



# REKABET DEĞERLENDİRME ARAÇ KİTİ

## İLKELER



## 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 I: İlkeler**

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, Internet 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 değerlendirme 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. Bölüm | Rekabet Değerlendirmesi ve Rekabet Kontrol Listesi.....                      | 7  |
| 2. Bölüm | Rekabet Tüketicilere Nasıl Yarar Sağlar .....                                | 21 |
| 3. Bölüm | Rekabet Değerlendirmesini Hükümet Faaliyetlerine Dahil Etmek                 | 29 |
| 4. Bölüm | Rekabet Değerlendirmesinin Düzenleyici Etki Analizine Entegre Edilmesi ..... | 39 |
| Ek       | Rekabet Değerlendirmesi Hakkında OECD Tavsiye Kararı.....                    | 71 |





## 1. BÖLÜM

### REKABET DEĞERLENDİRMESİ VE REKABET KONTROL LİSTESİ\*

Bu bölüm rekabet kontrol listesini ve bu listenin rekabet değerlendirme sürecindeki rolünü açıklamaktadır. Bu konu hakkında önceden bilgi sahibi olan okuyucular doğrudan diğer cilt olan teknik odaklı *Rekabet Değerlendirme Kılavuzu*'na geçmek isteyebilirler.

#### 1. Giriş

Hükümet icraatları rutin olarak önemli kamu politikası amaçlarını desteklemek ve korumak için tasarlanmaktadır. Genellikle bu amaçlara ulaşmak için birden fazla yol bulunmaktadır. Normalde, tüketicilerin durumları daha az değil daha çok rekabet bulunması halinde daha iyi olduğu için bu seçenekleri dikkate alırken rekabet üzerindeki etkilerin de değerlendirilmesi yararlı olacaktır.<sup>1</sup>

Bu Araç Kiti, bu değerlendirmenin nasıl yapılacağını göstermektedir. Düzenleyiciler ve kanun yapıcılara için önemli rekabetçi kısıtlamaları belirlemeye ve mümkün olduğunda bunlardan kaçınmaya yönelik pratik bir yöntem sağlamaktadır. OECD Konseyi rekabet değerlendirmesini tavsiye etmektedir (bkz. Ek A).

Yöntem, ilk adım olarak, önerilen kanun ya da düzenlemelerin rekabete zarar verme potansiyelinin yüksek olup olmadığını gösteren bir dizi eşik sorusu, bir "Rekabet Kontrol Listesi" kullanmaktadır. Bu Kontrol Listesi politika

---

\* Bu bölüm Rex Deighton-Smith ve Vivek Ghosal'ın daha detaylı tebliğleri ile bir arada Sean F. Ennis tarafından hazırlanmıştır.

<sup>1</sup> 2. Bölüm'de rekabetin faydalarına ilişkin örnekler verilmektedir.

yapıcıların olası rekabet sorunlarına politika geliştirme sürecinin erken aşamalarında odaklanabilmesine yardımcı olmaktadır.

Düzenlemelerin büyük kısmının rekabete önemli bir zarar riski oluşturmamasına karşın, ilk aşamasını kontrol listesinin oluşturduğu rekabet değerlendirme süreci olası rekabet sorunlarını hafifletmek ya da bunlardan kaçınmak için düzenleyicilerin ve kanun yapıcıların ihtiyaç duyduğu analitik çerçeveyi sağlamaktadır. Bunu, arzulanan politika hedeflerine ulaşmayı sürdürürken rekabete yönelik olası zararları azaltacak veya ortadan kaldıracak olası alternatiflerin saptanması konusunda bu kişilere yardımcı olmak suretiyle gerçekleştirmektedir.

Bu bölümün kalanında Rekabet Kontrol Listesindeki dört soru kategorisi ile politika yapıcıların bu sorulardan herhangi birine "evet" yanıtı verilmesi halinde atması gereken adımlar açıklanmaktadır.

## **2. Tedarikçilerin sayısı ya da dağılımı üzerinde sınırlar var mıdır?**

Tedarikçilerin sayısının sınırlanması, pazar gücü<sup>2</sup> yaratılacağı ve rekabetçi yarışın azalacağına dair bir risk yaratmaktadır. Tedarikçilerin sayısı düştüğünde, geride kalan tedarikçilerin arasında rekabetin azalması (veya danışıklılık) olasılığı artar ve münferit tedarikçilerin fiyatları yükseltme yetkinliği artabilir. Bunun sonucu ilgili pazarın rekabetçi niteliğinde ortaya çıkan düşüş, tüketici taleplerini etkili şekilde karşılama eğilimleri azaltabilir ve yenilik ile uzun dönemli ekonomik etkinliği azaltabilir. Politika üretenlerin tedarikçilerin sayısı veya dağılımını bazen sınırlamasına yönelik sağlıklı politika nedenleri mevcuttur, ancak aşağıda tartışıldığı üzere, giriş sınırlarının getirdiği politika faydaları ile yeni tedarikçilerce kolay giriş yapılabilmesinin mevcut tedarikçilerin pazar gücünü uygulamaya koymasını önlemeye yardımcı olabilmesi arasında dikkatli bir denge kurulması gereklidir.

---

<sup>2</sup> Tedarikçilerin pazar gücü, rekabetçi bir pazarda oluşacak seviyelere kıyasla fiyatları karlı bir biçimde artırabilme, kaliteyi düşürebilme veya yeniliği azaltabilme kabiliyetidir.

**Rekabet Kontrol Listesi**

**Teklif aşağıdaki 4 etkiden herhangi birine sahipse ayrıntılı rekabet değerlendirmesi yapılması gereklidir:**

**(A) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlıyorsa**

Bu durum teklifin aşağıdaki şartları karşılaması halinde muhtemeldir:

- 1 Bir şirkete mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar veriyorsa
- 2 Faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da yetki verilmesini koşul olarak belirliyorsa
- 3 Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlandırıyorsa
- 4 Bir tedarikçinin pazara girme veya pazardan çıkma maliyetlerini büyük ölçüde artırıyor
- 5 Şirketlerin mal, hizmet veya işgücü sağlamasına ya da sermaye yatırımı yapmasına coğrafi engeller oluşturuyorsa

**(B) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlıyorsa**

Bu durum teklifin aşağıdaki şartları karşılaması halinde muhtemeldir:

- 1 Mal veya hizmetlerin fiyatlarını kontrol ediyorsa ya da esas olarak etkiliyorsa
- 2 Tedarikçilerin mal ya da hizmetlerinin reklamını yapma veya pazarlama özgürlüğünü kısıtlıyorsa
- 3 Ürün kalitesi açısından bazı tedarikçileri diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirliyorsa
- 4 Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre önemli ölçüde daha fazla artırır (özellikle yerleşiklere yeni giriş yapanlardan farklı davranarak)

**(C) Tedarikçilerin güçlü bir şekilde rekabet etme teşvikini azaltıyorsa**

Bu durum teklifin aşağıdaki şartları karşılaması halinde muhtemeldir:

- 1 Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme rejimi oluşturuyorsa

- 2 Tedarikçilerin ürünleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektiriyorsa veya teşvik ediyorsa
- 3 Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutuyorsa

**(D) Müşterilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgiyi sınırlandırıyor**

Bu durum teklifin aşağıdaki şartları karşılması halinde muhtemeldir:

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

### 2.1 Münhasır hak tanınması (Kontrol Listesi A1)

Belirli bir ürün üretmek veya belirli bir hizmet temin etmek üzere münhasır bir hak tanınması, özel bir tekelin tesisi anlamına gelmektedir. Tarihsel olarak, münhasır bir hak tanınması, sıklıkla “doğal tekel” bağlamında görülmüştür<sup>3</sup>. Münhasır haklar tanınması, özellikle bunlar uzun süreliğine verilmiş ise, sıklıkla, münhasır bir hak tanınmasının temin ettiği garantili piyasanın sağladığı teşvikler olmaksızın görülmesi olası olmayabilecek, altyapıda önemli yatırımları özendirmenin bir yolu olarak düşünülmüştür. Ama münhasır haklar bazen doğal tekel mazeretinin geçerli olmadığı durumlarda da kullanılmaktadır.

Münhasır haklar birçok açıdan en üst düzey giriş engelini oluşturmaktadır. Münhasır hakların tekeli fiyatlandırmaya ve pazara gücünün kullanılmasına ilişkin başka sorunlara yol açması olasıdır. Düzenleyicilerin, çoğu kez, pazar gücünün uygulamaya konmasını önleme ve tüketicilerin korunması alanında başarısız olmaları veya yalnızca düşük seviyede başarı göstermelerinden dolayı, bu tür sonuçlardan düzenleme aracılığı ile tamamen kaçınılamayacaktır.

<sup>3</sup> Bir mal veya hizmetin makul olarak yalnızca tek bir tedarikçiden alınabilmesi halinde bir tekel mevcuttur. Bir "doğal tekelde" bir tedarikçi arzu edilen çıktıyı iki ya da daha fazla sayıda tedarikçiye kıyasla daha etkin bir şekilde ve daha düşük maliyetle üretebilir.

O nedenle, bu tür haklar sınırlı olmalı ve belirlenecek fiyatların, hakların sürelerinin ve aynı amaçlara ulaşmanın alternatif yollarının dikkatle ele alınmasından sonra tesis edilmelidir.

## 2.2 *Lisans veya izin gereklilikleri (Kontrol Listesi A2)*

Faaliyet için gerekli lisanslar veya izinler girişi mutlaka kısıtlamaktadır. Vasıflara ilişkin gereklilikler resmi eğitim ve/veya deneyim için asgari standartlar şeklini alabilir ve iyi karakter gereklilikleri de bunlar arasında yer alabilir. Örneğin finans alanında, şirket ve yönetim kurulu seviyelerinde resmi bir görevle katılım için "yerinde ve uygun" adıyla bilinen testler yaygındır. Zaman zaman, piyasaya girme potansiyeli olanların ek bir hizmet temin edilmesi "ihtiyacı" ve bazı hallerde, girişlerinin, sanayide mevcut katılımcıların işyerleri üzerinde olumsuz bir etki etmeyeceğini göstermesini dahi gerektiren bir "kamu menfaati" testi uygulanabilecektir. Ekstrem hallerde, sabit sayılarda lisans sahibi olabilecektir.

Lisans veya izin gereklilikleri, çoğu kez, tüketicinin korunması için gerekenden katı olup, gereksiz yere tüketici seçimini azaltabilir ve fiyatları yükselten suni kıtlık yaratabilir. Lisanslandırma planları, çoğu kez, tüketicinin korunmasına ilişkin iyi bir temele oturmuş hedeflere sahip iken, bu tür engeller, sıklıkla, piyasada yerleşik üreticileri rekabetten koruma etkisi yapmaktadır. Lisans ve izin gerekliliklerinin istenen düzenleyici hedeflere ulaşmak için gerekenden daha ağır olmamasına özen gösterilmelidir.

## 2.3 *Bazı tedarikçi tiplerinin bir mal veya hizmet temin etme yeteneğinin sınırlanması (Kontrol Listesi A3)*

Zaman zaman, hükümetler, diğer tipteki tedarikçilerin bir iş faaliyetine katılma kabiliyetini sınırlandırmaktadır. Örneğin, bazı hükümetler tüm emlakçilerin devlet tarafından zorunlu kılınan bir grup hizmeti sunmasını gerektirmekte ve böylece düşük maliyetli, asgari hizmet sunan emlakçiler ya da hizmet başına ücret alan emlakçilerin hizmet sağlamasını sınırlandırmaktadır.<sup>4</sup> Genellikle bu tür kısıtlamalar aşırıdır, çünkü alıma katılan tedarikçilerin sayısını gereğinden fazla kısıtlamakta, tedarikçiler arasında rekabeti azaltmakta ve tüketiciler için daha yüksek fiyat veya daha az arzu edilen sözleşme şartlarıyla sonuçlanmaktadır.

<sup>4</sup> Bkz. [http://www.usdoj.gov/atr/public/real\\_estate/feeforservice.htm](http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm).

Bölgesel veya küçük işyerlerine ilişkin politika hedeflerine ulaşılacak istendiğinde, rekabet açısından daha az zararlı alternatifler arasında, doğrudan sübvansiyonlar ve/veya vergi avantajları yelpazesi, küçük veya bölgesel tedarikçi için daha lehte düzenleyici hükümler veya tanıtım/egitim kampanyalarının kullanımı yer almaktadır.

**2.4 Giriş veya çıkış maliyetlerinin önemli ölçüde artırılması (Kontrol Listesi A4)**

Bir piyasaya girişin veya bir piyasadan çıkışın maliyetlerini yükselten düzenlemeler, girme potansiyeli olan bazıları vazgeçirmek ve o yüzden, zaman içerisinde piyasadaki katılımcıların sayısını azaltmak eğiliminde olacaktır. Bu tür düzenleme örnekleri arasında, ürün test etmeye ilişkin titiz gereklilikler ve gereksiz yere yüksek eğitim vasıfları veya teknik vasıflar yer almaktadır. Hükümetler, bazen, birtakım muafiyetler hedeflemek suretiyle, bu tür hükümlerin rekabet etkilerini en aza indirmek üzere hareket etmiştir. Örneğin, düşük hacimli araba üreticileri, çoğu kez, araç test etme düzenlemelerine ilişkin yönlerden muaf tutulmaktadır veya daha az külfetli test etme protokollerine tabidir.

**2.5 Malların, hizmetlerin, sermayenin ve iş gücünün coğrafi akışının kısıtlanması (Kontrol Listesi A5)**

Çoğu kez bir bölgesel politika aracı olarak, düzenlemeler, bazen, mallar, hizmetler, sermaye ve/veya iş gücünün kapsam alanının sınırları boyunca akışını sınırlamaktadır. Bununla birlikte bu tür sınırlamalar, bir mal veya hizmet temini için ilgili coğrafi rekabet alanı suni olarak azaltmaktadır. Bu, tedarikçilerin sayısını azaltabilecek ve potansiyel olarak tedarikçilerin pazar gücünü uygulamaya koyması ve fiyatları artırmasına imkan verecektir.

Potansiyel kısıtlamalar, kısıtlamalar ve kendine özgü politika amaçlarının başarılması arasında açık bir bağ olup olmadığı, kısıtlamaların amacın başarılması için asgari olanlar olup olmadığı, gerekçeli bir analiz, politika amacının kısıtlama yoluyla başarılacağını telkin edip etmediği ve kısıtlamaların açık düzenleyici hükümler aracılığıyla belirli ve sınırlı bir zaman dilimiyle sınırlı olup olmadığına dayanarak değerlendirilmelidir.

Kısıtlamalardan fayda sağlayan tedarikçilerin önemli ölçüde lobi faaliyeti nedeniyle “geçici” korumaların yarı kalıcı düzenleyişlere doğru gelişim göstermesine dair önemli bir risk mevcuttur. Yukarıda alıma erişim üzerindeki kısıtlamalar halinde olduğu gibi, doğrudan sübvansiyonlar ve lehte düzenleme

muamelesi dahil olmak üzere, düzenleme hedefini başarmak için çoğu kez üstün alternatifler hazır olacaktır.

### **3. Tedarikçilerin rekabet etme yeteneğinin sınırlanması? (Kontrol Listesi B)**

Düzenleme, tedarikçilerin rekabet etme yeteneğini, reklam faaliyeti ve pazarlama kısıtlamaları, ürün veya hizmet kalitesi için standartlar saptanması ile mal veya hizmetlerin satıldığı fiyatlar üzerinde kontroller aracılığıyla dahil olmak üzere, tümü burada teşhis edilmeyen, çeşitli şekillerde etkileyebilir. Bu sınırlar yarışın yoğunluğu ve boyutlarını azaltarak, tüketiciler için daha yüksek fiyatlar ve ayrıca daha az ürün çeşitliliği getirebilir.

#### **3.1 *Mal veya hizmetlerin satıldığı fiyatların kontrol edilmesi (Kontrol Listesi B1)***

Hükümetler, çoğu kez, faydalı hizmet kuruluşları gibi geleneksel tekel sektörlerde fiyatları düzenlemektedir. Bu türlerde fiyat kontrolleri muhtemelen tüketiciler için yararlı ve tüketici alternatifleri eksikliğine karşı dengeleyici bir güç görevi görmektedir. Bununla birlikte, fiyat kontrolleri, bazen, aynı tüketici için pek çok potansiyel tedarikçi olan durumlarda da uygulanmaktadır. Asgari fiyatlar saptandığında, düşük maliyetli tedarikçilerin, tüketicilere daha iyi bir değer temin ederek pazar payı kazanmaları önlenmektedir. Benzer şekilde, azami fiyatlar saptandığında, yeni ve/veya yüksek kalitede ürünler temin ederek yenilik yapma yönündeki tedarikçi teşvikleri önemli ölçüde azaltılabiliyor, tedarikçiler fiyatlarını azami fiyat etrafında etkili şekilde koordine edebilecektir.

Asgari fiyat düzenlemesi, bazen, uçlarda dinamik bir fiyat rekabetine cevaptır. Bu hallerde, asgari fiyat düzenlemesi, genellikle, küçük tedarikçileri “adil olmayan” rekabetten korumanın bir yolu olarak görülmektedir. Bu tür fiyat düzenlemelerinin etkileri dikkatle değerlendirilmeyi hak etmektedir, çünkü sonucun tüketiciler için daha yüksek fiyatlar veya karşılanmamış talep olması olasıdır. Azami fiyat düzenlemeleri, sıklıkla, piyasaya giriş üzerindeki kısıtlamaların gerekli bir doğal sonucu olarak ortaya konulmaktadır. Bir alternatif, piyasaya daha serbest girişe izin vermektir.

#### **3.2 *Reklam faaliyeti ve pazarlamanın kısıtlanması (Kontrol Listesi B2)***

Tedarikçilerin mal ve hizmetlerin reklamını yapma veya bunları pazarlama yeteneğini kısıtlayan düzenlemeler, çoğu kez, doğru olmayan veya yanlış yönlendirici reklam faaliyetini sınırlamak için mevcuttur. Bazen reklam faaliyeti kısıtlamalarının, toplumsal olarak olumsuz bir değere sahip sayılan

veya fazla tüketime tabi olan ürün veya hizmetler için reklam faaliyetini azaltması amaçlanmaktadır. Diğer zamanlarda, çocuklar gibi “korunmasız” bazı gruplara yönelik reklam faaliyeti kısıtlanabilecektir. Bu nitelikteki kısıtlamalar, aşırı ölçüde geniş olmamalarını sağlamak üzere etraflarına sınır çizildiği zaman, anlamlı ölçüde toplumsal faydalara sahip olabilir.

Bununla birlikte, pek çok halde, reklam faaliyeti ve pazarlama kısıtlamaları çok geniş olup, rekabeti gereğinden fazla kısıtlamaktadır. Reklam faaliyeti ve pazarlama üzerindeki kısıtlamalar, piyasaya girenin, potansiyel müşterileri, piyasadaki varlığı ve sunabildikleri mal ve hizmetlerin niteliği ve kalitesi konusunda bilgilendirme yeteneğini önemli ölçüde kısıtladığı için, piyasaya girme potansiyeli olanlar için özellikle külfetli olmaları olasıdır. Sadece doğru olmayan ve yanlış yönlendirici reklam faaliyetini kısıtlayan düzenlemeler çoğu kez uygulamada etkin olabilir bir alternatiftir.

### **3.3 Bazı tedarikçilere diğerlerine kıyasla avantaj sağlayan ya da iyi bilgi sahibi bazı müşterilerin seçeceği seviyenin üzerinde olan ürün standartları saptanması (Kontrol Listesi B3)**

Standartlar saptayan kısıtlamalar, çoğu kez tüketicilere faydalar temin etmekte ve farklı tedarikçilerden yeni ürünlerin bağdaşır olmasını sağlayarak yeni türlerde ürünleri teşvik etmeye yardımcı olmaktadır. Ancak standart saptanması, bazı tedarikçilere diğerleri üzerinde gereğinden fazla avantajlar da temin edebilir. Yaygın bir örnek, hafif derecede toksik bir maddenin izin verilebilir emisyonlarını sınırlayan çevresel düzenlemelerdir. Emisyonların sınırlandırılması çoğu kez kamu sağlığını korumak için uygun iken, düzenlemeler, örneğin belirli bir teknoloji gerektirmek veya daha az iyi kaynaklara sahip üreticilerin karşılaması güç veya imkansız olan gereğinden katı standartlar sağlamak suretiyle, az sayıda tedarikçiye haksız yere avantaj sağlayan şekillerde tasarlanabilir. Standart saptamanın önemli bir rekabete aykırı etkide bulunabileceği bir başka örnek belirli ürün türleri için asgari kalite standartları saptanmasıdır. Tüketicilerin ürünün kullanımıyla bağlantılı risklerden korunması gibi, çoğu kez, bu tür standart saptamanın altında yatan sağlıklı hedefler mevcuttur. Bununla birlikte, bazı tüketiciler daha düşük maliyeti artan güvenliğe tercih ettiğinde, standarda olan ihtiyaç net değildir. Tüketiciler bağlantılı bütün riskler konusunda bilgilendirildiklerinde dahi, tercih edecekleri daha ucuz, daha düşük kalitede malları almaları engellendiğinden, tüketici refahı bu tür standartlarla azaltılabilir.

Daha katı ürün standartları düzenlemeleri için genellikle alternatifler mevcuttur. Örneğin, tüketicinin korunması nedeniyle asgari standartların ardında bulunduğu, başka birşey yerine, bazı ürün karakteristiklerinin ifşasını



gerekli olarak talep etmek mümkün olabilecektir. Emisyonların standartlarında büyük değişiklikler üzerinde düşünüldüğünde, hükümetler, emisyon haklarının ticaretine izin vererek veya yeni gereklilikleri karşılamalarına yardımcı olmak amacıyla daha küçük tedarikçilere geçici yardım temin ederek, rekabete aykırı etkiyi en aza indirme arayışında olabilir.

