

**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ SÜRECİN POLİTİK
İKTİSADI
(DOKTORA TEZİ)**

Tamer ÇETİN

BURSA 2007

**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT TEORİSİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ SÜRECİN POLİTİK
İKTİSADI
(DOKTORA TEZİ)**

Tamer ÇETİN

**Danışman
Prof. Dr. Hüseyin ŞAHİN**

BURSA 2007

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İktisat Anabilim Dalı, İktisat Teorisi Bilim Dalı'nda U2004496 numaralı Tamer Çetin'in hazırladığı "Türkiye'de Düzenleyici Sürecin Politik İktisadı" konulu Doktora Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 03/05/2007 günü 14:00-16:00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verilmiştir.

Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı
Prof. Dr. Hüseyin Şahin
Uludağ Üniversitesi

Üye
Prof. Dr. Emin Ertürk
Uludağ Üniversitesi

Üye
Prof. Dr. İsmail Tatlıoğlu
Uludağ Üniversitesi

Üye
Doç. Dr. Feridun Yılmaz
Uludağ Üniversitesi

Üye
Doç. Dr. Hakan Çetintaş
Uşak Üniversitesi

03/05/2007

ÖZET

Yazar : Tamer ÇETİN
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : İktisat
Bilim Dalı : İktisat Teorisi
Tezin Niteliği : Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : XIII + 246
Mezuniyet Tarihi : 15 /05/ 2007
Tez : Prof. Dr. Hüseyin ŞAHİN
Danışman(lar)ı

TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ SÜRECİN POLİTİK İKTİSADI

Bu çalışma, Türkiye’deki düzenleyici sürecin kurumsal donanımını yeni kurumsalcı iktisadın işlem maliyetleri perspektifinden analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle yeni kurumsalcı yaklaşıma kadar gelişen regülasyon teorileri hakkında geniş bir literatür taraması yapılmıştır. Regülasyon, teorik olarak, türleri bakımından ve iktisadi faaliyet üzerindeki etkileri bağlamında tartışılmıştır. Kamu hizmetlerinin regülasyonunda uygulanan yöntemler ve regülasyon sürecinde daha rekabetçi bir yapıya geçişi sağlayan deregülasyon ve özelleştirme gibi uygulamalar da ayrıca tartışılmaktadır.

Tezin önemli bir katkısı, yeni kurumsalcı perspektiften regülasyonun kurumsal analizini yapmasıdır. Regülasyon iktisadı literatüründe yeni gelişen bu yaklaşımla, regülasyonun arz kısmı modellendirilmektedir. Bu model, regülasyonun daha önceki regülasyon teorilerinde ifade edilen etkinsizlikleri dışında, bir ülkenin düzenleyici kurumsal yapısının nasıl önemli bir etkinsizlik unsuru olabileceğini göstermektedir. Model, bir ülkede yatırımların gerçekleşmesi konusunda belirleyici role sahip işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt kavramlarını analizin merkezine alarak, ülkenin düzenleyici politik kurumları arasındaki etkileşimin hangi durumlarda işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüdü nasıl etkilediğini analiz etmektedir.

Tez, geliştirilen bu model kapsamında Türkiye’de geçiş dönemi yaşayan düzenleyici devlet modelinin işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt açısından ne anlam ifade ettiğini tartışarak, Türkiye’deki iktisadi faaliyeti düzenleyici süreci tartışmaktadır. Özellikle bağımsız düzenleyici kurumlara geçişin, politik ve yasal süreçlerden kaynaklanan dirençle karşılaşması, bu kurumların Türkiye’nin düzenleyici çevresinde yerleşik hale gelmesini ve kurumsallaşmasını engelleyerek, düzenleyici sürecin politik işlem maliyetlerini artırmakta ve düzenleyici taahhüdün güvenilirliğini zedelemektedir. Son olarak tez, kurumlar arasındaki bu çatışmanın kaynaklarını göstererek, etkin bir düzenleyici süreç için bir model olarak, düzenleyici süreçte takip edilmesi gereken bir karar ağacı önerisi sunmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Regülasyon Düzenleyici Taahhüt İşlem Maliyetleri Türkiye’de Düzenleyici
Süreç

ABSTRACT

Yazar : Tamer ÇETİN
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : İktisat
Bilim Dalı : İktisat Teorisi
Tezin Niteliği : Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : XIII + 246
Mezuniyet Tarihi : 15 /05/ 2007
Tez : Prof. Dr. Hüseyin ŞAHİN
Danışman(lar)ı

THE POLITICAL ECONOMY OF REGULATORY PROCESS IN TURKEY

This study aims to scrutinize the institutional endowment of regulatory process in Turkey from the viewpoint of transaction costs of new institutional economics. It is previously surveyed the developing literature of regulatory economics till the new institutionalist approach. Regulation is considered theoretically, in point of its kinds, and in context of its effects on the economy. It is also taken into account the methods used to regulate the public utilities, the applications as deregulation and privatization used to obtain the transition to competition.

An important contribution of the thesis is to analyze the institutional structure of regulation from the new institutional perspective. With this developing approach in the literature of economics of regulation, it is established a new model for the supply side of regulation. The model displays how the institutional structure of a country can be a prominent component of inefficiency exclusive of the other theories of regulation point out inefficiencies. The model analyzes how and under which situations interaction among the regulatory policy-making institutions of the country affects the regulatory process by focusing on it the terms of the transactions costs and the regulatory commitment. The transaction costs and the regulatory commitment have a crucial role over realization of the investments in a country.

In the scope of this model, the dissertation scrutinizes the regulatory process in Turkey by drawing attention what the model of regulatory state in the transition term means in terms of the transaction costs and the regulatory commitment. Especially, the legislative and the legal turmoil in the transition to independent regulatory agencies (IRAs) increase the political transaction costs of the regulatory process and bring about the incredible regulatory commitment by hindering the institutionalization of IRAs. In the end, the thesis presents a decision tree for an efficient regulatory process as a useful model by displaying the sources of the clash among the regulatory institutions.

Key Words

Regulation Regulatory Commitment Transaction Costs Regulatory Process in
Turkey

ÖNSÖZ

Bu tezin amacı, Türkiye’de regülasyon politikası belirleme ve uygulama aşamasındaki iktisadi ve politik süreçleri, yeni kurumsal iktisadın işlem maliyetleri perspektifinden analiz etmektir. Piyasa oyuncularından biri olan devletin ekonomiye düzenleyici müdahalesinin kapsamı, müdahaleci devlet modelinin, düzenleyici devlet modeline dönüşmesiyle birlikte büyük ölçüde değiştirmiştir. Bu bağlamda tez, düzenleyici devlet modelini kurumsallaştırmaya çalışan Türkiye’nin geçiş dönemi sorunlarını, yeni kurumsal iktisadın regülasyon teorisine getirdiği, işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt yaklaşımları kapsamında tartışmaktadır.

Tezin bir diğer katkısı, yeni kurumsal regülasyon teorisini bir denemeyle modellemesidir. Bu bağlamda regülasyon politikası belirleme süreçlerinde karşılaşılan işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt sorunlarının, regülasyondan beklenen faydayı nasıl etkilediği ve regülasyonun, kurumlar arasındaki etkileşimin hangi noktasında kabul edilebilir olduğu model yardımıyla gösterilmektedir.

Tez boyunca yardımını esirgemeyen danışman hocam Prof. Dr. Hüseyin Şahin’e ve bu süreçte üzerine düşen sorumluluktan daha fazlasını yüklenen eşim Emel’e özellikle teşekkür ederim.

Bursa 2007

Tamer Çetin

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
TEZ ONAY SAYFASI.....	II
ÖZET.....	III
ABSTRACT.....	IV
ÖNSÖZ.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VI
KISALTMALAR.....	XI
TABLolar.....	XII
ŞEKİLLER.....	XIII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İKTİSADİ REGÜLASYON TEORİLERİ

1. REGÜLASYON KAVRAMI.....	7
2. PLANLAMADAN REGÜLASYONA: TARİHSEL BİR PERSPEKTİF.....	10
3. REGÜLASYONUN NEDENLERİ VE REGÜLASYON TEORİLERİ.....	12
3.1. Regülasyonun Normatif Teorisi.....	13
3.1.1. Doğal Tekeller.....	16
3.1.2. Dışsallıklar.....	17
3.1.3. Kamusal Mallar.....	18
3.1.4. Asimetrik Bilgi.....	18
3.2. Regülasyonun Pozitif Teorisi.....	21
3.2.1. Özel Çıkar Grupları Teorisi.....	22
3.2.2. Kamu Tercihi Okulu ve Rant Arama Yaklaşımı.....	26
3.2.2.1. Kamu Tercihi Perspektifinden Kamu Yararı.....	26
3.2.2.2. Kamu Tercihinde Regülasyon.....	28
3.2.3. Avusturya Okulu ve Mülkiyet Hakları Yaklaşımı.....	31
3.3. Yeni Regülasyon Ekonomisi.....	34

İKİNCİ BÖLÜM

REGÜLASYONUN ETKİLERİ VE REGÜLASYON TÜRLERİ

1. REGÜLASYONUN AMACI.....	38
2. REGÜLASYONUN GEREKLİLİĞİ.....	40
3. REGÜLASYONUN ETKİLERİ.....	42
3.1. Çapraz Sübvansiyon, Servet Transferi ve Sosyal Refah Kayıpları.....	43
3.2. Regülasyonun İktisadi Etkinlik Üzerine Etkileri.....	46
3.3. Rekabet ve Fiyatlar Üzerindeki Etkileri.....	49
3.4. Regülasyonun Teknolojik Gelişmeye Etkileri.....	50
3.5. Regülasyonun Hizmet Kalitesi Üzerindeki Etkileri.....	51
3.6. Regülasyonun Büyüme ve Verimlilik Üzerine Etkileri.....	53
4. REGÜLASYON TÜRLERİ.....	54
4.1. İktisadi Regülasyonlar.....	56
4.1.1. Giriş Regülasyonu.....	56
4.1.1.1. Miktar Kontrolleri.....	57
4.1.1.2. Giriş Maliyetini Yükselterek Girişin Engellenmesi.....	57
4.1.1.3. Giriş Engeli Olarak Uzun Dönemli Sözleşmeler.....	58
4.1.2. Fiyat Kontrolleri.....	59
4.2. Sosyal Regülasyonlar.....	62
4.2.1. Çevresel Regülasyon.....	63
4.2.2. Sağlık ve Güvenlik Regülasyonu.....	64
4.2.3. Hizmet Kalitesini Geliştirmeye Yönelik Regülasyonlar.....	65
4.3. Süreç Regülasyonu.....	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMADA REGÜLASYON

1. AĞ ENDÜSTRİLERİNİN YAPISI.....	68
1.1. Ağ Endüstrilerinin Özellikleri ve Benzerlikleri.....	68
1.2. Ağ Endüstrileri Arasındaki Farklılıklar.....	73
1.3. Ağ Endüstrileri Niçin Kamu Hizmetidir?.....	74
2. AĞ ENDÜSTRİLERİNİN REGÜLASYONU.....	77

2.1. Giriş Regülasyonu: Dikey Entegrasyon ve Kamu Mülkiyeti.....	77
2.2. Fiyat Regülasyonu.....	80
2.2.1. Maliyet Temelli Regülasyonu.....	80
2.2.2. Fiyat Temelli Teşvik Regülasyon.....	83
2.2.3. Göreli Rekabet.....	85
2.2.4. Çapraz Sübvansiyon.....	87

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME, DEREGÜLASYON VE REKABET

1. ÖZELLEŞTİRME.....	91
1.1. Özelleştirmenin Mantığı.....	92
1.2. Özelleştirmenin Amaçları.....	95
1.3. Özelleştirme, Regülasyon ve Rekabet.....	96
2. DEREGÜLASYON.....	97
3. REKABET.....	100
3.1. Regülasyondan Rekabete Geçişin Sorunları.....	101
3.2. Geçiş Sürecini Yönetme.....	101

BEŞİNCİ BÖLÜM

REGÜLASYONUN KURUMSAL YAPISI: YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ERKLERİNİN REGÜLASYONDA ROLLERİ

1. DÜZENLEYİCİ SÜREÇTE KURUMLARIN ROLÜ VE DÜZENLEYİCİ TAAHHÜT SORUNU.....	106
2. ASIL-VEKİL SORUNU VE İŞLEM MALİYETLERİ.....	110
3. SİYASİ OTORİTE VE REGÜLASYON.....	113
3.1. Demokrasi İkilemi, Seçim Sistemi ve Yasamanın Düzenleyici Süreçteki Rolü.....	114
3.2. Düzenleyici Yetki Devrinin Faydaları ve Sorunları.....	119
4. REGÜLASYONDA YÜRÜTMENİN ROLÜ.....	122

4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	123
4.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Düzenleyici Karar Alma Sürecinde Değişen Yapı.....	125
4.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri.....	128
4.3.1. Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı.....	132
4.3.2. Düzenleyici Kurumların Şeffaflığı ve Hesap Verebilirliği.....	134
4.4. Vekillerin Kontrolünde Sorunlar: Kamu Tercihi Perspektif.....	139
5. REGÜLASYONDA YARGININ ROLÜ.....	142
5.1. Yasal Kurallar, Mahkemelerin ve Yargıçların Rolü.....	143
5.2. Yargı İncelemesi ve Nedenleri.....	147
5.3. Güçlerin Ayrılığı İlkesinin Yargı İçin Önemi.....	148
5.4. Yargı Bağımsızlığı.....	150
5.5. Bir Düzenleyici Olarak Anayasa'nın Rolü.....	153
5.6. Anayasa Mahkemesi'nin Rolü.....	154
6. YENİ KURUMSALCI BİR REGÜLASYON MODELİ: OYUN TEORİK BİR DENEME.....	157

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ SÜRECİN KURUMSAL YAPISI

1. DÜZENLEYİCİ SÜREÇTE YASAMANIN ROLÜ.....	164
1.1. Düzenleyici Süreç Bağlamında Türk Siyaset Yapısı.....	164
1.2. Seçim Hukuku ve Seçim Sistemi.....	166
1.3. Koalisyon Hükümetleri Geleneği.....	167
1.4. Tek Parti İktidarı Bağlamında Koalisyon Hükümetleri ve Tek Parti İktidarının Düzenleyici Farklılığı.....	170
2. TÜRKİYE'DE BÜROKRATİK YAPI VE REGÜLASYON.....	172
2.1. Geleneksel Bürokrasi.....	173
2.2. İş Dünyası, Bürokrasi ve Siyaset: Merkez-Çevre Sorunları.....	173
2.3. Yeni Bürokratik Yapı: Bağımsız Düzenleyici Kurumlara Geçiş.....	176
2.3.1. Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	178
2.3.1.1. BDDK ve Sektörde Meydana Gelen Değişimler.....	178

2.3.1.2. Telekomünikasyon Kurumu.....	181
2.3.1.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.....	184
2.3.1.4. Sermaye Piyasası Kurumu.....	186
2.3.1.5. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu.....	187
2.3.1.6. Şeker Kurumu.....	187
2.3.1.7. Rekabet Kurumu.....	188
2.3.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Siyasi Otorite Arasındaki Sorunlar.....	189
2.3.2.1. Kurumların Bağımsızlığı.....	190
2.3.2.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla İlgili Yasal Yapıdaki Sorunlar.....	193
3. TÜRK YARGI SİSTEMİ VE DÜZENLEYİCİ SÜREÇ.....	196
3.1. Anayasal Olarak BDK'ların Meşruluğu Sorunu.....	198
3.2. TC Anayasası ve Ekonomiye Düzenleyici Rolü.....	201
3.3. Yargı Kurumlarının Düzenleyici Rolü ve Etkisi.....	202
3.3.1. Anayasa Mahkemesi.....	203
3.3.2. Danıştay.....	204
3.3.3. Yargı Kararlarının Düzenleyici Süreç Üzerindeki Etkisi.....	206
3.4. Düzenleyici Taahhüt Sorunu ve Anayasa'da Uluslararası Tahkim Değişikliği.....	208
3.5. Kamu Hizmetleri Dışında Yargının Rolü.....	210
4. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ SÜREÇ İÇİN KARAR AĞACI ÖNERİSİ.....	212
SONUÇ.....	216
KAYNAKLAR.....	222
ÖZGEÇMİŞ.....	245

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BDK: Bağımsız Düzenleyici Kurum

ÇED: Çevre Etki Değerlendirme

DDK: Devlet Denetleme Kurumu

DT: Düzenleyici Taahhüt

EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

ETKB: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

GOÜ: Gelişmekte Olan Ülke

GÜ: Gelişmiş Ülke

HYK: Haberleşme Yüksek Kurulu

İM: İşlem Maliyetleri

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

RB: Sermaye malının kapital değerini

RK: Rekabet Kurumu

RKHK: Rekabeti Koruma Hakkında Kanun

RTÜK: Radyo Televizyon Üst Kurulu

SPK: Sermaye Piyasası Kurumu

ŞK: Şeker Kurumu

TK: Telekomünikasyon Kurumu

TKKFK: Toplu Konut ve Katılım Fonu Kurumu

TT: Türk Telekom

TTK: Türkiye Taşkömürü Kurumu

TUSİAD: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

UB: Ulaştırma Bakanlığı

YİD: Yap İşlet Devret

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1.1. Regölasyonun Gerekçeleri	15
Tablo 3.1. Ağ Endüstrilerinin Yapısı	69
Tablo 3.2. Ağ Endüstrilerinin Rekabetçi ve Rekabetçi Olmayan Bölümleri	70
Tablo 5.1. İşlem Maliyetlerini Etkileyen Faktörler	112

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 5.1. Düzenleyici Politika İçin Bir Taslak	107
Şekil 5.2. Regülasyonun Arzı ve Düzenleyici Taahhüt Sorunu	108
Şekil 5.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri ve Sonuçları	131
Şekil 5.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yapısal Özellikleri ve Hesap Verebilirliği	138
Şekil 5.5. Regülasyonun Nash Dengesi	160
Şekil 6.1. Türkiye İçin Bir Düzenleyici Karar Ağacı Önerisi	213

GİRİŞ

Bu çalışma, Türkiye’de iktisadi faaliyeti düzenleyici süreci, yeni kurumsal iktisadın işlem maliyetleri perspektifinden, regülasyon politikası belirleme ve uygulama aşamasındaki iktisadi ve politik süreçleri dikkate alarak analiz etmeyi amaçlamaktadır. Piyasa oyuncularından biri olan devletin ekonomiye düzenleyici müdahalesinin kapsamı, müdahaleci devlet modelinin, düzenleyici devlet modeline dönüşmesiyle birlikte büyük ölçüde değiştirmiştir. Hem önceki müdahaleci devlet, hem de yeni düzenleyici devlet modellerinde ekonomiye yön veren regülasyonların, piyasa üzerindeki etkileri anlamında bir iktisadi boyutu, bir de kurumlar ve piyasa oyuncuları arasındaki etkileşimden kaynaklanan sosyal ve siyasal boyutu bulunmaktadır. Regülasyon politikasını belirleme, uygulama ve sonuçlarını değerlendirmek için, regülasyonların sadece iktisadi boyutlarını analiz etmek, düzenleyici sürecin bir bütün olarak ele alınmasını engelleyecektir. Bu nedenle regülasyon iktisadına ilişkin çalışmalarda olduğu gibi bu çalışmada da Türkiye’de düzenleyici süreç, politik iktisat bağlamında irdelenmektedir. Bu bağlamda bir yandan piyasaya giriş ve fiyat regülasyonları gibi uygulamaların piyasa üzerindeki iktisadi sonuçları analiz edilirken, diğer yandan, bu regülasyonların belirlenme ve uygulanma sürecinde özel sektör girişimcileri ile devletin düzenleyici kurumsal yapısı arasındaki ilişki incelenmektedir. Aslında regülasyonun bu ikili yapısını birbirinden kesin bir şekilde ayırmak mümkün değildir. Pek çok durumda fiyat ve giriş regülasyonlarının ekonomik etkinlik, piyasadaki rekabet düzeyi, tüketici refahı, firmanın maliyet yapısı, müteşebbislerin girişimsel faaliyetleri, teknoloji ve yenilikler üzerindeki etkileri, doğrudan, düzenleyici sürecin politik boyutundan etkilenmektedir. Bu nedenle çalışmanın kapsamı, genel olarak iki açıdan açıklanabilir.

Birincisi, regülasyonun, iktisadi açıdan ne anlam ifade ettiğini ve hangi regülasyon yöntemlerinin, ne tür iktisadi sonuçları olduğunu gösteren kısmıdır. Regülasyonu bu şekilde analiz ederek, hangi regülasyon türünün daha etkin olduğunu, karşılaştırmalı olarak görmek mümkün olacaktır. Aynı zamanda firmaların fiyat yapılarını regüle eden, fiyat regülasyonları ve endüstrinin rekabet seviyesini etkileyen giriş regülasyonları analiz edilmektedir. Regülasyon, özelleştirme, deregülasyon ve rekabet arasında bir karşılaştırma yapılarak, düzenleyici sürecin aşamalarına göre hangi politikanın tercih

edilmesi gerektiği, daha anlaşılır hale gelmektedir. Bu anlamda çalışmanın kapsamının ilk boyutu, regülasyonun, doğal tekel, dışsallıklar, kamusal mallar ve asimetric bilgi gibi iktisadi gerekçeleri ile iktisadi etkinlik, verimlilik, ekonomik büyüme ve teknoloji üzerindeki etkileri gibi iktisadi sonuçları üzerine odaklanmaktadır.

Kapsam açısından çalışmanın ikinci boyutu, regülasyon politikalarının belirlenme ve uygulanma aşamasında, tüm piyasa aktörleri arasındaki ilişkilerin, düzenleyici süreç üzerine etkisini içermektedir. Bu doğrultuda regülasyon, siyaset piyasası bağlamında ele alınmaktadır. Siyaset piyasasında özel sektör temsilcileri talep kısmını ve devletin düzenleyici kurumsal yapısı da arz kısmını ifade etmektedir. Özel sektör temsilcileri, genellikle, çıkarılan regülasyonların kendi çıkarlarına hizmet etmesini amaçlayan firmalar ve özel çıkar gruplarına atfen kullanılırken, devletin düzenleyici kurumsal yapısı da, regülasyonun bir politika olarak belirlenme ve uygulanma aşamasında sorumlu olan siyasi otorite, bürokrasi ve yargıdan oluşmaktadır. Siyaset piyasasının arz ve talep kısmında yer alan bu oyuncuların her biri, ortak bir kamu yararından ziyade, ağırlıklı olarak, kendi çıkarları peşinden koşmaktadırlar. Bu nedenle düzenleyici süreçte kurumların ve regüle edilen endüstrideki oyuncuların motivasyonu, genellikle etkin bir regülasyon politikasının oluşumu önünde engel oluşturabilmektedir. En azından regülasyonların yönünü, iktisadi gerekçeler yerine, sürece taraf olanların kişisel motivasyonları ve politik angajmanları tayin edebilmektedir. Bundan dolayı çalışma, düzenleyici süreci, bu süreçte yer alan kurumların kendi aralarındaki ve piyasa aktörleri ile ilişkileri kapsamında da değerlendirmektedir.

Özellikle bağımsız düzenleyici kurumların (BDK'ların) bu süreçte belirleyici bir aktör haline gelmesiyle, kamu yararı perspektifinden devletin ekonomiye müdahalesi, belirgin bir değişim geçirmiştir. Siyasi otoritenin düzenleyici politika belirleme ve yürütme yetkisi, büyük ölçüde BDK'lara geçmiştir. Diğer yandan, bağımsız yargının, siyasi otoritenin düzenleyici politikalarını, anayasaya aykırı görmesi halinde iptal edebilme yetkisi de, yasamanın regülasyon üzerindeki yetkisini daraltmaktadır. Ayrıca regüle edilen firmaların, özellikle siyasi otorite ve bürokrasi üzerindeki etkisi, bu kurumların kararlarında belirleyici olabilmektedir. Bu nedenle, kurumlar arasında, düzenleyici süreç konusunda tam bir uzlaşma genellikle mümkün değildir.

Kurumlar arasındaki çatışmanın regülasyon verimliliği üzerindeki etkisi, işlem maliyetleri iktisadi kapsamında analiz edilmektedir. Kurumların uzlaşmak yerine çatıştığı durumlarda düzenleyici sürecin işlem maliyetleri aratarak, piyasa oyuncuları açısından düzenleyici taahhüt sorunu baş göstermektedir. Düzenleyici taahhüt, firmaların, regüle edilen endüstriye yapacakları yatırımlara karar verirken, ülkenin düzenleyici kurumsal yapısı tarafından verilen garanti anlamına gelmektedir. Düzenleyici kurumsal yapı, siyaset, bürokrasi ve yargı kurumlarından oluşmaktadır. Bu garanti, firmaların, en azından sermaye mallarının maliyeti üzerinde adil bir kar oranı elde etmelerini ve bir kez özel sektör tarafından yatırım yapıldığında, bu yatırımlara devlet tarafından el konulmayacağını ifade eder. Düzenleyici kurumsal yapı arasındaki gerginlikler, firmalar açısından cazip olmayan yatırım çevrelerinin oluşmasına ve düzenleyici taahhüt konusunda güvensizliğe neden olur. Bu nedenle bir ülkenin düzenleyici kurumsal donanımı, o ülkeye yapılacak olan yatırımlar ve ekonomik büyüme için bir yol göstericidir.

Tez kapsamında incelenecek son konu, regülasyon sürecine ve içeriğine ilişkin teorik tartışmalar bağlamında, Türkiye’deki düzenleyici sürecin analizidir. Türkiye, BDK’ların aktif olarak rol aldığı düzenleyici modele 1990’ların sonlarına doğru geçmiştir. Bundan önceki yapıda, devletin ekonomiye müdahalesinde, siyasi otorite tek politika belirleyici ve bürokrasi de sadece bakanlıklar bünyesindeki geleneksel yapıdan oluşmaktaydı. Bu yapıda bürokrasi, iş dünyası ve siyasi iktidar arasındaki çıkar ilişkilerine aracılık eden ve iktidara sadık olduğu oranda güç sahibi olan bir işleyişe sahipti. Dolayısıyla, Osmanlı Devleti’nden kalan bu Patrimonyal devlet geleneğinde bürokrasi, siyasete oldukça bağımlıydı. BDK’larla birlikte devletin ekonomiyi düzenleyici faaliyetleri, siyasetten bağımsız bürokratlar tarafından yürütülmeye başlamıştır. Bu nedenle BDK’lar ile siyasi otorite ve geleneksel bakanlık bürokrasisi arasında yetki ve sorumluluklara ilişkin bir çatışma mevcuttur. Bu çatışma, düzenleyici devlet modeline yeni geçen Türkiye için sürecin işlem maliyetlerini artırmaktadır.

Türkiye için bir diğer işlem maliyetleri kaynağı, yargının, düzenleyici süreçteki rolüdür. Özellikle Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi yüksek yargı kurumlarının, regülasyondan rekabete geçişte özelleştirme ve kamu hizmetlerinin regülasyonu gibi konularda almış olduğu karar ve iptaller, yatırımcılar açısından sorunlara neden

olabilmektedir. 1982 Anayasa'sı ve 1990'larda Anayasa Mahkemesi tarafından kamu hizmetleri ve özelleştirme konusunda alınan kararlar, BDK'lar ve siyasi iktidarlar tarafından benimsenen rekabetçi süreçle uyuşmamaktadır. Bu nedenle kurumların politika tercihleri arasındaki çatışma, bir işlem maliyetleri kaynağı haline gelmektedir.

Türkiye için düzenleyici süreç, henüz oldukça yenidir. Kurumların uyumu ve rekabetin piyasalarda yerleşik hale gelmesi süreci tamamlanmamıştır. Kurumların kendi içindeki motivasyonları, genel bir uyum sağlanmasını engellemektedir. Ortak bir kamu yararı görüşü benimsenmiş değildir. BDK'lar genel olarak rekabetçi regülasyon uygulamalarından yana iken, yargı ve siyasi otorite bu konuda direnç göstermektedir. Özellikle yüksek yargının kamu yararı ve kamu hizmetleri tanımı, günümüz dünyasının teknolojik yenilikleri ve iktisat bilimindeki teorik gelişmelerle uyumlu olmadığı için, özelleştirme ve yabancı sermaye yatırımlarının gerçekleşmesi yasal olarak sürekli engellenmektedir. Diğer yandan, çok sık değişen siyasi iktidarlar ve bu iktidarların genellikle koalisyon hükümetlerinden oluşması, siyasi otorite kanadından uzun vadede istikrarlı bir düzenleyici politika uygulamayı zorlaştırmaktadır. Son dönem tek parti iktidarı bu anlamda bir fırsat olarak görünmesine rağmen, seçim dönemindeki açıklamalarla, iktidar döneminde gerçekleşen politikalar incelendiğinde, tek parti iktidarının da tutarlı davranmadığı görülmektedir. Son dönem siyasi yapı, özellikle BDK'ların siyasetten bağımsızlığı konusunda gereken hassasiyeti göstermekten uzak durmaktadır. Düzenleyici süreçte belirleyici olarak rol alan bu kurumların kendi içlerinde ve aralarındaki bu sorunlardan kaynaklanan yüksek işlem maliyetleri, Türkiye'de, firmalar açısından yatırım kararlarını olumsuz yönde etkilerken, çapraz sübvansiyonlar, BDK'ların bağımsızlığı gibi sorunlar da devam etmektedir.

Bu kapsam ve amaç bağlamında, tez altı bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, Türkiye için çok yeni bir model olan regülasyon kavramının açıklanması ile başlamaktadır. Regülasyon iktisadı gelişmekte olan bir alt iktisat disiplini olduğu için, regülasyonun tanımıyla ilgili tek ve genel bir kabul bulunmamaktadır. Bu nedenle çalışma, regülasyonu, farklı bakış açılarıyla ne anlam ifade ettiğinden hareket ederek, ortak bir noktada tanımlamaya çalışmaktadır. Tanımdan sonra, devletin ekonomiye müdahalesi bağlamında müdahaleci devlet anlayışından, belirli düzenleyici ve

denetleyici sınırlar çizilerek, rekabetin piyasa koşullarına bırakıldığı düzenleyici devlet modeline geçiş hakkında tarihsel bir perspektif verilmektedir.

Birinci Bölüm'ün diğer konusu, regülasyonun gerekçeleri ve regülasyon teorileridir. Teorik olarak regülasyonun doğasını anlamamıza yardımcı olacak bu başlık altında, regülasyonun, iktisadi olarak nedenleri ve uygulamada regülasyon politikalarının aksaklıklarını dikkate alarak, farklı iktisat okulları tarafından ortaya atılan regülasyon teorileri tartışılmaktadır.

İkinci Bölüm'ün ilk kısmında regülasyonun fayda ve maliyetleri karşılaştırılarak etkinliği analiz edilmektedir. Bu bağlamda bir regülasyonun hangi amaçla uygulanması gerektiği, değişen koşullara göre gerekli olup olmadığı ve nihayetinde, iktisadi etkinlik, verimlilik, büyüme, teknoloji kullanımı, rekabet seviyesi üzerine etkileri analiz edilmektedir. Bölümün son kısmında, regülasyon türleri analiz edilmektedir. Burada regülasyon türlerinin nasıl sınıflandırıldığı ve hangi regülasyon türünün içerik olarak neyi kapsadığı açıklanmaktadır.

Üçüncü Bölüm'de, regülasyonun temel varlık sebebi olarak ifade edilen doğal tekel piyasa özelliklerine sahip ağ endüstrilerinin yapısı ve bu endüstriler üzerindeki regülasyon politikalarının içeriği, spesifik olarak hangi regülasyon türlerinin uygulandığı, bu regülasyonların etkinliği ve rekabete geçiş süreci analiz edilmektedir. Bu bağlamda öncelikle ağ endüstrilerinin tanımı, özellikleri ve niçin bir kamu hizmeti olarak değerlendirildikleri, iktisadi, siyasi ve hukuki açıdan ele alınmaktadır. Sonra ağ endüstrilerinde yaygın olarak kullanılan iktisadi regülasyon türlerinin nasıl uygulandığı ve ne anlam ifade ettiği açıklanmaktadır.

Dördüncü Bölüm'de, regülasyondan rekabete geçiş süreci tartışılmaktadır. Bu geçiş döneminde, deregülasyon, rekabet ve özelleştirmenin düzenleyici süreçteki yeri ve önemi, regülasyonla ilişkisi ve ayrıldığı yerler analiz edilmektedir. Böylece hangi yöntemin, hangi koşullarda niçin tercih edilmesi gerektiği anlaşılır hale gelmektedir.

Beşinci Bölümde, regülasyonun arz kısmını analiz edilmekte ve yeni kurumsal iktisat perspektifinden oyun teorik bir denemeyle modellendirilmektedir. Bu bağlamda bir regülasyon politikasının belirlenmesi ve uygulanması noktasında sorumlu kurumlar olan, siyasi otorite, BDK'lar ve yargı ayrı olarak incelenmektedir. Bu kurumların düzenleyici süreçte aldıkları roller, düzenleyici taahhüdün belirleyicisi olan işlem

maliyetleri kapsamında analiz edilerek, ortaya çıkması muhtemel sorunlara ışık tutulmaktadır. Bu nedenle önce, düzenleyici süreçte kurumsal yapının rolü, düzenleyici taahhüt sorunu ve işlem maliyetleri arasındaki ilişki analiz edilmektedir. Bu analiz kapsamında, her bir kurumun düzenleyici süreçte aldığı yetki ve sorumluluk, ayrı başlıklar altında gösterilmektedir. Bölüm, yeni kurumsalcı iktisat perspektifinden oyun teorik bir regülasyon modeli ile son bulmaktadır.

Tezin altıncı ve son bölümünde, Türkiye’de düzenleyici sürecin analizi yapılmaktadır. Öncelikle siyasetin bu süreçteki rolü, Türkiye’deki seçim sistemi, koalisyon hükümetleri geleneği ve son dönem tek parti dönemi bağlamında tartışılarak, siyasetin, kurumsal olarak düzenleyici süreç açısından ne anlam ifade ettiği gösterilmektedir. Bölümün sonraki kısmında, regülasyon politikalarının yürütülmesi ve BDK’lardan sonra, belirlenmesinde de kısmen sorumlu olmaya başlayan yeni bürokratik yapı incelenmektedir. Yürütme başlığı altında, Türkiye’deki geleneksel bürokratik yapı ve BDK’lara geçişle birlikte oluşan yeni yapı tartışıldıktan sonra, BDK’larla, siyasi otorite, geleneksel bürokrasi ve iş dünyası arasındaki sorunlar analiz edilmektedir. Bölümde son olarak, yargının düzenleyici süreçteki rolü tartışılmaktadır. Bu bağlamda ilk olarak hukuki kurumsal yapıyı oluşturan, Anayasa, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Uluslararası Tahkim düzenleyici süreçte oynadığı roller analiz edilmektedir. Yargıya ilişkin yapısal durumu açıkladıktan sonra, siyasi otoritenin belirlediği düzenleyici politikalara, yargı kanadından gelen tepkiler, kamu yararı, zelleştirme, tahkim ve düzenleyici taahhüt gibi anahtar unsurlar kapsamında analiz edilmektedir. Bölüm, Türkiye’de geçiş dönemindeki düzenleyici süreç için bir yol haritası önerisiyle tamamlanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İKTİSADİ REGÜLASYON TEORİLERİ

Türkiye’de düzenleyici sürecin ekonomik analizini yapabilmek için, regülasyonun, teorik arka planını iyi analiz etmek gerekir. Bunun için regülasyon teorilerinin ve bu teorilerin gelişim süreçleriyle birlikte fikri arkaplanlarının, öncelikle analiz edilmesi gerekir. Bu bölüm, regülasyonu teorik olarak açıklayabilmek için önce bir tanım yapmakta, ardından regülasyonun nedenlerini ve bu nedenler paralelinde gelişen, farklı iktisat okullarına ait regülasyon teorilerini incelemektedir. Regülasyon politikası belirleme ve uygulama sürecine ilişkin birden fazla teorik görüş bulunmaktadır. Bu teoriler, ileri sürdükleri görüşleri, ampirik kanıtlar ve anekdotal örneklerle desteklemektedirler. Literatürde bu görüşlerin tamamı, kısmen de olsa kabul görmektedir. Her bir teori, regülasyona farklı bir açıdan bakmasına rağmen, henüz, genel bir regülasyon teorisine ulaşılmış değildir. Bunun nedeni, regülasyon iktisadının, hala gelişmekte olan bir iktisat disiplini olmasıdır. Devletin ekonomiye müdahale şekli ve piyasanın bu müdahaleye verdiği tepki değiştikçe, yeni regülasyon teorileri de ortaya çıkmaya devam etmektedir.

Regülasyonun ne olduğunu anlamamızı sağlayan regülasyon teorileri hakkındaki analiz, ayrıca literatürde tam olarak sınıflandırılmayan regülasyon teorilerini de, tarihsel gelişim sürecini dikkate alarak sınıflandırmaktadır. Bu anlamda tezin bir önemli katkısı, farklı iktisat okullarının farklı bakış açılarından, regülasyon ekonomisine getirilen katkıları sistematik olarak sınıflandırmasıdır. Böylece bu sınıflama, dağınık ve karmaşık görünen literatürün kolayca anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

1. REGÜLASYON KAVRAMI

Regülasyon, dinamik bir süreçtir ve bir bütün olarak devletin kurumsal organizasyonu ile gerçekleştirilir. Dolayısıyla devletin insan hayatını etkileyen tüm faaliyetleri, genel anlamıyla regülasyon olarak düşünülebilir. Bu nedenle devlet regülasyonu, karmaşık görüldüğü gibi insan hayatının her anında ve her yerinde bulunmaktadır. Zira bir toplum içinde yaşayan fertlerin hayatında, devlet tarafından etkilenmeyen bir taraf yoktur. Ne yediğimiz, nasıl oy kullanacağımız, ne

konuştığımız, bir şekilde devlet regülasyonu ile şekillendirilmektedir (Tomain ve Shapiro, 1997: 377-378).

Dar anlamda regülasyon, düzenleme anlamında kullanılmaktadır. Ancak sadece düzenleme kavramı, iktisadi regülasyon ile anlatılmak istenenin kapsamını daraltmaktadır. Bir sosyal bilimci açısından regülasyon, bir toplum tarafından değer atfedilen faaliyetlerin, ki bu faaliyetler genellikle kamu hizmetleri olarak düşünülür, ilgili düzenleyici faaliyetten sorumlu bir kamu kurumu tarafından, dışarıdan ve sürekli olarak kontrol edilmesidir (Ogus, 1994: 1). Ancak farklı olarak regülasyon, bazen politik bir faaliyet, bazen endüstriyel organizasyonun kamu ekonomisi yüzü, bazen yasal araçlar kullanarak sosyo-ekonomik politika amaçlarını gerçekleştirme olarak ele alınmaktadır (Braeutigam, 1989: 1299; Laffont, 1994: 507; Hertog, 2000: 223). Bu bağlamda iktisatçıların, regülasyon kavramıyla, bir endüstri faaliyetlerine dışsal olarak yapılan kontrollerin tümünü anladığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira regülasyona ilişkin çalışmalarda regülasyon, regüle edilmiş endüstriyi rekabete yakınlaştıran ve rekabetten koruyan dışsal bir araç olarak ele almıştır (Posner, 1971: 22).

Bu tezin kapsamı açısından regülasyonu, hukuki olarak da ele almak gerekir. Zira regülasyon kavramını, özellikle regülasyon ekonomisi literatüründeki son gelişmeler paralelinde hukuk-iktisat perspektifinden ele almak, regülasyonun geleceğini de görmek anlamına gelecektir. Bu bağlamda hukukçular için regülasyon, devlet ve devlet adına yarı özerk bağımsız kurumlar tarafından, piyasalara, yasal araçlar kullanılarak uygulanan hukuk kuralları anlamına gelir. Yasal araçlardan, bireyler ve organizasyonların, regülatör tarafından uyulması gerekli görülen davranışlara uymaları için kullanılan cezai müeyyideler anlaşılmalıdır. Bu anlamda cezai müeyyideler, bir düzenleme aracıdır ve regülasyonun tamamlayıcı bir unsurunu oluşturmaktadır. Örneğin firmalar sadece belirli fiyatları uygulamaya, belli malları arz etmeye, belirli piyasada faaliyet göstermeye, üretim sürecinde belirli teknikleri kullanmaya ve minimal bir ücret düzeyinde ödeme yapmaya zorlanabilir. Pek çok hukuki yaptırım, parasal cezaları, vergileri ve işe son vermeleri içerebilir (Hertog, 2000: 223). Dolayısıyla hukuki anlamda regülasyon, standart belirleme ve bu standartların uygulanması için belli araçların kullanımını zorunlu kılmaktır.

Anlaşılabacağı gibi dar anlamda düzenleme kavramı, regülasyonla anlatılmak istenenin kapsamını daraltacaktır. Bundan dolayı bu çalışmada regülasyon kavramı, geniş anlamda, -örneğin düzenleyici kurumları regülasyon otoritesi olarak ele alırsak- regülasyon otoritelerinin, ilgili piyasaları düzenleme, denetleme, gerektiğinde yaptırım uygulama ve rekabete açmak için gerekli şartları belirleme gibi uygulamaları olarak ele alınacaktır. Dolayısıyla regülasyon dendiğinde, sadece iktisat değil, hukuk, siyaset gibi temel disiplinler ile hukuk-iktisat ve politik iktisat perspektifleri de önemli olacaktır.

Diğer yandan, daha önce ifade edildiği gibi iktisadi regülasyon dendiğinde, devletin iktisadi hayatı düzenleyici faaliyetleri akla geldiğinden, daha kapsayıcı olarak çağdaş ekonomilerdeki devlet müdahalesini de regülasyon olarak alabiliriz. Zira bilindiği gibi iktisat teorisi, devletin ekonomiye müdahalesini genel olarak, doğal tekel, dışsallık, kamusal mal üretimi ve bilgi asimetrisi gibi piyasa başarısızlıkları durumunda kabul etmektedir. Diğer yandan, regülasyona ilişkin araştırmalardan bir kısmının, piyasa başarısızlıkları ve devletin, bunları düzeltmek için kullanabileceği düzeltici faaliyetler ile ilgili olduğu kabul edildiğine göre, regülasyonu, devletin ekonomiye müdahale şekli olarak almak da yanlış olmayacaktır. Bu yaklaşıma göre devlet, piyasa başarısızlıklarını regülasyon ile düzeltmeye çalışacak ve gerektiğinde, sosyal faydayı artırmak için bireysel faaliyeti düzenleyecektir (Noll, 1989: 1255; Francis, 1993: 2).

Regülasyona ilişkin bu kavramsal açıklamadan sonra, regülasyonun çıkış noktasına, gelişimine ve teoride getirilen farklı perspektiflere değinebiliriz. Sadece regülasyon kavramı üzerine çok farklı görüş olması, özellikle son 30 yılda iktisat teorisi literatüründe, regülasyon ekonomisinin ne olduğuna ilişkin çok geniş çaplı ve karmaşık bir literatür¹ oluşmasına neden olmuştur. Daha açık olmak gerekirse, bu gelişmeler, belirli bir piyasada yeterli rekabet düzeyine ulaşılmadığında, yasal müdahalenin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Ancak bu müdahale sadece, yeterli düzeyde rekabeti sağlayacak olan rekabet hukukunu ve doğal tekeller için kullanılan fiyat ve nitelik kontrollerini içermez. Regülasyon ekonomisinde, piyasalardaki liberalleşme ve kamu mülkiyetindeki firmaların özelleştirilmesi süreci ile baş gösteren gelişmeler, günümüzde regülasyonu, sadece doğal tekellerle ilgili bir alan olmaktan çok, siyaset, bürokrasi,

¹ Karmaşık bir literatür oluşmasının nedeni, regülasyon ekonomisinin henüz gelişen bir iktisat disiplini olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle regülasyon tanımı üzerinde bile fikir birliği sağlanamamıştır.

hukuk ve piyasa ekseninde, ampirik ve teorik araştırmalara konu olmaya yönlendirmiştir.

Bu bağlamda regölasyon hakkındaki karmaşıklığı netleştirmek için bir ayırım yapabiliriz. Bunca ortak noktaya rağmen regölasyon; hukuk, siyaset ve iktisat bilimleri açısından farklılıklar içermektedir. En azından bu bilim dallarının regölasyon üzerindeki çalışma alanları farklılaşmaktadır. Bu bağlamda idare hukukunun regölasyona ilişkin çalışmaları, prosedür ve formaliteye ilişkin olurken, iktisatçıların çalışma sahası, bir regölasyonu belirleyen yasal kısıtları, süreç üzerindeki baskıları ve siyasi argümanları anlamamıza yardımcı olacak düzenleyici politika yapma sürecini kapsamaktadır. Gerçekten regölasyonun kalbi, regölasyon, siyaset ve hukuk arasındaki karşılıklı ilişkiyi değerlendirmek ve düzenleyici sürecin yapısının, belirleyici özelliklerini açık bir şekilde anlamayı sağlamaktır (Tomain ve Shapiro, 1997: 385).

Regölasyonun iktisadi yönü, düzenleyici politikaların oluşmasında rol oynayan siyaset, hukuk ve bürokrasi ilişkilerinin, iktisadi faaliyeti nasıl yönlendirdiğini sorgulamaktır. Bu ilişkiler ağı sonucu ortaya çıkan düzenleyici politika, düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini azaltıyorsa, regölasyonlar, iktisadi faaliyeti olumlu etkileyecektir. Bu nedenle bir iktisatçı için regölasyonun anlamı, iktisadi faaliyetlere yön veren devletin kurumsal yapısının, iktisadi etkinliği etkileyici rolünü analiz etmektir. Günümüzde devlet, ekonomiyi düzenleyici faaliyetleri merkezden planlayan ve yürüten rolünü bırakarak, demokratik süreçler içerisinde, yine devleti oluşturan, ama bağımsızlığı da bulunan farklı kurumlara devrederek, ekonomiyi yönlendirmektedir. Bu devlet yapısına düzenleyici devlet denmektedir. Bu nedenle bu çalışma da, Türkiye bağlamında regölasyon sürecinin iktisadi faaliyet üzerindeki etkilerini incelemeyi amaçlamaktadır.

2. PLANLAMADAN REGÖLASYONA: TARİHSEL BİR PERSPEKTİF

Planlamacı (müdahaleci-dirigiste) devlet dönemlerinde iktisadi ilişkiler, merkeziyetçi anlayışla, siyasi iktidar tarafından planlanmaktaydı. Siyasi otorite, iktisadi faaliyetin yönünü tek başına tayin edebilmekteydi. İktisadi anlamda planlamanın fikri temeli, piyasa başarısızlıklarına dayanmaktaydı. Bu görüşe göre pek çok piyasada var olan aksaklıklardan dolayı piyasa ekonomisi, uygulamada asla ütöpik tam rekabetçi

durumları sağlayamaz. Bu nedenle iktisadi faaliyetin planlanması, iktisadi etkinlik için gerekli görülmüştür. Bu sistemde siyasi otorite, planlama için çok geniş çaplı ve detaylı hesaplamalar yapmaktadır. Planlayıcılar, hesaplamalar yoluyla, girdi ve çıktı miktarlarının üretimini, piyasaları rekabete açmadan etkin bir biçimde belirleyebilmektedir. Dolayısıyla bu görüşe göre planlı bir ekonominin, piyasaları rekabete açmaksızın, gerçek hayatta tam rekabetçi sonuçları üretebileceği kabul edilmiştir (Lal, 1997: 213).

Planlamanın bu tür etkin sonuçlar üretebilmesi ancak, gerekli kaynaklar, teknoloji, çok sayıda farklı üretim koşulları ve süreçleri ile tüketici memnuniyeti hakkındaki bilgilerin merkezi planlama otoritesi tarafından tam olarak elde edilebildiği bir dünyada mümkün olabilir. Bununla birlikte gerçek dünyada bu mümkün değildir. Zira planlı ekonominin ciddi aksaklıkları bulunmaktadır. İlk olarak iktisadi faaliyeti planlama ve hesaplamanın, kesin sonuçlara ulaşması oldukça zordur. Zira planlayıcılar, üretim maliyetlerinin ve fiyatların gelecekte ne olacağını tam olarak bilemezler. Bu durumda hesaplama, üretim maliyetleri ve fiyatlar hakkında yaklaşık tahminleri içerdiğinden, hatalı sonuçlar verebilmektedir (Mises, 1996: 224). Diğer yandan, uygulamada tek başına bir otoritenin, çok karmaşık bir yapıya sahip tüm iktisadi faaliyeti bir merkezden doğru ve tam bir şekilde planlaması ve bu planı kusursuz bir şekilde yürütmesi mümkün değildir. Nitekim uygulamada da planlı ekonomi, başarısız olarak yerini, düzenleyici devlete bırakmıştır.

Bu yeni yapıda devletin rolü, iktisadi faaliyeti planlamak değil, düzenlemek ve işleyişini, yasalar bağlamında piyasa koşullarına bırakmaktır. Bu bağlamda bir diğer farklılık, güçlerin ayrılığı ilkesidir. Buna göre düzenleyici süreç, yasama, yürütme ve yargı tarafından fiilen yetki alınarak, merkeziyetçilikten farklılaşmaktadır. Her bir kurum (yasama, yürütme ve yargı), düzenleyici süreçte belirleyici role sahiptir². Siyasi planlayıcıların mutlak otoritesi yerini, yetki devrine bırakmıştır.

Düzenleyici devlete geçiş, farklı yöntemlerle gerçekleşmiş, farklı bir süreç izlemiştir. Amerika'da kamu hizmetleri, son yüzyıl içinde ağırlık olarak özel mülkiyet

² Güçlerin ayrılığı ilkesi bağlamında her biri farklı yetki sahibi kurumların, düzenleyici süreçteki rolleri, ayrıntılı bir şekilde Beşinci Bölüm'de incelenmiştir.

altında ve BDK'lar³ tarafından regüle edilirken, Batı Avrupa ülkelerinde, devlet mülkiyeti altında ve ilgili bakanlıklar tarafından regüle edilmiştir. Ancak düzenleyici devlete geçiş olarak nitelendirebileceğimiz bu ilk dönemde, her iki uygulamada da fiyat ve giriş regülasyonları katı bir şekilde uygulanmaktaydı (Cave ve Stern, 1998). 1970'lerle birlikte özellikle iktisadi regülasyon uygulamalarının etkinsizliğinin yaygın bir şekilde kabul görmesiyle, regülasyon politikaları azalmaya başlamıştır. Bu bağlamda özellikle ABD'de 1970'lerin ortalarından 1980'lerin ortalarına kadar fiyat kontrolleri ve giriş engelleri gibi iktisadi regülasyonlar eleştirilmiş ve azalmıştır. Devam eden süreçte düzenleyici devletin rolü, katı iktisadi regülasyonlar yerine, deregülasyona ve ağırlıklı olarak sosyal regülasyonlara yönelmiştir. Bu süreçte iktisadi regülasyonların yerine, çevre, sağlık ve güvenlik regülasyonlarında gelişmeler sağlanmıştır (Noll, 1999: 1).

Günümüz dünyasında gelişmiş ülkelerin (GÜ'lerin) neredeyse tamamı, gelişmekte olan ülkelerin (GOÜ'lerin) de büyük bir kısmı, düzenleyici süreçte çok katılımlı, yasama, yürütme ve yargının özel olarak görev aldığı, düzenleyici sürecin kurallarının ağırlıklı olarak, piyasa koşullarına göre anayasal güvence ile belirlendiği bir uygulamayı tercih etmektedir. Düzenleyici sürecin en önemli unsuru, güvenilirlik (credibility) ve taahhüttür (commitment) (Levy ve Spiller, 1996; Newbery, 2001). Bu nedenle düzenleyici yetki, farklı güçler tarafından paylaşılmaktadır.

3. REGÜLASYONUN NEDENLERİ VE REGÜLASYON TEORİLERİ

Bu çalışmanın konusu olan düzenleyici süreç; regülasyonun nedenleri, regülasyon türleri, regüle edilen endüstrinin iktisadi nitelikleri, bu endüstrileri regüle ederken kullanılan araçların özellikleri, düzenleyici sürecin yapısı, düzenleyici süreçte yer alan yasal ve politik kurumların iç yapıları gibi pek çok farklı değişkene bağlıdır. Bu nedenle çalışma boyunca bu değişkenlerin analizi, ilgili bölümlerde sırayla yapılmaktadır. Öncelikle regülasyonun nedenlerini inceleyerek analizimize devam ediyoruz. Literatürde regülasyon teorileri, regülasyonun nedenlerini açıklayan iki farklı yaklaşımdan hareketle ortaya çıkmıştır. Bu farklı regülasyon teorileri, iki ana kategoride normatif ve pozitif teoriler olarak sınıflandırılmaktadır (Newbery, 2001: 136; Hertog,

³ Genellikle bağımsız düzenleyici kurumlar, bu kurumları ve regülasyonları yöneten bir kurul tarafından yönetilmektedir. Tezde kurum ve kurul ifadeleri bağımsız düzenleyici kurum anlamında kullanılmaktadır.

2000: 224). Bu iki yaklaşım, regülasyonu kendi içinde derinlemesine analiz etmektedir. Bu araştırmalar, asimetrik bilgi ve taraflar arasındaki uyumsuzluklar gibi sorunların, düzenleyici politikanın oluşum sürecini nasıl etkilediğini, regüle edilen tarafların performansı ve davranışı üzerinde nasıl etkileri olduğunu analiz etmemize yardımcı olan zengin bir literatür oluşmasına neden olmuştur (Joskow, 2005: 188). Regülasyonun iktisadi gerekçelerini göstermeye çalışan bu çalışmalar, aynı zamanda iktisadi regülasyon teorilerinin oluşmasına yol açmıştır. Bu bağlamda normatif ve pozitif teoriler, sırasıyla regülasyonun kamu yararı teorisi ve özel çıkar teorisi olarak iki farklı gruba da ayrılabilir. Bu durumda, iktisadi regülasyonun nedenlerini farklı bakış açılarından göstermeyi de ifade eden regülasyon teorilerini sırasıyla ele alabiliriz.

3.1. Regülasyonun Normatif Teorisi

Regülasyon üzerine normatif yaklaşım adına yapılan araştırmalar, regülasyonun, ne zaman uygulanması gerektiği ve hangi regülasyon türünün ne kadar etkin olduğu üzerine odaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle regülasyonun normatif teorisinin iki unsuru bulunmaktadır. Bu iki unsur birlikte, aynı zamanda regülasyonun kamu yararı teorisinin temelini oluşturmaktadır. Birinci unsur, tamamen piyasa başarısızlıkları ile ilgilenebilir. Buna göre doğal tekeller, dışsallıklar, kamusal mallar ve eksik bilgi gibi piyasa başarısızlıklarından dolayı bazı endüstriler, sosyal refah fonksiyonunun altında bir noktada olacaktırlar. Dolayısıyla piyasa başarısızlıkları, bu endüstrilere devlet müdahalesinin normatif mantığını ve teorisinin ilk unsuru olan regülasyonun ne zaman uygulanması gerektiği sorusunun cevabını vermektedir (Viscusi vd., 1996). Bu yaklaşımın ikinci kısmı, piyasa başarısızlıklarını düzeltecek olan optimal politikaları geliştirmeyi araştırır. Buna göre teorisinin ikinci unsuru olan etkin regülasyon türünün ne olması gerektiğini gösterir.

Doğal tekellerin fiyatlandırılması, dışsallıkların içselleştirilmesi⁴ ve bilgi asimetrisinin, tüketiciler açısından olumsuz sonuçlarının giderilmesi için optimal düzenleyici politikaların neler olabileceğini gösteren çalışmaları bu gruba dahil edebiliriz. Bu bağlamda bir doğal tekellerin fiyat yapısını düzenleyen regülatör, firmanın

⁴ Dışsallıklardan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması için uygulanan yöntemler neticesinde, bu sorunların ortadan kalkmasına, dışsallıkların içselleştirilmesi denir.

sahip olduğu bilgiye tam olarak sahip olursa etkin bir fiyat regölasyonu gereçleşebilir. Aynı şekilde işlem maliyetlerinin düşük olduğu ve mülkiyet haklarının yasal olarak iyi tanımlandığı dışsallıklarda, taraflar arasındaki anlaşmalar etkin bir düzenleyici süreci getirebilir. Ancak yine de tüm bu çalışmalar, iyi bir regölasyonunun bile kusursuz olmadığını göstermektedir (Joskow ve Rose, 1989: 1452).

Diğer yandan, regölasyonun normatif teorisi, farklı düzenleyici araçların fayda maliyet analizini de yapmaktadır. Buna göre;

- Regölasyonu tasarlama ve uygulama maliyetleri,
- Regölasyonu devam ettirmenin maliyetleri,
- Endüstrinin bu kurallara uyum maliyetleri⁵,
- Yukarıdaki maliyet unsurlarındaki yıkıcı değişimlerden kaynaklanan sosyal refah maliyetleri, normatif teorisinin araştırma kapsamına girmektedir (Hertog, 2000: 224-225).

Serbest piyasa sistemi içinde kendi çıkarlarının peşinden koşan bireyler ve gruplar, genellikle fiyat, tercih ve stratejik davranış konusunda serbest hareket ederken, sadece bir takım belli başlı düzenlemelere tabi olmaktadır. Burada regölasyon, özel hukuk yoluyla yasal düzen sağlamak ve anlaşılacağı gibi ekonomi üzerinde güçlü bir etki yapamamaktadır. Ancak serbest piyasa sisteminin, devlet müdahalesi olmaksızın karşılayamadığı bir takım piyasa faaliyetlerinde devlet, ekonomiye müdahale etmektedir. Bu durumda regölasyon kamu hukuku kapsamına girer ve devletin ağırlığı artar. Amaç, kamu yararı gerekçesiyle, kamu yararına olan faaliyetleri sağlamada başarısız olan piyasa sistemi aksaklıklarını düzeltmektir.

Regölasyonun, piyasa başarısızlıklarını düzeltmek için uygulandığı görüşü üzerine geliştirilen kamu yararı teorisi, aynı zamanda regölasyonun normatif teorisi olarak da adlandırılmaktadır (Peltzman, 1989: 4; Baron, 1995: 10). Piyasa aksaklıklarının söz konusu olduğu durumlarda kıt kaynakların etkin dağılımı piyasa mekanizması yoluyla sağlanamadığında, piyasalara *kamu yararı* perspektifinden, regölasyon yoluyla müdahale anlamlı olmaktadır. Zira bu durumda piyasa mekanizması yerine regölasyon,

⁵ Regüle edilen endüstriler, regölasyonlar değıştikçe, yeni regölasyonların gereklerini yerine getirirken, yeni bir takım araç gereç almak zorunda kalırlar. Literatürde bu maliyetler, regölasyona uyum maliyetleri olarak ele alınır. Özellikle regölasyonların çok sık değıştiği durumlarda bu maliyetler çok yükselir.

piyasa faaliyetini taklit ederek, kolaylaştırarak ve devam ettirerek kaynakların etkin dağılımını gerçekleştirebilir.

