



COMPETITION ASSESSMENT TOOLKIT

Turkish version

2007

Overview

Increased competition can improve a country's economic performance, open business opportunities to its citizens and reduce the cost of goods and services throughout the economy. But numerous laws and regulations restrict competition in the marketplace. Many go further than necessary to achieve their policy objectives. Governments can reduce unnecessary restrictions by applying the OECD's new "Competition Assessment Toolkit". The Toolkit provides a general methodology for identifying unnecessary restraints and developing alternative, less restrictive policies that still achieve government objectives.

One of the main elements of the Toolkit is a Competition Checklist that asks a series of simple questions to screen for laws and regulations that have the potential to unnecessarily restrain competition. This screen focuses limited government resources on the areas where competition assessment is most needed.

The materials can be used by governments in three main ways:

1. In an overall evaluation of existing laws and regulation (in the economy as a whole or in specific sectors)
2. In the evaluation of draft new laws and regulations (for example, through regulatory impact assessment programs at the centre of government)
3. By government bodies engaged in development and review of policies, such as ministries that develop laws or the competition authority in its evaluation of competitive impacts of regulations.

Related Topics



Rekabeti Değerlendirme Ara Kiti

Versiyon 1.0

EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI

14 Aralık 1960 tarihinde Paris'te imzalanan ve 30 Eylül 1961 tarihinde yürürlüğe giren Konvansiyon'un 1. Maddesine göre, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD),

- Üye ülkelerde sürdürülebilir en yüksek iktisadi kalkınma ve istihdam ile yükselen bir yaşam standardını başarırken, mali istikrarı idame ettirmek ve böylelikle dünya ekonomisinin gelişimine katkıda bulunmak;
- iktisadi kalkınma sürecinde Üye ülkeler ve yanı sıra üye olmayan ülkelerde sağlıklı ekonomik genişlemeye katkıda bulunmak ve
- dünya ticaretinin uluslararası yükümlülükler uyarınca çok taraflı, ayrımcı olmayan bazda gelişmesine katkı yapmak üzere tasarlanan politikalar teşvik edecektir.

OECD'nin ilk Üye ülkeleri Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, Türkiye, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler'dir. Şu ülkeler, bundan sonra belirtilen tarihlerde katılım yoluyla müteakiben Üyeler haline gelmişlerdir: Japonya (28 Nisan 1964), Finlandiya (28 Ocak 1969), Avustralya (7 Haziran 1971), Yeni Zelanda (29 Mayıs 1973), Meksika (18 Mayıs 1994), Çek Cumhuriyeti (21 Aralık 1995), Macaristan (7 Mayıs 1996), Polonya (22 Kasım 1996), Kore (12 Aralık 1996) ve Slovak Cumhuriyeti (14 Aralık 2000). Avrupa Toplulukları Komisyonu, OECD'nin çalışmalarında rol almaktadır (OECD Konvansiyonu'nun 13. Maddesi).

© OECD 2007

Ticari olmayan amaçlarla veya sınıfta kullanım için bu çalışmanın bir bölümünü çoğaltma izni, Birleşik Devletler dışında her ülke için şu adresten alınmalıdır: Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (Fransa), Tel. (33-1) 44 07 47 70, Faks (33-1) 46 34 67 19. Birleşik Devletler'de izin şu adresten alınmalıdır: Copyright Clearance Center (Telif Hakkı Resmi İzin Merkezi-CCC), Customer Service (Müşteri Servisi), (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA (ABD) ya da CCC Online (Elektronik Ortamda): <http://www.copyright.com/>. Bu kitabın tümü veya bir kısmını çoğaltma veya tercüme etme iznine ilişkin diğer tüm başvurular şu adrese yapılmalıdır: OECD Publications (OECD Yayınları), 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France (Fransa).

ÖNSÖZ

Artan rekabet bir ülkenin iktisadi performansını daha iyi hale getirebilir, iş olanaklarını vatandaşlarına açabilir ve tüm ekonomide mallar ve hizmetlerin maliyetini azaltabilir. Ancak sayısız kanun ve düzenleme ‘pazar’daki rekabeti kısıtlamaktadır. Pek çoğu, hedeflerini başarmak için gerekenden daha ileriye gitmektedir. Hükümetler, OECD’nin yeni “Rekabeti Değerlendirme Araç Kiti”ni uygulayarak gereksiz kısıtlamaları azaltabilir. Araç Kiti gereksiz sınırlandırmaları teşhis etmek ve hükümet hedeflerini halen başaran 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:

Mevcut kanunlar ve düzenlemelerin genel anlamda değerlendirilmesinde

(ekonomide bir bütün olarak veya spesifik sektörlerde)

1. Taslak yeni kanunlar ve düzenlemelerin değerlendirilmesinde (örneğin, hükümetin merkezinde düzenleyici etki değerlendirme programları aracılığıyla)
2. Kanunlar oluşturan bakanlıklar veya düzenlemelerin rekabete etkilerini değerlendirmesinde rekabet otoritesi örneği gibi, politikalar oluşturulması ve gözden geçirilmesiyle iştigal eden devlet organları

Araç Kiti, hem ulusal hem de bölgesel seviyelerde hükümet çapında merkezden uzaklaştırılmış bir tarzda kullanım için tasarlanmıştır. Materyalleri bu esneklikle tasarlamamanın nedeni, rekabet üzerindeki kısıtlamaların hükümetin birçok farklı seviyesinde hayata geçirilebilmesi ve rekabet değerlendirmesinin bu seviyelerin tümünde yardımcı olabilmesidir. Gerçekte, rekabet taraftarı reformun en başarılı örneklerinden biri, Avustralya 1990’ların ortalarında hem ulusal seviyede hem de eyalet seviyesinde geniş, rekabet taraftarı reformlar hayata geçirdiğinde federal sistemde ortaya çıkmıştır. O zamandan bu yana, Avustralya, Avustralya ekonomisini orta seviyede performans gösteren bir oluşumdan üst seviyede performans gösteren OECD ekonomilerinden birine çıkartan yüksek ve değişmeyen bir büyümeyle, güçlü bir iktisadi performans deneyimi yaşamıştır.

Araç Kiti’nde yer alan materyaller, uzmanlaşmış bir iktisat veya rekabet politikası eğitimine sahip olmayan yetkililerce kullanıma yetecek kadar basittir. Kurumsal olarak, potansiyel kullanıcılar arasında bakanlıklar, yasama meclisleri, hükümet liderlerinin makamları, eyalet hükümetleri ve politikayı dışarıdan değerlendirenler yer alabilir. Rekabeti Değerlendirme Araç Kiti, geniş bir kullanım ve kabulü özendirme amacıyla pek çok dilde hazır bulunmaktadır.

TEŐEKKÜRLER

Rekabeti Değerlendirme Araç Kiti, hem üye hem de üye olmayan ülkelerden pek çok delegasyon üyelerinin OECD'ye sağladığı katkılarla oluşturulmuştur.

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

Wendy Houet, Laurence Langanay ve Edward Smiley dokümantasyonun hazırlanmasına katkıda bulunmuştur.

POLİTİKA YETKİLİLERİ İÇİN ÖZET BİLGİ

REKABET DEĞERLENDİRMESİNE GİRİŞ

I. Giriş¹

Teşebbüsler arasındaki rekabet, uzun vadede yeniliğin ve büyümenin gelişimini teşvik etmekte ve bu durum, daha fazla çeşitlilikte mal ve hizmetin, daha düşük fiyatlarla temin edilmesine sebebiyet vermektedir. Hükümetler tarafından tesis edilen kanunlar, kurallar ve düzenlemeler ile mesleki kuruluşların düzenlemeleri ve kuralları, çoğu kez, rekabetin niteliği ve derecesini etkilemektedir. Rekabetin gereğinden fazla kısıtlanmamasını sağlamaya odaklı düzenlemeler geliştirildiğinde, anılan düzenlemelerin hedeflerini başarmaları ve tüketici refahını artırmaları daha olasıdır.² Şu ana kadar, düzenlemelerin rekabetçi etkilerinin nasıl değerlendirileceği konusunda açıklık niteliği az olan rehberler mevcut olduğundan, bu brifing tebliği, bu tür bir rehberliğin ana hatlarını ortaya koyacaktır.³

Rekabeti gereğinden fazla kısıtlayan düzenlemeler rekabete ve tüketici refahına uzun süreli zararlara neden olabileceği için, bu tür düzenlemelerin hayata geçirilmeden önce amaç tanımlamalarının yapılması önemlidir. Böylece, uygulamaya konulmaları öncesinde söz konusu düzenlemelerin iyileştirilmelerine imkan tanınmaktadır. Bu özet bilgi, önemli rekabet ihlallerini tespit etmek amacıyla bir dizi eşik sorusu (“Rekabet Kontrol Listesi”) ile düzenleyicilere yönelik olarak; teklif edilen ancak önemli derecede rekabete zarar verme potansiyeline sahip olabilecek düzenlemelere ilişkin değerlendirmelerde pratik yöntemler ile ana hatları ortaya koymaktadır. Rekabet Kontrol Listesi, politika üretenlerin, politika geliştirme sürecinde erken bir aşamada potansiyel rekabet meselelerine odaklanmalarına yardımcı olabilir. Düzenlemelerin büyük çoğunluğunun rekabete yönelik ciddi nitelikte zararları olmadığı beklenilebilir. Ancak, rekabete yönelik zararların en olası olduğu durumlarda ise; bu durum, muhtemelen hükümetin düzenleme “korucusu” ve rekabet konusunda uzmanlığa sahip devlet kurumları ile işareyi içerecek şekilde, derinlemesine bir rekabet değerlendirmesine gerekecektir.

Bu özet bilgi, düzenleyicilerin potansiyel rekabet sorunlarına değinmelerine yardımcı olmak üzere, belirlenen politika hedeflerini gerçekleştirmekten geri kalmaksızın rekabet üzerine olabilecek potansiyel zararları dengeleyebilecek veya hafifletebilecek alternatifleri ortaya koymaktadır. Kontrol Listesi'nin işaret ettiği potansiyel bir rekabet sorununun mevcudiyetinde dahi, bunun mutlaka gerçekte bir sorun olmadığı dikkate alınmalı ve bu durum rekabet üzerinde gereğinden fazla bir

¹ Bu brifing tebliği, Rex Deighton-Smith ve Vivek Ghosal'ın daha detaylı tebliğleri ile bir arada Sean Ennis tarafından hazırlanmıştır.

² “Düzenleme” terimi, bundan böyle hem birincil hem de ikincil mevzuata atıfta bulunmaktadır.

³ Daha geliştirilmiş bir genel bakış için bakınız: Deighton-Smith (2006), “Executive Overview: Integrating Competition Assessment into Regulatory Impact Analysis” (“İcraya İlişkin Genel Bakış: Rekabet Değerlendirmesinin Düzenleyici Etki Analizine Entegre Edilmesi”) ve bu hususlar konusunda detaylı rehberlik için bakınız: Ghosal (2006), “Guidance for Performing Competition Assessment of Regulations” (“Düzenlemelere İlişkin Rekabet Değerlendirmesi Yapılması İçin Rehberlik”).

kısıtlama olduğu *takdirde*, politikaların değiştirilmesine yönelik daha dikkatli bir analizin yapılması gerekliliği şeklinde algılanmalıdır.

Bu özetin devamı, “Rekabet Kontrol Listesi”nin üç kategorisini açıklamaktadır.

Rekabete Kontrol Listesi

Düzenlemeyle ilgili teklif aşağıdaki üç etkiden herhangi birine sahipse rekabet açısından etki değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir:

(1) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlıyorsa

Bu durum şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

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

(2) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlıyorsa

Bu durum şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

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

(3) Tedarikçilerin güçlü bir şekilde rekabet etme teşvikini azaltıyorsa

Bu durum şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

- Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme rejimi oluşturuyorsa
- Tedarikçilerin ürünleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektiriyorsa veya teşvik ediyorsa

- Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutuyorsa
- Tedarikçi değiştirmeye ilgili açık veya gizli maliyetleri artırarak tüketicilerin mal veya hizmet tedarikçileri arasındaki hareketliliğini azaltıyorsa

2. Tedarikçilerin sayısı veya dağılımı üzerindeki kısıtlamalar

Tedarikçilerin sayısının sınırlanması, pazar gücü yaratılacağı ve rekabetçi yarışın azalacağına dair bir risk yaratmaktadır. Tedarikçilerin sayısı düştüğünde, aralarında işbirliği (veya danışıklılık) olanağı 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 uzun dönemli ekonomik etkinliği azaltabilir. Politika üretenlerin neden tedarikçilerin sayısı veya dağılımını bazen sınırlayabileceğine dair sağlıklı politika nedenleri mevcut iken, aşağıda tartışıldığı üzere, giriş sınırlarının politika faydalarının, yeni tedarikçilerin giriş kolaylığının, mevcut tedarikçilerin pazar gücünü uygulamaya koymasını önlemeye yardımcı olabilme gerçeği karşısında dengeleme ihtiyacı mevcuttur. Pazar gücü daha yüksek fiyat, daha düşük kalite ve daha az yeniliğe yol açmaktadır.

2.1 Münhasır hak tanınması

Belirli bir ürün üretmek veya belirli bir hizmet temin etmek üzere münhasır bir hak tanınması, düzenlenen özel bir tekelin tesisi anlamına gelmektedir. Tarihsel olarak, münhasır bir hak tanınması, sıklıkla “doğal tekel” bağlamında görülmüştür. Münhasır haklar tanınması, özellikle bunlar uzun süreliğine verilmiş ise, sıklıkla, münhasır bir hak tanınmasının temin ettiği garantili piyasa erişiminin sağladığı teşvikler olmaksızın görülmesi olası olmayabilecek, altyapıda önemli yatırımları özendirmenin bir yolu olarak düşünülmüştür.

Münhasır hakların tekelci fiyatlandırma ve pazara gücüne ilişkin başka sorunlar getirmesi olasıdır. Düzenleyicilerin, çoğu kez, pazar gücünün uygulamaya konmasını önleme ve tüketicilerin korunmasına yönelik düşük seviyede başarı göstermelerinden dolayı bu tür sonuçlardan düzenleme aracılığı ile tamamen kaçınılamayacaktır. O nedenle, bu tür haklar aynı hedefleri başarmanın alternatif yollarının dikkatle ele alınmasından sonra hassasiyetle tesis edilmelidir. Tesis edildiği takdirde, bu tür hakların süresi sınırlı olabilir. Ek olarak, kamu otoriteleri, en etkin tarzda tahsis edilmelerini sağlamak için, bu tür münhasır hakların, örneğin istenilecek fiyatlar üzerinden, ihale yoluyla dağıtımını yapmayı düşünebilir.

2.2 Faaliyet gerekliliği olarak lisans veya izin sisteminin tesis edilmesi

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. Zaman zaman, 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 dahi gerektiren bir “kamu menfaati” testi uygulanabilecektir. Ekstrem hallerde, sabit sayılarda lisans sahibi olabilecektir.

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 veya izin gereklilikleri, çoğu kez, tüketicinin korunması için gerekenden katı olup, gereksiz yere tüketici seçimini azaltabilir ve fiyatları yükselten suni kıtlık yaratabilir. Yönlendirici bir ilke, kısıtlamaların, düzenleme hedeflerini başarmak için gerekenden fazlasını yapmamasıdır.

2.3 Bazı tedarikçi türlerinin bir mal veya hizmet temin etme yeteneğini sınırlar

Zaman zaman, hükümetler, özellikle kamu alımı konusunda, bazı türlerde tedarikçilerin bir iş faaliyetine katılım yeteneğini sınırlayarak, kimi bölgelerden tedarikçileri, küçük tedarikçileri veya başka özel karakteristiklere sahip tedarikçileri teşvik etme arayışında olmaktadır. Bu tür kısıtlamalar tipik olarak aşırıdır, çünkü alıma katılan tedarikçilerin sayısını gereğinden fazla kısıtlayarak, tedarikçiler arasında rekabeti azaltmakta ve hükümet için daha yüksek fiyat veya daha az tercih edilen sözleşme şartlarıyla sonuçlanmaktadır.

Bölgesel veya küçük işyerlerine ilişkin politika hedefleri arayışında olunan yerlerde, alternatifler arasında, doğrudan sübvansiyonlar ve/veya vergi avantajları yelpazesi, anahtar alanlarda daha lehte bir düzenleme ortamının temini veya tanıtım/egitim kampanyalarından yararlanım yer almaktadır. Bazı hallerde, hedeflenen sübvansiyonlar daha fazla tedarikçinin faal biçimde iş arayışında olabilmesini sağlayarak etkinliği artıracaktır.

2.4 Giriş veya çıkış maliyetlerini önemli ölçüde artırır

Bir piyasaya girişin veya bir piyasadan çıkışın maliyetlerini yükselten düzenlemeler, girme potansiyeli olan bazılarını 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 Mallar, hizmetler, sermaye ve iş gücünün ulus içi akışını kısıtlar

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 koymasına ve fiyatları artırmaya 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 yeteneği üzerindeki sınırlar

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 fiyatları kontrol eder

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 pazarlamayı kısıtlar

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 diğerleri üzerinde avantaj temin eden veya tamamen bilgi sahibi pek çok müşterinin seçeceği seviyenin üzerinde olan ürün standartları saptar

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 rekabete aykırı anlamlı bir etki edebildiği başka bir örnek, belirli ürün türleri için asgari kalite standartları saptamaktır. Tüketicilerin ürünün kullanımıyla bağlantılı risklerden korunması gibi, çoğu kez, bu tür standart saptamanın altında yatan sağlıklı hedefler mevcuttur. Bununla birlikte, pek çok tüketici 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 düzenlemelerinin alternatifleri mevcuttur. Örneğin, tüketicinin korunması nedeniyle asgari standartların ardında olduğunda, 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 maliyetlerini yükseltir

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 (grandfather/grandfathering)”dır. 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 formal 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 güçlü bir şekilde rekabet etme teşviklerinin azaltılması

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 davranış, kendi kendini düzenleme veya birlikte düzenleme rejimleri kapsamında daha kolaylıkla üretilebilecektir. Karteller, üretimi kısıtlayıp fiyatları yükselterek tüketiciler için zararlıdır.

4.1 Kendi kendini düzenleme ve birlikte düzenleme

Bir sanayi veya meslek birliğinin, (çoğu kez hükümetin ısrarlı sevkiyle) 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 arasında, ilgili devlet otoritelerinin birlik kurallarını onaylama veya onaylamayı reddetme ve birlik kabul edilemez kurallar teklif etmeyi sürdürdüğü takdirde, gerektiği şekilde, kendilerininkini ikame etme hakkına sahip olmasının sağlanması yer almaktadır.

4.2 Tedarikçi fiyatları, ürünleri veya satışları konusundaki bilgileri yayımlama gereklilikleri

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

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 uygulananışından önemli bir sapmanın mevcut olduğu yerlerde, bunun sonucunda karteller, fiyatlandırmada kötüye kullanımlar ve rekabete aykırı birleşmeler ortaya çıkmasına dair açık bir risk bulunmaktadır.

Muafiyetlerin sürekli mevcudiyetine dair kendine özgü bir rasyonelin teşhis edilmiş olduğu yerlerde, kapsamlarının en aza indirilebildiği yollar göz önüne 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.

4.4 Tedarikçileri değiştirmenin maliyetlerini artırarak müşterilerin hareketliliğini azaltır

Düzenlemeler, “değiştirme maliyetleri”ni – bir tedarikçiden bir diğerine geçmede tüketicinin katlandığı açık ve zımnı maliyetler – etkileyerek tüketicileri tedarikçileri değiştirmede daha istekli kılabilir. Değiştirme maliyetleri gereğinden fazla 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, o yüzden, politika üretenler tüketiciler 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. Rekabete yönelik etki değerlendirmeleri gerçekleştirirken yer alan orantısallık

Rekabeti gereğinden fazla kısıtlayabilecek düzenlemeleri teşhis etmek, düzenlemenin kalitesini iyileştirmek için önemli bir adımdır. Rekabet Kontrol Listesi'ndeki kategoriler, rekabete aykırı bir etkiye yol açabilecek düzenlemelerin teşhis edilmesi için güvenilir bir başlangıç temeli temin etmektedir. Her kategorinin alt noktaları, düzenlemelerin piyasadaki yarışı gereğinden fazla kısıtlayabileceği ana nitelikte, ancak münhasır olmayan şekillere işaret etmektedir.

Rekabete aykırı farklı etkilerin göreceli önemi, önemli ölçüde değişkenlik gösterebilir. Üstlenilecek rekabet etkisi analizinin ölçüsü, teşhis edilen rekabete aykırı etkinin olası ölçüsüne ilişkin ilk baştaki değerlendirme ile oranlı olmalıdır. Bu değerlendirmeyi yaparken, etkilenen mallar, hizmetler ve tüketicilerin niteliği ve ölçüsü hakkında net bir görüş geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Öncelikli husus, düzenleme ile kapsammayanlar dahil olmak üzere, tüketiciler ve tedarikçilerin farklı mal veya hizmetler arasında ikame gerçekleştirme yeteneğidir.

Düzenlemelerin sadece azınlığı gerçekte piyasa faaliyetini gereğinden fazla zorlama potansiyeline sahiptir, ancak Rekabet Kontrol Listesi'nden yararlanan ilk baştaki bir değerlendirme, piyasa faaliyeti üzerinde potansiyel olarak aşırı bir zorlama

olduğunu telkin ettiğinde, tam bir rekabet değerlendirmesi yapmaya değer niteliktedir ve ciddi bir dikkati hak etmektedir. Tam bir rekabet değerlendirmesi arasında, (1) politika hedeflerini açık olarak teğhis 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 teğhis ettiği ölçüde, politika üretenler politika amacını başaracak, rekabete en az aykırı alternatifin arayışında olmalıdır.

Teğhis 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.

REKABET DEĞERLENDİRMESİ İÇİN KURUMSAL SEÇENEKLER

1. Giriş

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.

Düzenlemelerin rekabetçi etkilerini değerlendirmenin hedefi, tedarikçilerin daha fazla müşteri kazanmak için birbirleriyle mücadele ettiği çekişme süreci olan rekabeti artırmaktır. Bu süreçte tedarikçiler, örneğin fiyatları düşürmek, kaliteyi artırmak ya da ürünlerini müşterilerin isteklerine daha yakın bir hale getirmek suretiyle müşterilerine daha iyi pazarlıklar sunarak konumlarını iyileştirmeye çalışır. Bu süreç sırasında tedarikçiler ürünlerinin reklamını yapmak, yeni ve daha iyi üretim becerilerine yatırımda bulunmak, seçilmiş müşterilere indirimler sunmak ve araştırma ve geliştirme aracılığıyla yeni, daha iyi ve daha çeşitli ürünler geliştirmek gibi bir dizi eylemlerde bulunur.

Hükümet politikaları rekabet sürecine gereksiz şekilde ve istemeden mani olabileceği için, rekabet sürecine mani olabilecek olanları saptamak ve rekabetin gereksiz şekilde engellenmemesi için bunları iyileştirmek amacıyla, bu politikaların gözden geçirilmesi değer taşımaktadır.

Şu ana kadar, uluslararası seviyede rekabet değerlendirmesi yürütmeye yönelik geniş bir kılavuz ve ilkeler grubu mevcut değildi. Rekabet Değerlendirmesi Araç Kiti böyle bir kılavuz sunmaktadır. Araç kitinin mevcudiyetine rağmen büyük bir soru halen varlığını devam ettirmektedir: Araç kitinde bulunana benzer bir rekabet değerlendirmesi yaklaşımı ne şekilde devlet faaliyetleri ve kurumlarına yönelik olarak uygulanmalıdır? Bu not, takip edilebilecek ana alternatiflere ilişkin öneriler sunmayı hedeflemekte ve mümkün olduğunda fiili hükümet uygulamalarından örnekler vermektedir.

Bu not, aşağıdaki konulara odaklanacaktır:

- 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 olacaktır?
- Düzenlemeye ilişkin kalite veya rekabetten sorumlu olmayan politika yapıcılar uygun bir değerlendirme hazırlamaları için nasıl teşvik edilebilir?
- Rekabet değerlendirmesi için ne gibi kaynaklar gereklidir?

Rekabet değerlendirmesinin kurumsal uygulanışı için basit bir reçete bulunmamaktadır. Bir yargı çevresinde uygulanabilir olan çözümler, federal bir sistemin ne ölçüde uygulandığı, hükümetin farklı kısımlarının personel alımı güçleri ve politik ortam gibi bir dizi birbirinden ayrı özelliğe dayanıyor olabilir. Uygulanabilir kurumsal çözümlerin yargı çevreleri arasında önemli biçimde değişmesi muhtemeldir. Rekabet deneyimine sahip devlet görevlilerini rekabet değerlendirmesi uygulama

sürecine katmak, hem değerlendirmelerin güçlü bir analitik çerçeve içerisinde yürütülmesine hem de değerlendirmelerin dışında kalabilecek olan tüm rekabetçi etkilerin de değerlendirmeye yeterli bir şekilde dahil edilmesine yardımcı olacaktır. Bu raporun potansiyel seçenekleri saptamak için mevcut deneyimlerden yararlanacak olmasına rağmen, saptanan bu seçenekler hiçbir şekilde geniş kapsamlı değildir.

2. Hangi politikalar rekabet değerlendirmesini gerektirmektedir?

Birçok münferit kanun veya düzenleme rekabete gereksiz yere zarar verebilecek ciddi bir potansiyele sahip değildir. Sonuç olarak birçoğu rekabet etkileri açısından ayrıntılı bir analiz gerektirmeyecektir. Rekabete gereksiz yere zarar verme potansiyeline sahip politikaları saptama sürecini basitleştirmek için Rekabet Değerlendirme Araç Kiti, rekabete gereksiz yere etki edebilme potansiyeline sahip olanların daha ileri derecede değerlendirme için saptanabilmesi amacıyla politikaların hızla taranmasına izin veren bir Rekabet Kontrol Listesi içermektedir. Bir rekabet değerlendirmesinin derinliği, bir politikanın potansiyel olumsuz rekabetçi etkilerinin boyutuyla orantılı olabilir.

Kanunlar, düzenlemeler ve kurallar. Rekabet değerlendirmesine tabi olabilecek politikalar kanunları, düzenlemeleri ve kanun ya da düzenlemeleri uygulayan kuralları içerecektir. Tüm yargı çevreleri kanunları potansiyel olarak rekabet değerlendirmesine tabi olarak görmeyecektir. Ancak rekabet değerlendirmesi konusunda en büyük başarıya sahip yargı çevresinin, aynı zamanda rekabet değerlendirmesini kanunları da kapsayacak şekilde geniş anlamda uygulayan yargı çevresi olduğunu kaydetmeye değer. (Bakınız: Kutu 1.)

Yeni ve mevcut politikalar. Bazı hükümetler rekabet değerlendirmelerine hem yeni hem de var olan politikalara bakarak yaklaşmıştır. Bu, rekabet atmosferini birçok sektörde 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 değerlendirmesi rekabet üzerinde önemli ve gereksiz kısıtlamalar yatabilecek tüm hükümet politikalarıyla ilgilidir. Bu tür sınırlar yaratan politikalar bazen ulusal bir düzeyde uygulanmaktadır, ancak aynı zamanda bölgesel veya yerel düzeyde de uygulanmaktadır. Örneğin taksi politikaları genellikle yerel düzeyde uygulanmaktadır. Profesyonel düzenlemeler genellikle bölgesel düzeyde gerçekleştirilmektedir. Rekabet değerlendirmesinin hem ulusal hem de bölgesel bir düzeyde yürütülmesini önermek için güçlü ekonomik nedenler bulunmaktadır.

Kutu 1. 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. Ulusal hükümet, mevzuatların revize edilmesinden doğabilecek ayarlama maliyetlerinde eyalet ve bölge idarelerine yardımcı olmak için fonlar önermiştir. Mevzuat ulusal ile eyalet veya bölge düzeyinde gözden geçirilmiş ve çoğu gözden geçirme 2001 yılı itibarıyla tamamlanmıştır. 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 ekonomik performansı OECD içerisindeki en 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. Dolayısıyla, yeni politikalar açısından, rekabet değerlendirmelerinin politika geliştirme süreci içerisinde *erken* bir aşamada, politika yapımcıların söz konusu politika güçlüğüne nasıl yaklaşmayı tercih ettikleri konusunda bir karara varmalarından önce yapılması önemlidir. Bu, rekabet değerlendirmesinin potansiyel sorunları saptamak ve bunlara erkenden çözüm getirmek için değerli bir analitik araç olarak görev yapmasına izin vermektedir.

Bir politika rekabeti gereksiz şekilde kısıtlama potansiyeline sahip olduğunda, düzenleyici hedeflere rekabete daha az zarar vererek ulaşmak için alternatifler geliştirmek üzere, hükümetin rekabet uzmanlarına ya da düzenleme koruyucularına politika geliştirme sürecinin mümkün olduğunca erken bir aşamasında danışmak değer taşımaktadır. Hükümetin rekabet uzmanları ya da düzenleme koruyucuları politika alternatifleri geliştirme alanında büyük deneyime sahiptirler; bu nedenle sık sık karmaşık bir politika geliştirme sürecine değerli katkılarda bulunabilirler.

Mevcut politikalar. Mevcut politikaların çoğu bir rekabet değerlendirilmesine tabi tutulmamıştır. Yine de gözden geçirmeyi diğerlerine kıyasla daha fazla hak eden bazı mevcut politikalar vardır. Ulusal Rekabet Gözden Geçirmeleri sırasında Avustralya'da rekabeti sınırlandıran yüzlerce mevcut hükümet politikası saptanmıştır. Bu politikalar gözden geçirme için öncelik sırasına konmuş ve sorunlarla karşılaşılmaması halinde neredeyse tüm vakalarda revizyon gerçekleştirilmiştir.

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

Rekabetçi etkilerin politika yapıcılar tarafından dikkate alınmasını sağlamak için, bir politikayı hazırlayan devlet organlarından o politikanın bir rekabet değerlendirmesini tamamlamalarını istemek yararlıdır. Rekabet değerlendirmesini tamamlama süreci, politika yapıcıların ilgili soruları erkenden sormalarını ve rekabetçi etkilere gerekli dikkati başlangıçta göstererek politikalar geliştirmelerini sağlamaya yardımcı olmaktadır. Ancak çalışmaların politika yapıcıların haricinde dışarıdan bir taraf açısından gözden geçirilmemesi halinde, politika yapıcılar rekabet değerlendirmesi sürecini ciddiye almayabilir. Gözden geçirmeler ya düzenleme koruyucusu tarafından, ya rekabet otoritesindekiler gibi rekabet deneyimine sahip görevliler tarafından ya da bu ikisinin bir karışımı tarafından yapılabilir. Örneğin İngiltere rekabet otoritesi olan Adil Ticaret Ofisi'ne (OFT) rekabet değerlendirmesi için kılavuz ilkeler geliştirme ve yeni politikaların rekabetçi etkilerini gözden geçirme sorumluluğu verilmiştir. 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.

Bir rekabet değerlendirmesini tamamlama rekabet analiziyle ve pazar tanımıyla ilişkili yetkinlikler gerektirir. Bu nedenle, bazı ülkelerde ekonomik etkiye sahip yeni kanun veya düzenlemeler rekabet otoriteleri tarafından gözden geçirilmektedir. Örneğin Meksika'da yeni düzenlemelerin rekabet otoritesi tarafından zorunlu olarak gözden geçirilmesi gereklidir. 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 sürece erkenden dahil olabildiği ve tüm politikalara ilişkin olarak değil, yalnızca önemli bir potansiyel sorun olabileceğini düşündükleri politikalara ilişkin olarak yorumlarını ibraz etmek zorunda oldukları hallerde daha iyi işlemektedir.

Avustralya'da ulusal ve eyalet ya da bölgeye ait kanun ve düzenlemelere ilişkin Ulusal Rekabet Politikası gözden geçirmelerine denetlemek için 1995 yılında yeni bir organ oluşturulmuştur. Bu organ, yeni düzenlemeleri gözden geçirme amaçlı düzenleyici denetleme ofisinden ve rekabet otoritesinden ayrı ve bağımsızdır.⁴

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 düzenlemedeki 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 yaratıldığı düşünülebilir. Dolayısıyla rekabet değerlendirmesinin benimsenecek politika sonuçlarını iyileştirdiğini vurgulamak önemlidir.

⁴ Daha fazla ayrıntı için bakınız: www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136.

Politika yapıcıların rekabet değerlendirmesine ilişkin olarak sahip oldukları teşvikleri ve becerileri iyileştirmek için bir dizi seçenekler mevcuttur. Bunlar aşağıdakileri de kapsamaktadır:

- Rekabet değerlendirmesini DEA kapsamına almak;
- Mali ödüller ve
- En iyi uygulama eğitimi.

