele alınan düzenleme veya sektöre ilişkin son derece olguya özel bir inceleme gerektirecektir. Gerekli veriler, bu verilerle test edilecek hipotezlere bağlı olacaktır. Mevcut (veya potansiyel olarak mevcut) veriler, test edilebilecek hipotezler evrenini kısıtlayabilir. Sağlık ve ulaşım gibi bazı sektörler için önemli miktarda veri önceden toplanmış olabilir. Ama sağlık hizmetlerinden yararlanmaya ilişkin spesifik ve dar kapsamlı veriler, gizlilik kuralları nedeniyle politika analistine açık olmayabilir. Bu gibi durumlarda feragat belgesi istenebilir ya da verileri tüm kişisel kimlik bilgilerinden arındırılmış bir şekilde kullanabilmek için yetkili organlara başvurularda bulunabilir.

4.1 Ölçülen nedir

146. Genellikle ölçüme tabi veriler arasında tüketici faydaları, maliyetler, istihdam, üretim miktarı, verimlilik, zaman ve karlılık bulunmaktadır. Bu değişkenlerin maliyetler gibi bir kısmı aslen parasaldır, tüketici faydaları gibi bir kısmı parasal ölçümlere dönüştürülebilir ve istihdam gibi diğer değişkenler de temelde parasal değildir.

147. Paraya çevrilmiş değişkenler değerlidir çünkü bu tür değişkenler farklı ürünler genelinde etkileri ölçmeye ve bir politikanın belirlenebilecek maliyetleri arasında karşılaştırma yapmaya yönelik ortak bir ölçek oluşturur. Aslında, yalnızca ilgili çalışma kapsamında bile olsa, birçok farklı değişkeni paraya dönüştürmek mümkündür.

148. Paraya dönüştürülmeyen değişkenler de yüksek bir değere sahip olabilirler. İstihdama ilişkin istatistikler, kamuyu ve politikacıları da içeren farklı hedef kitleler için oldukça ilgi çekici olabilir.¹⁵ Örneğin bir ithalat kotasının etkilerini

¹⁵ Bir sektördeki etkinlik kazanımlarından kaynaklanan istihdam artışlarının yayılma etkileri ve bir şirkette yaşanan işten çıkarmaların hemen olmasa da uzun vadede

değerlendirirken, otomotiv endüstrisinde bir yıl boyunca bir kişiye istihdam sağlanmasının tüketicilere maliyetini hesaplamak mümkündür. Tahmin edilebilecek diğer değişkenler arasında bekleme sürelerindeki azalma (örn. taksiler için), iş gücünün ulaşım erişimindeki artış ve KAYY (kaliteye ayarlanmış yaşam yılları, bazen sağlık alanında kullanılır) sayılabilir.

Kutu 49. Örnek

Zaman zaman parasal olmayan değişkenler (taksi bekleme süreleri gibi) parasal değerlere dönüştürülebilir. En yüksek taksi bekleme sürelerinin bir reform sonrasında 40 dakikadan 10 dakikaya düşeceğini varsayalım. Ayrıca reformdan önce her gün en yoğun saatlerde 10.000 kişinin taksiye bindiğini varsayalım. Bu durumda bekleme süresi 30 dakika düşecek ve en yoğun saatlerde taksiye binen tipik bir yolcu için günde 30 dakikalık bir kazançta neden olacaktır. Eğer ortalama bir kişinin bir saatlik boş zamanı 8 Avro değerindeyse, reform 10.000 kişi için 4 Avroluk bir kullanıcı faydası yani günde 40.000 Avro ya da yılda 14,6 milyon Avro sağlayacaktır. Bu tahminin daha düşük bekleme süreleri nedeniyle taksileri tercih edebilecek yeni taksi hizmeti kullanıcılarını hesaba katmadığına dikkat edin.

149. Tüketici faydasına ilişkin soyut ölçümler önemli ama erişilmesi zor olabilir. Örneğin işitme cihazlarının fiyatını artıran ya da bu cihazlara erişimi kısıtlayan bir kural, birçok insanın işitme duyusunu etkileyecek; bu insanların sosyal, ailesel ve mesleki etkileşimleri etkilenecektir. Daha az etkileşimin yarattığı kayıplara bir değer biçmek aslen zordur ancak örneğin aileyle konuşmak için ödeme yapmaya isteklilik konusunda bir anket ya da iş yerinde sınırlı iletişimden kaynaklanan kar kayıpları konusunda bir inceleme yapmak suretiyle bunlar için bir değer belirlemek mümkündür. Bazı durumlarda satın alınan mal miktarının fiyata göre nasıl değiştiğini bilmek, değerlendiricinin tüketici faydalarını tahmin edebilmesini ya da asgari bir sınır hesaplayabilmesini sağlar.

150. Toplanan bilgi, değerlendirilen konuyla ilişkili olmalıdır. Eğer mevcut tüm endüstri bilgisi değerlendirilen konuların incelenmesiyle ilişkili değilse başka bilgi kaynakları aramak önemlidir.

görülen işe alımlarla dengelenebilecek olması nedeniyle bazen istihdam etkilerinin ölçülmesi zorlaşabilir.

4.2 Bilgi nasıl toplanmalıdır

151. İlgili bilginin toplanması değerlendiricinin önemli görevlerindedir. Devlet istatistik daireleri çok çeşitli bilgiler toplamaktadır ve zaman zaman yararlı ve ücretsiz bu bilgiler devlete bağlı gözden geçirme görevlilerine açık olabilir. Bazen veriler ifşa edilmek üzere toplanmamakta ancak kolaylıkla kullanılacak biçimlerde saklanmaktadır. Örneğin enflasyon oranlarını tahmin etmek için toplanan fiyat verileri oldukça ayrıntılı ve ürüne özel olabilir. Veriler kamuya duyurulmasa bile bu verileri ellerinde bulduran kurumlar, verileri devlet içerisinde kullanıma açabilir. Ama sıklıkla bir konudaki en iyi veriler ya gizli ve şahısların elindedir ya da erişim için yüksek bir maliyet gerektiren ticari veri tabanlarında bulunmaktadır. Bu tür verilerin elde edilmesi için devletin verileri satın alması gerekli olabilir. Sık sık, devlet kullanımının genellikle ticari bir amacı olmadığı dikkate alınarak piyasa değeri üzerinden indirim yaptırmak mümkün olabilir. Bazı ülkelerde rekabet değerlendirmesi yürüten kurumlar verilerin ifşa edilmesini zorunlu tutma yetkisine sahip olabilir. Ama bu henüz standart değildir. Sonuç olarak gözden geçirenler, bir düzenlemeyle ilgili tarafların verileri gönüllü bir şekilde ifşa etmesini isteyebilir.

152. Gerekli bilgiler genellikle ilgililerin dışındaki tarafların elindedir. Yaygın bilgi kaynakları şunlardır:

- Devlete ait veri kaynakları (örn. istatistik daireleri, sektör bakanlıkları);
- Özel anketler (örn. piyasa koşulları, tüketici alışkanlıkları ve tercihleri ya da diğer konularda rapor hazırlayan araştırma şirketleri);
- Endüstri birlikleri (endüstri birlikleri sık sık endüstrinin ortak ilgi alanına giren, üretim miktarları, kapasite kullanımı ve fiyatlara ilişkin rakamları da içeren bilgileri toplamakta, derlemekte ve dağıtmaktadır);
- İşletmelerin yıllık raporları (yıllık raporlar yalnızca bilanço tabloları ve gelir bildirimleri şeklinde finansal bilgileri değil, aynı zamanda piyasa koşullarına, teknolojik değişimlere ve şirket stratejilerine ilişkin daha genel bilgileri de içerebilmektedir);
- Analiz raporları (borsa analiz raporları ya da sektör analiz raporları endüstri eğilimlerine, teknolojideki ve piyasa şartlarındaki değişimlere ilişkin çok yararlı bilgiler içerebilir);
- Ticari veri toplama kuruluşları (ticari veri toplama kuruluşları, satışlar ve fiyatlar hakkında mağazaya özel veriler gibi şirketlerin ürünlerini ve

pazarları değerlendirmesinde faydalı olacak çok çeşitli bilgileri toplayabilir);

- Rekabet vakaları (şeffaflık adına rekabet hukuku vakaları veri toplanması ve piyasanın incelenmesi açısından özellikle yararlı olabilir. Daha genel bir anlamda düzenlemeye ilişkin davalar ve özel hukuk kapsamındaki davalar faydalı bilgiler sağlayabilir) ve
- Sektör uzmanları (sektör uzmanları da kendi kullanımları için son derece değerli bilgiler toplayabilirler).

153. Zaman zaman, özel önem taşıyan düzenlemeler söz konusu olduğunda, bir düzenlemenin nasıl yapılandırılacağına karar vermek amacıyla bilgi toplanabilir. Bilgi toplamak zor bir görev olmak zorunda değildir. Örneğin telefon görüşmeleri aracılığıyla gayri resmi bir anket yapmak için bir günün ayrılması yeterli olabilir.

154. Bazen söz konusu hipotezi test edebilecek veriler başka ülkelerde mevcut olabilir. Yurt içi veri mevcut olmadığında ve tüketici ve düzenleyici şartlarının kıyaslanabilir olduğu durumlarda, bu tür veriler kullanılabilir.

4.3 Basit yöntemler

155. Daha sofistike analizlerin temelinde, örneğin maliyet ve talep fonksiyonlarının kestirilmesine izin veren karmaşık ekonometrik yöntemler bulunsa da, basit niceliksel tahminde bulunma yöntemleri de sıklıkla kapsamlı, test edilebilir ve şeffaf sonuçlar verebilmektedir. Basit yöntemlerin avantajlarından biri, tipik olarak bunların kolaylıkla açıklanabilmeleri ve sonuçta karar vericiler için ekonometriye ya da sezgisel olmayan ekonomik modellere dayanan karmaşık modellere göre daha inandırıcı olmalarıdır. Basit yöntemlerin mevcut olmadığı durumlarda genellikle niceliksel tahminler de yapılmayacaktır.

4.3.1 Fiyat kıyaslamaları

156. Rekabet yanlısı reformların etkisine ilişkin en basit testlerden biri, rekabetin bulunduğu tedarikçiler grubu ile rekabetin bulunmadığı tedarikçiler grubunun fiyatları arasında yapılacak bir kıyaslamadır. Eğer fiyatlar arasında bir fark yoksa rekabetin etkisinin asgari seviyede olduğu kabul edilir. Öte yandan eğer (diğer koşullar sabitken) fiyatlar arasında büyük bir fark varsa, bu durumda rekabetin artmasının büyük etkilere neden olması beklenebilir.

157. Fiyat karşılaştırmalarının yurt içi kıyaslamalarla (örn. eyaletler ya da şehirler arasında) sınırlı kalması şart değildir. Bazen yurt içi fiyatlar başka ülkelerdeki

fiyatlarla karşılaştırılabilir. Hem özel kuruluşlar hem de devlet kuruluşları tarafından kıyaslanabilir fiyat verileri toplamaya yönelik uluslararası gayretler sonucunda bu tür kıyaslamalar daha da kolaylaşmaktadır. Değişen döviz kurlarına göre düzeltmeler yapma ve kıyaslanabilirlik ihtiyacı gibi etkenler ise uluslararası karşılaştırmaları zorlaştırabilmektedir. Fiyatların doğrudan kıyaslanmasını engelleyebilecek etkenler arasında ülkeden ülkeye fark gösteren maliyet yapıları ve farklı ürün tanımları sayılabilir. Örneğin mektup gönderme maliyeti nüfusun yoğun olduğu yerlerde (Hollanda gibi) kırsal alanların daha çok yer kapladığı yerlerdekine (Avustralya gibi) göre son derece farklı olabilir, dolayısıyla nihai mektup gönderme fiyatlarının da farklı olması muhtemeldir. "Taze süt" ürününün bir ülkedeki tanımı başka bir ülkedeki tanımdan farklı olabilir ve tanımdaki farklılıklar bazen fiyat farklılıklarını da açıklayabilmektedir. Ürünler ve maliyet yapılarının farklı yargı çevrelerinde kıyaslanabilir olduğu durumlarda, fiyatlardaki farkın rekabetteki farktan kaynaklanması daha olasıdır.

158. Fiyat değişiminin yaşanmadığı ama bunun yerine miktarda değişikliklerin yaşandığı hallerde fiyat kıyaslamalarının değeri kısıtlı olabilir. Örneğin taksi düzenlemeleri taksimetreler kullanarak fiyatları sahip tutarken toplam taksi arzını kısıtlayabilir. Böyle bir durumda miktara değil yalnızca fiyata odaklanmak, bir düzenlemenin tüketiciler üzerindeki temel etkisini göz ardı edecektir.

Kutu 50. Örnek

Birleşik Krallık Adil Ticaret Ofisi'nin perakende eczanelere ilişkin incelemesinde (2003), Birleşik Krallık'taki eczaneler arasında reçetesiz ilaçların fiyatlarında ciddi bir farklılık gözlemlenmiştir. Serbestleştirmenin eczanelerin fiyatları bu dağılımın alt çeyreği içerisinde belirlemesine neden olacağı varsayılmıştır.

Kutu 51. Örnek

1994 yılında Kanada/ABD sınır aşırı hava yolu rotalarına girişin serbestleştirilmesi sırasında küçük topluluklardan gelen yolcuların ve işletmelerin sınır aşırı hava ulaşımı hizmetlerinin büyük nüfus merkezlerine kayması sonucunda zarar göreceği yönünde endişeler söz konusu olmuştu. Ancak sınır aşırı rotalara girişin ve çıkışın piyasa temelli olduğu sonraki 10 yılda, Kanada'da tarifeli aktarmasız sınır aşırı hava hizmeti sunan nüfus merkezlerinin sayısı 14'ten 24'e, sınır aşırı rotaların sayısı da 58'den 148'e çıkmıştır. (Bkz. Rekabet Komiseri, Avam Kamarası Ulaşım Daimi Komitesinin Havacılığın Serbestleştirilmesi ve Kanada Havalimanları Sistemi hakkındaki bilgi talebine yanıt, Mayıs 2005).

Kutu 52. Örnek

Kore rekabet otoritesinin (KFTC) Incheon Uluslararası Havalimanındaki gümrüksüz satış mağazalarına ilişkin olarak 2012 yılında yürüttüğü piyasa incelemesinde, ICN'in (havalimanındaki perakende satış alanlarını kiralayan devlet teşebbüsü) sözleşmelerini konsolide ederek tek bir şirket ile havalimanında gümrüksüz alkollü içki ve tütün satışına ilişkin 5 yıl süreli (3.2008 - 2.2013) münhasır bir sözleşme imzalamasının hemen ardından, alkollü içki ve tütün ürünlerinin fiyatlarında hızlı bir yükselme gözlenmiştir. Alkollü içki ve tütün satışları için tekel sözleşmesine geçilmesinden önceki ve sonraki fiyatların karşılaştırılması sonucunda, 30 tür alkollü içki ve tütün ürününde fiyatların bir yılda (2008-2009) ortalama %9,8 oranında arttığı görülmüştür. KFTC, ICN'in satın alım düzenlemesini değiştirerek kozmetik ve elektronik mağazalarında olduğu gibi daha fazla sayıda şirketin hava limanında gümrüksüz alkollü içki ve tütün mağazası işletmesine izin vermesini önermiştir. Bunun üzerine ICN, Mart 2013'ten itibaren gümrüksüz alkollü içki ve tütün için iki şirketle sözleşme imzalamıştır.