Tablo 1.1. Regülasyonun Gerekçeleri

Gerekçe	Regülasyonun Ana Hedefleri	Uygulama Alanı
Tekeller ve/veya doğal tekeller	Fiyat artışını ve üretimde azalmayı engellemek, Ölçek ekonomilerinin faydalarından yararlanmak, Doğal tekeli tanımlamak	Kamu hizmetleri
Dışsallıklar	Tarafların neden oldukları dışsal maliyetlere, üçüncü tarafların değil, kendilerinin katlanmasını sağlamak	Çevre kirliliği; su, hava, toprak
Asimetrik bilgi	Tüketicilerin, piyasa ilişkileri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamak	Kimyasallar, Gıda içerikleri, malın fiyatı ve kalitesi
Kamusal mallar	Fayda ve maliyetleri paylaşmak, bedavacılık sorununu önlemek	Eğitimin devlet okullarında verilmesi, güvenlik
Kamusal ve evrensel hizmetlerin sağlanması ve sürekliliği	Evrensel hizmetlerin herkes tarafından sosyal olarak kabul edilebilir bir seviyede kullanılmasını sağlamak	Ülkenin her bölgesine taşımacılık altyapısını götürmek
Anti-rekabetçi davranış ve yıkıcı fiyatlama	Rekabet ihlallerini engellemek	Taşımacılıkta fiyatların, maliyet seviyesinde kalması
Denk olmayan anlaşma gücü	Piyasa, taraflar arasındaki anlaşmayı sağlamada başarısız olduğunda, zayıf tarafların çıkarlarını korumak	İşyerinde sağlık ve güvenlik
Dağıtımda adalet ve sosyal politika	Refahı kamu yararına göre dağıtmak	Mağdurları korumak
Kıtlık ve tayinlama	Kıt kaynakların kamu yararı bağlamında dağılımı	Petrol kıtlığı
Rasyonalizasyon ve koordinasyon	Bir ağ endüstrisinde işlem maliyetleri yükseldiğinde üretimde etkinlik sağlamak	Tarımda ve balıkçılıkta farklı üretim teknikleri kullanmak
Paternalizm – alturizm	Gelecek nesillerin çıkarlarını korumak	Çevreyi korumak

Kaynak: Baldwin ve Cave, 1999: 17.

Regülasyonun kamu yararı teorisinin, regülasyonu gerekçelendirirken kullandığı argümanları, ekonomik ve ekonomik olmayanlar olarak iki kısımda inceleyebiliriz (Ogus, 2001 ve 1994). Tablo 1.1’de görüldüğü gibi regülasyon için ekonomik gerekçeler; doğal tekeller, kamusal mallar, dışsalılıklar, asimetrik bilgi, sınırlı rasyonalite⁶, kıtlık, koordinasyon sorunları, yıkıcı fiyatlama⁷, istenmeyen piyasa durumları ve makroekonomik faktörlerdir. Ekonomik olmayan gerekçeler ise paylaşımda sosyal adalet, paternalizm ve alturizmdir. Bu çalışma, regülasyonu, iktisadi anlamda ele aldığı için, regülasyonun nedenleri arasından, en çok kullanılan iktisadi argümanlar üzerinde duracağız.

3.1.1. Doğal Tekeller

İktisadi anlamda regülasyonun temel nedeni, bir piyasa başarısızlığı türü olan doğal tekellerin varlığıdır (Braeutigam, 1989: 1291; Ekelund, 1998: xvi; Geddes, 2000: 1165). Neo-klasik teoriye göre bir doğal tekeller, ölçek ekonomileri bulunan endüstrilerde ortaya çıkmaktadır. Bir endüstride üretim arttıkça, ortalama maliyetlerin azaldığını gösteren ölçek ekonomileri, öncelikle ilgili endüstriye birden fazla firmanın girişinin ekonomik olarak etkin olmadığı anlamına gelmektedir. Doğal tekeller ile ilgili çalışmalarda, bu geleneksel görüşe göre ölçek ekonomilerinin varlığı, piyasada hem fiyat rekabetini hem de girişin serbest olmasını engellemektedir. Bu durumda doğal tekellere ilişkin ekonomik regülasyon yöntemleri, fiyat ve giriş düzenleyen regülasyonlar şeklinde kendini göstermektedir. Giriş regülasyonunda genellikle yasal olarak, endüstride maliyetleri minimize edebilecek olan tek bir firmanın faaliyetine izin verilir (Joskow ve Rose, 1989: 1453-1454).

⁶ Sınırlı rasyonalite, insanların, piyasa sürecindeki karmaşık sorunları önceden görmek veya çözmek konusunda sınırlı olması anlamına gelir. Pek çok durumda insanlar, fırsatçılık ve belirsizlik gibi unsurlardan dolayı, geleceğe ilişkin doğru öngörülerde bulunamazlar. Bu nedenle karşı karşıya kaldıkları sorunların çözümünde sınırlı rasyonalite engeline sahiptirler (Carlton ve Perloff, 2005).

⁷ Yıkıcı fiyatlama, bir firma, önce rakiplerini piyasadan dışlamak ve potansiyel girişleri engellemek için fiyatları düşürür, daha sonra, piyasada hala rakip firmalar var iken fiyatları yükseltirse ortaya çıkar. Bu fiyat stratejisinde firma, uzun dönemde kazanç sağlamak adına kısa dönemde zarar edecek şekilde rekabet için, fiyatlarını maliyetlerin altına düşürebilir. Ancak bazen firma, fiyatlarını, rakiplerini piyasanın dışında tutacak kadar uzun süre düşüremez ve rakip firmalar, rekabet gücünü sürdürürlerse, bu fiyatlama stratejisi firma için yıkıcı olabilir ve firma, piyasayı terk etmek zorunda kalabilir (Carlton ve Perloff, 2005: 334-335).

Diğer yandan, ölçek ekonomileri niteliğine sahip endüstrilerin rekabete açılması, aşırı dalgalanan ve istikrarsız fiyatlara neden olacağından, büyük ölçüde etkinsizdir. Bu durumda da fiyat regülasyonları şeklindeki devlet müdahalesi gerekli görülmektedir. Doğal tekellerde fiyat regülasyonunun temel gerekçesi, tekellerin yüksek fiyatlandırma uygulamasından tüketiciyi korumaktır. Zira tekellerin gücüne sahip bir firma, piyasa mekanizması içinde regüle edilmeden bırakıldığında, tüketiciyi istismar edebilecektir. Böylece kamu yararı perspektifinden, tekellerin davranışı ve kartelleri engelleyen devlet regülasyonunun, etkin işleyen bir piyasa yapısı oluşturmak için tasarlandığı kabul edilir. Bu gerekçelerden dolayı neredeyse 20. yüzyılın tamamında, doğal tekeller kabul edilen elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon, hava yolları ulaştırması, karayolu taşımacılığı, kablolu televizyon, hastane hizmetleri ve su endüstrileri regüle edilmiştir. Bu yapıda doğal tekeller, dikey entegre⁸ olarak devlet mülkiyeti altında işletilmiştir. Fiyatlar, çok uzun bir süre getiri oranı regülasyonu⁹ ile düzenlenerek katı bir şekilde regüle edilmiştir (Joskow, 2005).

3.1.2. Dışsallıklar

Kamu yararı bağlamında regülasyonu haklı çıkaran ikinci argüman, dışsallıklardır. Bir iktisadi birimin davranışı, bu davranış dışında kalanları olumlu ya da olumsuz etkiliyor ve bu etkinin fiyatı piyasada oluşmuyorsa, dışsallık söz konusudur (Şahin, 1999: 407). Pozitif (bahçeli bir ev) ve negatif (nehri kirleten fabrika) bir dışsallık durumunda rekabetçi bir piyasa, etkin bir fiyatlandırma sağlayamaz. Neoklasik teoriye göre piyasa mekanizması içinde, güzel bir evin çiçekli bahçesini balkonundan seyreden bir aile, bu bahçenin bakım maliyetlerine katlanmaz. Yaptığı üretim sonucu nehri kirleten fabrika, nehri arıtma maliyetlerine katlanmak istemeyecektir. Sorun şu ki, negatif dışsallıklara verilen klasik örnek olan kirlilik durumunda fabrika, kirliliğin topluma olan maliyetlerine bakmaksızın, üretimini çok fazla arttırabilecektir. Firma kar ederken toplum, neden olmadığı bir maliyete katlanacaktır. Dolayısıyla bir pozitif dışsallık

⁸ Adı geçen endüstriler, genellikle üretim, iletim ve dağıtım gibi üç farklı işlevi barındırmaktadır. Dikey entegrasyon (vertical integration), bu üç işlevin, tek bir firma yapısı altında faaliyeti anlamına gelir (Geddes, 2000: 1164). Dikey ayrışma (vertical separation) ise, bu tek firmanın ayrılarak, her bir işlevi farklı bir firmanın yerine getirmesi anlamına gelmektedir.

⁹ Getiri oranı ve diğer fiyat regülasyonu türleri, Üçüncü Bölüm'de incelenmektedir.

durumunda marjinal sosyal fayda marjinal bireysel faydadan, negatif dışsallık durumunda da marjinal sosyal maliyet, marjinal bireysel maliyetten farklılaşacaktır. Her iki durumda da piyasa dengesi, rekabetçi piyasa dengesi değildir. Bu bir piyasa başarısızlığıdır ve devlet regülasyonunun yokluğunda, piyasa mekanizması içinde sosyal açıdan etkin bir fiyatlama kendiliğinden oluşmayacaktır.

Neoklasik teoriye göre nehir kirliliği durumunda devlet regülasyonu iki şekilde etkinlik sağlayabilir. İlk olarak devlet, çıktı miktarını, etkin bir kirlilik düzeyine kadar kısıtlayabilir. Başka bir ifadeyle, dışsallık üreten endüstriye girişi, emir-kontrol regülasyonu ile engelleyebilir (Meiners ve Yandle, 1998: 64). İkinci olarak kirlilik üreten firmaya, marjinal kirlilik maliyetine (genellikle marjinal sosyal maliyet ile marjinal bireysel maliyet arasındaki farktır) eşit bir vergi uygulanır (Burrows, 1979: 496). Bu vergiye, Pigou vergisi denir. Bu vergiyle devlet, firmanın, neden olduğu dışsallığı içselleştirmesine, kaynak dağılımında etkinliğe ve Pareto optimumun gerçekleştirilmesine neden olabilir (Carlton ve Perloff, 1994: 119).

3.1.3. Kamusal Mallar

Piyasa mekanizmasının başarısız olduğu durumlardan birisi de kamusal mallardır. Kamusal malların esas olarak iki özelliği vardır. Tüketiminde rekabet söz konusu değildir ve o toplum içindeki hiç kimse, bir kamusal malın tüketiminden dışlanamaz¹⁰. Herkesin kendi çıkarı peşinde koştuğu bir yapı içinde, hiç kimse bu tür malların üretimi için doğrudan bedel ödemek istemeyecektir. Başka bir ifadeyle bu tür mallar üzerinde herkes, ihtiyacını beyan etmeyerek, bedavacılık güdüsüyle hareket edecektir. Klasik olarak ulusal güvenlik, bireylerin rasyonel davrandığı piyasada, bedavacılık sorunundan dolayı üretilemez. Bedavacılık sorununu çözmek ve bu tür malları üretmek için devlet regülasyonu gereklidir (Sunstein, 1990: 49).

3.1.4. Asimetrik Bilgi

Regülasyonun nedenlerinden birisi, asimetrik ve eksik bilgidir. Piyasalarda alıcı ve satıcıların, alış verişi konu olan mal ve hizmetler hakkındaki bilgileri, genellikle tam

¹⁰ Kamusal malların regülasyonu hakkında kapsamlı bir analiz için Drahos (2004)'e bakılabilir.

değildir. Tarafların, bir mal veya hizmet hakkında eşit bilgi sahibi olmamaları, piyasa dengesinin oluşmasını engelleyebilir. Bilginin taraflar arasında eşit dağılmamasının pek çok nedeni bulunmaktadır. Piyasada bilgi üretmek, elde etmek ve yaymak genellikle oldukça maliyetlidir. Bazı durumlarda ilave bilginin sağlanması sosyal olarak çok uzun süre optimal olmaz. Bilgiyi elde etmenin maliyetli olması, mallar hakkında etkin bir bilgi seviyesine sahip olmanın mümkün olmadığı anlamına gelir ve piyasa başarısızlığı olarak değerlendirilir. Başka bir ifadeyle, bu tür piyasa başarısızlıkları, genellikle bilgiye ulaşmanın doğasında bulunmaktadır. Zira bu anlamda bilgi, kamusal mallardan birisidir (Gruenspecht ve Lave, 1989: 1527 ve Drahos, 2004: 321).

Bilgiyi üretmek ve yaymak, tarafların faydasına olmadığı sürece, piyasa oyuncuları tarafından piyasa sürecinde gerçekleştirilmez (Beales vd., 1981: 502-503). Örneğin kusurlu bir mal satan satıcı, bu malın kusurunu, mümkün olduğu kadar alıcıdan saklamak ister. Kusurlu malı satın almış birisi de, kamuoyuna bu malın kusuru hakkında tam bilgi sağlamaya her zaman istekli olmayabilir. İstekli olduğu durumlarda bile, tüm alıcıları bilgilendirecek bir yöntem bulması çok zor ve maliyetli olabilir. Alış verişe konu olan mallar hakkındaki bilginin, taraflar arasında tam olarak dağılmadığı durumlarda, gerekli bilginin taraflara sağlanması için devlet regülasyonu gerekli olur.

Tüketiciler, genellikle mal ve hizmetlerin kalitesinin markaya göre nasıl değiştiğini tam olarak bilemezler. Piyasa oyuncularından bir tarafın (satıcı), bir işlem (malın kalitesi) hakkında diğer tarafın (alıcı) sahip olmadığı bir bilgiye sahip olması, asimetric bilgidir. Asimetric bilgi durumunda piyasa istikrarlı olmaz ve kaynaklar, simetric bilgi durumundaki kadar etkin kullanılmaz (Carlton ve Perlof, 2005: 443). Bu durum satıcıların, çok düşük kalitede mal ve hizmet arz etmelerine, piyasaların etkin olmayan rekabet standartlarında faaliyetine neden olabilir. Böyle bir piyasaya devlet müdahalesi, iki türlü etkinlik kazanımı sağlayabilir. İlk olarak bilgi arzını arttırarak, piyasanın, arz ve talep ediciler arasında daha etkin bir mübadele yapmasına neden olur. Bu, piyasaya yönelik kararlardaki belirsizliği azaltabilir. İkinci olarak, özellikle limon piyasalarda¹¹

¹¹ Akerlof (1970), ikincil piyasada, alıcıların, kullanılmış arabalar hakkında sahipleri kadar bilgi sahibi olamayacaklarını, bu durumda gerçekleşen işlemde kötü arabaların yüksek fiyattan, iyi arabaların da düşük fiyattan satılabileceğini, bunun nedeninin de asimetric bilgi olduğunu göstermiştir. Bu modelde kusurları bulunan kullanılmış araba piyasasına atfen, Amerika'daki yaygın kullanımından dolayı "limonlar-lemons" kavramı kullanılmaktadır.

asgari standartlar koyarak, kötü piyasa sonuçlarından tüketicileri koruyabilir (Noll, 1989: 1256).

Asimetrik bilgiden kaynaklanan sorunların giderilmesi için devlet, tüm mal ve hizmetleri kendisi üretebilir. Ancak düzenleyici devlet modelinde devlet, genellikle mal ve hizmetlerin üretim ve satışını belli regülasyonlarla yönlendirerek, asimetrik bilgi sorununu çözmeye çalışır. Mal ve hizmetler hakkındaki bilgilerin bir şekilde yasalar yoluyla taraflara açıklanması sağlanırsa, piyasa ve fiyat sistemi tek başına etkinlik üretebilir.

Tüketiciler, gerekli regülasyonların uygulanmasıyla, en az beş şekilde gerekli bilgi sahibi olurlar (Carlton ve Perloff, 2005: 446-450).

1. İlk olarak mal ve hizmetlerin garanti kapsamında olması, tüketicilere, malın kalitesi hakkında güvenilirlik ve taahhüt sağlayarak, asimetrik bilgi sorunu kaldırabilir. Zira garantili bir ürün, tüketicilere, kalite konusunda sinyal ve bilgi verecektir. Örneğin kullanılmış bir araba, bir bireyden alındığında garantisi hakkında tam bir bilgi almak zordur. Ancak daha güvenilir bir tüccar tarafından verilen garantiyle alındığında, bilgi asimetrisi sorunu çözülebilir.

2. İkinci olarak tüketiciyi koruma yasaları gereği üreticiler, arızalı malları geri alarak tamir etmeye zorlanarak, ürün hakkındaki asimetrik bilgi sorunu çözülebilir.

3. Üçüncü olarak bir üreticinin itibarı, ürettiği malın kalitesi ve güvenilirliği hakkında tüketiciye sinyaller verebilir.

4. Dördüncü olarak, asimetrik bilgiye konu olan mal ve hizmetler hakkında tarafsız uzmanların varlığı, piyasada ürünün gerçek değerinin tespitine yardımcı olacaktır. İkinci el bir arabanın özellikleri hakkında galerici ve oto tamircilerinden alınacak bilgi, araç hakkındaki bilgi asimetrisi olasılığını azaltır.

5. Son olarak, standartlar ve ruhsatlar da bilgi sağlayabilir. Standartlar, belirli bir malın kalitesini değerlendirme fırsatı verirken, bir işin yerine getirilmesi için alınan ruhsat, ilgili ürünün, standartların üzerinde belirli bir seviyeyi sağladığını ima eder. Şüphesiz bu uygulamalardan bir kısmı yine hukuksal düzenlemelerle yapılacak ve devletin, az da olsa bir müdahalesi söz konusu olacaktır. Ancak üretici olarak doğrudan devlet müdahalesine gerek olmadığı açıktır.

Bu bağlamda pratikte elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon gibi kamu hizmetleri, doğal tekel olarak kabul edildiği için, hem kamu mülkiyeti altında hem de özel tekel olarak, giriş ve fiyat regülasyonuna tabi tutulmaktadır. Bankacılık, sigortacılık gibi endüstrilerde, asimetrik bilgi, ters seçim ve ahlaki çöküntü riskleri muhtemeldir. Bu nedenle bu endüstriler, asimetrik bilgi sorununun çözümü için regüle edilir. Eğitim ve sağlık, kamusal mal olarak düşünüldüğünden, devlet tarafından mutlaka regüle edilir. Çevreyi kirleten pek çok iktisadi faaliyet, dışsallık sorunundan dolayı, emir-kontrol regülasyonuna veya Pigou'cu vergiye tabidir. Sonuç olarak bu tür piyasa başarısızlıklarının ortaya çıktığı durumlarda devlet, piyasalara, kamu yararı gerekçesiyle, müdahale etmekte ve iktisadi faaliyeti regüle etmektedir.

3.2. Regülasyonun Pozitif Teorisi

Regülasyonun pozitif teorisi, düzenleyici süreci belirleyen, düzenleyici kurumların performansını ve davranışını etkileyen iktisadi, politik, yasal ve bürokratik güçler üzerine odaklanmaktadır (Joskow ve Rose, 1989: 1452). Dolayısıyla regülasyonu, bu farklı güçler arasındaki ilişkinin sonucu olarak açıklamaya çalışır. Bu bağlamda normatif teori ile farklılaşır. Normatif teori, regülasyonun nedenleri ve ne yapılması gerektiği ile ilgilenirken, pozitif teori, bu tezin da asıl amacı olan, düzenleyici süreci analiz etmektedir. İki oyunculu bir regülasyon oyununu ele aldığımızda tarafların kamu yararı amacıyla hareket etmesi, normatif teorinin öngörüsüdür. Ancak düzenleyici oyunda farklı tarafların çıkarlarının kamu yararı etrafında şekillenmesi nadiren gerçekleşir. Diğer yandan, pozitif yaklaşım, tarafların bu basit oyunda bile farklı çıkarları olacağını ve oyun sonunda regülasyonun, birinin çıkarına gerçekleşmesinin, mutlaka diğerinin zararına olacağını ifade etmektedir. Sonuç olarak normatif teori, bu tür düzenleyici oyunların sonucuna ilişkin açıklamalarda, pozitif teoriye göre daha zayıf öngörülerde bulunabilir.

Açıkça, normatif teori ile pozitif teori arasındaki farkın ne kadar büyük olacağı, düzenleyici sürecin doğasına bağlıdır. İki oyunculu basit bir regülasyon oyununda sosyal refah, tüketici yararına karşılık gelmekte ve bir seçmen olarak tüketiciler, desteklerini, kendi çıkarları peşinden koşanlar lehine yapmaktadırlar. Oyun sonunda elde edilen sonuç, regülatörün, regüle edilen oyuncunun hakimiyetine girmemesi ve

seçmenlerin tatmin edilmesi ise pozitif teori, normatif teoriyle aynı öngörülerde bulunacaktır. Eğer oyunda birkaç farklı çıkar grubu bulunmaktaysa, öngörülen sonuç ile sosyal optimum arasında bir farklılık ortaya çıkacaktır (Newbery, 2001: 138).

3.2.1. Özel Çıkar Grupları Teorisi

Regülasyonun kamu yararı teorisi, regülatörleri, yukarıda açıklanan piyasa başarısızlıkları müdahalelerinde, sosyal refahın iyi niyetli maksimize edicileri olarak görmektedir. Özellikle doğal tekellerin regülasyonu üzerine yapılan neredeyse tüm teorik çalışmalar, kamu yararı düşüncesi etrafında şekillenmiştir. Bu hipotezi ampirik olarak desteklemek ve kabul etmek, son derece zordur (Ogus, 1994: 3). Bu nedenle ağırlıklı olarak regülasyonun etkinsizliğini ve maliyetlerini ampirik olarak gösteren çalışmalarla yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, genelde kabul gören görüşün aksine¹², Bernstein'in, 1955'te BDK'lar üzerine yazmış olduğu bir kitapla, düzenleyici sürecin, özel çıkar grupları tarafından manipüle edilebileceğini ifade etmesiyle başlamıştır (Peltzman, 1989: 5). Ancak ilk olarak Stigler (1971), bu manipülasyonu ampirik olarak gösterdiği için, teorinin kurucusu olarak kabul edilmektedir¹³.

Stigler'in çalışmasıyla, kamu yararı perspektifinden uygulanan regülasyonların sorunları görülünce, regülasyon eştirilmeye başlanmıştır. Bir eleştiri, regülasyonların, piyasaların aksak rekabet koşullarındakinden daha fazla etkinsizliğe neden olmasıdır. Bu, doğal tekel olmayan endüstrilerdeki ekonomik regülasyonların etkinsizliğinden kaynaklanmıştır. Zira uygulamada devlet, kamu yararı teorisinin öngördüğünün aksine, genellikle doğal tekel olmayan endüstrileri düzenlemekte ve dahası doğal tekelci endüstrilerde regülasyon, olması gerektiği gibi uygulanmamaktaydı (Kahn, 1998: 13). Bu durumda, Stelzer'in de ifade ettiği gibi kamu mülkiyetindeki tekeller, çoğunlukla yasal kısıtlamalardan (giriş regülasyonları) dolayı ve yasal olarak rekabetçilerden

¹² Regülasyon ekonomisi literatüründe, çıkar grupları teorisinin, genellikle Stigler (1971) ile birlikte başladığı kabul edilmektedir.

¹³ Stigler'in iktisat literatürüne regülasyon iktisadı konusunda yaptığı katkının daha iyi anlaşılabilmesi için, Peltzman (1993)'e bakılabilir.

korunduğu için bir tekele dönüşmektedir (2001: 44). Bu tür uygulamalar, açıkça en azından kamu yararı perspektifinden regülasyonun doğasına aykırıdır. Şüphesiz gerekli olmadığı halde uygulanan bir regülasyonun, ekonomik olarak etkin olması beklenemez. Zira rekabetin mümkün olduğu bir endüstride regülasyon, hem fiyatları ve karları üretici lehine değiştirecek, hem de rekabetçi giriş tehdidinden üreticiyi koruyarak, tüketici için hizmet kalitesinde azalmaya neden olacaktır. Örneğin ABD’de regülasyon uygulanan ilk eyaletlerde yapılan bir çalışmada, fiyatlarda ortalama %25 ve karlarda da %40 gibi artışlar ortaya çıktığı gözlenmiştir (Geddes, 1992: 76). Oysa ki kamu yararı teorisi gereği regülasyon, doğal tekel olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT’ler) göz önüne alındığında fiyatlarda ve karlarda azalmayı öngörmektedir.

Bir diğer eleştiri, regülasyonun maliyetleri üzerine yapılmıştır. Kamu yararı perspektifinden regülasyonu savunan görüş, piyasaların aşırı şekilde kırılgan ve kendi başına bırakıldıklarında etkin olmayacak şekilde faaliyet göstereceklerini -dolayısıyla bu durumda regülasyonun daha etkin olacağını- ve regülasyonun neredeyse maliyetsiz olarak uygulanabilir olduğunu varsaymaktaydı (Posner, 1974: 336). Ancak varsayımların aksine regülasyonların, tasarlanmasının ve uygulanmasının oldukça maliyetli olması, regülasyon ekonomisini açıklamada kamu yararı yaklaşımının tek başına yeterli olmadığını göstermiştir. Öncelikle piyasa mekanizması içinde var olan asimetrik bilgi sorunu, regülatör (devlet) ve regüle edilen firma arasında daha fazla bulunmaktadır¹⁴. Bu da, regülasyonu daha başlangıçta tasarlanırken maliyetli hale getirmektedir.

Regülasyonun bir ekonomi açısından en önemli maliyeti, uygulandıktan sonra ortaya çıkmaktadır. Stigler (1971), ABD’de 1960’larda hava yolu, denizcilik ve eğitim sektörlerinin, politik nüfuzlarını kullanarak (çıkarılan teşvik yasaları şeklindeki düzenlemelerle), devletten parasal destek aldıklarını-geliri regülasyon yoluyla kendilerine transfer ettiklerini; telekomünikasyon ve bankacılık sektörlerinde uygulanan giriş kontrolleri ile bu piyasalara girişin, endüstrilerdeki grupların istekleri

¹⁴ Regülasyonun asimetrik bilgiye ilişkin maliyetleri, genelde düşünüldüğü gibi her zaman regüle edilen tarafın, regülatöre göre daha fazla bilgi sahibi olmasından kaynaklanmaz. Bazı durumlarda düzenleyici kurum, bilgidan dolayı dezavantajlı değil, regüle ettiği taraflara göre daha fazla avantaja sahip olabilir (Shavell, 1984: 369). Bu bilgi, kamu yararından çok kendi çıkarı peşinde koşan regülatörün manipülasyonuna ve regülasyonun etkinsizliğine neden olabilmektedir.

doğrultusunda azaltıldığını; ithalat kotaları yoluyla petrol endüstrisi için bir yılda 5 milyon dolardan fazla zarara neden olduğunu ve ekonomik regülasyonların, çıkar grupları tarafından manipüle edilerek, ekonomi açısından yüksek maliyetler ürettiğini göstermiştir¹⁵.

Daha sonra Posner (1975), kamu yararı düşüncesiyle regüle edilen tekeller üzerine yaptığı çalışmada, tekelin sosyal maliyetlerinin düşünüldüğünden daha yüksek olduğunu göstermeyi başarmıştır. Buna göre;

- 1- Daha önceki çalışmalarda, tekelin sosyal maliyetlerinin değerinden daha düşük seviyelerde hesaplandığı tespit edilmiştir.
- 2- Tekelin sosyal maliyetlerinin, çok büyük bir olasılıkla regüle edilmiş endüstrilerde, regüle edilmemiş endüstrilere göre -ki bu endüstriler daha büyük olmalarına rağmen- çok daha fazla olduğu bulunmuştur.

Böylece politika yapımcıların ve yasa koyucuların, kamu yararı peşinden koştuğunu kabul eden kamu yararı teorisinin, gerçeklikten uzak ve maliyetli olması ile regülasyonun, genellikle toplumun belli bir kesiminin çıkarına olduğunun kabulü, alternatif bir regülasyon teorisinin gelişmesine neden olmuştur. Kamu yararı yaklaşımına karşı çıkan bu teori, kamu politikalarının oluşumunda çıkar gruplarının rolüne vurgu yaparak, siyaset yapma, yasa belirleme ve uygulama süreçlerinin, kendi faydalarına olacak şekilde özel çıkar grupları tarafından manipüle edilebileceğini analiz eden, regülasyonun özel çıkar teorisidir. Bu teori, iktisadi regülasyonun kaynaklarını, niçin genişlediğini ve devlet transferlerini açıklamak için tasarlanmıştır (Tollison, 2001: 468). Teoriye göre bir kural olarak regülasyon, bir endüstri tarafından istenilebilir ve bizzat endüstri güçlerince zorla yaptırılabilir. Bu durumda regülasyon, endüstri için çıkarılmakta ve aslında sadece endüstrinin yararı için tasarlanmakta ve uygulanmaktadır¹⁶ (Stigler, 1971: 3; Posner, 1971: 22). Bu bağlamda Posner (1971), regülasyonu, bir grubun yararına olacak şekilde, başka bir grup üzerine uygulanan gizli bir vergileme olarak görmektedir. Başka bir ifadeyle regülasyon, iyi organize olmuş

¹⁵ Ayrıca bu eleştiriler daha sonraları regülasyonun fayda maliyet analizlerinin yapıldığı çalışmalarla daha da şiddetlenmiş ve aşağıda ifade edileceği gibi regülasyon teorisi için daha farklı perspektiflerin gelişmesine neden olmuştur (Joskow ve Rose, 1989; Hahn, 1998; Guasch ve Hahn, 1999).

¹⁶ Crandall'a göre regülatörler, regülasyon uygulayarak, aksi durumda piyasa rekabetinin disipliniyle karşı karşıya kalacak olan arz edicileri kartelleştirmektedirler (1986: 174).

çıkar grupları, daha fazla oy potansiyeline sahip tüketiciler ve regülatör olarak devletin bulunduğu siyaset piyasası¹⁷ yoluyla, servet transferi sağlayan bir mal tipi olarak işlev görmektedir (Peltzman, 1988: 235). Bu süreçte siyasiler ve bürokratlar, baskı grupları arasındaki rekabetin bir sonucu olarak oluşan ve serveti yeniden dağıtan, siyasi dağıtım mekanizmasının uygulayıcıları olarak varsayılmaktadır (Becker, 1983: 396).

Dolayısıyla bu teori, sadece regülasyonun maliyetlerini ve etkinsizliğini ampirik bulgularla desteklemekle kalmamış, özellikle Kamu Tercihi Teorisi analizlerinde ağırlıklı olarak kullanılan siyaset yapma süreci üzerine bir takım bulgulara da ulaşmıştır. Regülasyonun, siyaset piyasasının ürettiği *mal* olarak düşünülmesi, bu süreçte sadece bir çıkar grubunun değil, siyasilerin tekrar seçilebilme kaygılarından dolayı oy verenlerin de imtiyazlar elde edebileceklerini ima etmektedir. Buradan hareketle siyasilerde oluşan bu kaygının sonucu olarak regülasyon, genellikle genişleme dönemlerinde tüketiciyi korumak için, depresyon dönemlerinde de daha ağırlıklı olarak üreticiyi korumak için uygulanmaktadır. Ancak sonuçta her türlü politik girişim, bir destek için yapılacak ve kazananlarla birlikte kaybeden grup üyelerini de kapsayacak bir ortaklığa neden olacak ve bu koalisyon, düzenleyici süreci manipüle edebilecektir (Peltzman, 1988: 246; Posner, 1998: 397). Bundan dolayı siyaset piyasasında oluşan imtiyazları, düşünülenin aksine, sadece iyi organize olmuş grupların kazanması beklenemez. Fayda sağladığı sürece tüm baskı grupları, içinde bulundukları endüstride regülasyonu destekleyeceklerdir. Bu durumda her bir taraf, elindeki kaynakları kendi çıkarını maksimize etmek için kullanacağından, regülasyon süreci bazen tüketiciler lehine bazen de firmalar lehine işleyebilecek, fakat nihai olarak asla rekabetçi fiyat yapısı ve tüketici memnuniyeti gibi etkin sonuçlar üretmeyecektir. Zira bu süreçte regülasyon, piyasa aksaklıklarından kaynaklanan etkinsizlikleri azaltsa bile serveti tekrar dağıtarak daha büyük bir sorunu tetikleyecektir. Bu yeni servet dağılımı, özellikle transferden karlı çıkan baskı grupları tarafından, piyasada serbest olarak faaliyette bulunma yerine, daha fazla regülasyon için baskıya neden olacaktır. Baskı gruplarının

¹⁷ İlk olarak Stigler (1971) regülasyonu temel alan politik süreci bir piyasa olarak ele almıştır. Buna göre karlarını maksimize etmeye çalışan endüstriler, düzenleyici politikalara ilişkin olarak kendi çıkarları için baskı yaptıklarında ve regülatörler de kendi yetkilerini bu talepler paralelinde kullandıklarında, politik süreç kaçınılmaz olarak, regülasyonun arz ve talebinin olduğu bir piyasa haline gelmektedir

elindeki kaynaklar, regülatörü etkileme sürecinde israf edilecektir¹⁸. Sonuç olarak ekonomik regülasyon aslında, asla daha fazla refaha neden olamayacaktır (Peltzman, 1989: 13).

3.2.2. Kamu Tercihi Okulu ve Rant Arama Yaklaşımı

Regülasyon iktisadı literatürüne yapılan ikinci katkı, Kamu Tercihi iktisatçılarından gelmiştir. Kamu Tercihi Teorisi, siyasetin ekonomik analizi anlamına gelmektedir. Regülasyonu açıklamada siyaset piyasasına ağırlık veren, siyasetçi, bürokrat ve regülatörleri, kamu yararı değil fakat kendi çıkarları peşinden koşan bireyler olarak değerlendiren bu yaklaşım, regülasyonun analizi bağlamında açılımlar sağlamıştır. Krueger¹⁹ ve Tullock'ın rant-arama üzerine yazdıklarından hareketle gelişen literatür, bir yandan regülasyonun özel çıkar grupları teorisiyle ortak noktaları paylaşmış, Diğer yandan, regülasyon uygulamalarını açıklamak için kullanılan kamu yararı kavramının, yetersiz kaldığını göstermek açısından önemli adımlar atmıştır.

3.2.2.1. Kamu Tercihi Perspektifinden Kamu Yararı

Buchanan ve Tullock (1962), kamu yararının, kavramsal olarak niçin kabul edilemeyeceğini ve muğlak bir ifade olduğunu göstermiştir. Modern refah iktisadından gelen bu yaklaşım, klasik Pareto etkinlik kriteri açısından değerlendirildiğinde, kamu yararı için gerçekleştirilen bir değişimin, herkesin faydasına olamayacağı görüşünden hareketle geçersiz bir ölçüt olarak kabul edilmiştir. Politik süreç, toplumdaki bireylerin

¹⁸ Kaynakların, regülasyon sürecinde nasıl israf edildiği, Kamu Tercihi ya da Rant Arama Yaklaşımı başlığı altında detaylı olarak incelenmektedir.

¹⁹ Rant arama kavramını ilk kez Krueger (1974) kullanmasına rağmen, Tullock (1967), daha önceleri bu kavramı kullanmadan, rant arama faaliyetlerinin neden olduğu sosyal refah kayıplarını teorik olarak incelemiştir. Burada Krueger ve Tullock arasındaki farkı ifade etmek gerekirse; Krueger, rekabetçi rant arama faaliyetlerinin olduğu bir ekonomide, ekonominin dönüşüm eğrisi içinde bir noktada faaliyet göstereceğini, miktar kısıtlamalarından kaynaklanan refah kayıplarının, bu miktar kısıtlamalarına eş değer tarifelerin neden olduğu kayıplardan açık bir şekilde daha büyük olduğunu ve rekabetçi rant aramanın, belirli faaliyetlerin, özel ve sosyal maliyetleri arasında bir farklılaşmaya neden olduğunu ifade etmiştir. Örneğin, 1964'de Hindistan'da ithalat için lisans almaya yönelik girişilen rant arama faaliyetlerinin maliyetinin Hindistan milli gelirinin %7,3, Türkiye'de ise 1968'de bu nedenden kaynaklanan rantın, GSMH'nın %15'i kadar olduğunu hesaplamıştır (Krueger, 1974: 291-294). Tullock (1967), regülasyon sonucu oluşan tekel, yasa yoluyla gerçekleştirilen tarifeler ve hırsızlık arasında dikkate değer bir benzerlik olduğunu vurgulayarak, kaynakların hırsızlıkta olduğu gibi rant arama faaliyetlerinde nasıl israf edildiğini göstermeye çalışmıştır. Bu israfın örneği olarak da Washington'da Kongre etrafındaki lokantalarda, parlamenterlere verilen yemekleri göstermiştir.

ortak çıkarlarında bir değişime atfen kullanılırsa, bu değişimin, değişimin olmadığı duruma göre tüm bireyleri, başkalarının durumunda bir değişim olmaksızın daha iyi yapıp yapmayacağı kesinlikle belirsizdir. Tullock (1998), bir karar alıcı olarak devletin, Pareto etkinliği engelleyen asimetrik ve eksik bilgiden kaynaklanan piyasa başarısızlıkları için kamu yararı gereğince almış olduğu kararlarda²⁰, toplumun bir kısmı için pozitif dışsallığa neden olsa da, bir kısmı için mutlaka negatif dışsallığa neden olacağını, dolayısıyla özünde devletin dışsallık üreteceğini iddia etmektedir. Bu durumda kamu müdahalesinin kendisi, kamu yararını korumaktan ziyade, bir dışsallığı ifade etmekte ve toplumun geneli için mutlak bir fayda (kamu yararı), asla söz konusu olamamaktadır (McNutt, 2000: 929).

Diğer yandan, bir sorun üzerine alışlagelmiş kuralların yasal karar alma sürecinde işletilmesiyle, kamu yararına ne kadar fayda sağlanacağını açıkça belirlemenin bir yolu bulunmamaktadır. Aksine biz, bu sürecin sadece özel çıkar grupları lehine işleyeceğini beklemeliyiz. Kamu yararı, sadece karar alma sürecinde kuralların işletilmesi açısından anlamlıdır ve bu kuralların etkinlik açısından değerlendirilmesi, ancak uzun bir dönemde ve farklı sorunlar üzerine işletildikten sonra yapılabilir.

Son olarak, kullanılacak olan kurallar üzerinde, toplumdaki gruplar arasında mutabakat olması gerekir. Ancak gruplar arasındaki çıkar çatışmaları ve bazı gruplar arasındaki koalisyonlar, kurallar üzerindeki mutabakatı zorlaştıracaktır. Sınıf ve grup çıkarlarının oldukça katılmış olduğu durumlarda demokratik yapının, toplum için tercihlerde bulunamayacağı gerçeğini göz ardı edemeyiz. Bu şartlar altında baskı grubu çatışmaları, demokratik süreçle tam olarak tutarlıdır. Bireyler, kolektif karar alma sürecinde iktisadi kazanımların açığa çıkacağını beklediği için, kesinlikle, yüksek düzeyde kaynak harcadıkları bu süreçleri tercih edeceklerdir. Bu görüşler, Batı demokrasileriyle tutarlıdır. Gerçekten bireylerin iktisadi çıkar peşinde koşmadıklarına inanılırsa ve baskı gruplarının farklı alanlarda bulundukları varsayılırsa, Batı demokrasisinde oldukça az gerilim olacaktır. Bu şartlar altında modern iktisadi hayatta, siyaset belirleme ve yasa yapma süreçlerinden geçen regülasyon uygulamalarının, kamu yararı gereği yapıldığını varsaysak bile regülasyonun, toplumun bütününün yararına

²⁰ Greenwald ve Stiglitz (1986), bilginin tam olmadığı ve Pareto etkinliğinin sağlanamadığı durumlarda vergiler ve sübvansiyonlar gibi devlet müdahalelerinin daha etkin sonuçlar üretebileceğini ifade etmiştir.

olmayacağını kabul etmemiz gerekecektir. Bu ise kamu yararının, değer atfettiği unsurlarla çelişmesi anlamına gelmektedir. Zira bu süreçte regülasyon, kamunun değil, baskın grupların çıkarına olacaktır.

3.2.2.2. Kamu Tercihinde Regülasyon

Virginia Okulu olarak bilinen kamu tercihi yaklaşımı, regülasyon teorisini, regülasyon sürecinden kaynaklanan imtiyazlar için girilen rekabetin neden olduğu rant arama maliyetlerini derin bir biçimde analiz ederek incelemiştir (Tullock, 1967; Krueger, 1974). Rant arama teorisi, farklı bir regülasyon türünün veya korumacı bir ekonomiye neden olan giriş kısıtlamalarının, hüküm süren siyasi yapımızın doğal sonuçları haline nasıl dönüştüğünü açıklamaktadır. Teorinin üzerinde önemle durduğu anahtar kavram, regülasyonların neden olduğu *rant*tır. Bu görüşe göre rekabet üzerinde kısıtlama getiren regülasyonlar ve yasalardaki değişikliklerden ortaya çıkan yapay rantlar, baskı gruplarının, bu rantları elde etmek için lobicilik faaliyetleri gerçekleştirmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla kamu tercihi teorisi, regülasyon teorisine, regülasyondan kaynaklanan etkinsizliklere ilave olarak, lobicilik faaliyetlerinden kaynaklanan sosyal maliyetleri de dahil etmektedir. Bu bağlamda teori, rantlar için gerçekleştirilen politik rekabetin; siyasi yozlaşmadan, kaynakların etkin olmayan kullanımına kadar pek çok alanda sosyal maliyetleri oldukça arttıracaklarını kabul etmektedir (Benson, 1984: 389).

Kamu tercihi yaklaşımı, regülasyonun iddia edildiği gibi kamu yararını değil de politikacıların ve bürokratların çıkarlarını korumak için uygulandığını, ampirik olarak göstermiştir²¹. Bu bağlamda, ulaştığı sonuçlara göre kamu yararının, politikacılar tarafından korunduğunu söylemek mümkün değildir. Politikacılar ve bürokratlar, kendi çıkarlarını korumaya çalışacaklardır. Zira kamu tercihi yaklaşımı, insanı, davranışları bakımından piyasa içi ve piyasa dışı alanlarda aynı özellikleri gösteren kişiler olarak ele almaktadır. Bu bağlamda devlet bürokrasisinde çalışan bir bürokratla, özel bir şirkette

²¹ Bu konuda özellikle *Public Choice* dergisi, teorik uygulamalara ve ampirik bulgulara sahip önemli makaleler yayınlamaktadır. Beck ve Connolly (1994), Kanada ekonomisinde, 12 yıllık periyot içinde elde edilen bulgulardan, politikacıların, firmalara iktisadi rantları, ancak kendileri için politik kazançlar sağladığında transfer ettiklerini ampirik olarak göstermiştir. Benson vd., (1995), ABD’de, polis bürokratların, yasaların uygulanmasında, kamu yararından ziyade, kendi bütçeleriyle ilgili yetkilerini artırebildiklerini ampirik olarak göstermiştir.

alışan insanlar arasında stratejik davranışlar açısından çok fazla farklılık bulunmamaktadır. Bu yaklaşım kamu tercihi iktisatçıları tarafından seçmenlerin, bürokratların, siyasilerin, çıkar gruplarının, organizasyonların ve diğerk politik grupların davranışlarını açıklamak için kullanılmaktadır (Tollison, 1985: 906-907). Piyasadaki tüketiciler gibi seçmenler de, çıkacak olan yasalar hakkında isteklerini ifade etmek için oy desteklerini, paralarını veya başka siyasi kaynakları kullanırlar. Aynı şekilde piyasadaki bir müteşebbis gibi politikacılar, yasaları tasarlayan ve şekillendiren arz edicilerdir. Sonuç olarak, yönetici ve işverenlerin piyasada üretim sürecinin detaylarını tayin etmeleri gibi bürokratlar da, bu görevi kamu sektöründe ifa etmektedirler (Gwartney ve Wagner, 1988: 7). Dolayısıyla her rasyonel birey gibi politikacılar ve bürokratlar da öncelikli olarak, kamu yararından ziyade kendi çıkarlarının maksimizasyoncusu olabilirler.

Reglasyonun şıkago Teorisi ile Kamu Tercihi Teorisi arasında benzerlikler bulunmasına karşın, bir takım farklılıklar da bulunmaktadır. Etkinlik sonuçları açısından şıkago yaklaşımı ile Kamu Tercihi arasındaki farklılık, açık bir şekilde tanımlamayla ilgilidir. Kamu Tercihi yaklaşımı, daha ziyade iktisat literatüründe kullanılan geleneksel etkinlik tanımına ilaveten, X etkinlik²² perspektifinden regülasyonu açıklamaya çalışmaktadır (Crew ve Rowley, 1988). İlk olarak Leibenstein (1966) tarafından ileri sürülen bu yeni etkinlik yaklaşımı, bir organizasyondaki çalışanların, herhangi bir nedenden kaynaklanan eksik motivasyondan dolayı, gerçekte olabilecekleri kadar üretken çalışmadıkları ve neticede ekonominin, üretim olanakları eğrisi üzerinde değil, altında bir noktada dengeye geldiğini vurgulamaktadır. Buna göre ekonomideki maliyetler, tekelden kaynaklanan kaynak tahsisinde etkinsizlik (ki bu geleneksel etkinlik literatüründeki etkinsizlikleri içerir) yanında, rant arama maliyetlerini (geleneksel etkinlik literatüründe olmamasına karşın x etkinlik literatüründe yer alır) de içermektedir. Bu bağlamda Tullock (1967), tarifelerin ve tekellerin sosyal refah kayıplarının, kaynak tahsisinde etkinsizlik ile ifade edilenden daha büyük boyutlarda olduğunu gösterirken, Krueger, potansiyel olarak verimli kaynaklar, rekabetçi rant

²² Neo-klasik etkinlik/etkinsizlik kavramıyla, ne firmaların, ne bireylerin, ne de endüstrilerin aslında yapabilecekleri kadar çok üretken alışmadıklarına neden olan sınırlı rasyonelite, fırsatçılık ve işlem maliyetlerinin de etkinsizliğin nedeni olarak kabul edildiği, X-etkinlik/etkinsizlik kavramları arasındaki farklılıkların açık bir şekilde anlaşılması için Leibenstein (1966 ve 1975)'e bakılabilir.

arama faaliyetlerinde kullanıldığında ekonominin, kendi üretim olanakları eğrisinin optimum noktasına ulaşamayacağını ifade etmiştir (1974: 291).

Diğer yandan, kamu tercihi yaklaşımı, regülasyon sürecinde kaynakların, grupların lobicilik faaliyetleri yapması ve siyasi kampanyalarda kullanılması gibi fırsat maliyetleri barındıracak şekilde israf edildiğini vurgulayarak, regülasyonla birlikte kaynak tahsisinde etkinsizliğin boyutlarının da Neoklasik teorenin öngördüğünden daha fazla olacağını söylemektedir. Sonuç olarak kamu tercihi yaklaşımı, rant arama maliyetlerine neden olduğunda regülasyonu, ekonomik olarak etkinsiz olarak görmekte ve en azından, ekonomik olarak etkin olan seviyeden daha fazla uygulandığını kabul etmektedir. Zira regülasyon yapma ve uygulama sürecinde regülasyon için girişilen rekabet, onun marjinal sosyal faydasını, marjinal sosyal maliyetlerin çok altında bir seviyeye götürecektir (Parker, 2002: 499). Ancak Şikago yaklaşımında regülasyon sürecinin, kendi amaçlarını gerçekleştirecek şekilde makul bir etkinlikte faaliyet göstereceği beklendiğinden ve servet transferlerinin maliyetlerini minimize etmeyi hedefleyen regülatörler, ekonomik olarak etkin olan düzenlemeleri yapmak durumunda kalacaklarından en azından statik denge modelinde regülasyon, ikinci en iyi anlamında etkin kabul edilebilmektedir.

İki yaklaşım arasındaki bir diğer farklılık da, modellerdeki regülatör anlayışından kaynaklanmaktadır. Genellikle yasa koyucular tarafından tesis edilen regülasyonları uygulama görevi düzenleyici kurumlara ve bürokratlara verilir. Ancak Şikago yaklaşımı, regülasyonun arz edicileri olarak sadece yasa koyucular üzerine odaklanırken, düzenleyici kurumları görmezden gelmektedir. Kamu tercihi yaklaşımı ise regülasyonun bu gerçek üreticilerini, etkinsizliğin bir başka kaynağı olarak modeline dahil eder (Benson, 2002: 231).

Sonuç olarak Kamu Tercihi yaklaşımının, regülasyonu, rant arama ve sosyal refah kayıpları perspektifinden ele aldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira bir yanda kamu yararından ziyade kendi faydasını maksimize etmeye çalışan ve bürokratlarla siyasilerden oluşan arz cephesi, diğer yanda çıkarları peşinde koşan firma ve tüketicilerin oluşturduğu, baskı-çıkâr gruplarının temsil ettiği talep cephesi ile oluşan siyaset piyasasının doğal sonucu, regülasyonun, rant sağlamak için kullanılabilecek çok cazip bir araç haline dönüşmesidir. Herkesin kendi çıkarının peşinden koştuğu böyle bir

piyasada regülasyonun, rant arama faaliyetlerinin ve sosyal refah kayıplarının en temel nedeni haline gelmesi kaçınılmaz olmaktadır.

3.2.3. Avusturya Okulu ve Mülkiyet Hakları Yaklaşımı

Şikago yaklaşımıyla Kamu Tercihi arasındaki benzerlikler gibi Avusturya Okulu'nun regülasyona ilişkin görüşleri de ilk iki teoriye yakın durmaktadır. Bununla birlikte bazı ayrımlar da bulunmaktadır.

İlk olarak Avusturya Okulu perspektifi, bir endüstrinin regülasyonunu, o endüstri tarafından oluşturulan servete ilişkin mülkiyet haklarının belirlenmesiyle eş anlamlı görmekte ve ekonomideki girişimsel faaliyetler ile regülasyon arasındaki ilişkiyi, regülasyonun mülkiyet hakları üzerinde oynayacağı role göre analizine dahil etmektedir. Bu süreçte regülasyon kaynaklı rantlar, mülkiyet haklarının yeniden tanımlanması ile oluşmakta ve el değiştirmektedir. Örneğin giriş kısıtlamaları, potansiyel firmaların karlarını ve tüketici artığını azaltırken, piyasadaki imtiyazlı firmanın karlarını arttırmakta; tersine girişin deregüle edilmesi, başlangıçtaki aksiyonda hakların yeniden tanımlanmasına neden olmaktadır.

İkinci olarak Kamu Tercihi perspektifinden bir regülatör, mülkiyet haklarını, özel çıkar gruplarının politik baskıları nispetinde tayin ederken, Avusturya Okulu yaklaşımında, bütçe maksimizasyoncusundan ziyade girişimcidir. Çünkü bir regülatör olarak bürokratin da parasal ve parasal olmayan çıkarları bulunmaktadır (Boottke ve Lopez, 2002: 116; Mueller, 2003: 362). Girişimci olan bürokrat/regülatör, bu çıkarları maksimize edecek fırsatları takip edecek ve bu anlamda kamu yararından çok, kendi çıkarını maksimize eden her türlü girişimsel faaliyetin peşinden koşacaktır. Örneğin bir bürokratin faydası, bulunduğu konumun prestijine ve gücüne bağlıysa, bu bürokrat, daha fazla bürokrasiye neden olan bir hak oluşturma süreci tasarlayabilir. Dahası devlet, bir hak oluşturma sürecinin tarafı olduğunda, bürokratlar arasında rant arama rekabeti bekleyebiliriz. Bunun doğal bir uzantısı olarak, bürokrat/regülatör, politika/regülasyon uygulayıcısı olmaktan çok savunucusu durumuna gelir (Mises, 1944: 80). Buna göre bir bürokrat, endüstri içindeki mülkiyet haklarının yeniden dağıtılmasıyla ortaya çıkan politik kar fırsatlarını araştırmaya çalışan bir girişimci olarak ele alınır.

Üçüncü olarak, Avusturya Okulu yaklaşımı, regülasyon ile mülkiyet hakları

arasında ilişki kurarak, bir ekonomide girişimciliğin yönünün ne şekilde değişeceğini ve nihai olarak regülasyonların sonuçlarının ne olacağını görmemize yardımcı olmaktadır. Başka bir ifade ile bu yaklaşım, regülasyonu dinamik bir süreç olarak ele almaktadır. Regülasyonu, mülkiyet haklarının yeniden dağıtılması olarak aldığımızda, girişimcilik, keşif süreci ve regülasyon arasındaki ilişki daha net analiz edilecektir. Öncelikle bu ilişkide regülasyon, statik değil, dinamik bir süreci ima etmektedir. Bu süreçte mülkiyet haklarının piyasa yoluyla değil de, siyasi mekanizma ile dağıtılması, yasal mülkiyet hakları ile ekonomik mülkiyet haklarının birbirinden farklılaşmasına²³, bireylerin daha miyopik davranmasına ve yeniliklerin piyasaya girmesinin yavaşlamasına neden olmaktadır. Zira regülasyonlar, girişimcilerin gerçekleştirdiği keşif süreci üzerinde etkilere sahip olabilmektedir. Böylece regülasyonla birlikte keşif süreci yeniden, başka bir yöne doğru şekillenecektir. Bu, regülasyonun yokluğunda asla yapılmayan keşiflerin, regülasyonla birlikte yapıldığı anlamına gelir ki, bu keşif süreci genellikle piyasa dışı faaliyetlerdir ve iktisadi anlamda etkin değildir. Regülasyon, girişimsel keşif süreci açısından tam anlamıyla yeni ve kesinlikle arzu edilmeyen fırsatlarla birlikte, tamamen gereksiz bir keşif süreci ortaya çıkarır. Bu gereksiz keşif süreci devam ederek, yeni regülasyonların çıkarılmasına neden olacak ve ekonomi, etkin olmayan bir sarmalın içinde faaliyet gösterecektir. Zira devlet ve ekonominin iç içe geçtiği böyle bir yapı altında her politik yetki ve bunun kullanımı sonucu regülasyonlar, rekabeti engeller ve piyasada rantlara neden olur (Benson, 1999: 156). Avusturya Okulu bakış açısından regülasyon teorisine yapılan bu katkı, Şikago ve Kamu Tercihi yaklaşımlarında gösterilen regülasyonun maliyetlerinin, daha ciddi boyutlarda olduğunu anlamamıza yardımcı olmuştur. Avusturya Okulu yaklaşımına göre bir yandan regülasyonun etkin olabileceği durumlar olduğunu ifade eden Şikago yaklaşımının ulaştığı sonuç yanlış, diğer yandan da, regülasyondan kaynaklanan etkinsizlikler, Kamu Tercihi yaklaşımının ima ettiğinden daha fazladır (Benson, 2002: 229).

Avusturya Okulu yaklaşımının, regülasyonu, mülkiyet haklarının yeniden tanımlanması ve dağıtılması olarak görmesi, özellikle dışsallıklara ilişkin piyasa başarısızlıklarında, kamu yararından farklı bir açılım sağlamıştır. Buna göre dışsallık

²³ Yasal mülkiyet hakları ile ekonomik mülkiyet haklarının birbirinden farklılaşması hakkında daha geniş bilgi için Oğuz (2003)'e bakılabilir

sorunu, işlem maliyetlerinin²⁴ olmadığı bir dünyada kamu müdahalesi olmaksızın çözülebilecektir (Coase, 1960: 10). İşlem ve anlaşma maliyetlerinin yokluğunda, kendi çıkarları peşinde koşan taraflar, dışsallık sorununu çözmek için aralarında anlaşarak Pareto optimumuna ulaşabilirler. Zira işlem maliyetlerinin yokluğunda dışsallıkların içselleştirilmesi, kaynak dağılımını olumsuz yönde etkilemeyecek ve Pareto etkinlik piyasada sağlanacaktır²⁵ (Dahlman, 1979: 142). Bu anlamda, çevreyi kirlletme açısından mülkiyet haklarının tanımlanması ve herkesin sorumluluğunun paylaştırılması, gerçekten Pigou'cu vergiye veya regülasyona karşı alternatif bir yaklaşım getirmektedir.

Coase teoreminden hareket eden Avusturya Okulu yaklaşımı, genel anlamıyla kirliten ve mağdur arasında, vergiye ve devlet regülasyonuna gerek kalmadan, bir anlaşma yapılması halinde kirliliğin yaydığı dışsallığın azaltılabileceğini ifade etmektedir. Ancak kamu tercihi teorisi, dışsallıklarda bazen regülasyonun değil ama vergileme şeklinde devlet müdahalesinin daha etkin olabileceğini savunmaktadır (Buchanan ve Tullock, 1975). Yine de Buchanan, dışsallıklara ilişkin piyasa başarısızlıklarını çözmenin tek yolunun, dışsallığa ilişkin mülkiyet haklarını tam olarak tanımlamak, başka bir deyişle, malların mülkiyetini özel kullanıma açmak olduğunu kabul etmektedir (1995: 290). Zira ortak faaliyet üzerinde özel mülkiyet haklarının belirlenmesi ile herkes, ilgili faaliyeti kendi mülkiyet hakkı kadar kullanacağından, aşırı kullanım sorunu ortadan kalkacak ve sorun çözülecektir. Burada tek sorun, mülkiyet haklarının tanımlanması ve korunmasının ne kadar maliyetli olacağıdır. Mülkiyet haklarını koruma maliyetinin düşük olduğu durumlarda, mülkiyetin taraflar arasında tanımlanması, çevresel dışsallıklara doğrudan kamu müdahalesini dışlayacaktır. Bunun için koruma maliyetlerinin düşük olması yeterlidir (Cole, 2000: 297-298).

Aksine, mülkiyet haklarını tanımlama ve koruma maliyetleri pozitif olduğu sürece, girişimciler tam korunamayan hakları kendi özel alanlarına çekmek için rekabet edeceklerdir. Regülasyonlar ve bu tür girişimler, piyasalarda mülkiyet haklarını korumayı daha maliyetli hale getirmektedir (Benson, 2002: 238). Ekonomi,

²⁴ Mülkiyet hakları açısından değerlendirildiğinde işlem maliyetleri, mülkiyet haklarının elde edilmesi ve korunması maliyetleri ya da transfer edilmesi esnasında ortaya çıkan maliyetler olarak tanımlanmaktadır (Allen, 2000: 901).