Rekabet değerlendirmesini DEA kapsamına almak. DEA, yeni düzenlemeleri verilen politika hedeflerine ulaşmalarını sağlamak için gözden geçirmeye yönelik resmi bir süreçtir. Genelde DEA sürecinin hedefi bir düzenlemenin getirdiği faydaların, maliyetlerden fazla olmasını sağlamaktır. Hem rekabet değerlendirmesi hem de DEA sürecinin kendisi rekabet değerlendirmesinin DEA sürecinin bir parçası olarak dahil edilmesinden yararlanabilir. Bu duhül, rekabet değerlendirmesinin politika yapıcılar tarafından geniş biçimde yürütülmesini ve rekabet değerlendirmesinin doğasında olan dinamik, pazara dönük gözetimlerin DEA'nın bütününde dikkate alınmasını sağlama yararına da sahiptir. Rekabet otoritesine bu alanda bir miktar sorumluluk vermek düzenleyici kurum veya koruyucuların personeli yeniden eğitmelerine duyulan ihtiyaçtan kaçınmakta yardımcı olabilir.⁵

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."⁶

Eyaletlere ve bölgelere yapılan ödemeler önemli miktarlarda olmuştur. Tablo 1 NCP'nin başlangıcından bu yana yapılan NCP ödemelerini belirtmektedir.⁷

⁵ Rekabet değerlendirmesinin RIA'ya nasıl dahil edilebileceğine dair daha fazla ayrıntı için bakınız: DAF/COMP/WP2(2006)4/REV1 "Yönetici özeti: rekabet değerlendirmesini RIA ile bütünleştirme" ve DAF/COMP/WP2(2005)5/REV2 "Rekabeti düzenleyici etki analizinin bir parçası olarak dahil etme yöntemleri."

⁶ Bakınız: www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40

⁷ Bakınız: www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40

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

Yargı çevresi	1997-98 (a)	1998-99 (a)	1999-00 (a)	2000-01 (a)	2001-02 (a)	2002-03 (a)	2003-04 (a) (b)	2004-05 (a) (b)	2005-06 (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 Bögesi	11,2	13	4,5	4,5	7,6	7,5	5,9	8,4	8
Toplam	396,2	436,9	439,5	448	733,3	739,9	578,5	724,2	834,1

(a) Nihai Bütçe Sonucu belgelerinden.

(b) Her yargı çevresinin ödemesi sürekli kesinti ve tehirlere 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.

Kaynak: Ulusal Rekabet Konseyi

Ödemelerin büyük görünmesine 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.⁸

En iyi uygulama. Politika yapıcılar politikalarını hazırlarken rekabetçi etkileri dikkate alacaklarsa, politika yapıcı yetkililere rekabet değerlendirmesi için en iyi uygulamalar hakkında eğitim verilmesi büyük önem taşımaktadır. Birçok politika yapıcı rekabetçi etkiler veya iktisat ile ilişkisi olmayan bir alanda uzmanlaşmıştır. Makul olarak, bu gibi

⁸ Bakınız: Verimlilik Komisyonu (2005), *Ulusal Rekabet Politikası Reformlarının Gözden Geçirilmesi (Review of National Competition Policy Reforms)*, Verimlilik Komisyonu Araştırma Raporu Sayı 33, 28 Şubat. www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf adresinden ulaşılabilir. Gözden geçirme doğrudan sebep-sonuç bağlantılarını deneysel olarak göstermenin zor olduğunu kaydetmektedir.

yetkililerin eğitim almadan rekabet hususlarına uygun bir şekilde çözüm getirmesi beklenemez.

En iyi uygulama eğitimi potansiyel olarak rekabet otoriteleri, düzenleme koruyucuları ya da OECD tarafından verilebilir.

6. Rekabet değerlendirmesi için ne gibi kaynaklar gereklidir?

Rekabet değerlendirmesi için gereken asgari kaynaklar nispeten sınırlı olabilir. Örneğin, İngiltere rekabet değerlendirmesini 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, yetkililerin yeni politikalardan rekabet sorunları kaynaklanmasına ilişkin ciddi bir olasılık olup olmadığını hızla teşhis etmesine izin veren bir rekabet filtresi aracılığıyla gözden geçirilmiştir.

OECD'nin Rekabet Araç Kiti, aynı şekilde, var olan ya da yeni hükümet politikalarının ayrıntılı incelenmesine yönelik gereksinimi sınırlandıracak şekilde tasarlanmış bir Rekabet Kontrol listesi içermektedir.

Rekabet değerlendirmesi daha yüksek seviyede kaynak taahhüdünden yararlanabilir. Avustralya örneği, NCP ile ilişkili mikroekonomik reformların başlamasından bu yana çok güçlü bir ekonomik performansı teşvik eden daha geniş çaplı ve kaynak yoğun bir program tasvir etmektedir. Ulusal hükümet tarafından eyalet ve bölge idarelerine yapılan ödemeler doğrudan doğruya harcama olarak yorumlanmamalıdır çünkü ödemeler hükümet mal ve hizmetlerinin tedarik edilmesi için kullanılmıştır. Ama yine de, iyileştirilen verimlilikten ve yeniden dengelenen fiyatlardan beklenen faydaların bu ödemeleri ciddi bir miktarda geçmesi muhtemeldir.⁹

Kaynak gereklilikleri ilk hayata geçirme aşamasında en yüksek seviyede olacaktır. Örneğin ayrıntılı bir en iyi uygulama eğitimi programı tek seferlik kaynaklara ihtiyaç duyacaktır. Daha sonraki yıllarda sistem daha iyi işleyeceğinden ve ilgili politika görevlileri arasındaki kişisel ilişkiler kurulmuş olacağından eğitimin o kadar kapsamlı olması gerekmeyecektir.

⁹ 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 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 1990'ların sonundaki Asya krizi, bin yılın başındaki küresel düşüş, ardından gelen büyük bir kuraklık, konut fiyatlarının artışının sona ermesi ve şu anda yaşanan emtia fiyatlarındaki artış gibi bir dizi büyük şoka karşı dayanıklılığını da güçlendirmiştir." (Vurgu sonradan eklenmiştir).

7. Sonuç

İdareye rekabet değerlendirilmesinin getirilmesi, 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.

Bu rapor rekabet değerlendirmesine geçiş için bir dizi farklı kurumsal seçenek saptamıştır. OECD yargı çevrelerinin kurumsal, hukuki ve federal ortamlarının büyük oranda değiştiği düşünülürse en etkili kurumsal yapıların bir yargı çevresinden diğerine değişmesi muhtemeldir. Ancak birkaç husus göze çarpmaktadır. Rekabet otoriteleri seçici rekabet değerlendirmeleri yürütmek, değerlendirmeler hakkında tavsiyelerde bulunmak veya rekabet değerlendirmesi eğitimi sağlamak için ideal uygunluktadır. Özellikle rekabet değerlendirmelerinin DEA süreçlerinin bir parçası olarak hayata geçirildiği durumlarda, düzenleme koruyucuları da bu tür değerlendirmeleri yapmaya elverişlidir.

REKABET DEĞERLENDİRMESİNİN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİNE ENTEGRE EDİLMESİ¹⁰

1. Giriş

Düzenleyici Etki Analizi (DEA-RIA/Regulatory Impact Analysis)), şu an, OECD'ye Üye ülkelerin çoğunluğunda yeni düzenlemelerin¹¹ çoğuna veya tümüne uygulanmaktadır. DEA'nın kullanımı, özellikle son on yılda OECD üyeleri arasında hızla artmıştır. 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.¹²

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.

Rekabet politikası analizi ve DEA arasında çok güçlü bağlar bulunduğu açıktır: iki politika aracının hedefleri yüksek derecede uyumludur. OECD Düzenleme Kalitesi ve Performansı Rehber İlkeleri, rekabet üzerindeki etkilerin ele alınmasının, yeni ve mevcut düzenlemeleri gözden geçirme sürecine dahil edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bununla birlikte, 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.

Az sayıda ülkede, DEA'yı ve rekabet politikası analizini 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, rekabetin değerlendirilmesi 2005 yılından bu yana DEA sürecinin bir parçası olmuştur. ABD'de, DEA rehberliği dokümanları, piyasa etkilerinin ele alınmasını açıkça gerektirmektedir. Benzer şekilde, Avustralya Ulusal Rekabet

¹⁰ Bu bildiri, Rex Deighton-Smith tarafından hazırlanmıştır.

¹¹ Bu bildiri, "düzenleme" terimi, hem birincil hem de ikincil mevzuat dahil olmak üzere, tüm yasama araçlarına atıfta bulunmak üzere jenerik olarak kullanılmaktadır.

¹² *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance (OECD Ülkelerinde Düzenleyici Politikalar: Müdahalecilikten Düzenleyici Yönetişime)*. OECD (2002), s. 44.

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 gibi mekanizmalar, rekabet politikası ilkelerinin, daha geniş bir politika geliştirme sürecinin erken aşamalarında ele alınmasının sağlanmasına yardımcı olabilir.

Bu metin, DEA'nın yürütülmesinden sorumlu yetkililere rekabet politikası analizinde yer alan anahtar kavramlar ve hususlara dair bir anlayış temin etmeyi amaçlamaktadır. Buradaki hedef, politika yetkililerinin rekabet politikası analizini DEA'nın bir bileşeni olarak kullanmalarına yardımcı olmaktır. Çoğu halde, rekabet analizi DEA'nın daha az önemli bir bileşeni olacaktır. Bazı hallerde, bununla birlikte, bu husus daha anlamlı olacak olup, bu bildiri tam detaylı bir rekabet değerlendirmesini hak eden anahtar durumları teşhis etmek arayışındadır.

Bu metin, ilk olarak, DEA'nın bir unsuru olarak rekabet değerlendirmesinin açıkça dahil edilmesinden DEA'nın faydasını ortaya koymak üzere, DEA ve rekabet politikası yaklaşımlarının farklı özelliklerini karşılaştırmaktadır. İkinci olarak, söz konusu metin, rekabet üzerinde gereksiz kısıtlamalar içermesi en olası olan düzenleme türlerini belirlemeye yardımcı olmak için, bir Rekabet Kontrol Listesi önermektedir. Üçüncü olarak, metin, düzenlemelerin rekabet üzerindeki olumsuz etkileri tartışmaktadır. Dördüncü olarak da, söz konusu metin, rekabeti değerlendirme sürecine yararlı bir yaklaşımın ana hatlarını ortaya koymaktadır.

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 ve dolayısıyla, ekonomik etkinlik ve tüketici refahına olan etkileri hakkındadır.

Yukarıda belirtilen, yaklaşımdaki genel farklara işaret ederken artan eğilim DEA rehberlik belgelerinin, rekabet yönelik etkiler değerlendirilirken DEA'nın bir parçası olarak kullanılması yönündedir. Bu da ülke uygulamaları arasındaki farklılıkları giderek azaltmaktadır. Bu metnin söz konusu bu sürece katkıda bulunması amaçlanmaktadır.

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

Rekabet değerlendirmesi teklif edilen düzenlemelerin rekabeti gereğinden fazla azaltıp azaltmayacağını belirlemeye yardımcı olan bir “Rekabet Kontrol Listesi” aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Rekabetin kısıtlanma olasılığının yüksek olduğu durumlarda detaylı bir rekabet değerlendirmesine ihtiyaç duyulacaktır. Bununla birlikte, çoğu düzenleme için, detaylı bir rekabet değerlendirmesine ihtiyaç duyulmayabilir.

3. DEA’nın bir unsuru olarak rekabet politikası analizinin yürütülmesi

Aşağıda da belirtileceği üzere, düzenlemenin rekabete aykırı potansiyel etkileri bakımından bir dizi husus bu aşamada değerlendirilebilmektedir. 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.*”¹³ Böylelikle, bu her iki analiz şeklinin politika sürecinin ayrılmaz bileşenleri olarak görülmesi gerekmektedir.

Tabii ki, zaman zaman mevcut bir düzenleyici müdahale rekabete aykırı etkiler ortaya koyabilecekken çoğu düzenleme, mevcut bir sektör veya piyasa bünyesinde rekabet üzerinde etkiye yol açmaktadır. Böylelikle, yapılması gereken temel iş, bir “Rekabet Kontrol Listesi” aracılığıyla, belirli bir düzenlemenin rekabete aykırı anlamlı bir etkisi olabileceğine dair güçlü bir olasılık olup olmadığını tespit etmek ve bunun sonucunda, daha detaylı ve teknik bir analize gerek olup olmadığını belirlemektir.

Aşağıda sunulan “Rekabet Kontrol Listesi”, ilk baştaki bir değerlendirmede yetkililere yardımda bulunmak için bir araç olarak geliştirilmiştir. Rekabet Kontrol Listesi, rekabet üzerindeki etkilerine ilişkin bir analizin gerekme olasılığı olup olmadığını belirlemek için teklif edilen düzenlemelere uygulanabilen basit bir test temin etmektedir. Kontrol listesinde teşhis edilen rekabet üzerindeki  tür temel kısıtlamadan biri veya birkaçı mevcut olduğu takdirde, tam bir rekabet değerlendirmesine gerekçe sunulmaktadır. Tam değerlendirmenin detayları, rekabete potansiyel zararın boyutuyla orantılı olabilecektir. Böylece, rekabet üzerinde teşhis edilen kısıtlamanın görünürdeki ölçeğini belirlemek ve böylelikle, gereken tam bir rekabet değerlendirmesinin leği ve kapsamı konusunda karar alma eylemini bilgilendirmek için bir yargıya gerekçe sunulabilecektir. Durumları ve geçmişteki deneyimleri göz önüne alarak, düzenleme teklifi sonucu anlamlı bir rekabet kısıtlaması ortaya çıkmasına dair az bir olasılık mevcut ise, rekabet etkilerine ilişkin tam değerlendirme kısa ve öz olabilir.

¹³ Bakınız: OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries (Düzenleyici Etki Analizi: OECD lkelerindeki En İy Uygulamalar)*, Paris, s. 215.

**Rekabet değerlendirmeleri yürütülmesi için
Rekabet Kontrol Listesi**

Düzenlemeyle ilgili teklif aşağıdaki üç etkiden herhangi birine sahipse rekabet açısından etki değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir:

(1) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlıyorsa

Bu durum Şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

- Bir Şirkete mal ya da hizmet sağlaması için münhasır haklar veriyorsa
- Faaliyette bulunmak için lisans, izin ya da yetki verilmesini koşul olarak belirliyorsaa
- Bazı tedarikçi gruplarının mal ya da hizmet tedarik etmesini sınırlandırılıyorsa
- Bir tedarikçinin pazara girme veya pazardan çıkma maliyetlerini büyük ölçüde artırıyorsa
- Şirketlerin mal ve hizmet sağlamasına, sermaye yatırımı yapmasına veya işgücü sağlamasına yönelik coğrafi engeller oluşturuyorsa

(2) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlıyorsa

Bu durum Şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

- Mal veya hizmetlerin fiyatlarını kontrol ediyorsa ya da esas olarak etkiliyorsa
- Tedarikçilerin mal ya da hizmetlerinin reklamını yapma veya pazarlama özgürlüğünü kısıtlılıyorsa
- rn kalitesi açısından bazı tedarikçileri diğerlerine göre üstün olmasını sağlayan ya da birçok bilinçli tüketicinin tercih edeceği seviyenin üzerinde olan standartlar belirliyorsa
- Bazı tedarikçiler için üretim maliyetlerini diğerlerine göre önemli ölçüde daha fazla artırırsa (zellikle yerleşiklere yeni giriş yapanlardan farklı davranarak)

(3) Tedarikçilerin güçlü bir Şekilde rekabet etme teşvikini azaltılıyorsa

Bu durum Şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

- Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme rejimi oluşturuyorsa
- Tedarikçilerin üretimleri, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektiriyorsa veya teşvik ediyorsa
- Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutuyorsa

- Tedarikçi değiştirmeyle ilgili açık veya gizli maliyetleri artırarak tüketicilerin mal veya hizmet tedarikçileri arasındaki hareketliliğini azaltıyorsa

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, ilk başta bir "rekabet değerlendirmesi" yapmada politika yetkililerine rehberlik sağlaması amaçlanmaktadır. Tartışmanın önemli bir odağı, hükümetlerin rekabete aykırı düzenlemelerle amaçladıkları politika hedeflerinin ne olduğunun ortaya konulmasıdır. Ayrıca bu değerlendirmede rekabete aykırı etkilere sahip düzenlemeler için ne gibi haklı gerekçeler ileri sürülebileceği teşhis edilmekte ve rekabete aykırı bu etkilerin nasıl en aza indirilebileceği konusunda rehberlik yer almaktadır.

Kontrol listesi, belirlenen rekabet kısıtlamalarını rekabet üzerindeki kısıtlamanın genel kategorilerini yansıtan üç geniş başlık altında ele almaktadır. 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 kategori başlığı altına konulması eylemi, o kısıtlamadan elde edilmek istenen fayda bağlamında en ilgili sonuç dikate alınarak gerçekleştirilmiştir. Analistler, yine de, her kısıtlama türüyle bağlantılı, rekabete aykırı olabilecek etkilerin tümünü göz önüne almalıdır.

Söz konusu metnin bu kısmı, mevcut bir piyasa üzerinde rekabete aykırı önemli etkiler doğurma potansiyeli olan düzenleyici hükümleri belirlemektedir. Rekabete aykırı olması olası bu etkilerin niteliği ve ölçüsü tartışılmakta ve bunların kabul edilebilirliği ile çoğu kez kullanımlarının altında yatan düzenleme hedeflerini başarmının potansiyel alternatif yolları ele alınmaktadır. Burada yer verilen tartışma rekabet politikası ve hukuku alanında uzmanlık sahibi olmayan kamu görevlilerine bu alana ilişkin kavramların sunulmasını amaçlayan genel bir tartışmadır. Eşlik eden daha uzun bir metinde daha ileri düzeyde bir rehberlik yer almaktadır.

4.1 Tedarikçilerin sayısı veya dağılımı üzerindeki sınırlar

Bir piyasada faaliyet gösteren üreticilerin sayısını sınırlayan düzenleme, pazar gücü yaratma ve rekabetçi süreci kısıtlama riski yaratmaktadır. Tedarikçi sayılarının azaldığı durumlarda, onlar arasında işbirliği ihtimali ve imkanı artmaktadır. Bunun sonucunda, rekabetçi süreçteki daralma, tüketici taleplerini etkili bir şekilde karşılama amacıyla yapılan yeniliği ve sahip olunan güdüleri azaltma eğilimi gösterecektir. Bu iktisadi etkinlik açısından bir zarar anlamına gelmektedir. Ayrıca, azalan fiyat rekabeti, tüketicilerden üreticilere refah transferine sonuçlanmaktadır. Münhasır haklar tanınması, lisans ve imtiyaz verilmesi ile kamu ihalelerine katılım üzerindeki kısıtlamalar, tedarikçilerin sayısı üzerindeki düzenleyici sınırlamalara ilişkin çok yaygın üç örneği oluşturmaktadır. Bir piyasaya girmenin veya piyasadaki çıkmanın maliyetini anlamlı ölçüde yükselten ve mal veya hizmetlerin akışını coğrafi olarak kısıtlayan düzenlemeler, mevcut bir piyasanın tedarikçilerinin sayısını ya da aralığını

da etkili bir şekilde sınırlayabilir. Ayrıca, tedarikçi sayıları üzerinde başka sınırlama şekilleri de mevcuttur ve bunların tespit edilmesi durumunda, rekabet gözden geçirilmelidir. Kısıtlamanın bir piyasadaki rekabeti azalttığı durumlar yalnız ikame mallar için değil, tamamlayıcı mallar için de pazara etki edebilecektir. Rekabet analizi bu etkileri de değerlendirmelidir.

4.1.1 Múnhasır hak tanınması

Bu hükümlerin beklenen faydaları

Múnhasır bir hak tanınması, sıklıkla “doğal tekel” bağlamında ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle, malın ek bir birimini üretmenin marjinal maliyetin, üretim ölçeğinin, bağımsız bir tedarikçinin ilgili pazardan kaynaklanan talebin tümünü karşılayabildiği noktaya kadar düşmeye devam ettiği durumu gösterir. Bu durumda, tüketicilere mümkün olan en düşük maliyetle tedarikte bulunulması amacıyla bazen múnhasır haklar tanınabilir, pazar gücünün kötüye kullanılmasını önlemek üzere, múnhasır hak verilen tedarikçinin eylemleri düzenlemeye tabi kılınmıştır. Ancak, geçmişte geniş şekilde tanımlanma eğilimi olan, doğal tekel, yakın zamanlarda rafine hale getirilmiş ve şimdi çoğunlukla çok daha dar şekilde tanımlanmaktadır.

Múnhasır haklar, özellikle de uzun bir süreye yayıldığı takdirde, çoğunlukla, altyapı alanlarında önemli ve/veya stratejik yatırımlara mali destek vermenin veya bunları teşvik etmenin bir yolu olarak da düşünülmüştür. Hükümetler, genellikle, múnhasır hakkın garanti altına aldığı piyasaya giriş imkanı 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 múnhasır hak tanınması, ileri bir “giriş engeli” vakası teşkil etmektedir. Fiiliyatta, múnhasır hak tanınması, düzenlenen özel bir tekelin tesisini temsil etmektedir. Bu şekil düzenlemenin mutlaka rekabete aykırı bir etkisi mevcuttur. Yakın dönemdeki teknolojik gelişmeler önceden tekeli olan faaliyetlerden bazılarının niteliğini anlamlı ölçüde değiştirmiş olup, önceden düzenlenen tekellerin rekabetçi ve tekeli unsurlara ayrılmasına potansiyel olarak imkan vermektedir.

Múnhasır Hak Tanınması Gereken Haller ve Potansiyel Politika Alternatifleri

Múnhasır hakların uzun dönemli olarak verilmesindeki temel sorun, teknolojik gelişmenin, múnhasır hakkın tanınmasına ilişkin ilk baştaki amacı, bizzat hakkın sona ermesinden uzun süre önce gereksiz kılabilmesidir. Bundan başka, devlet tarafından yaratılan bir tekelin piyasa gücünü kötüye kullanmasını önleyecek düzenleyici otorite karşısında kendini güçlü bir konumda bulması olasıdır. Bu ve bu tür durumlarda gündeme gelecek kaliteli bir düzenleyici otorite ihtiyacı, çoğu kez, düzenleyicilerin pazar gücünün kötüye kullanılmasını önlemede ve tüketicileri korumada görece başarısız oldukları anlamına gelmektedir.

Ancak, münhasır hak tanınması, 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. 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, “malîyet 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.

4.1.2 Faaliyet gerekliliği olarak lisans veya izin sistemi tesisi

Bu hükümlerden beklenen faydaları

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 etkilerin 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 lisanslama gereklilikleri arasında, bazı sigortaların yaptırılması veya asgari çalışma sermayesi gerekliliklerinin karşılanması yer almaktadır. Yaygın olarak, pazarda faaliyette bulunmasına izin verilen firmalar veya uygulamacıların sayısı üzerinde “düşük limitler” 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. Pazardan çıkışa yönelik kısıtlamalar görece daha zor tespit edilebilir ve giriş kısıtlamalarına oranla daha az olduğu öne sürülebilir. Çıkış kısıtlamaları arasında, eski personele ayrılma yardımları ödenmesine dair gereğinden fazla külfetli yükümlülükler veya geri ödenebilir olmayan bazı kesin teminatlara ilişkin hususlar yer alabilecektir.

Lisans veya İzin Sistemi Tesisi Tanınmasının Gerekliği Haller ve Potansiyel Politika Alternatifleri

“Pazar istikrarı” iddiası düzenleme yoluyla kısıtlama yapmak için güçlü bir gerekçe değildir. Nitekim etkin rekabet sağlayıcıların başarısız olması olasılığın da içerdiği gibi tüketici talebinin karşılanması ve yüksek yenilik standardının belirlenmesi durumunda pazara yeni girişleri de kapsar.

Yukarıda belirtildiği üzere, tüketicilerin üreticilerin yetkinliğine ilişkin değerlendirmede bulunma yetersiz konumda olması 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. Çok daha yüksek kriter gereklilikleri, pazara girişi ve o nedenle rekabeti azaltmak suretiyle, tüketiciler aleyhine üreticilere önemli ölçüde fayda sağlayabilir. Ürün kalite standartları, tüketici güvenliğini sağlamak için gerekenden daha yüksek saptanmamalıdır. Örneğin, tedarikçi büyüklüğü üzerindeki kısıtlamaların, rekabete aykırı önemli etkiler yaratan seviyede saptanmaması gerekmektedir.

Zorunlu sigorta, teminatlar vb. olan ihtiyaç ele alınırken, ya kötü uygulama ya da hizmet sağlayıcısının başarısızlığı sonucu ortaya çıkan tüketiciye yönelik zararların niteliği ve ölçüsü göz önünde tutulmalıdır. Ayrıca, tüketicilerin bu potansiyel zararlar konusunda bilgi sahibi olma ve bu çerçevede sağlayıcıları bilerek tercih etmek suretiyle kendilerini koruma imkanı önemli olduğu gibi, bu alanda tüketicinin bilgisini artırabilen politikaların alternatif bir yaklaşım olarak ele alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

4.1.3 Bazı tedarikçilerin mal veya hizmet temin etme yeteneği üzerindeki sınırlar

Bazı tedarikçilerin kamu alımlarına katılma imkanını 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 telakki edilen başka karakteristikler sergileyen tedarikçilere veya da belirli istihdam politikaları hayata geçirenlere tercih gösterebileceklerdir. Ekstrem hallerde, bu politikalar, yanında olunan karakteristiklere uyanlar dışındaki tedarikçilerin devlet alımına herhangi bir şekilde katılımının tamamen önüne geçebilecektir.

Bu hükümlerin beklenen faydaları

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 ölçüsü

İhaleye katılımın sınırlandırılması, o piyasada 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.

Kullanımın gerektiği haller ve potansiyel politika alternatifleri

Bazı tercih seçimleri, devletin alıcılar olarak güçlü konumda olması nedeniyle anlamlı etkilere sahip olabilecektir. Bununla birlikte, bu tür politikaların hükümet politikasının diğer hedefleriyle uyuşmaması yönünde önemli bir risk mevcuttur. Belki bu husus dikkate alınarak, zaman içerisinde, pek çok seçim, tercih edilmeyen grupların saf dışı bırakılmasından, tercih edilen gruplara yönelik göreceli tercihlere kaymıştır. Bununla birlikte, çoğu, uluslararası ticaret anlaşmaları kapsamındaki yükümlülüklerle uyumsuzluk sonucunda ortadan kaybolmuştur.

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 hükümlerin beklenen faydaları

Giriş maliyetlerini yükselten düzenlemelerin yaygın bir örneği, daha katı ürün test etme standartları koyan düzenlemelerdir. Başka bir örnek, asgari sermaye veya daha genel olarak, “mali kapasite” gösterme gereklilikleridir. Çıkış maliyetlerini yükselten düzenlemeler arasında, daha eski sanayi yerlerine ilişkin olarak daha katı çevresel standartlar saptayan düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenleme şekilleri, birkaç düzenleme hedefinin ardından gitmek için kullanılabilir. Bunlar arasında, tüketicinin ve çevrenin korunması amaçları yer almaktadır. Pek çok halde, bu hedeflerin ardından gitmenin uygulanması mümkün az sayıda alternatif yolu

olabilecektir. 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 ölçüsü

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.

Kullanımın gerektiği 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, tedarikçiler tarafında iş yerinin başarısızlığa uğraması, yetkinsizlik veya hile sonucu ortaya çıkabileceği yerlerde haklı gösterilmesi olasıdır.

Bazı durumlarda, 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 olmasını sağlayarak rekabete aykırı potansiyeli en aza indirmek hususu üzerinde olmalıdır.

4.1.5 Mallar, hizmetler, sermaye ve iş gücünün eyaletlerarası (veya ulus içi) akışı üzerindeki kısıtlamalar

Bu hükümlerin beklenen faydaları

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 ekonomilerin mali açıdan sürdürülebilirliklerini sağlamak veya artırmak girişimiyle bu kısıtlamalar hayata geçirilmiştir. (Özellikle ulusal seviyede düşünüldüğünde) bu tür politikalar aracılığıyla ulaşılmak istenen amaçlar, ister prestij ister diğer nedenlerle olsun, kendi kendine yeterliliğe sahip olan teşebbüsler veya "ulusal şampiyonlar"ın korunmasına dair olanlardır.

Bu tür korumacı kısıtlamalar, “bebek endüstrileri” için söz konusu olabilecektir. bu kısıtlamalar az gelişmiş, yerel sanayinin gelişimini sağlamak amacıyla geçici bir gereklilik olarak teşvik edilebilecektir. Ancak, bu tür “geçici” korumalar, korumaların mevcudiyetinden fayda sağlayan yerel üreticilerin lobi faaliyetleri nedeniyle yarı kalıcı düzenlemeler haline alma riski taşımaktadır.

Rekabete aykırı etkilerin 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 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.

Kullanımın Gerekliği Haller ve Potansiyel Politika Alternatifleri

Yakın 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 üretkenler, bu tür kısıtlamalar içeren, teklif edilen düzenlemeye ilişkin genellikle septik görüşü benimsemelidir. Kısıtlamaların konulduğu yerlerde, bunlar, söz konusu kısıtlama ile kendine özgü, teşhis edilen bir kamu politikası amacı arasında net bir bağ olup olmadığı, kısıtlamaların amacın başarılması için gerekenden daha kısıtlayıcı olup olmadığı, politika amacının kısıtlama yoluyla başarılacağı olasılığını destekleyen rasyonel bir analiz olup olmadığı ve kısıtlamaların açık düzenleyici hükümler aracılığıyla kesin ve sınırlı bir zaman dilimiyle kısıtlı olup olmadığı dahil 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 imkanını 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 karşılmasının

zor olduğu ürün standartları saptayabilecektir. Kar veya pazar payı üzerindeki kısıtlamalar, üretim kotaları ve benzeri dahil olmak üzere, rekabet imkanını kısıtlayan diğer düzenlemeler arasındadır.

4.2.1 Mal veya hizmetlerin satış fiyatı üzerindeki kontroller

Bu hükümlerden beklenen faydaları

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. Önemli ölçüde talep fazlası ile karakterize edilen bir piyasada, bunun sonucunda önemli fiyat artışlarının ortaya çıkması beklenecektir. Bu bağlamda, azami fiyat düzenlemesi genellikle tüketicileri korumak niyetiyle ortaya konulmaktadır. Aksine, asgari fiyat düzenlemesinden yapıldığında ise, bu, bazen, aşırı fiyat rekabetine ve “yıkıcı fiyatlandırma”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. Yine, piyasanın tüketici tercihlerine cevap verme yeteneği önemli ölçüde sınırlanmaktadır. Asgari fiyat kanunları, etkin olmayan üreticilerin piyasada kalmasına da imkan vererek, kaynakların alternatif, daha üretken olanlara kaydırılmasını önler. Bu şekilde, fiyat kontrolleri iktisadi etkinliği azaltmaktadır.

Kullanımın 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, genel rekabet hukukundan faydalara da 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

Düzenlemeler bazen mal ve hizmetlerin reklamını yapma veya bunları pazarlama yeteneğini kısıtlar. Bu tür düzenlemeler, çoğu kez, doğru olmayan veya yanlış yönlendirici reklam faaliyetini önlemek için mevcut iken, aynı zamanda, reklam faaliyeti ve pazarlamanın, tüketicilere bilgi taşımada ve onların pazarda seçimler yapmasına yardımcı olmada oynadıkları pozitif rolün de farkına varmaktadır. Yanlış yönlendirici veya yanıltıcı reklam faaliyetinin yasaklanması, rekabetçi bir piyasanın yarattığı seçimlerin yanılmayla zayıflatılmayacak olmasını sağlamakta ve piyasadaki tüketici güvenini idame ettirmektedir. Satıcıların, ürünlerine yönelik iddialar için yetkin ve güvenilir bir doğruluk tasdikine sahip olması gereklilikleri gibi bazı yan kısıtlamalar, özellikle doğru olmama kanıtını elde etmenin güç olabileceği yerlerde, yanılmayı etkili şekilde önlemek 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 tüketiciler için hazır olan bilgileri, seçimi ve rekabeti azaltmakta; fiyat ile karları artırmaktadır.

