



# REKABET DEĞERLENDİRME ARAÇ KİTİ

## KILAVUZ



## 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 II: Kılavuz**

VERSİYON 2.0

## 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 anlaşılması 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 politikaları ile 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 hususlar konusunda topladığı istatistiklerin ve yaptığı araştırmaların sonuçları ile 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 2011

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](mailto:rights@oecd.org) adresine yönlendirilmelidir. Bu materyalin belirli kısımlarının kamu kullanımı veya ticari kullanıma yönelik olarak fotokopisinin çekilmesine ilişkin talepler doğrudan [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) adresindeki Telif Hakkı İzin Merkezi'ne veya Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)'a yönlendirilecektir.

## ÖNSÖZ

Artan rekabet bir ülkenin iktisadi performansını daha iyi hale getirebilir, vatandaşlarına iş olanakları açabilir ve tüm ekonomide mallar ve hizmetlerin maliyetini azaltabilir. Ancak sayısız kanun ve düzenleme pazardaki rekabeti kısıtlamaktadır. Pek çoğu, hedeflerini başarmak için gerekenden daha ileriye gitmektedir. Hükümetler, OECD'nin yeni "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.

Materyaller, hükümetler tarafından üç ana şekilde kullanılabilir:

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

Araç Kiti, hem ulusal hem de bölgesel seviyelerde yönetimlerce merkezi olmayan bir şekilde kullanılmak için tasarlanmıştır. Materyalleri bu esneklikle tasarlamamanın nedeni, rekabet üzerindeki kısıtlamaların hükümetin birçok farklı seviyesinde hayata geçirilebilmesi ve rekabet değerlendirmesinin bu seviyelerin tümünde yardımcı olabilmesidir. Aslında, Avustralya 1990'ların ortalarında hem ulusal seviyede hem de eyalet seviyesinde geniş, rekabet taraftarı reformlar hayata geçirdiğinde, rekabet taraftarı reformun en başarılı örneklerinden biri federal sistemde ortaya çıkmıştır. O zamandan bu yana, Avustralya, Avustralya ekonomisini orta seviyede performans gösteren bir ekonomiden üst seviyede performans gösteren OECD ekonomilerinden birine çıkartan yüksek ve sabit bir büyümeyle, güçlü bir iktisadi performans deneyimi yaşamıştır.

Araç Kiti'nde yer alan materyaller, iktisat veya rekabet politikası eğitimi almamış yetkililerce kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Kurumsal olarak, potansiyel kullanıcılar arasında bakanlıklar, yasama organları, hükümet liderlerinin makamları, eyalet hükümetleri ve politikayı dışarıdan değerlendirenler yer alabilir. Rekabet Değerlendirmesi Araç Kiti, geniş bir kullanım ve kabulü özendirmek amacıyla pek çok dilde hazır bulunmaktadır.

*Rekabet Değerlendirme Kılavuzu* hem rekabet değerlendirmesi yapılırken dikkate alınacak kilit konularla ilgili olarak teknik açıdan detaylı bir şekilde kılavuzluk sağlamakta hem de çeşitli örnek rekabet değerlendirmeleri sunmaktadır. Rekabet Kontrol Listesini tanıtan, rekabetin yararlarını ortaya koyan ve bazı devletlerin politikalarının rekabet üzerindeki etkilerini nasıl değerlendirdiğini gösteren *Rekabet Değerlendirme İlkeleri* bu cildi tamamlamaktadır. Bu iki cilt birlikte Rekabet Değerlendirme Araç Kiti'ni oluşturmaktadır. İlgili materyallere OECD'nin internet sitesi üzerinden erişilebilir: <http://www.oecd.org/competition/toolkit>.

## TEŞEKKÜRLER

Rekabet Değerlendirme Araç Kiti, hem üye hem de üye olmayan ülkelerden pek çok delegasyon üyelerinin OECD'ye sağladığı katkılarla Rekabet Komitesi 2 No.'lu Çalışma Grubu tarafından oluşturulmuştur.

OECD Sekreteryasında, materyaller Rekabet Birimi'nden Sean F. Ennis'in liderliğinde Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal ve Marta Troya-Martinez tarafından yazıya dökülmüştür. Rekabet değerlendirme projesine halihazırda Rekabet Birimi'nden Frank Maier-Rigaud liderlik etmektedir.

Sophie Blondieau, Jenny Calder, Wendy Houet, Laurence Langanay ve Edward Smiley dokümantasyonun hazırlanmasına katkıda bulunmuştur.

## İÇİNDEKİLER

1. Giriş.....	7
2. Rekabet Değerlendirmeleri .....	11
3. Piyasalardaki Rekabeti Değerlendirmek İçin Kavramlar ve Çerçeve ....	15
3.1 Rekabetle ilgili konuların değerlendirilmesinde başlıca kavramlar .....	17
3.1.1 Pazar gücü .....	17
3.1.2 Giriş engelleri.....	19
3.1.3 Yeni firmaların girişi.....	22
3.1.4 Firmaların pazardan çıkması .....	23
3.1.5 Yenilik ve Etkinlikler .....	24
3.1.6 Rakiplerin maliyetlerini artırmak .....	25
3.2 Özet ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi ile ilgili bağlantılar .....	26
4. Düzenleyici Müdahaleler .....	27
4.1 Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlandıran kurallar ve düzenlemeler .....	32
4.1.1 Giriş ilişkili düzenlemeler .....	32
4.1.2 Münhasır hakların tanınması ve süresinin uzatılması .....	39
4.1.3 Malların, hizmetlerin ve sermayenin eyaletler arasında (veya ülke içinde) akışına ilişkin kural ve düzenlemeler .....	42
4.2 Tedarikçilerin rekabet etme hakkını kısıtlayan kurallar ve düzenlemeler .....	45
4.2.1 Reklam ve pazarlamaya ilişkin düzenlemeler.....	46
4.2.2 İçerikle ve standart belirlemeyle ilgili kurallar .....	53
4.2.3 Büyükbaba Hükümleri .....	57
4.2.4 Fiyatları etkileyen düzenlemeler .....	61
4.3 Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltan kurallar ve düzenlemeler .....	67
4.3.1 Kendi kendine düzenlemenin teşvik edilmesi.....	68
4.3.2 İşbirliği ve bilgi alışverişi .....	73
4.3.3 Faaliyetleri ulusal rekabet kanunlarından kısmen veya tamamen muaf tutan düzenlemeler.....	76
4.4 Tüketici Tercihleri ve Karar Verme .....	79
4.4.1 Tercih Olanağı.....	80

4.4.2	Değişirme maliyetleri.....	83
4.4.3	Faydalı Bilgiler .....	87
4.5	Özet .....	88
5.	Düzenlemelerin Rekabet Açısından Değerlendirilmesi İçin Genel .....	
	Çerçeve.....	89
5.1	Yerleşik işletmelerin etkisinin incelenmesi .....	91
5.2	Yeni firmaların pazara girişi üzerindeki etkilerin incelenmesi .....	92
5.3	Fiyatlar ve üretim üzerindeki etkinin incelenmesi .....	92
5.4	Mal ve hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliği üzerindeki etkinin .....	
	incelenmesi.....	94
5.5	Yenilik üzerindeki etkilerin incelenmesi .....	95
5.6	Pazarın büyümesi üzerindeki etkinin incelenmesi .....	95
5.7	İlgili pazarlar üzerindeki etkinin incelenmesi .....	96
5.8	Kuralın veya düzenlemenin etkisine ilişkin özet.....	97
5.9	Önerilen kural ya da düzenleme için serbest piyasalarda daha az ...	
	kısıtlamaya neden olacak alternatifler.....	97
6.	Değerlendirmenin Aşamaları .....	99
6.1	Başlangıç değerlendirmesi .....	99
6.2	Tam Değerlendirme .....	101
6.3	Önerilen alternatifler .....	103
7.	Sonuç Tespitleri .....	103
Ek A.	Piyasa Tanımı Ve Yapı Analizi .....	114
Ek B.	Örnek Rekabet Değerlendirmeleri .....	123
1.	Taksi Düzenlemeleri .....	124
2.	Dişçilik Düzenlemeleri .....	133
3.	Hava Kalitesi Hakkında Düzenleme .....	141

## **Kutulari**

Kutu 1.	Giriş .....	36
Kutu 2.	Münhasır hakların tanınması ve sürelerinin uzatılması .....	40
Kutu 3.	Malların, hizmetlerin ve sermayenin akışı .....	44
Kutu 4.	Reklam ve Pazarlama .....	51
Kutu 5.	Büyükbaba hükümleri .....	58
Kutu 6.	Bilgi Verme İle İlgili Sorunlar .....	64
Kutu 7.	Kendi kendine düzenleme .....	71
Kutu 8.	İşbirliği ve bilgi alışverişi .....	74
Kutu 9.	Rekabet kanunlarından muaf olan eylemler .....	77
Kutu 10.	Değişirme Maliyetleri.....	86



## REKABET DEĞERLENDİRME KILAVUZU\*

### 1. Giriş

Devletler işletmelerin davranışlarını düzenlemek amacıyla çoğu zaman piyasalara müdahale eder. Müdahale için dışsallıkların varlığından kaynaklanan piyasa aksaklıklarının kontrol altına alınması, ortak kamu kaynaklarının ve kamu mallarının idare edilmesi, pazar gücünün sınırlandırılması ve yetersiz veya asimetrik bilginin azaltılması gibi iktisadi gerekçeler vardır. Devletler ekonomik düzenlemenin yanı sıra, sağlık, güvenlik ve çevre kalitesi alanlarında önemli amaçları teşvik etmek üzere de işletmelerin davranışlarını düzenler. Ekonomik ve sosyal hedeflerin ve bunları gerçekleştirmeye yönelik politikaların zengin çeşitliliği, aşağıdaki örneklerde gösterilmektedir.

- Doğal tekellerden kaynaklanan pazar gücünün kullanılmasını engellemek için devletler, geleneksel olarak, fiyat ve getiri oranına ilişkin çeşitli düzenleme biçimlerini kullanmaktadır;
- Kirliliğin yarattığı negatif dışsallığı kontrol altına almak üzere devletler, vergiler uygulamakta, miktar kısıtlamaları getirmekte ve kirlilik kredilerinin alım satımına imkân tanınması gibi yenilikçi programlarını yürürlüğe koymaktadır;
- Tüketicilerin güvenliğini sağlamak için devletler farmasötiklerin ve tıbbi gereçlerin kalitesine yönelik standartlar belirlemektedir;

---

\* Georgia Teknoloji Enstitüsü, İktisat Fakültesi'nden Vivek Ghosal tarafından yazılmıştır. Sean Ennis bu kılavuzun geliştirilmesi ve içeriği bakımından yol göstermiş ve çok önemli katkılar sağlamıştır.

- İnsan hayatı üzerinde ciddi hasara neden olan işyeri kazalarını en aza indirmek için devletler güvenlik kılavuzları ve standartları oluşturulması için müdahale etmektedir; ayrıca
- Otomobillerde yolcu güvenliğini geliştirmek için devletler, otomobillerde emniyet kemerleri ve hava yastıklarının bulunmasını şart koşturmaktadır.

Bu çeşitli örnekler devletlerin politika tercihleri yoluyla ele alabildikleri sosyal ve ekonomik amaçların sadece bir bölümünü yansıtmaktadır. İstenecek kamu amaçlarının desteklenmesinde devletin faaliyetleri hayati önem taşımaktadır.

Bu belirli amaçlara ulaşmak için en iyi ve uygulanabilir devlet ya da özel sektör faaliyeti biçimini tespit etmek politika yapımcılarının karşı karşıya kaldığı zor bir görevdir. Son yıllarda pek çok ülke, düzenlemelerin niteliğini iyileştirmek ve ulusal ekonomilerin komuta-kontrol düzenleme biçimlerine tabi olma ölçüsünü en aza indirmek üzere tasarlanmış reformlar başlatmıştır. İyi tasarlanmamış düzenlemelerden kaynaklanan, rekabetin önündeki engeller bu faydalara ulaşılmasını engelleyebilir. OECD'nin, düzenleyici reform hakkındaki 1997 tarihli raporunda belirttiği gibi:

“Günümüzde ekonomik faaliyetin neredeyse tamamı rekabetin etkin bir şekilde işleyebildiği piyasalarda gerçekleşse de rekabeti azaltan ve fiyatları bozan ekonomik düzenlemeler yaygındır. Bunlar, sektörlerin bütününde rekabeti engelleyen yasal tekellerden, işletme lisanslarına ilişkin kotalar ve mağaza açma saatleri gibi, işletmelerin açılması ve yürütülmesi hakkındaki daha az gözle görülür olan birçok kısıtlamaya kadar uzanarak, devletin çeşitli seviyelerinde çok farklı şekillerde gerçekleşmektedir. Buna karşın, kamu yararına olan amaçların gerçekleştirilmesinde, ekonomik düzenlemelerin aşırı maliyetli ve etkisiz bir yol olduğu çoğu kez ortaya çıkmıştır. Bu gibi düzenlemelerin kamu menfaatlerine hizmet için gerekli olduğuna dair açık delil bulunmadığı takdirde, devletler rekabeti engelleyen ekonomik düzenlemelerin tespit edilmesi ve kaldırılmasına yüksek öncelik tanımalıdır.”

Acil bir düzenleyici reform ihtiyacı yaratmış olan ek bir itici güç de küresel pazarların mal, hizmet ve sermaye akışına aşamalı olarak açılmasıdır. Pek çok uzman ve politika yapıcının ortaya koyduğu üzere, küresel piyasalarda başarı iç piyasaların rekabetçi ve yenilikçi olmasını gerektirir. Daha geleneksel komuta-kontrol düzenleme biçimleri, çoğu zaman, bir ülkenin bölgelerinde mal,

hizmet, yatırım ve teknoloji akışına engel olarak, tüketicileri rekabetin ve yeniliğin faydalarından mahrum bırakır. Pek çok kimse, kısıtlamaları en aza indirmenin, ulusal ekonomilerin hızla değişen küresel pazarlara daha hızlı bir şekilde uyum sağlamasına ve kaynakların düşüş eğilimindeki endüstrilerden yüksek büyüme sağlayıcı ve yenilikçi faaliyetlere kaydırılmasına yardım edebileceğini öne sürmüştür. Hızlı teknolojik değişim veya uluslararası dolaşım özelliğinin ön plana çıktığı endüstrilerde rekabet engellerinin kaldırılmaması, firmalara ve ekonominin tamamına zarar verebilir. Bunun ışığında, son yıllarda giderek artan sayıda ülke, düzenlemenin yüklerini azaltacak ve düzenlemelerin niteliğini ve etkililiğini artıracak iddialı programlara adım atmıştır.

Düzenleyici reform ve düzenleme kalitesindeki iyileştirmeler; verimliliği artırabilir, mal ve hizmetlerin kalitesinde ve dağılımında gelişmelerin yanı sıra fiyatların düşmesini sağlayabilir. Bazıları OECD tarafından yapılmış olan çok sayıda araştırma, düzenleyici reformun belirli endüstrilerdeki faydalarını göstermektedir. OECD raporu (1997), ABD’de çeşitli sektörlerde yapılan reformun tüketicilere ve üreticilere yılda 42 Milyar Dolar ile 54 Milyar Dolar arasında yarar sağlayacağını tahmin edildiğini belirtmiştir. Çok sayıda farklı ulusal gerekliliğin yerine, tüm Avrupa’ya yönelik tek bir gereklilikler yapısı getirmenin, 1987 ve 1993 yılları arasında Avrupa’nın GSYİH’sini yüzde 1,5’e kadar artırdığı tahmin edilmektedir. Yine deregülasyondan sağlanan etkinlik kazanımlarının, Japonya’da tüketici gelirini yılda yaklaşık yüzde 0,3 veya yıllık 36 Milyar Dolar değerinde artırdığı tahmin edilmektedir. OECD raporunun belirttiğine göre, ABD’de yapılan düzenlemeye ilişkin 15 değerlendirme çalışmasının ele alınması sonucunda, bunların yapılmasının 10 Milyon Dolar mal olduğu, ancak bunlar neticesinde düzenlemelerin gözden geçirilmesi ile tahmini 10 Milyar Dolar değerinde net fayda veya yaklaşık 1.000/1’lik bir fayda-maliyet oranı elde edildiği tespit edilmiştir. Kanada Ticari Etki Testi’nin (Canadian Business Impact Test) özellikle, küçük ve orta büyüklükteki işletmeler üzerindeki düzenleyici etkilerin değerlendirilmesinde etkili olduğu düşünülmektedir. Daha yakın döneme ait olan diğer tahminlerde, Avustralya hükümeti, rekabet yanlısı reformların hayata geçirilmesinin ortalama bir aileye yılda yaklaşık 4.000 Euro fayda sağladığını düşünmektedir.

Devletler çok çeşitli meşru, sosyal ve ekonomik menfaatler güderek düzenlemeler yapsa da, daha fazla rekabetin ulusal ekonomilere ve tüketicilere sağlayabileceği faydaların dikkate alınması önemlidir. Rekabetçi piyasalardan pek çok durumda yüksek ekonomik refah getirmesi beklenildiğinden, kurallar ve düzenlemelerin rekabete etkisinin saptanmasının önemli faydalar getireceği sonucuna ulaşılabilir. OECD (1997) tarafından daha önce belirtildiği üzere:

“İktisadi ve sosyal politikalar birbirini destekler nitelikte olmalıdır. Rekabet kısıtlamaları – giriş, fiyat, üretim veya üretim yöntemleri üzerindeki sınırlamalar gibi – bu tür kamu menfaatlerinin desteklenmesi için çok maliyetli yöntemlerdir; çoğu zaman da etkisiz olmuşlardır... Piyasa teşvikleri gibi daha düşük maliyetli yaklaşımlar veya rekabetçi piyasalarda daha iyi işleyen, rekabet bakımından tarafsız yaklaşımlar söz konusu olabilir. Benimsenen yaklaşım her ne olursa olsun, etkililik yönünden değerlendirilmelidir. Tüm üreticiler için geçerli olacak; fayda-maliyet analizine, bilimsel ölçütlere ve risk değerlendirmesi tekniklerine dayalı olan ve etkili bir uygulama ile desteklenen makul standartlar, sağlıklı düzenleme için hayati öneme sahiptir.”<sup>1</sup>

Ortaya çıkan daha büyük resme göre, kural ve düzenlemelerin rekabet miktarına olan etkisini değerlendirmek, piyasaların işleyişinin anlaşılmasına daha fazla ışık tutabilir, kararların alınmasıyla ilgili faktörleri daha şeffaf hale getirebilir ve düzenlemelerin olumlu ve olumsuz yönlerini değerlendirirken politika yapıcılarının doğru tercihlerde bulunması için önemli bir araç olabilir. Bu hedeften hareketle, bu belge, çeşitli kural ve düzenlemelerin rekabet bakımından etkilerinin ne şekilde değerlendirileceği konusunda karar alıcı konumda olan, politika yapıcılara yönelik genel bir çerçeve sunmak üzere tasarlanmıştır. Bu belge kural ve düzenlemelerin rekabet bakımından etkisini değerlendirmek amacıyla rekabet hukuku uygulamasında kullanılan çerçeve ve kavramlardan yararlanmaktadır. Bu amaçla, bu belge:

- 1) Rekabet kurumlarının, rekabet hukuku uygulamalarını yürütürken kullandıkları kilit kavramları sunmaktadır. Bu kavramlar, pazar gücü, piyasaların yapısı, giriş engelleri, firmaların pazara giriş ve çıkışı, etkinlik ve yenilik, yerleşik firmaların davranışları ve benzeri konularla ilgilidir. Burada birincil hedef, çeşitli kural ve düzenlemelerin rekabete verebileceği zararı ele alırken

---

<sup>1</sup> Uzun süre önce, Engman (1974), Sivil Havacılık Kurulu (Civil Aeronautics Board) ve Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission) tarafından yapılan ABD federal ulaştırma düzenlemelerinin, fiyat rekabetini azaltmak, girişi engellemek ve daha yüksek ulaştırma maliyetlerine neden olmak suretiyle ekonomik büyümenin azalmasına katkıda bulunduğunu öne sürmüştür. MacAvoy (1992, s. 1) şöyle yazıyor: “Düzenlemenin belirli tüketici gruplarını koruma amacıyla başarısız olmasından endişe edilmesinin yanında, bu durumun ekonomik büyüme oranlarının azalmasında başı çeken bir neden olduğuna dair de bir izlenim bulunmaktadır.”

kullanılabilecek kilit kavramları, rekabet değerlendirmelerini yürüten yetkililere tanıtmaktır. Bu tartışmaya 3. bölümde değinilecektir;

- 2) Örnek olarak, pazara giriş, reklam, *grandfathering* (büyük baba) hükümleri\*, ürün içeriği ve kalitesi, malların ve hizmetlerin akışı, münhasır haklar ve benzeri konularla ilgili, rekabete etki eden çok sayıda kural ve düzenlemenin bir özetini sunmaktadır. Bu kılavuz, her bir kural veya düzenleme türü bakımından, bunların gerekçelerini kısaca tartışmakta, gündeme getirdikleri potansiyel rekabet hususlarına dikkat çekmekte ve farklı ülkelerden seçilmiş örnekler vermektedir. Bu ayrıntılar 4. bölümde yer almaktadır;
- 3) Çeşitli kural ve düzenlemelerin rekabete etkisini değerlendirmek üzere, düzenleme yetkilileri tarafından takip edilebilecek genel bir çerçeve ve adım adım bir metodolojinin de taslağını oluşturmaktadır. Rekabete olan etkilerin değerlendirmesi, “ilk değerlendirme” aşamasında basit bir inceleme yapıldıktan sonra, ilk değerlendirme sırasında ciddi rekabet kaygıları doğmuşsa daha ayrıntılı bir “tam değerlendirme” yapılacak şekilde, iki adımda gerçekleştirilecektir. Bu ayrıntılar 5 ve 6. bölümlerde genel hatlarıyla sunulmaktadır.

Bir sonraki bölüm kısaca, OECD'nin düzenleyici reform girişimlerini ve düzenlemelerin niteliğini artırmada rekabet değerlendirmelerinin oynayabileceği rolü ele almaktadır.

## 2. Rekabet Değerlendirmeleri

OECD'nin yıllardır yürüttüğü girişimler, düzenleyici reform sürecine disiplin, bütünlük ve şeffaflık katmış; düzenlemelerin fayda ve maliyetlerini, düzenlemelerin dağıtım etkilerini, verilen hedeflere ulaşmanın alternatif yaklaşımlarını ve küçük işletmelere olan orantısız etkilerini değerlendirmede kullanılmıştır. Devletlerce yapılan düzenlemeler çok çeşitli ve önemli sosyal ve ekonomik hedeflere sahip olduğu için, düzenlemelere yönelik her türlü reform veya değerlendirmenin, adil ve objektif bir yargıya varmak amacıyla bütün sosyal ve ekonomik fayda ve maliyetlere ilişkin dengeli bir değerlendirme içermesi gerektiği açıktır. Son dönemde, özellikle devletlerin koyduğu bazı

---

\* Çevirmen notu: *Grandfathering*, yeni kuralların uygulamaya konmasından sonra eski uygulamaların/ayrıcalıkların belirli bir süre daha geçerliliğini korumasıdır.

kural ve düzenlemelerin ve meslek kuruluşlarının getirdiği çeşitli kısıtlamaların rekabete verebileceği potansiyel zararın incelenmesini amaçlayan önemli bir girişimle, düzenlemelerin *rekabet bakımından değerlendirilmesi* ele alınmaktadır.

OECD üyesi devletlerin çoğunluğu düzenlemelerin değerlendirme sürecinde bir tür rekabet değerlendirmesine sahiptir (OECD, 2004) ve bu durum, düzenleme kalitesi ve performansı konulu OECD (2005) raporunda genel çizgileriyle ortaya konmuş olan; düzenleme kalitesini, rekabete olan etkiyi ve piyasaların açıklığını değerlendirmek üzere yeni ve mevcut kural ve düzenlemelerin gözden geçirilmesi yönündeki tavsiyelerle örtüşmektedir.<sup>2</sup> Rekabet değerlendirmeleri ile ulusların düzenleme niteliğinin ve ekonomik performanslarının iyileşeceğine dair genel bir görüş birliği mevcut ise de ülkelerin takip ettikleri yaklaşımlar ciddi farklılıklar göstermektedir. Rekabet değerlendirmelerinin yürütülmesinde kullanılması gereken kavramların, yöntemlerin ve çerçevenin tam olarak adının konmadığını ve ayrıntılı olarak analiz edilmediğini, ayrıca kural ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi alanında özenli ve şeffaf bir uygulama çerçevesinin eksik olduğunu söylemek yerinde olur.

Standart Düzenleyici Etki Analizi (DEA) yaklaşımı ile rekabet değerlendirmelerini konu alan yeni girişimlerin kısaca karşılaştırılmasında fayda vardır. Bu yaklaşımlar arasında potansiyel iki farklılık belirtilebilir. İlk olarak, tipik bir DEA daha çok niceliğe odaklanacaktır ve düzenlemelerin

<sup>2</sup> Örneğin, Haziran 2005'te, Daha İyi Düzenleme Gündeminin (Better Regulation Agenda) bir parçası olarak Avrupa Komisyonu tarafından, AT'nin Yıllık Çalışma Programına dâhil edilmiş tüm yasal girişimler ve politika girişimlerini kapsayan, gözden geçirilmiş *Etki Değerlendirme Kılavuz İlkeleri* kabul edilmiştir. Etki Değerlendirme Kılavuz İlkeleri "*etkin rekabetin, destekleyici bir iş ortamında verimlilik artışı ve rekabet edebilirlik için kilit bir güç olduğunu* " kabul etmektedir. Rekabet taraması, etki değerlendirmesinin ayrılmaz bir parçasıdır. Başka örnekler vermek gerekirse, 2005 yılında, Meksika Federal Rekabet Komisyonu (CFC) ve Federal Düzenleme İyileştirme Komisyonu (COFEMER) arasında, rekabet ve düzenleme iyileştirme otoritelerinin ortak çalışmalarını teşvik etmek üzere, bir işbirliği anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma, diğer tarafa incelemesi için bir düzenleme taslağı sunulması ve söz konusu düzenleme taslağının rekabet üzerinde bir etkisi olması durumunda, COFEMER tarafından uygulanacak bir "erken uyarı" mekanizması oluşturmuştur. 2006 yılından itibaren, CFC, bakanlıklar ve federal hükümete bağlı kuruluşlara ait taslak düzenleme, politika ve programların rekabeti kötü etkileyebilecek olması durumunda, buralara bağlayıcı görüş sunma yetkisine sahip olmuştur.

faidalarını ve maliyetlerini değerlendirecektir. Öte yandan rekabet değerlendirmeleri, genel olarak, rekabet üzerindeki muhtemel olumsuz etkilerle ilgili niteliğe daha dönük yargılar oluşturmak üzere tasarlanacaktır. İkinci olarak da, yürütülen tipik bir DEA, pazar katılımcılarının davranışlarını ve bunlardaki değişimleri incelemeyi amaçlamaz. Kural ve düzenlemeler pazar katılımcılarına yönelik teşvikleri değiştirebilirler ve rekabet değerlendirmelerinin önemli bir yönü, düzenlemelerin pazar katılımcılarının davranışlarına ne tür bir etki yapabileceğinin ve rekabet üzerindeki muhtemel etkilerin anlaşılması olacaktır. Genel olarak, rekabetin ve ondan elde edilebilecek faydaların, doğası gereği dinamik olduğunun anlaşılması önemlidir. Daha fazla etkinliğe ve yeniliğe, daha düşük fiyatlara ve mal ve hizmetlerin daha çeşitli olmasına ilişkin faydalar, genelde hemen elde edilemez, ancak zaman içerisinde şeffaflık kazanır. Bu anlamda, bir bakıma pazar katılımcılarının davranış değişikliklerini değerlendirmek ve daha uzun vadeli faydaları ve maliyetleri tahmin etmek üzere tasarlanmış olan rekabet değerlendirmelerine ilişkin hedefler, düzenlemelerin değerlendirilmesinde vazgeçilmez bir araçtır. Bu bakımdan, daha geleneksel anlamdaki DEA değerlendirmeleri ve rekabet değerlendirmelerine ilişkin yeni girişimler, düzenlemelerin kalitesi ve etkinliğinin, daha genel anlamda ise ekonomik performansın ve refahın, artırılmasında birbirini tamamlar nitelikte katkılar olarak görülebilir.

Rekabet değerlendirmelerinin rolü, Avustralya Rekabet İlkeleri Anlaşmasında yer alan “Kılavuz Yasal İlke”de uygun bir biçimde özetlenmiştir. Kılavuz ilke uyarınca (Government of Australia, 1996):

- 1) Kısıtlamanın topluma sağladığı faydanın bütün olarak maliyetlerden ağır bastığı;
- 2) Mevzuat hedeflerinin ancak rekabetin kısıtlanmasıyla gerçekleştirilebildiği

hususlarının gösterilememesi durumunda, kural ve düzenlemelerin rekabeti kısıtlamamasını gerektirir.

OECD'nin “Düzenlemenin Niteliği ve Performansına İlişkin Kılavuz İlkeler” konulu raporu (2005), yeni ve mevcut kurallar ve düzenlemelerin rekabete etkileri bakımından gözden geçirilmeleri gerektiğini ve:

“Ekonomik düzenlemeleri tüm sektörlerde rekabeti ve etkinliği teşvik edecek şekilde tasarlamak ve bunların yaygın kamu menfaatlerine hizmet etmenin en iyi yolu olduğunu gösterir açık bir delil olmadıkça bunlardan kaçınmak [ve]... düzenlemenin faydalarının

maliyetlerinden fazla olmasını sağlamak, ayrıca düzenleme hedeflerinin, alternatif düzenlemelerle, rekabeti daha az etkileyerek aynı ölçüde gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğinden emin olmak amacıyla, ekonomik düzenlemelerin pazara girişi, erişimi, pazardan çıkmayı, fiyatlandırmayı, üretimi, normal ticari uygulamaları, iş yapma biçimlerini kısıtlayan yönlerini belirli aralıklarla gözden geçirmek.”

gerektiğini ortaya koymaktadır.

Buraya kadar olan tartışmamızda kural ve düzenlemeleri reformdan geçirme, daha etkin hale getirme ve gerekirse bunları en aza indirme (veya tamamen kaldırma) gereğine odaklanmış olsak da düzenlemelerin nitelik ve etkinliğinin artırılmasının ve rekabet değerlendirmelerini yürütmenin, her zaman düzenlemelerin en aza indirilmesi veya kaldırılması şeklinde yorumlanmaması gerektiğine dikkat çekmek önemlidir. 4. bölümde tartıştığımız üzere, daha önce düzenlemeye tabi olan — örneğin elektrik, doğal gaz ve telekomünikasyon endüstrilerindeki — yerleşik firmaların yol açtığı değiştirme maliyetleri gibi hususların ele alınması, bazı durumlarda, piyasada yerleşik olanların davranışlarının tüketicilere ve pazara yeni girenlere verdiği zararı en aza indirmek üzere, daha fazla dikkat, birtakım yeni kurallar ve pazar katılımcılarına rehberlik sağlanmasını gerektirebilir. Bir başka örnek ise, bazı devletlerin uyumluluk, kalite ve güvenlik standartlarının geliştirilmesinde pazar katılımcılarının işbirliğine giderek daha fazla dayandığı kendi kendine düzenleme (veya birlikte düzenleme) alanlarından verilebilir. Kendi kendine düzenleme (ve birlikte düzenleme) mekanizmaları, daha geleneksel (komuta-kontrol) devlet düzenlemelerine duyulan ihtiyacı en aza indirmeyi, hatta ortadan kaldırmayı amaçlar ve pek çok bakımdan hem devletlere hem de pazar katılımcılarına faydalıdır. firmaların belirli alanlarda işbirliği yapmalarına izin veren kendi kendine düzenleme mekanizmalarının, firmaların faaliyetlerini koordine etmelerine ve kartel benzeri (fiyat tespiti gibi) davranışlarda bulunmalarına ve yeni firmaların pazara girmesine engeller koymalarına da sebep olabilmesi bazı kaygılara neden olmaktadır. Bu kaygı, düzenleme yetkililerinin ve hükümetlerin potansiyel olumsuz etkileri en aza indirmek üzere, daha dikkatli olmasını ve daha da ötesi özenle hazırlanmış kontrol ve dengeleri gerektirir.

Özetle, düzenlemelerin önemli sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek üzere tasarlandığı açıkça kabul edilmişse de, devletlerin kanun haline getirdiği ve meslek kuruluşlarının koyduğu bazı kural ve düzenlemelerin rekabete verebileceği potansiyel zararın incelenmesinde, rekabet değerlendirmeleri değerli bir girdi olarak görülebilir. Rekabet



değerlendirmeleri, istenen sosyal ve ekonomik politika amaçlarından ödün vermeden, rekabete ilişkin faydaların maksimizasyonu ilkesine uygun olarak düzenleme seçeneklerinin sıraya konmasını amaçlamalıdır. Değerlendirmelerin amacı, düzenlemenin sahip olduğu kapsamlı sosyal ve ekonomik hedefleri, rekabete daha az zarar veren etkilerle, aynı ölçüde karşılayabilecek alternatif düzenlemeleri öne çıkarmak olacaktır. Özellikle rekabet alanında, maliyetlerin ve faydaların niceliksel anlamda tahmin edilmesinin zor olmasından dolayı, bu rapor, kural ve düzenlemelerin değerlendirme sürecinin ayrı bir rekabet testini de içerdiği varsayımına dayalıdır. Bu anlamda, rekabet değerlendirmeleri ve DEA süreci, politika yapımcıların ve hükümetlerin ekonomik refahı iyileştirmek üzere daha iyi karar almalarında, birbirini tamamlayan girdiler olarak görülebilir.

### **3. Piyasalardaki Rekabeti Değerlendirmek İçin Kavramlar ve Çerçeve**

Bu belgenin başlıca hedefi, devletlerin ve meslek kuruluşlarının getirdiği çeşitli kural ve düzenlemelerin, piyasalardaki rekabetin miktarına olan etkisini değerlendirmek için bir çerçeve sağlamaktır. Söz konusu hedef gözetilerek, bu bölümde, rekabet hukukunu uygulama otoriteleri tarafından, piyasaların rekabet edebilirliğini ölçmek için kullanılan bazı kilit kavramlar vurgulanmaktadır. Rekabet politikası ve onun uygulanması konusunda pek çok ülkede yerleşik bir gelenek olduğu için, bu çerçevede kullanılan kavramlar, çeşitli kural ve düzenlemelerin rekabete etkisinin değerlendirilmesine dair çok önemli fikirler verebilir.

Rekabet politikası, devletlerin rekabeti teşvik etmeyi ve gereksiz yere rekabeti sınırlandıran belirli ticari uygulama ve işlem türlerini yasaklayarak veya bunlara kısıtlama getirerek rekabete uygun ortamı yaratmayı amaçladıkları bir süreçtir. Rekabet politikasının hedefleri genel olarak, rekabetçi piyasaların desteklenmesi ve yeniliğin teşvik edilmesi ile birlikte, bunların fiyatlar, refah ve ekonomik büyüme konusundaki açılımları olarak düşünülebilir. Ulusal rekabet kurumları tarafından incelemeye alınan davranış türleri arasında, işletmelerin ve meslek kuruluşlarının pazara giriş engelleri koyma girişiminde bulunmaları, firmanın rakiplerine ait maliyetlerin yükseltilmesi, ayrıca fiyatlandırma ve üretim stratejileri konusunda rakipler arasında (rekabet etmek yerine) koordinasyona gidilmesi örnek olarak sayılabilir. Belirli ticari uygulama türlerinin kontrol edilmemesi sebebiyle rekabette meydana gelen azalma, tüketiciler için fiyatların daha da yükselmesine, ürün çeşitliliği ve kalitenin kaybolmasına ve yeniliğin azalmasına sebep olabilir.

Rekabet kavramları ve çerçevesi hakkındaki farkındalık, düzenlemelerin etkisinin anlaşılmasında neden faydalıdır? Devletlerin koyduğu kural ve düzenlemeler ile meslek kuruluşlarının getirdiği kısıtlamaların tarihçesini inceleyecek olursak; bunlar, pazarlara girişin sınırlandırılması ve piyasa için etkin olmayan neticeleri beraberinde getiren çeşitli bozulmaların ortaya çıkması ile sonuçlanır. Bu gözlemin temelini oluşturan gerekçeler hakkında farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre, kural ve düzenlemelerin beklenmeyen etkileri genelde büyüktür ve potansiyel olarak bu bağlamda rekabete aykırı etkilere yol açacaktır. Bir başka görüşe göre, düzenleme talebi çoğu zaman belirli bir pazardaki mevcut üreticilerden gelir. Bu üreticilerin bakış açısıyla, yeni girenlerin, hatta mevcut rakiplerin rekabet etme imkânını azaltabilen düzenleyici kontroller çok değerlidir ve bunlara sıkı bir şekilde riayet edilecektir. Farklı kural ve düzenleme türleri ve bunların rekabete olası etkileri hakkındaki ayrıntılara 4. bölümde yer vereceğiz. Kural ve düzenlemeler, devletlerin takip ettiği çeşitli sosyal ve ekonomik hedeflerin bir sonucu olarak kabul edilse de, bunların olumsuz yanı:

- Girişe veya mal ve hizmetlerin bölgeler ve devletler arası akışına yönelik kısıtlamalar gibi rekabet engelleri oluşturabilmeleri;
- Rakiplerin fiyatları ve üretimi koordine etmesini kolaylaştırabilmeleri;
- Piyasada yerleşik konumdakiler veya daha büyük firmalara değil de, piyasaya giriş yapanlara ve küçük işletmelere daha yüksek maliyetler yükleyebilmeleri;
- Firmaları ulusal rekabet kanunlarından kısmen veya bütünüyle koruyabilmeleridir.

Kavramları tartışmaya geçmeden önce, muhtemelen rekabete en fazla zararı verdiği düşünülen bir ticari davranış türüyle ilgili yorumumuzu sunacağız: *kartel* oluşumu. Karteller, danışıklı veya koordine edilmiş davranışlarıyla, fiyatların yükselmesi, miktarların azalması ve potansiyel olarak daha düşük çeşitlilik ve yenilikle birlikte, açık bir refah kaybına neden olur. Gizli anlaşma bugün çoğu ülkede hukuka aykırıdır. Düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi bağlamında, gizli anlaşmaya dayalı davranışlar dikkate değer zorluklar ortaya koyar. Örneğin, bazı endüstrilerde işletmeler standartların belirlenmesi, uyum kuralları ve AR-GE çalışmalarının yürütülmesinde işbirliği yapar. Hukuk ve tıp meslekleri alanındaki meslek kuruluşları, davranış kurallarını ve uygulamanın kalitesi ile ilgili kuralları uygular ve denetler. Bazı mesleklerle ve mal ve hizmet üreticilerine, kalite ve

güvenliği de içeren ürün özellikleri, teknik standartların koordine edilmesi, mesleki uygulamaların etik standartları ve kirlilik kontrolü gibi alanlarda kendi kendine düzenleme (veya birlikte düzenleme) yapma serbestliği geçmişten bu yana tanınmıştır. Bazı işbirliği türleri potansiyel olarak, pazarda daha etkin sonuçlar verdiği için ve daha fazla resmi düzenleme ihtiyacını ve bununla bağlantılı maliyetleri azalttığı için, bunlara izin vermenin tabii ki önemli faydaları vardır. Ancak, çeşitli işbirliği türlerine izin vermenin, işletmelerin fiyatları ve üretimleri konusunda da gizli anlaşmaya dayalı davranışa başvurmalarına elverişli bir zemin yaratabileceği yönünde bir kaygı mevcuttur. 4. bölümde, ayrıntılı olarak bu konulara ve aynı zamanda olumsuz etkileri en aza indirmek üzere devreye konulabilecek birtakım kontrol ve dengeleme dikkat çekiyoruz.

Bu kısmın devamında, rekabet değerlendirmelerine yönelik olarak kullanılabilecek kilit kavramlar ele alınmaktadır. Ayrıca, 4. ve 5. bölümlerde, kural ve düzenlemelerin rekabete etkilerini daha iyi anlamak üzere bu kavramlardan yararlanıyoruz.

### **3.1 Rekabetle ilgili konuların değerlendirilmesinde başlıca kavramlar**

#### **3.1.1 Pazar gücü**

Bir pazardaki rekabetin miktarına ilişkin olarak bazı ihtimalleri ele alalım.

- Hiçbir rekabetle karşı karşıya olmayan tek bir firmanın – bir tekelin – var olduğu bir pazar. Bir tekelin ortaya çıkabilmesi için pek çok neden vardır. Örnek olarak, bir farmasötik şirketi belirli bir tıbbi durumu tedavi eden tek ilacı üretiyor olabilir; Genentech'in akciğer kanserinin tedavisine yönelik, patenti yeni alınmış, özel amaçlı terapi ilacı Avastin gibi. Farmasötik tekelinin ürünü, geçerli ikameleri olmadığı için çok az rekabetle karşı karşıyadır ya da hiçbir rekabetle karşı karşıya değildir. Dolayısıyla, yüksek fiyattan satış yapabilecek ve ciddi anlamda kar elde edebilecektir.
- Bir pazarda bir ürünü satan çok sayıda firma bulunabilir. Örnek olarak, ABD'de 15,000 domates üreticisi vardır. Bu pazarda, bir çiftlikte elde edilen ürün, bir başkasındakinin oldukça yakın bir ikamesidir. Her domates çiftçisi ciddi bir rekabetle karşı karşıyadır, yüksek fiyatlar üzerinden satış yapamaz ve oldukça düşük karlar elde eder.

- Birkaç satıcının bulunduğu orta seviyede bir piyasa; örnek olarak rakiplerin General Electric, Pratt & Whitney ve Rolls Royce olduğu büyük ticari uçak motorları pazarı. Burada ne farmasötik vakasındaki gibi bir tekel söz konusudur, ne de domates vakasındaki kadar rekabet olması muhtemeldir. Orta seviyedeki bu vakada, örneğin, General Electric diğer iki şirketin rekabetiyle karşı karşıya olduğu için daha az fiyat belirleme gücüne sahiptir ve bir tekel olarak kazanacağı kardan daha azını kazanmaktadır. (Bu örnekte, az sayıda firmanın bulunduğu pazarlardaki rekabeti kısıtlayıcı işbirliği (collusion) ile ilgili hususlar ele alınmamıştır. Rekabeti kısıtlayıcı işbirliğine dayalı davranışlara ilişkin hususlar belgenin devamında ele alınacaktır.)

Bu üç örnekte, rekabet miktarındaki fark, fiyatların (maliyetlere göre) ne kadar yüksek ve karların ne kadar fazla olduğunu belirler.

Genel olarak, *pazar gücü*, firmaların rekabetçi seviyelerin üzerindeki fiyatlardan satış yapabilmeleri ve bu sayede önemli miktarda karlar (veya normalin üzerinde ekonomik karlar) elde edebilmeleri olarak tanımlanır. Yukarıdaki örneklerde, farmasötik tekeli önemli pazar gücüne sahipken, sıradan bir domates üreticisi için bu söz konusu değildir. Uçak motoru vakası ise bu iki sonucun arasında bir yerdedir. Aşağıdaki maddeler bazı fikirler vermektedir. Son olarak, herhangi bir pazar gücü değerlendirmesinin, ele alınmakta olan ilgili (ürün veya hizmet) pazarında yapılması gerekecektir.

İlgili pazardaki ürünlerin belirlenmesi, bir firma tarafından satılan ürünün diğeri tarafından satılan ürün için yakın bir rakip (ya da ikame) olup olmamasına bağlı olarak zorlaşabilmektedir. İki firmanın ürünlerinin birbirleri için uygun ikameler olma derecesi, ürün özellikleri ve ürünlerin coğrafi açıdan bulunabilirliği gibi etkenlere bağlıdır.

İlgili pazarlar “pazar” kavramının olağan kullanımından daha dar ya da geniş kapsamlı olabilir. Otomobiller özellikleri bakımından oldukça farklılık göstermektedir, bu da otomobiller için uygun ürün pazarının “bütün otomobiller”den daha dar kapsamlı olabileceğini göstermektedir. Ferrari gibi lüks bir spor araba satın almak isteyen tüketiciler genellikle Ferrari ve küçük ekonomik bir araba arasında değil iki spor araba arasında tercih yapar. Dolayısıyla bunlar aynı ilgili pazarda olmayacaktır. Bunun aksine iki komşu tarlada yetişen pirinç neredeyse aynı lezzete ve özelliklere sahip olabilir, bu durumda tüketiciler bunları birbirinin ikamesi olarak ele alacaktır.

İlgili (veya etkilenen) pazar açık bir şekilde tanımlandıktan sonra, bu pazarın yapısını açıklayan değişkenlere bakabiliriz. Örneğin:

- *Firma sayısı*: Genelde, ilgili pazardaki firmaların sayısı arttıkça pazar gücü ile ilgili kaygılar da azalır.
- *Üretim yoğunlaşması*: Bununla, üretimin pazardaki birkaç firmanın elinde ne ölçüde yoğunlaştığı ölçülür. Genel olarak, yüksek üretim yoğunlaşmasının pazar gücü ihtimalinin artmasına sebep olması beklenir.

Firmaların az sayıda olması veya yoğunlaşmanın daha fazla olması, rekabet için mutlaka olumsuz değildir – bu, giriş engellerinin büyüklüğüne (aşağıda tartışılmaktadır) ve potansiyel olarak, yaygın rekabet türüne bağlıdır (örneğin açık teknik kriterlerin olduğu ihale süreçlerinin bulunması gibi, bu yeni firmalar için pazara girişin elverişli olduğu anlamında gelir).

### 3.1.2 Giriş engelleri

Giriş engelleri, geniş anlamda, yeni firmaların ilgili pazara girmesini engelleyebilen faktörler olarak tanımlanabilir. Giriş engellerinin büyüklüğünü değerlendirmek, yerleşik firmanın(ların) karşılaşabileceği potansiyel rekabetin miktarına ilişkin bize bir bakış açısı sağladığı için önemlidir. Örneğin giriş engelleri yüksek olduğu takdirde, yerleşikler yeni girişin kendi karlarını azaltacağı korkusu duymadan, rekabete aykırı davranışta bulunabilirler, fiyatları yükseltebilirler ve karların artmış olmasından istifade edebilirler. Farklı bir ifadeyle, giriş engellerinin düşük olması potansiyel rekabetin daha da artmasını sağlar ve pazar gücü kullanımını sınırlandırarak, piyasadaki yerleşik firmaların üzerinde bir disiplin etkisi yapar.

Kural ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi bağlamında, giriş engellerini ele almak aşağıdaki anlamda işe yarayabilir. Bir düzenlemenin bir pazarda rekabeti azaltıcı etkisi olduğunu varsayın. Rekabete zarar veren etkilerin toplamı, giriş engellerinin boyutuna bağlı olacaktır. Onlar yüksek olduğu takdirde, rekabete ek kısıtlar getiren yeni düzenlemenin rekabete ciddi anlamda zarar verebileceği öne sürülebilir. Engeller oldukça düşük veya göz ardı edilebilir olduğu takdirde, rekabete verilen zarar daha az önem taşıyor olabilir.

Giriş engelleri çok çeşitli boyutlarda olabilir; bunları aşağıda tartışacağız. Burada, her bir engelle ilişkilendirilebilecek olumlu ve olumsuz yönleri veya

hangi engelin rekabeti daha fazla kısıtlayabileceğini tartışmayacağız, sadece farklı engel türlerini belirteceğiz.

- *Doğal engeller:* Giriş engelleri, sabit (veya genel) maliyetlerin yüksek olmasının sebep olduğu ölçek ekonomileri gibi, doğal faktörlerden kaynaklanabilir. Örneğin:

Su arıtma tesislerinin genel maliyetleri yüksektir. Dolayısıyla, duruma en uygun düşen belirli bir coğrafi bölgede tek bir su arıtma tesisine sahip olmaktır;

AR-GE ve genel maliyetlerin yüksek olmasından dolayı, büyük ticari uçak motoru üretme endüstrisine giriş zordur.

- *Batık maliyetlerle ilgili engeller:* Giriş engelleri, pazara girişteki batık maliyetlerin yüksek olduğu pazarlarda meydana gelebilir. Batık maliyetler, maliyetin geri alınamaz unsuru olarak tanımlanır. Yani, bir firmanın belirli bir endüstriden çıkmayı tercih etmesi halinde geri alamayacağı maliyetler. Esas itibarıyla batık maliyetler, bazı üretim girdilerinin nitelikleri bakımından üst seviyede uzmanlaşma gerektirdiğini, sonuç olarak da sınırlı alternatif kullanımları olduğunu gösterir. Bu unsur, satın alınan sermayenin yeniden satış değerinin düşük olması, yüksek reklam giderleri, yüksek araştırma ve geliştirme giderleri ve benzeri nedenlerden kaynaklanabilir.<sup>3</sup> Batık maliyetler, düzenlemeler bağlamında ortaya çıkabilir; bazı örneklerle bakalım:

Farmasötik endüstrisinde, firmaların ürünü piyasaya sürebilmesi için önce, ilacın güvenli ve etkili olduğunu gösterecek kapsamlı klinik denemeler yapması gerekir. Firma güvenli ve etkili olduğunu göstermeyi başaramadığı takdirde, ilaç onaylanmaz. Düzenlemeye ilişkin onaylamalar sürecinde ortaya çıkan maliyetler, geri alınamadıkları için batık maliyetlerdir;

Çevreyle ilgili düzenlemeler dolayısıyla boya ve boyar madde üreticileri, ürünlerinin kimyasal bileşimini değiştirmek zorunda kalmışlardır. Yeni formüllerin güvenli olmasını ve aynı zamanda renk, yapışkanlık ve kıvamlilik standartlarına uymasını sağlamak için, zorunlu olarak yeni AR-GE giderleri

---

<sup>3</sup> Sutton (1992, 1996) batık maliyetlerin çeşitli türlerine ilişkin çok iyi bir tartışma sunmaktadır. Örnek olarak, kozmetik ve gazlı içecekler gibi pek çok tüketim ürünü endüstrisinde (firmaların satışlarına oranla) yüksek reklam giderleri söz konusudur. Biyoteknoloji gibi endüstrilerin, nitelikleri gereği yüksek AR-GE giderleri vardır. Bunlar, yüksek batık maliyetleri olduğu öne sürülen endüstrilere örnektir.

ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan AR-GE giderleri, firma başarısız olduğu ve pazardan çıkmak zorunda kaldığı takdirde batık maliyet durumuna düşecektir.

- *Yerleşik firmanın(firmaların) davranışlarının neden olduğu engeller:* Piyasadaki yerleşik firmaların eylemleri rekabete zarar veren etkilere sahip olabilir. Örneğin:

Telekomünikasyon, elektrik ve doğal gaz gibi endüstrilerdeki şirketler, müşterinin belirli bir süre için sözleşmeye kilitli hale getirildiği ve tedarikçi değiştirmenin masraf karşılığında gerçekleştiği planlar sunar. Bunlara değiştirme maliyetleri denir. Bunlar müşterilerin tedarikçi değiştirirken yüklenmek zorunda olduğu masrafları artırdığı için, rakipler ve yeni girenlerin aleyhine olmaktadır.

ABD'deki telekomünikasyon şirketleri, kendi şebekelerine rakiplerinin erişimini kısıtlamak/reddetmek için ısrarlı bir mücadele vermiştir.

Farmasötik endüstrisinde, şirketler pazara girişi engellemek için çoğu zaman patent "uzatmaları" elde etmeye çabalar ve potansiyel jenerik üreticilerinin masraflı davalarla uğraşmalarına neden olur.

Posta hizmeti piyasaları rekabete açıldığı sırada piyasada yerleşik olan Posta kuruluşları, posta kabulü, tasnifi ve teslimatında kendilerine özel taşıyıcılar karşısında ayrıcalıklı muamele gösterilmesi konusunda yabancı Posta kuruluşlarıyla anlaşarak, ortaya çıkan rakiplere yönelik engeller koymaya çalışmıştır.<sup>4</sup>

- *Düzenlemenin getirdiği engeller:* Devletin ve meslek kuruluşlarının düzenlemeleri, giriş engelleri yaratabilir. Örneğin:

Pek çok ülkedeki kanunlar perakende sektörüne yeni girişe kısıtlamalar getirir; özellikle, büyük perakende mağaza zincirlerinin girişi;

Yeni işletme kurmanın uzun süren ve maliyetli bürokratik işlemleri, pek çok ülkede piyasalara yeni girişleri azaltmaktadır

Havalimanlarındaki iniş veya kapı slotlarının *büyükbaba* hükümlerine tabi olması, yerleşik hava yollarının lehine olmaktadır ve yeni kurulmuş hava yolları için engeller oluşturmaktadır.

<sup>4</sup> Posta hizmeti piyasalarına dair konuların tartışması için bakınız: Ghosal (2002) ve referansları.

Pek çok ülkede hukuk veya tıp mesleklerinin bir eyalet veya bölgede icra edilmesi için avukat veya doktorun yerel kurulun sertifika sınavlarından geçmesi gerekir ki bu, meslek sahiplerinin belirli bir eyalete girmesi ve eyaletler arasındaki dolaşımı konusunda engeller yaratmaktadır.

Genel olarak, pazara giriş engellerinin boyutunun değerlendirilmesi, kurallar ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesinde kilit bir unsur olacaktır.

### 3.1.3 Yeni firmaların girişi

Yeni firmaların girişi, pazara fiyat rekabeti getirebilir, yeniliği teşvik edebilir, üretim etkinliğinde kazanımlar sağlayabilir; bu da satılan mal ve hizmetlerin çeşitliliğinin zenginleşmesine ve ürün kalitesinin artmasına neden olur.

Yeni işletmelerin pazara girmesinin oldukça kolay olması halinde, yerleşik firmaların pazar gücü uygulayabilme ihtimali daha düşüktür. Yerleşik firmalar, pazar gücü kullanarak, fiyatları ciddi biçimde artıracak ve daha yüksek karlar elde edecek olursa, yeni firmaların pazara oldukça hızlı bir şekilde girmeleri ve yerleşikler tarafından elde edilmekte olan yüksek karları azaltmaları beklenecektir.

İlgili pazara girmenin kolaylığı, yukarıda tarif edilen çeşitli türlerdeki giriş engellerine göre belirlenir. Bunların arasında doğal, düzenlemeye ilişkin, batık maliyetle ilgili ve yerleşik firmaların davranışları nedeniyle meydana gelenler yer alır. Giriş engellerinin yüksek olması durumunda, yeni işletmelerin pazara girme ihtimali daha düşüktür. Örneğin:

- AR-GE'ye ve düzenlemeye ilişkin onaylara ait batık maliyetlerin yüksek olması nedeniyle farmasötik pazarında;
- Genel ve batık maliyetlerin aşırı yüksek olması ve itibar bakımından etkileri dolayısıyla ticari uçak motoru imalatı endüstrisinde;
- Yeni girenlerin yerleşik olanın şebekesine erişiminin olmaması halinde, internet hizmetleri piyasasında; giriş ihtimali daha düşüktür.

Bir başka husus da girişin zamanlamasıyla ilgilidir. Temelde duyulan kaygı yeni işletmelerin pazara girişinin makul bir sürede gerçekleşip gerçekleşmemesidir. Kısa sürede giriş ihtimali:



- Hekimlere yönelik pazarda, eğitim ve sertifika gerekleri dolayısıyla;
- Belirli bir teşhis kategorisine yönelik olan farmasötik pazarında, AR-GE maliyetlerinin, zaman ve düzenlemeye ilişkin engellerin önemli olması dolayısıyla; düşüktür.

Bunun aksine, kısa sürede giriş ihtimali:

- Bankacılık endüstrisinde, üretim teknolojisinin standart olması ve genel maliyetlerin oldukça düşük olmasından dolayı;
- Mobilya endüstrisinde düzenlemeye ilişkin engellerin bulunmaması ve genel ve AR-GE ile ilgili maliyetlerin düşük olmasından dolayı; daha muhtemeldir.

Rekabet etkileri bakımından her türlü değerlendirme, giriş engelleri ve yeni işletmelerin makul bir sürede pazara girme olasılığını uygun bir biçimde değerlendirmelidir. Bazı örnekler ele alınacak olursa: (1) çevreyle ilgili yeni düzenlemeler iş yapmaya ciddi maliyetler getirdiği takdirde ve yerleşik firmaların yararlanabileceği şekilde, ciddi boyutta *büyükbaba* hükümlerine tabi olduğu takdirde, bu durum yeni girişin azalması şeklinde son derece istenmeyen bir etkiye sahip olabilir; ayrıca (2) çeşitli ülkelerde hava yolu iniş slotu tahsisleri de *büyükbaba* hükümleri kapsamında yer alır. Bu durum, yeni kurulmuş hava yollarının yerleşik taşıyıcılarla rekabet etmekte zorluk çekmelerinden dolayı girişe zarar vermektedir.

#### 3.1.4 Firmaların pazardan çıkması

İşletmelerin pazardan çıkması, yerleşik firmaların uyguladıkları pazar gücünün artmasına sebep olabilir ki bu durum fiyatların yükselmesi ile sonuçlanır. İşletmeler çeşitli şartlar sebebiyle piyasadan çıkmaya zorlanabilir. Örneğin:

- Yeni bir düzenleme uyarınca, çevre kirliliği ile ilgili yeni standartları karşılamak için yerleşik firmalara beş yıl tanındığını varsayalım. Maliyetli yatırımları gerçekleştiremeyen şirketler çok büyük olasılıkla pazardan çıkmak zorunda kalacaktır;
- ABD Federal Haberleşme Komisyonunun, yerleşiklerin rakiplerle ağlarını paylaşmasının zorunlu tutulmaması yönündeki (Ağustos, 2005) kararından sonra, bazı internet hizmet sağlayıcıları ağa erişimi olmadığı için pazardan çıkmak zorunda kalabilir;

- Doğal gaz, elektrik ve telekomünikasyon gibi endüstrilerde hâkim durumda olan yerleşik firmaların, büyük değiştirme maliyetlerine yol açmalarına izin verilmesi, yeni kurulmuş firmaların pazardan çıkmalarına neden olabilir.

Mevcut veya yeni düzenlemelerin ve ticari uygulamaların rekabet bakımından değerlendirilmesi, pazarın işletmelere kapanma olasılığına bakmalıdır; zira bu husus, fiyatlar, ürün çeşitliliği ve diğer faktörlere ilişkin açılımlarla birlikte, pazardaki rekabetin geleceğinin ne boyutta olacağına dair sonuçlara sahiptir.

### 3.1.5 Yenilik ve Etkinlikler

İşletmelerin yenilik yapması birtakım arzu edilen sonuçlar sağlayabilir, örneğin:

- Firmaların maliyetlerinin azalmasına sağlayan süreç yenilikleri sayesinde, üretim etkinliğinde meydana gelen artış ve bunun tüketicilerin ödediği fiyatların düşmesini sağlaması;
- Ürün kalitesindeki iyileşmeler;
- Daha zengin ürün çeşidi;
- Ürün güvenliğindeki iyileşmeler.

Rekabet politikası, piyasaların dinamizminin korunmasında yeniliğin oynadığı rolün son derece bilincindedir ve firmaların yenilik faaliyetlerine engel olmama çabasındadır. Dolayısıyla bu, devlet düzenlemesinin rekabete aykırı potansiyel etkisiyle ilgili olarak özellikle kaygı uyandıran bir alandır. Düzenlemenin niteliği bakımından “kuralcı” olduğu (yani, firmalara gerçekleştirmeleri gereken sonucu değil ne yapmaları gerektiğini gösterdiği) durumlarda, yenilik üzerinde olumsuz etki yapacak olması çok muhtemeldir.

Genel olarak, söz konusu ticari uygulamanın yenilik ihtimalini güçlendirmesi ve etkinlik kazançları sağlaması halinde, bu faydalar pazar payındaki herhangi bir potansiyel artış arasında karşılık olarak değerlendirilmiştir. Bunlardan ilki ikincisinden ağır gelirse, ticari uygulamaya olumlu bakılabilir. Bu kabule ilişkin bazı örnekleri ele alalım.

- Rakipler arasındaki araştırma ortak girişimlerine izin verilmesi. Örnek olarak, AMD, Freescale, Hewlett-Packard, IBM, Infineon, Intel,

Panasonic, Philips, Samsung, Spansion, TSMC ve Texas Instruments'ın üyeleri arasında bulunduğu SEMATECH Consortia verilebilir. Bu konsorsiyumun hedefi, yarı iletken teknolojisini ve entegre devrelerin performansını artırmaktır. Rekabet kurumları böyle bir işbirliğinin bilgi alışverişine ve fiyat ve üretim koordinasyonuna neden olacağını kabul ediyor ancak doğru bir şekilde yapılandırıldığında böyle bir girişim sayesinde yenilikteki artıştan toplum için beklenen kazanımların potansiyel olumsuz etkileri dengelemekten öteye geçeceğini de biliyor. Şirketlerin ürün tasarımı ve uyumluluk konusundaki standartları belirlemesine izin verilen durumlardan da benzer örnekler verilebilir.

- Şirketlerin aşağıdaki amaçları gerçekleştirmesine yönelik olarak, yatırımlar yapma veya kurumsal değişikliklere gitme veya yeni ürün ve hizmetler sunma konusunda işletmecilere izni verilmesi:

*Ölçek ekonomileri:* bunlar genel maliyetlerin yüksek olduğu durumlarda ortaya çıkar. Daha büyük ölçekli bir üretime izin vermek, üretilen birim başına düşen ortalama maliyetin düşmesini sağlar. Örneğin daha büyük perakende mağazalarına izin vermek, firmaların ölçek ekonomilerinden faydalanmasını ve sundukları hizmetin birim maliyetinin düşmesini sağlayabilir;

*Kapsam ekonomileri:* ürünlerin uzmanlaşmış ayrı firmalar tarafından üretilmesinden, bir firmanın farklı ürünleri veya hizmetleri üretme maliyetinin daha düşük olması durumu. Örneğin maliyet-etkinlik yönünden, eczaneler ve marketler arasında bir ayırım yapılmasını zorlayan düzenlemeler yerine, bir bakkal dükkânının reçetesiz ilaç satmasına izin vermek, ortak pazarlama, depolama ve tedarikçi sözleşmelerinden elde edilen maliyet tasarrufları dolayısıyla etkin olacaktır.

Ticari uygulama ve düzenlemenin rekabet bakımından değerlendirmesi, önemli faydalar sağlayabilmesinden dolayı yenilik üzerindeki etkileri dikkatle incelemeyi gerektirir.

### 3.1.6 Rakiplerin maliyetlerini artırmak

Bir işletme rakiplerinin karşı karşıya olduğu maliyetleri artırabildiği takdirde, pazardaki rekabetin miktarını azaltıp, daha fazla kar elde edebilir. Rakiplerin maliyetlerini artırma stratejileri çeşitli boyutlarda gerçekleştirilebilir. Örneğin:

- Yerleşik telekomünikasyon şirketleri, rakipler tarafından şebekelerine (kolay) erişim sağlanmasını önlemeye çalışır; bunun hem internet hizmetleri hem de telefon piyasaları bakımından sonuçları vardır. Yerleşiklerin, iletim şebekesine erişim sağlamaya çalışan rakiplere maliyetler yüklemeye çalıştığı elektrik endüstrisinde de benzer davranışlara rastlanabilir;
- Çevreyle ilgili yeni düzenlemeler karşısında, yerleşik şirketler *büyükbaba* hükümlerinden yararlanmak için sıkı bir şekilde lobi yapar. Bu hükümler her türlü yeni işletmeyi en kısa sürede standartlara uymaya zorlarken, yerleşik firmaların uzun bir süre eski kurallara uygun olarak faaliyet göstermelerine izin verir. Bu durum yerleşikler ve piyasaya yeni girenler arasında önemli maliyet asimetrisi yaratarak, rekabete ciddi anlamda zarar verebilir;
- Bir şirket, ürün veya hizmetini, tüketicilerin kolayca bir rakibin ürününe geçmelerini önleyecek şekilde düzenleyebilir. Müşteriyi bağlı tutma süreleri içeren bu tür kısıtlayıcı sözleşmelere telekomünikasyon, doğal gaz, elektrik üretimi ve bankacılık gibi sektörlerde rastlanmıştır.
- Farmasötik şirketleri ısrarlı bir şekilde patent uzatma başvurularında bulunabilir ve bu davranışın hedeflerinden biri, rakiplerin (jenerik üreticilerinin) pazara girişini geciktirmek veya engellemek üzere onlara (davayla ilgili veya başka) ek maliyetler yüklemek olabilir.
- İşletmelerin bu tür davranışlarının ardında yatan hedeflerden biri, rakiplerin – daha küçük bir yerleşik firmanın veya pazara girme potansiyeli olan bir firmanın – rekabet etmesini zorlaştırmaktır. Bu durum anılan piyasaların ve tüketicilerin kötü etkilenmesine sebep olmaktadır; bu yüzden rekabet değerlendirmesinin bu tür bir davranışa ilişkin alternatif açıklamaları dikkatle ele alması ve istenmeyen, rekabete aykırı yönleri ortadan kaldırması gerekir.

### **3.2 Özet ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi ile ilgili bağlantılar**

Rekabet etkilerinin değerlendirilmesinde ele alınması gereken kilit bir husus, belirli bir ticari uygulamanın, fiyatlar, etkinlik ve yenilik bakımından sonuçlarla birlikte pazardaki rekabet miktarında bir düşüşe (pazar gücünün artmasına) sebep olup olamamasıdır. Yukarıdaki tartışma, rekabet politikası tarafından firmaların davranışı, pazar gücü ve yenilik ile ilgili hususları

değerlendirirken kullanılan kavramlar ve çerçeveye ilişkin genel bir fikir ortaya koymuştur.

Yukarıdaki tartışma ve çerçevenin, düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesinde nasıl faydalı olması beklenir? Çeşitli faydaları olsa da, bunlardan ikisi üzerinde duruyoruz:

- Yukarıda genel hatlarıyla ortaya konmuş — örneğin, pazarların tanımlanması, değiştirme maliyetleri, giriş engelleri, etkinliklerin dikkate alınması ve rakiplerin maliyetlerinin artırılmasıyla ilgili — birtakım kavramlar, 4. bölümde tartıştığımız çeşitli düzenleme türlerinin rekabete olan olumsuz etkilerini anlamakta faydalı bir ışık tutacaktır;
- Yukarıda açıklanmış olan rekabet değerlendirmesine ilişkin çerçeve, düzenlemelerin rekabet etkilerinin mantıklı, aşama aşama bir değerlendirmesinin yapılmasında kullanılacak bir ana hat sunmaktadır. Değerlendirme aşamaları, 5 ve 6. bölümlerde ortaya konmaktadır ve etkilenen pazar(lar)daki muhtemel etkiyi ve etkilenebilecek işletme türlerini tespit etmeye çalışacaktır.

#### 4. Düzenleyici Müdahaleler

Devletlerin piyasalara müdahale etmesinin alternatif açıklamaları vardır. Bunun bir gerekçesi de, çok sayıda endüstride piyasa aksaklıkları olması ve bunlara çözüm bulmak üzere çeşitli kurallar ve düzenlemelerin tasarlanmasıdır.<sup>5</sup> McAvoy (1992)'nin belirttiği gibi, düzenleme genelde, tüketicilerin tekel gücünden korunmasına yönelik olarak tasarlanmış kar ve fiyat kontrollerini, bunun yanında işyeri güvenlik kuralları ve sağlığı ile fabrikaların yakınlardaki kişilerin korunmasına yönelik olarak çıkarılmış emisyon mevzuatını da içeren, son derece yerinde ekonomik ve sosyal amaçlar üzerine kurulmuştur. Düzenlemelerin yapıldığı bazı alanlara kısaca göz atalım.

- Genel maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle, yaygın olarak, büyük ölçek ekonomileri özelliği taşımış olan elektrik, su, demir yolları,

<sup>5</sup> Viscusi, Harrington ve Vennon (2005) ve MacAvoy (1992) düzenlemelerin çıkış noktaları ve farklı yönleri hakkında faydalı bir tartışma sunmaktadır. Çıkar gruplarının lobi ve baskılarının çeşitli düzenlemelere neden olması ile gerçekleşen düzenlemenin “kuşatma teorisi”, geniş ve etkili bir literatür tarafından tartışılmaktadır. Ancak biz bu belgede, bu çizgide bir mantığın ayrıntılarına girmiyoruz.

telekomünikasyon, posta hizmetleri gibi sektörler ve benzerlerinde doğal tekel oluşabilir. Bu durum göstermiştir ki, (örneğin su ve elektrikte olduğu gibi) yerel veya bölgesel tekellere ve hatta (telekomünikasyon, demir yolları ve posta hizmetleri alanlarında olduğu gibi) ulusal tekellere sahip olmak çoğu zaman en uygun yol olmuştur. Tekellere, ürünlerinin fiyatını belirleme izni verilse idi, fiyatlar gereğinden yüksek olurdu. Tekelin pazarda faaliyet göstermesine izin vermek, ancak, tüketiciler için fiyatların adil olmasını sağlamak amacıyla fiyatlarda düzenleme yapmak, buna ilişkin bir çözüm olmuştur. Ölçek ekonomileri dışında, evrensel hizmet sağlama da, bu sektörlerdeki yasal tekellere yönelik bir başka sav olmuştur. Pazar koşulları, teknoloji ve diğer faktörler değiştikçe, bu sektörlerden bazıları da pek çok ülkede deregüle edilmiştir. Daha incelikli düzenleme tasarımı, belirli sektörlerin rekabetçi ve doğal tekel kesimlerinin birbirinden ayrılmasına da olanak tanıyarak, telekomünikasyon ve demir yolları gibi alanlarda, daha önceleri düzenlemeye tabi (veya devlet mülkiyetinde) olan ve dikey bütünleşik yapıdaki tekellerin yerine rekabetin getirilmesini sağlamıştır.

- Elektrik, kimyasallar, kâğıt hamuru ve kâğıt, petrol arıtımı ve benzeri endüstriler, normal üretim süreçlerinin bir parçası olarak önemli miktarlarda çevre kirliliğine yol açabilirler. Denetimsiz bırakıldıkları takdirde pek çok endüstri, optimal toplumsal seviyelerin üzerinde olan ve yüksek maliyetler gerektirmesinden dolayı, kirliliğe yol açanların temizlemekte çok isteksiz kalacağı bir kirliliğe yol açacaktır. Devletler kirliliğin yol açtığı negatif dışsallıkları kontrol altına almak üzere müdahalede bulunmuştur. Vergiler ve kotalar ile birlikte, şirketlere daha az kirliliğe yol açan sermaye yatırımları yapmaları için yatırım kredileri sağlanması da özel yöntemler arasında yer almıştır.
- Farmasötik gibi endüstrilerde, devletler, yeni ilaçların onaylanması için düzenlemeye ilişkin onaylar ve denetim mekanizmalarının yanı sıra, var olan ilaçların potansiyel olumsuz etkilerinin izlenmesini tesis etmiştir. OECD (2001) raporunda belirtildiği gibi, ilaçların güvenliği ve kalitesinin kontrolü temel bir kaygıdır.
- Endüstriyel (işyerinde) güvenlik alanlarında düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemelerin bir nedeni de, daha geniş anlamda bir toplumsal hedef olarak ölüm riskinin azaltılmasıdır. Aynı şekilde, kazalar sırasındaki ölüm ve ciddi yaralanmaları azaltmak üzere otomobil güvenliğine ilişkin düzenlemeler tasarlanmaktadır.

- Bankacılık sektörü ve finans piyasalarının birtakım unsurları düzenlemeye tabi tutulmuş ve tutulmaktadır. Kilit hedefler arasında, finans piyasalarının istikrarının sağlanması ve tüketicilerin yatırımları ve finansal işlemlerinin korunması vardır.

Genel anlamda düzenleme, tipik olarak işletmelerin davranışını ve dolayısıyla ekonomik faaliyeti etkilemek üzere devletin icra ettiği bir kurallar bütününden oluşur. Bu belge, aşağıdakileri de içermek üzere, bazı düzenleme araçlarına odaklanacaktır:

- *Giriş:* Örnek olarak, pek çok ülkede, bir coğrafi bölgedeki eczanelerin ve perakende satış mağazalarının sayısına sınırlamalar getirilmektedir. Şehirlerde taksi sayısına ilişkin düzenlemeler yaygındır. Elektrik, telekomünikasyon ve bankacılık ve benzeri sektörlerde yeni firmaların pazarlara girmesi düzenleme ile engellenmiştir. Doktorluk, avukatlık, mimarlık ve benzeri meslek gruplarında, çoğu zaman meslek mensuplarının bir bölgeden diğerine akışını önleyen veya büyük ölçüde engelleyen çok sayıda kural ve kısıtlama bulunur.
- *Miktar:* Balık avı miktarına ilişkin pek çok ülkedeki miktar düzenlemeleri, pazar günleri alkollü içki satışının yasaklanması, belirli bölgelerde yapılan (ticari) inşaat miktarına ilişkin düzenlemeler ve benzerleri, örnekler arasında yer almaktadır. Miktar düzenlemeleri başka şekillerde de gerçekleştirilebilir; Postanın düzenlenen fiyat üzerinden tüm talebi karşılamasını gerektiren, posta hizmetine yönelik evrensel hizmet yükümlülükleri gibi. Son olarak, üretim ve ekim alanındaki kotalarla ilgili tarımdan örnekler verilebilir.<sup>6</sup>
- *Standartlar:* Pek çok ülkede hükümetler tıbbi araçlar ve farmasötikler, yapı kuralları, sağlık ve meslek güvenliği, otomobil güvenliği, çevre ve işgücü hakkında standartlar belirler. Farklı kitle iletişim araçlarında kullanılan dil ve içerik gibi başka alanlarda da düzenlemeler vardır.
- *Fiyat:* Elektrik, doğal gaz, hava yolları, telekomünikasyon ve posta hizmetleri ile benzeri sektörler, fiyat düzenlemelerine tabi tutulmuştur.

Düzenlemeler için çok sayıda sosyal ve ekonomik gerekçelerin olduğunu daha önce belirtmemize karşın, devletlerin koyduğu çeşitli kural ve

<sup>6</sup> Glaeser ve Schleifer (2001) miktar düzenlemelerine ilişkin ışık tutan bir tartışma sunmaktadır.

düzenlemeler ile meslek kuruluşlarının getirdiği kısıtlamaların çoğu zaman piyasalardaki rekabeti engelleme potansiyeline sahip olduğunu kabul etmek önemlidir. Birkaç örneği ele alalım. Büyük yerleşik firmaların ve sektörel kuruluşların çevreyle ilgili ve diğer düzenleme türlerinin büyük ölçüde *büyükbaba* hükümlerine tabi tutulması konusunda başarılı lobi faaliyetleri yürütmesi; bu durum, yeni girenleri maliyet açısından yerleşik firmalara göre avantajsız duruma düşürerek, girişi ve piyasaların rekabet edebilirliğini potansiyel olarak etkileyebilir. Bir diğer örnek olarak, perakende mağazaları ve eczanelerin sayısı hakkındaki sıkı düzenlemeler, rekabeti sınırlandırma, fiyatları yükseltme ve verilen hizmetlerin çeşitliliği ve kalitesini azaltma potansiyeline sahiptir. Asgari kalite standartlarının “gereğinden yüksek” belirlenmesi, tüketicileri daha fazla çeşitten ve daha düşük fiyatlardan mahrum edebilir. Meslek kuruluşlarının – hukuk, tıp ve veterinerlik gibi – getirdikleri reklam kısıtlamalarının rekabet ve sağlanan hizmetlerin çeşitliliğinde zararlı etkilerinin olması çok muhtemeldir. Son olarak, bir ülkedeki bölgeler arasında malların ve hizmetlerin akışına yönelik kural ve düzenlemeler, çoğu zaman sağlam bir gerekçeye sahip değildir; bu kısıtlamalar pazarlarda coğrafi bölünme meydana getirerek, potansiyel olarak yüksek fiyatlara sebep olmaktadır.

Rekabet hakkındaki farklı kural ve düzenleme türlerinin potansiyel sonuçlarını tam olarak anlamak için, bu kısmın geri kalanı, dört genel kategoriye bölünmüş olan kural ve düzenlemelerin tartışılmasına ayrılmıştır:

- Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlandıran kural ve düzenlemeler
- Tedarikçilerin rekabet edebilirliğini sınırlandıran kural ve düzenlemeler
- Tedarikçilerin rekabet etme teşviklerini azaltan kural ve düzenlemeler
- Tüketiciler için mevcut olan seçenek ve bilgileri sınırlandıran kural ve düzenlemeler

Yukarıdaki dört kategorinin her biri kapsamında, kural ve düzenlemelerin arkasındaki çıkış noktalarını belirtiyor, bunların sebep olabileceği potansiyel



rekabet kaygılarına dikkat çekiyor ve farklı ülkelerdeki çeşitli pazarlar ve endüstrilerden seçilmiş örnekler sunuyoruz.<sup>7</sup>

Ancak ilk önce yorumlanması gereken bir mekanizma bulunmaktadır: kendi kendine düzenleme ve birlikte düzenleme. 4.3.1. bölümde belirttiğimiz gibi, bazı meslek grupları ve mal ve hizmet üreticilerine, kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenlemeye başvurmak için hareket alanı tanınmıştır. Bu mekanizmalar, ürün uyumluluğu, kalitesi ve güvenliği ve benzeri hususlarla ilgili standartların belirlenmesinde pazar katılımcılarının daha iyi koordinasyon sağlaması gibi birtakım potansiyel avantajlara sahiptir. Bunlar, devletin işletmelere daha dolaylı ve daha az külfetli kurallar koyması ile piyasaların canlanmasını sağlar. Bununla birlikte, firmalar arasındaki koordinasyon kapsamını genişletmenin, fiyatlar ve miktarlar konusunda anlaşmaya dayalı stratejilerin uygulanması için, hatta giriş engelleri koyan standartların belirlenmesi için uygun bir ortam oluşturabileceği yönünde önemli bir kaygı mevcuttur. Kontrol edilmedikleri takdirde, bunlar, tüketici refahında ve piyasalardaki yenilikte önemli kayba neden olabilir. Normalde kendi kendine düzenleme ve birlikte düzenlemeyi yukarıdaki 3. kategori (“Tedarikçilerin rekabet etme teşviklerini azaltan kural ve düzenlemeler”) dâhilinde ele alsak da, söz konusu mekanizma kapsamında kaygı uyandıran alanların oldukça geniş olması dolayısıyla, bunun yukarıda belirtilen ilk iki kategori kapsamında da açılımları vardır. Örnek olarak, kendi kendine düzenleme yapmasına izin verilen sektörel bir grubun, yerleşik gruba ait kar marjlarını korumak üzere engeller koymaya karar verdiği bir durumu ele alalım (Kutu 6’daki C.2 maddesine bakınız). Muhtemelen, rekabete ilişkin bu kaygıların bazıları yukarıdaki 1 ve/veya 2. kategoriler kapsamında da tartışılabilir. Kısacası, kendi kendine düzenleme ve birlikte düzenleme alanlarında ortaya çıkabilecek rekabet kaygıları, yukarıdaki üç geniş kategorinin neredeyse tümünü kapsamaktadır.

Son olarak, bilgilendirme amaçlı kutularda verilen örneklerin, daha yakından inceleme ve gözden geçirme yapmanın faydalı olacağı/yapılıysaydı faydası olmuş olabileceği alanları göstermeye yönelik olduğunu, mutlaka devletin yerinde hareket etmediği durumları göstermediğini belirtmek önemlidir.

<sup>7</sup> İlgili cilt *Rekabet Değerlendirme İlkeleri*’nin 1. Bölümünde göreceğimiz gibi, yukarıdaki dört kategori “Rekabet Değerlendirme Kontrol Listesi”nin kilit unsurlarını oluşturur.

#### **4.1 Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlandıran kurallar ve düzenlemeler**

Birtakım kural ve düzenlemeler, pazardaki mal ve hizmetlerin tedarikçilerinin mevcut sayı veya türünü sınırlandırma etkisine sahip olabilir. Öne sürülen teklifin:

- Bir tedarikçinin giriş veya çıkış maliyetini önemli ölçüde artırması;
- Bir şirkete, bir ürün veya hizmet sunması için münhasır haklar tanınması;
- Faaliyetin bir gereği olarak bir lisans, izin veya yetkilendirme süreci oluşturması;
- Bazı firma türlerinin kamu ihalelerine katılabilmesine sınırlandırma getirmesi;
- Firmaların mal veya hizmet tedarik edebilmesine, sermaye yatırımı yapabilmesi veya işgücü sağlayabilmesine coğrafi engel çıkartması

halinde, bu durumun geçerli olması muhtemeldir.

Geçmişten bu yana, politika yapıcılar firmaların sayısı ve türüne ilişkin kısıtlamalar getirirken, çoğu zaman sağlam ekonomik sosyal gerekçelere sahip olmuştur. Ancak, bu tür düzenlemelerin, piyasadaki rekabet düzeyinin olumsuz etkilenmesini, bunun yanında tüketici refahının da potansiyel olarak olumsuz etkilenmesini getirebileceğinden endişe edilmektedir. Dolayısıyla, tedarikçilerin sayısının veya dağılımının/türünün etkilenebileceği hallerde, teklif edilen düzenlemenin faydaları ve maliyetleri ile rekabetin potansiyel kaybını etraflıca incelemek yararlı olacaktır. Aşağıda, rekabet etkilerinin dikkatle değerlendirilmesini gerektiren iki geniş alana dikkat çekiyoruz.

##### **4.1.1 Giriş ilişkili düzenlemeler**

Yeni işletmelerin giriş yapması, yerleşik firmalarla rekabeti sağlamak ve daha uzun vadede yenilik ve büyümeyi teşvik etmek suretiyle, piyasaların canlılığının korunmasında hayati bir rol oynar. Dolayısıyla, girişi kısıtlayan kural ve düzenlemelerin rekabet ve refah üzerinde kayda değer bir olumsuz etki yapmasının çok muhtemel olduğunu, ayrıca bunların dikkatle değerlendirilmesi ve gerekçelendirilmesi gerektiğini anlamak önemlidir.

Girişе dair düzenlemeler sayısız şekilde gerçekleşebilir ve bunların çeşitli gerekçeleri vardır. Örneğın doğal bir tekel ortamında, devlet yasal bir tekele izin vermekte ve açık bir şekilde girişı kısıtlamaktadır. Sebepler arasında, üretime ilişkin olarak, genel maliyetlerin yüksek olması ve ölçek ekonomileri yer alır. Hukuk ve tıp gibi meslek kuruluşlarının başlangıçta girişı sınırlandıran kurallar getirirken yerinde gerekçeleri olmuş olabilir; ancak, bu gibi kısıtlamalar rekabetçi ticari davranışa gereksiz kısıtlar koyabilmektedir. Gerekçeler içerisinde, genel olarak, mesleki uygulamada kalite standartlarının sağlanması yer alır. Perakende işletmelerinin pazara girmesi ve büyümesine dair düzenlemeler pek çok ülkede yaygındır. Şehirlerin kalabalıklaşmasını kontrol altına almak, özel mülkiyet değerlerini korumak ve benzerleri de gerekçeler arasında yer alır.

Girişе olan etkilerin kapsamlı olarak anlaşılması için, farklı yeni giriş çeşitlerine dair net bir fikir edinmek önemlidir. İmalat sektörüne yeni girişlere ilişkin faydalı bir sınıflandırma, Dunne, Roberts ve Samuelson (1998, s. 504) tarafından yapılmıştır ve biz onların çerçevesini genel bir tartışmaya uyarlıyoruz. Pazara giriş yapanlar üç ana başlık altında düşünülebilir:

- 1) Yeni firmanın, imalat sektöründe yeni bir fabrika (üretim tesisi) inşa ederek giriş yapması. Aynı şekilde, hizmet sektöründe de. Örneğın, daha önce işletme deneyimi olmayan girişimciler tarafından açılan yeni bir makine araçları şirketi. Bilişim teknolojisi devrimi ve daha yakın zamanda biyoteknoloji ve nanoteknolojide meydana gelen hareketlilik, bu veya başka endüstrilerde daha önce bir işletme deneyimi olmayan pek çok firmanın bu endüstrilere girmesine neden olmuştur. Yeni mezunlar tarafından kurulmuş yeni bir hukuk firması de bu kategoride yer alacaktır.
- 2) Yeni tesislerin inşa edilmesiyle faaliyetlerini çeşitlendiren işletmelerin pazara girmesi. Örneğın, Siemens gibi çok ürünlü büyük bir şirket yeni üretim tesisleri kurarak yeni bir tıbbi alet grubuna girebilir. Bir hastane kanser tedavisi için yeni bir tesis açabilir. Kimyasallar üzerine çalışan bir şirket, izin üretimi için yeni bir üretim tesisi açar.
- 3) Mevcut fabrikalarında ürettikleri ürün karmasında değişiklik yaparak faaliyetlerini çeşitlendiren işletmelerin pazara girmesi. Örneğın, geçmişten beri orta veya büyük boy otomobil yapmış bir otomotiv şirketinin, aynı esnek üretim tesisinde yakıt tasarruflu küçük otomobil yapımı ile ürün çeşitliliğine gitmesi. İşlenebilir çelik ve mikro alaşımlı çelik üretimi yapan bir çelik şirketinin yatak çeliği ve dişli çelik

yapımı ile ürün çeşitliliğine gitmesi. Ağ güvenliği yazılımına odaklı bir yazılım şirketinin internet oyunları ile ürünlerini çeşitlendirmesi.

Yukarıda belirtilmiş olan çeşitli pazara giriş yapanlar arasında, bazı açılardan önemli farklılıklar olabilir. Örneğin:

- *Finansman sıkıntıları.* Firmaların pazara girme ve büyüme imkanının, projelerine dış finansman çekebilmelerine büyük ölçüde bağlı olduğuna dair delil sunan kapsamlı bir literatür bulunmaktadır; bakınız Fazzari, Hubbard ve Petersen (1998) ve devamındaki literatür. Yukarıdaki pazara giriş yapanların 2'ncisi ve 3'üncüsü açısından bu durumun sorun teşkil etmesi daha az muhtemeldir, ancak pazara giriş yapan çeşitlerinden 1'incisi için bu önemli bir sıkıntı olabilir. Bunun nedenlerinden biri, örneğin bankaların kredi kullanımları için bir şekilde maddi teminat ve geçmiş işlemlerine ilişkin bilgi istemesi ve pazara giren türlerinden 1'incisinin bu açıdan belirgin bir biçimde dezavantajlı olmasıdır. Bunun aksine, pazara giriş yapanlardan 2'nci ve 3'üncü grupta bulunanlar daha kolay bir şekilde, bankalardan dış finansman elde edebildikleri gibi öz sermayelerini de arttırabilirler. Dolayısıyla, finansman sıkıntıları pazar giren türlerinden 1'incisinin başarılı olmasını daha da zorlaştırabilir.
- *Öğrenme:* Daha önceki işletme deneyimleri, genel olarak, girişimcilerin geçmiş deneyimlerinden, piyasa bilgilerinden, düzenleme engellerinden ve diğer faktörlerden ders çıkarmalarını sağlar. Pazara giriş yapanlardan 2'inci ve 3'üncü grupta yer alanlar bu açıdan avantajlı olması muhtemeldir.

Dunne, Samuelson ve Roberts'ta ortaya konan veriler, pazara giriş yapanlar arasındaki dikkate değer farklılıkları açığa çıkarmaktadır. Başarısız olma (veya pazardan çıkma) oranları genellikle oldukça yüksektir, ayrıca:

- Bir gruptan pazara girenlerin % 60'tan fazlası, genellikle başarısız olmakta ve bir endüstriden beş yıl içerisinde çıkmaktadır;
- Pazara giriş yapanlardan 1'inci grupta yer alanlar (yeni tesisli yeni firmalar) için pazardan çıkma oranları, pazara giriş yapanlar arasında 2'inci grupta yer alanlara göre (yeni tesisli faaliyet çeşitlendiren firma) 7 – 8 kat daha fazladır.

Caves (1998) ve Sutton (1997)'de açıklandığı üzere, bu geniş tespitler oldukça genel olup, farklı ülkelerdeki farklı endüstrilere ilişkin veriler

kullanılarak araştırmacılar tarafından tekrar edilmiştir. Bu tespitlerin gösterdiği bir husus, 1'inci grupta pazara giriş yapanların, başarılı olabilmek için orantısız ölçüde yüksek engeller ve maliyetlerle karşılaşmasıdır. Bunun açık bir sonucu, giriş engelleri koyan düzenlemelerin 1'inci gruptaki pazara giriş yapanlara muhtemelen çok daha fazla olumsuz etki etmesi olacaktır.

Devletlerin ve meslek kuruluşlarının getirdiği çok çeşitli kural ve düzenlemeler pazara girişlerde kısıtlamalar getirmektedir. Düzenlemeler, girişe yönelik doğrudan kısıtlamalar gibi çok açık şekillerde gerçekleşebilir, ancak gizli nitelikte de olabilir.

- Açık kısıtlamalar son derece doğrudandır ve muhtemelen rekabet üzerinde en olumsuz etkilere sahiptir. Örneğin;

Pek çok ülke, belirli bir coğrafi bölge için veya belirli bir bölgede yaşayan belirli miktarda birey için, izin verilebilecek perakende mağazalarının sayısına ilişkin kurallar koyar. İkinci yöntem gere, kişilerin sayısı, hiçbir şekilde, söz gelimi 5.000'i geçmediği takdirde yeni eczanelere izin verilmez. [2003 tarihli OFT (Adil Ticaret Ofisi) belgesi, eczane piyasalarındaki rekabet ve düzenleme hususlarına ilişkin yararlı bir tartışma içerir.]

ABD – AB arasındaki daha önceki hava yolu anlaşmasına göre, Avrupalı bir hava yolu kendi ülkesinin dışındaki herhangi bir şehirden kalkışlı olarak ABD'ye uçuş hizmeti sunamamaktaydı. Bu durum, ABD – AB hava yolu piyasalarındaki rekabet miktarını kısıtlamaktaydı. (Yakın dönemde imzalanan yeni anlaşma, düzenlemelerin çoğunu ortadan kaldırmaktadır.)

- Gizli kısıtlamalar, daha dolaylı giriş kısıtlamaları şeklinde düşünülebilir. Örneğin:

Deregüle edilmiş telekomünikasyon piyasalarında rekabeti sağlamak için, bu piyasanın yerleşiklerini sahip oldukları ağı yeni girenlerle paylaşmaya zorlayan kurallar gerekecektir. Bu olmadan, pazara girenler (internet ve telefon) hizmetlerini (yeterince) yerine getiremez ve rekabet edemezler. Pazara girenlerin anlamlı bir şekilde rekabet edebilmesi için, yerleşik olanın iletim ağına erişim sağlamalarına izin vermenin zorunlu olduğu elektrik piyasalarında da benzer hususlar gündeme gelmektedir. Bununla birlikte, paylaşımı zorunlu hale getirmemek, yerleşik olanın ağına erişim sağlanmasına hiçbir şekilde izin vermeyeceği anlamına gelmez, ancak bu, pazara giren/potansiyel rakip için daha belirsiz bir ticari ihtimale dönüşür;

Meslek kuruluşları tarafından – hukuk, muhasebe veya tıp gibi – kabul edilen kalite standartları, sertifikasyon kuralları ve benzerleri girişe önemli kısıtlamalar getirebilir.

Girişi geciktiren veya engelleyen kayda değer idari ve bürokratik engeller (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes ve Schleifer, 2002).

Kutu 1, giriş kısıtlamalarından kaynaklanabilecek rekabet sorunları bakımından daha detaylı incelenebilecek kural ve düzenlemelerden seçilmiş örnekler sunmaktadır.

### Kutu 1. Giriş

1. Yeni bir işletme açmanın önündeki bürokratik engelleri ortadan kaldırmak için gerekli zaman ve para ülkeden ülkeye büyük farklılık gösterebilir. Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes ve Schleifer (2002)'de sunulan verilere göre, yeni bir işletme açmak için gereken zaman, en az Kanada'daki gibi 2 gün, en çok da Madagaskar'daki gibi 152 gün olmak üzere değişmektedir. Parasal maliyet ise, kişi başına düşen (1997 tarihli) GSYİH'nin bir yüzdesi olarak, en düşük Yeni Zelanda'daki gibi % 0,53, en yüksek de Tanzanya, Bolivya ve Dominik Cumhuriyeti'ndeki gibi % 300'den fazla olmak üzere çeşitlilik göstermektedir. Gelişmiş ülkeler arasında dahi gerekli zaman konusunda (ve maliyette) büyük farklılıklar vardır: örneğin bu durum ABD'de 4 gün (ve kişi başına düşen GSYİH'nin % 0,5'idir), Almanya'da 42 gün (ve % 32'dir) ve Avustralya'da 2 gün (ve % 2'dir). İzin almak için gerekli süre ve buna ilişkin masraflardaki çarpıcı değişkenlik, yeni giriş engellerinde önemli farklılıkların muhtemel olduğunu gösterir. Yeni giriş engellerini azaltmak ve büyümeyi ve yeniliği teşvik etmek için, giriş prosedürlerinin idari reformu zorunlu görünmektedir.

2. Bazı ülkelerde eczanelere getirilen düzenlemeler vardır ve bunlar farklı şekillerde gerçekleşebilir.

- Önceden belirlenmiş bir coğrafi bölgede veya sakinlerin sayısına göre faaliyet gösterebilecek eczanelerin sayısını sınırlayan kurallar. Örneğin, Macaristan'da eşik 5.000 sakin kadardır.
- 1970'ten beri dağıtımın *Apotekler* (perakende ilaç satışındaki devlet tekeli) vasıtasıyla kontrol edildiği İsveç'te olduğu gibi devlet kontrolü. Nicorette ürünlerini pazarlayan İsveç şirketi Bringwell International davasının gösterdiği gibi, özel bir eczane açmak ceza hukuku anlamında ihlal teşkil edebilir.
- İngiltere Adil Ticaret Ofisi'nin (2003) raporunda belirtildiği gibi doğrudan

giriş düzenlemeleri. Eczanelere yönelik pazara giriş düzenlemelerine, İngiltere ve Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'da, Ulusal Sağlık Hizmetlerinin yükselen maliyetini kontrol altına almak üzere 1987 yılında geçilmiştir. Düzenlemeler, yeni eczanelerin, yer değiştirmelerin ve mülkiyet değişikliklerinin arzu edilip olmamasının değerlendirilmesini içermektedir.

Eczane konumlarıyla ilgili düzenlemelerin gerekçelerinden birinin de evrensel hizmet sağlamak olmasına karşın, kısıtlamalar rekabeti engelleyebilir. Farmasötiklerin fiyatlarının düzenlendiği hallerde dahi, bu kısıtlamalar hizmet çeşitliliği ve kalitesinin etkilenmesi anlamında rekabeti etkileyebilir. Çok sayıda düzenlemenin kaldırıldığı Almanya'da, araştırmalar, sağlanan hizmetlerin çeşitliliğinde daha fazla rekabet olduğunu belirtmiştir. OFT (2003) raporundan çıkan sonuca göre, topluluk eczane piyasasına giriş kısıtlamalarının kaldırılması, tüketiciler açısından daha fazla seçeneği, artan rekabetin sağladığı faydaları ve eczane hizmetlerine daha iyi erişim sağlamayı getirecektir.

3. Avustralya'nın 1998 tarihli dijital dönüşüm yasası, yeni ticari yayın kurumlarının pazara girmesini 2006 yılına kadar yasaklamıştır. Bu hareketle, yerleşik ticari istasyonların analog televizyon iletiminden dijitale geçmelerini kolaylaştırmak amaçlanmıştır.

4. AB dahilindeki avukatlar, muhasebeciler, mimarlar, mühendisler ve eczacılar gibi serbest meslek sahipleri ücret tarifeleri, reklam kısıtlamaları, münhasır haklar ve mesleklerarası işbirliğini yasaklayan kurallar gibi düzenlemelere tabidir. Meslek örgütlerinin bu kısıtlamaların gerekçesi olarak mesleki hizmetlerin ve standartların kalitesini teminat altına almayı göstermelerine rağmen, bunların rekabeti kısıtlayarak potansiyel olarak daha yüksek fiyatlara ve sunulan hizmetlerin çeşitliliğinde azalmaya neden olabileceği belirtilmelidir.

5. ABD Genel Muhasebe Ofisi'nin (2004) Raporu, yeni Açık Gökyüzü anlaşmasına göre faaliyet gösteren hava yollarının sayısında nasıl çok az kısıtlama olacağını/hiçbir kısıtlama olmayacağını ve hava yollarının hangi pazarlarda hizmet sunabileceğine dair nasıl hiçbir kısıtlama olmayacağını açıklamaktadır. Daha önceki anlaşma, AB – ABD uçuşlarının sayısı, kalkış noktası ve varış yeri hakkında kısıtlamalar içermektedir. Örneğin, Air France Fransa'dan ABD'ye uçak kaldırabiliyor, ancak diyelim ki Frankfurt'tan ABD'ye uçuş koyamıyordu. ABD hava yolları için de aynı şey geçerliydi. Yeni Açık Gökyüzü anlaşması bu giriş engellerini azaltmak üzere tasarlanmıştır.

6. Terzic, Wurm ve Dietrich'in (2000) belirttiği gibi Almanya'nın 1998 tarihli enerji kanunu, elektrik ve doğal gaz için girişi kısıtlayan münhasır *franchise*'leri kaldırmıştır. Yeni kanun her iki enerji türünün perakende piyasasını da rekabete açmıştır. Daha önce Avrupa'daki en yüksek fiyatları ödemekte olan Alman elektrik tüketicileri, rekabetin artmasına, daha iyi hizmetlerin sunulmasına ve fiyatların düşmesine tanık olmuştur.

