

**4-6-1965 TARİHİNDE SAĞLIK BAKANLIĞINA İLÂÇ FİATLARI
KONUSUNDA VERİLEN MUHTIRA**

Sayın Bakanımız ;

Emirleriniz Sayın Umum Müdürümüz Ecz. Fahreddin Duatepe vasıtasıyla telâk ki edilince İstanbul'da bütün antibiotik imalâtçıları ile bir toplantı tertip edilmiş ve halen küçük antibiotik mamüller üstünde yapılan iskontoların nedenleri üstünde durulmuştur.

Filhakika bugün Penicilline ve Streptomycin ham madde fiatlarında ucuzlama olduğu bir vakiadır. Streptomycin 23.— \$ dan Penicillin ise pek mahdut firmalarca belki tek Pfizer firmasınınca 15.— \$ dan teslim edilmektedir. Danimarka, Hollanda ve İngiliz firmalarının Cif 17.— \$ da ısrarlarına rağmen makamınızdan alınan talimat üzerine Eczacılar Birliği 15.— \$ üstündeki faturaları tasdik etmemektedir.

Enjekteable Antibiotik imalâtında maliyeti teşkil eden unsurlarda en küçük rolü, esas madde olan Penicillin ve Streptomycin oynamakta olup fiata en ziyade tesir eden unsurlar şişe, tıpa, kapak ve diğer anbalaj malzemeleri ve steril dolurma ameliyesi için yapılan masraflardır. Büyük yatırım yapılarak kurulmuş olan bu tesisler her bakımdan fabrikanın umumi masraflarına büyük bir şarj vermekte, birçok ahvalde bu masrafları hafifletmek maksadıyla başka kısımlara bu masrafların bir kısmını aktarmak mecburiyeti hasıl olmaktadır.

Enjekteable Antibiotiklerin yüksek satış seviyeleri bu aşırı giderlerin bir kısmını telafi etmekte ise de hiçbir işletme, ihtiyar edilen zahmetin karşılığını alamamaktadır. Buna rağmen fiatların gözden geçirilmesine amil olan iskontolar fazla kârdan değil, aşağıda işaret edeceğimiz fazla kapasiteden ileri gelmektedir.

KAPASİTE VE TESİSLER

1960 ilâç sanayii kapasitesi tam çalıştığıında üretim miktarı 683 milyona baliğ oluyordu. Buna 1965 senesine kadar yeni kapasiteler de ilâve edilmiştir. Halen mevcut kapasite ile üretimin 800-900 milyona baliğ olması kabildir. Halbuki haki ki tüketim miktarı halen 500 milyon lirayı bulmuştur. Arada, bu kapasite farkının bazı firmaların lehine ve bazılarının da aleyine inkişaf etmesi rekabeti doğurmuştur. Bu rekabetin en geniş şekilde tatbik edildiği antibiotiklerin miatlı olması ve bu kalemlerin işleyen tesislerin umu-

mi masraf muvacehesinde daimi çalışmayı icabettirmesi sebebiyle rekabet Penicillin ve Streptomycin nev'i ilâçlar üzerine yüklenmiştir.

Gerek Eczacılar Birliğinin ve gerek Tıbbi Müstahzar Sanayii ve Lâboratuvarları Cemiyetinin 1956 senesinden itibaren müştereken hazırladıkları raporlarla kapasitenin çoğaltılmaması hususu alâkalı makamlardan rica edilmiş, fakat bütün bunlar bugünkü durumu doğuran kapasite büyümesine mani olucu tedbirlerin veya kapasitenin sarfiyatla orantılı çoğalması çarelerinin aranmasına kâfi gelmemiştir. Bu raporlar şunlardır.

- 1 — Prof. Walter Raporu
- 2 — Prof. Mehmet Uluç Raporu
- 3 — Plânlamaya Verilen Rapor
- 4 — Muhtelif tarihlerde Odalar Birliğine ve Sağlık ve Sosyal Yardım, Ticaret ve Sanayi Bakanlıklarına verilen Raporlar.

İstanbul'da Sayın Umum Müdürümüz riyasetinde yapılan toplantıda kabul edilen % 10 indirim, bu cepheden tahlil edilirse bu hareketin Sayın Bakanlıkça bizlere gösterilen devamlı müzaheret ve anlayışa bir şükran tezahüratı mahiyetinde olduğu ve bunun bir hizmet telâkki edilmesi gerektiği anlaşılacaktır. Şimdiye kadar hakikaten müşkül durumda olan perakendeci eczacıya verilmekte olan bu miktarın halka bırakılmasında başka bir sebep yoktur. Bu talebin üstünde yapılacak bir indirimin sanayi cidden müşkül duruma koymaktan ve inkişafını kösteklemekten başka bir fayda sağlamıyacağı Sayın Umum Müdüre bu toplantıda izah edilmiştir.