Diğer durumlarda, bazı grupları (ör. çocuklar) hedef alan reklamlar, reklamın, diğerlerine oranla o grupların üyeleri tarafından farklı şekilde algılanabileceğinin farkında olunmasıyla kısıtlanabilecektir. Yanıltma hakkında yaygın bir yaklaşım, reklam faaliyetinin yöneltildiği grubun üyelerinin gözünden bir yargıya varmaktır. Özellikle yetişkin olmayanlara alkol veya tütün satışının yasaklandığı yerlerde olmak üzere, çocuklara yönelik tütün ve içkiye ilişkin reklam faaliyeti gibi bazı hallerde, kamu sağlığına yönelik zarar, tüketiciye ait herhangi bir faydadan tamamen ağır basabilecek ve bu tür reklamlar tümüyle yasaklanabilecektir. Bu nitelikteki kısıtlamalar, aşırı ölçüde geniş olmamalarını sağlamak üzere kısıtlandığı takdirde önemli ölçüde toplumsal faydalara sahip olabilir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve ölçüsü

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 imkanı önemli ölçüde kısıtladığı için, piyasaya girme potansiyeli olanlar üzerinde ağır bir etki doğurması olasıdır.

Karşılaştırmalı reklam faaliyeti üzerindeki kısıtlamalar fiyat karşılaştırması açısından kaygı uyandırmaktadır. Fiyat, tüketici tercihinde önemli bir unsur olduğu için denkleminde önemli bir unsur olduğu için, tüketicilerin maliyette göreceli fiyatlar

konusunda bilgi sahibi olmalarına yönelik en az kısıtlamalar piyasa etkinliğini azaltmada açık potansiyele sahiptir.

Pek çok sektör, reklam ve pazarlama üzerindeki kısıtlarla 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. Bu iddialar tetkike karşı direnmede başarılı olmamıştır. Bu kapsamdaki çalışmalar, mesleklere yönelik kısıtlamaların tüketicileri korumak için az şey yaptığını veya hiçbir şey yapmadığını, ancak tüketici seçimini önemli ölçüde azaltmak üzere hareket ettiğini ve maliyetleri anlamlı boyutta artırdığını göstermiştir.

Kullanımın gerektiği haller ve potansiyel politika alternatifleri

Tüketicinin korunmasına ilişkin düzenlemeler çoğunlukla yanlış yönlendirici ve yanıltıcı reklam uygulamaları konusunda yasaklar içermektedir. Bunlar piyasaların etkin bir şekilde işlenmesini teşvik etmekte olup, rekabetçi özellik taşırlar. Kendine özgü mal veya hizmetlere ilişkin olarak ek kısıtlamalar sınırlı olsa da söz konusu olabilecektir. Bununla birlikte, bunların fayda/maliyet zemininde dikkatle ele alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Reklam kısıtlamalarının, tüketicileri dezavantajlı konuma sokan ve iktisadi etkinliği azaltan bilgi asimetrisi sorunlarına yol açmasına sürmesine katkı yapma potansiyeli de dikkate alınmalıdır. “fazla tüketimi” özendirilmeye yönelik olan alternatif politika araçları arasında, bilgi kampanyaları ve tüketim vergileri yer almaktadır. Bunlar, teşhis edilen politika hususunu ele almanın daha doğrudan bir yolunu teşkil etmektedir.

4.2.3 Bazı tedarikçilere diğerleri üzerinde avantaj temin eden veya tamamen bilgi sahibi pek çok müşterinin seçeceği seviyenin üzerinde ürün standartları saptanması

Bu hükümlerin beklenen faydaları

Genellikle asgari ürün standartları, özellikle bilgi asimetrisi başta olmak üzere, piyasa başarısızlıklarının varlığı durumunda tüketicinin korunması amacıyla saptanmaktadır. Bununla birlikte, söz konusu aşırı yüksek seviyede saptandığı takdirde, tüketicilerin daha ucuz (ancak daha düşük kalitede) bir ürünü seçmesini önleyerek tüketici refahını azaltabilir. Böylelikle, ürün kalite standartları, gerekli olan asgari seviyede tüketici güvenliğini sağlamak için gerekenin üzerinde bir seviyede saptanmamalıdır. Üretim süreçleriyle ilgili standartların geniş toplumsal hedeflere yönelik olduğu açıktır. Bu tür hedeflerin, düzenlemenin meşru amaçları arasındadır. Ancak, yukarıda teşhis edilen rekabete aykırı etkiler potansiyeli, bu alanda da düzenleme maliyetleri ve faydaları arasında dikkatli bir dengeye olan ihtiyaca dikkat çekmektedir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Güncel uygulamalardan önemli ölçüde farklı standartlar saptayan düzenlemeler, piyasadaki tedarikçilerin rekabet etme yeteneğini anlamlı boyutta

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 haksız 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 imkansız bulabilecektir. Bu, örneğin, sadece (patent korumasına tabi olabilecek) bazı üretim teknolojilerinin yeni asgari kalite standartlarını karşılayabildiği yerlerde görülebilecektir.

Diğer tedarikçilerin, teknolojik olarak, düzenleme gerekliliğini karşılayamadığı pazardan önemli ölçüde çıkış olabilecek ve rekabete aykırı önemli etkiler görülebilecektir. Standartlara ulaşmanın mümkün tek yolunun patent koruması olduğu yerlerde, patent sahipleri, piyasada rekabet avantajları elde etmek amacıyla, potansiyel rakiplerin taleplerini reddetme imkanına 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.

Kullanımın gerektiği haller ve potansiyel politika alternatifleri

Ürünler veya üretim süreçleriyle ilgili düzenleme standartları toplumsal tercihlerde ve toplumun genel gelir seviyesindeki değişiklikleri yansıtarak zamanla artmaktadır. şekilde, zaman içerisinde tedricen artan basamaklarla ortaya çıkma eğilimindedir. Standartlarda çok önemli olan bir defalık değişikliklerin rekabete aykırı etkilere sahip olması, daha ılımlı değişikliklere oranla çok daha olasıdır.

Öyle durumlar ortaya çıkabilir ki, alternatif araçlar çoğu kez asgari standartların hayata geçirilmesi yoluyla, elde edilmek istenen faydaları sağlayabilir. Örneğin, asgari standartların tüketicinin korunması hedefi taşıdığı, ürün risklerine ilişkin tüketicilere doğrudan bilgi temin etmek veya bazı ürün özelliklerinin ifşasını talep etmek mümkün olabilecektir. 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 faydaları

Diğerlerine nispeten bazı tedarikçilerin maliyetlerini yükselten en yaygın düzenleme şekli, “büyükbaba hükümleri”^{*} 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 ihtiyacının 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, hizmete sokulduğu sırada ilgili çevresel ve diğer standartlara uyan tesise yapılan yatırımların batık maliyetleri amorti etmek için yeterli zamanın tanınması gerektiği yaklaşımında bulunulabilecektir.

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, rekabetçi baskının yoğunluğu kadar yeniliği de azaltması olasıdır.

Kullanımın gerektiği 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 ihtiyacı bulunmaktadır.

4.3 **Tedarikçilerin dinamik şekilde rekabet etme teşviklerindeki azalmalar**

Bir önceki kısım, düzenlemenin, tedarikçilerin rekabet etme *olanaklarını* azaltma imkanına dikkat çekmektedir. 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. Düzenlemenin, fiyatlar, maliyetler ve üretim gibi, piyasaya karşı duyarlı parametreler konusundaki bilgilerin paylaşımını kolaylaştırdığı yerlerde bunun görülmesi en olası noktadadır. Bundan başka, müşterilerin rakip sağlayıcı değiştirme hususundaki imkanını azaltan düzenleme rekabetçi baskıları da azaltmaktadır. Bu etkiyle gelişen düzenlemeler, üretici grupları düzenlemenin oluşturulması ve hayata geçirilmesinde anlamlı bir role sahip olması durumunda en yüksek seviyeye çıkmaktadır.

^{*} Yeni bir kural gelecekteki tüm durumlar için geçerli olacak iken, eski bir kuralın mevcut bazı durumlar için devam etmesine imkan veren bir istisna.

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 ya meslek birliği tarafından geliştirilen veyahut da devlet kurumlarıyla ortaklaşa geliştirilen kuralların olduğu durumlar, “birlikte düzenleme”nin bir örneği olarak düşünülebilir.

Birlikte düzenlemenin, özellikle daha önceden düzenlemeye tabi olmamış bir piyasa veya meslek bağlamında, düzenleme arayışında olan hükümetler için önemli faydaları olabilir. Meslek örgütünün dahil edilmesi, düzenleme kapsamındaki teşebbüslerin gözünde düzenleneceklerin gözünde düzenleme yapısına inanılabilirlik katabilir. Bu inanılabilirlik, teşebbüslerin söz konusu sanayiye ilişkin sahip oldukları yüksek seviyedeki uzmanlıktan ve yararlanma anlayışından ileri gelebilir. Bu düzenleme türü özellikle sektörün kendine has özellikleri ve ihtiyaçları çerçevesinde bir düzenleme yapmak durumundayken bu yükümlülükten kurtulma imkanına kavuşmak isteyen devlet kurumları açısından oldukça arzu edilir niteliktedir.

Devlet kurumları, doğrudan bir kamu düzenlemesi olması durumuna göre daha düşük maliyet ortaya koyan alternatif nitelikte birlikte düzenleme yöntemleri geliştirebilecektir. Bu, meslek üyeleri, düzenleme işlevinin önemli yönlerini üstlenen, ancak hükümetten sınırlı parasal kaynak alırsa düzenleme ve disiplin organlarının teşkil edilebildiği ölçüde mümkün olabilecektir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Teşebbüs/teşebbüs birliği tarafından tesis edilen düzenlemeler, teknik standartlara uygunluğun sağlanması ve standartların teknolojiye bağlı olarak ilerlemesinin sağlanması gibi önemli faydalar getirebilir. Bununla birlikte, meslek birlikleri tarafından geliştirilen bu gibi düzenlemeler zaman zaman rekabeti sınırlama etkisi ortaya koyma yönünde güçlü riskler barındırabilir. Pek çok halde, bunlar, belirli politik hedeflerden kaynaklanan ve bu bağlamda beklenmeyen etkiler olacaktır. Örneğin, bazı düzenlemeler yoluyla tüketicinin korunması nedeniyle standartlara yönelik katı gereklilikler öngörülebilir, ancak bu gereklilikler (özellikle piyasada yerleşik uygulamacıların muaf tutulduğu yerlerde) piyasaya girişi dolaylı olarak azaltma riskini de taşıyabilir. Fiyat reklamı üzerindeki kısıtlamalar gibi, bazı “etiğe dayalı” kurallar, üreticilerin rekabet etme yeteneğini azaltabilecektir. Böylelikle, kamu menfaatine ilişkin argümanlar düzenlemenin altında yatan amacın üzerini örtmek için kullanılarak, meslek veya pazardaki aktörlere fayda sağlama niyeti taşıyabilecektir.

Bu durumlarda rekabet değerlendirmesi yürütülürken, düzenlemenin, belirtilen amacına veya taraftarların amaçları konusundaki değerlendirmelere odaklanmaktan ziyade, beklenen etkilerin dikkate alınması gerekmektedir. Rekabet karşısındaki engeller değerlendirilirken, tüketicilere dair maliyetler ve faydaları göz önüne alan ve

ampirik kanıtlara dayanan dikkatli bir analitik yaklaşım takip edilmelidir. Bu süreçte üç soru yardım sağlayabilir: (1) Tüketicilere yönelik hangi belirli zarar, ele alınması planlanan bir engeldir? (2) Teklif edilen düzenleme, o belirli zararlarla mücadele etmek üzere uygun olarak şekillendirilmiş midir? ve (3) Düzenlemenin önleme arayışında olduğu tüketici zararı, rekabet üzerindeki kısıtlamadan gelen tüketici kaybını geçmekte midir? Üçüncü soru, kendi kendini düzenleme veya birlikte düzenleme kısıtlamalarını değerlendirmede analizin zaruri bir parçasıdır.

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

Kullanımın gerektiği 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 inanılabilirliğine 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 hükümlerin beklenen faydaları

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, ürünlerin tüketiciler tarafından daha iyi değerlendirilmesini 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 yayımlanmasını gerektiren düzenlemeler kartellerin oluşumunda anlamlı ölçüde katkıda bulunabilir. Rekabete aykırı bu etkilerin, piyasada görece daha az sağlayıcı olduğu, giriş

engellerinin yüksek ve ürünlerin nispeten farklılaşmamış olduğu durumlarda ortaya çıkması daha yüksek olasılık içermektedir.

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.

Kullanımın gerektiği 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, farklı tedarikçiler arasındaki arama maliyeti, pek çok tedarikçinin olduğu zamana 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, kartellere daha az destekler nitelikte 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 hükümlerin beklenen faydaları

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.

Kullanımın gerektiği 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.*

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 imkan veren ancak bunu yapmalarını zorlamayan bir sistemin daha düşük derecede bir ikamesi olabilecektir.

4.3.4 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, tedarikçiler tarafından katlanılan, reel ve önemli maliyetleri yansıtabilecektir. Bu ölçüde, bazı değiştirme maliyetleri istenmesine imkan veren hükümler, adil sözleşme şartlarının uygulanmasıyla mümkün olabilir. Örneğin, sabit süreli bir sözleşmenin erken sona erdirilmesiyle bağlantılı cezalar ürünlerin “gruplar halinde toplanması”nı ve tedarikçinin, sadece kısmi ödemesi alınan sermaye unsurlarının (ör. mobil telefon el cihazları) maliyetlerini geri alması ihtiyacını yansıtabilecektir. Alternatif olarak, bazı değişim maliyetleri, işlem maliyetlerini azaltma çabasıyla tesis edilebilir.

Rekabete aykırı etkilerin niteliği ve kapsamı

Tedarikçileri değiştirmenin maliyetlerini yükseltmek suretiyle, tedarikçilerin rekabet etme imkanı 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 dahilindedir. Bir örnek, farklı ülkelerde farklı seviyelerde tüketiciye değiştirme imkanı tanıyan Nordik ülkeleri elektrik piyasalarınca verilmektedir. Yerleşik haldeki düzenlemeler dikkate alındığında, değiştirme faaliyetinin seviyesinde gözlemlenen bu farkların, her ülkede uygulanabilir olan çeşitli değiştirme maliyetlerinin niteliği ve ölçüsüyle yüksek düzeyde ilintili olduğuna işaret etmektedir.

Finlandiya’da, dağıtım sistemi işletmecileri, müşteri yılda birden fazla tedarikçi değiştirdiği takdirde ücret isteyebilmektedir. Finlandiya, İsveç ve Norveç’te, bir tüketici şifahi olarak veya elektronik ortamda yeni bir tedarik anlaşmasına girebilir iken, Danimarka’da tüketici sözleşmeyi fiziksel olarak imzalamalıdır.

Tedarikçiler değişim durumunda önemli maliyetlere katlanırlarsa, tedarikçilerin bu maliyeti tüketicilere aktarmasına imkan 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.

Yukarıda yer alan, değiştirme maliyetlerinin gerçekte düzenlemede şerh edildiği bir vakadır. Bununla birlikte, bir başka ihtimal de şudur ki düzenleme açıkça değiştirme maliyetleri yüklemeyecek ancak sanayide mevcut düzenleme maliyetlerini ya da piyasadaki yerleşik tedarikçilerin yeni bir rekabetçi sanayi bağlamında yükleme arayışında olduğu maliyetleri hesaba katmayabilecektir. Düzenleme bu hususları değiştirmede ve tedarikçilerin zaman içerisinde yeni veya artan değiştirme maliyetleri yüklemesine imkan verdiği takdirde, rekabeti tesis hedefi hedefi önemli ölçüde tehlikeye girebilecektir.

Yararlanımın gerektiği haller ve potansiyel politika alternatifleri

Özellikle yeni oluşturulan piyasalarda piyasada yerleşik hakim 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 imkan 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. Ancak, bu tür durumların nadir olması olasıdır. Bundan başka, bu tür hallerde dahi, değişim maliyetlerini azaltma veya ortadan kaldırmanın rekabet lehindeki etkisi yeterince büyük olup, akabinde düzenleyici, tedarikçilerin bu tür değişim maliyetlerini açıkça tüketicilerden geri almasını önlemek isteyecektir.

Ayrıca, yeni rakiplerin baskılarına cevap olarak, şu an piyasada yerleşik olanların yükleyeceği yeni veya artan değiştirme maliyetlerine ilişkin potansiyeli ele almak gereklidir. Değiştirme maliyetlerinin yüklenmesine dair açık bir riskin olduğu yerlerde, düzenleme yapısına, bu tür araçların kullanımını sınırlayan veya yasaklayan hükümlerin dahil edilmesi gerekebilecektir.

5. Rekabet etkisi değerlendirmeleri gerçekleştirirken yer alan orantısallık

Bu metinde 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 etkileri analizinin kapsamı, teşhis edilen rekabete aykırı etkinin olası ölçüsüne ilişkin ilk değerlendirmeye orantılı olmalıdır. Kapsamlı bir rekabet etkileri değerlendirmesi yürütmek maliyetlidir ve sadece, ilk baştaki değerlendirmenin, bir düzenleme teklifinin rekabete aykırı yönlerine dair potansiyel maliyetlerin böyle bir değerlendirmeyi haklı göstermeye yetecek kadar büyük olduğuna işaret ettiği yerlerde bu tür maliyetlere katlanılmalıdır.

Bu kapsamda önemli bir faktör, düzenlenmekte olan piyasalardaki mevcut rekabet ortamının niteliğidir. Pazarın 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, anlamlı seviyelerde yoğunlaşma ve sınırlı giriş ile karakterize edilen, nispeten durağan piyasalarda, rekabete aykırı düzenleyici etkilerin daha önemli olması olasıdır.

Rekabete aykırı düzenleyici hükümlerin olası önemini değerlendirirken, odak noktası, düzenleme etkisi ile rekabetçi baskının ana belirleyicilerinin ilintili olmasıdır. Özellikle:

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

Bir değerlendirme yapılırken, ele alınan piyasanın niteliği ve kapsamına ilişkin net bir görüş geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Öncelikli bir husus, pazarın coğrafi boyutunun belirlenmesidir. Pazar, yerel mi, bölgesel mi, ulusal mı, yoksa uluslararası mıdır? İkinci olarak, pazarı hangi ürünler teşkil etmektedir? Düzenlenecek ürün veya hizmet ile diğer ürünler ve hizmetler arasında ne ölçüde ikame edilebilirlik mevcuttur? Piyasa nispeten durağan bir piyasa mıdır, yoksa yüksek oranlarda teknolojik değişim ve yeni ürün türlerinin sıklıkla hayata geçirilmesi ile mi karakterize edilmektedir?

6. Tam Bir Rekabet Değerlendirmesini Tamamlamak İçin Sadeleştirilmiş Bir Prosedür

Bu kısım, rekabet değerlendirmeleri için analitik çerçeveyi temin etmek üzere, DEA çerçevesinde daha geniş rekabet değerlendirmeleri yapmaya yönelik yaklaşımın ana hatlarını belirtmektedir. Rekabet değerlendirmesinin DEA sürecine dahil edilebildiği çeşitli yollar olduğundan, bu, benimsenebilecek yaklaşımlardan sadece biridir. Tam bir değerlendirme, genellikle, yalnızca ilk baştaki (Rekabet Kontrol Listesi'ne dayalı) değerlendirmenin rekabet sürecine zarar vereceği teşhisine yönelik olarak yürütülecektir.

Tam bir rekabet değerlendirmesi yürütürken ilk adım, daha geniş DEA süreci bağlamından, yeni düzenlemenin altında yatan hedefi teşhis etmek ve uygunluğunu sağlamaktır. İkincisi, yeni düzenleme teklifine ilişkin rekabet politikası analizi yürütülmesinin habercisi olarak, rekabet üzerindeki mevcut kısıtlamalar teşhis ve analiz edilmelidir. Bu, "pazar tanımı" sürecini de mutlaka beraberinde getirmekte olup, bu şekilde ilgili pazar, ilgili coğrafi pazarın belirlenmesi dahil olmak üzere, ilişkili ürünler arasındaki ikame edilebilirlik derecesine atıfla teşhis edilmektedir. Üçüncü olarak, alternatif politika seçeneklerinin rekabetçi etkileri değerlendirilmeli ve karşılaştırılmalıdır.

6.1 Rekabetçi Etkilerin Teşhis Edilmesi

Bir kamu politikası hedefini başarmak amacıyla rekabeti kısıtlayan düzenlemeler, ilk olarak, o hedefi başarmanın en az kısıtlayıcı yolunu teşkil etmelerini bulmak amacıyla değerlendirilmelidir. Rekabet üzerindeki kısıtlamanın beklenen derecesi, aşağıdaki sorular bütününe ortaya koyarak ve “evet” cevabının olduğu her yerde daha ileri düzeyde analiz yürüterek ölçülebilir:

6.1.1 Teklif edilen düzenleme, piyasada yerleşik teşebbüsler arasındaki rekabeti etkileyecek midir?

Teklif edilen düzenleme, piyasada yerleşik farklı tedarikçileri farklı şekilde mi etkileyecektir ve bunun bir sonucu olarak, bu tedarikçiler arasındaki rekabeti, piyasadaki rekabet yoğunluğunu azaltacak şekilde değiştirecek midir?

6.1.2 Düzenlemenin yeni teşebbüs girişini vazgeçirmesi olası olacak mıdır?

Teklif edilen düzenleme aynı piyasada faaliyet gösteren tüm teşebbüsler için mi yoksa sadece belirli teşebbüsler için mi girişi kısıtlayacaktır? Bu kısıtlamanın olası derecesi nedir ve daha uzun sürede piyasadaki rekabetçi baskıları anlamlı ölçüde azaltması olası mıdır?

6.1.3 Düzenleme, fiyatlar veya üretim üzerinde anlamlı bir etki edecek midir?

Düzenleme üreticilere yeni maliyetler yükleyerek fiyatları yükseltecek midir? Üreticiler arasında bilgi değişimini kolaylaştırarak, koordinasyon ihtimalini yükseltecek ve fiyatları artıracak mıdır? Piyasada yerleşik bazı tedarikçilerin çıkışına yol açarak, üretim miktarını azaltma ve fiyatları artırması olası mıdır?

6.1.4 Düzenlemenin piyasadaki mal ve hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliğini etkilemesi olası olacak mıdır?

Düzenlemede, piyasada hazır bulunan fiyat/kalite bileşimlerinin aralığını azaltacak asgari standartlara ilişkin değerlendirmeler yer almakta mıdır? Yeni tedarikçilerin girişini kısıtlayarak ürün çeşitliliğini azaltması olası mıdır?

6.1.5 Düzenlemenin yenilik üzerinde olumsuz bir etki yapması olası olacak mıdır?

Yenilik ve dolayısıyla, tüketici ihtiyaçlarına cevap verebilme, bu düzenlemeyle çeşitli şekillerde kısıtlanabilir. Düzenleme yeni tedarikçilerin girişini veya yeni ürünlere ilişkin reklam faaliyetini kısıtlayabilir ve bu nedenle, piyasadaki yerleşik teşebbüsler üzerinde yenilik yapma baskılarını azaltabilir. Mal ve/veya hizmetlerin dolaşımı üstündeki kısıtlamalar, diğer pazarlarda çıkan yenilikçi ürünlerin girişini azaltabilecektir.

6.1.6 Düzenlemenin pazar büyümesini sınırlaması olası mıdır?

Düzenleme tüm üreticilere dair maliyetleri artırdığı veya yeni tedarikçilerin giriş olanağını sınırladığı takdirde, pazar büyümesi üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olabilecektir.

6.1.7 Düzenlemenin ilişkili piyasalar üzerinde gerçekten önemli bir etki yapması olasılığı bulunmakta mıdır?

Bir piyasadaki rekabet düzeyindeki azalma üst pazardaki (söz konusu piyasaya girdi tedarik edenler) veya alt pazardaki (söz konusu piyasa ürününün, kendisine ilişkin olarak girdi ya da ara mal teşkil ettiği piyasalar) da rekabete aykırı etkiler yapabilecektir.

6.1.8 Düzenlemenin beklenen toplam etkisi nedir?

Yukarıdaki sorulardan herhangi birinin olumlu cevaplanmış olduğu durumlarda, fiyatlar, üretim, ürün çeşitliliği ve kalitesi ile etkinlik ve yenilik üzerindeki herhangi bir etkiye dikkat çeken şekilde, düzenlemenin rekabete olası etkilerinin bir özeti hazırlanmalıdır. Bu etkiler hem birincil pazar için hem de ilişkili olan ilgili pazarlar için özetlenmelidir.

6.1.9 Teklif edilen düzenlemenin alternatifleri nelerdir?

Başlangıçta işaret edildiği üzere, genellikle rekabeti en az kısıtlayan düzenleme veya politika aracı uygulamaya konulmalıdır. Uygulanması mümkün alternatif politika seçeneklerine ilişkin rekabet değerlendirmelerinin tamamlanmasını takiben, her bir seçeneğin etkileri karşılaştırılmalıdır. Düzenleyici otoritelerin, rekabeti en az kısıtlayıcı nitelikteki politika alternatifinin seçilmiş olduğuna veya topluma yönelik başka faydaların, rekabeti daha fazla kısıtlar nitelikteki bir alternatifin seçimini haklı gösterdiğine dair çok yüksek düzeyde tatmini gerekmektedir.

7. Sonuçların entegre edilmesi

Rekabet değerlendirmesinin DEA'ya entegre edilmesi, özellikle analizin güçlendirilmesinde önem taşıyabilir. Hızla değişen ekonomik ve toplumsal yapıda, bir düzenlemenin olası etkisi, düzenlemenin fiili ömrü dikkate alınarak, genel anlamdaki etkisinin anahtar belirleyicisini teşkil edebilecektir.

Potansiyel düzenlemelerin sadece ufak bir kısmının rekabete aykırı önemli etkilere sahip olma olasılığı bulunmaktadır. Bununla birlikte, rekabet değerlendirmesinin etkilenen pazar veya ilgili pazarlarda rekabetin zayıflamasına ilişkin anlamlı bir potansiyel belirlendiği durumlarda, düzenlemenin kritik 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, rekabete aykırı düzenlemenin faydaları ve maliyetleri sistematik şekilde karşılaştırılmalıdır. - Teşhis edilen rekabete aykırı etkinin maliyetlerini hesaba katarak net fayda sağlanmasının tek yolu rekabete

aykırı düzenleyici yaklaşımların benimsenmesi olacaksa, söz konusu analiz düzenlemenin yerinde olduğu sonucuna varacaktır..⁵

⁵ 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.

İÇİNDEKİLER

DÜZENLEMELERİN REKABET BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN KILAVUZ	51
1. Giriş	51
2. Rekabet Değerlendirmeleri	54
3. Piyasalardaki Rekabeti Değerlendirme Kavramları ve Çerçevesi	57
3.1 Rekabet hususlarının değerlendirilmesinde başlıca kavramlar	59
3.1.1. Pazar gücü	59
3.1.2. Giriş Engelleri	60
3.1.3. Yeni firmaların girişi	62
3.1.4. Firmaların pazardan çıkması	63
3.1.5. Yenilik ve Etkinlikler	64
3.1.6. Rakiplerin maliyetlerini artırmak	65
3.2. Özet ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi ile ilgili bağlantılar	65
4. Düzenleyici Müdahaleler	66
4.1 Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlandıran kurallar ve düzenlemeler	69
4.1.1 Girişe ilişkin düzenlemeler	70
4.1.2 Münhasır hakların tanınması ve süresinin uzatılması	74
4.1.3 Malların, hizmetlerin ve sermayenin eyaletler arasında (veya ülke içinde) akışına ilişkin kural ve düzenlemeler	77
4.2 Tedarikçilerin rekabet etme hakkını kısıtlayan kurallar ve düzenlemeler	79
4.2.1 Reklam ve pazarlamaya ilişkin düzenlemeler	79
4.2.2 İçerikle ve standart belirlemeyle ilgili kurallar	84
4.2.3 <i>Büyükbaba</i> Hükümleri	87
4.2.4 Fiyatları etkileyen düzenlemeler	90
4.3 Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltan kurallar ve düzenlemeler	91
4.3.1. Kendi kendine düzenlemenin teşvik edilmesi	92
4.3.2 İşbirliği ve bilgi alışverişi	95
4.3.3. Faaliyetleri ulusal rekabet kanunlarından kısmen veya tamamen muaf tutan düzenlemeler	98
4.3.4. Değiştirme maliyetleri	99
4.4 Özet	102
5. Düzenlemelerin Rekabet açısından Değerlendirmesi İçin Genel Çerçeve	102
5.1 Yerleşik işletmelerin etkisinin incelenmesi	104
5.2 Yeni firmaların pazara girişi üzerindeki etkilerin incelenmesi	105
5.3 Fiyatlar ve üretim üzerindeki etkinin incelenmesi	105
5.4 Mal ve hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliği üzerindeki etkinin incelenmesi	106
5.5 Yenilik üzerindeki etkilerin incelenmesi	107
5.6 Pazarın büyümesi üzerindeki etkinin incelenmesi	107
5.7 İlgili pazarlar üzerindeki etkinin incelenmesi	107
5.8 Kuralın veya düzenlemenin etkisine ilişkin özet	108
5.9 Önerilen kural ya da düzenleme için serbest piyasalarda daha az kısıtlamaya neden olacak alternatifler	109
6. Değerlendirmenin Aşamaları	110
6.1 Başlangıç değerlendirmesi	110

6.2	Tam Değerlendirme	112
6.3.	Önerilen alternatifler	114
7.	Sonuç Tespitleri	114
BİBLİYOGRAFYA		116
EK A: PİYASA TANIMI VE YAPI ANALİZİ		121
EK B. TAKSİ DÜZENLEMELERİ İÇİN ÖRNEK REKABET DEĞERLENDİRMESİ		127
EK C. DIŞÇILIK DÜZENLEMELERİ İÇİN ÖRNEK REKABET DEĞERLENDİRMESİ		134

Kutular

Kutu 1. Giriş.....	73
Kutu 2. Múnhasır hakların tanınması ve sürelerinin uzatılması	76
Kutu 3. Malların, hizmetlerin ve sermayenin akışı	78
Kutu 4. Reklam ve Pazarlama	82
Kutu 5. <i>Büyükbaba</i> hükümleri.....	88
Kutu 6. Kendi kendine düzenleme	94
Kutu 7. İşbirliği ve bilgi alışverişi	96
Kutu 8. Rekabet kanunlarından muaf olan eylemler	98
Kutu 9. Değişirme Maliyetleri	101
Kutu 10. Rekabet açısından etkilerin değerlendirilmesine yönelik Rekabet Kontrol Listesi	111

REKABET DEĞERLENDİRMESİ: KILAVUZ¹⁴

1. Giriş

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

- Doğal tekellerden kaynaklanan pazar gücünün kontrol altına alınması sırasında devletler, geleneksel olarak, fiyat ve getiri oranına ilişkin çeşitli düzenleme biçimlerini kullanmıştır;
- Kirliliğin yarattığı negatif dışsallığı kontrol altına almak üzere devletler, vergiler getirmiş, miktar kısıtlamaları uygulamış ve kirletme kredilerinin alım satımına imkan tanınması gibi yenilikçi programlara izin vermiştir;
- Sağlık gibi sektörlerde, devletler, tüketicilerin güvenliğini sağlamak üzere farmasötiklerin ve tıbbi donanımın kalitesine yönelik standartlar koyulması için müdahale etmiştir;
- İşyeri kazaları çoğu zaman insan hayatı üzerinde ciddi hasarlar doğurmuştur ve devletler kazaların en aza indirilmesine yönelik kılavuz ilkeler ve güvenlik standartları oluşturulması için müdahale etmiştir; ayrıca
- Otomobil gibi ürünler konusunda devletler, yolcu güvenliğini sağlamak üzere emniyet kemerleri ve hava yastıklarını zorunlu hale getirmek için müdahale etmiştir.

Çeşitliliklerine rağmen bu örnekler, gerçekte çok geniş olan hedef ve politikalara dair sadece küçük bir görüntüyü temsil etmektedir. Örneklerin tamamı devlet müdahalesiyle amaçlanan meşru ekonomik ve sosyal hedeflere işaret etmektedir. Arzu edilen kamu politikası amaçlarının korunması ve desteklenmesinde devletin faal olması hayati önemini sürdürmektedir.