²⁵ Watn ve Brombley'e göre Dahlman, Coase'un görüşlerini daha da ileri götürerek, aslında dışsallığın tek kaynağının işlem maliyetleri olduğunu öne sürmektedir (1997: 135).

regölasyonndan kaynaklanan rant-arama faaliyetleriyle yeni bir gelişme yoluna yönelmektedir. Zira Avusturya Okulu yaklaşımına göre piyasa başarısızlıkları, normal piyasa dışı faaliyetlerin sonucudur ve geçici olarak rantlara neden olur. Ancak regölasyon, özel çıkar grupları için daha uzun dönemli rantlara ve nihayetinde değıştirilmesi zor bir iktisadi yapıya neden olmaktadır. Bu süreçte girişimcilik faaliyetleri, yapay olarak oluşan rantları elde etmeye yönelmektedir. Rant-arayan toplum, servet üretmek yerine, transfer etmenin yaygın hale geldiğı verimsiz bir toplum olmaktadır. Rant-arama faaliyetleri arttıkça, mülkiyet haklarını korumak daha maliyetli hale gelmekte ve regölasyonların fırsat maliyetleri ve israf edilen girişimcilik kaynaklarının büyüklüğü artmaktadır. Böylece Avusturya Okulu yaklaşımı, regölasyonu, statik olarak değil, denge ile dengesizlik arasında hareketli dinamik bir süreç olarak görmektedir (Boottke ve Lopez, 2002: 116). Zira regölasyonların başarısız olması, yeni regölasyonların çıkar grupları tarafından desteklenmesini ortaya çıkaracağından, regölasyonlardan hiçbir zaman vazgeçilmez ve süreç devam eder (Mises, 1949: 857). Aslında bu noktada Avusturya Okulu yaklaşımı ve Kamu Tercihi Teorisi, regölasyonun açıklanmasında ortak bir noktaya ulaşır. Çünkü kamu tercihine göre de yeni regölasyonlar, çıkar gruplarında daha fazla lobicilik için güdü oluşturacaktır. Bu durumda regölasyonlar bir kez uygulandığında, regölütörler, güçlerini ve kazançlarını azaltacak her türlü girişime karşı aktif rant arayıcıları haline geleceklerdir (Parker, 2002: 499).

3.3. Yeni Regölasyon Ekonomisi

Yeni regölasyon ekonomisi, regölütörlerle regüle edilen firmalar arasında sözleşmeye dair ilişkilere uygulanan asıl-vekil metodolojisini ifade etmektedir. Bu yeni teori, bilgi ekonomisi görüşünden hareketle geleneksel regölasyon teorilerini eleştirdikten sonra, esas olarak asimetrik bilgi²⁶ altında kurallara uygun bir regölasyon modeli geliştirmiştir. Amaçları ne olursa olsun regölütörler, temel olarak regölasyonu, regüle ettikleri firmalar hakkındaki bilgi eksikliği-kısıtı altında gerçekleştirmektedir

²⁶ Bu akımın takipçileri daha farklı çalışmalarda regölasyon sürecinde kullanılan asimetrik bilgiye ilave olarak, risk ve belirsizliği de modellerinde kullanmışlardır (Baron, 1989; Brennan ve Schwartz, 1982).

(Laffont, 1994: 507-510; Baron, 1989: 1431). Oysa ki doğal tekellerin optimal regülasyonunda Neo-klasik teori, düzenleyicinin regüle ettiği firma hakkında tam bilgi sahibi olduğunu ön görmektedir. Bu görüş üzerine geliştirilen çalışmalar, düzenleyicinin ve firmanın eşit oranda bilgi sahibi olduğunu ve böylece düzenleyicinin optimal düzenleyici politikayı belirleyebileceğini ifade etmektedir (Baron ve Myerson, 1982: 911). Buna göre regülatör, optimal politikayı belirlemekte ve firma da, muhtemelen regülatör, firmanın bu düzenlemenin dışına çıkıp çıkmadığını tespit edebileceği görüşünden hareketle, regülasyonu sadakatle uygulamaktadır. Ancak uygulamada regülasyon, regülatörün firmadan bilgi alabilmesi, firmanın düzenleyici politikaya uyup uymadığını denetleyerek performansını değerlendirebilmesi ve firmanın regülatöre doğru bilgi verip vermediğinin tespiti gibi konulardan dolayı daha karmaşık bir yapıya sahiptir. Regülasyon sürecinde ortaya çıkan bu aksaklıklar sadece firma ve düzenleyici kurum arasındaki asimetrik bilgiyle açıklanabilir. Regüle edilmiş firmanın maliyet yapısı ve performans tespiti için sarf edilen düzenleyici ilgi, regülatörün, firmanın teknolojisi ve maliyet unsurları hakkında eksik bilgi sahibi olduğunu göstermektedir. Ayrıca düzenleyici sürecin doğası, asimetrik bilginin fiyatlara ilişkin düzenleyici politika belirlenmeden önce ve üretim esnasında alınan diğer kararlardan önce de mevcut olduğunu göstermektedir. Hatta bundan dolayı uygulamada düzenleyiciler, regüle ettikleri firmanın maliyet yapısı ve performansını denetlemek için oldukça kaynak harcamaktadırlar (Baron ve Besanko, 1984: 447-448).

Bu görüş, Çıkar Grupları ve Kamu Tercihi teorilerini, iki metodolojik sorundan dolayı vekil (agency) teorisi olarak kabul etmemektedir. Birincisi, her iki teori de bilgi asimetrisine gerektiği kadar önem vermemektedir. Bilgi asimetrisinin model dışı bırakılması gerçekten her iki teori açısından da eksiklik anlamına gelmektedir. Zira her iki teori de yaklaşımlarını çıkar gruplarının elde edecekleri rantlar üzerine inşa etmiştir. Ancak bilgi asimetrisinin yokluğunda regüle edilmiş firmalar, regülasyon kaynaklı rantlar elde edemeyecek ve bundan dolayı regülasyon sürecini etkilemek için hiçbir güdüye sahip olmayacaktır. Dolayısıyla bilgi asimetrisi olmadığını varsaymak, rant aramayı da model dışı bırakmak anlamına gelebilir. Zira bilginin tam olduğu bir dünyada rant fırsatlarının ortaya çıkması, mümkün olmakla birlikte çok daha zordur.

Çıkar Grupları ve Kamu Tercihi teorilerini eleştiren bu yeni regülasyon teorisinin ikinci eleştiri noktası, -teorileri modelleme anlamında- önceki her iki teorisinin de talep yönlü açıklamalarla yetinmeleridir. Özellikle Çıkar Grupları teorisi, regülasyon sürecinin arz yönünden neredeyse tamamen yoksundur. Politik ve düzenleyici kurumlardan oluşan arz cephesinin belirsiz bırakılmasıyla bürokraside belirleyici bir yeri olan siyasiler ve temsilcileri arasındaki ilişki görmezden gelinmektedir²⁷. Oysa ki yeni teori, regülasyonun açıklanmasında vekil eksenli bir model kurarak, arz ve talep cephelerini birlikte ele almaktadır. Böylece bu model, hem regülatörlerin niçin yetki sahibi olduklarını, hem de çıkar gruplarının niçin rant peşinde koştuklarını ve güce sahip olduklarını açıklayabilmektedir.

Yeni Regülasyon Teorisi, genellikle doğal tekellerin fiyatlama regülasyonlarını analiz konusu yaparak regülasyon sürecini açıklama yoluna gitmiştir. Fiyatlama regülasyonu olarak da genellikle getiri oranı regülasyonun uygulandığı kabul edilmektedir²⁸. Bu durumda regülatörler, çoğunlukla firmanın getiri oranını ve uygulayacağı fiyatı regüle ederler. Regülasyon sürecinde firma, teknolojik yapı hakkında özel bilgi sahibidir ve bundan dolayı regülatör tarafından gözlemlenemez bir maliyet azaltma seviyesi seçer. Bu durum açık bir bilgi asimetrisi sorunudur.

Düzenleyici mekanizmanın diğer tarafında, düzenleyici kurum (vekil) ve siyasi iktidar (asil) bulunmaktadır. Bu durumda da siyasi iktidarın aksine düzenleyici kurum, firmanın teknolojisi hakkında bilgi sağlayacak uzmanlığa, kaynaklara ve zamana daha

²⁷ Şikago yaklaşımı temsilcilerinden Becker, politikacıları, bürokratları ve oy verenleri analize dahil etmeme sebebini, sadece çıkar grupları üzerinde daha dikkatli bir şekilde yoğunlaşmak olarak ifade etmiştir. Yoksa Becker de, regülasyonlar için gerekli yasaların çıkarılmasında oy verenlerin ve siyasilerin, bu politikaların uygulanmasında da bürokratların mutlaka gerekli olduğunu kabul etmektedir (1988: 86). Diğer yandan, Kamu Tercihi yaklaşımı da aslında oy verenleri, siyasileri ve bürokratları, politik sürecin temel oyuncularını olarak kabul etmektedir (Gwartney ve Wagner, 1988: 7). Ancak yeni regülasyon teorisinde olduğu gibi bu aktörler arasındaki ilişkiyi asıl-vekil ilişkisi olarak modellememektedir.

²⁸ Ancak getiri oranı regülasyonu üzerinden hareketle gelişen fiyat regülasyonu konusunda analizler yapan neredeyse tüm çalışmalarda, regülasyonun maliyetlerini azaltmak için, Ramsey fiyatlama ve tavan fiyat regülasyonlarının kullanılması önerilmektedir (Schmalensee, 1989; Sibley, 1989). Zira bu regülasyon yöntemleri, özellikle tavan fiyat regülasyonu geleneksel getiri oranına göre önemli avantajlara sahiptir. Getiri oranı regülasyonu, firmaya, maliyet hakkında yanlış bilgilendirme yapma ve etkin olmayan teknoloji kullanma yönünde teşvik ederken, tavan fiyat regülasyonu maliyetlerde azalmaya ve etkin teknoloji kullanımına neden olacağından, firmanın maliyetler hakkında yanlış bilgilendirmede bulunmasını da engelleyecektir. Ancak pratikte tavan fiyat regülasyonu da tam bilginin sağladığı kadar etkinlik sağlayamaz (Braeutigam ve Panzar, 1989: 390)

fazla sahiptir. Siyasi iktidar ise vekil tarafından verilen bilgiyle yetinmek zorundadır. Vekil, uzmanlığını kullanarak bu bilgiyi, fiyat kararı ile etkilediği endüstri ve çıkar grupları ile anlaşmak için Meclis'ten saklayabilir. Başka bir ifadeyle çıkar grupları, vekile bu bilgiyi, Meclis'ten saklaması için rüşvet verebilir. Buradan hareketle yeni regülasyon teorisi, regülasyonu bir vekil sorunu olarak formüle etmektedir. Vekil sorunun merkezinde bilgi asimetrisi yer almaktadır (Laffont ve Tirole, 1991: 1092; Laffont, 1994: 510).

Bu yeni regülasyon yaklaşımı, bilgi asimetrisi, risk, belirsizlik ve eksik sözleşmelerden kaynaklanan sorunların regülasyon sürecini olumsuz yönde etkilemesini engellemek için, daha belirgin, açık ve rekabetçi fiyatlama regülasyonu yöntemleri geliştirilmesine neden olmuştur (Joskow, 2005: 188). Bu bağlamda Ramsey fiyatlamanın kullanımının yaygınlaşması, düzenleyicilerin derhal kararlaştırması gereken fiyatların belirlenmesi konusunda nispeten basit bir formülasyon sağlamıştır. Diğer yandan, tavan fiyat regülasyonunun daha rekabetçi kazanımlara neden olması ve regülasyon sürecinde riskleri asgariye indiren nitelikte olması, getiri oranı regülasyonu yerine tercih edilmesine neden olmuştur. Bu teorik gelişmeler aynı zamanda uygulamada da kendini göstermiştir. Özellikle 1980'lerden sonra optimal bir düzenleyici rejim sağlama konusunda uygulamada da geleneksel getiri oranı regülasyonundan farklı olarak yenilikçi bir takım gelişmeler olmuştur. Örneğin İngiltere'de tavan fiyat²⁹ uygulamaları önce telekomünikasyon sektörüne ve devamında elektrik piyasasına, ABD'de uzun mesafeli telefon görüşmelerinin fiyatlandırılmasında uygulanmıştır (Schmalensee, 1989: 417).

²⁹ Tavan fiyat regülasyonu ile ilgili daha fazla bilgi için Beesley ve Littlechild'a (1989) bakılabilir.

İKİNCİ BÖLÜM

REGÜLASYONUN ETKİLERİ VE REGÜLASYON TÜRLERİ

Bu bölüm, regülasyonla ilgili iki ana kısımdan oluşmaktadır. İlk kısım, öncelikle regülasyonun amacı ve gerekliliğini tartışmaktadır. Bu kapsamda regülasyonun iktisadi ve sosyal açıdan etkinliği ele alınan diğer konudur. Regülasyonun etkinliği, iktisadi ve sosyal regülasyonların, servet transferi, sosyal refah kayıpları, piyasalardaki rekabet düzeyi, fiyat yapıları, firmaların verimlilik yapısı ve teknolojik yenilikler üzerindeki etkileri bağlamında analiz edilmektedir. Böylece regülasyonun, uygulamada amaçlarından ne kadar saptığı ve hangi alanlarda gerekli olduğu da anlaşılır hale gelmektedir.

Bölümün ikinci kısmı, regülasyon türlerini incelemektedir. Regülasyon türleri, literatürde kullanılan sınıflandırmayla, iktisadi, sosyal ve süreç regülasyonları olarak ayrılarak tartışılmaktadır. Bu tür bir ayırım ve tartışma, regülasyon ile anlatılmak istenenin sınırlarını anlamaya katkı sağlayacaktır. Hangi regülasyon türünün iktisadi, hangisinin sosyal içerikli olduğu ve regülasyonun dinamik bir süreç olarak nasıl işlediği bu kısımda açıklanmaktadır.

1. REGÜLASYONUN AMACI

Geleneksel anlamda regülasyonun temel amacı piyasa başarısızlıklarını çözmektir. Ancak genellikle regülasyondan tek başına etkinliği sağlamak ve sosyal refahı artırmak, gelir dağılımında adaleti sağlamak, paternalist³⁰ bir yaklaşımla bireyler için en etkin çözümün ne olduğuna karar vermek gibi daha fazla ve bazen iktisadi açıdan rasyonel olmayan amaçları gerçekleştirmesi beklenmektedir (Telser, 1969: 939; Ogus, 1994: 51). Daha açık bir ifade ile düzenleyici süreçte devletten, her derde deva olan ve tüm sorunları çözmesi beklenen bir makine olması beklenmektedir (Peltzman, 1988).

Regülasyondan bu tür beklentilerin doğru olmadığı anlaşılmıştır. Hem pratik olarak siyasette, hem de iktisadi analizde regülasyondan beklenenlerin yanıltıcı olduğu görülmüştür. Siyaset ve iktisat açısından regülasyonun görevi çok daha karmaşıktır

³⁰ Paternalist düzenleyici müdahaleler, doğrudan bireysel tercihleri ve özgürlüğü hedef alan politikalardır. Öreğin bir kişinin kask kullanmadan motosiklet kullanmasının ya da sosyal güvencesiz çalışmasının yasalarla yasaklanması paternalist yaklaşımlı düzenlemelerdir (Ogus, 1994: 51).

(Prosser, 1999: 197). Zira son dönem regülasyon iktisadı³¹ literatüründe tartışılan sorulardan birisi, bütün düzenleyici sürecin, belirli piyasalarda görülen başarısızlıklara karşılık, *dışsal* olarak etkinlik arttırıcı ve *siyasi regülatörler* tarafından neden olunan rant arama faaliyetlerini azaltıcı bir araç sağlayıp sağlamayacağıdır (Boudreaux ve Ekelund, 1987: 537). Bu bağlamda modern dünyada regülasyonun amacı, piyasa mekanizmasının yerine geçerek iktisadi etkinlik sağlamak ve sosyal refahı artırmak değil, piyasa mekanizmasının aksadığı durumlarda, özellikle yasal olarak iyi tanımlanmış düzenlemeler yoluyla bu aksaklıkların giderilmesinde piyasa sürecine yardım etmek olmalıdır.

Diğer yandan, sosyal regülasyonların amacı daha belirgindir. Sosyal regülasyonların temel amacı, kirlilik ve gürültü gibi çevresel dışsallıkların içselleştirilmesi, iş sağlığı ve güvenliği, hizmet kalitesinde verimlilik ve tüketiciyi istismar etmeye neden olan asimetrik bilgi sorununu çözmektir. Bu tür sorunların çözümü için, iyi tanımlanmış mülkiyet hakları, ceza kanunu, sorumluluk ve iş güvenliği yasaları gibi düzenlemeler, siyasi sürecin baskın rolünü ikinci plana iterek, etkin sonuçlar üretebilmektedir.

Bu anlamda bazı sosyal regülasyonlar, iş kazalarından kaynaklanabilecek zararları engellemek için çıkarılırken, işçi tazminatları gibi bazı regülasyonlar da, işlem maliyetlerini azaltmak ve tazminat için gerekli hukuki zemini oluşturmak için tasarlanır. Bu tür tazminatlar önceki döneme ait zararların tazmininde etkili olurken, dönem içinde meydana gelebilecek bir zararın oluşumunu engelleme etkisine de sahiptir. Endüstride meydana gelen iş kazaları ve zararların bir rapor halinde kamuoyuna sunulması, çalışırken kemer ve kask kullanma zorunlulukları, çeşitli kimyasal maddelere maruz kalmanın sağlık üzerindeki etkilerinin belirlenmesi gibi düzenleyici politikalar, meslek seçiminde ve firmaların neden olabilecekleri zararlardan korunma açısından yol gösterici olacaktır. Diğer yandan, devlet regülasyonuna alternatif maaş primleri gibi piyasa içi düzenlemeler (self-regulation) de dönem sonu oluşabilecek zararların engellenmesi için, dönem içinde güdüler sağlayabileceklerdir. Dolayısıyla sosyal regülasyonların ikincil amaçları; koruma, önceki döneme ve dönem sonrasına ait

³¹ Regülasyon iktisadı (regulatory economics) terimi, iktisadi faaliyet üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkisi bulunan, iktisadi ve sosyal regülasyonları içermektedir. Bu nedenle regülasyon iktisadı ile sadece fiyat ve giriş regülasyonları gibi iktisadi regülasyonlar değil, dolaylı olarak da olsa iktisadi ilişkilerin yönünü tayin eden sosyal regülasyonlar da ifade edilmektedir.

zararların tazminini sağlama, bir faaliyeti gerçekleştirirken ve taraflar arasındaki değişimlerden kaynaklanan işlem maliyetlerini azaltma, iş tercihlerine yön veren bilginin sağlanması olarak sıralanabilir (Harter ve Eads, 1985: 227). Dolayısıyla sosyal regülasyonların uygulanma süreci, iktisadi regülasyonlara göre daha az karmaşık ve genellikle daha az maliyetlidir.

Son olarak, bütün düzenleyici politikaların, iktisadi, hukuki ve kamu yönetimine ilişkin karma bir amaç setinden oluştuğunu ifade edebiliriz ve düzenleyici politikaların altında yatan temel amaçları şu şekilde sıralayabiliriz;

1. Sosyal ve iktisadi politikaları, etkin bir şekilde yönlendirerek ve dengeleyerek sosyal refaha katkı sağlamak,
2. Piyasaya girişi, yeni keşifleri, rekabeti ve rekabetçiliği teşvik ederek iktisadi gelişmeyi ve tüketici refahını arttırmak,
3. Düzenleyici sürecin maliyetlerini, özellikle küçük ve orta ölçekli girişimlerdeki belirsiz maliyetleri azaltarak üretimde etkinliği arttıracak şekilde kontrol etmek,
4. Kamu sektöründe etkinliği, sorumluluğu ve verimliliği, kamu yönetimi reformları yoluyla geliştirmek,
5. Yasaların makul ve etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak,
6. Yasaların uygulanmasını ve demokrasiyi, regülatörlerin aşırı keyfi yetkilerini engelleyerek geliştirmek (OECD; 2002: 28).

2. REGÜLASYONUN GEREKLİLİĞİ

Regülasyon, piyasa başarısızlıklarının, iktisadi faaliyeti, piyasa mekanizması içinde gerçekten aksattığı ve iktisadi faaliyete taraf olan gruplara zarar verdiği durumlarda mutlaka gereklidir. Bu anlamda regülasyon, karmaşık dünyayı basitleştirmeye yarayan kurallar olarak uygulanmalıdır. Regülasyon, doğası gereği, asla iddia edildiği gibi³² birinci en iyi değildir. Pek çok durumda piyasa mekanizmasında var olduğu ifade edilen aksaklıklar, regülasyon için de geçerli olmaktadır. Kusurlu bir dünyada, regülasyondan kusursuz sonuçlar beklemek doğru değildir. Zira daha başlangıçta, piyasaların aksadığı

³² Özellikle bazı siyaset bilimciler açısından, kapitalizmin çok geliştiği, kamu ve özel kesim ilişkilerinin nitelik olarak iç içe geçtiği, piyasalardaki baskın aktörlerin, güçlü ve karmaşık organizasyonlar olduğu, en büyük firmaların, devlet yönetiminin bazı alanlarında aktif olarak rol aldığı modern dünyada, ekonomiler açısından regülasyon, birinci en iyi olarak tasarlanmaktadır (Melville, 1994: 385).

bu kusurlu dünya için yapılabilecek birinci en iyi düzenleyici politikanın ne olduğunu tanımlamak ve planlamak oldukça zordur (Kahn, 1979). Bu nedenle teorik olarak regülasyondan birinci en iyi sonucu beklemek doğru değildir.

Diğer yandan, regülasyon ile ilgili açık olmayan bir durumu aydınlatmak gerekir. Genellikle bir endüstride regülasyonun olmaması gerektiği ifade edildiğinde, tam ve sınırsız bir deregülasyon ve sadece serbest piyasa mekanizması altında kusursuz bir şekilde işleyen endüstri yapısı kast edilmez. Bir iktisadi regülasyon çalışması açısından regülasyonsuz piyasa ve regülasyonun piyasadan dışlanması ifadeleri, piyasaların regülasyon politikalarından tamamen arındırıldığı anlamına gelmez. Joskow ve Rose'n ifadesiyle, "gerçek dünyada regülasyon yoktur" gibi bir durum asla söz konusu değildir (1989: 1453). Regüle edilmemezlük, regülasyonların sonlandırılması, deregülasyon veya rekabet durumlarında bile piyasalar mutlaka regülasyona tabi tutulmaktadır. Ancak bu durumda regülasyondan, genellikle, fiyat ve giriş regülasyonları gibi iktisadi regülasyonlar dışında kalan ve daha ziyade hizmet kalitesini, tüketiciyi bilgilendirmeyi, mülkiyet haklarını korumayı ve piyasa koşulları içinde sözleşme özgürlüğünü engelleyici unsurları yasaklamayı hedefleyen sosyal ve doğrudan yasal düzenlemeler anlaşılmalıdır. Dolayısıyla daha önceleri tam anlamıyla iktisadi anlamda regülasyona tabi tutulan piyasaların deregülasyon ve rekabete açılması ile düzenleyici süreç son bulmamaktadır. Regülasyon üzerine yapılmış pek çok çalışmada, regülasyonların piyasalardan dışlanması, olumsuz sonuçları olan giriş ve fiyat regülasyonları gibi iktisadi regülasyonların terk edilmesi ve hafifletilmesi anlamına gelmektedir.

Diğer yandan, iktisadi faaliyetin düzenli bir şekilde işlemesi için gerekli olan regülasyonlar, giriş ve fiyat regülasyonlarının kaldırıldığı ve piyasa mekanizmasının işlediği durumlarda da gerçekleştirilebilir. Rekabeti Koruma Kanunu gibi yasal düzenlemeler, çoğu kez rekabete açılan endüstrilerde, birleşmeler ve tekeli fiyatla olasılığına karşı yasal kısıtlar getirerek, katı giriş ve fiyat regülasyonlarının yerini tutabilmektedir. Tekeller, anlaşmalar ve birleşmeler üzerinde uygulanan rekabetçi yasal düzenlemeler, firmaları anti-rekabetçi davranışlara karşı engellemekte, rekabeti arttırmakta ve tüketiciler için kazanımlar sağlamaktadır (Crandall ve Winston, 2003: 20). Böylece piyasa mekanizması içinde rekabet de, rekabetin işler olduğu durumlarda piyasaları, devlet regülasyonuna göre daha iyi regüle edebilir. Aslında regülasyon

iktisadi literatüründe geleceğe ilişkin eğilimler, devletin müdahaleci rolünden çok, rekabetin düzenleyici rolüne kaymaktadır (Sherman, 2001). Bu nedenle, rekabetçi endüstriler dışındaki pek çok ağ endüstrisi için de rekabetin düzenleyici işlevi aktif olarak kullanılmaktadır. Özellikle bu süreçte BDK'ların rolü çok önemli hale gelmektedir. Rekabeti Koruma Kanunları ve düzenleyici kurumların tesisiyle çıkarılan düzenleyici yasalar, endüstride lisansların verilmesi ve ücret tarifelerinin belirlenmesi görevini ilgili düzenleyici kurumlara devretmektedir. Böylece, giriş ve fiyat regülasyonlarının kaldırılması ve piyasanın rekabetçi bir yapı altında regüle edilmesi mümkün hale gelmektedir. Dolayısıyla iktisadi faaliyeti düzenleyici süreç, kamu hizmetlerinin devlet mülkiyetinde sağlandığı durumlarda ve piyasaların rekabete açıldığı özel mülkiyet altında da devam etmektedir.

3. REGÜLASYONUN ETKİLERİ

Regülasyonun, iktisadi ve sosyal yaşam üzerindeki etkilerinin incelenmesi, düzenleyici süreci anlamamıza katkılar sağlar. Bu nedenle regülasyonun etkileri üzerine pek çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar, düzenleyici sürecin anlaşılmasında ve etkin bir şekilde tasarlanmasında oldukça önemli ve yol göstericidir. Zira piyasa başarısızlıklarına çözüm olarak ileri sürülen regülasyonların, en iyi çözüm olduğunun kabul edilmesi için, açıkça faydalarının, maliyetlerinden daha fazla olduğu ispat edilmek zorundadır (Noll, 1989). Bu nedenle regülasyonun etkilerini, teorik ve ampirik bulgulardan yola çıkarak, fayda maliyet analizi kapsamında ele almak faydalı olacaktır.

Genel olarak iktisadi ve sosyal bütün regülasyonların ekonomi üzerindeki etkisi; regülasyonun niçin yapıldığı, düzenleyici araçların doğası, düzenleyici sürecin yapısı, regüle edilen endüstrinin iktisadi özellikleri ve düzenleyici süreci yönlendiren yasal ve politik çevre gibi bir takım farklı değişkenlere bağlıdır. Bu değişkenlerden birinde meydana gelen değişiklik, regülasyonların beklenen etkilerinin, endüstri ve zamana göre değişmesine neden olacaktır. Armstrong ve Sappington (2005), regülasyonun etkinliğini belirleyen 7 temel faktör olduğunu ifade etmektedir. Bunlar;

1. Regülatörün, regüle edilen firma için bir getiriye ve tüketici açısından refahı artırma amacı,
2. Regülasyonun neden olduğu sosyal refah kaybının varlığı ve büyüklüğü,

3. Regölasyonun, regölö edilen firmaya doğrudan ödemeler yapıp yapmadığı ve regölö edilen firmanın zararlarını tazmin edip etmediğı,
4. Regölötörle, regölö edilen firma arasındaki ilişkide, pazarlık gücüne kimin daha fazla sahip olduğı,
5. Regölasyona tabi olan konu hakkında regölötör ve firmanın sahip oldukları bilgi,
6. Regölötörün, düzenleyici süreçte kamu yararını mı yoksa kendi çıkarını mı gözettiğı,
7. Düzenleyici sürecin, uzun dönem politikalarda güvenilir bir taahhüt sağlayabilme gücüdür.

Regölasyon, bu genel unsurları bağlamında firmaların faaliyet gösterdiği iktisadi çevreyi ve ilişkileri değıştirerek, firma davranışlarını etkilemektedir (Joskow vd., 1993: 6). Regölasyonların piyasa üzerindeki etkileri, pek çok farklı faktöre bağlı olduğı gibi iktisadi hayatın çok farklı alanlarında farklı sonuçlara neden olabilmektedir. Örneğın fiyatların regölö edildiğı pek çok durumda teknolojik gelişme, kaynak dağılımında etkinlik, üretimde etkinlik gibi çok farklı iktisadi değışken etkilenebilmektedir. Aynı şekilde sadece sosyal regölasyonların uygulandığı durumların etkisi, fiyatlara yansıyabilmektedir. Bu durumda regölasyonun, iktisadi büyüme, etkinlik, verimlilik, fiyat ve maliyet yapısı, teknolojik gelişme, hizmet kalitesi üzerindeki etkisi, düzenleyici sürecin fayda ve maliyetlerinin hesaplanmasında ve etkin bir şekilde tasarlanmasında belirleyicidir. Zira bir regölasyon, eğer tahmin edilen faydası tahmin edilen maliyetinin üstündeyse uygulanır (Hahn ve Malik, 2004: 911).

3.1. Çapraz Sübvansiyon, Servet Transferi ve Sosyal Refah Kayıpları

Regölasyonun sorunlarından biri, yüksek oranda sosyal refah kayıplarına neden olmasıdır. Genellikle fiyat ve giriş regölasyonlarının neden olduğı tekелci piyasa nedeniyle bir kaynak tahsisi ve üretim etkinsizliğı, tüketici rantı kaybı meydana gelmektedir. Bunların doğal sonucu, iktisadi açıdan etkin bir şekilde kullanılması gereken kaynakların kullanılamaması ve toplum açısından sosyal refah kaybıdır. Bu anlamda regölasyon, kendisinden beklenen sosyal refahı artırma hedefinin aksi yönde sonuçlar doğurabilmektedir.

Regülasyon, iktisadi ve siyasi boyutları olan dinamik bir süreçtir. Çok sayıda farklı baskı ve çıkar grubunun bu sürece müdahil olması ve regülasyonlardaki değişimlerin, piyasadaki gelişmelere uygun olarak sürekli yenilenmesi gerekir. Ancak sorun şu ki, her değişen regülasyon, beraberinde mülkiyet haklarını yeniden tanımladığı için toplumdaki kaynakları ve refahı yeniden dağıtmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak regülasyon, tüketici arttığını üreticilere, üretici arttığını da tüketicilere transfer edebilmektedir (McChesney, 1991: 73). Bazen, regülasyon sonucu oluşan yapay rantlar, politikacılar için de bir gelir kaynağı olabilmekte ve regülasyonun sosyal refah kayıpları daha da artmaktadır (Beck vd., 1992: 224). Zira politikacılar, mevcut özel sektör yapay rantlarına, regülasyonları değiştirip el koyarak, servet transferinin yönünü değiştirip, yüksek kazançlar sağlayabilirler (McChesney, 1987). Regülasyonların, niçin bu şekilde oluştuğu ve sonuçlandığının bir nedeni, siyasi otoritenin, devlet memurlarına (bürokratlara) bu konuda bir yetki devretmesidir (Shleifer ve Vishny, 1993: 601). Böylece regülasyondan kaynaklanan yolsuzluklar da siyasi otorite, tek sorumlu olmaktan korunmaktadır. Özellikle kamu mülkiyeti altındaki Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve bunlara ilişkin düzenleyici politikalar, iktisadi analizlerde de işaret edildiği gibi, genellikle piyasa başarısızlıklarını çözmek için değil, siyasi iktidarlar tarafından politik destek sağlamak için organize edilmiştir (Guasch ve Hahn, 1999: 138). Bunun sonucu olarak regüle edilen endüstrilerde, sosyal açıdan verimli olmayan rant arama faaliyetleri gibi stratejik davranışların maliyeti yüksek olabilmektedir.

Ticari faaliyetlerden, üretici ve tüketici refahına kadar bir toplumdaki bütün vatandaşların yaşamlarını etkileyen politikalar, resmi olarak düzenleyici süreçte çıkarılan regülasyonlar yoluyla gerçekleştirilir (Lewis ve Poitevin, 1997: 51). Bu durumda sonuç üzerinde etkili olmaya çalışan gruplar, sürecin yönünü tayin edebilmektedir. Bu durumda regülasyon için var olduğu ifade edilen ve genellikle iktisadi açıdan kabul edilen piyasa başarısızlıkları argümanları şeklindeki motivasyonlar, regülasyon sürecinde ikinci plana gerileyebilmektedir.

Regülasyon, pek çok durumda bir rant arama sürecine dönüşebilir. Bu durumda regülasyon, sadece regüle edildiği zaman iktisadi olarak bir değere ve yapay olarak ranta sahip olan varlıkların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir (Schwert, 1981). Özellikle doğal tekel olmayan endüstrilerin regülasyonunda bu duruma sıkça

rastlanmaktadır. Medya sektöründe radyo ve televizyon şirketlerine verilen frekans lisansları, ticari taksi piyasalarında, girişin kısıtlanmasıyla taksi plakalarının değerlendirilmesi, regülasyonun neden olduğu yapay rantlara örnektir (Kich vd., 1971). Eğer regülasyon yoluyla endüstrideki belli ve kısıtlı sayıda kişiye sağlanan bu varlıklar üzerindeki mülkiyet haklarının, piyasa içinde satışına izin verilirse, yapay bir tekel hakkına sahip olan varlık sahipleri, ellerindeki varlıkları yüksek bedellerinden satarak, yapay bir rant sağlarlar. Bu yüksek fiyatlar, potansiyel rantlar anlamına gelmektedir. Genellikle bu rantların değeri, regüle edilen lisansların ve varlıkların fiyatına yansımaktadır. Böylece, regülasyon sonucu oluşan varlık fiyatları, rekabetçi seviyelerden farklılaşmakta ve bu rantların bir kısmını, endüstrideki organize olmuş gruplar almaktadır³³.

Regülasyonun sosyal refah kayıplarına bir diğer örnek, çapraz sübvansiyonlardır. Bu anlamda regüle edilen endüstrilerde farklı özelliklerdeki tüketici grupları arasında servet transferleri gerçekleşmektedir. ABD demiryolu regülasyonunun piyasa üzerindeki en önemli etkisi, tüketici grupları arasında servet transferine yol açması olmuştur (Gilligan vd., 1989: 36). Peltzman ve Winston, regülasyon sonucu oluşan çapraz sübvansiyonların ABD ekonomisine yıllık maliyetlerini, 7 milyar dolar olarak hesaplamıştır (2000: 78). Genellikle bu süreçte politik açıdan düşük maliyetli tüketici grupları, yüksek maliyetli tüketici gruplarını sübvansiyon etmektedir³⁴.

Bu tür sübvansiyonların bir diğer etkisi, piyasalar deregüle edildikten sonra, piyasaya rekabetçi girişleri engellemesidir (Armstrong, 2002: 299). ABD’de AT&T’nin

³³ Regülasyon sonucu oluşan rantların, organize gruplarla, organize olmayan gruplar arasında nasıl dağıldığı konusunda ayrıntılı bir çalışma için Peoples (1998) ve Rose (1987)’ye bakılabilir. Rose, kamyon taşımacılığı endüstrisinde regülasyon sonucu oluşan rantların, endüstri gelirinin % 5-9’u kadar olduğunu ve bu rantların toplamının % 65-76 oranında, Teamsters Union adında organize bir grup tarafından alındığını hesaplamıştır (1987: 1175). Aynı şekilde Bartel ve Thomas, ABD’de iş hayatına ilişkin sağlık ve güvenlik regülasyonlarından sorumlu düzenleyici kurumun (Occupational Safety and Health Administration) gerçekleştirdiği regülasyonlar sonucu oluşan servet transferinin de, düzenleyici kuruma politik destek sağlayan sendikalaşmış ve büyük firmalar tarafından elde edildiğini göstermiştir (1985: 25).

³⁴ Politik anlamda düşük maliyetli tüketici grubu, seçim dönemlerinde güçlü oy potansiyeli bulunmayan gruplara atfen kullanılırken, yüksek maliyetli tüketici grubu, seçim sonuçlarını etkileyebilecek kadar yüksek oy potansiyeline sahip gruplar kastedilmektedir (Hahn, 1990: 210). Örneğin kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasında, genellikle endüstri kullanıcıları, hane halkı kullanıcılarına göre daha yüksek fiyatla bu hizmeti satın alırlar. Böylece aynı maliyetle üretilen mal ve hizmetler, iki tüketici grubu arasında farklı fiyatlandırılarak, endüstri kullanıcılarından, hane halkı kullanıcılarına bir sübvansiyon gerçekleştirilir. Bunun nedeni, hane halkı kullanıcılarının oy potansiyelinin, endüstri kullanıcılarına göre daha yüksek olmasıdır.

deregölasyonundan sonra, endüstrinin uzun mesafeli telefon hizmetleri alanında rekabetçi girişler, bu tür çapraz sübvansiyonların varlığından dolayı uzun süre gerçekleşmemiştir (Rose, 2001: 12959). Aynı şekilde Türkiye elektrik piyasasında bölgeler arası, tüketici grupları arası ve kurumlar arası çapraz sübvansiyonlar, piyasanın rekabete açılmasının önünde bir engel olarak durmaktadır.

Regölasyon sürecinde dolaylı olarak ortaya çıkan çapraz sübvansiyonlar yanında, korumacılık amacıyla gerçekleştirilen doğrudan sübvansiyonların ekonomi üzerindeki etkisi de oldukça bozucudur. Rucker ve Thurman (1990), ABD yer fıstığı endüstrisinde yapılan fiyat desteklerinin (devlet tarafından üreticilere yapılan bu destekler, toplumun diğer vatandaşlarının vergileriyle elde edilen gelirle sübvansiyon edilmektedir), yıllık, ortalama olarak tüketicilerden üreticilere, 225 milyon dolarlık bir servet transferine ve 34 milyon dolarlık sosyal refah kaybına neden olduğunu göstermiştir.

Regölasyonun neden olduğu sosyal refah kayıplarından korunmanın bir yolu, düzenleyici sürecin, rant arama faaliyetlerinden arındırılmasıdır. En azından bugüne kadar yapılan çalışmalara bakıldığında, bunun çok kolay olmadığı görülse de, regölasyon sürecinden, sosyal israf anlamına gelen rant arama faaliyetlerini kaldırdığımızda, regölasyonun sosyal refahı artırma hedefine ulaşmak mümkün olabilir. Diğer yandan, regölasyonun sosyal refahı artırabilmesi için, yapay rantlara ve çapraz sübvansiyon gibi iktisadi açıdan etkinsiz fiyatlama politikalarına neden olmaması gerekir. Çok zor olmakla birlikte regölasyon sürecinden bu olumsuzluklar dışlandığında, regölasyondan beklenen etkinlik sağlanabilir.

3.2. Regölasyonun İktisadi Etkinlik Üzerine Etkileri

Regölasyon genellikle çok fazla maliyetlidir, özel çıkarlar lehine işlemektedir ve etkinsizdir. Genellikle fiyat ve giriş regölasyonlarının pek çok durumda etkinsizliğe neden olduğu ve yeni keşiflerin oluşumunu engellediği kabul edilirken, firma davranışları üzerinde detaylı kısıtlar oluşturan sosyal regölasyonlar da yeni keşifleri engellemekte ve gereksiz maliyetlere neden olmaktadır (Kovacic, 1998: 144). Bu

durumda bazı sosyal regülasyonların da etkinlik kriterleri açısından faydası, maliyetinden düşük olabilmekte, fakat yine de uygulanmaktadır³⁵.

Regülasyonun etkinlik sağlayamamasının pek çok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında düzenleyici süreci kuşatan politik sorunlar gelmektedir. Zira regülasyon, kaynakları ve rantları yeniden dağıttığı için siyasetçiler tarafından genellikle, piyasa başarısızlıklarını düzeltmekten ziyade kendi çıkarlarına hizmet eden bir araç olarak kullanılır. Bunun dışında regülasyonun neden olduğu iktisadi etkinsizliğin, farklı gerekçeleri bulunmaktadır. İlk olarak regülasyonun, çözmeyi hedeflediği piyasa başarısızlığı sorununu, tam olarak belirlemek ve tanımlamak mümkün değildir. Regülasyon süreci, faydalı ve zararlı faaliyetlerin neler olduğunu tam olarak belirleyemez. Bu durumda regülasyon, piyasa başarısızlığını çözmediği gibi kaynakların dağılımını bozarak, etkinsizliğe neden olmaktadır. Örneğin bir dışsallığın içselleştirilmesi için uygulanan Pigou vergisi, dışsallığın neden olduğu marjinal sosyal maliyet tam olarak tespit edilemediğinde -ki uygulamada bunu belirlemek imkansızdır- uygulanan vergi şeklindeki regülasyon, piyasa başarısızlığını çözmediği³⁶ gibi vergiye tabi olan bireylerden devlete bir gelir transferine neden olacak ve kaynak dağılımını bozarak, etkinsizliğe neden olacaktır³⁷. Ayrıca Pigou vergisi, marjinal sosyal maliyet doğru hesaplanırsa bile bu vergiyle elde edilen gelir, tam olarak dışsallıktan zarar gören bireylerin zararını tazmin için kullanılmayacağından, gelir transferi etkin olarak kullanılmayacaktır. Bu durumda regülasyonlar, başarısızlığa neden olan iktisadi faaliyeti tanımlamak ve düzeltmekten ziyade, neredeyse her zaman, sosyal olarak kabul edilebilir faaliyetlerin engellenmesine neden olur ve zararlı faaliyetlerin önüne geçemez (Landes ve Posner, 1975).

İkinci olarak etkin olmayan regülasyonlar, müdahalenin belirli biçimleri hakkında yol gösterici olan modellerin, sorunun çözümü için tam bir açıklama getirememesinden,

³⁵ Morrison vd. (1999), havacılık endüstrisinde, uçakların sesleri üzerine uygulanan regülasyonların iktisadi anlamda maliyetinin, faydasından daha yüksek olduğunu, ama politik olarak cazip olduğu için devam ettirildiğini ifade etmiştir.

³⁶ Bir dışsallığın içselleştirilmesinde Pigou vergisinin kaynak dağılımını ve Pareto etkinliği sağlayabilmesi için, vergi uygulanan fiyatın, marjinal sosyal maliyete eşit olması ve her dışsallık üretene uygulanan vergi oranının, neden olunan toplam zararı geçmeyecek şekilde tespit edilmesi gerekir (Burrows, 1979: 496; O'Hagan, 1984: 589).

³⁷ Tam rekabet altında optimal kaynak dağılımı için, sadece faktör üzerinden alınan vergilerin mutlaka doğru olarak belirlenmesi gereklidir (Baumol, 1972: 309).

eksik bilgiden ve yanlış yargılardan kaynaklanabilir. Zira genellikle regülatörler, regüle ettikleri endüstri hakkında tam bilgi sahibi olamazlar.

Üçüncü olarak etkinsizlik, regülasyonla, iktisadi etkinlik dışı amaçların hedeflenmesinden kaynaklanabilir. Çapraz sübvansiyon buna iyi bir örnektir. Diğer yandan, regülasyonlar, kendilerini kamu yararının koruyucuları olarak gösteren yasa koyucular ve düzenleyici kurum yöneticilerinin çıkarlarına da hizmet edebilir (Kovacic, 1998: 145). Bu durumlarda tasarlanan regülasyonlar, herhangi bir fayda sağlamaksızın, tüm endüstri için maliyetlere neden olsa da uygulanmaktadır. Çünkü tekrar seçilmek amacıyla seçmenlerden destek sağlayabilmek için sorunlu firmaları, endüstri için maliyetleri göze alarak regüle edebileceklerdir. Bu durumda serveti transfer etmek ve yasa koyucu için destek sağlayan düzenleyici politikalar, etkinlik açısından maliyetlere neden olabilir.

Regülasyonun etkinlik dışı amaçlarının benimsendiği örnekler, kamu mülkiyeti altındaki girişimlerdir. Genellikle kamu mülkiyetindeki firmalarda amaç özel sektör firmalarından farklı olarak kar değildir. Bu durumda devlet tarafından regüle edilen kamu firmalarının yöneticileri, aşırı istihdamla çalışmaya devam ederler ve maliyetleri azaltma konusunda her hangi bir güdüye sahip olamazlar (Baily vd., 1993: 72).

Dördüncü sorun, düzenleyici gecikme sorunudur. Zira düzenleyici süreç dinamik bir süreç olsa da, regülasyonlar, belirli dönemlerde ve piyasadaki değişmelere bağlı olarak yapıldığından, kaçınılmaz olarak bir düzenleyici gecikme sorunu ortaya çıkmaktadır (Stigler ve Freadland, 1962: 12). Bu tür gecikmeler, regüle edilen endüstri ve firmaların, hızla işleyen piyasa sürecine ve yeni gelişmelere uyumunu geciktirmekte ve etkin olmayan bir yapıya neden olmaktadır.

Düzenleyici sürecin işleyişi, regülatör ve firmaların, kaynaklarını, düzenleyici politikalara uymak için harcamalarını gerektirir. Bu durumda düzenleyici sürece tam uyum maliyetleri, düzenleyici politikalar karmaşık ve anlaşılmaz olduğu sürece artmaktadır. Özellikle düzenleyici sürecin ve politikaların sıkça değiştiği ortamlarda, regüle edilen firmaların, değişen yapıya uyum için harcadıkları kaynaklar artmakta ve uyum maliyetleri yükselmektedir (Olson, 1999).

Son olarak regülasyonun etkinlik üzerine tesirleri, statik ve dinamik olarak iki ana grupta ele alınabilir. Regüle edilen firma açısından statik anlamda etkinlik sonuçları,

Neo-klasik teörinin ön gördüğü üretim süreci çerçevesinde ele alınabilir. Buna göre, üretimde yani firmanın girdi yapısında meydana getirdiği etkiler, regülasyonun statik anlamda etkileri olarak ele alınabilir. Regülasyon, firmanın girdi fiyatlarında farklılaşmaya ve nihai olarak tercihlerde sapmalara neden olarak üretim etkinliğini bozar. Diğer yandan, üretim açısından etkinliği, Neo-klasik teoriden farklı olarak, X etkinlik³⁸ bağlamında da değerlendirilebiliriz. Bu bağlamda araştırmalar, regülasyonun spesifik olarak elektrik piyasaları için ve daha genel olarak regüle edilen tüm piyasalarda X etkinsizliğe neden olduğunu göstermektedir (Pustay, 1978; Joskow ve Schmalensee, 1987). Ayrıca regülasyon, dinamik etkinlik açısından da olumlu etkilere sahip değildir. Özellikle teknik yenilikler ve verimlilik konusunda güdülerin engellendiği regülasyon durumlarında, rekabetçi keşiflerin oranı ve yönü, piyasa sürecinden farklılaşmakta ve azalmaktadır. Bu durumda piyasalar dinamik açıdan etkinsizleşmektedir.

3.3. Rekabet ve Fiyatlar Üzerindeki Etkileri

Pek çok durumda regülasyon, regüle edilen firma ve endüstriyi rekabetten korumaktadır. Örneğin bazı regülasyonlar, regülasyon yoluyla korunan firmaları, patent benzeri bir mülkiyet hakkı sağlayarak, rekabetçi tehditlerden regülasyon sürecinde koruyabilmektedir (Boudreaux ve Ekelund, 1987: 537). Aynı şekilde ölçek ve alan ekonomilerine sahip endüstrilerde tüketicilere kar sağlamak yerine, doğal tekel olmayan firmaları, rekabet tehdidinden ve firma için karlı olmayan daha düşük fiyatlardan koruyabilir. Bu şartlar altında regülasyon, iktisadi etkinlik kriterleri yerine çıkar gruplarının menfaatlerine hizmet edebilir. Firmalar, yeni teknolojiler kullanma yönünde teşvik edilmek yerine, piyasaya giriş engellenebilir.

Diğer yandan, fiyat ve giriş regülasyonları, piyasalardaki fiyatların, bu tür regülasyonların olmadığı duruma göre daha yüksek ya da daha düşük seviyelerde oluşmasına neden olabilir. Stigler ve Freadland (1962), elektrik endüstrisinde

³⁸ Leibenstein (1966, 1975), bazı nedenlerden dolayı insanlar ve firmaların, normalde olabileceği kadar fazla ve etkili çalışmadıklarını, bundan dolayı firmalar ve ekonomilerin, kaynaklarıyla uygun olarak gerçekleştirebilecekleri üretim imkânları eğrisi üzerinde faaliyet gösteremediklerini ve bu durumda oluşan etkinsizliğin, kaynak tahsisi etkinsizliği ile açıklanamayacak kadar yüksek ve önemli olduğunu ifade etmiştir.

gerçekleştirilen fiyat regülasyonlarının, fiyatları rekabetçi piyasa yapısında olması gerekenden farklılaştırdığını ve firmaya, normal karların üzerinde bir getiri sağlayacak şekilde belirlendiğini göstermiştir. Diğer yandan, özellikle fiyat regülasyonlarının etkisini, farklı regülasyon türlerine göre değerlendirmek daha doğru olacaktır. Zira getiri oranı ve tavan fiyat gibi farklı fiyat regülasyonlarının etkileri de farklı olabilmektedir. Bu bağlamda özellikle daha etkin güdüler sağlayan tavan fiyatı regülasyonunun rekabet ve fiyatlar üzerindeki etkileri, getiri oranı regülasyonuna göre oldukça olumludur³⁹.

Fiyat regülasyonlarının, diğer regülasyon uygulamalarında da olduğu gibi özellikle rekabetin mümkün olduğu endüstrilerde daha olumsuz etkileri bulunmaktadır⁴⁰. Ayrıca regüle edilen fiyatlar, regüle edilmemiş endüstrilerdeki fiyatlara göre daha uzun süre sabit kalmaktadır. Bu durumda fiyatların, zamanın gereklerine ve farklı talep esnekliğine sahip tüketiciler arasındaki tercihlere göre şekillenmesi olasılığı azalmaktadır. Bu durum ise doğrudan firmanın kapasite kullanımını ve yatırım güdülerini bozucu etkiler doğurmaktadır.

3.4. Regülasyonun Teknolojik Gelişmeye Etkileri

Regülasyonun bir etkisi de teknolojik gelişme üzerine olabilmektedir. Özellikle kamu mülkiyetindeki firmalar, maliyetleri düşürme ve kaliteyi artırma konusunda özel sektör firmalarına göre daha az motivasyon sahibidirler. Bu durum kamu firmalarının, özel sektör firmalarına göre daha az etkin olmasına neden olur. (Shleifer, 1998: 138). Devlet, bir endüstriye girişi regüle ederek, potansiyel olarak daha etkin firmaların da o

³⁹ Mathios ve Roger (1989), Amerika’da havayolu şirketlerinde fiyatların esnek teşvik regülasyonu ile düzenlendiği eyaletlerde, fiyatların regüle edilerek sabitlendiği eyaletlere göre % 7,2 daha düşük olduğunu göstermiştir. Ayrıca teşvik regülasyonu, rekabet üzerinde olumlu bir etki bırakmıştır. Aynı şekilde Kaestner ve Kahn (1990), teşvik regülasyonunun ve fiyat esnekliğinin uygulandığı eyaletlerde, fiyatların daha düşük olduğunu bulmuştur. Zira uygulamada teşvik regülasyonu, daha düşük marjinal maliyetlere ve daha düşük mark-up’lara neden olmuştur. Bu nedenle AT&T şirketi, sadece teşvik regülasyonu altında fiyatlarını düşürebilmiştir. Bunların yanında, bazı çalışmalar da teşvik regülasyonunun rekabeti arttırdığını fakat fiyatlarda artışa neden olduğunu göstermektedir. Blank vd. (1995), teşvik regülasyonunun, daha yüksek fiyatlara neden olduğunu ispat etmiştir. Ancak, bu modelde kullanılan değişkenler, diğer ekonometrik çalışmalarda olduğu gibi sadece tavan fiyat regülasyonunun etkilerini ölçmeyi amaçlamadığından, farklı bir sonuca ulaşmıştır.

⁴⁰ 1970’lerin sonlarına doğru yapılan çalışmalar, kamyon taşımacılığı endüstrisinde regülasyon sonucu belirlenen fiyatların, rekabetçi seviyelerin en azından % 15-20 daha fazla olduğunu ve havayolu endüstrisinde, regüle edilmemiş fiyatlara göre % 25-30 daha fazla olduğunu göstermiştir (Rose, 2001: 12959).

endüstriye girişlerini kısıtlamaktadır. Böylece regülasyonla, yeniliklerin keşfi yavaşlamaktadır. Ayrıca regülasyon, genellikle, teknolojik gelişmeye paralel olarak uygulanamaz. Zira düzenleyici süreç dinamik bir süreç olsa da, regülasyonlar, belirli zaman periyotlarında ve piyasadaki değişimlere bağlı olarak yapıldığından, kaçınılmaz olarak bir düzenleyici gecikme sorunu ortaya çıkmaktadır (Stigler ve Freadland, 1962: 12). Bu anlamda regülasyon, ekonominin, teknolojik gelişmelerin gerisinde kalmasına neden olur.

Regülasyonun teknoloji üzerindeki bu tür etkileri doğrudan ve dolaylı olarak gerçekleşebilmektedir. Doğrudan etkisi, genellikle piyasaya yeni bir ürün girişi ve yeni bir üretim süreci üzerindeki düzenleyici kısıtlamalardan kaynaklanmaktadır. Eğer regülasyon, firmaya özel bir üretim tekniği kullanmayı zorlamıyor ve mevcut üretim yapısıyla mutlak bir kar oranı temin ediyorsa, firma, daha düşük maliyetli üretime neden olacak yeni teknolojileri kullanma yönünde herhangi bir motivasyona sahip olmayacaktır. Böylece firmanın ürettiği mal ve hizmetlerin, daha düşük maliyetle üretimi engellenmiş olur. Dolaylı etkisi de, yeni teknoloji için yapılacak olan yatırımlar için gerekli ödemelerin yapısını değiştirerek ortaya çıkabilir. Örneğin kamu mülkiyetindeki bir tekel, yapmış olduğu teknoloji yatırımlarını, kendi faaliyetlerinden elde ettiği gelirle değil, diğer devlet kurumlarından ve devlet bütçesinden sağlıyorsa, bu, çapraz sübvansiyon anlamına gelecektir. Regülasyonun teknolojik gelişmeyi engellemesi, oldukça yüksek maliyetler içermektedir. Crandall ve Hausman (2000), ABD telekomünikasyon endüstrisine kablosuz telefonun girişini engelleyen düzenleyici sınırlamaların yıllık maliyetinin, 30 milyar dolardan daha fazla olduğunu hesaplamıştır.

3.5. Regülasyonun Hizmet Kalite Üzerindeki Etkileri

Son dönemlerde regülasyonun, regüle edilen endüstriler üzerindeki etkileri özellikle hizmet kalitesi açısından ele alınmaya başlanmıştır (Wogelsang, 2002; Sappington, 2003; Weisman, 2005). Öncelikle fiyat regülasyonu ile her durumda maliyetlerin üzerinde bir getiri elde eden firmalar, ürettikleri mal ve hizmetin kalitesini ikinci planda düşünmektedirler. Gerçekten maliyetler üzerinde bir getiri kazanmayı garanti eden fiyat regülasyonları, regüle edilen firmanın, hizmet kalitesini düşürmesine ya da en azından hizmet kalitesinde bir artışa neden olabilecek yatırımları yapmamasına yol açmaktadır.

Özellikle piyasa gücüne sahip firmaların fiyat regülasyonu, tüketiciyi, bir yandan tekeli fiyatlamadan korurken, Diğer yandan, firmanın ürettiği malın kalitesinde genellikle kötüleşmelere⁴¹ neden olmaktadır. Çünkü iktisadi regülasyonlar, regüle edilen firmayı potansiyel ve cari dönem rekabetinden koruyarak, tekel gücü kazanmasına neden olmaktadır. Bu durumda regüle edilen firma, tüketiciler için anlamlı olan mal kalitesi ve çeşitliliği gibi konulardaki iktisadi motivasyonunu kaybetmektedir. Sonuç olarak tüketiciler, regüle edilen endüstride üretilen malların farklı fiyat, kalite ve çeşitte arz edilmesinden mahrum bırakılmış olur. Başka ifade ile regülasyonun tüketici açısından da etkinlik sonuçları olumsuzdur.

Genellikle girişin regülasyon yoluyla engellendiği piyasalarda firmalar, dikey entegrasyon için bir güdüye sahip olmaktadır. Bu dikey bütünleşik yapı, regüle edilen endüstrideki ürünün kalitesinde kötüleşmeye neden olurken rekabetçi piyasaları da etkileyebilmektedir. Zira regülasyon nedeniyle, piyasa gücüne ve özellikle dikey bütünleşik yapıya sahip firmaların ürünlerdeki bu kötüleşme, rekabetçi ve dikey olarak bütünleşik olmayan firmaların maliyetlerinde artışa da neden olmaktadır. Bu etkinsiz durum, sadece dikey bütünleşik yapıya neden olan regülasyonun varlığında ortaya çıkmaktadır (Beard vd., 2001).

Regülasyonun hizmet kalitesi üzerindeki etkisi de özellikle fiyat regülasyonları durumunda farklılaşabilmektedir. Özellikle teşvik edici regülasyonların hizmet kalitesi üzerindeki etkisi, geleneksel giriş ve getiri oranı regülasyonlarına göre pozitif olabilmektedir. Son dönemlerde ABD telekomünikasyon üzerine yapılan çalışmalar, teşvik regülasyonunun, perakende telekomünikasyon hizmetlerinin kalitesinde sistematik bir artışa ve azalışa neden olmadığını, ancak getiri oranı regülasyonu ile karşılaştırıldığında hizmet kalitesini bazı boyutlarıyla arttırdığını göstermiştir. Örneğin yeni telefon hizmeti için bekleme zamanı ve diğer şikayetler açısından incelenen veriler ışığında, teşvik regülasyonunun, getiri oranı regülasyonuna göre daha etkin sonuçlar ürettiği gözlenmiştir (Ai vd., 2004; Ai ve Sappington, 2005).

⁴¹ Bu tür bir fiyat regülasyonundan dolayı firmaların, ürettikleri malların kalitesinde kötüleşmeye gitmelerine sabotaj adı verilmektedir. Weisman (2005), sabotajın, piyasa gücüne sahip firma için karlı bir strateji olabileceğini bulmuştur. Bu şartlar altında özellikle dikey olarak bütünleşik firmalar, maliyetlerinde artışa ve hizmet kalitesinde azalmaya neden olan bu sabotajı, bilinçli olarak üretim süreçlerinde kullanarak, üretim sürecini sabote etmiş (self-sabotage) olurlar (Sappington ve Weisman, 2005).

Teşvik regülasyonlarının kalite üzerindeki olumlu etkilerinin nedeni, iktisadi regülasyonların yanı sıra sosyal amaçlı regülasyonları da içermesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle regülatörler, hizmet kalitesinin kötüleştiği durumlarda, özellikle dikey bütünleşik yapı altında faaliyet gösteren ve tekel gücüne sahip olan firmalara, geleneksel giriş ve fiyat regülasyonlarında farklı bir takım sosyal düzenlemeler uygulayabilirler. Bu düzenleyici araçlar, regüle edilen firmanın, regülatör tarafından belirlenen minimum kalite standartlarına ve belirlenen kalite hedefine uymayı gerektirir⁴². Firmaların bu standartlara uyması için bazı cezalar ve teşvikler, bu sosyal regülasyonlar yoluyla uygulanabilmektedir (Sappington 2005: 140).