#### **3.4 Diğerlerine nispeten bazı tedarikçilerin maliyetlerinin yükseltilmesi (Kontrol Listesi B4)**

Zaman zaman, düzenlemeler, diğerlerine nispeten bazı tedarikçilerin maliyetlerini yükseltmeye dair amaçlanmamış bir etki yapmaktadır. Maliyet asimetrisinin bir kaynağı, bir üretim teknolojisinin bir diğeri üzerinde kullanımını gereksiz yere gerektiren düzenlemelerdir. Başka bir kaynak, şu anki tedarikçileri bir düzenlemeden muaf tutan ancak düzenlemeyi yeni girenlere uygulayan “büyükbaba hükümleri”dir (grandfather/grandfathering). Bu tür düzenleyişler, bazı tedarikçilere maliyetleri diğerlerine oranla önemli ölçüde daha fazla yükselterek, sanayi bünyesindeki rekabet ilişkilerini önemli boyutta bozma potansiyeline sahiptir. Bu, piyasada girişe engel teşkil edebilir, yeniliği azaltabilir ve rekabetçi baskının yoğunluğunu düşürebilir. Maliyet farkı miktarları yaratmak zararlı olabilecek iken, bu demek değildir ki düzenlemeler tek tip tedarikçi maliyetleri için olumlu bir arayışta olmalıdır.

Mesleki vasıflar için, büyükbaba hükümleri, çoğu kez, uzun süredir yerleşik konumdaki uygulamacıların pratikteki kapsamlı deneyiminin daha yüksek seviyede formel bir vasıf için yeterli bir ikame olduğu inancına dayanarak hayata geçirilmektedir. Üretim teknolojilerine ilişkin olarak, büyükbaba hükümleri çoğu kez, daha önceki yatırımların batık maliyetlerini amorti etmek için yeterli zamanın mevcut olmasını sağlamak üzere hayata geçirilir. Büyükbaba hükümlerinin rekabete aykırı etkisi, kalıcı olmak yerine zamanla sınırlı olmalarını sağlayarak en aza indirilebilir. Daha genel olarak, büyükbaba hükümleri, sıklıkla, kazanılmış menfaatleri potansiyel rekabete karşı savunduklarından, hükümlerin lehindeki argümanlara karşı septik bir yaklaşım benimsenmesi uygun bulunmaktadır.

#### **4. Tedarikçilerin rekabet etme teşviklerinin azalması mıdır? (Kontrol Listesi C)**

Düzenlemeler, tedarikçi davranışını sadece tedarikçilerin rekabet etme yeteneğini değiştirerek değil, aynı zamanda tedarikçilerin dinamik rakipler olarak hareket etme teşvikini değiştirerek de etkileyebilir. Tedarikçilerin neden daha az dinamik şekilde rekabet edebileceğine dair ana nedenlerden ikisi ilk

olarak, bazı düzenlemelerin tedarikçiler arasında koordinasyonu kolaylaştırma etkisi yapabilecek olması, ikincisi de, bazı düzenlemelerin müşterilerin farklı tedarikçiler arasında değişim yapma istekliliği, yeteneği veya teşvikini azaltma etkisi yapabilecek olmasıdır. Rekabet etmenin potansiyel ödülünü kısıtlayan kar veya pazar payı limitleri gibi, tedarikçilerin daha az dinamik şekilde rekabet edebilecek olmalarının başka nedenleri mevcuttur. Tedarikçi üretim ve fiyat bilgisinin paylaşımını artırmak veya bir sanayi ya da sektörü rekabet hukukunun ulaşma alanından hariç tutmak suretiyle, kartel benzeri<sup>5</sup> davranış, kendi kendini düzenleme veya birlikte düzenleme rejimleri kapsamında daha kolaylıkla üretilebilecektir. Karteller, üretimi kısıtlayıp fiyatları yükselterek tüketicilerin durumlarını kötüleştirdikleri için zararlıdır. Kartel faaliyeti riski ile kendi kendini düzenlemenin getirdiği, yeni teknolojilere daha hızlı sertifikasyon verilmesi gibi olası faydalar arasında bir denge gözetilmelidir.

#### **4.1 Kendi kendini düzenleme ve birlikte düzenleme (Kontrol Listesi C1)**

Bir sanayi veya meslek birliğinin, (çoğu kez hükümetin ısrarlı sevgiyle) hükümetten yasama desteği olmaksızın, üyelerinin davranış tarzını düzenlemek için tam sorumluluk aldığı yerlerde, “kendi kendini düzenleme” terimi kullanılmaktadır. Bununla birlikte, hükümetin en azından kısmen sanayi/meslek birliği tarafından geliştirilen kurallara yasama desteği temin ettiği yerlerde, “birlikte düzenleme” terimi kullanılmaktadır. Kendi kendini düzenleme ve birlikte düzenleme yapıları, teknik standartların uygun olması ve standartların teknoloji ile ilerlemesini sağlayarak önemli faydalar getirebilir.

Bununla birlikte, bu yapılar rekabete aykırı anlamlı etkilere sahip olabilir. Özellikle, sanayi/meslek birlikleri, çoğu kez, reklam faaliyeti kısıtlamaları ve indirim yapmayı önleyen kurallar gibi, mal veya hizmetlerin tedarikçileri arasında dinamik rekabete yönelik teşvikleri veya olanakları azaltan kurallar benimsemektedir. Ek olarak, vasıflara ilişkin gereğinden katı gereklilikler piyasaya girişi azaltabilecektir. Hükümet, sanayi/meslek birliğinin düzenleme yetkilerini rekabete aykırı tarzda kullanma girişimlerini önlemek için yetkileri elinde tutmalıdır. Bunun, ya kendi kendini düzenlemenin veya birlikte düzenlemenin açıkça rekabet hukukunun uygulanması kapsamında yer almasının temin edilmesini, ya da ilgili devlet otoritelerinin birlik kurallarını onaylama veya onaylamayı reddetme ve birlik kabul edilemez kurallar teklif

<sup>5</sup> Rakipler arasında, örneğin fiyat tespit etmek, arzı kısıtlamak, kar paylaşımı yapmak veya ihalelere danışıklı teklif vermek suretiyle ortak karları artırmaya yönelik bir anlaşma yapılması halinde bir kartelin varlığından söz edilir.

etmeyi sürdürdüğü takdirde gerekirse kendilerininkini ikame etme hakkına sahip olmasının sağlanması yer almaktadır.

#### **4.2 *Tedarikçi fiyatları, ürünleri veya satışları konusundaki bilgileri yayımlama gereklilikleri (Kontrol Listesi C2)***

Kartel faaliyeti için anahtar bir gereklilik, karteldeki katılımcıların rakiplerinin (veya birlikte komplo içinde olduklarının) pazar davranışını etkili şekilde izleyebilmesi olduğundan, piyasadaki katılımcıların fiyatları veya üretim seviyeleri konusunda bilgiler yayımlamasını gerektiren düzenlemeler kartellerin oluşumunda anlamlı ölçüde yardım sağlayabilir. Piyasada daha az katılımcı olduğu, giriş engellerinin yüksek olduğu, tedarikçilerin ürünlerinin nispeten farklılaşmamış olduğu ve fiyat veya üretim değişiklikleri hakkındaki bilgilerin fiyat veya üretim değişmeden önce ya da değiştikten hemen sonra hazır olduğu yerlerde, kartellerin ortaya çıkması daha olasıdır.

Fiyat ve üretim seviyeleri gibi bilgilerin yayımlanmasını gerektiren düzenlemeler, tüketici bilgisini iyileştirmek için benimsenebilecektir ve zaman zaman, piyasaların etkinliğini artırabilirler. Bununla birlikte, kartel oluşumu olası olduğunda, bu tür gerekliliklerin net olumsuz etki etmesi daha olasıdır. Toplanan tüm verilerin yayımlanmasının alternatifleri mevcuttur. Bilgiler öncelikle hükümetin politika üretmesi için bir araya toplandığında, bunu yayımlama gereği hiç olmayabilecektir. Amaç tüketicilere yardımda bulunmak veya genel istatistikler temin etmek olduğunda, toplu istatistikler kartelleri tedarikçiye özgü istatistiklerden daha az desteklemektedir.

#### **4.3 *Genel rekabet hukukundan muafiyetler (Kontrol Listesi C3)***

Pek çok ülkede, belirli tedarikçiler veya ekonomi sektörleri genel rekabet hukukundan muafiyetlerden fayda sağlamaktadır. Bazı hallerde, bu sektörler kendi, sektöre özgü rekabet kanunlarına sahiptir. Diğer hallerde, bu sektörlerde rekabete aykırı davranış tarzı üzerinde kısıtlamalar mevcut değildir. Rekabet hukukunun genel uygulamasından önemli bir sapmanın mevcut olduğu yerlerde, bunun sonucunda karteller, fiyatlandırmada kötüye kullanımlar ve rekabete aykırı birleşmeler ortaya çıkmasına dair açık bir risk bulunmaktadır<sup>6</sup>.

Muafiyetlerin varlığının devam etmesi için spesifik gerekçenin saptanmış olduğu hallerde, bunların kapsamının en aza indirilebildiği yollar göz önüne

<sup>6</sup> Birleşme önceden bağımsız olan iki (ya da daha fazla) tedarikçinin daha büyük bir tedarikçi oluşturmak üzere bir araya gelmesidir.

alınmalıdır. Örneğin, belirli bir emtianın tüm üreticilerinin lisanslı bir aracıya satış yapmasını gerektiren, yasayla oluşturulan bir tekel, üreticilerin işbirliğine dayalı satış düzenleyişleri içine girmesine imkan veren ancak bunu yapmalarına zorlamayan bir sistemin daha altında yer alabilecektir.

**5. Müşterilerin erişebildiği seçenekleri ya da bilgi üzerinde sınırlamalar var mıdır? (Kontrol Listesi D)**

**5.1 Tüketicilerin kimden alım yapacaklarına karar verme kabiliyetinin sınırlandırılması**

Düzenlemeler bazen tüketicilerin seçeneklerini sınırlandırır. Örneğin bir düzenleme müşterilerin tıbbi hizmetleri yerel olarak satın alması için kısıtlar getirebilir. Böyle bir düzenleme bakım kalitesini sınırlandırarak (örneğin bekleme listesi daha kısa ya da itibarı daha yüksek olan bir kliniğe) seyahat etmeyi isteyebilecek müşterileri engelleyebilecektir.

Tüketici seçimine ilişkin sınırlar zararlı olabilir çünkü kalan tedarikçilerin istenen kalite ve fiyatta ürünler sunarak müşterileri tatmin etmeye yönelik teşvikleri daha az olacaktır.

**5.2 Tedarikçileri değiştirmenin maliyetlerinin artırılarak müşterilerin hareketliliğinin azaltılması (Kontrol Listesi D2)**

Düzenlemeler, “değiştirme maliyetleri”ni – bir tedarikçiden bir diğerine geçmede tüketicinin katlandığı açık ve zımni maliyetler – etkileyerek tüketicileri tedarikçileri değiştirmede daha çok ya da daha az istekli kılabilir. Değiştirme maliyetleri uzun sözleşme süreleri veya bir telefon numarasını mevcut bir hizmet sağlayıcısına bağlamak gibi, varlıkları, değiştirmeyi elverişsiz kılan şekilde tedarikçilere bağlamak dahil olmak üzere, çeşitli nedenlerle ortaya çıkabilecektir. Tüketiciler yüksek değiştirme maliyetleriyle karşılaştığında, tedarikçiler mal veya hizmetleri için daha yüksek fiyatlar isteyebilir. Tedarikçiler, o nedenle, bazen yüksek değiştirme maliyetleri sağlayacak politikalar teşvik etmek yoluyla, çoğu kez yüksek değiştirme maliyetleri yaratmak arayışındadır.

Değiştirme maliyetlerini azaltma veya ortadan kaldırmanın rekabet lehindeki etkisi büyük olabilir ve politika üreticiler için değiştirme maliyetlerini yükselten politikalardan kaçınmak arayışında olmalıdır. Değiştirme maliyetleri yüklenmesine dair açık bir riskin olduğu yerlerde, düzenleme yapısına, bunlardan yararlanımı sınırlayacak veya yasaklayacak hükümlerin dahil edilmesi tavsiye edilebilir nitelikte olabilecektir. Tüketicinin

değiştirmesine ilişkin meşru maliyetlerin göz önüne alınmasını sağlamak için gereken özen gösterilmelidir.

### 5.3 *Alıcıların etkin biçimde alışveriş yapabilmesi için gerekli olan bilgileri temelden değiştiriyorsa (Kontrol Listesi D3)*

Hükümetler deregülasyona giderek daha önce mevcut olmayan pazarları açtığında tüketicilerden daha önce hiç alışverişini yapmadıkları ürünler arasında seçim yapmaları istenecektir. Bu durum görüldüğü örneklerden biri tüketicilerin elektrik alımında yaşanmaktadır. Yeni pazarlarda tüketicilere tedarikçilerini seçme hakkı tanındığında, tüketicilerin teklifleri değerlendirerek iyi şirketlerle kötü şirketler arasında ayırım yapmaları daha zor olabilmektedir. Ürünün "yeni" olması nedeniyle bir bilgilendirme şartı olmadığından bu gibi durumların yarattığı bir tehlike tüketicilerin deneyimsizliğinden faydalanan şirketlere ilişkin tüketici şikayetleri nedeniyle reformların geri alınmasıdır.

Bu gibi durumlarda yeni bir pazarın oluşturulmasına tüketicilere teklifleri birbirleriyle karşılaştırmalarında yardımcı olacak bir bilgilendirme şartının eşlik etmesini sağlamak daha iyi olabilir.

## 6. Yanıt "evet" ise

Rekabeti gereğinden fazla kısıtlayabilecek düzenlemelerin saptanması düzenleme kalitesinin iyileştirilmesine yönelik önemli bir ilk adımdır. Rekabet Kontrol Listesinde sıralanan sorular rekabete aykırı bir etkiye neden olabilecek düzenlemelerin belirlenmesinde güvenilir bir ilk temel oluşturmaktadır. Soruların devamındaki alt hususlar düzenlemelerin piyasadaki rekabeti gereğinden fazla kısıtlayabileceği temel ancak kapsamlı olmayan yolları göstermektedir.

Kontrol listesi ile düzenlemelerin yalnızca küçük bir kısmının piyasa faaliyetlerini gereğinden fazla sınırlandırma potansiyeline sahip olduğunun saptanması muhtemeldir. Ancak Kontrol Listesinin piyasa faaliyetleri üzerinde potansiyel olarak aşırı kısıtlar olduğunu düşündürdüğü durumlarda daha kapsamlı bir rekabet değerlendirmesinin yapılması dikkate. Dördüncü Bölüm böyle bir değerlendirmenin nasıl yapılacağını açıklamaktadır. Üçüncü Bölüm ise rekabet değerlendirmesinin nasıl hükümet faaliyetleri içine dahil edilebileceğini incelemektedir.



## 2. BÖLÜM

### REKABET TÜKETİCİLERE NASIL YARAR SAĞLAR\*

Bu bölüm rekabetin tüketicilere nasıl ciddi yararlar sağladığına dair örnekler vermektedir.

Piyasa reformlarının önemli bir nedeni, rekabetin faydalarının hükümetler tarafından açıkça farkına varılması olmuştur.<sup>1</sup> Rekabet Değerlendirme Araç Kiti hükümetlere, rekabet üzerindeki aşırı kısıtları azaltmaya yönelik pratik araçlar sağlamaya odaklanmaktadır. Bu tür araçları kullanmadan önce işletmeler arasında artan rekabetin neden arzu edilen bir amaç olduğunu incelemek faydalı olacaktır.

İşletmeler arasındaki rekabet üretim etkinliğinin iyileşmesini sağlayabilir ve yenilik aracılığıyla tüketicilere daha yeni ve daha iyi ürünler sunarak ekonomik büyüme ve tüketici refahında kazanımlara neden olabilir. Geniş anlamda, tedarikçiler arasındaki rekabet genellikle daha düşük fiyatlara ve daha fazla seçeneğe yol açar. Bu faydaları anlamamanın en iyi yollarından biri örnekler vasıtasıyladır. Kutu 1'de seçilmiş bazı örneklere yer verilmiştir. Bu örneklerin amacı, düzenleyici kısıtlara odaklanmadan rekabetin genel yararlarını göstermektir.

---

\* Bu bölümdeki örnekler Vivek Ghosal tarafından hazırlanmıştır.

<sup>1</sup> Telekomünikasyon, elektrik ve havayolları gibi deregüle edilen birçok endüstride rekabetin övülen faydalarından biri regülasyon sırasında inşa edilen kapasite fazlasını ileride azaltarak üretimde daha fazla etkinliğe ve tüketiciler için daha düşük fiyatlara neden olacaktı. Muris (2002) dünya çapında birçok endüstri özelleştirildiği ya da serbestleştirildiği için, hükümetlerce rekabetin faydalarının farkına varıldığının açık olduğuna dikkat çekmektedir.

### Kutu 1. Rekabetin Tüketicilere Yararlarına ilişkin Örnekler

#### 1. Sevkiyat Limanları.

Arjantin 1970lerde bazı liman hizmetlerini özelleştirmeye başlamıştır. Bu özelleştirme aşaması verimlilik bakımından çok başarılı olmamıştır. Altyapıya yönelik kamu yatırımları düşük seviyede kalmış, sistem aşırı düzenleme altına alınmış ve liman kurumları yeterli olamamıştır. 1990'larda özel şirketlere kamu limanlarını işletme ve yeni limanlar inşa etme ya da altyapılarına yatırım yapma izni verilmiştir. Buenos Aires limanının altı terminali beş farklı özel firmaya imtiyazlarla verilmiş, altyapının mülkiyeti ise Liman İdaresi'nde kalmıştır (mal sahibi liman modeli). Reformlar sonucunda yükleme boşaltma 1990 ile 1995 arasında %50 oranında artmış, işgücü verimliliği %275 oranında yükselmiş ve Arjantin limanları Latin Amerika'daki en ucuz limanlar haline gelmiştir. 1997 yılında Puerto Nuevo'daki yükleme boşaltma işlemleri Güney Amerika'daki en büyük liman olan Santos'u (Brezilya) geçmiştir. Yeni limanlar ile Zarate'deki bir terminalin inşasına yabancı şirketler katkıda bulunmuştur.

#### Kaynaklar:

Lourdes Trujillo ve Tomás Serebrisky. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead," Dünya Bankası, 2004.

[http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform\\_argentina.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf)

"Infrastructure in Trade and Economic Development," Dünya Ticaret Raporu, Dünya Ticaret Örgütü, 2004

[http://www.wto.org/English/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/wtr04\\_2b\\_2.pdf](http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_2.pdf)

#### 2. Perakende Mağazalar.

Marketlerde ve diğer perakende mağazalarda artan rekabetin etkilerine birçok çalışmada değinilmiştir. ABD pazarları için, Hausman ve Liebttag Wal-Mart bir pazara ilk girdiğinde sunduğu fiyatların aynı ürünler için Kroger, Publix, target ve diğerleri gibi büyük perakende zincirlere kıyasla %10 ila %25 daha düşük olduğuna dikkat çekmiştir. Wal-Mart, Houston'da bir Kroger süpermarketinin yakınında bir mağaza açtığında, yeni rakibin gelişinden sonra fiyatlarını düşürmesine rağmen Kroger'deki satışlar %10 oranında azalmıştır. Bu etki tüketicilerin Wal-Mart'ın pazara girmesinden yarar gördüğünü göstermektedir. Bu tür süpermarketlerin pazara girişiyle ilişkilendirilen diğer rekabet faydaları arasında şunlar da sayılabilir: (a) mağazalarda yeni ürünler ve daha fazla çeşitlilik; (b) daha geniş koridorları, daha iyi aydınlatmayı ve ürünlerin daha iyi düzenlenmesini içeren mağaza renovasyonları; (c) kasaların sayısında artış. Düzenleme yoluyla bu tür mağazaların açılmasını engellemeye yönelik çabalar tüketicilere yönelik fiyatlandırmaya ilişkin faydaları da engelleyecektir.

#### Kaynaklar:

Jerry Hausman ve Ephraim Leibtag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping



Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart."

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

"Wal-Mart Throws an Undercut at Target." *The Washington Post*, 16 Aralık 2005.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

### 3. Demiryolları.

Lalive ve Schmutzler (2007) Almanya'nın Baden-Württemberg eyaletinde (Almanya'daki en büyük eyaletlerden biri) 1994 ile 2004 arasındaki dönemde yerel yolcu demiryolları piyasalarının özelleştirilmesinin etkilerini incelemiştir. DB Regio'nun reformların tesisinden on yıl sonra hala en hakim durumdaki işletmeci olduğunu, ancak rakipleri olan NE işletmecilerin pazar paylarını reformun başında %3'ten 2004 yılında %13,2'ye çıkardıklarını bulmuşlardır. Baden-Württemberg'de hizmet sıklığının 1994 ile 2004 arasındaki dönemde ciddi oranda arttığını ve rekabetçi biçimde kazanılan hatlardaki hizmet sıklığının bu şekilde kazanılmayan hatlara göre daha olumlu gelişme gösterdiğini kaydetmişlerdir. Bulguları arasında şunlar da yer almaktadır: (1) toplam ulaşımda %29 oranında artış; (2) rekabetçi grupta çok daha güçlü bir artış (kontrol grubundaki %22'ye kıyasla %45); (3) en azından kısmen DB Regio'nun rakipleri tarafından işletilen hatların sayısında 19'dan 39'a artış. Genel olarak pazara daha fazla rekabet girmesinin miktarda (hizmet sıklığı) artışın yanı sıra bu artan sıklık sayesinde tüketici konforunda da bir artışa neden olduğu sonucuna varılabilir.

*Kaynak:*

Rafael Lalive ve Armin Schmutzler. "Exploring the Effects of Competition for Railway Markets," Zürih Üniversitesi, Şubat 2007.