Politika yapıcıları için zor bir soru varlığını korumaktadır: Belirli bir politika amacı karşısında, söz konusu amacı gerçekleştirmek için kamu veya özel sektörün en uygun hareket biçimi nedir? Son yıllarda pek çok ülke, düzenlemelerin niteliğini iyileştirmek ve ulusal ekonomilerin daha geleneksel komuta-kontrol düzenleme biçimlerine tabi olma ölçüsünü en aza indirmek üzere tasarlanmış reformlar başlatmıştır. Bu reformların önemli bir gerekçesi, devletlerin rekabetin faydalarını

¹⁴

Bu belge Georgia Teknoloji Enstitüsü, İktisat Okulu'ndan (School of Economics, Georgia Institute of Technology) Vivek Ghosal tarafından hazırlanmıştır.

açıkça kabul ediyor olmasıdır.¹⁵ İşletmeler arasındaki rekabetin, üretim etkinliğinde iyileştirmeler sunmak ve yenilik yoluyla piyasaya daha yeni ve iyi ürünler katmak suretiyle, ekonomik büyüme ve tüketici refahı bakımından kazanımlar sağlaması beklenir. Daha geniş anlamda ifade edersek, rekabetin kazandırdığı iki hayati fayda düşünülebilir: daha düşük fiyatlar ve daha fazla seçenek. Dolayısıyla, rekabeti engelleyici etkiler, muhtemelen, yüksek ekonomik refah ve büyüme seviyelerine ulaşmanın bu kilit ön koşulunu gerçekleştirme amacından uzaklaşmaya yol açar.

OECD'nin, düzenleyici reform hakkındaki 1997 tarihli raporunda belirttiği gibi:

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

Acil bir düzenleyici reform ihtiyacı yaratmış olan ek bir itici güç de küresel pazarların mal, hizmet ve sermaye akışına aşamalı olarak açılmasıdır. Pek çok uzman ve politika yapıcının ortaya koyduğu üzere, küresel piyasalarda başarılı olmak rekabetçi ve yenilikçi iç piyasaları gerektirir. Daha geleneksel komuta-kontrol düzenleme biçimleri, çoğu zaman, bir ülkenin bölgelerinde mal, hizmet, yatırım ve teknoloji akışına engel olarak, tüketicileri rekabetin ve yeniliğin faydalarından mahrum bırakır. Pek çok kimse, kısıtlamaları en aza indirmenin, ulusal ekonomilerin hızla değişen küresel pazarlara daha hızlı bir şekilde uyum sağlamasına ve kaynakların düşüş eğilimindeki endüstrilerden yüksek büyüme sağlayıcı ve yenilikçi faaliyetlere kaydırılmasına yardım edebileceğini öne sürmüştür. Hızlı teknolojik değişim veya uluslararası dolaşım özelliğinin ön plana çıktığı endüstrilerde de, rekabet engellerinin kaldırılmaması, endüstrileri ve ekonomiyi mağdur edebilir. Bunun ışığında, son yıllarda – OECD dahilinde ve OECD dışında – giderek artan sayıda ülke, düzenlemenin yüklerini azaltacak ve düzenlemelerin niteliğini ve etkililiğini artıracak iddialı programlara adım atmıştır.

Düzenleyici reform ve düzenleme niteliğine yönelik iyileştirmeler; verimliliği artırabilme, aynı zamanda mal ve hizmetlerin kalitesinde ve dağılımındaki iyileştirmelerin yanı sıra fiyat indirimleri sağlayabilme özelliğine sahiptir. Bazıları OECD tarafından yapılmış olan çok sayıda araştırma, düzenleyici reformun belirli endüstrilerdeki faydalarını belgelendirmiştir. OECD raporu (1997), ABD’de çeşitli

15 Telekomünikasyon, elektrik ve hava yolları gibi deregüle edilmiş endüstrilerin pek çoğunda, rekabetten umulan faydalardan biri, düzenleme altında oluşmuş atıl kapasitenin nihai olarak azaltılacak olması, bu şekilde üretimde daha fazla etkinlik ve tüketiciler için daha düşük fiyatlar sağlanmasıdır. Muris (2002), dünya genelinde çok sayıda endüstri özelleştirildiği veya serbestleştirildiği için, devletlerin rekabetin faydalarını açık bir şekilde kabul ettiğine dikkat çekmektedir.

sektörlerde yapılan reformun tüketicilere ve üreticilere yılda 42 Milyar Dolar ile 54 Milyar Dolar arasında yarar sağlayacağını tahmin edildiğini belirtmiştir. Çok sayıda farklı ulusal gerekliliğin yerine, tüm Avrupa'ya yönelik tek bir gereklilikler yapısı getirmenin, 1987 ve 1993 yılları arasında Avrupa'nın GSYİH'sini yüzde 1,5'e kadar artırdığı tahmin edilmektedir. Yine deregülasyondan sağlanan etkinlik kazanımlarının, Japonya'da tüketici gelirini yılda yaklaşık yüzde 0,3 veya yıllık 36 Milyar Dolar değerinde artırdığı tahmin edilmektedir. OECD raporunun belirttiğine göre, ABD'de yapılan düzenlemeye ilişkin 15 değerlendirme çalışmasının ele alınması sonucunda, bunların gerçekleştirilmesinin 10 Milyon Dolar'a mal olduğu, ancak bunlar neticesinde düzenlemelerin gözden geçirilmesi ile tahmini 10 Milyar Dolar değerinde net fayda veya yaklaşık 1.000/1'lik bir fayda-maliyet oranı elde edildiği tespit edilmiştir. Kanada Ticari Etki Testi'nin (Canadian Business Impact Test) özellikle, küçük ve orta büyüklükteki işletmelere olan etkilerin değerlendirilmesinde geçerli olduğu kanısı oluşmuştur. Daha yakın döneme ait olan diğer tahminlerde, rekabet yanlısı reformların hayata geçirilmesinin ortalama bir aileye yılda yaklaşık 4.000 Euro fayda sağladığı Avustralya hükümeti tarafından kabul edilmektedir.

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

“İktisadi ve sosyal politikalar birbirini destekler nitelikte olmalıdır. Rekabet kısıtlamaları — giriş, fiyat, üretim veya üretim yöntemleri üzerindeki sınırlamalar gibi — bu tür kamu menfaatlerinin desteklenmesi için çok maliyetli yöntemlerdir; çoğu zaman da etkisiz olmuşlardır... Piyasa teşvikleri gibi daha düşük maliyetli yaklaşımlar veya rekabetçi piyasalarda daha iyi işleyen, rekabet bakımından tarafsız yaklaşımlar söz konusu olabilir. Benimsenen yaklaşım her ne olursa olsun, etkililik yönünden değerlendirilmelidir. Tüm üreticiler için geçerli olacak; fayda-maliyet analizine, bilimsel ölçütlere ve risk değerlendirmesi tekniklerine dayalı olan ve etkili bir uygulama ile desteklenen makul standartlar, sağlıklı düzenleme için hayati öneme sahiptir.”¹⁶

Ortaya çıkan daha büyük resme göre, kural ve düzenlemelerin rekabet miktarına olan etkisini değerlendirmek, piyasaların işleyişinin anlaşılmasına daha fazla ışık tutabilir, kararların alınmasıyla ilgili faktörleri daha şeffaf hale getirebilir ve düzenlemelerin olumlu ve olumsuz yönlerini değerlendirirken politika yapımcıların doğru tercihlerde bulunması için önemli bir araç olabilir. Bu hedeften hareketle, ellinizdeki belge, çeşitli kural ve düzenlemelerin rekabet bakımından etkilerinin ne şekilde değerlendirileceği konusunda karar alıcı konumda olan, politika yapımcılara ve kamu görevlilerine yönelik genel bir çerçeve sunmak üzere tasarlanmıştır. Bu

¹⁶ Uzun süre önce, Engman (1974), Sivil Havacılık Kurulu (Civil Aeronautics Board) ve Eyaletler arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission) tarafından yapılan ABD federal ulaştırma düzenlemelerinin, fiyat rekabetini azaltmak, girişi engellemek ve daha yüksek ulaştırma maliyetlerine neden olmak suretiyle ekonomik büyümenin azalmasına katkıda bulunduğunu öne sürmüştür. MacAvoy (1992, s. 1) şöyle yazıyor: “Düzenlemenin belirli tüketici gruplarını koruma amacıyla başarısız olmasından endişe edilmesinin yanında, bu durumun ekonomik büyüme oranlarının azalmasında başı çeken bir neden olduğuna dair de bir izlenim bulunmaktadır.”

belgenin önemli bir katkısı da, kural ve düzenlemelerin rekabet bakımından etkisini değerlendirmek amacıyla rekabet hukuku uygulamasında kullanılan çerçeve ve kavramlardan yararlanmasıdır. Bu amaçla, bu belge:

1. Rekabet kurumlarının, rekabet hukuku uygulamalarını yürütürken kullandıkları kilit kavramları sunmaktadır. Bu kavramlar, pazar gücü, piyasaların yapısı, giriş engelleri, firmaların pazara giriş ve çıkışı, etkinlik ve yenilik, yerleşik firmaların davranışları ve benzeri konularla ilgilidir. Burada birincil hedef, çeşitli kural ve düzenlemelerin rekabete verebileceği zararı ele alırken kullanılabilir kilit kavramları, rekabet değerlendirmelerini yürüten yetkililere tanıtmaktır. Bu tartışmaya 3. bölümde değinilecektir;
2. Örnek olarak, pazara giriş, reklam, *grandfathering* (büyük baba) hükümleri*, ürün içeriği ve kalitesi, malların ve hizmetlerin akışı, münhasır haklar ve benzeri konularla ilgili, rekabete etki eden çok sayıda kural ve düzenlemenin bir özetini sunar. Bu kılavuz belge, her bir kural veya düzenleme türüne ilişkin olarak, kısaca bunların gerekçelerini tartışmakta, gündeme getirdikleri potansiyel rekabet hususlarına dikkat çekmekte ve farklı ülkelerden seçilmiş örnekler vermektedir. Bu ayrıntılar 4. bölümde yer almaktadır;
3. Çeşitli kural ve düzenlemelerin rekabete etkisini değerlendirmek üzere, düzenleme yetkilileri tarafından takip edilebilecek genel bir çerçeve ve adım adım bir metodolojinin de taslağını oluşturmaktadır. Rekabete olan etkilerin değerlendirmesi, "ilk değerlendirme" aşamasında basit bir inceleme yapıldıktan sonra, ilk değerlendirme sırasında ciddi rekabet kaygıları doğmuşsa daha ayrıntılı bir "tam değerlendirme" yapılacak şekilde, iki adımda gerçekleştirilecektir. Bu ayrıntılar 5 ve 6. bölümlerde genel hatlarıyla sunulmaktadır.

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

2. Rekabet Değerlendirmeleri

OECD'nin yıllardır yürüttüğü girişimler, düzenleyici reform sürecine disiplin, bütünlük ve şeffaflık katmış; düzenlemelerin fayda ve maliyetlerini, düzenlemelerin dağıtım etkilerini, verilen hedeflere ulaşmanın alternatif yaklaşımlarını ve küçük işletmelere olan orantısız etkileri değerlendirmede kullanılmıştır. Devletlerce yapılan düzenlemeler çok çeşitli ve önemli sosyal ve ekonomik hedeflere sahip olduğu için, düzenlemelere yönelik her türlü reform veya değerlendirmenin, adil ve objektif bir yargıya varmak amacıyla bütün sosyal ve ekonomik fayda ve maliyetlere ilişkin dengeli bir değerlendirme içermesi gerektiği aşikardır. Son dönemde, özellikle devletlerin koyduğu bazı kural ve düzenlemelerin ve meslek kuruluşlarının getirdiği çeşitli kısıtlamaların rekabete verebileceği potansiyel zararın incelenmesini amaçlayan önemli bir girişimle, düzenlemelerin *rekabet bakımından değerlendirilmesi* ele alınmaktadır.

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

10. OECD üyesi devletlerin çoğunluğu düzenlemelerin değerlendirme sürecinde bir tür rekabet değerlendirmesine sahiptir (OECD, 2004) ve bu durum, düzenleme kalitesi ve performansı konulu OECD (2005) raporunda genel çizgileriyle ortaya konmuş olan; düzenleme kalitesini, rekabete olan etkiyi ve piyasaların açıklığını değerlendirmek üzere yeni ve mevcut kural ve düzenlemelerin gözden geçirilmesi yönündeki tavsiyelerle örtüşmektedir.¹⁷ Rekabet değerlendirmeleri ile, ulusların düzenleme niteliğinin ve ekonomik performanslarının iyileşeceğine dair genel bir görüş birliği mevcut ise de, ülkelerin takip ettikleri yaklaşımlar ciddi farklılıklar göstermektedir. Rekabet değerlendirmelerinin yürütülmesinde kullanılması gereken kavramların, yöntemlerin ve çerçevenin tam olarak adının konmadığını ve ayrıntılı olarak analiz edilmediğini, ayrıca kural ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi alanında özenli ve şeffaf bir uygulama çerçevesinin eksik olduğunu söylemek yerinde olur.

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

¹⁷ Örneğin, Haziran 2005'te, Daha İyi Düzenleme Gündeminin (Better Regulation Agenda) bir parçası olarak Avrupa Komisyonu tarafından, AT'nin Yıllık Çalışma Programına dahil edilmiş tüm yasal girişimler ve politika girişimlerini kapsayan, gözden geçirilmiş *Etki Değerlendirme Kılavuz İlkeleri* kabul edilmiştir. Etki Değerlendirme Kılavuz İlkeleri "*etkin rekabetin, destekleyici bir iş ortamında verimlilik artışı ve rekabet edebilirlik için kilit bir güç olduğunu*" kabul etmektedir. Rekabet taraması, etki değerlendirmesinin ayrılmaz bir parçasıdır. Başka örnekler vermek gerekirse, 2005 yılında, Meksika Federal Rekabet Komisyonu (CFC) ve Federal Düzenleme İyileştirme Komisyonu (COFEMER) arasında, rekabet ve düzenleme iyileştirme otoritelerinin ortak çalışmalarını teşvik etmek üzere, bir işbirliği anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma, diğer tarafa incelemesi için bir düzenleme taslağı sunulması ve söz konusu düzenleme taslağının rekabet üzerinde bir etkisi olması durumunda, COFEMER tarafından uygulanacak bir "erken uyarı" mekanizması oluşturmuştur. 2006 yılından itibaren, CFC, bakanlıklar ve federal hükümete bağlı kuruluşlara ait taslak düzenleme, politika ve programların rekabeti kötü etkileyebilecek olması durumunda, buralara bağlayıcı görüş sunma yetkisine sahip olmuştur.

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

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

Hususlarının gösterilememesi durumunda, kural ve düzenlemelerin rekabeti kısıtlamamasını gerektirir.

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

“Ekonomik düzenlemeleri tüm sektörlerde rekabeti ve etkinliği teşvik edecek şekilde tasarlamak ve bunların yaygın kamu menfaatlerine hizmet etmenin en iyi yolu olduğunu gösterir açık bir delil olmadıkça bunlardan kaçınmak... Düzenlemenin faydalarının maliyetlerinden fazla olmasını sağlamak, ayrıca düzenleme hedeflerinin, alternatif düzenlemelerle, rekabeti daha az etkileyerek aynı ölçüde gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceğinden emin olmak amacıyla, ekonomik düzenlemelerin pazara girişi, erişimi, pazardan çıkmayı, fiyatlandırmayı, üretimi, normal ticari uygulamaları, iş yapma biçimlerini kısıtlayan yönlerini belirli aralıklarla gözden geçirmek”

gerektiğini ortaya koymaktadır.

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

olumsuz etkileri en aza indirmek üzere, daha dikkatli olmasını ve daha da ötesi özenle hazırlanmış kontrol ve dengeleri gerektirir.

Özetle, düzenlemelerin önemli sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek üzere tasarlandığı açıkça kabul edilmişse de, devletlerin kanun haline getirdiği ve meslek kuruluşlarının koyduğu bazı kural ve düzenlemelerin rekabete verebileceği potansiyel zararın incelenmesinde, rekabet değerlendirmeleri değerli bir girdi olarak görülebilir. Rekabet değerlendirmeleri, istenen sosyal ve ekonomik politika amaçları gerçekleştirilirken, rekabete ilişkin faydaların maksimizasyonu ilkesine uygun olarak düzenleme seçeneklerinin sıraya konmasını amaçlamalıdır. Değerlendirmelerin amacı, düzenlemenin sahip olduğu kapsamlı sosyal ve ekonomik hedefleri, rekabete daha az zarar veren etkilerle, aynı ölçüde karşılayabilecek alternatif düzenlemeleri öne çıkarmak olacaktır. Özellikle rekabet alanında, maliyetlerin ve faydaların niceliksel anlamda tahmin edilmesinin zor olmasından dolayı, bu rapor, kural ve düzenlemelerin değerlendirme sürecinin ayrı bir rekabet testini de içerdiği varsayımına dayalıdır. Bu anlamda, rekabet değerlendirmeleri ve RIA süreci, politika yapıcılarının ve hükümetlerin ekonomik refahı iyileştirmek üzere daha iyi karar almalarında, birbirini tamamlar nitelikte girdiler olarak görülebilir.

3. Piyasalardaki Rekabeti Değerlendirme Kavramları ve Çerçevesi

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

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

Rekabet kavramları ve çerçevesi hakkındaki farkındalık, düzenlemelerin etkisinin anlaşılmasında neden faydalıdır? Devletlerin koyduğu kural ve düzenlemeler ile meslek kuruluşlarının getirdiği kısıtlamaların tarihçesini inceleyecek olursak; bunlar, pazarlara girişin sınırlandırılması ve piyasa için etkin olmayan neticeleri beraberinde getiren çeşitli bozulmaların ortaya çıkması ile sonuçlanır. Bu gözlemin temelini oluşturan gerekçeler hakkında farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşe göre,

kural ve düzenlemelerin beklenmeyen etkileri genelde büyüktür ve potansiyel olarak bu bağlamda rekabete aykırı etkilere yol açacaktır. Bir başka görüşe göre, düzenleme talebi çoğu zaman belirli bir pazardaki mevcut üreticilerden gelir. Bu üreticilerin bakış açısıyla, yeni girenlerin, hatta mevcut rakiplerin rekabet etme imkanını azaltabilen düzenleyici kontroller çok değerlidir ve bunlara sıkı bir şekilde riayet edilecektir. Farklı kural ve düzenleme türleri ve bunların rekabete olası etkileri hakkındaki ayrıntılara 4. bölümde yer vereceğiz. Kural ve düzenlemeler, devletlerin takip ettiği çeşitli sosyal ve ekonomik hedeflerin bir sonucu olarak başlatılsa da, bunların olumsuz yanı:

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

Kavramları tartışmaya geçmeden önce, muhtemelen rekabete en fazla zararı verdiği düşünülen teşebbüslere ait bir piyasa uygulama türüyle ilgili yorumumuzu sunacağız: kartel oluşumu. Karteller, danışıklı veya koordine edilmiş davranışlarıyla, fiyatların yükselmesi, miktarların azalması ve potansiyel olarak daha düşük çeşitlilik ve yenilikle birlikte, açık bir refah kaybına neden olur. Gizli anlaşma bugün çoğu ülkede hukuka aykırıdır. Düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi bağlamında, gizli anlaşmaya dayalı davranışlar dikkate değer zorluklar ortaya koyar. Örneğin, bazı endüstrilerde işletmeler standartların belirlenmesi, uyum kuralları ve AR-GE hususlarında işbirliği yapar. Hukuk ve tıp meslekleri alanındaki meslek kuruluşları, davranış kurallarını ve uygulamanın kalitesine düzenler. Bazı meslekler ve mal ve hizmet üreticilerine, kalite ve güvenliği de içeren ürün özellikleri, teknik standartların koordine edilmesi, mesleki uygulamaların etik standartları ve kirlilik kontrolü gibi alanlarda kendi kendine düzenleme (veya birlikte düzenleme) yapma serbestliği geçmişten bu yana tanınmıştır. Bazı işbirliği türleri potansiyel olarak, pazarda daha etkin sonuçlar verdiği için ve daha fazla resmi düzenleme ihtiyacını ve bununla bağlantılı maliyetleri azalttığı için, bunlara izin vermenin tabii ki önemli faydaları vardır. Ancak, çeşitli işbirliği türlerine izin vermenin, işletmelerin fiyatları ve üretimleri konusunda da gizli anlaşmaya dayalı davranışa başvurmalarına elverişli bir zemin yaratabileceği yönünde bir kaygı mevcuttur. 4. bölümde, ayrıntılı olarak bu konulara ve aynı zamanda olumsuz etkileri en aza indirmek üzere devreye konulabilecek birtakım kontrol ve dengeleme dikkat çekiyoruz.

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

3.1 Rekabet hususlarının değerlendirilmesinde başlıca kavramlar

3.1.1. Pazar gücü

Bir pazardaki rekabetin miktarına ilişkin olarak bazı ihtimalleri ele alalım.

- Hiçbir rekabetle karşı karşıya olmayan tek bir firmanın — bir tekelin — var olduğu bir pazar. Bir tekelin ortaya çıkabilmesi için pek çok neden vardır. Örnek olarak, bir farmasötik şirketi belirli bir tıbbi durumu tedavi eden tek ilacı üreten olabilir; Genentech'in akciğer kanserinin tedavisine yönelik, patenti yeni alınmış, özel amaçlı terapi ilacı Avastin gibi. Farmasötik tekelinin ürünü, geçerli ikameleri olmadığı için çok az rekabetle karşı karşıyadır ya da hiçbir rekabetle karşı karşıya değildir. Dolayısıyla, yüksek fiyattan satış yapabilecek ve ciddi anlamda kar elde edebilecektir.
- Bir pazarda bir ürünü satan çok sayıda firma bulunabilir. Örnek olarak, ABD'de 15.000 domates üreticisi vardır. Bu pazarda, bir çiftlikte elde edilen ürün, bir başkasındakinin oldukça yakın bir ikamesidir. Her domates çiftçisi ciddi bir rekabetle karşı karşıyadır, yüksek fiyatlar üzerinden satış yapamaz ve oldukça düşük karlar elde eder.
- Birkaç satıcının bulunduğu orta seviyede bir piyasa; örnek olarak rakiplerin General Electric, Pratt & Whitney ve Rolls Royce olduğu büyük ticari uçak motorları pazarı. Burada ne farmasötik vakasındaki gibi bir tekel söz konusudur, ne de domates vakasındaki kadar rekabet olması muhtemeldir. Orta seviyedeki bu vakada, örneğin, General Electric diğer iki şirketin rekabetiyle karşı karşıya olduğu için daha az fiyat belirleme gücüne sahiptir ve bir tekel olarak kazanacağı kardan daha azını kazanmaktadır. (Bu örnekte, az sayıda firmanın bulunduğu pazarlardaki rekabeti kısıtlayıcı işbirliği (collusion) ile ilgili hususlar ele alınmamıştır. Rekabeti kısıtlayıcı işbirliğine dayalı davranışlara ilişkin hususlar belgenin devamında ele alınacaktır.)

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

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

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

- *Firma sayısı*: Genelde, ilgili pazardaki firmaların sayısı arttıkça pazar gücü ile ilgili kaygılar da azalır.

- *Üretim yoğunlaşması*: Bununla, üretimin pazardaki birkaç firmanın elinde ne ölçüde yoğunlaştığı ölçülür. Genel olarak, yüksek üretim yoğunlaşmasının pazar gücü ihtimalinin artmasına sebep olması beklenir.

Firmaların az sayıda olması veya yoğunlaşmanın daha fazla olması, rekabet için mutlaka olumsuz değildir — bu, giriş engellerinin büyüklüğüne (aşağıda tartışılmaktadır) ve potansiyel olarak, yaygın rekabet türüne (ihale pazarlarına karşılık normal pazarlar gibi) bağlıdır.

3.1.2. Giriş Engelleri

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

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

Giriş engelleri çok çeşitli boyutlarda olabilir; bunları aşağıda tartışacağız. Burada, her bir engelle ilişkilendirilebilecek olumlu ve olumsuz yönleri veya hangi engelin rekabeti daha fazla kısıtlayabileceğini tartışmayacağız, sadece farklı engel türlerini belirteceğiz.

- *Doğal engeller*: Giriş engelleri, sabit (veya genel) maliyetlerin yüksek olmasının sebep olduğu ölçek ekonomileri gibi, doğal faktörlerden kaynaklanabilir. Örneğin:
 - Su arıtma tesislerinin genel maliyetleri yüksektir. Dolayısıyla, duruma en uygun düşen belirli bir coğrafi bölgede tek bir su arıtma tesisine sahip olmaktır.
 - AR-GE ve genel maliyetlerin yüksek olmasından dolayı, büyük ticari uçak motoru üretme endüstrisine giriş zordur.
- *Batık maliyetlerle ilgili engeller*: Giriş engelleri, pazara girişteki batık maliyetlerin yüksek olduğu pazarlarda meydana gelebilir. Batık maliyetler, maliyetin geri alınamaz unsuru olarak tanımlanır. Yani, bir firmanın belirli bir endüstriden çıkmayı tercih etmesi halinde geri alamayacağı maliyetler. Esas itibarıyla batık maliyetler, bazı üretim girdilerinin nitelikleri

bakımından üst seviyede uzmanlaşma gerektirdiğini, sonuç olarak da sınırlı alternatif kullanımları olduğunu gösterir. Bu unsur, satın alınan sermayenin yeniden satış değerinin düşük olması, yüksek reklam giderleri, yüksek araştırma ve geliştirme giderleri ve benzeri nedenlerden kaynaklanabilir.¹⁸ Batık maliyetler, düzenlemeler bağlamında ortaya çıkabilir; bazı örneklere bakalım:

- Farmasötik endüstrisinde, firmaların ürünü piyasaya sürebilmesi için önce, ilacın güvenli ve etkili olduğunu gösterecek kapsamlı klinik denemeler yapması gerekir. Firma güvenli ve etkili olduğunu göstermeyi başaramadığı takdirde, ilaç onaylanmaz. Düzenlemeye ilişkin onaylamalar sürecinde ortaya çıkan maliyetler, geri alınamadıkları için batık maliyetlerdir;
 - Çevreyle ilgili düzenlemeler dolayısıyla boya ve boyar madde üreticileri, ürünlerinin kimyasal bileşimini değiştirmek zorunda kalmışlardır. Yeni formüllerin güvenli olmasını ve aynı zamanda renk, yapışkanlık ve kıvamlilik standartlarına uymasını sağlamak için, zorunlu olarak yeni AR-GE giderleri ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan AR-GE giderleri, firma başarısız olduğu ve pazardan çıkmak zorunda kaldığı takdirde batık maliyet durumuna düşecektir.
- *Yerleşik firmanın(ların) davranışlarının neden olduğu engeller:* Piyasadaki yerleşik firmaların eylemleri rekabete zarar veren etkilere sahip olabilir. Örneğin:
 - Telekomünikasyon, elektrik ve doğal gaz gibi endüstrilerdeki şirketler, müşterinin belirli bir süre için sözleşmeye kilitli hale getirildiği ve tedarikçi değiştirmenin masraf karşılığında gerçekleştiği planlar sunar. Bunlara değiştirme maliyetleri denir. Bunlar müşterilerin tedarikçi değiştirirken yüklenmek zorunda olduğu masrafları artırdığı için, rakipler ve yeni girenlerin aleyhine olmaktadır.
 - ABD'deki telekomünikasyon şirketleri, kendi şebekelerine rakiplerinin erişimini kısıtlamak/reddetmek için ısrarlı bir mücadele vermiştir. Bu durum internet hizmetleri ve telefon pazarlarındaki rekabeti azaltmaktadır;
 - Farmasötik endüstrisinde, şirketler pazara girişi engellemek için çoğu zaman patent "uzatmaları" elde etmeye çabalar ve potansiyel jenerik üreticilerinin masraflı davalarla uğraşmalarına neden olur.
 - Posta hizmeti piyasaları rekabete açıldığı sırada piyasada yerleşik olan Postahaneler, posta kabulü, tasnifi ve teslimatında kendilerine özel taşıyıcılar karşısında ayrıcalıklı muamele gösterilmesi konusunda

¹⁸

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

yabancı Postahanelerle anlaşarak, ortaya çıkan rakiplere yönelik engeller koymaya çalışmıştır.¹⁹

- *Düzenlemenin getirdiği engeller:* Devletin ve meslek kuruluşlarının düzenlemeleri, giriş engelleri yaratabilir. Örneğin:
 - Pek çok ülkedeki kanunlar perakende sektörüne yeni girişe kısıtlamalar getirir; özellikle, büyük perakende zincirlerinin girişi;
 - Yeni işletme kurmanın uzun süren ve maliyetli bürokratik işlemleri, pek çok ülkede piyasalara yeni girişleri azaltmaktadır
 - Havalimanlarındaki iniş veya kapı slotlarının *büyükbaba* hükümlerine tabi olması, yerleşik hava yollarının lehine olmaktadır ve yeni kurulmuş hava yolları için engeller oluşturmaktadır.
 - Pek çok ülkede hukuk veya tıp mesleklerinin bir eyalet veya bölgede icra edilmesi için avukat veya doktorun yerel kurulun sertifika sınavlarından geçmesi gerekir ki bu, meslek sahiplerinin belirli bir eyalete girmesi ve eyaletler arasındaki dolaşımı konusunda engeller yaratmaktadır.

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

3.1.3 Yeni firmaların girişi

Yeni firmaların girişi, pazara fiyat rekabeti getirebilir, yeniliği teşvik edebilir, üretim etkinliğinde kazançlar sunabilir, satılan mal ve hizmetlerin daha zengin çeşitliliğe sahip olması ve ürün kalitesinin iyileşmesi ile sonuçlanabilir.

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

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

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

¹⁹ Posta hizmeti piyasalarına dair hususların tartışması için bakınız: Ghosal (2002) ve referansları.

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

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

Bunun aksine, kısa sürede giriş ihtimali:

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

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

3.1.4 Firmaların pazardan çıkması

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

- Yeni bir düzenleme uyarınca, çevre kirliliği ile ilgili yeni standartları karşılamak için yerleşik firmalara beş yıl tanıdığı varsayalım. Maliyetli yatırımları gerçekleştirilemeyen şirketler çok büyük olasılıkla pazardan çıkmak zorunda kalacaktır;
- ABD Federal Haberleşme Komisyonunun, yerleşiklerin rakiplerle ağlarını paylaşmasının zorunlu tutulmaması yönündeki (Ağustos, 2005) kararından sonra, bazı internet hizmet sağlayıcıları ağ erişimi olmadığı için pazardan çıkmak zorunda kalabilir;
- Doğal gaz, elektrik ve telekomünikasyon gibi endüstrilerde hakim durumda olan yerleşik firmaların, büyük değişim maliyetlerine yol açmalarına izin verilmesi, yeni kurulmuş firmaların pazardan çıkmalarına neden olabilir.
- Mevcut veya yeni düzenlemelerin ve ticari uygulamaların rekabet bakımından değerlendirilmesi, pazarın işletmelere kapanma olasılığına bakmalıdır; zira bu husus, fiyatlar, ürün çeşitliliği ve diğer faktörlere ilişkin açılımlarla birlikte, pazardaki rekabetin geleceğinin ne boyutta olacağına dair sonuçlara sahiptir.

3.1.5 Yenilik ve Etkinlikler

İşletmelerin yenilik yapması birtakım arzu edilen sonuçlar sağlayabilir, örneğin:

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

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

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

- Rakipler arasındaki araştırma ortak girişimlerine izin verilmesi. Örnek olarak, AMD, Freescale, Hewlett-Packard, IBM, Infineon, Intel, Panasonic, Philips, Samsung, Spansion, TSMC ve Texas Instruments’ın üyeleri arasında bulunduğu SEMATECH Consortia. Bu konsorsiyumun hedefi, yarı iletken teknolojisini ve entegre devrelerin performansını ilerletmektir. Rekabet politikası kurumlarının taşıdığı bir korku, böyle bir işbirliğinin bilgi alışverişi ile fiyatlar ve üretimin koordinasyonuna sebep olma potansiyeli taşımasıdır. Ancak, yenilikteki artışın topluma sağlaması beklenen kazanımların, olumsuz etkileri telafi ettiği anlaşılmaktadır. Şirketlerin ürün tasarımı ve uyumluluk konusundaki standartları belirlemesine izin verilen durumlardan da benzer örnekler verilebilir.
- Şirketlerin aşağıdaki amaçları gerçekleştirmesine yönelik olarak, yatırımlar yapma veya kurumsal değişikliklere gitme veya yeni ürün ve hizmetler sunma konusunda işletmecilere izni verilmesi:
 - *Ölçek ekonomileri*: bunlar genel maliyetlerin yüksek olduğu durumlarda ortaya çıkar. Daha büyük ölçekli bir üretime izin vermek, üretilen birim başına düşen ortalama maliyetin düşmesini sağlar. Örneğin daha büyük perakende mağazalarına izin vermek, firmaların ölçek ekonomilerinden faydalanmasını ve sundukları hizmetin birim maliyetinin düşmesini sağlayabilir;
 - *Kapsam ekonomileri*: ürünlerin uzmanlaşmış ayrı firmalar tarafından üretilmesindense, bir firmanın farklı ürünleri veya hizmetleri üretme maliyetinin daha düşük olması durumu. Örneğin maliyet-etkinlik yönünden, eczaneler ve marketler arasında bir ayırım yapılmasını

zorlayan düzenlemeler yerine, bir bakkal dükkanının reçetesiz ilaç satmasına izin vermek, ortak pazarlama, depolama ve tedarikçi sözleşmelerinden elde edilen maliyet tasarrufları dolayısıyla etkin olacaktır.