3.6. Regülasyonun Büyüme ve Verimlilik Üzerine Etkileri

İktisat literatürü, 1970'lerden bu yana regülasyonların, iktisadi büyüme üzerinde olumsuz etkilerinin bulunduğunu ve büyümeyi engellediğini göstermektedir (Ogus, 1999: 15). Özellikle, rekabetin mümkün olduğu endüstrilerde girişi ve ücretleri kontrol etmeyi hedefleyen iktisadi regülasyonlar, ortalama yaşam standartlarını olumsuz yönde etkilemekte ve büyümeyi yüksek oranda engellemektedir. ABD ekonomisi üzerine yapılan çalışmalar, 1973-1987 arasında regülasyondaki artışla birlikte milli gelirin, % 1,5-2 oranında azaldığını ve 1970'lerde uygulanan regülasyonların, işgücü verimliliği üzerinde %10'dan daha fazla bir daralmaya neden olduğunu göstermektedir (Guasch ve Hahn, 1999: 144; Christainsen ve Haveman, 1981).

Diğer yandan, sosyal regülasyonların iktisadi büyüme ve verimlilik üzerindeki etkileri tartışmalıdır. Genel olarak sosyal regülasyonlar, tüketiciler üzerinde net kazanımlara neden olmaktadır. Ancak sosyal regülasyonların da maliyetleri bulunmaktadır. Örneğin, dışsallıklarla ilgili regülasyonların sonuçları üzerine yapılan bir çalışma, 1974-1985 yılları arasında çevresel dışsallıkların içselleştirilmesi için çıkarılan kirlilik kontrollerinin neden olduğu maliyetlerin, ABD milli gelirinde % 2,5'tan daha fazla bir azalışa neden olduğunu tespit etmiştir (Jorgenson ve Wilcoxon, 1990). Aynı şekilde Robinson (1995), çevresel ve sosyal regülasyonların, 1974-1986 yılları arasında imalat sanayindeki verimlilik oranlarında % 10'dan daha fazla azalışa

⁴² Hizmet kalitesinin regülasyonunda etkinlik sağlayıcı alternatif politikaların detaylı bir incelemesi için Sappington (2005)'e bakınız.

neden olduğunu bulmuştur. Ancak sosyal regülasyonlar sonucu elde edilen fayda, genellikle neden olunan maliyetten yüksek olduğu için sosyal regülasyonların uygulanması kabul edilebilir görünmektedir.

Sonuç olarak, regülasyonların fayda ve maliyetleri hakkında yapılmış ampirik çalışmalardan elde edilen veriler karşılaştırıldığında, giriş ve fiyatı düzenleyen iktisadi regülasyonların maliyetlerinin, sosyal regülasyonların ise faydalarının daha yüksek olduğu görülmektedir. Güçlü iktisadi büyüme, devletler, mülkiyet haklarını yasal olarak uygulayıp, ticareti teşvik ederek piyasaları etkin bir şekilde işlettiğinde, düşük iktisadi performans, aktif bir şekilde fiyat ve giriş regülasyonu uyguladığında ortaya çıkmaktadır (Hahn, 1990: 167). Fiyat ve piyasaya giriş regülasyonları, firmaları rekabetten korumak yerine, rekabete teşvik etmelidir. Diğer yandan, sosyal regülasyonlar, iktisadi regülasyonların teşvik ettiği rekabeti destekleyici nitelikte olmalıdır. Her iki alanda rekabeti destekleyen regülasyonlar, iktisadi büyümenin gerçekleşmesinde rol oynayabilir. Bu durum, açıkça gelecekte regülasyonun ne şekilde evrileceğini görmemize de katkı sağlamaktadır. Gelecekte regülasyonlar, son dönemlerde uygulanmaya başladığı gibi rekabeti geliştirmek ve geleneksel kamu yararı hedeflerini, rekabet çerçevesinde gerçekleştirmek için tasarlanacaktır. Rekabeti gerçekleştirmeyi ve sürdürmeyi amaçlayan düzenleyici politikalar, maliyetlerde azalmaya, tüketici refahında artışa ve firmaların, yeni keşifler yapmalarına neden olmaktadır (OECD, 2000: 151).

4. REGÜLASYON TÜRLERİ

Piyasaların işleyişini düzenleyen, denetleyen ve şekillendiren regülasyonlar, bazı sorunlarla birlikte iktisadi, sosyal ve süreç regülasyonlar olarak sınıflandırılmaktadır (Guasch ve Spiller, 1999: 17). Her üç uygulamada da regülasyon, doğrudan ve dolaylı olarak iktisadi ilişkilerin yönünü tayin etmektedir. Ancak bu regülasyon türleri arasında bazı temel farklılıklar bulunmaktadır. Bu farkların en belirginini, iktisadi regülasyonların, piyasaya giriş-çıkış, fiyatların yapısı ve piyasa yapısı gibi doğrudan iktisadi içerikli ilişkileri düzenlemesidir. Diğer yandan, sosyal regülasyonlar, dolaylı olarak maliyetler, fiyatlar, üretim yapıları gibi iktisadi unsurlar üzerinde etkili olan düzenlemeleri içermektedir. Süreç regülasyonu ise iktisadi ve sosyal regülasyonlardan, sınıfsal

anlamda tamamen farklı olarak düzenleyici sürece atfen kullanılır. Dolayısıyla regülasyonların karşılaştırılması açısından değerlendirilmesi, iktisadi ve sosyal regülasyonlar arasında yapılmaktadır.

Bir diğer farklılık, ayrı içeriklere sahip bu regülasyon türlerinin, devletin çeşitli kurumları tarafından gerçekleştirilmesidir. Özellikle sosyal regülasyonlar, genel hukuk çerçevesinde mahkemeler tarafından, genellikle özel statüye sahip vatandaşlar üzerine uygulanır. Diğer yandan, doğrudan iktisadi regülasyonlar, düzenleyici kurumlar ve bakanlık personeli gibi siyasi ve idari kurumlar tarafından gerçekleştirilir. Bu durumda mahkemeler tarafından gerçekleştirilen regülasyonlar, genellikle bir zararın ortaya çıkması neticesinde, zarar gören tarafın tazmini yolundaki uygulamaları içermektedir. Dolayısıyla iktisadi faaliyetin sonunda ortaya çıkan durumun düzenlenmesine ilişkin regülasyonları kapsamaktadır. Aksine siyasi ve idari kurumlar tarafından gerçekleştirilen regülasyonlar, zarar gören tarafların zararını tazmin etmekten ziyade, başlangıçta zararın ortaya çıkmasını engellemek için uygulanmaktadır. Buna göre kirlilik şeklindeki bir piyasa başarısızlığı, mahkemeler tarafından kirlilik gerçekleştirildikten sonra ceza kanunu bağlamında, zarar gören taraflara yapılması gereken cezai ödemeyi ifade eder. Diğer yandan, düzenleyici kurumlar ve siyasi otoriteye bağlı bakanlıklar tarafından bu tür bir piyasa başarısızlığı, doğrudan kirliliği düzenleyen yasalar ve ikincil mevzuat tarafından engellenmeye çalışılır (Posner, 1998: 401).

Ancak yine de asıl farklılık, sosyal ve iktisadi regülasyonların ayrı ayrı kurumlar tarafından gerçekleştirilmesidir. BDK'lar, rekabet kurumu ve bakanlıklar gibi idari kurumlar, daha ziyade piyasaya giriş koşulları, fiyat düzenlemeleri, piyasadaki muhtemel birleşmeler, yoğunlaşmalar ve çıktı miktarındaki kalite koşulları gibi doğrudan iktisadi konuları düzenlemeleri gerçekleştirir. Buna karşın mahkemeler de, genel hukuki yapı bağlamında, her hangi bir iktisadi sonucu olan ilişkiler neticesinde ortaya çıkan zararların tazmini gibi sosyal içerikli piyasa başarısızlıklarını düzenlemektedirler.

4.1. İktisadi Regölasyonlar

İktisadi açıdan regölasyon uygulamalarının temel nedeni daha önce de ifade edildiği gibi doğal tekeldir. Zira doğal tekellerde, sosyal optimuma göre fiyat yüksek ve çıktı miktarı düşüktür (Netz, 2000: 396). Bu şartlarda bazen tekel istismarından tüketiciyi korumak ve bazen de firmaları, yıkıcı rekabetten korumak amacıyla genellikle fiyat ve giriş regölasyonları kullanılmaktadır. Uygulamada bu regölasyon türleri de kendi içinde farklılaşmaktadır. Şimdi iktisadi regölasyon türlerini inceleyim.

4.1.1. Giriş Regölasyonu

Giriş regölasyonları genellikle piyasaya girişin, regölator tarafından engellenmesini ifade etmektedir. Dolayısıyla bir giriş regölasyonu en genel ifadesiyle giriş kısıtlaması anlamına gelmektedir. Kamu yararı perspektifinden, sosyal refahı ve iktisadi etkinliği hedefleyen bir devlet, tüketicilerin, güvenilir satıcılardan daha yüksek kalitede mal satın aldıklarından emin olmak için piyasalara girişi kontrol altında tutmaktadır. Bu tür regölasyonlar, tüketicilerin, güvensiz üreticilerden düşük kalitede mal almak ve kirlilik gibi piyasa başarısızlıklarını azaltmaktadır. Bu bağlamda giriş regölasyonu, sosyal olarak daha üstün sonuçlar ürettiği için uygulanmaktadır (Djankov vd., 2002: 2).

Giriş kısıtlamalarının olumsuz sonuçları da bulunmaktadır. Devlet piyasaya girişi kısıtlayarak, yapay kıtlık rantları oluşturmakta ve tüketiciler için fiyatları arttırmaktadır. Devlet miktar kısıtlamalarıyla mülkiyet hakları oluşturmakta ve bu hakkı genellikle ayrıcalıklı kişilere transfer etmektedir. Miktarın bundan sonra kısıtlandığı durumlarda yeni firmaların piyasaya girmesi, bu hak sahiplerinden yüksek bedelle bu lisansların alınmasını gerektirmektedir (Carlton ve Perloff, 2005: 716). Ayrıca tekel gücüne sahip olan hak sahipleri mal ve hizmet arzını yüksek fiyattan sağlayabilecektir. Bu yüksek fiyatlar, tüketicilerden, firmalara bir servet transferine neden olur.

Giriş regölasyonlarını üç grupta inceleyebiliriz. Birincisi, piyasaya girişin miktar olarak kısıtlanmasıdır. Bu uygulama doğrudan giriş engelidir. İkincisi, piyasaya girişin maliyetlerinin yasal araçlarla yükseltilmesi yöntemidir ki, bu uygulama, dolaylı giriş engeli oluşturmaktadır. Üçüncü giriş engeli türü, uzun dönemli satın alma sözleşmeleridir (Svorny, 2000).

4.1.1.1 Miktar Kontrolleri

Hükümetler, bazı durumlarda dışsallıklar gibi piyasa başarısızlıklarını, fiyatlar üzerine vergi uygulayarak regüle etmek yerine, doğrudan bu faaliyet sonucu gerçekleşecek üretim miktarını kontrol ederek düzenlemektedirler. Örneğin çevreyi kirleterek negatif dışsallığa neden olan bir fabrikaya, vergi uygulamak yerine, doğrudan üretim miktarını kısıtlayarak, çevre kirliliği engellenebilir (Glaeser ve Shleifer, 2003).

Piyasaya giriş kısıtlamalarının bu şekli, bir piyasada mal ve hizmet arz edenlerin miktarını belli bir sayıda sabitleyen miktar kontrolleridir. Bu kontroller, bir endüstride potansiyel rekabetçilerin piyasaya girişi yasal olarak engellenip tek bir firmaya tekel hakkı verilerek gerçekleştirilebileceği⁴³ gibi piyasada hizmet verenlerin sayısını, belli bir lisans ve ruhsat adedinde sabitleyerek de gerçekleştirilebilir. Böylece piyasa giriş engellenmiş olur. Bu durumda, piyasaya giriş hakkı elde edenler, iktisadi anlamda rant ve imtiyaz sağlamaktadırlar. Bu iktisadi rant, imtiyazlı hakkı elde eden bireylerin, aynı yeteneklere sahip, fakat alternatif meslek gruplarında çalışanlardan daha fazla kazanması anlamına gelmektedir. Ticari taksi piyasaları, eczaneler ve kamu hizmetleri bu tür miktar kontrollerinin uygulandığı piyasalardır. Lisans alarak bir piyasaya girmiş olan meslek sahipleri, bu iş alanlarında lisanslamanın, kamu yararına olduğu için desteklenmesi gerektiğini savunurken, iktisatçılar, bu tür lisansların, bir iş kolu mensuplarına tekel gücü kazandırmak için verildiğini ileri sürmektedir (Moore, 1961: 93).

4.1.1.2 Giriş Maliyetini Yükselterek Girişin Engellenmesi

Piyasaya giriş engellerinin en yaygın şekli olan giriş maliyetlerinin arttırılması, gerekli yatırım maliyetlerinin arttırılması anlamına gelir. Bu uygulamanın en çok gözlemlendiği piyasa eğitim piyasasıdır. Doktor, avukat ve öğretmenlerin, ilgili piyasaya giriş için belirli bir eğitim programına katılması, burada zaman harcaması ve belli niteliklere sahip olması gerekmektedir. Bunların hepsi birer maliyet unsurudur. Öğrenim ücreti ve kitap alımları bu yatırımların açık maliyet kalemlerini oluştururken,

⁴³ Buchanan ve Tullock (1975), miktar kontrolleri ya da kısıtlamalarının, piyasadaki firmalar tarafından, piyasaya başka firmaların girişini engellemek için tercih edildiğini ifade etmektedir. Böylece piyasadaki firma ya da firmalar, tekel gücü elde etmektedir.

daha önemli olan zımni maliyeti, adayların harcadıkları zamanın fırsat maliyeti oluşturmaktadır (Svorny, 2000: 301).

Bürokratik engeller de, piyasaya giriş konusunda önemli bir maliyet unsuru olabilmektedir. Türkiye gibi GOÜ'lerde özellikle yabancı yatırımcılar için önemli bürokratik engeller bulunmaktadır. Bürokratik sürecin hantallığı, yatırımcılar için zaman ve para açısından yüksek maliyetlere neden olarak, piyasaya rekabetçilerin girişini engelleyebilir. Bir diğer örnek, piyasaya girişte firmalara yüksek kalite standartlarının zorlanmasıdır. Özellikle çevre kirliliği gibi negatif dışsallıkları engellemek için, firmalara, filtrasyon ve ileri teknoloji kullanımını zorlamak, piyasaya girişte maliyetleri artırabilmektedir.

Bir piyasaya girişte hizmet kalitesine yönelik regülasyonların artırılması da, giriş maliyetleri ve piyasaya giriş engeli açısından önemli olabilmektedir. Özellikle taşımacılık endüstrisinde, hava, deniz ve karayollarında faaliyet göstermek isteyenler, belli hizmet kalitesi standartlarına sahip olmak zorundadırlar. Piyasadaki mevcut firmalarla, piyasaya girmek isteyenlerin, yerine getirmek zorunda oldukları standartlar farklılaştığında, piyasaya girecekler için giriş maliyetleri yükselmekte ve giriş engellenerek, mevcut arz ediciler için tekeli yapıya neden olmaktadır. Görüldüğü gibi, giriş maliyetleri yükseltilerek piyasaya girişin engellendiği durumlarda, içeridekiler (piyasadakiler) nispi bir “tekel gücü” kazanmaktadır. Dolayısıyla bu tür regülasyonlar, içeridekiler ve dışarıdakiler arasında haksız rekabet de neden olabilmektedir.

4.1.1.3 Giriş Engeli Olarak Uzun Dönemli Sözleşmeler

Yaygın giriş engellerinden birisi de uzun dönem satın alma sözleşmelerinin varlığıdır. Genellikle uzun dönem satın alma sözleşmeleri, alt yapı yatırımlarının gerekli olduğu elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz gibi endüstrilerde yatırımcıların yatırım yapmasını teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu bağlamda yatırımcıya, bazen 50 yıl gibi uzun bir sürede, piyasada hizmet verme garantisi sağlanmaktadır. Bu süre boyunca yatırımcının ürettiği mal ve hizmet, genellikle devlet, bazen de özel sektör alıcıları tarafından sözleşme hükümleri gereğince satın alınmaktadır. Böylece

yatırımcıya, yapmış olduğu yüksek batık⁴⁴ ve sabit sermeye maliyetleri üzerinde bir getiri kazanması garanti edilmektedir. Bu anlamda uzun dönem satın alma sözleşmeleri, piyasada gerekli yatırımların yapılması açısından faydalı bir uygulamadır. Ancak bu sözleşmelerin varlığı, özellikle ilgili endüstrilerin rekabete açıldığı deregülasyon dönemlerinde, piyasaya giriş önünde bir engel oluşturmaktadır (Pepall vd., 2002: 330). Bu gibi durumlarda bazen, sözleşmelerden elde edilen fayda, rekabete açılarak elde edilmesi beklenen rekabetçi kazanımlardan daha düşük olabilmekte ve uygulama maliyetli hale gelebilmektedir.

Nedeni ne olursa olsun, giriş regülasyonu ile piyasalara girişin engellendiği durumlarda, sonuç, genellikle etkinsizliktir. Giriş regülasyonunun sonuçları üzerine en etkili çalışma Djankov vd, (2002)'den gelmiştir. Bu çalışma, 85 ülkeden alınan veriler paralelinde giriş regülasyonunun sonuçlarını incelemiştir. Elde edilen bulgular, girişin katı bir şekilde regüle edildiği ülkelerde daha fazla yolsuzluğun, daha fazla kayıt dışı ekonominin ve mallarının kalitesinde daha fazla kötüleşmenin ortaya çıktığını göstermiştir. Ayrıca çalışma, daha fazla müdahaleci ve daha az demokratik ülkelerde giriş regülasyonun daha ağır şekillerde uygulandığını ve iktisadi gelişme seviyesinin bile kontrol edildiğini göstermektedir. Kısaca çalışma, regülasyonun kamu yararı teorisi ile değil ama kamu tercihi teorisiyle bağdaşan sonuçlar göstermektedir. Piyasaya giriş, demokrasinin gelişmediği ülkelerde daha katı şekilde regüle edilmektedir. Bu regülasyon, görülebilir sosyal faydalara neden olmamakta ve regülasyondan fayda sağlayanların, siyasiler ve bürokratlar olduğu görülmektedir (Djankov vd, 2002: 35).

4.1.2. Fiyat Kontrolleri

İktisadi regülasyon türlerinden giriş regülasyonu kadar önemli olan bir diğer regülasyon türü, fiyat regülasyonudur. Fiyat kontrolleri, yasa koyucunun, piyasadaki özel sözleşme sürecine müdahale araçlarından birisidir. Fiyat kontrolleri ile regülasyon, genel olarak şu üç duruma atfen kullanılır. İlk olarak kontrol, özel sözleşmelerde fiyatlara ilişkin maddeleri düzenler ve genellikle fiyatları belli bir seviyede belirler. Bu durum kategorik olarak, taraflar arasındaki gelir dağılımını etkileyen regülasyonları

⁴⁴ Batık maliyet, bir kez yatırım yapıldıktan sonra, geri döndürülemeyen ve başka alanlarda kullanılamayan yatırımdır. Örneğin doğal gaz iletiminde kullanılan boru hatlarının geri dönüşümü yoktur.

ifade etmez. İkinci olarak fiyat kontrolleri, vergiler ve sübvansiyonlar gibi devletten destek alma ve devlete gelir transfer etme anlamına gelmez⁴⁵. Üçüncü olarak kontroller, doğrudan kamu satışlarını, alımlarını ve regüle edilen fiyatların devlet tarafından desteklenmesi anlamına gelebilecek fiyat manipülasyonlarını içermez (Cheung, 1974: 53).

Fiyat regülasyonu olarak fiyat kontrolleri, fiyatların, devlet tarafından doğrudan belirlenmesini ifade eder. Fiyatın doğrudan devlet tarafından belirlenmesi, regülasyona konu olan mal ve hizmeti arz eden firmanın, kamu mülkiyeti altında işletilmesi yoluyla olabileceği gibi özel bir firmanın fiyat yapısının, sözleşmeler yoluyla açıkça belirlenmesiyle de olabilir. Örneğin İsrail’de yüksek enflasyon dönemlerinde hükümet, bazı gıdaların, elektriğin, yakıt ve taşıma ücretlerinin fiyatlandırılmasında doğrudan belirleyici olmuştur. Fiyatın doğrudan devlet tarafından belirlenmesinde, mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması farklı aralıklarla yapılmakta ve genellikle medya yoluyla anında kamuoyuna ilan edilmekte, böylece tüketicilerin gerekli bilgiye anında ulaşmaları sağlanmaktadır (Cukierman ve Leiderman, 1984: 271).

Regülatör, fiyatı rakamsal olarak belirleyebileceği gibi, asgari veya azami fiyat sınırı belirlemesine de gidebilir. Bazı durumlarda, fiyat, regülatör tarafından belli bir formülasyona göre doğrudan belirlenir⁴⁶. Bazen de, regülatör, fiyatın belirlenmesine ilişkin kuralları koyar ve firmalar bu kurallar çerçevesinde kendi fiyatlarını belirlerler. Ancak her durumda, firmalar arasında fiyat rekabeti ortadan kalkmış olur. Türkiye’de örneğin taksilerin uygulayacakları tarifeler, Şoförler Odası tarafından belirlenmektedir. Aynı şekilde, başta elektrik, telekomünikasyon ve tarımsal alanlar olmak üzere pek çok piyasada fiyatlar doğrudan veya dolaylı olarak regülatörler tarafından belirlenmektedir. Fiyatlama sisteminin nasıl olacağına ilişkin regülasyonlar, piyasadaki firmaların kendi aralarında fiyat bazında rekabet etmelerini engellemektedir. Regülatörün tek fiyat yerine farklı fiyat seti uyguladığı durumlarda, regülasyonun daha karmaşık olacağı açıktır.

⁴⁵ İktisatçılar tarafından vergiler ya da sübvansiyonlar da piyasa başarısızlığının çözümünde kullanılan bir kamu müdahalesi aracı olarak kabul edilmesine karşın, tam olarak regülasyon yöntemleri kapsamında değerlendirilmemektedir (Cole, 2000).

⁴⁶ Fiyat regülasyonu ile ilgili formüller için Üçüncü Bölümde, Maliyet Temelli ve Fiyat Temelli Regülasyon türleri hakkındaki açıklamalara bakılabilir.

Doğal olarak, bu tür uygulamalar, hem refah kayıplarına yol açmakta, hem de daha sonra da tartışılacağı üzere, rant-arama faaliyetlerini teşvik etmektedir.

En yaygın kullanılan fiyat regülasyonları, getiri oranı ve tavan fiyat regülasyonlarıdır. Getiri oranı regülasyonu, 20. yüzyılın büyük bir kısmında ve özellikle Amerika’da yaygın bir biçimde kamu hizmetlerini regüle etmek için kullanılmıştır (Pint, 1992: 564). Fiyat regülasyonu, genellikle firmanın yatırım maliyetlerini kurtarmak için uygulanır. Regüle edilen fiyatlar, firmaya, özel formüllerle belirlenen bir getiri oranı ve amortisman payı kadar gelir sağlar. Bu tarz bir getiri oranı fiyat regülasyonu, firmaya, eskiyen yatırım araçlarını değiştirmesi ve gelişen yeni teknolojiyi uygulaması yönünde herhangi bir teşvik sağlamaz (Biglaiser ve Riordan, 2000: 745). Buna karşın tavan fiyat regülasyonu, firmaların yeni teknolojiler kullanması ve maliyet azaltıcı güdülerle çalışması yönünde teşvikler sağlar. Uygulamada tavan fiyatı, belirli aralıklarla gerçekleştirilir.

Fiyat regülasyonu genellikle fiyatın, rekabetçi seviyenin üzerinde belirlendiği doğal tek el endüstriler için uygulanan bir yöntemdir. Doğal tek elin neden olacağı bu fiyat yapısından tüketiciyi korumak için düzenleyici olarak yetkilendirilen düzenleyici kurumlar, farklı yöntemler kullanarak fiyatları regüle etmektedirler. Bu durumda fiyat regülasyonu, bir yandan yatırımcılar için adil bir getiri sağlamak, Diğer yandan, fiyat istismarından tüketiciyi korumak için uygulanır. Bu nedenle, doğal tek el olmayan endüstrilerde de fiyat regülasyonları uygulandığını görmek mümkündür (Netz, 2000).

Fiyat kontrollerini amaçları bağlamında ele alacak olursak, genel olarak fiyat regülasyonunun, rekabetçi piyasa sonuçlarına yakın sonuçlar sağlamak temel amacı yanında, iktisadi etkinlik gibi hedefleri bulunduğunu da ifade edebiliriz (Intven ve Tetrault, 2000: IV-1). Bu bağlamda fiyat, marjinal maliyete eşitlendiğinde dağıtımda etkinlik, belirli bir çıktı seviyesini sağlamaya yetecek olan girdilerin etkin bir karmasını sağladığında üretimde etkinlik ve kaynaklar en yüksek değerinde kullandığında dinamik etkinlik sağlanmış ve sonuçta iktisadi etkinlik amacına ulaşılmış olur. Fiyat regülasyonun bir diğer amacı olarak fiyatlar, tüketici ile firma ve farklı talep esnekliğine sahip tüketici grupları arasındaki dengeyi adil bir şekilde sağlamalıdır. Bu bağlamda fiyatlar, tüketiciyi, tek elci fiyattan koruyarak tüketici-firma dengesini, özellikle farklı bölgelerdeki ve farklı alanlardaki (hane halkı ve sanayici gibi) tüketiciler arasında fiyat

sübvansiyonlarına neden olmayarak da tüketici-tüketici dengesini sağlamalıdır. Elbette tek başına fiyat regülasyonu ile bu amaçları dengede sağlamak oldukça zordur. Bu nedenle birinci en iyiden ziyade, ikinci en iyi amaç edinilebilmektedir.

Son olarak fiyat kontrollerinin piyasalar üzerinde pek çok etkisi bulunmaktadır⁴⁷. Genel olarak fiyat regülasyonunun sonuçları iktisadi anlamda etkin değildir. Fiyat kontrolleri, firmaların, kalitesiz mallar üretmelerine ve üretim teknolojisi olarak maliyet azaltıcı motivasyonlardan uzaklaşmalarına neden olabilmektedir. Genellikle firmaların kaliteye ilişkin değişiklikleri sadece kısa dönemde geçerli olmaktadır. Bu nedenle fiyat kontrolleri etkinsizdir ve politik olarak uzun dönemde sürdürülebilir olması mümkün değildir (Murphy, 1980: 291).

4.2. Sosyal Regülasyonlar

İktisadi regülasyonlar, bir endüstrinin karlılığı, rekabet yapısı, fiyat değişimleri ve giriş engelleri gibi hususlarla ilgilidir. 1970'lerden sonra bazı regülasyon uygulamaları, işyeri sağlığı ve güvenliği, tüketicilerin satın aldıkları mallar hakkında bilgi, bu malların güvenilirliği ve çevresel kalite gibi daha ziyade sosyal içerikli sorunlara yönelmişlerdir. Sosyal regülasyonlarla iktisadi regülasyonlar arasında üç temel fark bulunmaktadır (Harrington vd. 1986: 12):

1. Sosyal regülasyonlar için tesis edilen düzenleyici kurumlar, spesifik bir endüstri için kurulan iktisadi amaçlı düzenleyici kurumların aksine, çok fazla sayıda endüstri ve farklı çıkar gruplarıyla karşı karşıyadır.
2. Sosyal düzenleyici kurumlar, bir firmanın faaliyetlerinin ve tüketicinin davranışlarının sadece bir tarafıyla ilgilenirken, diğer düzenleyici kurumlar, belirli bir endüstri tarafından alınan kararların büyük bir kısmını regüle etmektedir.
3. Sosyal regülasyonlar, birbiriyle ilgili olmayan pek çok farklı endüstrinin sorunlarıyla ilgilendiğinden, spesifik bir piyasa hakkında uzmanlık gerektiren iktisadi regülasyonlara göre daha karmaşık hususlarla ilgilidir.

⁴⁷ Fiyat kontrollerinin iktisadi etkileri, İkinci Bölüm'de, regülasyonun fayda ve maliyetlerinin ele alındığı kısımda detaylı olarak açıklanmaktadır.

Sosyal regülasyonlar, sonuçları itibarıyla doğrudan iktisadi etkileri olmayan düzenlemeleri içermektedir. Örneğin bir giriş engeli ya da fiyat kontrolü, doğrudan mal ve hizmetin fiyat ve çıktı miktarını etkilerken, çevre kirliliğini azaltmak için uygulanan bir regülasyonun bu tür etkileri, en azından dolaylı olarak ortaya çıkacaktır. Diğer yandan, sosyal regülasyonlar, doğrudan çevreye, sosyal refaha ve kişisel tercihlere yönelik uygulamalardır. Ancak iktisadi nedenleri açısından baktığımızda dışsallıklar, kamusal mallar ve bilgi asimetrisi, çevresel, sağlık ve güvenlik regülasyonları için teorik gerekçe sağlamaktadır (Gruenspecht ve Lave, 1989). Fiyat dışı piyasa ilişkileri açısından ele alabileceğimiz sosyal regülasyonları, çevresel regülasyonlar, sağlık ve güvenlik regülasyonları ve hizmet kalitesine yönelik regülasyonlar olarak sıralayabiliriz. Bu tür regülasyonların ekonomi üzerindeki etkileri, iktisadi regülasyonların aksine genellikle pozitifdir⁴⁸.

4.2.1. Çevresel Regülasyon

Çevresel regülasyon, yasal olarak, yasaklar ve zorlamalar getirerek çevresel dışsallıkları içselleştirmeyi amaçlar. Örneğin yasalarla düzenlenmiş kirlilik emisyon standartları, taraflara, iktisadi faaliyetleri sonucu neden olabileceği kirlilik düzeyinin ne kadar olabileceğini göstererek, sorumluluk yüklemektedir. Böylece piyasa aktörlerinin belirli politik hedeflere uymalarını sağlayan ekonomik bir araç olarak kullanılabilirler. Bu nedenle çevresel regülasyona “emir-kontrol” regülasyonu da denmektedir. Aslında çevresel regülasyonun sınırlarını tam olarak belirlemek ve spesifik bir tanımlama yapmak çok kolay değildir. Yine de çevresel regülasyon, doğal çevreyi korumaya ilişkin devlet müdahaleleri olarak tanımlanabilmektedir. Örneğin kirlilik ile ilgili tüm yasal düzenlemeler, sorumluluk kurallarından, çevresel vergilere ve çevresel ceza yasalarına kadar genişleyebilir. Bu bağlamda iktisatçılar, piyasa başarısızlığına neden olan çevresel sorunların çözümüne yönelik farklı kamu müdahalesi türleri açıklamışlardır. Regülasyon, vergileme ve transfer ödemelerinin hepsi, iktisadi bakış açısından kamu müdahalesinin klasik araçları olarak incelenmektedir. Tüm bu karışıklığı engellemek

⁴⁸ Sosyal ve iktisadi regülasyonların, ayrıntılı fayda-maliyet analizi için Hahn ve Hird (1991) ve Hahn (2000)’e bakılabilir. Bu çalışmalar, ABD’de sosyal regülasyonların faydalarının, maliyetlerinden yüksek olduğunu, iktisadi regülasyonların da maliyetli olduğunu göstermektedir.

için literatürde, hem sorumluluk kuralları hem de yasal araçlar, çevresel regölasyon altında tartışılmaktadır (Faure, 2000: 443-444).

4.2.2. Sağlık ve Güvenlik Regölasyonu

Bazı piyasalarda, özellikle çalışanların sağlığı ve güvenliği açısından, bazı riskli çalışma koşulları ortaya çıkabilmektedir. Bu piyasalarda çalışma koşulları, güvenli olacak şekilde regüle edilmediğinde, sağlık ve güvenlik standartları, genellikle işveren tarafından iyileştirilmez. Bu durumda çalışma koşullarının iyileştirilmesi için regölasyon gereklidir. Zira devlet regölasyonu yasal yaptırım gücü sayesinde işyeri standartlarını belirleyebilmekte ve işverene uygulatabilmektedir. Diğer yandan, bazı iktisadi faaliyetlerin dışsal etkileri, bu faaliyet içinde yer almayan kişileri de etkileyebilmektedir. Bu durumda sağlık ve güvenlik regölasyonları, çevresel regölasyonlarla aynı durumda ele alınır.

Güvenlik regölasyonu, diğerleri için zarar riski oluşturan faaliyetleri kontrol etmek için uygulanmaktadır. Bu riski regölasyon ile kontrol etmenin, standart belirleme, faaliyeti tamamen yasaklama, kuralları çiğneyenlere para cezası verme ve lisanslarını iptal etme gibi bazı yöntemleri bulunmaktadır (Shavell, 1993: 279). Bu tür sosyal regölasyon türleri, yapısı itibarıyla bizzat devlet tarafından uygulanır ve daha önce uygulanan zorunlulukların neden olduğu yapıyı değiştirir. Ancak devlet tarafından uygulanan sosyal regölasyonların maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı, zarara neden olan taraf için sorumluluk kuralları önerilmektedir (Shavell, 1984). Zira sorumluluk kuralları, yasalarla belirlenmekte ve yapısı itibarıyla devlet regölasyonundan farklılaşmaktadır. Özel bir niteliği bulunmakta ve yasal güvence altında bulunduğu için, zarara neden olan faaliyet gerçekleştiği anda caydırıcı etkisi ortaya çıkmaktadır. Böylece bir yandan devlet regölasyonu çıkarma ve uygulama maliyetleri ile çıkarılan yeni kurallara, piyasanın uyum sorunları gibi maliyetler engellenmiş olurken, Diğer yandan, yasanın caydırıcı gücü nedeniyle zarara neden olan faaliyetin yapılmadan engellenmesi söz konusu olmaktadır.

Genel anlamda devlet regölasyonu ve bir sosyal güvenlik sisteminin, sağlık ve güvenlik konusundaki riskleri azaltmak için daha fazla güdü sağladığı kabul edilmekle birlikte, piyasa, devlet regölasyonu, sosyal güvenlik sistemi ve haksız fiili esas alan

sorumluluk kurallarından oluşan karma bir sistemin, olası riskleri daha fazla azaltacağı açıktır (Viscusi, 1989). Devlet regülasyonu ve piyasalar, riski azaltma konusunda, piyasa aktörlerine daha etkin güdüler sağlayabilir. Sosyal güvenlik sistemi, ortaya çıkan zararın tanziminde faydalı olabilir. Diğer yandan, haksız fiile neden olanın cezalandırıldığı bir sorumluluk hukuku sistemi de caydırıcılığa sahiptir. Sonuç olarak uygulamada da sıkça karşılaşıldığı gibi sağlık ve güvenlikle ilgili risklerden korunmak için sadece devlet regülasyonunu tercih etmek yerine, bu yöntemlerin karması bir sistem uygulanması, sağlık ve güvenlik sorunlarının düzenlenmesinde daha etkin bir yapı tesis edecektir.

4.2.3. Hizmet Kalitesini Geliştirmeye Yönelik Regülasyonlar

Bir diğer sosyal regülasyon türü, hizmet kalitesinde kötüleşmeyi engelleyici ve çözücü regülasyonları içermektedir. Bu regülasyon türünde bir piyasada hizmet veren birey, firma ve organizasyonların, ilgili kurumlar tarafından belirlenmiş bazı mesleki standartları sağlamaları gerekir. Hem özel mülkiyet hem de kamu mülkiyeti altındaki bir okul ve hastanenin faaliyet gösterebilmesi için gerekli standartları yerine getirmesi gerekir. Odaların ve sınıfların iyi aydınlatılması, belli bir ses düzeyinden yalıtılmış olması ve belli sayıda insana hizmet verebilecek şekilde inşa edilmiş olması gerekir.

Bu regülasyonlar, tüketici memnuniyetine hizmet eden uygulamalar olarak düşünülebilir. Gerekli standartların sağlanması, tüketiciler açısından memnuniyete, standartların çiğnenmesi, memnuniyetsizliğe neden olur. Dolayısıyla hizmet kalitesine yönelik regülasyonların uygulanmasında kullanılan unsurlardan biri, zorunlu düzenlemelere uymayanların şikayet edileceği düzenleyici kurumların tesis edilmesi ve bu kurumların etkin bir şekilde işleyebilmesidir.

4.3. Süreç Regülasyonu

Yaygın olmamakla birlikte, regülasyon çalışmalarında, üçüncü regülasyon türü olarak süreç regülasyonu da kullanılmaktadır. Süreç regülasyonu, düzenleyici süreçte regülasyona tabi olan tarafların karşılaştıkları bürokratik ve kurumsal uygulamalara atfen kullanılır. Başka bir ifadeyle, kamu ve özel sektör faaliyetinin regülasyonunda, üretici ve tüketiciler tarafından katlanılan bürokratik zorunluluklar ve idari maliyetler

anlamına gelir. Süreç regülasyonu ve diğer regülasyon türleri arasındaki farklılık çok açık değildir. Örneğin kırtasiye giderleri, çevre sağlığı ve işgücü güvenliği gibi bazı sosyal regülasyonların da bir unsuru olabilmektedir. Bu nedenle özellikle sosyal regülasyon türleri ile süreç regülasyonu arasında yakın benzerlikler görülebilir.

Bu tezi kapsamı açısından, süreç regülasyonu ile diğer regülasyon türleri arasında asıl farklılık, süreç regülasyonunun, regülasyon sürecinin işleyişine ilişkin özelliklere atfen kullanılmasıdır. Bu anlamda regülasyonu türlerine göre ayırarak, farklı regülasyon uygulamalarının fayda-maliyet analizini, farklı açılardan yapabiliriz. Bu bağlamda süreç regülasyonu analizi, regülasyonun bir süreç olarak içerdği kurumsal ve idari maliyetleri görmemize yardımcı olur. Örneğin GOÜ’lerde süreç regülasyonunun en önemli maliyet unsurları, etkin olmayan bürokratik yapı ve yüksek seviyedeki yolsuzluktur.

Fiyat kontrolleri ve giriş engelleri gibi iktisadi regülasyon araçları ile çevre, güvenlik ve sağlık gibi sosyal regülasyon araçları, piyasalara yapılan devlet müdahalesini içerdği için, bu regülasyon yöntemlerinin fayda ve maliyetleri, bu araçların etkin olup olmadığı sorusuna cevap olacaktır. Ancak süreç regülasyonu, iktisadi veya sosyal, bütün regülasyon türleri ve araçlarının, uygulanma süreçlerinde, düzenleyici yönetime ilişkin aksaklıklardan kaynaklanan maliyetleri anlamamıza yardımcı olacaktır. Bu alanda yapılmış kapsamlı bir çalışma, 1977-2000 yılları arasında ABD’de iktisadi, sosyal ve süreç regülasyon maliyetlerini inceleyerek, en yüksek maliyetin, süreç regülasyon maliyetlerine ait olduğu göstermiştir (Guasch ve Spiller, 1999: 22). Bu bağlamda süreç regülasyonu, regülasyonun analizinde daha kapsamlı bir bilgi sağlamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMADA REGÜLASYON

Uygulamada regülasyonlar, iktisadi faaliyet içindeki tüm piyasaları kapsamına rağmen, düzenleyici süreç üzerine yapılan çalışmalar, regülasyonu, genellikle ağ endüstrileri ile ilişkili olarak incelemektedirler. Bunun nedeni, ağ endüstrilerinin doğal tekel piyasa özelliklerine sahip olmasıdır. Teknolojik gelişmeler paralelinde iktisadın, ağ endüstrileri üzerine getirdiği teoriler değişmiş ve bu endüstrilerin yapılarında rekabetçi değişimler kabul görmeye başlamıştır. Daha önce endüstrilerin tamamının doğal tekel olarak kabul edilmesi, bu endüstrilerin dikey bütünleşik yapı altında ve devlet mülkiyetinde işletilmesini gerektirirken, rekabetçi gelişmeler, endüstrilerin dikey olarak ayrışmasını getirmiştir. Böylece herhangi bir ağ endüstrisinin tamamı değilse bile, bazı rekabetçi bölümlerinin özel sektör mülkiyetine bırakılmasına ve rekabete açılmasına başlanmıştır.

Bu süreçte katı devlet regülasyonları, yerini daha rekabetçi regülasyon uygulamalarına bırakmıştır. Pek çok durumda özelleştirme ve deregülasyon, regülasyon yerine tercih edilmektedir. Fiyatların regüle edildiği durumlarda regülasyon, firmalara, daha rekabetçi motivasyonlarla faaliyet şansı tanımaktadır. Bu tür rekabetçi alternatif ve avantajların ortaya çıkmasıyla birlikte, regülasyonun piyasa üzerindeki etkileri tartışılarak, regülasyon, özelleştirme, deregülasyon ve rekabet arasında fayda-maliyet analizleri yapılmıştır. Böylece düzenleyici süreçte hangi yöntemin kabul edileceği daha anlaşılır hale gelmektedir.

Ağ endüstrilerinin düzenleyici süreçteki öneminden dolayı bu bölüm, ağ endüstrilerinin yapısını, regülasyon önemini, hangi fiyat ve giriş regülasyonlarının uygulandığını, bu regülasyonların hangi koşullarda ne kadar etkin olduğunu analiz etmektedir. Bu bağlamda ilk olarak ağ endüstrilerinde yaygın olarak kullanılan dikey entegrasyon ve kamu mülkiyeti alternatifi bir giriş regülasyonu yöntemi olarak tartışılmaktadır. Daha sonra ağ endüstrilerinin regülasyonunda en fazla kullanılan fiyat regülasyonları, fiyat ve maliyet temelli regülasyonlar, göreceli rekabet ve çapraz sübvansiyon yöntemleri analiz edilmektedir.

1. AĞ ENDÜSTRİLERİNİN YAPISI

Ağ endüstrileri, mal ve hizmetlerin, bir tesiste üretilip, fiziki bir dağıtım ağı vasıtasıyla son kullanıcılara ulaştırıldığı endüstri yapısı olarak tanımlanmaktadır. Üretilen malın, tüketiciye ulaşması için fiziki bir iletim ve dağıtım ağına ihtiyaç bulunmaktadır (Picker, 1999). Her hangi bir ülkede düzenleyici sürecin can alıcı noktasında, ülke ekonomisi ve sosyal yaşam için hayati öneme sahip telekomünikasyon, doğal gaz, taşımacılık, elektrik, su gibi alt yapı hizmetlerini sağlayan ağ endüstrileri bulunmaktadır. Ağ endüstrilerinde, herkes için vazgeçilmez mal ve hizmetlerin üretiliyor olması, bu endüstrilerdeki mülkiyet yapısı, fiyatlama politikaları ve şirketlerin yönetim şekilleri gibi konuları üzerinde önemle durulur hale getirmiştir. İktisadi anlamda teorik ve teknolojik gelişmelerin, bugünkü kadar gelişmediği dönemlerdeki endüstri yapıları ile günümüzdeki endüstri yapıları arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle GÜ'ler, geçmişteki kamu mülkiyeti deneyiminden farklı olarak, bu endüstrilerin tamamında rekabeti, endüstri içinde kurumsal olarak yerleşik hale getirmeyi ve iktisadi açıdan etkinlik sağlamayı başarmışlardır.

Türkiye açısından durum, GÜ'ler ve bazı GOÜ'ler kadar açık değildir. Zira günümüzde GÜ'ler bu endüstrileri rekabete açarken, bazı GOÜ'ler de neredeyse tamamen dikey bütünleşik yapı altında kamu mülkiyeti uygulamaya devam etmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan pek çok ülke de, en azından rekabetin bu endüstrilere tam olarak yerleşeceği zamana kadar, yarı kamu mülkiyeti, yarı rekabetçi yapı gibi karma sistemler uygulamaya devam etmektedir. Bu nedenle ağ endüstrilerinin hem giriş ve fiyat gibi doğrudan iktisadi regülasyonu, hem de çevre, sağlık, güvenlik, hizmet kalitesi ve tüketici koruma gibi daha çok doğrudan sosyal ve dolaylı olarak iktisadi anlamda regülasyonu, Türkiye için oldukça önemli olmaktadır.

1.1. Ağ Endüstrilerinin Özellikleri ve Benzerlikleri

Bir toplum açısından ağ endüstrilerinin belirgin özelliği, bu endüstrilerde üretilen hizmetlerin, herkesin mutlaka ihtiyaç duyduğu evrensel hizmetler olmasıdır (Chen, 2004; Kessides, 2004: 29). Bir ülke içinde yaşayan herkes, ister kırsal kesimde, ister nüfus yoğunluğu fazla olan şehirlerde olsun, mutlaka suya, elektriğe, yola, telekomünikasyon hizmetlerine ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle ağ endüstrilerinde

üretileen mal ve hizmetler, her tüketiciye ulaştırılmaktadır. Sosyal hayat açısından önemi yanında aē endüstrilerden saēlanan alt yapı hizmetleri, teknolojik gelişmenin ncülüēünü yaparak, iktisadi kalkınma ve büyüme için en gerekli unsurlarından birini oluşturmaktadır (Posner, 1969: 549; Newbery, 2001).

Tablo 3.1. Aē Endüstrilerinin Yapısı

ENDÜSTRİ	ÜRETİM	İLETİM	DAēITIM
Telekomünikasyon	Telekomünikasyon Terminal Donanımı	Uzun Mesafeli Görüşme ve Yerel Telekomünikasyon Hizmetleri	Yerel Telekomünikasyon Hizmetleri
Elektrik	Üretim Santralleri	Yüksek Gerilim İletim Hatları	Düşük Voltajlı Yerel Daēıtım Hatları
Doēal Gaz	Doēal Gaz Kaynakları	Uluslararası Boru Hatları	Yerel Daēıtım Hatları
Hava Tařımacılıēı	Uçaklar	Hava Trafik Kontrol ve Uçaklar	Havaalanları
Demiryolu Tařımacılıēı	Trenler	Demiryolları	Ara Demiryolları
Karayolları-Kamyon Tařımacılıēı	Kamyonlar	Anayollar	Ara Yollar, Daēıtım Terminalleri

Kaynak: Crandall ve Ellig, 1997: 7; Geddes, 2000: 1164.

Aē endüstrilerinin bu genel yapısı yanında, özel olarak regüle edilmesi gereken bazı teknik kısımları bulunmaktadır. Tablo 3.1’de gösterildiēi gibi bu endüstrilerde üretilen mal ve hizmetler, üretim, iletim ve daēıtım aşamalarında farklı üretim süreçlerinden geçerek tüketiciye ulaşmak zorundadır. Başka bir ifadeyle aē endüstrilerinde üretilen bir mal ya da hizmetin, tüketiciye ulaşması için endüstrinin altyapısını oluşturan bir aēı kullanması gerekmektedir. Bu altyapının inşası, yüksek, batık ve sabit maliyetler gerektirdiēi ve üretim aşamasında ölçek ekonomileri etkili olduēu için, aē

endüstrilerinin iktisadi açıdan en hassas özelliği, doğal tekel⁴⁹ niteliğe sahip olmalarıdır (Geddes, 2000: 1163).

Ağ endüstrilerinin, gelişen teknolojiyle birlikte değişen bu özelliği⁵⁰, bütün endüstriler için dikey bütünleşik yapıdan ziyade, dikey ayrışmanın, ortak özellik haline gelmesine neden olmuştur. Ancak bu durumda ilgili endüstrinin etkin bir şekilde çalışması için ağı, doğal tekel özelliğe sahip kademeleri ile rekabetçi kısımları arasında bağlantı sağlayacak standart bir politika ve işbirliği gerekmektedir. Dolayısıyla endüstrinin bazı kısımlarının doğal tekel özelliği taşıması, endüstrinin bütün olarak mutlaka tek bir tekel firma mülkiyeti altında faaliyet göstermesi gerektiği anlamına gelmez. Zira ölçek ekonomileri ve yüksek batık maliyetler içeren kısımların varlığı, mal ve hizmet üretiminde karşılaşılan maliyetler içinde en yüksek maliyet kalemi değildir. Bu nedenle doğal tekel ve rekabetçi kısımlar arasında etkin bir bağlantı, tekel mülkiyetine alternatif bir yapı sağlayabilir (Joskow ve Noll, 1999: 1251).

Tablo 3.2. Ağ Endüstrilerinin Rekabetçi ve Rekabetçi Olmayan Bölümleri

Endüstri	Genellikle rekabetçi olmayan bölümler	Rekabetçi olduğu veya olabileceği kabul edilen bölümler
Telekomünikasyon	Yerel telefon hizmetleri	Uzun mesafeli şebeke ve cep telefonu hizmetleri
Elektrik	Yüksek voltaj iletim ve yerel dağıtım	Üretim ve son kullanıcılara arz
Doğal Gaz	Yüksek basınçlı iletim ve yerel dağıtım	Üretim, son kullanıcılara arz ve stoklama
Hava Taşımacılığı	Havaalanı hizmetleri	Uçak şirketleri, bakım-onarım hizmetleri ve ticari faaliyetler
Demiryolu Taşımacılığı	Sinyalizasyon altyapısı	Tren şirketleri ve bakım onarım hizmetleri
Su	Yerel dağıtım ve atık suyu toplama hizmetleri	Üretim, uzun mesafeli taşıma, arındırma ve lağım atıklarını değerlendirme

Kaynak: Gonenc vd., 2001; Kessides, 2004.

⁴⁹ Bir endüstride tüm piyasa talebini tek bir firma, iki ya da daha fazla firmanın sağlayabileceğinden, daha düşük birim maliyetle sağlayabiliyorsa (subadditivity), bununla birlikte piyasaya girişler doğal olarak cazip değilse ve rekabetçi başka firmaların piyasada kalabilmesi olası değilse (sürdürülebilirlik), piyasadaki tek firma doğal tekel olarak adlandırılır (Baumol, 1977: 810).

⁵⁰ Hızlı teknolojik gelişmeyle birlikte, ağ endüstrilerindeki doğal tekel görüşü giderek zayıflamıştır (Winston, 1993: 1267).

Gelişen teknolojik ve teorik yapı bağlamında ağ endüstrilerinin bir diğer özelliği, Tablo 3.2’de gösterildiği gibi endüstrilerin üç alanının da kendi içinde rekabetçilik düzeyi açısından farklılaşmasıdır. Ancak genel olarak ağ endüstrilerinin neredeyse tamamında, üretim ve halka arz aşamasında rekabetin mümkün olduğu yaygın olarak kabul görmektedir (Helm ve Jenkinson, 1998: 3-4). Bunun dışında her endüstri kendi içinde farklı özelliklere de sahip olabilmektedir. Elektrik endüstrisinde iletim, doğal tekel özelliği sergilerken, üretim ve dağıtımda rekabet mümkündür. Doğal gaz endüstrisinde boru hatları doğal bir tekel iken, daha büyük alıcılara arz, tekelleşmiş özellik sergilemez. Telekomünikasyon endüstrisinde yerel iletişim hizmetleri, uzun mesafeli hizmetlere ve arza göre daha fazla doğal tekel özelliği göstermektedir. Demiryolu endüstrisinde rayların ve istasyonların alt yapısı doğal tekel iken, trenlerle taşımacılık değildir (Vickers, 1995: 1). Dolayısıyla endüstrilerin her biri, kendi içinde, tekel ve rekabetçi aşamaları farklı düşünülerek regüle edilmektedir.

Ağ endüstrilerinin bir diğer özelliği, ağ dışsallıkları üretmeleridir. Bu dışsallıklar, pozitif olabileceği gibi negatif de olabilir. Bu endüstrilerdeki en belirgin negatif dışsallık, hizmetin sağlanmasında ortaya çıkan tıkanıklıktır. Bir devlet yolunda trafiğin yoğunlaştığı saatlerde yolu kullananlar, bu ağı kullandıkları için yüksek seviyede oranda negatif dışsallıkla karşı karşıya kalırlar. Aynı şekilde telefon hizmetinden faydalanmak için yapılan aşırı talep, ağın tıkanmasına ve hizmet verememesine neden olarak, telefon hizmetinden faydalanmak isteyenler için negatif ağ dışsallığına neden olmaktadır.

Diğer yandan, ağ endüstrileri, kullanıcıları için, yüksek oranlarda pozitif ağ dışsallığı da sağlamaktadır. Zira belli bir hizmeti vermek için gerekli alt yapı bir kez tesis edildikten sonra, bu hizmetten faydalananların sayısı arttıkça, ilgili iktisadi faaliyetten elde edilen kazanımlar da artacaktır. Örneğin bir abonenin telefon hizmetinden faydalanma talebi, bu bireyi aramak için telefon ağını kullanmak isteyenlerin sayısı ile birlikte artar. Aynı şekilde büyük bir otobüs, demiryolu ve havayolu ağı, çok farklı yol rotası seçeneği ve çok sayıda gidilecek yer olasılığı sunar. Bu durumda tüketiciler, bir mal ve hizmeti kullananların sayısı arttıkça ve ağ genişledikçe, daha fazla fayda sağlayacaktır (Shelanski ve Sidak, 2001: 8). Sonuç olarak ağ endüstrileri, kullanıcıları için hem negatif hem de pozitif dışsallık üretmektedir.

Ağ endüstrilerinin, tamamlayıcılık, uyumluluk, belli standartlara sahip olma, değişim maliyetleri ve kenetlenme gibi ikinci derece önemli olan ve daha spesifik özellikleri de bulunmaktadır. Öncelikle ağ endüstrilerinde üretilen mal ve hizmetlerin çoğu tamamlayıcı mallardır (Economides, 1996). Telefonla görüşme yapabilmek için bir kablo bağlantısına ve telefon cihazına, elektrikten faydalanmak için bir lambaya ve elektrik kontağına, doğal gaz için kombiye, uçağa binebilmek için rezervasyondan bilet almaya ihtiyaç duyulmaktadır⁵¹. Dolayısıyla ağ hizmetleri, tamamlayıcı mallardır. Bu tamamlayıcılık, aynı zamanda tamamlayıcı mallar arasında uyumlu olma zorunluluğunu getirmektedir. Trenlerin gidebilmesi için, rayların, trenlere uyumlu olması ve telefon görüşmeleri için uyumlu fiber optik kablolar gereklidir. Bu malların tamamlayıcılık ve uyumluluk özellikleri, malların üretiminde aynı standartlara uymayı gerektirir. Ağ endüstrilerinde üretilen malların, tamamlayıcı mallarıyla uyumlu olması için aynı standartlara sahip olması gerekliliği, farklı alanlarda üretim yapan firmaların, bu standartlar üzerinde anlaşmalarını gerektirir. Bu da regülasyonun olmadığı durumlarda bir koordinasyon sorunu doğurabilir. Ancak standartların devlet regülasyonu ile belirlendiği durumlarda firmaların bu koordinasyonu sağlamak için özel çaba sarf etmeleri gerekmez.

Ağ hizmetlerinin, farklı malların tamamlayıcılığına gereksinim duyması, beraberinde üretici ve tüketiciler için yeni teknolojileri öğrenme ve onlara uyum sağlamayı ifade eden değişim maliyetlerini getirmektedir. Telefon, elektrik ve doğal gaz kullanmanın tekniği değiştiğinde, tüketicilerin, bu değişime uyum sağlaması bir takım maliyetler içermektedir. Aynı şekilde havayolu hizmeti sağlayan şirketler, uçak üreticileri tarafından sağlanan hizmet ve yedek parçaların değişmesiyle, bu değişime ayak uydurmaya çalışır ve bir takım maliyetlere katlanırlar. Dolayısıyla ağ hizmetlerinin kullanıcıları, tamamlayıcı unsurların değişimine kenetlenmiş (locked-in) olurlar. Bu durumda kenetlenmenin seviyesi, farklı bir hizmete geçmenin ve yeni bir teknolojiye uyum sağlamanın maliyeti hesaplanarak belirlenir. Bu maliyetler, kullanıcıların, yeni bir

⁵¹ Aynı şekilde bilgisayar endüstrisindeki malların kullanımı da önemli ölçüde tamamlayıcılık içermektedir. Bir bilgisayarın tam olarak kullanıma hazır olması, monitör, yazılım programları, cd okuyucu, cd gibi pek çok farklı malın kullanımını gerektirdiğinden, bilgisayar endüstrisi de, ağ endüstrisi olarak incelenebilmektedir (Shy, 2001). Ancak burada incelenen ağ endüstrilerinden farklı olarak, bilgisayar endüstrisi önemli ölçüde rekabetçidir. Bu nedenle bu tezde, regülasyona daha fazla konu olan tekel niteliğe sahip endüstriler üzerinde durulmaktadır.

teknolojiye kenetlenme ve yeni bir teknolojinin tüketiciler tarafından benimseme seviyesini gösterir. Bu maliyetlere bir bütün olarak⁵², değişim (switching) maliyetleri denir (Shy, 2001: 18).

1.2. Ağ Endüstrileri Arasındaki Farklılıklar

Ağ endüstrileri, genel anlamda aralarındaki ortak özelliklerine rağmen, bazı belirgin özellikleri itibarı ile de farklılaşmaktadırlar. Bu farklılıkların bir sonucu olarak, her bir endüstri için, alanında uzmanlaşmış ve teknik donanımına sahip düzenleyici kurumların tesis edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle ağ endüstrileri arasındaki farklılıkları görmek, düzenleyici kurumların varlık nedenlerinden birini anlamamıza yardımcı olacaktır. Öncelikle karayolu, demiryolu ve havayolu taşımacılığı ile telekomünikasyon, elektrik ve doğal gaz endüstrileri, hizmetlerin sağlandığı araçlar açısından farklılaşmaktadır. İki grup arasındaki belirgin fark, ilk grup endüstrilerin doğal tekel özelliklerinin, ikinci grup endüstrilere göre daha önemsiz olmasıdır. Bu nedenle taşımacılık endüstrisinde ağırlıklı olarak rekabetten söz etmek mümkün iken, ikinci grup endüstrilerde özelleştirme ve rekabete açılma durumlarında bile regülasyona ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu genel farklılık dışında, ikinci grup endüstriler arasındaki farklılıklara da bakılabilir. Bu anlamda telekomünikasyon, elektrik ve gaz piyasalarını ele alabiliriz. İlk olarak telekomünikasyon hizmetleri iki nedenle elektrik ve doğal gaz endüstrisinden farklıdır. Öncelikle telefon hizmeti alan bir abone, elektrik ve doğal gazın aksine iki taraflı olarak bu hizmeti alır. Elektrik ve doğal gaz hizmetinde, hizmeti alan kişi-tüketici, doğrudan hizmeti arz eden taraf ile karşılaşırken, örneğin bir telefon görüşmesinde hizmet, görüşme yapılan diğer taraf ile görüşülerek sağlanır. Dolayısıyla telekomünikasyon hizmetlerinde, diğerlerine göre daha fazla oranda ağ dışsallıkları bulunmaktadır. Buna göre telefon ağına bağlanan her bir aboneye sağlanan hizmetin değeri, ağına bağlanan diğer abonelerin sayısına göre belirlenir. Bu nedenle telekomünikasyon hizmetlerinde regülasyon ve rekabet, bu telefon bağlantısı hizmetini, ağ dışsallıkları sorununu çözmeyi ve endüstriyi, yeni teknolojik gelişmelere anında uyumlu hale getirmeyi de içermelidir (Newbery, 2001: 309). Aynı şekilde elektrik

⁵² Shapiro ve Varian (1999), sözleşmeler, eğitim ve öğrenme, veri değiştirme ve eski yapıya bağlı kalma gibi değişim maliyetlerine neden olan, farklı kenetlenme türleri göstermiştir.

endüstrisini diğerlerinden ayıran özelliği, elektriğin depo edilememesidir. Bu nedenle elektrik, talep edildiğinde sağlanması gerektiğinden, arz açığının yönetimi çok hassas hale gelmektedir.

