

PAPER DETAILS

TITLE: REKABET VE REGÜLASYON ÜZERİNE

AUTHORS: Yakup ÇUKURYURT,Meral UZUNÖZ

PAGES: 91-112

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1354590>

REKABET VE REGÜLASYON ÜZERİNE

REGARDING OF COMPETITION AND REGULATION

Yakup ÇUKURYURT*

Meral UZUNÖZ**

Öz

Neo-klasik yaklaşım, merkantilist görüşe karşı olarak liberal bir ekonomi üzerine ilerlemektedir. Ancak, 19.yy. ile başlayan süreç ve devamında Büyük Bunalım'la birçok kişi mal varlığını kaybederken önde gelen bankalar ve şirketler iflas etmiştir. Bu gelişmelerin sonucu olarak sorunları çözmek için gerekli olan siyasi ve toplumsal bir gücün önemi vurgulanmıştır. Bu anlamda ekonomiye müdahale ederek birtakım regülatif eylemlerde bulunacak güç ise devlettir. Ekonomide devlet müdahalesini merkeze alan görüşlere karşı olarak, devletin iktisadi süreçlerde belirleyici olmasını tehdit unsuru olarak gören ve piyasa süreçlerinin kendiliğinden serbestçe ilerleyişini savunan görüşler de vardır. Regülasyonun piyasadaki işlerliği *kamu süreci teorisi* ve *kamu çıkarı teorisi* olmak üzere temelde iki teoriyle açıklanmıştır. Ancak bu teorilere karşı olmasına rağmen bir o kadar da onlardan beslenerek şekillenen *yeni kurumsalcı teoriler* ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki kamu süreci teorisi, Avusturya İktisat Okulu geleneğinin takipçileri tarafından, somut piyasaları açıklayabilmek amacıyla, neo-klasik fiyat teorisine alternatif olarak geliştirilmiştir. Kamu çıkarı teorisi ise, düzenlemelerin işletmelerin neden olabileceği piyasa aksaklıklarını kısıtlayarak tüketici çıkarlarına hizmet ettiğini varsaymaktadır. Bu ikisi dışında kalan ve Ortodoks iktisat teorisine yönelttiği eleştirilerle yeni bir ekonomik açıklama ortaya koyan iktisadi modeller ise, yeni kurumsalcı teoriler olarak adlandırılmaktadır. Bu iktisadi akım, temelde bireylerden öte kurumları merkeze almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Regülasyon, Rekabet, Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar, Piyasa Süreci Teorisi, Kamu Süreci Teorisi, Yeni Kurumsalcı Teoriler

JEL Sınıflandırması: A12, G18, K00, K21

Abstract

Neo-Classical approach follows the path of a liberal economy perspective getting a position against mercantilist approach. However, many people lose their assets with the Great Depression in the process that started with the opening of the 19th century while – at the corporal side – a lot of preminent banks and companies going bankrupt. Experiencing these going-under, a crucial necessity for a political and social power to overwhelm the problems has been emphasized. This so called “power”, which is to interfere in the economic activity through regulations, is the state. There are also movements which

* Yıldız Teknik Üniversitesi, İİBF, İktisat Ana Bilim Dalı, İktisat Doktor Adayı, E-mail : s1015002@std.yildiz.edu.tr

** Yıldız Teknik Üniversitesi, İİBF, İktisat Ana Bilim Dalı, E-mail: muzunoz@yildiz.edu.tr

consider the state being dominant actor in economic activity a threat and defend markets to operate on a “laissez faire” basis against the approaches that have the state on top of the economic activity as a dominant actor. The way regulation operates in the markets has been basically explained in two theories; public choice theory and public interest theory. The first one, public choice theory has been developed by the followers of Austrian School of Economics to explain the dynamics of the operating market, as an alternative to the neo-classical price theory. Public interest theory, on the other hand, has assumed that regulations would serve to the public interest by preventing the potential harm that could be caused by malpractices and/or negative outcomes due to the actions of the economic actors in the market. In addition to these, new theories have also emerged, developing themselves – though rejecting these two basic theories – through their set of ideas. These new theories, that sets their way to explain a new pattern for economy through the critique of Orthodox economy theory have been defined as new corporatist theories. This corporatist movements have taken corporations instead of individuals as the basis/center.

Keywords: Regulation, Competition, Regulatory and Supervisory Organizations, Market Process Theory, Public Process Theory, New Institutional Theories

JEL Classification: A12, G18, K00, K21

I. Giriş

İnsan nüfusunun artışı kurumsal yapıları ve sistemleri hayatın her alanında olduğu gibi iktisadi anlamda da önemli bir konuma getirmiştir. Kıt kaynaklar altında insan endeksli faktör etkinliğini arttırmayı merkeze koyduğumuzda, kural olarak tanımladığımız bir kısım genel davranış biçimlerinin belirlenmesi ve uygulanması beklenen bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte regülasyonlar bu kurumsal yapıların en etkili müdahale aracı olarak kullanılmaktadır. Her müdahale kendi içerisinde bir kısım elverişlilik, gereklilik ve orantılılık sorunlarını da beraberinde getirmektedir. En temel regülasyon olan anayasalarda yer alan ve bir kısım hak ve özgürlüklere müdahalelerin temel ilkelerinden olan ölçülülük, normlar hiyerarşisinde yer alan tüm seviyeler için de temel ölçütlerdendir. Esasen iktisat alanında yapılan regülasyonların, bireysel anlamda düşünüldüğünde birçok hak ve özgürlükle ilişkili olmasının yanında temel manada mülkiyet hakkıyla olan ilişkisi bu ilkelerin sorgulanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Çalışmamızın temel amacı regülasyon ve rekabet sürecinde, piyasa aksaklığı minimuma çekilerek, piyasa arzının en etkin şekilde gerçekleştirilmesi için hangi kurum ya da şirketlerin belirleyici olacağı tartışmasını, tarihi süreç içinde değerlendirmektir. Söz konusu tartışmaları değerlendirirken, ortaya çıkmış teorilerle alternatif hangi cevapların konu edindiği ortaya konmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde; iktisadi süreçlerdeki düzen sorununun ortaya çıkmasında etkili olan tarihi oluşumlar incelenmektedir. Bu açıdan bakıldığında, regülasyon süreçlerine müdahale ederek hangi rekabet gruplarının çıkarının merkeze alınacağı sorunu temel tartışma noktası olarak değerlendirilmektedir. İlerleyen bölümlerde, ekonomiye müdahale eden “düzenleyici ve denetleyici kuruluşların” regülasyon süreçlerindeki görevi tartışılarak, son bölümde, belirlenen ve incelenen tüm bu aşamaları analiz eden “kamu süreci teorisi”, “kamu çıkarı teorisi” ve bu teorilere alternatif olarak ortaya çıkan “yeni kurumsalcı teoriler” ele alınmaktadır. Bu bağlamda literatüre genel ve bütünsel bir bakış sunulmaktadır.

2. Rekabet ve Regülasyon Kavramı

Liberal ekonomik rejimi merkeze alan Neo-klasik yaklaşım, 19.yy'da devletin ekonomide yoğun müdahalesini öne çıkaran merkantilizme karşıt bir görüş olarak ortaya çıkmıştır. 18. yüzyıl sonlarına doğru Adam Smith tarafından ortaya atılan klasik iktisadi düşünce ekseninde şekillenen ve temelde devletin ekonomi piyasasına müdahalesinin gerekliliğini çizmiş oldukları rasyonalite sınırları içerisinde oturtmakta zorluk çeken bu görüş, 19. yüzyıl boyunca David Ricardo, John Stuart Mill ve son olarak Alfred Marshall'ın katkılarıyla geliştirilmiş ve evrensel olma iddiasıyla iktisadi düşünceyi etkisi altına almıştır (Birol ve Gencer, 2014: 260). Yine paralel cephede Karl Polanyi, klasik eseri "Büyük Dönüşüm" de iktisadi liberalizmi, toplumsal ve siyasi kurumların etkisinin arka plana itilerek piyasa süreçlerini kendiliğinden serbestçe işleyişine izin vermesi olarak tanımlamıştır (Alfredo ve Deborah, 2014: 5-10). Ancak söz konusu yaklaşımın tüm gelişmiş ülkelerde geçerliliğini mümkün kılacağını düşündükleri teorik süreçler, fiili uygulamalara paralel cevaplar sunmamıştır. Polanyi'nin de eleştirdiği gibi kendiliğinden düzen anlayışı tüm çevre teoriler tarafından eleştirilere karşı temelde dayanıksız bir sürü açıklık içermektedir. Büyük Bunalım, Ekim 1929'da ABD'de, yatırımcıların borsanın işleyişine yönelik olumsuz beklentileri sonucunda, Wall Street'in iflasıyla patlak vermiştir. Borsada yaşanan çöküş birçok bankanın iflas etmesine sebep olurken, milyonlarca insanın da mal varlıklarını tamamen kaybetmesine yol açmıştır. Kriz sonrasında devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği yönündeki görüşlerin taraftarları artış göstermiştir. Bu tarihten önce klasik iktisadi düşünce tarafından oluşturulan sınırlandırılmış devlet figürü, krizin ardından Keynes'yen düşüncenin de etkisiyle müdahale eden bir çehreye bürünmüştür. Fakat daha sonra özellikle Avrupa ülkelerinden başlayarak, devletin aktif rol üstlendiği bir takım sektörleri özel kesime devredip serbestleştirerek, ekonomik ve siyasal yaşamda oyunun kurallarını koyan ve denetleyen bir yapı içerisinde, düzenleyici rol üstlenmesini kabul eden bir yapılanma ve devlet anlayışı gelişmiştir (Çevik ve Demir, 2005: 249-250). Söz konusu değişim, devletin faaliyet alanını genişletmiştir. 1932 yılına gelindiğinde bu değişimlere ek olarak dünya ticaret hacminde kayda değer ölçüde geriye gidiş olmuş, "*Laissez faire*" sloganının öncülüğünde gelişen ekonomik sistemin artık etkin olmadığı ortaya çıkmıştır. Savaş sonrası ortaya çıkan toplumsal kaygıları azaltmak için yeni ekonomik girişimler gerekliliği doğmuştur. 1930'lu yıllardaki ile 1970'li yılların regülasyonları amaç ve yöntem açısından farklılıklar arz etmektedir. 1930'lu yıllarda birincil amaç olan ekonomiyi stabilize etmek için fiyat ve giriş kontrolleri şeklindeki regülasyonlar geçerli iken, 1970'li yıllarda kamu sağlığını ve güvenliğini korumak gibi sosyal regülasyonlar söz konusu olmuştur (Çevik ve Demir, 2005: 250). Dolayısıyla, Keynesyen iktisatla birlikte gelişen devletin iktisadi hayatta müdahaleci bir rol üstlenmesini kabul ve teşvik eden anlayış, 1970'li yıllardan itibaren ciddi bir biçimde eleştirilmeye başlanmıştır. Bu süreçte devletin iktisadi yapı içerisindeki rolünde de bir dönüşüm söz konusu olmuştur.