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

3.1.6 Rakiplerin maliyetlerini artırmak

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

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

3.2. Özet ve düzenlemelerin rekabet bakımından değerlendirilmesi ile ilgili bağlantılar

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

pazar gücü ve yenilik ile ilgili hususları değerlendirirken kullanılan kavramlar ve çerçeveye ilişkin genel bir fikir ortaya koymuştur.

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

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

4. Düzenleyici Müdahaleler

Devletlerin piyasalara müdahale etmesinin alternatif açıklamaları vardır. Bunun bir gerekçesi de, çok sayıda endüstride piyasa aksaklıkları olması ve bunlara çözüm bulmak üzere çeşitli kurallar ve düzenlemelerin tasarlanmasıdır.²⁰ McAvoy (1992)'nin belirttiği gibi, düzenleme genelde, tüketicilerin tekel gücünden korunmasına yönelik olarak tasarlanmış kar ve fiyat kontrollerini, bunun yanında işyeri güvenlik kuralları ve sağlığı ile fabrikaların yakınlarındaki kişilerin korunmasına yönelik olarak çıkarılmış emisyon mevzuatını da içeren, son derece yerinde ekonomik ve sosyal amaçlar üzerine kurulmuştur. Düzenlemelerin yapıldığı bazı alanlara kısaca göz atalım.

- Genel maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle, yaygın olarak, büyük ölçek ekonomileri özelliği taşımış olan elektrik, su, demir yolları, telekomünikasyon, posta hizmetleri gibi sektörler ve benzerlerinde doğal tekel oluşabilir. Bu durum göstermiştir ki, (örneğin su ve elektrikte olduğu gibi) yerel veya bölgesel tekellere ve hatta (telekomünikasyon, demir yolları ve posta hizmetleri alanlarında olduğu gibi) ulusal tekellere sahip olmak çoğu zaman en uygun yol olmuştur. Tekellere, ürünlerinin fiyatını belirleme izni verilse idi, fiyatlar gereğinden yüksek olurdu. Tekelin pazarda faaliyet göstermesine izin vermek, ancak, tüketiciler için fiyatların adil olmasını sağlamak amacıyla fiyatlarda düzenleme yapmak, buna ilişkin bir çözüm olmuştur. Ölçek ekonomileri dışında, evrensel hizmet sağlama da, bu sektörlerdeki yasal tekellere yönelik bir başka sav olmuştur. Pazar koşulları, teknoloji ve diğer faktörler değiştikçe, bu sektörlerden bazıları da pek çok ülkede deregüle edilmiştir. Daha incelikli düzenleme tasarımı,

²⁰

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

belirli sektörlerin rekabetçi ve doğal tekel kesimlerinin birbirinden ayrılmasına da olanak tanıyarak, telekomünikasyon ve demir yolları gibi alanlarda, daha önceleri düzenlemeye tabi (veya devlet mülkiyetinde) olan ve dikey bütünleşik yapıdaki tekellerin yerine rekabetin getirilmesini sağlamıştır.

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

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

- *Giriş:* Örnek olarak, pek çok ülkede, bir coğrafi bölgedeki eczanelerin ve perakende satış mağazalarının sayısına sınırlamalar getirilmektedir. Şehirlerde taksi sayısına ilişkin düzenlemeler yaygındır. Elektrik, telekomünikasyon ve bankalar ve benzeri sektörlerde yeni firmaların pazarlara girmesi düzenleme ile engellenmiştir. Doktorluk, avukatlık, mimarlık ve benzeri meslek gruplarında, çoğu zaman meslek mensuplarının bir bölgeden diğerine akışını önleyen veya büyük ölçüde engelleyen çok sayıda kural ve kısıtlama bulunur.
- *Miktar:* Balık avı miktarına ilişkin pek çok ülkedeki miktar düzenlemeleri, pazar günleri alkollü içki satışının yasaklanması, belirli bölgelerde yapılan (ticari) inşaat miktarına ilişkin düzenlemeler ve benzerleri, örnekler arasında yer almaktadır. Miktar düzenlemeleri başka şekillerde de gerçekleşebilir; Postanın düzenlenen fiyat üzerinden tüm talebi karşılamasını gerektiren, posta hizmetine yönelik evrensel hizmet

yükümlülükleri gibi. Son olarak, üretim ve ekim alanındaki kotalarla ilgili tarımdan örnekler verilebilir.²¹

- *Standartlar*: Pek çok ülkede hükümetler tıbbi araçlar ve farmasötikler, yapı kuralları, sağlık ve meslek güvenliği, otomobil güvenliği, çevre ve işgücü hakkında standartlar belirler. Radyo ve televizyon gibi farklı türlerdeki haberleşme araçlarında kullanılan malzeme ve dille ilgili içerik hakkında olduğu gibi, başka alanlarda da düzenlemeler mevcuttur.
- *Fiyat*: Elektrik, doğal gaz, hava yolları, telekomünikasyon ve posta hizmetleri ile benzeri sektörler, fiyat düzenlemelerine tabi tutulmuştur.

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

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

1. Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlandıran kural ve düzenlemeler
2. Tedarikçilerin rekabet edebilirliğini sınırlandıran kural ve düzenlemeler
3. Tedarikçilerin rekabet etme teşviklerini azaltan kural ve düzenlemeler

Yukarıdaki üç kategorinin her biri kapsamında, kural ve düzenlemelerin arkasındaki çıkış noktalarını belirtiyor, bunların sebep olabileceği potansiyel rekabet kaygılarına dikkat çekiyor ve farklı ülkelerdeki çeşitli pazarlar ve endüstrilerden seçilmiş örnekler sunuyoruz.²²

Kendi kendine düzenleme ve birlikte düzenlemeye ilişkin kapsamlı alanla ilgili olan ve üzerinde gerçekten fikir belirtilmesi gereken bir mekanizma mevcuttur. 4.3.1. bölümde belirttiğimiz gibi, bazı meslek grupları ve mal ve hizmet üreticilerine, kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenlemeye başvurmak için hareket alanı

²¹ Glaeser ve Schleifer (2001) miktar düzenlemelerine ilişkin ışık tutan bir tartışma sunmaktadır.
²² Bu belgenin 6. kısmında (“Değerlendirme Aşamaları”) göreceğimiz üzere, yukarıdaki üç kategori “Rekabet Değerlendirme Kontrol Listesi”nin kilit unsurlarını oluşturur.

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

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

4.1 Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlandıran kurallar ve düzenlemeler

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

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

halinde, bu durumun geçerli olması muhtemeldir.

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

incelemek yararlı olacaktır. Aşağıda, rekabet etkilerinin dikkatle değerlendirilmesini gerektiren iki geniş alana dikkat çekiyoruz.

4.1.1 Girişe ilişkin düzenlemeler

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

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

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

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

Ağ güvenliği yazılımına odaklı bir yazılım şirketinin internet oyunları ile ürünlerini çeşitlendirmesi.

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

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

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

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

Caves (1998) ve Sutton (1997)'de açıklandığı üzere, bu geniş tespitler oldukça genel olup, farklı ülkelerdeki farklı endüstrilere ilişkin veriler kullanılarak araştırmacılar tarafından tekrar edilmiştir. Bu tespitlerin gösterdiği bir husus, 1'inci grupta pazara giriş yapanların, başarılı olabilmek için orantısız ölçüde yüksek engeller ve maliyetlerle karşılaşmasıdır. Bunun açık bir sonucu, giriş engelleri koyan düzenlemelerin 1'inci gruptaki pazara giriş yapanlara muhtemelen çok daha fazla olumsuz etki etmesi olacaktır.

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

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

- Pek çok ülke, belirli bir coğrafi bölge için veya belirli bir bölgede yaşayan belirli miktarda birey için, izin verilebilecek perakende mağazalarının sayısına ilişkin kurallar koyar. İkinci yöntemde göre, kişilerin sayısı, hiçbir şekilde, söz gelimi 5.000'i geçmediği takdirde yeni eczanelere izin verilmez. [2003 tarihli OFT (Adil Ticaret Ofisi) belgesi, eczane piyasalarındaki rekabet ve düzenleme hususlarına ilişkin yararlı bir tartışma içerir.]
 - ABD – AB arasındaki daha önceki hava yolu anlaşmasına göre, Avrupalı bir hava yolu kendi ülkesinin dışındaki herhangi bir şehirden kalkışlı olarak ABD'ye uçuş hizmeti sunamamaktaydı. Bu durum, ABD – AB hava yolu piyasalarındaki rekabet miktarını kısıtlamaktaydı. (Yakın dönemde imzalanan yeni anlaşma, düzenlemelerin çoğunu ortadan kaldırmaktadır.)
- Gizli kısıtlamalar, daha dolaylı giriş kısıtlamaları şeklinde düşünülebilir. Örneğin:
 - Deregüle edilmiş telekomünikasyon piyasalarında rekabeti sağlamak için, bu piyasanın yerleşiklerini sahip oldukları ağı yeni girenlerle paylaşmaya zorlayan kurallar gerekecektir. Bu olmadan, pazara girenler (internet ve telefon) hizmetlerini (yeterince) yerine getiremez ve rekabet edemezler. Pazara girenlerin anlamlı bir şekilde rekabet edebilmesi için, yerleşik olanın iletim ağına erişim sağlamalarına izin vermenin zorunlu olduğu elektrik piyasalarında da benzer hususlar gündeme gelmektedir. Bununla birlikte, paylaşımı zorunlu hale getirmemek, yerleşik olanın ağına erişim sağlanmasına hiçbir şekilde izin vermeyeceği anlamına gelmez, ancak bu, pazara giren/potansiyel rakip için daha belirsiz bir ticari ihtimale dönüşür;
 - Meslek kuruluşları tarafından — hukuk, muhasebe veya tıp gibi — kabul edilen kalite standartları, sertifikasyon kuralları ve benzerleri girişe önemli kısıtlamalar getirebilir.
 - Girişi geciktiren veya engelleyen kayda değer idari ve bürokratik engeller (Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes ve Schleifer, 2002).

Kutu 1, tüketici refahına ilişkin sonuçlar da doğurarak ortaya çıkabilecek rekabet hususları bakımından, daha yakından incelenebilecek kural ve düzenlemelerden seçilmiş örnekler sunmaktadır.

Kutu 1. Giriş

1. Yeni bir işletme açmanın önündeki bürokratik engelleri ortadan kaldırmak için gerekli zaman ve para ülkeden ülkeye büyük farklılık gösterebilir. Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes ve Schleifer (2002)'de sunulan verilere göre, yeni bir işletme açmak için gereken zaman, en az Kanada'daki gibi 2 ay, en çok da Mozambik'teki gibi 174 ay olmak üzere değişmektedir. Parasal maliyet ise, kişi başına düşen (1997 tarihli) GSYİH'nin bir yüzdesi olarak, en düşük Yeni Zelanda'daki gibi % 0,42, en yüksek de Nijerya, Senegal ve Burkina Faso'daki gibi % 100 olmak üzere çeşitlilik göstermektedir. Gelişmiş ülkeler arasında dahi gerekli zaman konusunda (ve maliyette) büyük farklılıklar vardır: örneğin bu durum ABD'de 7 ay (ve kişi başına düşen GSYİH'nin % 1'idir), Almanya'da 90 ay (ve % 8,5'tir) ve Avustralya'da 3 ay (ve % 2'dir). İzin almak için gerekli süre ve buna ilişkin masraflardaki çarpıcı değişkenlik, yeni giriş engellerinde önemli farklılıkların muhtemel olduğunu gösterir. Yeni giriş engellerini azaltmak ve büyümeyi ve yeniliği teşvik etmek için, giriş prosedürlerinin idari reformu zorunlu görünmektedir.
2. Bazı ülkelerde eczanelere getirilen düzenlemeler vardır ve bunlar farklı şekillerde gerçekleşebilir.
 - Önceden belirlenmiş bir coğrafi bölgede veya sakinlerin sayısına göre faaliyet gösterebilecek eczanelerin sayısını sınırlandıran kurallar. Örneğin, Macaristan'da eşik 5.000 sakin kadardır.
 - 1970'ten beri dağıtımın *Apotekler* (perakende ilaç satışındaki devlet tekeli) vasıtasıyla kontrol edildiği İsveç'te olduğu gibi devlet kontrolü. Nicorette ürünlerini pazarlayan İsveç şirketi Bringwell International davasının gösterdiği gibi, özel bir eczane açmak ceza hukuku anlamında ihlal teşkil edebilir.
 - İngiltere Adil Ticaret Ofisi'nin (2003) raporunda belirtildiği gibi doğrudan giriş düzenlemeleri. Eczanelere yönelik pazara giriş düzenlemelerine, İngiltere ve Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'da, Ulusal Sağlık Hizmetlerinin yükselen maliyetini kontrol altına almak üzere 1987 yılında geçilmiştir. Düzenlemeler, yeni eczanelerin, yer değiştirmelerinin ve mülkiyet değişikliklerinin arzu edilir olup olmasının değerlendirilmesini içermektedir.

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

3. Avustralya'nın 1998 tarihli dijital dönüşüm yasası, yeni ticari yayın kurumlarının pazara girmesini 2006 yılına kadar yasaklamıştır. Bu hareketle, yerleşik ticari istasyonların analog televizyon iletiminden dijitale geçmelerini kolaylaştırmak amaçlanmıştır. Bu tür bir düzenleme, daha sonra girmelerine izin verilse bile, spektrumlarını açık artırma ile almak zorunda kalacak yeni girenleri dezavantajlı bir konuma düşürmektedir.
4. AB genelinde avukatlık, muhasebecilik, mimarlık, mühendislik ve eczacılık gibi serbest meslek grupları, resim ve harç tarifesi, reklam kısıtlamaları, münhasır haklar ve meslekler arası işbirliğini yasaklayan kurallar gibi düzenlemelere tabidir. Meslek kuruluşları bu kısıtlamaları mesleki hizmetlerin ve standartların kalitesini sağlama gerekçesiyle haklı gösterse de, bunların rekabeti kısıtlayabileceğini ve bu şekilde potansiyel olarak fiyatların artmasına ve sunulan hizmetlerin çeşitliliğinin azalmasına sebep olabileceğini belirtmek önemlidir.
5. ABD Genel Muhasebe Ofisi'nin (2004) Raporunda, yeni Açık Gökyüzü anlaşması uyarınca faaliyet gösteren hava yollarının sayısında çok az kısıtlama olacağı/hiçbir kısıtlama olmayacağını ve hava yollarının hangi pazarlarda hizmet sunabileceğine dair hiçbir kısıtlama olmayacağını açıklamaktadır. Daha önceki anlaşma, AB – ABD uçuşlarının sayısı, kalkış noktası ve varış yeri hakkında kısıtlamalar içermektedir. Örneğin, Air France Fransa'dan ABD'ye uçak kaldırabiliyor, ancak diyelim ki Frankfurt'tan ABD'ye uçuş koyamıyordu. ABD hava yolları için de aynı şey geçerliydi. Yeni Açık Gökyüzü anlaşması bu giriş engellerini azaltmak üzere tasarlanmıştır.
6. Terzic, Wurm ve Dietric (2000)'in belirttiği gibi Almanya'nın 1998 tarihli enerji kanunu, elektrik ve doğal gaz için girişi kısıtlayan münhasır *franchise*'leri kaldırmıştır. Yeni kanun her iki enerji türünün perakende piyasasını da rekabete açmıştır. Daha önce Avrupa'daki en yüksek fiyatları ödemekte olan Alman elektrik tüketicileri, rekabetin artmasına, daha iyi hizmetlerin sunulmasına ve fiyatların

düşmesine tanık olmuştur.

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

- Bertrand ve Kramarz (2002), büyük perakende satış mağazalarının ortaya çıkması ve yaygınlaşmasının, Fransız perakende sektörünün büyümesini etkileyen ve istihdam kazanımlarının düşmesine neden olan giriş engelleriyle sonuçlandığını göstermiştir.
- Avrupa'daki pek çok ülkede – İtalya, İspanya, Hollanda ve Fransa, vb.– perakende mağazalarının çalışma saatlerine ilişkin sınırlamalar vardır. Aile işletmesi olan küçük mahalle bakkallarının korunması için vergi ve planlama kanunları tasarlanmaktadır. Nispeten küçük olan mağazalar yakından hizmet olanağı sunsa da, bu kurallar (büyük ve küçük) perakendecilerin, daha uzun süre açık kalarak gerçekleştireceği daha iyi hizmet ve daha fazla istihdamı sağlamasına engel olmaktadır. OECD (1997) raporu bu gibi düzenlemelerin ortaya çıkardığı rekabet sorunlarını ele almaktadır.
- Japonya gibi, benzer düzenlemelerin gevşetildiği ülkelerde bu sektörde önemli büyüme görülmüştür. Japonya'da 1974 yılında küçük, bağımsız perakendecileri korumak üzere Büyük Ölçekli Perakende Satış Mağazaları Kanunu çıkarılmıştır. Bu kısıtlamalar 1990'larda gerçekleştirilen üç ayrı düzeltme ile gevşetilmiştir. Büyük mağaza açma başvurularının sayısı, 1989'da 794 iken, 1990'da 1.667'ye yükselmiş ve 1996'da 2.269 ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır.

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

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

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

4.1.2 Münhasır hakların tanınması ve süresinin uzatılması

Devletler tarafından, fikirlere, malların üretimi ve hizmetlerin sağlanmasına yönelik çok sayıda alanda işletmelere münhasır haklar tanınmaktadır. Örneğin:

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

Münhasır haklar tanımak ve bunların sürelerini uzatmak için sayısız neden vardır. Bazı endüstrilerde, yasal tekel (veya münhasır haklar) verme nedenlerinden biri, genel maliyetlerin fazlalığından kaynaklanan ölçek ekonomileri ile alakalıdır. Zamanla pazarlar ve teknolojiler geliştikçe, pek çok ülke sektörleri deregüle etmiş, kamuya ait şirketleri özelleştirmiş ve rekabete izin vermiştir. Ayrıca, düzenlemeye ilişkin daha incelikli yaklaşımlarla, endüstrilerin doğal tekel özelliği taşıyan spesifik unsurlarının belirlenmesi ve bunların potansiyel olarak rekabetçi olan (üst ve alt pazarlardaki) diğer unsurlardan ayrılması sağlanmıştır. Mal ve hizmetlerin üretimi için münhasır hak alanlar, önemli ölçüde pazar gücü elde etmiş olur. Doğal tekeller konusunda, söz konusu sorun kamu hizmeti sektörlerinde yapılan fiyat ve getiri oranı düzenlemesi ile hafifletilmiştir.

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

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

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

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

Kutu 2. Münhasır hakların tanınması ve sürelerinin uzatılması

1. Batı Avustralya'da, Su ve Sulama Hakları (Kuyuların İnşa Edilmesi ve Tadilatı) Tüzüğü (1963) ile, su sayaçlarını takma, tamir etme ve test etme konusunda tüm haklar Sular ve Nehirler Komisyonu'na verilmiştir. 2000 yılında hükümet, rekabete zarar verdiğini belirterek, Sular ve Nehirler Komisyonu'nun su sayaçlarını takma, tamir etme ve test etme konusundaki münhasır hakkını kaldırmak üzere tüzüğü değiştirmiştir.
2. Patent sürelerinin "uzatılması" için önemli sayıda başvuranın olduğu bir sektör de farmasötik sektördür. Patent korumasının süresini uzatmak, pek çok durumda, rekabete zararlı etki edebilir.
 - Prozac (bir antidepresan) 1977'de patenti alınarak, 1987'de piyasaya sürülmüştür. Bu ilaç tarihteki en çok satan ilaçlardandır. Eli Lilly, Prozac patentinin süresini uzatabilmek için mahkemede beş yıl süren bir mücadele vermiş ve kaybetmiştir. Süre uzatmaya karşı çıkan Barr Laboratories ile birlikte, Dr. Reddy's Laboratories, Teva Pharmaceuticals, Geneva Pharmaceuticals ve Pharmaceutical Resources orijinal maliyetin çok az bir kısmıyla ilacın jenerik bir versiyonunu üretebilmiştir. Jeneriklerin piyasaya sürülmesinden sonra, 20 mg'lık kapsülün 2 Doların üzerindeki fiyatının (Eli Lilly'nin marka adını taşıyan versiyonu), jeneriklerde bir hap başına 0,50 Dolar'ın altına düşeceği tahmin edilmiştir.
 - Patent sürelerini uzatma başvuruları yaygındır. Örneğin Japonya'da 20 yeni patent uzatma başvurusu yapılmış olup, bunlardan 16'sı farmasötiklere dayalıdır. Merck Sharp & Dohme, migren tedavisinde kullanılan Maxalt tabletleri için beş yıllık bir uzatma elde etmiştir (patentin sona eriş tarihi artık Ocak 2017 olmuştur). Kaynak: Japon Patent Gazetesi, 25 Mayıs, 2005.
3. Brezilya'da, patent alanın Brezilya'daki bir patentle bağlantılı münhasır hakları elinde bulundurması için patentli buluşun Brezilya'da üretilmesi gerekir. Farmasötik ve biyoteknoloji gibi bazı sektörlerde, üretim tesisleri maliyetli yatırımlardır ve bir şirketin her ülkede bir fabrika yapmasını beklemenin gerçekçi olmadığı görülmektedir. Bunun, çeşitli sektörlerdeki rekabete zararlı etkileri olabilir.
4. 1997 Ferrovias vakasında, Kolombiyalı bir devlet şirketi (Ferrovias) bir başka şirket (Drummond) ile yıllık olarak kömür taşımak üzere 30 yıllığına münhasır bir sözleşme yapmıştır. Sözleşme, başka firmaların kömürünün taşınmasını da, Drummond'un ön onayı olması şartına bağlamıştır. Kolombiya yönetimi, daha sonra uygulamayı incelemeye tabi tutmuş ve sözleşmenin ayrımcı ve rekabeti kısıtlayıcı olduğunu tespit etmiştir. Rekabet hukuku uygulamasına ilişkin bu örnek, münhasır sözleşmeler vermenin zararlı etkilerine kanıt teşkil eder.
5. Hükümetler bazen, devlet mülkiyetindeki tekelleri sonra erdirerek özel tekeller meydana getirir. Devlet varlıkları için yüksek fiyat teklifleri almak, bu kararda bazen kilit bir unsur oluşturur. Burada önemli bir husus, hükümetlerin devlet mülkiyetindeki varlıkları satabilecekleri fiyatı maksimize etme arzusu ve büyük bir kısmını bu varlıkların oluşturduğu ilgili endüstride, ekonomik açıdan etkin sonuçlar sağlanması gerekliliği arasındaki süregelen gerilimdir. Örneğin Jamaika'da, telekomünikasyon şirketi 25 yıllık bir süre için münhasır haklar tanınarak özelleştirilmiştir.
6. Goodwin (2001)'in belirttiği gibi, Avrupa Adalet Divanı tarafından 2000 yılında görüşülen bir vakada, Kopenhag belediyesi düzenlemelerinin, belediye sınırları içinde üretilmiş tehlike arz etmeyen bina atıklarını işleyebilen tesislerin sayısını sınırlandırmak için münhasır haklar tanınmıştır. Düzenlemeler, belirli bir atık arzını sınırlı sayıda tesise vererek, daha kaliteli geri dönüşümlü malzeme üreten, büyük ölçekli işleme tesislerinin inşasına yatırım yapmayı teşvik etmeyi amaçlamıştır. Bu işlevi yerine getirmek üzere hazırlanmalarına karşın, düzenlemeler Kopenhag'daki bir geri dönüşüm tesisinin atık işlemesine engel olmuştur.

Belirli alanlarda, münhasır haklar tanınmanın veya bunların süresini uzatmanın mutlaka refahı artırmadığını gösteren deliller giderek artmaktadır. Örneğin, farmasötik endüstrisinde gelişmekte olan jenerik sektörü dolayısıyla, patent sürelerinin uzatılmasının çok dikkatle ele alınması gerekir. Şüphesiz, süre uzatmayı gerektiren durumlar vardır; örneğin, düzenlemeye ilişkin onay sürecinin daha uzun bir zaman alması ve patent süresini fiilen kısaltması durumunda. Bazı durumlarda, patent sahipleri ısrarlı bir şekilde süre uzatmaya çabalayabilir ve rakip jenerik

üreticilerine yüksek maliyetler çıkarabilir. Bazı yerleşiklerin büyük parasal kaynakları vardır ve çok uzun süren davalara girebilirler, ancak rakipler aynı şeyi yapacak durumda olmayabilir. Böyle durumlarda sürelerin uzatılması, tüketicilerin daha ucuz jenerik ilaçlara erişimine muhtemelen engel olur ve kayda değer bir refah kaybı doğurur. Atık toplama gibi diğer alanlarda, piyasalarda daha fazla rekabete izin verilmesine ilişkin var olan çok az sayıdaki tecrübe, sağlanan hizmetlerin kalitesi ve fiyat alanlarında fark edilir kazanımlar olduğunu göstermektedir. Genel olarak, münhasır hakların tanınması ve sürelerinin uzatılması, rekabeti önemli ölçüde azaltma potansiyeline sahip olmalarından dolayı dikkatle incelenmeyi gerektirir.

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

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

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

Düzenlemeler, Eyaletin veya bölgenin dışından malların veya hizmetlerin satın alınımının doğrudan yasaklanması gibi çok açık şekillerde gerçekleşebilmektedir. Örneğin:

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

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

- Goodpaster ve Ray (2000), Endonezya’da tarım ürünlerinin bölgeler arası nakline ilişkin çok sayıda düzenleme ve vergi bulunduğunu belirtmektedir. 18 sayılı Kanun (1997) aksaklıkları azaltmıştır ve bu durum bölgeler arası ticaretin artmasını sağlamıştır. Ancak, araştırma, kısıtlamaların birçoğunun

South Sulawesi bölgesi gibi yerlerde açık veya gizli bir şekilde geri geldiğini belirtmektedir. Yerel ulaştırma birimi tarafından, kamyonlarca taşınan malların ağırlığına getirilen kısıtlamalar bunlar arasındadır. Bu düzenlemelerin bir yan ürünü olarak da, yerel yetkililerin kamyon şoförlerinden para almak için rahatsız edici davranışlarda bulunması yer almıştır. Malların akışının önündeki bu engellerin nihai sonucu, çiftçilerin daha düşük fiyatlar elde etmesi ve yerel ve bölgesel pazarların büyümesinin ve gelişmesinin engellenmesi olmuştur.

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

Kutu 3. Malların, hizmetlerin ve sermayenin akışı

1. ABD'de Jones Yasası, iki ABD limanı arasında yük taşıyan gemilere kısıtlamalar getirmektedir. Bunlar, ticarete ve Maine'in limanları için tam anlamıyla iş geliştirebilmesine ciddi anlamda engel olduğu için, Maine eyalet meclisi Kongre'den bu düzenlemeyi kaldırmasını talep etmiştir. Giderek küreselleşen bir pazarda, bir gemiyi yapanların veya ona sahip olanların uyuşuna ilişkin kısıtlamaların artık bir anlam ifade etmediği öne sürmüştür.
2. Geçmişte, Hindistan, tarımsal hububatların farklı eyaletler arasında dolaşımına ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Devlet yetkilileri, malların serbest akışına sınırlamalar getiren emirler çıkararak, eyaletler arası dolaşımı kısıtlamıştır. 1993'te merkezi yönetimin tarım ürünlerinin akışını kolaylaştırmak amacıyla bütün ülkenin tek bir gıda bölgesi olarak ele alınmasına karar vermesine karşın, Wadhwa (2001), bazı eyaletlerin, en azından, zirai malların eyaletler arasında katı kurallar olmaksızın dolaşımına engel olabilecek gayri resmi kontrolleri dayatmayı sürdürdüğünü belirtmektedir.
 - Eyalet sınırlarındaki yerel yetkililerin benimsediği yaygın bir uygulama, mal taşıyan kamyonların durdurulması ve kontrol edilmesidir. Ancak, rutin bir kontrol bahanesiyle kamyonlar günlerce bekletilebilmektedir. Bu durum bağımsız tüccarlar üzerine ağır bir fiyat dayatmaktadır. Punjab, Haryana ve Batı Uttar Paradesh gibi, ihtiyacından fazla buğday yetiştiren yerlerde, çiftçilere mamulünü daha iyi fiyatlar veren herhangi birine satma hakkını kaybettiren gayri resmi kısıtlamalar getirilmiş – devlet düzenlemesi zorla dayatılır hale gelmiştir.
3. Çoğu ülkede malların büyük bir kısmı kamyonlar vasıtasıyla taşınmaktadır. Birçok durumda, kamyonların işletilmesine ilişkin kısıtlamalar getirilmektedir. Çeşitli gerekçeler vardır; bunlar arasında şehir kalabalığı, kirlilik kontrolü ve benzerleri yer alır. Gerekçelerin ve getirilen sınırlamaların bazıları anlamlı görünse de, kamyonların işletilmesine ilişkin kısıtlamaların malların akışının azalmasına, pazarların ayrılmasına ve rekabetin zarar görmesine sebep olabileceğini anlamak önemlidir. Bazı örnekler sunuyoruz:
 - A12 Otoyolu Almanya ve İtalya arasındaki ticaret trafiğinin önemli bir güzergahıdır. Tyrol bölgesi, çevre gerekçeleriyle (havanın kalitesini iyileştirmek için) ağır kamyonlara bir yasak getirmiştir. AAD (C-320/03 sayılı dava) böyle hayati bir geçiş yolunda ağır kamyonların yasaklanmasının malların serbest dolaşımına yönelik hukuka aykırı bir kısıtlama teşkil ettiğine karar vermiştir.
 - Daha önce, AB üyesi devletlerde, hafta sonları ve tatillerde ağır kamyonların kullanımına ilişkin çeşitli kısıtlamalar olmuştur. Örneğin, Uluslararası Kara Taşımacılığı Birliği, bu çeşitli kısıtlamaların bir üye devlette olduğu kadar bütün olarak AB'de de ticaret açısından ciddi sonuçlar doğurduğunu öne sürmüş ve kuralların uyumlaştırılması çağrısında bulunmuştur.
4. Birçok ülkede mesleki niteliklerin dolaşımının önünde engeller vardır (veya olmuştur) ve bu şekilde mesleki hizmetler piyasasına sınırlamalar getirilmiştir. AB üyesi devletler önceden ayrı ayrı kurallara sahipken, "karşılıklı tanıma ilkesi" uyarınca yeni bir AB yönergesi, niteliklerin üye devletlerce tanınmasını sağlamaya çalışmaktadır. Söz konusu kısıtlamaların hafifletilmesi, sunulan hizmetlerin daha çeşitli olması ve daha düşük potansiyel fiyatlar bakımından tüketicilere sağladığı faydalarla birlikte, mesleki hizmetlerin daha fazla akışına olanak tanıyacaktır. ABD'de, örneğin avukatlar ve doktorlar için, farklı Eyaletler farklı sertifikasyon sınavlarını şart koşmaktadır. Bu

durum tıp ve avukatlık mesleğindeki Eyaletler arasında yer değiştirmesine sınırlamalar getirmekte ve potansiyel olarak rekabete zarar vermektedir.

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

4.2 Tedarikçilerin rekabet etme hakkını kısıtlayan kurallar ve düzenlemeler

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

- İşletmelerin ürünlerinin reklamını yapma veya ürünlerini pazarlama özgürlüğünü kısıtlayan teklifler;
- Ürün veya hizmet kalitesi için bazı tedarikçilerin diğerlerine üstünlük sağlamasıyla sonuçlanan ya da tercihleri ve alım gücü göz önünde bulundurulduğunda birçok bilgili tüketicinin tercih edeceği düzeyin üzerinde "gereğinden yüksek" standartlar belirleyen teklifler;
- Bazı tedarikçilerin maliyetlerini diğerlerine göre, örneğin yerleşik tedarikçilere pazara yeni girenlerden daha farklı davranarak, önemli ölçüde artıran teklifler;
- Mal ve hizmetlerin satıldığı fiyatları kontrol eden veya büyük ölçüde etkileyen teklifler.