4.3.2 Çapraz düzenleme çalışmalarında sonuç etkileri

159. Kıyaslanabilir düzenleyici reformlar sıklıkla farklı ürünlere ilişkin olarak yapılır. Bir ürünlerdeki düzenleyici reformun ya da düzenlemedeki farklılıkların etkilerine dair bilgilerin, başka ürünlerdeki olası reformlar için bir ders olarak kullanılması mümkündür. Örneğin, SO_x kirleticisi için rekabetçi bir salınım alım-satım programı oluşturmak, önce SO_x yayma haklarının dağıtılmasını (örn. halihazırda kirleten teşebbüslere) sonra da bu hakların alım-satımının yapılmasını, bu arada da net izin sayısının her yıl azaltılabilmesini sağlar. Bir süre sonra NO_x, benzen veya mikro partiküller gibi diğer kirleticiler için de bir salınım alışveriş programı oluşturma talebi ile karşılaşılabılır. Salınım hakkı alım-satımına ilişkin deneyimler ve bu sistemin SO_x'de gösterdiği başarı, salınım alım-satımının NO_x gibi diğer kirleticiler için nasıl kullanılabileceği konusunda faydalı bilgiler sağlayabilir. Ancak bu karşılaştırmalar kesin olmayabilir. Örneğin SO_x salınım kaynakları tipik olarak belirli fabrikalar ya da elektrik üretim santralleri gibi durağan noktalar değil, atmosferik benzen endüstriyel uygulamaların yanı sıra otomobil kullanımı ve sigara içimi gibi kaynaklara da sahip olabilir. Bu durumda benzen için bir salınım alım-satım programı hayata geçirmek, SO_x için benzer bir programı uygulamaya koymaya göre çok daha farklı zorluklara neden olabilir.

4.3.3 Başka bir yerdeki düzenleyici reformun sonuç etkisi

160. Bazen bir yargı çevresinde uygulanan düzenleyici reformlar, yerel yargı çevresinde ele alınan reformlara benzer olabilir. Reformların basit vaka

incelemelerinin yapılması, olası faydalara dair önemli ve ilgili örnekler sunabilmektedir. Yargı çevreleri ulusal olabileceği gibi bölgesel ve yerel de olabilir.

161. Diğer yargı çevrelerindeki reformların sonuçları hakkındaki bilgiler, bu yargı çevrelerindeki reformdan sorumlu görevlilerden, akademisyenlerden veya uluslararası kuruluşlardan edinilebilir. İnternette bu gibi reformlara ilişkin akademik incelemeler aramak, ilgili çalışmaların ya da uzmanların saptanmasını sağlayabilir. OECD, reformların etkilerine ilişkin en kapsamlı bilgi koleksiyonunu oluşturmak amacıyla, rekabet yanlısı reformların etkilerine dair yalnızca İngilizce ve Fransızca değil diğer dillerdeki reform çalışmalarını da kapsayan deneysel çalışmalardan oluşan bir veri tabanı hazırlamıştır. Bu veri tabanı, belirli sektörlerdeki reformlar hakkındaki incelemelerin belirlenebilmesi için OECD'nin internet sitesinde elektronik ortamda aranabilir bir formatta erişime açılacaktır.

162. Ekseriyetle reformların etkileri incelenmemektedir. Dolayısıyla inceleme listesi, hükümetler tarafından uygulamaya konulan rekabet yanlısı reformların asıl sayısının yanında oldukça azdır.

4.3.4 Deneyler

163. Deneyler, giderek mikroekonomik davranışlar hakkında bir bilgi kaynağı olarak kabul görmektedir. Düzenlemelerle yapılan deneyler, bildirim şartlarının tüketici davranışları üzerindeki ya da iletişimin sonuçlar üzerindeki etkisini belirleme açısından özellikle faydalı olabilir.

164. Deneysel çalışmaların temelindeki metodoloji, ilgili aktörlerin içinde bulunduğu ortamda görülen bir değişikliğin davranışı nasıl değiştireceğine dair bir hipotez saptamak, sonra da bir kontrol grubu (reforma yer vermeyen temel grup) ile deney grubunun (önerilen reformu deneyimleyen grup) davranışlarını gözlemleyerek hipotezi test etmek şeklindedir. İki grubun davranışları, temel istatistiksel yöntemler kullanılarak ve beklenen değişikliklerin güvenilirlik düzeyine dair kestirimler aracılığıyla kıyaslanabilir. Çoğu deneysel çalışmada öğrencilerden faydalanılır ancak ideal çalışma grubu rekabet yanlısı reformların hedefindeki kişilerle kıyaslayabileceğimiz kişilerden oluşacaktır. Örneğin perakende reklamcılık kanunları alanındaki bir reform, perakende tüketiciler üzerinde test edilebilir.

Kutu 53. Örnek

ABD Federal Ticaret Komisyonu tarafından mortgage bilgi formları üzerinde yürütülen deneysel bir çalışmada, ev alan kişilere bilgi veren deneme formlarının beklenmedik etkileri olduğu, mortgage alacak olanların aklını karıştırdığı ve sıklıkla bu tüketicilerin daha kötü finansal anlaşmaları tercih etmesine neden olduğu görülmüştür. Bu incelemede, formları fiilen hayata geçirmek yerine bilginin tüketicilerin karar verme süreci üzerindeki etkisini deneysel gruplar üzerinde test eden bir yöntem kullanılmıştır. Kıyaslanabilir deneysel incelemeler uyarınca alternatif, yeniden tasarlanmış bir formun müşterilere çok daha yüksek değere sahip bilgiler sunmaktadır.

Bkz. Lacko, James ve Pappalardo, Janis (2004) "The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment". U.S. FTC Personel Raporu.

http://www.mondomundi.alta.org/govt/issues/04/ftc_mtqbroker_0227.pdf

4.3.5 Pilot projeleri

165. Pilot projeleri düzenleme değişikliklerinin faydalarına ilişkin en ikna edici delillerden biridir. Bu projeler önerilen bir düzenleme değişikliğini kabul etmenin etkisini inceleyen bir tür deneydir, ancak bu değişikliğin tüm ülke çapında aynı anda hayata geçirilmesini gerektirmezler. Bunun yerine değişikliğin ilgili bir alt-nüfus veya coğrafi alan üzerindeki etkilerini incelerler. Eğer pilot proje bağlamında değişiklik başarı kazanırsa, değişiklik daha geniş bir ölçekte kabul edilebilir. Pilot projelerinin bir avantajı, önerilen reformların beklenen etkileri göstermelerini sağlamaları ve bu etkileri nicilemeleridir. Pilot projelerinin tahmin edilen etkileri göstermemesi halinde, değişikliği geniş kapsamlı bir şekilde yürürlüğe sokmanın maliyetlerinden kaçınarak devlet kaynaklarında önemli miktarda tasarrufa girmek mümkündür.

166. Pilot projeler politika deneyleridir. Bazen resmen pilot projesi olarak ilan edilmeyen politika deneyleri ortaya çıkabilir. Örneğin federal hükümetler farklı eyalet düzenlemelerini gözlemleyerek etkilerini karşılaştırabilirler.

Kutu 54. Örnek

Birleşik Devletler'de havayolu serbestleştirilmesine ilişkin temel gerekçelerden biri, eyalet içi (California içerisindeki) uçuşların fiyatlarıyla eyaletler arasındaki seferler için geçerli federal düzenlemeler kapsamında yapılan benzer uzunluktaki uçuşların fiyatlarının

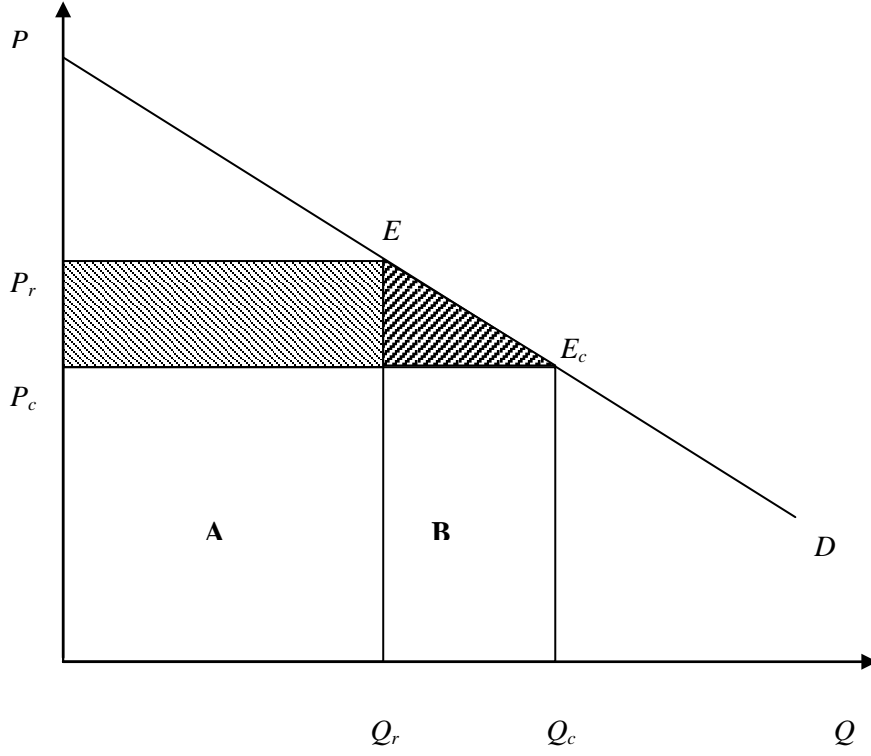
kıyaslanmasından kaynaklanmıştır. Daha serbest olan eyalet içi düzenleme, temelde geniş çaplı ulusal serbestleştirme için bir pilot projeydi. Daha az düzenlenen California piyasası (özellikle de San Francisco - Los Angeles rotası) yolcu mili başına ulusal düzenlemeler kapsamındaki benzer rotalardan (Washington, DC - New York gibi) daha ucuzdu. [Keeler, Theodore (1972) "Airline regulation and market performance," Bell Journal of Economics and Management Science 399-424.]

4.4 Değer tahminleri

4.4.1 Tüketici faydaları

167. Düzenlemelerin rekabetçi etkileri sıklıkla talep eğrisinin bir noktası ile başka bir noktası arasındaki değişim olarak incelenebilir. Bunu, bir denge durumunda değişim yaklaşımı olarak görmek mümkündür. Arzı kısıtlamak ya da fiyatı artırmak şeklinde etki eden çoğu düzenleme için bir denge noktasından diğerine olan değişimin yarattığı tüketici faydasına veya zararına ilişkin kestirimleri hesaplamak, doğrusal talep ve sabit ikame esnekliği (constant elasticity of substitution - CES) talebi örnekleri için nispeten kolay olacaktır. Reformun faydası, doğrusal talep örneğinde genellikle CES talebi örneğine göre daha düşük tahmin edilir. Bu iki örnek tahminin sınırları olarak kabul edilebilir; doğrusal talep alt sınırı, CES talebi ise üst sınırı oluşturur.

Şekil 4. Tüketici zararı



4.4.1.1 Standart Ölçüt

168. Birçok sektörde fiyatlandırma, firma satışları ve diğer daha teknik ekonomik göstergeler hakkında asgari düzeyde bilgi mevcuttur.¹⁶ Bu veri kısıtlaması denge

¹⁶ Bu kaynaklar referans ve rekabetçi düzenlemeler kapsamında geçerli olacak talep eğrilerini belirlemeye yardımcı olabilir.

durumunda değişim yaklaşımı ile faydaları hesaplamayı engelleyebilir. Bu nedenle basitleştirilmiş bir teknik, denge durumunda değişim yaklaşımı kadar iyi olmasa da yararlı olabilir. Bu bölümde daha iyi bilgilerin mevcut olmadığı hallerde kullanılacak standart bir ölçüt özetlenmektedir.¹⁷ Bu gibi standart ölçütlerin yararı, mevcut olabilecek fayda seviyesinin nitelenmesine yardımcı olmak ve rekabet yanlısı düzenleme değişikliklerine ilişkin makul ve kıyaslanabilir bir gösterge oluşturmaktır. Böyle bir ölçütün temel girdileri şunlardır: sektör geliri, talep esnekliği ve bulunan kısıtlama tipinin ortalama fiyat etkisi.

169. Eğer ortadan kaldırılan kısıtlama tipinden fiyat değişimlerini tahmin etmek mümkünse, kısıtlamanın kaldırılmasının doğuracağı tüketici faydalarını tahmin etmeye yönelik formül¹⁸ şöyledir:

$$CB = \left(\rho + \frac{1}{2} |\epsilon| \rho^2 \right) R_r$$

Burada:

- CB_s : standart tüketici zararı ölçütü
- ρ : kısıtlamaya göre fiyattaki değişim yüzdesi
- R : sektör geliri
- $|\epsilon|$: talep esnekliğinin mutlak değeri

170. Bu formülün oluşturulma biçimi Ek A1'de yer almaktadır.

¹⁷ Standart ölçüt piyasa esnekliğinin -2 olduğunu (ya da sabit talep esnekliği fonksiyonunda $|\epsilon|=2$ olduğunu) varsayar. Ortalama rekabet ve uzak ama makul alternatifler kapsamında tipik bir ürün esnekliğini temsil etmesi amaçlanmaktadır. Daha fazla bilgi olması ya da talebin örneğin elektrik veya insülinde olduğu gibi özellikle katı veya bazı temel ürünlerde olduğu gibi özellikle esnek olduğunu düşündüren nedenler bulunması halinde, ölçütü daha da kesinleştirmek mümkündür.

¹⁸ Formülün nasıl oluşturulduğunu görmek için Ek 1'e bakınız.

171. Sektörün esnekliğinin bilinmediği hallerde, rakiplerin mevcut olduğu, bazı tüketicilerin artan fiyatlara tepki olarak alım yapmaktan vazgeçmeye hazır olduğu ve düzenlemenin bulunmadığı makul derecede tipik bir piyasa için $|\varepsilon|=2$ kabul edilerek kısıtlamanın kaldırılmasıyla elde edilecek faydalar aşağıdaki gibi tahmin edilebilir:

$$CB = (\rho + \rho^2)R_r$$

4.4.1.1.1 Gelirler

172. Gelirler değerli bir ölçüttür çünkü genellikle bunlara kolaylıkla ulaşılabilir. Kolay ulaşılamadıkları hallerde bile gizlilik dereceleri geliri oluşturan iki unsurdan, fiyattan ve satış miktarından daha düşüktür.

173. Gelirler, düzenlemeden doğrudan etkilenen piyasadaki gelirler olmalıdır. Tipik olarak daha uzak ama ilişkili piyasalardaki gelirler, gelir rakamına dahil edilmez. Gelir tahmininin amaçları doğrultusunda piyasanın sınırları belirlenirken belirli bir ölçüde kanaatten yararlanmak gerekir.

174. Örnek: Gelirlerin ulusal pazar için bilindiğini ama düzenlemenin yalnızca yerel etkileri olduğunu varsayalım. Ulusal gelirden yerel geliri tahmin etmek, örneğin kişi başına düşen geliri, satış yeri başına düşen geliri ya da birim coğrafi alan başına düşen geliri hesaplayarak mümkündür.

175. Gelirlerin para birimi cinsinden ölçülmesi, rekabetin desteklenmesinden kaynaklanan ve yine para birimi cinsinden ölçülen faydaların da hesaplanmasını mümkün kılar.

4.4.1.1.2 Fiyattaki Değişim Yüzdesi

176. Düzenlemedeki farklı tipteki rekabet yanlısı değişikliklerin fiyat üzerindeki etkilerini inceleyen birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar Ek 2'de yer alan tablo aracılığıyla farklı alanlardaki kısıtlamaların değerini tahmin etmeye yönelik referans rakamları biçiminde bir araya getirilmiştir. Referans rakamlar tablo 2'de verilmiştir.

177. Uygun referansı bulmak için belirlenen kısıtlama tipini saptayın. Tabloda her kısıtlama için bir referans etki sıralanmaktadır. Eğer daha spesifik rakamlar, örneğin sektöre özel incelemeler sayesinde biliniyorsa, bu rakamlar genel referanslardan daha uygun olabilir. Uygun incelemeler yoksa referanslar yararlı bir tahmin oluşturmaktadır.

178. Birden fazla kısıtlama belirlenmişse, tutucu bir yaklaşım en yüksek fiyat farkına neden olan kısıtlamayı seçmek ve bu kısıtlamayı fiyattaki yüzde değişimin temeli olarak kabul etmektir.

4.4.1.1.3 Ortadan kaldırılan rekabetçi kısıtlamanın tipi

179. Bağlayıcı bir rekabetçi kısıtlamayı ortadan kaldırmak genellikle fiyatlarda bir değişime neden olur. Ölçülebilecek diğer olası etkiler arasında üretim miktarları ve istihdam yer alır. Tablo 1 rekabet yanlısı düzenleyici seçeneklerin ortalama fiyat etkilerini göstermektedir. Bu rakamlar devlet politikalarındaki değişimlere ilişkin *ex-post* incelemelere dayanmaktadır.