Devlet tarafından gerçekleştirilen regülasyonların çoğu kez birbiriyle çelişebilecek hedefleri olduğu ve bu nedenle de regülasyonlar tasarlanırken bazı dengelerin gözetilmesi gerektiği özellikle vurgulanmaktadır (Sarısoy, 2010: 296). Kurallar ve regülasyon şeffaf, etkin ve rekabetçi ticareti korumak için gereklidir. Genel bakış, mülkiyet hakları ile ilgili kurallar ve mülkiyet

haklarının ihlal edildiği durumlarda ortaya çıkabilecek güvenilir bir yaptırım sisteminin inşasına odaklanır. Diğer hükümet müdahaleleri ise asimetrik ve yetersiz bilgiden kaynaklanan verimsizlikler, aşırı pazar gücü, doğal tekeller, kamu malları ve dışsallıkların varlığından ortaya çıkan piyasa başarısızlıkların düzeltilmesini ya da engellemesini içerir. Realiteye bakıldığında bu müdahaleler sosyal, ekonomik, çevresel hedeflere ek olarak kompleks düzeyde siyasi çıkarlara da hizmet etmektedir. Yasal düzeyde halk refahı, toplumda yer alan kuruluşlar ve çeşitli güçlü grupların çıkarları ile uyumlu hale getirilmektedir. (Bünger, 2017: 10) Hükümetler, firmalar arasındaki etkin rekabetin sağlanması için ticari ilişkilere müdahale eder. Devletin ekonomiyeye müdahalesinin gerekliliğini savunanların amacı, piyasada yaşanan aksaklıkları gidermek olsa da sosyalist sistemin çökmesiyle piyasa ekonomisi süreci daha merkezi hale gelmiş ve bu süreçle birlikte devletin ekonomik yapı içerisindeki konumu sorgulanmaya başlanmıştır. Bu fikir piyasa ekonomisi düşüncesini çağırıştır niteliktedir. Piyasa ekonomisi, herhangi bir yönlendirme olmaksızın kendi çıkarları peşinde koşan bireyler ve firmalar tarafından alınan binlerce kişisel kararların, ekonomik sonuçlarda ortaya çıkardığı bir yapıdır (Akça, 2011: 179-180). Piyasa ekonomisi temel olarak alınıp satılabilme özelliğine sahip malların fiyat aracılığı ile her iktisadi karar biriminin faydasını yükseltebileceği ortamı ifade eder (Altay, 2001: 16). Detaylı bir biçimde ele alındığında, piyasa ekonomisinin kendi içinde rekabet ve piyasa serbestliği ilkelerini barındırdığı görülmektedir. Bu noktada düşünürlerin devleti bir üst kurum gibi kabul ederek, ekonomik ilerleyişte devletin regülatif görevlerini ve fonksiyonunu sorgulamaya başlaması yeni bir kavramın – regülasyon – ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Buna ilaveten, regülasyon kavramı modern devletlerin doğuşundan çok daha önceki dönemlerde ortaya çıkmış, insanlık tarihi boyunca var olmuştur. Örneğin, M.Ö. yaklaşık 2100 yıllarında Babil Kralı Hammurabi'nin kendi adıyla bilinen Hammurabi Kanunları'nda geçen bazı uygulamalar regülasyon örneği olarak değerlendirilmektedir. Ancak literatürde regülasyonun başlangıcı olarak 1887 yılında Amerika Birleşik Devlet'lerinde, Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu'nun kurulmasının kabul edildiği görülmektedir (Aktan ve Yay, 2016: 117). Yakın geçmişe bakıldığında ise regülasyon sürecinin üzerine kurulduğu sac ayakları değişmiştir. Bu değişimde, 19.yy'ın sonlarından başlamak üzere, özellikle 1980'ler sonrası küreselleşmenin de etkisiyle devletin ekonomi içindeki payının azalması yatmaktadır. Devletin ekonomik hayatı düzenlemesi çok eskilere dayanırken, Türkiye'de 1980'lerde uygulama alanı bulabilmiştir. Bunun nedeni ise liberalleşme akımının bu yıllara denk gelmesidir (Gündoğdu, 2017: 84).

Keynesyen düşünce ile Sosyal Devlet anlayışı altında ekonomik ve sosyal hayatın her alanında aktif rol oynayan devlet, oyunun içinde bir oyuncu olmaktan ziyade bir tür "hakem" olarak, oyunun kurallarını koyan, oyunu yöneten ve yönlendiren role bürünmeye başlamıştır (Kömürcüler ve Özçağ, 2015: 84). Bu aşamadan sonra devlet ekonomide bir oyuncu olarak değil, kural koyan ve bir plan dâhilinde düzen belirleyen role bürünmüştür. Ancak bu noktada, "İnsanlar kendilerini, kendi oluşturdukları kurallarla bağlamaktadırlar" yorumunu göz ardı etmeyerek meseleye devlet ve birey perspektiften bakmalıyız (Kama, 2011: 202). İşte 1980'li yıllara gelindiğinde en belirgin haliyle devletin hakem olarak kendisine üstlendiği bu rol, devletin düzenleyici rolü olarak ekonomide etkisini hissettirmeye başlamıştır. Devletin ekonomideki

değişen bu konumu regülasyon kavramının doğuşunu tetiklemiştir. Böylece ekonomik regülasyon teorisi 1980'lerde ortaya çıkmıştır ve bu gün de varlığını sürdürmektedir. Regülatif işlerlik için zaman ve uygun alt yapı gerekmektedir. Daha önceden piyasa sistemine sahip olan ülkeler bu süreci daha kolay atlatırken söz konusu sistem ile yeni karşılaşan ekonomiler için regülasyon sisteminin ekonomiye uygulanabilirliği problemi söz konusu olmaktadır. Çünkü teoride üst düzey verim sağlaması beklenen düşüncelerin soyut bir ekonomik sistem üzerinde işlerlik kazanması beklenenden daha geç gerçekleşmektedir. Modernleşen dünyada teknolojik ilerlemenin doğal bir sonucu olarak, kaynakların her bölgeye aynı kalitede ve aynı süre içinde ulaşması ya da mal ve hizmetlerin tüketiciye ulaşımı esnasında üreticinin mali kaybının en asgari seviyede tutulması gibi çeşitli sorunlar ekonomik çizelgede regülasyonun işlevselliğini merkeze alır. Piyasadaki eşitsizliğin azaltılmasını amaçlayan regülatif düzenlemelerle tüketicinin kârını önemseyen kuralların, üreticinin de rekabet ve arzını karşılayan bir konumda olması beklenir. Firmalar müşterilerinin mevcut durumda ve sonraki süreçteki ihtiyaçlarını olabildiğince etkin ve verimli şekilde karşılayabilmek için teşvik (fiyat düşürmek, kalite çeşitliliği yaratmak, inovasyon yoluyla müşterilere daha fazla alım imkânı sunmak, satış payına oranla ödül veren firmalarla çalışarak fırsatları çoğaltmak) yaratmaktadır. Böylece rekabet sürecinde en iyiler ayakta kalmakta, aşırı arz talebi şahıs tekelinden kurtulmaktadır. Rekabet, doğası gereği, statik analizin altında yatan varsayımlarla temel özellikleri üstlenen dinamik bir süreçtir. Rekabetin bir süreç olarak bu alternatif görüşü, Adam Smith ve Avusturya İktisat Okulu ekonomistleri Schumpeter, Hayek ve Kirzner ile ilişkilendirilmektedir. Avusturya İktisat Okulu ekonomistleri rekabeti ve piyasaları, sürekli değişim geçiren rakip bir evrim süreci olarak görmektedir (Littlechild, 2017: 212). Etki doktrini ile rekabeti korumak adına geleneksel yaklaşımların sorgulanması rekabet sürecini etkilemiştir. İç rekabet hukukunun uluslararası alanda gerçekleştirdiği bu uygulama, rekabetin küresel pazarlarda yönetimi sorununu beraberinde getirmektedir. Küresel rekabet kısıtlamalarının piyasaya uygunluğu, ortaya çıkan bir dizi uluslararası kartelin tespiti ile belirginleşmektedir. Uygulamaların başarısız olduğu durumlarda bile, uluslararası düzeyde bilgi alışverişinin sağlanması ve rekabete aykırı durumlarda nasıl müdahale edileceği konularına açıklık getirilmesi için Uluslararası Rekabet Ağı (ICN) geliştirilmektedir. Örneğin; İngiltere elektrik piyasası, 1980'lerin sonlarından bu yana özelleştirme, perakende rekabetinin başlatılması ve son kullanıcılar için fiyatların serbestleştirilmesi gibi önemli değişiklikler geçirmiştir. Ancak sonuç olarak toptan satış fiyatları daha önceki yıllara nazaran azalan gaz fiyatları nedeniyle kısmen düşerken bu kazanımlar uzun vadede korunamamıştır. Bu reform rekabetçi piyasadan beklenen düşük ve istikrarlı fiyatları sağlayamamıştır (Dağdeviren ve Patokos, 2017: 467). Örneğin, petrol ithalat kotalarının Amerika'da petrol ürünlerinin maliyetini yılda 5 milyar dolar veya daha fazla arttırdığı gibi halkı negatif etkileyen düzenlemeler ile viski ve oyun kartlarına getirilen düzenlemelere endüstri tarafından itiraz edilebilmektedir (Stigler, 1971: 3).

Mali regülatif düzenlemeler yapılırken ideal beklentiler içine girilse de regülasyonun mal ve hizmetler açısından etkinliği en üst seviyede tutması amaçlanmaktadır. Fakat, piyasa aksaklıkları söz konusu olduğunda teoride öne sürülen çözüm süreçleri, belirli bir yöntem aracılığıyla istatistiki verilerle apaçık hale getirilmedikçe, regülasyon sürecinin etkin gerçekleştirildiğinden

emin olunamamıştır. Bu durum daha sonra regülatif çabaların matematiksel bir zemine oturtularak bir takım rakamsal varlıklara dönüştürülmesi fikrinin temelini hazırlamıştır.

Avusturya İktisat Okulu temsilcilerinden olan Hayek gibi iktisadın fiziğin alanına karışmasına karşı olan bir grup düşünürün aksine, titiz bir çalışmayla, Friedman, merkez bankasının 1923-33 yılları arasında – para arzının nasıl üçte bir oranında azaltılmasına izin verdiğini ampirik çalışmalarıyla ortaya koymuştur. İstatistikî çalışması, Büyük Buhran’a serbest teşebbüse hâkim olan kapitalizmin değil, devletin sebep olduğu düşüncesine güçlü bir delil sağlamaktadır (Skousen, 2018: 129). Söz konusu ifadenin, Stigler’in, devletin toplumda, her endüstri için hem kaynak olduğu hem de tehdit olduğu şeklindeki söylemleriyle desteklendiği görülmektedir. Stigler’a göre devlet yasaklama-zorlama ya da para alma-verme gücü ile çok sayıda endüstriye geçici olarak yardım edebildiği gibi zarar da verebilmektedir. Söz konusu söylemlerde devletin, regülatif çalışmalarda tek yönlü hareket etmesi gereken bir merci olmadığı fikrini doğurmaktadır. Bu bağlamda, fikri cephede oluşan tavır, aslında devletin piyasa başarısızlıklarında aktif bir rol oynadığı yönündedir. Ama Stigler, bu söylemlerinin de üstüne çıkarak, devletin ekonomide etkinliği sorununu ekonomik düzenleme politikasıyla aştığını belirtmektedir. Stigler, “Ekonomik Düzenleme Teorisi”nde güçlü bir iddia ortaya atmaktadır. Çünkü Stigler’a göre ekonomik düzenleme teorisinin merkezi görevleri, ekonomik yönetmeliklerde geçen faydaların ve yüklerin kimin tarafından üstlenileceği sorununa çözüm bulmaktır. Düzenleme, sadece piyasada üretilen diğer ürünler gibi bir üründür. Düzenleme ve diğer ürünler arasındaki ana fark, ürünlerin diğerlerine kıyasla, politik süreçler içerisindeki piyasa düzenlemesine uygun düşecek yapıda tanımlanmasıdır. Stigler’a göre düzenleme politikasıyla devletin ekonomiye verdiği zarar azaltılsa da meselenin bir başka yönü de bulunmaktadır. Regülasyon, siyasi kurumlar ve politik liderler tarafından bir sektörün çıkarlarını, daha geniş kitlelerin çıkarları üzerinde tutarak, özel çıkarları büyük ölçüde genişletebilmektedir. Başka bir anlamda hâkim sektör temsilcilerinin aşırı kar talebi çoğunluğun çıkarlarının üstünde bir seyir izlemektedir ve bu durum olağan hale gelmektedir. Dolayısıyla iktisadi boyutta regülasyon çalışmalarının oluşturduğu etkiler sonuçları açısından farklı değerlendirilmektedir.