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

4.2.1 Reklam ve pazarlamaya ilişkin düzenlemeler

Firmaların yaptığı reklamlar; ürün özellikleri, mevcut ürünlerin kalite ve fiyatları, mevcut ürünlerdeki iyileştirmeler ve yeni ürünlerin tanıtımı ile ilgili bilginin yayılmasını sağlar. Genel olarak reklam, tüketicileri daha iyi, daha bilinçli tercihler yapabilmeleri için bilgilendirerek çok önemli bir rol oynamaktadır. Reklamlar şirketler tarafından televizyon, radyo, gazete ve dergiler ve gittikçe artarak internet dahil olmak üzere değişik kitle haberleşme araçlarında verilirler. Diğer formlar, örneğin perakende satış yerlerinde vitrin reklamları, işyeri merkezlerinde yapılan mesleki paneller ve el

ilanlarının (veya broşürlerin) dağıtılmasını kapsamaktadır. Son olarak şirketlerin bilgiyi yaymak için telefon, e-posta ve faks kullandığı doğrudan tüketiciye tanıtıma (veya pazarlamaya) doğru yeni bir eğilim söz konusudur.

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

- *Karşılaştırmalı reklam*, satılan ürünlerin meziyetlerinin reklamcı tarafından rakibine (rakiplerine) kıyasla yüceltilmesidir. Kıyaslamalar çok spesifik olabilir, örneğin teknik farklılıkları vurgulayabilir veya nitelik olarak daha genel ve daha öznel olabilirler. Karşılaştırmalı reklam ayrıca reklamcının ürünüyle rakiplerinininki arasında fiyat karşılaştırması sağlayabilir. Örneğin bir araba üreticisi, reklam yaparak arabalarının rakiplerine göre nasıl daha güvenli olduğuna dair iddiada bulunabilir ve bilimsel bir çarpışma testini kanıt olarak gösterebilir. Bir gazlı içecek üreticisi, tüketici anketlerine dayanarak kendi içeceğinin bir rakibinin içeceğine göre daha lezzetli olduğunu reklamında belirtebilir.
- *Karşılaştırmalı olmayan reklam (doğrudan reklam)*, reklamcının kendi ürününe ait nitelikleri vurgulamayı amaçlamaktadır. Bunlar kalite, ürün özellikleri ve fiyatlarını içerebilir. Rakiplerin ürünleriyle herhangi bir karşılaştırma verilmez. Örneğin bir araba üreticisi reklamında sadece kendi arabalarının meziyetlerini yüceltebilir ve modellerin fiyatlarını verebilir.

Pek çok ülke bazı mal ve hizmetlerin reklamının yapılması ve pazarlanması ile ilgili düzenlemeler getirmektedir. Bu kısıtlamalar çeşitli biçimlerde olabilir ve ülkeden ülkeye ve ülkelerdeki ürünler arasında önemli değişiklikler görülebilir. Kutu 3'te reklam ve pazarlama üzerindeki kısıtlamalarla ilgili betimleyici örnekler verilmektedir ve aşağıda bazı konularla ilgili ek tartışmalar sunuyoruz.

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

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

- **Boyut, kitle iletişim araçları ve gün içindeki zaman:** Örneğin alkollü içkilerin reklamları (sert içkiler) özel dergilerde yapılabilir, ancak televizyon gibi kitle iletişim araçlarında reklam yapılmasına ilişkin sıkı kısıtlamalar vardır. Dergilerde bile bazı ülkeler sert içkilerin reklamlarına ayrılan yer miktarını sınırlamaktadır. Bazı ülkeler içki reklamlarının yalnızca akşam geç saatlerde yapılmasına izin vermektedir. Boyut, kitle iletişim araçları ve zamana yönelik kısıtlamalar getirmenin asıl amacı, gençler gibi, bazı kesimlerinde zararlı etkileri olduğu kabul edilen ve sağlık sorunlarıyla ilişkili ürünlerin aleniyetinin azaltılmasıdır.
- **Doğrudan tüketiciye pazarlama:** Ülkeler, gittikçe artarak, e-posta, faks ve telefon yoluyla ürünlerin doğrudan tüketiciye pazarlanmasına yönelik yasaklar getirmekte ve önemli düzenlemeler yapmaktadırlar. Genel olarak, hem büyük hem küçük şirketler hem de serbest meslek sahipleri ürünlerinin ve hizmetlerinin reklamını yapmak için bu kanalı kullanmaktadır. Bu tür reklamı teşvik eden faktörlerden biri maliyetin görece – örneğin televizyon ve dergilere kıyasla – daha düşük olmasıdır. Bu tür doğrudan reklam, birçok şirket tarafından tercih edilebilir çünkü bunlar hedef izleyicilere daha iyi ulaşabilirler. Bu tür pazarlamanın önemli dezavantajlarından biri özel yaşama karışmadır. Kişiler, günün uygun olmayan saatlerinde telefonla satış yapanlar tarafından telefon yağmuruna tutulmak istemeyebilirler. İşletmeler, kendi ürün ve hizmetlerinin reklamını yapan şirketlerden faks gönderilmesini istemeyebilirler. Son olarak, işle ilgili olmayan istenmeyen e-postaların işyerindeki verimliliği bozduğu düşünülmektedir ve bunlar e-posta ve bilgisayar sistemlerini doldurabilir. Ancak, doğrudan tüketiciye pazarlamaya yönelik gereksiz yere sıkı kısıtlamalar getirmenin veya bunları tamamen yasaklamanın önemli bir olumsuz etkisi olabilir. Doğrudan tüketiciye pazarlama, diğer açıdan, yüksek maliyetler nedeniyle reklam yapmamayı tercih edecek küçük işletmeciler ve serbest meslek sahiplerinin tercih ettiği kanal olabilir. Bütün bunlar düşünüldüğünde, örneğin istenmeyen faks ve e-posta nedeniyle işyerinde verimlilik kaybını engellemek için doğrudan reklama yönelik bazı düzenlemelere ihtiyaç olduğu halde, daha küçük işletmelerin ve serbest meslek sahiplerinin reklam yoluyla işlerinin daha başarılı olması için daha dengeli bir yaklaşım benimsenmelidir.

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

Kutu 4'te reklam ve pazarlamaya ilişkin seçilmiş kurallar ve düzenlemelerle ilgili örnekler ve tartışmalar sunulmuştur.

Kutu 4. Reklam ve Pazarlama

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

- Filipinler: doğrudan karşılaştırma reklamlarına izin verilmemektedir.
- Tayvan: karşılaştırmalı iddiaların bağımsız bir otorite tarafından doğrulanması gerekmektedir.
- Tayland: karşılaştırmalı reklama izin verilmemektedir ve bütün iddiaların desteklenmesi gerekmektedir.

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

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

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

3. ABD'de farmasötik şirketleri üzerinde, televizyon, dergiler ve diğer kitle iletişim araçları yoluyla ilaçların doğrudan tüketiciye tanıtımını azaltmaları için giderek artan bir baskı vardır. ABD Senato üyeleri şirketlerden yeni ilaçların reklamını yapmadan önce iki yıl beklemelemlerini istemiştir. Düzenlemeden korkan bazı şirketler yeni ilaçlarla ilgili reklamları ertelemiştir. Esas konu ilaç reklamının gereksiz reçetelere ve sağlık masraflarının daha yüksek olmasına yol açıp açmadığıdır. ABD ve Yeni Zelanda'da doğrudan tüketiciye tanıtıma izin verilirken, bu AB ve diğer ülkelerde yasaktır. Avrupa Parlamentosu bira ile ilgili reklam kısıtlamaları getirecek mevzuat üzerinde düşünmektedir. Mevzuat, yasallaşırsa, bira fabrikalarının biranın sağlığa yararlı etkilerini tanıtmasını da yasaklayacaktır. Bu düzenlemenin esas amacı sağlıkla ilgilidir ve bira reklamlarına sınırlama (ve

biraya yüksek vergiler) getiren İsveç gibi ülkelerden baskılar gelmektedir. Biranın aşırı derecede tüketilmesinin sağlığa zarar vermesi muhtemeldir ve sağlıkla ilgili amaçlar meşrudur; öte yandan reklama sınırlama getiren mevzuatın rekabeti sınırlama potansiyeli olduğuna dikkat etmek yararlıdır.

4. ABD ve AB'deki, e-posta, telefon ve faksla pazarlama ve tanıtıma yönelik kısıtlamalar gibi doğrudan pazarlamayla ilgili düzenlemeler. Örneğin:

- ABD Federal Komünikasyon Komisyonu San Diego, Kaliforniya'daki First Choice Healthcare Inc.'e ülke çapında kişilere ve şirketlere istenmeyen faks reklamları gönderdiği için 750.000\$ 'dan fazla ceza vermiştir. Şirket aylık ücret ödeyen ve genellikle sağlık sigortası olmayan müşterilere sağlık bakımı indirim kartları vermektedir. Çeşitli işletmeler etkilenebilirken, küçük işletmeler ve yeni kurulmuş şirketler daha fazla maliyetli olan, televizyon gibi diğer kitle iletişim araçlarında reklam yapabilecek durumda olmayacakları için bu tür kısıtlamalardan özellikle daha çabuk etkilenmektedir.

Düzenlemelerin gerekçeleri esas olarak özel hayata karışma ile ilgilidir. Ancak bunlar şirketlerin reklam yaptığı ve ürünlerini pazarladığı önemli kanallar olabileceğinden rekabeti sınırlayabilir.

Reklama yönelik belirli türdeki düzenlemelerin kamu menfaatiyle ilgili önemli gerekçeleri olsa da reklama yönelik kısıtlamaların genellikle bilgi akışını azaltma ve rekabet ile tüketici refahını olumsuz yönde etkileme potansiyeli vardır. Reklama yönelik düzenlemeler yeni firmaların marka bilinci yaratma gücünü azaltarak bunların girişini kısıtlamaya yardımcı olabilir. Bu durumun göz önünde bulundurularak kısıtlamaların mümkün olduğu takdirde en aza indirilmesi gerekmektedir. Aşağıda bazı alternatifleri vurguluyoruz.²³

1. Karşılaştırmalı reklamlarla ilgili düzenlemeler

Yukarıda belirttiğimiz gibi birçok ülke karşılaştırmalı reklama yönelik ciddi kısıtlamalar uygulamaktadır. Bu kısıtlamaya karşı bir alternatif asılsız ve yanıltıcı reklamı engellemeye odaklanmak olabilir. Ayrıca, piyasaların büyük çoğunluğunda kâr/maliyet bakımından gerekçelendirilebilecek tek şeyin yanıltıcı ve asılsız reklamlara yönelik düzenlemeler olduğu iddia edilmektedir. Aldatıcı veya yanıltıcı reklam için verilen cezalarla birlikte tüketicilerin şikayette bulunabilecekleri bir mekanizma oluşturarak bu amaca ulaşılabilir.

Örneğin, Tayvan'daki karşılaştırmalı iddialar bağımsız bir otorite tarafından teyit edilmelidir. ABD'de Federal Ticaret Örgütü'nün tüketiciyi koruma bürosu aldatıcı reklam ile ilgili şikayetleri değerlendirmektedir. Böyle bir süreç şirketlerin iddiada bulunmalarına ve aynı zamanda tüketicileri korumak için kontrol ve denge mekanizmasına izin vermektedir.

2. Mesleki hizmetler tarafından yapılan reklamlara yönelik kısıtlamalar

Birçok ülkede doktorlar ve diğer meslek sahiplerinin reklam yapması yasaktır ya da onlar için sıkı kısıtlamalar vardır. Pek çok durumda bu kısıtlamalar hukuk ve tıp birlikleri gibi ilgili meslek kuruluşları tarafından getirilmektedir. Bir mesleki birlik, kurum

²³

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

veya kurula mesleğin icrası üzerinde kontrol yetkisi verilirse bu kontrol yetkisi, reklamın tüketicilere doğrudan zarar verebileceğine dair zorlayıcı kanıtlar olmadıkça, doğru reklamları kısıtlama hakkını içermemelidir. Meslek sahiplerinin geçerli reklam yapmasını engellemek büyük olasılıkla rekabetin olmamasına ve söz konusu hizmetlerde daha yüksek fiyatlara yol açacaktır.²⁴

3. Doğrudan tüketiciye pazarlama

Doğrudan pazarlama son yıllarda önemli ölçüde artmıştır ve hükümetler önemli kısıtlamalar getirmektedir. Ancak bazı yasakların bu düşük maliyetli reklam yolunu seçen küçük işletmeleri ve serbest meslek sahiplerini orantısız olarak etkilemesi muhtemel olduğu için, bunlar zararlı olabilir. Bu konuya ilişkin olarak bireylere çıkma seçeneği (opt-out clause) sunmak bir çözüm olabilir. Belirli telefon ve faks numaralarının ya da e-posta adreslerinin 'aramayın' veya 'e-posta göndermeyin' listelerine eklenebileceği mekanizmalar oluşturulabilir. İnternet ve sunucuya dayalı istenmeyen posta filtreleri bu rolün bir kısmını üstlenebilir, ancak genellikle e-posta gönderenleri izlemek çok zordur (aranmayı istemeyenlerin telefon numarası listesinin aksine), bu da e-posta istemiyorum politikasının etkili olmayacağı anlamına gelmektedir. Genel olarak bu çözümler kişilerin istedikleri zaman çıkmasını sağlarken aynı zamanda işletmelerin – özellikle küçük işletmelerin – meşru olarak kendi ürünlerinin ve hizmetlerinin reklamını yapmalarını sağlar.

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

4.2.2 İçerikle ve standart belirlemeyle ilgili kurallar

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

- Otomobil piyasası oldukça pahalı olan daha büyük, yüksek kalitede lüks arabalardan daha küçük, görece daha düşük kaliteli ve daha ucuz arabalara kadar çok çeşitli arabaları barındırmaktadır. Bu piyasada, kalite tercihleri ve satın alma gücünü belirleyen gelir düzeyleri farklılık gösteren tüketiciler bulunmaktadır. Araç piyasasında bazı müşteriler görece daha düşük kalitede ve daha düşük fiyatlı araçları almaktan memnun olurken diğerleri daha yüksek fiyatlı lüks araçları tercih edebilirler;

²⁴

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

- Şişe suyu endüstrisi dünya çapında hızla gelişmektedir. Kısıtlanmamış bir piyasada üretilen şişe suyunun – örneğin mineral içeriğine göre ölçülen – kalitesinin değişik satıcılar (markalar) arasında önemli ölçüde farklılık göstermesi muhtemeldir. Daha iyi su üretimiyle ilgili (içerik bakımından) maliyetin daha yüksek olacağı düşünülürken suyun fiyatı daha yüksek olacaktır. Tercihler de farklılık göstereceği için bazı tüketiciler güvenilir fakat görece daha ucuz şişe suyunu almayı tercih ederken diğerleri daha pahalı olan yüksek kalite suyu tercih edebilirler.

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

- Hükümetler genellikle asgari kalite standartları dahil olmak üzere ürün içeriği ya da özellikleriyle ilgili standartlar belirler. Bunlar çeşitli kategorilerde görülebilir, örneğin:
 - Gıda ürünleri ve içeceklere ilişkin sektördeki düzenlemeler hem içerik hem kalite kontrolünü kapsayabilir. Gıda ve içeceklerde içerik ve kalite düzenlenmesinin ardındaki amaçlar tipik olarak güvenlik ve besin değeriyle ilgilidir;
 - Televizyon programcılığına ilişkin düzenlemeler tipik olarak ahlak dışı içerikle (örn. pornografi, küfür) ya da istenmeyen ürünlerle (örn. alkol, tütün) ilgilidir. Bazı program türleri yasaklanabilir ya da günün belirli saatleriyle sınırlandırılabilir.
 - Kaliteyi belli bir eşliğin üzerine çıkarmak için tasarlanan mesken ve işyeri binalarıyla ilgili kurallar. Tipik itici güç güvenlik standartlarıyla ilgilidir.
 - Çevre kirliliği dünya çapında önemli bir konuya başlamıştır ve devletler atmosfere salınan veya suya karışan çeşitli madde türleriyle ilgili giderek daha fazla kılavuz ilkeler ve standartlar getirmektedir.
 - Otomobil güvenliği önemli bir konudur ve devletler, zaman içerisinde, ikna edilmiş şirketlerle birlikte, araçlara konulan güvenlik sistemleriyle ilgili daha sıkı resmi standartlar getirmişlerdir. Bunlar, emniyet kemerleriyle başlamış, yine bir tür güvenlik aracı olan burkulma bölgesi (crumple zone) ve hava yastıkları ile devam ettikten sonra, son olarak daha gelişmiş ve genişletilmiş hava yastığı setleriyle sürmüştür.
- Hukuk, mimarlık, muhasebe ve tıpla ilgili meslek kuruluşları, eğitim düzeyine bağlı ölçütler, mesleki sertifikasyon, vb. yoluyla, asgari kalite ve sertifikasyon standartları getirebilir. Örgütlerin bu kuralları getirmekteki amacı, verilen mesleki hizmetlerin daha yüksek kalitede olması ve bazı durumlarda, örneğin sağlıkla ilgili mesleklerde, uygulamaların güvenliği ve güvenilirliğiyle ilgilidir.

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

gelirli – tüketiciler için dezavantajlı olabilir. Elbette gıda ve içecekler tüketim için güvenli olmalıdır, ancak kalite ve içeriği gerekli düzeylerin üzerine itmek tüketicilere önerilen çeşitlilik üzerinde azaltıcı ve fiyatlar üzerinde yükseltici etkiler oluşturabilir. Şüphesiz iskan ve inşaat kuralları gereklidir ve güvenlik için tasarlanmıştır ancak standartları aşırı derecede yükseltmek daha yüksek barınma fiyatlarına neden olur, bu da birçok düşük gelirli bireylere piyasanın kapanmasıyla sonuçlanabilir. Kitle iletişim araçlarında ahlaka aykırı bir dil kullanılması kontrol edilmelidir bununla birlikte televizyon programlarının içeriğiyle ilgili kısıtlamalar, özellikle iyi değerlendirilmediğinde ve fazla geniş olarak yorumlandığında, program çeşitliliğini azaltarak tüketici refahına zarar verebilir. Otomobillerin daha güvenli olması önemlidir fakat yeni nesil güvenlik özellikleri bir arabanın son fiyatına binlerce Euro ekleyebilir. Fiyatları istenen eşiklerin üzerine çıkaran “gereğinden yüksek” güvenlik standartlarının potansiyel dezavantajlarından biri şudur: birçok düşük gelirli tüketici bu daha yüksek fiyatları ödeme konusunda çekingen olabilirler ve daha yaşlı (daha tehlikeli) araçları daha uzun süre kullanmayı tercih edebilir. Güvenlik özelliklerinin iyileştirilmesi gerekirken, yeni bir güvenlik düzenlemesinden elde edilecek marjinal kârların marjinal maliyetlere karşı değerlendirilmesi yararlı olacaktır.²⁵ Çevresel düzenlemeler, daha temiz hava ve su bakımından açık sosyal faydaları olduğu için gereklidir ancak “gereğinden yüksek” standartlar oluşturmanın en azından tüketiciler ve üreticiler üzerindeki ekonomik sonuçları değerlendirilmelidir.²⁶ Son olarak avukatlar ve doktorlar gibi meslek sahiplerinin mesleki ehliyet kazanmaları ve mesleğin icrasıyla ilgili standartların oluşturulması gerekir. Öte yandan, meslek kuruluşları gereğinden yüksek kaliteye neden olan asgari kalite kuralları koyabilirler. Giderek artan sayıda uzman tarafından belirtildiği gibi meslek kuruluşlarının getirdiği bazı kısıtlamaların ardındaki amaç giriş engelleri oluşturmak ve kendi kazançlarını artırmak için piyasadaki rekabet düzeyini azaltmaktır²⁷.

İçerik ve standartlarla ilgili kurallar ve düzenlemeler gereklidir, öte yandan bunlar üretim süreçlerini ve ürünleri yeni standartları karşılaması için yeniden yapılandırmayı amaçladıkları için işletmelere önemli maliyetler ve şirketler için diferansiyel maliyetler getirebilir. Örneğin, yeni ürünleri geliştirmek için işletmeler önemli yeni yatırım ve AR-GE harcamaları yüklenmek zorunda kalabilir. Ayrıca daha

²⁵ Yaya güvenliği Avrupa’da önemli bir konudur ve gelecekteki AB güvenlik gereklilikleri, muhtemelen, araçlar yayalara çarptığı zaman oluşacak zararı en aza indirmek için tasarım değişiklikleri öngörecektir. Düzenlemeler bacak yaralanmaları için belirli hedefler ifade etmektedir ve araçların ön kenarlarında tasarım ve güvenlik değişiklikleri gerektirebilir. Ogando’da (2003) belirtildiği gibi tedarikçiler yaya güvenliği için değişik türde portatif sistemler üzerinde çalışmaktadır: bazıları çarpışma anında motor kapağını yükseltirken diğerleri arabaya dış hava yastığı koymayı amaçlamaktadır. Muhtemel AB düzenlemelerinin bütün otomobil üreticileri üzerinde önemli ölçüde olumsuz maliyet etkileri olabilir çünkü üreticiler bütün ek maliyetleri, AR-GE ve tasarımları üstlenmek zorunda kalacaklardır. Bunun otomobil fiyatlarında gözle görülür artışa neden olması beklenmektedir.

²⁶ Çevreyle ilgili daha sıkı düzenlemelerin getirilmesi nedeniyle dünya çapında kağıt hamuru ve kağıt endüstrisi, üretim süreçlerini ve üretimlerini yeniden yapılandırmak için yeni teknolojilere yapılan maliyetli yatırımları içeren önemli bir dönüşüm sürecinden geçmek zorunda kaldı. Panchapakesan’ın (2003) belirttiği gibi maliyet artışı bazı kağıt dereceleri için sabit ve işletme maliyeti olarak ton başına 30 \$’a kadar artmıştır. Daha yüksek maliyetlerin negatif sonuçlarından biri ABD’deki kağıt hamuru ve kağıt şirketleri bazı düzenlemelerden kaçmak amacıyla yabancı ülkelere yeni fabrika açtıkları için birçok ulusal fabrikanın kapanması olmuştur.

²⁷ Kleiner ve Kurdle (2000) ilginç bilgiler sunmaktadır. Örneğin dışçılıkteki daha sıkı lisans kısıtlamalarının dış sağlığının daha iyi olmasını – örneğin daha az çürük gibi – sağlamadığını ama dışçilerin gelirlerini artırıcı etkiler gösterdiğini tespit etmişlerdir.

önce söz ettiğimiz gibi bu maliyetlerin büyük bir kısmı batık maliyet olabilir; yani maliyetlerin çoğu firma endüstriden çıkmaya karar verirse büyük ölçüde geri alınamaz. Bu maliyetlerin getirilmesinin, bazı şirketler piyasadan çıkmak zorunda kalabileceği için, rekabet konusunda sorunlara yol açma potansiyeli vardır. Kasti olmayan ama önemli bir sonuç düzenlemedeki değişiklikten sonra ortaya çıkan yeni pazarda daha az rekabet ve potansiyel olarak daha yüksek fiyatların olmasıdır. Bu nedenle, en azından, daha yüksek standartların yararlarını maliyetleriyle birlikte değerlendirmek faydalı olacaktır.

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

4.2.3 *Büyükbaba Hükümleri*

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

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

Bu tür *büyükbaba* hükümlerinin arkasındaki esas neden yeni kural ve düzenlemelerin, üretim fabrikalarına yatırım yapmış ve eski kurallara göre faaliyete başlamış yerleşik şirketlere gereksiz maliyet yükü getirebilecek olmasıdır. Mevcut yapıdaki ve fabrikalardaki önemli değişiklikler engelleyici derecede masraflı olabileceğinden, bu şirketlere muafiyet veya uyum sağlamaları için önceden belirlenmiş bir süre verilebilir. Örneğin, daha eski binaları yeni deprem standartlarına uymasına için veya otomatik yangın söndürme sistemi kurmak için zorlamak pek çok durumda aşırı derecede pahalı olacaktır; işte binaların yeni düzenlemelere uymaya zorlanmamasının nedeni tam olarak budur. Öte yandan, çoğu kağıt hamuru ve kağıt

şirketleri zaman içerisinde daha sıkı kirlilik kontrol standartlarına uymaya zorlanmıştır. *Büyükbaba* hükümleri çok çeşitli ve karmaşık olabilir. Hangi üretim tesisine *büyükbaba* hükümlerinin ne kadar süreyle verildiği büyük ölçüde değişiklik gösterebilir ve belirli bir endüstriye, üretim teknolojisinin niteliğine ve yeni düzenlemeleri karşılamaya maliyetine dayanmaktadır.

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

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

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

Kutu 5. *Büyükbaba* hükümleri

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

2. Stavins'in yaptığı bir çalışma (2005) fabrikalara yönelik yatırıma dair zamanlamaya, düzenlemenin niteliğinden etkilenip etkilenmediğini incelemiştir. 1963 – 1992 yılları arasında çeşitli endüstriler üzerinde yapılan bir çalışmada, ABD Temiz Hava Kanununda yer alan Yeni Kaynak Gözden Geçirmesinin (US Clean Air Act's New Source Review) yeni fabrikaların kurulmasını önemli ölçüde engelleyerek eski fabrikaların kullanımını devam ettirdiği tespit edilmiştir. Organik endüstriyel kimyasallar endüstrisinde Becker ve Henderson (2000) fabrikalara *büyükbaba* haklarının verilmesinin, ömürlerini artırarak, fabrikaların ciro oranlarını düşürerek ve işletmede diğer türlü kârsız olacak faaliyetleri sürdürerek çevresel bozulmalara katkıda bulunduğunu göstermiştir. Ayrıca, daha eski ve daha kirli fabrikaların ömürlerini uzatarak hava kalitesindeki iyileştirmeleri yavaşlattığını da göstermiştir. Becker ve Henderson mevcut VOC ve NOx salınımının kirliliği önleyici faaliyetlerini ve yeniden donatımı teşvik etmek için yaşla ilgili bir örnek bir politikanın düzenleyici süreçte daha erken kabul edilmesinin uygun olacağı sonucuna varmışlardır. Genel olarak bu çalışmalar, *büyükbaba* haklarının verilmesinin yeni firmalar için giriş engelleri yarattığına, yeni yatırımları bastıracağına ve verimsizliği artırdığına dikkat çekmektedir.

3. Geçerli slot tahsis sistemi, Avrupa'daki havaalanlarının büyük çoğunluğunda iniş haklarını kontrol etmektedir. Bu sisteme göre bir taşıyıcının günün belirli bir saatinde uçuş gerçekleştirmek için o saatte iniş slotuna ihtiyacı vardır. Slotlar *büyükbaba* hakları kullanılarak tahsis edilmektedir. Slotlarını geçen yıl kullanmış olan taşıyıcıların slotları bu yıl da kullanma hakkı vardır. (Bunlar kullan ya da kaybet kurallarıdır). Bu tahsis sisteminin anlamı şudur: yeni düşük maliyetli bir taşıyıcı veya daha önceden bayrak taşıyıcı olan bir şirket, slotu çok daha verimli bir şekilde kullanabileceksen, verimsiz yüksek maliyetli hava yollarının bir hava limanında erişime sahip olabilir. Örneğin, Avrupa Komisyonu 2000 tarihli kararında, ilgili hava limanlarında sahip olduğu slot oranının büyük olmasıyla ve yeniden

tahsis için geçerli olan *büyükbaba* hakları sistemiyle British Airways'in İngiltere'de hava taşımacılığı piyasasındaki hakimiyetini güçlendirdiğini belirtmektedir. (Detaylar için bakınız: Brueckner, 2004.) İniş slotlarının ve geçiş olanaklarının kontrolü ABD Federal Havacılık İdaresi (U.S. Federal Aviation Administration) için de önemli endişelere neden olmuştur.

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

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

Örneğin yeni ve daha sıkı çevresel standartların getirildiği durumlarda bir ölçüde *büyükbaba* haklarının olması kaçınılmazdır. *Büyükbaba* haklarının verilmesi ne kadar büyük ölçüde olursa – örneğin yerleşik şirketlerin uzun bir süre için standartları karşılamak zorunda olmadığı durumlarda – yerleşik olanlarla piyasaya yeni girenler arasındaki asimetri ve sonucunda tüketiciler için ortaya çıkacak zarar o kadar çok olacaktır. Buna ek olarak, *büyükbaba* haklarının yerleşik firmaların yeni sermaye yatırımlarını zayıflatabileceğine ve bunun etkilenen pazarlardaki uzun vadeli büyüme ve etkinlikler için sonuçları olacağına dikkat etmek çok önemlidir. Bu nedenle esas konu *büyükbaba* hükümlerinin yapısıdır. Bazı alternatifleri tartışmak için varsayımsal bir senaryo oluşturduk.

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

Değerlendirilebilecek alternatiflerden bazıları şunlardır:

1. Uygun olduğu hallerde *büyükbaba* haklarının verilmemesi seçeneği değerlendirilmelidir. Örneğin bazı ülkelerde havalimanlarındaki iniş hakları açık veya gizli *büyükbaba* hükümleri içermektedir ve *büyükbaba* haklarının verilmemesi seçeneği değerlendirilebilir. Ancak yeni sermaye yatırımları veya ürünlerde ve işlemlerde değişiklik olmasını gerektiren çevresel standartlarla ilgili durumlarda *büyükbaba* haklarının verilmemesi seçeneği anlamlı bir seçenek değildir.
2. Bütün yerleşik şirketlere *büyükbaba* haklarını vermek ancak *büyükbaba* haklarının geçerli olduğu yıl sayısını azaltmak. Bununla ilgili karar, firmalara yönelik düzenlemelerin getirdiği maliyetlerin büyüklüğüne dayanacaktır. Getirilen maliyetler mutlak değerlerle değil, örneğin firmaların satış gelirlerine oranla değerlendirilmelidir. İlgili maliyetler ne

kadar büyük olursa *büyükbaba* haklarının optimal süresi o kadar uzun olabilir.

3. Firmaların sermayesinin *olgunluğuna* dayalı *büyükbaba* hakları. Yerleşik firmaları sermaye stokunu çok uzun zaman önce satın alanlar ve yakın zamanda satın alanlar olmak üzere ayırdığımızı farz edelim. Bu durumu incelemek için alternatif yollar olsa da sadece bir senaryoyu değerlendireceğiz. “Eski” sermaye stoku için amortisman teçhizatın geçerli değerinin (ve verimliliğinin) çok düşük olmasına neden olabilir. “Daha yeni” sermaye stoku olan firmalar için mevcut teçhizatın piyasa değeri ve verimliliği daha yüksektir. Bunun anlamı sermayesini görece daha yakın zamanda alanları değişime zorlamanın çok masraflı olabileceğidir. Çok daha eski sermayeye sahip olanlar her halükarda teçhizatı yenilemeye zorunlu oldukları bir durumda bulunabilir ve bu nedenle onları değişime zorlayan düzenleme gereksiz maliyet yüküne daha az neden olabilir. Eski ve yeni sermaye arasındaki olgunluk indiriminin hangi noktada bulunduğu sermayenin belirli bir türüne dair teknolojik olgularla belirlenecektir.²⁸ Örneğin, belirli bir makine tezgahının ömrü birkaç yıl olabilir öte yandan kağıt hamuru ve kağıt fabrikalarının satın aldığı teçhizat yıllarca kullanılabilir. Yukarıdaki senaryoya göre olgunluk etkisi *büyükbaba* haklarının süresiyle aşağıdaki gibi birleştirilebilir:

- Daha uzun olgunluk süresi olan firmalar için daha az *büyükbaba* hakkı süresi;
- Görece daha yeni olgunluk süresi olan firmalar için biraz daha uzun *büyükbaba* hakkı süresi.

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

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

4.2.4 Fiyatları etkileyen düzenlemeler

28

Sermaye olgunluğu değişik olan firmalar – genellikle durum böyledir – için kısaltmalar ortalama süre ve yaklaşık ortalama dağıtım göz önünde bulundurularak yapılan değerlendirmelere bağlı zorundadır.

Ülkelerde düzenlemeler, elektrik, kablolu televizyon, sağlık, telekomünikasyon, havayolları, taksicilik, kiralık evler ve benzeri gibi piyasalardaki mal ve hizmetlerin fiyatlarını etkilemiştir. Doğal tekeller durumunda, düzenlenmemiş piyasanın üretim seviyesi, istenmeyen yüksek fiyatlara yol açacaktır. Elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz, posta hizmetleri ve diğerleri gibi tarihsel olarak bu kategoriye giren sektörler tüketicileri oldukça yüksek fiyatlardan korumak için tasarlanan, devletin çeşitli biçimlerdeki fiyat düzenlemelerine tabi olmuşlardır.