7. Pazara girişi etkileyen kanunlar, yenilik açısından ve perakende işletmeciliği sektörünün büyümesi açısından doğurdıkları sonuçlarla birlikte, potansiyel olarak rekabet kaybına neden olmaktadır ve çok sayıda ülkede yaygın şekilde görülmektedir. Örneğin:

- Bertrand ve Kramarz (2002), büyük perakende satış mağazalarının ortaya çıkması ve yaygınlaşmasının, Fransız perakende sektörünün büyümesini etkileyen ve istihdam kazanımlarının düşmesine neden olan giriş engelleriyle sonuçlandığını göstermiştir.
- Avrupa'daki pek çok ülkede – İtalya, İspanya, Hollanda ve Fransa, vb.– perakende mağazalarının çalışma saatlerine ilişkin sınırlamalar vardır. Aile işletmesi olan küçük mahalle bakkallarının korunması için vergi ve planlama kanunları tasarlanmaktadır. Nispeten küçük olan mağazalar yakından hizmet olanağı sunsa da, bu kurallar (büyük ve küçük) perakendecilerin, daha uzun süre açık kalarak gerçekleştireceği daha iyi hizmet ve daha fazla istihdam sağlamasına engel olmaktadır. OECD (1997) raporu bu gibi düzenlemelerin ortaya çıkardığı rekabet sorunlarını ele almaktadır.

Japonya gibi, benzer düzenlemelerin gevşetildiği ülkelerde bu sektörde önemli büyüme görülmüştür. Japonya'da 1974 yılında küçük, bağımsız perakendecileri korumak üzere Büyük Ölçekli Perakende Satış Mağazaları Kanunu çıkarılmıştır. Bu kısıtlamalar 1990'larda gerçekleştirilen üç ayrı düzeltme ile gevşetilmiştir. Büyük mağaza açma başvurularının sayısı, 1989'da 794 iken, 1990'da 1.667'ye yükselmiş ve 1996'da 2.269 ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır.

Perakende sektöründeki düzenlemelerin kamu menfaati açısından, küçük işletmelerin korunmasıyla ilgili olanlar gibi, birtakım gerekçeleri olsa da, bu düzenlemeleri rekabete ve ekonomik büyümeye zarar verme ihtimalleri yönünden değerlendirmek gerekir.

8. Ağustos 2005'te, ABD Federal Haberleşme Komisyonu (FCC), bölgesel Bell şirketleri gibi yerleşik telekomünikasyon taşıyıcılarının, Dijital Abone Hattı geniş bant bağlantılarını rakiplerle paylaşmasını gerektiren düzenlemeleri oylamayla sona erdirmiştir. FCC'nin bu yeni kararı DSL düzenlemesini, kablo modem hizmeti ile eşit zemine yerleştirmektedir. FCC, yerleşik firmaları kendi ağlarını rakiplerle paylaşmaya zorlayan söz konusu kuralların, bu firmaların yeni ürünlere yatırım yapma ve yeni hizmetler sunma cesaretini kırdığını öne sürerek, kuralların değişmesini gerekçelendirmiştir. Öte yandan, tüketici grupları ise pazarda rekabetin azalacağı ve DSL müşterilerinin daha az seçenek, daha kötü hizmet ve daha yüksek fiyatlarla karşı karşıya kalabileceğini öne sürmüştür.



Kural ve düzenlemelere ilişkin başlangıçtaki kamu menfaati gerekçesi çok sayıda durum için makul olmuş olsa da, bunların tüketici refahında olumsuz etkilerinin olabileceğini ve uzun vadede pazarların büyüme ve gelişmesini yavaşlatabileceğini akılda tutmak önemlidir. Pazar yapısını düzenlemeye dayalı olanlar başta olmak üzere, giriş kısıtlamalarından kaçınılmalıdır. Ancak bölgelere ayırmaya dayalı olanlar ve benzeri düzenlemeler, bazı koşullar altında makul görülebilir. Örneğin, doğal tekeller söz konusu ise ve evrensel hizmetin göz önüne alındığı durumlarda, tercihen münhasır hakların anlaşmada yer almaması gerekir. Anlaşmaya konmaları halinde, koşullar ve pazardaki şartlar değiştikçe bunları gözden geçirmek ve düzeltmek gerekir. Ülkelerin, istikrar gerekçelerine dayanarak giriş kısıtları koyduğu hallerde – finans piyasaları ve bankacılıkta olduğu gibi – yapılan işin açık ve şeffaf olması ve asgari kısıtlama ilkesinin uygulanması gerekir. Önemli olumsuz etkilere yol açma potansiyeli dolayısıyla, düzleyicilerin, açık veya gizli giriş kısıtlamalarına sebep olan her türlü kural ve düzenlemeyi incelemeye tabi tutması gerekir.

#### 4.1.2 *Münhasır hakların tanınması ve süresinin uzatılması*

Devletler, işletmeler için birçok alanda fikirlere, malların üretimine, malların satın alınmasına ve hizmetlerin sağlanmasına münhasır haklar tanımaktadır. Örneğin:

- Katı atık bertarafına yönelik pazarlarda, yerel pazarlardaki atığın toplanmasına ilişkin ortak bir mekanizma, atık toplamada kendisine münhasır haklar tanınmış olan özel bir firma tarafından gerçekleştirilir;
- Örneğin, elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon, su, posta hizmetleri ve demir yollarına, hizmetleri sağlamaları için geçmişten bu yana yasal tekel statüsü – veya münhasır haklar – tanınmıştır;
- Çok çeşitli pazarlarda ve farklı ülkelerde, yerel, bölgesel veya ulusal devlet kurumları tarafından, özel şirketlere belirli mal ve hizmetlerin sunumu için münhasır haklar tanıyan sözleşmeler imzalanabilmektedir. Bunlar, savunma sözleşmeleri, girdi tedariki ve benzeri durumlarda meydana gelebilir.

Münhasır haklar tanımak ve bunların sürelerini uzatmak için sayısız neden vardır. Bazı endüstrilerde, yasal tekel (veya münhasır haklar) verme nedenlerinden biri, genel maliyetlerin fazlalığından kaynaklanan ölçek ekonomileri ile alakalıdır. Zamanla pazarlar ve teknolojiler geliştikçe, pek çok ülke sektörleri deregüle etmiş, kamuya ait şirketleri özelleştirmiş ve rekabete

izin vermiştir. Ayrıca, düzenlemeye ilişkin daha incelikli yaklaşımlarla, endüstrilerin doğal tekel özelliği taşıyan spesifik unsurlarının belirlenmesi ve bunların potansiyel olarak rekabetçi olan (üst ve alt pazarlardaki) diğer unsurlardan ayrılması sağlanmıştır. Mal ve hizmetlerin üretimi için münhasır hak alanlar, önemli ölçüde pazar gücü elde etmiş olur. Doğal tekeller konusunda, söz konusu sorun kamu hizmeti sektörlerinde yapılan fiyat ve getiri oranı düzenlemesi ile hafifletilmiştir.

Patent vermek için net gerekçeler vardır, ancak patent sürelerinin “uzatılması” konusu son yıllarda hatırı sayılır tartışma ve endişeye neden olmuştur. Örneğin, farmasötik şirketleri ısrarlı bir biçimde patent sürelerinin uzatılması için uğraşmıştır. Patent koruma sürelerini uzatmanın ciddi olumsuz yanları olabilir:

- Tüketicilerin daha yüksek fiyatlar ödeyeceği süreyi uzatır;
- Patent sahipleri süre uzatmak için ısrarla mücadele ederken, – jenerik ilaç üreticileri gibi – pazara girme potansiyeli olanlara ağır maliyetler (dava masrafları, vs.) yükleyebilir ve bu durum piyasalara gelecekte giriş yapılması ihtimalini ciddi anlamda azaltabilir. Rekabet üzerindeki daha uzun vadeli olumsuz etkiler ciddi olabilir.

Yasal tekeller vermenin geçerli bir gerekçesi olsa dahi, düzenlemenin etkilerine ilişkin literatürün gösterdiğine göre; yenilik eksikliğiyle, üretim etkinliğinin olmamasıyla ve daha yeni teknolojilerin kabul edilmesiyle ilgili, bu endüstrilerin uzun vadedeki büyümelerine zarar veren ciddi aksaklıklar olmuştur. Devletin münhasır haklar tanıdığı diğer örneklerde, olumlu ve olumsuz yönler bir aradadır ve bunlar en iyi şekilde olay bazında değerlendirilir. Yukarıda belirtilen katı atık bertaraf etme örneğinde, devletler, bu piyasalarda rekabete izin vererek yararlı etkiler elde edebileceklerinin giderek daha fazla farkına varmaktadır; örnek; bakınız Finlandiya tecrübeleri hakkındaki OECD (2000) raporu. Pek çok durumda, bu pazarları dikkatle gözetim altında tutmakla birlikte, devletin verdiği münhasır haklar ortadan kaldırılabilir.

Kutu 2, münhasır haklara ilişkin örnekler ve tartışma ile bunların neden olabileceği bazı kötü etkileri içermektedir.

#### **Kutu 2. Münhasır hakların tanınması ve sürelerinin uzatılması**

1. Batı Avustralya’da, Su ve Sulama Hakları (Kuyuların İnşa Edilmesi ve Tadilatı) Tüzüğü (1963) ile, su sayaçlarını takma, tamir etme ve test etme konusunda tüm haklar

Sular ve Nehirler Komisyonu'na verilmiştir. 2000 yılında hükümet, rekabete zarar verdiğini belirterek, Sular ve Nehirler Komisyonu'nun su sayaçlarını takma, tamir etme ve test etme konusundaki münhasır hakkını kaldırmak üzere tüzüğü değiştirmiştir.

2. Patent sürelerinin “uzatılması” için önemli sayıda başvuranın olduğu bir sektör de farmasötik sektördür. Patent korumasının süresini uzatmak, pek çok durumda, rekabete zararlı etki edebilir.

- Prozac (bir antidepresan) 1977’de patenti alınarak, 1987’de piyasaya sürülmüştür. Bu ilaç tarihteki en çok satan ilaçlardandır. Eli Lilly, Prozac patentinin süresini uzatabilmek için mahkemede beş yıl süren bir mücadele vermiş ve kaybetmiştir. Süre uzatmaya karşı çıkan Barr Laboratories ile birlikte, Dr. Reddy’s Laboratories, Teva Pharmaceuticals, Geneva Pharmaceuticals ve Pharmaceutical Resources orijinal maliyetin çok az bir kısmıyla ilacın jenerik bir versiyonunu üretebilmiştir. Jeneriklerin piyasaya sürülmesinden sonra, 20 mg’lık kapsülün 2 Doların üzerindeki fiyatının (Eli Lilly’nin marka adını taşıyan versiyonu), jeneriklerde bir hap başına 0,50 Dolar’ın altına düşeceği tahmin edilmiştir.
- Patent sürelerini uzatma başvuruları yaygındır. Örneğin Japonya’da 20 yeni patent uzatma başvurusu yapılmış olup, bunlardan 16’sı farmasötiklere dayalıdır. Merck Sharp & Dohme, migren tedavisinde kullanılan Maxalt tabletleri için beş yıllık bir uzatma elde etmiştir (patentin sona eriş tarihi artık Ocak 2017 olmuştur). Kaynak: Japon Patent Gazetesi, 25 Mayıs 2005.

3. Brezilya’da, patent alanın Brezilya’daki bir patentle bağlantılı münhasır hakları elinde bulundurması için patentli buluşun Brezilya’da üretilmesi gerekir. Farmasötik ve biyoteknoloji gibi bazı sektörlerde, üretim tesisleri maliyetli yatırımlardır ve bir şirketin her ülkede bir fabrika yapmasını beklemenin gerçekçi olmadığı görülmektedir. Bunun, çeşitli sektörlerdeki rekabete zararlı etkileri olabilir.

4. 1997 Ferrovias vakasında, Kolombiyalı bir devlet şirketi (Ferrovias) bir başka şirket (Drummond) ile yıllık olarak kömür taşımak üzere 30 yıllığına münhasır bir sözleşme yapmıştır. Sözleşme, başka firmaların kömürünün taşınmasını da, Drummond’un ön onayı olması şartına bağlamıştır. Kolombiya yönetimi, daha sonra uygulamayı incelemeye tabi tutmuş ve sözleşmenin ayrımcı ve rekabeti kısıtlayıcı olduğunu tespit etmiştir. Rekabet hukuku uygulamasına ilişkin bu örnek, münhasır sözleşmeler vermenin zararlı etkilerine kanıt teşkil eder.

5. Hükümetler kimi zaman devlet mülkiyetindeki tekelleri sonra erdirerek özel tekeller meydana getirir. Devlet varlıkları için yüksek fiyat teklifleri almak, bazen bu karardaki kilit unsurdur. Devletler, orta ve uzun vadede tüketicilerine ve ekonomik büyümeye daha fazla zarar verecek olan bir münhasır hak meydana getirme pahasına kısa vadede daha yüksek fiyat alma isteğine direnmelidir. Örneğin Jamaika’da,

telekomünikasyon şirketi 25 yıllık bir süre için münhasır haklar tanınarak özelleştirilmiştir.

6. Goodwin (2001)'in belirttiği gibi, Avrupa Adalet Divanı tarafından 2000 yılında görüşülen bir vakada, Kopenhag belediyesi düzenlemelerinin, belediye sınırları içinde üretilmiş tehlike arz etmeyen bina atıklarını işleyebilen tesislerin sayısını sınırlandırmak için münhasır haklar tanınmıştır. Düzenlemeler, belirli bir atık arzını sınırlı sayıda tesise vererek, daha kaliteli geri dönüşümlü malzeme üreten, büyük ölçekli işleme tesislerinin inşasına yatırım yapmayı teşvik etmeyi amaçlamıştır. Bu işlevi yerine getirmek üzere hazırlanmalarına karşın, düzenlemeler Kopenhag'daki bir geri dönüşüm tesisinin atık işlemesine engel olmuştur.

Belirli alanlarda, münhasır haklar tanınmanın veya bunların süresini uzatmanın mutlaka refahı artırmadığını gösteren deliller giderek artmaktadır. Örneğin, farmasötik endüstrisinde gelişmekte olan jenerik sektörü dolayısıyla, patent sürelerinin uzatılmasının çok dikkatle ele alınması gerekir. Şüphesiz, süre uzatmayı gerektiren durumlar vardır; örneğin, düzenlemeye ilişkin onay sürecinin daha uzun bir zaman alması ve patent süresini fiilen kısaltması durumunda. Bazı durumlarda, patent sahipleri ısrarlı bir şekilde süre uzatmaya çabalayabilir ve rakip jenerik üreticilerine yüksek maliyetler çıkarabilir. Bazı yerleşiklerin büyük parasal kaynakları vardır ve çok uzun süren davalara girebilirler, ancak rakipler aynı şeyi yapacak durumda olmayabilir. Böyle durumlarda sürelerin uzatılması, tüketicilerin daha ucuz jenerik ilaçlara erişimine muhtemelen engel olur ve kayda değer bir refah kaybı doğurur. Atık toplama gibi diğer alanlarda, piyasalarda daha fazla rekabete izin verilmesine ilişkin var olan çok az sayıdaki tecrübe, sağlanan hizmetlerin kalitesi ve fiyat alanlarında fark edilir kazanımlar olduğunu göstermektedir. Genel olarak, münhasır hakların tanınması ve sürelerinin uzatılması, rekabeti önemli ölçüde azaltma potansiyeline sahip olmalarından dolayı dikkatle incelenmeyi gerektirir.

#### 4.1.3 *Malların, hizmetlerin ve sermayenin eyaletler arasında (veya ülke içinde) akışına ilişkin kural ve düzenlemeler*

Malların ve hizmetlerin akışına ilişkin ülke içi düzenlemeler pek çok ülkenin ortak bir özelliği olmuştur. Geçmişten bu yana, malların farklı bölgeler ve eyaletler arasındaki hareketi üzerinden geçiş ücretleri alınmıştır. Bu kısıtlamaların birçoğu zamanla kaldırılmış olsa dahi, bunların devam ettiği durumlar halen vardır. Bu tür düzenlemelerin getirilmesi için öne sürülen savlar çeşitlidir ve aşağıdakileri içermektedir:

- Eyalet içi veya bölge içi işletmeleri rekabete karşı korumak;

- Bir bölge veya eyaletteki yollar genellikle yerel yönetimin sorumluluğu altında olduğu için, başka bölgelerden ve eyaletlerden gelip, o bölge veya eyaletten geçebilecek olan malların ağırlığına ve kamyonların büyüklüğüne ilişkin düzenlemeler ve vergiler getirilmiştir;
- Tüketicinin korunması. Örneğin, belirli bir Eyalette, eyaletin/bölgenin dışından gelen alkolün satışını ya da o eyaletten geçerek veya o eyalet içerisinde alkol taşınmasını önleyen mevzuat çıkararak.

Malların coğrafi akışını kısıtlayan düzenlemeler, Eyaletin veya bölgenin dışından malların veya hizmetlerin satın alınımının doğrudan yasaklanması gibi çok açık şekillerde gerçekleştirilmektedir. Örneğin:

- ABD’de Florida Eyaleti’nin eyaletler arası şarap sevkiyatlarına ilişkin kısıtlamaları olmuştur. Örneğin, bir kimse başka bir eyalette satın aldığı şarabın evine gönderilmesini talep edemez ya da başka eyaletlerdeki şarap kulüplerine üye olup evine şarap gönderilmesini sağlayamaz. Florida hukukuna göre bunlar cürüm kabul edilir. Giachino (2000), bunlara benzer düzenlemelerin, çoğu zaman eyalet içindeki perakendecilere ve dağıtıcılara özel ayrıcalıklar ve koruma sağlamak üzere çıkarıldığını ileri sürer.

Düzenlemeler, bölgeler arası ticaret üzerinden alınan vergiler de dâhil olmak üzere, malların akışına yönelik engeller ve benzeri başka şekillerde de gerçekleştirilir. Örneğin:

- Goodpaster ve Ray (2000), Endonezya’da tarım ürünlerinin bölgeler arası nakline ilişkin çok sayıda düzenleme ve vergi bulunduğunu belirtmektedir. 18 sayılı Kanun (1997) aksaklıkları azaltmıştır ve bu durum bölgeler arası ticaretin artmasını sağlamıştır. Ancak, araştırma, kısıtlamaların birçoğunun South Sulawesi bölgesi gibi yerlerde açık veya gizli bir şekilde geri geldiğini belirtmektedir. Yerel ulaştırma birimi tarafından, kamyonlarca taşınan malların ağırlığına getirilen kısıtlamalar bunlar arasındadır. Bu düzenlemelerin bir yan ürünü olarak da, yerel yetkililerin kamyon şoförlerinden para almak için rahatsız edici davranışlarda bulunması yer almıştır. Malların akışının önündeki bu engellerin nihai sonucu, çiftçilerin daha düşük fiyatlar elde etmesi ve yerel ve bölgesel pazarların büyümesinin ve gelişmesinin engellenmesi olmuştur.

Kutu 3'te malların ve hizmetlerin akışına ilişkin düzenlemelerin sebep olabileceği rekabet engellerinin farklı türlerine ait örnekler sunulmaktadır.

### **Kutu 3. Malların, hizmetlerin ve sermayenin akışı**

1. ABD'de Jones Yasası, iki ABD limanı arasında yük taşıyan gemilere kısıtlamalar getirmektedir. Bunlar, ticarete ve Maine'in limanlarının gelişmesine ciddi anlamda engel olduğu için, Maine eyalet meclisi Kongre'den bu düzenlemeyi kaldırmasını talep etmiştir. Giderek küreselleşen bir pazarda, bir gemiyi yapanların veya ona sahip olanların uyuşuna ilişkin kısıtlamaların artık bir anlam ifade etmediği öne sürmüştür.

2. Geçmişte, Hindistan, tarımsal hububatların farklı eyaletler arasında dolaşımına ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Devlet yetkilileri, malların serbest akışına sınırlamalar getiren emirler çıkararak, eyaletler arası dolaşımı kısıtlamıştır. 1993'te merkezi yönetimin tarım ürünlerinin akışını kolaylaştırmak amacıyla bütün ülkenin tek bir gıda bölgesi olarak ele alınmasına karar vermesine karşın, Wadhwa (2001), bazı eyaletlerin, en azından, zirai malların eyaletler arasında katı kurallar olmaksızın dolaşımına engel olabilecek gayri resmi kontrolleri dayatmayı sürdürdüğünü belirtmektedir.

- Eyalet sınırlarındaki yerel yetkililerin benimsediği yaygın bir uygulama, mal taşıyan kamyonların durdurulması ve kontrol edilmesidir. Ancak, rutin bir kontrol bahanesiyle kamyonlar günlerce bekletilebilmektedir. Bu durum bağımsız tüccarlar üzerine ağır bir fiyat dayatmaktadır. Punjab, Haryana ve Batı Uttar Pradesh gibi, ihtiyacından fazla buğday yetiştiren yerlerde, çiftçilere mamulünü daha iyi fiyatlar veren herhangi birine satma hakkını kaybettiren gayri resmi kısıtlamalar getirilmiş – devlet düzenlemesi zorla dayatılır hale gelmiştir.

3. Çoğu ülkede malların büyük bir kısmı kamyonlar vasıtasıyla taşınmaktadır. Birçok durumda, kamyonların işletilmesine ilişkin kısıtlamalar getirilmektedir. Çeşitli gerekçeler vardır; bunlar arasında şehir kalabalığı, kirlilik kontrolü ve benzerleri yer alır. Gerekçelerin ve getirilen sınırlamaların bazıları anlamlı görünse de, kamyonların işletilmesine ilişkin kısıtlamaların malların akışının azalmasına, pazarların ayrılmasına ve rekabetin zarar görmesine sebep olabileceğini anlamak önemlidir. Bazı örnekler sunuyoruz:

- A12 Otoyolu Almanya ve İtalya arasındaki ticaret trafiğinin önemli bir güzergâhıdır. Tyrol bölgesi, çevre gerekçeleriyle (havanın kalitesini iyileştirmek için) ağır kamyonlara bir yasak getirmiştir. AAD (C-320/03 sayılı dava) böyle hayati bir geçiş yolunda ağır kamyonların yasaklanmasının malların serbest dolaşımına yönelik hukuka aykırı bir kısıtlama teşkil ettiği karar vermiştir.

- Daha önce, AB üyesi devletlerde, hafta sonları ve tatillerde ağır kamyonların kullanımına ilişkin çeşitli kısıtlamalar olmuştur. Örneğin, Uluslararası Kara Taşımacılığı Birliği, bu çeşitli kısıtlamaların bir üye devlette olduğu kadar bütün olarak AB’de de ticaret açısından ciddi sonuçlar doğurduğunu öne sürmüştü ve kuralların uyumlaştırılması çağrısında bulunmuştur.

4. Birçok ülkede mesleki niteliklerin dolaşımının önünde engeller vardır (veya olmuştur) ve bu şekilde mesleki hizmetler piyasasına sınırlamalar getirilmiştir. AB üyesi devletler önceden ayrı ayrı kurallara sahipken, “karşılıklı tanıma ilkesi” uyarınca yeni bir AB yönergesi, niteliklerin üye devletlerce tanınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Söz konusu kısıtlamaların hafifletilmesi, sunulan hizmetlerin daha çeşitli olması ve daha düşük potansiyel fiyatlar bakımından tüketicilere sağladığı faydalarla birlikte, mesleki hizmetlerin daha fazla akışına olanak tanıyacaktır. ABD’de, örneğin avukatlar ve doktorlar için, farklı Eyaletler farklı sertifikasyon sınavlarını şart koşmaktadır. Bu durum tıp ve avukatlık mesleğindeki Eyaletler arasında yer değiştirmesine sınırlamalar getirmekte ve potansiyel olarak rekabete zarar vermektedir.

Malların, hizmetlerin ve sermayenin ülke içindeki bölgeler arasında serbest olarak dolaşımının, tüketicilerin rekabetin faydalarından yararlanması ve işletmelerin satış yapacakları ve büyüyebilecekleri daha büyük pazarlara erişim sağlaması için zaruri olduğunu anlamak önemlidir. Ülkelerin içindeki bölgeler veya Eyaletler malların ve hizmetlerin akışına ilişkin düzenlemeler getirdikleri takdirde, bu faydalar ortadan kaybolabilir. Bu da, malların ve hizmetlerin akışını kısıtlayan kural ve kanun tekliflerinin dikkatle incelenmesi ve bunlardan beklenen faydalar, maliyetler ve rekabet etkilerinin değerlendirilmesi gerektiğini ifade eder. Genel bir ilke olarak, bu gibi kısıtlamalardan kaçınılmalıdır.

#### **4.2 Tedarikçilerin rekabet etme hakkını kısıtlayan kurallar ve düzenlemeler**

Devletler ve meslek kuruluşları, bazen, pazarda işletmeler arasındaki rekabetin yoğunluğunu azaltıcı etkileri olan, potansiyel olarak fiyatları artıran ve mal ve hizmetlerin çeşitliliğinin ve kalitesinin azalmasına neden olan kural ve düzenlemeler getirebilir. Örnek olarak aşağıdaki hususlar verilebilir:

- İşletmelerin ürünlerinin reklamını yapma veya ürünlerini pazarlama özgürlüğünü kısıtlayan teklifler;
- Ürün veya hizmet kalitesi için bazı tedarikçilerin diğerlerine üstünlük sağlamasıyla sonuçlanan ya da tercihleri ve alım gücü göz önünde

bulundurulduğunda birçok bilgili tüketicinin tercih edeceği düzeyin üzerinde “gereğinden yüksek” standartlar belirleyen teklifler;

- Bazı tedarikçilerin maliyetlerini diğerlerine göre, örneğin yerleşik tedarikçilere pazara yeni girenlerden daha farklı davranarak, önemli ölçüde artıran teklifler;
- Mal ve hizmetlerin satıldığı fiyatları kontrol eden veya büyük ölçüde etkileyen teklifler.

Yukarıdaki daha belirli örneklerimizde ve tartışmalarımızda belirttiğimiz, bu düzenlemelerin ardındaki itici güçlerin tipik olarak bazı yararlı ekonomik ve/veya sosyal temelleri vardır. Buradaki amacımız bu itici güçleri sorgulamak değil, bu düzenlemelerin piyasalardaki rekabet derecesi üzerindeki potansiyel olumsuz etkilerine ilişkin kapsamlı bir inceleme yapmak ve daha yüksek fiyatlar ve çeşitlilik ile kalitenin azalmasından kaynaklı tüketici refahı kaybını en aza indirmek için kısıtlamaların farklı yollarla gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğini incelemektir.

#### 4.2.1 Reklam ve pazarlamaya ilişkin düzenlemeler

Firmaların yaptığı reklamlar; ürün özellikleri, mevcut ürünlerin kalite ve fiyatları, mevcut ürünlerdeki iyileştirmeler ve yeni ürünlerin tanıtımı ile ilgili bilginin yayılmasını sağlar. Genel olarak reklam, tüketicileri daha iyi, daha bilinçli tercihler yapabilmeleri için bilgilendirerek çok önemli bir rol oynamaktadır. Reklamlar şirketler tarafından televizyon, radyo, gazete ve dergiler ve gittikçe artarak internet dâhil olmak üzere değişik kitle haberleşme araçlarında verilirler. Diğer formlar, örneğin perakende satış yerlerinde vitrin reklamları, işyeri merkezlerinde yapılan mesleki paneller ve el ilanlarının (veya broşürlerin) dağıtılmasını kapsamaktadır. Son olarak şirketlerin bilgiyi yaymak için telefon, e-posta ve faks kullandığı doğrudan tüketiciye tanıtıma (veya pazarlamaya) doğru yeni bir eğilim söz konusudur.

Reklam, en genel anlamda ikiye ayrılabilir: karşılaştırmalı reklam ve karşılaştırmalı olmayan reklam (doğrudan reklam).

- *Karşılaştırmalı reklam*, satılan ürünlerin meziyetlerinin reklamcı tarafından rakibine (rakiplerine) kıyasla yüceltilmesidir. Kıyaslamalar çok spesifik olabilir, örneğin teknik farklılıkları vurgulayabilir veya nitelik olarak daha genel ve daha öznel olabilirler. Karşılaştırmalı reklam ayrıca reklamcının ürünüyle rakiplerinininki arasında fiyat karşılaştırması sağlayabilir. Örneğin bir araba üreticisi, reklam



yaparak arabalarının rakiplerine göre nasıl daha güvenli olduğuna dair iddiada bulunabilir ve bilimsel bir çarpışma testini kanıt olarak gösterebilir. Bir gazlı içecek üreticisi, tüketici anketlerine dayanarak kendi içeceğinin bir rakibinin içeceğine göre daha lezzetli olduğunu reklamında belirtebilir.

- *Karşılaştırmalı olmayan reklam (doğrudan reklam)*, reklamcının kendi ürününe ait nitelikleri vurgulamayı amaçlamaktadır. Bunlar kalite, ürün özellikleri ve fiyatlarını içerebilir. Rakiplerin ürünleriyle herhangi bir karşılaştırma verilmez. Örneğin bir araba üreticisi reklamında sadece kendi arabalarının meziyetlerini yüceltebilir ve modellerin fiyatlarını verebilir.

Pek çok ülke bazı mal ve hizmetlerin reklamının yapılması ve pazarlanması ile ilgili düzenlemeler getirmektedir. Bu kısıtlamalar çeşitli biçimlerde olabilir ve ülkeden ülkeye ve ülkelerdeki ürünler arasında önemli değişiklikler görülebilir. Kutu 4'te reklam ve pazarlama üzerindeki kısıtlamalarla ilgili betimleyici örnekler verilmektedir ve aşağıda bazı konularla ilgili ek tartışmalar sunuyoruz.

- *Karşılaştırmalı reklam*: Bazı ülkeler – ürün özellikleriyle ya da fiyatlarla ilgili olsun veya olmasın – karşılaştırmalı reklama ilişkin kısıtlamalar uygulamaktadır yani iddialar bağımsız bir otorite tarafından doğrulandığı takdirde bu reklamlara izin verilmektedir. Karşılaştırmalı reklamlara dair önemli bir konu iddiaların ve verilen sözlerin geçerliliğiyle ilgilidir. Örneğin, bir tüketici bireysel olarak, öne sürülen iddiaların gerçek olduğunu doğrulamak için çok az bilgi ve yeteneğe sahip olabilir. Bu bakımdan tüketici şikâyetlerini ele alabilecek bir kurum olması gerekir ve birçok ülkede yanıtıcı ve asılsız reklamlarla ilgili kanunlar vardır. Daha geniş bir açıdan bakılırsa, karşılaştırmalı reklamlara ilişkin gerekçelendirilemeyen kısıtlamaların tüketicileri, ürün kalitesindeki farklılıklar, nitelikler ve alternatif tedarikçiler arasındaki fiyat farklılıklarıyla ilgili yararlı bilgilerden mahrum bırakması muhtemeldir.
- *Karşılaştırmalı olmayan reklam (doğrudan reklam)*: Bazı ülkeler, örneğin, farmasötik şirketlerinin, ürünleriyle ilgili reklam yapmasına izin vermemektedir. Aynı durum alkolle ilgili ürünler ve tütün için de geçerlidir. Mimarlar, avukatlar, veterinerler ve doktorlar gibi çeşitli meslek grupları tarafından yapılan reklamlar üzerinde sıkı kısıtlamalardan tamamen yasaklamaya kadar uygulamalar söz konusudur. Farmasötiklerle ilgili olarak kısıtlamalar için öne sürülen

gerekçelerden biri, farmasötik şirketlerinin reklam yapmasına izin verilmesinin, ilaçlara yönelik daha fazla (reklam nedeniyle) uyarılmış talebe neden olacağıdır, çünkü uzman olmayan kişiler ürünleri yeterince kıyaslayamaz ve reklam, tüketicilerin korkularını manipüle edebilir. Farmasötiklerin kullanımının artması sağlığa zararlı olabilir ve sağlık harcamalarını kontrol altına alma gücünü azaltabilir. Alkol açısından düzenlemeler, alkolün potansiyel olarak sağlık üzerinde olumsuz etkileri olduğu ve reklamın, aşırı tüketildiği zaman tehlikeli olan maddelerin tüketicilerde olumlu çağrışımlar yapmasına neden olduğu gerekçesine dayandırılmaktadır. Meslek grupları tarafından reklam yapılmasına yönelik kısıtlamalar büyük ölçüde ilgili meslek kuruluşlarının kendilerinin getirdiği kısıtlamalardan kaynaklanmaktadır. Meslek gruplarının aslında kısıtlama uygulamak için iyi nedenleri olsa da bunlar rekabet yoğunluğunu gereksiz biçimde azaltabilir ve tüketici refahına zarar verebilirler. Ancak, daha geniş bağlamda, doğrudan reklamlara yönelik kısıtlamalar ürün kalitesi ve özellikleriyle ilgili değerli bilgilerin yayılmasını engelleyebilir.

- *Boyut, kitle iletişim araçları ve gün içindeki zaman:* Örneğin alkollü içkilerin reklamları (sert içkiler) özel dergilerde yapılabilir, ancak televizyon gibi kitle iletişim araçlarında reklam yapılmasına ilişkin sıkı kısıtlamalar vardır. Dergilerde bile bazı ülkeler sert içkilerin reklamlarına ayrılan yer miktarını sınırlamaktadır. Bazı ülkeler içki reklamlarının yalnızca akşam geç saatlerde yapılmasına izin vermektedir. Boyut, kitle iletişim araçları ve zamana yönelik kısıtlamalar getirmenin asıl amacı, gençler gibi, bazı kesimlerinde zararlı etkileri olduğu kabul edilen ve sağlık sorunlarıyla ilişkili ürünlerin aleniyetinin azaltılmasıdır.
- *Doğrudan tüketiciye pazarlama:* Ülkeler, gittikçe artarak, e-posta, faks ve telefon yoluyla ürünlerin doğrudan tüketiciye pazarlanmasına yönelik yasaklar getirmekte ve önemli düzenlemeler yapmaktadırlar. Genel olarak, hem büyük hem küçük şirketler hem de serbest meslek sahipleri ürünlerinin ve hizmetlerinin reklamını yapmak için bu kanalı kullanmaktadır. Bu tür reklamı teşvik eden faktörlerden biri maliyetin görece – örneğin televizyon ve dergilere kıyasla – daha düşük olmasıdır. Bu tür doğrudan reklam, birçok şirket tarafından tercih edilebilir çünkü bunlar hedef izleyicilere daha iyi ulaşabilirler. Bu tür pazarlamanın önemli dezavantajlarından biri özel yaşama karışmadır. Kişiler, günün uygun olmayan saatlerinde telefonla satış yapanlar

tarafından telefon yağmuruna tutulmak istemeyebilirler. İşletmeler, kendi ürün ve hizmetlerinin reklamını yapan şirketlerden faks gönderilmesini istemeyebilirler. Son olarak, işle ilgili olmayan istenmeyen e-postaların işyerindeki verimliliği bozduğu düşünülmektedir ve bunlar e-posta ve bilgisayar sistemlerini doldurabilir. Ancak, doğrudan tüketiciye pazarlamaya yönelik gereksiz yere sıkı kısıtlamalar getirmenin veya bunları tamamen yasaklamamanın önemli bir olumsuz etkisi olabilir. Doğrudan tüketiciye pazarlama, diğer açıdan, yüksek maliyetler nedeniyle reklam yapmamayı tercih edecek küçük işletmeciler ve serbest meslek sahiplerinin tercih ettiği kanal olabilir. Bütün bunlar düşünüldüğünde, örneğin istenmeyen faks ve e-posta nedeniyle işyerinde verimlilik kaybını engellemek için doğrudan reklama yönelik bazı düzenlemelere ihtiyaç olduğu halde, daha küçük işletmelerin ve serbest meslek sahiplerinin reklam yoluyla işlerinin daha başarılı olması için daha dengeli bir yaklaşım benimsenmelidir.

Yukarıda anlatılanların yanı sıra meslek gruplarında reklam ve pazarlamayı düzenleyen çeşitli kuralların ortaya koyduğu bazı özel sorunlar vardır. Bazen bir kanun mesleki faaliyetlerin yürütüleceği koşulların belirleme hakkını bir mesleki birliğe bırakabilir. Bu durum söz konusu olduğunda mesleki birlikler genellikle rekabeti baskı altına alan kurallar koymakla ilgilidirler ve bunu yapabilmelerinin bir yolu reklama yönelik kısıtlamalar getirmektir. Bu kısıtlamalar, tüketicilere değerli olduğunu düşünecekleri bilgileri sağlamamanın caydırılması için oldukça etkili olabilir çünkü mesleki birlikler kurallarına uyulmadığı zaman bir meslek sahibinden çalışma haklarını geri alma yetkisine sahiptir. Reklamcılıkla ilgili on yedi detaylı çalışmanın ardından Stephen ve Love (2000) reklamdaki artışın, tipik olarak, meslek sahiplerinin hizmetleri için ücretlerde azalmaya neden olduğu sonucuna varmıştır; bunun anlamı meslek grupları tarafından reklama ilişkin kısıtlamaların pazara giriş ve rekabet engelleri getirdiğidir.

Reklama yönelik belirli türdeki düzenlemelerin kamu menfaatiyle ilgili önemli gerekçeleri olsa da reklama yönelik kısıtlamaların genellikle bilgi akışını azaltma ve rekabet ile tüketici refahını olumsuz yönde etkileme potansiyeli vardır. Reklama yönelik düzenlemeler yeni firmaların marka bilinci yaratma gücünü azaltarak bunların girişini kısıtlamaya yardımcı olabilir. Bu durumun

göz önünde bulundurularak kısıtlamaların mümkün olduğu takdirde en aza indirilmesi gerekmektedir. Aşağıda bazı alternatifleri vurguluyoruz.<sup>8</sup>

*1. Karşılaştırmalı reklamlarla ilgili düzenlemeler*

Yukarıda belirttiğimiz gibi birçok ülke karşılaştırmalı reklama yönelik ciddi kısıtlamalar uygulamaktadır. Bu kısıtlamaya karşı bir alternatif asılsız ve yanıltıcı reklamı engellemeye odaklanmak olabilir. Ayrıca, piyasaların büyük çoğunluğunda kârmaliyet bakımından gerekçelendirilebilecek tek şeyin yanıltıcı ve asılsız reklamlara yönelik düzenlemeler olduğu iddia edilmektedir. Aldatıcı veya yanıltıcı reklam için verilen cezalarla birlikte tüketicilerin şikâyette bulunabilecekleri bir mekanizma oluşturarak bu amaca ulaşılabilir. ABD’de Federal Ticaret Komisyonu’nun tüketiciyi koruma bürosu aldatıcı reklam ile ilgili şikâyetleri değerlendirmektedir. Böyle bir süreç şirketlerin iddiada bulunmalarına ve aynı zamanda tüketicileri korumak için kontrol ve denge mekanizmasına izin vermektedir.

---

<sup>8</sup> Reklamın bilgilendirici rolü ve reklamda aldatmanın çeşitli yönleriyle ilgili faydalı bir tartışma için, bakınız: Rubin (2000).

**Kutu 4. Reklam ve Pazarlama**

1. Bazı Asya ülkelerinde reklamı kısıtlayan ya da belirli çerçeveye koşullarına tabi tutan kuralları vardır (olmuştur).

- Filipinler: doğrudan karşılaştırma reklamlarına izin verilmemektedir.
- Tayland: karşılaştırmalı reklama izin verilmemektedir ve bütün iddiaların desteklenmesi gerekmektedir.

2. Birçok ülkede önemli reklam kısıtlamaları vardır (olmuştur). Örneğin:

- Fransa, Lüksemburg, Portekiz, İspanya, Belçika ve Almanya'da denetçilik;
- Lüksemburg, İrlanda, Almanya, Hollanda ve Yunanistan'da mimarlar;
- Lüksemburg'da mühendisler;
- Yunanistan, Portekiz ve İrlanda'da avukatlar;
- Fransa, İspanya, Yunanistan, Avusturya ve Almanya'da noterler;
- İrlanda, Portekiz, Yunanistan, Avusturya, Fransa ve Lüksemburg'da eczacılar;
- Fransa, Belçika, Almanya, Lüksemburg ve Portekiz'de muhasebecilik.

Örnek olarak İtalya'da veterinerlere uygulanan reklam kısıtlamaları vardır, şöyle ki isimleri ve erişim bilgileri iş kazanmak amacıyla internette verilemez. Maastricht Muhasebe ve Araştırma Merkezi tarafından yapılan bir araştırma denetçilik alanındaki kısıtlamaların denetleme kalitesine doğrudan, olumlu bir katkıda bulunduğu dair kanıt olmadığını göstermiştir. Bu kısıtlamaların AB içi rekabet üzerindeki olumsuz etkilerine dair inandırıcı kanıtlar olduğu sonucuna varmışlardır. Çalışma, hizmetlerin istenmeden sunulmasıyla ve reklamlarla ilgili ulusal kısıtlamaların kaldırılmasını tavsiye etmiştir.

ABD'de farmasötik şirketleri üzerinde, televizyon, dergiler ve diğer kitle iletişim araçları yoluyla ilaçların doğrudan tüketiciye tanıtımını azaltmaları için giderek artan bir baskı vardır. ABD Senato üyeleri şirketlerden yeni ilaçların reklamını yapmadan önce iki yıl beklemelerini istemiştir. Düzenlemeden korkan bazı şirketler yeni ilaçlarla ilgili

reklamları ertelemiştir. Esas konu ilaç reklamının gereksiz reçetelere ve sağlık masraflarının daha yüksek olmasına yol açıp açmadığıdır. ABD ve Yeni Zelanda'da doğrudan tüketiciye tanıtıma izin verilirken, bu AB ve diğer ülkelerde yasaktır.

Avrupa Parlamentosu bira ile ilgili reklam kısıtlamaları getirecek mevzuat üzerinde düşünmektedir. Mevzuat, yasalaşırsa, bira fabrikalarının biranın sağlığa yararlı etkilerini tanıtmalarını da yasaklayacaktır. Bu düzenlemenin esas amacı sağlıkla ilgilidir ve bira reklamlarına sınırlama (ve biraya yüksek vergiler) getiren İsveç gibi ülkelerden baskılar gelmektedir. Biranın aşırı derecede tüketilmesinin sağlığa zarar vermesi muhtemel ve sağlıkla ilgili amaçlar meşru olsa da reklama sınırlama getiren mevzuatın, örneğin kırmızı şarabın sağlık açısından yararlı olduğu iddiaları göz önünde bulundurulduğunda bira ve kırmızı şarap arasında tüketici tercihlerini etkileyerek, rekabeti sınırlama potansiyeli olduğuna dikkat edilmelidir.

## 2. Profesyonel hizmetlerin reklamlarına yönelik kısıtlamalar

Birçok ülkede doktorlar ve diğer meslek sahiplerinin reklam yapması yasaktır ya da onlar için sıkı kısıtlamalar vardır. Pek çok durumda bu kısıtlamalar hukuk ve tıp birlikleri gibi ilgili meslek kuruluşları tarafından getirilmektedir. Bir mesleki birlik, kurum veya kurula mesleğin icrası üzerinde kontrol yetkisi verilirse bu kontrol yetkisi, reklamın tüketicilere doğrudan zarar verebileceğine dair zorlayıcı kanıtlar olmadıkça, doğru reklamları kısıtlama hakkını içermemelidir. Meslek sahiplerinin doğru reklam yapmasını engellemek söz konusu hizmetlerde rekabetin olmamasına ve fiyatların yükselmesine yol açabilir.<sup>9</sup>

## 3. Doğrudan tüketiciye pazarlama

Doğrudan pazarlama son yıllarda önemli ölçüde artmıştır ve hükümetler önemli kısıtlamalar getirmektedir. Ancak bazı yasakların bu düşük maliyetli reklam yolunu seçen küçük işletmeleri ve serbest meslek sahiplerini orantısız olarak etkilemesi muhtemel olduğu için, bunlar zararlı olabilir. Bireylere çıkma seçeneği (opt-out clause) sunmak daha az sınırlayıcı bir yaklaşımdır. Belirli telefon ve faks numaralarının ya da e-posta adreslerinin 'arama' veya 'e-posta gönderme' listelerine eklenebileceği mekanizmalar oluşturulabilir. İnternet ve sunucuya dayalı istenmeyen posta filtreleri bu rolün bir kısmını üstlenebilir,

<sup>9</sup> Bu olumsuz etkilerin farkında olan İtalya Rekabet Kurumu (4 Ağustos 2006, n. 248, 2. Madde), örneğin, mesleki hizmetlerle ilgili reklam kısıtlamalarını kaldırmıştır. Meslek sahipleri şu anda hizmetlerinin belirli niteliklerinin, uzmanlıklarının, özelliklerinin ve fiyatlarının reklamını yapabilirler.

ancak genellikle e-posta gönderenleri izlemek çok zordur (aranmayı istemeyenlerin telefon numarası listesinin aksine), bu da e-posta istemiyorum politikasının etkili olmayacağı anlamına gelmektedir. Bu çözümler kişilerin istedikleri zaman çıkmasını sağlarken aynı zamanda işletmelerin – özellikle küçük işletmelerin – meşru olarak kendi ürünlerinin ve hizmetlerinin reklamını yapmalarını sağlar.

Genel olarak reklam ve pazarlamaya yönelik düzenlemeler en aza indirilmelidir, çünkü reklam ve pazarlama bilginin yayılması için önemli kanallardır. Bazı durumlarda karşılaştırmalı reklamlara yönelik kısıtlamalar gerekçelendirilebilir. Yukarıda bahsettiğimiz gibi yanıltıcı ve asılsız reklamı temelden engellemek için bazı kontrol ve denge mekanizmaları getirilmelidir.

#### 4.2.2 İçerikle ve standart belirlemeyle ilgili kurallar

Pazarlarda, doğal olarak, özellik ve kalite açısından farklı olan mallar ve hizmetler üretilmesi amaçlanır. Tüketiciler çeşitliliği tercih ederler ve bu, ödeme kapasitelerindeki farklılıklarla birlikte, mal ve hizmet üreticilerinin genellikle karşılık verdiği ve ürün nitelikleri ve kalitesiyle ölçüldüğü şekilde, geniş bir çeşitlilik yelpazesi sunduğu anlamına gelmektedir. Örneğin:

- Otomobil piyasası oldukça pahalı olan daha büyük, yüksek kalitede lüks arabalardan daha küçük, görece daha düşük kaliteli ve daha ucuz arabalara kadar çok çeşitli arabaları barındırmaktadır. Bu piyasada, kalite tercihleri ve satın alma gücünü belirleyen gelir düzeyleri farklılık gösteren tüketiciler bulunmaktadır. Araç piyasasında bazı müşteriler görece daha düşük kalitede ve daha düşük fiyatlı araçları almaktan memnun olurken diğerleri daha yüksek fiyatlı lüks araçları tercih edebilirler;
- Şişe suyu endüstrisi dünya çapında hızla gelişmektedir. Kısıtlanmamış bir piyasada üretilen şişe suyunun – örneğin mineral içeriğine göre ölçülen – kalitesinin değişik satıcılar (markalar) arasında önemli ölçüde farklılık göstermesi muhtemeldir. Daha iyi su üretimiyle ilgili (içerik bakımından) maliyetin daha yüksek olacağı düşünüldüğünde suyun fiyatı daha yüksek olacaktır. Tercihler de farklılık göstereceği için bazı tüketiciler güvenilir fakat görece daha ucuz şişe suyunu almayı tercih ederken diğerleri daha pahalı olan yüksek kalite suyu tercih edebilirler.

Ancak pek çok ürün ve hizmetler, içerik ve kalite standartlarıyla ilgili düzenlemelere tabidir ve bunlar en az iki ayrı kaynaktan ortaya çıkmaktadır:

- Hükümetler genellikle asgari kalite standartları dâhil olmak üzere ürün içeriği ya da özellikleriyle ilgili standartlar belirler. Bunlar çeşitli kategorilerde görülebilir, örneğin:

Gıda ürünleri ve içeceklere ilişkin sektördeki düzenlemeler hem içerik hem kalite kontrolünü kapsayabilir. Gıda ve içeceklerde içerik ve kalite düzenlenmesinin ardındaki amaçlar tipik olarak güvenlik ve besin değeriyle ilgilidir;

Televizyon programcılığına ilişkin düzenlemeler tipik olarak ahlak dışı içerikle (örn. pornografi, küfür) ya da istenmeyen ürünlerle (örn. alkol, tütün) ilgilidir. Bazı program türleri yasaklanabilir ya da günün belirli saatleriyle sınırlandırılabilir.

Kaliteyi belli bir eşiğin üzerine çıkarmak için tasarlanan mesken ve işyeri binalarıyla ilgili kurallar. Tipik itici güç güvenlik standartlarıyla ilgilidir.

Çevre kirliliği dünya çapında önemli bir konu olmaya başlamıştır ve devletler atmosfere salınan veya suya karışan çeşitli madde türleriyle ilgili giderek daha fazla kılavuz ilkeler ve standartlar getirmektedir.

Otomobil güvenliği önemli bir konudur ve devletler, zaman içerisinde, ikna edilmiş şirketlerle birlikte, araçlara konulan güvenlik sistemleriyle ilgili daha sıkı resmi standartlar getirmişlerdir. Bunlar, emniyet kemerleriyle başlamış, yine bir tür güvenlik aracı olan burkulma bölgesi (crumple zone) ve hava yastıkları ile devam ettikten sonra, son olarak daha gelişmiş ve genişletilmiş hava yastığı setleriyle sürmüştür.

- Hukuk, mimarlık, muhasebe ve tıpla ilgili meslek kuruluşları, eğitim düzeyine bağlı ölçütler, mesleki sertifikasyon, vb. yoluyla, asgari kalite ve sertifikasyon standartları getirebilir. Örgütlerin bu kuralları getirmekteki amacı, verilen mesleki hizmetlerin daha yüksek kalitede olması ve bazı durumlarda, örneğin sağlıkla ilgili mesleklerde, uygulamaların güvenliği ve güvenilirliğiyle ilgilidir.