Birçok tanımlamanın olmasının yanı sıra regülasyon genellikle hükümetin, doğrudan veya dolaylı olarak, hükümet kurumlarının, bireylerin ya da iş gruplarının karar verme süreçlerini etkilemek için bağımsız komisyonlar aracılığıyla katılımı olarak ifade edilmektedir (Krishna, 2015: 1-2). Diğer bir ifadeyle regülasyon, genel olarak sosyo-ekonomi amaçlarına ulaşmak için yasal araçların kullanılması olarak tanımlanmaktadır (Oğuz ve Çakmak, 2002: 148). Teorik tanımlamalarının yanı sıra uygulamada ise daha geniş anlam ifade eden regülasyon, “Piyasaların bir üst otorite yoluyla, düzenlenmesi, denetlenmesi ve yönlendirilmesidir”. Regülasyon, devletin sosyal ve ekonomik amaçlarına yönelik olarak yürürlüğe koymuş olduğu her türlü anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemeler ile kamu politikaları ve bu alanlarda yapılan uygulamaları ifade etmektedir (Kömürcüler ve Özçağ, 2015: 83). Devletin, sosyo-ekonomik amaçlarına ulaşmak için yasal araçları kullanması da regülasyon olarak tanımlanmaktadır (Oğuz ve Çakmak, 2002: 147). Regülasyon yaptırım tehdidi ile desteklenen bireyler veya kuruluşlar tarafından devletin takdir yetkisine ilişkin uygulanabilecek bir sınırlamadır (Stone, 1982, p. 10). Regülasyon kavramının

tanımlamasını yaparken, Kamusal regülasyon ve Özel regülasyon uygulamalarının birbirinden farklı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Çünkü Kamusal regülasyonlar, devlet tarafından ekonomiye yapılan müdahale, düzenleme ve kontrolleri içerir. Özel regülasyonlar ise, bireyler veya firmalar tarafından herhangi bir kanuni yaptırıma ihtiyaç duymadan gönüllü olarak oluşturulan ve uygulanan kurallardır. İktisadi anlamda regülasyon, özel veya kâr amacı gütmeyen yaptırım gücüne sahip herhangi bir otorite tarafından, piyasadaki başarısızlıkları ortadan kaldırmak için yapılan düzenlemelerdir (Aktan ve Yay, 2016: 117). Literatür detaylı incelediğinde genellikle regülasyonlar iki grup altında tanımlanmaktadır. Piyasalara girişi ve piyasadaki davranışı düzenleyen yasal çerçeveler “ekonomik regülasyon”; çevre, sağlık, güvenlik gibi üretimin toplumsal dışsallıklarının düzenlenmesi ise “sosyal regülasyon” adı altında sınıflandırılmaktadır (Oğuz ve Çakmak, 2002: 147-148). Kimi yazarlar, bu sınıflamaya bürokratik işlemleri içeren “süreç regülasyonunu” da eklemektedir. Regülasyonlar; sosyal düzenleme, çevre, çalışma koşulları (iş sağlığı ve güvenliği), tüketicinin korunması, işgücü (eşit fırsatlar vb.), fabrikalarda ve işyerlerinde yapılan düzenlemeler, malların ambalajlanmasına veya etiketlere ilişkin bilgilerin yer alması zorunluluğu, izin, mal, ırk, ten rengi, din, cinsiyet ayrımcılığına yasak getiren düzenlemeler ve belirli mal veya hizmetlerin sunulmasının yasaklanması gibi düzenlemeleri içerir (Hertog, 1999: 225-226). Bu iki grup kapsamında bir alt sınıflandırma yapıldığında ekonomik düzenlemeler kendi içinde yapısal düzenleme ve davranış düzenlemesi olmak üzere iki tür düzenlemeden oluşmaktadır. “Yapı düzenlemesi” piyasa yapısını düzenlemek için kullanılır. Giriş ve çıkış kısıtlamaları ve tanınmış niteliklerin yokluğunda profesyonel hizmet sunan kişilere karşı kurallar buna örnek olarak verilmektedir. “Davranış düzenlemesi” ise piyasadaki davranışları düzenlemek için kullanılmaktadır. Örneğin; fiyat kontrolü saptaması, reklamlarla ilgili kurallar ve maksimum kalite standartlarını içermektedir. Ekonomik düzenleme, temel olarak doğal tekeller ve sınırlı veya aşırı rekabeti olan piyasa yapıları üzerinde uygulanmaktadır (Hertog, 1999: 226). Regülasyonların, ekonomideki amaçları bakımından birçok farklı sınıflandırma yapılması her birinin birbirinden kopuk uygulama alanı oluşturduğu anlamını taşımamaktadır. Aksine her üç regülasyon türünün bir arada yürütüldüğü uygulamalarla da karşılaşmaktadır. Bu ayrımın esas amacı hangi kurumsal yapının hangi düzenlemelerden sorumlu olacağını belirleme açısından fayda sağlamaktır. Bu görev devletin merkezi yapısına dahil olan ve bir o kadar da kendi içinde bağımsız olan “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (DDK)” aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak normatif düzenlemelerden ayrı düşünüldüğünde söz konusu görevin devletin tüm kurumlarınca yapıldığı görülmektedir. Özetle, tüm kuruluşlar kendi içlerinde regülatör görevini üstlenmektedir.

3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Uluslararası düzeyde gelişen küreselleşme süreciyle birlikte ekonomilerde toplumsal bir baskının ortaya çıktığını belirtmek mümkündür. Regülasyonların, baskı grupları tarafından kolaylıkla etki altına alınabilmeleri nedeniyle siyasetçiler tarafından doğrudan uygulanabilmeleri zor olduğundan, bu düzenleme ve denetleme görevi, genellikle hükümet tarafından bağımsız düzenleyici kuruluşlara devredilmektedir (Sarısoy, 2010: 296). Mal ve hizmetlerin etkinliği

açısından, arzın çoğunluk tarafından savunulan aşırı talebine, hükümet kurumlarının sosyal ve politik çevrede oluşan problemleri çözmedeki eksiklerine karşı regülasyon kavramı, regülatör kurumlarının kurulmasıyla ortaya çıkmıştır. Regülasyon politikaları ve uygulamalarının asıl amacı, piyasa başarısızlıklarıyla mücadele etmek ve fiilî uygulamalarda yaşanan aksaklıkları teorik çalışmalarla koruma altına almaktır. Bu koruyucu düzenlemeler hukuki ve kurumsal yaptırım süreçleriyle sağlanmaktadır. İktisadî anlamda regülatif çabalar kısmen, teknolojinin getirdiği hızlı ve mekanik eylemler silsilesinin piyasalar üzerindeki adaptasyon sürecine kusursuz geçişini mümkün kılmaktadır. Genel hatlarıyla düzenleme, piyasa işlemlerini kolaylaştırarak veya var olan süreçleri sürdürerek ekonomide etkin işleyişi sağlamaktır. Buna paralel olarak, piyasalardaki malların ve üretim faktörlerinin değişimi, özel mülkiyet haklarının tanınması ve korunması gibi iyileştirmeleri de ele almaktadır. Dolayısıyla söz konusu süreçleri mümkün kılan bir karar mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda devletin ekonomi içerisinde kazanacağı rol adı altında iki kavram incelenebilmektedir. Bunlardan ilki, derelegülasyon olarak isimlendirilen daha önce düzenlenmiş piyasalarda ekonomik etkinliğin artırılması, rekabetçilik üzerindeki kanuni ve yarı kanuni sınırlandırılmaların yani regülasyonların kaldırılması çabasıdır. Diğer kamu girişimciliğinin etkinsizliğinden yola çıkarak devlet mülkiyetindeki sektörlerin özelleştirilmesi çabalarına paralel olarak – ekonomik, sosyal ve siyasal güdülerle – özel sektör faaliyetlerini düzenleyen kurallar ve bunları denetleyen kurul ve kurumlarla ekonominin yönetilmesi yani “regülasyondur” (Çevik ve Demir, 2005: 249).

İktisadi regülasyonların hangi kurumlar tarafından uygulandığı sorusu regülasyonun gerekliliği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda gösterilen en önemli sebep regülasyonun maliyet oluşturmaması ve etkin düzenlemenin yapılıp yapılmadığına karar verecek kurum veya kişilerin belirlenmesi olmaktadır. Bunun ötesinde, regülatif düzenlemelerin devlete bir görev yüklediğini ancak pratikte bu görevin Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlara devredildiği görülmektedir. Bu durum devletin ekonomik işleymen elini çekerek, iktisadi oluşum içinde herhangi bir politikasının olmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü bu düzenleme sürecinde devletinde bazı aktif görevleri vardır. Özelleştirme faaliyetlerinin yapısının belirlenmesi, piyasa giriş-çıkış serbestinin düzenlenmesi, hâkim firmaların fiyatlanma davranışlarına getirilen kısıtlamalar vb. konular kanuni düzenlemelerle devlet kontrolüne bırakılmaktadır. Devletin ekonomideki girişimciliği eski ve yaygın bir müdahale biçimi olması açısından yeni bir uygulama değildir. Devlet tarafından düzenlenmesi beklenen ekonomik olgular o piyasanın hâkim sektörü tarafından düzenlenmesi sonucunda (ing: self regulation) piyasa oluşumunda rekabete engel olması sebebiyle devlet girişimciliği öncelenmektedir. Bu anlamda kamusal regülasyonun ve özel regülasyonunun temelde birbirinin tersi kabullere yol açtığı ortaya çıkmaktadır. Çünkü, hükümetler ya da bürokratik kitlelerin yaptığı iktisadi düzenleme ve kontroller kamusal regülasyonun temelini belirlerken, bireyler, etkin çıkar grupları ya da firmalar tarafından, istek bazlı oluşturulan kurallar özel regülasyonun içeriğini belirlemektedir. Kendi içinde bağımsız olan bu kuruluşlar genelde bir o kadar devlete bağlıdır. Hükümet düzenlemelerinin hayatımızdaki olağanüstü yaygınlığı, bazı soruları gündeme getirmektedir. Bu sorunlardan birkaçına değinmek gerekmektedir. Şöyle ki; düzenleme, büyüme ve gelir artışı arasındaki