Tablo 2. Rekabet yanlısı düzenleyici seçeneklere geçilmesinin fiyatlar üzerindeki ortalama etkisi

Referans fiyat değişimi	Düzenleyici kısıtlama kategorisi ve alt kategorisi
(ρ)	
(fiyat değişiminin daha az rekabetçi fiyata oranı)	
-0,20	(A) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlama
-0,19	1 Bir şirkete mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verme
-0,23	2 Faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da yetki verilmesini koşul olarak belirleme
-0,15	3 Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlama
-0,19	4 Bir tedarikçinin pazara girme veya pazardan çıkma maliyetlerini büyük ölçüde artırma
-0,12	5 Şirketlerin mal, hizmet veya işgücü sağlamasına ya da sermaye yatırımı yapmasına coğrafi engeller oluşturma
-0,18	(B) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlama
-0,19	1 Satıcıların mal veya hizmetlerin fiyatlarını belirleme olanaklarını sınırlama

Referans fiyat değişimi	(ρ)	Düzenleyici kısıtlama kategorisi ve alt kategorisi
(fiyat değişiminin daha az rekabetçi fiyata oranı)		
-0,14		2 Tedarikçilerin mal ya da hizmetlerinin reklamını yapma veya pazarlama özgürlüğünü kısıtlama
-0,16		3 Ürün kalitesi açısından bazı tedarikçilerin diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirleme
-0,39		4 Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre önemli ölçüde daha fazla artırma (özellikle yerleşiklere yeni giriş yapanlardan farklı davranarak)
-0,20		(C) Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltma
-0,28		1 Kendi kendine düzenleme ya da eş-düzenleme rejimi yaratma
-0,10		2 Tedarikçilerin ürünleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektirme veya teşvik etme
-0,25		3 Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutma
-0,20		(D) Müşterilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgiyi sınırlandırma
-0,32		1 Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetini sınırlandırma
-0,12		2 Tedarikçi değiştirmeye ilgili açık veya gizli maliyetleri artırarak tüketicilerin mal veya hizmet tedarikçileri arasındaki hareketliliğini azaltma
-0,16		3 Alıcıların etkin biçimde alışveriş yapabilmesi için gerekli olan bilgileri temelden değiştirme

4.4.2 Diğer fayda ölçütleri

180. Rekabet üzerindeki kısıtlamaları kaldırmanın faydalarını fiyat dışındaki yolları kullanarak da ölçmek mümkündür. Örneğin zaman zaman fiyatlar düzenlemeye tabiyken tedarik miktarı kısıtlı olabilir. Bu miktar kısıtlaması tüketicilere de zarar verecektir. Aslına bakılırsa tedarik miktarındaki %1'lik bir azalma, fiyatlar sabit bile olsa, tüketicilere %1'lik bir fiyat artışından daha fazla zarar

verebilir. Bunun nedeni %1'lik fiyat artışının üründen en düşük marjinal faydayı sağlayan tüketicilerin alımdan vazgeçmesine yol açmasıdır. Buna karşılık miktarlardaki bir azalma, mutlaka en düşük marjinal faydayı sağlayan tüketicilerle sınırlı kalmayacak, tüketimden son derece yüksek bir kişisel fayda elde edenler de dahil tüm tüketiciler için geçerli olabilecektir. Standart fayda ölçütünde yapılan kestirimin tipi, miktarın azalmasına dayanarak elde edilen tahmine yakın ya da bunun üzerinde olabilir (bkz. Ek 1). İlgi çekici olan husus, geçerli fiyat kısıtlaması tipinden fiyat üzerindeki etkiyi tahmin etmenin mümkün olması halinde, kısıtlamanın kaldırılmasından kaynaklanacak tahmini tüketici faydasının şu formülle hesaplanabilmesidir:

$$CB = \frac{1}{2}(1 - \rho)R_f$$

181. Miktar ek olarak kullanılabilen faydayla ilişkili birçok değişken bulunmaktadır. Hangi değişkeni ölçmenin uygun olacağı sektöre, tüketiciler için neyin önemli olduğuna ve mevcut verilere göre değişecektir.

Kutu 55. Örnekler

- Taksi ücretleri sabit olabilir ama taksilerin sayısını sınırlandırmak, yolcuların taksi bekleme sürelerinin yüksek olmasına ya da bazı bölgelerin yeterince hizmet alamamasına yol açar. Ölçülecek ilgili değişken: bekleme süresi * bekleyenlerin zamanının değeri [Bkz. OFT (2003) İngiltere'deki taksi ve özel kiralık araç servislerinin düzenlenmesi http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.of.gov.uk/s/hared_of/reports/comp_policy/oft676.pdf]
- Eczane fiyatları sabit olabilir ama eczanelerinin sayısının kısıtlanması ilaç almak isteyen hastaların arzu ettiklerinden uzak bir mesafeye gitmek zorunda kalmalarına neden olacaktır: artan yolculuk süresi * (zamanın değeri + ulaşım bedeli).

4.4.3 Değerlerin ayarlanması

4.4.3.1 İndirim

182. Birçok durumda önerilen tedbirlerin fayda ve maliyetleri yıllar içerisinde ortaya çıkacaktır ve farklı seçeneklerin yarattığı faydalarla maliyetlerin zamanlaması değişiklik gösterebilir. Bu gibi hallerde, teklif edilen seçenekleri doğru bir biçimde kıyaslamak için indirimler genellikle gerekli olabilir. İndirimler, zaman içinde ortaya çıkan maliyet ve faydaların, faydalardan daha önce yararlanmaya yönelik toplumsal tercihler ve finansmanın fırsat maliyeti ile enflasyon gibi diğer etkenler temelinde kıyaslanabilmesine izin verir. Rekabetçi faydalara ilişkin tahminlerde bulunurken düzenleyicilerin kusurlu öngörüsünü telafi etmek için faydaları azaltmak (dikkate alınan sürenin uzunluğunu örneğin beş yıllı sınırlandırarak) yaygın bir uygulamadır.

183. İndirim, her seçeneğe ilişkin gelecekteki faydalar akışının net şimdiki değer (NŞD - net present value) bağlamında ifade edilebilmesini sağlar. Genelde NŞD'si en yüksek olan seçenek tercih edilmelidir. Önerilen seçenek, hiçbir şeyin yapılmadığı durumdan yüksek NŞD'ye sahip değilse tercih edilmemelidir.

184. NŞD'yi hesaplarken her yılın faydaları ve maliyetleri aşağıdaki formül uyarınca şimdiki değerlerine (ŞD) indirilmelidir; bu formülde t 0'dan başlamak üzere yılı, r de indirim oranını göstermektedir:

- t zamanındaki bir net d faydanın 0 zamanındaki (şu anki) mevcut değeri şudur: Şimdiki Değer= $(\text{Faydalar-Maliyetler})_t / (1+r)^t$. Dikkate alınan her zaman için net faydanın şimdiki değerleri toplamı, politikanın şimdiki değerini verir.

185. İndirim oranına ilişkin olası kaynaklardan bir tanesi, devletin fonlama maliyetini (ya da kazanımların toplumsal faydalarını) yansıtabilecek devlet tahvilleri üzerindeki saklı faiz oranıdır. Bir diğeri, varlık yatırımı akışlarının şimdiki indirimli değerlerini üretmesi gereken ulusal düzenleyicilerdir. Genel olarak, indirim oranı tespitine dair birçok seçenek bulunmaktadır; bu kılavuzda devlet politikalarının geliştirilmesinde hangi indirim oranının uygun olduğuna ilişkin bir görüş belirtilmemektedir.

186. Bir seçeneğin NŞD'si, faydaların ve maliyetlerin ortaya çıktığı ilgili tüm yıllardaki ŞD'lerin toplamıdır.

187. Faydaların ve maliyetlerin zaman içerisinde ortaya çıkması halinde uygun indirim oranının belirlenmesi, en iyi seçeneğin tercih edilmesi açısından kritik önem taşıyabilir. Temel gerçek indirim oranının seçimi, ülkelerin genel fayda-maliyet kılavuz ilkelerine bağlı olabilir.¹⁹

188. Örnek: Bir politika hedefine ulaşmak için iki seçenek dikkate alınmaktadır. 1. Seçenek kapsamında ciddi başlangıç yatırımları yapılacak, bu yatırımlar önceleri düşük net ekonomik faydalar getirecek ancak gelecekteki net faydalar daha yüksek olacaktır. 2. Seçenek ise daha düşük başlangıç yatırımları içermektedir; bu sayede erken dönemde net faydalar yüksek olacak ama gelecekteki faydalar daha az gerçekleşecektir. Ulusal fayda-maliyet kılavuz ilkeleri uyarınca %5'lik bir indirim oranı uygulanmıştır.

Tablo 3. Seçeneklerin kıyaslanmasında indirim

Yıl	1	2	3	4	5
	1. Seçenek (Faydalar- Maliyetler) (000,000 USD)	2. Seçenek (Faydalar- Maliyetler) (000,000 USD)	%5 İndirim Faktörü	İndirimli 1. Seçenek (Faydalar- Maliyetler) (000,000 USD)	İndirimli 2. Seçenek (Faydalar- Maliyetler) (000,000 USD)
0	100	1200	1	100	1200
1	500	1100	.952	476	1047
2	750	1000	.907	680	907
3	1000	750	.864	864	648
4	1200	500	.823	988	412
5	1300	000	.784	1019	0
Toplam	4850	4550		4127	4214

¹⁹ Önerilen seçeneklerin riskleri ve belirsizliklerini ölçme ve kıyaslama tekniklerine ilişkin daha fazla bilgi için, örneğin bkz. Birleşik Krallık Hazine Bakanlığı, *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf ABD Bütçe ve İdare Dairesi, *Circular No. A-94 Revised*, http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094#9, ve Kanada Maliye Bakanlığı Müsteşarlığı, *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analys-eng.pdf>.

189. Nominal fayda ve maliyetler temelinde, 300 milyon USD tutarında ek net faydaya neden olduğundan 1. seçenek tercih edilecektir. Ancak getirilere indirim uygulandığında, tercih edilmesi gereken 87 milyon Amerikan Doları tutarında ŞD fayda sağlayan 2. seçenek olmaktadır.

4.4.4 Risk / Belirsizlik

190. Çoğu durumda önerilen politika seçenekleri ile ilişkili faydalar ve maliyetlerde ciddi bir risk ve belirsizlik söz konusudur. Normalde önerilen tedbirlere dair fayda ve maliyet tahminleri, ekonomik büyüme, faiz oranı, ürün talebi ve sağlık ve çevre etkilerine ilişkin projeksiyonlar gibi yüksek belirsizliğe sahip projeksiyonlar ve tahminlere dayanmaktadır. Bu durumlarda sonuçların taşıdığı risk ile risk toleransı bir politika seçeneğinin tercih edilmesi noktasında önemli bir kriter olabilir.

191. Seçeneklerin taşıdığı risklerin ve belirsizliklerin kıyaslanmasına ilişkin yararlı bilgiler arasında kilit belirsizlik kaynakları, sonuçlara dair beklenen değer tahminleri, sonuçların önemli belirsizlik kaynaklarına olan duyarlılığı ve mümkün olduğunda faydaların, maliyetlerin ve net faydaların olası dağılımları da bulunabilir.

192. Riskleri ve belirsizlikleri tahmin etmeye ve kıyaslamaya yönelik teknikler senaryo geliştirmeyi ve duyarlılık analizini kapsamaktadır. Ancak tüm özel sektör uygulamalarını yeni bir düzenlemenin hayata geçirilmesinden önce tahmin etmenin mümkün olmaması risk tahminlerine ilişkin önemli bir sınırlamadır.

193. Bir önerinin seçilmesine ilişkin temel teknik, ekonomik ve siyasi belirsizliklere dikkat çekmek için senaryo geliştirme yönteminden yararlanılabilir. Bu yaklaşım, düşük veya orta derecede etkili düzenlemeler için basit "farzedelim" soruları sorulmasını gerektirebilir. Daha yüksek etkiye sahip düzenlemelerde, gelecekteki durumlara ilişkin daha ayrıntılı modellere ihtiyaç duyulabilir. Her halükarda kıyaslamalar senaryoların ve seçeneklerin göreceli NŞD'sine dayanmalıdır.

194. Duyarlılık analizi, önerilen bir politikanın faydalarının ve maliyetlerinin belirlenmesinde kullanılan kilit parametrelerin değiştirilmesini ve bunun sonuçların net şimdiki değeri üzerinde yaptığı etkinin incelenmesini içerir. Değiştirilebilecek parametrelere: (i) faydalar ve maliyetler; (ii) indirim oranı ve (iii) genel enflasyon oranı örnek verilebilir.

195. Belirsizliğe ilişkin Monte Carlo analizi gibi daha komplike modeller de mevcuttur. Örneğin düzenlemenin istenmeyen sonuçlarını nitelemenin zor olması

gibi nedenlerle belirsizlik aralığını belirtmek kolay olmadığından bu yöntem şu an için rekabet değerlendirmesi için muhtemelen uygun olmayacaktır.

Kutu 56. Ayrıntılı örnek: Reform seçeneklerinin değerlendirilmesi

Kılavuzun genelinde verilen ayrıntılı örnek bu kutuda da devam etmektedir.

Bu Bölümde Bakanlığın yukarıdaki seçeneklere ilişkin değerlendirmesine yer verilmektedir. Kısım A, Bakanlığın her seçeneğe ilişkin analizinde bahsedilen kilit bulguları özetlemektedir. Kısım B ise Bakan tarafından Bakanlığa iletilen Yönergede belirlenen kriterler ışığında seçenekleri kıyaslamaktadır.

A. Seçeneklerin Analizi

Yukarıdaki seçeneklere ilişkin olarak yürütülen ön değerlendirme sonucunda 2 seçenek ayrıntılı analizin dışında bırakılmıştır. Bu seçenekler ve bunların ayrıntılı incelemeye alınmamasının nedenleri şöyledir:

Eczane İndirimlerinin Yasaklanması: İndirimleri izlemeye ve yasaklamaya yönelik girişimler, büyük zorluklar getirecektir. Tedarikçiler arasındaki rekabetin diğer rekabetçi boyutlara kaymasını engellemek için indirimlerin geniş ölçekte ve dikkatle tanımlanması gerekecektir. Örneğin standart bir jenerik indirim tanımı tedarikçilerin ilaç dağıtımını dışında kalan hizmetlerin finansmanı, tıbbi ilaçlar dışındaki ürünler için ayrıcalıklı muamele veya seyahatlerin ya da başka avantajların finansmanı gibi boyutlarda rekabet etmesine engel olmayacaktır. Üstelik, indirimlerin yasaklanmasıyla yetinmek, jenerik tedarikçiler arasında fiyat rekabetini teşvik edecek bir mekanizmanın olmadığı hallerde, böyle bir rekabetin gelişmesini garanti altına almayacaktır. Bunun yerine jenerik üreticilerinin halihazırda sunulan indirimleri sürdürmesine izin verebilir.

Eczane Ağı Rekabeti: Belirtildiği gibi eczane rekabeti jenerik fiyatlarının düşmesine yönelik etkili bir itici güç oluşturabilir. Ancak yurtiçi bağlamda bu yaklaşımdan faydalanmak mevcut rekabetçi çerçevede temel ve karmaşık değişiklikler yapılmasını gerektirecektir. Ayrıca birçok eczanenin UTİSP dışında kalma olasılığı bulunmaktadır; böyle bir durum da birçok hastayı olumsuz etkileyecektir. Bu, özellikle yaşlı ve daha düşük hareketliliğe sahip hasta grupları için ciddi sonuçlara neden olarak birçoğunu eczane değiştirmek ve eczacılarına danışmak için daha uzağa gitmek zorunda bırakabilir.