Standart ve kalite belirlemek genellikle gereklidir ve açıkça kamu menfaatine hizmet eder. Dikkat edilmesi gereken nokta, bu amaçların birçoğunun makul olmasına karşın, içerik ve asgari kaliteyle ilgili “gereğinden yüksek” ya da sıkı kurallar ve düzenlemelerin çeşitli olmaya eğilimli tüketici tercihleriyle zaman zaman çatışabileceğidir. Kaliteyi aşırı derecede yüksek standartlara zorlayan düzenlemeler daha düşük fiyatlı ve daha düşük kalitedeki ürünleri tercih edebilen – örneğin düşük gelirli – tüketiciler için dezavantajlı



olabilir. Elbette gıda ve içecekler tüketim için güvenli olmalıdır, ancak kalite ve içeriği gerekli düzeylerin üzerine itmek tüketicilere önerilen çeşitlilik üzerinde azaltıcı ve fiyatlar üzerinde yükseltici etkiler oluşturabilir. Şüphesiz iskân ve inşaat kuralları gereklidir ve güvenlik için tasarlanmıştır ancak standartları aşırı derecede yükseltmek ve inşaata elverişli arazi arzını kısıtlamak daha yüksek barınma fiyatlarına neden olabilir, bu da birçok düşük gelirli bireylerin pazara erişiminin engellenmesiyle sonuçlanabilir. Kitle iletişim araçlarında ahlaka aykırı bir dil kullanılması kontrol edilmelidir bununla birlikte televizyon programlarının içeriğiyle ilgili kısıtlamalar, özellikle iyi değerlendirilmediğinde ve fazla geniş olarak yorumlandığında, program çeşitliliğini azaltarak tüketici refahına zarar verebilir. Otomobillerin daha güvenli olması önemlidir, fakat yeni nesil güvenlik özellikleri bir arabanın son fiyatına binlerce Euro ekleyebilir. Fiyatları istenen eşiklerin üzerine çıkaran “gereğinden yüksek” güvenlik standartlarının potansiyel dezavantajlarından biri şudur: birçok düşük gelirli tüketici bu daha yüksek fiyatları ödeme konusunda çekingen olabilirler ve daha yaşlı (daha tehlikeli) araçları daha uzun süre kullanmayı tercih edebilir. Güvenlik özelliklerinin iyileştirilmesi gerekirken, yeni bir güvenlik düzenlemesinden elde edilecek marjinal kârların marjinal maliyetlere karşı değerlendirilmesi yararlı olacaktır.<sup>10</sup> Çevresel düzenlemeler, daha temiz hava ve su bakımından açık sosyal faydaları olduğu için gereklidir ancak “gereğinden yüksek” standartlar oluşturmanın en azından tüketiciler ve üreticiler üzerindeki ekonomik sonuçları değerlendirilmelidir.<sup>11</sup> Son olarak avukatlar ve doktorlar

<sup>10</sup> Yaya güvenliği Avrupa’da önemli bir konudur ve gelecekteki AB güvenlik gereklilikleri, muhtemelen, araçlar yayalara çarptığı zaman oluşacak zararı en aza indirmek için tasarım değişiklikleri öngörecektir. Düzenlemeler bacak yaralanmaları için belirli hedefler ifade etmektedir ve araçların ön kenarlarında tasarım ve güvenlik değişiklikleri gerektirebilir. Ogando’da (2003) belirtildiği gibi tedarikçiler yaya güvenliği için değişik türde portatif sistemler üzerinde çalışmaktadır: bazıları çarpışma anında motor kapağını yükseltirken diğerleri arabaya dış hava yastığı koymayı amaçlamaktadır. Muhtemel AB düzenlemelerinin bütün otomobil üreticileri üzerinde önemli ölçüde olumsuz maliyet etkileri olabilir çünkü üreticiler bütün ek maliyetleri, AR-GE ve tasarımları üstlenmek zorunda kalacaklardır. Bunun otomobil fiyatlarında gözle görülür artışa neden olması beklenmektedir.

<sup>11</sup> Çevreyle ilgili daha sıkı düzenlemelerin getirilmesi nedeniyle dünya çapında kağıt hamuru ve kağıt endüstrisi, üretim süreçlerini ve üretimlerini yeniden yapılandırmak için yeni teknolojilere yapılan maliyetli yatırımları içeren önemli bir dönüşüm sürecinden geçmek zorunda kaldı. Panchapakesan’ın (2003) belirttiği gibi maliyet artışı bazı kağıt dereceleri için sabit ve işletme maliyeti olarak ton başına 30 \$’a kadar artmıştır. Daha yüksek maliyetlerin negatif sonuçlarından biri ABD’deki kağıt hamuru ve kağıt şirketleri bazı

gibi meslek sahiplerinin mesleki ehliyet kazanmaları ve mesleğin icrasıyla ilgili standartların oluşturulması gerekir. Öte yandan, meslek kuruluşları gereğinden yüksek kaliteye neden olan asgari kalite kuralları koyabilirler. Giderek artan sayıda uzman tarafından belirtildiği gibi meslek kuruluşlarının getirdiği bazı kısıtlamaların ardındaki amaç giriş engelleri oluşturmak ve kendi kazançlarını artırmak için piyasadaki rekabet düzeyini azaltmaktır<sup>12</sup>.

İçerik ve standartlarla ilgili kurallar ve düzenlemeler gereklidir, öte yandan bunlar üretim süreçlerini ve ürünleri yeni standartları karşılaması için yeniden yapılandırmayı amaçladıkları için işletmelere önemli maliyetler ve şirketler için diferansiyel maliyetler getirebilir. Örneğin, yeni ürünleri geliştirmek için işletmeler önemli yeni yatırım ve AR-GE harcamaları yüklenmek zorunda kalabilir. Ayrıca daha önce söz ettiğimiz gibi bu maliyetlerin büyük bir kısmı batık maliyet olabilir; yani maliyetlerin çoğu firma endüstriden çıkmaya karar verirse büyük ölçüde geri alınmaz. Bu maliyetlerin getirilmesinin, bazı şirketler piyasadan çıkmak zorunda kalabileceği için, rekabet konusunda sorunlara yol açma potansiyeli vardır. Kasti olmayan ama önemli bir sonuç düzenlemedeki değişiklikten sonra ortaya çıkan yeni pazarda daha az rekabet ve potansiyel olarak daha yüksek fiyatların olmasıdır. Bu nedenle, en azından, daha yüksek standartların yararlarını maliyetleriyle birlikte değerlendirmek faydalı olacaktır.

Son olarak şuna dikkat çekmek istiyoruz: Standartlara, kalite ve içeriğe ilişkin kurallar ve düzenlemeler getirirken tartışılması gereken önemli bir nokta standardın ne kadar yüksek olacağı ve düzenlenecek belirli içeriğin niteliğidir. “Gereğinden yüksek” standartlar tüketici refahı açısından önemli olumsuz sonuçlar doğurabilir. Daha yüksek maliyetler doğal olarak tüketicilerin daha yüksek fiyatlar ödemesine ve mevcut olan ürün ve hizmet çeşitliliğinde azalmaya neden olacağı için gereğinden yüksek standardın veya kaliteyi uygulamanın ek maliyetleri dikkatlice düşünülmelidir. İçerikle ilgili kuralları belirlerken kurallar zararlı kabul edilen spesifik içeriğe göre belirlenmeli ve uygulanmalıdır. Aksi takdirde kısıtlamayı daha geniş bir şekilde uygulama eğilimi ortaya çıkabilir ve bu da çeşitliliğin azalmasına neden olabilir ve rekabete zarar verebilir. Kısacası, refah üzerindeki net etkiyi belirlemek için

---

düzenlemelerden kaçmak amacıyla yabancı ülkelere yeni fabrika açtıkları için birçok ulusal fabrikanın kapanması olmuştur.

<sup>12</sup> Kleiner ve Kurdle (2000) ilginç bilgiler sunmaktadır. Örneğin dışçılıkteki daha sıkı lisans kısıtlamalarının dış sağlığının daha iyi olmasını – örneğin daha az çürük gibi – sağlamadığını ama dışçilerin gelirlerini artırıcı etkiler gösterdiğini tespit etmişlerdir.

daha yüksek standartlar ve içerikle ilgili düzenlemelerin meşru toplumsal amaçları ile bunların neden olduğu, çeşitlilik ve rekabetin azalma potansiyeli dâhil olmak üzere, maliyetler dengelenmelidir.

#### 4.2.3 *Büyükbaba Hükümleri*

*Büyükbaba* hükümleri, var olan işletmeler (piyasada yerleşik olanların) eski kurallara göre faaliyetlerine devam ederken yeni firmaların yeni getirilen kurallara ve düzenlemelere tabi olduğu durumlarla ilgilidir. İki örnek düşünelim:

- Kağıt hamuru ve kağıt endüstrisi yıllardır önemli çevresel düzenlemelerin oluşturulmasına tanık olmuştur. Basit bir *büyükbaba* kuralı, var olan üretim fabrikalarına yeni kirlilik standartlarına uymak için önceden belirlenmiş bir süre verilirken kurulan yeni bir üretim fabrikasının yeni getirilen düzenlemelere uymak zorunda olduğu durumdur. Elektrik üretimi ve kimya endüstrileri için de benzer örnekler verilebilir.
- Deprem tehlikesi olan bölgelere yeni binaların inşası daha yüksek tolerans standartlarına uymak zorundadır. Benzer şekilde yeni çok katlı binalarda otomatik yangın söndürme sistemi kurulması gerekebilir. Daha eski binalar doğal olarak bu düzenlemelerden muaftır.

Bu tür *büyükbaba* hükümlerinin arkasındaki esas neden yeni kural ve düzenlemelerin, üretim fabrikalarına yatırım yapmış ve eski kurallara göre faaliyete başlamış yerleşik şirketlere gereksiz maliyet yükü getirebilecek olmasıdır. Mevcut yapıdaki ve fabrikalardaki önemli değişiklikler engelleyici derecede masraflı olabileceğinden, bu şirketlere muafiyet veya uyum sağlamaları için önceden belirlenmiş bir süre verilebilir. Örneğin, daha eski binaları yeni deprem standartlarına uymasına için veya otomatik yangın söndürme sistemi kurmak için zorlamak pek çok durumda aşırı derecede pahalı olacaktır; işte binaların yeni düzenlemelere uymaya zorlanmamasının nedeni tam olarak budur. Öte yandan, çoğu kağıt hamuru ve kağıt şirketleri zaman içerisinde daha sıkı kirlilik kontrol standartlarına uymaya zorlanmıştır. *Büyükbaba* hükümleri çok çeşitli ve karmaşık olabilir. Hangi üretim tesisine *büyükbaba* hükümlerinin ne kadar süreyle verildiği büyük ölçüde değişiklik gösterebilir ve belirli bir endüstriye, üretim teknolojisinin niteliğine ve yeni düzenlemeleri karşılamının maliyetine dayanmaktadır.

Eski/yerleşik fabrikaları yeni düzenlemelere derhal uyması için zorlamamak meşru bir ekonomik gerekçe olabilir ancak yeni üretim fabrikalarına karşı eski üretim fabrikalarına asimetrik standartlar getiren *büyükbaba* hükümlerinin, pazara yeni girenler için büyük ölçüde daha fazla maliyet ve yerleşik şirketlere yeni sermaye yatırımları getirebileceğini kabul etmek önemlidir. Getirilen yükün kapsamı ve asimetrik maliyet bakımından *büyükbaba* hükümleri içeren düzenlemeler:

- Yeni girişleri caydırabilir
- Yerleşik işletmeler tarafından yatırım yapılmasını azaltabilir
- Daha eski ve daha verimsiz fabrikalarda üretime devam edilmesine neden olabilir
- Daha yüksek fiyatlara yol açabilir

Kutu 5'te değişik piyasalardaki *büyükbaba* hükümlerine ve bunlarla ilgili tartışmalara örnek verilmektedir.

#### **Kutu 5. Büyükbaba hükümleri**

1. Avrupa Sera Gazları Salınımı Ticaret Şemasına (European Greenhouse Trading Scheme) katılan elektrik üreticileri için sera gazı salınım izinlerine ait başlangıçtaki ödenekler hayati öneme sahip olacaktır. İzin ödeneklerinin bir ya da daha önceki referans yıllarına göre belirlendiği *büyükbaba* hükümleri, bu konunun önemli bir yönüdür. Yeni üretim fabrikaları daha temiz olurken AB çapında sera gazı salınımı ile ilgili kısıtlamaların getirilmesinin; güç üretimine ekstra maliyet getirme, güç fiyatlarını artırma ve doğal gaza geçişi hızlandırma potansiyeli vardır ve var olan güç istasyonlarının ticari anlamda ayakta kalmaları açısından ciddi sonuçlara yol açacaktır.

2. Stavins'in yaptığı bir çalışma (2005) fabrikalara yönelik yatırıma dair zamanlamanın, düzenlemenin niteliğinden etkilenip etkilenmediğini incelemiştir. 1963 – 1992 yılları arasında çeşitli endüstriler üzerinde yapılan bir çalışmada, ABD Temiz Hava Kanunda yer alan Yeni Kaynak Gözden Geçirmesinin (US Clean Air Act's New Source Review) yeni fabrikaların kurulmasını önemli ölçüde engelleyerek eski fabrikaların kullanımını devam ettirdiği tespit edilmiştir. Organik endüstriyel kimyasallar endüstrisinde Becker ve Henderson (2000) fabrikalara *büyükbaba* haklarının verilmesinin, ömürlerini artırarak, fabrikaların ciro oranlarını düşürerek ve işletmede diğer türlü kârsız olacak faaliyetleri sürdürerek çevresel bozulmalara katkıda bulunduğunu göstermiştir. Ayrıca, daha eski ve daha kirli fabrikaların ömürlerini uzatarak hava kalitesindeki iyileştirmeleri yavaşlattığını da göstermiştir. Becker ve Henderson mevcut VOC ve NOx salınımının kirliliği önleyici faaliyetlerini ve yeniden

donatımı teşvik etmek için yaşla ilgili bir örnek bir politikanın düzenleyici süreçte daha erken kabul edilmesinin uygun olacağı sonucuna varmışlardır. Genel olarak bu çalışmalar, *büyükbaba* haklarının verilmesinin yeni firmalar için giriş engelleri yarattığına, yeni yatırımları bastıracağına ve verimsizliği artırdığına dikkat çekmektedir.

3. Avrupa'daki havaalanlarının büyük çoğunluğunda iniş haklarını kontrol eden geçerli slot tahsis sistemi bir taşıyıcının günün belirli bir saatinde uçuş gerçekleştirmek için o saatte iniş slotu olmasını gerektirmektedir. Slotlar *büyükbaba* hakları kullanılarak tahsis edilmektedir. Slotlarını geçen yıl kullanmış olan taşıyıcıların slotları bu yıl da kullanma hakkı vardır. (Bunlar kullan ya da kaybet kurallarıdır). Bu tahsis sisteminin anlamı şudur: yeni düşük maliyetli bir taşıyıcı veya daha önceden bayrak taşıyıcı olan bir şirket, slotu çok daha verimli bir şekilde kullanabilecekken, verimsiz yüksek maliyetli hava yollarının bir hava limanında erişime sahip olabilir. Örneğin, Avrupa Komisyonu 2000 tarihli kararında, ilgili hava limanlarında sahip olduğu slot oranının büyük olmasıyla ve yeniden tahsis için geçerli olan *büyükbaba* hakları sistemiyle British Airways'in İngiltere'de hava taşımacılığı piyasasındaki hâkimiyetini güçlendirdiğini belirtmektedir. (Detaylar için bakınız: Brueckner, 2004.) İniş slotlarının ve geçiş olanaklarının kontrolü ABD Federal Havacılık İdaresi (U.S. Federal Aviation Administration) için de önemli endişelere neden olmuştur.

4. Avrupa Torakik ve Kardiyovasküler Cerrahlar Kurulu, torakik ve kardiyovasküler cerrahi için ortak standartlar belirlemek amacıyla 1996'da kurulmuştur ve Avrupa Birliği tarafından tanınmıştır. Düzenlemelerin 19. Maddesine göre Kurul'un kuruluş tarihinde en az beş yıldır mesleğini icra eden cerrahlar bağımsız sorumluluk ve diğer seçilebilirlik kriterlerini karşılayarak sınavsız tanınabilirler. Cerrahlar *büyükbaba* hükümleri uyarınca üye olabilmek için Eylül 2001'e kadar başvurmak zorundaydı.

5. 1975'te ABD Menkul Kıymetler ve Döviz Komisyonu (U.S. Securities and Exchange Commission SEC) yeni bir düzenleyici kategori oluşturmuştur: ulusal olarak tanınmış istatistiksel ölçüm örgütü (NRSRO). Bunun etkilerinden biri, daha az etkin olan firmaların bono ihraç edenlerden iyi ölçüm karşılığında ödeme almak için işletme kurmamasını temin etmektir. Bu SEC sınıflandırması belli başlı ölçüm kurumlarına – Moody's, Standard & Poor's ve Fitch – büyükbaba hakları vermiştir. Kurum 1992'den beri hiçbir oluşumu kabul etmemiştir ve bütün yeni oluşumlar bugün *büyükbaba* haklarına sahip üç şirketin kalmasını sağlayarak Fitch ile birleşmişlerdir. Birçok küçük niş ölçüm kurumu olduğu halde NRSRO tarafından tayin edilmeme yeni girişlere ve bunların yayılmasına engel teşkil etmektedir (bakınız: White, 2001).

Örneğin yeni ve daha sıkı çevresel standartların getirildiği durumlarda bir ölçüde *büyükbaba* haklarının olması kaçınılmazdır. *Büyükbaba* haklarının verilmesi ne kadar büyük ölçüde olursa – örneğin yerleşik şirketlerin uzun bir süre için standartları karşılamak zorunda olmadığı durumlarda – yerleşik olanlarla piyasaya yeni girenler arasındaki asimetri ve sonucunda tüketiciler için ortaya çıkacak zarar o kadar çok olacaktır. Buna ek olarak, *büyükbaba*

haklarının yerleşik firmaların yeni sermaye yatırımlarını zayıflatabileceğine ve bunun etkilenen pazarlardaki uzun vadeli büyüme ve etkinlikler için sonuçları olacağına dikkat etmek çok önemlidir. Bu nedenle esas konu *büyükbaba* hükümlerinin yapısıdır. Bazı alternatifleri tartışmak için varsayımsal bir senaryo oluşturduk.

İnceleme konusu teklif edilen mevzuat: çevresel emisyonlara yönelik yeni standartlar belirlenmesi ve on yıllık bir süre için *büyükbaba haklarının* bütün yerleşik şirketler için geçerli olmasıdır. Bu durumda rekabet etkilerini değerlendirirken yeni emisyon standardı etken olarak kabul edilecektir.

Değerlendirilebilecek alternatiflerden bazıları şunlardır:

1. Uygun olduğu hallerde *büyükbaba* haklarının verilmemesi seçeneği değerlendirilmelidir. Örneğin bazı ülkelerde havalimanlarındaki iniş hakları açık veya gizli *büyükbaba* hükümleri içermektedir ve *büyükbaba* haklarının verilmemesi seçeneği değerlendirilebilir. Ancak yeni sermaye yatırımları veya ürünlerde ve işlemlerde değişiklik olmasını gerektiren çevresel standartlarla ilgili durumlarda *büyükbaba* haklarının verilmemesi seçeneği anlamlı bir seçenek değildir.
2. Bütün yerleşik şirketlere *büyükbaba* haklarını vermek ancak *büyükbaba* haklarının geçerli olduğu yıl sayısını azaltmak. Bununla ilgili karar, firmalara yönelik düzenlemelerin getirdiği maliyetlerin büyüklüğüne dayanacaktır. Getirilen maliyetler mutlak değerlerle değil, örneğin firmaların satış gelirlerine oranla değerlendirilmelidir. İlgili maliyetler ne kadar büyük olursa *büyükbaba* haklarının optimal süresi o kadar uzun olabilir.
3. Firmaların sermayesinin *olgunluğuna* dayalı *büyükbaba* hakları. Yerleşik firmaları sermaye stokunu çok uzun zaman önce satın alanlar ve yakın zamanda satın alanlar olmak üzere ayırdığımızı farz edelim. Bu durumu incelemek için alternatif yollar olsa da sadece bir senaryoyu değerlendireceğiz. “Eski” sermaye stoku için amortisman teçhizatın geçerli değerinin (ve verimliliğinin) çok düşük olmasına neden olabilir. “Daha yeni” sermaye stoku olan firmalar için mevcut teçhizatın piyasa değeri ve verimliliği daha yüksektir. Bunun anlamı sermayesini görece daha yakın zamanda alanları değişime zorlamanın çok masraflı olabileceğidir. Çok daha eski sermayeye sahip olanlar her halükarda teçhizatı yenilemeye zorunlu oldukları bir durumda bulunabilir ve bu nedenle onları değişime zorlayan düzenleme gereksiz maliyet yüküne daha az neden olabilir. Eski ve yeni sermaye

arasındaki olgunluk indiriminin hangi noktada bulunduğu sermayenin belirli bir türüne dair teknolojik olgularla belirlenecektir.<sup>13</sup> Örneğin, belirli bir makine tezgâhının ömrü birkaç yıl olabilir öte yandan kağıt hamuru ve kağıt fabrikalarının satın aldığı teçhizat yıllarca kullanılabilir. Yukarıdaki senaryoya göre olgunluk etkisi *büyükbaba* haklarının süresiyle aşağıdaki gibi birleştirilebilir:

Daha uzun olgunluk süresi olan firmalar için daha az *büyükbaba* hakkı süresi;

Görece daha yeni olgunluk süresi olan firmalar için biraz daha uzun *büyükbaba* hakkı süresi.

4. Küçük firmalara karşı büyük firmalarla ilgili değerlendirmeler. Burada önemli bir değerlendirme piyasadan çıkma veya piyasanın kapanmasıyla ilgili olabilir. İddianın hem büyük hem küçük firmalar için önemli olması muhtemeldir. Öte yandan, maliyetli düzenlemelerle karşılaşan daha küçük firmaların standartları karşılayacak durumda olmamaları daha büyük bir ihtimaldir. Piyasadan bazı firmaların çıkması kaçınılmazken daha büyük ölçekli çıkışların olduğu senaryoları değerlendirmek yararlı olacaktır. Yukarıda söz edilen olgunluk senaryosu ile birlikte verilen düzenleme süresinin firmanın büyüklüğü, sermayenin olgunluğu ve firmanın üretim teknolojisiyle ilgili konulara göre değişebileceği alternatif *büyükbaba* hakları senaryolarını değerlendirmek yararlı olabilir.

Yukarıda sözü edilenler, *büyükbaba* haklarıyla ilgili anlaşmaların, birçok endüstride çok karışık sorunlar ortaya çıkarabileceği ve oldukça zararlı yan etkilerinin olabileceği hususunu vurgulamaktadır. Genel olarak, yukarıdaki varsayımsal *büyükbaba* hakları kuralı için önerilen alternatifler düzenleme (*büyükbaba* hakları) süresinin kapsamının değiştirilmesini ve bunun yanı sıra sürenin teknoloji, sermayenin yaşı ve firma büyüklüğü gibi firmaya has özelliklere göre belirlenmesini kapsayabilir.

#### 4.2.4 Fiyatları etkileyen düzenlemeler

Ülkelerde düzenlemeler, elektrik, kablolu televizyon, sağlık, telekomünikasyon, havayolları, taksicilik, kiralık evler ve benzeri gibi piyasalardaki mal ve hizmetlerin fiyatlarını etkilemiştir. Doğal tekeller

<sup>13</sup> Sermaye olgunluğu değişik olan firmalar – genellikle durum böyledir – için kısaltmalar ortalama süre ve yaklaşık ortalama dağıtım göz önünde bulundurularak yapılan değerlendirmelere bağlı olmaktadır.

durumunda, düzenlenmemiş piyasanın üretim seviyesi, istenmeyen yüksek fiyatlara yol açacaktır. Elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz, posta hizmetleri ve diğerleri gibi tarihsel olarak bu kategoriye giren sektörler tüketicileri oldukça yüksek fiyatlardan korumak için tasarlanan, devletin çeşitli biçimlerdeki fiyat düzenlemelerine tabi olmuşlardır.

Devletler tüketicileri koruma amacıyla fiyatları düzenleyebilirler, öte yandan bunun dezavantajı firmaların almak istediklerinden daha düşük fiyatlarla karşılaşınca sundukları hizmetin kalitesini düşürebilmesidir. Yerleşik şirketlerin fiyat kontrolü altında ek çeşitlilik sunma teşviki çok az olacağı için ürün çeşitliliği de azalabilir. Bazı ülkelerde havayolları, telekomünikasyon ve benzeri gibi piyasalarda fiyat düzenlemeleri gevşetildikten sonra kalite ve çeşitlilik boyutunda gözle görülür değişiklikler olmuştur. Ayrıca, kâr elde etme teşvikinin azalması nedeniyle fiyat düzenlemeleri olan piyasalarda giriş daha az olabilir. Genel olarak literatür göstermektedir ki bazı piyasalarda, devletler fiyatları kontrol etmekte meşru sosyo-ekonomik amaçlar gütsse de bu kontrollerin üretim verimliliğinin azalması, yeni teknolojilerin daha yavaş kabul edilmesi ve ürün kalitesi ve çeşitliliğinde azalma gibi uzun vadeli zararlı etkileri olabilir.<sup>14</sup> Bunun anlamı işletmeler arasındaki rekabetin potansiyel olarak gelişebileceği piyasalarda fiyatlara yönelik düzenleme ve kurallara büyük şüpheyle bakılması ve mümkün olduğunca bunlardan kaçınılması gerektiğidir.

Politika yapımcılar pazara müdahale etmeye karar verdiğinde fiyat düzenlemeleri yerine örneğin "asimetrik olarak paternalist" ve rekabeti teşvik edici seçeneklere odaklanmak için çeşitli nedenler vardır.<sup>15</sup> Bu seçeneklerin "hata" yapan tüketiciler için faydaları fazla ve hata yapmayanlar için maliyetleri düşüktür ve sonuç olarak büyük olasılıkla faydaları maliyetlerini aşar. Seçeneklerden bazıları:

- Uygun karşılaştırmalı bilgi kaynakları sunmak (örneğin mobil telefon kullanıcıları için mevcut teklifler arasında ortalama maliyetleri

<sup>14</sup> Viscusi, Harrington ve Vernon (2005, 16. Bölüm) potansiyel rekabetçi sektörlerde fiyat düzenlemelerinin nedenlerini ve üretim etkinliği ve fiyatta rekabet etmemeye ilgili sorunlar dâhil olmak üzere bu tür düzenlemelerin bazı istenen ve istenmeyen etkileriyle ilgili detaylı bir tartışma sunmaktadır. Bu literatürle ilgili mükemmel ve teknik olmayan bir genel açıklama için bakınız: Netz (2000).

<sup>15</sup> "Bir düzenleme hata yapanlar için büyük faydalar sağlarken tamamen rasyonel olanlara çok az zarar veriyorsa ya da hiç zarar vermiyorsa asimetrik bir şekilde paternalisttir" (Camerer et al. 2003)



karşılaştıran internet siteleri, gıdalar için etiketleme zorunlulukları, bir mağazadaki ürünler için fiyat etiketi bulundurma zorunluluğu, hesaplamalar ve faturalar için maddelendirme zorunluluğu<sup>16</sup>);

- Finansman tekliflerinin karşılaştırılabilirliğini artırmak için tüketicilere bilgi verilmesine yönelik standartlar (örneğin yıllık faiz oranının hesaplanması için genel bir kural);
- Daha fazla bilgi edinmek ve seçenekleri değerlendirmek için zaman kazandıran bekleme süreleri (konut kredisi, araç satın alma, tüketici haklarından vazgeçme ya da kapıdan satış koşullarını yeniden düşünmek için bir hafta);
- Bilgi verme gereklilikleri (örneğin konut kredisi verenlerin yıllık oranı ve aylık ödemeleri belirtmesi ya da "Bu krediyi alırsanız krediyi veren evinizi ipotek ettirecek. Kredi yükümlülüklerinizi karşılamazsanız evinizi ve eve yatırdığınız paraları kaybedebilirsiniz" gibi basit bir ifade).

İlk seçenek üzerinde düşünelim. Tüketiciler için mevcut olan bilgilerin geliştirilmesi kolay değildir. Kutu 6'da bilgi verme ile ilgili sorunlara örnekler verilmiştir. Tüketiciler aşırı bilgi yoğunluğundan rahatsız olabilir. Hukuk dilinde yazılmış karmaşık sözleşmeler, sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözülmesi ile ilgili maliyetleri azaltmaya yardımcı olabilir ama bu tür sözleşmelerin dili ve açıklamalar ortalama tüketicilerin karar verme sürecine yardımcı olmayabilir. Bunun yerine tüketicilerin karar vermeleri için gerekli olan seçilmiş bilgileri sağlamak daha faydalı olacaktır. Bazen tüketicilerin daha iyi pazarlık yapmalarına yardımcı olabilecek faydalı bilgilerin sağlanması aslında farklı alternatiflerin cazibesi hakkındaki değerlendirmelerinde kafalarını karıştırabilir.<sup>17</sup>

Tüketicilerin doğru zamanda uygun bilgilere sahip olmasını sağlamak zordur ancak tüketiciler için mevcut olan bilgilerin iyileştirilmesi tüketici refahı için çok faydalı olabilir ve tüketicilerin önemli ölçüde tasarruf etmesini sağlayabilir (konut kredilerinde olduğu gibi). Örnek tüketicilerin yer aldığı

<sup>16</sup> Fazla ve karmaşık açıklamaları zorunlu tutmak fazla etkili olmayabilir, çünkü tüketiciler aşırı bilgi yoğunluğundan rahatsız olabilir.

<sup>17</sup> Bakınız Lacko ve Pappalardo 2007.

alternatif bilgi verme mekanizmalarının test edilmesinden elde edilecek tüketici faydaları genellikle bu tür testlerin maliyetlerinden fazla olmaktadır.<sup>18</sup>

### **Kutu 6. Bilgi Verme İle İlgili Sorunlar**

Bu kutuda politika yapıcıların bilgi ile ilgili piyasa aksaklıklarını düzeltmek için fiyat düzenlemelerini bir seçenek olarak düşünebilecekleri durumlara örnekler verilmektedir. Daha fazla bilgi edinilmesini teşvik eden politikalar alternatif olarak gösterilmiştir.

#### **Krediler**

Birçok kredi sözleşmesi sayfalarca ayrıntılı bilgi içerir ve sözleşmedeki maddelerin çoğu tüketiciler ya da küçük işletmelerce kolaylıkla anlaşılabilir. Örneğin tüketiciler tipik olarak faiz oranına odaklanırken bazı maddeleri göz ardı edebilir ya da bunlara daha az dikkat edebilir, örneğin:

- komisyon oranları;
- çeşitli hizmet ücreti türlerinin miktarı; ve
- kredi taksitinde bir ya da birden fazla geç ödeme için ceza(lar).

Bu maddeler tüketici için beklenen toplam maliyet bakımından çok önemlidir. Tüketiciler ve küçük işletmeler ekonomik koşullardaki değişkenlik nedeniyle beklenmedik ekonomik zorluklarla karşı karşıya kalabilirler, bu da kredi taksitlerinin geç ödenmesine hatta temerrüde neden olabilir. Krediyi alırken sözleşmeyi detaylarıyla okumazlarsa ciddi mali cezalara karşı hazırlıksız yakalanabilirler.

Orta ve büyük ölçekli işletmeler daha farklı değerlendirilebilir, çünkü işletme faaliyetlerinin büyük boyutlu olması, genellikle, bu işletmelerde bilgili, sözleşmeyi okumada uzman ve dolayısıyla kredinin beklenen toplam maliyetlerinin daha açık bir resmini çizebilecek ve doğru karar verebilecek hukuk birimi personeli olabileceği anlamına gelmektedir.

Kredi sözleşmelerinin detaylarında yazanları anlamak için tüketicinin doğru

<sup>18</sup> Bakınız Lacko ve Pappalardo 2007, burada konut kredileri hakkında açıklamalarla ilgili tüketicilerin bilgilerini artırmak için kullanılabilecek potansiyel bir formun kafa karışıklığını artırabileceği ve en iyi fiyatı aradıkları halde daha ucuz yerine daha pahalı kredileri seçen tüketici sayısının artmasına neden olabileceği gösterilmiştir.

kararları verebilecek kadar bilgili ve eğitilmiş olmasını gerektirmektedir. Birçok ülkede gözlemlendiği gibi arz yönünde rekabetçi olan finansal piyasa, yukarıda söz edilen, özellikle tüketiciler ve küçük işletmelerin karar almalarını engelleyen, sözleşme belgesinin karmaşıklığı ve bilgilendirme ile ilgili sorunları ortadan kaldırmamaktadır.

Kredi piyasalarında kredinin gerçek maliyetini daha açık hale getirmek için tasarlanan devlet müdahaleleri finansal piyasalarda tüketicilerin daha iyi anlaşmalar yapmasını sağlayabilir. Kredi alanlar için aşağıdaki bilgileri içeren bir sayfalık "özet kredi sözleşmesi" vererek kilit fiyatlandırma terimlerinde fiyat şeffaflığı şartı getirmek bir politika müdahalesi olabilir:

Standart bir biçimde açıklanan kredi faiz oranı, örneğin yıllık oran şeklinde;

Komisyon;

Bütün ücretler ve ek vergiler ;

Temerrüt için ceza;

Geç ödeme için ceza ; ve

Borç alanın yüklenebileceği diğer maliyetler.

Bu sayede hem her kredi alan belirli bir kredinin ayrıntıları hakkında bilgi sahibi olacak hem de en uygun krediyi bulmanın kolaylaşması için çeşitli kredi verenler arasında daha kolay kıyaslama yapılabilecektir.

### **Döviz işlemleri**

Döviz bozdurmak isteyen bir turist düşünün. En önemli etken muhtemelen ilan edilen döviz kurudur. Ancak bu kur - resmi piyasadaki döviz kuruna en yakın olandan bu oranın oldukça üzerinde bir fiyat farkına kadar - çeşitli hizmet sağlayıcılar arasında büyük ölçüde değişiklik gösterebilir. Ayrıca çoğu hizmet sağlayıcı sifıra yakından %10'a kadar değişen servis ücretleri ve komisyonlar tahsil etmektedir. Bu hizmet için - döviz bozdurma - tüketicinin ödeyeceği toplam fiyat ilan edilen döviz kuru artı servis ücretleridir ve dolayısıyla tüm detaylar şeffaf değilse karmaşık hale gelebilir. Bazı durumlarda işlem yapıldıktan "sonra" tüketici bütün ücret ve komisyonların listelendiği işlem dökümünü almaktadır. Sonuçta tüketici ilan edilen döviz kurlarına göre beklediği alışverişten çok daha kötüsünü yapmış olabilir. Bu tür bir işlemde tüketici, servis sağlayıcıların önerdiği döviz kuru ile ücret ve komisyonları kıyaslayabilmek için gerekli bilgilere sahip olmalıdır. Bu bilgi edinme sürecinde muhtemelen tüketicinin üstleneceği anlamlı işlem maliyetleri olacaktır. İşlemden önce efektif döviz kurunun (ücretler dâhil olmak üzere) hesaplandığı bir fiyat teklifi verilmesi zorunluluğu getirmek faydalı olabilir. Banka kredileri ve diğer finansal işlemler

tüketicilerin ödediği toplam fiyatın karmaşıklığı bakımından benzer özelliklere sahiptir.

### **Cenaze hizmetleri**

Cenaze düzenlemelerini yaparken aile üyeleri fiyat sorulmasını uygun bulmayabilir. Ancak maliyetler bakımından çok farklı sonuçları olan kararlar verebilirler. Karar verirken fiyatlar dikkate alınmadığı takdirde, sürecin sonunda aile faturanın yüksekliği karşısında şaşırabilir ve ödemekte zorlanabilir. Dolayısıyla zaman zaman devletler cenaze töreni şirketlerinin cenazeden önce listelenmiş maliyet tahminlerini vermelerini zorunlu kılan kurallar koymuştur.<sup>19</sup> Bu tür kurallar şeffaflığı ve farklı seçenekler arasında kıyaslama yapma olanağını artırır, böylelikle tüketicilerin hizmet alırken daha doğru karar vermesini sağlar.

### **Kasko**

Sigorta hizmeti veren birçok kuruluş vardır ve bu kuruluşlar çok çeşitli planlar sunmaktadır. Her plan sigortayı alan kişi için araç ve eşyanın uğradığı zarar ve tıbbi ödemelerin kapsamıyla ilgili bilgi ve seçenekleri içermektedir. Kaskonun ise önemli bir kalite boyutu da vardır. Örneğin bir sigortalı kaza geçirdiğinde, sigortayı satın alan sigorta ödemelerinin ne kadar kolay ve ne kadar çabuk yapılacağı ve sigortalının aracı tamir ettireceği ya da tedavi olacağı yerler bakımından seçenekleriyle ilgilenmektedir. Bu kalite boyutu, sigortalının şirketle ilgili ilk elden tecrübesi yoksa ya da tüketiciyi koruma örgütleri gibi, dışarıdan diğer tüketicilerden bilgi edinmemişse görece belirsiz olacaktır. Bu pazarda, bir kasko sağlayıcısının aynı sigorta paketi için daha düşük (yüksek) ücret önerdiği ancak yukarıda bahsedilen kalite boyutunun daha kötü (iyi) olduğu durumlar olabilir ve bu da sigortayı almanın gerçek maliyetinde çok önemli değişimlere yol açar. Sadece fiyatına bakarak sigorta satın almaya karar veren bir tüketici sigorta şirketinden ödemeleri almak için aylar geçtiği ve önemli ölçüde işlem maliyetleri ortaya çıktığını fark edince şoke olabilir. Sonuç olarak sigorta şirketlerine ödemelerin reddedilme oranı ortalamalarını, tamir için geçen süreyi ve ödemelerin yapılması için geçen ortalama süreyi açıklamaları şartını getirmek karşılaştırmalı alışverişte tüketicilerin daha iyi karar vermesine yardımcı olabilir. Aynı durum konut sigortası ve hayat sigortası için de geçerlidir. Hayat sigortasında gerçek değerinin çok sonra öğrenileceği bir ürüne önceden para ödenmesi çok daha zorlayıcı bir durum ortaya çıkarmaktadır.

<sup>19</sup> Örneğin bakınız ABD Federal Ticaret Komisyonu Cenaze Kuralı (16 C.F.R. § 453.) Bu tür şeffaflık kuralları pazar zaten bu tür bilgileri sağlamak zorunda olduğu için gereksiz gibi görünse de bazı cenaze hizmeti şirketleri şeffaf fiyat bilgisi sağlamadığı için çıkarılmıştır.

### 4.3 *Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltan kurallar ve düzenlemeler*

İşletmelere bilgi alışverişi ve belirli faaliyetlerde işbirliği yapmaları için izin veren bazı kurallar ve düzenlemeler işletmelerin rekabet etme teşvikini azaltan bir çevreye yol açabilir. Bu koşulların şirketler arasında kartele benzeyen faaliyetleri kolaylaştırabileceği ve potansiyel olarak daha yüksek fiyatlara, üretim kaybına ve çeşitliliğin azalmasına neden olacağı dikkate değer bir endişedir. Bu değerlendirmeler, daha önceki iki ana kategoride saydığımız konulardan – tedarikçilerin sayısı ve dağılımıyla ilgili konulardan – oldukça farklıdır. Ayrıca elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz ve diğerleri gibi daha önce düzenlenmiş sektörlerde firmaların uygulayabileceği, rekabet engelleri yaratan, rekabet etme teşviklerini azaltan faaliyetler vardır. Rekabet etme teşvikleri şu durumlarda kaybolabilir:

- Kendi kendine düzenleyici veya birlikte düzenleyici rejimler oluşturulmuştur;
- Tedarikçilerin üretim seviyeleri, fiyatları, satışları ya da maliyetleriyle ilgili bilgilerin yayımlanması zorunludur veya bunlar yayımlanmaya teşvik edilmektedir;
- Belirli bir endüstrinin ya da tedarikçi grubunun faaliyetleri ulusal rekabet kurallarının işleyişinden muaf tutulmaktadır;
- Mal ya da hizmet tedarikçileri arasında müşterilerin hareketliliğinin tedarikçiler arasında geçiş (değiştirme) nedeniyle oluşan açık ya da gizli maliyetlerle azaltılmaktadır. Aşağıda ayrıntılı olarak anlattığımız gibi daha önceden düzenlenmiş hâkim durumdaki yerleşik tekeller tarafından getirilen maliyetler özellikle endişe vericidir.

Bilgi paylaşma mekanizmalarının çoğuna ve firmalar arasındaki işbirliğine, daha fazla yenilik yapılmasını, yeknesak teknik kuralların, standartların ve ticari faaliyetlerin belirlenmesini kolaylaştırabildikleri için izin verilmektedir. Birçok ülkede şirketler ve sektörler, büyümelerinin teşvik edilmesi ve ihracatların artması için rekabet kurallarından kısmen ya da tamamen muaf tutulur. Bazı durumlarda ekonomik ve sosyal amaçlar gerekçelendirilir, ancak bazılarında ise bunlar saptırılabilir. Aşağıda firmaların rekabet etme teşviklerinin artıları ve eksileriyle ilgili bir tartışma sunuyoruz ve bunların potansiyel etkilerine ilişkin önemli endişeleri belirtiyoruz.

4.3.1 *Kendi kendine düzenlemenin teşvik edilmesi*

Devlet düzenlemesinin geleneksel komuta ve kontrol modelinin aksine bazı meslekler ile mal ve hizmet üreticilerine tarihsel olarak kendi kendine düzenleme (veya birlikte düzenleme)<sup>20</sup> yapma serbestliği verilmiştir. Kendi kendine düzenlemenin bir takım potansiyel avantajları vardır:

- Düzenlemeye yönelik daha işbirlikçi bir fırsat sunar. Saygın bir sektör birliğinin, düzenleyici projeye aktif bir katılımcı olarak dâhil olması sayesinde düzenlemenin güvenilirliği artabilir ve genişlemeyle geçerliliği onaylanır.
- Sektörü ve diğer ilgili tarafları düzenleyici sürece dâhil eder ve bu tarafların düzenlemeyle ilgili izleme ve bazı durumlarda uygulama faaliyetlerine katılımcı olmalarını sağlayarak kaynaklardan çok az bir maliyetle ya da maliyetsiz olarak yararlanılmasını sağlar.
- Sektörden gelen katılımcıların spesifik bilgileri, düzenleyici sistemin tasarlanmasına odaklanır; bu da bilgilerin amaca uymak ve resmi düzenlemeyi en aza indirmek zorunda olduğu anlamına gelmektedir.

Kendi kendine düzenlemenin yer aldığı spesifik alanlar şunlardır:

- Kalite ve güvenlik dâhil olmak üzere ürün standartları
- Tasarım uyumluluğu
- Teknik standartların koordinasyonu
- Etik uygulama standartları
- Kirliliğin kontrolü

Resmi düzenleyici süreçlerden kaçınılması kendi kendine düzenlemenin biçim ve yaklaşım açısından devlet düzenlemesine göre potansiyel olarak daha esnek olduğu ve çıkabilecek sorunlara karşılık zaman içerisinde daha kolay

---

<sup>20</sup> Aşağıdaki iddiaların çoğu birlikte düzenleme için de geçerlidir fakat tartışmamız yalnızca kendi kendine düzenlemeye dayanmaktadır. Jaguar Consulting (2003) raporu ve Deighton Smith ve diğerleri (2001) kendi kendine düzenlemenin ve birlikte düzenlemenin çeşitli yönleriyle ilgili etkili bir tartışma sunmaktadır.

değiştirilebileceği anlamına gelmektedir. Devletin bakış açısına göre kendi kendine düzenleme doğası gereği düşük maliyetlidir. Endüstri katılımcıları da kendi kendine düzenlemenin devletin geleneksel komuta ve kontrol düzenlemesine göre genel olarak daha masrafsız olduğunu düşünme eğilimindedir.<sup>21</sup> Bazı sektörlerde, örneğin profesyonel hizmetler gibi, bir endüstri birliğinin geleneksel hükümet düzenlemesine kıyasla standartları temin etmek için daha iyi bir konumda olması muhtemeldir. Tasarım ve standartlarla ilgili olarak piyasa katılımcıları arasında yapılan kendi kendine düzenleme anlaşmalarının rekabet artırma gücü vardır. Son olarak kendi kendine düzenleme birçok durumda işletmelerin karşılaştığı, genellikle daha geleneksel hükümet düzenlemelerine eşlik eden engelleri – maliyet ve belirsizlik – azaltabilir. Bu nedenle, pek çok alanda kendi kendine düzenlemenin; etkinlik, yeniliğin artması ve kârlılığın geliştirilmesinde kazanımlar sağlama potansiyeli vardır.<sup>22</sup>

Ancak kendi kendine ve birlikte düzenleme anlaşmalarında önemli bir rekabet endişesi ortaya çıkabilir. Endüstri kuruluşları ve ticaret odaları yoluyla yapılan kendi kendine düzenleme, doğası gereği, daha fazla bilgi akışı sağlayarak “rakipleri” bir araya getirir. Piyasa katılımcıları arasındaki toplantıların amacı örneğin ürün tasarımı veya güvenlik standartları konusunda mutabakata varmak olabilir ancak bu toplantılar firmaların fiyatlar, miktar, sermaye yatırımları, pazar payları ve diğer konularla ilgili stratejilerini tartışmak için verimli bir zemin sağlar. Piyasa katılımcılarının belirli faaliyet alanlarında işbirliği yapmalarına izin vermek rekabet yerine daha büyük bilgi akışına ve işbirliğine yol açma potansiyeline sahiptir. Bazı endişeler şunlardır:

- Fiyat konusunda işbirliği olasılığının artması
- Yeni girişin engellenmesi için işbirliği

<sup>21</sup> Potansiyel stratejik bir konuyu belirtmek istiyorum. Genellikle kendi kendine düzenleme daha resmi bir düzenleme yönünde bir adımdır. Kendi kendine düzenlemeden sonuç alınmazsa devlet müdahale edebilir ve piyasayı daha resmi bir şekilde düzenleyebilir. Bu senaryoyla karşılaşınca endüstri kuruluşları ve katılımcılarının kendi kendine düzenleme yapma ve bunu yürütme teşviki olacaktır.

<sup>22</sup> Valentine (1998) ve Pitofsky (1998) kendi kendine düzenlemenin bazı artı ve eksileriyle ilgili yararlı bir tartışma sunmaktadır.

- Sağlanan hizmetlerin yapısı ve yelpazesine ilişkin davranış standartları ya da düzenlemelerle ilgili tüketicilere zararlı olabilecek anlaşmalar
- Masraflı AR-GE harcamaları yoluyla rekabet veya yenilik yapma faaliyetlerine girmek yerine rakipler, faaliyetlerini koordine etmeyi ve ürün ve süreç yeniliklerini azaltmayı tercih edebilirler.

Bu endişeler çok ya da az sayıda rakibin olduğu piyasalarda ortaya çıkabilir. Az sayıda rakibin varlığı fiyat ve üretimde koordinasyon olasılığını artırırken sorun büyük gruplarda da çıkabilir. Şu örnek üzerinde düşünelim: geçerli teknolojiye göre – birçok firmanın üye olduğu – endüstri birliğinin standartlar konusunda oybirliğine vardığını farz edelim. Yeni bir şirketin daha üstün bir teknolojiyle pazara girmeye çalıştığını düşünelim. Yerleşik şirketlerin endüstri birliği vasıtasıyla kârlarını korumak için giriş engelleri yaratma teşviki olacaktır (bakınız: buna örnek olarak Kutu 7’de C.2 maddesi). Bu nedenle yerleşik firmaların oluşturduğu grubun büyük ya da küçük olmasına bakılmaksızın, işbirliğine izin vermenin rekabete aykırı ve teşebbüsler arasında gizli işbirliğine yol açan sonuçları olması potansiyel bir dezavantajdır.

Kutu 7’de kendi kendine düzenleme ile ilgili birkaç örnek verilmektedir ve bunlardan kaynaklanan, rekabet üzerindeki olumsuz etkiler tartışılmaktadır.

Kendi kendine düzenlemeyle ilgili önemli konulardan biri standart belirlemedir. Standartların benimsenmesi isteğe bağlıysa ya da sektör yalnızca piyasa katılımcılarının izleyebileceği kılavuz ilkeleri gösterirse rekabete aykırı etkiler olması olasılığı azalır. Dikkat edilmesi gereken kilit nokta, endüstri standartlarının zorlayıcı bir şekilde getirilip getirilmediğidir. Bu geçerliyse endüstrideki birlikler bu standartları rekabet engeli oluşturmak amacıyla (örneğin, Kutu 7’deki C.2 maddesi) kullanabileceği için rekabete aykırı davranış oluşması ihtimali büyük olacaktır. Bu bakımdan kendi kendine düzenleyici sistemin tasarımı, zorlayıcı standartlardan kaçınmalıdır.