pozitif korelasyona işaret ettiği için mi yoksa ekonomik ve sosyal ilerlemenin önünde bir engel olduğu için mi tercih edilmelidir? ABD ve Batı Avrupa gibi gelişmiş ülkeler gelir artışına paralel olarak büyümekte midir? Herhangi bir ekonomik faaliyetin düzenlenmesi ne kadar uygundur? Düzenlenen faaliyetin niteliği veya bir ülkenin özellikleri, en uygun seçimi etkilemekte midir? Gözlemlendiğimiz düzenleme seviyesi etkin bir sosyal seçimin sonucu mudur? Yoksa diğer faktörler mi daha önemlidir? (Shleifer, 2005: 439) Bu sorularla birlikte “regülasyonun gerekliliği tartışmalarını incelemek gerekmektedir. Çünkü hem regülasyon çalışmalarının ekonomik büyüme ile ve buna bağlı olarak gelişen kişi başlı gelir artışının doğrudan ilişkisinin olduğunu düşünmek hem de tam tersine bu ekonomik büyümenin gerçekleşmesi için çözülmesi gereken bir sorun olarak görmek onun gerekliliğini sağlamlaştırmaktır. Regülasyon kararlarının uygulamaya konulmasıyla; kontrol edilemeyen bazı nedenler, kamunun aleyhine çeşitli sorunlar ortaya çıkardığı için, regülasyon haklı bir uygulama haline gelmektedir (Kömürçüler ve Özçağ, 2015: 86)” şeklindeki ifadeler tartışma konusu yaratmaktadır. Çünkü kamu yararını merkeze alarak aşırı tekelleşme amacıyla kullanılan regülasyonlar, tekel fiyatlarında aşırı kâr amacı güden grupların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Tek yönlü kârın ekonomik süreçlerde oluşması, sadece kâr elde eden gruplarca onaylanabilir hale gelmektedir. Bu regülasyonun gerekliliğini olumsuz yönde etkileyen bir sebeptir. Tekel fiyatlarında aşırı kar güdülen grupların siyasi nitelik taşıması politik çıkarları öncelemleridir. Aksine regülasyon düzenlemeleri, sadece siyasi otoritenin politikasını kurarken kullandığı bir araç olarak da görülmemektedir. Bu bağlamla ilgili, “Ulusal rekabet otoriteleri (NCA)” ve “Ulusal düzenleyici otoriteler (NRA)” arasındaki ilişki ve düzenleyici reformlar arasındaki etkileşim düzenleyici reformların kurumsallaşmasında etkin rol oynamaktadır. Kural olarak, NCA’nın otoritesi tüm endüstrileri kapsamaktadır. NRA’lar istisnalar ve dokunulmazlıklarla kendilerine yer açmaktadır. Herhangi bir istisna veya düzenleme bulunmadığında NCA’nın rekabet konularında son söz sahibi olması beklenmektedir. İstisnaların sistematik bir modeli yoktur ve sektöre özgü beklentileri takip etmektedir. Dahası, siyasi ve ticari çıkar gruplarının dokunulmazlıklar üzerinde bazı güçleri vardır (Ardıyok ve Oğuz, 2010: 233-234).

Regülasyon uygulamaları ile ilgili temelde soru konusu edinilen diğer bir husus bu uygulamaların faydası ve maliyeti sorunsalıdır. Özellikle Hayek, Ludwig von Mises gibi isimlerin regülasyonun maliyeti arttırdığı yönündeki yaklaşımları regülasyonun gerekliliği tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Belirlenen başarısızlıklarda regülasyon uygulama süreci devletin kasasından yüklü miktarda mali bir gider oluşturmakta ve her regülasyon süreci maddi kayıplarla beraber zamansal birtakım sorunları da içermektedir. En popüler önermelerden biri, regülatörlerin mal ve hizmetlerin etkinliğini arttırırken, doğru regülasyon düzenleme araçları seçmesi, hangi uygulamaların sosyal refahı azami noktaya getireceğini hesap etmesi ve regülasyonun toplumsal mali değerlendirmesini iyi yapması yönündedir. Coase’un uzun zaman önce tartıştığı gibi, bir toplumun kurumsal kaynakları ile elinden gelenin en iyisini yaptığı gerçeği, tüm işlem maliyetlerinin ortadan kaldırıldığı anlamına gelmemektedir (Shleifer, 2005: 440). 1980’li yıllarda Tirole, ilk çalışmasını yayınlamadan önce düzenleme konusundaki araştırmalar nispeten seyrek ve çoğunlukla hükümetin tekel ve mükemmel

rekabetin iki ucundaki fiyatlandırmayı nasıl kontrol edebileceği ile ilgilenmektedir (Tirole, 2014: 2). Tekelciler için fiyatları sınırlamak ve aynı pazardaki rakipler arasındaki iş birliğini yasaklamak baskın firmaların maliyeti azaltması için güçlü bir neden sağlayabildiği gibi aşırı karlara izin de verebilmektedir. Avrupa'da düzenleyici reform için oluşturulmuş programların temel bileşeni ve düzenleyici etki değerlendirmesi yapan yöntemin adı DEA(Data Envelopment Analysis)'dır. Bu yöntem son yıllarda yöneylem araştırması ve yönetim bilimlerinde çok yaygın kullanılan bir metottur (Karakoç, 2003: 1). DEA, önerilen düzenlemenin olası sonuçlarını ve mevcut düzenlemenin gerçek sonuçlarını değerlendirmek için bir metodoloji sunarak, politika yapıcıların düzenleyici sisteme yönelik iyileştirmelerinin tasarımında, uygulanmasında ve izlenmesinde yardımcı olacak bir politika analizi yöntemidir. Düzenleyici etki değerlendirmesi, bu gizemli fayda değerlendirmelerine ve düzenleyici değerlendirmelerin üstlenilmesine ve düzenleyici önlemlerin sonuçlarının karar vericilerini bilgilendirmeye yönelik metodik bir çerçeve sağlar (Elgar, 2007: 5) Potansiyel olarak zarar verici etkilerin artmasına neden olan aşırı hükümet düzenlemesi, son yıllarda politika belirleyicilerin dikkatini çekmektedir. İngiltere'deki Thatcher yönetimi ve Amerika'daki Reagan hükümetleri tarafından takip edilen yeni düzenleme teklifleri ve mevcut düzenlemelerin kalitesi hızla büyüyerek artmaktadır. Nitekim düzenlemelerin maliyeti sorunu devletin müdahalesinin gerekliliği adına devlete getirilen bir eleştiriyken, düzenlemenin ekonomik açıklaması piyasa aksaklıklarının yarattığı maliyet kaybına yapılan bir ince dokunuştur. Devletin maliye politikaları yürüterek ekonomideki piyasa eksikliklerini giderme isteği ekonomik herhangi bir bunalımdan kurtulmak için bazı kesimlerce haklı görüleceği açıktır. Bu noktada devlet, kendi bünyesi dışında kalan, kendi içinde bağımsız ama bir o kadar bağımsızlıkları açısından kanunlarla güvence altına alınmış düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar aracılığıyla ekonomideki işlerliğine dayanak teşkil etmektedir. Bu kuruluşlar devletin geleneksel hiyerarşik yapısı dışında kalır. Denetleyici ve düzenleyici kuruluşlar, kendi sektörlerindeki görevlerini yerine getirme aşamasında; düzenleme, denetleme, kural koyma ve gerektiğinde hukukî yaptırımlara başvurabilmektedirler (Ilman ve Tekeli, 2016: 23). 1980'li yıllardan sonra Avrupa'da ve Türkiye'de devletin ekonomideki etkisinin zayıflamasıyla regülasyon ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Teknolojinin kayda değer ölçüde gelişmesi ve ampirik işlerlikte talep görececek oranda hızlanması, siyasi iktidar otoritelerine ve ekonomik anlamda piyasada kol gezen baskı gruplarının tavırlarına da etki etmiştir. Finansal piyasalar, enerji, telekomünikasyon, rekabet, ulaşım, alt yapı gibi bir çok alanda piyasaların ekonomik süreçleri zedelemeyecek kararlar alması için regülasyon uygulamalarının haklılığı savunulmuştur. Rekabet esnasında sektöre hâkim olan bir takım firmaların, aşırı kâr amacıyla piyasada aksamalara neden olması ve ekonomik anlamda ortaya çıkan yüksek verimi engelleme çabaları yüzünden regülasyon kurumlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kurumlar yukarıda bahsi geçen birçok sorunun ortadan kaldırılması, bu gibi durumlarla karşılaşınca devletin nasıl ve hangi kurallar dâhilinde hareket edeceği sorunsalına açıklama getirmektedir. Ancak Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar kendi içinde bağımsız olsa da kanunlar aracılığıyla merkezi otoriteye bağlıdır. Ama bu hukuki bağlılık onların karar alma ve alınan o kararı uygulama aşamalarını sınırlandırmamaktadır. Çünkü kuruluşları esnasında hukuki kararlarla, tüzel kişilik verilerek geniş yetkilere sahip olan bu tür kurumlar, özelde sorumlu oldukları alanlarla ilgili bir takım

kararlar alıp bunları uygulama yetkisine sahiptir. Hükümet düzenlemesinin azlığı düzenleyici ve denetleyici kurumların mutlak hâkimiyetine mahal vermemiştir. Literatürde “Bağımsız İdari Otoriteler” olarak da ele alınan bu kurumlar, sadece primitif düzeyde görüş bildirmek için oluşturulmamıştır. Aynı zamanda bu kuruluşlar, kurumca alınan herhangi bir kararı uygulama ve uygulamaya konulduktan sonra da işlerlik kazanıp-kazanmadığını denetleme yetkisine de sahiptir. Bu nedenle yetkileri geniş ve bir o kadar da çetrefillidir. Bahsi geçen bu süreç, zaman içinde insanın çevresel ve ekonomik tüm yapıp-etmelerinin değişmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. İnsan ve doğa kendi ereklere gereği sürekli hareket halinde olan ve değişen dinamik bir sistemin parçalarıdır. Bu parçaların ekonomik süreç içerisinde geçirdiği tüm evreler değişime tabidir. Söz konusu değişim düzenleme kurumunun normatif revizyonunu ve fiili uygulamalardaki kontrol sıklığını etkilemektedir. Aslında bu durum bizi modern düşünce dünyasında epistemolojik ve ontolojik anlamda ortaya çıkan rölativizm tartışmalarına çekse de iktisadi literatürde piyasa süreci teorisi ile aydınlık kazanmıştır.