Diğer seçeneklerin analizi sonucunda kilit bulgular saptanmış ve mevcut çerçeveyi olduğu gibi bırakmak şeklindeki baz senaryo aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

1. Mevcut Durum

Mevcut rekabetçi çerçevede önemli değişiklikler yapılmadığı sürece, yüksek jenerik fiyatların gelecekte de devam etmesi beklenebilir. Tedarikçiler tarafından bildirilen ortalama indirim seviyesi olan %55 temel alındığında, 2011'de 9,7 milyar USD'lik harcamalar içerisinde

İndirimler nedeniyle tıbbi ilaç maliyetlerde tahminen 2,9 milyar USD tutarında, ya da %30'un hemen altında bir artış görülmüştür. Ayrıca geniş kullanım gören patentli ilaçların patent korumasından çıkmasıyla bu maliyetlerin büyüklüğünün gelecekteki birkaç yılda daha da artması muhtemeldir.

Mevcut çerçeve aynı zamanda yeterince etkin olmayan eczane boyutlarına neden olarak önemli miktarda dolaylı kaynak maliyeti ortaya çıkmasına da neden olmaktadır. Ortalama eczane boyutunu halihazırdaki yılda 42.000 reçeteden yılda 75.000 reçeteye çıkarmak, ekonomiye tahminen 1,4 ila 1,5 milyar USD kaynak maliyeti tasarrufu sağlayacaktır.

Jeneriklerin mevcut yüksek fiyatları aynı zamanda sağlık bakımının genel kalitesini de dolaylı olarak etkilemektedir. Bir tarafta mevcut çerçeve kapsamındaki yüksek eczane sayısı bazı hastaların eczane hizmetlerine erişimini kolaylaştırabilmektedir. İndirimlerin eczanelere sunduğu yüksek marjlar bir rekabet yolu olarak daha uzun çalışma saatleri ve hasta konsültasyonları gibi yararlı hasta hizmetlerinin sunulmasını da teşvik ediyor olabilir.

Öte yandan yüksek jenerik maliyetler sağlık sisteminin diğer kısımları için daha az kaynak ayrılabilirdi anlamına gelmektedir. Üstelik araştırmalar, tıbbi ilaç maliyetlerinin özellikle ek özel sigorta yaptırmış olma ihtimali düşük dar gelirli hastaların ilaç kullanımında önemli bir belirleyici olduğunu göstermektedir. Bu doğrultuda tıbbi ilaçlara ödenen yüksek ücretler, hasta kesintilerini önemli bir ölçüde artırıyorsa, çoğunlukla hastaların kendilerine verilen ilaçları kullanmamasına yol açabilmektedir.

2. Eczane İndirimlerinin Geri Alınması

Geri alma yaklaşımının faydası, mevcut rekabetçi çerçevenin sürdürülmesini sağlamaktır. Ancak ödeyiciler için net tasarruf bildirilen indirim seviyesine ve bu indirimlerin ne kadarının eczanelerde kalmasına izin verildiğine bağlı olacaktır.

İndirimlerin asıl boyutuna ve net rekabetçi fiyatlara dair doğru bilgileri elde etmek son derece zor olacaktır. Yukarıda belirtildiği gibi, tedarikçiler arasındaki rekabetin başka rekabetçi boyutlara kaymasına engel olmak için indirimlerin geniş ölçekte ve dikkatle tanımlanması gerekmektedir ve indirimlerin olduğundan az bildirilmesine engel olmak için de denetleme çerçevesine ihtiyaç bulunmaktadır. Böyle bir çerçeve oluşturulsa bile tedarikçilerin kendi ürünlerini bulundurmalarını sağlamak için eczanelere sunabilecekleri çok farklı teşviklerin varlığı ve birçok jeneriğin tedarikinde mevcut yüksek rekabet seviyesi dikkate alınırsa, bu çerçevenin rekabetçi jenerik fiyatları tam olarak yakalaması beklenmemelidir.

Geri alma yaklaşımına ilişkin bir diğer endişe, jenerik ikamenin yüksek seviyede kalmasını sağlamak olacaktır. Eczanelerin jenerik vermesini sağlayacak mali teşviklerin devam etmesi için ya eczanelerin jeneriklerde %25 seviyesinde karlar ve indirimler elde etmelerini ya da güncel jenerik liste fiyatlarından daha fazla pay almalarını sağlamak gereklidir. Aşağıdaki tablonun da gösterdiği gibi %75'lik bir oranın geri alınarak eczanelere %25 bırakılması, jeneriğin fiyatının markalı ilacın fiyatının %61'i seviyesinde olması halinde, eczaneye jenerik için 10,10 USD, markalı ürün için ise 10 USD doları net gelir sağlayacaktır.

**%75'lik Geri Alma Kapsamında
Markalı ve Jenerik Ürün Veren Eczanelerin Geliri**

Kategori	Markalı %15 Kar	Jenerik %25 Kar
Liste Fiyatı	40,00 USD	24,40 USD
Dağıtım Ücreti	4,00 USD	4,00 USD
Kar	6,00 USD	6,10 USD
Net Eczane Getirisi	10,00 USD	10,10 USD

Ne var ki %25'lik bir kar oranının, markalı ürün fiyatının %60'ından düşük fiyata sahip jeneriklerin satılmasında eczaneler için mali bir teşvik oluşturmayacağı bilinmelidir. Aksine eczaneleri bu jenerikleri satmaya teşvik etmek için daha yüksek bir kar gereklidir.

Eczaneleri jenerik vermeye teşvik etmeye bir alternatif olarak eczanelerin jenerik ilaç vermesi, reçeteyi yazan tarafından yasaklanmadığı müddetçe zorunlu tutulabilir. Fakat bu zorunluluğu etkili bir şekilde hayata geçirmek için muhtemelen eczanelerin ilaç verme uygulamalarına yönelik yüksek seviyede denetleme ve uygulama gerektirecektir.

Yüksek seviyede jenerik ikamesi sağlamaya yönelik başka bir alternatif, reçetede ikame yapılmaması belirtilmediği sürece jenerik versiyonu bulunan tıbbi ilaçlara ilişkin geri ödemelerde jenerik fiyat seviyesinde azami bir tavan fiyat belirlemektir. Yine de marka ilaç almak isteyen hastaların bunu yapmasına izin verilecek, ancak ilave maliyetleri ödemeleri gerekecektir.

Geri alma yaklaşımının kullanımıyla ilişkili bir başka zorluk, özel ödeyicilerin de fayda görmesini sağlamak olacaktır. Geri alma ödemesinin satış sırasında yapılmaması halinde, bu durum tıbbi ilaç harcamalarını kendileri karşılayan kişiler için özellikle sorun yaratabilir. Söz konusu sorundan kaçınmanın bir yolu, bildirilen indirimleri kullanarak yararlanarak azami dağıtım liste fiyatlarını düşürmektir.

Bir geri alma yaklaşımı, indirimleri denetlemek ve eczanelerle hesaplaşmak için ciddi miktarda devamlı harcama yapılmasını gerektirecektir. Geri alma yaklaşımının eczane sektöründeki dolaylı etkileri, eczanelerde kalmasına izin verilen indirimlerin seviyesine bağlı olacaktır. Jenerik ilaç fiyatlarının %25'ine eşit bir seviyedeki indirimlerin eczanelerde kalmasına izin verilmesi toplam dağıtım ücretlerinin yaklaşık 2,83 milyar USD'den yaklaşık 3,45 milyar USD'ye çıkmasına neden olacaktır. Buna karşılık halihazırdaki dağıtım ücretleri ve eczaneler tarafından alınan indirimler 6,28 milyar dolar civarındadır.

Bu net kaybın önemli sayıda eczanenin piyasadan çıkmasına yol açması muhtemel olsa da özellikle eczane yoğunluğunun yüksek olduğu şehirlerde ciddi erişim sorunları yaratma olasılığı düşüktür. Bazı kırsal alanların ciddi biçimde etkilenme ihtimali bulunmaktadır; bu durum ileride bazı düzeltici eylemlerde bulunulmasını gerektirebilir.

Geri alınan indirimlerin seviyesini daha da yükseltmeye yönelik girişimler eczane ağının yoğunluğunu ve hastaların eczane hizmetlerine erişimini önemli biçimde etkileyebilir. Bundan kaçınmak için eczaneler için alternatif finansman yolları bulunması, örneğin dağıtım ücretlerinin artırılması ya da ilaç değerlendirme, ufak rahatsızlıklar için ilaç verme, diyabet ilaç

yönetimi, aşı yapma ve tıbbi vakalarda laboratuvar testleri isteme ve yorumlama gibi diğer eczane hizmetleri için finansman sağlanması gerekli olabilir.

Bir indirimleri geri alma yaklaşımına eczanelerin göstereceği tepki, büyük oranda gelirleri üzerindeki net etkiye ve indirimlerin bildirilmesi ve ödenmesi konusunda yüklenecekleri ilave maliyetlere bağlı olacaktır. Tedarikçilere getirilen bildirim şartları doğrultusunda ciddi ölçüde tedarikçi itirazı beklenebilir. Bu hususlar dışında yaklaşım, jenerik tedarikçilerin mevcut rekabet çerçevesini büyük oranda korumaktadır.

3. Karşılaştırma Ülkesi Tavan Fiyatları

Karşılaştırma ülkesi fiyatlarına göre belirlenen tavan fiyatlar da ilaç maliyetlerinde önemli tasarruflar sağlayabilmektedir. Görece düşük maliyetli karşılaştırma ülkelerinden oluşan bir sepetteki jenerik ilaç fiyatları hakkında Sağlık Bakanlığı tarafından satın alınan veriler, diğer ülkelerdeki fiyatların ortalama olarak yurt içi fiyatlardan %35 düşük olduğunu göstermiştir. Görece büyük hacimli jeneriklerin yurt içi fiyatları ile karşılaştırıldığında yurt dışı fiyatları özellikle düşük kalmaktadır. Farklı jeneriklerin hacimlerini yansıtan bir ağırlıklı ortalama yaklaşımı kapsamında yurt dışı fiyatları yurt içi fiyatların %39 altındadır. Bu tavan fiyatların 2011 yılında uygulanması, jenerik ilaç maliyetlerinden yaklaşık 2,46 milyar USD tutarında bir tasarruf sağlayacaktır.

Tavan fiyatların bu seviyede belirlenmesi ilaç maliyetlerinde büyük tasarruflar sağlayacak olsa da, bu tasarruflar yurt içi jenerik tedarikçileri tarafından bildirilen %55'lik indirim seviyesinin oldukça altındadır. Bu durum, yurt dışı ilaç fiyatlarına ilişkin mevcut verilerde önemli kısıtlamalar bulunduğunu göstermektedir. Verilerin büyük kısmı basit fabrika çıkışı fiyatları yansıtmaktadır. Dolayısıyla veriler eczanelere veya ödeyicilere diğer ülkelerde sunulan rekabetçi indirimleri de kapsamakta ve genellikle altta yatan rekabetçi fiyatı doğru bir biçimde yansıtmamaktadır.

Eczane gelirleri üzerindeki potansiyel etki eczanelerin markalı bir üründen, mevcut piyasa şartları altında jenerik bir üründen ve mevcut jenerik fiyatı %39 oranında düşüren bir karşılaştırma ülkesi tavan fiyatı bağlamında jenerik bir üründen elde ettikleri net geliri karşılaştıran aşağıdaki tabloda görülebilir.

Eczanelerin Karşılaştırma Ülkesi Tavan Fiyatı Kapsamında Markalı- Jenerik Gelirleri

Kategori	Marka	Jenerik Mevcut	Karşılaştırma Ülkesine göre Fiyatlandırılan Jenerik
Fiyat	40,00 USD	28,00 USD	17,08 USD
Dağıtım Ücreti	4,00 USD	4,00 USD	4,00 USD
Kar	6,00 USD	4,20 USD	2,56 USD
İndirim	0,00 USD	15,40 USD	2,73 USD
Eczane Geliri	10,00 USD	19,04 USD	9,29 USD

Tablodan da anlaşıldığı üzere, düşük seviyedeki bir karşılaştırma ülkesi tavan fiyatı altında, bir eczanenin 40 USD tutarındaki bir reçeteden elde ettiği gelir, indirim dahil 9,29 dolar, markalı bir üründen elde ettiği gelir ise 10,00 dolar olacaktır. Dolayısıyla bu yaklaşım eczaneleri jenerik ürün vermeye yöneltecek ciddi bir mali teşvik sunmamaktadır. Bunun jenerik ilaç dağıtımını önemli oranda azaltmasını önlemek için daha yüksek fiyatlı karşılaştırma ülkeleri kullanılabilir, zorunlu bir jenerik dağıtım politikası getirilebilir ya da eczanelerin jenerik ilaç dağıtımını teşvik edecek, jenerik ilaçlar için izin verilen kar seviyesinin artırılması gibi ilave önlemler getirilebilir. Alternatif olarak zorunlu bir eczane ikame rejimi ya da hasta temelli ikame teşvikleri de zorunlu tutulabilir.

Tedarikçilerden karşılaştırma ülkesi tavan fiyatı yaklaşımına ciddi tepkiler gelse de yurt içi azami fiyatların hesaplanmasında kullanılan fiyatlar aslında aynı tedarikçilerin temelinde aynı ürünler için yurt dışında istedikleri fiyatlara dayalı olacaktır.

Eczanelerin net gelirleri üzerindeki etkisi nedeniyle yaklaşımın eczanelerden ciddi tepki görmesi muhtemeldir. Ancak yukarıdaki belirtilen ülke sepetinin kullanılması eczanelerin net gelirini halihazırdaki pazarlıklı dağıtım ücret seviyesinin tahminen 0,244 milyar USD, yani %8,6 üzerine çıkartarak 3,07 milyar USD'ye ulaştırmaktadır.

Bu yaklaşımın hayata geçirilmesi sırasında önemli engeller ve maliyetlerle karşılaşılacaktır; yaklaşım, halihazırda azami patentli tıbbi ilaç fiyatlarının belirlenmesinde kullanılan yaklaşıma benzemektedir. Yurt içi tavan fiyatların hesaplanmasında gerekli verilerin alınması için sınırlı seviyede devamlı maliyetlere girilmesi gerekecektir.

4. Rekabetçi İhaleler

Rekabetçi ihaleler uygulanabilir olmaları halinde en düşük jenerik ilaç fiyatlarını sağlama potansiyeline sahiptir. Bu yaklaşım rekabetin odağını doğrudan ödeyicilere kaydırarak ve tedarikçiler üzerinde güçlü bir rekabetçi baskı oluşturarak %55 oranında bildirilen indirim seviyesini büyük oranda aşan ortalama maliyet tasarruflarına neden olabilir.

Rekabetçi bir ihale yaklaşımına muhtemel bir geçiş, aynı zamanda bazı hususlara da dikkat edilmesini gerektirir. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- ihaleyi kazanan teklif sahiplerinin talebi karşılayamaması nedeniyle yaşanabilecek olası tedarik kesintileri;
- etkili jenerik rekabetinin zaman içerisinde ortadan kalkma ihtimali;
- bir tedarikçi değişimi halinde ilaçların eczanelerin stoklarında kalması.

Ayrıca yaklaşım az sayıda tedarikçisi olan jenerikler açısından etkili olmayabilir.

Dikkatle tasarlanmış bir rekabetçi ihale süreci, bu endişeleri büyük çapta hafifletecektir. Örneğin tedarik kesintilerini asgariye indirmek için teklif sahiplerinin talebi karşılama kabiliyetlerini kanıtlamaları zorunlu tutulabilir, ihale birden fazla tedarikçiye verilebilir ya da

tedarikçilerin talebi yanıtlayamamaları halinde ortaya çıkacak maliyetleri karşılamak üzere teminat mektubu vermeleri istenebilir.

Rekabetçi ihaleler kapsamında talep yoğunlaşmasının daha az sayıda jenerik tedarikçinin faaliyet göstermesine neden olması ya da rekabetçi ihaleler kapsamındaki jeneriklerin marjlarının tedarikçilerin ürün geliştirmek ve ülkede satış onayı almak için gerekli maliyetlere girmesini engelleyecek derecede düşük görülmesi halinde rekabet azalabilir.

Pratikte, yurt içi talebin diğer ülkelerdeki talebe kıyasla düşük ölçekli olduğu ve yurt içinde jenerik ilaç üretimi yapılmadığı dikkate alınır, rekabetçi bir ihale yaklaşımının, şirketlerin jenerik ürün geliştirmek için gerekli temel araştırma ve geliştirmeyi üstlenmesine engel olması muhtemel görünmemektedir. Yurt içi satış onayına ilişkin maliyetler yine de bazı durumlarda ciddi bir giriş engeli teşkil edebilir.