Diğer yandan, telekomünikasyon hizmetlerinden kaynaklanan herhangi bir belirgin risk durumu söz konusu değilken, elektrik ve doğal gaz hizmetlerinde yüksek oranda güvenlik riski ortaya çıkabilmektedir. Örneğin eğer bir arıza nedeniyle doğal gaz arzı kısa bir süre bile kesilse, arıza için yapılan onarım ve sıkışan gazın, sızma ve patlama riski ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde elektrik arzı sırasında, yangın ve elektrik çarpması riskleri ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle ilgili endüstrilerde iktisadi regülasyonların yanı sıra, belirgin risk durumlarına uygun sosyal regülasyonların tesis edilmesi gerekmektedir.

Bu teknik meselelerin yanında rekabetin, piyasalara göre farklı seviyeleri de söz konusu olmaktadır. Genellikle pek çok ülke, elektrik üretiminde kendi yeterliliğini sağlayabilirken, doğal gazda ithalata bağımlıdır. Bu nedenle elektrik üretiminde rekabetçi bir piyasa tesis etmek mümkün iken, doğal gaz üretiminde rekabetçi bir piyasa tesis etmek oldukça zordur. Sonuç olarak, bu gibi teknik ve teorik farklılıklar nedeniyle her bir piyasa için, kendi alanlarında teknik olarak uzmanlaşmış personelden oluşan düzenleyici kurumlar kurulmakta ve neredeyse her bir endüstri için spesifik olarak, farklı düzenleyici yöntemler kullanılmaktadır (Ogus, 1994: 111).

1.3 Ağ Endüstrileri Niçin Kamu Hizmetidir?

Hukuk ve iktisat literatüründe ağ endüstrileri, yaygın olarak kamu hizmetleri (public utilities) olarak da ele alınmaktadır (Beesley, 1998; Geddes, 2000; Chen, 2004). Zira ağ endüstrilerinin bir kamu hizmeti olmasının iktisadi, hukuki ve siyasi gerekçeleri bulunmaktadır. İktisadi anlamda ağ endüstrilerinin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinin temel nedeni, endüstrilerin bir bütün olarak tamamı değilse bile belli kısımlarının doğal tekel özelliği taşımasıdır. Bu durumda hizmetin sağlanması için diğer rekabetçi kısımlar, bu doğal tekelle bölüme gereksinim duymaktadır. Bu nedenle ağ endüstrilerinde regülasyon ve rekabet birlikte gerçekleştirilebilir. Örneğin elektrik iletim sektörü, rekabete açılabilirse bile doğal tekel özelliğinden dolayı, piyasada birden fazla firma kalması mümkün değildir. Bu tekel firma regüle edilmezse, tekelle fiyatlamaya

başvurabilir. Ancak elektrik iletimi, herkesin ihtiyaç duyduğu ve bu nedenle herkese götürülmesi gereken bir hizmettir. Sonuç olarak rekabete açılması durumunda tekelleştirici fiyatlama gibi piyasa başarısızlığı ihtimalinden dolayı, doğal tekel niteliğe sahip elektrik ve doğal gaz iletimi, telekomünikasyonda frekans hizmetleri, özel bir mal olarak değil, kamusal bir mal olarak değerlendirilip, kamu hizmetleri adı altında devlet tarafından sağlanır.

Siyasi açıdan ağ endüstrilerinin bir kamu hizmeti olarak düşünülmesinin temel nedeni, bu hizmetlerin, bir bütün olarak kamunun mutlaka ihtiyaç duyduğu, evrensel hizmetler olmasıdır. Bu anlamda kamu hizmetlerinin fiyatları, tüketicilerin bütçesi ve üreticilerin maliyetleri içinde önemli bir paya sahiptir (Cave ve Stern, 1998: 2). Dolayısıyla kamu hizmetlerinin üretimi ve fiyatlandırılması, toplumun her kesimi için kritik bir sorundur. Siyasi otoritenin bu gerçeği görmezden gelmesi mümkün değildir. Zira kamu hizmetinden yararlanma hakkı, bir insan hakkıdır.

Diğer yandan, siyasi anlamda pragmatik olması gereken politikacılar açısından belki daha kritik bir unsur, bu hizmetlerin kullanıcılarının, nihayetinde birer seçmen olmasıdır. İlave olarak bu endüstrilerde yapılan yatırımların büyük sermaye gerektiriyor olması, pek çok durumda devlet kaynaklarının kullanımına ve siyasi iktidarların, kamu yararı paradigmasını kabul etmelerine neden olmuştur (Kessides, 2004: 29). Bu nedenlerle ağ endüstrilerinde sağlanan hizmetler, siyasi açıdan bakıldığında da bir kamu hizmetidir.

Tarihsel olarak baktığımızda, ağ endüstrilerindeki üretim faaliyeti, hukuki açıdan da kamu hizmeti olarak değerlendirilmiştir. Amerika'da Anayasa Mahkemesi (US Supreme Court), 1877-1934 yılları arasında bu endüstrilerin, kamu yararı gerekçesiyle yasa koyucular tarafından regüle edilmesini, asenayasal olarak düzenlemiştir (Kahn, 1998-I: 3). Bu görüşün ortaya çıktığı Amerika'da, ilk önceleri taşımacılık hizmetleri, kamu yararı görüşü⁵³ gereği kamu hizmeti sayılmış ve bu görüş, Amerikan mahkemeleri tarafından, Amerikan genel hukukuna (common law) taşınarak, pratikte uygulanmıştır (Bamzai, 2004: 1529). Amerika'da kabul gören bu hukuki yorum, dünyanın pek çok yerinde kabul görmüş ve ağ endüstrileri kamu hizmeti olarak sağlanmıştır. Hukuki

⁵³ Gerçekten taşımacılık ve kamu yararı arasındaki ilişki, Posner'ın daha 1969'da vurguladığı gibi çok eski bir görüş, fakat modern dünyada yaygın bir biçimde uygulama sahası bulmuştur (Posner, 1969: 549).

açından, ağ endüstrilerinin kamu hizmeti sayılmasının arkasında yatan gerekçe, hukukçuların, bu hizmetler için yapmış oldukları yorumdur. Bu hukuki yorumla birlikte pek çok ağ endüstrisi hizmeti, kamu yararı gereği, mahkemeler tarafından kamu mülkiyetinde bırakılmaktadır. Kamu hizmetlerinin siyasiler tarafından özelleştirilme girişimleri, hukukçular tarafından, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekçesiyle iptal edilmektedir. Ancak ilk kez Amerika’da uygulama alanı bulan bu yoruma temel teşkil eden taşımacılık endüstrisinin ve şimdilerde diğer ağ endüstrilerinin tekelci yapısı, gelişen teknolojiyle birlikte yerini rekabetçi piyasa koşullarına bırakmıştır. Bu nedenle hukuki anlamda ağ endüstrilerinin, bir bütün olarak kamu hizmeti sayılması ve kamu yararı gereği, devlet mülkiyetinde işletilmesi, geçerliliğini yitirmiştir. Hukukun ağ endüstrilerine ilişkin kamu hizmeti yorumu, teknolojik ve iktisattaki teorik gelişmeler paralelinde tekrar yorumlanmalıdır.

Günümüzde, teknolojik ve iktisadi alandaki teorik gelişmelere rağmen, bu endüstrilerin en azından iletim alt yapısı mutlaka devlet tarafından karşılanmak zorundadır. Bu nedenle siyasi otoriteler, kamu yararı gereği, elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz, su, ulaşım gibi hizmetlerde kritik konumdaki iletim alt yapı yatırımlarının devlet tarafından gerçekleştirilmesini sağlamaktadırlar. Bunun yanında tamamen rekabetçi koşullar altında sağlanabilecek olan üretim, dağıtım ve halka arz kademelerinde özel teşebbüs girişimi, bu evrensel hizmetlerin sağlanmasında, kamu mülkiyetinin yerini alabilmektedir. Ancak bu hizmetlerin özel teşebbüs tarafından, rekabetçi koşullar altında sağlandığı durumlarda bile devletin müdahalesi, mülkiyet yoluyla değil, ama regülasyon yoluyla gerçekleşmektedir. Zira bu konularda ortaya çıkabilecek tıkanıklık, hizmetin gecikmesi ve tekelci istismar gibi pek çok olumsuz durum, mutlaka bir düzenleyici otorite tarafından düzenlenmeli ve denetlenmelidir.

Sonuç olarak ağ endüstrilerinin tekelci veya rekabetçi, bütün aşamalarında hizmetin zamanında sağlanması, sosyal devlet olmanın koşulu ve evrensel bir gerekliliktir. Ağ endüstrilerinin bu özelliklerini ve muhtemel etkilerini iyi bilen siyasi otoriteler, yasal dayanağını da oluşturarak, kamu yararı gerekçesiyle, gerek bizzat kamu mülkiyeti altında, gerekse özel mülkiyet altında, ağ hizmetlerinin sağlanmasını regüle etmektedirler.

2. AĞ ENDÜSTRİLERİNİN REGÜLASYONU

Ağ endüstrilerinin regülasyonunda temel nokta, hem rekabetçi hem de tekелci unsurlara sahip bu endüstrilerin nasıl organize edileceğidir. Bu bağlamda ağ endüstrilerine yönelik düzenleyici politikaların üç temel sorunu barındırdığını söyleyebiliriz. Birinci ve en temel soru, çok yüksek oranda batık maliyet içeren sermaye yatırımlarının finansmanının nasıl sağlanacağı ve bu sermaye içinde özellikle mülkiyet haklarının nasıl tanımlanacağı, dağıtılacağı ve korunacağıdır. Bu soru, mülkiyet ve bundan dolayı özelleştirme ile ilgili sorunların temelini oluşturmakta ve varlık sahibi ile toplumun vekili olan düzenleyici kurumsal yapı arasındaki düzenleyici sözleşmenin doğasına bağlıdır. İkinci soru, hem dikey hem de yatay olarak, doğru endüstri yapısının ne olduğudur. Bu durumda endüstrinin rekabetçi yapıları, dikey olarak ayrıştırılmalı mı ve en etkin yapı, nasıl tesis edilmeli soruları önem kazanmaktadır. Kısacası bu noktada sorun, piyasa yapısı, ağın kritik aşamalarına erişim, işbirliği, giriş ve yatırımın nasıl yapılacağı konularında odaklanmaktadır. Ağ endüstrileri ile ilgili son soru, mevcut ağ yapısının en etkin kullanımının nasıl gerçekleştirileceğidir (Newbery, 2001). Bu durumda hangi aşamada, hangi fiyat politikasının uygulanacağı önem kazanmaktadır. Dolayısıyla eğ endüstrilerinin regülasyonu ile ilgili sorunlar, giriş ve fiyat regülasyonları üzerine odaklanmaktadır.

2.1. Giriş Regülasyonu: Dikey Entegrasyon ve Kamu Mülkiyeti

Ağ endüstrilerinde piyasaya giriş konusunda çok farklı ve birbirine zıt uygulamalar görmek mümkündür. Bir yanda üretim, iletim ve dağıtımın tamamen dikey bütünleşik bir yapı altında, bir tekел kamu kuruluşu tarafından işletildiği, diğer yanda, deregüle edilerek dikey bütünleşik yapının bozulduğu ve rekabetin mümkün olduğu kısımların özelleştirildiği uygulamalar görmek mümkündür. Biz burada, giriş regülasyonları ile ilgili farklı ülke deneyimlerinden ziyade, bu tez için gerekli teorik altyapıyı sağlamak açısından, yaygın olarak kullanılan giriş regülasyonu türlerinin, neler olduğunu ve nasıl uygulandığını göstereceğiz.

Ağ endüstrilerinde giriş regülasyonunun uygulandığı durumlara ilişkin, olarak üç farklı uygulama görmek mümkündür. Bunlar, regülasyona tabi olan devlet tekeli, regülasyona tabi olan özel tekел ve regülasyonun uygulanmadığı özel tekeldir (Friedman

ve Friedman, 1982: 29; Laffont ve Tirole: 1991). İlk durumda ilgili endüstride tek bir tekel firma, kamu mülkiyeti ve dikey bütünleşik⁵⁴ yapı altında regüle edilmektedir. Piyasaya, özel mülkiyete ait başka firmaların girmesi yasal olarak engellenmektedir. Bu uygulamada rekabetçi firmaların, piyasaya girişinin yasal olarak engellenmesinin nedeni, bir bütün olarak doğal tekel olduğu kabul edilen endüstriye birden fazla firmanın girmesinin, kaynakların israfı anlamına geleceği inancıdır. Ancak buraya kadar anlatılanlardan da anlaşılacağı gibi günümüzde kamu hizmetleri, iktisadi anlamda teorik⁵⁵ ve teknolojik gelişmelerden dolayı, üretim, iletim ve dağıtım aşamalarının tamamında doğal tekel özellikler göstermemektedir. Bu nedenle endüstrideki kamu mülkiyetindeki tekel firma, doğal tekel olduğu için değil, aslında yasal olarak rekabetçilerin endüstriye girişi kısıtladığı için bir (yapay) tekeldir.

Kamu mülkiyetindeki tekellere ilişkin ikinci özellik, endüstrinin dikey bütünleşik bir şekilde faaliyet göstermesidir. Bu bağlamda, ilgili endüstrideki üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri, dikey entegre olarak kamu tekeli tarafından sağlanmaktadır. Türkiye’de uzun yıllar boyunca PTT’nin tüm telekomünikasyon hizmetlerini ve TEK’in tüm elektrik hizmetlerini gerçekleştirmesi, dikey bütünleşik yapı altında olmuştur. Bu tür kamu hizmetlerinin dikey bütünleşik faaliyetine siyasi ilgi, öncelikle bu endüstrilerin doğal tekel özelliklere sahip olmasıyla ilgilidir. Bu bakımdan politikacılar, dikey entegrasyonu, stratejik olarak anti-rekabetçi sorunları çözmek için kullanmışlardır (Williamson, 1999a: 17). Diğer yandan, ağ içindeki kısımlar arasında etkin bir organizasyonun sağlanmasında, her kademenin farklı mülkiyette bulunması, özellikle kamu yönetimi açısından daha yüksek işlem maliyetleri anlamına gelmektedir. İşlem

⁵⁴ Kamu hizmetlerinde yatay entegrasyon değil de dikey entegrasyona gidilmesinin nedeni, bu endüstrilerde üretilen mal ya da hizmetlerin, daha önce ifade edilen tamamlayıcılık özelliğinden ileri gelmektedir. Demiryolu taşımacılığı için tren ve raylara ihtiyaç bulunmaktadır. Elektrik kullanmak için elektrik üretim santrali ve yüksek gerilim hatları gerekli olduğundan, bu alanlarda üretilen hizmet tamamlayıcıdır. Ancak kamu hizmetleri, ikame malları olsaydı, bu durumda yatay entegrasyona gidilecekti. Bu nedenle kamu hizmetlerinde dikey entegrasyona gidilmektedir.

⁵⁵ Piyasa için rekabet teorisi ve yarışabilir piyasalar teorisi, doğal tekel endüstrilerin rekabete açılması için önemli teorik katkılar sağlamıştır (Demsetz, 1968; Baumol, 1977). Piyasa için rekabet teorisine göre bir endüstri doğal tekel özelliklere sahip olsa bile piyasaya giriş için verilecek rekabetçi teklifler, piyasada tek bir firma faaliyet gösterse de, rekabetçi bir fiyat yapısına neden olabileceğini ifade etmektedir (Demsetz, 1968). Diğer yandan, yarışabilir piyasalar teorisine göre doğal tekelin belirleyicisi ölçek ekonomileri değil, yüksek batık ve sabit maliyetlerdir ve bu maliyetlerin olmadığı endüstrilere rekabetçi girişler her zaman mümkündür (Baumol, 1982: 3-4). Girişin serbest ve piyasadaki çıkışın maliyetsiz olduğu durumlar ise doğal tekeli değil, yarışabilir-rekabet edebilir bir piyasayı ifade etmektedir (Bailey ve Baumol, 1984: 113-114).

maliyetlerinin yüksek olduğu bu durumlarda, bu maliyetlerden kaçınmak için dikey entegrasyon tercih sebebi olmaktadır⁵⁶ (Tirole, 1995: 33).

Kamu hizmetlerinde girişe ilişkin regülasyon uygulamalarında bir diğere yöntem, endüstrinin dikey olarak ayrıştırılıp, özellikle rekabetçi kısımların özel sektör firmalarının mülkiyetine açılması, fakat regüle edilmesidir. Günümüzde, hem gelişmiş, hem de GOÜ'lerde en yaygın kullanılan yöntem budur. Özellikle elektrik, telekomünikasyon ve doğal gaz endüstrilerinde üretim ve dağıtım kademelerinde özel sektör mülkiyeti ve ağırlıklı olarak giriş regülasyonları değil, ama fiyat regülasyonları uygulanmaktadır. Diğer yandan, havayolu, denizyolu ve demiryolu gibi ağ endüstrilerinde özel sektör mülkiyeti ile fiyat ve giriş açısından rekabet, regülasyonun yerini almış durumdadır. Bu endüstrilerde regülasyon uygulamaları, iktisadi açıdan daha rekabetçi uygulamaları ve ağırlıklı olarak, hizmet kalitesi, trafik tıkanıklığı, gürültü, kirlilik gibi çevresel dışsallıkların içselleştirilmesi ve tüketiciler için gerekli bilginin sağlanması gibi sosyal regülasyonları içermektedir.

Kamu hizmetlerinde girişe ilişkin son yöntem, endüstrinin tamamen özel sektör mülkiyetinde ve deregüle edilerek faaliyet göstermesidir. Bu yöntemin uygulanabilirliği en azından öngörülebilir bir gelecekte mümkün görünmemektedir. Belki her endüstrinin üretim ve dağıtım kademeleri için girişin tamamen deregüle edilmesi teknolojik ve teorik olarak mümkündür. Fakat özellikle elektrikte iletim kısımları açısından mevcut teknoloji, iletimde deregülasyona neden olacak kadar gelişmemiştir. Bu nedenle, yakın bir gelecekte elektrik, telekomünikasyon, doğal gaz ve taşımacılık endüstrilerinin iletim maliyetlerini, batık ve yüksek olmaktan çıkaracak teknolojik gelişmeler yaşanmadıkça, kamu hizmetlerinde girişin tamamen deregülasyonundan söz etmek mümkün değildir. Bu tür teknolojik gelişmelerin yakın geçmişteki en örnekleri, fiber optik kablunun keşfi ve farklı birincil kaynaklardan elektrik üretimini mümkün hale getiren, elektrik üretim santrallerinin ortaya çıkmasıdır. Fiber optik kablunun icadı, telekomünikasyon endüstrisinde uzun mesafeli telefon görüşmelerinde maliyetleri azaltarak, uzun mesafeli telefon hizmeti veren şirketler açısından doğal tekel durumunu sona erdirmiş ve

⁵⁶ Bu alanlar arasındaki işbirliğinin yüksek işlem maliyetleri içermesi nedeniyle dikey entegrasyona gidilmesine önemli bir karşı argüman, bu endüstrilerin, özellikle kamu mülkiyeti altında, gereksiz bürokrasi gibi pek çok faktörden daha yüksek işlem maliyetleri içermesi ve dikey olarak ayrıştırılması gerekliliğidir.

endüstrinin bu kısmında rekabeti mümkün kılmıştır. Aynı şekilde fosil yakıtlar, doğal gaz, rüzgar enerjisi gibi farklı kaynaklardan elektrik üretiminin mümkün hale gelmesi, farklı santrallerde, elektrik üretim maliyetlerinin farklılaşmasına ve elektrik üretiminde rekabetin yerleşmesine neden olmuştur. Ağ endüstrilerinde bu tür teknolojik gelişmelerin keşfi, şimdi doğal tekel kabul edilen kısımların da rekabete açılmasına neden olabilir.

2.2. Fiyat Regülasyonu

Kamu hizmetlerinde regülasyon politikaları, genellikle fiyatlar üzerine uygulanmaktadır. Literatürde çok farklı türlerde, çok sayıda fiyat regülasyonu bulunmakla birlikte, yaygın olarak uygulanan iki fiyat regülasyonu türü bulunmaktadır. Bunlar, maliyet ve fiyat temelli regülasyon uygulamalarıdır⁵⁷. Biz burada, bu regülasyon türlerine ilaveten, özellikle kamu mülkiyetindeki ağ endüstrilerinin yönetiminde çok sık kullanılan, çapraz sübvansiyonları ve bir alternatif olarak göreceli rekabet teorisini inceleyeceğiz. Zira özellikle rekabete açılmada tartışılan çapraz sübvansiyonların varlığı, düzenleyici sürecin anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

2.2.1. Maliyet Temelli Regülasyon

Maliyet temelli regülasyon, firmanın yatırım yaptığı varlıklarının maliyeti üzerinde adil bir getiri oranı kazandığı durumu ifade eder. Maliyet artı kar regülasyonunu basit şekliyle (Depoorter, 2000);

$\sum p_i q_i = E + r(RB)$ olarak formüle edebiliriz.

Bu formülede;

$\sum p_i q_i$: Firmanın hasılatını,

E: Firmanın yıllık harcamalarını,

⁵⁷ Literatürde bu fiyat regülasyonu türleri, ağırlıklı olarak, sırasıyla, getiri oranı regülasyonu (rate of return regulation) ve tavan fiyat regülasyonu (price cap regulation) olarak tanımlanmaktadır (Callen vd., 1976; Sherman ve Visscher, 1982; Lewis ve Sappington; 1989; Lehman ve Weisman, 2000). Ancak her iki regülasyon türünde de düzenleyici amaç, sermaye üzerinde bir getiri oranı sağlamak olduğundan, bu iki farklı regülasyon türünü daha açık bir şekilde tanımlamak için bu tezde, getiri oranı regülasyonu yerine maliyet temelli regülasyon ve tavan fiyat regülasyonu yerine, fiyat temelli regülasyon ifadeleri tercih edilmektedir (Pint, 1992: 564).

r: Getiri oranını (yatırım maliyetlerine bağımlı),

RB: Sermaye malının kapital değerini (oran temelini) ifade etmektedir.

Regülatörler, bu regülasyon uygulamasında, fiyatın ortalama maliyete yakın bir düzeyde belirlenmesine gayret gösterdiklerinden eşitliğin sağlanmasına çalışırlar. Maliyet temelli regülasyon yönteminde genellikle regülatörler, asimetrik bilgi sorunundan dolayı firmanın maliyetlerini tam olarak tespit edemezler ve bu nedenle, gerçek anlamda eşitliğin sağlanması en azından kısa dönemde mümkün olmaz. Uzun dönemde ise regülatörler, deneme yanılma yöntemiyle firmanın maliyetlerini tam olarak anlamaya başlar ve gerçek maliyetlere yakın bir oran tespiti mümkün hale gelir. Asimetrik bilginin varlığından dolayı regüle edilen firmalar, maliyetlerini, genellikle normalüstü kar elde edecek şekilde yüksek gösterirler. Dolayısıyla bu regülasyon türünün maliyet artı kar özelliği, asimetrik bilgi altında genel olarak etkin davranışla tutarlı değildir (Gilbert ve Newbery, 1994: 541).

Formülde regülatörlerin belirlediği r getiri oranı, firmanın, sermaye malının kapital değerine (RB) bağımlı olduğundan, regüle edilen mal ve hizmetin nihai fiyatı, gerçek r değerini yansıtmayacaktır. Çünkü firma, daha fazla getiri oranı elde edebilmek için sermaye malının kapital değerini, asimetrik bilgiden dolayı gerçek değerinden yüksek gösterebilmektedir. Böylece bu uygulamada eşitliliğin sağlanması, her zaman fiyat regülasyonundan beklenen etkinliğin sağlandığı anlamına gelmemektedir. Zira maliyet temelli regülasyonda asıl olan, firmanın elde edeceği gelirin, sermaye mallarına yaptığı yatırımın üzerinde olmasıdır. Buna göre maliyet temelli regülasyon, doğrudan firmanın, üretim ve sermaye yapısını etkilediğinden, firma, maliyetleri üzerinde bir getiri elde ettiği sürece üretime devam edecektir. Aynı şekilde bu regülasyon türü, firmanın sermaye yapısı tercihini etkilediğinden, üretim kararlarını olduğu kadar, finansal kararlarını da etkilemektedir⁵⁸ (Sherman, 1977).

Regülatör, sermaye malının kapital değerini, her bir dönem için yeniden tespit eder. Fiyatları, sermaye malının kapital değeri üzerinde, adil bir getiri oranı kazandıracak şekilde regüle eder. Nihai fiyat, firmanın faaliyet maliyetlerini, amortisman giderlerini

⁵⁸ Firma, elde ettiği getiri oranında yatırımlarını ve sermaye malı alımlarını genişleteceği için, gelecek için makul bir getiri oranı elde ettiği sürece yatırım için borçlanmaya gidecektir.

ve sermaye üzerinde bir karı kapsayacak şekilde belirlenir (Biglaiser ve Riordan, 2000: 751). Her dönem için yeni bir kar oranı belirlenir ve bu oran, bir sonraki dönem, maliyetlerin gözden geçirilmesiyle yeniden belirlenir. Dönemin uzun olması, firmaya maliyetlerini düşürmesi yönünde teşvik sağlayacağı için özellikle tercih edilir. Zira firma, maliyetlerini, dönem başı belirlenen getiri oranının altına düşürdüğü ölçüde fazla kar elde edecektir. Böylece, fiyatların çok sık değiştirilmesi, firmaların, maliyetlerini azaltması yönünde çalışmalarını engelleyecektir ve maliyetlerin çok hızlı değiştiği dönemlerde, regülasyon gecikmesi, kabul edilebilir olmaktan çıkacaktır. 1970'lerden sonra başlayan enerji krizleri ve enflasyon gibi sorunlar, bu regülasyon türünün başarı olasılığını azaltmıştır. Bu nedenle, özellikle geleneksel maliyet temelli regülasyondan farklı olarak tercih edilen teşvik temelli getiri oranı regülasyonunda, regülasyonların belirli bir gecikmeyle uygulanmasının, kurumsal olarak kabul edilebilir olduğu görülmektedir (Wendel, 1976). Ancak yine de bu uygulama gereği firma, maliyetleri üzerinde sürekli kar elde etme garantisine sahip olduğundan, genellikle maliyetleri azaltma yönünde bir motivasyona sahip değildir.

Firma, maliyetlerini yüksek gösterebildiği ölçüde fiyatı yükseltebileceğini bildiği için, iktisadi açıdan etkin olmayan sermaye yatırımları yaparak ve oran temelinin artması için bu yatırımları başka piyasalara da yayarak, karının toplam değerini arttırmakta ve düzenleyici süreçten, etkin olmayan, yüksek kazanımlar elde etmektedir (Averch ve Johnson, 1962). Zira düzenleyici kısıttan dolayı, hem içinde bulunduğu piyasaya potansiyel rekabetçi firmaların girmesini yapay olarak elde ettiği tekel gücü ile engelleyecek, hem de başka endüstrilerde etkin yatırımlar yapma konusunda bir teşvikle karşı karşıya kalmayacaktır. Böylece bu yöntem, düzenleyici sistemi etkinsiz kılar.

Maliyet temelli regülasyonun bir başka sorunu, özellikle firmaların r getiri oranını belirlemenin oldukça maliyetli olmasıdır. Zira daha önce de ifade edildiği gibi firmanın yatırım yaptığı sermaye mallarının değerini hesaplama ve denetleme maliyetleri oldukça yüksek olabilmektedir. Ayrıca elde edilen sonuçların ne ile karşılaştırılacağı da belirsizdir. Diğer endüstrilerden alınmış doğru verilerin yokluğu, gerçekçi bir oran tespitini zorlaştıracaktır. Sonuç olarak maliyet temelli regülasyonun, özellikle maliyetlerin azalmasını sağlama konusunda firmayı teşvik edici eksiklikleri oldukça fazladır.

2.2.2. Fiyat Temelli Teşvik Regülasyonu

Fiyat temelli teşvik regülasyonu, geleneksel getiri oranı ve tavan fiyat regülasyonlarının daha gelişmiş uygulamaları için kullanılabilmektedir. Tavan fiyat regülasyonunun temel amacı, firmanın tekel gücünü sınırlamak ve maliyet minimizasyonu için etkin motivasyonlar sağlamaktır (Braeutigam and Panzar, 1989; Brennan, 1989; Weisman, 1993; Kang vd., 2000). İlk olarak getiri oranı temelli teşvik regülasyonları, geleneksel getiri oranı regülasyonunun etkinsizliklerinden sakınmak için, ağırlıklı olarak ABD’de kullanılmıştır. ABD telekomünikasyon endüstrisinin rekabetçi olmayan kısımlarında teşvik regülasyonunun değişik türleri kullanılmış ve bu kısımlar, yeteri kadar rekabetçi olmaya başladığında, genellikle deregüle edilmiştir (Hemphill vd., 2003: 319). Bu bağlamda regüle edilen firmaya, hedeflenen amaçlara ulaşmak için alınan kararlara katılma hakkı verilir. Firma, fiyat regülasyonunda söz sahibi olur. Ayrıca firmaya, geleneksel getiri oranı uygulamasından daha fazla esneklik sağlanır. Buna göre regülatör, yönetime ilişkin faaliyetleri düzenlemez. Örneğin firma, maliyetleri azaltması yönünde teşvik edilir, ama bunu nasıl yapacağı açıkça ifade edilmez. Ancak bu süreçte uygulanan ödüller ve cezalar, firmanın etkin bir şekilde faaliyet göstermesi yönünde teşvik sağlar (Intven ve Tetrault, 2000: IV-9).

Fiyat temelli regülasyon, fiyatlar üzerinde rekabetçi güdülere neden olduğu için teşvik (incentive) regülasyonu olarak ifade edilmektedir. Teşvik regülasyonu, genel olarak, regüle edilen tekel firmalara, rekabetçi firmaların sahip olduğu motivasyonları uygulamayı teşvik eder. Bu anlamda teşvik regülasyonu, maliyet temelli regülasyon gibi daha geleneksel regülasyon türlerine alternatif bir uygulamayı ifade eder. Örneğin tavan fiyat regülasyonu, regüle edilen firmaya, daha fazla esneklik ve rekabetçi teşvikler sağlayarak, geleneksel getiri oranı regülasyonundan kaynaklanan etkinsizliklerin ortadan kaldırılması için uygulanmaktadır (Abel, 2002: 292). Teşvik regülasyonu altında düzenleyici sürecin, geleneksel uygulamalardan bir dereceye kadar farklılaşan birkaç türü bulunmaktadır. Bu uygulamalar, rekabetçi hizmetler için fiyat esnekliğini ve karları paylaşmayı, rekabetçi olmayan alanlar için fiyat katılığını ve tavan fiyatları ifade etmektedir.

Teşvik regülasyonunda daha fazla etkinlik, tavan fiyat regülasyonu ile gerçekleştirilmekte ve bu nedenle, en yaygın kullanılan teşvik regülasyonu türü tavan fiyat regülasyonudur (Netz, 2000: 425). Tavan fiyat regülasyonunu genel olarak;

$P+n = P+I-X$ şeklinde formül edebiliriz.

$P+n$: İlk yıldan sonra her bir yıl için izin verilecek fiyat artışı,

P : Başlangıç yılı fiyatı,

I : Enflasyon Oranı,

X : Verimlilik Faktörü,

Bu regülasyon türünde fiyat ayarlamaları, enflasyon ve verimlilikteki değişimleri dikkate almaktadır. Örneğin 2005 yılı için 200 olan fiyatın, %8 enflasyon ve %4 verimlilik oranına göre 2006'daki seviyesi, $200+8-4=204$ birim olacaktır. Buna göre fiyatlar, maliyet temelli getiri oranından farklı olarak ancak enflasyon ve verimlilik oranları hesaplanarak arttırılabilir. Böylece hem firmanın hem de tüketicinin istismar edilmesi engellenmiş olur. Öncelikle enflasyon oranının fiyatlara dahil edilmesi, firmanın mağdur edilmesini önlemektedir. Diğer yandan, verimlilik artışının fiyattan düşülmesi, tüketiciler için bir kazanç sağlamaktadır. Teknolojik gelişme gibi herhangi bir nedenden kaynaklanabilecek %4'lük verimlilik artışı, fiyatlardan düşülerek, tüketiciler için daha düşük fiyat artışına neden olmaktadır. Ayrıca firma, maliyetlerini %4'ün altına düşürdüğünde, daha fazla kar elde edeceğini bildiği için, daha etkin çalışma yönünde bir motivasyon elde edecektir. Bu maliyet azalışı, bir sonraki regülasyon döneminde fiyatlara yansıtıldığında da, tüketiciler için fayda sağlayacaktır.

Bu özelliklerinden dolayı fiyat temelli regülasyon, regüle edilen firmalara, teknolojik yenilik ve maliyetlerde azalma yönünde maliyet temelli regülasyona göre daha güçlü güdüler sağlamakta ve bu nedenle daha fazla tercih edilmektedir (Bernstein ve Sappington, 1999: 6). Tavan fiyat regülasyonunda regüle edilen firma, herhangi bir finansal zararla karşılaştığında, regülatörden fiyatların, bu zararı karşılayacak şekilde yeniden düzenlenmesi talebinde bulunamaz (Weisman, 2002: 112). Bu nedenle firma, mümkün olduğu kadar regüle edilen fiyat altında bir maliyetle çalışmaya gayret gösterir.

Tavan fiyat regülasyonu altında regüle edilen bir firma, daha fazla etkinlik sağlamak için 5 farklı teşvik edici unsura sahiptir (Weisman, 2005: 353). Bunlar;

1. Maliyetleri azaltmak için yeni buluşlar için çalışmak,
2. Kaynak israfını da önlemek,
3. Etkin bir şekilde yeni piyasalarda faaliyet göstermek,
4. Regülatör için gerekli bilgileri güvenilir bir şekilde rapor etmek ve böylece, regülasyonun doğasında var olan asimetrik bilgi sorununu ortadan kaldırmak⁵⁹,
5. Tüketiciyi, tekeli yüksek fiyat uygulamasına karşı korumaktır.

Bu hedefleri gerçekleştirmesi için tavan fiyat regülasyonunun, etkili ve kararlı bir şekilde uygulanması gerekir. Diğer yandan, tam bilgi sorunu, fiyat temelli regülasyon için de söz konusu olabilmektedir. Ayrıca çok yüksek düzenlenmiş bir tavan fiyat, firmayı, regüle edilmemiş tekeli konumuna getirebilir. Tavan fiyatın çok düşük belirlenmesi de çatışmalara neden olabilir. Zira doğru fiyat seviyesini hesaplamak oldukça zordur (Laffont ve Tirole; 1993: 17).

2.2.3 Göreli Rekabet

Göreli rekabet teorisi, düzenleyici sürecin sorunlarından birine çözüm olarak görülebilir. Göreli rekabetin yaygın bir biçimde uygulandığı 1970’lerde regülatörler, sınırlı sayıda farklı değişkene bakarak, regüle edilen firma açısından etkinlik seviyesinin ne olduğunu tespit etmekteydiler. Ancak değişkenlerin, hangi kriterlere göre daha etkin seçileceğinin tam olarak tespit edilememesi ve değişkenler ile etkinlik arasında kurulan ilişkinin kesin sonuçlar vermemesi, bu yöntemin, bir süre sonra uygulanmamasına neden olmuştur. Daha sonra bu regülasyon türü tekrar modellenerek, diğer regülasyon türlerine alternatif olarak önerilmiştir (Shleifer, 1985). Getiri oranı regülasyonunun sorunları ve tavan fiyat modellerinin, fiyatları, maliyetlerin istikrarlı olarak üzerinde tutması, göreli rekabetin tekrar kabul görmesine neden olmuştur.

⁵⁹ Laffont ve Tirole, bu regülasyon türünde, getiri oranında olduğu gibi maliyetlerin hesaplanması için veri kullanmaya gerek olmadığını ifade etmektedir (1993: 17). Zira düzenleyici kurum, ya tüm ürünler ya da bir mal sepeti için tavan fiyatlarını sabitler ve firma, bu tavan fiyatlarında ya da altında bir fiyatı uygulamakta serbest bırakılır. Enflasyonda bir artış, bir sonraki dönemde fiyatların enflasyon artışı kadar artırılmasına, verimlilikte bir artış da cari dönem için firmanın daha fazla kar elde etmesine neden olur.

Bu yöntem, farklı bölgesel tekellerden oluşan bir endüstriden hareket etmektedir. Regülatör, firmaların maliyet yapılarını bilmemektedir. Ancak, firmaların maliyet yapılarındaki farklılığın tek nedeni etkinlikteki farklılıklardır. Bu şartlar altında, her firmanın fiyatı, aynı endüstride faaliyet gösteren diğer firmaların ortalama maliyetleri düzeyinde belirlenirse, fiyatlar minimum ortalama maliyete doğru yönelecektir.

Bu sonucun bağlı olduğu iki nokta vardır. İlk olarak, bir firmanın uygulamasına izin verilen fiyat, maliyetinden bağımsız olduğu için, firma maliyetlerini azaltmak yönünde bir güdüye sahip olacaktır. Ancak bu şekilde, regüle edilen fiyattan kârını maksimize edebilir. İkinci olarak, firmanın uygulayabileceği maksimum fiyat diğer firmaların ortalama maliyetidir ve bu firmalarda maliyetlerini minimize etmek istemektedirler. Firmaların fiyat indirme çabaları fiyatları maliyetler düzeyine indirecektir.

Görelî rekabet teorisinde, firmanın fiyat düzeyi, belirli bir referans noktasına (yardstick) göre sınırlandırılır. Bu nedenle görelî rekabet teorisine, Yardstick regülasyonu da denmektedir. Belirlenen standart, uzun dönem ortalama maliyet gibi, etkin bir maliyet düzeyi olabileceği gibi, aynı endüstrideki diğer firmaların fiyatları veya ortalama maliyetleri olabilir. Bu tür düzenlemeleri her yıl yapmak zor olsa da, bir başlangıç seviyesi belirlendikten sonra, regülatör aradan çekilebilir.

Bu yaklaşım getiri oranı ve tavan fiyat modellerinin melez bir modeli olarak da kabul edilebilir. Bir yanda maliyetten bağımsız olarak fiyat belirlenmektedir. Ancak, fiyat diğer firmaların maliyetlerine göre düzenlenmektedir. Firmalar arasındaki maliyet farklılıkları sadece etkinlik farklılıklarından kaynaklandığı sürece, bu model işleyecektir. Etkin bir şekilde çalışan bütün firmalar, aynı maliyet yapısına sahip olacaklardır.

Bu modelin işlerliği, regüle edilen firmanın diğer firmalarla aynı talep-maliyet yapısına sahip olmasına ve dış şoklarla karşılaşmasına bağlıdır. Görelî rekabet etkin işlerse, firmaların rantlarını azaltabilir veya kaldırabilir. Ancak, modelin problemi vardır. Elektrik iletimi gibi endüstrilerde bile firmalar, farklı talep ve maliyet yapılarına sahiptirler. Firmaların maliyet yapılarının farklılaşması, finansal yapılarını ve elde edebilecekleri rantları farklılaştıracaktır. Görelî rekabet, regülatörün endüstri hakkında

yeterli bilgi sahibi olmadığı durumlarda tercih edilebilir. Örneğin, Avrupa Komisyonu, 1997 yılında, telefon arabağlantı ücretlerinde bu tür bir uygulamayı tercih etmiştir.

Firmaların ortalama maliyetlerinin farklılaşma nedenlerini dört grupta toplamak mümkündür (Shaw, 2000: 37). İlk olarak, ölçek ekonomileri, bölgesel tekellerin birbirinden farklılaşmasını getirecektir. Üretim tekniği aynı olsa bile, sadece üretim miktarının farklı olması, maliyetleri farklılaştırmaktadır. İkinci olarak, yerel şartlar nedeniyle maliyetler farklılaşabilmektedir. Coğrafi konumlarından dolayı, dağlık güneydoğu bölgesi ile Konya ovasında elektrik iletim maliyetleri farklıdır. Benzer şekilde, uç talebin (peak demand) çok yüksek olduğu bölgelerle, düşük olduğu bölgeler arasında maliyet farkları ortaya çıkacaktır⁶⁰. Örneğin, İstanbul'da elektrik maliyeti ile Bilecik'te elektrik maliyeti farklılaşmaktadır. Firmalar arasında kalite farkları da maliyetler üzerinde etkili olmaktadır. Hizmet kalitesi, çok boyutludur. Bu boyutların her birinde firmalar birbirinden farklılaşabilmektedir. Örneğin arıza durumunda, eğer bir servis yarım saatte hizmet sunuyorsa, ve bir diğer firma için tüketicilerin bir kaç gün beklemesi gerekiyorsa, bu unsurlar maliyetleri farklılaştıracaktır. Son olarak, firmaların kontrolü dışındaki faktörler maliyetleri farklılaştırabilir. Doğa olayları buna bir örnek olarak verilebilir. Deprem, sel vb. durumlarda firmaların çok farklı maliyet yapılarına sahip olabilecekleri söylenebilir.

2.2.4. Çapraz Sübvansiyon

Kamu hizmetlerinin fiyatlandırılmasında diğer yöntem, çapraz sübvansiyondur. Tüketiciler arasındaki çapraz sübvansiyon, regüle edilen fiyatların yaygın özelliğidir (Kaserman ve Mayo, 1994: 131). Çapraz sübvansiyonların olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Bu uygulama, maliyetler hakkında doğru bilgilerin fiyatlara yansımalarını engellediğinden, tüketici kararlarında sapmalara ve iktisadi kayıplara neden olmaktadır. Destek alan hizmetlerin fiyatları, genellikle bu hizmetlerin aşırı satışına neden olacak ve

⁶⁰ Elektrik depolanamayan bir mal olduğu için, talep edildiği anda arz edilmelidir. Bu özelliğinden dolayı, talebin uzun süre yüksek olduğu bölgelere elektrik ulaştırmak, yüksek maliyetle gerçekleşir. Çünkü bu aşırı talebi karşılamak için, talebin düşük olduğu bölgelere göre daha fazla iletim ve dağıtım ağı kurmak gerekir. Bu ağı kurmak da daha fazla maliyete ve elektriğin, bu bölgelerde yüksek fiyatlandırılmasına neden olur.

daha etkin alternatiflerinin piyasaya girmesine engel olacak şekilde oldukça düşük kalacaktır. Diğer yandan, başka alanlar için çapraz destek sağlayan mal ve hizmetlerin fiyatı da genellikle oldukça yüksektir. Bu nedenle bu mal ve hizmetlerin satışı serbest piyasada olacağından daha azdır ve tüketicilerin, normal piyasa koşullarında satılmayan ikame malların tüketimine yönelmesine neden olur (Sidak ve Spulber, 1998: 121).

Çapraz sübvansiyon, bir kamu tekelinin kendi içindeki farklı malların üretiminde ortaya çıkabileceği gibi farklı firmalar arasında da olabilmektedir. Farklı sayıda mal üreten bir kamu tekeli, örneğin, A malından elde ettiği geliri, B malının üretim maliyetlerinin bir kısmını karşılamak için kullanıyorsa çapraz sübvansiyon ortaya çıkar. Bu örnekte A malının tüketicileri, B malı tüketicilerini sübvansiyon etmektedir. Bu nedenle firma içi üretimde bu fiyatlama yöntemi, iktisadi olarak etkinsizdir. Bunun dışında B malının tüketicileri de, B malını üretmenin gerçek maliyetleri hakkında yanlış sinyaller alarak, iktisadi anlamda etkinsizlikle karşılaşabilmektedirler (Spulber, 1995: 58). Çapraz sübvansiyonun bu türüne, özellikle farklı gelir ve fiyat esnekliğine sahip tüketici grupları arasında rastlanmaktadır. Devlet bu şekilde, gelir ve fiyat esnekliği düşük tüketici grupları yoluyla, gelir ve fiyat esnekliği yüksek tüketici gruplarını sübvansiyon etmektedir. Ayrıca bölgeler arası çapraz sübvansiyon da, bu uygulamanın bir başka örneğini teşkil etmektedir.

Diğer çapraz sübvansiyon türü, devlet mülkiyetinde bulunan teşebbüsler arası çapraz sübvansiyonlarda görülmektedir. Bu durumda devlet, bir kamu teşebbüsünden elde ettiği kar ile bir başka devlet teşebbüsünde ortaya çıkan zararı sübvansiyon edebilmektedir. Örneğin, Türk Telekom ve Ereğli Demir Çelik gibi karlı kamu teşebbüslerinden elde edilen gelirlerle, Türkiye Taşkömürü İşletmeleri gibi zarar eden teşebbüslerin açıkları sübvansiyon edilmekte ve böylelikle, farklı tüketici grupları arasında bir servet ve refah transferi gerçekleştirilmiş olmaktadır.

Çapraz sübvansiyonun yaygın olarak görüldüğü bir başka fiyatlama sistemi uç-yük fiyatlama (peak-load pricing) modelidir (Posner, 1971: 25). Elektrik gibi depo edilemeyen malların fiyatlandırılmasında, uç-yük (peak-load) fiyatlama yöntemi kullanılmaktadır. Böylece zamana göre talebi değişen, fakat depolanamadığı için sürekli arza hazır kapasite bulundurulması gereken elektriğin fiyatlandırılmasında, uç-yük fiyatlama, etkin bir teşvik sağlayabilir (Crew vd., 1995: 216). Talebin en üst seviyeye

çıktığı durumlarda uygulanan fiyat, talebin daha düşük olduğu dönemlerde uygulanan fiyattan daha yüksek olabilmektedir. Böylece yüksek talep dönemlerinde fiyatlandırılan tüketiciler, düşük talep dönemlerinde bu mal ve hizmeti kullanan tüketicileri sübvansetmiş olurlar. Bu durum şüphesiz etkinsizliklere neden olabilmektedir.

Ancak uç-yük fiyatlamadan kaynaklanan çapraz sübvansiyonun bu tür olumsuzluklarına karşın, kullanılması zorunlu olan durumlar da bulunmaktadır. Özellikle elektrik gibi bir mal ve hizmetin stoklanamadığı, telefon görüşmeleri ve doğal gaz tüketimi için talebin tıkanıklığa neden olacak kadar yükseldiği durumlarda, mal ve hizmetin marjinal maliyeti, diğer zamanlara göre oldukça yükselmektedir. Ancak bu hizmetin karşılanması için ilgili endüstrinin bu bölümüne bütün tarafların eşit şartlar altında erişebilmesi gerekmektedir. Bu durumda taraflar arasındaki mal ve hizmete erişimin farklı maliyetlerde olması, fiyatlandırma esnasında taraflar arasında çapraz sübvansiyona neden olabilmektedir. Ancak tıkanıklığa neden olabilecek bu gibi uç talep durumlarında çapraz sübvansiyon, mal ve hizmet arzının güvenilir ve adil bir şekilde sağlanması için tercih sebebi olabilmektedir (Baumol, 1999).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME, DEREGÜLASYON VE REKABET

Günümüzde regülasyonun maliyetlerinden ve bazı teknik gelişmelerden dolayı, özellikle ağ endüstrilerinin regülasyonuna ilişkin uygulamalar, geleneksel dikey bütünleşik yapıdan farklılaşmaktadır. Kamu mülkiyeti altında rekabetçi özel firmaların girişini engelleyen dikey bütünleşik yapı ayrıştırılmaktadır. Rekabetin, teorik ve teknolojik olarak mümkün olduğu kısımlarda özelleştirme, deregülasyon ve rekabetçi regülasyon yöntemlerine gidilmektedir. Kamu hizmetlerinin regülasyonunda reform ve yeniden yapılanmayı çağrıştıran bu uygulamalarda da amaç, regülasyonda olduğu gibi iktisadi açıdan daha fazla etkinlik ve refah sağlamaktır. Bu anlamda kamu hizmetlerinde endüstriye girişin kaldırılmasıyla asıl hedeflenen, deregülasyon, özelleştirme ve rekabet değil, toplumsal açıdan daha fazla rekabetçi kazanıma neden olan iktisadi etkinliktir. Deregülasyon, özelleştirme ve rekabet, iktisadi etkinliği gerçekleştirmek için kullanılan araçlardır.

Regüle edilen kamu hizmetlerinde rekabeti tesis etmenin bir yolu özelleştirmedir. Özelleştirme, genel olarak piyasanın rekabete açılma veya liberalleşme aşaması olarak düşünülebilir. Buna göre özelleştirmeye birlikte yasal giriş engelleri kaldırılmış olur. Özelleştirme sonrası regülasyon ise, piyasadaki hakim firmanın, fiyatlama davranışlarını kontrol altında tutar. Bunun için ağ endüstrilerinin rekabete açılmasında, özelleştirme anında ve özelleştirme sonrasındaki birleşmelerin kontrolü esnasında uygulanacak olan bir takım yapısal politikalar kullanılmaktadır (Vickers, 1998: 23).

Ağ endüstrilerinde, geleneksel dikey bütünleşik kamu tekellerinden farklılaşmayı ifade eden bir diğer kavram deregülasyondur. Deregülasyon kelimesi, endüstrinin yeniden yapılandırmasını, önceleri regüle edilen kısımlardaki fiyat ve giriş regülasyonlarının kaldırılmasını ve doğal tekel niteliğini koruyan, ancak, rekabetçi kısımların, ihtiyaç duyduğu bu tekel kısımların regülasyonunu ifade eden düzenleyici reformları açıklamak için kullanılmaktadır (Joskow, 2005: 188). Bir endüstrinin deregülasyonu birlikte düzenleyici yönetim, piyasa güçlerinin görünmez eliyle yer değiştirir. Daha önce yasal prosedür ve düzenleyici kurallara göre şekillenen fiyat, çıktı ve yatırım kararlar, deregülasyonla birlikte, piyasa sinyallerine karşılık olarak serbestçe oluşur (Kaserman vd., 1993: 49). Ancak her zaman, üretim, iletim ve dağıtımın bir

bütün olarak ele alınması gerektiği ağ endüstrilerinde regülasyon uygulamaları, deregülasyon durumunda bile tamamen dışlanmamaktadır. Dolayısıyla deregülasyon, asla regülasyonların tamamen kaldırılması anlamına gelmemektedir. Fakat deregülasyon hareketleri, ağ endüstrilerinin neredeyse tamamında rekabetin kapsamının ekin bir şekilde genişlemesine neden olmaktadır (Klein, 1998: 44).

Bu şartlar altında endüstrilerin rekabetçi kısımlarındaki müdahaleler azaltılmalı, özelleştirme ve rekabetçi girişler tam olarak sağlanmalıdır. Sadece doğal tekellerin bulunduğu ve kaçınılmaz olduğu alanlarda regülasyon uygulanmalıdır. Bu anlamda, ağ endüstrilerinin doğal tekeller niteliğe sahip bu bölümleri, kamu mülkiyeti altında da işletilebilir. Buna göre rekabetçi girişin tam olarak gerçekleştirildiği piyasalarda regülasyon, genel olarak fiyatlar, hizmet kalitesi, çevresel sorunlar ve tüketiciyi bilgilendirme üzerine odaklanmalıdır. Ancak özellikle GOÜ’de serbest piyasaya açılan endüstrilere rekabetin yerleşmesi uzun ve karmaşık bir dönem içermektedir. Bu nedenle, Türkiye için regülasyon çok önemli bir yere sahiptir.

1. ÖZELLEŞTİRME

Son 20 yıldır özelleştirme, dünya çapında, iktisadi reform paketlerinin belli başlı unsurlarından biri olmuştur. Dünya çapında 100’den fazla ülke, değişik şekillerde de olsa, politika olarak kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini benimsemiştir. Bu süreçte dünyada -dörtte üçünden daha fazlası OECD ülkelerinde olmak üzere- 1 trilyon dolara yakın değerdeki devlet varlığı özelleştirilmiştir (OECD, 2003: 20). Ancak özelleştirme, regülasyonla birlikte devam etmektedir. Özellikle, özelleştirilen kamu tekellerinin, özelleştirme sonrası özel bir tekele dönüşmemesi hususu, regülasyon açısından oldukça hassas bir konudur. Özelleştirme ile birlikte regülasyonun daha önemli hale gelmesi ve özelleştirme ile ilgili rakamların büyüklüğü, özelleştirmeyi, düzenleyici sürecin temel unsurlarından biri haline getirmektedir.

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle ilgili bir sorun, özelleştirme sonrası uygulanacak olan regülasyon politikalarıdır. Özelleştirme sonrasında -en azından rekabet piyasaya tam olarak yerleşene kadar- etkinliğin sağlanması açısından regülasyon mutlaka gereklidir (Rakić, 2000: 83-84). Özelleştirilmiş ve hala tekeller gücüne sahip bir firma, bu tekeller gücünü, kamu mülkiyetindeki bir firmaya göre ticari

olarak kullanmak için daha güçlü güdülere sahiptir. Bu güç düzenlenmediği sürece özelleştirmeden elde edilecek tüketici refahı, beklenenden düşük seviyelerde kalabilir. Bu nedenle tekel gücünün, özel firma tarafından yüksek fiyatlara neden olacak şekilde kullanılmasının, regülasyon yoluyla engellenmesi gerekir. Ancak bu regülasyonun sınırları da oldukça önemlidir. Örneğin bazen regülasyon, özelleştirilentekelelin millileştirilmesine neden olabilir (Kay ve Thompson, 1986: 25). Millileştirme tarzı uygulamalar eskiye dönüşü, başarısızlığı ve düzenleyici taahhüt açısından asla istenmeyecek bir sonucu ifade eder. Bu nedenle özelleştirme sonrasında, özelleştirilen varlıklara devlet tarafından tekrar el konulup konulmayacağına ilişkin idari düzenlemeler, başarılı bir özelleştirme için temel unsurlardan biri olmaktadır (Spiller, 1995: 64). Dolayısıyla, özelleştirme sonrası regülasyon gerekli olduğu gibi regülasyonun kapsamı da dikkat edilmesi gereken bir diğer konudur.

1.1. Özelleştirmenin Mantığı

Özellikle ağ endüstrilerinde belirli mal ve hizmetlerin devlet tarafından ve kamu mülkiyeti altında üretilmesi için temel mantık, bu endüstrilerdeki piyasa başarısızlıklarının varlığı olmuştur. Bazı durumlarda da kamu mülkiyeti, belirli mal ve hizmetlerin evrensel hizmetler olduğu gerekçesiyle, makul fiyatlarla karşılanması gerekliliğinden ortaya çıkmıştır. Farklı ülkeler arasında kamu mülkiyeti için farklı nedenler mevcut ise de, 20. yüzyılın neredeyse tamamında endüstrilerde kamu mülkiyeti ve devlet regülasyonu yoğun biçimde uygulanmıştır. Zamanla KİT'lerdeki etkinsizlikler, büyük sorunlar oluşturmaya başlamıştır. 1970'lerin sonlarına gelindiğinde KİT'lerle ilgili etkinsizlikler gün yüzüne çıkmaya başlamıştır. Bu sürecin sonunda özellikle OECD ülkeleri başta olmak üzere, devlet teşebbüsleri yeniden yapılandırma sürecine tabi tutulmuştur. 1980'lerin ortalarına ve özellikle 1990'lara gelindiğinde ilk reform girişimlerinde ortaya çıkan yetersizlikler, sorunun devlet mülkiyetinde olduğunu göstermiştir. Buna göre devlet mülkiyeti etkinsizliğe ve düşük performansa neden olmakta ve özelleştirme, bu etkinsizliğe çözüm olarak düşünülmektedir. Çünkü özelleştirmeye, üretilen mal ve hizmetlerin, kamu ve özel sektör mülkiyetindeki firmaların maliyet yapılarına bakılarak karar verilmektedir. Aynı malı, devlet desteği olmadan daha düşük maliyetle üretebilen firma, iktisadi açıdan etkin firmadır. Bu

anlamda özel sektör firmaları, kamu sektörü firmalarına göre daha etkin olduğu için, özelleştirme, kamu mülkiyetine tercih edilmektedir (Hahn, 1990: 207).

Dolayısıyla özelleştirme için temel gerekçe, kamu hizmetlerinin iktisadi anlamda etkin olmayan işleyişidir. Devlet mülkiyetindeki teşebbüslerin, rekabetçi olmayan davranışlarda bulunmak için pek çok nedeni vardır (Sappington ve Sidak, 2003). Örneğin etkin olmayan, verimsiz yapının bir nedeni, siyasi iktidarların, bu kamu şirketlerini, politik olarak kendi çıkarları doğrultusunda kullanmış olmalarıdır (Boycko vd., 1996: 309). Elbette iyi niyetli ve özverili politikacılar, toplumsal refahın artması için çalışacaklardır. Ancak pek çok politikacı, KİT'lere ilişkin politikalarda ağırlığı, kendi amaç fonksiyonunu maksimize etmeye, geliri çıkar grupları lehine dağıtmaya, Hazine tarafından finanse edilen kamu mülkiyetindeki firmaların zararlarının, vergi mükellefleri tarafından sübvansede edilmesine, aşırı ücret ve istihdama vermektedir (Li ve Xu, 2004: 400). Türkiye'de KİT'lerde istihdam edilen ve "bankamatik memuru" olarak adlandırılan çalışanlar bu tür politikaların ürünüdür. Örneğin, Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK) gibi pek çok KİT'e gereğinden fazla işçi alımı, bu kurumlarda kadroların şişmesine ve görev zararlarına neden olmaktadır (Smith ve Trebilcock, 2001).

Bu doğrultuda, devlet mülkiyetini terk etmeye ve özelleştirmeyi kabul etmeye neden olan görüşleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (OECD, 2003: 20; Irvin, 2002: 353; Martin ve Parker, 1997: 5; Shleifer, 1998: 138);

1. Kamu mülkiyetindeki şirketler, genellikle farklı ve birbiriyle çelişen amaçlara göre faaliyet göstermektedir. Bundan dolayı politikacılar tarafından müdahalelere ve tutarsız politikalara tabi tutulmuşlardır. Özellikle uzun dönemde politik tasarılar, gerekli yatırım hedefleriyle uyumsuzdur. Kamu mülkiyetindeki endüstriler, bu aşırı politik müdahaleler ve tutarsızlıklardan dolayı zarar görmektedir.

2. KİT'ler, amaç olarak refah maksimizasyonu peşinde koşsalar bile KİT yöneticilerinin performanslarını, doğrudan bu amaçları gerçekleştirecek güdülerle donatmak oldukça zordur. Kamu sektöründe idari maaşlar politikacılar tarafından belirlenir ve nadiren özel sektördeki aynı işe oranla eşit değerdedir. Sonuçta bu durum, yönetimin kalitesini olumsuz etkilemektedir.

3. Kamu girişimciliği ile ilgili bir başka problem, özellikle teknolojik yeniliklere açık endüstrilerde, maliyetleri düşürmek ve kaliteyi artırmak yönünde herhangi bir motivasyona sahip olmayan yöneticilerin, özel sektöre göre daha az etkin olmalarıdır⁶¹.