4. Regülasyon Teorileri

Regülasyon teorilerine giriş yapmadan önce iki varsayımdan bahsetmek gerekmektedir. Söz konusu varsayımlar 1887’de ilk Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu’nun yürürlüğe girmesinden, 1958’de Journal of Law of Economic’in kurulmasına kadar geçen süre içinde ekonomik politika hakkında yaygın olan düşüncenin değişmiş olduğunu göstermektedir. İlk olarak, ekonomik piyasaların aşırı derecede kırılabilirliği ve tek başına bırakıldığında verimsiz bir şekilde faaliyet gösterebilecekleri yönündeki hâkim düşünce iken diğeri ise, hükümet düzenlemesinin neredeyse maliyetsiz olduğu varsayımdır. Başka bir anlatımla, birincisi, engellenmeyen piyasalar tekel veya dışsallık sorunları nedeniyle sıklıkla başarısız olmaktadır. İkincisi, hükümetler iyi huyludur ve bu pazar hatalarını regülasyonlar ile düzeltebilmektedir (Shleifer, 2005: 440). Regülasyon teorilerini incelerken söz konusu iki açıklamanın göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Regülasyon, piyasaların bir üst otorite yoluyla, düzenlenmesi, denetlenmesi ve yönlendirilmesi olarak ele alındığında, regülasyonu açıklayan teorilerin devletin müdahalesine ilişkin çeşitli tutumlar benimseyen farklı ekollere göre ayrıştığını söylemek gerekmektedir. Regülasyon, en genel anlamıyla pozitif ve normatif teoriler olarak ikiye ayrılır. Normatif teoriler, en etkin regülasyon tipinin ne olacağını inceler ve etkin regülasyonun arzulanır da olduğuna dair zımni bir varsayım da taşıdıklarından normatif olarak nitelendirilir. Pozitif teoriler ise regülasyonun iktisadi açıklamasına odaklanır ve sonuçlarını incelemeye çalışır (Çevik ve Demir, 2005: 252). Bu bağlamda pozitif teoriler başlığı altında ortaya çıkan üç teoriden bahsedebilir. İlki neo-klasik iktisat çevresinde gelişen kamu çıkarı teorisi, ikinci teori Chicago okulu ve kamu tercihi teorisi etrafında gelişen özel çıkar teorisi, üçüncü teori ise kamu çıkarı teorisi ve kamu tercihi teorisine alternatif olan bir o kadar da iki teoriden de beslenen yeni kurumsalcı teorilerdir.

4.1. Kamu Çıkarı Teorisi

Kamu yararı düzenleme kuramı, düzenlemenin işletmelerin zararlı eylemlerini kısıtlayarak tüketicilerin çıkarlarına hizmet ettiğini varsaymaktadır. Marshall'ın neo klasik iktisadı, Pigou'nun dışsallık sorunu, Keynesyen'den sonra Samuelson, Bowen, Lidhal gibi isimlerle şekillenen denge analizi devletin iktisadi alanlardaki rolünü değiştirmiştir. Teori, düzenleyici müdahalenin sosyal refahı artıracağını düşünerek piyasa başarısızlığını düzeltmek için gerçekleştirdiğini belirtmektedir. Düzenleyiciler, topluma fayda sağlayacak kaynakların optimum şekilde tahsis edilmesini amaçladığı için, halkın çıkarlarını etkin bir şekilde destekleyecek yeterli bilgi ve uygulama gücüne sahip olduklarına inanmaktadır (Bünger, 2017: 9). Mevcut piyasa mekanizması optimal düzeyde kaynakların maksimum tahsisini gerçekleştirse de pratik işlerlikte çok fazla görülmez ve bu durumda devlet eliyle düzenlenen kurallar devreye girmektedir. Başta bu varsayımları kabul edip kamu süreci teorisinin haklılığını tartışma konusu edersek kendi içinde tutarlı bir takım anlam silsilesiyle karşı karşıya kalabiliriz. Söz konusu ön kabuller, hükümetin verimsizliği ve eşitsizliği gidermek için, serbest piyasanın işleyişinde, sendikaları korumak, kamu hizmeti ve ortak taşıyıcıları düzenlemek, kamu gücünü korumak, ıslah programları geliştirmek, çiftlik sübvansiyonları, mesleki lisans ve asgari ücret gibi birçok alanda kamunun taleplerine cevap verdiği görüşünü de beraberinde getirmektedir. Yapılan düzenlemelerin eksiksiz ve maliyetsiz olduğuna dair görüşler, mevcut olan ve hala işlerliği devam eden düzenlemelerin sürdürülmesi için oluşturulmuş bir piyasa yanılığı olarak değerlendirilmektedir. Ancak, yapılan her düzenlemenin eksiksiz ve maliyetsiz olarak piyasanın hizmetine sunulabileceği fikri, yanlış bir ön kabul oluşturur. Ayrıca kamu çıkarı teorisi bireysel ve kolektif olarak toplumda ortaya çıkan mal ve hizmetleri en iyi şekilde gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu teoriye göre ekonomik aktörlerin şahsında yapılan düzenlemeler zaten halkın çıkarlarına katkı sağlamaktadır. Politikacılar kamu yararının ya da politik sürecin etkin olduğunu, düzenlemenin maliyet ve faydaları hakkındaki bilgilerin geniş çapta dağıtıldığını düşünmektedir. Yani piyasa başarısızlığını minimum seviyeye çekerek, toplum refahını en üst seviyeye getirip kolektif refahı arttırmak amaçlanmaktadır. Dolayısıyla piyasa yaşanan herhangi bir aksaklığı telafi etmede yeterli etken olarak kabul edilmektedir. Bu noktada kamu çıkarı teorisinin ileri sürdüğü toplumun yararına olacak düzenlemeler; ölçek ekonomilerinin ve dışsallıkların olumsuz etkisini azaltmak, kamusal malların arzını yönetmek, piyasa rekabet şartlarını iyileştirmek ve enformasyon problemlerini gidermek yoluyla piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmaktır. Kamu çıkarı teorisine yönelik ortaya atılan eleştiriler temelde devlet müdahalesine gerek kalmadan piyasada ortaya çıkan problemlerin çözülebileceği yönündedir. Dolayısıyla kamu çıkarı teorisinin temelinde yatan görüşte devletin aktif müdahalesine gerek kalmamaktadır. Ancak söz konusu teoriye göre, hukuki kurallar çerçevesinde sınırlandırılmış devlet figürü iktisadi literatürde eleştirilmektedir. Birtakım kurallarla sınırlandırılmış devlet portresi kamu ve bireysel çıkarları ihlal etmeyeceği görüşleri de yaygındır. Yapılan bir düzenlemenin olası sonuçlarını ve düzenlemenin gerçek sonuçlarını değerlendirecek bir metot arayışına girilmektedir. Kamu yararı teorisine göre, hükümet düzenlemeleri mükemmel, dezavantajın üstesinden gelen, dengesiz piyasa operasyonlarını ve istenmeyen piyasa sonuçlarını istenen formuna ulaştıran araçtır. Hükümet, ağırlıklı olarak

endüstrilerde ve sanayilerde önemli dış maliyet ve fayda sağlayan düzenlemeler yapmaktadır. Bu teoriye göre, hükümetler fiyatları kontrol eder böylece doğal tekeller aşırı kazanç sağlamaz, yangınlar veya toplu zehirlenmeler gibi kazaları önlemek için güvenlik standartları uygulanır, işverenin çalışan üzerindeki tekel gücünün kontrolü, güvenlik standartlarının düzenlenmesi ve yatırımcıların kandırılmamasını sağlar. Ancak bu noktada Chicago okulunun öne sürdüğü iddia; piyasa aksaklıkları oluşur, tekelci ve fırsatçı kârlar sağlanırsa ve bunun sonucunda hükümet tarafından piyasaya yönelik regülasyona gidilirse, kendi çıkarlarını kollayan aktörler tekel veya başka tür piyasa başarısızlıkları yaratmak için harekete geçip regülasyonları delmeyecekler mi? (Çevik & Demir, 2005, p. 251). Eleştiri aslında regülasyonun çıkar grupları tarafından nasıl değerlendirileceği üzerine ilerlemektedir. Çıkar gruplarının sürekliliği birbirinin ardı sıra devam eden zincirleme bir dizi durum içermektedir. Her çıkar grubu mevcut regülasyonu aşarsa, piyasa başarısızlığına sebep olmaktadır. Bu durumda regülasyonun maliyetli olmayacağı yönündeki zımni varsayımı da eleştiri konusu oluşturmaktadır.

Kamu süreci teorisi çerçevesinde batı ekonomilerinde kıt kaynakların tahsisi, pazar mekanizması tarafından koordine edilmektedir. Kamu çıkarı teorisine göre ise hükümet düzenlemesi kusurlu rekabetin, dengesiz piyasa işlemlerinin, eksik piyasaların ve istenmeyen piyasa sonuçlarının dezavantajlarının üstesinden gelmenin aracıdır (Hertog, 1999: 225). Anti monopol yasası bunun en somut örneklerden biridir. Çünkü ekonomik gücün yarattığı durumları izleyerek ve rekabetin sınırlayıcı anlaşmalarını yasaklayarak ya da kötüye kullanımını cezalandırarak piyasa operasyonunu sürdürmeyi amaçlamaktadır. Yani piyasalar arası asimetrik oluşumlar neticesinde devlet müdahalesinin gerekliliği ilkesi vurgulanmıştır. Bilginin taraflar arasında simetrik dağılımının söz konusu olmadığı durumlarda ters seçim ve tercihte farklılık gibi sorunlar meydana gelebilmektedir. Ters seçim ve ahlaki zafiyet problemleri ise, piyasada pareto optimumunun gerçekleşmesini engellemektedir. Böyle bir piyasaya devletin müdahale etmesi, bilgi arzını arttırarak taraflar arasında daha etkin bir mübadele yapılmasını ve limon piyasalarda asgari standartlar koyarak tüketicilerin korunmasını sağlayabilmektedir (Uslu, 2015: 401) Tüm diğer teorilerde olduğu gibi ekonomik literatürde kamu yararı düzenleme teorilerine de eleştirel yaklaşılmaktadır. Bu teorilerin çoğu kez “pozitif analiz olarak normatif teoriler” olduğu düşünülmektedir. Kamu yararı düzenleme teorileri, mevcut düzenlemeleri rasyonalize ederken; Özel ilgi teorileri, mevcut düzenlemeyi açıklayan teoriler olarak ele alınmaktadır (Posner, 1974: 4) Bu noktadaki ayrımın aslına bakılırsa, teoride bizlere karmaşık gelen fikri ayrımlar ekonomik işleyişte sağladığı başarı ile ancak somut bir görünüm kazanmaktadır. Çünkü hâkim düzenlemeleri insan aklına dayandırmak ve onu açıklamak adına sadece belirli grupların çıkarlarını ele almak sonuç ne olursa olsun eksik teşebbüs olmaktadır.