İlâç sanayii fakir halkın pahalı diye vasılfandırdığı ilâç fiatlarından hiçbir zaman sorumlu olmamış, bilâkis memleketimizin iktisadi düzenine ilâcın dışında birçok faktörler müessir olmuştur.

İktisadi devlet teşekküllerinin memleket sınaî tesislerinin % 40 nı kontrol etmekte olduğu sizce de malumdur. Bu teşekküllerin 1961 de Merkez Bankasına olan 3.9 milyar borçları uzun vadelere bağlanmış, ayrıca 0.8 milyar vergi borcu terhin edilmiştir. 50 milyar üzerinde bir yatırımı temsil eden bu teşebbüsler devlete % 10 kâr hesabıyla en aşağı 5 milyar kâr getirmesi icabederken 1964 senesinde 414 milyon amortisman karşılığı hayali bir kâr elde edilmiştir. Milli geliri arttır-

mak ve daha fazla iş sahası yaratmak yerine durum bu şekilde ters inkişafta devam etmektedir. Sanayiın % 40 nin bu şekilde ters inkişaf etmesinin memleketin umumi inkişafına menfi tesirler yapacağı şüphesizdir. İlaç fiyatları sifıra yakın bir kıymete inse dahi yine halka pahalı gelecektir. Konuyu mutlaka iktisadi açıdan tahlil ederek neticeye varmak icabeder. Halen 100 olan aile giderinden ilaç sarfı 0.30, gıda maddeleri şehirlerde % 55, köylerde % 50-45 civarındadır.

500 milyonun üstünde bir yatırım yapmış olan ilaç sanayiinin ham madde imalatı plânlamakta olduğu bir anda, mamullerinin fiyatlarını sinai maliyet prensiplerine istinat etmeden indirmek ancak bunları zayıf düşürecek ve zaten çok müşkülât ile inkişaf eden milli hasılayı zayıflatmaktan başka bir fayda sağlamıyacağı gibi zaten gıda maddesinden başka bir şey almayan kütle daha zayıf bir hale gelecektir.

İLÂÇ FİATLARI MALİYET SİSTEMİ

Elli seneden fazla bir mazisi olan Türk İlaç sanayii, rahmetli Sağlık Vekili Dr. Refik Saydam hariç bunu takip eden bütün Sağlık Bakanları tarafından bu mevzuda daima hırpalanmış ve hakikaten haksız ithamlara maruz bırakılmıştır.

Yurdumuza gelmiş ecnebi sermayeli fabrikaların getirdiği ve Sinai Kalkınma Bankasından aldığı krediler hariç ilaç sanayii kendi bünyesi içinde bir inkişaf sağlamamıştır. Mevcut kapasiteyi hakikaten tesadüflerin ortaya koyduğu bir vakıdır. Bunu yaşatmak ve ayakta tutmanın Sayın Bakanlığın görevi içinde olduğuna inanıyoruz. Artık süratle çoğalmakta olan ilaç sarfiyatını ithal yolu ile karşılamaya imkân yoktur. İlaç ithalatı için en aşağı 50 milyon dolara ihtiyaç olacaktır. Bugün bunun çok dönünde olan ilaç ham maddesine sarf edilen döviz de dış ticaret dengesi muvacehesinde bir mesele olma istidadını göstermektedir.

İlaç amilleri hiçbir zaman pahalı ilaç imal etmeyi istemezler. Dileklerimiz maliyet üstüne müteamil olan kârımızın elde edilmesidir. Mevzu bundan evvel hükümet ve özel sektör toplantılarında bahis konusu edilmiş ve Hükümetin Bakanlıklar arası bir Komisyon marifetiyle sinai maliyet prensiplerine istinat eden çalışmaların 17/5/1965 günü başlaması karar altına alınmış bulunmaktadır. Bu tatbikatın bir an evvel başlamasının bir çok meselelere hal imkânını sağlayacağına inanıyoruz. Sayın Bakanın bu konuda bizlere müzahir olacağına kaniiz ve böyle olmasını temenni etmekteyiz. Yüksek

malümları olduğu üzere Bakanlar Kurulunda Sayın Bakanlıkları da bu hususu kabul etmiştir. Dolayısıyla kararlaştırılan bir etüd bitmeden ilaç fiyatlarında resen bir değişiklik yapmak mümkün değildir.