Fiyat belirleme ve pazar paylaşımı şemaları gibi rekabete aykırı davranışlarla ilgili olarak rekabet hukuku uygulamasından elde edilen kanıtlar, bunların çok ya da az sayıda rakibin olduğu pazarlarda görülebileceğini, öte yandan yüksek yoğunlaşmanın ve/veya az firmanın olduğu piyasalarda görülmesinin daha muhtemel olduğunu öne sürmektedir. Bu nedenle bu değişkenler böyle davranışların görülme olasılığını tahmin etmek için kullanılabilir. Sonuç olarak şuna dikkat etmek gerekir: bu kötüye kullanımlar ulusal rekabet kanunu uygulaması alanına girerken düzenleme yetkilileri



düzenleyici anlaşmaları ele alırken ya da değiştirirken rekabete yönelik potansiyel zararın bilincinde olmalıdır.

### **Kutu 7. Kendi kendine düzenleme**

#### **A. Kendi kendine düzenleme türlerine örnekler**

1. Avustralya, 1998’de Reklam Standartları Kurulu ve Reklam İddiaları Kurulu’nun oluşturulması ile reklam için yeni bir kendi kendine düzenleme sistemine başlamıştır. Bu örgütler şu anda reklamların içeriğiyle ilgili tüketici şikâyetlerinden sorumludur.

2. ABD Federal Ticaret Komisyonu (ABD Federal Kayıt 20 Ağustos 1998) kuş tüyü ürünleri endüstrisi için etiketleme kılavuzunu, endüstrinin etiketleme için standartları belirlediği kendi kendine düzenleme lehine iptal etmiştir. Federal Ticaret Komisyonu kararı, mevcut açıklama kurallarının tüketici talebini bozan ve firmaların üretim kararlarını etkileyen zararlı etkileri ve ayrıca rekabete aykırı potansiyel etkileri olma ihtimalinin daha yüksek olduğu iddiasına dayanmaktadır. Mevcut düzenleme, örneğin, %75 tüy içeriği bulunduran bir ürünün “tüy” olarak adlandırılmasına izin vermektedir. Ancak bu, %100 tüy ürünün yüksek kaliteli olarak daha az fark edilebilir görünmesine neden olur ve firmaların piyasaya yüksek kalitede tüy ürünleri getirme teşvikini olumsuz yönde etkiler.

3. Avustralya, müşteri ihtiyaçlarına sektörün daha iyi cevap vermesini teşvik etme beklentisiyle telekomünikasyon sektöründe belirli bir ölçüde kendi kendine düzenlemeye izin vermektedir. Kendi kendine düzenleme, teknik standartların ve faaliyet anlaşmalarının işbirliği içerisinde geliştirilmesi yoluyla teşvik edilmektedir ve – telekomünikasyon endüstrisinin sahip olduğu ve kaynaklarını karşıladığı bir örgüt olan – Avustralya Komünikasyon Sanayi Forumu vasıtasıyla ilerletilmektedir. Sanayinin geliştirdiği kılavuz ilkelerle ilgili sağlanan uyum yetersiz kabul edilirse düzenleyici kurum, etkin olarak düzenleyici statüye sahip “Faaliyet Kuralları” geliştirmesini endüstriden talep edebilir ve uyum sağlamak, ilgili mevzuata göre zorunlu hale gelir. İkinci hususun ciddiliği göz önünde bulundurulduğunda, endüstrinin resmi düzenlemeden kaçınacak derecede kendi kendine düzenleme gerçekleştirme teşviki olmaktadır.

#### **B. Daha resmi düzenleme tehdidi ve kendi kendine düzenlemede sektör teşvikleri**

1. Bira endüstrisindeki daha sıkı düzenlemeler, üye ülkeler arasında uyumlaşma dâhil olmak üzere, AB’de hız kazanmıştır. Amaç bira içimini azaltmaktır ve önerilen çözümler daha yüksek vergiler ve reklam üzerinde etkin yasaklamayı içermektedir. Ancak bira yapımı endüstrisi, reklam yasağı ve yüksek vergiler gibi resmi kısıtlamalara karşı kendi kendine düzenlemenin bira yapımı endüstrisinin sağlıklı bir şekilde gelişmesini sağlamak için daha etkin bir yol olduğunu iddia etmektedir. Endüstri, resmi

düzenlemelerin ve aşırı uyumlaşmanın uzun vadeli Avrupa geleneklerine, endüstrinin rekabetçiliğine zarar vereceğini ve açık Avrupa pazarları kavramıyla çelişeceğini iddia etmektedir.

2. Reklamla ve promosyon faaliyetleriyle ilgili artan eleştirilere ve büyüyen açık düzenleme tehditlerine karşılık olarak Amerika Farmasötik Araştırma ve Üreticileri 2002 yılında kendi kendine düzenleme ile ilgili kılavuz ilkeler yayımlamıştır. Ancak şirketlerin promosyon faaliyetlerini kontrol eden kendi kendine düzenleme kuralları muğlak ve güçsüz olmakla eleştirilmektedir. Lexchin'in (2003) belirttiği gibi, birliğin amacı esas olarak maaşları ve kârı artırmaktır ve faaliyet kuralları oluştururken özellikle bunları muğlak yaparlar, promosyonun hiçbir yönünü dâhil etmezler ve yanıltıcı reklam için boşluk bırakarak şirketlere geniş bir serbestlik sağlarlar.

### **C. Kendi kendine düzenleme yapılan alanlarda rekabet endişelerinin olduğu örnekler**

1. ABD'de Amerikan Tıp Birliği doktorlara yönelik standartlar belirlemiştir. Kurallar reklam, hastalara hizmet verilmesi ve doktorlar arasındaki fiyat rekabetine ilişkin kısıtlamalar getirmektedir. 1979'da ABD Federal Ticaret Komisyonu'na göre bu tür kendi kendine düzenlemeler ABD antitröst kanunlarını ihlal etmektedir çünkü doktorlar arasındaki rekabeti ve sağlık sektöründe yeni rekabet türlerinin ortaya çıkmasını engellemektedir.

2. Endüstride kendi kendine düzenleme potansiyel rakiplere piyasaların kapandığı ters teşviklere yol açabilir. Bu konuya örnek 1998'de ABD'deki antitröst vakasıdır – Allied Tube & Conduit Corp'e karşı Indian Head, Inc. Bu vakada Allied Tube binalardaki çelik tabanlı elektrik teli boruları için standartlar belirlemiştir ve bu standartlar yerel hükümetlerin güvenlik kurallarıyla birleştirilmiştir. Piyasaya yeni giriş yapanlardan biri yüksek kalitede ve maliyet etkin plastik tabanlı bir boru sunmuştur. Yerleşik çelik boru üreticileri, birliğin yıllık toplantısında kolektif olarak yeni girişe karşı oy kullanmıştır. Birliğin koordine eylemi, rekabete önemli ölçüde zarar vererek yürürlükte kalmıştır.

Kendi kendine düzenleme ile ilgili tartışmayı Bölüm 4'ün başında belirttiğimiz yorumları tekrarlayarak bitiriyoruz. Yukarıdaki tartışmada belirtildiği gibi ve Kutu 7'deki bazı örneklerde vurgulandığı gibi kendi kendine düzenleme mekanizmaları firmaların fiyat belirleme, miktar kısıtlamaları ve yerleşikleri korumak için giriş engelleri oluşturma gibi danışıklılık faaliyetlerine girmeleri için ters teşvikler oluşturabilir. Bu bakımdan kendi kendine düzenlemeden kaynaklanan rekabet endişelerinin yelpazesi yalnızca 1'inci kategori "tedarikçilerin sayısı ve dağılımını kısıtlayan kurallar ve düzenlemeler" için değil 2'inci kategori olan "tedarikçilerin rekabet etme gücünü kısıtlayan düzenlemeler ve kurallar" için de geçerlidir. Örneğin, oluşabilecek açık ya da

gizli giriş engellerinin spesifik niteliklerine bağlı olarak rekabet endişeleri 1'inci kategori ve/veya 2'nci kategori'ye girebilir.

#### 4.3.2 İşbirliği ve bilgi alışverişi

Piyasadaki işletmelerin rekabet etmesi beklenir. Rekabet daha düşük fiyatlar, etkinlik kazanımları ve yenilikle ilgili yarar sağlar. Birçok ülkenin rekabet kuralları uyarınca, firmaların ücretler, miktarlar ve pazar payı gibi değişkenlerle ilgili stratejilerini koordine etmeleri yasaktır.

Ancak bu genel yasaklar için belirli istisnalar bulunabilir. Kurallar genellikle rakiplerin belirli türde işbirliğine katılmalarına ve piyasa organizasyonları oluşturmalarına izin vermektedir. Örneğin:

- Üretimin ortak bir şekilde pazarlanması için tarımsal kooperatiflerin kurulması. Bunlar ürünleri için alıcıların genellikle büyük olması sebebiyle küçük çiftçilerin adil fiyatlar alamayacağı gerekçesiyle haklı gösterilmiştir. Kooperatiflere izin verilmesi alıcı gücünü karşılamak için bir mekanizma olarak görülmüştür;
- Üyeleri için en iyi uygulama konusunda kılavuz ilkeler ve kurallar belirlemek amacıyla hukuk ve tıp gibi alanlarda meslek kuruluşlarına izin vererek sunulan mesleki hizmetlerin kalite ve standartları üzerinde daha iyi kontrol sağlanacağı düşünülüyordu;
- Endüstri üyelerinin toplanması ve endüstri trendleri ile piyasa koşulları hakkında bilgi alışverişi yapmasını sağlayan meslek odalarının kurulması;
- Standartları ve birliği temin etmek için ürün tasarımı ve uyumluluğunun koordine edilmesi;
- Yeniliği teşvik etmek için araştırma ve geliştirme alanında ortak girişimlere izin verilmesi.

Bu tür işbirliğine izin vermek ve bunları teşvik etmek için meşru nedenler vardır. Öte yandan, bu mekanizmaların rakiplere fiyatlar ve miktarlar konusunda bilgi alışverişinde bulunma ve danışıklılığa karışma imkânı sağlamaları istenmeyen bir yan etki olabilir. Diğer koşullarda örneğin fiyatlarla ilgili genel bilgi verilmesi firmalar arasında daha çok bilgi akışı olmasına yol açabilir, bu da teşebbüsler arasında rekabeti kısıtlayıcı işbirliği davranışı olasılığının artmasına neden olur.

Kutu 8’de firmalar tarafından yapılan bilgi paylaşımının ve işbirliğinin rekabet otoritelerinin soruşturma yapmasına yol açtığı durumlara örnekler verilmektedir. Bu örnekler rekabet kanununun uygulanmasına ilişkindir, aynı zamanda bilgi alışverişinin (bilgi alışverişi için olanakların) rekabete aykırı sonuçlara yol açabileceğini vurgulamak için alınmıştır. Olası rekabeti sınırlayıcı etkileri nedeniyle bilgi alışverişine ve işbirliğine izin vermek hakkında iyi düşünülmelidir.

### **Kutu 8. İşbirliği ve bilgi alışverişi**

1. 1993’te Danimarka Rekabet Otoritesi, Danimarka’nın üç bölgesinde, hazır betonun iki tabakası için firmaya özgü işlem fiyatlarını toplamaya ve yayınlamaya karar vermiştir. Verinin bir yıllık yayımlanma süresinde iki tabakadaki ortalama fiyatlar % 15-20 artmıştır. Fiyatların yayımlanması potansiyel olarak danışıklılığı kolaylaştırmış ve fiyatları artırmıştır.

2. Meslek ve üretici örgütleri birçok ülkede yaygındır ve diğer türlü birbiriyle rekabet edecek firmalar tarafından ortak karar alma eylemini içermektedir. Yeterince izlenmezse ve düzenlenmezse bu tür örgütler, firmaları kasten dışarıda bırakıp üyeliği zorlaştırarak ve hatta fiyat tespiti gibi rekabete aykırı eylemlerde bulunma kararı olarak rekabetin ortadan kalkmasına ve giriş engelleri oluşmasına yol açabilir.

- Brezilya’da Goiás eyaletindeki anesteziyolojistler kooperatifi. Kooperatif Goiás eyaletindeki bütün bağlı anesteziyolojistlere anesteziyolojik işlemleri kapsayan bir liste dağıtmıştır. Brezilya Rekabet Konseyi kooperatifi fiyat koordinasyonu nedeniyle suçlu bulmuştur.
- Brezilya’da Macapá kentindeki Medical Works Ltd. (Tıbbi işler Ltd.) kooperatifi rakipler arasında bir örnek ticari davranışların ve anlaşmaların benimsenmesi yönünde etkili olarak rekabeti sınırlandırmakla suçlanmıştır.

3. Amerikan Tıp Birliği (American Medical Association) doktorların kolektif olarak sağlık sigortası planlarından tazminat oranlarıyla ilgili bilgileri kıyaslamaya yetkili olmaları gerektiğini iddia etmiştir. AMA doktor teminat oranlarının büyük sağlık sigortası şirketleri tarafından al ya da bırak şeklinde sözleşmeye bağlı olarak getirildiğini iddia etmektedir. Ancak buradaki endişe bu anlaşmanın potansiyel olarak doktorların fiyat tespiti yapmalarını (oranlarını belirlemelerini) sağlamasıdır.

4. Cavaliere, Silvestri ve Tanasso (2001) firmaların çevreyle ilgili amaçlara ulaşmalarını sağlamak için tasarlanan kendi kendine düzenleme ve isteğe bağlı anlaşmalarla ilgili konuları ana hatlarıyla belirtmiştir. Ancak bu işbirliği de fiyatlarla ilgili bilgilerin paylaşılması ve rekabeti azaltacak diğer faaliyetler için verimli bir zemin

olarak görülmektedir.

5. Potter'ın (2001) belirttiği gibi internete dayalı ticari işlemler ve bilgi alışverişi yapan düzenleyicilerle ilgili endişe, satıcılar arasında açıklanan ve paylaşılan bilgi miktarının danışıklılığa veya fiyat artışına neden olup olmadığıdır. Daha genel olarak, işletmeden işletmeye internete dayalı işlemler şirketlerin diğer satıcıların satışlarını tamamladığı fiyatları ve hacimleri görmelerini ve diğer satıcıların kapasite fazlası olup olmadığını öğrenmelerini sağlar. Bu en azından gizli fiyat koordinasyonunu teşvik eder. Örneğin, ABD Adalet Bakanlığı internet üzerinden senet değişimiyle (Schiffirin, 2000) ilgili ve ABD Federal Ticaret Komisyonu ve Ulaştırma Bakanlığı'nın yaptığı soruşturmalara da tabi olan, Hotwire ve Orbitz gibi havayolları tarafından oluşturulan havayolu rezervasyon varlıklarıyla (Greenberg, 2000) ilgili soruşturmalar yapmıştır. ABD Adalet Bakanlığı havayolu rezervasyon sistemlerinde bilgi paylaşımının fiyatları manipüle etmek için kullanıldığına dair kanıtlara dayanarak dava açtı. (<http://www.usdoj.gov/atr/cases/f4800/4800.htm>).

6. Bilgi paylaşımı ve rekabete aykırı sonuçlarla ilgili geniş konu başlığı altında Fransa mobil telefon endüstrisinden tanımlayıcı bir örnek verilebilir. Üç şirket – Orange France, SFR ve Bouygues Télécom – Conseil de la Concurrence (Rekabet Konseyi) tarafından suçlu bulunmuş, yeni üyelikler ve üyelik iptalleriyle ilgili stratejik bilgileri paylaştıkları için ağır cezalara çarptırılmıştır. Konsey, bilgi paylaşımının rakiplerin stratejisiyle ilgili belirsizlikleri ve her şirketin ticari bağımsızlığını azaltarak rekabeti bozduğunu belirtmiştir. Ayrıca, Konsey 2000 yılından bu yana bilgi paylaşımının ortak hedefledikleri pazar paylarını izlemelerini ve istikrarlı hale getirmelerini sağladığını gözlemlemiştir.

Bazı alanlarda işbirliğine izin vermenin, örneğin araştırma ve geliştirmede işbirliğinin, toplum açısından önemli yararlar sağlama potansiyeli vardır. Bu nedenle endüstrideki firmalar arasında kooperatif davranış yelpazesinde bulunan genel kısıtlamalardaki azalmaların niteliği ve ölçüsüne karar vermek bir düzenleyicinin karşılaştığı en zor görevlerden biridir. Rekabet prensiplerinin ihlali örtülü, düzenleyici tarafından hemen görülemeyecek ya da tahmin edilemeyecek bir biçimde gerçekleşebilir. Diğerlerinde olduğu gibi bu alanda da görev aslında belirli bağlamlarda işbirliğine izin vermenin topluma getireceği faydaların, işbirlikçi davranışa izin vermenin rekabete aykırı sonuçlar şeklinde ifade edilen maliyetlerinden fazla olup olmaması ihtimaline yönelik zor bir sonuç çıkarma anlamına gelmektedir. Genel bir kural olarak bir alanda – örneğin AR-GE ya da uyum standartları – işbirliği, fiyatların koordine edilmesine ya da pazar payının tahsisine yol açarken rekabet kanununun uygulanmasından elde edilen kanıtlar yüksek pazar payı veya firma sayısının az olmasını bu tür rekabete aykırı davranış olasılığının belirtileri olarak göstermektedir. Nihai analizde fiyat ve miktar alanında işbirlikçi davranışları tespit etme ve takip etme görevi ulusal rekabet kanununun uygulanmasına

bırakılırken, düzenleyici kararların işbirliğini kolaylaştırmaya neden olmaması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır, çünkü teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı işbirliğine yönelik davranışlarının rekabet otoriteleri tarafından bile tespit edilmesi çok zordur.<sup>23</sup>

#### 4.3.3 *Faaliyetleri ulusal rekabet kanunlarından kısmen veya tamamen muaf tutan düzenlemeler*

Birçok ülkede devletler firmalara ve ticari kuruluşlara rekabet politikasından muafiyet vermektedir. Bu konuda nedenler çeşitlidir ve şu noktalarda muafiyeti kapsamaktadır:

- İhracatın teşvik edilmesi
- Düzenlenen şirketler
- Tarımsal kooperatifler
- Küçük ve orta ölçekli işletmeler için örgütler.

Şüphesiz rekabet kanunu muafiyetlerinin verilmesinin altında yatan iddialar tarihsel bir bakış açısıyla gerekçelendirilebilir. Dünya çapında çiftçiler küçüktür ve onların pazarlama/satış faaliyetlerini koordine etmelerine izin vermek mantıklıdır. Yukarıdaki kategorilerden bazıları için muafiyet diğer türlü verilemeyecek ya da düşük kalitede olacak mal ve hizmetlerin meydana getirilmesine bazen yardımcı olabilir.

Ancak, faaliyetleri rekabet kanunundan muaf tutarak ya da rakiplerin ortak hareket etmesini gerektirerek rekabeti ortadan kaldıran ya da azaltan düzenlemelerin piyasadaki rekabetin büyüklüğü üzerinde olumsuz etkileri olması ve işletmelerin bu düzenlemelerle korunan faaliyetlerinin genellikle piyasaya gölge düşürmesi önemli bir dezavantajdır. Bu nedenle, rekabet kurallarından muafiyet sağlamayı amaçlayan teklifler dikkatlice değerlendirilmelidir. Devletin, rekabet kanunlarını gelecekte uygulayacağına dair belirsizlik yaratan tekliflerin olması durumunda, rekabet kanununun uygulanabilirliğini açık hale getiren ifadeler eklenmelidir. Örneğin, ABD'deki Telekomünikasyon Kanunu antitröst kanunlarının geçerli olmaya devam

---

<sup>23</sup> Gosal (2007) rekabet otoritesinin soruşturma bürolarına bilgi akışının geldiği çeşitli yollar ve bu otoritelerin kartel benzeri faaliyetleri tespit ederken yaşadığı büyük zorlukla ilgili bir tartışma sunmaktadır.

edeceğini ve söz konusu mevzuatın bunların yerine geçmeyeceğini açıkça belirten “antitröst koruma hükmü” içermekteydi.

Kutu 9 rekabet kanunlarından muaf olma ve bunun olumsuz etkileriyle ilgili örnekler vermektedir.

#### **Kutu 9. Rekabet kanunlarından muaf olan eylemler**

1. Kanada'daki *Gemicilik Konferansları için Muafiyet Kanunu, 1987* (SCEA, Shipping Conferenes Exemption Act) belirli gemicilik konferansı faaliyetlerini (örneğin kolektif ücret ve hizmet koşullarını belirleme) *Rekabet Kanunu*'ndan muaf tutmaktadır. Bir konferansın *Rekabet Kanunu* ile çelişmemesi için SCEA yoluyla antitröst dokunulmazlığı sağlanır. Clyde ve Reitzes'in raporu (1996) liner gemi taşımacılığı konferansının bağımsız olma sisteminin okyanus liner gemi taşımacılığı ücretlerinin daha yükselmesine katkıda bulunmuş olabileceğine dair kanıt sunmaktadır.

2. Avrupa Komisyonu, AT Antlaşmasında yer alan rekabet kurallarının kısıtlayıcı ticari faaliyetlere getirdiği yasak hususunda (81. Madde) düzenli hatta yolcu/yük taşımacılığı yapan gemicilik birliklerine tanınan grup muafiyetinin geri alınmasını önermiştir. 4056/86 sayılı Komisyon Tüzüğüyle belirlenen, geçerli grup muafiyeti taşıyıcıların ortaklaşa fiyat belirlemelerine ve kapasite düzenlemelerine izin vermektedir. Muafiyetin geri alınması güvenilir hizmetleri devam ettiren taşıma fiyatlarını düşürerek AB'deki ihracatçılar için yararlı olacaktır. Komisyonun teklifi, ayrıca, Komisyonun kaza hakkına sektörde rekabet kurallarını uygulamayı dâhil ederek düzensiz sefer yapan gemileri ve kabotaj hizmetlerini rekabet kurallarının uygulanması (1/2003 sayılı Tüzük) kapsamına getirecektir.

3. ABD'deki McCarran-Ferguson Kanunu sigortacılık sektörünü yönetimler tarafından düzenlendiği ölçüde bazı federal antitröst kanunlarından muaf tutmaktadır. Muafiyet, esas olarak, ücret belirlemek amacıyla veri toplamak için geçerlidir. Aksi takdirde, antitröst yasaları sigortacıların boykot yapmalarını, zorlayıcı davranmalarını veya ticareti kısıtlamalarını yasaklamaktadır. Yorumcular Yasanın sigorta şirketlerini koruma altına aldığını ve onlara fiyat tespiti imkânı sağladığını iddia etmiştir. King'in (2003) belirttiği gibi tüketiciyi savunma grupları sigortacıların başka bir endüstride kanun dışı kabul edilecek, fiyatları artırma ve kapsamı kısıtlama ile diğer rekabete aykırı eylemleri gerçekleştirmek için Yasadan yararlandığını öne sürmüştür. Sigortacıların fiyat tespitinde bulunduğu gibi hukuki iddialar sektörün antitröst yasalarından özel olarak muaf tutulması nedeniyle doğal olarak mahkemeler tarafından reddedilmiştir.

4. ABD'de antitröst yasalarından bir şekilde muaf tutulan ya da bu yasalara göre özel muameleyle tabi olan sektörler şunlardır: tarımsal kooperatifler, balıkçı kooperatifleri, bankalar ve diğer finansal kurumlar, menkul kıymetler ve emtia endüstrileri, sigorta, gazete, profesyonel sporlar, eyalet içi karayolu, demir yolu ve deniz

taşıyıcıları, Atlantik yük taşımacılığı, örgütlü işgücü ve hava taşımacılığı. ABD Kongresi gazeteler tarafından Ortak Faaliyet Anlaşmalarının oluşturulmasına izin vererek, kısıtlı antitröst muafiyeti sağlamak için Gazete Koruma Kanununu (1970) çıkarmıştır. Bunun ardındaki neden gazeteleri, özellikle piyasada yalnızca tek bir günlük gazete kalma ihtimaline karşı, başarısız olmaktan korumaktı.

5. Avrupa Birliği'nin otomobil dağıtımı ve servisine ilişkin grup antitröst muafiyeti otomobil satıcılarının satış sonrası tamir hizmetleri sunmak zorunda olduğu ve tamircilerin üreticiden kalite belgesi almak zorunda olduğu bir sistem yaratmıştır. Bu üreticilerin rakip markaları bayilerin galerilerinden çıkararak pazarda hâkim duruma gelmelerine neden olmuştur. Muafiyet Eylül 2002'de sona ermiştir ve şu anda otomobil bayileri çeşitli markaları sunabilmektedir.

6. İsveç'te Rekabet Kanununa göre tarımsal kooperatifler için yasal bir muafiyet söz konusudur. Birliğe tedarik edilen malların satışı için sorumlu olduğu takdirde bir ana birlik tarafından fiyat belirlenmesi, rekabete aykırı davranışa karşı yapılan rekabet politikası faaliyetlerinin kapsamı dışında kalmaktadır.

7. Güney Afrika'da muafiyet, firma ve meslek birliklerine, Komisyon'un verdiği muafiyet olmadan rekabete aykırı olacak bir biçimde hareket etmeleri için verilmektedir. Muafiyet (a) ihracatın teşviki (b) küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin teşviki (c) bir sektörün ekonomik istikrarında yardım etme ve (d) mesleki standartları devam ettirme ya da mesleğin olağan işlevi için verilebilir.

Bazı durumlarda rekabet kanunlarından muaf olmanın tanınmasının tarihsel kökenleri derindir. Öte yandan, bu tür muafiyetler hayata geçirildiğinde ciddi olarak değerlendirilmelidir. OECD raporunun (1997) gösterdiği gibi ulusal rekabet kanunlarından muaf olma, enerji ve kamu hizmetleri, ulaştırma, iletişim ve tarım gibi çeşitli sektörlerde toplanmıştır. Bu muafiyetler hâkim durumun kötüye kullanılması ve danışıklılık davranışı gibi rekabete aykırı faaliyetlere olanak tanıyarak ekonomik performansı düşürebilir. Genel rekabet kurallarını mümkün olduğunca geniş uygulamanın getireceği önemli faydalar vardır.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Rapor bunun özellikle düzenleyici reformdan sonraki dönemde olduğunu belirtmektedir, çünkü bu tür kötüye kullanma davranışları pazara girişi engelleyerek ya da fiyat tespitiyle rekabetin ortaya çıkmasını aksatabilir. Yıllarca süren uygulamaların firmalara rekabet etmek yerine işbirliği yapmayı öğrettiği durumlarda kartellere karşı kanunların güçlü bir şekilde uygulanmasına ihtiyaç vardır. Kararlı eylemler olmaksızın reformun yararları kaybedilebilir.



#### 4.4 Tüketici Tercihleri ve Karar Verme

Tedarikçiler tüketicileri kendilerine çekmek için birbirleriyle rekabet ederler. Daha önce belirtildiği gibi bazen devlet politikaları tedarikçilerin yapabileceği faaliyetleri gereksiz yere kısıtlar. Benzer şekilde, devlet politikaları tüketicilerin kararlarını tercihlerini sınırlayacak ya da başka bakımlardan çıkarlarına uygun olmayacak şekilde etkileyebilir.

Tüketiciler kişisel tercihler, gelir, fiyatlar ve rakip ürünlerin özellikleri gibi etkenlere dayanarak belirli ürünleri ve hizmetleri almaya karar verirler.<sup>25</sup> Bir ürün hakkında yeterli bilgi sahibi olmasalar da, karar alırken çeşitliliğe yönelik devlet kısıtlamaları ve/veya bir üründen diğerine geçerken, serbestçe geçiş yapabildikleri takdirde tercih edecekleri ürünü seçmekten onları caydıracak değiştirme maliyetleri ile karşı karşıya kalabilirler. Ayrıca davranışsal önyargılardan etkilenebilirler. Bu önyargılar, incelendiğinde temeldeki tercihleriyle uyumsuz olan seçimler yapmalarına neden olabilir. Bu etkenler, bazı ürün ve hizmetler için talebi önemli biçimlerde etkileyebilir.<sup>26</sup> Bu gerçekleştiğinde devletler bazen şeffaflığı artıran ya da başka şekillerde tüketicilere yardımcı olan tedbirler alabilirler.

Rekabeti artırmak için talep yönlü etkenlerin önemini göstermek için tüketicilere eksik, karmaşık, yanıltıcı ya da anlaşılması zor bilgilerin verildiği durumları düşünelim. Bu koşullarda kısıtlanmamış pazar ürünleri mümkün olan en yüksek tüketici refahını sağlamayabilir. Örneğin tüketiciler ürün kalitesiyle ilgili yeterli bilgiye sahipse, düşük kaliteli ürünler sunan firmalar yüksek kaliteli ürünler sunan firmalar karşısında ya fiyatlarını düşürmeye ya da ürünlerini iyileştirmeye zorlanacaktır. Bunun aksine tüketiciler ürünlerle ilgili yetersiz, karmaşık ya da yanıltıcı bilgiye sahipse ürünleri doğru bir şekilde değerlendirmekte zorlanabilirler. Sonra, görece daha düşük kalitedeki ürün ve hizmetlere daha yüksek fiyatlar ödemek zorunda kalabilirler ya da mevcut bilgilerin karmaşık olduğu durumlarda kendi ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacak ürünleri arama çabaları azalabilir. Bu nedenlerle tüketicilerin

<sup>25</sup> OECD Tüketici Politikası Komitesi devletlerin tüketicilerle ilgili bir konuyu ele almak için ne zaman ve nasıl müdahale edeceklerine karar vermeleri için bir çerçeve hazırlamaktadır. Tüketici Politikası Araç Kiti, yakında yayınlanacak.

<sup>26</sup> Tedarikçilerin ne yaptığını, nasıl rekabet ettiğini ve birbirleriyle rekabet etme eğilimlerini etkileyen düzenlemeler pazarın arz yönünü etkilemektedir.

bilinçli ve makul seçimler yapacak konuma gelmelerini sağlamak güçlü ve faydalı rekabetin teşvik edilmesinde birinci derecede öneme sahiptir.

Devletler bu bakımdan yardımcı olabilir. Wilson ve Waddams Price (2005) Birleşik Krallık'ta elektrik satın alan bir grup hanehalkını incelemiş ve Birleşik Krallık örneğindeki, elektrik tedarikçilerini değiştiren tüketicilerin üçte birinin daha ucuz değil daha pahalı bir tedarikçiye geçtiğini tespit etmiştir. Bu sonucu açıklayan kilit etkenlerden biri karmaşık ve rakip teklifleri kıyaslarken tüketicilerin zorluk çekmesidir. Tüketici "hataları" firmaların satışları ve ilgili üretim fazlası teklifleri arasındaki ilişkiyi zayıflatarak denge kar marjını artırabilir (Perloff ve Salop 1985, Gabaix et al. 2005). Sistemik olarak tüketicilerin kafasını karıştırmaya dayalı, karlı bir işletme stratejisi varsa ve tedarikçiler bu stratejiyi kasıtlı olarak takip ediyorsa, örneğin farklı tedarikçiler tarafından yapılan teklifleri kıyaslamak için açık ve karşılaştırılabilir bir standart getirerek tüketicileri korumak gerekçelendirilebilir. Ancak hem tedarikçilere hem de tüketicilere zarar veren sonuçlar ortaya çıkabileceğinden piyasalara müdahale edilirken dikkatli olunmalıdır. Tüketici tercihlerine ve kararlarına zarar veren politikalar arasında birçok müşterinin isteyeceğinden daha düşük ya da yüksek ürün standartları getiren (dolayısıyla tüketiciler için mevcut olan seçeneklerin bir bölümünü ortadan kaldıran) düzenlemeler, tüketicilerin bazı ürünleri almalarını zorunlu hale getiren düzenlemeler, (örneğin kontakt lensler için) belirli bir lens markasının alınmasını gerektiren reçeteler gibi bazı mesleklere tüketici tercihlerini sınırlama olanağı tanıyan düzenlemeler sayılabilir. Tüketici seçeneklerini genişletmeyi ve tüketicilerin daha iyi karar almasını sağlayan politikalara örnek olarak gıdaların içeriğinin etiketlenmesini gerektiren düzenlemeler, konut kredilerinde standart bir fiyat teklifi biçimi belirleyen (finansal kurumların teklifleri arasında kıyaslamaya yardımcı olan) düzenlemeler, açıklama kuralları ve bekleme süreleri verilebilir.

#### 4.4.1 Tercih Olanağı

Pazarlar genellikle tüketiciler serbestçe seçim yapabildiği zaman en iyi şekilde işlemektedir. Birden çok tedarikçi olsa bile tercihler kısıtlanabilir. Bu durum, devlet düzenlemeleri tüketiciler için mevcut olan seçenekleri sınırladığı zaman görülür. Birçok durumda özel kısıtlamaların olması uygundur ve beklenmektedir. Örneğin tüketiciler bir araç seçtiğinde servis bakımından hangi tamirhanelerin araca bakım yapmak için gerekli ekipmana sahip olacağıyla ilgili kısıtlamalar olabileceğini kabul etmektedir.<sup>27</sup> Seçeneklerle ilgili özel

<sup>27</sup> Örneğin bir araçtaki bilgisayarlı sistemlerin tamiri için bir modele ya da üreticiye özgü kontrol ekipmanı gerekebilir. Bu özel ekipman pahalıdır ve tescilli bir teknoloji içerebilir.

kısıtlamalar bazen rekabetin artırılması ve tüketicilerin daha iyi alışveriş yapması için çok faydalı olabilir.<sup>28</sup> Ancak bazı durumlarda ise seçenekler tüketiciye yönelik devlet politikalarıyla kısıtlanmaktadır. Devlet politikaları tüketici tercihlerini kısıtladığı zaman bu tür kısıtlamaların rekabete daha az zarar veren, başka bir yöntemle ulaşılamayacak bir kamu politikasına ulaşmak için gerekli olup olmadığı sorulmalıdır.<sup>29</sup>

Devlet politikaları tüketici tercihlerini doğrudan ya da dolaylı bir şekilde kısıtlayabilir. Örneğin hükümetler tüketicilerin reçeteli veya reçetesiz ilaçları komşu eyalet ya da ülkelerden daha düşük fiyatlara almalarının yasalara aykırı olduğunu ilan edebilir. Bu, doğrudan kısıtlamadır. Alternatif olarak ilaç satın alınması için sigorta kapsamıyla ilgili bir devlet politikası, eyalet dışındaki tüm ilaç alımları için geri ödemeyi reddedebilir. Bu, doğrudan kısıtlamayla benzer etkilere sahip dolaylı kısıtlamadır ancak doğrudan bir yasal kısıtlama yerine finansal geri ödeme mekanizması ile çalışmaktadır.

Tüketicilerin serbestçe tercih yapma olanaklarını kısıtlamanın olumsuz etkileri olabilir çünkü tedarikçiler tüketicilerin bazı seçeneklere ulaşamayacağını bildikleri zaman mal ve hizmetlerin fiyatları düşürmelerini, kalitesini veya çeşitliliğini artırmalarını sağlayan rekabetçi baskılara daha az duyarlı olacaklardır. Ayrıca tüketiciler aldıkları ürünlerden daha az tatmin olabilir ya da belirli bir ürün türünü hiç almayabilir.

Tüketicilerin tercih olanaklarının artırılması piyasaların iyi bir şekilde işlemesi için önemlidir. Bazen rekabet otoriteleri ya da tüketiciyi koruma örgütleri tercih olanaklarının artırılmasını takip ederler ancak birçok durumda

<sup>28</sup> Örneğin ABD'deki özel sağlık sigortası şirketleri üyelerine doktor ve hastane şebekesi önermektedir. Sağlık sigortası şirketleri bazı sağlayıcıları dışlayabildikleri (ve kalanlara daha fazla hasta önerebildikleri) zaman doktor ve hastaneler gibi hizmet sağlayıcılarla daha iyi pazarlık edebilirler. ABD'de bazı eyaletler şebekede yer almak isteyen sağlık hizmetleri sağlayıcısının şebekede olma hakkı bulunmasını zorunlu tutarken diğerleri seçici sözleşmelere izin vermektedir. Vita (2001) isteyen hizmet sağlayıcılarının şebekeye katılmasını zorunlu tutan düzenlemelerin eyaletteki sağlık hizmetleri harcamalarının daha yüksek olmasıyla ilişkilendirilebildiğini göstermiştir.

<sup>29</sup> Kanada'da kredi tutarının gayrimenkul değerine oranının yüksek olduğu kredilerde konut kredisi sigortası zorunludur ancak hizmet sağlayıcıyı tüketici seçmez, kredi veren seçer. Fransa'da benzer bir gereklilik vardı ama bu durumu tüketicilerin hizmet sağlayıcılarını seçebilecekleri şekilde değiştirmek için çalışılmaktadır.

sektördeki düzenleyiciler ya da yasamayla ilgili faaliyetler bunun için çalışmaktadır.

- Bazen devlet politikaları tercihleri kısıtlayıcı bir rol oynayabilir. Örneğin ABD'de bir federal düzenleme kontakt lens kullanıcılarının kontakt lens satın almadan önce yetkili bir göz sağlığı uzmanından güncel tarihli reçete almasını zorunlu tutmaktadır. Bu düzenleme hastalara uygun olan lens tipi ve lenslerin doğru derecede olması ve diğer özellikleri bakımından uygun teşhis konulmasını sağlamak için yapılmıştı. Bazı göz sağlığı uzmanları kendi özel isimlerinin markalarını taşıyan (örneğin Dr. Jones Lensleri) ve sadece belirli reçete yazan uzmanlarca verilebilen lensleri almaya başladı. Örneğin Dr. Jones belirli bir düzeltme derecesinde Dr. Jones Lenslerini hastasının reçetesine yazabilir. Hastaların bu tür lensler için en uygun fiyatı arama olanakları azalabilirdi çünkü kanunen reçetelerde sadece reçeteli ürünler bulunabiliyordu ve Dr. Jones Lensleri sadece Dr. Jones tarafından satılıyordu. Fiyat verileri bağımsız göz sağlığı doktorlarından ve optik mağazalarından alınan özel markalı lenslerin, en pahalı ikinci seçenek olan eşdeğer markalı üründen (online mağazalar) %9-13 daha pahalı olabileceğini ve eşdeğer ürünleri satan en ucuz alternatif seçenektan (toptan satış mağazaları) %50'ye kadar daha pahalı olabileceğini göstermiştir.<sup>30</sup> Yasama işlemlerinin ardından<sup>31</sup>, ABD Federal Ticaret Komisyonu özel etiketli kontakt lens yazan uzmanların reçeteye kıyaslanabilir ve yaygın olan lenslerin belirlenebilmesi için yeterli derecede bilgi yazması ve reçetelerin taşınabilir olması gerektiğini, böylece tüketicilerin reçeteyi yazan göz sağlığı uzmanından lens satın almaya zorlanmalarının temin edileceğini belirten bir emir yayınladı.<sup>32</sup>
- Bazen devlet politikaları tercihleri genişletici bir rol oynayabilir. Örneğin Varşova Belediye Kamu Hizmetleri Ltd. Şirketi (MPUK) Varşova Kamu Mezarlığı ve Powaski Askeri Mezarlığı'nda bulunan cenaze evlerini kiralıyordu. MPUK bu cenaze evlerini kullanmak isteyen diğer cenaze hizmeti sağlayıcıları ve bireysel müşterilerin

---

<sup>30</sup> Bakınız Biomedics 55 markalı ve özel markalı ürünlerin satışı ile ilgili FTC (2005) verileri (s.25).

<sup>31</sup> Kontakt Lens Kullanıcıları için Adillik Kanunu (FCLCA) P.L. 108-164, 1117 Stat 2024

<sup>32</sup> 15 U.S.C. § 7601; 16 C.F.R. §315.

müzik, cenaze töreni yöneticisi ve tören hizmetleri gibi ek hizmetlerin kendisinden alınmasını şart koşuyordu. Dolayısıyla cenaze evinden yararlanmak isteyen bir müşteri başka bir cenaze hizmeti sağlayıcısı olsa bile MPUK'den ek hizmetleri almak zorunda kalıyordu. Mezarlıklar ve cenaze hizmeti sağlayıcıları arasındaki bağlantılar rekabetçi cenaze hizmetleri piyasaları için giriş engelleriyle ilgili endişelere neden oluyordu. Polonya otoriteleri bu uygulamanın cenaze hizmetleri piyasasında rekabete zarar verdiğini tespit etti ve MPUK'tan ek hizmet koşulları getirmeyi ve bunlar için ücret almayı durdurması istendi.<sup>33</sup>

Tercihler devlet düzenlemeleriyle tüketicilere zarar verecek şekilde kısıtlanırsa göz sağlığı uzmanları hastalara sadece kendi özel etiketli ürünlerinin yazılabildiği reçeteleri vermek için reçete zorunluluğunu kullandığı zaman çıkarılan, kontakt lens alımı ile ilgili mevzuatla ve kurallarla olduğu gibi, düzenlemede tercihlerin bulunmasını temin eden değişiklikler yapılması mümkündür. Yine de sadece özel eylemlerle tercihler kısıtlanırsa devlet müdahalesi otomatik bir sonuç olmayabilir. Birçok özel kısıtlamanın yararlı etkileri olabilir. Potansiyel devlet müdahalelerini değerlendirirken dikkate alınacak etkenler arasında tüketicilerin farklı seçenekler hakkında bilgilere sahip olmadan önce belirli bir davranış biçiminde sınırlı kalıp kalmadığı ve tüketici kararlarının genellikle iyi düşünülmeden alındığına işaret eden kötüleştirici durumlar olup olmadığıdır.

#### 4.4.2 Değiştirme maliyetleri

Bazı durumlarda tüketiciler bir hizmet ya da ürün sağlayıcısını değiştirmek için ciddi maliyetlerle karşılaşabilir. Örneğin telefon şirketi ya da doğal gaz şirketi tüketiciye kendisini belirli bir süre için şirketten mal ya da hizmet almak

<sup>33</sup> Bütün rekabet otoriteleri mezarlıklar ve cenaze evleri arasındaki ortak finansal çıkarların genel olarak sorunlu olduğunu ya da tam aksine mezarlık ve cenaze hizmeti sahipleri arasında bir ayırımın gerekli ya da istenilir olduğunu düşünmemektedir. Bakınız FTC " FTC ortak cenaze evi/mezarlık işletmesi ile ilgili Wisconsin'deki yasağın fiyatları artırabileceğine ve tüketiciler için seçenekleri azaltabileceğine dikkat çekiyor" 14 Eylül 1993, <http://www.ftc.gov/opa/predawn/F93/wi-funera2.htm>. Bunu belirten FTC diğerler faaliyetlerinin yanı sıra tüketicilerin alternatif tabut ya da kül kupası tedarikçilerine erişimini artıran bir Cenaze Kuralı yayınladı, buna göre cenaze hizmetleri sağlayıcısı kendisinden alınmayan tabutları ya da kül kupalarını kabul etmek zorundaydı ve Cenaze Kuralı'nın amacına zarar veren tabut taşıma ücreti alamayacaktı. Bakınız 16 C.F.R. § 453

zorunda bırakan bir sözleşme imzalatırabilir<sup>34</sup>. Bazı durumlarda şirketler sözleşme süresince hizmetlerin sağlanması için tüketiciye avans ödeyebilir ya da sözleşmeyi imzalamak için sabit bir ücret alabilir. Bu hükümlerin nedeni tüketicileri bağlamaktır, çünkü bu tüketici hareketliliğini azaltır ve şirketin elde ettiği karı artırır.<sup>35</sup> Bu tür sözleşmelere göre tüketici yeni bir tedarikçiye – örneğin pazara yeni giren bir tedarikçiye – geçmek isterse daha önceki tedarikçiye ödediği ücreti yüklenmek zorundadır. Bu nedenle değiştirme maliyetlerinin getirilmesi yerleşik şirketin (şirketlerin) yararına olur, rekabeti azaltır ve gelecekte pazara girişleri potansiyel olarak zorlaştırır.<sup>36</sup>

Değiştirme maliyetlerinin görüldüğü önemli bir alan, düzenlemelerin yeni kaldırıldığı doğal gaz, elektrik ve telekomünikasyon gibi değiştirme maliyetlerini içeren sözleşmeler sunarak rekabeti engellemeye çalışan hâkim durumdaki yerleşik şirketlerin olduğu endüstrilerdir. Bu geleneksel olarak düzenlenen endüstriler, en azından iki nedenle kayda değer zorluklar ortaya koymaktadır:

<sup>34</sup> Telekomünikasyon için bakınız OECD (2008) “Enhancing competition in telecommunications: protecting and empowering consumers” DSTI/CP(2007)FINAL.

<sup>35</sup> Mobil telefonlar durumunda bu tür hükümlerin müşterileri promosyonlar sırasında büyük ölçüde indirim tabii olan mobil telefonlar (telefon makineleri) için ödeme yapacak kadar uzun süre elde tutmak üzere tasarlandığı iddia edilebilir. Bu, mobil telefon hizmetleri alanındaki rakip tedarikçiler arasında ortak bir pazarlama stratejisi gibi görünmektedir. Ancak bu mantık doğal gaz ya da elektrik hizmetlerinin tedarik edilmesi için geçerli değildir.

<sup>36</sup> Paul Klemperer (New Palgrave Dictionary) değiştirme maliyetleriyle ilgili daha genel bir tanım sunmaktadır: “Bir ürün alıcı o ürünü tekrar tekrar alıyorsa ve bir tedarikçiden diğerine geçmeyi masraflı buluyorsa klasik değiştirme maliyeti sergilemektedir. Örneğin bir banka hesabını kapatmanın ve rakip bir bankada hesap açmanın işlem maliyetleri yüksek olabilir; bilgisayar yazılım maliyetleri arasında değiştirme öğrenme maliyetlerini içerebilir ve değiştirme maliyetleri doğrusal olmayan fiyatlandırma nedeniyle de ortaya çıkabilir örneğin bir hava yolu müşterileri belirli sayıda milden sonra bedava uçuşlar kazandıkları “sık uçarlara yönelik” programa kaydedebilir. Değiştirme maliyetleri ayrıca alıcı servis, yedek malzeme, tamirat gibi “devam” ya da “satış sonrası” ürünlerini alacaksa ve orijinal ürünün tedarikçisini değiştirmenin zor olduğunu düşünüyorsa ortaya çıkabilir. Kısaca değiştirme maliyetleri tüketicinin mevcut satıcıya herhangi bir yeni satıcı için de aynı şekilde gerçekleştirilmesi gereken bir yatırımı yapmak zorunda olduğu her durumda ortaya çıkar.”

- Rakiplerin hizmet verebilmek için yerleşik şirketin gaz borusu ağı, iletim telleri ya da telekomünikasyon şebekesine erişimi olmak zorundadır;
- Yerleşik şirketlerin düzenleyici mirası nedeniyle yüksek pazar payları vardır.

Kutu 10'daki bazı örneklerin gösterdiği gibi birçok ülkedeki tüketiciler alternatif tedarikçileri seçmeye engel olan değiştirme maliyetlerine tabi olmaktadır (olmuştur).<sup>37</sup>

Elektrik, telekomünikasyon ve doğal gaz gibi endüstrilerdeki yerleşik şirketlerin davranışları pazar güçlerini ve karlarını sürdürmek için bu şirketlerin değiştirme maliyeti uygulamak, pazarlarına yeni girenlerin erişimini engellemek ya da kısıtlamak yönünde güçlü eğilimleri olduğunu göstermiştir. Devletler bu endüstrileri düzenlenmiş tekel geçmişinden daha rekabetçi çevrenin olduğu bir geleceğe yönlendirmekte önemli rol oynayabilirler. Çözüm çok taraflıdır ve rekabeti artırmak için aşağıdaki unsurların hepsi hayata geçirilmelidir:

- Yerleşik şirketin ağına erişimin yasalaştırılması. Bu durum Avrupa'daki birçok ülkede geçerlidir. ABD karışık örnekler sunmaktadır; Federal Telekomünikasyon Komisyonu (Ağustos 2005) yerleşik telekomünikasyon şirketlerinin rakiplere erişim sağlamak zorunda olduğuna karar vermiştir. (Erişimle ilgili birçok husus vardır ancak bunlardan burada söz etmeyeceğiz – bunlar yerleşiklerin açık erişim durumunda bile erişimi azaltma haklarıyla ilgilidir. İlgili düzenleme kurumunun bunu izlemesi gerekmektedir.)
- Ağa erişim ücretinin adil olması ve ayırımı olmaması gerekmektedir.
- Tüketicilerin tedarikçileri değiştirme hakkı olmalıdır. Değişim maliyetlerinin düşük olması gerekmektedir. Bu endüstrilerdeki değişim maliyetlerinin iki ayrı unsuru olduğu düşünülebilir ve değiştirme kolaylığının artırılması ve daha çok rekabet yaratılması için aşağıda belirtilen iki sorunun da azaltılması gerekmektedir:

<sup>37</sup> Salies'in makalesi (2006) kısa bir özet ve seçilmiş ülkelerden değiştirme maliyetlerinin tahminiyle ilgili örnekler içermektedir.

Tüketicilerin tedarikçilerini değiştirebileceği belirli süreler/tarihler gibi idari engeller. Bunlar tedarikçilerini değiştirmek isteyen tüketiciler için uygulamada zorluklar yaratmaktadır;

Kilitleyici sözleşmeler ve avans ödemelerinin meydana getirdiği parasal engeller.