Ancak, etkili rekabetin ortadan kalkmasından endişe duyulması halinde, böyle bir durumu önlemek için farklı yaklaşımlardan faydalanmak mümkündür. Bu yaklaşımlar arasında örneğin şunlar sayılabilir:

- yalnızca daha sonra ürünlerini satmak için onay almaları halinde tedarikçilerin teklif vermesine izin vermek;
- rekabetçi ihaleyle alınan jenerikleri birden fazla teklif sahibinin tedarik etmesine izin vermek veya
- ülkenin alt bölgelerine jenerik tedarik etme hakkını ihaleye çıkarmak.

Önemli miktarda ürünün stoklarda kalmasını engellemeye yönelik potansiyel seçenekler arasında, örneğin ihalelerin oldukça önceden yapılması ya da tahmin edilen talep doğrultusunda önceden belirlenen miktarlarda alım yapılması sayılabilir. İhalelerin düşük fiyat önerileri alınması açısından etkili olmasını sağlamak için ihaleler yeterli sayıda rakip tedarikçinin bulunduğu ve diğer jeneriklerin mevcut seviyede ya da bu seviyenin altında tavan fiyatlara tabi olduğu durumlarla sınırlı tutulabilir.

Eczaneleri jenerik ilaç vermeye teşvik etmek için eczane karlarını kullanmak birçok yüksek hacimli ürünün ilgili marka ürünün çok daha altında fiyatlandırılmasına yol açacağı için rekabetçi ihaleler bağlamında sorun yaratacaktır. Bu doğrultuda rekabetçi sözleşmeler altında jenerik dağıtımının yüksek seviyede gerçekleşmesini sağlamak için bir zorunlu ikame ya da azami geri ödeme çerçevesinin oluşturulması veya mevcut dağıtım ücreti çerçevesinin yeniden tasarlanması gerekecektir.

Mevcut rekabetçi sürecin yerine rekabetçi ihalelere dayanan bir süreç getirirken bazı başka engellerin de aşılması gereklidir. Bu süreçte Bakanlığın yeni rekabetçi sözleşme yapma yetkinlikleri oluşturması gereklidir. Ayrıca düzenli aralıklarla sözleşme ihalesine çıkmak ciddi devamlı maliyetler getirecektir.

Rekabetçi ihalelerin sonucunda görülecek fiyatlardaki düşüş ile indirimlerin tamamen ortadan kalkmasının eczane ağını aşırı derecede etkilemesini engellemek için eczane dağıtım

ücretlerinin de gözden geçirilmesi gerekecektir. Bu, dağıtım ücretlerini yeniden yapılandırarak ya da eczaneler tarafından sunulan diğer hizmetlerin finansmanını artırarak yapılabilir. Rekabetçi sözleşmeler kapsamında beklenen yüksek seviyedeki tıbbi ilaç maliyet tasarrufları, eczacıların sağlık sistemindeki mevcut rolünü geliştirmek için yeterli finansmanı sağlayacaktır.

Jenerik tedarikçiler muhtemelen rekabetçi ihalelere geçişe büyük tepki gösterecektir çünkü bu rejim, üzerlerinde rekabetçi baskıyı artıracak ve mevcut dağıtım çerçevesini temelden değiştirecektir. Eczanelerin de şiddetle karşı çıkması muhtemeldir ama bu itirazlar mevcut eczane finansman mekanizmalarında yapılacak iyileştirmelerle önemli oranda hafifletilebilir.

B. Seçeneklerin Kıyaslanması

Tıbbi İlaç Maliyeti Üzerindeki Etki

Dikkate alınan seçenekler arasında en yüksek tıbbi ilaç maliyet tasarrufunu oluşturma potansiyeline sahip olanı rekabetçi ihalelerdir. Bu tasarrufların jenerik tedarikçilerin bildirdiği mevcut tahmini indirim seviyesi olan %55'e eşit veya bu seviyenin üzerinde olması, başka bir deyişle 2011 yılı tıbbi ilaç maliyetleri temelinde 2,9 milyar USD'den fazla olması ihtimali bulunmaktadır. Buna karşılık bir geri alma yaklaşımı altındaki potansiyel tasarrufların, jenerik tedarikçilerin ürünlerinin stoklanması için eczanelere sunduğu tüm teşvik biçimlerini kapsayacak bir bildirim çerçevesi oluşturabilme becerisine bağlı olarak, bildirilen %55'lik indirim seviyesinin çok daha altında gerçekleşmesi muhtemeldir. Öte yandan karşılaştırma ülkesi kullanarak elde edilen azami tasarrufun ise 2011 tıbbi ilaç maliyetlerine göre 2,46 milyar dolar civarında veya daha az gerçekleşmesi olasıdır.

Uygulama ve Devamlı Maliyetler ile Engeller

Yukarıdaki tüm yaklaşımlar açısından uygulamaya ilişkin ortak ve devamlı bir sorun, yüksek jenerik ilaç dağıtım seviyesini sürdürebilmektir. Halihazırdaki rekabetçi çerçevenin yüksek jenerik indirim seviyesi, ikameyi teşvik etme konusunda etkili olmuş ancak etkin olmayan bir eczane sektörünün gelişmesine yol açmıştır.

Bu sorunu çözmeye yönelik seçenekler jenerik ilaç dağıtımını dağıtım ücretleri aracılığıyla teşvik etmeyi sürdürmek, jenerik ikamesini zorunlu tutmak ya da geri ödeme tavanını jenerik fiyat seviyesinde belirlemektir. Yukarıda da açıklandığı üzere jenerik ikamesini artırmak için eczane teşviklerinden faydalanarak indirimleri ve jenerik karları kullanmayı sürdürmek, daha düşük tıbbi ilaç fiyatlarının getirdiği faydaları önemli ölçüde ortadan kaldıracaktır. Bunu yapmak için dağıtım ücretlerinin 0,6 milyar USD'den fazla artırılması gerekmektedir ve o durumda bile jenerik ilaç dağıtımında bir azalma görülebilecektir. Üstelik jenerik dağıtımını artırmak üzere eczane teşviklerinden faydalanmak fiili eczane maliyetlerini yansıtmayan bir dağıtım ücreti çerçevesi yaratacaktır.

Diğer alternatifler arasında yer alan jenerik ikamenin zorunlu tutulması, bir gözetim ve uygulama çerçevesi oluşturulmasını gerektirecek ve yine de jenerik dağıtımda bir miktar azalmaya yol açabilecektir. Geri ödemelerde jenerik fiyat seviyesinde bir tavan belirlemek de

jenerik dağıtımda bir azalmayla sonuçlanabilir ancak ilave maliyetlerin hastalar tarafından karşılanması gerekecektir.

Bunun dışında yukarıdaki seçenekler arasında en düşük uygulama engelleri ve devamlı maliyetler karşılaştırma ülkesi yaklaşımında ortaya çıkmaktadır çünkü bu yaklaşım mevcut rekabetçi çerçeveyi sürdürmekte ve patentli tıbbi ilaçlar için zaten uygulanmakta olan bir temel yaklaşımı kullanmaktadır.

Geri alma yaklaşımı da mevcut rekabetçi çerçeveyi koruyacaktır. Ancak bu yaklaşımı hayata geçirme ve sürdürme aşamasında indirimlerin fiili boyutuna ilişkin doğru bilgi edinme ve indirimleri bölüştürme ihtiyacına ilişkin önemli engeller ve maliyetler bulunacaktır.

En yüksek uygulama maliyetleri ve engeller rekabetçi ihale yaklaşımında, uygun bir rekabetçi ihale süreci geliştirmekle, ihaleye çıkma becerisini oluşturmakla ve jeneriklerin dağıtımını yeniden organize etmekle ilişkili olarak ortaya çıkacaktır. Bu yaklaşım ayrıca ciddi devamlı ihale maliyetleri de getirecektir.

Sağlık Sisteminin Kalitesi ve Etkinliği Açısından Etkiler

Yukarıdaki seçeneklerin hepsinde görülen ortak bir sorun, hastaların eczacı hizmetlerine yeterli bir şekilde erişmesini sağlamaktır. Bu amaca ulaşmanın en açık yolu rekabetçi bir ihale süreci kullanmaktır. Yukarıdaki seçenekler arasında rekabetçi jenerik fiyatlar ve bu ilaçların dağıtılması sonucunda net eczane gelirleri oluşturan tek seçenek rekabetçi ihalelerdir. Diğer seçeneklere göre önemli ölçüde daha yüksek tıbbi ilaç tasarrufları yaratan rekabetçi ihaleler, ayrıca sağlık sistemi içerisinde eczacı hizmetlerinin daha iyi kullanılmasını teşvik etmek için daha fazla finansman da sağlamaktadır.

Tepkiler

Sektör katılımcıları muhtemelen en çok rekabetçi ihale yaklaşımına tepki gösterecektir. Yukarıdaki diğer seçenekler mevcut rekabetçi çerçevenin büyük ölçüde aynen devam etmesini sağlamaktadır, oysa rekabetçi ihaleler rekabetin odağını temelden değiştirmekte ve doğrudan ödeyicilere faydalı olacak biçimde kaydırmaktadır. Yeni rekabetçi baskılara maruz kalacak jenerik tedarikçiler özellikle sert tepkiler gösterebilir.

Rekabetçi ihalelere ilişkin olarak eczanelerin de ciddi bir tepki vermesi beklenmelidir çünkü rekabetçi ihaleler indirimleri eczaneler için bir finans kaynağı olmaktan çıkartacaktır. Eczanelere geri ödemelerde alternatif iyileştirmeler ve belki de genişletilmiş bir sağlık rolü önermek eczanelerin tepkisini hafifletebilir. Gelirleri üzerinde yaptıkları net etkiye göre yukarıdaki diğer seçeneklerin de eczanelerden ciddi bir tepki göreceği beklenebilir.

Diğer şartlar aynı olduğu sürece, karşılaştırma ülkesi yaklaşımının geri alma yaklaşımına göre daha az tepkiyle karşılaşması beklenebilir çünkü bu yaklaşım eczanelerle tedarikçiler için daha düşük bir bildirim yükümlülüğü yaratmaktadır.

7. BÖLÜM

ÖNERİ

196. Seçenekleri kıyaslamamanın amacı bir ya da daha fazla nihai hükümet müdahalesi önerisinde bulunmaktır.

1. En iyi seçeneğin tercih edilmesi

197. Önceki bölümde saptanan kriterleri kullanarak en iyi seçenek, en iyi ikinci seçenek, vd. hakkında bir karar vermek mümkündür. Zaman zaman birden fazla seçenek bulmak için gayret gösterilmesine rağmen bir tek makul seçenekle karşılaşılabilir.

198. En basit durumda, eğer farklı seçeneklere ilişkin parasal fayda ve maliyet tahminleri yapılmışsa, en yüksek net faydayı sunan seçenek diğer seçeneklerin üzerinde yer alacaktır.

Kutu 57. Örnek

Eğer faydalar ve maliyetler aşağıdaki gibiyse, B seçeneği en yüksek, A seçeneği ikinci en yüksek ve C seçeneği de en düşük net faydayı sunmaktadır.

Tablo 4. Net fayda hesaplama örnekleri

	Fayda	Maliyet	Net Fayda
A Seçeneği	300	10	290
B Seçeneği	440	10	430
C Seçeneği	30	5	25

199. Eğer fayda ve maliyetlere ilişkin parasal tahminler kolaylıkla oluşturulamıyorsa, alternatif niteliksel tekniklerle bir sıralama yapılabilir.

200. Zaman zaman yenilik etkileri ya da yeni girişler gibi fiyat dışı etkiler yeni bir düzenlemenin yarattığı en önemli etkiler olabilir ve ciddi bir rekabetçi değer taşıyabilir.

2. Önerinin sunulması

201. Öneri her zaman uygulamaya konulmasından önce bir karar merciine sunulmalıdır. Karar mercii daha sonra nasıl hareket edileceğini belirleyecektir.

202. Karar merciine sunulan bilgiler genellikle karar merciinin en rekabet yanlısı çözümlerin ortaya koyacağı rekabet faydalarını anlayabilmesine yetecek kadar eksiksiz olacak ve farklı seçeneklerin fayda ve zararlarını açıkça belirterek sonuca giden akıl yürütme sürecinin kolaylıkla izlenmesini mümkün kılacaktır.

203. Devletin farklı seviyelerinde (ulusal ve bölgesel mevzuatlar gibi) politika değişiklikleri önerildiğinde, söz konusu öneri ilgili her karar mercii için faydalı olacak şekilde hazırlanmalıdır. Birden çok devlet seviyesinin birlikte hareket etmesinin gerekli olduğu durumlarda değişikliklerin hayata geçirilmesi muhtemelen uzun bir süre alacaktır.

204. Sık sık her biri ilgili kanun veya düzenlemelerin farklı bir hükmüyle ilişkili olan birçok öneri bulunacaktır. Bu öneriler bu bölümün sonundaki Tablo 5'e benzer bir tablo ile özet bir şekilde sunulabilir. Öneriler başlıklı son sütun, her hükme ilişkin önerileri göstermektedir. Kanun ve düzenlemelerin haritalanması, rekabet kısıtlamalarının belirlenmesi, bir hükmün orijinal amacının açıklanması ve hükmün neden olacağı rekabetçi zararın (bu örneklerde niteliksel bir biçimde) açıklanması diğer sütunların içeriğini oluşturmaktadır. Bu özet tablo daha sonra rekabet endişelerini açıklayan ve mümkün olduğunda etkilere ilişkin niceliksel tahminler yapan ilave materyallerle desteklenecektir.

205. Birçok durumda niceliksel tahminler yapmak mümkün olmasa da, güvenilir olmaları halinde bu tahminler öneriyle birlikte sunulmalıdır. Farklı seçeneklerin etkilerine dair sayısal tahminlerin bir faydası, bu tahminlerin çıkar gruplarından gelen baskılara dayanan tamamen siyasi bir sürecin yaratacağı sonuçlara göre daha nesnel bir sonuç ortaya koymaya yardımcı olabilmesidir. Bu durum, özellikle yalnızca iki politikanın kıyaslamaya tabi tutulduğu hallerde (örneğin mevcut düzenlemeye alternatif yalnızca bir tek makul seçeneğin bulunması nedeniyle bir düzenlemeye ilişkin yapılan *ex-post* gözden geçirme sırasında) basittir.

3. Yeni düzenlemenin hazırlanması

206. Yeni düzenlemenin hazırlanması, düzenlemelerin etkili bir biçimde hayata geçirilmesi bakımından kilit önem taşımaktadır. Sıklıkla, düzenleyici seçenekleri değerlendirmekle görevli ekip, teknik düzenlemeleri hazırlamaya uygun organ olmayabilir. Örneğin bazı ülkelerde tüm mevzuatlar bir mevzuat hazırlama dairesi

tarafından oluşturulmaktadır. Sonuç olarak politika koyucular sıklıkla mevzuat hazırlama görevlerini başkalarına vermektedir. Yine de değerlendirmeyi yürüten ekip taslak hazırlayanlara faydalı bilgiler sunabilir ve taslağı hazırlayanların da oluşturulan mevzuat taslağının arzu edilen rekabet yanlısı etkileri göstermesini ve düzenlemenin istenen birincil amacını karşılamasını sağlamak için düzenlemeyi gözden geçirenlerin tavsiyelerini alması gereklidir.

4. Nihai onay

207. Nihai onay için gerekli adımlar düzenleme tipine veya düzenlemedeki değişikliklere göre farklılık gösterecektir. Örneğin eğer önerilen düzenleme düzenleyici bir kurumun idaresi doğrultusunda yapılıyorsa, düzenleyici kurumun yönetim kurulu, düzenlemenin kaldırılması da dahil olmak üzere düzenleyici değişikliği doğrudan kabul edebilir. Eğer önerilen düzenlemenin bir yasama işlemi ile kabul edilmesi gerekiyorsa süreç oldukça farklı işleyebilir. Dolayısıyla bu gibi durumlarda meclis gündemine gelebilme kritik önem taşımaktadır. Meclis gündeminin kim tarafından oluşturulduğunu bilmek ve düzenlemenin işleme konulabilmesi için uygun siyasi sürecin izlenmesini sağlamak önemlidir. Önerilen bir düzenlemenin meclis gündemine gelebilmesi için önerinin faydalarına ve hükümetin öncelikleriyle ilişkisine dair güçlü savlar gerekli olabilir. Daha önce açıklanan yöntemleri kullanarak değişikliğin ekonomik faydalarını nicilemek bu nedenle yararlı olabilir.