4. Neredeyse bütün örneklerde kamu mülkiyetindeki firmalar için, iflas etme ve pazar payını kaptırma gibi başarısızlıklar söz konusu değildir. Kamu şirketleri, vergi gelirleriyle finanse edildiğinden, özel şirketlerdeki gibi iflas tehdidi yaşamazlar. Bu nedenle karlı çalışması için her hangi bir güdüye sahip değildir.

5. Kamu mülkiyetindeki firmalar toplum için faydalı ve hizmet için gerekli kurumlar olarak kabul edildiklerinden, gelir ve mülkiyet vergisinden muaf tutulmaktadırlar. Zira ürettikleri dışsalılık anlamında, özellikle kamusal malların üretiminde toplum için pozitif dışsallığa neden olduklarına inanılmaktadır. Ancak bu kurumların vergiden muaf faaliyetleri üzerindeki denetim eksik yapıldığından, üretilen kamusal mal ve pozitif dışsallığın nedeni bilinmemektedir. Bununla birlikte, kamu mülkiyetindeki firmanın yöneticisi, kar maksimizasyonu amacı gütmeyişi ve firmanın zararları, devlet tarafından sübvansede edildiği için genellikle firmayı etkinsiz çalıştırmaktadır.

6. Politikacılar ve devlet personeli, idari davranışı, özel piyasalarda olduğu kadar etkin şekilde kontrol edemez. Kontrol eksikliği, gereksiz yatırımlara ve düşük karlı üretime neden olabilmektedir.

7. Kamu sektöründe sendikalar, kamu işçilerinin ücretlerinin ve istihdamının, özel sektöre göre daha yüksek olmasına ve kamu çalışanlarının düşük performansla çalışmasına neden olarak, kamu mülkiyetini sorunlu hale getirir.

8. Kamu sektöründe ödüle ilişkin bir performans eksikliği bulunmaktadır. Genellikle kamu çalışanları, daha etkin çalıştıklarında herhangi bir ödülle motive edilmedikleri ve kötü çalıştıklarında da cezalandırılmadıkları için, performansları düşük olmaktadır.

9. Kamu sektöründe firmalar, yeteri kadar tüketici merkezli çalışmamaktadır.

⁶¹ Devlet regülasyonunun, kamu mülkiyetindeki firmaların yönetim yapısı üzerinde olumsuz etkileri olduğu gibi özel sektör firmalarının yöneticileri ya da yönetim yapıları üzerinde de önemli kısıtlamaları ve etkinsizlikleri söz konusu olabilmektedir. Bu konuda ayrıntılı bir tartışma için Joskow vd., (1993)'e bakılabilir.

10. Devlet mülkiyetindeki firmaların regülasyonu, regüle edenin devlet ve regüle edilen firmanın mülkiyetinin devlette olması nedeniyle, bir karışıklık oluşturmakta ve daha az etkin uygulanmaktadır.

1.2. Özelleştirmenin Amaçları

Yukarıdaki sorunlardan dolayı devlet mülkiyetindeki varlıkların özelleştirilmesi iyi bir politik tercih gibi görünmektedir. Devlet mülkiyetindeki başarısızlıkların özelleştirme için iyi bir gerekçe oluşturması yanında, özelleştirmenin bir takım olumlu sonuçlara neden olması beklenmektedir. Özelleştirme bu kazanımları elde etme amacıyla gerçekleştirilir. Bu bağlamda özelleştirmenin bazen birbiriyle çelişen ve ilişkili olan iktisadi, politik ve finansal içerikli ve çok çeşitli amaçları bulunmaktadır. Bu amaçları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (OECD, 2003: 22-24; Nestor ve Mahboobi, 2000: 28-30):

1. Etkin olmayan KİT'lerin yönetim yapısını değiştirmek ve özelleştirilen şirketin yönetim yapısının, bürokratik ve siyasi olarak denetlenmek yerine özel mülkiyet tarafından denetlenmesini sağlayarak, performansı ve üretimde verimliliği geliştirmek,
2. Kamu mülkiyeti altında, genellikle gerçekleştirilmeyen büyük yatırımların, kar güdüsüne sahip özel teşebbüsler tarafından gerçekleştirilmesini sağlamak,
3. Özellikle iç ve dış borçları ödemek ve orta vadeli bütçe geliri elde etmek gibi belirli makro iktisadi göstergeleri iyileştirmek,
4. Devlet mülkiyeti altında rekabete kapalı kalmış endüstrilere rekabeti yerleştirerek, mal ve hizmetlerin maliyetlerini ve fiyatlarını azaltmak, hizmet kalitesini arttırmak⁶²,
5. Doğrudan politik bir amaç olarak, özellikle geçiş ekonomilerinde devletçi iktisadi yapıdan, piyasa ekonomisine geçişi hızlandırmak ve güçlendirmek,
6. Mülkiyeti tabana yaymak ve güvenilirlik sağlamak, özelleştirmenin belirgin amaçlarıdır.

⁶² Daha önce devlet tarafından sağlanan hizmetler özelleştirildiğinde rekabet mutlaka artmıştır (Hahn, 1990: 207).

1.3. Özelleştirme, Regülasyon ve Rekabet

Özelleştirme, piyasaların rekabete açılmasında ve rekabetçi kazanımların elde edilmesinde kritik bir aşamadır. Aksine doğrudan devlet mülkiyetinde gerçekleşen (içsel) regülasyon, daha az maliyetli olabilmekte ise de, kamu mülkiyetindeki teşebbüslerde rekabeti sağlamak mümkün değildir (Eckel ve Vermaelen, 1986: 400; Newbery, 2001: 4). Diğer yandan, özelleştirmeye birlikte kamu mülkiyetinde var olan bir etkinsizlik ortadan kalkmaktadır. Örneğin özelleştirme sonrası oluşacak rekabet, kamu veya özel sektör mülkiyeti olup olmadığına bakmaksızın, fiyatlama politikalarında, çapraz sübvansiyonların piyasadan dışlanmasına neden olacaktır (Vickers ve Yarrow, 1991: 114). Zira özelleştirme, kamu hizmetlerinin üretim sürecinde katlanılan maliyetlerin, açıkça herkes tarafından görülmesine olanak sağlar ve böylece fiyatlar üzerinden gerçekleştirilen gizli sübvansiyonları engeller. Örneğin elektrik, telefon hizmetleri ve şehir içi taşımacılığında kullanılmak üzere tedarik edilen otobüslerin hangi maliyetlerle işletildiği açık bir şekilde gözlenmiş olur. Başka bir ifadeyle özelleştirmeye birlikte rekabetin tesis edildiği durumlarda, özelleştirilen ağ endüstrisinin her hangi bir kısmında çapraz sübvansiyonların devam etmesi söz konusu olamaz (Stern, 1997: 70). Ancak rekabetin yokluğunda bile özelleştirme, iktisadi etkinliği geliştirebilmektedir (Bishop vd., 1994: 5).

İlk olarak fiyatlar, özelleştirme sonrası regüle edilse de özel sektör tekelleri, maliyetleri minimize etmek için belli bir güdüye sahiptirler. Özelleştirme, yöneticilerin motivasyonunu, kar aramaya doğru yönlendirir (Beesley ve Littlechild, 1994: 18). Böylece kamu tekellerinden farklı olarak, özelleştirilen şirketler, maliyetlerini düşürerek karlarını arttırabilmekte ve işgücü performansına göre ödeme yaptıkları yönetici ve işçilerinin maaşlarını yükseltebilmektedirler.

İkinci olarak özelleştirme, kamu sektöründe bulunmayan güdülere neden olmaktadır. Özellikle şirket çalışanlarının gelirleri, şirketin hisse senedi piyasasındaki değeriyle orantılı olabilir. Bu durumda hisse senedi fiyatları, şirketlerin cari ve beklenen gelecek dönem değerlerinde bağımsız bir değerlendirme olanağı sağlar. Bu durumda şirket sahipleri, şirket varlıklarının değerine bakarak, yönetim yapısını değiştirmeye ve organizasyonu şekillendirmeye karar verirler. Bu da yöneticiler ve iş gücü açısından daha etkin çalışma yönünde bir güdü sağlar.

Üçüncü olarak özel sektör firmalarının iflası ve şirketin satılması-devredilmesi ihtimalleri bulunmaktadır. Bu durumda maliyetlerini minimize edemeyen firmalar, aynı mal ve hizmeti daha düşük maliyetlerle üretebileceğine inanan diğer rekabetçi firmalar tarafından satın alınabilir ve piyasadan dışlanabilirler. Ayrıca maliyetlerini kontrol etmekte başarısız olan firmalar, iflas riskiyle karşı karşıyadırlar.

Özelleştirmeye birlikte rekabetin, hangi alanlarda mümkün olduğu, hangi alanlarda olmadığına göz önünde tutulması, ölçek ekonomileri ve batık maliyetlerin, nerede doğal tekele neden olduğunun incelenmesini gerektirir. Böylece kamu hizmetlerinin hangi kısımlarının doğal tekel olduğu ve kamu mülkiyetinde kalması gerektiği, hangi kısımlarının rekabete açık olduğu ve özelleştirilmesi gerektiği anlaşılır. Örneğin doğal gaz boru hatları ve elektrik iletimi doğal tekel iken, doğal gaz arzı ve ticareti ile elektrik üretim ve arzı rekabetçidir. Böylece doğal tekel kısımlar regüle edilirken, rekabetçi kısımlar rekabete açılır.

Son olarak doğal tekellerin regülasyonuna ilişkin bilgi geliştirilebilir. Özelleştirmeye birlikte farklı tüketici kesimlerine ve bölgelere hizmet arz eden firmaların maliyetleri karşılaştırılarak, göreceli rekabet tarzı politikaların uygulanabilirliği test edilir. Bu şekilde ülkenin farklı bölgelerine elektrik, doğal gaz ve su arz eden firmaların maliyetleri karşılaştırılabilir ve fiyatlar, en düşük arz maliyetine göre belirlenebilir. Özelleştirmenin sağladığı bu imkanlar doğrultusunda rekabet tam olarak uygulanmasa bile pek çok alanda iktisadi açıdan etkinlik sağlanabilir.

2. DEREGÜLASYON

Deregülasyon sözcüğü, genellikle bir endüstrinin yeniden yapılandırılmasını, regüle edilen bir endüstrinin bir ya da daha fazla kısmında fiyat ve giriş regülasyonlarının kaldırılmasını, piyasaların rekabetçi özellikler barındıran kısımları için uygulanan diğer düzenleyici reformları ifade etmek için kullanılır. Deregülasyon, günümüzde regüle edilen endüstrilerin fiyatlanması ve düzenleyici kurum davranışı gibi konularda düzenleyici sürece yön veren alternatif regülasyonların oluşturulmasında büyük ölçüde ilgi uyandırmaktadır (Joskow, 2005: 188). Dolayısıyla, deregülasyon, regüle edilen endüstrilerden regülasyonların tamamen kaldırılması anlamına gelmez.

Deregölasyon, genellikle regölasyondan kaynaklanan etkinsizliklerin ortaya çıkmasından ve regölasyonun neden olduğu maliyetin, faydasını aşmasından sonra kabul gören düzenleyici politikalar olarak da alınabilir. Bu anlamda deregölasyon, önceki düzenleyici uygulamalardan farklılığı ve firmalara tekelci özellik kazandıran, giriş ve fiyat regölasyonları yerine, daha rekabetçi uygulamaları ifade etmektedir. Zira kamu yararı teorisine göre regölasyonun maliyetleri, regölasyonu kaldırmanın işlem maliyetleri artı, regölasyona rağmen devam eden ilgili piyasa başarısızlığı maliyetlerini aştığı zaman, endüstri deregüle edilmelidir (Noll, 1989: 1260). Ancak deregölasyon sürecinde bazı regölasyonların kaldırılmasına rağmen, yeni uygulamaların devam edecek olması, deregölasyonun da manipüle edilme olasılığını gündeme getirmektedir. Genellikle devletin, deregölasyonu, servet transferine dönüştürdüğü durumlarda deregölasyondan elde edilen kazanımlar nispeten düşük olabileceğı gibi politik ve sosyal refah kayıplarından dolayı deregölasyonun sonuçları belirsizleşmekte⁶³ ve tam olarak, fayda ve maliyetleri hesaplamak da oldukça zorlaşmaktadır (McCormick vd., 1984; Hahn ve Hird, 1991: 246).

Bu durumda en azından teorik olarak, deregölasyonun, politik anlamda etkin olduğu süreç tüketiciler ve üreticiler için kazanımlar sağlayacak olan, fakat regölasyon uygulandığında gerçekleşmeyen bir takım etkinlik kazanımlarına neden olacağı kabul edilir (Winston, 1993: 1267). Birincisi, regölasyonlardan ve rekabetten korunan firmalardan dolayı ortaya çıkan etkinsizlikler, deregölasyon ile azabilir. İkincisi, regölasyon sayesinde iyi organize olmuş gruplarının elde ettiğı büyük rantlar, deregölasyon ile birlikte, özellikle tüketiciler ve emekçiler için yeniden dağıtılabılır. Ayrıca teorik planda yarışabilir piyasalar teorisi, regüle edilen endüstrilerde potansiyel rekabet tehdidinin önemine vurgu yaparak, deregölasyon için bir katkı sağlamıştır⁶⁴. Yarışabilir piyasalar teorisinin, düzenleyici politika açısından ima ettiğı sonuç, düzenleme yapmaktansa piyasaya giriş üzerindeki yapay engellerin kaldırılmasının, bu

⁶³ Bu tür bir belirsizliğin bir örneğini, ABD elektrik piyasasının deregüle edildiğı ilk yıllarda görmekteyiz. Deregölasyon yönündeki politik gayretlerin mükemmel şekilde dizayn edilmemesi, deregölasyonun iktisadi etkilerini belirsiz hale getirmiştir (Joskow ve Schmalensee, 1987: 2).

⁶⁴ Yarışabilir piyasalar teorisi, deregölasyona müsait olan piyasaların özelliklerinin neler olduğunu ve müdahalelerin farklı tarzlarının piyasadan dışlanması için hangi şartların olması gerektiğini göstermektedir. Bununla birlikte teori asla, ne evrensel anlamda ne de dikkatli bir inceleme yapılmaksızın deregölasyonun doğrudan yapılması için herhangi bir öngörü içermez (Baumol ve Willig, 1986: 12).

endüstrilerde daha etkin bir araç olduğudur (Kay ve Thompson, 1986: 25). Bu teorik öngörüler ve ilk ampirik çalışmalar, deregülasyonun, büyük tüketici kazanımlarına ve üreticiler ile işgücü arasındaki kayıpların dengelenmesine yol açtığını göstermiştir (Winston, 1993). Bazı çalışmalar da ağ endüstrilerinin rekabetçi kısımlarını özelleştiren, deregüle eden ve rekabete açan GÜ'lerde⁶⁵ alt yapı hizmetlerinin olumlu etkilendiğini belirtmektedir (Kessides, 2004). Böylece etkinlik kazanımları devam ettiği sürece deregülasyon kabul edilebilir ve faydaları uzun vadeye yayılabilir.

Diğer yandan, deregülasyon da özelleştirme gibi rekabete geçiş sürecinde kullanılan önemli bir aşamadır. Bu anlamda deregülasyon, beraberinde rekabeti getirdiği ölçüde regülasyona göre daha fazla etkinlik sağlayacaktır. Buna göre rekabeti mümkün kılan bir deregülasyon süreci, giriş ve yatırım kararlarında daha fazla etkinlik, idari maliyetlerde azalma, fiyatlama sorunlarına çözüm, teknolojik yeniliklerde artış, tüketiciler için daha fazla alternatif imkânı, kaynak tahsisinde, üretimde ve dinamik anlamda etkinlik sağlayacaktır. Daha genel anlamda deregülasyon ve rekabet neticesinde, regülasyon durumunda oluşmayan teknolojik yenilikler gerçekleşir ve dikkate alınmayan tüketici tercihleri, dikkate alınır hale gelir (Sidak ve Spulber, 1998: 120-121).

Elbette bu kazanımların elde edilebilmesi için, piyasa bir kez deregüle edildikten ve rekabete açıldıktan sonra etkin olmayan düzenleyici devlet müdahalelerinin kaldırılması gerekir⁶⁶. Ancak bu durumda deregülasyon, etkinsiz fiyat regülasyonlarından kaynaklanan idari maliyetleri piyasadan bertaraf ederek ve çapraz destekleri engelleyerek daha fazla iktisadi etkinlik sağlayabilir. Zira bu tür fiyatlama politikalarının pek çok olumsuz etkisi bulunmaktadır. Özellikle kamu mülkiyeti altındaki KİT'lerde görülen çapraz sübvansiyonlar, hem iktisadi hem de sosyal refah

⁶⁵ Deregülasyon, İngiltere ve Galler'de ağ endüstrilerinin iletim ve dağıtım kısımlarının performansında çok büyük iyileşmelere neden olmuştur (Newbery ve Pollitt, 1997). Winston (1993), ABD'de havayolları, demiryolları, karayolları, doğal gaz, telekomünikasyon, kablolu televizyon gibi endüstrilerde deregülasyondan elde edilen kazanımların parasal anlamda yıllık 20 milyar dolardan daha fazla olduğunu hesaplamıştır.

⁶⁶ ABD havayolu ve telekomünikasyon endüstrilerindeki deregülasyon hareketleri, finansal olarak ilgili tüm taraflar açısından felaketle sonuçlanmıştır. Ancak bu başarısızlıkların nedeni, deregülasyonun başarısızlığı değil, deregülasyon sürecini yönetmek için tercih edilen politik olarak popüler devletçi yönetim girişimlerinin başarısızlığı olmuştur. Ayrıca iyi yönetilmeyen havayolu deregülasyonu ve yaygın bir biçimde devlet tarafından yönetilen telekomünikasyon deregülasyonuna ilişkin deneyimler, devlet kısıtlamalarından ziyade, rekabetin serbest bırakılması gerektiğini gösteriyor (Kahn, 2004: 74).

açısından sorunlara neden olmuştur. Bundan dolayı 1990’larda, GOÜ’lerde, taşımacılık, su ve elektrik endüstrilerinde yanlış fiyatlama politikaları ve teknik yetersizliklerden dolayı, yıllık ortalama zararın, toplam olarak 180 milyar doları bulunduğu tahmin edilmektedir (Kessides, 2004: 3). Deregölasyon, regölasyon kaynaklı bu tür sorunların bertaraf edilmesi için uygulanmakta ve başarılı olması için de, eski yapıdaki bu etkinsizliklerden arındırılmış olması gerekmektedir.

3. REKABET

Rekabet, aşırı karları engellemek, etkin olmayan firmaları ve çapraz destekleri piyasadan dışlamak, kaynakların etkin dağılımı ile tutarlı bir fiyatlama sağlamak, tüketici refahını arttırmak ve tekel gücünü kısıtlamak için en etkili mekanizmadır (Bailey ve Baumol, 1984: 115; Beesley ve Littlechild, 1994: 18). Rekabetin temelinde bir piyasaya giriş serbestliği ve fiyat kontrollerinin piyasa güçlerine bırakılması bulunmaktadır. Düzenleyici süreçte rekabetten kasıt ve amaç, tam rekabet değil, rekabetçiliği arttırmak ve piyasaya yerleştirmektir. Düzenleyici süreçte, hangi politikanın uygulanacağına ilişkin karar, mevcut kamu mülkiyeti altındaki durum ve olası rekabetle birlikte ulaşılabilecek seviye arasında bir karşılaştırma yapılarak verilmelidir. Regölasyonun rekabete tercihinin söz konusu olduğu durumlarda regölasyon, rekabetin avantajlarının yüksek olduğu durumlarda rekabet tercih edilmelidir (Newbery, 2002).

Genellikle rekabetin, regölasyona tercih edilmesinin nedenleri, rekabetin etkinliği arttırması ve teknolojik gelişmeler sonucu elde edilen kazanımların, düşük fiyatlar şeklinde tüketicilere yansması ve karların, piyasaların rekabetçi bir şekilde işlemleri için gerekli rekabetçi girişleri cezpl etmesidir (Stiglitz vd., 1987: 886). Yapılan alışmalar da fiyat rekabeti ve rekabetçi girişlerin, fiyatları düşürdüğünü göstermektedir (Joskow, 2005: 186). Ancak bu tür rekabetçi etkiler, tüm piyasalar için regölasyonun tamamen terk edilmesi anlamına gelmemektedir. Zira teorik olarak rekabetin avantajı, Pareto etkinliği sağlayacak olmasıdır. Ancak Neoklasik teorideki Pareto etkinlik kriteri, örneğin üretimde ve tüketimde dışsallıkları ve piyasalarda her zaman var olan bilgi asimetrisi sorunlarını yok saymaktadır. Fiyat ve giriş regölasyonlarının kaldırıldığı ve piyasaların rekabete açıldığı durumlarda, en azından bu tür aksakların özölmesi için

mutlaka regülasyon gereklidir. Dolayısıyla deregülasyon bağlamında regülasyon devam etmeli, fakat rekabetçi piyasaların sahip olduğu güdülere sahip olmalıdır.

Regülasyon ve rekabet ile ilgili bir diğer sorun, “mümkünse rekabet, değilse regülasyon” anlayışının nasıl algılandığına bağlıdır. Bu ifade, regülasyonun, piyasaların doğal tekel kısımlarıyla sınırlı kalması gerektiğini ifade etmektedir. Ancak piyasanın rekabete açılan kısımlarının örneğin rekabeti koruma yasalarıyla kontrol ve denetim altında tutulması da, hem piyasaların manipüle edilmesini, hem de piyasa gücü istismarını engellemek için gereklidir (Newbery, 2002: 28-29).

3.1. Regülasyondan Rekabete Geçişin Sorunları

Regülasyon ve rekabet arasındaki ilişkide temel sorun, geçiş sürecinin nasıl gerçekleştirileceğidir. Zira regülasyondan rekabete geçiş, genellikle sorunlu ve karmaşıktır. Pek çok düzenleyici politikada olduğu gibi regülasyondan rekabete geçişte de toplumdaki bireylerin refah seviyeleri, kesin ve sorun teşkil edecek şekilde etkilenmektedir. Özellikle özelleştirmeye birlikte mülkiyet haklarının değiştirilmesi üreticiler açısından, kamu mülkiyeti altında var olan çapraz desteklerin kaldırılacak olması da tüketiciler açısından kayıp olarak değerlendirilmektedir (Helm ve Jenkinson, 1997: 7). Şüphesiz böyle bir politikanın, siyasi otorite açısından olumsuz sonuçları olabilmektedir.

Bu nedenle bu tür etkilere sahip düzenleyici politikaları yönetecek olanlar-politika yapımcılar, bu politikaları çok başarılı ve dikkatli bir şekilde yönetmelidirler. Bir ülkenin, bu düzenleyici süreci etkin bir şekilde yönetmesi için öncelikle geçişteki sorunların tanımlanması ve ikinci olarak, bu sorunları çözmek için bazı pratik çözüm önerileri ve politikaların uygulanması gerekmektedir. Genel olarak bu politikaların, rekabetçi özel sektör katılımını hızlandıran ve yeni buluşlara neden olan iktisadi olarak etkin politikalar olması gerekir. Diğer yandan, geçiş döneminde risk teşkil edecek politik müdahalelerden uzak durulmalıdır (Gaskins ve Voytko, 1981).

3.2. Geçiş Sürecini Yönetme

Kamu mülkiyetindeki bir firma rekabete açıldıktan sonra, özel firmalar için rekabete geçişin ilk aşaması son derece hassas bir dönemdir. Düzenleyici sürecin rekabete geçiş

döneminde, daha önceki politikalar değiştirildiğinden, kazanan ve kaybeden taraflar ortaya çıkacaktır. Geçiş döneminin sorunlarından bir tanesi, genellikle politik olarak baskı unsuru haline gelebilen bu iki grup arasındaki dengeyi sağlayabilmektir (Gaskins ve Voytko, 1981: 17). Bu nedenle regüle edilen endüstri dikey ve yatay olarak ayrıştırıldığında, özellikle geçiş döneminde iktisadi etkinlikten ziyade, uzlaşma ve kademeli bir geçiş tercih edilmelidir. Böyle bir geçiş, hem piyasalar hem de politikacılar açısından daha kabul edilebilir bir durumdur. Politik aktörler, bu tür bir ayrışmada endüstrinin bir bölümü zarar göreceğinden risk almak istemezler. Bu nedenle reform sürecini uzatmak ve zamana yaymak, daha büyük zararlara neden olmadan önce bu olumsuzlukların önüne geçmek anlamına geleceğinden daha uygundur (Noll, 1999: 33).

Bu bağlamda özellikle katı bir regülasyon döneminden rekabete geçişteki görülebilir sorunlardan biri, serbest giriş ve fiyatlama özgürlüğüdür. Öncelikle rekabete geçişte fiyatlama serbestliği, regüle edilen endüstride, artan rekabet derecesiyle uyumlu olarak piyasaya yerleşmelidir. Buna göre fiyatlama politikaları, rekabetin piyasaya tam olarak yerleşmesinden sonra özel sektör firmalarının yetkisine bırakılmalıdır. Dolayısıyla fiyatlamamanın deregüle edilmesi, girişin deregülasyonu ile at başı gitmelidir. Düzenleyici sürecin bu rekabete geçiş döneminde, fiyatlama ve giriş politikaları arasındaki denge sağlanmalıdır. Bunun için her iki alandaki düzenleyici politikalar birbiriyle uyumlu olarak gerçekleştirilmelidir.

Geçişteki bir diğer sorun, deregülasyonun, endüstrideki firmalar arasında denk olmayan rekabetçi fırsatlara neden olmasıdır. Bunun önüne geçebilmek için, eş zamanlı deregülasyonlar çözüm olabilir. Bazen endüstri içinde her alanda eş zamanlı deregülasyon, bazen de ilgili diğer endüstrilerle birlikte deregülasyon, bu dengesiz rekabetçi fırsatların önüne geçebilir. Ancak yine de bazı firmaların endüstriye katılımını sağlamak için daha fazla teşvik görmesi kabul edilmektedir.

Tek başına rekabete geçişin değil ama geçiş dönemlerinin doğasında olan bir diğer sorun, belirsizliktir. Belirsizlik, bir bütün olarak endüstri için sorun olabileceği gibi, farklı gruplar için farklı açılardan da sorun olabilmektedir. Örneğin endüstri için çok uzun dönemli yatırım kararlarının kesintiye uğramasına ve tekrar dikey entegrasyona gidilmesine neden olabilir. Belirsizliğin kaynağı doğrudan düzenleyici süreçte söz sahibi olan kurumlarla ilgili olabileceği gibi ülkenin iktisadi, siyasi ve yasal yapısındaki

istikrara da bağılı olabilir. Belirsizlik sorununa bir çözüm, özellikle düzenleyici kurum tarafından gerçekleştirilecek olan düzenlemelerin, kesin tarihler verilerek ve verilen tarihlerde bu düzenlemeler gerçekleştirilerek yapılması olabileceği gibi deregülasyon sürecine dâhil olan taraflar arasındaki uzlaşma da olabilir (Gaskins ve Voytko, 1981: 15; Noll, 1999: 33). Zira bu tür bir uzlaşma deregülasyona geçiş için gerekli ve yeterli bir koşul olmasa da, reform sürecinin başarısı için oldukça önemlidir.

Geçişteki sorunlardan biri, rekabete geçişe endüstrinin direnç göstermesi olabilir. Örneğin Türkiye elektrik endüstrisinde bu durum bariz olarak gözlemlenebilmektedir. 2001 yılındaki elektrik piyasası kanunu ve kurulan EPDK ile rekabetçi piyasaya geçişi hedefleyen düzenleyici politikalar, geçmiş dönemden kalan uzun dönemli satın alma sözleşmeleri ve üst mahkemeler tarafından iptal edilen özel sektörle yapılmış sözleşmelerin varlığından dolayı, endüstriye özel sektör katılımı, yasanın öngördüğünün sonrasına kalmıştır. Bu direnci kırmak ve endüstriye rekabetçi özel sektör katılımını sağlamak için rekabetçi davranışları teşvik eden ödüller ve Uzan Grubu gibi rekabetçi politikalara karşı direnenleri cezalandıran politikalar uygulanabilir. Bir diğer çözüm, deregülasyon öncesi, taraflar arasında görüş birliğine varmak ve belirsizliği azaltmak olabilir.

Geçiş süreci sorunlarından biri de çıkar gruplarının, regülasyon döneminde olduğu gibi politika yapıcılar üzerinde baskı kurarak, endüstrinin bazı kesimlerinde deregülasyona ve rekabete gidilirken, bazı kısımlarında regülasyona devam edilmesini kabul ettirebilmeleridir. Böylece kendilerinin, rekabetçi yapıyı baltalayacak ve haksız rekabete neden olacak şekilde korunmasını sağlayabilirler. Aynı şekilde iktisatçıların görüşleri de bu reform sürecinde bir belirleyici olabilmektedir. İktisatçılar, reform sürecin tamamında, düzenleyici politikaların belirlenmesi hususunda gittikçe daha fazla rol oynamaktadırlar (Noll, 1999: 33-34). Bu durumda sürecin daha etkin sonuçlanabilmesi için iktisatçılar arasında da fikir birliği olması gerekir. Eğer politika yapıcılar üzerinde etkili olan bir grup iktisatçı, süreci, iktisadi temellerle değil, şahsi politik ideolojileri bağlamında değerlendirirse, süreç iktisadi değil siyasi bir manipülasyona dönüşebilir.

Özellikle GOÜ’de geçiş dönemi açısından bir sorun, sürecin, GÜ’den taklit edilerek ve dış baskılar sonucu gerçekleştirilmesidir (Newbery, 2001; Kessides, 2004). Bu

nedenle gelişmekte olan ülkeler için rekabete geçiş, bu ülkelerdeki yapının aynen, bir bütün olarak kabul edilmesi ve uygulanması şeklinde olmuştur. Haliyle her ülkenin kendi dinamiklerine göre şekillenmesi gereken düzenleyici sürecin bu tarzda şekillenmesi, bir takım uyum sorunlarına neden olmuştur. Özellikle yaygın yolsuzluk ve düzenleyici süreç manipülasyonu, düşük güvenilirlik, sınırlı teknik uzmanlık, zayıf denetim, hesap verebilirlik ve vergi sistemlerine sahip ülkelerdeki politik ve kurumsal yapıdaki farklılıklar, uyum sorunlarına neden olmuştur (Kessides, 2004: 80). Bu durumda geçiş için gerekli kurumsal altyapı ve teknik donanım iyi tesis edilmesi gerekmekte ve süreç, eldeki kapasiteye göre şekillendirilmelidir.

Bu bağlamda bir diğer sorun, düzenleyici süreçten aktif olarak sorumlu olan bağımsız kurulların düzenleyici yetkilerinin sınırının ne olacağıdır. Genellikle siyasi otoriteler, piyasalar üzerindeki gücünü kaybetmek istemediklerinde, düzenleyici sürece ilişkin bağımsız kurullar tesis etmelerine karşın, kurulların bağımsızlığını kısıtlamakta veya engelleyebilmektedirler. Bu durum bağımsız regülatörlerin, rekabete geçiş sürecindeki kontrol yetkilerini azaltmaktadır (Helm ve Jenkinson, 1997: 11). Bu sorunun önüne geçebilmek için siyasi otoritenin, bu yetki devrini benimsemesi ve politik kaygılardan soyutlanarak uygulaması gerekmektedir.

Rekabete geçiş, fiyat kontrollerini kaldırmayı içerdiğine göre bir başka sorun, özellikle ağ endüstrilerinin iletim gibi doğal tekel kısımlarının fiyat kontrollerinin nasıl devam edeceğidir (Vickers, 1998). Bu durumda doğal tekel kısımların (iletim) hizmetine ihtiyaç duyan rekabetçi üretim ve dağıtım, bu kısma erişimde eşit şartlara tabi tutulmalı ve genellikle regüle edilen tekel, tavan fiyatı regülasyonuna tabi tutulmalıdır. Böylece rekabete geçişin olumsuz sonuçlarından korunmak ve başarılı bir süreç sağlamak mümkün olabilir.

Bazen rekabeti koruma kanunları, uygulamada, özellikle ağ endüstrilerinde, piyasa faaliyetlerine müdahaleci, mevcut firmaları koruyucu ve bu nedenle de anti-rekabetçi olabilmektedir (Cook ve Minogue, 2002: 487). Özellikle GO’de rekabete geçişin sorunlarından biri olabilen bu durum, rekabetin piyasaya yerleşmesinin önünde bir engel oluşturabilmekte ve uzun vadede, rekabetin kurumsallaşmasını önlemektedir. Bu nedenle rekabet politikalarının, müdahaleci ve koruyucu olmaktan ziyade, denetleyici ve yaptırım olarak caydırıcı olmasına zen gösterilmelidir.

Son olarak deregölasyona geçiş de kararlı ve hızlı olmak esas olmalı, kademeli, ancak hızlı bir geçiş süreci mutlaka sağlanmalıdır. Elbette hızlı geçiş derken, piyasanın dinamik koşulları göz önünde bulundurularak, gereken politikanın gereken zamanda uygulanması, ama mutlaka verilen tarihte yapılması anlaşılmalıdır. Politikaların uygulanacağı tarih konusunda, kamuoyuna verilen takvimin dışına çıkılması, piyasa aktörlerinin, politikaların uygulanabilirliğine güvenini azaltır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

REGÜLASYONUN KURUMSAL YAPISI: YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ERKLERİNİN REGÜLASYONDA ROLLERİ

İlk dört bölümde regülasyonun ne demek olduğunu, teorilerini, türlerini, amaçlarını, araçlarını, kapsamını, etkilerini, fayda ve maliyetlerini inceledik. Ancak düzenleyici sürecin, iktisadi faaliyet üzerindeki etkilerini tam ve doğru olarak anlayabilmek için, bir kamu politikası olarak düzenleyici politikanın belirleyicilerini ve nasıl oluştuğunu genel olarak anlamak gerekir. Bunun için öncelikle, düzenleyici kurumsal yapının anlaşılması gerekir. Düzenleyici politikaların oluşumunda belirleyici olan ve süreçte aktif rol alan kurumların yapısı, işleyişi ve etkileşimi bu bölümün konusunu teşkil etmektedir.

Bir ülkenin düzenleyici politikalarını ve düzenleyici kurumsal donanımını inceleyen regülasyon iktisadi bağlamındaki kamu politikası çalışmaları, ilgili literatür kapsamında ele alınmaktadır⁶⁷. Bu nedenle düzenleyici sürecin analizinde, bir toplumun önemli ve formal kodlarından biri olan düzenleyici kurumsal yapı, bu kurumlar arasındaki çatışmadan kaynaklanan işlem maliyetleri, hukuki sürecin düzenleyici politikalar üzerindeki yansımaları ve siyasi sürecin iktisadi analizi anlamına gelen kamu tercihi perspektifi özellikle yardımcı olacaktır.

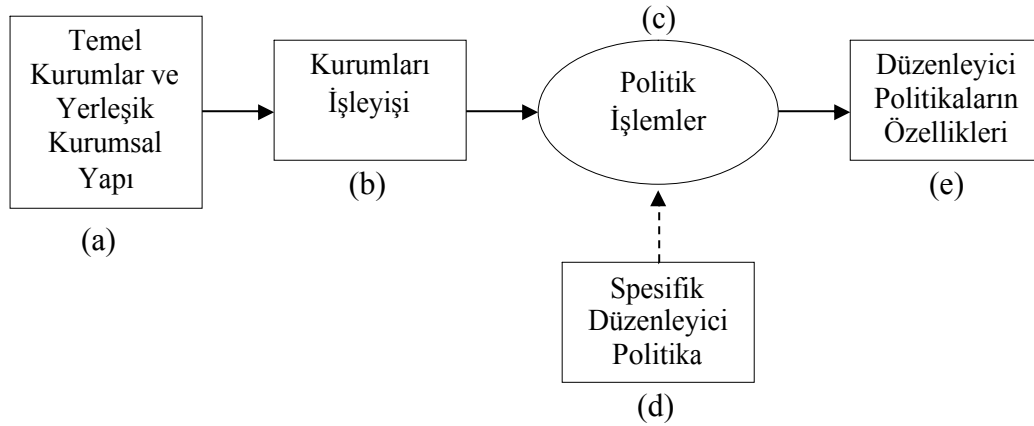
1. DÜZENLEYİCİ SÜREÇTE KURUMLARIN ROLÜ VE DÜZENLEYİCİ TAAHHÜT SORUNU

Kamu mülkiyetindeki KİT'lerin özelleştirilmesi, özel tekellerin regülasyonu, bir toplumun bütün bireylerini bir şekilde etkileyen düzenlemeler gibi düzenleyici politikaların gerçekleştirilmesi ve başarısı, doğrudan o ülkenin, siyasi, bürokratik ve hukuki kurumsal yapısına bağlıdır. Doğrudan iktisadi performansı etkileyen düzenleyici güvenilirlik ve taahhüt, regülasyon oyununun arz kısmında belirlenmektedir. Bu açıdan baktığımızda düzenleyici sürecin etkinliği, ülkenin

⁶⁷ Politik İktisat (Alt ve Lassen, 2003; Weingast ve Moran, 1983), Hukuk ve İktisat (Shavel, 2006; Figueiredo ve Bergh, 2004; Spiller, 1995; Ramseyer, 1994), Yeni Kurumsalcı İktisat (North ve Weingast, 1989; North, 1991; Levy ve Spiller, 1996; Williamson, 1985, 2000), İşlem Maliyetleri İktisadı (Joskow, 1991; Williamson, 1999b; Spiller, 1999; Spiller ve Tomassi, 2003), Kamu Tercihi Teorisi (Fiorina 1982, 1986; Niskanen, 1975; Buchanan, 1975; Buchanan ve Tullock, 1962) ve Siyaset Bilimi (Moe, 1987; Moe, 1990; Moe ve Wilson, 1994; Lupia ve McCubbins, 1994), bu kapsamda bulunan alanları ve çalışmaları içermektedir.

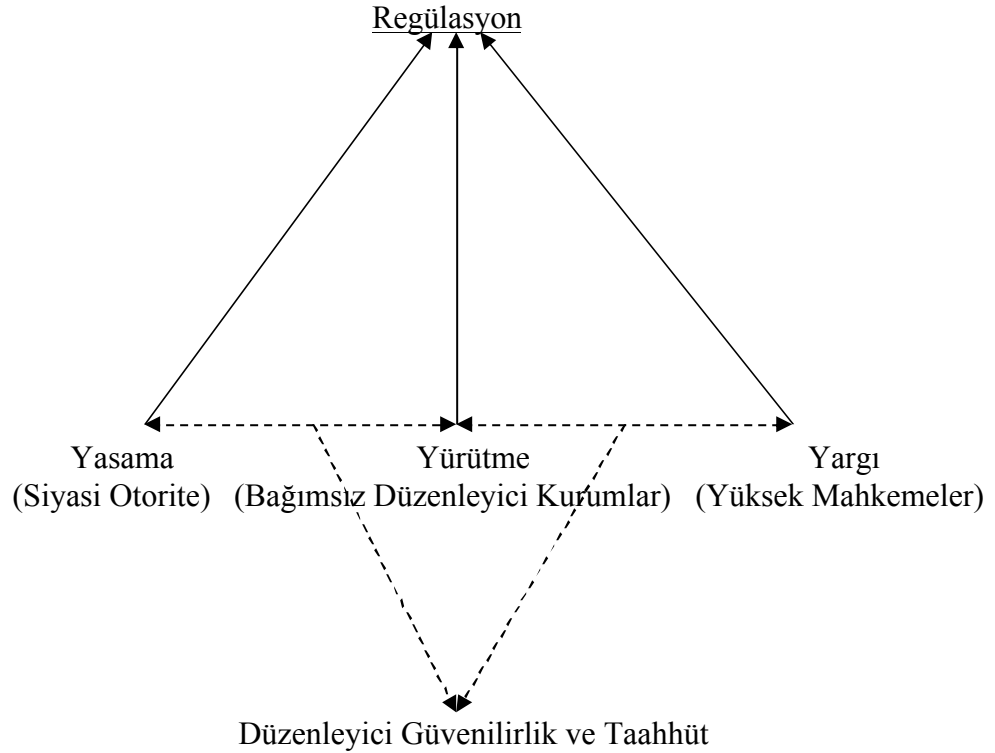
düzenleyici kurumsal yapısına bağlıdır. Düzenleyici politikaların özellikleri, bu politikaları belirleyen, uygulayan ve denetleyen kurumsal yapı ile ilişkilidir. Bu düzenleyici kurumsal bütün, her bir politik işlem için bir yönetim yapısı belirlemektedir. Bu politik işlemler de nihai olarak, düzenleyici politikaların özelliklerini oluşturmaktadır.

Şekil 5.1. Düzenleyici Politika İçin Bir Taslak



Şekil 5.1’de gösterildiği gibi, bir düzenleyici politikanın oluşumunda belirleyici kaynak, ülkenin Anayasası, demokratik yapısı ve seçim sistemi gibi temel ve yerleşik kurumsal yapısıdır. Bu yerleşik kurumsal yapı, düzenleyici süreçte aktif olarak rol alan yasama, yürütme ve yargı gibi politik kurumların işleyişini ve düzenleyici politika oyununun kurallarını belirlemektedir. Açıkça siyasi otorite, bürokrasi ve mahkemelerin düzenleyici süreçte alacağı roller, o ülkenin anayasal düzenine, demokrasi geleneğine ve seçim sistemine bağlıdır. Bu roller ve kurallar bağlamında düzenleyici süreçte rol oynayan kurumların kendi içindeki işleyişi, aralarındaki etkileşimi ve regülasyona konu olan spesifik durum sonucu düzenleyici sürecin politik işlemleri ortaya çıkmaktadır. Bu noktada düzenleyici politik işlemler üzerindeki bir diğer faktör, doğrudan cari dönem regülasyon uygulamasıyla ilgili spesifik düzenleyici politikanın özellikleridir. Nihai olarak düzenleyici politika, düzenleyici sürece dahil olan politik kurumların etkileşimleriyle gerçekleşen işlemlerin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Spiller ve Tomassi, 2003).

Şekil 5.2. Regülasyonun Arzı ve Düzenleyici Taahhüt Sorunu



Bu düzenleyici kurumsal yapı bağlamında, Şekil 5.2’de gösterildiği gibi, yasama (siyasi otorite), yürütme (bürokrasi) ve bağımsız yargı birlikte düzenleyici kuralları koymakta ve değiştirmektedir⁶⁸ (Williamson, 2002: 49; Spiller, 1999: 285-286;). Bu yapıda kurumlar, ortak hareket etmelerine rağmen, genel bir yönetim yapısı olarak güçlerin ayrılığı ilkesinin benimsenmesi oldukça önemlidir. Bu düzenleyici kurumsal yapı içinde regülasyon, siyasi otorite ve düzenleyici kurumlar arasındaki etkileşim sonucu oluşmakta ve hukuki kurumsal yapı tarafından, yasal denetim ve incelemeye tabi tutulmaktadır (Tomain ve Shapiro, 1997: 385). Dolayısıyla regülasyonun belirlenmesinde temel olarak karar alıcılar, siyasetçi ve bürokratlardır. Yasa koyucu, genel ve kapsayıcı olan kanunları çıkarır, ikincil mevzuat kapsamındaki düzenlemelerin tamamlanmasını, düzenleyici kurullara bırakırlar. Bu süreçte hukuka düşen görev,

⁶⁸ Şüphesiz bu süreçte özel çıkar grupları, medya ve diğer pek çok farklı alandaki organizasyonu dolaylı da olsa dahil etmek mümkündür (Spiller ve Ferejzon, 1992). Zira bu politik süreç, düzenleyici olarak siyasileri, kamuoyunda hakim olan görüşe hassas hale getirmektedir. Ancak temel olarak regülasyonun arzı, yukarıda ifade edilen bu üç ana kurumsal yapı arasındaki etkileşimin sonucu gerçekleşmektedir.

genellikle denetleme ve sürece ilişkin uyuşmazlıklara hakemlik etmektir. Sonuçta regülasyon, bu kurumlar arasındaki etkileşim sonucu ortaya çıkan bir üründür.

Bu kurumlar arasındaki etkileşim, düzenleyici sürecin güvenilirliğini ve iktisadi performansı etkilemektedir. Kısa dönemde belki baskıcı rejimlerde iktisadi büyüme ve kalkınma⁶⁹ yaşanabilir olmasına karşın, uzun dönemde büyüme ancak hukuk kurallarının gelişimi, sivil hakların korunması ve politik özgürlükler ile sağlanabilir (North, 1995: 25). Bir ülkede iktisadi büyüme ve kalkınmanın yaşanması için devletin, iktisadi aktörler adına sadece bir takım haklar tesis etmesi yeterli değildir. Aynı zamanda bu haklar üzerinde, güvenilir bir taahhüt sağlaması da gerekir (North ve Weingast, 1989).

Düzenleyici sürecin güvenilirliği ve etkinliği, iktisadi hayat içinde yatırımların teşviki, mal ve hizmetlerin üretimi ve kullanımında iktisadi etkinliğin seviyesi, iktisadi büyüme, farklı düzenleyici kurum geleneğine sahip ülkelere göre farklılaşmaktadır (Levy ve Spiller, 1994; Cave ve Stern, 1998). Anayasal geleneğe sahip olan (ABD), sözleşme hukukunu güvenilir bir şekilde uygulayan (İngiltere) ve regülasyonu spesifik olarak yasalarla belirleyen (Şili) düzenleyici uygulamalar mevcuttur (Spiller, 1995). Bu ülkeler nispi olarak düzenleyici süreçte taahhütler sağlamaktadırlar. Diğer yandan, sıklıkla koalisyon hükümetlerinin iktidar olduğu ve iktidarların kısa zaman aralıklarında değiştiği ülkelerde ise güvenilir olmayan bir düzenleyici yapı mevcuttur. Bu iki sistem arasındaki farklılıklar, düzenleyici sürecin işlem maliyetleri ve güvenilirliği üzerinde etkilere sahiptir.

İktisadi faaliyetin regülasyonunda güvenilir taahhüt sorunu, regülatörlerin sahip olduğu yetkileri keyfi olarak kullanabilmelerinden kaynaklanmaktadır. Bazen düzenleyici yasalar, regülatörlere, iktisadi faaliyetlerin regülasyonunda suiistimale açık keyfi yetkiler vermektedir (Chen, 2004: 1628). Bu durumda, regülatörlerin elindeki aşırı yetki, keyfi kullanıma neden olur ve yolsuzluğun temel kaynağı haline gelir (OECD, 2002: 28). Bu gibi durumlarda iktisadi büyüme ve kalkınma büyük ölçüde engellenir.

⁶⁹ Düzenleyici kurumsal yapının iktisadi faaliyet üzerindeki etkileri, iktisatçılar tarafından iktisadi büyüme ya da iktisadi kalkınma şeklinde farklı isimlendirilmiştir. Douglas North (1995) gibi iktisatçılar, regülasyonun iktisadi büyüme üzerindeki etkilerinden söz ederken, Jean-Jacques Laffont (2005), iktisadi kalkınmadan bahsetmektedir. Bu ayrımın nedeni, North'un, regülasyonun etkilerini gelişmiş ülkeler için incelemesi, Laffont'un ise gelişmekte olan ülkeler için değerlendirmesidir.

Gerçekten bir vekil olarak regülatöre, politika yapma yetkisi ve kaynaklarını, mevcut politikaları, temsil edilen çıkarlar doğrultusunda değiştirme gücü verilirse, regülasyon, muhtemelen toplumun çoğunluğunu kapsamaktan ziyade, çıkar grupları lehine üretilen bir politika olacaktır (Noll, 1983: 403). Bu gibi durumlarda düzenleyici sürecin etkin olabilmesi için doğrudan birbiriyle ilgili üç tür mekanizmanın tesis edilmesi gerekir. Bunlar, düzenleyicilerin sahip olduğu keyfi yetkiler üzerindeki kısıtlamalar, düzenleyici sistemin gereksiz biçimde değişmesini engelleyen kurallar ve bu kısıtlama ve kuralları bizzat uygulayacak olan kurumlardır (Levy ve Spiller, 1996). Bu tür bir kurumsal yapının sonucu olarak, güvenilirlik, bu süreçte karar alma yetkisine sahip kurumun, bu yetkiyi keyfi olarak kullanamamasıyla sağlanır (Williamson, 1993: 477).

2. ASIL-VEKİL SORUNU VE İŞLEM MALİYETLERİ

Düzenleyici sürecin doğasında bir özellik, regülasyonun, tam bir asıl-vekil ilişkisi içermesidir. Bu oyunda denge, asıl-vekil arasındaki sözleşmeye göre şekillenir ve asimetrik bilgi, kaytarma, fırsatçılık, ters seçim ve ahlaki çöküntü gibi asıl vekil ilişkilerindeki sorunların pek çoğunu içerir⁷⁰. Bu sözleşmede asıl durumundaki tüketiciler için düzenleyici yasalar, vatandaş için devlet, siyasi otorite için bürokrasi ve yatırımcı için firma yöneticisi vekil durumundadır. O halde regülasyonu, bir sözleşme olarak ele aldığımızda, bir takım anlaşma maliyetleri içerecektir. Bu maliyetleri yaygın bir şekilde düzenleyici sürecin işlem maliyetleri olarak tanımlayabiliriz. Düzenleyici süreçte taraflar arasındaki görüşmeler veya uzlaşma çabaları kesinlikle maliyetlidir ve tarafların tüm olasılıkları öngörememesi⁷¹, sözleşmelerin kaçınılmaz olarak eksik olacağını ifade eder (Hart ve Moore, 1988: 755; Hart, 1993: 138). O halde düzenleyici sürece taraf olanların kendi içlerinde ve birbirileri ile aralarındaki ilişkileri, düzenleyici sürecin güvenilirliğini ve esnekliğini tayin edecektir. Düzenleyici sürece taraf olanların

⁷⁰ Birden fazla vekilin bir süreçte yetki sahibi olduğu durumlarda ortaya çıkan asıl-vekil sorunlarının ayrıntılı bir analizi için Holmstrom ve Milgrom (1991)'e bakılabilir.

⁷¹ Tarafların, geleceğe ilişkin tüm olasılıkları öngörememeleri, Neo-klasik iktisat teorisinin kabul ettiği bireylerin *tamrasyonel* davranarak kar ve çıkarlarını maksimize ettiği varsayımının, geçerliği olmadığını ve gerçek hayattaki *sınırlı rasyonelite* durumundan dolayı, sözleşmelerin maliyetsiz olamayacağını, mutlaka bir miktar işlem maliyetleri ile gerçekleşeceğini ifade eder (Jolls vd., 1998). Buna göre, siyasiler, bürokratlar ve mahkemeler sınırlı rasyoneldir ve aralarında, sıfır işlem maliyetli tam bir uzlaşma söz konusu değildir (Laffont ve Tirole, 1991; Jolls vd., 1998; Spiller ve Bergh, 2003).

çıkarlarının farklılaşmasından kaynaklanan işlem maliyetlerinin düşük olduğu düzenleyici süreçler, işlem maliyetlerinin yüksek olduğu düzenleyici süreçlere göre daha güvenilirdir.

Yeni kurumsalcı yaklaşıma göre, iktisadi büyümenin temel belirleyicisi, işlem maliyetleri ve işlem maliyetlerinin belirleyicisi de (düzenleyici) kurumsal yapıdır. Bu durumda iktisadi büyümeye yön veren düzenleyici sürecin anlaşılmasında ve analizinde en önemli araçlardan birisi, işlem maliyetleridir. İşlem maliyetleri iktisadi, iktisadi organizasyon ve kurumlar⁷² arasındaki işlemleri, analizin merkezine alarak iktisadi faaliyet içindeki organizasyonu anlamaya çalışmaktadır (Williamson, 1985). Bu görüşe göre Neo-klasik iktisat teorisinin aksine, iktisadi ve politik taraflar arasındaki etkileşimde uyum, uzlaşma ve sözleşme sorunları her zaman muhtemeldir. İktisadi aktörler arasındaki bu tür davranış değişikliklerine genel olarak fırsatçılık denmektedir. Düzenleyici süreç içinde ortaya çıkan bu tür sorunlar, sürece taraf olanların tavırlarını değiştirmeleri için güçlü bir güdü oluşturacaktır. Sürecin yönünü ve regülasyonun beklenen etkilerini değiştirecek olan bu tür davranış değişikliklerini ve fırsatçılığı engellemek için bir uzlaştırıcı mekanizmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Zira bu süreçte tarafların, fırsatçı davranışlar sergilemekten ziyade, rasyonel davranarak, güvenilir taahhüt veren ve sağlayan bir arabulucuya güvenmeleri, sürecin işlem maliyetlerini azaltabilir. Bu bağlamda (düzenleyici) kurumlar, rekabetçi bir çevrede organizasyon sorunlarına etkin çözümler olarak görülmektedir (North, 1991: 98). Kurumlar sayesinde dönem başında hedeflenen düzenleyici süreç, güvenilir bir şekilde tekrar tesis edildiğinde, taraflar, dönem başı belirlenen davranış ve işlemleri tekrar edeceklerdir (Williamson, 1985: 48-49). Böylece düzenleyici süreçte olası sapmalar ve yüksek işlem maliyetleri, etkin bir düzenleyici kurumsal yapı ile engellenebilir.

⁷² Kurumlar ve organizasyonlar Neoklasik iktisat bağlamında aynı anlamda kullanılmış olmasına karşın, Yeni Kurumsal İktisat iki kavramın farklı anlamları olduğunu ifade etmektedir. Buna göre kurumlar, bir toplumda insanlar tarafından birey ilişkilerini yapılandıran oyunun kurallarıdır. Bu durumda kurumlar, resmi kurallar (yazılı hukuk, yazılı olmayan-icthadi hukuk ve regülasyonlar), resmi olmayan sınırlamalar (gelenekler, davranış normları) ve bu kuralları icra etmeye özgü niteliksel özelliklerdir. Organizasyonlar ise ortak bir amaca ulaşmak için hareket eden bireylerin oluşturduğu gruplardan meydana gelen oyunculardır. Organizasyonlar, politik yapılar (siyasi partiler, meclis, belediye meclisi, düzenleyici kurumlar), iktisadi yapılar (firmalar, ticaret birlikleri, kooperatifler), sosyal yapılar (ibadethaneler, kulüpler) ve eğitim yapılarından (okullar, mesleki eğitim merkezleri) oluşur (North, 1995: 23). Ancak çalışmada, bu ayrım dikkate alınmayacaktır.

Tablo 5.1. İşlem Maliyetlerini Etkileyen Faktörler

<i>Düşük İşlem Maliyetleri</i>	<i>Yüksek İşlem Maliyetleri</i>
Uzlaşmacı (dostane) taraflar	Çatışmacı taraflar
Az sayıda taraf	Çok sayıda taraf
Düşük uygulama ve denetleme maliyetleri	Yüksek uygulama ve denetleme maliyetleri
Değişime uyum esnekliği	Değişime geciken uyum
Süreç hakkında bilgili taraflar	Süreç hakkında bilgisiz taraflar

Kaynak: Cooter ve Ulen, 2004: 94.

Düzenleyici süreçte ortaya çıkabilecek işlem maliyetlerini Tablo 5.1.'deki gibi gösterebiliriz. İlk etken, tarafların işbirliğine ilişkin tutumlarıdır. Uzlaşmacı taraflar işlem maliyetlerini azaltırken, çatışmacı taraflar artıracaktır. İkinci olarak, çok sayıda oyuncunun olması işlem maliyetlerini artırır. Bu durum uzlaşmayı zorlaştırır. Diğer yandan, uygulama ve denetlemenin zorlaşması, işlem maliyetleri yükselecektir.

Düzenleyici süreçte işlem maliyetlerini etkileyen bir diğer faktör, sürecin, değişen iktisadi, siyasi ve teknolojik koşullara uyum zamanıdır. Bu tür değişimlere uyum kısa zamanda sağlanırsa, sürecin işlem maliyetleri düşük, geç olduğu durumlarda yüksek olacaktır. Son olarak sürece ilişkin gerekli bilginin, taraflar arasında tam ve eşit şekilde paylaşılması, işlem maliyetleri açısından belirleyicidir. Özellikle asıl-vekil ilişkisi içeren durumlarda bilgi asimetrisi, sürecin işlem maliyetlerini artırır.

Görüldüğü gibi işlem maliyetleri iktisadi, her bir organizasyon altında gerçekleşen faaliyetler arasında seçim yapabilmeye ve alternatif organizasyonal yapılar arasından en etkin olanı belirlemeye imkan sağlar (Masten vd., 1991: 1). Böylece düzenleyici süreçte rol alanların hedeflenen amaçlara uygun hareket edip etmediklerinin karşılaştırmalı bir analizi, düzenleyici politikaların oluşumunda etkili bir rol oynar (Joskow, 1991: 66).

İşlem maliyetlerinin çok yüksek olduğu durumlarda devlet içindeki kurumsal yapının, düzenleyici süreçteki amacı, regülasyon politikalarının oluşumu için araç sağlamak değil, politika oluşturma ve değiştirme işlem maliyetlerini azaltmaktır (Milgrom vd., 1990: 21). Bunu sağlayabilmenin yollarından biri, kurumsal taahhüt

kapsamında düzenleyici sözleşmeler gerçekleştirmektir. Bu tür sözleşmeler özellikle devletin düzenleyici sürece yönelik fırsatçı davranışlarından kaynaklanan işlem maliyetlerinin önlenmesi açısından faydalıdır. Devletin iktisadi faaliyetteki özel aktörler açısından bir kritik özelliği, güçlü bir yaptırım gücüne sahip olmasıdır. Özellikle kamu hizmetlerine ilişkin yatırımlarda devlet, yatırım varlıklarına ve özel sektör mülkiyetine el koyabilir (Spiller, 1999; Levy ve Spiller, 1996). Zira bir toplumda mülkiyet haklarını uygulayacak ve sözleşmeleri gerçekleştirecek kadar güçlü bir iktidar, vatandaşlarının iktisadi varlıklarına el koyacak kadar da güçlüdür (Weingast, 1995: 1). Bu şartlar altında sürece taraf olanlar, devletin neden olacağı politik kontrol istismarını engellemek için (düzenleyici kurumsal taahhüt altında) sözleşmeler yapmayı tercih ederler (North ve Weingast, 1989: 806). O halde düzenleyici sürecin etkin olup olmadığını anlamak açısından öncelikle kurumların işleyişi ve ardından ortaya çıkan politik işlemler (işlem maliyetleri) oldukça önemlidir. Etkinlik için düzenleyici kurumsal yapı, çok iyi tesis edilmeli ve mutlaka düzenleyici fırsatçılık eğilimleri gibi sürecin işlem maliyetlerini arttıran etkinsizlikler azaltılmalıdır (Spiller, 1996; Wilkie, 1996).