<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

### 4. Karayolu Taşımacılığı.

Fransa'daki karayolu yük taşımacılığı düzenlemelerindeki değişikliklerden kaynaklanan istihdam etkilerine yönelik deliller bulunmaktadır. Fransa'da eski başbakan Balladur'un hükümeti 150 km'den uzun mesafede mal taşımacılığı yapabilmek devletten bir lisans alınmasına yönelik daha önceki gerekliliği kaldırmıştır. Reformdan sonra karayolu taşımacılığı fiyatları ve marjlarında görülen düşüş, daha önce sektörde yüksek rantlar elde edildiğini göstermiştir. Sektördeki istihdam açısından, reformdan önce istihdam yılda %1-1,5 oranında artış göstermekteydi. Reformdan sonraki yıllarda istihdam %5 artmış ve şu anda da yılda %4 oranında bir artış göstermektedir. Reform ve reformun uygulanma biçimi grevlere neden olmuştur (1992, 1995). Ancak Cahuc ve Kamarz'a göre (2005), reformun net etkisi istihdam yaratmak olmuştur.

*Kaynaklar:*

OECD. "Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession." 2 no'lu Rekabet ve Düzenleme Çalışma Grubu, Ekim 2007. (Bkz. Francis

Kramarz'ın görüşleri, s. 16)

Cahuc, Pierre ve Francis Kramarz. "De la Précarité á la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle," Maliye ve Çalışma Bakanlarına sunulan rapor, Haziran 2005, La Documentation Française, Paris.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

### 5. Otomotiv Parçaları.

Warren-Boulton ve Daniel Harr (2007) otomotiv çarpışma parçaları pazarındaki rekabetin tüketicilere sağladığı ekonomik fayda miktarına ilişkin tahminler vermiştir. Keystone (ya da başka bir rakip parça satıcısı) Orijinal Ekipman İmalatçısı (OEM) parçalara rakip bir alternatif ile pazara girdiğinde tüketicilerin bundan iki şekilde yararlandığını göstermişlerdir: (a) Tipik olarak Keystone'un fiyatları OEM'in fiyatlarından daha düşüktür; (b) Keystone'un pazara girmesi ve oluşan rekabet genellikle OEM'in fiyatlarda indirime girmesine neden olmaktadır. Yaptıkları hesaplamalar ortalama olarak: (a) Keystone'un otomotiv parça fiyatlarının rekabet ettikleri OEM parçaların fiyatlarına kıyasla yaklaşık %26 daha ucuz olduğunu ve (b) bu rekabet nedeniyle OEM parçaların fiyatlarında yaklaşık %8 oranında bir düşüş olduğunu göstermiştir. OEM parçaların kullanılmasını zorunlu kılan düzenlemelerin tüketicileri zarara uğratması mümkündür.

*Kaynak:*

Frederick R. Warren-Boulton ve Daniel E. Haar. "Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts." Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007

<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

### 6. Kitap Yayımcılığı.

1997 yılından önce geçerli olan Net Kitap Anlaşması (Net Book Agreement – NBA) Birleşik Krallık ve İrlanda'daki kitapevlerinin yayımcının belirlediği fiyatın altında satış yapmasını engellemektedir. NBA'nın kaldırılmasından sonra çok satan kitaplardan oluşan bir sepette ortalama yüzde 28 oranında indirim yapılmıştır. NBA'nın kaldırılmasından hemen sonra kitapların yüzde 41'inin fiyatında indirim görülmüştür. Altı yıl sonra, 2006'da, kitapların yüzde 52'si indirimdedir. Diğer faydalar arasında örnek olarak şunlar da sayılabilir: (a) yayımlanan yeni kitaplardaki büyüme yılda ortalama yüzde 3'ten yüzde 4'ün üzerine çıkmıştır; (b) kitapevlerindeki seçenekler artmış ve müşteri hizmetleri iyileşmiştir.

*Kaynak:*

"The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases."

<http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

**7. Konut.**

Attehög (2005) İsveç'teki belediyeye ait inşaat şirketleri tarafından metropolitan alanların dışında yapılan apartmanların özelleştirilmesinin kiralara ve konut hizmetlerinin kalitesi üzerindeki etkilerini incelemek için verilerden yararlanmıştır. Şu bulgulara varmıştır: (a) birçok pazarda daha fazla rekabet daha düşük fiyatlara yol açmış, düşüşler %2 ila %5 seviyesinde gerçekleşmiştir ve (b) ortalama olarak konut hizmetlerinin kalitesinde özelleştirmeden kaynaklanan kayda değer bir değişim olmamıştır. Apartmanların kalitesine ilişkin sonuçlar spesifik mülk sahiplerine göre değişiklik göstermiştir.

*Kaynak:*

Attehög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," *Housing, Theory and Society* <http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

**8. Menkul Kıymetler Borsası.**

Tekel konumundaki borsa operatörü Avustralya Menkul Kıymetler Borsası, Avustralya'da faaliyete geçmeyi planlayan denizaşırı iki rakibinin – Liquidnet ve AXE – yarattığı tehdit nedeniyle borsa aracılara ücret indirimleri sunmaya başlamıştır. Liquidnet ABD borsasına kayıtlıdır; AXE ECN ise Yeni Zelanda Menkul Kıymetler Borsası ile önemli aracı şirketlerden Citigroup, CommSec, Goldman Sachs JBWere, macquarie ve Merrill Lynch tarafından desteklenmektedir. AXE ve Liquidnet tüm menkul kıymet alım satımının yaklaşık yüzde 30'unu oluşturan çapraz işlemler veya fon yöneticileri arasındaki pazar dışı işlemler için alternatif alım satım yöntemlerini desteklemektedir.

*Kaynak:*

"Exchange cuts fees as competitors lurk." *The West Australian*, 25 Ağustos 2007. <http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

**9. Havayolları.**

AB havacılık pazarı 1990'lardan önce havayollarının hatlara ve fiyatlara erişimi bakımından ağır düzenlemeler altındaydı. Üye devletler arasındaki anlaşmalar piyasalara erişimi kısıtlandırıyor ve genellikle yalnızca bir havayolunun sınırlı sayıda belirlenmiş hatta hizmet çalışmasına izin veriyordu. İç pazarlar 1990'larda açıldı ve sonuçta AB lisansına sahip tüm taşıyıcıların rekabeti edebilmesi sağlandı. Artan rekabetin sonuçlarından bazıları şunlardır: (a) geleneksel taşıyıcılar, düşük maliyetli taşıyıcılarla rekabet edebilmek için elektronik ortamda rezervasyon ve fiyatlandırmada basitlik gibi

hizmetler sunmaya başladı. Basitleşen ücret yapısı daha düşük ücretlere, daha fazla esnekliğe ve müşteriler için saha fazla seçeneğe neden oldu. Örneğin, önceden alım ve Cumartesi gecesi kalış kısıtlamaları kaldırıldı; (b) fiyatlarda önemli oranda düşüş yaşandı. AB taşıyıcılarının en düşük ortalama indirimsiz ücreti nominal olarak %75 oranında düşmüştür; (c) Avrupa içi uçuş sıklığı %78 oranında arttı. Bu dönemde iç uçuş sıklığı iki katında fazla artış kaydetti ve (d) hizmet çeşitliliğinde bir artış gerçekleşti. Örnek hatlarda faaliyet gösteren ortalama havayolu sayısı 1992 ile 1997 arasında 3'ten 4'e çıkmış, 2003'te de daha da artmıştır.

*Kaynak:*

[www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf)

### **10. Kablo Televizyon.**

ABD Federal Haberleşme Komisyonu (Federal Communications Commission – FCC) bir süre önce kablo şirketleri ile apartmanlar arasında imzalanan münhasır anlaşmaları yasaklayarak bu gibi durumlarda rekabete izin vermiştir. FCC'nin tahmini abonelik fiyatlarında %30'a yaklaşan muhtemel bir indirim olacağı yönündedir. Fiyat etkisinin dışında apartman sakinleri artık daha fazla sağlayıcı arasından seçim yapabilecektir ve bu sağlayıcıların da artan rekabet koşulları altında daha yüksek paket çeşitliliği ve hizmet kalitesi sağlayacağı düşünülmektedir.

*Kaynaklar:*

“Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units.” Federal Communications Commission, 2007.  
<http://www.fcc.gov/>

In the matter of Exclusive Service Contracts for Provision of Video Services in Multiple Dwelling Units and Other Real Estate Developments, 2007 WL 3353544 (F.C.C.)(Nov. 13, 2007), upheld in National Cable and Telecommunications Ass'n v. F.C.C., 567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009).  
“Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts.” Mortgage News Headlines, October 21, 2007.

[http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007\\_Apartment\\_Cable.asp](http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp)

### **11. Telekomünikasyon.**

(A). Mobil telefon piyasasındaki büyüme sabit hat sağlayıcılar için ciddi bir rekabetçi güçlük yaratmaktadır. VoIP de yerel Telekom pazarlarını neredeyse aynı hızda dönüştürmektedir. Balancing Act (Birleşik Krallık merkezli bir Telekom danışmanlık firması) tarafından yayımlanan yeni bir rapora göre Afrika'dan Avrupa ve Kuzey Amerika'ya telefon etme maliyeti Afrika'da VoIP hizmetleri sunan yeni kurulan küçük şirketlerin sunduğu daha düşük fiyatların yarattığı baskı nedeniyle hızla düşmüştür. Telekom hizmet sağlayıcıların çoğunluğunu kapsayan bir ankette Balancing Act 2005 yılında neredeyse tüm Afrika Telekom hizmet sağlayıcıların temel uluslararası

destinasyonlarla yapılan görüşmelerde dakika başına 1,00 Amerikan doları veya daha fazla ücret istediğini bulmuştur. 2009 yılında yalnızca 19 tanesi bu fiyatı istemektedir. 2007'de, Cezayir ve Kenya gibi çok farklı ülkelerde bile ancak yarısından biraz fazlası bu görüşmeler için 0,25 Amerikan doları talep etmektedir.

*Kaynak:*

“Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises.” 08 Mar 2007, Economist Intelligence Unit. [http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich\\_story&doc\\_id=10265&title=Africa%3A+T+ariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4](http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+T+ariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4)

(B). Singapur hükümeti 1995 yılında 1997'de hizmete başlamak üzere ikinci bir mobil telefon operatörüne lisans vermiştir. Bu karar hükümetin artan uluslararası rekabete ve genişlemeye hazırlık amacıyla SingTel üzerindeki rekabetçi baskıyı artırma amacını yansıtmaktadır. MobileOne Nisan 1997'de pazara girmiş, pazarın %30'unu ele geçirmiş ve fiyatlar bir yıl içerisinde %50-70 oranında düşmüştür. Hizmet yelpazeesi ve kalitesi önemli oranda iyileşmiş, pazar hızla genişleyerek mobil telefon penetrasyon oranı 1997'nin başında %14'ten yıl sonunda %25'e çıkmış ve 1998 sonu itibarıyla %30'a yaklaşmıştır.

*Kaynak:*

Singh, Kulwant. “Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry,” *Industrial and Corporate Change* Vol. 7, Number 4, 1998, p. 585-599. <http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>



### 3. BÖLÜM

## REKABET DEĞERLENDİRMESİNİ HÜKÜMET FAALİYETLERİNE DÂHİL ETMEK\*

Bu bölümde rekabet değerlendirmesinin hükümet faaliyetleri ile nasıl birleştirilebileceği tartışılmaktadır.

#### 1. Giriş

Gördüğümüz gibi, rekabet değerlendirmesi devlet düzenlemelerini, kurallarını ve/veya kanunlarını, (1) rekabeti geremediği halde aksatabilecek olanları saptamak ve (2) rekabete gereksiz yere engel olunmaması için bunların yeniden tasarlanmasında yardımcı olmak üzere ele almaya ilişkin bir süreçtir. Gerçekçi bir açıdan bakıldığında, bu süreci etkin bir biçimde hükümet faaliyetlerine ve kurumlarına dahil edilmesi aşağıdaki beş konunun dikkate alınmasını gerektirir.

- Hangi politikalar bir rekabet değerlendirmesini hak etmektedir?
- Politika geliştirme süreci içerisinde rekabet değerlendirmesi ne zaman yürütülmelidir?
- Bir rekabet değerlendirmesi taslağını hazırlamaktan ve bunu gözden geçirmekten kim sorumlu olmalıdır?
- Düzenlemeye ilişkin kalite veya rekabetten sorumlu olmayan politika yapıcılar uygun bir değerlendirme hazırlamaları için nasıl teşvik edilebilir?

---

\* Bu bölüm Sean F. Ennis tarafından yazılmıştır.

- Rekabet değerlendirmesi için ne gibi kaynaklar gereklidir?

Aşağıdaki açıklamalar, rekabet değerlendirmesinin kurumsal uygulanışı için basit bir reçete bulunmadığını gösterecektir. Yargı çevreleri arasındaki federal bir sistemin ne ölçüde uygulandığı, personel alımı güçleri ve politik ortam gibi özelliklere ilişkin farklılıklar dikkate alındığında, uygulanabilir çözümlerin farklı yargı çevreleri arasında önemli oranda değişiklik göstermesi muhtemeldir. Bu Araç Kiti'nin potansiyel seçenekleri saptamak için mevcut deneyimlerden yararlanacak olmasına rağmen, seçeneklerin bunlardan ibaret olduğu düşünülmemelidir.

## 2. Hangi politikalar rekabet değerlendirmesini gerektirmektedir?

Bir rekabet değerlendirmesinin derinliği, bir politikanın potansiyel olumsuz rekabetçi etkilerinin boyutuyla orantılı olmalıdır. Rekabet Kontrol Listesi rekabete gereksiz yere etki edebilme potansiyeline sahip olanların daha ileri derecede değerlendirme için saptanabilmesi amacıyla politikaların hızla taranmasına izin vermektedir. Birçok münferit kanun veya düzenleme bu potansiyele sahip değildir. Sonuç olarak birçoğu ayrıntılı bir rekabet analizi gerektirmemektedir.

*Kanunlar, düzenlemeler ve kurallar.* Rekabet değerlendirmesine tabi olabilecek politikalar kanunları, düzenlemeleri ve kanun ya da düzenlemeleri uygulayan kuralları içerir. Tüm yargı çevreleri kanunları potansiyel olarak rekabet değerlendirmesine tabi olarak görmeyecektir, ancak bunu yapan yargı çevrelerinin rekabet değerlendirmesi konusunda en büyük başarıyı kazanan yargı çevreleri olmuştur. (bkz. Kutu 1.)

*Yeni ve mevcut politikalar.* Bazı hükümetler rekabet değerlendirmelerine hem yeni hem de var olan politikalara bakarak yaklaşmıştır. Bu, rekabet atmosferini geniş anlamda iyileştirmek için en etkili yoldur, ancak ciddi boyutta siyasi irade gerektirmektedir. Diğer hükümetler yalnızca yeni politikalara odaklanan bir rekabet değerlendirmesi biçimi uygulamışlardır.

*Ulusal, bölgesel, yerel.* Rekabet değerlendirmesinin ulusal, bölgesel ve yerel bir düzeyde yürütülmek için sağlam ekonomik gerekçeler bulunmaktadır. Rekabet değerlendirmesi rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamalar yatabilecek tüm hükümet politikalarıyla ilgilidir. Bu tür sınırlar yaratan politikalar bazen ulusal bir düzeyde uygulanmaktadır, ancak aynı zamanda bölgesel veya yerel düzeyde oluşmaları da muhtemeldir. Örneğin taksi hizmetleri verilmesin ilişkin rekabete muhalif politikalar genellikle yerel düzeyde uygulanırken meslek sahiplerine



yönelik tüketiciye zarar veren düzenlemeler genellikle bölgesel düzeyde gerçekleşmektedir.

### **Kutu 2. Avustralya Ulusal Rekabet Politikası Reformları**

Rekabet taraftarı reformlara yönelik bir odak ile daha fazla mikroekonomik açıklıkta ısrar eden Hilmer Komitesi Raporu'nun 1993'te tamamlanmasının ardından, Avustralya idareleri 1995 yılında rekabeti sınırlandıran ve kamu yararına olmayan mevzuatları gözden geçirerek revize etmek üzere bir program üzerinde anlaşmıştır. Bu reform programı gözden geçirilmesi gereken 1700 kanunun saptanmasıyla sonuçlanmıştır. Mevzuat ulusal ile eyalet veya bölge düzeyinde gözden geçirilmiş ve çoğu gözden geçirme 2001 yılı itibarıyla tamamlanmıştır. Ulusal hükümet, mevzuatların revize edilmesinden doğabilecek ayarlama maliyetlerinde eyalet ve bölge idarelerine yardımcı olmak için fonlar önermiştir. Bu dikkate değer bir programdır çünkü sistematik bir biçimde gözden geçirmeye değer olan mevcut kanun ve düzenlemeleri belirlemiştir ve programın hayata geçirilmesinden bu yana Avustralya'nın ekonomisi OECD içerisindeki güçlü performanslar arasında yer almaktadır.

### **3. Politika geliştirme süreci içerisinde rekabet değerlendirmesi ne zaman yürütülmelidir?**

*Yeni politikalar.* Rekabet değerlendirmeleri yeni politikaların tasarımına olumlu katkıda bulunabilir ve ideal olarak politika geliştirme süreci içerisinde *erken* bir aşamada, söz konusu politika güçlüğüne nasıl yaklaşılacağı belirlenmeden önce yapılması gereklidir. Önerilen bir politika rekabeti gereksiz şekilde kısıtlama potansiyeline sahip olduğunda, düzenleyici hedeflere rekabete daha az zarar vererek ulaşacak alternatifler geliştirilip geliştirilemeyeceğini saptamak üzere, hükümetin rekabet uzmanlarına politika geliştirme sürecinin erken bir aşamasında danışmak değer taşımaktadır.

*Mevcut politikalar.* Mevcut politikaların çoğu bir rekabet değerlendirilmesine tabi tutulmamıştır. Buradaki kritik husus hangi politikaların önce gözden geçirilmesi gerektiği konusundaki öncelikleri belirlemektir, çünkü bazı mevcut politikaların rekabet üzerinde gereksiz olumsuz etkide bulunma ihtimali diğerlerine nazaran daha fazladır. Örneğin, Ulusal Rekabet Gözden Geçirmeleri sırasında Avustralya'da rekabeti sınırlandıran yüzlerce mevcut hükümet politikası saptanmıştır. Avustralya bu politikaları gözden geçirme için öncelik sırasına koymuştur. Sorunlarla karşılaşılması halinde neredeyse tüm vakalarda revizyon gerçekleştirilmiştir.

**4. Bir rekabet değerlendirmesi taslağını hazırlamaktan ve bunu gözden geçirmekten kim sorumlu olacaktır?**

Rekabetçi etkilerin gerektiği biçimde dikkate alınmasını sağlamak için söz konusu politikayı geliştiren hükümet organı rekabet değerlendirmesini yapmalıdır. Bu şekilde doğru politika yapıcılar, doğru zamanda, rekabetçi etkileri gerektiği biçimde dikkate alan politikaları hızlı ve etkin bir biçimde geliştirmek için gereken uygun soruları sormuş olur.

Ancak "ön saflardaki" politika yapıcılar bir dış taraf çalışmalarını gözden geçirmede sadece rekabet değerlendirme sürecini ciddiye almayabilir. Gözden geçirmeler, düzenleme koruyucuları, rekabet otoritesindekiler gibi rekabet alanında uzmanlık sahibi görevliler ya da bu ikisinin bir karışımı tarafından yapılabilir.

İngiltere'de bir rekabet otoritesi olan Adil Ticaret Ofisi (OFT) hem rekabet değerlendirmesi için kılavuz ilkeler geliştirme hem de yeni politikaların rekabetçi etkilerini gözden geçirme sorumluluğuna sahiptir<sup>1</sup>. OFT, bu sorumlulukları düzenleme koruyucusu olan Daha İyi Düzenleme İdaresi (BRE) ile birlikte üstlenmiştir. Ortak çalışma yöntemlerini ve anlayışı teşvik etmek için OFT'den küçük bir grup görevli çalışma zamanlarını OFT ile BRE arasında paylaşmaktadır.

Rekabet Kontrol Listesinin gerektirdiğinden daha kapsamlı bir rekabet değerlendirmesini tamamlamak, genellikle pazar tanımı ve rekabet analizine ilişkin yetkinlikler gerektirir. Bu nedenle, bazı ülkelerde ekonomik etkiye sahip olacağı düşünülen yeni kanun veya düzenlemeler söz konusu hükümlerin yürürlüğe girmesinden önce rekabet otoriteleri tarafından gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Örneğin Meksika'da rekabet otoritesi, rekabet üzerinde etki yapması olası yeni ikincil düzenlemeleri gözden geçirmek zorundadır. Kore'de rekabet otoritesi seçilmiş yeni düzenlemeleri gözden geçirme sorumluluğuna sahiptir. Macaristan'da rekabet otoritesinin yeni düzenlemelere ilişkin görüşlerini ibraz etmesi gereklidir.

Diğer birçok ülke yeni düzenlemelerin kabul edilmesinden önce yatay istişareler düzenlemektedir. Bu tür istişareler, rekabeti gözden geçirenlerin

---

<sup>1</sup> 2006 OFT kılavuz ilkeleri OECD'ninkileri yakından takip etmektedir. Bkz: <http://www.of.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>.

sürece erkenden dahil olabildiği ancak önemli bir potansiyel sorun olabileceğini düşündükleri politikalara ilişkin olarak müdahalede bulunabildikleri hallerde daha iyi işlemektedir.

Gözden geçirme organının bağımsızlık derecesi de önemlidir. Örneğin Avustralya'da ulusal ve eyalet ya da bölgeye ait kanun ve düzenlemelere ilişkin Ulusal Rekabet Politikası gözden geçirmelerine denetlemek üzere 1995 yılında yeni bir organ oluşturulmuştur. Bu organ, Ulusal Rekabet Konseyi, hem yeni düzenlemeleri gözden geçirme amaçlı düzenleyici denetleme ofisinden hem de rekabet otoritesinden ayrı ve bağımsızdır.<sup>2</sup> Avustralya'nın başarısı kanun ve düzenlemeleri gözden geçiren bağımsız organların değerini açıkça gözler önüne sermektedir.