5. Uygulama

208. Yeni bir düzenlemenin kabul edilen çözüm olduğu ve resmen yürürlüğe girdiği durumlarda, düzenlemeyi etkinleştirmek için gerekli kurumsal donanımın da yürürlükte olması gereklidir. Bazı yerlerde örneğin düzenlemeyi uygulamakla sorumlu kimse olmadığı ya da sorumlu organ bu düzenlemeye yeterince yüksek bir öncelik vermediği için düzenlemeler kabul edilmiş ancak uygulanmıyor olabilir. Düzenlemenin resmen kabul edilmesinin ardından uygulama usullerini oluşturmak için uygun önlemler de alınmalıdır.

209. Bir düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarih, rekabetçi süreçlerin işletilebilmesi açısından önemli bir etkide bulunabilir. Özellikle de bir standardı halihazırda yalnızca tek bir şirketin karşılayabildiği ancak diğer şirketlerin de gelecekte karşılamasının mümkün olduğu hallerde, düzenlemenin diğer şirketlere ürünlerini geliştirmek için yeterince zaman verilmesinin ardından yürürlüğe sokulması dikkate alınmalıdır. Yürürlük tarihleri etkili rekabetin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde seçilmelidir.

Kutu 58. Örnek

Bir düzenlemenin yürürlüğe girme tarihi rakiplerin sayısını önemli ölçüde etkileyebilir. Örneğin deniz doğa parklarında çalışan motorlu teknelerdeki dıştan takmalı motorlar için düşük gürültü ve düşük emisyon kuralları getiren bir düzenlemenin yasalaştığını ve bu standardın altı ay içerisinde hayata geçirilmesinin planlandığını düşünün. Düzenlemenin kabul edildiği sırada standardı karşılayan teknolojiye sahip yalnızca bir şirket vardır, diğer şirketlerin aynı teknolojiyi kullanmasını engelleyen bir patente sahiptir ve başka hiçbir şirket altı ay içerisinde alternatif hazırlamayacaktır. Sonuç olarak standardı karşılamak için yapılacak tüm alımlar tek bir şirketten yapılacaktır; kanun gereği bu şirketin ürünlerinin alınması şart olduğundan şirket yüksek fiyatlar isteyebilecektir. Eğer düzenleyici uygulama süresini iki yıl uzatırsa diğer şirketler patenti ihlal etmeyen yeni ürünler geliştirmeye ve kendi motorlarını piyasaya sunmaya zaman bulacaktır, bu durum da alıcıların önünde gerçek seçenekler olacağı ve fiyat rekabeti sayesinde fiyatların maliyetlere uygun bir seviyede kalacağı anlamına gelir.

Düzenlemeyi oluşturmaktan sorumlu yetkili mercii, şunları yapmalıdır:

1. Düzenlemeyi uygulamak için uygun kurum saptamalıdır;
2. Bu kurum sorumluluk vermelidir;
3. Uygun kurumun düzenlemeyi uygulamak için gerekli bir mekanizma geliştirmesini sağlamalıdır (örn. mekanizmaların belirli bir süre içerisinde geliştirilmesini zorunlu tutarak);
4. Etkilenen işletmelerin ve tüketicilerin düzenleme hakkında bilgilendirilmesini sağlamalıdır (örn. çalıştaylar düzenleyerek, yazılar göndererek ya da etkilenen topluluğa ulaşmak için başka araçlardan yararlanarak);
5. Özel sektörün düzenleme hakkında kiminle irtibata geçeceğini bildiğinden emin olmalıdır ve
6. Düzenleyici kararların yeterince hızlı bir şekilde alınmasını, bir takdir hakkının söz konusu olması durumunda kararların gerekçelere dayanmasını ve düzenlemenin rekabetçi süreçleri destekleyen bir süre içerisinde uygulanmasını sağlamalıdır.

Tablo 5. Sonuçların Sunulmasına Yönelik Örnek Tablo -- İnşaat Malzemeleri

Düzenlemenin Sayısı ve Başlığı	Madde	Konu kategorisi	Olası engellerin kısa tanımı	Politika koyucunun amacı	Rekabet zararı	Öneriler
3054/2002 sayılı Kanun Petrol piyasasının düzenlenmesi ve diğer hükümler	6. Md. 5. Fk.	Asfalt	Asfalt ticareti lisansı alabilmek için tüzel kişinin asgari 500.000 AVRO değerinde hisse sermayesi bulunmalıdır.	Amaç, petrol ürünlerinin yüksek değerleri ışığında, bu ürünlerin ticaretini yapan şirketlerin finansal kapasitesi ve sürdürülebilirliği olmasını sağlamaktır.	Giriş maliyetlerini artırdığından küçük tedarikçiler için giriş engeli oluşturur. Hüküm, tedarikçi sayısını sınırlandırarak ilgili alanda yüksek yoğunlaşmaya ve muhtemelen fiyatlarda artışa neden olabilir.	Hüküm kaldırılmalıdır.
3054/2002 sayılı Kanun Petrol piyasasının düzenlenmesi ve diğer hükümler	6. Md. 5. Fk.	Asfalt	Asfalt ticareti yapabilmek için asgari depolama alanı 2.000 m ³ olmalıdır.	Hükümün amacını saptamak mümkün olmamıştır. Ancak anladığımız kadarıyla amaç söz konusu ürün tedarikinin yeterli seviyede olmasını sağlamaktır.	Giriş maliyetlerini artırdığından küçük tedarikçiler için giriş engeli oluşturur. Hüküm, tedarikçi sayısını sınırlandırarak ilgili alanda yüksek yoğunlaşmaya ve muhtemelen fiyatlarda artışa neden olabilir.	Hüküm kaldırılmalıdır.
669/1977 sayılı Kanun "Taş Ocakları-İşletme ruhsatları"	5. Md. 3. Fk.	Madenler / Taş Ocakları	Mermer ocakları için işletme ruhsatı asgari 20.000 m ² ve azami 100.000 m ² 'lik bir arazi için tek bir alan olarak verilmektedir.	Çevre Bakanlığı'ndan öğrendiğimiz kadarıyla bu hükümün amacı büyük arazilerin mermer ocaklarına ayrılmasını önlemektir. Çünkü bu durumun ciddi çevresel etkileri olacaktır. Çevre Bakanlığı ile yaptığımız yazışmalar sonucunda komşu mermer ocaklarının birleştirilebileceğini öğrendik (hem özel sektöre hem de kamuya ait ocaklar için geçerli). Mermer ocaklarına ilişkin olarak asgari alan 20.000 m ² olarak belirlenmiştir çünkü bu alan mermer çıkarmak için gerekli en düşük ölçek olarak kabul edilmektedir.	Mermer ocaklarının asgari ve azami ölçekleri bir giriş engeli oluşturarak piyasaya girmek isteyen olası teşebbüsleri caydırabilmekte, tedarikçi sayısını azaltmakta ve fiyatların yükselmesine neden olabilmektedir. Bu hükümün belirlediği azami alan, daha önceden çıkarma ruhsatının verildiği doğrudan ocak tahsisi örneklerinde çevre koruma hedefleriyle orantılı gibi görünmektedir. Komşu ocakların işleticiler tarafından birleştirilebilmesi bu hükümün potansiyel etkisini azaltmaktadır.	Mermer ocaklarının asgari ve azami alanına ilişkin hüküm kaldırılmalı ancak 285/1979 sayılı Başkanlık Kararnamesinin 11 Md. 1a) fk., 2. fk ve 17. Md. için kısıtlama korunmalıdır.

Düzenlemenin Sayısı ve Başlığı	Madde	Konu kategorisi	Olası engellerin kısa tanımı	Politika koyucunun amacı	Rekabet zararı	Öneriler
Δ7/οικ.24023/4220/2011 sayılı Bakanlık Kararı "Δ7/A/Φ1/12901/580/26-6-1997 sayılı 'Maden mevzuatında öngörülen Devlet harç ve işletme payı miktarlarının yeniden ayarlanmasına ilişkin' Ortak Bakanlık Kararında Değişiklik Yapılması (Resmi Gazete sayı 574/B)."	Emsalsiz madde	Madenler / Taş Ocakları	210/1973 sayılı Kanun kapsamında ödenen harçların belirlenmesi, yani 10.000 AVRO tutarındaki maden imtiyazı başvurusu harcı, 5 km ² 'ye kadar imtiyaz başvurusunda bulunmak için alınan 20.000 AVRO değerindeki teminat mektubu, 5 km ² 'nin üzerinde imtiyaz başvurusunda bulunmak için alınan 30.000 AVRO değerindeki teminat mektubu.	Söz konusu hükmün amacını belirlemek mümkün olmamıştır. Ancak anladığımız kadarıyla amaç kamu gelirlerini artırmaktır.	Hüküm idari bir yük oluşturuyor olsa da rekabetin bozulduğunu gösteren bir delil bulunmamaktadır.	Herhangi bir değişiklik önerilmemektedir.
405/1996 sayılı Başkanlık Kararı Tehlikeli ürünlerin limanlarda yüklenmesi ve indirilmesi	EK C, 10. fk.	Çerçeve kanun	İlgili hüküm yolcu taşıyan feribotlarda en fazla 5 nakliyecinin Ek C'de tanımlanan tehlikeli maddeleri kısıtlı miktarlarda taşıyabileceğini belirterek sınıf 2, 3, 4.1, 4.3 ve 5.2 kapsamına giren ürünleri istisna olarak belirler ve bunlar için feribot başına yalnızca iki nakliyeciye izin verilmesini öngörür.	Söz konusu hükmün amacını belirlemek mümkün olmamıştır. Ancak anladığımız kadarıyla amaç insanların ve malların güvenliğidir.	Tehlikeli Mallar Uluslararası Denizcilik (IMDG) Kodu yolcu gemilerinde taşınabilecek miktara ilişkin bir sınırlama getirmemiştir. Ulusal hükmün nakliye maliyetlerini artırması ve daha yüksek fiyatlara neden olması mümkündür.	Başkanlık Kararı IMDG bağlamında gözden geçirilmeli ve bu kurallarla tam olarak uyumlu olmalıdır. Ek olarak IMDG Kodu ile tam uyumluluğu sağlamak için her IMDG güncellemesinden sonra değiştirilmelidir.

Kaynak: OECD (2013) OECD Rekabet Değerlendirme Gözden Geçirmesi: Yunanistan OECD: Paris. <http://www.oecd.org/daf/competition/Greece-Competition-Assessment-2013.pdf>.

Kutu 59. Ayrıntılı örnek: Öneri

Kılavuzun genelinde verilen ayrıntılı örnek bu kutuda da devam etmektedir.

Bakanlığın incelemeleri temelinde, hükümetin jenerikler için UTİSP azami geri ödeme politikası ile birlikte uygulanmak üzere bir rekabetçi ihale süreci geliştirmesi önerilmektedir.

Gerekçeler:

Rekabetçi bir ihale süreci sağlık sistemi için en büyük potansiyel maliyet tasarruflarına neden olmaktadır. 2011 yılı tıbbi ilaç maliyetleri referans alındığında, rekabetçi ihalelerin ilaç maliyetinden toplamda 2,9 milyar USD'yi aşan tasarruf sağlayabileceği görülmektedir; bu rakam, karşılaştırma ülkesi yaklaşımı ile elde edilebilecek miktarın 0,6 milyar USD üzerindedir. Geri alma yaklaşımı ile elde edilebilecek tasarruflar artan rekabetçi baskıların ve indirimleri etkin bir şekilde izleme becerisinin yaratacağı fiyat etkilerine bağlı olduğundan bunları tahmin etmek zor olsa da, bu tasarrufların rekabetçi ihaleler kapsamında ortaya çıkacak tasarruflardan çok daha az olması beklenmektedir.

Ayrıca rekabetçi bir ihale sürecinin bir faydası da rekabetçi jenerik fiyatları ile eczanelerin tıbbi ilaç dağıtımından elde ettiği net geliri ortaya koymak olacaktır. Dolayısıyla dağıtım ve diğer tıbbi hizmetler için optimal eczane fiyatlarının geliştirilmesine ilişkin daha net bir temel sunacaktır. Rekabetçi ihalelerden beklenen ilave tasarruflar da eczacıların sağlık sistemindeki rolünü geliştirmek için olası bir finansman kaynağı sağlayacaktır.

Rekabetçi bir ihale sürecinin hayata geçirilmesi için bazı büyük engellerin aşılması gerekecektir. Etkili bir rekabetçi ihale sürecinin geliştirilmesi, eczanelere yapılan ödemelerin yeniden tasarlanması ve jenerik dağıtım çerçevesinin yeniden düzenlenmesi gereklidir. Ayrıca ihale süreciyle ilişkili ciddi devamlı maliyetler de söz konusu olacaktır. Ancak rekabetçi ihalelerin yaratması beklenen maliyet tasarrufları ile sağlık sistemi faydaları bu maliyet ve engellere ağır basmaktadır.

Rekabetçi bir ihale sürecinin hayata geçirilmesinin önündeki temel engelin paydaşlardan gelecek itirazlar olması muhtemeldir. Özellikle daha güçlü bir rekabetçi çerçeve kapsamında faaliyet göstermek zorunda kalacak olan jenerik tedarikçilerinden şiddetli itirazlar beklenebilir. Muhtemelen mevcut ödeme çerçevesinde yapılacak iyileştirmelere bağlı olmakla beraber eczane sektöründen de güçlü itirazlar geleceği tahmin edilebilir.

Bakanlık, en iyi ikinci seçenek olarak düşük maliyetli karşılaştırma ülkelerinden faydalanan bir karşılaştırma ülkesi tavan fiyatı yaklaşımını önermektedir. İndirimlerin geri alınması yaklaşımına kıyasla karşılaştırma ülkesi yaklaşımının kesin olarak getireceği maliyet tasarrufları daha yüksek olacaktır. Ayrıca rekabetçi ihale veya indirimlerin geri alınması yaklaşımlarına kıyasla, karşılaştırma ülkesi tavan fiyatlarının yaratacağı

uygulamaya ilişkin ve devamlı maliyetler ile engeller daha sınırlı kalacaktır.

Yukarıdaki seçeneklerden herhangi birinin hayata geçirilmesiyle bağlantılı olarak, jenerik ilaç dağıtımının yüksek seviyede gerçekleşmesini sağlamak için UTİSP kapsamında ilgili jenerik fiyatlara dayalı bir azami geri ödeme politikasına geçilmesi önerilmektedir. Hasta gruplarının bu politikaya şiddetle itiraz etmesi mümkündür, ancak politika yüksek seviyede jenerik ikamesi sağlarken hastaların marka ürünleri ceplerinden ödeme yaparak veya uygun durumlarda özel sigortalar aracılığıyla satın alabilmesine de izin vermektedir.

Buna karşılık, jenerik ikameyi teşvik etmek için zorunlu bir eczane ikame yaklaşımı benimsemek ciddi uygulama maliyetleri getirecek ve muhtemelen hasta gruplarının şiddetli itirazları ile karşı karşıya kalacaktır. Eczanelerin jenerik ilaç vermesini sağlamak amaçlı mali teşvikleri sürdürmek, rekabetçi jenerik ilaç fiyatlarından kaynaklanan net faydaları önemli ölçüde azaltacak ve gerçek maliyetlere dayalı olmayan bir dağıtım ücreti yapısının kullanılmasını zorunlu kılacaktır.

8. BÖLÜM

EX POST DEĞERLENDİRME

210. Gözden geçirme sürecinin ardından belirlenen seçeneğin beklenen etkilerde bulunup bulunmadığını ve en uygun seçenek olup olmadığını değerlendirmek amacıyla, rekabet incelemelerine ilişkin düzenli *ex-post* değerlendirmeler yapılmalıdır. Böylelikle yapılmış olabilecek hataları ve bu hataların nedenlerini değerlendiricinin tanımlamasına olanak sağlanarak rekabet değerlendirmesi süreci iyileştirilebilir.