4.1.1. Piyasa Süreci Teorisi

Regülasyonun piyasadaki işlerliği temelde iki teoriyle açıklanmaktadır. Bunlardan ilki piyasa süreci teorisi, Avusturya iktisat Okulu geleneğinin takipçileri tarafından, somut piyasaları açıklayabilmek amacıyla neo-klasik fiyat teorisine alternatif olarak geliştirilmiştir (Kaya, 2011:

67). Ancak son yirmi yılda Avusturya İktisat düşüncesi içinde yapılan analizler piyasa süreci teorisinin neo-klasik yaklaşımdan farklı olduğunu göstermektedir (Oğuz, 2005: 257). Avusturya İktisat Okulu temsilcilerine göre, piyasa kendiliğinden oluşmuş herhangi bir insanî çabanın bilinçli oluşumları değildir. Kendiliğinden düzen ya da kendiliğinden kurumlar kavramı, Avusturya İktisat Okulu tarafından geliştirilmiş olan sosyal kurumların evrimi teorisini ifade etmektedir. Kuruluş itibarıyla, herhangi bir dış müdahaleye maruz kalmayan piyasa algısı oluşmaktadır. Bu durumda rekabet sonucunda nasıl bir durumun ortaya çıkacağı ön görülememektedir. Dolayısıyla sosyal refahı maksimize etmeye yönelik regülasyonların kavramsal olarak başarısız olacağını ileri sürmektedirler. Piyasa süreçlerinin tahmin edilemezliği, evrimsel bir süreçle oluşan piyasa kabulünün sonucudur. Ancak rassallığı içinde barındıran piyasadaki evrimsel süreç sonuçları itibarıyla belirsiz boşluklar oluşturmaktadır. Çünkü bu süreçte kendiliğinden gelişen piyasa algısı öngörülebilir sonuçlar sunmadığı için önceden düzenleme ile gerçekleştirilecek tüm piyasa kaynaklarını imkânsız kılmaktadır. Batı ekonomisinde, eksik olan piyasa kaynaklarının büyük bir bölümünün tahsisi, piyasa mekanizmaları sayesinde kontrol edilmektedir. Teoride geçen belirli koşullar altında, mevcut kaynakların piyasa mekanizması aracılığıyla oluşturulması en uygun yöntem olarak kabul edilmektedir. Oluşturulan kaynaklar en uygun olmayabilir. Çünkü bu koşullar teoride bahsedildiği şekilde pratikte gerçekleşmeyebilir. Refah devleti liberalleri, Marksistler ve serbest piyasa ekonomistlerinin garip bir karışımını kabul eden bu teori, yönetmeliklerin, üyelerinin gelirlerini en üst düzeye çıkarmak için kendi aralarında mücadele eden çıkar gruplarının taleplerine cevap olarak verildiğini savunmaktadır (Posner, 1974: 2).

4.2. Özel Çıkar Teorisi

Özel Çıkar Teorisi adı verilen bir diğer düzenleme kuramı, devleti kendi çıkarlarını takip eden, rasyonel faydasını maksimize etmeye çalışan bireylerin bir uzantısı olarak görmektedir (Çevik ve Demir, 2005: 249). Ekonomik süreçlerde beliren düzenlemelerin hangi gruplarca ve hangi grupların çıkarlarını merkeze alacağı sorusu farklılaşan iki teorisinin oluşmasına sebep olmaktadır. Bu nedendir ki, kamu çıkarı teorisi kamusal regülasyonları piyasa başarısızlıkları ve bunların telafi edilmesi yönünde ele alırken, özel çıkar teorisi çıkar grupları ve rant kollama faaliyetleri ekseninde ele almaktadır (Aktan, 2016: 83). Kamu çıkarı teorisine alternatif olarak ortaya çıkmış olan söz konusu teori ve temel dinamikleri gereği birbirinin zıddı perspektifte ilerlemektedir. Düzenleyicilerin maliyet, talep, kalite ve firma davranışının diğer boyutları ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadığını varsaymaktadır. Bu nedenle, şirketleri kontrol ederken kamu çıkarlarını hiçbir şekilde kusurlu bulamayabilirler (Bünger, 2017: 12). Dolayısıyla kamu çıkarları, rant kolları ve özel grup çıkarları öncelenmektedir. Piyasa mekanizması çıkarları gereği kamusal çıkarlara boyun eğerek bir başka etkin grup çıkarlarının kazanç sağladığı ekonominin parçası olmaktadır. Batı ekonomilerinde kıt kaynakların büyük kısmı piyasa mekanizması tarafından koordine edilmektedir. Teorik olarak, belirli koşullar altında, kaynakların pazar mekanizması aracılığıyla tahsis edilmesinin en uygun olduğu gösterilebilmektedir. Bu koşullar her zaman pratiğe uygulanmadığından, kaynakların tahsisi teorik bir bakış açısıyla her zaman uygulanamamaktadır. Bu yüzden kaynak tahsisinin iyileştirilmesine yönelik yöntemler ortaya çıkarılmış ve piyasa

başarısızlığı olarak tanımlanmıştır. Piyasa başarısızlığı, kıt kaynakların en yüksek verimle, optimum seviyede kullanılmadığında ortaya çıkan bir durumdur. Pazar ortamında, bu değerler mal ve hizmet fiyatlarına yansımaktadır. Bu nedenle bir piyasa başarısızlığı, belirli bir mal veya hizmetin ilave bir biriminin fiyatı veya değeri ile marjinal maliyet veya kaynak maliyeti arasındaki uyumsuzluktur (Posner, 1974: 4-5). Bu teoriye göre, piyasalar endüstriler tarafından ele geçirilip endüstrilerin çıkarlarına hizmet etme amacıyla oluşturulmaktadır. Yasa koyucu kurallar koyar ve bu kurallar bir müddet sonra kendi içinde barındırdığı sanayi kollarının faydasına göre hareket eder hale gelir. Bu anlamda, yasa koyucu aslında söz konusu edilen sanayi dalını başka bir kurum tarafından destekleyici başka düzenleme ile biçimlendirmektedir. Ancak zamanla yasa koyucunun gündemi, yeni piyasa aksaklıklarıyla meşgul olduğunda, önceki sanayi dalının yaşadığı aksaklık üzerindeki ilgi azalmaktadır. Bu durum ekonomide bir takım başarısızlıklar oluşturmaktadır. Tüketici grupları kendi aralarında organize olup, yasa koyucunun düzenlemelerine alternatif yol belirleyip, regülasyonlardan kendi çıkarlarıncı yararlanabileceklerini öne sürmektedir. Bazı tüketici gruplarının marjinal maliyetlerden gereğinden fazla kâr ile faydalanması piyasa başarısızlığı ile sonuçlanmaktadır. Bazı düzenlemeler sektör lehine olsa da oy kayıplarında pozitif yönlü oy kazancını çağrıştırdığı için başarılı kabul edilmektedir. Buna paralel olarak regülasyonların başarılı olduğu anlayışı ortaya çıkmaktadır. Pratikte oluşan sorunların yanı sıra sonuçları bakımından temas ettikleri tek tek özel sektörlerde de olumsuzluklar içermektedir. Mesela tekeller arasında rekabet sonucu oluşan tekelleri hakları, regülasyonun etkisizliğini arttırabilmektedir. Özel ilgi teorisine getirilen eleştirilerden en önemlisi, regülatif çalışmaların endüstri çıkarından ziyade tüketicilerin çıkarına hizmet etmesidir. Ayrıca çevre, sağlık, güvenlik vb. gibi birçok düzenlemeye işletmeler karşı çıkmakta ve ampirik düzeyde test edilmesinin zorluğu gündeme getirilmektedir. Bir düzenleme teorisinin geçerliliğinin test edilmek için o ülkede faaliyette bulunan firmaların prosedür sayısına, resmi işletmelerinin süresine, bir işletmecinin ödemesi gereken resmi maliyet sayısına bakılmaktadır. Ayrıca kamu tercihi teorisinin temel ilkelerinden olan 'Politik Mübadele İlkesinin' izleri eleştirilmektedir. Çünkü bir çıkar grubunun diğer çıkar gruplarına etkisini değerlendirirken, düzenleyici için seçmen oylarının önemli olması regülasyonu zorlaştırmaktadır.

4.2.1. Kamu Tercihi Teorisi

Özel çıkar teorileri içerisinde yer alan kamu tercihi teorisi, kamu görevlileri de dahil olmak üzere tüm bireylerin kendi çıkarlarına dayandığı kabulünden yola çıkmaktadır. Literatürde kamu süreci teorisi olarak da karşımıza çıkmaktadır. Politikacıların, yeniden seçilme şanslarını en üst düzeye çıkarmak için işletmeler lehine kararlar aldığı varsayılmaktadır. Ayrıca regülatörler bu teoride birer girişimci olarak ele alınmaktadır. Bürokratların regülasyon çalışmaları sürecinde elde edeceği faydayı maksimum düzeye çıkarmak için her türlü girişimsel faaliyeti deneyeceği ön görülmektedir. Bürokrat, düzenlemenin kendine sağladığı fayda ölçüsünde, daha fazla bürokrasiye neden olan bir hak oluşturma süreci tasarlayabileceğinden, regülatör, regülasyon uygulayıcısı olmaktan çok regülasyon savunucusu durumuna gelebilmektedir (Uslu, 2015: 401). Dahası, teoride, düzenleyici kurumların çalışanlarının, kamuoyunun değil, kendi

memnuniyetlerini en üst düzeye çıkarmak için kendi çıkarlarına dayandığını savunmaktadır. Bu iç görüş, düzenleyici kurumların bürokratların çıkarlarına hizmet etmek için bürokratik yapılarını genişletmeye çalıştıklarını göstermektedir. Bürokratların lobiciler ve özel ilgi gruplarına olumlu tepki verdiği düşünülmektedir (Bünger, 2017: 10). Politik süreçlerin tarafları durumunda olan seçmen, politikacı, bürokrat ve baskı gruplarının fayda maximizasyonunu ifade eden ilke maximand ilkesi olarak adlandırılır. Buna göre, siyasi partilerin oylarını artırma; bürokratların bütçelerini artırma, makamlarını ve imkânlarını geliştirme; baskı gruplarının amaçlarına ulaşabilmek için gerek yasama ve gerekse yürütme organına yönelik lobicilik girişimlerinde bulunma; seçmenlerinde kendilerine en çok hizmeti sunacak siyasi partiyi seçme amaçlı davranışlarda bulunduğu söylenmektedir (Kızılboğa, 2012: 106). Genel anlamda maximand ilkesini temele alarak, tek tek bireylerin şahsında beliren ekonomik düzenlemelerin siyasal, sosyal ve toplumsal alanda rasyonel ve tutarlı tercihlere sahip olduğu savunulmaktadır. Rasyonalite ve maximand ilkesi varsayımları, kamu ekonomisinde temel amaç olarak kabul edilen kamusal faydanın maksimizasyonunu reddetmektedir. Zira bireylerin kararları rasyonel ve tutarlıdır. Rasyonel ve tutarlı hareket eden birey faydasını artıracak tercihlerde bulunmaktadır (Dura, 2006: 111). Bu yüzden, kamu çıkarı teorisi, çoğunlukla Chicago Hukuk ve Ekonomi Okulu tarafından bir dizi eleştiriye maruz kalmıştır. Bu eleştiriler üç aşamada devam etmektedir. Birincisi, piyasalar ve özel siparişler, herhangi bir devlet müdahalesi olmazsa ve tek başına düzenleme yapılırsa çoğu piyasa başarısızlığıyla sonuçlanabilmektedir. İkincisi, piyasaların mükemmel bir şekilde işlemeyeceği birkaç durumda, özel davalar piyasa katılımcılarının ne gibi ihtilaflarla baş edebileceğini bilmemesiyle sonuçlanabilmektedir. Üçüncüsü, piyasalar ve mahkemeler tüm sorunları mükemmel bir şekilde çözmemiş olsa bile, hükümet düzenleyicileri yetersiz, yozlaşmış ve ele geçirilmiş durumda olduğundan, düzenleme işleri daha da kötüleştirmektedir (Shleifer, 2005: 440-441). Kamu süreci teorisinde ise, regülasyon, verimsiz ya da adaletsiz piyasa uygulamalarının düzeltilmesi için halkın talebine cevap olarak ortaya konmaktadır. Özellikle hükümet düzenleyicilerinin etkin kılınmadığı ve ekonominin başarısızlıkla sonuçlanacağı kabul edilmektedir. Siyasal bir düzenleme yapılırken matematiksel bir analiz ile düzenlemenin ayarlanması konusu Condorcet, Borda, Laplace ve Lewis Carroll gibi isimlerce gündeme getirilmiştir. M. Buchanan ve Gordon Tullock'ın birlikteliği ile yazılan "The Calculus Of Consent" adlı eser kamu tercihi teorisinin asıl açıklayıcı kaynağıdır (Aktan, 2000). M. Buchanan, idealist ve yapıcı bir rasyonalisttir. Hepimizin özgür ve adil bir toplum için iyi kuralları oluşturabileceğimize inanmaktadır. Ama diğer taraftan da bireyin kendi özgürlüklerini korurken sosyal düzende nasıl yaşayabileceği sorusunu konu edinmektedir (Aktan, 2013: 314). Ama bu sorgulamasında her zaman insana büyük bir yönetme ve akıl etme gücü verir.