Sonuç olarak, düzenleyici süreçte işlem maliyetleri perspektifinden, kurumlardan beklenen temel etki, taraflar ve kurumlar arasındaki işbirliği ve uzlaşmayı tesis etmesidir. Düzenleyici kurumsal yapının, iktisadi aktörlere, mutlaka düzenleyici taahhüt ve güvenilirlik temin etmesi gerekir. Kurumsal çevre, taraflar ve kurumlar arasındaki politik işbirliğini kolaylaştırıyorsa, nispeten etkin ve maliyetsiz politikalar gerçekleştirmek mümkündür. Aksine kurumsal çevre işbirliğini zorlaştırıyorsa, bu durumda düzenleyici sürecin taahhüt sağlaması olanaksız hale gelir ve güvenilir bir düzenleyici politika için ilave müdahaleci ve katı kurallar uygulamak gerekir. Bu durum da şüphesiz sürecin işlem maliyetlerini daha fazla artırır. Uyum sorunları ve sürecin işlem maliyetleri, düzenleyici kurumsal yapının, muhtemel sorunları giderecek oranda dikkatli bir şekilde tesis edilmesiyle azaltılabilir ya da tamamen ortadan kaldırılabilir.

3. SİYASİ OTORİTE VE REGÜLASYON

Siyasi otorite, düzenleyici sürecin temel belirleyicisi ve en önemli aktörüdür. Herhangi bir düzenleyici politikanın birincil kaynağı siyasi otoritedir. Siyasi otorite,

düzenleyici süreci temel olarak iki şekilde etkiler. Birincisi, ülkedeki düzenleyici sürecin yönünü tayin edecek olan yasaları çıkarır. İkinci olarak da, bu düzenleyici politikaların uygulayıcısı olan yürütmeyi doğrudan ve denetleyicisi olan yargıyı da dolaylı olarak kontrol ederek, düzenleyici süreç üzerinde bir etki sahibi olur⁷³ (Moe, 2006; Figueiredo ve Tiller, 1996). Bu anlamda siyasi otorite, iktisadi faaliyete yön veren düzenlemeleri belirleme ve uygulama gücüne sahiptir.

Düzenleyici süreçte politika belirleme yetkisine sahip yasamanın, sürecin güvenilirliği ve etkinliği üzerinde doğrudan etkili olan pek çok unsuru bulunmaktadır. Öncelikle siyasi iktidar, kendisine yasama yetkisi delege eden seçmen ile bir asıl-vekil ilişkisi içindedir: seçmen asıl ve siyasi iktidar vekildir. Yasamanın temel sorunu burada ortaya çıkmaktadır. Zira demokrasinin bir sonucu olarak yasamanın belirlediği düzenleyici politikaların, seçmen tercihleriyle uyumlu olması gerekirken, pek çok durumda regülasyonlar, daha küçük çıkar grupları lehine belirlenmektedir. Diğer yandan, yasama, modern toplumlarda regülasyonu belirleme yetkisini, yürütme ve yargı ile paylaşmaktadır. Bu durumda ortaya çıkan yetki karmaşası, düzenleyici süreçteki sorunların, sorumluluğunun kimin üzerinde olacağını belirlemeyi de zorlaştırmaktadır.

3.1. Demokrasi İkilemi, Seçim Sistemi ve Yasamanın Düzenleyici Süreçteki Rolü

Siyaset, belirsizlikler dünyasıdır. Bir kurumdaki sorumlular (regülatörler), diğer kurumlardaki sorumluların bütün düzenleyici meselelerdeki tercihlerini tam olarak bilmezler. Bir kurum, diğer bir kurumun almış olduğu kararları, gelecekte, hangi yönde ve nasıl değiştireceğini önceden tam olarak bilemez. Buna karşılık, politik çevredeki değişimler, politik aktörlerin farklı düzenleyici meselelere uyumunda değişikliğe neden olur. Siyasiler tarafından gerçekleştirilen düzenleyici kural değişiklikleri, belirli politika belirleme türlerini daha fazla ya da daha az maliyetli yapabilir. Bu değişiklik yapıldıktan sonra tarafların, değişimi tam olarak anlayabilmesi için uzun bir zaman geçmesi gerekebilir (Schwartz vd., 1994). Bu gibi nedenlerle siyasetkurumu,

⁷³ Genellikle hem bağımsız düzenleyici kurumlar gibi bürokratik yapının hem de özellikle üst mahkemeler gibi yargının siyasetten bağımsız olduğu ifade edilmektedir. Bu bağımsızlığın bürokrasi için kısa vadede, yargı için de uzun vadede siyasi otorite tarafından, atamalar yoluyla etkilendiği görülmektedir.

düzenleyici sürecin belirsizliğini artıracak şekilde doğrudan yönlendirebilen bir kurumdur.

Yasamanın düzenleyici karar alma süreçlerinde demokrasinin işleyişi, ikileme neden olmaktadır. Demokrasi gereği, başarısız olan siyasiler politik arenadan dışlanırken, yine demokratik katılım neticesinde düzenleyici kararlar, baskın çıkar grupları tarafından manipüle edilebilmekte ve toplumun tüm kesimlerini kapsamaktan mahrum kalmaktadır.

Siyasi partiler, seçim sistemleri ve BDK'lar gibi kurumlar, demokrasinin gelişmesiyle birlikte çoğalmasına ve gelişmesine rağmen, bu durum, demokrasinin, karar alma sürecinde mutlaka etkin bir çözüm sağladığı anlamına gelmez. 20. yüzyılda, demokratik süreçler politik karar alma süreçlerinde hızla kullanılmasına rağmen, demokratik ülkelerdeki siyasi skandallar da bu sürecin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Demokrasinin, politika yapma sürecinde otoritenin suiistimalini, devlet gücünün özel çıkarlar tarafından istismar edilmesini, iktisadi faaliyetlere gereksiz müdahaleleri ve diğer yanlış yönetim şekillerini kesinlikle piyasadan dışlamak için tek başına yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Şüphesiz yolsuzluklar ve siyasi skandalların varlığı, kamuoyunda politikacılara ve politik kurumlara olan güveni sarsmaktadır (Tarschys, 2001: 35).

Genellikle meclisteki siyasi iktidar tek partiden oluşsa bile, belirlenen düzenleyici politikalar, toplumun sadece belli kesimleri için kabul edilebilir nitelikte olur. Çünkü bu siyasi partiye oy veren seçmenler, ülke nüfusunun sadece belli bir oranını temsil etmektedir. Bu durum genel olarak demokrasinin sorunu olarak da değerlendirilebilir. Zira toplumdaki tüm grupların düzenleyici süreçte yeteri kadar temsil edilmesi, doğrudan ve temsili demokrasilerde tamamen mümkün değildir. Süreç çeşitli nedenlerle mutlaka bir grubu politik arenadan dışlamakta ve siyasi otorite, bu dışlanan grup için istenmeyen politika belirleme durumuyla karşı karşıya kalabilmektedir. Ayrıca politika yapma sürecinde pek çok farklı durum belirleyici olabilmektedir. Örneğin özel çıkar grupları, politik kurumlardaki lobi faaliyetlerinden⁷⁴ dolayı yasama üzerinde etkili

⁷⁴ Çıkar gruplarının lobi faaliyetleri hakkında iki yaygın görüş bulunmaktadır. Birincisi, kaynak transferi yoluyla düzenleyici politika üzerinde etkili olurlar. İkincisi, politika yapıcılara bilgi sağlayarak süreci etkileyebilir. Bu bilgi bağlamında hareket eden politika yapıcılar da, tercih ettikleri regülasyonların, çıkar gruplarının tercihleri doğrultusunda oluşmasına neden olurlar (Figueiredo ve Figueiredo, 2002; 161-162).

olarak⁷⁵ düzenleyici süreci manipüle edebilirler (Gilligan vd., 1989: 35). İdeal olmayan demokrasi ironisi olarak adlandırılan bu tür olgular, yasamanın, regülasyonları firmalar ve çıkar grupları lehine çıkaran bir kurum olmasına neden olur (Radin, 2004: 153). Bu tür manipülasyon durumlarında düzenleyici kararlar, sadece seçim sistemi nedeniyle politik arenadan dışlananları değil, mecliste temsil edilen seçmenleri de karar alma sürecinin dışında bırakmaktadır.

Yasamaya ilişkin bir diğer sorun, siyasi iktidar mensuplarının, kendi çıkarları peşinde koşma olasılığıdır. Çünkü bir toplumda vatandaşlar ve çıkar grupları, siyasi kazançlar elde etmeyi, siyasiler, tekrar seçilmeyi ve bürokratlar da genel bütçeden daha fazla kaynak elde etmeyi isterler. Politikacılar da sadece rekabet eden özel çıkar gruplarının talepleri doğrultusunda geliri yeniden dağıtan aktörler değil, aynı zamanda, kendi amaçlarına ulaşmaya çalışan bağımsız aktörlerdir. Bir politikacının amacı, tekrar seçilmek ve hem cari dönem hem de gelecek dönem rantlarını maksimize etmek olabilir (Alt ve Lassen, 2003: 347). Bu bağlamda regülasyondan fayda bekleyen politikacılar, bunu başarmak için düzenleyici süreçte kendi politik görüşlerinin hâkim olmasını isterler ve süreci bu ideoloji doğrultusunda yönlendirirler⁷⁶. Vatandaşların refahını geliştirmek istediklerinde bile toplumun istediğinden farklı politikalar tercih edebilirler. Dolayısıyla düzenleyici süreci tayin yetkisi verilen siyasi iktidarların elinde bulunan bu tür yetki devri, politik yolsuzluk ve etkinsizliklere yol açabilir (Adsera vd., 2003).

Bunun yanında siyasi iktidar, tamamen siyasi pragmatizm içinde, tekrar seçilme kaygısıyla kısa vadede etkin, ama uzun vadede etkin olmayan düzenleyici politikaları tercih edebilir. Bu bağlamda, iktisadi akılcılık açısından kabul edilebilir bir tarafı olmayan, özellikle yüksek oy potansiyeline sahip tüketici gruplarına ve bölgelere yapılan çapraz sübvansiyonlar, düzenleyici sürecin bir parçası haline gelebilir. Bu tür politikalar kısa vadede siyasi iktidar açısından etkin görünse de, uzun vadede iktisadi

⁷⁵ Çıkar gruplarının, politik sonuç üzerinde güçlü etkileri olduğunu ve özellikle bu gruplar arasındaki rekabetin, grupların politik sonuç üzerindeki tercihlerini belirlediğini gösteren çalışmalar olduğu gibi lobi faaliyetlerinin, politik sonucu mutlaka güçlü bir şekilde etkilemediğini, ama nihayetinde etkin olmayan politikalara neden olabildiğini gösteren çalışmalar da bulunmaktadır (Grossman ve Helpman, 1994; Besley ve Coate, 2001).

⁷⁶ Figueiredo ve Bergh (2004), Amerika’da, düzenleyici süreç üzerinde çok önemli ve belirleyici etkisi olan bir yasal düzenlemenin (Administrative Procedure Acts), Cumhuriyetçi ve Demokrat görüşe sahip politikacılar tarafından, kendi görüşleri doğrultusunda çıkması için çalıştıklarını analiz etmiştir.

anlamda her hangi bir kazanım sağlamayacaktır. Çapraz sübvansiyonla devlet tarafından finanse edilen tüketiciler, bir sonraki seçimde siyasi iktidara tekrar seçim kazandırarak kısa vadede siyasiler açısından etkin bir politika olarak değerlendirilebilir. Ancak uzun dönemde, kamu işletmeleri için olumsuz etkileri olan ve tamamen bütçe tarafından karşılanan bu zararlar, siyasi iktidar için borç almak gibi daha ciddi sorunlara neden olarak, etkinsizliğe neden olmaktadır.

Düzenleyici sürecin, henüz yasama aşamasında etkinsizleşmesine neden olan bir diğer faktör, ülkenin seçim sistemidir. Devletin düzenleyici kararları, seçim sisteminden dolayı bazen etkin sonuçlar üretmeyebilir. Örneğin bir azınlık hükümeti, toplumun bütünü açısından oy birliğinin sağlanamadığı politikaları uygulayabilir. Oybiriği kuralının uygulanamadığı ama demokratik bir eylem olan bu devlet faaliyeti, kaynakların ve krların, kararların oluşumunda söz sahibi olamayan gruplardan, kararlarda oyuyla söz sahibi olan gruplara israf edilerek aktarılmasına neden olacaktır (Buchanan ve Tullock, 1962: 127; Miller, 2000). Bu demokratik uygulamadan kaynaklanan sorun, seçim sisteminin durumuna göre azaltılabilir, fakat yine de tamamen kaldırılamaz. Bunun için seçim barajını çok düşük düzeylere çekmek, meclise daha fazla seçmen tercihinin girmesine ve sorunun azalmasına neden olabilir. Ancak bir baraj olması gerektiği için demokratik ikilem tamamen sonlandırılmaz.

Seçim sistemi ve siyasi iktidarların düzenleyici süreç üzerindeki bir etkisi, regüle edilen firmaların, değişen iktidar yapısına göre düzenleyici politikalara uyum maliyetleridir⁷⁷ (Olson, 1999). Bu tür bir etki iki şekilde ortaya çıkabilir. İlk olarak seçim sisteminden dolayı koalisyon hükümetlerinin uzun yıllar iktidar olduğu ülkeler, genellikle tek başına bir partinin iktidar olduğu ülkelere göre daha az etkinlik sağlamaktadır. Koalisyon partileri arasında ortak bir düzenleyici politika belirleme olasılığı oldukça düşüktür. Örneğin Türkiye gibi koalisyon hükümetlerinin, muhafazakar ve liberal politikaları benimseyen partilerden oluştuğu lkeler

⁷⁷ Siyasi iktidarın özellikle belirli bir endüstri üzerine yönelen beyanları, düzenleyici politikaların bu endüstri üzerinde yoğunlaşacağı hakkında önemli bir sinyal anlamına gelmektedir. Bu durumda düzenleyici baskının artacağını bekleyen firmalar, regülatörlerin, endüstrideki ihlalleri tespit edebilme olasılığını azaltmak ve düzenleyici kurumun denetimlerine hedef olmaktan kaçınmak için düzenleyici sürece uyum yatırımlarını arttırmayı tercih edebilirler (Olson, 1999: 575-576).

düşünülürse, koalisyon hükümetlerinin, düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini arttıracığını söyleyebiliriz.

İkinci olarak koalisyon veya tek başına iktidar olup olmadığına bakmaksızın, iktidara gelen farklı politik görüşlere sahip iktidarlar, regüle edilen firmalara, düzenleyici sürece ilişkin politik tercihlerin değişeceği yönünde sinyaller verebilmektedir. Siyasi yönetim yapısı değiştiğinde firmalar, siyasi otoritenin düzenleyici politikaları değiştireceğini beklerler ve düzenleyici sürece uyum için kullandıkları kaynakları değiştirirler. Bu durumda siyasi iktidarın sık sık değiştiği ve katı bir düzenleyici rejim tercih edeceğini açıklayan iktidarlara sahip ülkelerde, düzenleyici sürecin maliyetleri artarken, erken seçimlerin çok sık tekrarlanmadığı ve özellikle iktisadi regülasyonları kaldıran liberal partilerin iktidar olduğu ülkelerde düzenleyici sürecin uyum ve işlem maliyetleri yüksek oranda azalmaktadır. Örneğin Amerika'da Reagan hükümetinin, düzenleyici süreçte federal hükümetin kapsamını daraltacağı ve düzenleyici kurumların yetkilerinde azaltmaya gideceği yönünde beyanlarda bulunması, regüle edilen firmaların, düzenleyici sürece uyum için yaptıkları yatırımları azaltmasına neden olmuştur (Olson, 1999).

Sonuç olarak değişen siyasi yapının düzenleyici süreç üzerinde neden olduğu değişimler, regüle edilen firmaların düzenleyici politikalara uyumunu ve düzenleyici sürecin caydırıcılığını etkilemektedir. Siyasi otoritenin düzenleyici sürece ilişkin politikaları, mevcut hükümetin politikalarındaki bir değişme sonucu olabileceği gibi seçimler sonucu iktidar olan siyasi partinin değişmesiyle de olabilir. İlk durum, genellikle siyasi partilerin, parti programlarına sadık kalmamalarından dolayı nadiren oluşabilir bir durumdur. Örneğin piyasalar üzerinde devlet müdahalesini asgariye indirmeyi politik olarak tercih eden siyasi partilerin, çok belirgin yolsuzlukların olmadığı durumlarda, piyasalar üzerindeki düzenleyici baskıyı arttırması beklenmez. Bu durumda sıkça değişen siyasi iktidarlar, düzenleyici sürecin etkinliği üzerinde güçlü bir etkiye sahip olmaktadır.

Bu nedenlerle etkin bir düzenleyici süreç için siyaset kurumunun da denetim altında tutulması gerekir. Düzenleyici süreçte politikacıların kontrolü birkaç farklı ve etkin yöntemle sağlanabilir. Birincisi, adil ve düzenli seçimler, vatandaşın, politikacıları disipline etmesine neden olur. Gelecek seçimlerde iktidarı kaybetme tehdidi, politika

yapıcıların, kendi ve özel grupların çıkarları yerine, seçmenlerin-toplumun yararı doğrultusunda hareket etmelerini sağlar. İkincisi, vatandaşın politik karar alma süreci hakkında sahip olduğu bilginin derecesi de, politikacıların, siyasi yolsuzluk ve karar alma sürecinde kullanabilecekleri fırsatçılıkları engelleyebilir. Demokratik ve rekabetçi bir ortamda iyi bilgi sahibi seçmenler, politik sürecin performansını ve istismarını kontrol altında tutabilir. Bu nedenle siyaset kurumunun hesap verebilirliği büyük ölçüde demokratik rejimlerin ve uygun anayasal mekanizmaların varlığına bağlıdır (Adsera vd., 2003). Dolayısıyla her hangi bir kamu politikasına ilişkin karar alma sürecinde olduğu gibi düzenleyici politikaların belirlenmesi sürecinde de bu tür olumsuz sonuçlardan kaçınmak için farklı kurumlar, sürece dâhil olmalıdır.

3.2. Düzenleyici Yetki Devrinin Faydaları ve Sorunları

Temsili demokrasinin temel sorunu, politik kararların, vatandaşların çıkarlarını ve tercihlerini nasıl yansıtacağı ile ilgilidir (McCubbins vd., 1987: 243). Düzenleyici politikalar, özellikle demokratik toplumlarda nadiren politikacıların bizzat kendileri tarafından gerçekleştirilir. Bunun yerine siyasi otorite, genellikle düzenleyici politikaların yürütülmesinde, yürütme ve yargıya⁷⁸ yetki delege eder (Spiller, 1990: 65). Yasamadan, başka kurumlara yetki devretmenin temel amacı, düzenleyici sürecin sahip olduğu karmaşık yapı ve bu karmaşıklıktan kaynaklanan politik işlem maliyetlerini azaltmaktır (McCubbins, 1985; McCubbins ve Page, 1987: 409; Majone, 2001a: 58). Çünkü bir kamu politikası, nihai olarak vatandaşların tercihlerini ve çıkarlarını yansıtmak zorundadır ve bu politikayı, kendisine yetki devredilen siyasi otorite belirlemektedir. Ancak demokratik bir katılım ve şeffaf bir politika belirleme süreci için siyasi iktidarlar bu kararları, alanında uzman ve teknik bilgi donanımına sahip bürokratik kurumlar ile birlikte yaparlarsa, süreç, demokratik olarak daha etkin olacak ve politik işlem maliyetleri azalacaktır.

⁷⁸ Literatürde ve uygulamada, düzenleyici sürece ilişkin yetki devrinin sadece düzenleyici kurumlara yapıldığı şeklinde yaygın bir kanaat mevcuttur. Ancak bunun dışında, özellikle siyasiler ve bürokratların kendi içinde ve aralarındaki etkinsizliklerden dolayı, düzenleyici kurulların bir yasal yapıyla oluşturulup, mahkemeler tarafından yürütülmesi ve denetlenmesi gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır (Fiorina, 1982 ve 1986). Bununla birlikte, bu bölümde, kurullara ya da vekillere yetki devri ile bağımsız düzenleyici kurullara yetki devri ifade edilmektedir. Yargının rolü daha sonraki bölümde ele alınmaktadır.

O halde yetki devrinin temel gerekçesi, düzenleyici sürece ilişkin çok özel ve teknik nitelikli bilgi gerekliliğidir. Düzenleyici konulara ilişkin sorunlar oldukça karmaşıktır. Bu nedenle düzenleyici sürece ilişkin konular belli bir bilgi birikimi ve uzmanlık gerektirir. Bu bilginin, seçim dönemlerinde sıklıkla değişen siyasiler tarafından elde edilmesi genellikle oldukça zor ve maliyetlidir. Çünkü yasa koyucuların bu özel durumlarla ilgilenecek kadar zamanları ve sorunları çözmeye yetecek kadar nitelikli bilgileri bulunmamaktadır (Fiorina, 1982). Dolayısıyla bütün kurumsal düzenlemelerde siyasiler, her sorunu çözemez ve karşılaştıkları bütün fırsatları değerlendiremezler. Bu nedenle gerekli bilginin, düzenleyici süreçte etkin bir biçimde kullanılabilmesi ve yüksek işlem maliyetlerinden kaçınmak için, alanlarında uzman bireylerden oluşan BDK'lara ve bazı durumlarda yargı kurumlarına ihtiyaç duyulmakta ve düzenleyici karar alma yetkisi, bu kurumlara devredilerek, bu kurumlara paylaşılmaktadır.

Özellikle BDK'ların, düzenleyici sorunlarla ilgili gerekli bilgiyi elde etmeleri, yasama ve yargı mensuplarına göre daha düşük maliyetlidir (Stephenson, 2005: 127). Siyasiler, BDK'lara yetki devretmekle iş yüklerini yönetilebilir hale getirmekte ve uzman bilgisine sahip bu kurumlardan fayda sağlamaktadırlar. Bu tür bir yetki devri, yasa koyuculara, yasama için güvenilirlik kazandırır. Düzenleyici sürecin başarısızlığı durumunda tek sorumlu olmaktan kurtarır. Seçim bölgelerine ve seçmenlerine daha kolay hizmet götürme şansı sağlar.

Yasamanın, bürokrasiye niçin yetki devrettiğine ilişkin bir açıklama da Kamu Tercihi iktisatçılarından gelmektedir. Kamu Tercihi Teorisine göre, politik güç, bir (düzenleyici) politika, siyasiler dışındakiler için fayda sağladığında ve genel olarak maliyetli olduğunda bürokratlara yetki devreder. Aksi durumda ilgili kuralları kendisi belirler ve gerekli yasal düzenlemeleri kendi çıkarır. Buna göre politikacılar, kendileri için fayda sağlayacak gerekli güdülere sahip olduklarında ilgili düzenlemeleri, bürokratik kurumlara devretmek yerine, gerekli zamanı bulup kendileri çıkarırlar (Fiorina, 1982). Böylece siyasiler, politik olarak zor kararlarda yetkiyi bürokratlara devrederek, sorumluluğu değiştirmektedirler.⁷⁹ Böylece daha popüler (kendileri için

⁷⁹ Siyasilerin bu amaçla yetki devretmesine “sorumluluğu değiştirme” denmektedir. Bu konuyla ilgili detaylı bir açıklama için McCubbins (1985)'e bakılabilir.

fayda sağlayan) kararları kendileri üstlenerek, politik gelecekleri için çıkar sağlarlar (Epstein ve O'Halloran, 1999: 40).

Yetki devrinin bir başka gerekçesi, gelecekte asıl için daha faydalı olabilecek meselelerde, vekilin daha fazla bilgi ve yetenek sahibi olabilmesini sağlamak adına, şimdiden uzman bürokratik kadro yetiştirme çabası olabilir. Bu durumda yetkilendirme, sonuçlarının gelecekte alınmasının beklendiği bir yatırım olarak düşünülür. Amaç, vekili bilgi ve deneyim sahibi olarak yetiştirmek ve gelecek için fayda sağlamaktır. Bu gerekçenin genel olarak, asıl için bir takım maliyetleri bulunmaktadır. Hâlihazırda vekil, sürece ilişkin yeterli bilgi ve donanımına sahip değilse, alınan kararların kalitesi düşük ve düzenleyici süreç maliyetli olacaktır. Bu maliyetlere cari dönemde, düzenleyici süreçten asıl sorumlu olan asıl-siyasi otorite katlanır. Buna karşın, uzun dönemde alanında iyi yetişen, bilgi ve uzmanlık sahibi olan vekiller, gelecekte elde edecekleri kazanımlardan pay sahibi olacaklardır. Sahip oldukları uzmanlık deneyimini, pozisyonlarında ve kariyerlerinde iyileşme sağlamak için kullanabileceklerdir. Bunun dışında bu amaçla yapılan yetki devirleri, geleceğe ilişkin motivasyonlardan dolayı, vekilleri daha fazla çalışması ve düzenleyici sürecin etkinliği açısından da faydalı olabilmektedir (Sliwka, 2001: 568-569).

Bir diğer görüşe göre politikacılar, bürokratları, politika tercihlerinden biri olarak görürler. Bürokrata yetki devri, pek çok politika tercihinden biridir. Bu durumda siyasiler, mevcut durumun (statüko) değişmesi için çoğunluk kararı yoksa, bürokratlara yetki devretmeyeceklerdir. Ancak, bazı politika değişimlerinin gerekli olduğu konusunda herkes fikir birliğine vardığında yetki devredilecektir (Epstein ve O'Halloran, 1999: 40).

Son olarak Gilardi (2005), Amerika ve Avrupa'dan sonra diğer ülkelerde BDK'ların çok yaygın hale gelmesinin, başka nedenleri olduğunu da ifade etmektedir. Buna göre ilk sebep, Avrupa Birliği'nin, tek Avrupa piyasası hedefi için üye devletlere BDK'ları kurmalarını zorunlu hale getirmesidir. Bir diğer sebep ise, alınan kararlarda ülkelerin birbirinden etkilenmesidir. Bu görüşe göre BDK'lar, Batı ekonomilerinde yaygın hale geldiğinden, kabul edilen hâkim politika olarak, diğer ülkeler tarafından da kabul görmekte ve bunun sonucu olarak, diğer ülkeler de bağımsız kurumlar tesis etmektedirler.

4. REGÜLASYONDA YÜRÜTMENİN ROLÜ

Düzenleyici süreçte yasama erkini tamamlayan ve sürecin işleyişi için yasama kadar gerekli olan diğer kurumsal yapı yürütmedir. Yasama, pek çok düzenleyici kararı ve politikayı kendisi belirleyebilir. Bu konularda bürokrasiye karar alma yetkisi verebilir, fakat bu politikaların icrası için mutlaka yürütmeye ihtiyaç duyar. Yürütme, genel anlamda öncelikleri siyasi otorite tarafından belirlenmiş olan kamu politikalarının, alanlarında uzman kişilerce uygulandığı alandır. Bu uygulama faaliyeti, fiilen devlet bürokrasisi tarafından yerine getirilmektedir. Pek çok kamu politikasının uygulanmasında, asker ve sivil bürokrasi yürütme görevini icra eder. Düzenleyici süreç içinde bürokrasinin fonksiyonu, yasaların tarafsızca uygulanabilirliğini sağlamaktır. Geleneksel görüşe göre, yasama, politikaları belirler ve bürokrasi de bu politikaları tarafsız bir biçimde uygular (Gerston ve Sharpe, 1997: 55).

Günümüzde bürokrasi, değişen ve gelişen yapısıyla birlikte, düzenleyici devlet politikalarını sadece icra eden değil, aynı zamanda belirleyen⁸⁰ devlet birimleri olarak da kabul görmektedir. Bu anlamda bürokratik süreç oldukça karmaşık hale gelebilmektedir. Bu karmaşıklıkla engellemek amacıyla devlet bürokrasisi, özellikle iki temel sorunu çözmek için tesis edilmektedir. Birincisi, devlet bürokrasisi içindeki tüm devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını, onların ellerindeki bilgiyi kullanma kapasiteleriyle uyumlu olacak şekilde belirlemektir. Böylece düzenleyici politikaları yürütme görevi alan kişilerin yetki tanımından kaynaklanabilecek sorunlar büyük ölçüde çözülmüştür. İkinci olarak bu bürokratik mekanizma, tüm memurları, görev ve sorumluluklarını, özenli bir biçimde icra etmeleri için motive etmek zorundadır (Rose-Ackerman, 1986: 131). Bu şekilde tesis edilen bir bürokratik yapı, siyasi otoritenin politik amaçlarıyla uyumlu ve etkin bir düzenleyici rejim tesis etmenin ön koşuludur.

Bununla birlikte bürokratik kurumsal yapı, diğer karar alma organlarından farklılaşır. İlk olarak bürokratik kurumlar, tüm örneklerde genel yasa belirleyici siyasi otorite tarafından tesis edilir. Dolayısıyla bürokratik kurumlar, onların varlık sebebi

⁸⁰ Burada politika belirlemekten kasıt, Meclis ya da siyasi otoritenin sahip olduğu yasama (legislation) yetkisi değildir. Bürokrasinin düzenleyici politika belirlemesi, kural belirleme (rule making), karar verme (adjudication) ya da en fazla ikinci mevzuatı (secondary legislation) belirleme şeklinde olabilir. Genel anlamda düzenleyici politikalar hakkındaki belirleyici karar, her zaman siyasi otoriteye ya da yasamaya aittir.

olan diğ er devlet birimlerine bağımlılıklarından dolayı, her hangi bir zaman diliminde, özellikle siyasi yapının değışimine hassas durumdadır. İkinci olarak bürokratlar, tam olarak siyasi olmayan yapının oyuncularındırlar. Genellikle seçilmiş olmaktan çok, liyakatlerine göre atanmış kimselerdir. Dolayısıyla bürokratlar, siyasilere göre daha uzun süreli ve istikrarlı bir biçimde düzenleyici süreç aktörleri olarak kalabilirler (Gerston ve Sharpe, 1997: 55).

4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Yürütme ve bürokrasi hakkındaki genel bilgiden sonra, düzenleyici bürokrasi açısından bu tezin asıl olarak kapsamında yer alan BDK'ları ele alabiliriz. Bir regülasyon çalışmasında BDK'ların tam anlamıyla merkezde bulunmasının bazı gerekçeleri bulunmaktadır. Birincisi, dünyada ve Türkiye'de pek çok endüstriye ilişkin devlet müdahalesi artık düzenleyici kurumlar yoluyla gerçekleşmektedir. İkincisi, BDK'ların regüle ettiğı endüstrilerin -en azından bazı kısımlarında- doğıal tekel yapılarının hala daha devam etmesidir. Bu nedenle BDK'ların regülasyon sürecindeki görevi devam etmek zorundadır.   nc  olarak doğıal tekel niteliğı olan endüstrilerin regülasyonundan sorumlu bu kurumların en temel argümanının, özellikle ABD'de kamu yararı kavramı⁸¹ olmasıdır (Priest, 1993: 295-296).

Bu unsurlardan dolayı BDK'lar, planlamacı devlet yerine, düzenleyici devlet görüşünün ağırlıklı olarak kabul g rd ğı günümüz düzenleyici sistemlerinde üçüncü g  olarak doğırudan yürütmenin karşılığı anlamına gelebilmektedir. Zira modern dünyada pek çok G  ve GOÜ'de düzenleyici politikaların oluşumu, yönetimi ve icrasında, geleneksel devlet bürokrasisinden farklı olarak, BDK'lar devreye girmiştir (Eskridge ve Ferejhon, 1992; Majone, 1994; Glaeser ve Shleifer, 2003).

Bir regülasyon tarzı olarak kamu mülkiyetinin ve bu regülasyonun, bizzat devlet bakanlıklarına bağılı devlet bürokrasisi tarafından uygulanmasında ortaya çıkan başarısızlıklar, özellikli kurum ve komisyonlar tarafından geliştirilen ve uygulanan kurallara tabi özel yapılar altında, alternatif bir regülasyon tarzına yol açmıştır. Bu tür

⁸¹ Kamu yararı kavramının, regülasyon sürecinde kullanılmasının daha önceki bölümlerde muğılak bir durum ierdiğı ifade edilmesine karşın, günümüzdeki regülasyon uygulamalarında da bu argümana çok fazla ağırlık verilmektedir. Bu nedenle bağımsız düzenleyici kurumlara da bu amaç doğırultusunda faaliyet gösterme sorumluluğı atfedilmektedir.

kurumlar, genellikle yasayla, bağımsız idari otoriteler olarak tesis edilmektedir. Bu anlamda bu bağımsız otoritelerin, merkezi yönetim departmanları tarafından gerçekleştirilen hiyerarşik kontrol ve denetim mekanizması dışında faaliyetine izin verilmektedir (Majone, 1996: 15). Ancak BDK'lar, merkezi hükümet departmanlarından biri olmamakla birlikte, merkezi hükümet adına faaliyet gösterirler. Başka bir ifadeyle BDK'lar, seçilmiş politikacılar tarafından, atanarak yetki devredilmiş bürokratik kurumlardır (Thatcher, 2005: 349). Bu tür regülasyon tarzı, Amerika'da çok uzun süredir uygulanmasına karşın, Avrupa'da ve diğer ülkelerde⁸², kamu politikası ve kamu yönetiminin ulaştığı sınırı temsil etmektedir.

Genel olarak BDK'ları iki farklı şekilde değerlendirmek mümkündür. İlk kategoriye girenler, piyasaların faaliyetini düzenleyen kurumlardır. Spesifik olarak bir kamu hizmeti endüstrisini regüle eden kurumlar, tüm endüstrilerin rekabete ilişkin sorunlarından sorumlu rekabet kurumları ve finansal kurumlar bu gruba dâhil edilebilir. Bu grup düzenleyici kurumlara, adil olmayan rekabeti korumak, piyasaya giriş için gerekli lisansları uygulamak ve fiyatları kontrol etmek gibi düzenleyici yetkiler devredilmektedir. Ayrıca bu kurumlara, evrensel hizmetin devamlılığını ve özellikli grupların korunmasını sağlamak gibi sosyal amaçlarla, refah dağıtımı konularında da yetkiler verilebilmektedir.

İkinci grup düzenleyici kurumlar, piyasalarda rekabetten ziyade kamu yararı hedeflerini gerçekleştirmekten sorumludurlar⁸³. Daha heterojen bir yapıya sahiptirler ve daha ziyade çevre, güvenlik, ırk ve cinsiyet eşitliği gibi sorunlarla ilgilenmektedirler. Bu kurumlara da, ilgili oldukları alanlarda standartları belirlemek, lisans çıkarmak, yetkili olmayan ürün arzını yasaklamak ve gerekli bilgiyi sağlamak için yetki verilmektedir. Bu ayırım bağlamında düzenleyici kurumların, özel olarak iktisadi ve sosyal regülasyonlardan sorumlu iki farklı alanda kurulan kurumlardan oluştuğunu ifade

⁸² Bağımsız düzenleyici kurumların, Avrupa ve diğer pek çok gelişmiş ülkede yeni yayılan regülasyon tarzı olmasına karşın, bu uygulama, ABD'de 1870'li yıllara kadar uzanmaktadır. Amerika, 1870'lerdeki ilk Eyalet Komisyonları deneyimleriyle birlikte, bağımsız kurumlar yoluyla iktisadi regülasyon, Amerikan ekonomisinin yaygın bir özelliği haline gelmeye başlamıştır. Ancak bağımsız kurumların resmi anlamda ayrı bir departman olarak tesis edilmesine karar veren ilk düzenleme (The President's Committee on Administrative Management), 1937 yılında gerçekleştirmiştir (Bernstein, 1972).

⁸³ Bununla birlikte ülke örnekleri incelendiğinde, piyasa şartlarına uyumlu regülasyon faaliyeti gösteren düzenleyici kurumların, kamu yararı eksenli düzenleyici kurumlara göre daha yaygın olduğu gözlenmektedir (Thatcher, 2002a: 127).

edebiliriz. Ancak bu ayrıma rağmen, Türkiye’de olduğu gibi pek çok ülkede endüstriye özel düzenleyici kurumlar tesis edilmekte ve bu kurumlar, hem iktisadi hem de sosyal regülasyonlardan sorumlu tutulmaktadırlar. Bunun yanında genel olarak rekabet kurumlarına da her iki alanda da düzenleyici yetki devri yapılabilmektedir.

BDK’ların tam bir tanımını yapmak oldukça zordur. Farklı ülkeler, bu kurumları, Bağımsız İdari Otoriteler (Independent Administrative Authorities) ve Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Independent Regulatory Agencies/Bodies) olarak isimlendirilmektedir. Genel özellikleri açısından bu kurumlar, kamu hukuku bağlamında kendilerine ait düzenleyici güç ve sorumluklar barındırmaktadırlar. Organizasyonel olarak devlet bakanlıklardan ayrıdırlar, ne doğrudan seçilmekte ne de seçilmişler tarafından yönetilmektedirler (Thatcher, 2002a: 126-127).

4.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Düzenleyici Karar Alma Sürecinde Değişen Yapı

Düzenleyici süreçte BDK’lar kurulup, çalışılmaya başlanıncaya kadar düzenleyici kararlar, büyük ölçüde politikacılar ve ilgili endüstrilerdeki gruplar tarafından baskı altında tutulan politik ve kapalı bir topluluk tarafından alınmaktaydı (Foster, 1992; Thatcher, 2002b). Kararların tek bir merkezde alındığı müdahaleci devlet yapısında siyasi iktidarlar, düzenleyici kararları, genellikle özel sektör temsilcileri ile yapılan görüşmeler sonunda gizlilikle almaktaydılar. Bu yapı altında karar alma süreçleri, temel ilkelerden ve tutarlılıktan yoksundu. Yasa koyucular bu süreçte, sahip oldukları çok az bilgiyle yetinmek zorunda kalmışlar ve genellikle, regülasyon üzerinde, gerçek anlamda çok düşük seviyede bir denetleme mekanizması kullanmışlardır.

Müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçişle birlikte, iktisadi faaliyetleri yönlendiren regülasyonları belirleme ve uygulama yetkisi, BDK’lara devredilmiş ve bağımsız yargı da bu düzenleyici oyunda, denetim mekanizması olarak bir rol oynamaya başlamıştır (Majone, 1999). Bu yeni yapıda, çoğunlukçu olmayan (non-majoritarian) ve regülasyon konusunda uzmanlaşmış olan düzenleyici kurumlar, karar alma süreçlerini, önceki, kamuoyu ile bilgi paylaşımı yapılmayan süreçlere göre geniş ölçüde değiştirmişlerdir. BDK’lar, karar alma süreçlerinde açıklığı artırmakta, siyasi iktidar ve idare tarafından daha güvenilir bir denetime tabii tutulmaktadırlar.

Düzenleyici kararların alınmasında sürece dâhil olanların (tüketici grupları, yatırımcılar, ulusal ve uluslararası organizasyonlar gibi) sayısı artmış ve bu durum, her kesimden temsilcinin, alınan kararlarda söz sahibi olmasını ve regülasyonun, daha kabul edilir hale gelmesini sağlamıştır.

Bu kurumlar düzenleyici süreçte, geleneksel bakanlık bürokrasilerinden farklı olarak, farklı kesimlerden görüş almak için kullanılan istişari evraklar, nihai kararlar alınmadan önce kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla oluşturulan taslak kararlar ve düzenleyici soruna ilişkin birden fazla cazip yorum getirmek gibi farklı düzenleyici prosedürler geliştirmişlerdir. Böylece, regüle edilen firmaların maliyetleri, kar oranları ve piyasa payları gibi çok hassas ticari konularda bile kamuoyuna, hükümetlerin yaptığından daha fazla bilgi paylaşımı sağlanır hale gelmiştir. BDK'lar tarafından sağlanan bilgi, kamuoyunda geniş çapta yayınlanmaktadır. Ayrıca BDK'lar, kararlarını temellendirdikleri iktisadi konulara ilişkin düzenleyici politikalarda farklı modeller geliştirmektedirler (Thatcher, 2002b: 966-967).

Düzenleyici süreçte istikrar ve uyumu değerlendirmek oldukça zordur, fakat hem yasal hem de iktisadi faaliyetin belirginleşmesi için önemlidir. Bağımsız kurumlar, yasal olarak zorunlu oldukları ve olmadıkları durumlarda gelenek olarak, aldıkları kararların gerekçelerini açıklamaktadırlar. Bunun sonucu olarak aldıkları kararların öncesinde kullanabilecekleri yeni ve ilkeli bir yapı tesis etmişlerdir. Bağımsız kurumlar için bir gelenek haline gelen bu yapı, adil ve uygulanabilir rekabetin nasıl gerçekleştirileceği konusunda yaklaşımlar getirmektedir. En azından bu kurumlar kendileri, kararların tartışılmasına izin vermekte ve bu kararları değerlendirmek için kullanılan standartlar düzenlemektedirler.

Dünyanın pek çok yerinde, BDK'lar hakkında çok fazla yayın yapılmaktadır. Bu yayınlar, kurumların ve çalışanlarının yaptığı işin, kamuoyu önünde çok açık ve ayrıntılı bir şekilde tartışılmasına neden olmaktadır. Bu tartışmalar sonucu kurumların işleyişi hakkında neredeyse tüm bilgi açığa çıkmakta ve bazen bu kurumlardaki regülatörler, düzenleyici süreçte belirleyici unsurlardan biri haline gelmektedirler. Yasa koyucu, bu tartışmayı ve kurumların bu süreçte sahip olduğu konumu bilgi elde etmek için kullanmakta ve regülatörlerin, aldıkları kararların gerekçelerini açıklamaları için bir takım uygulamalara tabi tutmaktadırlar.

Bağımsız kurumlar, genel düzenleyici politika bilgilerine sahip devlet dairelerindeki memurlardan çok daha fazla uzmanlıkla donatılmıştır. Sektörel BDK'ların düzenleyici faaliyetleri, ilgili endüstrilerde var olan bilgi tekeli azaltacak şekilde yapılandırılmaktadır. Zira endüstrideki rekabet, gerekli olan tüm bilginin de açığa çıkmasına neden olabilmektedir. Bu rekabet, düzenleyici devlet anlayışına geçişle birlikte ortaya çıkan ve düzenleyici sürece ilişkin herhangi bir bilginin denetiminden ve kamuoyuna duyurulmasından çıkarı olan rekabetçi firmaların ve bu bilgiyi karşılaştırmak için ortaya çıkan farklı karşılaştırma yöntemlerinin süreçte kullanılır hale geldiğini ifade etmektedir. Devletin ekonomiye doğrudan müdahale ettiği dönemlerde kamu mülkiyeti altındaki firmalar, fiyatları ve maliyetleri hakkında, rekabetçi koşullarla karşılaştırılmaya olanak sağlayacak kadar gerekli bilgiyi kamuoyuna sunmamışlardır. Günümüzde gerek kamu mülkiyetindeki firmalar, gerekse özelleştirilen tekeller, maliyet yapıları, tekel konumunu istismar ve piyasadaki sorumlulukları yerine getirmek gibi konularda detaylı bilgi ve gerekli kanıtı düzenleyici kurumlara daha fazla sunmak zorundadırlar. Bu süreçte, özellikle bu geleneğin çok geliştiği ülkelerde BDK'lar genellikle kurum dışı uzmanlar tarafından sağlanan iktisadi verileri de kullanmaktadırlar.

Geleneksel bürokratik yapıdan farklı olarak bağımsız kurumların bütçeleri büyük ölçüde artmış ve belki daha önemlisi, hukukçular, iktisatçılar ve mühendisler gibi nitelikli bilgi sahibi uzmanların düzenleyici süreçte kullanımı büyük ölçüde fazlalaşmıştır.

Seçilmemiş olmalarına rağmen BDK'lar, önceki siyasi yapıya göre daha yüksek düzeyde hesap verebilirliğe sahiptirler. Tarifeler, lisanslar ve hizmet kalitesi gibi konulardaki kararları çıkar çatışmalarına ve tartışmalara neden olmaktadır. Kurumlar tarafından sağlanan ileri derecede açıklayıcı bilgi, bu tartışmaların, herkesin önünde yapılmasına ve tartışmaların çözümlenmesine yardımcı olmaktadır (Thatcher, 2002b: 967-969).

Bunların yanı sıra BDK'lara yetki devretmenin bazı maliyetleri de bulunmaktadır. Bunlar genel olarak, asıl tarafından gerçekleştirilen denetleme maliyetleri, bürokratik israf ve vekil tarafından gerçekleştirilen uyum maliyetleridir. Bu maliyet unsurlarından birisi, bürokratik israftır (Bishop, 1990: 490). Özellikle düzenlemelerin sık sık değiştiği

durumlarda, bu düzenlemelere uyum için harcanan kaynaklar, çok yüksek bir maliyet içermektedir.

4.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri

BDK'ların yaygın olarak kabul gören özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz. Bu özellikler aynı zamanda siyasi iktidarların, BDK'lara düzenleyici yetki devretme gerekçelerini de göstermektedir (Kerf, 1998; Gilardi, 2003; Johansen, 2003);

1. Uzmanlık; BDK'ların düzenleyici faaliyetleri, genellikle belirli bir kesim (Bankacılık, Telekomünikasyon vb. gibi) ve belirli bir düzenleme alanı (Çevre ve Sağlık düzenlemeleri gibi) ile ilgilidir. Bu kurumlar, regüle edilen endüstriye ilişkin fiyat düzenlemeleri ve rekabet gibi konularda uzmanlık sahibidir (Teske, 1991: 145). Bu nedenle bağımsız kurumlar, ilgili oldukları endüstrilerle, geleneksel bürokrasiye göre daha yakından ilişkilidirler ve ilgili bilgiye daha kolay ulaşabilirler. Uzmanlık faktöründen dolayı, geleneksel bürokrasinin, endüstriyi yapılandırma ve yönetme ile ilgili düzenleyici görevlerde, bağımsız kurullar kadar etkin ve uzman bir seviyeye ulaşabilmeleri şüphelidir. Düzenleyici konularda uzmanlık ve BDK'larda bağımsızlığın gerekliliği arasında yakın bir ilişki olduğunu gösteren çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar, regülasyonların yaygın olarak kullanılmaya başlamasıyla birlikte, devlet kademelerinde regülatör görevi gören geleneksel bürokratların dışında, alanında özel ve detaylı bilgi sahibi, regülasyonları değişen piyasa koşullarına göre değiştiren ve bu işleri gerçekleştirebilen uzman kişilerin istihdamının zorunlu hale geldiğini göstermektedir (Majone, 1996: 16). BDK'lar bu endişelerden uzak oldukları için, regülasyonun değişen durumlara uyumu kolay olmaktadır.

2. Esneklik; Kurumların özerk yapısı, regülasyonları, değişen iktisadi ve teknolojik koşullara göre daha esnek bir şekilde uyarlayabilme özelliği sağlamaktadır. Örneğin, siyasi iktidarlar, politik kaygılardan dolayı genellikle, fiyat ve giriş regülasyonları konusunda değişen koşullara göre hareket edemezler.

3. Güvenilir Taahhüt; Bağımsız kurumlar, günlük değişen politik baskılardan ve seçimlere ilişkin kısıtlardan soyutlandıkları için, düzenleyici sürecin çıkar grupları tarafından manipüle edilme ihtimaline karşı daha güvenilirdirler. Bu nedenle, rekabetçi koşullar altında kar beklentisiyle yatırım yapmak isteyen piyasa aktörleri için, yaptıkları

yatırımların geleceği hususunda daha güvenilir taahhütler sağlayabilirler. Böylece BDK'lar, liberalleşme ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde güvenilir taahhüt sağlama ve siyasi iktidarla birlikte düzenleyici politikaların değişiminden kaynaklanabilecek olan politik belirsizliği azaltma çabaları olarak tesis edilmiştir (Gilardi, 2005).

4. *İstikrar*; BDK'lar, bir ülkedeki yatırım ortamının geleceği açısından daha istikrarlı ve öngörülebilir bir düzenleyici çevre sağlayabilirler. İstikrarlılık ve güvenilirlik, birbirini tamamlayıcı unsurlar olarak görülmesine rağmen, aralarında küçük bir farklılık bulunmaktadır. Güvenilir taahhüt, yatırımcılar açısından güvence kaynağı olabilecek davranışların oluşumunda güven sağlarken, istikrar, düzenleyici kuralların, ani ve beklenmedik değişimlere tabi olmadığını ifade eder. Dolayısıyla istikrarlı bir düzenleyici çevre, yatırımcılar açısından sadece ılımlı bir düzenleyici çevre anlamına gelir. Diğer yandan, güvenilir taahhüt kapasitesi, yatırımcılar lehine kullanılan kuralların sürekliliğini ifade etmektedir.

5. *Etkinlik*; Önceki özelliklerin sonucu olarak BDK'lar, piyasaların daha iyi bir performans göstermesi anlamında, geleneksel bürokrasi ve yetkinin sadece siyasi otoritede olduğu duruma göre daha etkin düzenleyici sonuçlara neden olmaktadır.

6. *Kamu Katılımı ve Şeffaflık*; Bu kurumların karar alma süreçleri, bakanlık bünyesindeki bürokratik bölümlere göre daha açık ve şeffaftır. Açıklık ve şeffaflık, BDK'lar için sadece araç değil, aynı zamanda hesap verebilirlik gibi bir hedeftir. Bu nedenle kurumların düzenleyici kararları, tüketici gruplarının beklentilerine ve çıkarlarına daha duyarlıdır. Bunun nedeni kısmen, BDK'ların, seçim sistemine ilişkin politik kaygılardan soyutlanmış olmasıdır. Böylece kurumların, çok güçlü çıkar ve baskı grupları tarafından etkilenme olasılığı en aza inmekte ve daha etkin bir regülasyon sürecinin sağlanması mümkün olmaktadır.

7. *Karar Alma Maliyetleri*; Bağımsız kurumlara yetki devri, karar alma sürecinin maliyetlerini azaltmaktadır. Zira bu durumda meclis bünyesindeki kararlarda çoğunluk aranması gibi tartışmalardan kaynaklanan gecikmelerin neden olacağı birçok maliyet unsuru bertaraf edilmektedir. Ayrıca bağımsız kurumlar, günlük ticari faaliyetlere ve uygun bir biçimde işleyen düzenleyici-idari kararlara müdahale konusunda, geleneksel bürokrasiyi içinde barındıran bakanlıklara göre daha az eğilimlidirler (Baldwin ve Cave,

1999: 69). Bu durum, regülasyonun sık sık değişmesini ve bu değişikliklerden kaynaklanabilecek değişim maliyetlerini azaltmaktadır.

8. *Sorumluyu Değiştirme*; BDK'lar, politikacıların, kamuoyu tarafından benimsenmeyen düzenleyici kararlar aldığı ve düzenleyici süreçte başarısızlıklar ortaya çıktığında, bu başarısızlıklardan sorumlu olmasını engellemiş olurlar. Bu davranış, düzenleyici karar hakkında bir fikir birliğine varmanın zor olmasından değil, politik maliyetlerin, politik faydalardan yüksek olduğu durumlarda ortaya çıkması muhtemel sorunlarda, sorumlunun değiştirilmesi arzusunun kaynaklanmaktadır.

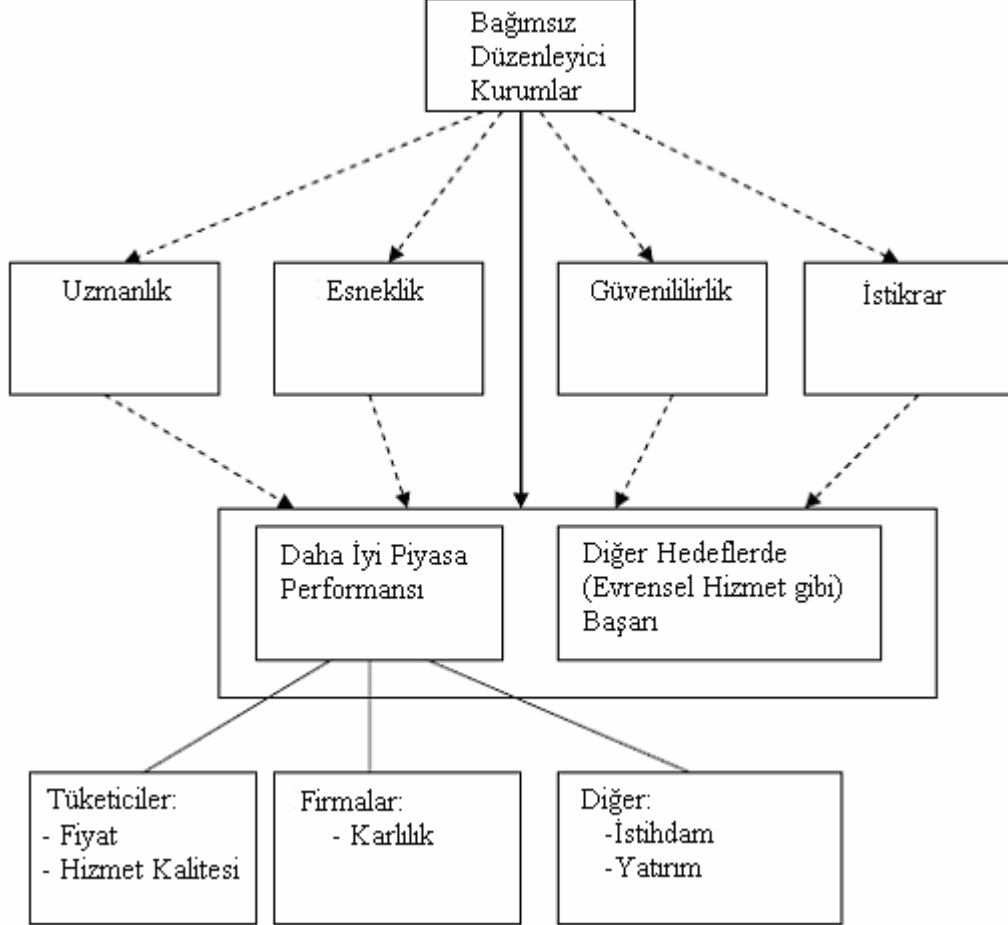
9. *Politik Belirsizlik*; Kurumlardaki kadro yapısının değişme olasılığı, siyasetçilere göre daha düşük olduğundan, BDK'lar, siyasetler tarafından politikalarını istikrarlı ve uzun süreli hale getirmek amacıyla bir araç olarak kullanılmaktadır. Zira politikacılar bir düzenleyici politikanın uygulanması için karar aldıklarında, bilirler ki bu politika, gelecek seçimlerde hükümet değiştiğinde ya da bir koalisyon hükümeti iktidar olduğunda değiştirilebilir. Bunu engellemek için düzenleyici politikanın, siyasetten yalıtılması amacıyla, yetki, bağımsız kurumlara devredilir. Bu durumda politikacılar belki düzenleyici süreçteki kontrollerini de kaybetmiş olurlar, fakat politik tercihlerinin gelecekte başka iktidarlar tarafından değiştirilme olasılığını ortadan kaldırmış olurlar.

Özetleyecek olursak, BDK'lar, bakanlık bölümleri altında işleyen geleneksel düzenleyici yapıya göre daha olumlu sonuçlar getirmektedir. Bu kurumlar, düzenleyici politikaların daha uzun süreli olmasını sağlar, daha fazla düzenleyici işlev icra eder, siyasi kaygılardan bağımsız kararlar alabilir ve özel düzenleyici meselelerde daha yüksek bir uzmanlık seviyesi geliştirebilirler (Baldwin ve Cave, 1999: 69-70). Uzmanlık, esneklik, güvenilirlik ve istikrar gibi yaygın özellikleri, regüle edilen endüstrilerde daha iyi piyasa performansına ve kamu hizmetlerinin her kesime ulaştırılmasında kesin başarı gibi diğer düzenleyici amaçlara hizmet etmektedir. Regülasyon görevini fiilen BDK'ların icra ettiği durumlarda elde edilen en olumlu sonuçlar şunlardır.

- Tüketiciler, regüle edilen endüstrilerde, rekabetçi fiyatlar ve daha iyi hizmet kalitesi bulabilir.
- Regüle edilen firmalar, yatırımları üzerinde adil bir getiri oranı kazanma garantisi bulur.

- Genel anlamda iktisadi durum açısından istihdam artışı ve gerekli yatırımların özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi sağlanmış olur.

Şekil 5.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri ve Sonuçları



Kaynak: Gilardi, 2003: 5.

Bu özelliklerinden dolayı geleneksel devlet bürokrasinden farklılaşan BDK'lar, yasama, yürütme ve yargının yanında üçüncü değil, dördüncü kurumsal yapı olarak da düşünülmektedir (Majone, 1996: Gerston ve Sharpe, 1997). Zira BDK'lar özellikle, politik bağımlılığı tamamen değil, ama oldukça azaltan kurumsal yapılarıyla, regülasyonları keyfi olarak değiştirme ihtimalini azaltan dengeleyici uygulamalarla ve kurum politikası üzerinde herhangi bir çıkar grubunun tesirini sınırlayacak şekilde

belirlenen kurul üyelerini koruyucu düzenlemelerle politik kontrolden yalıtılmıştır⁸⁴ (Lewis, 2003: 3-4). Bu bağlamda BDK'ların özellikleri arasında bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri özellikle önemlidir. Bu nedenle, bağımsızlık ve hesap verebilirlik ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

4.3.1. Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı

Düzenleyici devlet geleneğinde genel olarak, piyasaya giriş ve fiyatların düzenlenmesi gibi politikaların, siyasi parti politikaları dışında ele alınması gerektiği kabul görmektedir. Böylece düzenleyici politikalarda gelişmenin devamlılığı, endüstri ile ilgili düzenleyici planlamanın uzun dönemli olması ve düzenleyici kararların alınmasında tarafsız davranma koşulları sağlanmış olur. Örneğin bağımsız bir düzenleyici kurum yapısında, ilgili endüstride faaliyet göstermek için gerekli bir lisansın alınması için yapılan başvurular arasındaki tercih, siyasi eğilimden bağımsız kriterlerle yapılmalıdır (Baldwin ve Cave, 1999: 69). Bu bağımsız yapı, düzenleyici süreçte kurumları önceleyen bir özelliktir. BDK'lar için etkin bir bağımsızlık ve hesap verebilirlik sağlandığı takdirde, düzenleyici taahhüt gerçekleştirilmiş olur. Bu durumda BDK'lara yetki devrinin amacı, uzun dönemde güvenilir bir düzenleyici taahhüt sağlamak olduğunda asıl sorun, asimetrik bilgi gibi klasik asıl-vekil sorunları değil, bağımsızlık ve hesap verebilirlik olmaktadır (Majone, 2001b: 119).

Bir BDK'un bağımsızlığı ile;

- ilişki içinde olduğu regüle edilen firma, tüketici ve diğer özel sektör temsilcilerinden bağımsızlık,
- siyasi otoriteden bağımsızlık ve
- kurumun sahip olması gereken uzmanlığı desteklemek ve ilgili olduğu taraflarla arasındaki ilişkiyi uygun seviyede tutmak için zorunlu olan kurumsal özellikleri sağlamak için finansal bağımsızlık anlaşılmaktadır (Kerf, 1998; Johansen, 2003).