211. Rekabet değerlendirmeleri sırasında incelenen politika alternatiflerinin olası etkilerine ilişkin varsayımlarda bulunulması kaçınılmazdır, dolayısıyla her seçeneğin fiili maliyetlerine ve faydalarına ilişkin bir miktar belirsizlik bulunmaktadır. Tercih edilen seçeneğin rekabeti bozmadan istenen hedefe ulaşmaya yönelik en uygun seçenek olup olmadığını ancak zaman gösterecektir.

212. Benimsenen seçenek, öngörülemeyen etkilerde bulunabilir ve başlangıçta tasarlanandan farklı sonuçlara neden olabilir. Bu durum, eksik ya da kusurlu bir analizden kaynaklanmış olabileceği gibi, rekabet değerlendirmesinin yapıldığı dönemde tahmin edilmesi mümkün olmayan etkenlerden de kaynaklanmış olabilir. Gözlemcilerin ilk analizin eksiksiz ve doğru olup olmadığını saptayabilmesi, ancak *ex-post* bir değerlendirme ile mümkün olacaktır. *Ex-post* değerlendirmeler, başlangıçtaki analizin o dönemde mevcut veriler ışığında makul olduğu ancak elde edilen nihai sonuçlar nedeniyle politika seçeneğinin gözden geçirilmesinin gerektiği hükmüne varabilir.

Kutu 60. Devlet yardımlarına ilişkin etki değerlendirmesi

Avrupa Komisyonu bir süre önce Devlet yardımlarının kontrolüne ilişkin yeni değerlendirme şartları kabul etmiştir. Komisyon, Devlet yardımı planlarının etkilerini değerlendirmek ve sonraki planlar ile gelecekteki Devlet yardımı kurallarında iyileştirme yapılabilmesini sağlamak amacıyla belirli sayıdaki Devlet yardımı planının değerlendirilmesini zorunlu tutacaktır.

Değerlendirme, özellikle yardımın yardımdan faydalananlarının davranışlarını gerçekten değiştirip değiştirmediği, faydalananlar arasında etkiler açısından önemli bir fark görülüp görülmediği, yardım planının diğer şirketlerin faaliyetleri üzerinde yayılma (*spill-over*) etkisinde bulunup bulunmadığı, planın arzu edilen politika hedefine katkıda bulunup bulunmadığı ve seçilen yardım aracının en uygun araç olup olmadığı gibi soruların yanıtlanmasında kullanılabilir somut deliller elde etmeyi amaçlamalıdır.

Komisyon, Mayıs 2014'te, karşılgusal (counterfactual) etki değerlendirmelerine ilişkin yöntemleri betimleyen, en son literatür ve uluslararası düzeyde kabul gören iyi uygulamalarla uyumlu yöntembilimsel (*methodological*) bir kılavuz yayımlamıştır. Üye Ükelere yardım planlarına yönelik değerlendirmeleri hazırlama ve yürütme konusunda yardımcı olmak için, kılavuzda değerlendirme planlarının kilit unsurları da açıklanmaktadır.

213. Dolayısıyla *ex-post* değerlendirmenin amacı benimsenen seçeneğin rekabet üzerindeki etkisini saptamak ve bu seçeneğin en uygun seçenek olduğunu doğrulamaktır. İdeal olarak değerlendirmeyi yürütenler, bu aşamayı tercih edilen seçeneğin sonucu ile değerlendirmenin yapıldığı dönemde ele alınan tüm alternatifleri karşılaştırarak yerine getirecektir. Ne var ki böyle bir analiz son derece karmaşık ve zaman alıcı olabilir. Dolayısıyla genellikle tek bir karşılgusal örnek seçilir.

214. Bu sürecin faydalı ve bilgilendirici olabilmesi için karşılgusal örneğin uygun bir biçimde seçilmesi çok önemlidir. Rekabet etki değerlendirilmesi yapılmamış olsaydı tercih edilecek seçenek karşılgusal örnek olarak belirlenmelidir. Başlangıçtaki rekabet değerlendirmesinin daha sonra değiştirilen mevcut bir politikaya ilişkin olduğu hallerde, karşılgusal örnek kaldırılan politikanın yürürlükte olduğunu varsaymalıdır. Tam aksine, değerlendirmenin yeni bir politikayı kapsadığı durumlarda ise analiz, tercih edilen politikanın etkileri ile başlangıçta önerilen politikanın etkilerini karşılaştırmalıdır. Ancak eğer rekabet değerlendirmesinden sonra benimsenen başlangıçta tercih edilen seçenek ise, karşılgusal örnek o dönemde ele alınan ikinci en iyi alternatif olarak belirlenmelidir.

215. Analizin tarafsız ve nesnel olmasını sağlamak için, *ex-post* değerlendirme başlangıçtaki rekabet değerlendirmesini yapan ekipten farklı bir ekip tarafından yürütülmelidir. Bu yöntem karşılgusal örnek seçiminin ve sonraki aşamaların ilk değerlendirme sürecinin doğru sonuçlara vardığını ispatlama arzusundan ya da ihtiyacından etkilenmeden yapılmasını sağlayacaktır. Yalnızca gerçek hatalar saptandığında ders çıkartılabilir.

216. Kararın üzerinden geçen zaman da *ex-post* değerlendirmenin sonuçlarını etkileyebilir. Bir tarafta henüz kısa bir süre geçmişse tercih edilen seçeneğin tüm etkilerini doğru bir şekilde tahmin etmek için yeterince veri bulunmayabilir. Diğer tarafta ise eğer çok fazla zaman geçerse politikanın etkilerini sektörü etkilemiş olabilecek diğer olayların etkilerinden ayırmak zor olacaktır. Bu durum, özellikle dinamik ve yenilikçi sektörler için geçerlidir. Bu nedenle birbirine zıt bu iki etki arasında bir denge kurulması gerekir. Biz, *ex-post* değerlendirmenin 2 ila 3 yıl geçtikten sonra yapılmasını öneriyoruz.

Kutu 61. Giriş kısıtlamaları getiren bir düzenlemenin kaldırılmasına ilişkin *ex-post* değerlendirme

Belirli bir sektördeki düzenleme, ancak mevcut oyuncular piyasanın yeni bir tedarikçiyi kaldırabileceğine karar vermesi ve yeni oyuncunun becerileri ve uzmanlığının doğrulanması halinde yeni oyuncuların pazara girmesine izin vermekteydi. Amaç, tedarikçi kalitesini teminat altına alarak tüketicileri güvenli olmayan ya da standart altında kalan hizmetlerden korumaktı. Düzenleme, tedarikçilerin sayısını kısıtlayarak rekabeti bozduğu ve bir lisans sistemi ile de aynı sonuca ulaşılabileceği gerekçesi ile kaldırılmıştı.

Ex-post değerlendirme giriş engellerinin kaldırılmasından sonra sektörde sunulan hizmetlerin miktarının ve çeşitliliğinin artıp artmadığına ve/veya fiyatlarının düşüp düşmediğine bakmalıdır. Ayrıca, tüketicilerin bu değişiklikler nedeniyle zarara uğrayıp uğramadığına, örneğin şikayet sayısının artıp artmadığına da bakmalıdır. Daha sonra lisanslama rejiminin sonucu ile düzenleme kaldırılmamış olsa geçerli olacak piyasa koşulları (karşıolgu) kıyaslanmalıdır. Eğer sektörde önemli bir değişiklik gerçekleşmemişse karşıolgu sektörün müdahaleden önceki durumu olarak belirlenebilir. Ancak eğer bir değişiklik gerçekleşmişse bu değişikliğin gerçekleşmemiş olması halinde neler olacağını tahmin etmek gerekecektir.

217. Bu tür bir çalışmada karşıolgusal örneğin yeniden oluşturulmasının en büyük zorluğu teşkil ettiği açıktır. Tüketicilere, tedarikçilere ya da diğer piyasa katılımcılarına yönelik anketler veri elde etmekte ve sektörü etkileyen ancak düzenlemedeki farklılıklardan kaynaklanmayan değişiklikleri (örn. teknolojik şok, büyük bir birleşme, talepte bir azalma, vs.) saptamakta yardımcı olabilir. Yeterli veri varsa regresyon ya da diğer istatistiksel teknikler kullanarak belirli değişkenlerin karşıolgusal senaryo bağlamında nasıl gelişeceğini tahmin etmek mümkün olacaktır.

Kutu 62. Ex-post değerlendirme**İngiltere eczacılık piyasası incelemesi**

2010 yılında İngiltere Adil Ticaret Ofisi "Giriş düzenlemelerinin kontrolü ve Birleşik Krallıkta perakende eczacılık hizmetleri" başlıklı 2003 tarihli piyasa incelemesi hakkında bir *ex-post* değerlendirme yayınladı. Bu *ex-post* değerlendirmede, 2003 önerilerini hayata geçirmeye yönelik alınan ancak tavsiye edilen değişiklikler kadar kapsamlı olmadıkları anlaşılan hükümet önlemlerinin etkileri incelendi. Bkz. OFT (2010) Evaluating the impact of the 2003 OFT study on the Control of Entry regulations in the retail pharmacies market.

(Bkz.

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1219.pdf)

Almanya'nın satış ambalajı geri kazanım ve geri dönüşüm analizi

Temmuz 2012'de Bundeskartellamt (Almanya Rekabet Otoritesi) uyum planlarına ("ikili sistemlere") ilişkin bir sektör araştırması başlatarak özel tüketiciler tarafından atılan satış ambalajlarının geri kazanımı ve geri dönüşümü piyasasında serbestleşmenin etkilerini inceledi. Sektör araştırması, 19 yıllık bir dönemi kapsayan ayrıntılı verilere dayanıyordu. Ortaya çıkan rapor, serbestleşme sonucunda evlerden atık ambalaj toplanmasına ve geri dönüştürülmesine ilişkin toplam yıllık maliyetlerin yaklaşık 2 milyar Avro'dan 1 milyar Avro'nun altına düştüğünü gösterdi.

(Bkz. http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2012/03_12_2012_SU-duale-Systeme.html

ve <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Duale%20Systeme%20-20Abschlussbericht.pdf?blob=publicationFile&v=3>.)

İrlanda'nın taksi incelemesi

İrlanda'nın taksi piyasalarına ilişkin 2014 tarihli bir inceleme, 2000 yılında gerçekleşen büyük bir serbestleşme sonrasında pazarın gelişimini ve pazarda ortaya çıkan etkileri araştırmaktadır. Bkz. Paul Gorecki (2014) *Ex-post* assessment of government intervention in the taxi market in Ireland: 1978-2014

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2014\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2014)6&docLanguage=En).

218. Bir başka zor karar, hangi gözden geçirmeye ilişkin *ex-post* değerlendirme yapılacağıdır. İdeal olarak *ex-post* değerlendirme düzenli aralıklarla yapılmalı ve daha zor ya da tartışmalı gözden geçirmelere odaklanmalıdır.

219. *Ex-post* değerlendirmeye aday müdahaleler, piyasaya ve piyasanın evrimine ilişkin verilerin toplanabilmesi için rekabet değerlendirme gözden geçirmeleri tamamlanırken saptanmalıdır. Bu yaklaşım, *ex-post* değerlendirme tamamlandıktan sonraki çalışmaları basitleştirecektir. Bu aşamada karşılıklı da saptanmalıdır çünkü bir süre geçtikten sonra diğer hangi seçeneklerin dikkate alındığını ve elendiğini belirlemek zor olacaktır.

Kutu 63. Avustralya: *ex-ante* değerlendirmenin yapılmadığı durumlarda *ex-post* değerlendirme

Avustralya'da istisnai durumlarda Başbakan tarafından yazılı olarak yeni mevzuatlara düzenleyici gözden geçirme sürecinden muafiyet tanınabilmektedir. Bu tür muafiyetler yalnızca aşağıdaki hallerde tanınmaktadır:

"Yeterli bir Düzenleyici Etki Bildirimi hazırlanmadan önce bir karara varılmasını gerektiren gerçekten acil ve beklenmedik olaylarla karşılaşıldığında"

veya

Bütçeden veya başka nedenlerden kaynaklanan bir duyarlılık bulunduğu ve (seçeneklerin bile) zamanından önce duyurulmasının istenmeyen piyasa etkilere neden olabileceği ya da ulusal çıkarlara hizmet etmeyecek spekülasyon davranışlarına yol açabileceği durumlarda."

Böyle bir muafiyet tanındığında, Başbakan tarafından tanınan muafiyetten yararlanan düzenlemenin "uygulama sonrası gözden geçirmeden" geçmesi gereklidir.

(Kaynak: Best Practice Regulation Handbook, July 2013, Appendix C "Exemptions from the RIS process and other special circumstances")

EK 1

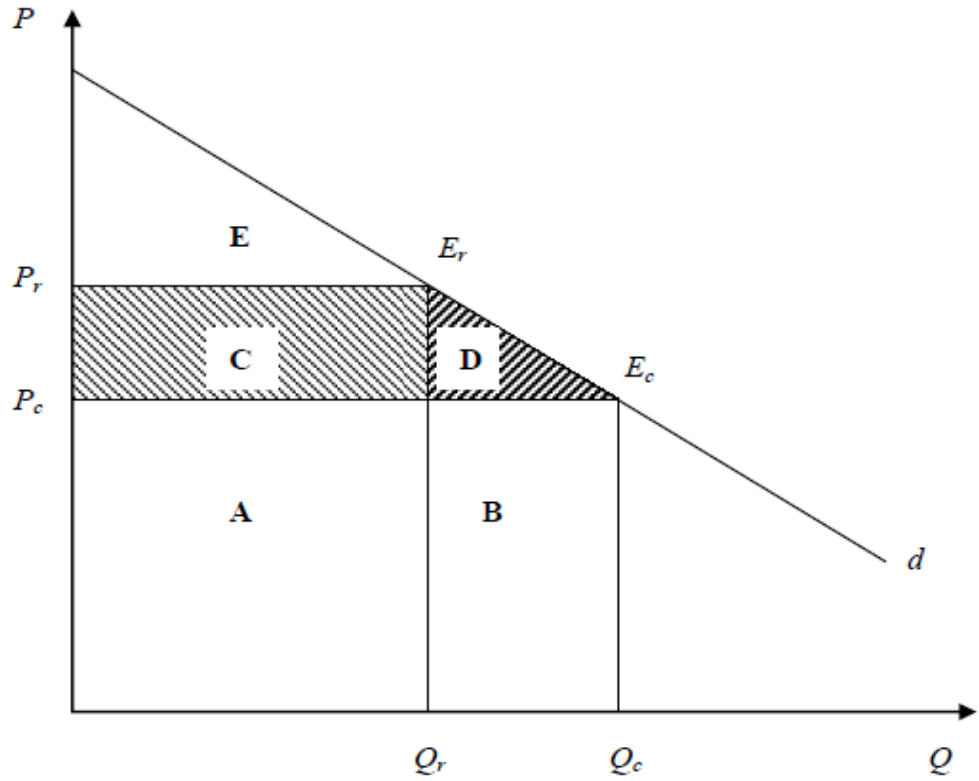
DENGE DURUMUNDA DEĞİŞİKLİK FAYDALARININ HESAPLANMASI

220. Bu ekte kısıtlayıcı düzenleme denge durumundan rekabetçi bir denge durumuna geçildiğinde ortaya çıkan tüketici faydaları hesaplanmaktadır. İki talep eğrisi incelenmektedir: doğrusal talep eğrisi ile CES talep eğrisi.²⁰ E_r kısıtlayıcı düzenleme bağlamındaki, E_c ise rekabetçi düzenleme bağlamındaki denge noktasını göstermektedir. Son olarak, CES talep fonksiyonu için basitleştirilmiş bir formül hesaplanmıştır.

²⁰ Doğrusal bir talep eğrisini bir denklem ile modellemek kolaydır, ancak bir CES talep eğrisi gerçek talep eğrileriyle daha uyumlu özellikler sergileyebilir. Her ikisi de ürüne göre değişiklik gösterecek ve zaman zaman karmaşık davranışlar sergileyebilecek basitleştirmeler olarak görülebilir.