Devletler tüketicileri koruma amacıyla fiyatları düzenleyebilirler, öte yandan bunun dezavantajı firmaların almak istediklerinden daha düşük fiyatlarla karşılaşınca sundukları hizmetin kalitesini düşürebilmesidir. Yerleşik şirketlerin fiyat kontrolü altında ek çeşitlilik sunma teşviki çok az olacağı için ürün çeşitliliği de azalabilir. Bazı ülkelerde havayolları, telekomünikasyon ve benzeri gibi piyasalarda fiyat düzenlemeleri gevşetildikten sonra kalite ve çeşitlilik boyutunda gözle görülür değişiklikler olmuştur. Ayrıca, kâr elde etme teşvikinin azalması nedeniyle fiyat düzenlemeleri olan piyasalarda giriş daha az olabilir. Genel olarak literatür göstermektedir ki bazı piyasalarda, devletler fiyatları kontrol etmekte meşru sosyo-ekonomik amaçlar gütsse de bu kontrollerin üretim verimliliğinin azalması, yeni teknolojilerin daha yavaş kabul edilmesi ve ürün kalitesi ve çeşitliliğinde azalma gibi uzun vadeli zararlı etkileri olabilir.²⁹ Bunun anlamı işletmeler arasındaki rekabetin potansiyel olarak gelişebileceği piyasalarda fiyatlara yönelik düzenleme ve kurallara büyük şüpheyle bakılması ve mümkün olduğunca bunlardan kaçınılması gerektiğidir.

4.3 Tedarikçilerin rekabet etme teşvikini azaltan kurallar ve düzenlemeler

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

- Kendi kendine düzenleyici veya birlikte düzenleyici rejimler oluşturulmuştur;
- Tedarikçilerin üretim seviyeleri, fiyatları, satışları ya da maliyetleriyle ilgili bilgilerin yayımlanması zorunludur veya bunlar yayımlanmaya teşvik edilmektedir;
- Belirli bir endüstrinin ya da tedarikçi grubunun faaliyetleri ulusal rekabet kurallarının işleyişinden muaf tutulmaktadır;
- Mal ya da hizmet tedarikçileri arasında müşterilerin hareketliliğinin tedarikçiler arasında geçiş (değiştirme) nedeniyle oluşan açık ya da gizli

²⁹

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

maliyetlerle azaltılmaktadır. Aşağıda ayrıntılı olarak anlattığımız gibi daha önceden düzenlenmiş hakim durumdaki yerleşik tekeller tarafından getirilen maliyetler özellikle endişe vericidir.

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

4.3.1. Kendi kendine düzenlemenin teşvik edilmesi

Devlet düzenlemesinin geleneksel komuta ve kontrol modelinin aksine bazı meslekler ile mal ve hizmet üreticilerine tarihsel olarak kendi kendine düzenleme (veya birlikte düzenleme)³⁰ yapma serbestliği verilmiştir. Kendi kendine düzenlemenin bir takım potansiyel avantajları vardır:

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

Kendi kendine düzenlemenin yer aldığı spesifik alanlar şunlardır:

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

Resmi düzenleyici süreçlerden kaçınılması kendi kendine düzenlemenin biçim ve yaklaşım açısından devlet düzenlemesine göre potansiyel olarak daha esnek olduğu ve çıkabilecek sorunlara karşılık zaman içerisinde daha kolay değiştirilebileceği anlamına gelmektedir. Devletin bakış açısına göre kendi kendine

³⁰

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

düzenleme doğası gereği düşük maliyetlidir. Endüstri katılımcıları da kendi kendine düzenlemenin devletin geleneksel komuta ve kontrol düzenlemesine göre genel olarak daha masrafsız olduğunu düşünme eğilimindedir.³¹ Bazı sektörlerde, örneğin profesyonel hizmetler gibi, bir endüstri birliğinin geleneksel hükümet düzenlemesine kıyasla standartları temin etmek için daha iyi bir konumda olması muhtemeldir. Tasarım ve standartlarla ilgili olarak piyasa katılımcıları arasında yapılan kendi kendine düzenleme anlaşmalarının rekabet artırma gücü vardır. Son olarak kendi kendine düzenleme birçok durumda işletmelerin karşılaştığı, genellikle daha geleneksel hükümet düzenlemelerine eşlik eden engelleri – maliyet ve belirsizlik – azaltabilir. Bu nedenle, pek çok alanda kendi kendine düzenlemenin; etkinlik, yeniliğin artması ve kârlılığın geliştirilmesinde kazanımlar sağlama potansiyeli vardır.³²

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

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

Bu endişeler çok ya da az sayıda rakibin olduğu piyasalarda ortaya çıkabilir. Az sayıda rakibin varlığı fiyat ve üretimde koordinasyon olasılığını artırırken sorun büyük gruplarda da çıkabilir. Şu örnek üzerinde düşünelim: geçerli teknolojiye göre – birçok firmanın üye olduğu – endüstri birliğinin standartlar konusunda oybirliğine vardığını farz edelim. Yeni bir şirketin daha üstün bir teknolojiyle pazara girmeye çalıştığını düşünelim. Yerleşik şirketlerin endüstri birliği vasıtasıyla kârlarını korumak için giriş engelleri yaratma teşviki olacaktır (bakınız: buna örnek olarak Kutu 6'da C.2 maddesi). Bu nedenle yerleşik firmaların oluşturduğu grubun büyük ya da küçük olmasına bakılmaksızın, işbirliğine izin vermenin rekabete aykırı ve teşebbüsler arasında gizli işbirliğine yol açan sonuçları olması potansiyel bir dezavantajdır.

³¹ Potansiyel stratejik bir konuyu belirtmek istiyorum. Genellikle kendi kendine düzenleme daha resmi bir düzenleme yönünde bir adımdır. Kendi kendine düzenlemeden sonuç alınamazsa devlet müdahale edebilir ve piyasayı daha resmi bir şekilde düzenleyebilir. Bu senaryoyla karşılaşınca endüstri kuruluşları ve katılımcılarının kendi kendine düzenleme yapma ve bunu yürütme teşviki olacaktır.

³² Valentine (1998) ve Pitofsky (1998) kendi kendine düzenlemenin bazı artı ve eksileriyle ilgili yararlı bir tartışma sunmaktadır.

Kutu 6'da kendi kendine düzenleme ile ilgili birkaç örnek verilmektedir ve bunlardan kaynaklanan, rekabet üzerindeki olumsuz etkiler tartışılmaktadır.

Kutu 6. Kendi kendine düzenleme

A. Kendi kendine düzenleme türlerine örnekler

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

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

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

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

1. Bira endüstrisindeki daha sıkı düzenlemeler, üye ülkeler arasında uyumlaşma dahil olmak üzere, AB'de hız kazanmıştır. Amaç bira içimini azaltmaktır ve önerilen çözümler daha yüksek vergiler ve reklam üzerinde etkin yasaklamayı içermektedir. Ancak bira yapımı endüstrisi, reklam yasağı ve yüksek vergiler gibi resmi kısıtlamalara karşı kendi kendine düzenlemenin bira yapımı endüstrisinin sağlıklı bir şekilde gelişmesini sağlamak için daha etkin bir yol olduğunu iddia etmektedir. Endüstri, resmi düzenlemelerin ve aşırı uyumlaşmanın uzun vadeli Avrupa geleneklerine, endüstrinin rekabetçiliğine zarar vereceğini ve açık Avrupa pazarları kavramıyla çelişeceğini iddia etmektedir.

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

C. Kendi kendine düzenleme yapılan alanlarda rekabet endişelerinin olduğu örnekler

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

2. Endüstride kendi kendine düzenleme potansiyel rakiplere piyasaların kapandığı ters teşviklere yol

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

Kendi kendine düzenlemeyle ilgili önemli konulardan biri standart belirlemedir. Standartların benimsenmesi isteğe bağlıysa ya da sektör yalnızca piyasa katılımcılarının izleyebileceği kılavuz ilkeleri gösterirse rekabete aykırı etkiler olması olasılığı azalır. Dikkat edilmesi gereken kilit nokta, endüstri standartlarının zorlayıcı bir şekilde getirilip getirilmediğidir. Bu geçerliyse endüstrideki birlikler bu standartları rekabet engeli oluşturmak amacıyla (örneğin, Kutu 6'daki C.2 maddesi) kullanabileceği için rekabete aykırı davranış oluşması ihtimali büyük olacaktır. Bu bakımdan kendi kendine düzenleyici sistemin tasarımı, zorlayıcı standartlardan kaçınılmalıdır.

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

Kendi kendine düzenleme ile ilgili tartışmayı Bölüm 4'ün başında belirttiğimiz yorumları tekrarlayarak bitiriyoruz. Yukarıdaki tartışmada belirtildiği gibi ve Kutu 6'daki bazı örneklerde vurgulandığı gibi kendi kendine düzenleme mekanizmaları firmaların fiyat belirleme, miktar kısıtlamaları ve yerleşikleri korumak için giriş engelleri oluşturma gibi danışıklılık faaliyetlerine girmeleri için ters teşvikler oluşturabilir. Bu bakımdan kendi kendine düzenlemeden kaynaklanan rekabet endişelerinin yelpazesi yalnızca 1'inci kategori "tedarikçilerin sayısı ve dağılımını kısıtlayan kurallar ve düzenlemeler" için değil 2'inci kategori olan "tedarikçilerin rekabet etme gücünü kısıtlayan düzenlemeler ve kurallar" için de geçerlidir. Örneğin, oluşabilecek açık ya da gizli giriş engellerinin spesifik niteliklerine bağlı olarak rekabet endişeleri 1'inci kategori ve/veya 2'nci kategori'ye girebilir.

4.3.2 İşbirliği ve bilgi alışverişi

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

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

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

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

Kutu 7'de firmalar tarafından yapılan bilgi paylaşımının ve işbirliğinin rekabet otoritelerinin soruşturma yapmasına yol açtığı durumlara örnekler verilmektedir. Bu örnekler rekabet kanununun uygulanmasına ilişkindir, aynı zamanda bilgi alışverişinin (bilgi alışverişi için olanakların) rekabete aykırı sonuçlara yol açabileceğini vurgulamak için alınmıştır.

Kutu 7. İşbirliği ve bilgi alışverişi

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

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

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

3. Amerikan Tıp Birliği (American Medical Association) doktorların kolektif olarak sağlık sigortası planlarından tazminat oranlarıyla ilgili bilgileri kıyaslamaya yetkili olmaları gerektiğini iddia etmiştir. AMA doktor teminat oranlarının büyük sağlık sigortası şirketleri tarafından al ya da bırak şeklinde

sözleşmeye bağlı olarak getirildiğini iddia etmektedir. Ancak buradaki endişe bu anlaşmanın potansiyel olarak doktorların fiyat tespiti yapmalarını (oranlarını belirlemelerini) sağlamasıdır.

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

5. Potter'ın (2001) belirttiği gibi internete dayalı ticari işlemler ve bilgi alışverişi yapan düzenleyicilerle ilgili endişe, satıcılar arasında açıklanan ve paylaşılan bilgi miktarının danışıklılığa veya fiyat artışına neden olup olmadığıdır. Daha genel olarak, işletmeden işletmeye internete dayalı işlemler şirketlerin diğer satıcıların satışlarını tamamladığı fiyatları ve hacimleri görmelerini ve diğer satıcıların kapasite fazlası olup olmadığını öğrenmelerini sağlar. Bu en azından gizli fiyat koordinasyonunu teşvik eder. Örneğin, ABD Adalet Bakanlığı internet üzerinden senet değişimiyle (Schiffirin, 2000) ilgili ve ABD Federal Ticaret Komisyonu ve Ulaştırma Bakanlığı'nın yaptığı soruşturmalara da tabi olan, Hotwire ve Orbitz gibi havayolları tarafından oluşturulan havayolu rezervasyon varlıklarıyla (Greenberg, 2000) ilgili soruşturmalar yapmıştır.

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

Bazı alanlarda işbirliğine izin vermenin, örneğin araştırma ve geliştirmede işbirliğinin, toplum açısından önemli yararlar sağlama potansiyeli vardır. Bu nedenle endüstrideki firmalar arasında kooperatif davranış yelpazesinde bulunan genel kısıtlamalardaki azalmaların niteliği ve ölçüsüne karar vermek bir düzenleyicinin karşılaştığı en zor görevlerden biridir. Rekabet prensiplerinin ihlali örtülü bir biçimde gerçekleşebilir, yani düzenleyici tarafından hemen görülemez ya da tahmin edilemez. Diğerlerinde olduğu gibi bu alanda da görev aslında belirli bağlamlarda işbirliğine izin vermenin topluma getireceği faydaların, işbirlikçi davranışa izin vermenin rekabete aykırı sonuçlar şeklinde ifade edilen maliyetlerinden fazla olup olmaması ihtimaline yönelik zor bir sonuç çıkarma anlamına gelmektedir. Genel bir kural olarak bir alanda – örneğin AR-GE ya da uyum standartları – işbirliği, fiyatların koordine edilmesine ya da pazar payının tahsisine yol açarken rekabet kanununun uygulanmasından elde edilen kanıtlar yüksek pazar payı veya firma sayısının az olmasını bu tür rekabete aykırı davranış olasılığının belirtileri olarak göstermektedir. Nihai analizde fiyat ve miktar alanında işbirlikçi davranışları tespit etme ve takip etme görevi ulusal rekabet kanununun uygulanmasına bırakılırken, düzenleyici kararların işbirliğini kolaylaştırmaya neden olmaması gerektiği göz önünde bulundurulmalıdır çünkü teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı işbirliğine yönelik davranışlarının rekabet otoriteleri tarafından bile tespit edilmesi çok zordur.³³

³³

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

4.3.3. Faaliyetleri ulusal rekabet kanunlarından kısmen veya tamamen muaf tutan düzenlemeler

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

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

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

Ancak, faaliyetleri rekabet kanunundan muaf tutarak ya da rakiplerin ortak hareket etmesini gerektirerek rekabeti ortadan kaldıran ya da azaltan düzenlemelerin piyasadaki rekabetin büyüklüğü üzerinde olumsuz etkileri olması ve işletmelerin bu düzenlemelerle korunan faaliyetlerinin genellikle piyasaya gölge düşürmesi önemli bir dezavantajdır. Bu nedenle, rekabet kurallarından muafiyet sağlamayı amaçlayan teklifler dikkatlice değerlendirilmelidir. Devletin, rekabet kanunlarını gelecekte uygulayacağına dair belirsizlik yaratan tekliflerin olması durumunda, bu hususu bağlayıcı hukuki koşullarla açıkça belirtmek önemlidir. Örneğin, ABD'deki Telekomünikasyon Kanunu antitröst kanunlarının geçerli olmaya devam edeceğini ve söz konusu mevzuatın bunların yerine geçmeyeceğini açıkça belirten "antitröst koruma hükmü" içermektedir.

Kutu 8 rekabet kanunlarından muaf olma ve bunun olumsuz etkileriyle ilgili örnekler vermektedir.

Kutu 8. Rekabet kanunlarından muaf olan eylemler

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

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

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

4. ABD'de antitröst yasalarından bir şekilde muaf tutulan ya da bu yasalara göre özel muameleye tabi olan sektörler şunlardır: tarımsal kooperatifler, balıkçı kooperatifleri, bankalar ve diğer finansal kurumlar, menkul kıymetler ve emtia endüstrileri, sigorta, gazete, profesyonel sporlar, eyalet içi karayolu, demir yolu ve deniz taşıyıcıları, Atlantik yük taşımacılığı, örgütlü işgücü ve hava taşımacılığı. ABD Kongresi gazeteler tarafından Ortak Faaliyet Anlaşmalarının oluşturulmasına izin vererek, kısıtlı antitröst muafiyeti sağlamak için Gazete Koruma Kanununu (1970) çıkarmıştır. Bunun ardındaki neden gazeteleri, özellikle piyasada yalnızca tek bir günlük gazete kalma ihtimaline karşı, başarısız olmaktan korumaktır.

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

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

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

Bazı durumlarda rekabet kanunlarından muaf olmanın tanınmasının tarihsel kökenleri derindir. Öte yandan, bu tür muafiyetler hayata geçirildiğinde ciddi olarak değerlendirilmelidir. OECD raporunun (1997) gösterdiği gibi ulusal rekabet kanunlarından muaf olma, enerji ve kamu hizmetleri, ulaştırma, iletişim ve tarım gibi çeşitli sektörlerde toplanmıştır. Bu muafiyetler hakim durumun kötüye kullanılması ve danışıklılık davranışı gibi rekabete aykırı faaliyetlere olanak tanıyarak ekonomik performansı düşürebilir. Genel rekabet kurallarını mümkün olduğunca geniş uygulamanın getireceği önemli faydalar vardır.³⁴

4.3.4. Değişirme maliyetleri

Pek çok durumda tüketiciler aynı hizmet ya da ürünü satın almak için şirket değiştirme maliyetiyle karşı karşıya gelebilir. Değişirme maliyetlerinin çeşitli boyutları olabilir ve birçok nedenden ötürü ortaya çıkabilirler. Örneğin telefon şirketi ya da

³⁴

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

doğal gaz şirketi tüketiciye kendisini belirli bir süre için şirketten mal ya da hizmet almak zorunda bırakan bir sözleşme imzalatırabilir. Bazı durumlarda şirketler sözleşme süresince hizmetlerin sağlanması için tüketiciye avans ödeyebilir ya da sözleşmeyi imzalamak için sabit bir ücret alabilir. Bu hükümlerin nedeni tüketicileri bağlamaktır çünkü bu tüketici hareketliliğini azaltır ve şirketin elde ettiği karı artırır.³⁵ Bu tür sözleşmelere göre tüketici yeni bir tedarikçiye – örneğin pazara yeni giren bir tedarikçiye – geçmek isterse daha önceki tedarikçiye ödediği ücretten vazgeçmek zorundadır. Bu nedenle değiştirme maliyetlerinin getirilmesi yerleşik şirketin (şirketlerin) yararına olur, rekabeti azaltır ve gelecekte pazara girişleri potansiyel olarak zorlaştırır.³⁶

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

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

Kutu 9'daki bazı örneklerin gösterdiği gibi birçok ülkedeki tüketiciler alternatif tedarikçileri seçmeye engel olan değiştirme maliyetlerine tabi olmaktadır (olmuştur).³⁷

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

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

³⁷ Salies'in makalesi (2006) kısa bir özet ve seçilmiş ülkelere değiştirme maliyetlerinin tahminiyle ilgili örnekler içermektedir.

Kutu 9. Değişirme Maliyetleri

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

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

- Tüketiciler açısından değiştirme faaliyetlerinin düzeyi Kuzey Avrupa ülkeleri arasında dikkate değer değişiklik göstermektedir; en fazla faaliyet Norveç’tedir, onu İsveç, Finlandiya ve Danimarka izlemektedir. NordREG (2006) raporunun gösterdiği gibi değiştirme kolaylığı ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç’te tedarikçi değiştirme yalnızca ayın ilk günü gerçekleşmektedir ve tüketici sadece bir gün gecikirse değiştirme iki aya kadar zaman alabilir. Finlandiya’da mevcut sistem, dağıtımçı sistem operatörlerinin, müşteri yıl içinde birden fazla kez tedarikçi değiştirmesi durumunda ücret almalarına izin vermektedir. Finlandiya, İsveç ve Norveç’te tüketici yeni bir tedarikçiye sözlü ya da elektronik ortamda temas kurarak geçebilirken Danimarka’da sözleşmeyi fiilen imzalamak zorundadır. Çalışmanın belirttiği gibi değiştirme engellerini azaltmak etkin bir elektrik piyasası için önkoşuldur.
- Avusturya’da elektrik piyasasının küçük tüketici kesimindeki değiştirme oranı, büyük tüketicilerdeki %25’lik orana karşın %5’lik oranla oldukça düşüktür. Değiştirme engelleri, özellikle küçük tüketiciler için, örneğin, tedarikçilerin her şey dahil ücretler gibi elektrik faturalarında verdikleri şeffaf olmayan fiyat bilgileri, tüketicileri sözleşme süresince kilitleyen kısıtlayıcı minimum anlaşma koşulları ve değiştirme teşvikini azaltan sadakat indirimlerini kapsamaktadır. Gaz tüketicileri arasında da değiştirme benzer nedenlerle azdır. 2004 yılı sonbaharında Avusturya Rekabet Otoritesi bu uygulamalardan bazıları için soruşturma başlatmıştır.

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

- Yerleşik şirketin ağına erişimin yasalaştırılması. Bu durum Avrupa’daki birçok ülkede geçerlidir. ABD karışık örnekler sunmaktadır; Federal Telekomünikasyon Komisyonu (Ağustos 2005) yerleşik telekomünikasyon şirketlerinin rakiplere erişim sağlamak zorunda olduğuna karar vermiştir. (Erişimle ilgili birçok husus vardır ancak bunlardan burada söz etmeyeceğiz – bunlar yerleşiklerin açık erişim durumunda bile erişimi

azaltma haklarıyla ilgilidir. İlgili düzenleme kurumunun bunu izlemesi gerekmektedir)

- Ağa erişim ücretinin adil olması ve ayırımı olmaması gerekmektedir.
- Tüketicilerin tedarikçileri değiştirme hakkı olmalıdır. Değişim maliyetlerinin düşük olması gerekmektedir. Bu endüstrilerdeki değişim maliyetlerinin iki ayrı unsuru olduğu düşünülebilir ve değiştirme kolaylığının artırılması ve daha çok rekabet yaratılması için aşağıda belirtilen iki sorunun da azaltılması gerekmektedir:
 - Tüketicilerin tedarikçilerini değiştirebileceği belirli süreler/tarihler gibi idari engeller. Bunlar tedarikçilerini değiştirmek isteyen tüketiciler için uygulamada zorluklar yaratmaktadır.
 - Kilitleyici sözleşmeler ve avans ödemelerinin meydana getirdiği parasal engeller.

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

4.4 Özet

Bölüm 4'te hükümetler ve meslek kuruluşları tarafından getirilebilecek kural ve düzenlemelerin pek çok türünden söz ettik. Bu düzenlemelerin altında yatan sosyal ve ekonomik nedenleri kısaca değerlendirdik ve ardından kısıtlamaların neden olabileceği potansiyel rekabet sorunlarına odaklandık. Her düzenleme türü için her kategorideki kısıtlamaların niteliğini vurgulamak amacıyla ek tartışmalarla birlikte örnekler sunduk.

Hükümetler ve meslek kuruluşları tarafından getirilen kural ve düzenlemeler açısından çeşitli rekabet endişelerinden söz ederken bölüm 3'teki kavram ve çerçeveden yararlandık. Şimdi, bölüm 5'te belirli bir kural veya düzenleme açısından rekabet endişelerini daha iyi anlamak için kullanılan genel bir çerçeve geliştiriyoruz ve bölüm 6'da, ortaya çıkabilecek rekabet endişelerinin daha spesifik bir değerlendirmesi için iki aşamalı bir işlemi ana hatlarıyla belirtiyoruz.

5. Düzenlemelerin Rekabet Açısından Değerlendirmesi İçin Genel Çerçeve

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

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

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

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

- *Düzenleyici* engeller giriş düzenlemeleri, *büyükbaba* hükümleri, reklam kısıtlamaları, vs. ile ilgilidir. Söz konusu piyasanın tabi olduğu düzenlemelerin türü ne olursa olsun, listelenmesi gerekir ve rekabet üzerindeki olası etkileri belirtilmelidir;
- *Büyük sabit maliyetler* ya da *batık maliyetlerle* ilgili engeller örneğin işletmelerin pazarda rekabet edebilmek için önemli ölçüde reklam ya da AR-GE harcamaları üstlenmek zorunda olmaları. Söz gelimi pazardaki mevcut ürün ya da hizmet grubu sermayede veya AR-GE alanında büyük yatırımlar gerektiriyorsa, pazarın maliyet yapısını etkileyen her yeni düzenleme – üretim işlemlerindeki gerekli değişiklikler veya ürünlerin yeniden konumlandırılması nedeniyle – potansiyel girişler ve yerleşik firmalar açısından önemli sonuçlar doğurabilir;
- Yerleşik işletmelerin *davranışları*. Pazardaki baskın firmaların, yeni firmalar ve potansiyel girişler için rekabet etmeyi zorlaştıracak şekilde davrandıkları bir geçmişi var mı? Örneğin hakim durumdaki bir telekomünikasyon ya da elektrik şirketi geçmişte kendi ağına erişimi engellemiş ya da azaltmış olabilir.

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

Yukarıdaki düşünceler yeni kuralların ve düzenlemelerin önerildiği durumlarda rekabet değerlendirmelerinin bazı yönleri konusunda daha iyi ve olumlu bir anlayış sağlamaktadır. Mevcut kuralların ve düzenlemelerin gözden geçirilmesi durumunda bile böyle bir değerlendirme yararlıdır. Dikkat edilecek kilit nokta değişik türde

engellerin kombinasyonunun rekabeti önemli ölçüde etkileyebileceğidir; bu etki yalnızca tek bir engele odaklanıldığında açıkça görülmeyebilir.

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

5.1 Yerleşik işletmelerin etkisinin incelenmesi

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

- Düzenlemeye uymanın maliyetlerinin değerlendirilmesi
 - Yüklenilmesi gereken maliyet unsurları nelerdir?
 - Bu maliyetler en iyi şekilde sabit (tekerrür etmeyen) maliyetler mi yoksa değişken (tekerrür eden) maliyetler olarak mı tanımlanabilir?
 - İşletmelerin yıllık satış giderlerine oranla maliyetleri ne kadar büyüktür?
 - (iii). maddeye verilen cevap işletmenin büyüklüğüne göre değişiyor mu? Örneğin küçük işletmeler daha mı olumsuz etkileniyor?
 - (iii). maddeye verilen cevap işletmenin sermayesinin olgunluğuna (yeniye karşı eski) bağlı mı? Örneğin daha eski üretim tesislerine sahip şirketler daha olumsuz yönde mi etkileniyor?
- Düzenlemenin firmaların pazardan çıkması üzerindeki etkilerinin incelenmesi. Çok sayıda firma pazardan çıkıyorsa, bunun rekabet yoğunluğunda bir azalmaya neden olabileceğini kaydetmek gerekir. Çeşitli düzenleme türleri yerleşik firmalara maliyet yükleyebilir.
 - Bu maliyetler işletmelerin pazardan çıkmasına yol açabilir mi?
 - Hangi işletmelerin pazardan çıkması daha muhtemeldir?

Küçük veya büyük şirketlerin pazardan çıkacağı sonucuna varabilir miyiz? Üretim tesisleri daha eski olan işletmelerin pazardan ayrılacağı sonucuna varabilir miyiz?

Hangi tür işletmelerin (varsa) pazardan çıkabileceğini kavramak pazarın yapısındaki olası değişiklikler konusunda öngörü sağlar.

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

sınırlayıcı anlaşmalar varsa bu bilgi karar alma sürecinde dikkate alınmalıdır.

5.2 Yeni firmaların pazara girişi üzerindeki etkilerin incelenmesi

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

- Bütün pazara giriş yapanlar için mi kısıtlıyor? Örneğin bir düzenleme eczanelerin toplam sayısını 5.000 kişiye bir eczane düşecek şekilde kısıtlıyorsa bu bütün eczaneler için geçerlidir ve pazardaki rekabet ölçüsünü çok açık bir biçimde kısıtlayacaktır.
- Yeni firma/yeni fabrika kategorisindekiler gibi belirli türdeki firmalar için mi kısıtlıyor? Büyük sermaye harcamaları gerektiren yeni çevresel düzenlemelerin karşılanmak zorunda olduğunu farz edelim. Bu durumda düzenlemenin pazara giriş yapan büyük şirketlerden çok küçük şirketleri etkilemesi muhtemeldir. Ayrıca, çeşitli faaliyet alanlarındaki giriş yapanlara göre yeni firma/yeni fabrika kategorisindeki girişlerini olumsuz yönde daha fazla etkileyecektir. Buradaki rekabet etkileri daha karmaşık olabilir. Örneğin, düzenleme bir grup hakim durumda olan şirketin ortaya çıkmasına yol açacağı için sonuç olarak pazarda rekabete aykırı bir uyumu kolaylaştırabilir.

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

5.3 Fiyatlar ve üretim üzerindeki etkinin incelenmesi

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

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

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

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

Buradaki asıl endişe pazardaki rekabette azalma (örneğin, firma sayısının daha az olması nedeniyle) olup olmayacağıdır, aynı zamanda değişik kuralların ve düzenlemelerin karmaşık etkileri olduğunu kabul etmek önemlidir. Çevreyle ilgili yeni standartlar söz konusu olduğunda, firmalar yeni standartları karşılamak üzere masraflı yatırımlar yapacağı için fiyatların artması durumu görece şeffaftır. Ancak bu çalışmada, daha önce söz ettiğimiz gibi firmaların pazarın dışına çıkması ve daha az firmanın pazara girmesi yeni standartların potansiyel sonuçları arasındadır; bunlar yerleşik firmalara daha fazla pazar gücü verebilir. Bu bakımdan çevreyle ilgili standartlarda bir artışın hem maliyet kaynaklı fiyat artışına neden olan doğrudan etkisi hem de pazarda daha az rekabet nedeniyle elde edilen kazanımlara bağlı olarak gelecekte fiyat artışlarının olacağı dolaylı bir etkisi vardır. Düzenlemeyle ilgili teklifler incelerken, bu karmaşıklıkların farkında olunması ve temeldeki konuların tam olarak anlaşılması gerekmektedir.

5.4 Mal ve hizmetlerin kalitesi ve çeşitliliği üzerindeki etkinin incelenmesi

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

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

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

5.5 Yenilik üzerindeki etkilerin incelenmesi

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

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

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

5.6 Pazarın büyümesi üzerindeki etkinin incelenmesi

- Düzenlemelerin *büyüme* açısından olumsuz sonuçlara neden olan iki ana özelliği vardır:
 - Düzenleme yerleşik şirketlere ve potansiyel girişlere yüksek maliyet getirir;
 - Düzenleme giriş engelleri yaratır ve rekabeti önler.

Pazarın büyümesiyle ilgili konular üretimde ve satıştaki büyüme ve bunlarla beraber tesislerde bulunan, teçhizat ve makinelerdeki yeni sermaye yatırımları göz önünde bulundurarak incelenebilir. Bu yönlerin analizi daha önceki tartışmalarımızda vurguladığımız pazara giriş ve pazardan çıkışla ilgili endişelerle doğrudan bağlantılıdır.

5.7 İlgili pazarlar üzerindeki etkinin incelenmesi

Söz konusu pazarı doğrudan etkilemenin yanı sıra düzenlemelerin alt ve üst piyasaları etkileme ihtimali olduğunu anlamak önemlidir. Örneğin, bir düzenlemenin otomobil emisyonlarının azaltılmasını gerektirdiğini ve yeni standartların otomobil şirketlerinin üretim maliyetlerini artırdığını varsayalım. Bu düzenlemenin otomobil endüstrisindeki üretim ve fiyatlar üzerinde doğrudan açık etkileri olacaktır. Öte yandan, bu düzenlemenin otomobil bayileri, kauçuk, çelik, elektronik ve benzerleri gibi girdi tedarikçileri şeklinde çeşitli piyasalarda da dolaylı etkileri olacaktır. Buna ek

olarak yeni belirlenmiş emisyon standartları, benzin için birkaç yeni katkı maddesi ve arıtma işleminde değişiklik yapılması gereken petrol endüstrisini de etkileyecektir. Alt ve üst piyasalardaki – ya da “tedarik zinciri”nin tamamındaki – etkiyi göz ardı etmek bazı durumlarda rekabet ve refah üzerindeki olumsuz etkilerin çok daha hafif gösterilmesine neden olabilir.³⁸

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

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

5.8 *Kuralın veya düzenlemenin etkisine ilişkin özet*

İnceleme konusu olan **birincil piyasa** için sonuçların vurgulanması:

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

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

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

³⁸

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

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

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

1. Kısıtlama: bütün *reklamların* yasaklanması. Tütün ya da alkol gibi ürünlerin yanı sıra reklamlar üzerindeki sınırlamalar şüpheyle değerlendirilmelidir. Değerlendirilebilecek alternatifler şunlardır:
 - (a) reklamlara yönelik bütün kısıtlamaların kaldırılması;
 - (b) doğrudan reklamlara izin verilmesi;
 - (c) doğrudan ve karşılaştırmalı reklamlara, karşılaştırmalı reklamları iddiaları doğrulanmaya tabi tutarak, izin verilmesi.
 - (d) bütün reklamlara izin verilmesi ancak reklamların yanıltıcı veya aldatmaca reklam yapılamayacak bir standarda tabi edilmesi.