Bu bölümü bitirirken şunu belirtmek istiyoruz: hâkim durum, ağa sahip olma ve değiştirme maliyeti uygulama hakkının birleşmesi etkenlerin oldukça karmaşık bir bileşimidir ve bunlar birlikte ele alınmalıdır.

#### **Kutu 10. Değiştirme Maliyetleri**

1. Numara taşınabilirliği tüketicilerin tedarikçilerini değiştirdiği zaman mevcut telefon numaralarını koruyabilmeleriyle ilgilidir. Birleşik Krallık'ta 1999'dan beri, Almanya'da 2002'den beri zorunludur. Mobil telekomünikasyonda numara taşınabilirliğinin rekabet için önemli bir önkoşul olduğu kabul edilmektedir, çünkü numara taşınabilirliği değiştirme maliyetlerini düşürmektedir. Taşınabilirliğin olmamasının tüketicileri yerleşik şirketin ağına kilitleme potansiyeli vardır. Bu nedenle değiştirme maliyetleri yerleşik şirketin işine yarar ve yerleşik tedarikçiler için açık bir tekel gücü kaynağıdır. Bu konuyla ilgili önemli örnekler: (a) numara taşınabilirliği İngiltere'de 1999 tarihinden başlamak üzere kanunen kabul edilmiştir ve (b) 2002 yılının sonundan itibaren numara taşınabilirliği Almanya'da zorunlu hale gelmiştir. Landgrebe (2004) Avrupa'daki mobil telekomünikasyon piyasalarında çeşitli değiştirme maliyetleriyle ilgili bir tartışma sunmaktadır.

2. Birçok ülkede elektrik piyasalarındaki deregülasyonun ardından değiştirme maliyetlerinin piyasaların rekabet açısından işleyişinin belirlenmesinde önemli bir etken olduğu kabul edilmektedir. Müşterilerin yerleşik şirketler tarafından getirilen engeller ve maliyetler nedeniyle tedarikçi değiştirmelerinin mümkün olmaması daha az rekabetçi bir piyasada beklenen bir sonuçtur. Bunu göz önünde bulundurarak birçok ülke değiştirme prosedürlerini daha etkin hale getirme ve tüketicilerin karşılaştığı maliyetleri azaltmaya yönelik bir bakış açısıyla bu konuya odaklanmaktadır.

3. Tüketiciler açısından değiştirme faaliyetlerinin düzeyi Kuzey Avrupa ülkeleri arasında dikkate değer değişiklik göstermektedir; en fazla faaliyet Norveç'tedir, onu İsveç, Finlandiya ve Danimarka izlemektedir. NordREG (2006) raporunun gösterdiği gibi değiştirme kolaylığı ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç'te tedarikçi değiştirme yalnızca ayın ilk günü gerçekleşmektedir ve tüketici sadece bir gün gecikirse değiştirme iki aya kadar zaman alabilir. Finlandiya'da mevcut sistem, dağıtımçı sistem operatörlerinin, müşteri yıl içinde birden fazla kez tedarikçi değiştirmesi durumunda ücret almalarına izin vermektedir. Finlandiya, İsveç ve Norveç'te tüketici yeni bir tedarikçiye sözlü ya da elektronik ortamda temas kurarak geçebilirken Danimarka'da



sözleşmeyi fiilen imzalamak zorundadır. Çalışmanın belirttiği gibi değiştirme engellerini azaltmak etkin bir elektrik piyasası için önkoşuldur.

4. Avusturya’da elektrik piyasasının küçük tüketici kesimindeki değiştirme oranı, büyük tüketicilerdeki %25’lik orana karşın %5’lik oranla oldukça düşüktür. Değiştirme engelleri, özellikle küçük tüketiciler için, örneğin, tedarikçilerin her şey dâhil ücretler gibi elektrik faturalarında verdikleri şeffaf olmayan fiyat bilgileri, tüketicileri sözleşme süresince kilitleyen kısıtlayıcı minimum anlaşma koşulları ve değiştirme teşvikini azaltan sadakat indirimlerini kapsamaktadır. Gaz tüketicileri arasında da değiştirme benzer nedenlerle azdır. 2004 yılı sonbaharında Avusturya Rekabet Otoritesi bu uygulamalardan bazıları için soruşturma başlatmıştır.

#### 4.4.3 *Faydalı Bilgiler*

Şirketler işlerin normal seyrinde tüketicilere ürünleriyle ilgili bilgi vermek için reklam, tanıtım ve diğer yöntemleri kullanırlar. Yerleşik piyasalarda bu kaynaklar ürünle ilgili önceki deneyimler, tedarikçinin tanınırlığı, söylentiler ve online üçüncü kişi yorumları gibi diğer bilgi formlarıyla desteklenebilir. Bu mekanizmalar birlikte genellikle bilinçli ve uygun tercihler yapmaları için ihtiyaçları olan bilgileri edinmeleri için tüketicilere etkili yöntemler sunar.

Ancak belli başlı düzenleyici reformlar olağan bilgi kaynaklarının ilk başta birçok tüketicinin ihtiyaç duyduğu sınırlı ölçüde bilgi sağlamasına neden olan koşulları meydana getirebilir. Bu durum özellikle tüketicilerin daha önce alışveriş yapmadıkları ürünler için yeni pazarlar oluşturulurken söz konusu olabilir. Örneğin konutlarda kullanılan elektrik piyasalarının deregülasyonu sonucunda tüketicilerden pazarda yeni olan tedarikçiler arasında seçim yapması ve kendilerinin ya da diğer tüketicilerin değerlendirme deneyimi olmayan teklifleri kabul etmesi istenebilir. Bir taraftan bu durumda birçok tüketicinin kendileri için en iyi olmayan tedarik anlaşmalarını imzalamaya ikna edilmesi riski vardır. Öte yandan bilgi eksikliği birçok tüketicinin daha iyi teklifler olmasına rağmen yerleşik tedarikçilerde kalmasına neden olabilir.

Her iki durumda da yeterli bilgi olmaması düzenleyici reformların potansiyel yararlarını etkileyebilir ve hatta deregülasyon sürecinin tamamı için tehdit oluşturabilir. Tüketicilerden yaygın bir şekilde şikâyet gelmesi yeniden düzenleme çağrılarına sebep olabilir. Çok fazla tüketicinin yerleşik tedarikçide kalması etkin rekabetin gelişmesini yavaşlatabilir ve ilgili pazarın potansiyel olarak rekabetçi olup olmadığı ya da yeniden düzenlenmesi gerekir gerekmediği sorusunu akla getirebilir.

Devlet tarafından yapılan deregülasyon ya da pazarı değiştiren diğer girişimlerin başarılı olduğunun düşünülmesi için tüketicilere teklifleri karşılaştırmak için bir referans noktası sağlayan bilgi verme gerekliliğinin yeni tercihlere eşlik etmesi yararlı olabilir.

Alternatif tercihler arasında karar vermek için tüketiciler dikkate aldıkları ürünleri değerlendirir. Birçok ürün için tüketicilerin satın almadan önce edindiği bilgiler farklı ürünler arasında karar vermelerine yardımcı olacaktır.<sup>38</sup> Tüketiciler için mevcut olan bilgi yeterli değilse daha kötü tercihler yapma riski yüksektir. Ancak tüketicilerin bilgi eksikliği nedeniyle iş yapan tedarikçiler uygun olmayan kararlardan kar ederler, bu da tedarikçileri ürünleriyle ilgili, tüketicilere faydalı olabilecek bilgiler vermeye daha az teşvik eder.

Sadece bilgi ile ilgili aksaklıkların olması bilgi verme gerekliliklerinin bu tür aksaklıkları mutlaka çözeceğini göstermez. Beklenmedik sonuçlar ya da artan maliyetler yoluyla bu gerekliliklerin kendi sorunlarını beraberinde getirip getirmeyeceği hakkında dikkatlice düşünülmelidir.

#### 4.5 Özet

Bölüm 4’te hükümetler ve meslek kuruluşları tarafından getirilebilecek kural ve düzenlemelerin pek çok türünden söz ettik. Bu düzenlemelerin altında yatan sosyal ve ekonomik nedenleri kısaca değerlendirdik ve ardından kısıtlamaların neden olabileceği potansiyel rekabet sorunlarına odaklandık. Her düzenleme türü için her kategorideki kısıtlamaların niteliğini vurgulamak amacıyla ek tartışmalarla birlikte örnekler sunduk. Fiyat düzenlemeleri gibi devam eden müdahaleler düşünüldüğünde, tüketicilere verilen bilgilerin iyileştirilmesi gibi diğer alternatiflerin tüketici sorunlarını çözüp çözmeyeceğinin denemeye değer olduğunu belirttik.

Hükümetler ve meslek kuruluşları tarafından getirilen kural ve düzenlemeler açısından çeşitli rekabet endişelerinden söz ederken bölüm 3’teki kavram ve çerçeveden yararlandık. Şimdi, bölüm 5’te belirli bir kural veya düzenleme açısından rekabet endişelerini daha iyi anlamak için kullanılan genel bir çerçeve geliştiriyoruz ve bölüm 6’da, ortaya çıkabilecek rekabet

<sup>38</sup> Bazı ürünler bakımından (deneme malları), örneğin meyveler, ürünün kalitesi sadece tüketimden sonra anlaşılabilir. Diğer ürünler bakımından (güven malları), ürünün kalitesi tüketici tarafından satın alındıktan sonra bile anlaşılabilir (örneğin sağlık hizmetleri ya da yasal temsil). Bilgi vermek ve açıklamalar bu tür ürünleri alırken tüketicinin daha iyi karar vermesinde yardımcı olabilir.

endişelerinin daha spesifik bir değerlendirmesi için iki aşamalı bir işlemi ana hatlarıyla belirtiyoruz.

## 5. Düzenlemelerin Rekabet Açısından Değerlendirilmesi İçin Genel Çerçeve

3. Bölümde ana hatlarıyla belirtilen kavramlar ve çerçeve 4. Bölümde vurgulanan değişik düzenleme türlerinin rekabet açısından değerlendirilmesi için esnek ve analitik bir metot sunmaktadır. Bölüm 3'teki kavramlar ve çerçeve, oldukça değişiklik gösteren özelliklere sahip sektörlerdeki ve piyasalardaki farklı türde düzenlemelerin rekabet açısından etkilerini değerlendirmek için kullanılabilir olması nedeniyle esneklik. Bu Bölüm'ün esas amacı düzenleme yetkilileri ve ekonomistler tarafından, rekabete ilişkin sorunları daha iyi anlamak için kullanılabilir geniş bir çerçeve geliştirmek ve bu kişilerin, düzenlemelerin rekabet üzerindeki etkilerini değerlendirmelerine yardımcı olmaktır. Bu kısımda geniş çerçeveye değindikten sonra düzenlemelerin değerlendirilmesine yönelik daha spesifik, iki aşamalı bir işlem bölüm 6'da ana hatlarıyla belirtilecektir.

Genel bir ilke olarak, düzenleme yetkilileri değerlendirme sürecine başlarken üç önemli yön üzerinde odaklanmalıdır. İlk olarak her değerlendirmenin başlangıç noktası, takip edilecek “amaçlar” olmalıdır. Bu yapıldıktan sonra ileriki aşamada piyasadaki işlemlere daha az kısıtlama getirerek amaca ulaşan alternatifleri değerlendirmek daha kolay olacaktır.

- Amaç daha az bilgili tüketicileri korumaksa, minimum fiyatları düzenlemek amaca ulaşmanın bir yolu olabilir. Ancak, buna ulaşmak için düşünmeye değer başka yollar olabilir;
- Düzenlemenin niteliğine bağlı olarak bazı *büyükbaba* hakları kaçınılmaz olabilir. Ancak buradaki önemli bir zorluk *büyükbaba* haklarının geçerli olacağı süreyi en aza indirmektir, çünkü sürenin daha uzun olması ve *büyükbaba* hakkı mekanizmalarıyla ilgili kötü niyetli düşüncelerin piyasalara zarar verme potansiyeli vardır.

İkincisi, birçok piyasada görece şeffaf, önemli rekabet engelleri olabilir. Bunu göz önünde bulundurarak “mevcut engelleri” listelemek yararlı olacaktır. Engeller şu hususlarla ilgili olabilir:

- *Düzenleyici* engeller giriş düzenlemeleri, *büyükbaba* hükümleri, reklam kısıtlamaları, vs. ile ilgilidir. Söz konusu piyasanın tabi olduğu

düzenlemelerin türü ne olursa olsun, listelenmesi gerekir ve rekabet üzerindeki olası etkileri belirtilmelidir;

- *Büyük sabit maliyetler* ya da *batık maliyetler*le ilgili engeller örneğin işletmelerin pazarda rekabet edebilmek için önemli ölçüde reklam ya da AR-GE harcamaları üstlenmek zorunda olmaları. Söz gelimi pazardaki mevcut ürün ya da hizmet grubu sermayede veya AR-GE alanında büyük yatırımlar gerektiriyorsa, pazarın maliyet yapısını etkileyen her yeni düzenleme – üretim işlemlerindeki gerekli değişiklikler veya ürünlerin yeniden konumlandırılması nedeniyle – potansiyel girişler ve yerleşik firmalar açısından önemli sonuçlar doğurabilir;
- Yerleşik işletmelerin *davranışları*. Pazardaki baskın firmaların, yeni firmalar ve potansiyel girişler için rekabet etmeyi zorlaştıracak şekilde davrandıkları bir geçmişi var mı? Örneğin hâkim durumdaki bir telekomünikasyon ya da elektrik şirketi geçmişte kendi ağına erişimi engellemiş ya da azaltmış olabilir.

Üçüncüsü, önerilen düzenleme pazar fiyatlarıyla ilgili kurallar ve düzenlemeler içeriyorsa, bunun firmaların faaliyetlerinin çeşitli yönlerini etkileyebileceği kabul edilmelidir. 4.2.4. Bölümünde belirtildiği gibi firmaların istediği ücretlere yönelik kontrollerin, daha düşük ürün kalitesi, girişlerin daha az olması, üretim etkinliğinin azalması ve yeni teknolojilerin daha yavaş benimsenmesi gibi çok çeşitli etkileri olabilir. Bunu göz önünde bulundurarak, fiyatlarla ilgili kısıtlamalar olduğunda bunlara şüpheyile bakılmalı ve piyasaların uzun vadeli işleyişine daha az zarar verecek alternatif çözümler dikkatlice değerlendirilmelidir.

Yukarıdaki düşünceler yeni kuralların ve düzenlemelerin önerildiği durumlarda rekabet değerlendirmelerinin bazı yönleri konusunda daha iyi ve olumlu bir anlayış sağlamaktadır. Mevcut kuralların ve düzenlemelerin gözden geçirilmesi durumunda bile böyle bir değerlendirme yararlıdır. Dikkat edilecek kilit nokta değişik türde engellerin kombinasyonunun rekabeti önemli ölçüde etkileyebileceğidir; bu etki yalnızca tek bir engele odaklanıldığında açıkça görülmeyebilir.

Yukarıdaki değerlendirmenin ardından aşağıda belirtilen düşünceler rekabet üzerindeki olası etkilerin daha iyi anlaşılması için tasarlanmıştır.

### 5.1 Yerleşik işletmelerin etkisinin incelenmesi

Düzenlemenin şirketlerin faaliyetlerinin çeşitli yönlerini nasıl etkileyebileceğini, farklı yerleşik firmalar üzerinde oldukça değişik etkileri olup olmayacağını ve bu değişik etkilerin pazardaki rekabetin yoğunluğunu belirli bir şekilde azaltacak biçimde rekabetçi ilişkileri esasen değiştirip değiştirmeyeceğini açıkça bilmek önemlidir.

- Düzenlemeye uymamanın maliyetlerinin değerlendirilmesi
  - (i) Yüklenilmesi gereken maliyet unsurları nelerdir?
  - (ii) Bu maliyetler en iyi şekilde sabit (tekerrür etmeyen) maliyetler mi yoksa değişken (tekerrür eden) maliyetler olarak mı tanımlanabilir?
  - (iii) İşletmelerin yıllık satış giderlerine oranla maliyetleri ne kadar büyüktür?
  - (iv) (iii) maddeye verilen cevap işletmenin büyüklüğüne göre değişiyor mu? Örneğin küçük işletmeler daha mı olumsuz etkileniyor?
  - (v) (iii) maddeye verilen cevap işletmenin sermayesinin olgunluğuna (yeniye karşı eski) bağlı mı? Örneğin daha eski üretim tesislerine sahip şirketler daha olumsuz yönde mi etkileniyor?
- Düzenlemenin firmaların pazardan çıkması üzerindeki etkilerinin incelenmesi. Çok sayıda firma pazardan çıkıyorsa, bunun rekabet yoğunluğunda bir azalmaya neden olabileceğini kaydetmek gerekir. Çeşitli düzenleme türleri yerleşik firmalara maliyet yükleyebilir.
  - (i) Bu maliyetler işletmelerin pazardan çıkmasına yol açabilir mi?
  - (ii) Hangi işletmelerin pazardan çıkması daha muhtemeldir?
  - (iii) Küçük veya büyük şirketlerin pazardan çıkacağı sonucuna varabilir miyiz? Üretim tesisleri daha eski olan işletmelerin pazardan ayrılacağı sonucuna varabilir miyiz?
  - (iv) Hangi tür işletmelerin (varsa) pazardan çıkabileceğini kavramak pazarın yapısındaki olası değişiklikler konusunda öngörü sağlar.

- Düzenlemenin yerleşik firmaların potansiyel rekabete aykırı eylemleri üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi. Örneğin düzenleme işbirliğini ve bilgi alışverişini kolaylaştırıyorsa pazardaki firmalar arasında rekabeti kısıtlayıcı şekilde işbirliği içeren davranışlara yol açabilir: fiyat tespiti, miktar kısıtlamaları ve pazar payı paylaşımları. Teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı şekilde işbirliği içeren davranışlarda bulunmaları rekabet kanunu uygulama alanındadır. Öte yandan, fiyat tespiti anlaşmalarının ve teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı şekilde işbirliği içeren anlaşmalarının yasa dışı olduğunu açıkça belirtmek yararlı olacaktır. Son olarak pazarın geçmişinde rekabet sınırlayıcı anlaşmalar varsa bu bilgi karar alma sürecinde dikkate alınmalıdır.

### 5.2 *Yeni firmaların pazara girişi üzerindeki etkilerin incelenmesi*

Bölüm 3’te değişik pazara giriş türlerinde söz ettik. Aşağıdaki sorulara cevap vermek önemlidir: Düzenleme pazara girişi

- Bütün pazara giriş yapanlar için mi kısıtlıyor? Örneğin bir düzenleme eczanelerin toplam sayısını 5,000 kişiye bir eczane düşecek şekilde kısıtlıyorsa bu bütün eczaneler için geçerlidir ve pazardaki rekabet ölçüsünü çok açık bir biçimde kısıtlayacaktır.
- Yeni firma/yeni fabrika kategorisindekiler gibi belirli türdeki firmalar için mi kısıtlıyor? Büyük sermaye harcamaları gerektiren yeni çevresel düzenlemelerin karşılanmak zorunda olduğunu farz edelim. Bu durumda düzenlemenin pazara giriş yapan büyük şirketlerden çok küçük şirketleri etkilemesi muhtemeldir. Ayrıca, çeşitli faaliyet alanlarındaki giriş yapanlara göre yeni firma/yeni fabrika kategorisindeki girişlerini olumsuz yönde daha fazla etkileyecektir. Buradaki rekabet etkileri daha karmaşık olabilir. Örneğin, düzenleme bir grup hâkim durumda olan şirketin ortaya çıkmasına yol açacağı için sonuç olarak pazarda rekabete aykırı bir uyumu kolaylaştırabilir.

Pazara giriş üzerindeki etkileri pazara giriş yapanların türüne göre kavramak etkilenen pazar(lar)da gelecekteki rekabetle ilgili olarak değerli öngörüler sağlar.

### 5.3 *Fiyatlar ve üretim üzerindeki etkinin incelenmesi*

Burada değerlendirilen düzenlemenin etkilenen pazar(lar)da mal ve hizmetler ile üretim fiyatlarını *artırabildiği* potansiyel kanalları inceleyeceğiz.

- Düzenleme üreticilere maliyetler getirebilir. Üretim maliyetlerindeki artış tüketicilerin daha fazla ücret ödemesine ve firmaların daha az üretim yapmasına neden olacaktır. Bu, örneğin, firmaların yeni ve masraflı yatırımlar yapmalarını gerektiren çevreyle veya güvenlikle ilgili yeni standartlar getirildiği zaman meydana gelebilir. Sonuçta ortaya çıkan fiyat artışı açıkça rekabete aykırı bir davranıştan kaynaklanmamaktadır. Ancak, toplam fiyat artışının ne kadarlık bir kısmının potansiyel rekabete aykırı eylemler ya da artan pazar gücüne karşılık maliyet artışları nedeniyle ortaya çıkabileceğini değerlendirmek konusunda yararlı olacaktır.
- Düzenleme yerleşik şirketlerin pazardan çıkmasına, giriş engelleri yaratarak gelecekte pazara giriş olasılığının ve pazardaki rekabetin azalmasına neden olur. Bu, pazarda kalan firmaların kullandığı pazar gücünün artmasına, fiyatların yükselmesine ve üretimin düşmesine neden olabilir.
- Düzenleme, işletmeler arasında daha fazla bilgi alışverişini ve işbirliğini kolaylaştırarak rekabeti sınırlayıcı bir anlaşmaya neden olabilir. Bu da daha yüksek fiyatlar ve daha düşük üretimle sonuçlanır.

Burada önemli bir amaç değişik kanallar yoluyla sınıflama yapmak ve aşağıdaki sorulara açık cevaplar almaktır:

- Tüketicilerin ödediği ücretler artacak mı?
- Cevap evetse, fiyatların artmasına neden olacak belli başlı olası faktörler nelerdir?
  - Üretim maliyetlerindeki artış mı?
  - Pazar gücündeki artış mı?
  - Rekabete aykırı davranış olasılığı mı?

Buradaki asıl endişe pazardaki rekabette azalma (örneğin, firma sayısının daha az olması nedeniyle) olup olmayacağıdır, aynı zamanda değişik kuralların ve düzenlemelerin karmaşık etkileri olduğunu kabul etmek önemlidir. Çevreyle ilgili yeni standartlar söz konusu olduğunda, firmalar yeni standartları karşılamak üzere masraflı yatırımlar yapacağı için fiyatların artması durumu görece şeffaftır. Ancak bu çalışmada, daha önce söz ettiğimiz gibi firmaların

pazarın dışına çıkması ve daha az firmanın pazara girmesi yeni standartların potansiyel sonuçları arasındadır; bunlar yerleşik firmalara daha fazla pazar gücü verebilir. Bu bakımdan çevreyle ilgili standartlarda bir artışın hem maliyet kaynaklı fiyat artışına neden olan doğrudan etkisi hem de pazarda daha az rekabet nedeniyle elde edilen kazanımlara bağlı olarak gelecekte fiyat artışlarının olacağı dolaylı bir etkisi vardır. Düzenlemeyle ilgili teklifler incelerken, bu karmaşıklıkların farkında olunması ve temeldeki konuların tam olarak anlaşılması gerekmektedir.

#### **5.4 Mal ve hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliği üzerindeki etkinin incelenmesi**

Minimum ürün standartlarının ürünün kullanılmasıyla bağlantılı olan esas riskleri azaltmak için getirildiği spesifik durumlardan söz edilmediği sürece, pazarda mevcut ürünlerin kalitesini ve çeşitliliğini azaltan her düzenleme, genel olarak, tüketici refahı için zararlıdır. Düzenleme yetkilileri kalite ve çeşitlilik üzerinde olumsuz bir etki olup olmadığını değerlendirmek zorundadır ve cevap olumluysa bu düzenleme anılan spesifik “kamu yararı” testini karşılayıp karşılamadığını değerlendirmek zorundadır. Kalite ve çeşitlilik değişik mekanizmalar yoluyla etkilenebilir. Örneğin:

- Minimum kalite standartları belirleyen düzenlemeler pazardaki çeşitliliği azaltacaktır. Bu durum ortalama kaliteyi artırırken, tüketicilerin ödediği pazar fiyatları ise daha yüksek ortalama kaliteyi yansıtmak için yükselecektir. Tüketici kesimi – örneğin daha düşük fiyatlı ve daha düşük kaliteli ürünleri tüketmeyi tercih edenler – refahta düşüş yaşayacaktır.
- Pazar farklılaştırılmış ürünleri içeriyorsa firmaların pazarın dışarı çıkmasına neden olan düzenlemelerin ürün çeşitliliğini azaltması olasıdır.
- Düzenleme giriş engelleri oluşturuyorsa, pazar giriş serbest olsaydı gelecekte mümkün olabilecek çeşitlilik katılımından faydalanamayacaktır.

Genel olarak, çeşitliliğin ve kalitenin az olduğu bir pazarın tüketici refahı üzerinde olumsuz etkileri olabilir. Bu kötü etkileri düzenlemenin kilit sosyo-ekonomik amaçlarıyla değiştirilmesi gerekir.



### 5.5 *Yenilik üzerindeki etkilerin incelenmesi*

Ticari faaliyetlerin etkinliği ve *yenilik* üzerindeki etkiyi anlamak için uygulanabilecek pratik bir kural şudur:

- Düzenleme giriş engelleri yaratıyorsa ve yerleşik firmaların pazardan çıkmasına neden oluyorsa, söz konusu düzenleme sonucunda pazardaki rekabetin azalması muhtemeldir. Rekabetin olmaması yerleşik işletmeleri daha verimsiz olmaya teşvik edebilir ve yenilik yapma güdüsünü azaltabilir. Daha önce söz ettiğimiz gibi çeşitli düzenlemeler bu durumlara yol açabilir. Örneğin:
  - Yerleşik firmalara önemli ve uzun koruma dönemleri sağlayan *büyükbaba* hükümleri pazara girişin az olmasına ve verimsiz üretim faaliyetlerinin devam etmesine neden olabilir;
  - Reklamlar üzerindeki yasaklar rekabetin azaldığı pazarlar meydana getirerek yenilik yapma güdüsünün bulunmamasına ve daha maliyet etkin olunmasına yol açar;
  - Bölgeler arasındaki mal ve hizmetlerin akışına yönelik kısıtlamalar bölge içindeki rekabeti azaltabilir ve verimsiz üretim yapılarını artırabilir.

Önemli diğer bir konu düzenlemenin getirdiği maliyetlerle ilgilidir. Bunlar önemliyse firmalar kaynaklarını yenilikçi faaliyetlerden düzenleyici standartları karşılamaya doğru yöneltecekleri için firmaların AR-GE harcamalarını ve diğer yenilikçi faaliyetlerini olumsuz yönde etkileyebilir.

### 5.6 *Pazarın büyümesi üzerindeki etkinin incelenmesi*

Düzenlemelerin *büyüme* açısından olumsuz sonuçlara neden olan iki ana özelliği vardır:

- Düzenleme yerleşik şirketlere ve potansiyel girişlere yüksek maliyet getirir;
- Düzenleme giriş engelleri yaratır ve rekabeti önler.

Pazarın büyümesiyle ilgili konular üretimde ve satıştaki büyüme ve bunlarla beraber tesislerde bulunan, teçhizat ve makinelerdeki yeni sermaye yatırımları göz önünde bulundurarak incelenebilir. Bu yönlerin analizi daha

önceki tartışmalarımızda vurguladığımız pazara giriş ve pazardan çıkışla ilgili endişelerle doğrudan bağlantılıdır.

### 5.7 *İlgili pazarlar üzerindeki etkinin incelenmesi*

Söz konusu pazarı doğrudan etkilemenin yanı sıra düzenlemelerin alt ve üst piyasaları etkileme ihtimali olduğunu anlamak önemlidir. Örneğin, bir düzenlemenin otomobil emisyonlarının azaltılmasını gerektirdiğini ve yeni standartların otomobil şirketlerinin üretim maliyetlerini artırdığını varsayalım. Bu düzenlemenin otomobil endüstrisindeki üretim ve fiyatlar üzerinde doğrudan açık etkileri olacaktır. Öte yandan, bu düzenlemenin otomobil bayileri, kauçuk, çelik, elektronik ve benzerleri gibi girdi tedarikçileri şeklinde çeşitli piyasalarda da dolaylı etkileri olacaktır. Buna ek olarak yeni belirlenmiş emisyon standartları, benzin için birkaç yeni katkı maddesi ve arıtma işleminde değişiklik yapılması gereken petrol endüstrisini de etkileyecektir. Alt ve üst piyasalardaki – ya da “tedarik zinciri”nin tamamındaki – etkiyi göz ardı etmek bazı durumlarda rekabet ve refah üzerindeki olumsuz etkilerin çok daha hafif gösterilmesine neden olabilir.<sup>39</sup>

Bir düzenlemenin etkisini doğru bir şekilde tahmin etmek için bütün ilgili piyasalardaki –alt ve üst – etkileri incelenmelidir. Prosedürün iki kısımdan oluştuğu düşünülebilir:

- Etkilenecek pazarların belirlenmesi için bir ön inceleme yapılması ve bunların rekabeti etkileyecek “önemli” alt veya üst etkiler olup olmama ihtimalinin incelenmesi.
- Yukarıdaki önemli etkilerle ilgili noktalarda cevap olumluysa rekabet değerlendirmesinin tamamlanması için yukarıda 5.1-5.6 bölümlerinde

<sup>39</sup> Piyasaların birbiriyle nasıl ilgili olduğunu düşünmek için başka yollar vardır. Örneğin, iki ürün tam olarak birbirinin aynısı olmayabilir ve değişik düzenlemelere tabi olabilirler, ancak alt grup tedarikçiler bu ürünler için rekabet edebilir. Bir alandaki sert düzenleme diğerlerine “yapay” bir rekabet avantajı verebilir. Kanada’daki deniz motorları ve kişisel su taşıtlarını düşünelim. Kişisel su taşıtları deniz motorlarından çok daha farklı bir biçimde düzenlenmiştir, ancak her ikisi de belirli bir kullanıcı grubu için birbirine yakın ikameler olabilir. Diğer bir örnek Kanada’daki çeşitli hizmetlerin birlikte satışını gerektiren emlak mevzuatıdır. Bunun nedeni büyük ölçüde kanun koyucuların hizmetlerin aslında ayrıştırılabileceğinin farkında olmamasıydı.

belirtilenlerin etkilenen her ilgili pazar için incelenmesi gerekmektedir.

### 5.8 *Kuralın veya düzenlemenin etkisine ilişkin özet*

İnceleme konusu olan *birincil piyasa* için sonuçların vurgulanması:

- Fiyatlar ve üretim;
- Ürün çeşitliliği ve kalitesi;
- Etkinlik;
- Yenilik.

Etkilenen *ilgili* (alt ya da üst) piyasalar için sonuçların vurgulanması. İlgili piyasalarla ilişkin her değerlendirme yalnızca birincil piyasada rekabete yönelik önemli olumsuz etkiler bulunmuşsa, yukarıda 5.7’de ana hatlarıyla belirtilen prosedür dikkate alınarak yapılır. Birincil piyasa için özet aşağıdaki maddeler üzerindeki etkileri içermelidir:

- Fiyatlar ve üretim;
- Ürün çeşitliliği ve kalitesi;
- Etkinlik;
- Yenilik.

### 5.9 *Önerilen kural ya da düzenleme için serbest piyasalarda daha az kısıtlamaya neden olacak alternatifler*

Birçok durumda kurallar ve düzenlemeler rekabete yönelik zararları en aza indirmek için yeniden yapılandırılabilir. Bazı türde kısıtlamalar için alternatiflerin niteliğiyle ilgili geniş bir oybirliğine ulaşılabilirken, diğerlerinde konular daha karmaşık olabilir ve bunların dava bazında değerlendirilmeleri gerekecektir. İki varsayımsal örneği değerlendirelim:

1. Kısıtlama: bütün reklamların yasaklanması. Tütün ya da alkol gibi ürünlerin yanı sıra reklamlar üzerindeki sınırlamalar şüpheyle değerlendirilmelidir. Değerlendirilebilecek alternatifler şunlardır:

- (a) reklamlara yönelik bütün kısıtlamaların kaldırılması;
- (b) doğrudan reklamlara izin verilmesi;
- (c) doğrudan ve karşılaştırmalı reklamlara, karşılaştırmalı reklamları iddiaları doğrulanmaya tabi tutarak, izin verilmesi.
- (d) bütün reklamlara izin verilmesi ancak reklamların yanıltıcı veya aldatmaca reklam yapılamayacak bir standarda tabi edilmesi.

Birçok durumda (c) veya (d) seçenekleri ideal alternatifler olabilir.

2. İnceleme konusu teklif edilen mevzuat: çevreyle ilgili emisyonlara yönelik standartları belirler ve on yıllık geçmişe sahip bütün yerleşikler için *büyükbaba* hükümleri sağlar. Bu durumda yeni emisyonlar rekabet değerlendirme sırasında halihazırda mevcut olarak düşünülmektedir. Gözden geçirilebilecek alternatifler şunlardır (aşağıdaki maddelerle ilgili detaylar için *büyükbaba* hükümleriyle ilgili 4.2.3. Kısma bakınız):

- (a) Uygun durumlarda büyükbaba hakkının hiç olmaması seçeneği düşünülmelidir.
- (b) Bütün yerleşiklere büyükbaba haklarının verilmesi ancak hakların geçerli olduğu yıl sayısının azaltılması.
- (c) Firmaların sermayesinin olgunluğa bağlı olarak büyükbaba haklarının verilmesi. Olgunluk etkisi büyükbaba haklarının süresiyle birleşebilir:
  - (i) daha olgun firmalar için daha kısa büyükbaba hakkı süresi
  - (ii) daha olgun firmalar için daha uzun büyükbaba hakkı süresi
- (d) Büyük firmalara karşı küçük firmalara farklı büyükbaba hakkı süreleri

Yukarıda önerilen *büyükbaba* hakkı kuralı için alternatifler düzenleme, (*büyükbaba* hakkı) sürelerinin değiştirilmesi ile sermayenin olgunluğu ve boyutu gibi firmaların özelliklerine göre sürenin belirlenmesini içerebilir.

Değerlendirmenin bu bölümünü tamamlamak üzere teklif edilen düzenlemenin yapılandırması için alternatifler yollar belirlemek. Her önerilen alternatif için:

- Rekabet etkilerinin değerlendirilmesi;
- Rekabet etkileri bakımından alternatiflerin karşılaştırılması;
- Kısıtlamaları en aza indirirken yararları en üst seviyeye çıkarmayı amaçlayan seçeneklerin sıralanması.

Bu Bölüm'ü önemli bir konuyu belirterek bitiriyoruz. Birçok kural ve düzenlemeyle ilgili sorun şudur: Anılan kurallar ve düzenlemeler zaman içerisinde bir noktada ve dünyadaki belirli bir devlet için yararlı olabilirken, öte yandan çok uzun süre devam ederek korumacı hale gelebilirler. Örneğin bu durum, birçok ülkedeki eczacılar için, perakende faaliyetlerle ve mesleklerle ilgili düzenlemeler için geçerli olabilir. Bu sorun ayrıca uzun süreli *büyükbaba* haklarının verilmesinin pazardaki teşvikleri bozduğu ve rekabete zarar verdiği *büyükbaba* hükümleriyle ilgili diğer türde düzenleyici kararlar için de söz konusu olabilir. Genel olarak devletlerin düzenlemeleri yapılandırırken “zamanlama”nın önemli bir değişken olduğunu kavramaları hayati öneme sahiptir ve bunun açıkça kabul edilmesi gerekir. Mümkün olduğu hallerde kural ya da düzenlemenin süresi belirli ihtiyaçlara göre düzenlenmelidir ve daha uzun olmamalıdır.

## 6. Değerlendirmenin Aşamaları

Rekabet etkilerinin değerlendirilmesi iki aşamalıdır. Birinci aşama, potansiyel rekabet sorunlarını tahmin etmek için makul bir zaman çerçevesinde bitirilebilecek başlangıç değerlendirmesini kapsamaktadır. Rekabete önemli bir zarar gelmesi ihtimali varsa daha detaylı olan, ikinci aşama değerlendirmesi gereklidir. İkinci aşama değerlendirme rekabet üzerindeki etkinin ölçek ve kapsamının büyük olduğunu ortaya koyarsa, hükümet kuruluşu tarafından yapılan analizin dışarıdan gözden geçirilmesi ve ülkenin rekabet otoriteleriyle işbirliğinin değerlendirilmesi istenebilir.

### 6.1 Başlangıç değerlendirmesi

Bu aşama rekabet üzerindeki olası zararın ölçek ve kapsamını tahmin etmek için bir başlangıç değerlendirmesini kapsamaktadır. Başlangıç değerlendirmesinde inceleme konusu birincil piyasaya odaklanılmaktadır. İlgili piyasalarda – alt ve üst – rekabet üzerindeki zararı yorumlamak için herhangi

bir çalışma (Bölüm 5.7'deki gibi) yapılmayacaktır. Başlangıç değerlendirmesinde verilerin büyük ölçüde kullanılması ve analiz edilmesi beklenmemektedir.

Başlangıç değerlendirmesini yapmak için bir görevli bir düzenlemeyle ilgili bir teklifin rekabete aykırı etkilere neden olacak, önemli ölçüde potansiyelinin olup olmadığını incelemek için *Rekabet Değerlendirme İlkeleri* 1. Bölüm'de yer alan *Rekabet Kontrol Listesi*'ni gözden geçirebilir. Rekabet Kontrol Listesi geniş sektörel bilgi gerektirmeden rekabete aykırı etki oluşturma potansiyelini ortaya çıkarmak için tasarlanmış bir dizi basit sorudan oluşmaktadır. Birçok düzenlemenin Rekabet Kontrol Listesinde belirtilen önemli rekabet endişelerine neden olmaması beklenmektedir.

Amaç rekabete yönelik olası zarar konusunda başlangıç değerlendirmesi yapmak için çeşitli kural ve düzenlemeleri yukarıdaki tabloya tabi tutmaktır. Yukarıdaki "Rekabet Kontrol Listesi"ndeki maddelerden **herhangi birine** verilen "evet" cevabı, inceleme konusu kural ya da düzenleme potansiyel olarak önemli bir rekabet endişesinin sinyalini verdiği için, bu kural ya da düzenlemenin daha detaylı gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Bu husus aşağıda Bölüm 6.2'de belirtilen "tam değerlendirme"yi başlatacaktır.

Birçok düzenlemenin yapısal olarak (örneğin *büyükbaba* hükümleri ve içerik ve standartlarla ilgili düzenlemeler) karmaşık olma ihtimali vardır ve rekabet üzerindeki muhtemel zararın ele alınması için dikkatli bir değerlendirme gerektirmektedir. Ancak zorlayıcı bir kamu menfaati gerekçesi olmadıkça, rekabeti azalttığı daha kolay iddia edilebilen bazı kurallar ve düzenlemeler vardır. Bunların oldukça dikkatle incelenmesi gerekir ve şu hususları kapsarlar:

- Reklam. Esas odak noktası yanıltıcı ve asılsız reklam olmalıdır. Ayrıca alkol, tütün gibi ürünlerin reklamına yönelik kısıtlamalar getirilmesi konusunda, örneğin gençlerin sağlığı ve tüketimiyle ilgili, güçlü kamu menfaati gerekçeleri olabilir. Bu düşüncelerden ayrı olarak reklama yönelik kısıtlamalar oldukça şüpheli bir biçimde incelenmelidir;
- Rekabet kanunlarından muaf tutulma. Potansiyel olarak rekabetçi sektörlerin ya da belirli endüstrilerin rekabet kanunlarından kısmen ya da tamamen muaf tutulmasından vazgeçilmelidir. Bu tür muafiyetler için kamu menfaati gerekçeleri genellikle şeffaf değildir;
- Pazara girişe yönelik açık kısıtlamalar, zorlayıcı kamu menfaati gerekçeleri olmadıkça şüpheli incelenmelidir.

Ayrıca teklif malların ve hizmetlerin fiyatları üzerinde herhangi bir formda kısıtlama gerektiriyorsa, bu kısıtlamaların piyasaların uzun vadedeki işleyişinde ve performansında çeşitli zararlı etkileri olabileceği için dikkatlice gözden geçirilmesi gerekmektedir. Kısım 4.2.4'te belirttiğimiz gibi fiyatlar üzerindeki kısıtlamalardan mümkün olduğunca kaçınılmalıdır.

## 6.2 Tam Değerlendirme

Tam değerlendirme, başlangıç değerlendirmesi düzenlemenin rekabete zarar verme potansiyeli olduğunu öne sürüyorsa yapılır. Özellikle detaylı bir inceleme gerektiren konu maliyetle ilgili sorunlardır.

Birçok düzenleme arasındaki ortak konu pazar katılımcılarına maliyet yüklemeleridir. Yerleşik firmalara ve pazara yeni giren firmalara getirilen maliyetler konusu önemli bir konudur ve tipik olarak düzenleme incelemelerindeki daha standart kar-maliyet analizinde detaylı olarak ele alınırlar. İçeriğin ve standartların belirlenmesi, *büyükbaba* hükümleri, değiştirme maliyetleri, ürünlerin yeniden konumlandırılması ve benzerlerinin işletmelere önemli ölçüde maliyet yüklemeleri potansiyeli vardır. Önemli olan maliyetlerin büyük ve asimetrik olabileceğidir. Örneğin, yeni kalite ya da çevreyle ilgili standartlar firmaları yeni yatırımlar ya da AR-GE masraflarını üstlenmeye zorluyorsa veya sermayenin olgunluğu nedeniyle asimetrik etkiler varsa daha küçük işletmeler daha da kötü etkilenebilirler. Eğer bir firma eski kuralların devam edeceğini varsayarak görece yakın zamanda sermaye almışsa, bu firmanın yeni kuralları karşılamak için yapacağı masraflar sermayesi daha eski ve yenilemeye yakın olan bir firmaya kıyasla daha büyük olacaktır. Bu bakımdan standart düzenleme değerlendirme süreçleri ile rekabet değerlendirmeleri açısından açık sinerjiler vardır, çünkü düzenlemelerden kaynaklanan maliyetlerin değerlendirilmesi standart kar-maliyet düzenleme değerlendirmelerinin bir bölümünü oluşturmaktadır. Düzenleme değerlendirmelerinden elde edilen veri ve bilgiler getirilen maliyetlerin derecesi ve bunların asimetrik olup olmadığı hakkında değerlendirmeler yapmak için kullanılabilir.

Bazı durumlarda maliyetlerin değerlendirilmesi görece daha kolay olabilir ancak bazı durumlarda önemli zorluklar ortaya koyar. Örneğin, elektrik üretim şirketleri için çevreyle ilgili düzenlemeler kirlilik filtreleri gibi yeni sermaye ekipmanları gerektiriyorsa bunların maliyetleri hazır bulunuyor olabilir. İşletmelerin yeni AR-GE masraflarını üstlenmek zorunda kalabileceği ürün içeriği ya da standartlarının düzenlenmesi gibi diğer durumlarda maliyetlerin tahmin edilmesi oldukça zordur. Maliyetlerin büyüklüğünün ve işletme türüne ya da sermaye türüne göre asimetrik etkileri olup olmadığının değerlendirilmesi

tek tek olay bazında yapılmalıdır. Böyle bir değerlendirme pazara giriş, pazardan çıkış ve pazardaki gelecek rekabet üzerindeki etkilerin ele alınması için kritik öneme sahip olabilir.

Düzenlemenin şu hususlara neden olup olmadığının incelenmesi:

1. Yeni işletmelerin pazara girmesi için engeller getirmesi.

Pazara girişi açıkça engelleyen ya da mal ve hizmetlerin akışına engel olan düzenlemeler açık vakalardır. Bu kategorideki diğer adaylar – girişi zımnen engellediği düşünülebilen adaylar – içeriğin ve standartların belirleyen düzenlemeler, *büyükbaba* hükümleri, değiştirme maliyetleri, ürünlerin yeniden konumlandırılmasını içermektedir.

2. Bazı yerleşik işletme türlerinin (örneğin küçük firmaların) pazardan çıkmaya zorlanması.

Bu kategoriye dahil olanlar arasında yeni standartların veya içeriğin belirlenmesi, *büyükbaba* hükümleri, münhasır hakların tanınması ya da genişletilmesi, değiştirme maliyetleri, mal ve hizmetlerin yerel ya da bölgesel piyasalara akışıyla ilgili yeni (açık veya gizli) düzenlemeler ve ürünlerin yeniden konumlandırılması yer almaktadır.

3. Mal ve hizmetlerin fiyatlarının artırılması.

Bu madde için yukarıdaki 1 ve 2. maddeye bakarak kısmen çıkarımda bulunulabilir. Örneğin, belirli bir kısıtlama pazara girişi azaltıyorsa ya da pazardan çıkmaya zorluyorsa fiyatların artma ihtimali vardır. Buna ek olarak reklam üzerinde kısıtlamalar varsa, işletmeler arasında daha fazla işbirliğine izin veren mekanizmalar danışıklılığa yol açıyorsa ve kendi kendine düzenleme mekanizmaları fiyatta işbirliğine ve danışıklılığa ve sektörlerin ya da belirli işletmelerin kısmen ya da tamamen rekabet kanunlarından muaf olmasına yol açıyorsa fiyatların artması muhtemeldir.

4. Ürün çeşitliliğinin azalması.

4. Madde için yukarıdaki 1 ve 2. maddeden çıkarımda bulunulabilir. Örneğin belirli bir kural ya da düzenleme pazara girişi azaltarak ya da pazardan çıkışı zorlayarak rekabeti azaltıyorsa piyasada çeşitliliğin azalması olasılığı vardır.



## 5. İlgili pazarda yoğunlaşmanın önemli ölçüde artırılması.

Spesifik (etkilenen) pazarın daha detaylı tanımlanması ve yoğunlaşmadaki potansiyel artışın değerlendirilmesi rekabete aykırı davranış ihtimalini tahmin etmek için faydalı olabilir. Bölüm 3'te pazar tanımı ve pazardaki yoğunlaşma ile ilgili hususlar tartışılmıştı ve Ek A ölçümüyle ilgili hususları ana hatlarıyla vermektedir. Bu çalışmada daha önce söz edildiği gibi yoğunlaşma verileri, inceleme için yararlı bir başlangıç noktasıyken pazar gücünün tam olarak değerlendirilmesi için giriş engelleri ve yerleşik firmaların rekabetçi davranışlarıyla ilgili hususlar dikkate alınmalıdır. Örneğin ilgili pazarda yüksek oranda yoğunluk giriş engelleriyle birleşince pazar gücü ihtimalinin oldukça yüksek olmasına neden olur.

## 6. Yeniliğin azalması.

Bu konu hakkındaki geniş kapsamlı kılavuz ilkeler Bölüm 5'te ana hatlarıyla belirtilmiştir. Bu kılavuz ilkeler giriş ve çıkış ile düzenlemenin işletmelere getirdiği maliyetlerin kapsamının değerlendirilmesini içermektedir. Eğer bir düzenlemenin pazardaki rekabeti azaltma olasılığı varsa, yenilikte bir azalmaya da yol açabilir. Ayrıca düzenleme gerekliliklerini karşılama maliyeti yüksekse, bunlar firmaların kaynaklarını yeniliğe yönelik faaliyetlerden düzenleme hedeflerini karşılamaya yönlendirir.

## 7. Alt ve üst piyasaların etkilenmesi.

Bu konu Bölüm 5.7'de tartışılmıştır. İlgili pazarlar üzerindeki etki, inceleme konusu olan birincil piyasa gibi iki aşamada incelenebilir.

### 6.3 Önerilen alternatifler

Bölüm 5'te belirtildiği gibi önerilen düzenleme için alternatifler ana hatlarıyla belirtilmelidir ve rekabetle ilgili endişeler kaydedilmelidir.

## 7. Sonuç Tespitleri

Düzenlemelerin kapsamlı sosyal ve ekonomik amaçlarını açıkça göz önünde bulundurmak ve kuralların ve düzenlemelerin pazarlardaki rekabet üzerindeki etkisini değerlendirmek önemli ekonomik hedefler için yararlı olabilir. Ekonomiler, pazarlar yeterince rekabetçi olduğu zaman gelişir çünkü bu, işletmeleri daha etkin ve yenilikçi olmaya zorlar. Ulusal ekonomilerin uzun vadede alacağı karşılıklar, kaynakların daha iyi tahsis edilmesi, fiyatların daha düşük olması ticaret yapan taraflar açısından rekabetle ilgili konumun daha

iyileştirilmiş olması ve ekonomik büyümenin ve refahın daha iyi olması bakımından önemli olabilir. Geleneksel olarak, düzenlemeler yapılırken devletler düzenlemelerin piyasalardaki rekabetin kapsamı üzerindeki etkisine çok dikkat etmezler. Rekabet açısından etkiler düzenlemelerin izlediği bazı istenen sosyal ve ekonomik amaçların yerine geçemez ancak rekabet üzerindeki olumsuz etkilerin en aza indirme ile kar elde edileceği giderek daha fazla kabul edilmektedir. Son yıllarda birçok ulusal hükümet ekonomik büyüme ve refaha yönelik zararı en aza indirmek için çeşitli kural ve düzenlemelerin artılarını ve eksilerini değerlendirmek amacıyla adım atmıştır.