Bir rekabet otoritesinin ya da başka bir hükümet organının rekabet değerlendirme sürecine katılmış olması, hükümet tarafından o yargı çevresinin rekabet hukuku kapsamında daha sonra yapılabilecek yasal işlemleri engellememelidir. Rekabet değerlendirmeleri, tanımları gereği tahminlere dayanmaktadır ve gerçek hatta tahminler sıklıkla rekabetçi zararları olduğundan az ya da rekabetçi faydaları olduğundan fazla gösterebilir.

##### **5. Düzenleyici kalite veya rekabetten sorumlu olmayan politika yapıcılar uygun bir değerlendirme hazırlamaları için nasıl teşvik edilebilir?**

Yeni bir düzenleme geliştiren politika yapıcılar, önerilen bir düzenlemeye ilişkin potansiyel rekabet sorunlarını olduğundan az rapor etme konusunda eğilimlere sahip olabilir. Potansiyel bir rekabet sorununu saptamanın ya da bir düzenleme koruyucusu veya bir rekabet otoritesi gibi dışarıdan bir kurumla istişarede bulunmanın kendileri için önemli bir fayda sağlamaksızın yalnızca daha fazla iş yarattığı düşünebilir. Dolayısıyla politika yapıcılara rekabet değerlendirmesinin yarattıkları ürünü, yani yaptıkları politikayı iyileştirdiği konusunu vurgulamak önemlidir.

Politika yapıcılara yönelik rekabet değerlendirmesini benimseme ve doğru bir şekilde uygulama teşvikleri ile onların bu konudaki becerilerini iyileştirmek için bir dizi seçenek mevcuttur. Bunlar aşağıdakileri de kapsamaktadır:

<sup>2</sup> Daha fazla ayrıntı için bkz: <http://www.ncc.gov.au/artcileZone.asp?articleZoneID=136>

- Rekabet değerlendirmesini Düzenleyici Etki Analizi (DEA) kapsamına almak;
- Mali ödüller ve;
- En iyi uygulama eğitimi.

*Rekabet değerlendirmesini DEA kapsamına almak.* DEA, düzenlemeleri amaçlanan politika hedeflerine ulaşmalarını sağlamak için gözden geçirmeye yönelik resmi bir süreçtir. Genelde DEA sürecinin amacı bir düzenlemenin getirdiği faydaların, maliyetlerden fazla olmasıdır. Rekabet değerlendirmesini unsurlarından biri olarak kapsadığında DEA daha etkili olmaktadır. Bunun nedeni rekabet değerlendirmesinin bir parçası olan dinamik, pazar odaklı değerlendirmelerin, belirli bir düzenlemenin yararlarının zararlarına ağır basıp basmadığını belirlemeye çalışan bir politika yapıcı için önemli bilgiler Rekabet otoritesine bu alanda bir rol vermek, aynı zamanda düzenleyici kurumların ya düzenleme koruyucularının personellerini yeniden eğitmesine duyulan ihtiyacı da azaltır.<sup>3</sup>

*Mali ödüller.* Avustralya'da federal bir sistem bulunduğundan Ulusal Rekabet Politikası'nı (NCP) eyalet ya da bölge düzeyinde hayata geçirmek eyaletlerin anlaşmasını gerektirmiştir. Avustralya hükümeti, eyalet ve bölgelere, mevzuatın gözden geçirilme ve revizyonlarının tamamlanma boyutu temelinde kişi başına ödemelerden oluşan, önemli miktarda ödemelerde bulunmuştur. "NCP ödemeleri reformdan edinilen kazanımların topluluğa dağıtılma yöntemidir. Ödemeler, eyalet ve bölgelerin NCP'nin önemli unsurlarından sorumlu olmalarına karşın doğrudan mali kazancın, daha büyük ekonomik faaliyetten kaynaklanan vergilendirme gelirlerindeki artışlar aracılığıyla Avustralya Hükümeti'nde toplandığı gerçeğini kabul etmektedir."<sup>4</sup>

Eyaletlere ve bölgelere yapılan ödemeler önemli miktarlarda olmuştur. Tablo 1 NCP'nin başlangıcından bu yana yapılan NCP ödemelerini belirtmektedir.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Rekabet değerlendirmesinin RIA'ya nasıl dâhil edilebileceğine dair daha fazla ayrıntı için bkz: aşağıdaki 3. Bölüm ve DAF/COMP/(2007)8/REV1 "Integrating competition assessment into regulatory impact analysis"

<sup>4</sup> Bkz: [www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40](http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40)

<sup>5</sup> Bkz: [www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40](http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40)

**Tablo 1. Yargı çevrelerine yapılan yıllık NCP ödemeleri**  
(milyon Avustralya Doları)

| Yargı çevresi     | 1997         | 1998         | 1999         | 2000       | 2001         | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                   | -98          | -99          | -00          | -01        | -02          | -03          | -04          | -05          | -06          |
|                   | (a)          | (a)          | (a)          | (a)        | (a)          | (a)          | (a)          | (a)          | (b)          |
|                   |              |              |              |            |              |              | (b)          | (b)          | (c)          |
| Yeni Güney Galler | 126,5        | 138,7        | 148,6        | 155,9      | 242,5        | 251,8        | 203,5        | 233,6        | 292,5        |
| Victoria          | 92,8         | 102          | 109,2        | 114,7      | 179,6        | 182,4        | 178,7        | 201,6        | 197,9        |
| Queensland        | 74,2         | 81,6         | 81,5         | 73         | 147,9        | 138,9        | 87,9         | 143,3        | 178,7        |
| Batı Avustralya   | 38,4         | 42,4         | 43,2         | 45,5       | 71,1         | 72           | 33,6         | 53,5         | 71           |
| Güney Avustralya  | 34,3         | 38,4         | 34,5         | 35,9       | 55,7         | 57,1         | 40,7         | 50,4         | 54,3         |
| Tazmanya          | 12,6         | 13,9         | 10,8         | 11,2       | 17,4         | 17,7         | 17,2         | 19,8         | 19           |
| ACT               | 6,2          | 7            | 7,2          | 7,5        | 11,6         | 12,4         | 11           | 13,6         | 12,7         |
| Kuzey Bölgesi     | 11,2         | 13           | 4,5          | 4,5        | 7,6          | 7,5          | 5,9          | 8,4          | 8            |
| <b>Toplam</b>     | <b>396,2</b> | <b>436,9</b> | <b>439,5</b> | <b>448</b> | <b>733,3</b> | <b>739,9</b> | <b>578,5</b> | <b>724,2</b> | <b>834,1</b> |

Kaynak: Ulusal Rekabet Konseyi

(a) Nihai Bütçe Sonucu belgelerinden.

(b) Her yargı çevresinin ödemesi sürekli kesinti ve tehirler uygulanmasını yansıtmaktadır.

(c) Costello, Saygıdeğer P (Hazine) 2005, "2005 yılı için Eyaletlere ve Bölgelere Ulusal Rekabet Ödemeleri", Basın açıklaması, 15 Aralık 2005.

Not 1: Yuvarlama işlemleri nedeniyle toplamlar uyuşmayabilir.

Not 2: 1999-2000 da dahil olmak üzere bu döneme kadarki ödemeler Mali Destek Yardımlarını da içermektedir.

Ödemelerin önemli miktarda olmasına karşın, Avustralya hükümeti, NCP ve ilgili reformların gerçekleştiği birçok farklı sektörde verimlilik iyileştirmeleri ve fiyatların yeniden dengelenmesinden kaynaklanan ekonomiye yıllık katkıyı

GSYİH'nin % 2,5'i ya da 20 milyar Avustralya Doları olarak tahmin etmektedir.<sup>6</sup>

*En iyi uygulama.* Bir rekabet değerlendirme programının başarısı için çalışmayı yapan ya da gözden geçiren politika yapıcılara en iyi uygulamalar konusunda eğitim verilmesi kritik öneme sahiptir. Birçok politika yapıcı rekabetçi etkiler veya iktisat ile ilişkisi olmayan bir alanda uzmanlaşmıştır. Bu gibi yetkililerin spesifik bir eğitim almadan rekabet hususlarını uygun biçimde değerlendirmesi beklenemez. Rekabet otoriteleri, düzenleme koruyucuları ya da OECD bu süreçte yardımcı olabilir.

## 6. Rekabet değerlendirmesi için ne gibi kaynaklar gereklidir?

Etkili bir rekabet değerlendirmesi programı için gereken kaynaklar nispeten küçük olabilir. Örneğin, İngiltere rekabet değerlendirme programını hayata geçirdiğinde OFT'den iki personel çok aktif bir rol oynamıştır ve yılda kabaca 400 düzenlemenin yalnızca çok küçük bir yüzdesi ayrıntılı incelemeye tabi tutulmuştur. Geri kalanı, 1. bölüm'deki Rekabet Kontrol Listesine benzer, yetkililerin yeni politikalardan rekabet sorunları kaynaklanmasına ilişkin ciddi bir olasılık olup olmadığını hızla teşhis etmesine izin veren bir rekabet filtresi aracılığıyla gözden geçirilmiştir.

Elbette, rekabet değerlendirme programı daha yüksek seviyede kaynak taahhütlerinden de yararlanabilir. Avustralya örneği, çok güçlü bir ekonomik performansı teşvik eden daha geniş çaplı ve kaynak yoğun bir program tasvir etmektedir.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Bkz: Verimlilik Komisyonu (2005), *Review of National Competition Policy Reforms*, Verimlilik Komisyonu Araştırma Raporu Sayı 33, 28 Şubat. Bkz: [www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf](http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf). Gözden geçirme, doğrudan sebep-sonuç bağlantılarını deneysel olarak göstermenin zor olduğunu kaydetmektedir. Ayrıca bu alandaki net etkileri ölçmek özellikle karmaşık bir işlemdir.

<sup>7</sup> Bakınız: OECD (2006), Avustralya Ekonomik Tetkiki, Politika Özeti. "Yakın dönemdeki makroekonomik performans etkileyici olmayı sürdürmektedir: bin yılın başlangıcından bu yana gayrisafi yurt içi hasıladaki (GSYİH) büyüme ortalaması yıllık % 3'ün ve ticaret haddi kazançlar da dahil olmak üzere reel gayrisafi yurt içi gelirin büyüme ortalaması % 4'ün üzerinde gerçekleşmiştir ki böyle hızlı bir büyüme yakalayan sayılı OECD ülkesinden biridir; işsizlik oranı 1970'lerden beri en düşük oran olan yaklaşık % 5'e düşmüştür; enflasyon hedeflenen aralıkta kalmıştır ve uzun bir mali fazla döneminden sonra artık Avustralya genel devlet net borcunun ortadan

Taahhüt seviyesi ne olursa olsun, kaynak gereklilikleri ilk hayata geçirme aşamasında en yüksek seviyede olacaktır. Örneğin ayrıntılı bir en iyi uygulama eğitimi genellikle programı ilk aşamada büyük bir tek seferlik kaynak harcaması gerektirir. Ancak sistem daha iyi işleyeceğinden ve ilgili politika görevlileri arasındaki kişisel önceden ilişkiler kurulmuş olduğundan, daha sonraki yıllarda eğitimin o kadar kapsamlı olması gerekmeyecektir.

## 7. Sonuç

Hükümetin düzenleyici karar alma sürecine rekabet değerlendirilmesinin dahil edilmesi, piyasa faaliyetlerinin gereksiz şekilde kısıtlanmış olduğu alanları saptayarak ve rekabeti mümkün olduğunca teşvik ederken politika amaçlarını da karşılayacak politika alternatifleri önererek güçlü ekonomik faydalar sağlama potansiyeline sahiptir. OECD yargı çevrelerinin kurumsal, hukuki ve federal ortamlarının büyük oranda değiştiği düşünülürse, rekabet değerlendirilmesinin hükümet faaliyetlerine en iyi şekilde nasıl dahil edilebileceğinin bir yargı çevresinden diğerine değişmesi muhtemeldir. İlk olarak, düzenleme koruyucuları, özellikle bunu bir DEA kapsamında yaptıklarında, rekabet değerlendirmesi yapmaya uygundur. İkincisi, rekabet otoriteleri rekabet değerlendirmeleri konusunda tavsiyelerde bulunma, sürece ilişkin eğitim verme ve seçilmiş rekabet değerlendirmelerini yürütme konusunda ideal uygunluktadır. Son olarak, etkili bir rekabet değerlendirme programının hükümetin düzenleyici faaliyetlerine dahil edilmesi, katlanılan maliyetlere kesinlikle değecektir.

---

kalktığı birkaç OECD ülkesinden biridir. Yaşam standartları 1990'ların başından beri düzenli bir şekilde yükselmiştir ve şu anda Birleşik Devletler dışındaki tüm G7 ülkelerini geçmektedir. *Bu açıdan, özellikle rekabeti teşvik etmeye yönelik, geniş kapsamlı reformlar tesirli olmuştur.* Bunlar özellikle de 1990'ların ikinci yarısında verimlilikte artışı teşvik etmiştir. Bu reformların yarattığı daha fazla esneklik, sağlam parasal ve mali politika çerçevelerinin getirilmesi ile birlikte ekonominin son on yolda yaşadığı bir dizi büyük şoka karşı dayanıklılığını da güçlendirmiştir..." (Vurgu sonradan eklenmiştir).





## 4. BÖLÜM

### REKABET DEĞERLENDİRMESİNİN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNE ENTEGRE EDİLMESİ\*

Bu bölüm rekabet değerlendirilmesinin nasıl düzenleyici etki analizi kapsamına alınabileceğini açıklamaktadır.

#### 1. Giriş

Bazen belirli bir teklifin Birinci Bölüm'deki rekabet Kontrol Listesi kullanılarak değerlendirilmesi daha kapsamlı bir rekabet değerlendirilmesinin yapılması gerektiğine işaret eder. Genellikle böyle bir değerlendirme en iyi şekilde söz konusu hükme ilişkin bir düzenleyici etki analizi (DEA) yürütmek suretiyle yapılabilir.

Kapsamlı bir rekabet değerlendirmesi içinde, (1) politika hedeflerini açık olarak teşhis etmek, (2) politika hedeflerini başaracak alternatif düzenlemeler belirtmek, (3) her alternatifin rekabete etkilerini değerlendirmek ve (4) alternatifleri karşılaştırmak yer almaktadır. Rekabet değerlendirmesi, etkilenen sanayi veya ilişkili sanayiler bünyesinde rekabet yarışının zayıflamasına ilişkin anlamlı bir potansiyel teşhis ettiği ölçüde, politika üretenler politika amacını başaracak, rekabete en az aykırı alternatifin arayışında olmalıdır. Teşhis edilen politika hedefini başarmak için alternatif, rekabete daha az aykırı bir düzenleme yaklaşımının bulunamadığı yerlerde, böyle bir düzenleme yaklaşımının faydaları ve maliyetleri birbirine karşı tartılmalıdır. Analiz, rekabete aykırı etkinin maliyetleri dahil olmak üzere, düzenlemenin, sadece, rekabete aykırı düzenlemenin benimsenmesinden kaynaklanan faydalar maliyetleri geçtiği takdirde haklı gösterilir olduğu sonucuna varmalıdır.

DEA'nın kullanımı, özellikle son on yılda OECD üyeleri arasında hızla artmıştır ve halihazırda OECD Üyesi ülkelerin çoğunluğunda yeni

---

\* Bu bölüm, Rex Deighton-Smith tarafından hazırlanmıştır.

düzenlemelerin<sup>1</sup> çoğuna veya tümüne uygulanmaktadır. Düzenleyici karar alma sürecinin bir parçası olarak, DEA'nın kullanımındaki bu hızlı artışı açıklamak üzere, OECD şu yorumda bulunmuştur:

*Yüksek kalitede düzenleme, giderek daha fazla, istenilen sonuçları mümkün olduğunca az maliyetle ve etkin şekilde ortaya koyan düzenleme olarak görülmektedir. Devlet politikalarının kaynakların farklı kullanımıyla ilgili bazı tavizler içerdiğine yönelik bir anlayış mevcuttur. Ancak artık düzenlemelerdeki amacın toplumsal refahı azami seviyeye çıkarmak olduğu açıkça belirtilmekte ve kabul edilmektedir.*<sup>2</sup>

DEA, altta yatan politika hedefini teşhis eden, uygulaması mümkün tüm politika müdahalelerinin göreceli performansını karşılaştırmalı bir şekilde tartan, fayda/maliyet analizi disiplinlerine dayanmaktadır.

DEA'nın kullanımı arttıkça, OECD üyelerinin çoğu, bu alanda giderek etkili bir uygulama sahibi olarak, rekabet politikasının ve genel rekabet hukukunun kapsamının genişletilmesi yönünde hareket etmiştir. Bu eğilimin, ekonominin tümünde etkin rekabetin ve ekonomik büyümenin en üst seviyeye çıkarılmasına ve sonuç olarak toplumsal refaha dair geniş hedeflerin başarılmasında temel olduğu yönünde giderek artan bir farkındalık yaratmaktadır.

Bu durumda, rekabet değerlendirmesi ve DEA arasında çok güçlü bir bağ bulunduğu açıktır. Gerçekten de OECD Düzenleme Kalitesi ve Performansı Rehber İlkeleri, rekabet üzerindeki etkilerin ele alınmasının, yeni ve mevcut düzenlemeleri gözden geçirme sürecine dâhil edilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Yine de, uygulamada DEA'yı ve rekabet politikası analizini yürütmenin sorumluluğu çoğu kez devlet idaresinin farklı bölümlerinde yer almaktadır. Bunun sonucunda, bu iki, birbiriyle bağlantılı analiz şeklinin yürütülmesinde çoğu kez koordinasyon yetersiz kalmaktadır.

---

<sup>1</sup> Bu bölümde, "düzenleme" terimi, hem birincil hem de ikincil mevzuat dahil olmak üzere, tüm yasama araçlarına atıfta bulunmak üzere jenerik olarak kullanılmaktadır.

<sup>2</sup> *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance.* OECD (2002), s. 44.

Ancak birkaç ülkede, DEA'yı ve rekabet değerlendirmesini birbirine entegre etmek için girişimler devam etmektedir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta, rekabet etkilerinin değerlendirilmesi, 2002 yılından bu yana DEA'nın zorunlu bir parçası haline gelmiştir. Avrupa Komisyonu'nda, rekabete etkinin değerlendirilmesi 2005 yılından bu yana DEA sürecinin bir parçası olmuştur. ABD'de, DEA rehberliği dokümanları, piyasa etkilerinin alınmasını açıkça gerektirmektedir<sup>3</sup>. Benzer şekilde, Avustralya Ulusal Rekabet Politikası, bütün DEA dokümanlarının, teklif edilen düzenlemenin Ulusal Rekabet Politikası anlaşmalarının şartlarına uyum gösterip göstermediğini belirtmesini ve bu varılan sonucu desteklemek üzere analize yer vermesini gerektirmektedir.

Bu Bölüm, politika görevlilerinin rekabet değerlendirmesini DEA'nın bir parçası olarak nasıl kullanabileceklerini açıklamaktadır. Çoğu halde, rekabet değerlendirmesi DEA'nın daha az önemli bir bileşeni olacaktır. Bazı hallerde ise bu husus büyük önem taşıyacaktır ve bu Bölüm kapsamlı bir rekabet değerlendirmesinin gerekli olduğunu gösteren işaretleri gözden geçirmektedir.

Bu Bölüm, ilk olarak DEA ile rekabet değerlendirmesinin farklı özelliklerini karşılaştırmakta, daha sonra da rekabet değerlendirmesinin DEA'nın bir unsuru olarak açıkça dâhil edilmesinin DEA'ya kazandıracığı potansiyel faydaları açıklamaktadır. Bölüm, daha sonra düzenlemenin genellikle rekabet üzerinde yarattığı olumsuz etkileri tartışmaktadır. Bölüm'de son olarak, kapsamlı bir rekabet değerlendirmesinin genel çerçevesi çizilmektedir. Rekabet Kontrol Listesi'ni tanıyan okuyucular bu son kısmı atlayabilirler.

## 2. DEA ve rekabet politikası analizi

DEA bünyesindeki fayda/maliyet analizleri, genellikle, mevcut ekonomik koşullara ve düzenleme ortamına dayalı ortaya çıkabilecek sonuçları karşılaştırmaktadır ve bu ortamları etkileyen başlıca parametrelerdeki değişiklikleri dikkate almayabilir. Karşılaştırmada, rekabet politikası analizinin odak noktası, daha çok geleceğe yöneliktir. Rekabet politikası analizi, piyasa koşullarındaki belirli değişikliklerin rekabete olan etkileri ve dolayısıyla, ekonomik etkinlik ve tüketici refahı üzerindeki olası sonuçları hakkındadır.

Yukarıda belirtilenler yaklaşımdaki genel farklara işaret ederken, DEA rehberlik belgelerindeki rekabet üzerindeki etkilerin DEA'nın bir parçası olarak değerlendirilmesinin gerekli kılınmasına yönelik eğilim birçok ülkede bu farklılıkları kaçınılmaz olarak giderek azaltmaktadır.

<sup>3</sup> Bkz: Yönetim ve Bütçe Ofisi, Genelge A-4, 17 Eylül 2003.

Rekabet değerlendirmesini genel anlamdaki düzenleme değerlendirmesinin bir unsuru olarak en yararlı kılan, dinamik piyasa etkinliği üzerine olan odaklanmadır<sup>4</sup>. Bu unsur, piyasa faaliyetini gereğinden fazla kısıtlayan düzenlemelerden kaçınılmasına yardımcı olacaktır. Rekabetin değerlendirilmesinin ilave, arızı bir başka faydası, özellikle dolaylı olarak etkilenecekler olmak üzere, düzenleme tekliflerinden etkilenme olasılığı olan tüm tarafların teşhisinde yardımcı olmasıdır. Bu, DEA'ya dayalı istişarenin yeterince kapsayıcı ve böylelikle daha etkili olmasını sağlamada görevlilere yardımcı olacaktır.