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

2. İnceleme konusu teklif edilen mevzuat: çevreyle ilgili emisyonlara yönelik standartları belirler ve on yıllık geçmişe sahip bütün yerleşikler için *büyükbaba* hükümleri sağlar. Bu durumda yeni emisyonlar rekabet değerlendirmesi sırasında halihazırda mevcut olarak düşünülmektedir. Gözden geçirilebilecek alternatifler şunlardır (aşağıdaki maddelerle ilgili detaylar için *büyükbaba* hükümleriyle ilgili 4.2.3. Kısma bakınız):
 - (a) Uygun durumlarda *büyükbaba* hakkının hiç olmaması seçeneği düşünülmelidir.
 - (b) Bütün yerleşiklere *büyükbaba* haklarının verilmesi ancak hakların geçerli olduğu yıl sayısının azaltılması.
 - (c) Firmaların sermayesinin *olgunluğa* bağlı olarak *büyükbaba* haklarının verilmesi. Olgunluk etkisi *büyükbaba* haklarının süresiyle birleşebilir:
 - (i) daha olgun firmalar için daha kısa *büyükbaba* hakkı süresi
 - (ii) daha olgun firmalar için daha uzun *büyükbaba* hakkı süresi
 - (d) Büyük firmalara karşı küçük firmalara farklı *büyükbaba* hakkı süreleri

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

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

- Rekabet etkilerinin değerlendirilmesi;
- Rekabet etkileri bakımından alternatiflerin karşılaştırılması;

- Kısıtlamaları en aza indirirken yararları en üst seviyeye çıkarmayı amaçlayan seçeneklerin sıralanması.

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

6. Değerlendirmenin Aşamaları

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

6.1 Başlangıç değerlendirmesi

Bu aşama rekabet üzerindeki olası zararın ölçek ve kapsamını tahmin etmek için bir başlangıç değerlendirmesini kapsamaktadır. Başlangıç değerlendirmesinde inceleme konusu birincil piyasaya odaklanılmaktadır. İlgili piyasalarda – alt ve üst – rekabet üzerindeki zararı yorumlamak için herhangi bir çalışma (Bölüm 5. 7'deki gibi) yapılmayacaktır. Başlangıç değerlendirmesinde verilerin büyük ölçüde kullanılması ve analiz edilmesi beklenmemektedir.

Başlangıç analizini yapmak için bir görevli bir düzenlemeyle ilgili bir teklifin rekabete aykırı etkilere neden olacak, önemli ölçüde potansiyelinin olup olmadığını incelemek için aşağıda Kutu 10'da yer alan *Rekabet Kontrol Listesi*'ni gözden geçirebilir. Rekabet Kontrol Listesi geniş sektörel bilgi gerektirmeden rekabete aykırı etki oluşturma potansiyelini ortaya çıkarmak için tasarlanmış bir dizi basit sorudan oluşmaktadır. Birçok düzenlemenin Rekabet Kontrol Listesinde belirtilen önemli rekabet endişelerine neden olmaması beklenmektedir.

Kutu 10. Rekabet Kontrol Listesi

Düzenlemeyle ilgili teklif aşağıdaki üç etkiden herhangi birine sahipse rekabet açısından etki değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir:

(1) Tedarikçilerin sayısını veya dağılımını sınırlıyorsa

Bu durum şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

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

(2) Tedarikçilerin rekabet etme olanaklarını sınırlıyorsa

Bu durum şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

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

(3) Tedarikçilerin güçlü bir şekilde rekabet etme teşvikini azaltıyorsa

Bu durum şu koşullarda muhtemeldir; eğer teklif;

- Kendi kendine düzenleme veya birlikte düzenleme rejimi oluşturuyorsa
- Tedarikçilerin üretim miktarları, fiyatları, satışları ya da maliyetlerinin yayımlanmasını gerektiriyorsa veya teşvik ediyorsa
- Belirli bir sektörü ya da tedarikçi grubunun faaliyetini genel rekabet kanununun işleyişinden muaf tutuyorsa
- Tedarikçi değiştirmeye ilgili açık veya gizli maliyetleri artırarak tüketicilerin mal veya hizmet tedarikçileri arasındaki hareketliliğini azaltıyorsa

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

Birçok düzenlemenin yapısal olarak (örneğin *büyükbaba* hükümleri ve içerik ve standartlarla ilgili düzenlemeler) karmaşık olma ihtimali vardır ve rekabet üzerindeki muhtemel zararın ele alınması için dikkatli bir değerlendirme gerektirmektedir. Ancak zorlayıcı bir kamu menfaati gerekçesi olmadıkça, rekabeti azalttığı daha kolay iddia

edilebilen bazı kurallar ve düzenlemeler vardır. Bunların oldukça dikkatle incelenmesi gerekir ve şu hususları kapsarlar:

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

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

6.2 Tam Değerlendirme

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

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

Bazı durumlarda maliyetlerin değerlendirilmesi görece daha kolay olabilir ancak bazı durumlarda önemli zorluklar ortaya koyar. Örneğin, elektrik üretim şirketleri için çevreyle ilgili düzenlemeler kirlilik filtreleri gibi yeni sermaye ekipmanları

gerektiyorsa bunların maliyetleri hazır bulunuyor olabilir. İşletmelerin yeni AR-GE masraflarını üstlenmek zorunda kalabileceği ürün içeriği ya da standartlarının düzenlenmesi gibi diğer durumlarda maliyetlerin tahmin edilmesi oldukça zordur. Maliyetlerin büyüklüğünün ve işletme türüne ya da sermaye türüne göre asimetrik etkileri olup olmadığının değerlendirilmesi tek tek olay bazında yapılmalıdır. Böyle bir değerlendirme pazara giriş, pazardan çıkış ve pazardaki gelecek rekabet üzerindeki etkilerin ele alınması için kritik öneme sahip olabilir.

Düzenlemenin şu hususlara neden olup olmadığının incelenmesi:

1. Yeni işletmelerin pazara girmesi için engeller getirmesi

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

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

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

3. Mal ve hizmetlerin fiyatlarının artırılması

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

4. Ürün çeşitliliğinin azalması

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

5. İlgili pazarda yoğunlaşmanın önemli ölçüde artırılması

Spesifik (etkilenen) pazarın daha detaylı tanımlanması ve yoğunlaşmadaki potansiyel artışın değerlendirilmesi rekabete aykırı davranış ihtimalini tahmin etmek için faydalı olabilir. Bölüm 3'te pazar tanımı ve pazardaki yoğunlaşma ile ilgili hususlar tartışılmıştı ve Ek A ölçümle ilgili hususları ana hatlarıyla

vermektedir. Bu çalışmada daha önce söz edildiği gibi yoğunlaşma verileri, inceleme için yararlı bir başlangıç noktasıyken pazar gücünün tam olarak değerlendirilmesi için giriş engelleri ve yerleşik firmaların rekabetçi davranışlarıyla ilgili hususlar dikkate alınmalıdır. Örneğin ilgili pazarda yüksek oranda yoğunluk giriş engelleriyle birleşince pazar gücü ihtimalinin oldukça yüksek olmasına neden olur.

6. Yeniliğin azalması

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

7. Alt ve üst piyasaların etkilenmesi

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

6.3. Önerilen alternatifler

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

7. Sonuç Tespitleri

Düzenlemelerin kapsamlı sosyal ve ekonomik amaçlarını açıkça göz önünde bulundurmamak ve kuralların ve düzenlemelerin pazarlardaki rekabet üzerindeki etkisini değerlendirmek önemli ekonomik hedefler için yararlı olabilir. Ekonomiler, pazarlar yeterince rekabetçi olduğu zaman gelişir çünkü bu, işletmeleri daha etkin ve yenilikçi olmaya zorlar. Ulusal ekonomilerin uzun vadede alacağı karşılıklar, kaynakların daha iyi tahsis edilmesi, fiyatların daha düşük olması ticaret yapan taraflar açısından rekabetle ilgili konunun daha iyileştirilmiş olması ve ekonomik büyümenin ve refahın daha iyi olması bakımından önemli olabilir. Geleneksel olarak, düzenlemeler yapılırken devletler düzenlemelerin piyasalardaki rekabetin kapsamı üzerindeki etkisine çok dikkat etmezler. Rekabet açısından etkiler düzenlemelerin izlediği bazı istenen sosyal ve ekonomik amaçların yerine geçemez ancak rekabet üzerindeki olumsuz etkilerin en aza indirme ile kar elde edileceği giderek daha fazla kabul edilmektedir. Son yıllarda birçok ulusal hükümet ekonomik büyüme ve refaha yönelik zararı en aza indirmek için çeşitli kural ve düzenlemelerin artılarını ve eksilerini değerlendirmek amacıyla adım atmıştır.

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

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

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

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

BİBLİYOGRAFYA

- Ascher, Bernard. "Toward a borderless market for professional services." American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, and Vernon Henderson. "Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries," *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. "India's Competition Policy: An Assessment," Working paper, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. "Entry and Competition in Concentrated Markets," *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. "Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law," *China Business Review*, 2006.
- Cassidy, B. "Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?" Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri and Giorgio Tanasso. "Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare," Working paper, Università di Pavia, (September) 2001.
- Caves, Richard. "Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms," *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.
- Clyde, P.S. and J.D. Reitzes. "The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences." United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, December, 1995.
- Czech Business Weekly. "Beer Spat Brewing in E.U.," January 2006.
- Deighton-Smith, R., Harris, B. and Pearson, K. "Reforming the Regulation of the Professions," National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. "The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union," European Commission, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. "The Regulation of Entry," *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts and Larry Samuelson. "Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing," *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.

- Eekhoff, J. (Ed.). Competition Policy in Europe. Springer, 2004.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, and Bruce Peterson, "Financing Constraints and Corporate Investment," *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times (April, 14), 2006. "GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body."
- Ghosal, Vivek. "Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union's Anti-Remail Provisions be Repealed?" *World Competition Law and Economics Review*, 2002, p.205-222.
- Ghosal, Vivek. "Regime Shift in Antitrust," Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. "Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations," *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, and Andrei Schleifer. "A Case for Quantity Regulation," National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, and David Ray. "Trade and Citizenship Barriers and Decentralization," *The Indonesian Quarterly* 3, (September) 2000.
- Goodwin, Edward. "Quantitative Restrictions and EC Environmental Law," Environmental Focus, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. "Competition Principles Agreement," Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, E-Commerce Times, June 29, 2000. <http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>
- Harding, C., J. Joshua. Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13–38.
- Homma, T. "Japan Fair Trading Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21st Century," Commissioner's Speech, 2002.
- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," A paper prepared for the National Transport Commission, (November), 2003.
- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.

- Kleiner, Morris, and Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," *New York Times News Service*, (August 9) 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49-50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. Industry Regulation. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, *Employment Performance*, Washington D.C.: McKinse and Company, 1994.
- Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italy, (September 28) 2002.
- New York Times. "FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary," (October 8) 1974.
- Netz, Janet. "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, *The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. "The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles," *Nordic Energy Regulators*, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). "Switching Costs," *Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies)*, A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April 2003.
- Office of Fair Trading (UK). "The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK," January 2003.

- Ogando, Joseph. "Safety Nets," *Design News*, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis," 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform," 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition in Local Services: Solid Waste Management," 2000.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry," 2001.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance," 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Regulatory Impact Analysis: Inventory," 2004.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance," 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. "Competition on Merits," 2005.
- Panchapakesan, Bala. "Repositioning in Tough Economic Times," *PaperAge*, (October) 2003, p.34-37.
- Pitofsky, Robert. "Self Regulation and Antitrust," Speech by Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. "Information Regulation (Including Regulation of Advertising," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, *The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. "A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market," *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, (January) 2006.
- Sappington, David and Gregory Sidak. "Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities," in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.

- Schiffirin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope," (December 1, 2000).
<http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks.antitrust.idg/index.html>
- Stephen, Frank, and James Love. "Regulation of the Legal Profession," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, *The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59.
- Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992.
- Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm and Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000.
<http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Speech by the General Counsel of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," *Research Internship Papers*, Centre for Civil Society, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, (June 29) 2001.

EK A: PİYASA TANIMI VE YAPI ANALİZİ

Bir düzenlemenin rekabet üzerinde önemli ters etkileri olması halinde üzerinde çalışılan ilgili pazara ve bunun yapısına ilişkin daha resmi bir analizin, daha ayrıntılı bir ikinci aşama değerlendirmesinin bir parçası olarak yürütülmesi yararlı olabilir. Bu analiz rekabet otoriteleri tarafından yürütülen analiz ile daha uyumludur. Bu durum dikkate alındığında, devletin rekabet politikası deneyimine sahip diğer kısımlarına danışmanın faydası olabilir.³⁹

Sorulabilecek geçerli bir soru şöyledir: piyasa tanımı ve piyasa yapısına ilişkin resmi bir analiz neden düzenlemelerin rekabet değerlendirmesinde yardımcı olabilir? Resmi bir analizin hedeflerinden biri rekabet karşıtı davranış ve pazar gücünün kullanımı ihtimalini değerlendirmektir. 4. Bölüm'de birçok yerde tanımladığımız gibi, çok çeşitli kurallar ve düzenlemeler giriş engellerine ve firmaların pazardan çıkmasına neden olarak piyasa yapısında değişikliklere yol açabilir. Girişteki azalma ve/veya çıkışlardaki artış piyasa yoğunlaşmasını ve pazar gücünün kullanımı ile rekabet karşıtı davranış ihtimalini önemli oranda artırabilir. Piyasa yoğunlaşması ile rekabet karşıtı davranış ihtimali arasındaki bağlantı ölçüsünde, bu hususu resmi olarak incelemek faydalı olacaktır. Örneğin, Hay ve Kelly'nin klasik makaleleri (1974), piyasaların yapısı – az sayıda firma ve yüksek yoğunlaşma – ile fiyatlarda ve miktarlarda koordinasyonun (gizli anlaşma) ortaya çıkması arasındaki açık bağlantıları göstermektedir. İlgili pazarın resmi bir şekilde tanımlanmasından sonra, ülkenin yoğunlaşmalara ilişkin kritik eşikler hakkındaki kılavuz ilkeleriyle uyumlu olarak, rekabetin görebileceği muhtemel zarara ilişkin bir değerlendirme yapılabilir. Yine, yoğunlaşma verilerinin pazar gücü ihtimalini değerlendirme açısından yararlı olmasına karşın, pazar gücü etkilerine dair tam bir değerlendirmenin giriş engelleri ve yerleşik firmaların rekabetçi davranışlarına ilişkin hususları da dikkate alması gerekeceğini kaydetmek gerekir.

Daha sonra ilgili – ekonomik açıdan anlamlı – pazarı tanımlama sürecinden geçiyoruz. Sorulması gereken kilit bir soru şudur: Bir firma tarafından satılan bir ürün başka bir firma tarafından satılan bir ürün için iyi bir ikame midir? İki firmanın ürünleri

³⁹

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

ne ölçüde iyi birer ikame oldukları ürün özellikleri ve coğrafya gibi etkenlere bağlıdır. Bazı örnekleri inceleyelim:

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

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

- İlgili ürün;
- İlgili coğrafya

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

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

- California'daki elektrik üreticileri – fiyat tespiti gibi – rekabete zararlı olabilecek iş uygulamaları içerisine giriyorsa, bunun California'daki elektrik tüketicileri üzerinde ters bir etki yapması beklenir. Ama Florida'daki tüketiciler üzerinde bir etkisi olması beklenmez.
- Ülke çapındaki yeni bir düzenlemenin daha az radyasyon yaymalarını sağlamak için röntgen makinelerinin güvenlik standartlarını yükselttiğini varsayın. Bu durumda şirketler yeni düzenleme standartlarına ulaşmak için yeni AR-GE harcamalarına girer. Bazı işyerleri standartları erken dönemde maliyet etkin bir biçimde karşılayabilirken diğerleri başarısız olup piyasadan çıkmak zorunda kalır. Bu düzenlemenin bir etkisi, bu piyasada rekabet eden firmaların sayısını kalıcı biçimde değiştirmek ve tüketicilerin karşılaştığı pazar gücü ile fiyatları potansiyel olarak artırmak şeklinde olabilir. Bu etkiler, yeni güvenlik düzenlemesinden etkilenen spesifik ürün pazarı içerisinde değerlendirilmelidir.

- Yerleşik teşebbüsün telekomünikasyon şebekesine erişim, yeni giren teşebbüslerin piyasaya girip rekabet edebilmesi için hayati önem taşımaktadır. Bir ülkenin, şebeke sahiplerinin (yerleşik şirketlerin) bu şebekeyi rakiplerle paylaşmamasını mümkün kılan kurallar kabul ettiğini varsayın. Bu hükmün, (a) yurt dışı telefon hizmetleri, (b) yurt içi telefon hizmetleri ve (c) yüksek hızlı internet gibi birçok piyasada ters etkileri olması muhtemeldir. Bu hükmün ters etkileri bu üç piyasa arasında önemli derecede farklılık gösterebilir. Örneğin, rakiplerin şebekeye güvenilir ve yeterli erişimi olmaması halinde yüksek hızlı internet piyasasındaki rekabet oldukça ters bir şekilde etkilenebilir.

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

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

- *Firmaların sayısı:* Genelde, ilgili pazardaki firmaların sayısı ne kadar çoksa pazar gücüne ilişkin endişeler o kadar az olur. Az sayıda firma mutlaka rekabet için zararlı değildir – bu giriş engellerinin büyüklüğüne ve potansiyel olarak da hüküm süren rekabet tipine (örneğin ihale piyasalarına karşı normal piyasalar) bağlıdır.⁴⁰
- *Firmaların boyut dağılımı:* İlgili pazardaki firmalar boyut bakımından nispeten eşit mi yoksa boyutları arasında büyük farklar mı var? Örneğin, bir piyasada 20 firma olduğunu ama firmaların boyut dağılımlarında en büyük firma pazar payının % 80'ini, geri kalan 19 firma da üretimin diğer % 20'sini alacak şekilde büyük oranda bir çarpıklık olduğunu varsayın. Eğer boyut dağılımında büyük oranda bir çarpıklık varsa, bunun piyasanın rekabet edebilirliği üzerinde potansiyel etkileri vardır. Çevresindeki firmalardan etkili bir rekabet görmeyen hakim durumdaki bir firma, rahatlıkla önemli pazar gücüne sahip olabilir.
- *Üretim miktarı yoğunlaşması:* Bu, satış veya üretim kapasitesinin ne ölçüde piyasadaki birkaç firmanın elinde yoğunlaşmış olduğunu ölçer. Örneğin basit bir ölçüm, piyasadaki en büyük 3 veya 4 firma tarafından yapılan toplam satışların payıdır. Rekabet politikası otoriteleri tarafından tipik olarak kullanılan ölçek Herfindahl-Hirschman Endeksi'dir (HHI). Daha yüksek bir HHI satışların (veya üretim kapasitesinin) birkaç firmanın elinde daha büyük oranda yoğunlaştığına işaret eder. HHI'daki artışların, genellikle, daha fazla bir pazar gücü olasılığına ve müşteriler tarafından daha yüksek fiyatlar ödenmesine yönelik etkilere yol açması beklenir.

Firmaların sayısına, firmaların boyut dağılımına ve üretim yoğunlaşmasına ilişkin değişkenler, birlikte ilgili pazarın yapısına dair geniş bir resim elde etmekte

⁴⁰

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

kullanılarak söz konusu piyasanın rekabet edebilirliği hakkında yargıda bulunmamıza izin verebilir. Yüksek yoğunlaşmanın veya birkaç firma bulunmasının mutlaka piyasa gücünün kullanılması kabiliyetine işaret etmediğini kaydetmek önemlidir. Doğru bir değerlendirme için giriş engellerinin boyutu ve yerleşik firmaların rekabetçi davranışları da incelenmelidir. Örneğin daha yüksek bir yoğunlaşma yüksek giriş engelleri ile birleştiğinde, yerleşik firmaların pazar gücünü kullanabilme becerisine sahip olma ihtimalinin artmasına yol açacaktır.

Kutu A1 pazar yapısı kavramlarını tasvir edecek bilgiler sunmaktadır.

Kutu A1: Piyasa yapısı

Örnek 1. Varsayımsal bir piyasa

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

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

üretimi olduğunu kabul edelim; $Q = \sum_{i=1}^N q_i$. i'ninci firmanın pazar payı s_i olursa; $s_i = \frac{q_i}{Q}$. HHI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tesco %31; Asda % 17; Sainsbury's % 16; Morrison's % 11; Somerfield %6; Waitrose %4; Iceland %2 ve diğer (daha küçük) mağazalar için toplam % 13. Tesco, en yakın rakibine kıyasla iki kat fazla pazar payına sahiptir ve daha sonraki üç zincir nispeten eşit durumdadır. (Aşağıdaki HHI hesaplamalarında ulusal bir piyasanın mevcut olduğu varsayılmasına rağmen büyük ihtimalle

pazarda coğrafi açıdan bir miktar kesimlere ayrılma görülecektir ve bu durumda yoğunlaşma ölçütlerinin coğrafi açıdan kesimlere ayrılmış her pazar için hesaplanması gerekecektir. Ancak burada bu komplikasyona girmeyeceğiz.)

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

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

Değerlendirmenin adımları aşağıdaki gibi düşünülebilir.

1. İlgili ürün pazarını ve coğrafi pazarı tanımlayın

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

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

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

2. İlgili pazarın yapısını değerlendirin

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

- Piyasadaki firmaların sayısı. Bu, ilgili pazardaki tüm işletmelerin bir çetelesi olacaktır. Eğer tam bir çetele mümkün değilse, en azından piyasadaki temel oyuncuların saptanması gereklidir.⁴¹
- Piyasadaki firmaların boyut dağılımı. Genelde her işyerinin pazar payını elde etmek zor olacaktır. İşyerlerini küçük, orta ve büyük şeklinde kategorilerde toplayarak ve her kategorideki işyerlerinin sayısına bakarak kabaca bir fikir elde edilebilir.
- Yoğunlaşma. Piyasadaki işyerlerinin kesin üretim seviyelerini elde etmek zor olabileceğinden, yoğunlaşmaya ilişkin Herfindhal-Hirschman Endeksi (HHI) genelde kurulması zor bir ölçüt olacaktır. Mevcut olduğunda, bu endeksi hesaplamak için piyasadaki büyük oyuncuların pazar payları kullanılabilir. Daha az bilgi gerektiğinden, dört ya da beş firma yoğunlaşma endeksi gibi daha basit bir ölçütün oluşturulması daha kolay olabilir.

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

⁴¹ İdeal olarak, pazara girmesi olası teşebbüslerin sayısına ilişkin bir fikrin de elde edilmesi istenir zira bu muhtemel rekabetin boyutunu daha doğru biçimde ortaya koyacaktır. Ancak bu bilgiye ulaşmak zor olabilir.

EK B. TAKSİ DÜZENLEMELERİ İÇİN ÖRNEK REKABET DEĞERLENDİRMESİ⁴²

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

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

1. Genel durum

1.1 Arka Plan

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

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

- Taksi piyasasının güvenliği, kaliteyi ve mevcudiyeti günün ve yılın her saati için teminat altına alacak şekilde etkin işlemesini sağlaması ve
- Halkın çıkarına uygun şekilde tüketicilere azami fayda getirmesi

amaçlanan yeni teklifler sunmaktadır.

1.2. Mevcut düzenlemelerin ve halihazırdaki ortamın tanımı

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

⁴²

Bu örnek rekabet değerlendirmesi Marta Troya-Martinez tarafından hazırlanmıştır.

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

Özellikle güvenlik kontrolü, taksi sürücülerinin:

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

gerektirmektedir.

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

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

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

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

taksi sürücüsünün ailesinin olması bunların geceleri çalışmaya daha az istekli oldukları anlamına gelmektedir.

1.3. Alternatifler

1.2. Dikkate alınan beş birincil politika alternatifi bulunmaktadır:

- Bir eylemde bulunulmaması;
- Ruhsatlama sistemi, ruhsat sayılarındaki kısıtlama zaman içerisinde kaldırılarak sürdürülürken taksi ücreti düzenlemelerinin gece saatlerinde daha yüksek bir ücret ile korunması;
- Ruhsatlama sisteminin ruhsat sayılarındaki ve taksi ücretlerindeki kısıtlamaların zaman içerisinde kaldırılmasıyla korunması;
- Bir *franchise* sistemine geçilmesi ve
- Tüm düzenlemelerin kaldırılması.

2. Örnek rekabet değerlendirmesi

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

2.1. Düzenlemenin hedefleri

Düzenlemenin hedefleri şunlardır:

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

2.2. Düzenlemeye ilişkin seçenekler

Düzenlemeye ilişkin seçenekler şunlardır:

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

güvenlik kontrolü yapılmasını tespit etmiştir. Ayrıca Şehir Meclisi, aynı zamanda, alınabilecek taksi ücretlerinin yapısını ve azami seviyesini de belirlemektedir.

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

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

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

2.3. Etkilenen piyasa

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

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

Piyasada çok yüksek bir yoğunlaşma olmamasına (zira Ocak 2006'da dolaşımında, çoğu kendi araçlarını kullanan serbest meslek sahibi sürücülere ait olmak üzere 2562 ruhsat bulunmaktaydı) ve farklılaşma derecesinin⁴³ düşük olmasına rağmen yukarıda tanımlanan piyasadaki rekabet oldukça zayıftır; önemli arz ve talep dengesizlikleri vardır (özellikle geceleri) ve taksi sürücülerinin müşteri çekmek amacıyla hizmeti iyileştirmek için pek az çaba gösterdikleri anlaşılmaktadır. Bu, aşağıdaki unsurların bir sonucudur:

⁴³

Farklılaşma derecesi, hizmeti rakiplerin hizmetlerinden farklı kılmak için üzerinde yapılabilecek modifikasyonların miktarına atıfta bulunmaktadır.

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

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

Ancak rekabetin canlılığı kesimden kesime değişmektedir. İlkesel olarak, seyahatçiler farklı fiyatlar hakkında nispeten düşük arama maliyeti ile (yani telefonla arayarak) bilgi toplayıp bu bilgileri karşılaştırarak "alışverişe çıkabileceği" için, telefon rehberi piyasası oldukça rekabetçi olabilmektedir. Ayrıca bu kesim için tekrarlanan alımlar nispeten daha muhtemeldir ki bu da uygun bir hizmetin sağlanmasını temin edecektir. Taksi durağı piyasasında tüketiciler sıradaki ilk taksiye binmek mecburiyetinde olduklarından ("önce gelen önce gider" politikası) rekabet fırsatları daha sınırlıdır. Son olarak yoldan çevrilen taksi piyasasında, özellikle de taksilerin tüketicileri geçen ilk boş taksiyi durdurmaya teşvik edecek şekilde aralıklarla gelmesi halinde, taksiler arasında seçim yapma fırsatları sınırlı olabilir. Böyle bir durumda, fiyat rekabetini sürdürmek zordur çünkü müşteriler teklifleri arama konusunda isteksiz ise ve tekrarlanan bir alım şablonu mevcut değilse, fiyat indiriminin karlı olmama olasılığı yüksektir (yani tek taraflı olarak fiyatını düşüren bir taksi sürücüsü hizmetlerine olan talebin arttığını görmeyecektir).

2.4. Rekabet değerlendirme

2.4.1 1. Seçenek

Ruhsatlı sürücüler yukarıda belirtilen zayıf rekabetten faydalanmayı sürdürecektir.

2.4.2 2. Seçenek

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

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

2.4.3 3. Seçenek

Rekabetçi etkiler 2. seçenektekiler ile aynıdır, ancak rekabetçi ücretlerin aynı ölçüde etkili bir biçimde sağlanamaması şeklinde bir fark bulunmaktadır. Özellikle, ücretler üzerindeki nihai etkinin ne olacağını herhangi bir kesinlik derecesi ile belirlemek zordur. Bir taraftan, rekabetin teşvik edilmesi ve ilk giriş maliyetlerinin azaltılması halinde ücretler düşebilir. Ancak diğer taraftan, arzdaki genişlemenin azalan bir doluluk oranına⁴⁴ yol açması ya da yerli olmayan müşterilerin taksi sistemine ve pazarlık yapma gereksinimine ilişkin bilgisizliğini de kapsayan, piyasanın kendisinden kaynaklı piyasa başarısızlıkları nedeniyle rekabetçi bir ortamın kurulamaması halinde ücretler artabilir.

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

2.4.4. 4. Seçenek

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

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

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

2.4.5. 5. Seçenek

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

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

⁴⁴ Maliyetlerin çoğunluğunun sabit olduğu dikkate alınır, bu, tüm maliyetlerin telafi edilmesi için ücretlerin artması gerektiği anlamına gelecektir.

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

2.5. Sonuçlar

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

EK C. DIŞÇİLİK DÜZENLEMELERİ İÇİN ÖRNEK REKABET DEĞERLENDİRMESİ⁴⁵

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

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

1. Genel Durum

1.1. Arka Plan

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

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

amacıyla gözden geçirmesine yönelik bir gereklilik kabul etmiştir.

1.2. Mevcut düzenlemelerin ve halihazırdaki ortamın tanımı

⁴⁵

Bu örnek rekabet değerlendirmesi Marta Troya-Martinez tarafından hazırlanmıştır.

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

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

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

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

- Dürüst faturalandırma adetleri (hastalar uygulamanın fiyat listesine uyumlu bedeller üzerinden ücretlendirilecektir);
- Hizmetler için gazetelere ya da halka açık panolara boyutları 10 cm x 20 cm'yi geçen üzerinde reklam verilmemesi;
- Diğer diş hekimlerinin hastalarının çekilmeye çalışılması;
- Bir diş hekiminin bir şirket tarafından ya da diş hekimi olmayan biri tarafından istihdam edilmemesi ve
- Yerel toplulukta uygulanan standart fiyatların altında fiyatlar belirlenmemesi.

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

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

kapsamına sahip bir şikayet prosedürü getirecek ve buna karşılık gelen bir disiplin prosedürü oluşturacaktır.

1.3. Alternatifler

Bu gözden geçirmede dikkate alınan dört alternatif vardır:

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

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

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

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

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

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

ve yanlış veya yanıltıcı reklamı engelleyen herhangi bir genel sınırlandırmayı aşacak şekilde) sınırlandıracaktır”.

2. Örnek Rekabet Değerlendirmesi

2.1. Düzenlemenin Hedefleri

Düzenlemenin hedefleri şunlardır:

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

2.2. Düzenlemeye ilişkin Seçenekler

Düzenlemeye ilişkin seçenekler şunlardır:

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

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

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

4. Seçenek: Tüm düzenlemeleri kaldırmak. Özellikle, endüstrinin Genel Dışçilik Konseyi tarafından yönetilen gönüllü bir kayıt sistemi (tasdikleme sistemi) getirmesini sağlamak ve pratisyenlerinin uygun kalifikasyonlara sahip olmalarından

potansiyel hastaların sorumlu olmasına izin vermek. Hastaların yerine getirmeme için mahkemelere başvurabilmesine izin vermek.

2.3. Etkilenen Piyasa

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

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

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

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

2.4. Rekabet Değerlendirmesi

2.4.1. 1. Seçenek

Diş hekimleri yukarıda belirtilen zayıf rekabetten yararlanmayı sürdürecektir.

2.4.2. 2. Seçenek

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

Piyasa yapısı üzerindeki etkinin nasıl olacağını herhangi bir kesinlik derecesi ile tahmin etmek zordur. Bir taraftan dental hijyen uzmanları ve diş teknisyenlerinin kendi başlarına mesleklerine icra etmelerine izin verildiğinden daha fazla giriş beklenmektedir. Ancak, diğer yandan potansiyel olarak serbest çalışan profesyonellerden veya ortaklıklardan daha büyük şirketlerin ve diğer özel

işletmelerin girişi piyasadaki yoğunlaşmayı artırabilir. Giriş, yeni işletmeyi tanıtmaya hedefli reklamlar ve rakiplerin hastalarını çekmeye yönelik promosyonlar gibi geçmişte yasaklanmış olan pazarlama stratejilerini uygulayabilme olasılığıyla da gelişecektir. Bu araçlar, yeni gelenlerin mesleklerinin promosyonunu yapabilmelerini sağlamak ve dolayısıyla yatırım getirisi elde etmeleri için yeterli işi üretecek gerekli zamanı kısaltmak suretiyle yeni gelenlerin girişini kolaylaştıracaktır.

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

2.4.3 3. Seçenek

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

2.4.4 4. Seçenek

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

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

Dolayısıyla rekabet artacakmış gibi görünmesine karşın bu kalite pahasına gerçekleşecektir.

2.5 Sonuçlar

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

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