Düzenlemelerin etkinliğini artırmak için teşvikler önem kazanırken rekabetle ilgili çeşitli kural ve düzenlemelerin etkisinin nasıl değerlendirileceğine dair çok az kılavuz mevcuttur. Bu çalışma bu eksikliğı hafifletmek için önemli bir adımdır.

Bu çalışmada kilit rekabet konularının anlaşılması için rekabet kanunu uygulamasında kullanılan kavramlar ve çerçeve üzerinde durmaktadır. Rekabeti gereksiz yere sınırlama potansiyeli olan çeşitli kural ve düzenleme türleri tartışılmakta ve düzenleme ve kamu politikası yetkililerinin rekabet üzerindeki etkileri nasıl değerlendireceklerine dair bir kılavuz sağlamak amacıyla genel bir çerçeve sunmaktadır. Değişik türde düzenlemelerden söz ederken tartışma aynı zamanda rekabete yönelik etkileri değerlendirmek ve negatif sonuçları en aza indirmek için nasıl yöntemler geliştirileceğine dair öngörü sağlamaktadır.

Bu çalışmadaki kılavuz, hükümetlerin ve meslek kuruluşlarının yaptığı düzenlemelerin ve diğer faaliyetlerin pazardaki etkilerini değerlendirmek isteyen düzenleme yetkilileri için rekabetle ilgili hususlara dair bir tanıtım sağlamayı amaçlamıştır. Öte yandan, burada belirtilen yaklaşım daha kapsamlı düzenleyici değerlendirme sürecine bir unsur olarak dâhil edilebilir. Bu durumda daha detaylı bir rekabet değerlendirmesinin yalnızca rekabet koşulları üzerinde potansiyel önemli etkileri olduğu zaman gerekeceği düşünülmektedir. Ancak, buradaki yaklaşım sadece politika yapıcılarının çeşitli düzenlemelerin ve yönergelerin rekabet üzerindeki etkilerini daha kapsamlı olarak düşünmelerini sağlamak için de kullanılabilir. Genel olarak bu çalışmada rekabet değerlendirmeleri için belirtilen çerçevenin düzenleme yetkililerinin rekabet hukuku uygulamasına ilişkin kavram ve araçlarla ilgili bilgilerini artırmalarına ve daha sonra bunları düzenlemelerin etkilerini değerlendirmek için kullanmalarına yardımcı olması muhtemeldir.

Genel olarak devlet politikalarının ve meslek kuruluşları tarafından getirilen kurallar ve düzenlemelerin pazardaki sonuçlarına odaklanan rekabet değerlendirmesi kuralların ve düzenlemelerin etkinliğini artırma konusunda değerli bir girdi olabilir ve tüketiciler ile daha yüksek ekonomik refah ve büyüme için daha iyi sonuçlara yol açabilir.



**BİBLİYOGRAFYA**

- Annan, Richard “Merger Remedies in Canada,” Annual Competition Law Conference, Canadian Bar Association, Québec, November 4, 2005.  
<http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=2134&lg=e>
- Ascher, Bernard. “Toward a borderless market for professional services.” American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, and Vernon Henderson. “Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries,” *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. “India's Competition Policy: An Assessment,” Working paper, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. “Entry and Competition in Concentrated Markets,” *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. “Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law,” *China Business Review*, 2006.
- Camerer, Colin, Samuel Isaaccharoff, George Lowenstein, Ted O’Donoghue, and Matthew Rabin, “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Assymetric Paternalism’ ” *University of Pennsylvania Law Review* 151, Jan 3 2003, 1211-1254.
- Cassidy, B. “Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?” Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri and Giorgio Tanasso. “Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare,” Working paper, Università di Pavia, (September) 2001.
- Caves, Richard. “Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms,” *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.
- Clyde, P.S. and J.D. Reitzes. “The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences.” United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, December, 1995.

- Czech Business Weekly. “Beer Spat Brewing in E.U.”, January 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. and Pearson, K. “Reforming the Regulation of the Professions,” National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. “The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union,” European Commission, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. “The Regulation of Entry,” *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts and Larry Samuelson. “Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing,” *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). Competition Policy in Europe. Springer, 2004.
- Ennis, Sean F. “Competition and price dispersion in international long-distance calling,” *Journal of Regulatory Economics* 29, 2006, 303–317.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, and Bruce Peterson, “Financing Constraints and Corporate Investment,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times (April, 14), 2006. “GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body.”
- FTC, “The Strength of Competition in the Sale of Rx Contact Lenses: An FTC Study,” Federal Trade Commission, February 2005.
- Gabaix, X., D. Laibson and H. Li, “Extreme Value Theory and the Effects of 27 Competition on Profits” Working Paper March 2005.
- Ghosal, Vivek. “Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union’s Anti-Remail Provisions be Repealed?” *World Competition Law and Economics Review*, 2002, p.205-222.
- Ghosal, Vivek. “Regime Shift in Antitrust,” Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.

- Ghosal, Vivek. “Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations,” *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, and Andrei Schleifer. “A Case for Quantity Regulation,” National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, and David Ray. “Trade and Citizenship Barriers and Decentralization,” *The Indonesian Quarterly* 3, (September) 2000.
- Goodwin, Edward. “Quantitative Restrictions and EC Environmental Law,” *Environmental Focus*, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. “Competition Principles Agreement,” Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, *E-Commerce Times*, June 29, 2000.  
<http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. *Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency*. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. “Empirical survey of price-fixing conspiracies,” *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13–38.
- Homma, T. “Japan Fair Trade Commission’s Grand Design for Competition Policy in the 21st Century,” Commissioner’s Speech, 2002.
- International Air Transport Association. “Comments on DG-Competition Consultation Paper Concerning Commission Regulation 1617/93U,” (Non- confidential version) 2004.  
<http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/1617/iata.pdf>
- Jaguar Consulting Pty Ltd. “Identification and examination of best practice principles for national regulation,” A paper prepared for the National Transport Commission, (November), 2003.
- King, Rawle O. “Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act,” Congressional Research Service Report for Congress, 2003.

- Kleiner, Morris, and Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Lacko, J. and J.K. Pappalardo, "Improving Consumer Mortgage Disclosures – An Empirical Assessment of Current and Prototype Disclosure Forms," *Staff Report of the FTC's Bureau of Economics, June 2007.*
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper Ludwig- Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," *New York Times News Service, (August 9) 2003.*
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics, p. 49-50, 2003.*
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. *Industry Regulation.* New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, *Employment Performance,* Washington D.C.: McKinse and Company, 1994.
- Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," *International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italy, (September 28) 2002.*
- New York Times. "FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary," (October 8)1974.



- Netz, Janet. "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. "The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles," Nordic Energy Regulators, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). "Switching Costs," Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April 2003.
- Office of Fair Trading (UK). "The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK," January 2003. Ogando, Joseph. "Safety Nets," *Design News*, 2003.
- Ogando Joseph "Safety Nets", *Design News*, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis," 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform," 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition in Local Services: Solid Waste Management," 2000.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry," 2001.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance," 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Impact Analysis: Inventory," 2004.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance," 2005.

- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition on Merits," 2005.
- Panchapakesan, Bala. "Repositioning in Tough Economic Times," *PaperAge*, (October) 2003, p.34-37.
- Perloff, J.M. and S.C. Salop, "Equilibrium with Product Differentiation" *Review of Economic Studies* vol. 52, 1985, p.107-120.
- Pitofsky, Robert. "Self Regulation and Antitrust," Speech by Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. "Information Regulation (Including Regulation of Advertising," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. "A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market," *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, (January) 2006.
- Sappington, David and Gregory Sidak. "Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities," in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope," (December 1, 2000).  
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, and James Love. "Regulation of the Legal Profession," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.
- Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992.

- Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm and Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000. <http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- U.S. FAA, "Airport Business Practices and their Impact on Airline Competition," U.S. Federal Aviation Association, Task Force Study, October 1999. <http://ostpxweb.dot.gov/aviation/domav/airports.pdf>.
- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Speech by the General Counsel of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Vita, Michael G. "Regulatory restrictions on selective contracting: an empirical analysis of 'any-willing-provider' regulations," *Journal of Health Economics* 20, 2001, 955-966.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," Research Internship Papers, Centre for Civil Society, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, (June 29) 2001.
- Wilson, Chris M. and Catherine Waddams Price, "Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit," ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia August 2005. <http://129.3.20.41/eps/io/papers/0509/0509010.pdf>



**EK A.****PİYASA TANIMI VE YAPI ANALİZİ**

Bir düzenlemenin rekabet üzerinde önemli olumsuz etkileri olması halinde üzerinde çalışılan ilgili pazara ve bunun yapısına ilişkin daha resmi bir analizin, daha ayrıntılı bir ikinci aşama değerlendirmesinin bir parçası olarak yürütülmesi yararlı olabilir. Bu analiz rekabet otoriteleri tarafından yürütülen analiz ile daha uyumludur. Bu durum dikkate alındığında, devletin rekabet politikası deneyimine sahip diğer kısımlarına danışmanın faydası olabilir.<sup>1</sup>

Sorulabilecek geçerli bir soru şöyledir: piyasa tanımı ve piyasa yapısına ilişkin resmi bir analiz neden düzenlemelerin rekabet değerlendirmesinde yardımcı olabilir? Resmi bir analizin hedeflerinden biri rekabet karşıtı davranış ve pazar gücünün kullanımı ihtimalini değerlendirmektir. 4. Bölüm'de birçok

<sup>1</sup> Rekabet taraflısı mevzuat birçok ülkede güçlenmekte ve daha etkili bir biçimde uygulanmaktadır. Avrupa Birliği rekabet kurallarının uygulatılmasında önemli değişiklikler görmüştür ve piyasaların rekabetçiliğini sağlamak için daha fazla ihtiyat çağrısında bulunmaktadır. Eekhoff'taki (2004) katkılar, rekabeti ve büyümeyi sağlamak için Avrupa'daki yeni deregüle edilen piyasalarda rekabet politikası ihtiyatını savunmaktadır. Fiyat tespiti anlaşmalarının uygulatılması Avrupa'da büyük bir değişiklikten geçmiştir; Harding ve Joshua (2004) bu kaymaları ayrıntılandırmaktadır. Motta (2004, s. 9-14) seçilmiş Avrupa ülkelerindeki ve AB'deki rekabet politikasına ilişkin genel bir bakış sağlamaktadır. Örneğin Japonya ve Avustralya rekabet politikasına yeni bir vurgu yapmışlar ve büyük ticaret ortaklarıyla kanunlarını uyumlulaştırma konusunda tartışmalar açmışlardır (Cassidy 2001, Homma 2002, OECD 1999 ve Richardson ve Graham 1997). ABD son yirmi yılda kartellere karşı uygulatmayı önemli miktarda güçlendirmiştir; Ghosal (2996) bu kaymaları tartışmaktadır. Çin'in, on yıldan uzun süren tartışmalardan sonra 2006-07 yılları içerisinde Tekel Karşıtı Kanun'unu çıkarması beklenmektedir (Bush, 2006). Hindistan 2002 yılında yeni Rekabet Kanunu'nu çıkartmış ve Rekabet Komisyonu'nu oluşturmuştur (Bhattacharjea, 2003). Bu bağlamda, rekabet kanunlarını uygulatan hükümet personeli ile düzenleyici değerlendirmeleri yürütenler arasında anlamlı sinerjiler olabilir.

verde tanımladığımız gibi, çok çeşitli kurallar ve düzenlemeler giriş engellerine ve firmaların pazardan çıkmasına neden olarak piyasa yapısında değişikliklere yol açabilir. Girişteki azalma ve/veya çıkışlardaki artış piyasa yoğunlaşmasını ve pazar gücünün kullanımı ile rekabet karşıtı davranış ihtimalini önemli oranda artırabilir. Piyasa yoğunlaşması ile rekabet karşıtı davranış ihtimali arasındaki bağlantı ölçüsünde, bu hususu resmi olarak incelemek faydalı olacaktır. Örneğin, Hay ve Kelly'nin klasik makaleleri (1974), piyasaların yapısı – az sayıda firma ve yüksek yoğunlaşma – ile fiyatlarda ve miktarlarda koordinasyonun (gizli anlaşma) ortaya çıkması arasındaki açık bağlantıları göstermektedir. İlgili pazarın resmi bir şekilde tanımlanmasından sonra, ülkenin yoğunlaşmalara ilişkin kritik eşikler hakkındaki kılavuz ilkeleriyle uyumlu olarak, rekabetin görebileceği muhtemel zarara ilişkin bir değerlendirme yapılabilir. Yine, yoğunlaşma verilerinin pazar gücü ihtimalini değerlendirme açısından yararlı olmasına karşın, pazar gücü etkilerine dair tam bir değerlendirmenin giriş engelleri ve yerleşik firmaların rekabetçi davranışlarına ilişkin hususları da dikkate alması gerekeceğini kaydetmek gerekir.

Daha sonra ilgili – ekonomik açıdan anlamlı – pazarı tanımlama sürecinden geçiyoruz. Sorulması gereken kilit bir soru şudur: Bir firma tarafından satılan bir ürün başka bir firma tarafından satılan bir ürün için iyi bir ikame midir? İki firmanın ürünleri ne ölçüde iyi birer ikame oldukları ürün özellikleri ve coğrafya gibi etkenlere bağlıdır. Bazı örnekleri inceleyelim:

- Otomobiller, özellikleri bakımından yüksek oranda farklılaşmıştır. Rolls Royce gibi büyük, lüks arabalar için alışverişe çıkan tüketiciler ile Smart Car gibi küçük, ekonomik bir araba almak isteyenler aynı değildir. Başka bir deyişle, tipik olarak, bu iki araba tüketiciler tarafından birbirinin ikamesi olarak görülmemektedir. Buna karşın iki komşu çiftlikte üretilen mısırlar tatları ve özellikleri bakımından neredeyse aynı olabilirler ki bu durumda müşteriler bunlara (mükemmel olmasa da) çok iyi birer ikame muamelesi yapacaktır.
- Norveç'te elektrik satan bir üretici Portekiz'de elektrik satan bir üretici ile rekabet halinde değildir. Benzer şekilde, California eyaletindeki elektrik satıcıları Florida'daki satıcılar ile rekabet etmemektedir. İletim kısıtları bu piyasaların coğrafi açıdan ayrı olmasını sağlamaktadır. Başka bir deyişle, bir piyasadaki elektrik arzı, coğrafi olarak ayrı başka bir piyasa için ikame olmayabilir. Buna karşın farklı üreticiler tarafından üretilmiş okullarda kullanılan kurşun kalem ülkenin her tarafında mevcuttur ve bu pazarda coğrafi bir ayırım bulunmamaktadır.

Bu nedenle, ilgili pazarı tanımlarken birbirleriyle doğrudan rekabet içerisinde olan firmaları ve ürünleri dikkate almamız gereklidir ve bu da aşağıdakilerin dikkatle değerlendirmesini gerektirir:

- İlgili ürün;
- İlgili coğrafya.

Yukarıdaki örneklere göre, küçük arabalara yönelik piyasanın büyük, lüks arabalara yönelik piyasadan farklı tanımlanması gereklidir. Ülkenin bir kısmında (örneğin California) elektrik satan firmalar da rahatlıkla diğer bir kısmındakilerden (örneğin Florida) farklı olabilir.

İlgili pazarı tanımlamak tüketiciler üzerindeki potansiyel etkiyi değerlendirmek için önemlidir. Bazı örnekleri inceleyelim:

- California'daki elektrik üreticileri – fiyat tespiti gibi – rekabete zararlı olabilecek iş uygulamaları içerisine giriyorsa, bunun California'daki elektrik tüketicileri üzerinde ters bir etki yapması beklenir. Ama Florida'daki tüketiciler üzerinde bir etkisi olması beklenmez.
- Ülke çapındaki yeni bir düzenlemenin daha az radyasyon yaymalarını sağlamak için röntgen makinelerinin güvenlik standartlarını yükselttiğini varsayın. Bu durumda şirketler yeni düzenleme standartlarına ulaşmak için yeni AR-GE harcamalarına girer. Bazı işyerleri standartları erken dönemde maliyet etkin bir biçimde karşılayabilirken diğerleri başarısız olup piyasadan çıkmak zorunda kalır. Bu düzenlemenin bir etkisi, bu piyasada rekabet eden firmaların sayısını kalıcı biçimde değiştirmek ve tüketicilerin karşılaştığı pazar gücü ile fiyatları potansiyel olarak artırmak şeklinde olabilir. Bu etkiler, yeni güvenlik düzenlemesinden etkilenen spesifik ürün pazarı içerisinde değerlendirilmelidir.
- Yerleşik teşebbüsün telekomünikasyon şebekesine erişim, yeni giren teşebbüslerin piyasaya girip rekabet edebilmesi için hayati önem taşımaktadır. Bir ülkenin, şebeke sahiplerinin (yerleşik şirketlerin) bu şebekeyi rakiplerle paylaşmamasını mümkün kılan kurallar kabul ettiğini varsayın. Bu hükmün, (a) yurt dışı telefon hizmetleri, (b) yurt içi telefon hizmetleri ve (c) yüksek hızlı internet gibi birçok piyasada ters etkileri olması muhtemeldir. Bu hükmün ters etkileri bu üç piyasa arasında önemli derecede farklılık gösterebilir. Örneğin, rakiplerin

şebekeye güvenilir ve yeterli erişimi olmaması halinde yüksek hızlı internet piyasasındaki rekabet oldukça ters bir şekilde etkilenebilir.

Bu nedenle tüm rekabet değerlendirmeleri ilgili – ekonomik açıdan anlamlı – pazarı ve bu pazar içerisindeki şirketleri hedeflemelidir.

İlgili pazarın tanımlandıktan sonra, ürün özelliklerinin ve coğrafyanın göz önüne alınmasının ardından bu piyasanın yapısını tanımlayan birçok değişkene bakılabilir.

- *Firmaların sayısı:* Genelde, ilgili pazardaki firmaların sayısı ne kadar çoksa pazar gücüne ilişkin endişeler o kadar az olur. Az sayıda firma mutlaka rekabet için zararlı değildir – bu giriş engellerinin büyüklüğüne ve potansiyel olarak da hüküm süren rekabet tipine (örneğin ihale piyasalarına karşı normal piyasalar) bağlıdır.<sup>2</sup>
- *Firmaların boyut dağılımı:* İlgili pazardaki firmalar boyut bakımından nispeten eşit mi yoksa boyutları arasında büyük farklar mı var? Örneğin, bir piyasada 20 firma olduğunu ama firmaların boyut dağılımlarında en büyük firma pazar payının % 80'ini, geri kalan 19 firma da üretimin diğer % 20'sini alacak şekilde büyük oranda bir çarpıklık olduğunu varsayın. Eğer boyut dağılımında büyük oranda bir çarpıklık varsa, bunun piyasanın rekabet edebilirliği üzerinde potansiyel etkileri vardır. Çevresindeki firmalardan etkili bir rekabet görmeyen hakim durumdaki bir firma, rahatlıkla önemli pazar gücüne sahip olabilir.
- *Üretim miktarı yoğunlaşması:* Bu, satış veya üretim kapasitesinin ne ölçüde piyasadaki birkaç firmanın elinde yoğunlaşmış olduğunu ölçer. Örneğin basit bir ölçüm, piyasadaki en büyük 3 veya 4 firma tarafından yapılan toplam satışların payıdır. Rekabet politikası otoriteleri tarafından tipik olarak kullanılan ölçek Herfindahl-Hirschman Endeksi'dir (HHI). Daha yüksek bir HHI satışların (veya

---

<sup>2</sup> Örneğin Breshanan ve Reis (1991) çeşitli profesyonel hizmetler – doktorlar, diş hekimleri ve diğerleri – tarafından yerel piyasalara girilmesi üzerinde çalışmaktadır. Bir tekel tedarikçiden başlamak üzere, ilave tek bir tedarikçinin bile girişinin kar marjlarında önemli bir düşüşe yol açtığını ve daha sonraki ilave girişin marjları çok daha az miktarlarda azalttığını bulmuşlardır. Sonuçlarının, müşteriler için düşük fiyatlar ve üreticiler için düşük marjlar elde etmek açısından çok sayıda rakibin mutlaka gerekli olmadığına işaret ettiği görülmektedir.



üretim kapasitesinin) birkaç firmanın elinde daha büyük oranda yoğunlaştığına işaret eder. HHI'daki artışların, genellikle, daha fazla bir pazar gücü olasılığına ve müşteriler tarafından daha yüksek fiyatlar ödenmesine yönelik etkilere yol açması beklenir.

Firmaların sayısına, firmaların boyut dağılımına ve üretim yoğunlaşmasına ilişkin değişkenler, birlikte ilgili pazarın yapısına dair geniş bir resim elde etmekte kullanılarak söz konusu piyasanın rekabet edebilirliği hakkında yargıda bulunmamıza izin verebilir. Yüksek yoğunlaşmanın veya birkaç firma bulunmasının mutlaka piyasa gücünün kullanılması kabiliyetine işaret etmediğini kaydetmek önemlidir. Doğru bir değerlendirme için giriş engellerinin boyutu ve yerleşik firmaların rekabetçi davranışları da incelenmelidir. Örneğin daha yüksek bir yoğunlaşma yüksek giriş engelleri ile birleştiğinde, yerleşik firmaların pazar gücünü kullanabilme becerisine sahip olma ihtimalinin artmasına yol açacaktır.

Kutu A1 pazar yapısı kavramlarını tasvir edecek bilgiler sunmaktadır.

#### Kutu A1: Piyasa yapısı

##### Örnek 1. Varsayımsal bir piyasa

Pazar payları % 40, % 25, % 20, % 10 ve % 5 olan beş firmadan oluşan bir piyasa düşünün. En büyük şirketin büyük bir paya sahip olması bakımından boyut dağılımında çarpıklık vardır ancak ikinci ve üçüncü firmaların payları çok da az değildir.

- Dört firma üretim yoğunlaşma ölçüğü (C4) = % 95.
- Herfindal-Hirschman Endeksi (HHI) aşağıdaki gibi tanımlanmıştır. Piyasada N sayıda firma olduğunu, Q'nun ilgili pazardaki tüm firmaların üretimi olduğunu ve  $q_i$ 'nin de i'ninci firmanın üretimi olduğunu kabul edelim;

$$Q = \sum_{i=1}^N q_i \cdot i\text{'ninci firmanın pazar payı } s_i \text{ olursa; } s_i = \frac{q_i}{Q}. \text{ HHI şu şekilde}$$

$$\text{tanımlanır: } HHI = \sum_{i=1}^N (s_i^2).$$

Yukarıdaki varsayımsal piyasada,  $HHI=40^2+25^2+20^2+10^2+5^2=2570$ 'tir.

**Örnek 2: Uçak motoru üretimi için pazar payları (2001 yılı için yaklaşık sayılar).**

General Electric % 42; Pratt and Whitney % 32 ve Rolls Royce %26. General Electric'in en büyük paya sahip olmasına karşın boyut dağılımı büyük oranda çarpık değildir.

- $C4 = \%100$ .
- $HHI = 1764 + 1024 + 676 = 3464$ .

**Örnek 3: İnternet tarayıcıları için pazar payları (2005 yılı için yaklaşık sayılar).**

İnternet Explorer % 85; Firefox % 5; Mozilla % 4; AOL % 2; MSN % 2; Netscape % 1 ve Opera % 1. İnternet Explorer en yüksek paya sahiptir ve boyut dağılımı yüksek oranda çarpıktır.

- $C4 = \%96$ .
- $HHI = 7225 + 25 + 16 + 4 + 4 + 1 + 1 = 7276$ .

**Örnek 4: İngiltere süpermarket mağaza zincirleri için pazar payları. (Kaynak: BBC, 8 Şubat 2006)**

Tesco %31; Asda % 17; Sainsbury's % 16; Morrison's % 11; Somerfield %6; Waitrose %4; Iceland %2 ve diğer (daha küçük) mağazalar için toplam % 13. Tesco, en yakın rakibine kıyasla iki kat fazla pazar payına sahiptir ve daha sonraki üç zincir nispeten eşit durumdadır. (Aşağıdaki HHI hesaplamalarında ulusal bir piyasanın mevcut olduğu varsayılmasına rağmen büyük ihtimalle pazarda coğrafi açıdan bir miktar kesimlere ayrılma görülecektir ve bu durumda yoğunlaşma ölçütlerinin coğrafi açıdan kesimlere ayrılmış her pazar için hesaplanması gerekecektir. Ancak burada bu komplikasyona girmeyeceğiz.)

- $C4 = \%75$ .
- $HHI$  (en üstteki 7 firma için)  $= 961 + 289 + 256 + 121 + 36 + 16 + 4 = 1683$ .

2'nci ve 4'üncü örneklerden internet tarayıcı piyasasının 7276 ile en yüksek, İngiltere süpermarket zincirlerinin de 1683 ile en düşük HHI'ya sahip olduğunu görmekteyiz. HHI'deki bu ciddi fark, Microsoft'un piyasanın % 85'ine sahip olmasına karşın lider süpermarket zinciri Tesco'nun yalnızca piyasanın % 31'ine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Boyut dağılımı hususlarını da dikkate aldığından HHI C4'e kıyasla daha iyi bir ölçüttür. Rekabet politikası analizinde varılan genel sonuç, yüksek HHI'ya sahip piyasaların pazar gücünün kullanılmasına yönelik daha fazla

potansiyele sahip olduğu şeklindedir.

Değerlendirmenin adımları aşağıdaki gibi düşünülebilir.

### 1. İlgili ürün pazarını ve coğrafi pazarı tanımlayın

Bu, kuralın veya düzenlemenin etkisini uygun bir şekilde değerlendirmek için hayati öneme sahip bir ilk adımdır. Ürün ve coğrafya hususlarını vurgulamak için birkaç varsayımsal örneği dikkate alınız.

- Düzenleme: Bir ülkedeki bir yerel idarenin malların bölgeye taşınmasına ilişkin bazı kısıtlamalar getirdiğini düşünün. Etkilenen ürün gruplarının da tarım ürünleri olduğunu kabul edin. Ürün ve coğrafya aşağıdaki şekilde tanımlanabilir:
  - Ürün: Öncelikle etkilenmesi muhtemel tüm tarım ürünlerini kalemlere dökün. Bu, bize geniş ürün pazarı tanımını verir. İkinci olarak, geniş grup içerisinde daha fazla etkilenmesi muhtemel spesifik ürünler (patates? mısır?) olup olmadığını saptayın. Bu şekilde iki seviyede ürün tanımı olabilir: biri geniş diğeri de dar.
  - Coğrafya: Geniş tanım etkilenen tüm bölgeyi kapsayacaktır. Eğer, örneğin, en fazla bölgenin bazı kısımları (Doğusu?) etkileniyorsa, bu daha dar bir coğrafi tanım oluşturabilir.
- Düzenleme: bir *büyükbaba* maddesi ile mevcut elektrik üretim santrallerinin beş yıl boyunca yeni kirlilik standartlarına uymamasına izin verildiğini, ama (yerleşik teşebbüslerin genişlemesi ile ya da yeni girişlerle kurulan) yeni tüm santrallerin bu yeni standartlara uymalarının zorunlu olduğunu varsayın.
  - Ürün: Elektrik
  - Coğrafya: Coğrafya hakkında düşünmenin en kolay yolu, elektrik (iletim) şebekesi bakımından piyasanın kesimlere mi ayrıldığını yoksa birleşik bir bütün olarak görülmesinin daha mı iyi olduğunu göz önüne almaktır. Örneğin, ABD'de California eyaleti yeni bir çevre mevzuatı çıkartır ve bir büyükbaba maddesi eklerse, bunun Florida'yı etkilemesi muhtemel değildir. Bu nedenle eyaleti ilgili coğrafi pazar olarak kabul etmek en iyisi olacaktır.

- Düzenleme: Veterinerlerin televizyonda ya da internette reklam vermesinin yasaklandığını varsayın.
  - Ürün: Veteriner hizmetleri.
  - Coğrafya: Bütün ülke. Kısıtlama meslekteki herkes için geçerli olduğundan pazarlar coğrafi kesimlere ayrılmamıştır.

## 2. İlgili pazarın yapısını değerlendirin

İlgili pazarın yukarıda tanımlandıktan sonra, aşağıdaki bilgileri ana hatlarıyla belirleyerek devam edin:

- Piyasadaki firmaların sayısı. Bu, ilgili pazardaki tüm işletmelerin bir çetelesi olacaktır. Eğer tam bir çetele mümkün değilse, en azından piyasadaki temel oyuncuların saptanması gereklidir.<sup>3</sup>
- Piyasadaki firmaların boyut dağılımı. Genelde her işyerinin pazar payını elde etmek zor olacaktır. İşyerlerini küçük, orta ve büyük şeklinde kategorilerde toplayarak ve her kategorideki işyerlerinin sayısına bakarak kabaca bir fikir elde edilebilir.
- Yoğunlaşma. Piyasadaki işyerlerinin kesin üretim seviyelerini elde etmek zor olabileceğinden, yoğunlaşmaya ilişkin Herfindhal-Hirschman Endeksi (HHI) genelde kurulması zor bir ölçüt olacaktır. Mevcut olduğunda, bu endeksi hesaplamak için piyasadaki büyük oyuncuların pazar payları kullanılabilir. Daha az bilgi gerektiğinden, dört ya da beş firma yoğunlaşma endeksi gibi daha basit bir ölçütün oluşturulması daha kolay olabilir.

Daha önce kaydedildiği üzere, piyasa yoğunlaşması veya kullanılacak firmaların sayısına ilişkin spesifik eşikler ülkeye özgü kılavuz ilkeler aracılığıyla belirlenecektir.

---

<sup>3</sup> İdeal olarak, pazara girmesi olası teşebbüslerin sayısına ilişkin bir fikrin de elde edilmesi istenir zira bu muhtemel rekabetin boyutunu daha doğru biçimde ortaya koyacaktır. Ancak bu bilgiye ulaşmak zor olabilir.

**EK B.****ÖRNEK REKABET DEĞERLENDİRMELERİ**

Avustralya Rekabet İlkeleri Anlaşmasındaki (Avustralya hükümeti, 1996) Kılavuz Mevzuat İlkesi"nde açıklandığı gibi rekabet değerlendirmesinin yol gösterici ilkesi kuralların ve düzenlemelerin aşağıdaki hususlar kanıtlanmadığı sürece rekabeti kısıtlamaması gerektiğidir:

1. Kısıtlamanın toplum açısından faydaları maliyetlerinden fazladır;
2. Mevzuatın amacına sadece rekabeti kısıtlayarak ulaşılabilir.

Gördüğümüz gibi, rekabet değerlendirmeleri belirli bir kuralın ya da düzenlemenin rekabet üzerindeki etkisini ya da beklenen etkisini değerlendirirken kullanmak üzere politika yapıcılara ve devlet görevlilerine etkin, iki aşamalı genel bir çerçeve sunmaktadır. Aşağıdaki örneklerin gösterdiği gibi bu tür değerlendirmeler basit bir gözden geçirme olan "ilk değerlendirme" ve ilk değerlendirme sırasında rekabetle ilgili önemli endişeler ortaya çıkarsa ardından yapılan "tam değerlendirme" ile birlikte piyasaların nasıl işlediğine dair bir öngörü sunar, karar alma ile ilgili etkenleri daha şeffaf hale getirir ve düzenlemelerin avantajlarını ve dezavantajlarını değerlendirirken doğru tercihler yapmalarında politika yapıcılara yardımcı olacak önemli bir araç sağlar. Kurallar ve düzenlemeler genellikle pazardaki teşebbüsleri teşvik eden etkenleri değiştirmektedir. Rekabet değerlendirmeleri politika yapıcılara bu değişikliklerin pazardaki teşebbüslerin davranışları üzerinde nasıl etkileri olacağını ve bu etkilerin rekabete nasıl yansıtacağını anlamalarına yardımcı olur.

## 1.TAKSİ DÜZENLEMELERİ\*

Bu bölüm, varsayımsal bir kasabanın taksi düzenlemelerindeki bir değişiklik için örnek bir rekabet değerlendirmesi sunmaktadır. Öncelikle mevcut durum ve olası eylemler tarif edilmiştir. Bunlar geniş bir düzenlemeye ilişkin gözden geçirme ile öngörülecek materyallerdir ve dolayısıyla bir rekabet değerlendirmesine özgü değildir. Bu giriş materyallerinden sonra örnek bir rekabet değerlendirmesi sunulmuştur.

Bu örnek değerlendirme nispeten kısadır. Özellikle daha fazla ekonomik ithalatı olan piyasalar için daha uzun değerlendirmeler uygun olabilir.

### 1. Genel durum

#### 1.1 Arka Plan

Touriste şehrinde taksi endüstrisini düzenlemekle görevli belediye otoritesi olan bir Şehir Meclisi bulunmaktadır. İşlevlerini yerine getirirken Şehir Meclisi'nin nihai amacı taksi hizmetleri sağlayan piyasaların etkin bir şekilde işlemesi ve müşterilere, taksi endüstrisine ve genel ekonomiye azami faydayı sağlamasıdır. Touriste bir dizi önemli turistik mekâna sahip bir kasabadır. Kasabadaki taksi yolculuklarının % 60'ı turistler tarafından yapılmaktadır. Turistleri korumak için Şehir Meclisi geçmişte yüksek oranda düzenleme altında bir taksi ortamı sürdürmüştür.

Yüksek seviyedeki düzenlemelere rağmen, çoğu hem yoğun saatlerde hem de geceleri taksi temin edilememesine ilişkin olmak üzere, tüketici şikayetleri oldukça yüksek seviyede olmuştur. Ulaştırma Dairesi ve Yerel İdare'nin talebi üzerine Şehir Meclisi mevcut düzenlemeleri gözden geçirmiştir. Mevcut düzenlemelerin her zaman halkın yararı ile uyumlu olmadığına hükmetmiştir ve düzenlemeye ilişkin olarak,

- Taksi piyasasının güvenliği, kaliteyi ve mevcudiyeti günün ve yılın her saati için teminat altına alacak şekilde etkin işlemini sağlaması; ve

---

\* Bu örnek rekabet değerlendirmesi Marta Troya-Martinez tarafından hazırlanmıştır.

- Halkın çıkarına uygun şekilde tüketicilere azami fayda getirmesi amaçlanan yeni teklifler sunmaktadır.

### **1.2. Mevcut düzenlemelerin ve halihazırdaki ortamın tanımı**

Trafik Kanunu'ndan yetki alan Şehir Meclisi, 1978'den beri taksi endüstrisi düzenlemesini belirleme görevine sahiptir; bunun üç boyutu vardır: girişin düzenlenmesi, kalitenin düzenlenmesi ve ücretlerin düzenlenmesi. Halihazırda Şehir Meclisi'nin dolaşımında 2562 ruhsatı bulunmaktadır. Son üç yılda şehir toplam 25 yeni ruhsat çıkartmış, yani mevcut ruhsatların sayısını % 1 oranında artırmıştır.

Belediye ruhsat verme otoritesi olan Şehir Meclisi, bir taksi işleten tüm kişilerin bir ruhsata sahip olmalarını ve kendilerine ruhsat verilmeden önce bir güvenlik kontrolünden geçmelerini gerekli kılmaktadır. Potansiyel taksi sürücülerinin mali anlamda ayakta kalma becerisi, yolcuların ve halkın güvenliği ve taşıt bakımına ilişkin devlet standartlarına uymaları gereklidir. İşletmeciler, aynı zamanda denetimleri altındaki taksilerin aynı koşullara uymalarını sağlamalıdır.

Özellikle güvenlik kontrolü, taksi sürücülerinin:

- Son beş yıl için bir banka hesabı dökümü sunmalarını;
- Bir sağlık kontrolünden geçmelerini;
- Araba kullanma kayıtlarının gözden geçirilmesini;
- Yerel yol şebekesi bilgisi ve dil becerileri hakkında sınavlardan geçmelerini; ve
- Taksi taşıtını test edilmesi için bir şehir garajına götürmelerini.

gerektirmektedir.

Ruhsat almadan önce tatmin edici bir güvenlik kontrolünden geçilmesi zorunludur. Ruhsat almak için iki yol bulunmaktadır: ilk olarak, Şehir Meclisi yeni ruhsatlar çıkarttığında ve ikinci olarak da yerleşik bir taksi sürücüsü kendi ruhsatını satmak istediğinde. Her iki durumda da yeni gelen ruhsat için bir ücret ödemek zorundadır.

Girişler üzerindeki kısıtlamalar nedeniyle ve pazar gücünün kötüye kullanılmasını engellemek için ruhsat verme otoritesi zaman kuşağına ve alana göre mesafe başına bir ücret artı bir başlangıç bedeli belirler. Kurallar sürücülerin iskonto önerip öneremeyeceklerini belirtmemektedir. Özellikle uzun yolculuklar için sürücü ile önceden yapılan pazarlık sonucunda bazen iskonto alınabilse de bu tür iskontolar seyrek. Enflasyonu ve benzinin piyasa fiyatını yansıtmak için gerekli olduğunda ücretler artırılmaktadır. Meclis, aynı zamanda taksimetre özelliklerini ve taksimetrenin incelenme sıklıklarını da belirlemektedir.

Çeşitli tüketici ve turist birliklerince mevcut düzenlemenin amacının müşterileri korumak değil yerleşikleri korumak olduğuna işaret edilmiştir. Ruhsat alma tedbirlerinin (mevcut bir ruhsat sahibinin yerine geçmek ya da yerel otorite tarafından ender olarak çıkartılan ruhsatlardan birini elde etmek) pazara girişi kısıtladığı öne sürülmüştür.

Sonuç olarak, spekülörleri ruhsat başvurusunda bulunarak bunları (düzenlenen bir fiyat karşılığında) elde ettikten sonra, daha yüksek bir piyasa fiyatından satıp sağlıklı bir kar elde etmeye teşvik eden önemli bir arz ve talep dengesizliği vardır. Arz kısıtlılığı aynı zamanda hizmet kalitesini de düşürmektedir; örneğin gündüzleri etkin olan taksi sayısının 10.000 kişi başına 9,2'den 7,9'a düştüğü son beş yılda bekleme süreleri önemli oranda artmıştır ve bazı yasadışı taksiler şimdiden piyasaya girmiştir. Özellikle geceleri taksi bulmak zor olmaktadır (halihazırda 10.000 kişi başına yalnızca 5,7 taksi düşmektedir) çünkü düşük kullanım oranı ve daha yüksek "kötü" müşteri ihtimali taksi sürücülerinin geceleri saat başına gündüzlere oranla daha az kazanmalarına neden olmaktadır. Buna ek olarak çoğu taksi sürücüsünün ailesinin olması bunların geceleri çalışmaya daha az istekli oldukları anlamına gelmektedir.

### **1.3. Alternatifler**

Dikkate alınan beş birincil politika alternatifi bulunmaktadır:

- Bir eylemde bulunulmaması;
- Ruhsatlama sistemi, ruhsat sayılarındaki kısıtlama zaman içerisinde kaldırılarak sürdürülürken taksi ücreti düzenlemelerinin gece saatlerinde daha yüksek bir ücret ile korunması;
- Ruhsatlama sisteminin ruhsat sayılarındaki ve taksi ücretlerindeki kısıtlamaların zaman içerisinde kaldırılmasıyla korunması;



- Bir *franchise* sistemine geçilmesi ve
- Tüm düzenlemelerin kaldırılması.

## 2. Örnek rekabet değerlendirmesi

Bu arka plan çerçevesinde, Touriste Şehir Meclisi için hazırlanan rekabet değerlendirmesi aşağıda eklidir. Bu değerlendirmenin kesin sonuçlarının tüm koşullar altında aynı olması şart değildir, bu yüzden taksi düzenlemelerine ilişkin başka değerlendirmeler kolaylıkla farklı sonuçlara varabilirler. Daha sonra Şehir Meclisi, kısmen rekabet değerlendirmesinin sonuçlarına da dayanarak nasıl devam edileceğine ilişkin kararını verecektir ancak değerlendirmenin önerilerine uymak şeklinde yasal bir yükümlülüğü olmayacaktır.

### 2.1. Düzenlemenin hedefleri

Düzenlemenin hedefleri şunlardır:

- Taksi piyasasının güvenliği, kaliteyi ve mevcudiyeti günün ve yılın her saati için teminat altına alacak şekilde etkin işlemlerini sağlamak; ve
- Halkın çıkarına uygun şekilde tüketicilere azami fayda getirmek.

### 2.2. Düzenlemeye ilişkin seçenekler

Düzenlemeye ilişkin seçenekler şunlardır:

**1. Seçenek: Statüko.** Hiçbir şey yapmamak ve kapsamı altında Şehir Meclisi'nin (belediyenin düzenleme organı) piyasadaki ruhsat sayısını kısıtlayan zorunlu bir ruhsat verme sistemi aracılığıyla piyasaya girişi düzenlemeye devam ettiği mevcut düzenleyici içeriği korumak. Bu ruhsat verme sistemi aracılığıyla Meclis, aynı zamanda taksilerin faaliyet gösterebileceği kalite gereklilikleri kapsamını da tespit etmiştir. Özellikle de ruhsat almadan önce son beş yıla ait bir banka dökümü sunulmasını; bir sağlık kontrolünden geçilmesini; araba kullanma kayıtlarının gözden geçirilmesini; yerel yol şebekesi bilgisi ve dil becerileri konularında sınavlardan geçilmesini ve taksinin test edilmesi için bir şehir garajına götürülmesini gerektiren bir güvenlik kontrolü yapılmasını tespit etmiştir. Ayrıca Şehir Meclisi, aynı zamanda, alınabilecek taksi ücretlerinin yapısını ve azami seviyesini de belirlemektedir.

**2. Seçenek: Giriş kısıtlamalarının kaldırılması.** Şehir Meclisi tarafından uygulanan ruhsatlama sistemini sürdürmek ancak zaman içerisinde ruhsat sayısındaki kısıtlamayı ortadan kaldırmak. Şehir Meclisi, araba kullanma kabiliyetini, hizmet bilgisini, sürücülerin kişisel zindeliğini, mesuliyet sigortasını ve arabaların güvenlik kontrollerini belgelendirmeye yönelik masrafları karşılamak için yeni gelenlerden sabit bir ücret alacaktır. Şehir Meclisi, aynı zamanda, taksi ücreti düzenlemelerini de koruyacaktır, ancak gece saatlerinde daha yüksek bir ücret getirecek ve ücret yapısının taksinin dışında gösterilmesini zorunlu hale getirecektir.

**3. Seçenek: Giriş kısıtlamalarının ve ücret düzenlemelerinin kaldırılması.** Azami ücret düzenlemesini ve taksi duraklarına yönelik "önce gelen önce gider" kuralını kaldırmak ama 2. seçenekteki düzenlemeleri korumak.

**4. Seçenek: Franchise sistemi.** Kapsamı altında tüm taksi şirketlerinin en iyi fiyat-kalite hizmetini sunmak için birbirleriyle rekabet ettikleri bir *franchise* sistemi getirmek. En iyi teklif yapan şirketlere, periyodik olarak yeniden ihaleye çıkartılacak *franchise*'lar verilecektir. *Franchise*'ın bir parçası olarak, Şehir Meclisi taksi işletmecilerini şikâyetlerle ilgilenmekten sorumlu kılacak ve her şikâyetin tatmin edici bir şekilde çözülmesinden onları mesul tutacaktır. Şehir standartlarını ihlal eden *franchise*'lar para cezalarına ve olası iptallere maruz kalacaktır. Dört *franchise*'ın verilmesi düşünülmektedir.

**5. Seçenek: Bütün düzenlemelerin kaldırılması.** Bütün düzenlemeleri kaldırmak. Özellikle endüstrinin Şehir Meclisi tarafından yönetilen gönüllü bir kayıt sistemi (sertifika sistemi) uygulamasını sağlamak ve potansiyel müşterilerin sertifikalı taksi hizmeti ya da daha ucuz düzenlenmemiş taksi hizmeti kullanmak arasında seçim yapmasına izin vermek.

### 2.3. *Etkilenen piyasa*

Düzenlemeden doğrudan etkilenen piyasa, belediye alanı içerisinde talep üzerine kapıdan kapıya yolcu hizmetleri sağlayan tüm taşıtları içeren taksi hizmetleri piyasasıdır. Bu piyasa, müşterilerin hizmeti nasıl aradığı temelinde kesimlere ayrılmış olabilir. Bu kritere göre, şu kesimlerin sınırları çizilebilir: telefon rehberi taksi piyasası, taksi durağı piyasası ve yoldan çevrilen taksi piyasası. Piyasanın kapsamı Şehir Meclisi düzenlemesinden etkilenen belediyedir, zira taksiler yalnızca ruhsat sahibi oldukları alan içerisinde müşteri alabilirler.

Arz zincirinin diğer unsurları (başka bir deyişle taksiler için taksimetre gibi özel cihazların temini) üzerinde önemli bir etki olası değildir.

Piyasada çok yüksek bir yoğunlaşma olmamasına (zira Ocak 2006'da dolaşımında, çoğu kendi araçlarını kullanan serbest meslek sahibi sürücülere ait olmak üzere 2562 ruhsat bulunmaktaydı) ve farklılaşma derecesinin

<sup>1</sup>Düşük olmasına rağmen yukarıda tanımlanan piyasadaki rekabet oldukça zayıftır; önemli arz ve talep dengesizlikleri vardır (özellikle geceleri) ve taksi sürücülerinin müşteri çekmek amacıyla hizmeti iyileştirmek için pek az çaba gösterdikleri anlaşılmaktadır. Bu, aşağıdaki unsurların bir sonucudur:

- Tüketicileri kendileri için en uygun hizmeti seçmekten alıkoyan hem fiyata hem de kaliteye ilişkin bilgilendirme aksaklıklarının varlığı (örneğin telefonla bir taksi çağrıldığında taksinin özelliklerini bilmemektedirler);
- Arz yetersizliği durumlarında potansiyel sürücülerin piyasaya girmesini sınırlandıran, piyasadaki sürücü sayısı üzerindeki yapay kısıtlamalar (son üç yılda şehir mevcut ruhsatların sayısını yalnızca yüzde 1 oranında artırmıştır); ve
- Taksi duraklarındaki müşterilerin, tercih edebilecekleri kaliteye ilişkin özelliklere sahip bir araba yerine ilk sıradaki taksiye binmelerini gerektiren, taksi sürücüleri tarafından karşılıklı tehditler aracılığıyla uygulatılan gelenek.

Rekabetçi seviyenin üzerinde olan fiyatların varlığı ve arz yetersizliği durumlarında, yeni gelenlere yeniden satılan ruhsatların fahiş gayriresmi piyasa değerlerine ve uzun ruhsat alma bekleme listelerine yansımaktadır.

Ancak rekabetin canlılığı kesimden kesime değişmektedir. İlkesel olarak, seyahatçiler farklı fiyatlar hakkında nispeten düşük arama maliyeti ile (yani telefonla arayarak) bilgi toplayıp bu bilgileri karşılaştırarak “alışverişe çıkabileceği” için, telefon rehberi piyasası oldukça rekabetçi olabilmektedir. Ayrıca bu kesim için tekrarlanan alımlar nispeten daha muhtemeldir ki bu da uygun bir hizmetin sağlanmasını temin edecektir. Taksi durağı piyasasında tüketiciler sıradaki ilk taksiye binmek mecburiyetinde olduklarından (“önce

<sup>1</sup> Farklılaşma derecesi, hizmeti rakiplerin hizmetlerinden farklı kılmak için üzerinde yapılabilecek modifikasyonların miktarına atıfta bulunmaktadır.

gelen önce gider” politikası) rekabet fırsatları daha sınırlıdır. Son olarak yoldan çevrilen taksi piyasasında, özellikle de taksilerin tüketicileri geçen ilk boş taksiyi durdurmaya teşvik edecek şekilde aralıklarla gelmesi halinde, taksiler arasında seçim yapma fırsatları sınırlı olabilir. Böyle bir durumda, fiyat rekabetini sürdürmek zordur çünkü müşteriler teklifleri arama konusunda isteksiz ise ve tekrarlanan bir alım şablonu mevcut değilse, fiyat indiriminin karlı olmama olasılığı yüksektir (yani tek taraflı olarak fiyatını düşüren bir taksi sürücüsü hizmetlerine olan talebin arttığını görmeyecektir).

#### **2.4. Rekabet değerlendirme**

##### **2.4.1 1. Seçenek – Statüko**

Ruhsatlı sürücüler yukarıda belirtilen zayıf rekabetten faydalanmayı sürdürecektir.

##### **2.4.2. 2. Seçenek – Giriş kısıtlamalarının kaldırılması**

Mevcut ruhsatlardaki artışın bir sonucu olarak girişe ilişkin ilk sabit maliyetin düşmesi beklenmektedir. Ayrıca rekabetin geliştirildiği ölçüde yenilikçi hizmetler sunmaya yönelik bir eğilim oluşması beklenmektedir.

Ruhsat sayılarındaki kısıtlamaların ortadan kalkması giriş engellerini azaltacak ve dolayısıyla rekabeti teşvik edecektir. Bu olgu, maliyetlerindeki düşüş ile birlikte, ücretler üzerinde artık tüketiciler için kolayca görülebilir hale gelen aşağıya doğru bir baskı yaratacaktır. Bu durum, tüketicilerin daha bilgili seçimler yapması ile beraber piyasanın daha etkin bir şekilde işlenmesini sağlamalıdır. Ek olarak, girişteki artış bekleme sürelerini de azaltacak ve dolayısıyla ortalama hizmet kalitesini artıracaktır.