PLÂN HEDEFLERİ VE İLÂÇ SANAYİİ

Karma ekonomi halen tatbik etmekte olduğumuz kalkınma plânının stratejisi ve hedefi olarak benimsenmiş, birinci ve ikinci koalisyon hükümetleri tarafından kabul edilerek Büyük Millet Meclisinde kanunlaşmıştır. Her ne kadar özel kamu sektörü işgal sahaları plânda tamamen ayrılmamışsa da özel sektörün yatırım yapmak imkânını bulmadığı ahvalde devletin yatırım yapmasında tabii bir şey olamaz.

İlaç sanayii memleketimizde inkişaf etmekte olan sanayi kollarının başında gelmektedir. 1/2 milyar satışı bulunan bu sanayiın kendi ham maddesini yapma hazırlıklarına başladığını yazımızın başında işaret etmiştik. Bütün bu inkişafalara doğru sevkeden amillerin başında, son zamanlarda Bakanlığın bizlere gösterdiği anlayış gelmektedir. Antibiotik fiyatları ve bütçe dolayısıyla hiçbir müsbet delil olmadan ilaç fiyatlarını indirme teşebbüslerini plân anlayışına tamamen zıt bir hareket olarak tahlil etmek icabeder.

Emsalleri ile kıyaslandığı vakit dünyanın en ucuz ilaçlarının Türkiyede olduğunda hiç şüphelenmemek icabeder. Fert başına milli geliri bizden düşük memleketlerde ilaç fiyatları bizimkilerden pahalıdır. Bu bakımdan halen cari ilaç fiyatlarının sosyal cephesi bakımından uygun olarak mütalea edilmesi gereklidir.

Plânın tatbikatına ve karma ekonomi prensiplerine uygun olan ilaç fiyatlarının nedensiz ve sinai maliyet tahlilleri yapılmadan indirilmesi 1262 sayılı ve 26/5/1928 tarihli İspençiyari ve Tıbbi Müstahzarat Kanununa tezat teşkil etmektedir.

Kanunun derpiş ettiği «Piyasa Fıatları» mefhumuna gelince; bunun imâl mevzuunda ancak «Normal imalat ve piyasa icapları» manası taşıdığı bedihidir.

Plân anlayışına göre sinai maliyet prensipleri içinde müsaade edilen kâr tavanını geçmedikçe, ne sebeple olursa olsun mamul fiyatını indirmek, plân ve memleket ekonomisine hiçbir faide sağlamayacaktır.

İLÂÇ FİATLARININ TEKEVVÜNÜ ÜSTÜNDE HUKUKİ GÖRÜŞ

Yürütme organı ve idare makamlarına kanunlarla tanınan yetkinin (velev ki

bazı hususlarda bir takdir hakkını tazammun etse dahi), gerek kanun, gerek yetkinin taallük ettiği mevzuun şartları, hususiyetleri ve icapları ile bağlı olduğu ve bağlı olması gerektiği hukuken münakaşa götürmez bir esastır.

Bu demektir ki, her yetkinin kullanılmasında, icra ve idare organının göz önünde tutmak zorunda olduğu, uymaya mecbur bulunduğu fiili bir takım vak'alar ve ölçüler mevcuttur.

1262 sayılı 4348 le değişik İspençiyari ve Tıbbi Müstahzarlar Kanununun 7. maddesi muhakkak ki Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına tıbbi müstahzaratın fiyatı hususunda bir yetki tanımış bulunmaktadır. Ancak, bu yetkinin yukarıda arz olunduğu üzere, Bakanlıkça herhangi bir esas, icap ve ölçüden azade olarak, yani indî ve keyfi bir suretle kullanılmasına hukuken imkân yoktur. Kaldı ki sözü geçen Kanunun 7. maddesinde bu yetkinin «muafık» bir fiyat (Fıkra F) ve «piyasa icapları» (son fıkra) gibi bizzat kanunun derpiş ettiği ve şart koştuğu bir takım esas ölçülerle bağlı olduğu aşikârdır. Kanunda bu gibi esas ve ölçülerin yer alması keyfiyeti gösterir ki, kanun koyucusu Bakanlığa fiyat hususunda bir yetki tanımakla beraber, bu yetkinin kullanılmasında Bakanlığın dilediği gibi serbestçe hareket etmesini istememiş, bilâkis mutlaka bir takım esasları nazarı itibara almasını ve ölçülere riayet etmesini zaruri görmüştür.

Gerçekten «muafık fiyat» ve «piyasa icapları» mefhumlarını bu arada mütalea ve tefsir etmek gerekir. Zira Bakanlığın fiyat tadili mevzu bahis olduğunda bu tadil yetkisinin mutlaka «piyasa icaplarına» göre kullanılması lüzumunu kanun açıkça belirtmiştir.