1. Talep fonksiyonu

1.1 Doğrusal talep

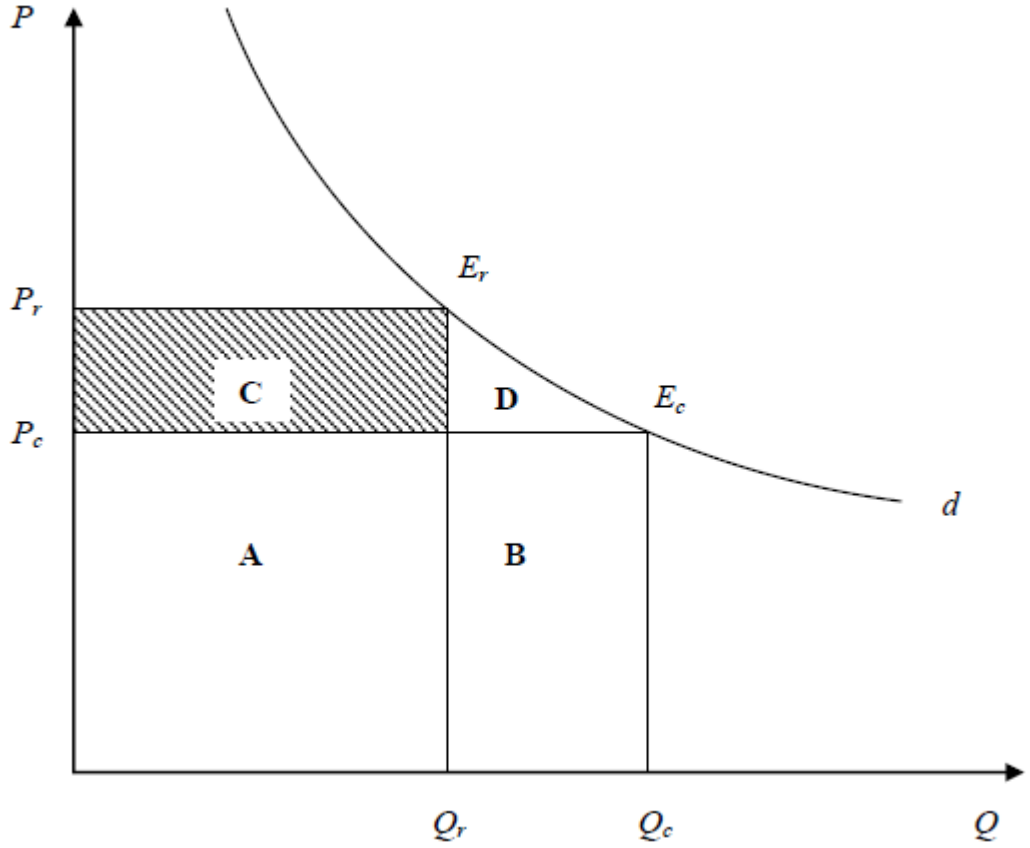


221. Doğrusal bir talep eğrisinde kısıtlayıcı bir denge noktasından rekabetçi bir denge noktasına geçmenin faydası, C ve D alanlarının toplamıdır. Kısıtlayıcı denge noktasından rekabetçi dengeye geçmekten kaynaklanan tüketici faydası (TF) şöyle hesaplanır:

$$CB = C + D = (P_r - P_c)Q_r + \frac{1}{2} (P_r - P_c)(Q_c - Q_r)$$

1.2 CES talebi

222. CES talep fonksiyonu kavislidir. Özelliği, talep esnekliğinin fiyata ya da kaliteye, başka bir değişle eğri üzerindeki konumuna bağlı olmamasıdır. Talep eğrisindeki önemli farklılıklara rağmen, kısıtlayıcı denge durumundan rekabetçi denge durumuna geçiş, temelde doğrusal talep modelindeki formülün aynısı kullanılır.



223. Tüketici faydası denklemi doğrusal talep modelindekiine çok yakındır:

$$CB = C + D \approx (P_r - P_c)Q_r + \frac{1}{2} (P_r - P_c)(Q_c - Q_r)$$

1.2.1 Fayda kestirimleri formülü

224. Tüketici faydasındaki değişim denklemi, gelirler ve fiyat değişimi yüzdesi temelinde de hesaplanabilir; bu durumda fiyat değişimi oranı, yani ρ , düzenleyici kısıtlama tipine göre etki kestirimlerini içeren bir tablo yardımıyla hesaplanır. (Düzenleyici kısıtlamadan rekabetçi sonuca geçişin yarattığı %10'luk bir fiyat değişimi $\rho=0.10$ olarak gösterilir). Bu durumda, kısıtlayıcı P_r fiyatından rekabetçi P_c fiyatına geçiş sonucunda ortaya çıkan fiyat değişiminin mutlak değeri, $0 < \rho < 1$ olmak kaydıyla şu formülle bulunur: $\Delta P = \rho P_r$. Fiyat değişimi ne kadar küçükse ρ 0'a o kadar yakın olur.

225. Tüketici faydası TF doğrusal talepten ya da CES talepten türetilerek hesaplanabilir. Bu durumda fiyat ve miktar değişimleri ΔP ve ΔQ şeklinde gösterilir.

$$\begin{aligned} CB &= \Delta P Q_r + \frac{1}{2} \Delta P \Delta Q \\ &= \rho P_r Q_r + \frac{1}{2} (\rho P_r) (\epsilon \rho Q_r) \\ &= \rho P_r Q_r + \frac{1}{2} (\epsilon \rho^2) P_r Q_r \\ &= \left(\rho + \frac{1}{2} \epsilon \rho^2 \right) R_r \end{aligned}$$

226. Eğer endüstri esneklikleri biliniyorsa, bunlar da standartlaştırılmış fiyat değişimi ve gelir seviyesi (R_r) ile birlikte denkleme dahil edilebilir.

227. Bu tür esnekliklerin bilinmediği standart durumlarda, standart esneklik orta derecede esnek bir malı temsil edecek şekilde 2 olarak belirlenir. $\epsilon = -2$ kullanıldığında sonuç aşağıdaki şekilde sadeleştirilebilir:

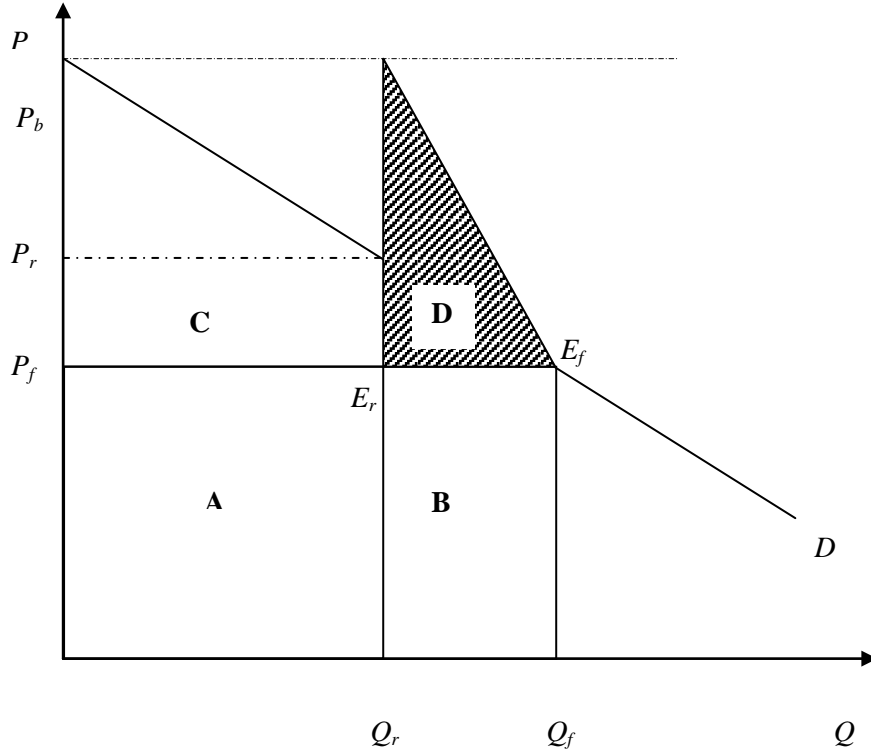
$$CB = (\rho + \rho^2) R_r$$

1.2.3 Miktar değişikliği

228. Önceki kestirimler fiyat değişikliklerine dayanmaktadır. Belirli durumlarda bir kısıtlamanın kaldırılması nominal fiyatlarda bir değişikliğe değil, yalnızca miktarlarda bir değişikliğe neden olacaktır. Örneğin taksi ruhsatlarının kısıtlama altında olduğu bir dönemde taksi ücretleri de düzenleniyor olabilir. Ruhsatların daha fazla sürücüye açılması sunulan hizmet miktarını artıracak ama fiyatı etkilemeyecektir. Sabit fiyat düzenlemesi altında değişen miktarın ortaya koyduğu değer tahmin edilebilir.

229. Bu işlemin bir ön koşulu, düzenleme sonucunda miktarda (kısıtlamada) meydana gelen değişikliğe ilişkin makul bir kestirimde bulunmaktır. Eğer miktarı kısıtlayan düzenleme halihazırda yürürlükteyse, bu noktadaki zorluk düzenleme olmasaydı miktarın ne seviyede olacağını saptamaktadır. Bazen miktar düzenlemeleri geniş çaplı olurken diğer durumlarda nispeten daha dar olabilirler; dolayısıyla bu konuda genel kurallar belirlemek zordur. Ancak İrlanda'daki taksi serbestleştirilmesi gibi miktarın serbestleşmeden sonra %300'den fazla artış gösterdiği örnekler olduğuna dikkat çekilmelidir.

230. Bir ürünün daha rekabetçi paylaşımında sabit P_f fiyatında sunulduğunu ve talep eğrisinin bu fiyatla Q_f noktasında kesiştiğini varsayalım. Kısıtlama kapsamında fiyat P_f olarak kalsın ama miktar Q_c 'ye düşsün. Kısıtlama (ya da miktar sınırlaması) nedeniyle ürünü alamayan tüketiciler için tüketici fazlasını kaybedeceklerdir.



231. Etkilenen tüketim miktarı $Q_f - Q_r$ 'dir. Ancak, etkilenenler yalnızca marjinal müşteriler olmayacaktır. Kısıtlamanın tüm tüketicileri etkilemesi olasılığı bulunmaktadır. Taksiler kısıtlandığında tüm müşteriler etkilenebilir. Her tüketim biriminin kısıtlanması olasılığının eşit olduğunu kabul edersek, tüketici zararı talep eğrisinin "sıkıştırılmış" bir versiyonu altındaki, taralı D üçgeni ile gösterilen alana dayalı olacaktır.

232. Miktar sınırlamasından $-m$ eğimine sahip talep eğrisine geçmenin getirdiği tüketici faydası şöyle hesaplanır:

$$CB = \frac{1}{2}(P_b - P_f)(Q_f - Q_r)$$

233. Şu hususa dikkat edin:

$$P_b - P_f = mQ_f$$

234. M eğimini iki noktayı referans alarak tanımlarken aşağıdaki nokta ile karşılaştırma amacıyla (Q_r, P_r) noktası seçilmiştir:

$$-m = \frac{P_f - P_r}{Q_f - Q_r}$$

235. Sonuç olarak,

$$P_b - P_f = \frac{P_f - P_r}{Q_f - Q_r} Q_f$$

236. Bu durumda, kısıtlamaların kaldırılması sonucunda ortaya çıkan tüketici faydası şu şekilde yeniden yazılabilir:

$$CB = \frac{1}{2} \frac{P_f - P_r}{Q_f - Q_r} Q_f (Q_f - Q_r)$$

237. Bu da aşağıdaki gibi sadeleştirilebilir:

$$CB = \frac{1}{2} (P_f - P_r) Q_f$$

$$CB = \frac{1}{2} (1 - \rho) P_f Q_f$$

$$CB = \frac{1}{2} (1 - \rho) R_f$$

EK 2

**REKABET KISITI TİPİNE GÖRE REKABET SINIRLAMASINI
KALDIRMANIN ETKİLERİ**

238. Bu ekte, düzenleyici değişikliklerin *ex-post* etkilerine dair niceliksel tahminlerden oluşan bir OECD veri tabanı temelinde, rekabet yanlısı sonuçlara geçmenin tahmini olası fiyat etkileri yer almaktadır. Bu ek, ilave kaynakları veri tabanına yansıtmak amacıyla gelecekte belirli aralıklarla güncellenecek ve ekin güncellenmiş versiyonlarına OECD'nin Rekabet Değerlendirmesi Araç Kiti sayfasından ulaşılabilecektir. Niceliksel sonuçlara temel oluşturan özetler ulaşılabilir ve aranabilir olacaktır.

Tablo 6. Rekabet yanlısı seçeneklere geçişin ortalama fiyat etkisi ve fiyat etkisi dağılımı (Kasım 2014 versiyonu)

Ortalama fiyat değişimi (ρ) *	%95 Güven Aralığı	Sonuç Sayısı	Düzenleyici kısıtlama kategorisi ve alt kategorisi
-0,20	-0,23 ila - 0,16	111	(A) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlama
-0,19	-0,28 ila -0,10	28	1 Bir şirkete mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar verme
-0,23	-0,27 ila -0,19	55	2 Faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da yetki verilmesini koşul olarak belirleme
-0,15	-0,24 ila - 0,060	10	3 Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlandırma
-0,19	-0,24 ila -0,13	4	4 Bir tedarikçinin pazara girme veya pazardan çıkma maliyetlerini büyük ölçüde artırma
-0,12	-0,17 ila - 0,070	14	5 Şirketlerin mal, hizmet veya işgücü sağlamasına ya da sermaye yatırımı yapmasına coğrafi engeller

			oluşturma
-0,18	-0,23 ila - 0,14	45	(B) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlama
-0,19	-0,24 ila -0,14	22	1 Satıcıların mal veya hizmetlerin fiyatlarını belirleme olanaklarını sınırlama
-0,14	-0,24 to - 0,053	8	2 Tedarikçilerin mal ya da hizmetlerinin reklamını yapma veya pazarlama özgürlüğünü kısıtlama
-0,19	-0,24 ila - 0,081	13	3 Ürün kalitesi açısından bazı tedarikçilerin diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirleme
-0,28	-1,00 ila 0,22	2	4 Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre önemli ölçüde daha fazla artırma (özellikle yerleşiklere yeni giriş yapanlardan farklı davranarak)
-0,20	-0,26 ila - 0,14	29	(C) Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltma
-0,28	-0,48 ila - 0,080	5	1 Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme rejimi yaratma
-0,10	-0,13 ila - 0,064	11	Tedarikçilerin ürünleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektirime veya teşvik etme
-0,25	-0,35 ila -0,16	13	3 Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutma
-0,20	-0,30 ila - 0,10	18	(D) Müşterilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgiyi sınırlandırma
-0,32	-0,49 ila -0,15	7	1 Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetini sınırlandırma
-0,13	-0,24 ila 0,009	9	2 Tedarikçi değiştirmeye ilgili açık veya gizli maliyetleri artırarak tüketicilerin mal veya hizmet tedarikçileri arasındaki hareketliliğini azaltma
-0,074	-0,33 ila 0,011	2	3 Alıcıların etkin biçimde alışveriş yapabilmesi için gerekli olan bilgileri temelden değiştirme

Not: * fiyat farkı (rekabetçi fiyat ile rekabetçi olmayan fiyat arasındaki) ile rekabetçi olmayan fiyatın oranı.

Kaynak: [DAF/COMP/WP2\(2013\)7](#)'daki yöntemi kullanan revize hesaplamalar.

Rekabet Değerlendirme Araçları kopyaları aşağıdaki dillerde de ykylenebilir:

www.oecd.org/competition/toolkit

Arapça | العربية

İtalyanca | Italiano

Çince | 中文

Japonca | にほんご

Hırvat | Hrvatski

Korece | 한국어

İngilizce | English

Portekizce | Português

Fransızca | Français

Romence | Român

Yunan | Ελληνικά

Rusça | Ρусско

İbranice | תירבע

İspanyolca | Español

Macarca | Magyar

Türk

Endonezce | Bahasa



Rekabet Değerlendirme Araçları hakkında daha fazla bilgi için,
lütfen bize ulařın: DAFCOMPContact@oecd.org
www.oecd.org/competition/toolkit