##### **2.4.3 3. Seçenek - Giriş kısıtlamalarının ve ücret düzenlemelerinin kaldırılması.**

Rekabetçi etkiler 2. seçenektekiyle aynıdır, ancak rekabetçi ücretlerin aynı ölçüde etkili bir biçimde sağlanamaması şeklinde bir fark bulunmaktadır. Özellikle, ücretler üzerindeki nihai etkinin ne olacağını herhangi bir kesinlik derecesi ile belirlemek zordur. Bir taraftan, rekabetin teşvik edilmesi ve ilk giriş maliyetlerinin azaltılması halinde ücretler düşebilir. Ancak diğer taraftan, arzdaki genişlemenin azalan bir doluluk oranına<sup>2</sup> yol açması ya da yerli

---

<sup>2</sup> Maliyetlerin çoğunluğunun sabit olduğu dikkate alınır bu, tüm maliyetlerin telafi edilmesi için ücretlerin artması gerektiği anlamına gelecektir.

olmayan müşterilerin taksi sistemine ve pazarlık yapma gereksinimine ilişkin bilgisizliğini de kapsayan, piyasanın kendisinden kaynaklı piyasa başarısızlıkları nedeniyle rekabetçi bir ortamın kurulamaması halinde ücretler artabilir.

Yolculukların % 60'ının turistler tarafından yapıldığı ve turistlerin çoğunun ücretlerin farklı olabileceği ya da pazarlık yapılabileceği fikrine aşına olmayacakları dikkate alınır, birçok taksinin fiyat ayarlamaya taktiklerine başvurabileceğinden endişelenmek için neden bulunmaktadır.

#### 2.4.4. 4. Seçenek- Franchise sistemi.

Bu seçeneğin etkileri belirsiz görünmektedir. Birçok şey rekabetin başarıyla oluşturulmasına bağlıdır.

Eğer böyle olursa ücretlerin düşmesi ve kalite ile ulaşılabilir bilginin artması beklenmektedir ki bu da piyasanın daha etkili işlemlerini, müşterilerin daha bilgili seçimler yapmasını sağlayacaktır.

Ancak rekabeti kısıtlayıcı işbirliğine yönelik davranışların hüküm sürdüğü bir ortam oluşturulursa, o zaman ücretlerin artması ve kalitenin azalması beklenmektedir. Yoğunlaşmanın ve giriş engellerinin artması beklendiğinden bu olası bir senaryodur (yani, uygulamada yalnızca büyük şirketler işleyebilecektir).

#### 2.4.5. 5. Seçenek – Bütün düzenlemelerin kaldırılması

Giriş maliyetleri ve kalite uyumunun azalması beklenmektedir. Bu nedenle daha fazla giriş olacağı tahmin edilmektedir. Maliyetlerdeki azalma ve rekabetteki artışın sonucunda ücretlerin ortalama olarak düşmesi, ancak kalite kontrolünün eksikliği ve (önceden ısmarlananlar dışında) taksilerin kaliteye yatırım yapmaya yönelik olarak yeterince teşvik edilmemesi nedeniyle kalitenin azalması beklenmektedir.

Herhangi bir kalite ve ücret düzenlenmesi sağlanmadığından hizmetlerin kalitesi ve fiyatlarına ilişkin tüketici belirsizliği artacaktır. Sonuç olarak, birçok belgesiz taksinin bir “fiyat istismarı” stratejisi izlemesi beklendiğinden, özellikle de taksi kullanıcılarının daha yüksek bir yüzdesini oluşturan turistler gibi daha az bilgili tüketiciler için refah azalabilir. Sahtecilik yapan ya da (yolculuk sona erdiğinde) fiyata ilişkin başlangıçtaki sözlü taahhütlerine saygı duymayan taksi sürücülerini için cezalar zayıftır. Zira giriş düşük maliyetli olduğunda bir ruhsatın geri alınması çok maliyetli olmamaktadır. Taksi

müşterileri, özellikle de valizi olan müşteriler bir kez taksiye bindiklerinde başlangıçtaki taahhütlere uyulmaması halinde zayıf bir pazarlık konumunda kalmaktadırlar.

### 2.5. *Sonuçlar*

Düzenlemeler piyasaya girişe yönelik, yalnızca rekabeti değil, müşterilerin bilgili tercihler yapmaları için şart olan ulaşılabilir bilgileri de zayıflatan gereksiz engeller getirdiği için 1'inci seçeneğin en büyük zararlı rekabetçi etkiye sahip olması muhtemeldir. Sonuç olarak sağlanan hizmetlerin kalitesi ve mevcudiyeti olumsuz yönde etkilenmektedir. Bunu aksine halihazırdaki düzenlemelerle karşılaştırıldığında piyasadaki ruhsat sayısı rekabeti sınırlandırma etkisi yaratacak şekilde yapay olarak kısıtlanmadığı için 2'nci ve 3'üncü önerilerin bir dizi rekabet taraftarı faydası bulunmaktadır. Bu seçeneklerin müşteriler için yüksek kaliteli bir alış-verişi ve uygun hizmet mevcudiyetini teşvik edeceğine inanılmaktadır. Ancak 3'üncü seçenek kapsamında rekabetçi ücretler aynı derecede etkili biçimde sağlanamayacaktır. 4'üncü seçeneğin 1'inci seçenek kapsamında saptanan rekabet karşıtı sorunları ortadan kaldırıp kaldıramayacağını belirlemek zordur. Eğer başarılı bir şekilde hayata geçirilirse rekabet taraflısı yararları olabilir ancak, özellikle de yeni *franchise* işletmecilerinin daha sonraki fiyat teklifi verme turlarına kolaylıkla girememesi halinde, bir danişıklı anlaşmayla karşılaşma riski de büyüktür. Ayrıca, halihazırdaki piyasa yapısı dikkate alındığında, *franchise*'ların hayata geçirilmesi nispeten daha karmaşıktır. Son olarak, 5'inci seçeneğin daha fazla sayıda rekabet taraflısı yararı olmasına rağmen, yoğun bir şekilde turistlere dayalı bir kasabada piyasanın iyi işlemlerini sağlaması mümkün değildir, zira sürücü ile müşteri arasındaki asimetrik bilgi sorununa eğilmemektedir. Ayrıca, ne kalite ne de güvenlik piyasada etkili bir şekilde sağlanmaktadır.

## 2. DIŞÇILIK DÜZENLEMELERİ\*

Bu ek, dışçılık düzenlemelerindeki ulusal bir değişiklik için örnek bir rekabet değerlendirmesi sunmaktadır. Öncelikle mevcut durum ve olası eylemler tarif edilmiştir. Bunlar geniş bir düzenlemeye ilişkin gözden geçirme bünyesinde ön vizyonuna sahip olunacak materyallerdir ve dolayısıyla bir rekabet değerlendirmesine özgü değildir. Bu giriş materyallerinden sonra örnek bir rekabet değerlendirmesi sunulmuştur.

Bu örnek değerlendirme nispeten kısadır. Daha uzun değerlendirmeler kolaylıkla öngörülebilir.

### 1. Genel Durum

#### 1.1. Arka Plan

İki sene önce Parlamento'da dışçılık hakkında, diş hekimleri, diş sağlığı sigortacıları, dental hijyen uzmanları ve tüketici grupları tarafından verilen ifadeleri de kapsayan oturumlar düzenlenmiştir. Diş hekimi olmayanlar tarafından verilen ifadeler diş tedavilerinin giderek devlet ödeme planından çok daha yüksek seviyedeki özel ücretlere doğru kaydığını göstermektedir. Tüketici grupları diş hekimleri arasında bu ücretlere ilişkin çok az aktif rekabet olduğu yönünde ifade vermiştir. Rekabet Kurumu, Genel Dışçılık Konseyi'nin kendisine yetki veren düzenlemeler aracılığıyla korunmuyor olması halinde, birçok eyleminin bir kartel organizatörünün eylemleri olarak görülebileceği yönünde ifade vermiştir. Dental hijyen uzmanları, diş bakımı almaya ilişkin, diş temizleme işlemlerinin dental hijyen uzmanları tarafından yapılması gibi özel seçeneklerin çok daha düşük maliyetli olacağını, ancak bunların tüm dışçılık uygulamalarını kapsayan yönetim sistemi tarafından engellendiğini belirtmiştir. Yönetim sistemi, dışçılık uygulamalarının Genel Dışçılık Konseyi tarafından yönetilmesi gerektiğini belirten bir düzenleme aracılığıyla oluşturulduğu ve çoğu sorunun diş hekimlerinin Genel Dışçılık Konseyi'ndeki koltukların çoğunluğuna sahip olmalarından kaynaklandığı düşünüldüğünden Parlamento, yakın tarihli Sağlık Kanunu'nun bir parçası olarak, Sağlık Bakanlığı'nın dışçılık düzenlemelerini ve dışçılık mesleğinin işleyişini:

---

\* Bu örnek rekabet değerlendirmesi Marta Troya-Martinez tarafından hazırlanmıştır.

- Güvenliği ve diş hekimliğiyle uğraşan kişilerin kalifikasyonları kadar, icra edilen hizmetlerin uygunluğunun da temin edilmesi; ve
- Dişçilik hizmetleri sağlanmasına yönelik, özellikle de kamu çıkarıyla uyumlu olmayan gereksiz ya da orantısız kısıtlamalardan kaçınılması

amacıyla gözden geçirmesine yönelik bir gereklilik kabul etmiştir.

### **1.2. Mevcut düzenlemelerin ve halihazırdaki ortamın tanımı**

Dişçilik hizmetleri sağlanmasında hastaların büyük bir kısmı gördükleri bakımı devlet tarafından tazmin edilmesini sağlamaktadır, ancak diş hekimi gelirlerinin büyük bir kısmı özel hizmet verilmesinden kaynaklanmaktadır. Devlet tazmini genç, işsiz, düşük gelirli, yaşlı ve engelli nüfusa yöneliktir. Özel hizmet ücretleri devletin ücret planındaki ücretlerden oldukça yüksektir. Çoğu diş hekimi hem özel hastalara hem de devlet güvencesindeki hastalara hizmet etmektedir.

37 yıl boyunca Sağlık Bakanlığı, ağız cerrahisi hariç olmak üzere, farklı türde dental prosedürler uygulamak için gerekli kalifikasyonları belirleme görevinin mesleki düzenleme organı olan Genel Dişçilik Konseyi tarafından belirleneceği yönündeki 103.4(a) sayılı düzenlemeye bağlı kalmıştır.

Genel Dişçilik Konseyi dişçilik faaliyetlerini denetleyen ya da diş hekimliği yapan tüm kişilerin, en azından Genel Dişçilik Konseyi tarafından onaylanmış bir programdan profesyonel diş hekimliği derecesi (Diş Doktoru Derecesi) almış olmalarını ve bu gibi tüm kişilerin Genel Dişçilik Konseyi'nin yüksek itibarlı üyeleri olarak kalmalarını gerekli kılmaktadır.

Genel Dişçilik Konseyi, yüksek itibarlı bir üye olarak kalmak için bir Diş Doktoru'nun Konsey'in etik standartlarını koruması gerektiğini tespit etmiştir. Etik standartlar aşağıdakileri kapsamaktadır:

- Dürüst faturalandırma adetleri (hastalar uygulamanın fiyat listesine uyumlu bedeller üzerinden ücretlendirilecektir);
- Hizmetler için gazetelere ya da halka açık panolara boyutları 10 cm x 20 cm'yi geçen üzerinde reklam verilmemesi;
- Diğer diş hekimlerinin hastalarının çekilmeye çalışılması;



- Bir diş hekiminin bir şirket tarafından ya da diş hekimi olmayan biri tarafından istihdam edilmemesi; ve
- Yerel toplulukta uygulanan standart fiyatların altında fiyatlar belirlenmemesi.

Genel Dişçilik Konseyi, Diş Doktoru olmayan hiçbir kişinin, bir Diş Doktoru'nun gözetimi ve denetimi altında olmadan diş hekimliği yapmasına izin verilemeyeceğine karar vermiştir. Genel Dişçilik Konseyi tarafından, özellikle de dental hijyen uzmanlarının ve diş teknisyenlerinin kendi başlarına herhangi bir hizmet vermek için yeterli kalifikasyona sahip olmadıklarına karar verilmiştir.

Dişçilik Yasası tarafından talep edilen gözden geçirmenin bir sonucu olarak Sağlık Bakanlığı 103.4(a) sayılı düzenlemeyi yeniden yazmayı teklif etmektedir. Önerilen değişiklik Genel Dişçilik Konseyi'ne bir Diş Doktoru, dental hijyen uzmanı ya da bir diş teknisyeni olmak için zorunlu tıbbi ve güvenlikle ilgili gereklilikleri belirleme ve meslektekiler ile bunların oluşturdukları şirketlerin iş uygulamalarını düzenleme görevi vermektedir. Ancak Sağlık Bakanlığı, Genel Dişçilik Konseyi tarafından önerilen davranış kurallarına ilişkin veto hakkını saklı tutacak ve kişilerin, bunu dürüstçe ve yanlış reklam olmaksızın yaptıkları sürece, serbest meslek sahibi olmalarına ve ruhsat sahibi oldukları görevleri yerine getirmelerine izin verilmesi ilkesine göre hareket edecektir. Sağlık Bakanlığı, aynı zamanda, hastaları tarafından daha kötü hizmet verdikleri iddia edilen diş profesyonellerini disipline etme kapsamına sahip bir şikâyet prosedürü getirecek ve buna karşılık gelen bir disiplin prosedürü oluşturacaktır.

### 1.3. Alternatifler

Bu gözden geçirmede dikkate alınan dört alternatif vardır:

- Hiçbir eylemde bulunulmaması;
- Genel Dişçilik Konseyi'nin bakım verilmesinin tıbbi olmayan yönlerinin yanı sıra kalite ve standartlar kontrolünü de sürdürmesi. Ancak tıbbi olmayan yönler Sağlık Bakanlığı'nın denetimine tabi olacaktır. Benzer şekilde, şikâyet prosedürleri Sağlık Bakanlığı'nın kuralları ile yönetilecektir. (Bakınız: ek B);
- Sağlık Bakanlığı'nın daha önce Genel Dişçilik Konseyi tarafından yürütülen tüm işlevleri üstlenmesi; ve

- Tüm dışçılık düzenlemelerinin kaldırılması.

Eylemde bulunmamaya yönelik ilk seçenek kapsamında, önceden var olan 103.4(a) sayılı düzenleme yürürlükte kalacaktır. Bu düzenlemenin halihazırdaki metni için ek A'ya bakınız.

İkinci gözden geçirme seçeneği kapsamında, bazı gözlemciler tarafından mevcut dışçılık düzenlemeleri hakkında öne sürülen endişelere yönelik bir dizi değişiklik yapılacaktır. Özellikle, Genel Dışçılık Konseyi ağız sağlığı mesleğindeki için uygun kalifikasyonları geliştirme ve denetleme kabiliyetini, davranışların sağlıklı ilişkili olan ve olmayan yönlerini yönetmekte kullanırken, hastaların prosedürler uygulanmadan önce bu prosedürlerin fiyatından haberdar olmalarını gerektiği şekilde sağlamamıştır. Bu durumda Genel Dışçılık Konseyi sağlıklı ilişkili kalifikasyonları ve uygulamanın sağlıklı ilgili olmayan yönlerini denetleme sorumluluğunu elinde bulundurmaya sürdürecektir; ancak uygulama yönleri bundan sonra Sağlık Bakanlığı'nın onayına tabi olacaktır. Şikâyet prosedürleri de bundan sonra Sağlık Bakanlığı'nın eline geçecek ve orada kalacaktır.

Üçüncü seçenek kapsamında, meslektekilerin kalifikasyonlarını belirleme ve belirli bir teşhiste bulunmak için uygun usuller hakkındaki önerilere dair karar verme görevini Bakanlık alacaktır.

Dördüncü seçenek kapsamında, güvenlik ve davranışa ilişkin mevcut düzenlemeler kaldırılacaktır. Kalifikasyonların Genel Dışçılık Konseyi tarafından belirlenmesine devam edilecek, ancak bu tür kalifikasyonlar mesleği icra etmek için gerekli olmayacaktır. Bunun yerine potansiyel hastalar meslektekilerin uygun kalifikasyonlara sahip olmalarını sağlamaktan sorumlu olacaklar ve yerine getirmeme halinde mahkemelere başvurabileceklerdir.

Düzenlemeye ilişkin teklifin 1'inci seçeneği, OECD Rekabet Araç Kiti tarafından önerilen "Rekabet Kontrol Listesi"nde sıralanan etkilerden en az birine sahip görüldüğü için bir rekabet etki değerlendirmesi yapılmalıdır. Özellikle 1'inci seçenek, "bir mal veya hizmetin piyasada satılabileceği fiyatı kontrol edecek veya büyük oranda etkileyecektir" ve "bir ürün veya hizmetin tedarikçilerinin, ürünlerinin reklamını yapma veya bunları pazarlama özgürlüklerini (doğru etiketleme gerektiren ve yanlış veya yanıltıcı reklamı engelleyen herhangi bir genel sınırlandırmayı aşacak şekilde) sınırlandıracaktır".

## 2. Örnek Rekabet Değerlendirmesi

### 2.1. Düzenlemenin Hedefleri

Düzenlemenin hedefleri şunlardır:

- Güvenliği ve dişçilikle uğraşan kişilerin kalifikasyonları kadar icra edilen hizmetlerin uygunluğunu da temin etmek; ve
- Dişçilik hizmetleri sağlanmasına yönelik, özellikle de kamu çıkarıyla uyumlu olmayan gereksiz ya da orantısız kısıtlamalardan kaçınmak.

### 2.2. Düzenlemeye ilişkin Seçenekler

Düzenlemeye ilişkin seçenekler şunlardır:

**1. Seçenek:** Hiçbir şey yapmamak ve kapsamı altında Genel Dişçilik Konseyi'nin (özel mesleki organ) dişçilikle ilgili olan ve olmayan düzenlemeler ile şikâyet prosedüründen sorumlu olduğu mevcut düzenleyici içeriği korumak. Mevcut düzenleme, özellikle, dişçilik hizmetlerini denetleyen veya bununla iştigal eden tüm kişilerin en azından, Genel Dişçilik Konseyi tarafından tasdik edilen bir programdan diş hekimliği üzerine profesyonel bir derece (Diş Doktoru Derecesi) almış olmalarını ve bu gibi tüm kişilerin Genel Dişçilik Konseyi'nin yüksek itibarlı üyeleri olarak kalmalarını (yani aşağıdaki etik standartlara uymalarını: dürüst faturalandırma adetleri, gazetelere veya halka açık panolara boyutları 10 cm x 20 cm'yi geçen reklamlara verilmemesi, diğer diş hekimlerinin hastalarının çekilmemesi, bir diş hekiminin bir şirket tarafından ya da diş hekimi olmayan biri tarafından istihdam edilmemesi ve yerel toplulukta uygulanan standart fiyatların altında fiyatlar belirlenmemesi) gerekli kılmaktadır. Bu düzenlemenin bir sonucu dental hijyen uzmanlarının ve diş teknisyenlerinin bir diş hekiminin gözetimi olmadan mesleklerini icra edememeleri şeklindedir.

**2. Seçenek:** Genel Dişçilik Konseyi'nin hem tıbbi ve güvenlikle ilgili gereklilikleri belirleme görevini hem de dişçilik ile ilişkili olmayan hususları düzenleme görevini elinde bulundurmasına izin vermek; ancak son sorumluluğu, kişilerin bunu dürüstçe ve yanlış reklam olmaksızın yaptıkları sürece serbest meslek sahibi olmalarına ve ruhsat sahibi oldukları görevleri yerine getirmelerine izin verilmesi ilkesine göre hareket edecek olan Sağlık Bakanlığı'nın onayına tabi kılmak. Şikâyet usulünü ve düzenlemesini Sağlık Bakanlığı'nın kontrolüne vermek.

**3. Seçenek:** Sağlık Bakanlığı'na pratisyenlerin kalifikasyonlarını ve dışçilikle ilişkisi olmayan düzenlemeleri belirleme görevini vermek ancak diğer hususlarda 2. seçeneğin düzenlemelerini korumak.

**4. Seçenek:** Tüm düzenlemeleri kaldırmak. Özellikle, endüstrinin Genel Dışçılık Konseyi tarafından yönetilen gönüllü bir kayıt sistemi (tasdikleme sistemi) getirmesini sağlamak ve pratisyenlerinin uygun kalifikasyonlara sahip olmalarından potansiyel hastaların sorumlu olmasına izin vermek. Hastaların yerine getirmeme için mahkemelere başvurabilmesine izin vermek.

### 2.3. *Etkilenen Piyasa*

Düzenlemeden doğrudan etkilenen ürün piyasası önleyici hizmetler (örneğin, genel kontrol ziyareti, röntgen ve analiz), ağız sağlığı konusunda öneriler, protez diş hazırlığı ve satışı, protez onarımı, rutin tedavi (örneğin dolgular, diş çekimleri, plak temizleme), karmaşık tedavi (örneğin kaplamalar), ortodontik tedavi, ağız cerrahisi ve kozmetik tedavi (örneğin diş beyazlatma) verebilen profesyonelleri kapsayan dental hizmetler piyasasıdır. Ulusal toprakların küçük boyutu nedeniyle piyasanın coğrafi kapsamı tüm ülkedir.

Arz zincirinin diğer öğeleri (yani girdi ve makine tedarigi) üzerinde önemli bir etki görülmesi muhtemel değildir.

Piyasada çok fazla yoğunlaşma olmamasına rağmen (Nisan 2005'te genellikle serbest meslek sahibi diş hekimi veya iki ya da üç meslek sahibinden oluşan küçük ortaklıklar biçiminde çalışan 3.459 dental meslek sahibi bulunmaktaydı) piyasadaki rekabet oldukça zayıftır ve her meslek sahibi müşteri gelmesini "beklemektedir". Bu durum şunların sonucudur:

- Her tür rekabeti (promosyonlar ve reklamlar da dâhil olmak üzere) açıkça yasaklayan etik standartların uygulatılması;
- Tıbbi kayıtların devredilmesindeki zorluk (birçok diş hekimi kayıtlarını başka bir diş hekimine vermeyi reddetmektedir) ve fiyatlar ile tedavi özellikleri hakkında ulaşılabilir bilginin olmayışı gibi, müşterilerin kolayca başka bir profesyonele geçmesini engelleyen etkenlerin varlığı; ve
- Şirketlerin piyasaya girmesini ve dental hijyen uzmanları ile diş teknisyenlerinin mesleklerini diş hekimlerinden bağımsız olarak icra etmelerini engelleyen arz tarafı kısıtlamaları.

## 2.4. Rekabet Değerlendirmesi

### 2.4.1. 1. Seçenek

Diş hekimleri yukarıda belirtilen zayıf rekabetten yararlanmayı sürdürecektir.

### 2.4.2. 2. Seçenek

İş modeli seçiminde daha fazla serbestlik ve profesyonel dental uzmanlığın kullanımında daha yüksek etkinlik sonucunda işletme maliyetlerinin düşmesi beklenmektedir. Ayrıca şirketlerin sermaye kaynaklarına daha geniş erişimden faydalanmasıyla daha fazla yatırım beklenmektedir.

Piyasa yapısı üzerindeki etkinin nasıl olacağını herhangi bir kesinlik derecesi ile tahmin etmek zordur. Bir taraftan dental hijyen uzmanları ve diş teknisyenlerinin kendi başlarına mesleklerine icra etmelerine izin verildiğinden daha fazla giriş beklenmektedir. Ancak, diğer yandan potansiyel olarak serbest çalışan profesyonellerden veya ortaklıklardan daha büyük şirketlerin ve diğer özel işletmelerin girişi piyasadaki yoğunlaşmayı artırabilir. Giriş, yeni işletmeyi tanıtmaya hedefli reklamlar ve rakiplerin hastalarını çekmeye yönelik promosyonlar gibi geçmişte yasaklanmış olan pazarlama stratejilerini uygulayabilme olasılığıyla da gelişecektir. Bu araçlar, yeni gelenlerin mesleklerinin promosyonunu yapabilmelerini sağlamak ve dolayısıyla yatırım getirisi elde etmeleri için yeterli işi üretecek gerekli zamanı kısaltmak suretiyle yeni gelenlerin girişini kolaylaştıracaktır.

Dişçilikle ilişkili olmayan en kısıtlayıcı düzenlemenin kaldırılması rekabetin artmasına yol açacaktır. Ancak, bu daha düşük kalite pahasına olmayacaktır (mesleği icra etmeye yönelik profesyonel koşullar değişmemiştir ve bu seçenek kapsamında şikâyet prosedürü daha etkili bir hale getirilecektir). Ek olarak, yeni müşteriler elde etme yarışında daha fazla bilgi açıklanacaktır. Bu durum piyasanın daha etkili bir şekilde işlenmesini, tüketicilerin daha bilgili seçimler yapmasını sağlamıştır.

### 2.4.3. 3. Seçenek

Rekabetçi etkiler genelde 2. seçenektekiler ile aynıdır, ancak Sağlık Bakanlığı'nın genel olarak meslek sahiplerinden daha az kalifiye olduğu teknik, profesyonel düzenlemeyi üstlenecek olması nedeniyle kalitenin düşmesi beklenmektedir.

#### 2.4.4. 4. Seçenek

2. ve 3. seçenekler kapsamında olduğu gibi işletme maliyetlerinin düşmesi beklenmektedir. Ancak yeni gelenler daha fazla yarar görecektir (tasdikname sisteminin getirilmesi nedeniyle). Benzer şekilde daha fazla yatırım da beklenmektedir.

Yalnızca dental hijyen uzmanları ve diş teknisyenleri tarafından değil, daha önceki durum altında faaliyet gösteremeyen tüm profesyoneller tarafından da daha fazla giriş yapılması beklenmektedir. Yine de piyasa yoğunlaşması üzerindeki etki net değildir, zira yeni ve daha büyük işler de beklenmektedir. 2. ve 3. seçenekler kapsamında olduğu üzere piyasada daha fazla bilgi ve yeni pazar stratejileri ortaya çıkacaktır. Ne var ki profesyonellerin davranışlarında bir kısıtlama olmayacağından bu potansiyel bilgi akışı akıl karıştırıcı ve hatta yanıltıcı, dolayısıyla da hasta ile profesyonel arasındaki bilgi asimetrisini azaltma amacı açısından yararsız olabilir. Böylece piyasa daha az şeffaf bir hale gelerek hizmetlere ilişkin algılanan belirsizliği artırabilir. Sonuç olarak, piyasa daha az etkili bir şekilde işleyecek, tüketiciler daha az bilgili seçimler yapacaktır. Ek olarak sertifikasyon sistemi ve daha az etkili bir şikâyet prosedürü nedeniyle kalitenin de ortalama olarak azalması beklenmektedir.

Dolayısıyla rekabet artacakmış gibi görünmesine karşın bu kalite pahasına gerçekleşecektir.

#### 2.5 Sonuçlar

1. Seçeneğin en olumsuz rekabetçi etkiye sahip olması muhtemeldir çünkü düzenlemeler dişçilik işine yalnızca rekabeti değil, tüketicilerin ulaşabileceği, bilgili seçimlerde bulunmak açısından zorunlu bilgileri de zayıflatan gereksiz kısıtlamalar getirmektedir. Bunun aksine 2 ve 3 sayılı öneriler, diş hekimleri reklamları, promosyonları, şirket biçimini ve yardımcı dental meslek sahibi kişilerin istihdamını rekabeti sınırlandırma etkisine sahip olacak şekilde sınırlandıramayacağı için, mevcut düzenlemelere kıyasla bir dizi rekabet taraftarı yarara sahiptir. Ancak 3. seçenek kapsamında kalite o kadar etkili bir şekilde sağlanamayacaktır. Son olarak birçok rekabet taraftarı yararı olmasına rağmen 4. seçenek profesyonel ile hasta arasındaki asimetrik bilgi sorununa eğilmediği için piyasanın etkili işlemlerini sağlayamamaktadır.

Dolayısıyla 2. seçenek rekabet sürecini en iyi şekilde teşvik ederken politika hedeflerine de ulaşmaktadır. Rekabet açısından en iyi seçeneğin 2. seçenek olması muhtemeldir.

### 3. HAVA KALİTESİ HAKKINDA DÜZENLEME\*

Bu bölüm hava kalitesi hakkında düzenlemedeki ulusal değişiklikler için örnek bir rekabet değerlendirmesi sunmaktadır. Öncelikle mevcut durum ve potansiyel eylemler tanımlanmaktadır. Bu materyaller daha geniş kapsamlı bir düzenleyici değerlendirme için öngörülmüştür, dolayısıyla rekabet değerlendirmesine özgü değildir. Bu giriş materyallerinin ardından örnek bir rekabet değerlendirmesi sunulmaktadır.

Bu örnek değerlendirme görece kısadır. Daha uzun ya da daha kısa değerlendirmeler de uygun olabilir.

#### 1. Arka Plan

Batı bölgesinde nüfus yoğunluğu fazladır ve bölge hava kirliliğinin fazla olması nedeniyle önemli bir çevresel tehdit altındadır. Batı bölgesindeki yasa koyucu bölgesel bir düzenleyici otorite olan Batı Bölgesi Temiz Hava Kuruluna (WCAB) hava kirliliğini kontrol etmek için otomobil yakıtı karışımları ile ilgili düzenlemeleri tasarlama ve uygulama yetkisi verdi. WCAB otomobillerden kaynaklanan hava kirliliğini azaltmak için çeşitli seçenekleri değerlendirdi ve Batı bölgesinde kullanılmak üzere otomobil yakıtı üretmek için yeni bir rafineri teknolojisi şartı getirmeye karar verdi. Rafineri işletmecileri rafinerilerini değiştirmek için yatırım yaptıktan sonra şirketlerden biri (Xoil) kullanılan teknolojide patenti olduğunu ve rafineri sahiplerinin teknolojiyi kullanma hakkı için lisans ücreti ödemeleri gerektiğini söyledi. Rafineri sahipleri ödemek zorunda oldukları yüksek telif haklarından şikâyet etmeye başladılar. Hükümetin görevlendirdiği bir ekip WCAB'nin düzenlemesinin etkileriyle ilgili bir inceleme yaptı ve düzenlemenin Batı bölgesinde otomobil yakıtı üretmek için gerekli olan rafineri teknolojisine lisans vermede Xoil'e tekel gücü sağladığını, bu tekel gücü sayesinde Xoil'in Batı bölgesinde otomobil yakıtı fiyatlarını kontrol edecek şekilde rakip rafinerilerin maliyetlerini arttırabileceğini rapor etti. Ekip Xoil'in WCAB ile teknolojisi hakkında görüşürken patent başvurusunu söylemediğini hatta teknolojinin patentli olmayacağını belirttiğini tespit etti. Tüketici birlikleri ve şoförler WCAB'nin düzenlemesinden bu yana otomobil yakıtı fiyatlarının yüksek olmasından şikâyet etmeye başladı. Batı bölgesinde otomobil fiyatlarındaki artış %6'ydı, oysa ülkenin geri kalanında bu oran %1'di. WCAB hukuk müşaviri Xoil'e patent başvurusunu söylemediği için

\* Bu örnek rekabet değerlendirmesi Özlem Bedre tarafından hazırlanmıştır.

düzenleyici tarafından ceza verilemeyeceğini ya da WCAB'nin patenti geri alamayacağına karar verdi. WCAB mevcut düzenlemenin kamu yararına her durumda uygun olmadığını düşünüyor ve alternatifleri değerlendiriyor.

## 2. Düzenlemenin Amaçları

WCAB Ülkenin Temiz Hava Yasasının üç politika amacını gerçekleştirmeye çalışıyor: (1) motor emisyonlarını azaltarak çevre koşullarının daha iyi olmasını sağlamak, (2) şirketlere daha temiz yanan otomobil yakıtı geliştirmek üzere AR-GE faaliyetlerine yatırım yapmaları için doğru teşvikleri sağlamak ve daha temiz otomobil yakıtı yapmak için kullanılacak teknoloji bakımından aynı araştırmaların yapılmasından kaçınmak ve (3) özellikle, iyileşen hava koşullarından elde edilecek sosyal refah kazanımlarından daha çok sosyal refah kaybına neden olan, otomobil fiyatlarındaki artış gibi, kamu yararına olmayacak orantısız çevresel düzenlemelerden kaçınmak.

## 3. Düzenleme Seçenekleri

Çeşitli seçenekler tanımlandı. Düzenleyici seçenekler şunlardı:

**1. Seçenek: Teknoloji standardını olduğu gibi korumak.** Hiçbir şey yapmadan rafineri sahiplerinin Batı bölgesinde kullanılacak otomobil yakıtını üretmek için Xoil'in rafineri teknolojisini kullanmak zorunda olduğu düzenlemelere devam edilmesi. Bu şekilde Xoil rafineri sahiplerinden tekeli ücretler ya da teknolojisinin kullanımı karşılığında telif ücreti almaya devam edecektir. Sonuç olarak Batı bölgesinde otomobil yakıtı üretme maliyetleri fazla olmaya devam edecek ve otomobil yakıtı fiyatları da yüksek olacaktır.

**2. Seçenek: Üretim teknolojisi standardına fiyat düzenlemesi eklemek.** Sanayi birlikleri ve firmalarla görüşerek daha temiz yanan otomobil yakıtı formülasyonu ve karışımı süreci için başka bir teknolojiyi standart olarak belirlemek ve standart olarak seçilen rafineri teknolojisinin fiyatını düzenlemek. Böylelikle bu teknolojiyi geliştiren, teknolojisi için düzenlenen fiyatı uygulamak zorunda kalacaktır. Dolayısıyla, rafineri sahipleri WCAB'nin düzenlemelerini kabul etmeden önce daha temiz yanan otomobil yakıtının üretim maliyetleri hakkında bilgi sahibi olacaktır.

**3. Seçenek: Performansa dayalı standart getirmek.** Daha temiz yanan otomobil yakıtının nasıl üretileceğiyle ilgili düzenleme yapmamak ancak her tür otomobil yakıtı için emisyonlara bir üst limit getirmek. Her rafineri sahibi, yanması sonucu azami eşikten daha az emisyon salan otomobil yakıtı üretmek için herhangi bir yöntem ya da teknolojiyi kullanmakta serbest olacaktır.



**4. Seçenek: Emisyon vergisi getirmek.** Daha temiz yanan otomobil yakıtının nasıl üretileceği ile ilgili düzenleme yapmamak ama Batı bölgesinde istasyonlarda satılan benzinin emisyon düzeylerine vergi getirmek ve her tür otomobil yakıtı emisyonları için üst limit getirmek. Bir önceki seçenekte olduğu gibi her rafineri sahibi azami eşiğin altında kirliliğe yol açan otomobil yakıtı için herhangi bir tür yöntem ya da teknolojiyi kullanmakta serbest olacaktır. Ayrıca benzin istasyonları ya da (otomobil yakıtı satıcıları) benzinlerinin yanması sonucu ortaya çıkan emisyonlara orantılı olarak vergi ödeyecektir.

**5. Seçenek: Hiç düzenleme yapılmaması.** Bütün düzenlemelerin kaldırılması. Özellikle rafineri üreticilerinin istedikleri her tür otomobil yakıtını üretmelerine izin verilmesi ve benzinin emisyon düzeylerine vergi getirilmemesi aynı zamanda sanayinin belirli bir tür otomobil yakıtının kullanılmasından kaynaklanan emisyon düzeyleri için gönüllü sertifikasyon sistemi getirmesinin sağlanması. Böylelikle Batı bölgesindeki tüketiciler hangi tür otomobil yakıtı alacaklarına ve motorlu araçlarının emisyonlarını azaltmak için ne kadar ödemek isteyeceklerine kendileri karar vereceklerdir.

#### 4. Etkilenen Pazar

Düzenlemelerden doğrudan etkilenen pazar WCAB ile uyumlu otomobil yakıtı üretmek için kullanılan rafineri teknolojisi pazarıdır. Düzenlemelerden dolaylı olarak etkilenen pazar ise Batı bölgesinde satılan otomobil yakıtı pazarıdır.

Sanayi birlikleri ve firmalarla görüşerek daha temiz yanan otomobil yakıtı üretmek için özelliklerin nasıl formüle edileceği ve karıştırılacağına dair standartlar belirlemek daha temiz otomobil yakıtı üretmek üzere en etkin rafineri teknolojisini bulmanın etkili bir yoldur. Ancak WCAB'nin düzenlemesi belirli bir teknoloji öngördüğü için teknoloji pazarında (1) lisans alınmasını faaliyet gerekliliği olarak getirip teknoloji pazarında tedarikçilerin sayısını ve çeşitliliğini kısıtlayarak ve (2) (a) Xoil dışındaki bütün rafineriler için WCAB ile uyumlu otomobil yakıtı üretiminin maliyetlerini artırıp ve (b) Batı bölgesine petrol şirketlerinin petrol tedarik etmeleri önünde coğrafi engel oluşturup (diğer bölgelerde faaliyet gösteren petrol şirketlerinin Xoil'in patentli teknolojisi olan WCAB standart teknolojisi kullanarak üretilmediği sürece otomobil yakıtını Batı bölgesi dağıtım ağına getirmelerine izin verilmiyor) WCAB otomobil yakıtı pazarındaki tedarikçilerin rekabet etme gücünü kısıtlayarak rekabeti engelledi ve fiyatların yükselmesine neden oldu. Bu nedenle WCAB'nin düzenlemeleri Xoil'e teknoloji pazarında tekel gücü sağladı ve bu tekel gücü Xoil'e WCAB otomobil yakıt pazarında ürün sağlamada diğer rakiplerine kıyasla rekabeti sınırlayıcı avantajlar getirdi çünkü Xoil teknolojisi

için yüksek lisans ücretleri olarak rakip rafinerilerin maliyetlerini artırabiliyordu.

## **5. Rekabet Değerlendirmesi**

### **5.1 1. Seçenek Teknoloji standardını olduğu gibi korumak**

Xoil Teknoloji pazarındaki tekel gücünden ve yukarıda bahsedilen WCAB otomobil yakıtı pazarındaki zayıf rekabetten yararlanmaya devam edecektir.

### **5.2 2. Seçenek Üretim teknolojisi standardına fiyat düzenlemesi eklemek.**

Daha temiz yanan bir otomobil yakıtı üretmek için en etkin teknolojiyi standart olarak belirlemek amacıyla ortak araştırma yapılması sayesinde endüstride önemli etkinlik kazanımları sağlanabilir. Bu faydalara ek olarak gereken teknolojinin fiyatını düzenlemek WCAB'ye uyumlu otomobil yakıtı üretiminin maliyetlerini aşağıda tutacak bu da sonuçta Batı bölgesinde otomobil yakıtı fiyatının düşmesini sağlayacaktır. Bir girdinin fiyatını düzenlemek WCAB uyumlu otomobil yakıtı üretimi maliyetleriyle ilgili belirsizlikleri de azaltacaktır. Ancak gerekli rafineri teknolojisinin fiyatının düzenleneceği dikkate alındığında firmaların böyle bir teknolojiyi geliştirmek için AR-GE çalışmalarına yatırım yapma güdeleri daha az olacaktır. Ayrıca Xoil'in teknolojisinden yeni bir teknolojiye geçiş Xoil'in teknolojisindeki batık maliyetlerin boşa gitmesine neden olabilir. Rafinerilerin standart belirlemesine izin vermek Xoil ile lisans ücreti pazarlığı yaparken onlara daha fazla ağırlık verebilir. Gönüllü standart programına girilmesi birtakım yararlar sağlayabilir. Bu tür programlar rekabet otoriteleri tarafından itiraz görmeyecekleri durumlarda oldukça yaygındır.

### **5.3 3. Seçenek Performansa dayalı standart getirmek.**

Daha temiz yanan otomobil yakıtının nasıl üretileceğiyle ilgili düzenlemeleri kaldırmak, her rafinerinin otomobil yakıtı üretiminde herhangi bir yöntem ya da teknolojiyi kullanmasına olanak tanır. Ayrıca herhangi bir tür yakıtın yanmasından kaynaklanan emisyonlara üst limit getirmek her rafineri sahibini lisans satın almaya ya da emisyonlarla ilgili azami eşığe uyan otomobil yakıtını üreten bir teknoloji için bireysel olarak araştırma yapmaya itecektir. Bu düzenleyici çerçeveye göre aynı araştırma faaliyetlerinin tekrarlanması olasılığı daha yüksektir, aynı araştırma faaliyetlerinin tekrarlanması yeniliklerin daha hızlı yapılmasını ve kullanılan teknolojiyle ilgili daha fazla tercih imkanı sağladığından açık bir zarar meydana getirmemektedir. Daha temiz yanan

otomobil yakıtı üretmek için birçok alternatif yöntem ve teknoloji vardır. Teknoloji pazarında tedarikçiler arasındaki rekabet böylelikle güçlü olacak ve daha temiz otomobil yakıtı üretiminin maliyetleri düşecektir. WCAB rekabeti engellemeden motorlu taşıt emisyonlarını istenen düzeye düşürebilecek, rafineri sahipleri üretim teknolojilerinde daha esnek olabilecek ve lisans almak daha az maliyetli olmadıkça daha temiz yanan otomobil yakıtı üretmelerini sağlayan bir rafineri teknolojisi geliştirmek için AR-GE çalışmalarına yatırım yapacaktır.

#### 5.4 4. Seçenek Emisyon vergisi getirmek

Daha temiz yanan otomobil yakıtının nasıl üretilmesiyle ilgili düzenlemeleri kaldırmak, her rafinerinin otomobil yakıtı üretiminde herhangi bir yöntem ya da teknolojiyi kullanmasına olanak tanır. Sattıkları benzinin emisyon düzeyiyle orantılı olarak istasyonlardan vergi toplamak rafineri sahiplerini emisyon vergilerinin düşmesinden elde edilen marjinal karın emisyonları azaltmanın marjinal maliyetine eşit olduğu yakıtı üretmeye teşvik edecektir. Daha sonra her bir rafineri sahibi ya lisans alacak ya da en az kirleten otomobil yakıtını üretmesine olanak tanıyan en etkin teknolojiyi bulmak için araştırma yapacaktır. Herhangi bir otomobil yakıtının yanmasından kaynaklanan emisyonlarla ilgili üst limit kendi yakıtlarına olan talebi artırmak için zaten eşikten daha az kirleten bir otomobil yakıtı üretmeyi düşünen firmalar için faydasız olabilir. Dolayısıyla bu düzenleme seçeneği daha temiz otomobil yakıtı üretmek için AR-GE çalışmalarına yatırım yapma yönünde güçlü bir teşvik sağlayacaktır. 3. Seçenekte olduğu gibi daha temiz yanan otomobil yakıtı üretmek için birçok alternatif teknoloji bulunacaktır. Böylelikle teknoloji pazarındaki tedarikçiler arasındaki rekabet güçlü olacak (emisyon vergileriyle AR-GE çalışmaları yönünde daha fazla teşvik sayesinde 3. seçenektekinden bile daha güçlü) ve daha temiz otomobil yakıtı üretme maliyetleri daha düşük olacaktır.

Benzin istasyonlarında satılan otomobil yakıtlarına yanmalarından kaynaklanan emisyon düzeyleriyle orantılı vergiler getirmek tüketicilerin araç kullanmalarından kaynaklanan kirliliğin negatif etkilerini içselleştirmesini sağlar. Vergiler otomobil yakıt fiyatlarını artırarak Batı bölgesinde otomobil yakıtına olan talebi düşürecektir. Daha yüksek otomobil fiyatları nedeniyle tüketicilerin uğradıkları zarar hava kirliliğinin daha düşük olması sebebiyle elde edilen sosyal faydalardan daha azsa çevre vergileri tüketici refahını artıracaktır. Benzin üzerindeki emisyon vergilerinin doğru düzeyine karar vermek kolay bir iş değildir.

Rafineri sahipleri (3. Seçenekte olduğu gibi) üretim teknolojilerinde esnek olacak ve lisans almak daha az maliyetli olmadıkça daha temiz yanan otomobil yakıtı üretmelerini sağlayan bir rafineri teknolojisi geliştirmek için AR-GE çalışmalarına yatırım yapmak için istekli olacaktır.

### 5.5 5. Seçenek Bütün düzenlemelerin kaldırılması.

Bütün düzenlemelerin kaldırılması rafineri sahiplerinin istedikleri tür otomobil yakıtı üretmelerine olanak sağlayacaktır. Ancak endüstrinin herhangi bir otomobil yakıtı türünden kaynaklanan emisyon düzeyleri için gönüllü bir sertifikasyon sistemi geliştirmesi beklenmektedir böylelikle tüketiciler hangi tür yakıtın daha az kirliliğe neden olduğuna dair bilgi sahibi olabilecektir. Böylelikle Batı bölgesindeki tüketiciler hangi tür otomobil yakıtı alacaklarına ve dolayısıyla motorlu araçlarının emisyonlarını azaltmak için ne kadar ödemek isteyeceklerine karar vereceklerdir. Benzinin emisyon düzeylerine vergi getirilmeden, tüketiciler hava kirliliğine yaptıkları bireysel katkılarla diğerlerine yükledikleri negatif dışsallıkları özümseyemeyecekleri için otomobil yakıtı kullanmalarından kaynaklanan emisyonu azaltmak için çok az ödemeyi isteyeceklerdir. Dolayısıyla hava kirliliği istenen düzeyden ve diğer düzenleyici çerçevelerden çok daha fazla olacaktır.

## 6. Karar verme

Bu analizdeki ana soru hangi seçeneklerin uygun yenilikleri teşvik edeceğidir. Buradaki üç önemli soru:

- Politika esnek mi yani yenilikçinin amaca ulaşmak için en iyi yola karar vermesine olanak tanıyor mu?
- Politika kirleten için geçerli mi yani temsilciye ya da teknolojiye değil de doğrudan dışsallığa mı uygulanıyor?
- Politika kapsamlı mı yani vergi indiriminden yararlanan teknolojileri üretmek için sürekli teşvik sağlayarak bir dizi ürüne uygulanabiliyor mu?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Çevresel yenilikle ilgili önemli sorularla ilgili daha fazla değerlendirme için bakınız OECD (2009) “Environmental Policy Framework Conditions, Innovation and Technology Transfer.”  
[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/\\$FILE/JT03274164.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00006E5E/$FILE/JT03274164.PDF)

4. Seçenek otomobil emisyonlarını azaltma ile ilgili ana amaçlara ulaşırken tüketici refahı için büyük olasılıkla en iyi seçenek olacaktır. 4. Seçenek daha esnektir, kapsamlıdır ve doğrudan kirletene uygulanmaktadır. 3. Seçenek de ondan sonra gelmektedir çünkü kapsamlı değildir ve standardın altında yenilik için teşvik etmez. 3. ve 4. Seçenekler 1. Seçenekteki rekabete aykırı sınırlamayı ortadan kaldırmaktadır. 1. Seçenekte hava kirliliği Batı bölgesinde azaltılmaktadır. Endüstri aynı araştırma faaliyetlerinin tekrarlanmasından kaçınmakta ve daha temiz yanan otomobil yakıtı üretmek için en etkin rafineri teknolojisini standart olarak belirlemenin etkinliğinden faydalanmaktadır. Ancak 1. Seçenek muhtemelen rekabete en çok zarar veren seçenektir çünkü düzenlemeler daha temiz yanan otomobil yakıtı üretmek için lisans gerektirmekte ve teknoloji pazarında tekel oluşturmaktadır. Düzenleme ayrıca otomobil yakıtını rafine etmenin maliyetlerini artırarak ve Batı bölgesinde otomobil yakıtı pazarına giriş için engel oluşturarak otomobil yakıtı pazarındaki tedarikçilerin rekabet edebilme gücünü sınırlandırmaktadır. Sonuç olarak Batı bölgesindeki yakıt fiyatları artmış, tüketici refahı azalmıştır. Bu zarar tekel fiyatını düzenleyerek gerekli rafineri teknolojisi için fiyatların düşük olmasını sağlayan ama aynı zamanda ilk etapta böyle bir teknoloji üretmek için AR-GE yatırımı yapma güdüsünü azaltan 2. Seçenekle giderilebilir. 3. ve 4. Seçenek otomobil yakıtı üretim sürecindeki düzenlemeleri kaldırarak rafinerilerin teknoloji seçiminde daha esnek olmasını sağlamaktadır. Her iki rejime göre de düzenleyici, hava kirliliğini istenen düzeyde tutabilir. Ayrıca her iki seçenek rafinerileri daha temiz yanan otomobil yakıtı üreten rafineri teknolojisi geliştirmek için AR-GE yatırımı yapmaya teşvik etmektedir. 4. Seçenek yanma sonucu ortaya çıkan emisyon düzeyiyle orantılı vergiler getirerek otomobil yakıtı tüketimini değiştirmektedir. Emisyon standartları ya da vergiler olmadan firmaların rafineri teknolojisi seçmelerine izin vererek en fazla esnekliği 5. Seçenek sağlamaktadır ancak 5. Seçenek emisyonları azaltmaya ya da daha temiz yanan benzin üreten bir teknoloji üretmek amacıyla AR-GE çalışmalarına yatırım yapmaya teşvik etmemektedir dolayısıyla Batı bölgesinde hava kirliliğini azaltmaz.



Rekabet Değerlendirme Araçları kopyaları aşağıdaki dillerde de yüklenebilir:

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://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](mailto:DAFCOMPContact@oecd.org)  
[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)