İlk olarak bir müstahzarın imâli mevzu bahis olduğunda, «muafık fiyat» tesbiti yetkisinin de — tıpkı sonradan fiyat tadilinde olduğu gibi — gene bizzat piyasa icapları gibi bir ölçüye göre kullanılması gerekeceği izahtan müstağnidir, çünkü aynı kanunun, yeni tıbbi müstahzarın fiyatını tadil etmek istediğinde Bakanlık serbest bırakmayıp behemahal piyasa icaplarının nazarı itibara alınmasını şart koşup da «bu müstahzarın ilk imâli sırasında fiyat hususunda Bakanlık zerrece bu icaplarla bağlı saymaması bir mantıksızlık olur.

Biaenaleyh, Kanunun ister sonradan fiyat tadili cihetine giderken ister bidayette bir müstahzarın imâline ruhsat verirken, Bakanlığın piyasa icaplarına göre

daima uygun (muafık) bir fiyat tesbitini istihdaf ettiği inkâr edilemez.

Kanunun derpiş ettiği «piyasa fiyatları» mefhumuna gelince; bunun imâl mevzuunda, ancak «normal imalât icapları» manasını taşıdığı bedihidir. Normal imalât icapları ise, herhangi bir mamulün, ham madde bedeli, imâl, tesis, makine ve aletlerinin amortismanı, bircümle personel ve işçi ücretleri, her türlü giderler gibi unsurların nazarı itibare alınmasını gerektirir. Yani nasıl serbest piyasada bir mamulün fiyatı — Türkiyede, herhangi bir vilâyet dahilinde — cari, gerçek, normal, vasatı umumi ve hususi imâl icap, şart ve ölçülerine göre taayün eder ise, bir Bakanlığın fiyat hususunda bir yetkiye sahip olduğu hallerde de bir mamule Bakanlıkça takdir ve tayin edilecek fiyat da, gene aynı maliyet icapları, şartları esasları ve ölçülerine tabi olmak icabeder.

Bu icap, şart ve ölçüler de arzettiğimiz gibi, imalâta maliyet, işletmecilik, prodüktivite, rantabilite esaslarına ilişkin bircümle ekonomik ve Finansmana ait mütalealara, faktörlere, amillere, elemanlara dayanır.

Tıbbi Müstahzarın gayesi bakımından sosyal önemi ve hususiyeti ne olursa olsun, fiyat bakımından her mamul gibi, bir mata, bir mal olduğu inkâr kabul etmez bir hakikattir.

Her mamulün imalinde, maliyetini terkip eden ve fiyatlarının tekevvününde rol oynayan büyük unsurlar neler ise, müstahzar imalinde de aynen bunlar bahis konusu olur.

Müstahzarın imalinde, maliyet bedelinin (fiyatının) yukarıdaki mütalealardan, ölçülerden, faktörlerden ve unsurlardan arî ve azade olarak teşekkül ve tekevvünü imkânsız olduğu gibi, Bakanlıkça müstahzara fiyat biçilmesinde yani fiyatın değerlendirilmesinde, kısaca fiyat tesbitinde bu esas ve unsurları aynen nazarı itibara almamaya imkân yoktur.

Bir kanunda — tıbbi müstahzarın imâli hususunda, fiyatın tesbiti mevzuunda — açıkça sarahatle, hilâfı derpiş edilmiş değilse bunun her mamul hakkında cari hakiki, ekonomik rasyonel ölçülere ve esaslara tabi olması gerekir, işin mahiyeti, mantığı ve mevzuatın ruhu bunu amirdir.

Nitekim Maliye Bakanlığının Aleltilak mamuller hakkındaki 1961 talimatnamesinin tıbbi müstahzarat hakkında da uygulanacağını ifade eden Danıştay sekizinci Dairesinin kararından anlaşılacağı üzere

re, Sağlık Bakanlığının tıbbi ve ispençiyari müstahzar için, 4348 ile değişik 1262 sayılı Kanununun 7. maddesine tevfikan perakende fiatta nakliye masraflarının nazarı itibara alınmayacağına dair 1961 tarihli tebliği bu sebeple iptal edilmiştir.