4.2.2. Yakalama (Capture) Teorisi

Yakalama teorisi, hükümet düzenlemelerinin genellikle halktan ziyade regülasyona tabi firmalara hizmet ettiğini belirtir. Teori, firmaların diğerlerinin pazara girmesini engellemek için lisans ve diğer yasal hükümleri talep ettiğini veya fiyat rekabetini önlemek için fiyat düzenlemesi istediklerini iddia etmektedir. Düzenleyiciler, bir kartelde bulunan tek tek firmaların kendi

kendilerine yapamayacakları, örneğin kartel fiyatlandırma gibi planlarını izleme rolünü üstlenmektedir. Düzenleyici otoriteler karşısında genellikle bu firmalar tarafından sağlanan bilgilere dayanan bir bilgi avantajına sahip olan düzenlenmiş firmalar, böylelikle düzenleyicilerin karlarını koruyan düzenleme uygulamalarını sağlamak için yollar bulmaktadır. Sonuçta, düzenleyiciler, düzenlemeleri gereken firmalar tarafından “yakalanır” (Bünger, 2017: 10). Düzenleyici kurumların, düzenleme yapmakla yükümlü oldukları endüstri ve çıkarları tarafından ele geçirilmesi rekabet sürecinde imtiyazlı grupların yararını öncelemektedir. Bu durumda regüle edilmesi gereken sektör aslında imtiyazlı olmaktadır. Regülasyon çalışmaları tüketiciler tarafından ele geçirildiği içini mevzuatlar müşterinin kazancından ziyade üreticinin kazancına odaklanır ve genel refahı sunmakta zorluk çeker. Analitik olarak, ekonomi, yasanın “yakalanması” ile ima edildiği gibi ya hep olan ya hiç ya da hiç olmayan bir denge teorisidir (Becker, 1976: 245). Peltzam, tarafından özetlenen Stigler’in capture teorisi iki temel önermeden meydana gelmektedir. İlk olarak, politik düzenleme endüstrinin çekim alanındadır. Düzenleme sadece tekel fiyatlandırmasına karşı gelmekle kalmaz, aksine devlet müdahalesini sürdürmek için de kullanılmaktadır. İkincisi, örgütlenmenin etkisi altındaki durumlarda bile tüketici grupları ve düzenleyiciler sosyal refahı teşvik etmeye çalışırlar ama bu konuda yetersizdirler ve nadiren başarılı olmaktadır. Dolayısıyla, hükümet düzenlemesi kapsamı en az düzeyde gerçekleşmektedir. Daha en baştan yardımsever ve çarpıcı kararlar alan hükümet kabulü Chicago okuluna ters gelmektedir. Stigler’in da bu noktada regülasyonun söz konusu sektör tarafından ele geçirileceği yönündeki söylemleri dikkate değerdir. Aslında bu durum, Stigler’in capture teorisi’nde de görülmektedir. Çünkü tüm politik düzenlemeler endüstriler tarafından ele geçirilmektedir. Ayrıca tekel fiyatlandırmalarına engel koyan bir çıkar grubunun oluşumuna sebep olmaktadır. Teori savunucularının genel izahı tüketici gruplarınca ele geçirilen ve onun etkisi altında kalan düzenleyiciler sosyal refahı teşvik etmekte çoğu zaman başarısız olmaktadır (Hertog, 2010: 21). Bu nedenle hükümet düzenlemesinin etkin müdahalesi daha az gerçekleşmektedir. Regülasyon sürecinde olmazsa olmaz ve olmasa da olurlar gruplandırmasında; devlet müdahalesi bir başka grup tarafından şekil ve el değiştirilerek devam etmektedir. Nitekim siyasi ilişkileri düzenleme sürecinde piyasa kolları kendi çıkarları doğrultusunda mevcut politikayı sömürüp bir ötekinin zararına davranabilmektedir.

4.2.3. Chicago Okulu Teorisi

Kamu süreci teorisine yönelttiği eleştirilerle bilinen Chicago İktisat Okulu ve Virginia Politik İktisat Okulu özel çıkar teorisinin savunucuları arasındandır. Temelde özel çıkar gruplarının kârını merkezde tutan bu teori, toplumsal düzen ve refah için yapılan çalışmaların, teorinin arkasında yatanın imtiyazlı grupların çıkarlarına adanmış bir takım regülatif çabaların olduğunun altını çizmektedir. Chicago teorisi, düzenlemenin endüstri tarafından edinildiğini ve öncelikle kendi yararı için tasarlanıp işletildiğini ortaya koymaktadır. Diğerlerine göre daha ucuza örgütlenebilecek çıkar gruplarının siyasi etki yaratacağını savunmaktadır. Yeniden seçilmesi hedeflenen siyasetçiler, karşılığında oy veren ve diğer kaynakları sağlayan çıkar gruplarının yönetmelik talebini onurlandırmaktadır (Bünger, 2017: 15). Chicago Hukuk ve

Ekonomi Okulu temelde kamu yararı teorisini eleştirmektedir. İlk olarak, piyasalar ve özel siparişler, herhangi bir hükümet müdahalesi olmadan, tek başına düzenleme yapılmaksızın çoğu piyasa başarısızlığıyla ilgilenmektedir. İkincisi, piyasaların mükemmel bir şekilde işlemeyebileceği birkaç durumda, özel davalar piyasa katılımcılarının ne tür çatışmalar yapabileceğini ele alabilmektedir. Üçüncüsü, piyasalar ve mahkemeler tüm sorunları mükemmel bir şekilde çözemesi bile, hükümet düzenleyicileri yetersiz, yozlaşmış ve ele geçirilmiş durumda olduğundan, düzenleme işlerini daha da kötüleştirmektedir (Shleifer, 2005: 440). Chicago okulu iktisatçıları, geç dönem ekonomi işleyişindeki regülasyon sürecinin en merkezi öncüleridir. Chicago yaklaşımı siyasetçi ve bürokratların şahsi çıkar güdüsüyle hareket ettikleri varsayımını başlangıç noktası yapar. Stigler, Peltzman ve diğerleri regülasyon süreçlerini bu yeni çatı altından incelemektedir (Oğuz, 2005: 255). Mises ile beraber Mont Pelerin Society'nin kuruculuğunu yapan Friedman'ın serbest piyasacı görüşlerinin deneysel uygulanabilirliği, serbest piyasa sürecinin işlerliğine olan inancı arttırmış ve Keynesyen çizginin temel ilkelerini ortadan kaldırmıştır. Çünkü Keynes, ekonomik kriz esnasında piyasaların dokunulmazlığı fikrinin sekteye uğrayacağını söyleyerek, kilit anlarının devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesiyle çözüleceğini savunmaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı ile ortaya çıkan toplumsal bozulmaları engelleyerek sosyal, siyasi ve ekonomik kayıpların telafisini üstlenen kurumsal bir yapının olmamasıyla süre gelen sorunlar serbest piyasa savunucularına piyasada başarısızlıklar sunmaktadır. Yaşanan bu olumsuz tecrübe devletin ekonomideki olumlu etkisinin azalmasına bağlanmış ve böylece devlet müdahalesinin gerekliliği önemle vurgulanmıştır. Bu noktada bahsi geçen sürecin bir anda işlerlik kazanması mümkün değildir. Bir önceki sistemin çöküşü ve yeni bir teorinin ışığında gerçekleştirilen ekonomide etkin olma çabası ampirik anlamda işlerlik kazanamamıştır.

4.3. Yeni Kurumsalcı Teoriler

Söz konusu yaklaşımlara alternatif olarak gelişen bir o kadarda bu yaklaşımlardan ayrı kalmayan, Ortodoks iktisat teorisine yönelttiği eleştirilerle yeni bir ekonomik açıklama ortaya koyan iktisadi modeller, yeni kurumsalcı teoriler olarak adlandırılmaktadır. Temelde bireylerden öte kurumları merkeze almaktadır. Yeni kurumsalcı teori, Coase'un işlem maliyetinin dış gerçeklikte vazgeçilmez bir unsur olduğunu kabul etmektedir. Neo-klasik iktisat ve kurumsal iktisatçılar regülasyona farklı açıdan yaklaşmaktadır. Her iki yaklaşımda da piyasa başarısızlığı olgusu kabul edilmektedir. Ancak neo-klasik iktisat teorisi kendi içinde sınırları daraltılmış bir yapı oluşturur. Çünkü Neo-klasik yaklaşım, başarılı piyasalar oluştururken elde edilebilecek kazançları çoğaltmak için bireysel teşvikleri nasıl etkileyebileceğini incelemektedir. Kurumsal ekonomi ise hükümetlerin seçilmesi ya da seçilememesi sürecinde, kurumsal yapı yoluyla toplu eylem alanları açarak piyasayı iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Düzenleme teorileri ekonomik refah sağlamasının yanı sıra etik ve dini bir takım sorunları da içermektedir. Kurumsal yapıyı öne çıkarırken arzı temel alan yeni kurumsalcı teoriler, geleneksel yaklaşımların talep kısmına odaklanarak kurumsal kısmı göz ardı ettiğini ortaya koymaktadır. Neo-klasik ve kurumsal ekonominin geleneksel düzenleme yaklaşımları, piyasa faaliyetlerini yöneten kurumların evrimini etkilemede