Birinci Bölüm'de belirtildiği gibi DEA kapsamında olsun ya da olmasın, rekabet değerlendirmesinde atılacak ilk adım Rekabet Kontrol Listesinin tamamlanmasıdır. Kontrol Listesi, genel olarak, çoğu düzenlemenin derinlemesine bir rekabet değerlendirmesi gerektirmediğini gösterecektir. Ancak Kontrol Listesinin böyle bir değerlendirmenin gerekli olduğuna işaret edeceği durumlar da olacaktır. Örneğin, eğer Kontrol Listesinde saptanan dört temel rekabet kısıtlama tipinden biri ya da daha fazlası mevcutsa, daha kapsamlı bir rekabet değerlendirmesi gerekebilir. Bu değerlendirmenin boyutu ve kapsamı olası rekabet zararının boyutu ile orantılı olmalıdır ve genellikle en iyisi değerlendirmenin düzenlemenin DEA'sının bir unsuru olarak yürütülmesi olacaktır. Eğer, şartlar ve geçmiş deneyimler ışığında, düzenleyici tekliften kaynaklanan önemli bir kısıtlama olasılığı genelde olduğu gibi düşükse tam rekabetçi etki değerlendirmesi kısa ve öz olabilir.

### 3. Rekabet değerlendirmesinin erken aşamada, DEA'nın bir unsuru olarak yürütülmesi

Aşağıdaki kısımda da belirtileceği üzere, bir düzenleyici yapının tasarımı bazen ciddi olumsuz rekabetçi etkilere neden olabilir. Bu ise düzenlemenin erken bir aşamada rekabet politikası analizine tabi olması gerektiğini belirtmektedir. Benzer şekilde, uzun süredir var olan OECD tavsiyesine göre, "DEA, mümkün olduğunca erken bir aşamada politika üretme sürecine entegre edilmelidir."<sup>5</sup> Böylelikle, bu her iki analiz şeklinin erken bir aşamada yapılması

<sup>4</sup> Dinamik etkinlik bir zaman içerisinde etkinlik hususuna odaklanmaktadır ve etkinlikteki değişimler potansiyel olarak yenilikten, teknolojik gelişmelerden, firmaların yeni piyasa şartlarına esnek biçimde yanıt verebilme becerilerinden ve başarılı tedarikçilerin büyümesinden kaynaklanabilmektedir.

<sup>5</sup> Bkz: *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, (OECD, Paris, 1997), s. 215.

ve politika yapıcılar tarafından "eklentiler" veya politika geliştirme sürecine ilişkin daha büyük sorunlarının dışında el alınabilecek görevler olarak değil, politika sürecinin ayrılmaz bileşenleri olarak görülmesi gerekmektedir.

#### **4. Rekabet üzerindeki başlıca kısıtlama şekillerinin gözden geçirilmesi**

Aşağıdaki kısım, Kontrol Listesi'nde yer verilen rekabet üzerindeki kısıtlamaların başlıcalarından her birinin önemi konusunda daha ileri düzeyde detaylı bilgiye yer vermektedir. Rekabet Kontrol Listesi gerekli olduğunu belirttiği takdirde, daha kapsamlı bir rekabet değerlendirmesi yürütme konusunda politika yetkililerine rehberlik sağlamaktadır. Hükümetlerin belirli rekabete aykırı düzenlemeler aracılığıyla hangi politika hedeflerine ulaşmayı amaçladıklarının saptanmasının önemini vurgulamaktadır. Aynı zamanda en sık rastlanan rekabete aykırı düzenlemeler için söz konusu düzenleme ile aynı hedeflere ulaşılmasını rekabete daha az zarar vererek sağlayan bir dizi politika alternatifi de belirlemektedir. Rekabete aykırı belirli etkiler doğuran düzenlemelerin mazur görülebileceği durumlar da teşhis edilmekte ve rekabete aykırı bu etkilerin nasıl en aza indirilebileceği konusunda rehberliğe yer verilmektedir.

Kontrol listesi, saptanan spesifik rekabet kısıtlamaları dizisini Rekabet Kontrol Listesinde sıralanan dört genel rekabet kısıtlaması kategorisi altında düzenlemektedir. Bununla birlikte, bu kısıtlamalardan bazıları bu geniş kategorilerin birinden daha fazlasıyla ilişkili olabileceğinin farkında olunmalıdır. Örneğin, kendi kendini düzenleyen veya birlikte düzenleyen bir rejim yaratılması, tedarikçilerin sayısı veya dağılımı üzerinde sınırlara yol açabilecek ya da tedarikçilerin rekabet etme yeteneğini sınırlayabilecektir. Böylelikle, rekabet üzerindeki her kısıtlama türünün belirli bir Kontrol Listesi kategori başlığı altına konulması, o kısıtlamadan elde edilmek istenen fayda bağlamında en genel sonuç dikkate alınarak gerçekleştirilmiştir. Analistler, yine de, her kısıtlama türüyle bağlantılı, rekabete aykırı olabilecek etkilerin tümünü göz önüne almalıdır.

Bu Bölümün amacı, genel konularla ilgilenen politika görevlilerine daha kapsamlı rekabet değerlendirmeleri içeren DEA'ların altında yatan çerçeveyi ve kavramları tanıtmaktır. Rekabet *Değerlendirme Kılavuzu* belirli tipteki politika hükümleri için daha spesifik bir rehberlik sağlamaktadır.

#### 4.1 *Tedarikçilerin sayısı veya dağılımı üzerindeki sınırlar*

Birinci Bölümde anlatıldığı üzere, bir piyasada faaliyet gösteren üreticilerin sayısını sınırlayan düzenleme, pazar gücü yaratma ve rekabetçi süreci kısıtlama riski yaratmaktadır. Münhasır haklar tanınması, lisans ve imtiyaz verilmesi ile kamu ihalelerine katılım üzerindeki kısıtlamalar, tedarikçilerin sayısı üzerindeki düzenleyici sınırlamalara ilişkin çok yaygın üç örneği oluşturmaktadır, ancak tedarikçi sayıları üzerinde başka sınırlama şekilleri de mevcuttur. Bu tür hükümler içeren politika önerilerine ilişkin rekabet değerlendirmesi yürütürken kısıtlamanın bir piyasadaki rekabeti azalttığı durumlarda diğer pazarlarda da "taşma etkisi" yaratabileceği unutulmamalıdır.

##### 4.1.1 *Münhasır hak tanınması*

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Münhasır bir hak tanınması, sıklıkla “doğal tekel” olarak bilinen oluşum bağlamında ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle, malın ek bir birimini üretmenin ortalama maliyetin düşmeye devam ederek üretim ölçeğinin bağımsız bir tedarikçinin ilgili pazardan kaynaklanan talebin tümünü tüm talebi karşılamaya çalışan iki veya daha fazla tedarikçiden daha düşük maliyetle karşılayabildiği noktaya ulaştığı durumu gösterir.

Bu gibi durumlarda, hükümetler tüketicilere mümkün olan en düşük maliyetle tedarikte bulunulması amacıyla bazen münhasır haklar tanıırken pazar gücünün kötüye kullanılmasını önlemek üzere, münhasır hak verilen tedarikçinin eylemlerini düzenlemeye tabi kılmaktadır. Doğal bir tekel olsun ya da olmasın, geçmişte politika yapıcılar, özellikle altyapı alanlarında, önemli miktardaki ve/veya stratejik öneme sahip yatırımları teşvik etmek için de uzun süreli münhasır haklar vermişlerdir.

Hükümetler, genellikle, münhasır hakkın garanti altına aldığı piyasaya giriş imkânı ve bu amaçla sağlanan teşvikler olmaksızın bu tür yatırımların olası olmadığı görüşü bulunmaktadır. Bununla birlikte, zaman zaman, bu politikaların sonucu gereğinden fazla yatırım olmuştur.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Belirli bir malı üretmek veya belirli bir hizmeti temin etmek için münhasır hak tanınması, ileri bir “giriş engeli” vakası teşkil etmektedir. Fiiliyatta,

münhasır hak tanınması, düzenlenen özel bir tekelin tesisini temsil etmektedir. Bu şekil düzenlemenin mutlaka rekabete aykırı bir etkisi mevcuttur.

#### Gereken Haller ve Potansiyel Politika Alternatifleri

Münhasır hak tanınmasının, piyasaya belirli bir hizmet sunulabilmesi için tek yol olduğu durumlar olabilecektir. Bununla birlikte, düzenleyiciler böyle bir hak tanımadan önce, rekabeti daha az kısıtlayıcı diğer alternatiflerin uygulanabilir olmadığını ortaya koymalıdır.

Bir pazardaki doğal tekel şartları nedeniyle münhasır haklar tanınmasının gerekçelendirilebildiği durumlarda bile uzun süreli münhasır hak tanınmasının yarattığı temel bir sorun, teknolojik değişimlerin hakkın süresinin dolmasından uzun süre önce hakkın verilmesine ilişkin gerekçeyi ortadan kaldırabilmesidir. Ayrıca devlet tarafından desteklenen bir tekelin kendisini, pazar gücünü kullanmasını engellemek isteyen bir düzenleyici karşısında güçlü bir konumda bulması muhtemeldir. Bu durum ile benzer durumlarda oldukça karmaşık düzenleyici yaklaşımlara ihtiyaç duyulması genellikle düzenleyicilerin pazar gücünün kötüye kullanılmasını engelleme ve tüketicileri koruma alanlarında nispeten daha düşük başarı kazanmaları anlamına gelmektedir.

Başka alternatifler mevcut olmadığı takdirde, düzenleyiciler münhasır hakkı ihale yoluyla verme yöntemini düşünebilirler. Böyle bir hakkın tanındığı yerlerde, düzenleme sistemine özel olarak dikkat edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin, “maliyet artı” fiyatlandırması düzenlemesi-“getiri oranı düzenlemesi”-“tavan fiyat” düzenlemesinin hangisinin daha uygun olduğuna da değinme ihtiyacı mevcuttur. Bundan başka, pek çok durumda, münhasır hakkın iki veya üç tarafa verilmesi rekabetçi süreci bir ölçüde korurken hedeflenen faydaların da elde edilmesini sağlayabilir. Aynı zamanda, önerilen hak satışı için en uygun ihale tipine ilişkin olarak hükümetin veya diğer iktisatçıların da önerileri alınmalıdır.

#### 4.1.2 Faaliyet gerekliliği olarak lisans veya izin sistemi tesisi

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Lisanslar, genellikle, sadece önceden belirlenmiş standartları karşılayan tedarikçilerin bir sektöre girebilmelerini yüksek derecede belirlilikle sağlamanın bir yolu olarak kullanılmaktadır. Lisans koşulları arasında, asgari vasıflara ilişkin gereklilikler, örneğin, çeşitli sağlık çalışanları gibi bazı mesleki grupların üyelerine uygulanan asgari resmi eğitim ve/veya uygulama deneyimi standartları yer almaktadır. Bunlar, çoğu kez, tüketicinin korunmasına yönelik

iyi temellendirilmiş hedefleri takiben hayata geçirilmektedir. Bunlar özellikle, tüketicilerin aktörlerin yetkinliğine ilişkin olarak kolaylıkla yargıda bulunamadığı durumlarda, yetkin olmayan uygulama kaynaklanabilecek zararların önlenmesine yardımcı olabilir. Diğer gereklilikler arasında, işle ilgili başarısızlıklar, yetkinsizlik veya hile durumunda önemli tüketici kayıpları ihtimalinin olduğu yerlerde, tüketicinin korunmasına ilişkin önemli faydaları olabilecek asgari sigorta gereklilikleri yer almaktadır (*ör. mal devirleri, seyahat acenteleri*).

#### Rekabete aykırı etkinin niteliği ve kapsamı

Düzenlemenin, düzenleme hedeflerini gerçekleştirmek üzere gerekenden daha kısıtlayıcı olan giriş engelleriyle sonuçlandığı durumlarda, “üreticinin korunması”nı teşvik etme etkisi yapabilir ki çoğu kez, “piyasa istikrarı”nı teşvik etme ihtiyacı gerekçesiyle mevcut üreticiler de bu arayış içinde olacaktır. Faaliyetini sürdürmesi için gerekli olan özellikler, çoğu kez, karakter değerlendirmeleri gibi ek unsurlarla takviye edildiği için, giriş üzerine fiilen konulan kısıtlamanın ölçüsünün yüksek olma olasılığı vardır. Bu karakter testleri, münferit uygulamacılardan çok, lisans gerekliliğinin şirketler için geçerli olduğu yerlerde, bir şirketin yöneticilerine de uygulanabilir. Şirketlere ilişkin diğer yaygın lisanslama gereklilikleri arasında, bazı sigortaların yaptırılması veya asgari çalışma sermayesi gerekliliklerinin karşılanması yer almaktadır. Bazen, pazarda faaliyette bulunmasına izin verilen firmalar veya uygulamacıların sayısı üzerinde “düşük limitler” de mevcuttur. Bunlar, piyasaya girme potansiyeli olanların ek bir hizmet temin edilmesi “ihtiyacı”nı ve bazı hallerde, girişlerinin, sanayide mevcut katılımcıların işyerleri üzerinde olumsuz bir etki etmeyeceğini göstermesini gerektiren “kamu menfaati”ne ilişkin testlerin uygulanması aracılığıyla hayata geçirilebilecektir.

Bazı düzenlemeler, tedarikçilerin düzenlemelere uyma konusunda zorlanmaları nedeniyle bazı tedarikçilerin üzerine pazardan çıkma sanayiden ayrılma yönündeki baskıyı artırma etkisi yapabilecek ve böylelikle, yeni girişler önünde halihazırda engeller olduğu takdirde, rekabete olumsuz etki edebilecektir. Eski personele ayrılma yardımları ödenmesine dair gereğinden fazla külfetli yükümlülükler veya geri ödenebilir olmayan bazı kesin teminatlara ilişkin hususlar gibi pazardan çıkışa yönelik bazı kısıtlamalar bir firmanın belirli bir endüstriye girme arzusunu azaltmak suretiyle fiili giriş engelleri işlevi görebilir.



## Gereken Haller ve Potansiyel Politika Alternatifleri

“Pazar istikrarı” iddiası düzenleme yoluyla kısıtlama yapmak için güçlü bir gerekçe değildir, zira etkin rekabet zorunlu olarak sağlayıcıların başarısız olması olasılığını kapsamanın yanı sıra yüksek yenilik standartları ile tüketici talebine yanıt verme kabiliyetinin sürdürülebilmesi için endüstriye sürekli yeni girişlerin (ya da en azından yeni giriş olasılığının) de mevcut olmasını gerektiren dinamik bir kavramdır.

Yukarıda belirtildiği üzere, tüketicilerin üreticilerin yetkinliğine konusunda değerlendirmede bulunmak için sağlıklı bir konuda olmaması ve kötü bir tercih yapması sonuçlarının (tüketicilere ilişkin potansiyel zararlar) ciddi ve geri döndürülemez olduğu hallerde, üreticilere yönelik kriterlerin makul olması gerekmektedir. Sayısız düzenleme alanında olduğu gibi, temel ilke, uygulanan kısıtlamaların düzenlemedeki hedefleri başarmak için gerekenden daha kısıtlayıcı olmamasını sağlamaktır. Dolayısıyla, örneğin ürün kalite standartları tüketici güvenliğini sağlamak için gerekenden daha yüksek saptanmamalıdır. Benzer şekilde, tedarikçi büyüklüğü üzerindeki kısıtlamaların (örn. meslek sahibi başına tek bir mağaza gibi) rekabete aykırı önemli etkiler veya etkisizlikler yaratan seviyelerde saptanmamaları gerekmektedir.

Benzer şekilde, zorunlu sigortaya, teminatlara vs. duyulan ihtiyaç ele alınırken, ya kötü uygulama ya da hizmet sağlayıcısının başarısızlığı sonucu ortaya çıkan tüketiciye yönelik zararların niteliği ve ölçüsü göz önünde tutulmalıdır. Tüketicilerin bu potansiyel zararlar konusunda kendilerini bilgilendirme ve sağlayıcılar arasında bilgili tercihler yaparak kendilerini koruma konusunda ne kadar başarılı olacakları kadar, bu alanda tüketicinin bilgisini artıran alternatif yaklaşımların geçerli olup olmadığı da bir önem taşımaktadır.

### 4.1.3 *Bazı tedarikçilerin mal veya hizmet temin etme yeteneği üzerindeki sınırlar*

Bazı tedarikçilerin kamu alımlarına katılma imkânını sınırlayan politikalar, çoğu kez, belirli bir bölge, eyalet veya ülkede yerleşik tedarikçilere (açıkça belirtilerek veya belirtilmeyerek) belli derecede bir tercih tanınmasını gerektirmektedir. Alternatif olarak, örneğin küçük tedarikçiler için alıma katılıma kota tesis ederek, istenir kabul edilen başka karakteristikler sergileyen tedarikçilere veya da belirli istihdam politikaları hayata geçirenlere tercih gösterebileceklerdir.

#### Bu hükümlerden beklenen faydalar

Hangi tür tedarikçilerin kamu alımına katılabileceği konusundaki sınırlama arayışı arkasında birden fazla amaç yatıyor olabilir. Belki en yaygın olan türler, çoğu kez “stratejik” önemi olduğu düşünülen belirli pazarlara ilişkin olarak, bu alandaki ekonomik faaliyeti teşvik etme arayışında olan ulusal tercih ve/veya devlet tercihi planlarıdır. Böylelikle, bu planlar, korumacı politikaları desteklemek için veya bölgesel politika, sanayi politikası veya küçük işyerlerine ilişkin politikanın bir unsuru olarak kullanılabilir. Bunların etkinliği, hükümetlerin pek çok mal ve hizmet çeşidinin başlıca alıcısı olarak güçlü pazar konumlarından gelmektedir.

#### Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

İhaleye katılımın sınırlandırılması, rekabeti kısıtlamak suretiyle kamu alımlarının maliyetlerini artırma eğilimindedir. Kamu alımı bütçelerinin genel anlamdaki büyüklüğü karşısında, bu tür kısıtlamaların öneminin yüksek olması olasıdır.

Bundan başka, bu tercih düzenlemedeki ve diğer politika alanları arasında uyumsuzluk için olabilecektir. Örneğin, belirli bir bölgeden tedarikçiler için gösterilen tercih, küçük işyerlerinin lehine olan diğer politikalarla uyuşmayabilecektir.

#### Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Bazı tercih seçimleri, hükümetlerin alıcı olarak güçlü konumda olmaları nedeniyle rekabet üzerinde ciddi olumsuz etkiler yapabilir. Tercih planları aracılığıyla belirlenen hedefe ulaşmanın alternatif yolları pek çok alanda mevcuttur. Örneğin, bölgesel politika hedeflerinin teşvik edilmesi istenen durumlarda, doğrudan sübvansiyonlar ve/veya vergi harcamaları yelpazesi, önemli alanlarda daha iyi bir düzenleme ortamının temini veya tanıtım/egitim kampanyalarından yararlanma yer almaktadır. Alternatif olarak küçük işletmelerin teşvik edilmesinin hedef olduğu yerlerde, geçici vergi/sübvansiyon seçenekleri ve daha esnek düzenleme yaklaşımları da uygun alternatifler olarak düşünülebilir.

#### 4.1.4 Giriş veya çıkış maliyetlerini önemli ölçüde artırır

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Yukarıda açıklandığı üzere, giriş ya da çıkış maliyetlerini önemli oranda artıran düzenlemeler, genelde birden fazla düzenleyici amaca ulaşmak için tasarlanmıştır. Örneğin eski endüstri bölgelerine ilişkin daha katı temizlik standartları belirleyen düzenlemeler çevrenin korunmasına ilişkin amaçları yerine getirir ancak aynı zamanda çıkış (ve fiilen giriş) maliyetlerini de ciddi biçimde artırır. Pek çok halde, bu rekabetle ilişkili olmayan politika hedeflerine ulaşmak için uygulanması mümkün az sayıda alternatif yol bulunabilir. Bu nedenle, bazen, tedarikçilerin uyumuna yardımcı olmak üzere onlara muafiyetler veya yardımlar temin etmek suretiyle, bu tür hükümlerin rekabetçi etkilerini en aza indirmek için hareket edilmektedir. Örneğin, düşük üretim kapasitesine sahip araba üreticileri, çoğu kez, araç test etme düzenlemelerine ilişkin uygulamalardan muaf tutulmaktadırlar veya daha az külfetli test protokollerine tabidirler.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Bir piyasaya giriş veya bir piyasadan çıkış maliyetlerini yükselten düzenlemeler, o piyasadaki katılımcıların sayısını azaltma eğiliminde olacaktır. Teşebbüslerin pazara girişini sağlamak amacıyla Giriş üzerinde mevcut bir getiri oranını başarmak amacıyla, bu tür durumlarda, daha yüksek brüt gelirler gerekmektedir. Bundan başka, daha yüksek çıkış maliyetleri, girişte yer alan riskleri artıracaktır. Sonuç olarak, piyasada daha az dinamik bir rekabet gözleneceğine dair yüksek bir risk bulunmaktadır.

Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Ürün test standartlarını katı olarak saptayan düzenlemelerin, ürünün kullanımıyla bağlantılı, tüketiciye ilişkin ciddi zararlar verme risklerinin mevcut olduğu yerlerde makul olması gerekmektedir. Benzer şekilde, belirli sigorta veya mali kapasite gereksinimi suretiyle giriş maliyetlerini yükselten diğer düzenlemelerin, tüketicilere ilişkin önemli mali risklerin, iş yerinin başarısızlığa uğraması, yetkinsizlik veya hile sonucu ortaya çıkabileceği yerlerde haklı gösterilmesi olasıdır.

Bazı durumlarda, daha bilgili tüketici tercihlerini mümkün kılmak için daha fazla bilgi temini veya ürün ifşa gereklilikleri gibi alternatifler ele alınabilir. Diğer hallerde, giriş maliyetlerini yükseltse dahi, düzenleme gerekebilecek olup, odak noktası, saptanan gerekliliklerin, tüketicinin yeterli

derecede korunmasını başarmak için gerekli asgari nitelikteki olması sağlayarak rekabete aykırı potansiyeli en aza indirmek hususu üzerinde olmalıdır.