İDARE HUKUKU CEPHESİNDEN İLÂÇ FİATLARININ DEĞİŞTİRİLMESİ

Bakanlığın, ispençiyari ve tıbbi müstahzarlar Kanununa göre fiat tesbiti ve tenzili hususunda, haiz bulunduğu yetki; hiç bir zaman kayıtsız, şartsız, yani dileği gibi kullanabileceği bir yetki değildir. Kısacası bu yetki, **takdiri bir yetki değil, bağlı bir yetkidir.** Yani — Kanunun ifadeyle bu tesbit ve tenzil yetkisi, «piyasa icaplarıyla» bağlı, mukayyet bir yetkiden ibarettir. Bakanlığın her müstahzar için **münferiden ve müşahhas olarak imalâtçının vereceği maliyet fiatlarının unsurlarını gerçek piyasa icaplarına göre uygun bulunup bulunmadığını ancak bittetik, bittahkik araştırıp teker teker tesbit etmesi ve karara bağlaması gerekir.**

Yoksa, peşinen, müstahzarı topyekün istihdaf eden umumi bir ilâç fiati politikası gütmeye Bakanlığın selâhiyeti yoktur. Kanun ona böyle umumi bir yetki tanımış değildir. Binaenaleyh Bakanlığın umumi bir ucuzluk amacı ve (tenzil) politikası gütmek suretiyle fiat tenzili yetkisini — böyle genel ve mücerret şekilde — kullanmaya teşebbüs ve tevessül etmesi yetkisini — velevki iyi maksatla da olsa — idare tekniği bakımından saptırması (yani kötüye kullanması) keyfiyetini doğurur.

Hatta, bir an için müstahzar fiati hususunda Bakanlığın bağlı değil de takdiri bir yetkiye sahip olduğu farz ve kabul edilse dahi, gene İdare Hukukunda şaşmaz bir esas şudur ki; takdir yetkisi bile hadisevi, müşahhas ve münferit olarak istimal olunmak gerektir. Yani takdir yetkisi, her hadise tek tek ele alınmak, her hadise münferiden nazarı itibara alınmak, her hadise şartları, icapları hususiyetleri, faktörleri ve unsurları zaviyesinden, incelenmek ve böylece değerlendirilmek suretiyle ancak istimal olunabilir.

Kaldı ki Bakanlığın sahip olduğu yetki, üstelik takdiri bir yetki dahi değildir. (Yukarıda arz olunmuştur). Binaenaleyh, bu yetkinin, böyle umumi, mücerret ve

peşin olarak kullanılması büsbütün ve evleviyetle imkânsızdır.

Esasen tıbbi müstahzar bir «mamuldür». Her mamulün imâl fiati bir takım mali unsurlardan, esaslardan, faktörlerden meydana gelir. Kanun sarahaten ve istisnaen idareye mali esasları, mali unsurları, ilh... hiçe saymak hususunda yetki tanımadıkça, idareyi herhangi bir mamulün fiatını (narkını) tesbite yetkili kılmuş olsa bile bu yetki mamulün gerçek unsurlarını mutlaka göz önünde tutulmak kaydıyla kullanılabilir.

İспенçiyari ve tıbbi müstahzarlar Kanunu ve bu Kanuna ilişkin ihzari mesai esasen Sağlık Bakanlığına sadece ve sadece, piyasa icaplarına uygun düşüp düşmeme açısından bir müstahzarın gerçek maliyet icaplarına, şartlarına ve unsurlarına göre, fiatını piyasa gerçekleri ve gerekleri bakımından, bir teknik inceleme neticesinde ve hakiki maliyete uygun olma şartıyla tesbit yetkisi tanımıştır.

Bu esaslar dışında kullanılan her yetki, Bakanlıkça tesis olunacak işlemin iptal ile malûliyetini intaç eder.

H U L Â S A

İzahatımızı hülâasa edecek olursak, çabamızın hedefi, memleket sağlığına daha faydeli olabilmek, ayakta kalabilmek için gerekli tedbirlerin esaslı olanlarını sıralamaktır.

Modren dünya (batı ve doğu) ileriye matuf çalışmaları baş döndürücü bir hızla programlamaktadır. İleri memleketler 10 sene sonrayı görerek plânlarını buna göre hazırlamaktadırlar. Biz ilâç imalâtçıları, kendimizi bu toplumlardan daha ehli-yetsiz olarak görmüyoruz. Memleket kalkınmasına ve Sağlık hizmetlerine bu güne kadar yaptıklarımızdan daha ileri gitmek kararındayız. İleriye baktığımızda mutlaka bizi gayemize, memleket sağlık hizmetlerine ulaştırmaya mani olacak unsurları kaldırmak kararındayız.

Davamıza Bakanlığımızın gerekli anlayışı göstereceğine inanarak saygılarımızı sunarız.

TÜRK ECZACILARI BİRLİĞİ

MERKEZ HEYETİ