devletin rolüne temel bir güven duymasına rağmen, bu yaklaşımlar düzenlemenin kurumsal yapısındaki dinamik ilişkilerini hesaba katmamışlardır. Kurumsal belirleyiciler, düzenleme arzının ayırt edici özelliklerini ifade etmektedir. Bu özellikler, düzenlemenin politik kurumları arasındaki kurumsal etkileşimin doğasını temsil etmektedir (Çetin, 2011: 6). Kurumsal yapıdaki aktif ilişkiler aslında siyasi kurumlar arasındaki ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Aynı zamanda kamusal kurumların ülke ekonomisindeki ana oluşumunu belirleyerek somut bir maliyet oluşturmaktadır. Oysa beklenen düşük maliyetli ve tüm çıkar gruplarının çıkarını pozitif etkileyen bir regülasyondur. Ancak, denetleme sürecinde oluşan ve siyasal alanda kullanılan sözleşmeler karmaşıklık oluşturmaktadır. Tamamlanmamış anayasaların savunucuları kendi çıkarlarını merkeze alarak işlerlik kazandırmıştır. Tüketici ile üreticinin etkileşimsel süreçlerinde kurumların dinamik ilişkisini merkeze alarak onlara zemin oluşturmaktadır. Ama ihmal edilen kurumların değişime uğraması ve bu süreç içinde kendisinin oluşumunu mümkün kılan dinamik süreçler, kurumsal yapıya göre değişmektedir. Nitekim kurumsal arzı önceleyen yeni kurumsal yaklaşımlar, kurumlar arasındaki etkileşimin niteliğini arz ile incelemektedir. Düzenlemenin kurumsal yapısı, ülke ekonomisini doğrudan etkiler. Bunda regülasyon maliyetinin yüksek ve dikkate değer ölçüde maliyetli olmasının etkisi büyüktür. Kurumsal düzenlemenin etkinliği yatırımcıların tüm kararlarını etkilemektedir. Aslında arza göre şekillenen kurumsal niteliği yatırımcıların yatırım kararlarını şekillendirmede büyük etki taşımaktadır. Düşük maliyetli, güvenilir ve kurumsal ortamın refah ile sağlandığı düzenleme süreci ideal bir ekonomi modeli oluşturmaktadır. Söz konusu teori aslında tüm bu ideal formların olduğu gerçeğini varsayarak, kurumsal ilişkiler sonucu ortaya çıkan ekonomik verilerle ilgilenmektedir. Ancak kurumsal ilişkilerde koordinasyon sorunu yaşanabilmekte ya da üçüncü tarafların güçlü durumlar karşısında kendi çıkarlarını merkeze aldığı durumlarla karşılaşabilmektedir. Teoride politik kurumların etkileşimine odaklanılmıştır. Kurumsal düzenleme teorisini geliştirmek için, bu etkileşimi karakterize eden işlemsel tehlikeleri göz önüne alarak düzenleyici performansın kurumsal belirleyicilerini açıklayan kurumsal bir analiz yapılması gerekmektedir (Çetin, 2011: 7). Teoride, ekonomik denge sürecindeki kaynak tahsisi tarihe bağlanmıştır. Bu nedenle etkin kaynak tahsisi uygulansa dahi sonuçları tahmin edilememektedir. İlk uygulama esnasında düzenlemenin etkin olup olmadığı bilinmemektedir. Çünkü bu günü geçmiş yaşantı ve geçmişin getirdiği izlerden ayrı ele alınamamaktadır. Var olan her ekonomik oluşumda geçmişin tüm risklerini içinde potansiyel olarak taşımaktadır. Üstelik bu etkin, statik ve her zaman aynı işleyen bir oranda yansımamaktadır. Rastgelelikle bezenmiş oluşum süreci tekrar edildikçe öngörülür olabilir ama sonuçları gereği orantısız etkiye sahip olmaktadır. İktisadi dağılımlar güzergâha bağımlı olduğundan etkin kaynak tahsisi veya etkin tahsisi belirleyen şartlar tahmin edilememektedir. Yaklaşım esasında fizik ve matematikteki kaos teorisinin iktisat alanına yansımalarıdır (Çevik ve Demir, 2005: 254-255). Tarihsel oluşumundan etkilenmeyen bir düzenleme kabulü daha en baştan yanlış olmaktadır. Her iki durum da önceliğine-sonralığına bakmadan da piyasa refahı açısından tahmin edilemez bir durum yaratmaktadır. Ancak teori temelde rastgele bir orantısızlık üzerine kurulmamaktadır.

5. Sonuç

Genel olarak, regülasyon sürecinde, kendiliğinden düzen savı ilkesini mi merkeze alacağız? Yoksa devletin piyasaya gerçek müdahalesi ilkesini mi benimsemeliyiz? Sorularına paralel olarak, regülasyon uygulamalarında kendimize belirlediğimiz dayanak noktasının, rekabetin hangi gruplar arasındaki çıkarlara öncelik tanıyacağı sorunun yeni bir inceleme alanı açtığı görülmektedir. Bu noktada 19.yy. ve hemen öncesinde meydana gelen sosyal ve siyasi birtakım gelişmeler, devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinin mutlak gerekliliğini savunan görüşlere yer açarken, çok açıktır ki devletin regülasyon süreçlerine müdahalesinin maliyeti ve hangi ayrıcalıklı grupların üst düzey çıkarlarının merkeze alınacağı sorusuna net bir cevap verilemeyeşini meselenin bir diğer yönü olarak dikkate almak gerekmektedir. Çünkü kolektif çıkarları evrenselleştirme fikri geniş kesimlerce savunulmakta ve gerçekleştirilebileceğine inanılmaktadır.

Devletin rekabet gruplarına müdahalesi, kendi içinde bağımsız ama bir o kadarda devlete bağlı Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar aracılığıyla gerçekleşmekte ve özelde birçok detayı içerse de temelde iki başlık altında incelenen regülasyon teorilerinin rekabet gruplarını belirlerken nasıl ayrıştığı görülmektedir. En başta, sadece bireysel ya da kolektif çıkar amaçlayan iki ayrı fikir grubu oluşa da üretilen malın veya hizmetin maliyeti kurtararak en iyi şekilde düzenlenmesi her kesim düşüncede en ideal arzu olarak savunulmaktadır. Meselenin bir yönünü oluşturan kamu süreci teorisi ve diğer uç noktasını kapsayan piyasa süreci teorisi, “Regülatif çalışmalarda rekabeti belirleyen merkezi unsur nedir?” sorusunda ayrışmaktadır. Bir taraf regülasyon için imtiyazlı grup çıkarları ve rant kollarını geliştirmeyi amaç edinirken, kamu süreci teorisi ise ekonomik piyasaların aşırı derecede kırılabilirliği ve tek başlarına bırakıldıkları takdirde verimsiz bir şekilde faaliyet gösterebilecekleri yönündeki hâkim düşüncüyü savunmaktadır. Bu düşünce daha en baştan hükümetleri iyi huylu kabul ederek, regülatif tüm kararları devlet iradesine bırakmaktadır.

Tüm bu tartışmaların ışığında regülasyonun gerekliliği sorusunun ötesinde etkinliği konusu ön plana çıkmaktadır. İlerleyen dönemde bir devlet fonksiyonu olarak regülasyonların etkinliğinin ölçülebilmesi şeffaf devlet ilkesinin olmasa olmazı olarak ön plana çıkacaktır. Bu durum seçmen davranışlarının oluşmasında büyük rol oynayacaktır. Özellikle seçmen talebine istinaden, iktidarlar bu anlamda hesap verilebilirliği arttıracak araştırmalara ve çalışmalara daha fazla önem verecektir. Bu durum birey merkezli devlet modellerinin güçleneceğinin açık bir göstergesidir.

Kaynakça

- Akça, H. (2011). Devlet Müdahalesinin Başarısızlığı Üzerine Bir Değerlendirme. *Ç.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(3), 179-190.
- Aktan, C. C. (2000). *Kamu Tercih Teorisi*. Ocak 3, 2020 tarihinde http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm adresinden alındı
- Aktan, C. C. (2013). Contributions to Political Economy. *Oxford University Press*, 8(1), 307-319.
- Aktan, C. C. (2016). Regülasyonların Politik İktisadı: Regülasyonların Etkileri, Fayda ve Maliyetleri. *Ekonomi Bilimler Dergisi*, 8(2), 82-102.
- Aktan, C. C., & Yay, S. (2016). Regülasyon İktisadına Giriş. *Ekonomi Bilimler Dergisi*, 8(1), 116-135.

- Alfredo, F.-S., & Deborah, J. (2014). *Neoliberalizm* (2 b.). (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev.) İstanbul: Yordan.
- Altay, A. (2001). Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Kamu Maliyesi Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(2), 15-21.
- Ardıyok, Ş., & Oğuz, F. (2010). Competition law and regulation in the Turkish telecommunications industry: Friends or foes? *Telecommunications Policy*, 34(4), 233-243.
- Becker, G. (1976). Journal of Law and Economics. *Toward a More General Theory of Regulation*, 19(2), 245-248.
- Biröl, Ö. H., & Gencer, A. H. (2014). Neo-Klasik İktisat ve Neo-Klasik Sentez. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(1), 259-280.
- Bünger, A. (2017). *Regulation Competition*. Stockholm: Swedish Agency for Economic and Regional Growth.
- Çetin, T. (2011). Toward And Institutional Theory of Regulation. *Working Paper in SSRN Electronic Journal*, 1-31.
- Çevik, S., & Demir, M. (2005). Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri. *Öneri Dergisi*, 6(23), 249-257.
- Dağdeviren, H., & Patokos, T. (2017). Pricing Decisions And Market Power In The UK Electricity Market: A Vecm Approach. *Energy Policy*, 108, 467-473.
- Dura, Y. C. (2006). Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi. *Türk İdare Dergisi*(253), 107-117.
- Elgar, E. (2007). *Regulation Impact Assesment Toward Better Regulation?* (C. Kirkpatrick, & D. Parker, Dü) Cheltenham, UK.
- Gündoğdu, A. (2017). Bankacılık Sisteminin Regülasyonu ve Kamu Yararı Etkisi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(1), 63-87.
- Hertog, J. d. (1999). General Theories of Regulation. *Economic Enstitute/CLAV, Untrecht University*, 223-270.
- Hertog, J. d. (2010). Review of economic theories of regulation. *Discussion Paper Series*, 10(18), 1-59.
- İlman, T., & Tekeli, R. (2016). Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar İdari Para Cezalarının Hukuksal Zeminlerinin Değerlendirilmesi. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), 23-36.
- Kama, Ö. (2011). Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2, 183-207.
- Karakoç, İ. D. (2003). Veri Zarflama Analizindeki Ağırlık Kısıtlamalarının Belirlenmesinde Analitik Hiyerarşi Sürecinin Kullanımı. *D.E.Ü.İ.İ.B.F.Dergisi*, 18(2), 1-12.
- Kaya, A. İ. (2011). Dinamik Rekabet ve Girişimsel Keşif: Kirzner'ın Piyasa Süreci Teorisi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 1(1), 67-83.
- Kızılboga, R. (2012). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2, 91-109.
- Kömürcüler, E., & Özçağ, M. (2015). Bir Regülasyon Kurumu Olarak Yargı Organı: Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Devletin Düzenleyici Rolü. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 22(1), 83-97.
- Krishna, S. G. (2015). Electricity sector regulation and sustainable development outcomes an analysis of regulatory impact in 12 Indian states for 2001 2010. *Shodhganga : a reservoir of Indian theses, Chapter 9*, 1-19. TERI University Department of Policy Studies. Kasım 22, 2019 tarihinde <https://shodhganga.inflibnet.ac.in/handle/10603/141275> adresinden alındı
- Littlechild, S. (2017). Regulation and the nature of Competition. *Journal of Air Transport Management*, 67, 211-223.

- Oğuz, F. (2005). Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 6(2), 253-267.
- Oğuz, F., & Çakmak, O. (2002). Küreselleşen Bir Dünyada Regülasyon. *Liberal Düşünce Dergisi*(25-26), 143-153.
- Posner, R. A. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal Of Economics*, 1-36.
- Sarısoy, S. (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar. *Maliye Dergisi*, 159, 278-298.
- Shleifer, A. (2005). Understanding Regulation. *European Financial Management*, 11(4), 439-451.
- Skousen, M. (2018). Viyana ve Chicago Okulu: İki İktisat Okulu'nun Hikayesi. *Piyasa Dergisi*.
- Stigler, G. J. (1971). Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Stone, A. (1982). *Regulation and Its Alternatives*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Tirole, J. (2014). *Market Power and Regulation*. The Royal Swedish Academy of Sciences.
- Uslu, K. (2015). Regülasyon Teorilerinin Finansal Krizler Üzerine Etkisi. *Finansal Krizler*, 398-405.