4.1.5 *Mallar, hizmetler, sermaye ve iş gücünün coğrafi akışı üzerindeki kısıtlamalar*

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Pek çok düzenleme, mallar, hizmetler, sermaye ve/veya iş gücünün akışını tarihsel olarak sınırlamıştır. Bu sınırlamalar, yukarıda yer verilen “giriş engelleri”ne dair genel kategorinin kendine özgü bir alt kümesi olarak düşünülebilir. Mal ve hizmetlerin veya sermaye ve iş gücünün akışı üzerindeki düzenleyici kısıtlamalar çoğu kez bölgesel bir politika aracı olarak hayata geçirilmiştir. Bir diğer anlatımla hükümetler, bölgesel ya da ulusal ekonomilerin mali açıdan sürdürülebilirliklerini sağlamak veya artırmak girişimiyle bu kısıtlamalar hayata geçirilmiştir. Bu tür politikalar aracılığıyla ulaşılmak istenen amaçlar (özellikle ulusal seviyede düşünüldüğünde), ister prestij ister diğer nedenlerle olsun, kendi kendine yeterliliğe sahip olan teşebbüsler veya “ulusal şampiyonlar”ın korunmasına dair olanlardır.

Bu tür korumacı kısıtlamalar özellikle “bebek endüstrileri<sup>6</sup>” bağlamında söz konusu olabilecektir. Yani bu kısıtlamalar nispeten az gelişmiş yerel sanayinin gelişimini sağlamaya yönelik geçici bir gereklilik olarak teşvik edilebilir. Ancak, bu tür “geçici” korumalar, korumaların mevcudiyetinden fayda sağlayan yerel üreticilerin lobi faaliyetleri nedeniyle yarı kalıcı düzenlemeler halini alma riski taşımaktadır.

Rekabete aykırı etkinin niteliği ve ölçüsü

Ticaretin aksi takdirde teknik ve ekonomik yönden uygulanmasının mümkün olduğu yerlerde konulan şekilde, mal ve hizmetlerin coğrafi akışı üzerindeki sınırlamalar, söz konusu mal veya hizmet için pazarın fiili büyüklüğünü suni olarak azaltma etkisine sahiptir. Pazar büyüklüğünü azaltmak suretiyle, rekabete aykırı birkaç potansiyel etki ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, piyasadaki yoğunlaşma derecesinin, pazar gücünün üreticiler tarafından icra edilebildiği noktaya çıkma olasılığı mutlaka yükselmektedir. İkinci olarak, daha küçük ve daha izole bir piyasanın, daha düşük seviyelerde yenilik, ürün

---

<sup>6</sup> Bebek endüstriler açık rekabete dayanacak kadar güçlü olmayabilecek endüstrilerdir.

farklılaşması ve benzeri ile ilişkilendirilmesi olasıdır. Böylelikle, tüketicilere daha az iyi hizmet verilmesi ihtimali mevcuttur. Yeni girme potansiyeli olanlar, düzenleyici faktörler nedeniyle, coğrafi ve ekonomik yönden daha küçük piyasalar haline gelmiş yerlerde yerleşmelerinde daha fazla güçlüklerle karşılaştıkları ölçüde, giriş hızının yavaşlaması da olasıdır.

Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Son yıllarda, mallar, hizmetler, sermaye ve iş gücünün akışlarının kısıtlanmasının rekabete potansiyel zararlarının giderek artan ölçüde farkına varılmıştır. Gerçekte, Avrupa bağlamında, mallar, hizmetler, sermaye ve iş gücünün serbest dolaşımı, 1992 yılından bu yana ardında olunan şekilde, Tek Pazar Programı'nın payandasını teşkil eden "dört serbesti" olarak tarif edilmiştir.

Genelde, bu tür kısıtlamaların fayda/maliyet testini geçme olasılığı olan nispeten az bağlam mevcuttur. O nedenle, politika üretenler, bu tür kısıtlamalar içeren, teklif edilen düzenlemeye ilişkin genellikle septik görüşü benimsemelidir. Kısıtlamaların konulduğu yerlerde, bunlar (1) söz konusu kısıtlama ile kendine özgü, teşhis edilen bir kamu politikası amacı arasında net bir bağ olup olmadığı, (2) kısıtlamaların amacın başarılması için gerekenden daha kısıtlayıcı olup olmadığı, (3) politika amacının kısıtlama yoluyla başarılacağı olasılığını destekleyen rasyonel bir analiz olup olmadığı ve (4) kısıtlamaların açık düzenleyici hükümler aracılığıyla kesin ve sınırlı bir zaman dilimiyle kısıtlı olup olmadığı dâhil olmak üzere, bir dizi faktör bakımından değerlendirilmelidir.

#### **4.2 Tedarikçilerin rekabet etme yeteneği üzerindeki sınırlar**

Çok sayıda rakibin mevcudiyeti, rekabetin etkin olduğu piyasalar oluşturulması için yeterli bir koşul değildir. Mal ve hizmetlerin tedarikçileri arasında rekabet için güçlü teşvikler de olmalıdır. Düzenleme rekabet hukuku kapsamında olmak üzere rekabete aykırı davranış tarzını (ör. fiyat tespiti, pazar paylaşımı) yelpazesini kanuna aykırı saymak anlamlı bir role sahip olacaktır. Bununla birlikte, düzenleme, üreticilerin rekabet imkânını da önemli ölçüde azaltabilir. En bariz şekilde, bu tür kısıtlamalar fiyat kontrolleri şeklini alabilir. Alternatif olarak, düzenleme, ürünlerin satılabildiği veya reklamının yapılabildiği yolu kısıtlayabilecek ya da bazı tedarikçilerin karşılama zor olduğu ürün standartları saptayabilecektir. Kar veya pazar payı üzerindeki kısıtlamalar, üretim kotaları ve benzeri dâhil olmak üzere, rekabet imkânını kısıtlayan diğer düzenlemeler arasındadır.

4.2.1 *Mal veya hizmetlerin satış fiyatı üzerindeki kontroller*

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Birinci bölümde belirtildiği gibi, azami fiyat düzenlemeleri, sıklıkla, piyasaya giriş üzerindeki kısıtlamaların gerekli bir doğal sonucu olarak ortaya konulmaktadır. Örneğin, taksi piyasasına giriş çoğu ülkede yüksek ölçüde kısıtlanmış olup, zaman içerisinde taksi hizmetleri için önemli ölçüde talep fazlasının gelişmesine yol açmaktadır. Böyle bir talep tipik olarak önemli fiyat artışlarına neden olur. Azami fiyat düzenlemeleri genelde tüketicileri bu artışlardan koruma umuduyla yapılmaktadır. Aksine, asgari fiyat düzenlemesinden yapıldığında ise, bu, bazen, aşırı fiyat rekabetine ve “yıkıcı fiyatlandırma”<sup>7</sup>ya yönelik kaygılara yanıt olmuştur. Bu hallerde, asgari fiyat düzenlemesi, genellikle, küçük üreticileri veya yerel üreticileri ve/veya daha az etkin üreticileri “adil olmayan” rekabetten korumanın yolu olarak görülmektedir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve ölçüsü

Malların satış fiyatları üzerindeki kontroller, piyasa aktörlerinin faaliyetlerine doğrudan engel teşkil etmektedir. Asgari fiyatlar saptandığında, en düşük maliyetli tedarikçilerin, tüketicilere daha ucuz fiyata ürün satarak pazar payı kazanmaları önlenmektedir. Benzer şekilde, azami fiyatların söz konusu yerlerde, yeni ve/veya yüksek kalitede ürünler temin ederek yenilik yapma teşvikleri önemli ölçüde azaltılabilmektedir. Her iki durumda da, piyasanın tüketici tercihlerine cevap verme yeteneği önemli ölçüde sınırlanmaktadır. Asgari fiyat kanunları, etkin olmayan üreticilerin piyasada kalmasına da imkân verip kaynakların alternatif, daha üretken kullanımlara kaydırılmasını önleyerek genel ekonomik etkinliği azaltmak gibi ek bir kusuru daha bulunmaktadır.

Gerektiği haller ve potansiyel politika alternatifleri

Fiyat düzenlemesi, nadiren yukarıdaki hedefleri başarmanın en etkili veya etkin yolunu teşkil etmektedir. Örneğin, taksi piyasasının söz konusu olması halinde, tüketicileri korumanın daha iyi bir yolu, piyasada arz üzerindeki kısıtlamalara değinmektir. “Yıkıcı fiyatlandırma” kaygıları olması halinde,

---

<sup>7</sup> Yıkıcı fiyatlandırma, bir tedarikçi diğer tedarikçilerin piyasadan çıkması ya da davranışlarını değiştirmesi beklentisi ile fiyatlarını geçici olarak maliyetlerinin önemli oranda altında belirlediği durumlarda gerçekleşir. Tedarikçi daha sonra fiyatlarını daha önceki ya da onların da üstündeki bir seviyeye çekmek suretiyle kaybettiği karı karşılayacaktır.

genel rekabet hukukundan faydalara iyi bir alternatiftir. Dolayısıyla fiyatları kontrol etmeye yönelik bir düzenleme özellikle çok katı ve titiz bir tetkike tabi olmalıdır.

#### 4.2.2 Reklam faaliyeti ve pazarlama üzerindeki kısıtlamalar

Bu hükümlerin beklenen faydaları

Mal ve hizmetlerin reklamını yapma veya bunları pazarlama yeteneğini kısıtlayan düzenlemeler, genellikle, reklam ve pazarlamanın tüketicilere bilgi verme konusunda oynadığı olumlu rolü tanıırken yanlış ve yanıltıcı reklamları önlemek amacıyla getirilir. Bu tür yasaklar rekabetçi bir pazar sayesinde yaratılan seçeneklerin aldatmayla zayıflatılmamasını sağlayarak tüketicilerin piyasaya duydukları güveni idame ettirir. Satıcıların, ürünlerine yönelik iddiaların doğruluğunu yetkin ve güvenilir bir şekilde tasdik edebilmesi şartları gibi bazı yan kısıtlamalar, özellikle yanıltıcılık kolaylıkla kanıtlanamadığı durumlarda aldatmayı etkin bir biçimde engellemek için gereklidir.

Ürünler veya hizmetlerin bazı durumlarda zararlı olabileceği az sayıda vakada, tüketicileri potansiyel zarar konusunda eğitmek amacıyla genel ifşa gereklilikleri yardımcı niteliktedir. Yaygın örnekler arasında, tütün reklamlarında sigara ve kanser arasındaki bağlantıyı ifşa ve o tür reklam faaliyetine izin veren çoğu ülkedeki ecza ürünlerinin reklamındaki detaylı ifşalar sayılabilir.

Bazı reklam kısıtlamaları, toplumsal olarak olumsuz bir değere sahip sayılan veya aşırı tüketime tabi olan mal veya hizmetlerin tüketimini sınırlandırma arayışında olmanın dolaylı bir yolu olarak savunulmuş iken, bu kısıtlamalar bu ürünlerin kullanımını azaltmada genellikle etkisiz olmuştur. Bu hallerde, reklam faaliyeti kısıtlamaları sadece tüketicilerin ulaşabileceği bilgileri azaltır ve bu sırada da rekabette azaltırken fiyatları da artırır.

Bazı durumlarda düzenlemeler, belirli grup üyelerinin (örn. çocukların) reklamlardan genel kamuoyunu göre daha kolay etkilendikleri gerçeğini dikkate alarak o gruplara yönelik reklamları kısıtlar. Bu tür reklamlara ilişkin yaygın bir yaklaşım, aldatma olasılığı konusunda reklam faaliyetinin yöneltildiği grubun üyelerinin gözünden hüküm vermektir.

Özellikle bu tür ürünlerin yetişkin olmayanlara satışının yasaklandığı yerlerde çocuklara yönelik tütün ve alkol reklamları gibi bazı durumlarda, kamu sağlığına verilen zarar, tüketiciye yönelik herhangi bir faydadan çok daha ağır basabilecektir. Bu durumlarda bu tür reklamlar tümüyle yasaklanabilir.

Bu nitelikteki kısıtlamalar, aşırı ölçüde geniş olmamalarını sağlamak üzere kısıtlandığı takdirde önemli ölçüde toplumsal faydalara sahip olabilir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Pek çok durumda, reklam ve pazarlama kısıtları çok geniştir ve rekabeti gereğinden fazla kısıtlama etkisi yapmaktadır. Reklam ve pazarlama üzerindeki kısıtlar, piyasaya giren teşebbüsün potansiyel müşterileri, bu teşebbüsün piyasadaki varlığı ve sunduğu mal ve hizmetlerin niteliği ve kalitesi konusunda bilgilendirme imkânı önemli ölçüde kısıtladığı için, piyasaya girme potansiyeli olanlar üzerinde ağır bir etki doğurması olasıdır.

Karşılaştırmalı reklam faaliyeti üzerindeki kısıtlamalar özellikle fiyat karşılaştırması açısından kaygı uyandırmaktadır. Fiyat, tüketici tercihi denkleminde önemli bir unsur olduğu için, tüketicilerin göreceli fiyatları en düşük maliyetle öğrenebilmelerinin kısıtlanması piyasa etkinliğini azaltmada açık potansiyele sahiptir.

Pek çok sektör, reklam ve pazarlama kısıtlamalarıyla kendilerini rekabetten başarıyla korumuştur. Bu durumda özellikle serbest mesleklerde mevcuttur. Mesleklerin düzenlenmesinin geleneksel şekilde bizzat meslek üyelerine ait olduğu durumlarda, bu sektörlerin üyeleri, reklamın “etik dışı” görülebileceğini ve mesleklerin üyelerinin, mali kazancı ikinci planda tutarak, daha çok başkalarının refahı ile motive olduğunu iddia etmişlerdir. Dikkatli bir inceleme bu iddiaları çürütmüştür. Diğer cilt olan *Rekabet Değerlendirme Kılavuzunda* daha ayrıntılı bir şekilde açıklandığı gibi, çalışmalar meslek sahipleri tarafından yapılan pazarlama ve reklama yönelik kısıtlamaların tüketicileri korumak için az şey yaptığını veya hiçbir şey yapmadığını, ancak fiyatları önemli oranda artırarak tüketicinin erişimini ve seçeneklerini azalttığını.

Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Tüketicinin korunmasına ilişkin düzenlemeler çoğunlukla yanlış yönlendirici ve yanıltıcı reklam uygulamaları konusunda yasaklar içermektedir. Bunlar piyasa etkin bir şekilde işlemlerini teşvik etmekte olup, rekabetçi özellik taşırlar ve genellikle daha sert ürün ya da hizmete özgü rekabet kısıtlamalarına olan gereksinimi ortadan kaldırırlar. Bazı ender hallerde belirli ürün ve hizmetlere yönelik ilave reklam kısıtlamalarına gerekçe teşkil eden sınırlı şartlar mevcut olsa da bu durumların her biri fayda/maliyet temelinde dikkatle incelenmelidir. Bu gibi kısıtlamalar hemen her zaman ekonomik etkinliği azaltacak ve tüketicilerin karşı karşıya olduğu bilgi asimetrisi sorunlarını ağırlaştırarak tüketicilere zarar verecektir.



Aşırı tüketimden caydırmaya gerek duyulduğu hallerde, reklam kısıtlamalarına ilişkin alternatif yaklaşımlar bilgilendirme kampanyalarını ve tüketim vergilerini içerir. Bunlar, belirlenen politika sorununu çözmeye yönelik daha doğrudan ve etkin bir yol teşkil etmektedir.

4.2.3 *Bazı tedarikçilere diğerleri üzerinde avantaj temin eden veya tamamen bilgi sahibi bazı müşterilerin seçeceği seviyenin üzerinde ürün standartları saptanması*

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Genellikle asgari ürün standartları, özellikle bilgi asimetrisi başta olmak üzere, gerçek ya da algılanan piyasa aksaklıklarının varlığı durumunda tüketicinin korunması amacıyla saptanmaktadır. Bununla birlikte, bu gibi standartlar aşırı derecede yüksek bir seviyede saptandıkları takdirde tüketici refahını azaltabilir. Bu durumda standartlar daha ucuz (ama daha düşük kalitede) ürünleri tercih eden tüketicilerin bu taleplerini karşılayabilmelerine engel olacaktır. Böylelikle, ürün kalite standartları, gerekli olan asgari seviyede tüketici güvenliğini sağlamak için gerekenin üzerinde bir seviyede saptanmamalıdır.

Benzer şekilde, endüstriyel emisyon standartlarının da geniş, övgüye değer, sosyal hedeflere ulaşmayı amaçladığı açıktır. Ancak bunlar da yukarıda belirtilen rekabete aykırı etkide bulunma potansiyeline sahiptir. Sonuç olarak bu tür standartların fayda ve maliyetleri de dikkatli bir şekilde dengelenmelidir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Güncel uygulamalardan önemli ölçüde farklı standartlar saptayan düzenlemeler, piyasadaki tedarikçilerin rekabet etme yeteneğini önemli oranda kısıtlayabilir. Yaygın bir örnek, çeşitli türlerdeki toksik maddelere dair izin verilebilir emisyon seviyeleri üzerinde sınırlamalar getiren çevresel düzenlemelerdir. Bu tür düzenlemeler, çoğu kez, kamu sağlığı ve güvenliği için yüksek ölçüde değer verilen korumalar temin etmenin bir yolu olarak tamamıyla gerekli iken, belirli türlerde teknolojiler bağlamında hakka sahip az sayıda tedarikçiye avantaj sağlayacak şekilde saptanabilirler.

Standart belirlemesinin rekabete aykırı kayda değer etkisi olabilen başka bir alan, belirli ürün türleri için asgari kalite standartları saptanmasıdır. Yine, yaygın olarak, tüketicilerin ürünün kullanımıyla ilgili risklerden korunması hedefi, bu tür bir standart saptamanın altında yatan amaç olabilir. Bununla birlikte, standardın mevcut piyasa uygulamasından çok daha yüksek bir

seviyede saptandığı yerlerde, piyasadaki bazı oyuncular standardı karşılamayı güç veya imkânsız bulabilecektir. Bu, örneğin, sadece (patent korumasına tabi olabilecek) bazı üretim teknolojilerinin yeni asgari kalite standartlarını karşılayabildiği yerlerde görülebilecektir.

Diğer tedarikçilerin, teknolojik olarak, yeni standartları karşılayamadığı hallerde endüstriden önemli ölçüde çıkış olabilecek ve bu durum, sık sık, rekabetçi sürece yönelik önemli zararlara yol açabilecektir. Standartlara ulaşmanın mümkün tek yolunun patent koruması olduğu yerlerde, patent sahipleri, piyasada rekabet avantajları elde etmek amacıyla, potansiyel rakiplerin taleplerini reddetme imkânına sahip olabilecektir. Alternatif olarak, patent korumasının söz konusu olmadığı yerlerde dahi, daha küçük tedarikçilerin veya daha kalitesiz kaynaklara sahip olanların, yeni ürün standartlarını karşılamaları için teknoloji yatırımı yapacak büyük sermaye yatırımları için güçleri yetmeyebilecektir. Her iki durumda da tedarikçilerin sayısındaki azalma, geri kalan tedarikçilerin fiyatları artırabileceği ya da pazar gücü kullanabileceği bir duruma neden olabilir.

#### Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Ürünler veya üretim süreçleriyle ilgili düzenleme standartları toplumsal tercihlerde ve toplumun genel gelir seviyesindeki değişiklikleri yansıtarak zamanla artmaktadır. Standartlarda çok önemli, "var-yok" tipindeki değişikliklerin rekabete aykırı etkilere sahip olması, daha ılımlı değişikliklere oranla çok daha olasıdır.

Alternatif araçların asgari standart uygulamasıyla arzulanan faydaları sağlayabileceği durumlarla sık sık karşılaşılabilir. Örneğin, asgari standartların tüketicinin korunması hedefi taşıdığı, ürün risklerine ilişkin tüketicilere doğrudan bilgi temin etmek veya bazı ürün özelliklerinin ifşasını talep etmek mümkün olabilecektir. Yine benzer şekilde, ürünün piyasa sunulma standartlarında başlıca değişiklikler düşüncesi gündeme geldiğinde, önerilen yeni düzenlemedeki gereklilikleri daha iyi karşılayabilmeleri için, bazen özellikle daha küçük tedarikçilere mali, teknik veya başka bir yardım temin etmek suretiyle rekabete aykırı olan bir etkinin en aza indirilmesi mümkün olmuştur.

#### 4.2.4 Diğerlerine nispeten bazı tedarikçilerin maliyetlerinin yükseltilmesi

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Diğerlerine nispeten bazı tedarikçilerin maliyetlerini yükselten en yaygın düzenleme şekli, “büyükbaba hükümleri”<sup>\*</sup> ni içeren düzenlemedir. Bunlar pazara yeni girenlerin yeni, daha yüksek standartlara uymasını gerektiren düzenlemeler iken, piyasada yerleşik olanlar daha düşük, önceden mevcut standartlara tabi tutulmayı sürdürmektedir.

Belirli durumlarda “büyükbaba hükümleri” koyma lehinde birçok argüman da bulunmaktadır. Mesleki vasıflara ilişkin olarak, çoğu kez ortaya konan argüman, uzun süredir yerleşik konumdaki uygulamacıların pratikteki kapsamlı deneyiminin daha yüksek seviyedeki bir vasıf için yeterli bir ikame olduğudur. Üretim teknolojilerine ilişkin olarak ise, yerleşik şirketlerin, tesisler faaliyete geçtiğinde yürürlükte olan ilgili çevresel ve diğer standartlara uyum sağlamak amacıyla tesislerine yaptıkları yatırımların batık maliyetini amorti edebilmelerine izin vermek için zamanın verilmesi gerektiği de bazen öne sürülen argümanlar arasındadır.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

“Büyükbaba hükümleri” bazı tedarikçilerin (yani, piyasaya yeni girenler veya yeni bir faaliyette bulunanlar) maliyetlerini diğerlerine oranla önemli boyutta yükseltmek suretiyle, pazar içerisindeki rekabeti bozma yönünde önemli potansiyele sahiptir. Bunun piyasada girişe engel teşkil etmesi ve böylelikle, hem yeniliği hem de rekabetçi baskının yoğunluğunu azaltması olasıdır.

Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

“Büyükbaba hükümleri”nin rekabete aykırı etkisi, bunların zamanla sınırlı olmalarını ve öncelikle, verilen muafiyetin süresinin, bu hususlarla bağlantılı olmasını en aza indirilebilir. Daha genel olarak, bununla birlikte, büyükbaba hükümleri, sıklıkla, kazanılmış faydaların potansiyel rekabete karşı savunulması girişimlerinin bir yansıması olduklarından, bunlara yönelik ihtiyaç olduğuna dair görüşlere karşı kuşkulu bir yaklaşım benimsenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

\* Yeni bir kural gelecekteki tüm durumlar için geçerli olacak iken, eski bir kuralın mevcut bazı durumlar için devam etmesine imkân veren bir istisna.

### 4.3 *Tedarikçilerin rekabet etme teşviklerindeki azalmalar*

Bir önceki kısım, düzenlemenin, tedarikçilerin rekabet etme *olanaklarını* azaltma imkânına dikkat çekmiştir. Düzenleme, rekabete yönelik *teşvikleri* azaltmak için de kullanılabilir.

Genelde, mevcut bir pazarı paylaşmak üzere aralarında koordinasyon kurabilen sağlayıcılar, tekel karlarını maksimize edebilirler. Böylelikle, üreticiler arasında işbirliğini kolaylaştıran veya özendiren düzenleme, etkin rekabete yönelik teşvikleri azaltacaktır.

Bu durumun ortaya çıkma olasılığı düzenlemenin, fiyatlar, maliyetler ve üretim gibi piyasaya karşı duyarlı parametreler konusundaki bilgilerin paylaşımını kolaylaştırdığı veya gerektirdiği hallerde en yüksektir. Bundan başka, müşterilerin rakip sağlayıcı değiştirme hususundaki imkânını azaltan düzenleme rekabetçi baskıları da azaltmaktadır. Bu gibi etkilerin ortaya çıkma riski, üretici grupları düzenlemenin oluşturulması ve hayata geçirilmesinde anlamlı bir role sahip olması durumunda en yüksek seviyeye çıkmaktadır.

#### 4.3.1 *Kendi kendini düzenleme ve birlikte düzenleme*

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Kamu kurumları, bir düzenleme yapısını tasarlamak ve hayata geçirmek için tam sorumluluk almayı seçebilecekleri gibi alternatif olarak, bir sanayi ya da meslek birliğini, düzenlemeyi tasarlama veya hayata geçirmeye konusunda yetkilendirmeyi seçebilecektir. Bir meslek örgütünün (çoğu kez devletin ısrarıyla) devletten doğrudan bir düzenleme desteği almaksızın, üyelerinin davranış tarzını düzenlemek için tam sorumluluk aldığı durumları tanımlamak için "kendi kendini düzenleme" terimi kullanılmaktadır. Bununla birlikte, devletin endüstri/meslek birliği tarafından ya da devlet ile ortaklaşa geliştirilen kurallara mevzuat desteği sağladığı durumlarda kullanılan terim "birlikte düzenleme"dir.

Birlikte düzenlemenin, özellikle daha önceden düzenlemeye tabi olmamış bir piyasa veya meslek bağlamında, düzenleme arayışında olan hükümetler için önemli faydaları olabilir. Meslek örgütünün dâhil edilmesi, sık sık, düzenleme kapsamındaki teşebbüslerin gözünde düzenleme yapısına inanılabilirlik katmaktadır. Bu inanılabilirlik, teşebbüslerin söz konusu sanayiye ilişkin sahip oldukları yüksek seviyedeki uzmanlıktan ve yararlanma anlayışından ileri gelebilir.

Endüstri ya da meslek birliğinin dahil olması aynı zamanda devleti genellikle söz konusu pazar ile ilgili meslek sahiplerinin nitelikleri ve görevlerine ilişkin hususlarda yüksek seviyede spesifik uzmanlık geliştirme zorunluluğundan kaçınabileceği anlamına da gelmektedir. Dolayısıyla devlet kurumları, sık sık, tamamen devlet temelli bir çözüm geliştirmelerine kıyasla daha düşük bir maliyet ile birlikte düzenleme yöntemleri geliştirebilecektir. Özellikle meslek üyelerinin düzenleme işlevinin önemli yönlerini üstlenen ancak hükümetten sınırlı parasal kaynak alan ya da hiç almayan düzenleyici ve cezalandırıcı organlar oluşturmaya ikna edilebilmeleri halinde durum bu şekilde olacaktır.

#### Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Düzenleme altındakiler tarafından tesis edilen düzenlemeler, teknik standartların uygun olmasını ve teknolojiyle birlikte ilerlemesini sağlayarak önemli faydalar getirebilir. Bununla birlikte, meslek birlikleri tarafından geliştirilen bu gibi düzenlemeler zaman zaman rekabeti sınırlama etkisi ortaya koyma yönünde güçlü riskler barındırabilir. Örneğin, bir meslek birliği tüketicinin korunmasına ilişkin olduğunu iddia ettiği nedenlerle katı nitelik şartları getirebilir, ancak (özellikle yerleşik uygulamacılar muaf tutuluyorsa) bu nitelikleri piyasaya arzın fiyatların yükselmesine yol açacak kadar kısıtlanmasına neden olacak kadar yüksek standartlarda belirleyebilir. Benzer şekilde fiyatlara ilişkin reklamlar üzerindeki kısıtlamalar gibi bazı “etiğe dayalı” kuralların, tüketicilerin aldatmadan kendilerini koruyabilmesini sağlamaktan çok üreticilerin rekabet etme yeteneğini azalttığı görülmektedir. Böylelikle, birlikte düzenleme uygulamalarında sık sık, kamu menfaatine ilişkin argümanları düzenlemenin asıl amacını gizlemek için kullanarak meslek veya endüstri üyelerine fayda sağlama niyetinin bulunması ihtimali ortaya çıkmaktadır.

Bu durumlarda rekabet değerlendirmesi yürütülürken temel şart, belirtilen amacına veya taraftarların amaçları konusundaki değerlendirmelere odaklanmaktan ziyade düzenlemenin beklenen etkilerine göre değerlendirilmesidir. Bu nedenle, genellikle birlikte düzenleme planlarında görülenlere benzer rekabet engellerini değerlendirilirken, aşağıdaki üç soruyu sık sık sormak bu süreçte yardımcı olabilir: (1) Tüketicilere yönelik hangi belirli zarar, ele alınması planlanan bir engeldir? (2) Teklif edilen düzenleme, o belirli zararla mücadele etmek üzere uygun olarak şekillendirilmiş midir? ve (3) Düzenlemenin önleme arayışında olduğu tüketici zararı, rekabet üzerindeki kısıtlamadan gelen tüketici kaybını geçmekte midir?

Rekabete aykırı düzenlemelere ilişkin kaygılar özellikle bu düzenlemeyi yapan söz konusu sanayi/meslek birliğinin bu kuralların geliştirilmesinde hâkim role sahip olduğu durumlarda daha belirgin olacaktır. Örneğin, hukuk mesleğinin işleyişini yöneten kurallar sıklıkla “fiyat kırma”yı, “iş yeri için müşteri çekmeye çalışmayı”, avukatların şirket kurmasını ve yanı sıra, pek çok reklam faaliyeti türünü yasaklamıştır. Pek çok halde, bu tür kısıtlamalar, devletin, düzenlemelerde daha fazla rol almasına yol açan reformlar ile kaldırılmıştır.

Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Başarılı bir birlikte düzenleme, düzenlenen grup arasında geniş kapsamlı üyeliğe sahip bir meslek birliğinin varlığını gerektirmektedir. Birliğin, düzenleme gerekliliklerine uymayanlara yönelik (birlikten saf dışı bırakma dahil) etkili yaptırımlarda bulunması gerekecek ise, bu durumda söz konusu birlik üyeleri gözünde yüksek seviyede bir prestij ve saygınlığa sahip olmalıdır. Etkili yaptırımların varlığı, tüketicilerin düzenlemenin inandırılığına ikna olmaları için gereklidir.

Devlet, meslek birliğinin birlikte düzenleme yetkilerini rekabete aykırı bir tarzda kullanma girişimlerini önlemek üzere hareket etmelidir. Devletin takip edebileceği yöntemler arasında, ilgili Bakanın davranış tarzı kodlarını onaylama veya onaylamayı reddetme ve meslek birliği kabul edilemez öneriler vermeyi sürdürdüğü takdirde, kamu düzenlemelerini bunlarla ikame etme hakkına sahip olmasının sağlanması gibi hususlar yer almaktadır.

#### 4.3.2 *Fiyatlar, ürünler veya satışlar konusunda bilgiler yayımlama gereklilikleri*

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Fiyat ve üretim seviyeleri gibi bilgilerin yayımlanmasını gerektiren düzenleme, genellikle, bu bilgiyi hazır kılarak tüketicinin arama maliyetlerini azaltmanın bir yolu olarak benimsenmektedir. Bazı durumlarda, işlemlere ilişkin maliyetlerin bu yolla azaltılması, tüketicilerin pazardaki seçenekleri daha iyi anlamasını sağlayarak piyasaların etkinliğini iyileştirebilir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Kartel için olmazsa olmaz bir gereklilik, karteldeki katılımcıların rakiplerinin (veya kartel üyelerinin) pazar davranışını etkili bir şekilde izlemesi olduğundan, piyasadaki aktörlerin fiyatları veya üretim seviyeleri konusunda

bilgiler yayımlamasını gerektiren düzenlemeler kartellerin oluşumunda anlamlı ölçüde katkıda bulunabilir. Rekabete aykırı bu olası etkilerin, piyasada daha az sağlayıcı olduğu, giriş engellerinin yüksek olduğu ve ürünlerin nispeten farklılaşmamış olduğu durumlarda ortaya çıkması daha olasıdır.

Fiyat bilgisi yayımlanmasının, reklamı yapılan veya “tavsiye edilen” fiyatlar üzerinde özel indirimler sunmanın veya müzakere etmenin yaygın bir uygulama olduğu pazarlarda rekabete aykırı etki yapması daha da olasıdır. Bunun nedeni rakiplerin aksi takdirde diğer rakip tedarikçilere ödenen gerçek fiyatlar konusunda bilgi edinmede önemli sıkıntıları olabileceğidir. Gerçek fiyat bilgisinin yayımlanması gereken bir durumda, kartel üyeleri, diğer üyelerle kararlaştırmış oldukları fiyatı veya miktarın sürdürülüp sürdürülmeyeceğini belirleyebilmektedir.

#### Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Yukarıda belirtildiği üzere, kartele ilişkin kaygılar çok sayıda rakibin ve/veya nispeten düşük giriş engellerinin olduğu durumlarda söz konusu değildir. Bu durumlarda, bu tür yayımlama gerekliliklerinin piyasalara yönelik arama maliyetlerini azaltmadaki olumlu etkileri, kullanımlarını tamamen haklı gösterebilecektir. Bununla birlikte, daha yoğunlaşmış piyasalarda, bu gerekliliklerin olumsuz etkide bulunması olasıdır. Az tedarikçiye ve standartlaştırılmış bir ürüne sahip piyasalarda, kartel anlaşmalarına ilişkin riskler daha yüksek iken, müşterilerin farklı tedarikçiler arasında arama yapmak için harcayacakları çaba pek çok tedarikçinin mevcut olduğu bir duruma oranla daha az olabilecektir. Böylelikle, bu tür yayımlama gerekliliklerinin potansiyel faydaları oranlı olarak daha düşüktür.

Fiyat veya üretim bilgisinin yayımlanmasının kartel oluşumunu destekler nitelikte olduğu takdirde, daha az risk taşıyan alternatifler mevcuttur. Bilgilerin kamu otoritelerinin politika üretmesi amacıyla derlendiği durumlarda bu bilgilerin yayımlanmasına hiç gereksinim duyulmayacaktır. Amaç tüketicilere yardım vermek veya genel istatistikler temin etmek olduğunda, toplu istatistikler şirkete özgü istatistiklere oranla kartelleri daha az destekler niteliktedir, tarihsel istatistikler de aynı dönemdeki bilgilere oranla karteli daha az destekler niteliktedir. Şirketler çapında toplanan istatistikler kartel üyelerinin kartel anlaşmasını ihlal eden bir tedarikçiyi teşhis etmesine yardımcı olmayacak iken, şirkete özgü istatistikler fiyatlandırma veya miktar üzerindeki kartel anlaşmasından sapmış bir şirketi açık bir şekilde teşhis edebilir. Tarihsel istatistikler karteller için daha az yararlı bilgiler temin etmektedir, çünkü karteller, çoğu kez, üretimin nasıl tahsis edileceği ve fiyat hedeflerinin

saptanacağına karar vermek için güncel bilgileri paylaşmaya ihtiyaç duymakta olup, tarihsel bilgiler onlara bu işte önemli ölçüde yardımcı olmayacaktır.

#### 4.3.3 Genel rekabet hukukundan muafiyetler

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Pek çok ülkede, belirli sektörler genel rekabet hukuku uygulamasından muaf tutulmaktadır. Bazı hallerde, bu sektörler, sektöre özgü rekabet kanunlarına tabidir. Diğer hallerde ise, bu sektörlerde gerçekleştirilen rekabete aykırı davranışlar üzerinde kısıtlamalar olmayabilir.

Bu tür muafiyetler için sayısız gerekçe ileri sürülmüştür. Bazı hallerde, tedarikçilerin ihracat piyasalarında yer edinme ve rekabet etme yeteneklerini iyileştirmek amacıyla işbirliği yapmalarına izin verilmektedir. Diğer hallerde, ayrı ve birbirinden farklı üreticiler ile karakterize edilen bir piyasanın, alıcı tarafında monopson gücünün varlığı ve bunun sonucunda, devletin bir dengeleyici karşı güç yaratma isteği nedeniyle işbirliği yapmasına izin verilebilecektir (örnekler arasında bir dizi tarımsal ürüne yer verilebilir). Yüksek ölçüde düzenlenmeye tabi şirket de genel rekabet hukukundan muaf tutulmuştur. Bu hallerde, görünen görüş odur ki sektöre özgü düzenleme yapısı genel rekabet hukuku için uygun bir ikame teşkil etmektedir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Rekabet hukuku uygulamasından önemli bir sapmanın mevcut olduğu yerlerde, karteller, fiyatlandırmada kötüye kullanımlar ve rekabete aykırı birleşmelerin ortaya çıkmasına dair açık bir risk bulunmaktadır. Ayrıca farklı sektörlerin önemli ölçüde farklı düzenlemelere tabi olması iktisadi anlamda bazı olumsuzlukların ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Bu tür olumsuzluklar, hangi ürünler ve hizmetleri satın aldıklarıyla bağlantılı olarak tüketici kararlarında bozulma yaratarak ekonomik refah üzerinde büyük bir olumsuz etkiye neden olabilirler.

Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

OECD, genel rekabet hukukundan muafiyetlerin en aza indirilmesi veya ortadan kaldırılması gerektiği argümanında bulunmuştur:

*Genel bir reform stratejisi olarak, hükümetler **rekabet politikasının kapsamı ve etkililiğini genişletmelidir**. Rekabet hukukunun ve rekabet otoritelerinin kapsamı ve etkililiği gözden geçirilmeli ve gerektiği*



*yerlerde güçlendirilmelidir. Rekabet hukukuna ilişkin muafiyetler, daha iyi bir şekilde kamu menfaatine yönelik hizmetlerin verilmediği durumlarda kaldırılmalıdır. (OECD Report on Regulatory Reform, 1997, s. 271).*

Muafiyetlerin sürekli mevcudiyetine dair kendine özgü bir gerekçenin belirlendiği yerlerde muafiyet kapsamının en aza indirilebildiği yollar göz önüne alınmalıdır. Örneğin, belirli bir emtianın tüm üreticilerinin belirli, lisanslı bir ihracat pazarlamacısına satış yapmasını gerektiren ve yasayla oluşturulan bir tekel, üreticilerin işbirliğine dayalı ihracat düzenlemeleri içine girmesine imkân veren ancak bunu yapmalarını zorlamayan bir sistemin daha düşük derecede bir ikamesi olabilecektir.

#### **4.4 Müşterilerin ulaşabileceği seçenekleri ve bilgiyi sınırlandırır**

Önceki kısımlarda pazarların arz tarafının gereksiz kısıtlamalar olman işleminin sağlanması noktasına odaklanılmıştır. Buna karşılık bu kısımda piyasa rekabetinden kaynaklanan sonuçların tüketici refahını iyileştirmesi açısından talep tarafındaki pazarların önemi üzerine odaklanmaktadır.

##### **4.4.1 Tüketicilerin mal veya hizmetleri kimden almak istediklerine karar verebilmelerinin sınırlandırılması**

Bu hükümlerden beklenen faydalar

Tüketicilerin seçeneklerine ilişkin bir kısıtlama olmadığından piyasaların daha iyi çalışmasına rağmen, bu her zaman doğru değildir. Özellikle politika yapıcılar tüketicilerin olası uzun-vadeli zararlara yol açacak kötü tercihler yapmalarının muhtemel olduğunu düşündüklerinde önlerindeki seçenekleri kısıtlayabilirler. Örneğin hükümetler ağrı kesici ilaç ürünleri konusunda daha güçlü ve potansiyel olarak tehlikeli ağrı kesicilerin doktorlardan alınacak reçetelerle, daha az güçlü ağrı kesicilerin ise reçetesiz olarak da satılmasına yönelik bir sınırlandırma getirebilirler. Daha genel olarak, tüketicilere eksik, karışık, yanıltıcı ya da anlaşılması güç seçenekler sunulduğunda ortaya çıkan sonuçları iyileştirmek için hükümetler tüketicilerin önündeki seçenekleri kısıtlayabilirler.

Seçeneğe ilişkin özel kısıtlamalar yaygındır. Örneğin restoran möntüleri tüketici seçeneklerini kısıtlayıp yönlendirmek için hazırlanmaktadır. Araba tasarımları yalnızca belirli opsiyonların müşteriler tarafından seçilebilmesine izin verir. Özel işlemlerde bu kısıtlamalar genellikle faydalıdır çünkü

tüketicilerin seçenekleri ile açık bir bağlantı kurulmasını sağlarken, aynı zamanda uzmanlaşmayı ve maliyetin azaltılmasını da mümkün kılarlar. Tüketiciler aynı zamanda birçok seçenekle karşılaştıklarında karar vermede zorluk da yaşayabilirler.

#### Rekabete aykırı etkinin niteliği ve kapsamı

Tüketici seçimine ilişkin hükümet kısıtlamaları tüketicilerin elindeki seçeneklerin gereksiz biçimde sınırlandırılması riski yaratmaktadır. Hükümetlerin kontak lens reçetelerine ilişkin getirdiği şartlar, göz sağlığı uzmanları tarafından reçeteyi yazan doktorun ismi altında markalanan kontak lensler verilmesine ve bu şekilde tüketicinin en düşük maliyetli tedarikçiden alım yapmasının sınırlandırılmasına neden olmak suretiyle kötüye kullanılabilir.

Bu tür kısıtlamalar, tüketicilerin yapabildiği seçimlere sınırlar getirerek fiyat ve kaliteye ilişkin rekabetin arzu edilen seviyenin altında kalmasına da neden olabilir.

#### Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Hükümetler seçenekleri kısıtlarken bir dizi alternatif göz önünde bulundurulmalıdır. Belki de en doğal alternatif daha iyi bilgilendirme olacaktır. Ancak sıklıkla bir kısıtlamanın varlığı bilginin yeterli olmadığı anlamına gelmektedir. Kontak lens reçeteleri bakımından, reçete yazma kuralları değiştirilerek kontak lens satıcılarının piyasadaki yakın alternatifleri belirleyip kanuni bir şekilde ikame edilebilmesi için özel markalı bir kontak lens reçetesi yazan uzmanların yeterli bilgi vermesi zorunlu kılınmıştır (Daha fazla ayrıntı için bkz. Rekabet Değerlendirme Rehberi, Kısım 4.4.1, Rekabet Değerlendirme Araç Kiti, II. Cilt).

#### 4.4.2 *Tedarikçileri değiştirmenin maliyetlerini artırarak tüketicilerin farklı tedarikçiler arasında hareketliliğinin azaltılması*

##### Bu hükümlerin beklenen faydaları

“Değiştirme maliyetleri”, bir ürün veya hizmetin tedarikçilerini değiştirmede tüketici tarafından katlanılan maliyetler olarak tanımlanabilir.

Değiştirme maliyetlerinin örnekleri arasında yer alanlar:

- Uzun dönemler için tüketicileri “kilitleyen” ve dönem sonu öncesinde tedarikçileri değiştirmek istemeleri durumunda önemli mali yaptırımlar getiren uzun süreli sözleşmeler ve;
- Tüketici üzerine kolaylık sağlama maliyetleri/idari maliyetler yükleyerek hizmet sağlayıcılarını değiştirmeyi nispeten cazip kılmaktan çıkarabilen, telefon numarası taşınabilirliğinin olmayışı.

İstenecek değiştirme bedellerine yönelik yasama hükümleri, tüketicinin tedarikçiyi değiştirmesi durumunda, tedarikçilerin sıklıkla katlanması gereken reel ve önemli maliyetler olduğunu kabul ederek işlem maliyetlerini azaltmakta yardımcı olabilir. Bu ölçüde, bazı değiştirme maliyetleri istenmesine imkân veren hükümler tüketici refahını iyileştirebilir ve adil sözleşme şartlarının uygulanması ile uyumlu olabilir. Örneğin, sabit süreli bir sözleşmenin erken sona erdirilmesiyle bağlantılı cezalar ürünlerin “gruplar halinde toplanmasını” ve tedarikçinin, sadece kısmi ödemesi alınan sermaye unsurlarının (örn. mobil telefon el cihazları) maliyetlerini geri alması ihtiyacını yansıtmaktan ibaret olabilir.

#### Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Tedarikçileri değiştirmenin maliyetlerini yükseltmek suretiyle, tedarikçilerin rekabet etme imkânı ve yeteneği önemli ölçüde azaltılabilir. Değiştirme maliyetlerinin, zaman içerisinde, piyasada yerleşik tedarikçinin pazardaki güçlü konumunun azaltılması karşısında önemli bir engel teşkil edebildiği durumlarda, yeni dönemdeki rekabetçi sanayiler bağlamında göz önüne alınır bir öneme sahip olması ihtimal dâhilindedir.

İskandinav elektrik piyasaları iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bu bölgede farklı ülkelerde birbirinden oldukça farklı tüketici değiştirme faaliyeti bulunmaktadır. Geçerli düzenlemelerin gözden geçirilmesi değiştirme faaliyeti düzeyinin her ülkede istenen değiştirme maliyetlerinin niteliği ve kapsamı ile yüksek oranda ilişkili olduğunu göstermiştir.

Tedarikçiler değişim durumunda önemli maliyetlere katlanırlarsa, tedarikçilerin bu maliyeti tüketicilere aktarmasına imkân verilmesi kaçınılmaz olabilecektir. Bununla birlikte, işlemlerin maliyetini azaltma amacıyla değiştirme maliyetlerinin söz konusu olması halinde, değişim maliyetinden kaynaklanan işlem maliyetindeki azalmanın, rekabete aykırı olası etkiyi makul kılıp kılmadığı göz önüne alınmalıdır.

Yukarıdaki örnekler düzenlemelerin değiştirme maliyetleri için ücret alma hususuna açıkça eğildiği vakaları kapsamaktadır ancak başka düzenlemeler bu konuda sessiz kalabilir. Düzenlemenin bu konuda sessiz kalması ve tedarikçilere zaman içerisinde yeni veya artan değiştirme maliyetleri getirme konusunda sınırsız takdir hakkı vermesi halinde artan rekabeti tesis etme hedefi önemli ölçüde tehlikeye girebilecektir.

#### Gereken haller ve potansiyel politika alternatifleri

Özellikle yakın dönemde yeniden yapılandırılan piyasalarda, yerleşik hâkim durumdaki teşebbüsün pazara yeni giren rakipler nedeniyle ilk kez rekabet ile karşılaşmasıyla karakterize edilen, değiştirme maliyetlerinin düşük kalmasını sağlamak, etkili rekabetin gelişimi için gerekli bir koşuldur. Diğer koşulların (ör. bir tekelin altyapısına adil şartlarla erişim) gerekliliği için hiçbir şüphe olmasa dahi, değiştirme maliyetleri hususu rekabetçi bir yapıya kavuşabilmek için halen temel niteliktedir.

Buradan çıkan anlama göre, bir sanayi bünyesinde rekabetçi yaklaşımı hayata geçirme arayışında olan düzenlemeyi gözden geçirirken, açıkça değiştirme maliyetleri yüklenmesine imkân veren herhangi bir hüküm dikkatle tetkik edilmeli ve sadece yararları bakımından güçlü argümanların olduğu yerlerde kabul edilebilir olduğu düşünülmelidir. Tedarikçilerin, değiştirme sürecinin bir parçası olarak üstlenmesi gereken belirli faaliyetlerle bağlantılı anlamlı maliyetler olduğunu gösterilebildiği takdirde, değişim maliyetine izin verilebilir.

Böyle bir durumun genelde söz konusu olduğu düşünülmemelidir. Ayrıca, değiştirme süreci sonunda tedarikçinin önemli maliyetler altına girmesinin gerekli olduğu durumlarda bile, değişim maliyetlerini azaltma veya ortadan kaldırmanın rekabet lehindeki etkisi yine de düzenleyicinin bu maliyetlerin tedarikçiler tarafından tüketicilerden geri alınmasını önlemek isteyeceği kadar yüksek olabilir. Bir müşterinin alım kararı öncesinde işletmeler arasında rekabet olması değiştirme maliyetlerinden kaynaklanan olumsuz etkileri azaltma konusunda yardımcı olabilir.

Bu açıdan, özellikle sıkıntılı bir olasılık yerleşik bir teşebbüsün yeni rekabetçi baskılar karşısında yeni ya da artan değiştirme maliyetleri uygulamasıdır. Değiştirme maliyetlerinin yüklenmesine dair açık bir riskin olduğu yerlerde, düzenleme yapısına, bu tür araçların kullanımını sınırlayan veya yasaklayan hükümlerin dâhil edilmesi gerekebilecektir.

#### 4.4.3 *Etkin biçimde alışveriş yapabilmeleri için alıcılara gereken bilgileri temelden değiştirir*

Hükümetler deregülasyona gittiğinde zaman zaman bu regülasyon daha önce mevcut olmayan tüketici seçeneklerini de beraberinde getirir. Tüketicilerden daha önce alışverişini yapmadıkları ürünler arasında seçim yapmaları istenebilir. Bu özel sektörde, örneğin yenilikçi yeni ileri teknoloji ürünlerle sık sık yaşanan bir durumdur. Tüketicilerin daha önce deneyim sahibi olmadıkları seçimler yapmaları alışılmadık bir olay değildir.

Ancak bazen, gereklilik kabul edilen ürünlerde olduğu gibi tüm tüketicilerin seçim yapmaları gerekir. Birçok ülkede elektrik yaygın kullanılan bir üründür. Bazı durumlarda elektrik deregülasyonu yalnızca sanayi müşterilerine tedarikçiler arasında seçim yapma fırsatı vermekle kalmayıp normal tüketicilere de tedarikçi seçme fırsatı verebilir. Genellikle sanayi müşterileri iyi alım tercihleri yapmak için uygun bilgileri kısa zamanda edinirken tüm perakende müşteriler bunu yapamayacaktır. Hanelere yeni pazarlarda tedarikçilerini seçme hakkı verildiğinde şirketler, örneğin karşılaştırmaları caydırıcı kapıdan kapıya satış taktikleri kullanan tanıtım teklifleri ile karmaşık ürünler sunarak hanelerin teklifleri değerlendirmesini zorlaştırır.

Ürünün "yeni" olması nedeniyle konulacak bilgilendirme zorunlulukları olmadığında, bu tür satış uygulamalarının yarattığı bir risk reformların tüketici şikâyetleri nedeniyle geri alınmasıdır. Deregülasyonun genel olarak daha düşük fiyatlara neden olması beklenirken birçok tüketici geleneksel sağlayıcıdan yeni bir sağlayıcıya geçtiğinde daha yüksek ücretler ödediği durumlarda bu risk daha da artacaktır.

Deregülasyonun kaldırılmamasını ve başarılı sayılmasını sağlamak açısından, yeni seçeneklerin yaratılmasına tüketicilere teklifleri karşılaştırmaları için bir referans noktası verecek bilgilendirme gerekliliklerinin eşlik etmesi daha iyi olabilir.

Bu gibi bilgilendirme gerekliliklerinin alternatifleri arasında devlet tarafından yönetilen bilgilendirme ve eğitim programları bulunmaktadır. Bu programlar tüketicilerin deregülasyondan sonra yapmak zorunda kalacakları seçimler konusunda eğitim görmelerine yardımcı olacak broşürler dağıtabilir ya da kamu hizmeti amaçlı televizyon reklamları yayımlayabilirler.

## 5. Rekabet etkisi değerlendirmeleri gerçekleştirirken yer alan orantısallık

Birinci Bölüm'de yer verilen Kontrol Listesi, rekabete aykırı bir etkiye yol açacak düzenlemelerin teşhis edilmesi için güvenilir bir temel temin etmektedir. Bununla birlikte, rekabete aykırı farklı etkilerin göreceli önemi değişkenlik göstermektedir. Yürütülecek rekabet değerlendirmesinin kapsamı, hükmün yaratacağı rekabete aykırı etkisi olası boyutlarına ilişkin ilk tahminle orantılı olmalıdır. Ayrıntılı, kapsamlı bir rekabet değerlendirmesi yalnızca, ilk tahminlerin, bir düzenleme teklifinin rekabete aykırı yönlerine bağlı olası maliyetlerin derinlemesine rekabet değerlendirmesinin gerektireceği kaynak harcamalarını haklı çıkaracak kadar büyük olacağını düşündürmeleri durumunda yürütülmelidir.

Bu belirlemeyi yapmada önemli bir faktör, düzenlenmekte olan endüstrideki mevcut rekabet ortamının niteliğidir. Endüstrinin rekabetçi olduğu, çok sayıda rakip tedarikçinin pazara anlamlı oranlarda giriş ve çıkış ile yüksek seviyelerde ürün ve hizmet yeniliği ile karakterize edildiği piyasalarda, rekabet kaygıları genellikle daha az dile getirilir olacaktır. Bunun aksine, önemli oranda yoğunlaşma ve sınırlı giriş ile karakterize edilen, nispeten durağan bir piyasada, rekabete aykırı düzenleyici etki açığa çıkması olasılığı daha yüksektir.

Daha kapsamlı bir rekabet değerlendirmesinde odak noktası muhtemelen düzenleme teklifinin söz konusu pazardaki rekabetçi baskının temel belirleyicileri üzerinde yapacağı etkinin olası boyutları olacaktır. Özellikle:

- Teklifin piyasadaki tedarikçilerin sayısı üzerindeki etkisinin, piyasadaki aktörlerin sayısını, koordinasyonun ya da daha kapsamlı kartel benzeri davranışın uygulamada mümkün hale gelmesine yetecek kadar büyük olması olası mıdır?
- Teklifin, örneğin girişi veya yenilik yapma güdülerini anlamlı ölçüde azaltmak suretiyle, piyasadaki rekabetçi davranışın dinamik yönleri üzerinde anlamlı bir etki etmesi olası mıdır?
- Teklifin, tedarikçilerin dinamik şekilde rekabet etme yeteneğini veya güdülerini sınırlaması olası mıdır?

Doğru bir rekabet değerlendirmesi yapmak için gözden geçirmeyi yürüten kişi söz konusu pazarın niteliği ve boyutlarını açıkça anlamalıdır. Buna "pazar tanımı" denir. Temel bir husus pazarın hangi ürünlerden oluştuğudur. Düzenlenecek ürün veya hizmet ile diğer ürün ve hizmetler arasında ne ölçüde

ikame edilebilirlik bulunmaktadır? Pazar nispeten durağan bir pazar mıdır yoksa yüksek oranda teknolojik değişimin yaşandığı ve yeni ürün tiplerinin sıklıkla tanıtımının yapıldığı bir pazar mı? Pazarın coğrafi boyutları nedir? Yerel midir, bölgesel midir, ulusal mıdır yoksa uluslararası mıdır?

#### **6. DEA Kapsamında Tam Bir Rekabet Değerlendirmesini Yürütmek İçin Sadeleştirilmiş Bir Prosedür**

DEA kapsamında tam bir rekabet değerlendirmesi yürütürken ilk adım, daha geniş DEA süreci bağlamından, yeni düzenlemenin altında yatan hedefi teşhis etmektir. İkinci olarak, rekabet üzerindeki mevcut kısıtlamalar teşhis ve analiz edilmelidir. Daha sonra, teklifin rekabet üzerindeki olumsuz etkilerinin neler olduğu ve bunların önemi analiz edilmelidir. Bazı durumlarda örneğin bir ilgili pazar tanımlamak suretiyle rekabetçi baskının halihazırdaki boyutuna bakmak yararlı olabilir, ancak bunun resmi veya ayrıntılı bir süreç olması şart değildir. Pazar tanımı bir gereklilik değil, yararlı olduğunda kullanılacak bir araçtır. Temel nokta değerlendirmeyi yapan kişinin nasıl bir rekabetin mevcut olduğunu ve nasıl bir rekabetin mümkün olduğunu gerçekçi olarak dikkate aldığından emin olmaktır. Son olarak, alternatif politika seçeneklerinin rekabetçi etkileri değerlendirilmeli ve karşılaştırılmalıdır.

Tam bir rekabet değerlendirilmesinin nasıl yürütüleceğine ilişkin daha kapsamlı bir kılavuz Rekabet Değerlendirme Rehberi'nin 5. ve 6. kısımlarında bulunabilir.

#### **7. Sonuçların entegre edilmesi**

Çoğu teklif rekabete önemli ölçüde zarar vermeyecektir. Ancak bir rekabet değerlendirmesinin etkilenen pazar veya ilgili pazarlarda rekabetin zayıflamasına ilişkin anlamlı bir potansiyel belirlendiği durumlarda, düzenlemenin kilit unsurları, düzenlemenin amacına ulaşılabilirdiği için rekabeti daha az kısıtlayıcı nitelikteki alternatif yollarının teşhis edilip değerlendirildiği karşılaştırmalı bir şekilde yeniden ele alınmalıdır.

Bu tür alternatiflerin teşhis edilemediği yerlerde, teklifin faydalarına ilişkin dikkatli, disiplinli bir karşılaştırma yapılmalıdır. Teklif, yalnızca bu karşılaştırma sonucunda değerlendirmeyle saptanan rekabete aykırı etkilerle

ilişkin maliyetin dikkate alınmasının ardından teklifin yasalaştırılmasının net bir yarar sağlayacağını görülmesi halinde kabul edilmelidir.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Bu yaklaşımdan halihazırda Avustralya’da açıkça yararlanılmaktadır. Ulusal Rekabet Politikası anlaşmaları çerçevesinde benimsenen “Düzenleme İlkeleri Rehberi”, hem kısıtlamanın bir bütün olarak topluluğa faydalarının maliyetlerden ağır bastığı **hem de** düzenlemenin hedeflerinin rekabeti daha az kısıtlayıcı nitelikteki başka herhangi bir yolla başarılamayacağı gösterilemedikçe, rekabeti kısıtlayan mevzuatın benimsenmemesi gerektiğini belirtmektedir. Bakınız: Rekabet İlkeleri Anlaşması, 5 (1). hüküm.



## **EK**

OECD Konseyi, 22 Ekim 2009 tarihinde rekabet değerlendirmesi hakkında bir tavsiye kararı kabul etmiştir. Kararın metni aşağıdadır.

### **KONSEYİN REKABET DEğERLENDİRMESİ HAKKINDAKİ TAVSİYE KARARI**

#### **KONSEY,**

14 Aralık 1960 tarihli Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Sözleşmesinin 5 b) maddesini göz önünde tutarak;

1997 Bakanlar düzeyi Konsey Toplantısında ulaşılan, rekabet üzerindeki kısıtlamaların sıklıkla maliyetli olduğu, kamu çıkarlarını sağlama açısından etkin olmadığı ve bunlardan kaçınılması gerektiğine yönelik anlaşmayı göz önünde tutarak;

Hükümetlerin yeni düzenleme teklifleri ile mevcut düzenlemeleri rekabet açısından gözden geçirmeye çağırın Düzenleme Kalitesi ve Performansına İlişkin OECD Rehber İlkeleri'ni [C(2005)52] göz önünde tutarak;

Rekabetin etkinliği teşvik etmek suretiyle tüketicilere sunulan mal ve hizmetlerin tüketici tercihlerine daha uygun olmasına yardımcı olduğunu, fiyatlarda azalma, kalitede iyileşme, yenilikte artma ve verimlilikte yükselme sağladığını kabul ederek;

Daha yüksek verimliliğin ekonomik büyüme ve istihdamda artış bakımından hayati önem taşıdığını kabul ederek;

Kamu politikalarının ticarete, topluma, sağlığa, güvenliğe, emniyete, çevreye ve diğer konulara ilişkin farklı hedeflere hizmet ettiğini kabul ederek;

Zaman zaman kamu politikalarının rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamalar yarattığını kabul ederek;

Bu gibi gereksiz kısıtlamaların, söz konusu kamu politikalarının ekonomik düzenleme odaklı olmadığı ve rekabeti herhangi bir şekilde etkileme amacı gütmeyeceği durumlarda bile gayriihtiyari olarak ortaya çıkabileceğini kabul ederek;

Düzenleme altındaki endüstrilere ilişkin düzenleme ve reformların genellikle muhtemel etkiler hakkında ayrıntılı rekabet değerlendirmeleri gerektirdiğini kabul ederek;

Diğer koşullar sabitken, saptanan kamu politikası hedeflerine ulaşmayı sağladıkları sürece, rekabete daha fazla zarar veren politikaların yerine rekabete daha az zarar veren kamu politikalarının tercih edilmesi gerektiğini kabul ederek;

Bazı ülkelerin halihazırda rekabet değerlendirmeleri yaptığını dikkat çekerek;

OECD ile bir dizi OECD Üye ülkesinin rekabet değerlendirme araç kitleri geliştirdiğine dikkat çekerek;

**I. Üye ülkelerin hükümetlerine aşağıdaki TAVSİYELERDE BULUNUR:**

A. Rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamalar oluşturan mevcut ya da teklif halindeki kamu politikalarının saptanması

1. Hükümetler rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamalar oluşturan mevcut ya da teklif halindeki kamu politikalarının saptanmasına yönelik uygun bir süreç oluşturmalı ve rekabet değerlendirmesi yürütmek için, tarama araçlarının hazırlanmasını da içeren spesifik ve şeffaf ölçütler geliştirmelidir.
2. Rekabet değerlendirmesi yürütürken hükümetler aşağıdakiler üzerinde kısıtlamalar getiren politikalara özellikle dikkat etmelidir:
  - i) Pazar katılımcılarının sayısı ya da dağılımı;

- ii) Pazar katılımcılarının bulunabileceği eylemler;
  - iii) Pazar katılımcılarının rekabetçi bir şekilde davranmalarına yönelik teşvikler;
  - iv) Tüketicilerin ulaşabildiği seçenekler ve bilgiler.
3. Kamu politikaları, rekabetçi sonuçları teşvik etme amacını taşıyor bile olsalar rekabet değerlendirmesine tabi olmalıdır; bu politikalar aşağıdaki hedeflere ulaşmaya çalışıyorsa bu durum özellikle geçerlidir:
- i) Düzenleyici bir kurum ya da rejim oluşturmak ya da bu organ veya rejimi revize etmek (örn. değerlendirme, diğer hususların yanı sıra, düzenleyici ile düzenlenen endüstri arasında uygun bir mesafe olmasını sağlayabilir);
  - ii) Fiyat ya da giriş düzenleme uygulamaya koymak (örn. değerlendirme daha makul, daha az rekabete aykırı müdahale yolları olmadığından emin olabilir);
  - iii) Yerleşik tekelleri yeniden yapılandırmak (örn. değerlendirme yeniden yapılandırma tedbirlerinin gerçekten rekabet yanlısı hedeflerine ulaştığından emin olabilir);
  - iv) Pazar için rekabet süreçleri getirmek (örn. değerlendirme fiyat teklifi sürecinin tüketicinin yararına olacak şekilde etkin faaliyette bulunmaya yönelik teşvikler sunmasını sağlayabilir).

**B. Rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamalar oluşturan kamu politikalarının revizyonu**

1. Hükümetler, rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamalar yaratan mevcut veya önerilen kamu politikalarının revizyonu için uygun bir süreç oluşturmalı ve uygun alternatifleri değerlendirmeye yönelik spesifik ve şeffaf ölçütler geliştirmelidir.
2. Hükümetler, uygulamanın faydalarını ve maliyetlerini de dikkate alarak, izlenen kamu çıkarı hedefleriyle uyum sağlayan rekabet yanlısı alternatifi benimsemelidir.

**C. Kurumsal Ortam**

1. Rekabet değerlendirmesi, kamu politikalarına ilişkin gözden geçirme sürecine kurumsal ve kaynak kısıtlarıyla uyumlu olan en etkin ve etkili biçimde dâhil edilmelidir.
2. Rekabet alanında uzmanlık sahibi kurumlar veya görevlilerin, rekabet değerlendirmesi sürecinde yer alması sağlanmalıdır.
3. Önerilen kamu politikalarının rekabet değerlendirmesi, politika oluşturma sürecine erken bir aşamada dâhil edilmelidir.

#### D. Tanımlar

Bu Tavsiye Kararının amaçları bakımından:

"kamu politikaları" düzenlemeleri, kuralları ve mevzuatı.

"rekabet üzerinde gereksiz kısıtlama yaratmak" uygulanabilir alternatifler ve bunların maliyetleri dikkate alındığında, kamu çıkarı hedeflerine ulaşmak için ihtiyaç duyulan rekabet üzerindeki kısıtlamaların gerekenden fazla olduğunu.

"pazar katılımcıları" mal veya hizmet tedariki ya da alımıyla uğraşan işletmeleri, bireyleri veya devlet teşekküllerini.

"rekabet kurumları" piyasa rekabetini savunmak, teşvik etmek ve iyileştirmekle görevli ve bu görevlerini yerine getirme konusunda spesifik bir sektörle sınırlı olmayan, ulusal bir rekabet otoritesini de içeren kamu kurumlarını.

"pazar için rekabet süreçleri" hükümet tarafından belirli bir pazara tedarikte bulunma ya da kıt bir devlet kaynağının belirli bir süre boyunca kullanma hakkının verilmesi için düzenlenen ihale süreçlerini.

"rekabet değerlendirmesi" kamu politikalarının rekabetçi etkilerine ilişkin, alternatif ve rekabete daha az aykırı politikaların da dikkate alınmasını içeren bir gözden geçirmeyi ifade eder. Rekabet değerlendirme ilkeleri devletin tüm seviyeleri için geçerlidir.

**II. Üye olmayan ekonomileri bu Tavsiye kararını dikkate almaya ve onu uygulamaya DAVET EDER.**

**III. Rekabet Komitesine aşağıdaki GÖREVLERİ VERİR:**

Bu Tavsiye Kararı kapsamında, Üye ülkeler ile bu tavsiye kararını dikkate alan Üye olmayan ekonomilerin deneyimlerini paylaşabilmelerine yönelik bir forum oluşturmak;

OECD'nin diğer ilgili Komiteleri ve Organları nezdinde bu Tavsiye Kararını desteklemek;

Konsey'e üç yıl içerisinde bu Tavsiye Kararına ilişkin deneyimler konusunda rapor vermek.





Rekabet Değerlendirme Araçları kopyaları aşağıdaki dillerde de ykylenebilir:

[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)