Bu alanlarda bağımsızlık verilerek, düzenleyici kuruma güç ve sürece güvenilir bir taahhüt kazandırılmaktadır. Aksi durumda süreç aksayabilmektedir. BDK'ların regüle

⁸⁴ BDK'ların bu kurumsal yapıları, aynı zamanda onların, duyarsız, ağır, etkinsiz ve plansız işlemelerine neden olduğu için de eleştirilmektedir (Lewis, 2003: 29).

ettiği endüstrilerde sağlanan hizmeti kullanan tüketiciler, seçmen kitlesinin büyük bir kısmını oluşturduğundan ve bu hizmetler mutlaka sağlanması gerekli hizmetler olduğundan, politikacılar, regülasyonu kısa dönem politik çıkarlarını artırmak için kullanabilirler. Çünkü politikacılar için bu hizmetlerin rekabetçi regülasyon yöntemleriyle gerçekleştirilmesinden çok, bir sonraki seçimde bu tüketicilerden tekrar oy alabilmek önemlidir. Diğer yandan, yatırımcılar da, bu baskıların ve onların büyük ölçekli, uzun dönemli ve geri döndürülemez yatırım mallarının kırılganlığının farkındadırlar. Bu durumda bir hükümet, yatırımcıların makul bir seviyede gelir elde etmelerini sağlayan kurallarla, güvenilir bir taahhüt sağlamadıkça, özel sektör yatırımları gerçekleşmeyecektir.

Bu gibi durumlarda düzenleyici yetkilerin bakanlıklarda bulunması, kısa dönemli politik çıkarların, düzenleyici karar alma süreçlerinde işletilmesi gibi ciddi bir takım sorunlara neden olur. Kamu hizmetlerinin mülkiyetinin bizzat devlet elinde bulunduğu durumlarda, regülatör ve firma arasındaki düzenleyici ilişkiler tamamen ortadan kalkacağından durum daha da kötüleşir. Bu tür sorunlardan kaçınmak için pek çok ülke, siyasi otoriteden özerk BDK'lar tesis etmişlerdir.

Düzenleyici kurumların bağımsızlığını sağlamak için bir takım uygulamalar bulunmaktadır. İlk olarak BDK'lar, ilgili kanunlarca⁸⁵, sadece kurumun yetkisinde olan bir takım düzenleyici yetkilerle donatılırlar. Bu düzenleyici yetkilerde politik otoritenin söz sahibi olması engellenmektedir. Dolayısıyla bu yasal yetkiyle ilgili düzenleyici karar ve kuralları⁸⁶, tek başına siyasi iktidardan bağımsız olarak alabilmektedirler.

Düzenleyici kurumlara bağımsızlık veren ikinci özellik, atamalardır. Düzenleyici kurul başkan ve üyelerinin, siyasi otorite tarafından atanmasına karşın, belirli bir süre için atanmaları, en azından bu süre zarfında kurulun, politik baskılardan bağımsız kalabilmesine neden olmaktadır. Bir atama döneminde kurul üyelerinin, siyasi iktidar tarafından keyfi gerekçelerle görevden alınması ve görev yerinin değiştirilmesi mümkün

⁸⁵ Örneğin, Şeker Piyasası Kanunu, Şeker Kurumu'nun, Elektrik, Doğal Gaz ve Petrol piyasaları kanunları, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun düzenleyici yetkilerini, yasal güvence altına alarak belirlemekte ve bu kurumlar, siyasetten bağımsız olarak faaliyet gösterebilmektedirler.

⁸⁶ Düzenleyici karar ve kurallar genel anlamda siyasi otoriteler tarafından belirlenmekle ve yasa olarak çıkarılmakla birlikte, düzenleyici kurumlar, karar alma ve kural yapma (rule making) yetkisine sahiptir (Morrison, 1988: 252).

değildir. Sadece tanımlanmış belli durumlarda görevden uzaklaştırma söz konusu olabilmektedir. Bunun için de üyelerin, ciddi bir teftiş sürecinden geçmeleri gerekir.

Kurumların bağımsızlığını teminat altına alan bir diğer uygulama, genel bütçe dışında farklı kaynaklardan gelir sağlayabilme özellikleridir. Kurumlar, özellikle regüle ettikleri endüstrilerden aldıkları kullanıcı ücretleri ve lisans değerlerinin belli bir oranı ile kendi bütçelerini, genel bütçeden bağımsız kaynaklardan oluşturabilmektedirler. Toplanan gelirin, regüle edilen endüstri için suüstimate neden olacak kadar yüksek olmasını engellemek için, ilgili düzenleyici yasalar kurumların, düzenleyici faaliyetleri sonucu alabileceği miktarı belli bir oranla açıkça sınırlar. Genellikle bir tavan fiyat seviyesi belirlenir ve bu seviye, meclis tarafından yıllık olarak onay verilen kurum bütçesini karşılayacak oranda tespit edilir. Bir kurum, bir endüstriden daha fazlasından sorumlu olduğunda, her bir endüstride kurumun faaliyetleri sonucu firmalardan tahsis edebileceği miktarın oranı ayrı ayrı tespit edilir. Bu uygulamayla BDK'lar her endüstriden farklı oranda gelir elde ederken, her endüstri, ilgili BDK'un kendisi için gösterdiği düzenleyici uygulamaların karşılığını, kendi faaliyeti ile orantılı olarak ödemiş olur (Kerf, 1998: 129).

4.3.2. Düzenleyici Kurumların Şeffaflığı ve Hesap Verebilirliği

Düzenleyici sürecin güvenilir bir taahhüt içermesinde belirgin bir yeri olan düzenleyici kurum faaliyetlerinin şeffaflığı ve gözlemlenebilirliği, düzenleyici yönetim amacıdır. Düzenleyici sürecin şeffaflığı, açık bir düzenleyici amaç doğrultusunda gerçekleşen regülasyonlarla ilgili tüm bilginin, düzenleyici kurumlar tarafından, kamuoyuna zorunlu olarak açıklanması anlamına gelmektedir (Weil vd., 2006: 155). Bu amacın gerçekleşmesi, düzenleyici kurumların hesap verebilirliğini mümkün hale getirmektedir. Hesap verebilirlik, politik ve anayasal bağlamda sorumlulukların yerine getirilip getirilmediğine ilişkin hesap ve cevap verme zorunluluğudur. Hesap verebilirlik bağlamında BDK'lar kontrol edilmektedir. Kontrol ise düzenleyici kurum faaliyetlerinin etkinliği ve geçerliliği, kabul edilen yasalar ve regülasyonlarla uyumluluğu ve faaliyet raporlarının güvenilirliği ile ilgili kesin bir teminat sağlamak için tasarlanmış süreç olarak tanımlanır. Bu durumda şeffaflık, hesap

verebilirlik ve kontrol, düzenleyici kurumların önemli ve birbirini tamamlayıcı nitelikleridir.

Düzenleyici kurumların hesap verebilirliği ve kontrolüyle ilgili olarak, aslında birbirinden çok fazla ayırıcı olmamakla birlikte, farklı yöntemler kullanılmaktadır⁸⁷. Diğer yandan, kontroller ve hesap verebilirlik arasındaki bir farklılık olarak, kontroller, dönem başı (ex ante) ve dönem sonu (ex post) yöntemlerden oluşmaktayken, uygulamada hesap verebilirlik genellikle dönem sonu için geçerlidir (Bawn, 1997: 102). Zira regülatörler, sorumluluklarını icra edene kadar bu sorumluluk için hesap vermeye zorlanamazlar, fakat faaliyet gösterdikleri dönem başında ve içinde kontrol edilebilirler. İyi bir hesap verebilirlik ve nihayetinde düzenleyici taahhüt için etkin işleyen kontrol yöntemlerine ihtiyaç bulunmaktadır. İyi kontrol yöntemleri olmaksızın hesap verebilirlik, piyasa oyuncuları açısından kurum faaliyetleri hakkında net bir yargıya varmayı sağlayacak olan bilginin doğru bir biçimde elde edilmemesine neden olur ve bu durumda kurumun uyum ve performansı açığa çıkamaz.

Dönem başı kontroller, harcama ve istihdam gibi kararların uygulanmadan önce bir denetleyici tarafından belirlenmesi ve onaylanması gerekliliği gibi zorunluluklardır. Dönem sonu kontroller de bir faaliyetin, uygulandıktan sonra yasal mevzuatta yer alan kurallar ve hedeflenen politikayla uyumlu olup olmadığını kontrol etmeye işaret eder.

Kontrol yöntemlerini içsel ve dışsal olarak da ayırabiliriz. Dışsal kontroller, merkezi ve genellikle bağımsız bir denetleme kurumu (Sayıştay gibi) tarafından yürütülen bir denetim sürecini ifade eder. İçsel kontroller, kurum faaliyetlerinin, iktisadi açıdan yasallığının, düzenliliğinin, etkinliğinin ve geçerliliğinin uzman bir yönetimle yapılmasını sağlayan yönetim süreçleri ve regülasyonlar. İçsel ya da daha yaygın olarak idari kontroller, BDK bünyesinde, kurum yönetimi tarafından yapılan denetimi ifade eder ve dönem sonu ve dönem başı kontrol yöntemlerini kapsayabilir. Bu tarz kontrol yöntemlerinin tamamı, resmi kontrol unsurları içermektedir, fakat resmi olmayan ve kültürel çevreden kaynaklanan bir takım kontrol yöntemleri de bulunmaktadır (OECD, 2005: 86-87).

⁸⁷ Regülatörlerin kontrolünde bir diğer yöntem, ödül ile teşvik etme yöntemidir. Ancak bir bürokratin iyi niyetli bir şekilde çalıştığı ve yüksek seviyeli çaba sahibi olup olmadığı, üstleri tarafından tam olarak gözlemlenemez ve bu olsa bile yıllar geçmedikçe ödüllendirilemez (Rose-Ackerman, 1986: 132).

Bu kontrol yöntemlerinden hareketle hesap verebilirlik, resmi ve resmi olmayan yollarla, iki farklı şekilde sağlanabilir. İlk olarak resmi hesap verebilirlik, ifade edilen kontrol yöntemlerinden de anlaşılacağı gibi regülatörün yetkisini kısıtlayan birincil yasal zorunluluklardır. Bunun için bir temyiz mekanizmasının varlığı ve regülatörün uygulayacağı kuralların adil ve kabul edilebilir bir şekilde kullanılması sağlayacak kurallar kullanılmaktadır. İlave olarak regülatörün aldığı kararların ve uyguladığı yöntemlerin haklılığının açıkça belirtilmesi de bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu kurallar, BDK'lara, hesap verebilirlik yanında meşruiyet de kazandırmaktadır (Stern, 1997; Johansen, 2003: 25-26).

İkinci olarak, hesap verebilirliği sağlayan bu resmi kurallar yanında, resmi olmayan, ama itibar edilen kurallar da hesap verebilirliği etkilemektedir. Zira bir anlamda BDK'ların, devlet adına özellikle özel sektör oyuncularını regüle ettiği durumlarda, elinde bulunduğu yasal meşruiyetten daha önemlisi, itibardır (Majone, 2001b: 107). Hesap verebilirlik bu şekilde sınıflandırılması dışında, kurumların daha teknik yollarla hesap verebilirliğini sınıflandırmak da mümkündür. Bu bağlamda üç tür hesap verebilirlikten söz etmek mümkündür. Bunlar finansal, prosedüre ilişkin ve sürekli (substantive) hesap verebilirlik yöntemleridir (Ogus, 2002).

İlk olarak *finansal* hesap verebilirlikte kurumların, belirli finansal yönetim standartlarını karşılamaları, idari maliyetleri minimize etmeleri ve kaynakları israf etmemeleri beklenir. Bu amaç doğrultusunda pek çok ülke, kurumların kendi bütçeleri ile faaliyet göstermeleri ve kaynakları sadece hedeflenen amaçlar doğrultusunda kullanmalarını sağlamak için, belirli bir hesap denetleme yöntemi tesis etmiştir. Örneğin Türkiye'de Sayıştay, pek çok durumda bu amaca hizmet etmektedir. Ancak bazı özel durumlarda kurumların finansal hesap verebilirliği, Sayıştay'a değil, doğrudan ilgili bakanlığa, Bakanlar Kurulu'na ve Meclis'e olabilmektedir. Finansal hesap verebilirliğin, doğrudan Sayıştay gibi özel kurumlar yerine, siyasilere olduğu durumlarda, kurumun bağımsızlığı zedelenebilmektedir. Bu nedenle finansal anlamda hesap verebilirliğin siyasi otoriteye yapılması, yaygın olarak tercih edilen yöntem değildir.

Prosedüre ilişkin hesap verebilirlikte, kurumların izlediği prosedürlerde, kamu yararına hizmet eden karar ve kuralların alınmasında ve yoğun özel çıkar grubu

baskılarını engellemede uygun bir prosedürel yapı tesis edilerek, adil ve tarafsız olmaları hedeflenir. Bu tarz hesap verebilirlik, yaygın olarak “süreç yoluyla (due process)” başlığı ile ifade edilen idare hukuku kapsamında sağlanabilir. İdare hukuku içine yerleştirilen bu idari prosedürel gereklilikler, bağımsız kurumların da idari karar alma süreçlerini, devlet faaliyetinin meşruluğunu gösteren yönleriyle uyumlu olacak biçimde şekillendirir (Mashaw, 1990: 268; McNollgast, 1990: 307). Örneğin regülatörler, lisans vermek gibi bireyleri ve firmaları etkileyen düzenleyici kararlar aldıklarında, bunu, yasal olarak belirli bir mevzuata ve yetkiye bağlı olarak yapmak zorundadırlar. Aynı şekilde bu yasal zorunluluklar, kurumların diğer düzenleyici faaliyetleriyle de ilişkilendirilebilir. Örneğin rekabet ihlali gibi durumlarda düzenleyici kurumların, özel gruplara danışması yasaktır⁸⁸ ve bu gibi durumlar, idare hukuku kapsamında cezalandırılır.

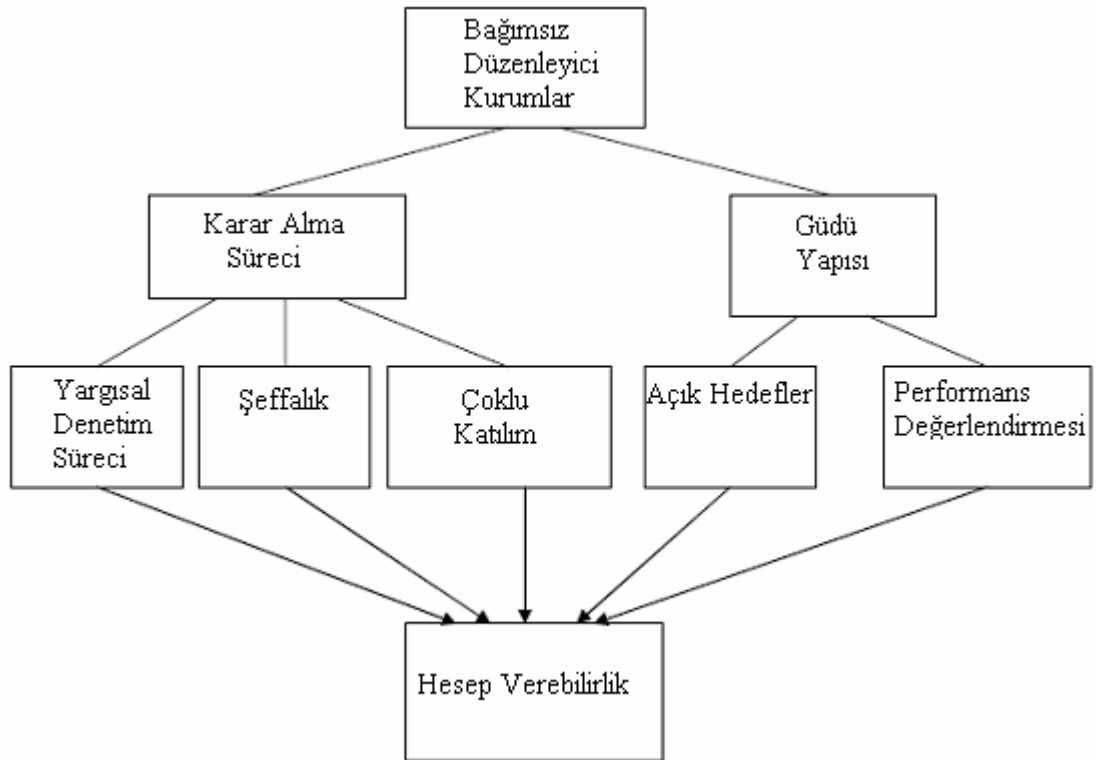
Bu tür kuralların genellikle idari rasyonaliteyi teşvik ettiği ve böylece, kamu yararı hedeflerine uyumu kolaylaştırma ve özel çıkarlara sapmayı engelleme anlamında daha iyi düzenleyici kuralların belirlenmesi ve uygulanmasına neden olduğu kabul edilmektedir (Ogus, 2002: 643). Dolayısıyla düzenleyici politikalarla uyumlu olmayan davranışları engellemek için uygulanan bu tür sürece ilişkin idari yasal mevzuat, kurumların hesap verebilirliğini teminat altına almaktadır. Böylece kurumlar, idare hukuku kapsamında hareket etmek zorunda olduklarından, tüm faaliyetlerinde hesap verebilir durumda faaliyet göstermektedirler.

Üçüncü uygulama yöntemi, *sürekli* hesap verebilirliktir. Bu tarz hesap verebilirlik yöntemi, düzenleyici kural ve kararların bizzat kendilerinin, düzenleyici sistemin kamu yararı hedefleri açısından savunulabilir olmasını sağlamayı içermektedir. Elbette regülasyonun, kamu yararı hedeflerine uyumunu sağlamak çok kolay değildir. Kesinlikle yasa koyucu tarafından yapılan denetim etkin sağlamaz. Çok yaygın olmayan bu uygulamada BDK’lar, yaptıkları faaliyetler sonucunda elde edilen fayda ve maliyetlerin bir değerlendirmesini rapor olarak yayınlamak zorundadırlar. Bu uygulama regülatörlerin, yaptıkları faaliyetlerden elde edilecek iktisadi sonuçları dikkate almaları için bir miktar baskı oluşturabilmektedir. Ancak sürekli hesap verebilirliğin temel

⁸⁸ Düzenleyici uyuşmazlıklara ilişkin durumlarda kurumların danışmanlık alması gereken kurum, genellikle Rekabet Kurumlarıdır.

kaynağı, yargı denetimidir. Düzenleyici görevlerle donanımlı yargı mensuplarından oluşan mahkemeler tarafından gerçekleştirilecek olan bu uygulamada kurumların, sürekli denetim altında tutulması sağlanmaktadır (Ogus, 2002: 644). Böylece yargı denetimi, bürokrat regülatörlerin, görev ve sorumluluklarını, onların yasa koyucu gibi asıllarına fayda sağlayacak şekilde icra eden vekiller olarak atandıklarında ortaya çıkan vekil-düzenleyici kurum maliyetlerini mümkün olduğu kadar azaltmaktadır (Bishop, 1990: 490-491).

Şekil 5.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yapısal Özellikleri ve Hesap Verebilirliği



Kaynak: Gilardi, 2003: 8.

Sonuç olarak, yukarıdaki şekilde gösterildiği gibi bağımsız kurumlar;

- karar alma süreçlerinde, yargı denetimine tabi tutuldukları, şeffaf oldukları ve her kesimden katılım sağlandığı için,
- kurumun işleyişinde, hedefler açıkça ve herkesin bilgisi dahilinde gerçekleştiği için,

- kurum performansı, dönem içi ve sonunda etkin bir şekilde değerlendirildiği için hesap verebilir seviyeye gelmektedirler.

4.4. Vekillerin Kontrolünde Sorunlar: Kamu Tercihi Perspektifi

Anlaşılabacağı gibi BDK'lar ile ilgili bir tartışma konusu, kurumların hem bağımsız olması, hem de bazı kontrol yöntemleri ile bağımlı olması gerekliliğidir. Bu tartışma, bir paradoksun varlığına işaret eder. Güvenilir bir düzenleyici taahhüt için kurumların bağımsız olması gerektiği kabul edilmekle birlikte, siyasi otoriteye yeteri kadar bağımlı olmadıkları ve bu nedenle, ne kamu yararına ne de genel düzenleyici politikalarla uyumlu faaliyet göstermedikleri de ifade edilmektedir⁸⁹ (Williamson, 1993: 477; Calvert vd., 1989: 588; Figueiredo vd., 1999: 285; Robinson, 1971: 950). Bu nedenle kurumların bağımsızlığı gerekli olduğu gibi kontrol edilmeleri de gerekmektedir. Ancak her iki durumda da birinci en iyiye ulaşmayı engelleyen bazı sorunlar bulunmaktadır.

Öncelikle, BDK'lara yetki delegasyonu, şayet kurumlar siyasetten ve özel sektör temsilcilerinden, politik ve finansal açıdan bağımsız ise etkinlik olacaktır. Bu bağlamda BDK'lar mutlaka bağımsız olmalıdır. Bu kabule göre teorik olarak, herhangi bir düzenleyici karar, kararın gerekleri, vekil tarafından yerine getirilecekse bir alt kurum olarak vekile yetki devredilir (Sliwka, 2001). Ancak genellikle uygulamada bunun tersi durumlarla karşılaşıldığı gözlenmekte ve bu noktada, düzenleyici sürece ilişkin bir ikilem ortaya çıkmaktadır. Yetki devredilmesi gereken bu tür kurumsal vekiller için de, asıl durumundaki siyasi otorite için geçerli olan bir takım sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bürokratik vekiller, parasal ve parasal olmayan çok farklı nedenlerle yeteri kadar etkin çalışmayabilirler ve belirlenen düzenleyici hedeflerin aksi yönde faaliyet gösterebilirler. Örneğin bürokratlar, kamu yararından ziyade büro faaliyetleri için bütçeden daha fazla destek almaya çalışabilirler (Niskanen, 1975: 618). Diğer yandan, regülatörler, kendi çıkarları peşinden koşmak ve piyasanın gereklerini yerine getirmek yerine, sadece siyasilerin çıkarları doğrultusunda da hareket edebilirler

⁸⁹ Sigman (2001), Amerika'da çevresel düzenlemelerden sorumlu bürokratik kurum olan Çevresel Koruma Kurumu'nun (Environmental Protection Agency), politikalarında, önemli ölçüde özel çıkar grupları ve politikacıların tesirinde kaldığını, kendi kaynaklarını ve önceliklerini çevresel hassasiyetler için kullanmak yerine, politik ve özel çıkar grupları için kullandığını, ampirik olarak göstermiştir.

(Calvert vd., 1989; Fiorina, 1982 ve 1986). Her iki durumda da düzenleyici süreç, piyasa gereklerine uygun olarak değil, manipülasyona açık olarak işleyebilecektir. O halde daha önce açıklandığı gibi bu tür sorunların mümkün olduğu kadar düzenleyici süreçten dışlanabilmesi için, yetki devredilen kurumların kontrol edilmesi amacıyla, bir takım politik araçlar bulunmakta ve siyasi iktidarlar bu araçları kontrol amacıyla kullanabilmektedir.

Siyasi otorite tarafından, idari kurumlardan kaynaklanabilecek olumsuzlukları engellemek amacıyla kurumlar üzerinde Meclis Egemenliği oluşur. Yasama; mevzuat değiştirme⁹⁰, atama⁹¹, önerilen projeleri reddetme, cezalar, bütçe ve bürokratların kariyerlerini tehdit ve usandırma aracı olarak kullanarak yürütmeyi doğrudan kontrol eder (Weingast, 1984). Sorun şu ki Meclis, bu araçlarla bürokrasiyi tam olarak kontrol ettiğinde, istediği bürokrasi türünü yürürlüğe koyarak, kasıtlı bir politik tercih olarak bürokrasinin, Meclisten gelebilecek herhangi bir müdahaleye hassas hale gelmesini sağlar (Hammont ve Knot, 1996: 122). Böylece bağımsız olması gereken vekiller, tam anlamıyla siyasete bağımlı hale gelir.

Kontrol mekanizmaları, regülatörleri, siyasilere bağımlı hale getirdiği durumlarda bürokratik regülatörlerin, meclis tarafından kontrol edilmesi, özellikle siyasilerin, çıkar grupları tarafından manipüle edilmesi halinde, daha ciddi bir sorunlar ortaya çıkacaktır. Zira yaygın olarak kabul edilir hale gelmesine rağmen, BDK'ların, kendi politikalarından ziyade siyasi otoritelerin görüşlerini temsil ettiğini gösteren pek çok çalışma bulunmaktadır (Fiorina 1982 ve 1986; Moe, 1985; Spiller, 1990). Bu gibi durumlarda BDK'lar, Kamu Tercihi Teorisi perspektifinden, siyasilerin politikalarını

⁹⁰ Kurul performansından memnun olmayan yasama, kurulun programını yürürlükten kaldırmakla tehdit edebilir ve bu gibi durumlarda bürokratlar, yasamayla uyum içinde çalışmaya daha fazla özen gösterebilirler. Bütçe gibi yasal mevzuatı değiştirme tehdidi de bağımsız kurulların kontrolünde çok etkin olabilir. Ancak yeni yasayla kontrol yönteminin etkinliği iki basit nedenle sınırlıdır. Birincisi, yeni yasal düzenlemeler yapmak çok kolay değildir. İkincisi, yeni bir düzenleme çıkarılsa bile bu yeni yasal durumda, meclisteki ilgili kurul, çıkar çatışmaları ve asimetrik bilgi sorunları gibi eski ve benzer kontrol sorunları ile tekrar karşı karşıya gelecektir. Bu durumda kurulun, yeni yasaya uyum göstermesi için bir garanti bulunmayacaktır (Moe, 1987: 488).

⁹¹ Belki da yasamanın, en tesirli kontrol aracı, kurulları atama ve yeniden atamalar yoluyla kontrol etmesidir (Weingast ve Moran, 1983: 489). Aslında bu tür atama yetkisi genellikle bütün olarak mecliste değil, Başkanlık sistemlerinde doğrudan Başkan'da (Moe, 1987), Başbakanlık sisteminde bazı durumlarda doğrudan Başbakan'da ve bazı durumlarda Bakanlar Kurulu'nda bulunmaktadır. Dolayısıyla atamalar ile ilgili sorun, atamaların, atamayı yapacak olanların çıkarları doğrultusunda gerçekleşme olasılığıdır. Aslında bu uygulamanın da, kurulların bağımsızlığını zedeleyebileceğini söyleyebiliriz.

uygulayan değil, savunan taraflar haline gelmekte ve bağımsızlıkları zedelenebilmektedir. Diğer yandan, siyasiler, hangi çıkar gruplarının baskısı altındaysa, bürokrasi de, Meclis'in kontrolüne girdiğinde, vatandaşların çıkarlarına değil, doğrudan bu çıkarlar lehine hizmet eder hale gelmektedir. Dolayısıyla bu kontrol mekanizmaları sorunun sadece bir miktar daha iyi hale gelmesine neden olabilir, fakat tam olarak çözüm sağlamaz (Epstein ve O'Halloran, 1995: 229).

Diğer yandan, yetki delege edilen bürokratik kurumun sahip olduğu uzmanlık bilgisi ve genellikle ürettikleri çıktıların gözlemlenemezlik özelliğinden dolayı yasa koyucular, bürokratların, neyi, niçin yaptıklarını asla tam olarak bilemezler. Örneğin bütçe yoluyla etkin bir kontrol için, kurulun faaliyetleri ve performansı hakkında yasamanın, tam bilgi sahibi olması gerekir. Ancak burada bilgi asimetrisi, kurula tekel gücü kazandırır ve siyasiler açısından, arzu edilen sonuçlar alınmasını engeller. Her zaman bilgi asimetrisi ve çıkar çatışması sorunu vardır ve bu sorunlardan kaçınılması mümkün değildir. Bunlardan dolayı siyasi otorite ve BDK'lar arasındaki asıl-vekil oyununda kusursuz bir kontrol mümkün değildir. Bu sorunlar düzenleyici sürecin bu aşamasındaki en temel yapısal veya kurumsal sorunlardır (Epstein ve O'Halloran, 1995; Moe, 1987 ve 2006).

Bazen idari kurumların sahip olduğu bilgi, bu süreçte kimin kimi kontrol ettiğini bile sorun haline getirebilmektedir. Zira idari kurumların sahip oldukları bilgi, bazen siyasi otorite üzerinde politik olarak bir baskı gücüne neden olabilir ve siyasi otorite bu durumlarda, literatürün yaygın olarak kabul ettiğinin aksine, elindeki kontrol araçlarını kullanmak istemeyebilir. Özellikle seçim dönemlerinde bürokrat regülatörler, sahip oldukları bilgi gücünü manipüle ederlerse, asıl olanın kim olduğunu ve bürokratik süreçte hangi politikaların uygulanacağını belirleyebilirler (Moe, 2006: 4). Çünkü bürokratların bilgi ve uzmanlık gibi vasıfları, onları, fiili otorite konumuna getirmektedir. Böylece kamu otoritesi, vekil olan bürokratların eline geçmekte ve özerk konumlarından dolayı, bu özerkliklerini asılların-politikacıların davranışlarını yönlendirmek için kullanabilmektedirler (Moe, 1990: 233).

Yasamanın, bürokratik kontrolü doğrudan ve etkin şekilde sağlayabilmesi için en temel çözüm, yasal güvence altında belirlenmiş bir kurallar seti ile kontroldür. Bu yasal kurallar, diğer koşullar veri iken bürokratların, karar alma sürecinde uyması gereken prosedür ve kriterleri açıkça tanımlamalı, bürokratların faaliyetlerinin nasıl

değerlendirileceği, ödüllendirileceği ve cezalandırılacağını şekillendirmeli, kurum içindeki faaliyetlerine ilişkin raporlarda doğru ve kesin bilgi vermeye zorlamalı ve onların hangi faaliyetlerinin denetlenebileceğini düzenlemelidir (Moe, 1989: 271-272). Böylece ilk olarak politikacıların, kurullarla ilişkilerinde karşılaştıkları bilgi asimetrisi sorunları nispeten hafifletilebilir. İkinci olarak, kontrolde etkinlik sağlanması durumunda, temsili demokrasinin bir sorunu olan seçmen kitlelerinin, karar alma sürecinde temsil edilmesi sorunu, bu kitlelerin tercihleri, kurulların karar alma süreçlerinde de işletilir hale getirilebilir (McCubbins vd., 1987: 244).

5. REGÜLASYONDA YARGININ ROLÜ

Regülasyonun arz kısmında rol oynayan üçüncü kurum, yargıdır. Düzenleyici süreçte asıl karar alıcının politikacı ve BDK'lar olup olmadığına bakmaksızın, etkin bir yargı denetimi süreci, kararların, düzenleyici taahhütle uyumlu bir şekilde alınabilmesi için gereklidir. Güvenilir taahhüt için bir kurumun, asıl karar alıcılar, siyasi otoriteler ve regüle edilen firmalardan bağımsız olarak düzenleyici süreci denetlemesi gerekir. Bu kurumsal yapı, yasama ve yürütmenin anayasal kontrolünü ve düzenleyici sözleşmelerin düşük işlem maliyetleriyle uygulanabilirliğini ifade etmektedir.

Düzenleyici süreçte özellikle GOÜ'leri, GÜ'lerden ayıran özellik, kurumsal yargı yapıları arasındaki farklılıktır. GOÜ'lerin, GÜ'lerden, yapılarında hiçbir değişikliğe gitmeden alıp uyguladığı düzenleyici kurumsal yapı, özellikle yargının etkinliği bağlamında farklılaşmaktadır. Bu farklılık, GOÜ'lerde düzenleyici sürecin, GÜ'lerdeki yapıyla aynı sonuçları vermesini engellemektedir⁹². GOÜ'deki bu sorun, düzenleyici süreci, çıkar gruplarından daha fazla etkilenir hale getirmekte vereregülasyonun geleceğine ilişkin belirsizliği artırarak, uzun dönemli politikalarda düzenleyici taahhüdün güvenilir olmasını engellemektedir (Laffont, 2005: 3). Bu nedenle özellikle Türkiye gibi GOÜ için düzenleyici sürecin belki de en can alıcı kısmını, yargının düzenleyici süreçteki rolü oluşturmaktadır.

⁹² GOÜ ve GÜ arasındaki düzenleyici kurumsal yapı farklılıklarına ve daha özelde GOÜ'deki düzenleyici kurumsal yapı sorunlarına ilişkin ayrıntılı bir tartışma için Laffont (2005)'e bakınız. Laffont, bu çalışmasında, bu kurumsal farklılıkların; liberalleşme, özelleştirme ve deregülasyon sürecinde GOÜ açısından önemli sorunlara neden olduğunu ve bu sorunların, ilgili ülkelerin iktisadi kalkınmalarında önemli bir engel olduğunu tespit ederek, teorik olarak uygun düzenleyici politikalar önermektedir.

Pek çok ülkede düzenleyici sorunlara ilişkin temyiz ve tahkimler, mahkemelere, özellikle yüksek yargıya gitmektedir⁹³. Eğer bir ülkede yargı, itibar edilen bir kurum ise, düzenleyici taahhüdün güvenilirliği hususunda olumlu tesirleri olabilir. Fakat yargının bağımsızlığı konusunda şüpheler varsa, yargıdan gelen iptaller ve ertelemeler şeklindeki müdahaleler etkin değilse veya mahkemeler iktisadi sorunları karara bağlamada, süreci daha da karmaşık hale getiriyorsa, klasik yargı sisteminden başka bir alternatif bulmak daha uygun olabilir⁹⁴ (Kerf, 1998: 138).

Düzenleyici süreçte aktif rol oynayan yargı sistemi de kendi içinde bazı unsurlar barındırmaktadır. Bu anlamda hukuki kurumsal yapıyı, genel olarak yasal kurallar, birinci derece mahkemeler, üst düzey temyiz ve tahkim mahkemeleri, anayasa, yargı bağımsızlığı ve yargı denetimi olarak ayrı başlıklar altında ele almak, yargının, düzenleyici süreçteki rolünü anlamak açısından daha faydalı olacaktır.

5.1. Yasal Kurallar, Mahkemelerin ve Yargıların Rolü

Düzenleyici süreçte yargı, regülasyonların uygunluğunu inceleyen yasal işleyişi ifade etmektedir. Bu bağlamda düzenleyici süreci yönlendiren yasal kurallar, değişime ve gelişmeye tabidir. Teknik olarak bir yasal kuralın işlevi, bir olgular (vaka) dizisini, (yasayla) tanımlanmış bir sonuca dönüştürmektir. Örneğin haksız fiil bağlamında, haksız fiilde bulunup zarara neden olan, ihmalden dolayı sorumludur (Blume ve Rubinfeld, 1982: 407). Bu durumda zarara neden olan ihmal durumu (olgusu), sorumluluk olarak tanımlanmıştır. Çevreyi kirleten, bu kirlilikten sorumludur ve çevre kanununun ilgili maddeleri doğrultusunda gereken cezaya çarptırılır. Aynı şekilde tekeli bir yapılanmaya gidecek şekilde birleşme yoluna giderek veya fiyatları, rekabetçi seviyenin üzerinde belirleyerek rekabeti ihlal eden firmalar, rekabet hukuku kapsamında sorumlu tutulurlar. Regüle edilen firma ile devlet arasında yapılan sözleşmelerde, sözleşmenin devlet tarafından tek taraflı feshedilmesi ya da firmanın sözleşme gereklerini yerine getirmemesi halinde olay, sözleşme hukuku kapsamında

⁹³ Genellikle düzenleyici sürece ilişkin kararlarda düşük seviyedeki mahkemeler bir karara vardıklarında, davacı ya da davalılar, belli bir maliyete katlanarak, temyize gidebilirler. Eğer temyiz yapılırsa, bu üst-temyiz mahkemeleri sorunla ilgili nihai kararı verir (Shavell, 2006: 6).

⁹⁴ Örneğin İngiltere'deki Tekeller ve Birleşmeler Kurumu (Monopolies and Mergers Commision) gibi lisans değişiklikleriyle ilgili meselelerde uzmanlaşmış özellikli bir temyiz kurumu ya da temyiz mahkemeleri tesis edilebilir.

yargı süreciyle sonuçlandırılır. Dolayısıyla yargının, düzenleyici süreç üzerinde yasama ve yürütme gibi bir rolü bulunmaktadır.

Diğer yandan, yargı süreci, her zaman sonuca yönelik işlemez. Hatta genellikle hukuktan beklenen, rekabet ihlali, sözleşmelere uyumsuzluk, mülkiyet haklarının ve girişimciliğin engellenmesi, tekelci birleşme ve fiyatlamalar, çevre kirliliği gibi durumları, bu olaylar meydana gelmeden engellemesidir. Bu anlamda bir yasal kuralın bir diğer özelliği, düzenleyici süreçte meydana gelebilecek olumsuzlukları, ortaya çıkmadan engelleyebilmesidir. Bu durum, yasal düzenlemelerin kendi içinde etkinlik açısından tutarlılığı ile de ilgilidir. Zira bir yasal düzenlemeyi uygulamanın en uygun aşaması, zarara neden olan faaliyet gerçekleşmeden, bu düzenlemenin engelleyici olarak işlev gösterebilmesidir (Shavell, 1993: 257).

Yasal sürecin belki en önemli özelliği, bir yasa maddesi kapsamındaki bu kuralların, nihai olarak bir mahkemede yargıç tarafından karara bağlanmasıdır. Mahkemelerin düzenleyici süreçteki temel görevinin denetleme olduğu kabul edilse de, bağımsız kurullarda olduğu gibi burada da bir düzenleyici yetki devrinin söz konusu olduğu ve mahkemelerin de, düzenleyici süreçte karar alıcı olarak rol aldığı kabul görmektedir (Spiller, 1990; Cross, 1999; Rogers, 2001; Stephenson, 2003). Bununla birlikte, mahkemeler düzenleyici süreçte genel anlamda iki şekilde rol oynarlar. Birincisi, düzenleyici kuralların uygulanmasında ortaya çıkan ve çıkması muhtemel sorunların incelenmesi ve denetlenmesidir. İkincisi, kuralların yorumlanması ve uygulanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Zira yalnızca mahkemeler, düzenleyici kuralları, hem piyasa aktörleri, hem de siyasi otorite ve bağımsız kurullar açısından etkin bir şekilde yorumlayabilir. Her halükarda mahkemelerin verdiği kararlar veya hükümler, düzenleyici kuralların kurumsallaşmış şeklidir (Buchanan, 1983: 79).

Bu bağlamda mahkemeler;

1. taraflar arasında sözleşme terimlerinin yerine getirilmesini sağlayarak,
2. sözleşmede yer alan hukuk terimlerini, taraflar açısından açıklığa kavuşturarak,
3. sözleşmeyle gerçekleştirilen anlaşmaları yorumlayarak,
4. sözleşmeye dayalı kuralların, taraflar için adil, bilgi sağlayıcı ve sorun çözücü nitelikte olmasını sağlayarak,
5. sözleşme sürecini düzenleyerek, düzenleyici süreçte rol üstlenir.

Mahkemelerde bu tür kararları alacak olan, şüphesiz yargıçlardır. Herhangi bir vaka ile karşılaştığında bir yargıç, şu üç şeyden birini yapabilir. İlk olarak, karşılaştığı hukuki vakanın, yasal düzenlemelerden hangisiyle ilişkili olduğuna karar verebilir ve doğrudan ilgili yasayı, bu vakaya uygulayabilir. İkinci olarak, Anayasa Mahkemeleri'nin yaptığı gibi ilgili yasanın yürürlüğünü engelleyerek, Anayasa'ya uygun olarak değiştirilmesini karara bağlayabilir. Son olarak, vakayla ilgili hiçbir yasal düzenleme bulamaz ve bu durumda eğer gerekli görürse, içtihat yaparak, bazı başka cari dönem yasal düzenlemelerin kapsamını genişletir. Bu durumda yargıcın yorumu ve teamüller⁹⁵ önem kazanmaktadır. Ayrıca son iki durumda yargıcın kararı, teamüllerin değiştiği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yasal süreç açık bir biçimde dinamiktir. Yargının özelliği olarak teamüller ve yorumlar sürekli değişmektedir. O halde yeteri kadar uzun bir zaman diliminde sosyal, iktisadi ve teknolojik koşullardaki değişimle birlikte, bu konularla ilgili yasal düzenlemelerde de uygun değişikliklere gitmek gerekir. Yasal kurallar, zaman içinde düzenleyici sürecin, gelişen koşullara uyumunu sağlayacak şekilde değişmelidir.

Yasaların, yargıç yorumlarına ve teamüllere göre şekillenmesinin bir diğer sonucu (ki bu olumsuz bir sonuçtur), düzenleyici süreçte belirsizliğe neden olmasıdır. Zira bir vakanın karara bağlanmasında, ilgili yasalar, bu vakaya taraf olanlar tarafından açıkça biliniyor olsa bile, davanın sonucu, mahkemenin, bu vakayı nasıl değerlendireceği konusundaki belirsizlikten dolayı açık değildir. Dolayısıyla düzenleyici uyumsuzlukların karara bağlanmasında ve yasaların uygulanmasında yargının takdir yetkisi, yasal süreçte bir belirsizlik kaynağı olabilmektedir (Blume ve Rubinfeld, 1982: 407-409).

Yargıçların davaları yorumlamaları süreçlerindeki belirsizlik yanında yasal süreçte geleceğe ilişkin bir diğer belirsizlik kaynağı da, yasaların sık aralıklarla sürekli olarak değişmesidir. Yasaların iktisadi ve teknolojik değişimlere uyumu, yasal düzenlemelerin etkinliği açısından temel bir belirleyicidir. Yasal düzenlemelerin uygulamadaki maliyet unsurlarından biri, yasaları, iktisadi ve teknolojik değişimlerle aynı hızla değiştirebilme maliyetidir (Ehrlich ve Posner, 1974: 277). Yasal düzenlemeler, bir yandan gelişen ve değişen koşullarla uyumlu olarak değişmek zorunda, Diğer yandan, bu değişim, gerekli

⁹⁵ Yasal süreçte teamüllerin etkisi üzerine ayrıntılı bir tartışma için Landes ve Posner (1976)'ya bakılabilir.

olandan daha aşırıya giderek, sürecin maliyetlerini artırmamak zorundadır. Özellikle ağ endüstrilerine büyük batık ve sabit maliyetlerle yatırım yapan girişimciler açısından, o ülkedeki ilgili yasal düzenlemelerin, değişen siyasi iktidarlara birlikte değişmesi, düzenleyici taahhüdün güvenilirliğini zedeleyecektir (Spiller, 1995).

Yargıçların yasalar hakkındaki yorumları da, sürecin belirsizliği ve güvenilirliği açısından belirleyicidir. Pek çok durumda bir düzenleyici sürecin yönünü tayin eden bir kanun metni, iktisadi faaliyet üzerinde, siyasilerin bu kanunla amaçladıkları şekliyle değil, sadece mahkemelerin bu kanun metnini nasıl yorumladığına bağlı olarak tesir göstermektedir. Böylece belirli bir düzenleyici politikada, iş dünyasının yasama ve yürütme üzerindeki lobi faaliyetleri, tam anlamıyla mahkemeler tarafından değerlendirilebilir. Mahkemeler bu tür faaliyetleri, anayasaya aykırı bulduklarında yasal olarak geçersiz ve etkinsiz hale getirebilir ve bu tür bir davranışın gelecekte ortaya çıkmasını da engelleyebilirler. Düzenleyici yasaların anayasallığına ilişkin küçük bir kararla bile mahkemeler, yasama ve yürütmenin faaliyet alanını belirlemede büyük bir role sahiptirler.

Sonuç olarak bir yargıç, bir yasa maddesini, bu yasanın ağırlığını ve önemini daraltacak şekilde çok dar kapsamlı olarak yorumlayabilir. Bununla birlikte yasanın, yasa koyucuların amaçladığı hedeflerin ötesinde bir anlam ifade etmesine neden olacak şekilde geniş kapsamlı olmasını da sağlayabilir. Yargıçlar, yasama görevini yerine getiren Meclis'in, yasama diliyle tamamlayamadığı ve çözemediği düzenleyici sorunları çözerek, bir yasa maddesinin açıklarını doldururlar. Buna göre bir yasanın geçmiş kapsayıp kapsamayacağını, sonuçlarının ne kadar kapsamlı olacağını asıl olarak yargıçlar belirler. Ayrıca yasal bir düzenleme, ortak bir yasal sorumluluk oluşturmada da kullanılabilir. Yargıçların, regülasyonları uygulama tarzı, onların, uygulamada ne kadar tesirli olacağını belirleyici bir unsurdur (Cross, 2003: 3). Regülasyonlarla ilgili konularda mahkemelerde oluşan görüşler, firmaların, piyasada nasıl faaliyet gösterecekleri konusunda yönlendirici olur. Özellikle açık olmayan regülasyonların firmalar tarafından algılanması, mahkemelerin, bu yasal düzenlemeleri nasıl yorumladığına bağlı olacaktır. Sonuçta yargı, bu tür özelliklerinden dolayı düzenleyici süreç içinde, yasamanın çıkarmış olduğu düzenleyici kuralların, değiştirilmesi zor ve

maliyetli hale getirilmesinde ve güvenilirliğin sağlanmasında çok önemli bir role sahiptir (Landes ve Posner, 1975; Sarlberger ve Fenn, 1999).

5.2. Yargı İncelemesi ve Nedenleri

Hukuk ve iktisat literatüründe, yasama ve yürütmenin, düzenleyici süreçte yargıya niçin yetki verdiğinin 5 temel nedeni bulunmaktadır.

1. İlk gerekçe, yargının bağımsızlığıdır. Yargının gerçekten bağımsız işlediğinin piyasadaki tüm taraflarca kabul edildiği durumlarda hukuki denetim süreci, politik olarak güvenilirliği artırabilir. Bu bağlamda yargı bağımsızlığı, regülasyona ilişkin yasaların daha uzun süreli olmasını sağlamakta ve düzenleyici sürecin, çıkar grupları tarafından manipüle edilmesini güçleştirmektedir. Bağımsız ve adil bir yargı denetiminin olduğunu bilen baskı grupları, mahkemelerin aldığı kararlardan dolayı kamuoyunda itibar kaybına uğramamak ve yaptıkları sözleşmelerin iptal edilmesi gibi maliyetlere katlanmamak için lobi faaliyetleri yapmazlar. Yargının bağımsız olduğunu bilen siyasi iktidarın, çıkar grupları tarafından manipüle edilme olasılığı da azalmaktadır (Stephenson, 2003: 63). Zira siyasilerin de yargı üzerinde etkili olma durumları mümkün değildir.

2. Mahkemeler, regülasyonların uygulanabilirliği konusunda yasa koyucular için bilgi kaynaklarıdır. Zira mahkemeler, siyasi iktidar tarafından çıkarılan regülasyonların mevcut sonuçları hakkında, yasa koyucuların bu yasal düzenlemeleri çıkarma esnasında sahip oldukları bilgiden daha fazlasına sahiptirler. Bu durumda bilgi sağlayıcı yargısal inceleme süreci olasılığı, bu olasılığın olmadığı duruma göre, yasal düzenlemelerin, yasama aşamasında daha gerçekçi olmasına etki eder. Ayrıca yargısal incelemelerden yasa koyuculara gelen bu tür bilgi olasılığı, yargı mensuplarının stratejik güdül davranışlardan uzaklaşmasını da sağlamaktadır (Rogers, 2001).

3. Düzenleyici politikalar üzerindeki bağımsız yargı denetimi, politikacıların, aynı BDK'lara yetki devretmeleri nedenlerinde olduğu gibi kamuoyu tarafından benimsenmeyen politikalarda sorumluluğu, yargıyla paylaşmasına neden olmaktadır (Sarlberger, 1993). Bu nedenden dolayı siyasi iktidarlar, kamuoyu baskısını, idare ve yargıyla paylaşarak azaltmak amacıyla, tartışmalı düzenleyici politikaları yasallaştırmak suretiyle meşrulaştırmaya çalışırlar.

4. Siyasi iktidarların yargı denetimine ve bağımsızlığına uyum göstermesi için dördüncü açıklama, kamuoyunun, mahkemelerin bağımsız olması gerektiği konusunda fikir birliğine varması ve bu bağımsızlığa meydan okuyan politikacıları, kamuoyu nezdinde suçlu duruma düşürmesidir.

5. Son olarak bağımsız yargı denetimi, politik rekabette ortaya çıkan risklerin en aza indirgenmesine neden olur (Stephenson, 2003: 64). Başka bir ifadeyle, politik rekabette ortaya çıkabilecek çıkarıcı davranışlar, bağımsız yargı tarafından denetlenebilir ve düzenleyici süreçten dışlanabilir. Bunu bilen siyasiler, hukuki olarak riskli olabilecek politikalardan uzak dururlar. Bu özelliklerinden dolayı bağımsız yargının, düzenleyici politikalar üzerine gerçekleştireceği denetimler, politika belirleyicilerin ve uygulayıcılarının yetkilerini, keyfi, çıkar grupları veya kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önlemektedir.

5.3. Güçlerin Ayrılığı İlkesinin Yargı İçin Önemi

Düzenleyici süreç üzerinde yargı bağımsızlığının anlamlı olabilmesi için, politik kurumsal yapıyla ilgili bir takım özelliklerin birlikte ortaya çıkması gerekmektedir. Zira düzenleyici sürecin etkinliği bu kurumlar arasındaki uyuma ve bunun sonucu ortaya çıkacak işlem maliyetlerinin yüksekliğine bağlıdır. Buna göre yasama ve yürütmenin rolü, yargıdan bağımsız olmadığı gibi yargı sürecinin düzenleyici etkisi de yasama ve yürütmeden bağımsız değildir. Ancak bu üç kurum, birbiri üzerinde bağlayıcı da olmak zorundadır. Güçlerin ayrılığı güvenilirlik açısından önemlidir ve BDK'lar gibi yargı da bağımsız olmalıdır (Williamson, 1993: 477). Ancak bunun için yasamaya ilişkin kararların ve yürütmeye ilişkin icranın geleneksel olarak iyi denetlendiği ve yorumlandığı hukuki bir kurumsal yapıya sahip olmak gerekir. Mahkemelerin aldığı kararlar genellikle, yürütmenin, bu kararları ne kadar uyguladığına ve hem yasama hem de yürütmenin, kendi kontrol mekanizmalarıyla, yargıyı manipüle edip etmediğine bağlı olarak etkinlik kazanacaktır (Stephenson, 2004: 379). Dolayısıyla yargı denetiminin etkinliği, güçlerin ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanabilirliğine bağlıdır.

Güçlerin ayrılığı ilkesinin, siyasi istikrar durumlarında anlamlı olduğunu, istikrarsızlık durumlarında da cazibesini kaybettiğini ifade edebiliriz. Siyasi

istikrarsızlık durumunda politikacılar, geleceğe ilişkin politika belirleme kaygısından uzak olacakları için, güçlerin ayrılığı, belirlenen düzenleyici politikalarda dikkate alınmayacaktır. Siyasiler, bu tür ortamlarda öncelikli olarak, seçmenlerin oylarını alabilme güdüsüyle hareket edeceklerinden, düzenleyici süreç, etkinsizliğe açık hale gelir.

Diğer yandan, güçlerin ayrılığı ve yargı bağımsızlığı ilkeleri, politik rekabetin etkin olduğu durumlarda daha iyi işleyebilmektedir. Siyasi partiler politik rekabetin başarılı bir şekilde yapıldığı ortamlarda siyaset dışı ilişkilerle çok fazla ilgilenmezler. Rekabet, farklı siyasi partiler arasında gerçekleşir. Böyle bir ortamda yargının politik eğilim içine girmesi engellenmiş olur. Politik rekabette başarılı olmuş bir siyasi partinin yönetiminde yargının bağımsızlığı, aksi durumdaki siyasallaşma olasılığından daha yüksektir. İktidar meşruluğunu politik rekabet sonucu aldığından, politikalarında, yargıyı manipüle etmeye gerek duymaz. Çünkü aynı rekabetin devamlılığı, herhangi bir aksamada iktidar partisinin hükümeti kaybetmesine neden olur. Aksine, iktidarda olan parti baskıcı bir parti ise yargı tercihlerini bu parti lehine yapabilecek ve marjinalleşmek zorunda kalacaktır. Uç durumda yargının, siyasi iktidarın egemenliğine girme olasılığı da vardır, fakat bu durumda da yargı, siyasi iktidardan daha ılımlı olacaktır (Stephenson, 2003: 84).

Bunun dışında BDK'larda olduğu gibi yargısal denetimde de, bazı durumlarda yargının düzenleyici sürece ilişkin görevini siyasi otorite kontrol etmek isteyebilir. Özellikle rant arama faaliyetleri, düzenleyici kurallar hakkında yargıya ait yorumları etkileme çabası olarak kendini gösterebilir. Bu şekilde oluşacak bir etkinsizliğin oldukça büyük boyutlarda olması her zaman muhtemeldir (Buchanan, 1983: 78-79). Diğer yandan, yargı mensuplarının da fırsatçı davrandığı durumlar olabilir ve bu durum, düzenleyici kurumsal organizasyonun etkinliğini imkânsız hale getirebilir. Bu gibi durumlarda daha fazla etkinlik için siyasi otorite, yargıya müdahale edebilir⁹⁶ (Vafai, 2004: 499).

⁹⁶ Siyasi otoritenin, yargının görevlerini üstlenme konusunda ayrıntılı bir tartışma için Vafai (2004)'e bakılabilir.

5.4. Yargı Bağımsızlığı

Herhangi bir kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında yargı bağımsızlığı genellikle herkes tarafından kabul edilen bir koşul olmakla birlikte, her zaman güvenilirliğe hizmet etmemektedir. Dolayısıyla yargı bağımsızlığı ile ilgili, birbiriyle zıt ve yaygın iki görüş bulunmaktadır. İlk görüşe göre bağımsız yargı, toplumu, anayasal olmayan (yetkilerin keyfi kullanımı) yasama ve yürütme faaliyetlerinden korumaktadır. Bu nedenle yargı mensupları, genellikle aynasal bağlamda kamu yararına göre motive olmakta ve düzenleyici sürecin meşruluktan sapmasını engellemektedirler. Yargı bağımsızlığı, düzenleyici sürece katılan tüm oyuncular tarafından muteber kabul edildiğinde, güvenilir bir taahhüt için gerekli ve yeterli bir ön koşul sağlamaktadır. Ancak diğer görüşe göre bazen bağımsız yargı, kamu yararının değil, politik arenada başka türlü temsil edilmeyen çıkarlar doğrultusunda da işleyebilmektedir (Anderson vd., 1989; 215-216). Bu gibi durumlarda yargı, itibarını kaybetmekte ve yargı bağımsızlığı, düzenleyici etkinsizliğe neden olabilmektedir.

Burada her iki görüşün de düzenleyici süreçte aldığı rol ve etkileri ele alınmaktadır. Öncelikle düzenleyici süreci, yasama ve yürütmenin, anayasal olmayan davranışlarından koruyan bağımsız bir yargı, düzenleyici süreçte, yatırımlar ve sözleşmeler üzerinde, işlem maliyetlerini düşürmekte ve güvenilir bir taahhüt sağlamaktadır (Williamson, 1999b; Levy ve Spiller, 1994; Figueiredo ve Tiller, 1996). Bu görüşe göre yüksek yargının sahip olduğu bağımsızlık ve özerklik, BDK'ların sahip olduğu bağımsızlık ve özerkliğe göre daha geniştir ve bu nedenle bağımsız mahkemeler, BDK'lara göre politik baskıdan daha uzaktır. Tarafsızlık noktasında, herkesin itibar ettiği bağımsız bir yargı, düzenleyici süreçte güvenilir bir taahhüt sağlamak için gerekli ön koşuldur (Levy ve Spiller, 1994: 209).

Yargı denetimine tabi düzenleyici politikaların etkin bir düzenleyici taahhüt sağlaması için iki koşul bulunmaktadır. İlk olarak güçlerin ayrılığı ilkesi tam olarak uygulanabilmelidir. Bu anlamda ne BDK'lar, ne de siyasi iktidarlar, düzenleyici süreçte baskın bir etkiye sahip olmamalıdır. İkinci olarak yargı, siyasi partiler tarafından kolaylıkla manipüle edilebilir olmaktan kurtarılmalıdır. Bu iki koşulun sağlandığı durumda yargı, düzenleyici yetkilere sahip olan kurumlar tarafından alınan kararlarının, meşruluğunun ispatlanması bağlamında bir gelenek geliştirecektir. Bu tür bir gelenek, o

Ülkede düzenleyici süreç içinde yargı denetiminin her zaman güvenilir bir taahhüt sağlamasına neden olacaktır (Spiller, 1999).

Güçlü ve bağımsız bir yargı, iki Şekilde yasama ve idarenin yetkilerini keyfi olarak kullanmasını engeller ve düzenleyici süreçte güvenilir bir taahhüt sağlar. İlk olarak, yasama ve yürütmenin düzenleyici politikalara ilişkin davranışlarını düzenleyen idare hukuku, idari prosedürler vasıtasıyla, keyfiliği kısıtlayan, bir düzenleyici yönetiŐim seçeneği sağlar. Bu gelenek özellikle ABD ile bütünleŐmiŐ bir gelenektir. Bununla birlikte, idare hukuku, yürütme ve yasama üzerinde güçlü bir kontrol sistemi sağlayamaz.

Yargının elindeki ikinci araç, sözleşme hukukudur. Etkin bir biçimde uygulanan sözleşme hukuku ve mülkiyet hakları, lisanslar gibi resmi düzenleyici sözleşmelerin kullanımıyla, yasama ve yürütmeden kaynaklanabilecek etkinsizlikleri nleme gne sahiptir. Bu seçenek, özellikle idarenin yasama üzerinde güçlü bir tesiri olan ülkeler için değerlidir. Bu durumda bağımsız bir yargı, etkin bir sözleşme hukuku ve mülkiyet hakları geleneği, idare mahkemelerinin, mevcut düzenleyici sistem içindeki regülatör ve kamu hizmetlerini sağlayan Şirketler arasındaki uzlaŐmazlıkların çözümü için kullanılabilir bir düzenleyici yönetiŐim sağlar. Bu geleneğe sahip bir sistem, regülasyonun yönetiminde söz sahibi olanların, düzenleyici sürecin altyapısını oluşturan anayasal taahhütlerden sapmalarını engeller (Spiller, 1999: 280-281).

Aksi halde, hukuk ve iktisat literatüründe detaylı olarak tartışılan, güçlerin ayrılığı ve yargı bağımsızlığı konusu, yasa koyucular ve çıkar grupları için manipüle edilebilir bir hal alabilir. İlk olarak Landes ve Posner (1975), yargı bağımsızlığının, yasa koyucular açısından, kamuoyu önünde değiştirilmesi zor ve maliyetli olan düzenleyici kuralları meŐrulaŐtıran bir mekanizma olduğunu vurgulamıŐtır. Bu görüşe göre bağımsız yargı ve güçlerin ayrılığı, yasaları değiştirilmesi zor hale getirerek, yasa koyucular ve çıkar grupları lehine işler hale getirmektedir. Düzenleyici kurallardaki bu deėiŐmezlik, yasa koyucular ve çıkar grupları arasındaki anlaŐmanın sonucu, bu iki gruba fayda sağlamaktadır.

ıkar grupları, yasama ve yürütme üzerinde gerçekleştirdiği anlamda bir lobi faaliyetini, yargı üzerinde gösteremez, fakat bu, iş dünyasının yargı kararları üzerinde etkili olamadığı anlamına da gelmez. Zira yargı süreci de hukuk yolunu yönlendirmek

isteyen taraflar için eşsiz fırsatlar sunmaktadır (Cross, 2003: 4). Bu durum esas olarak, yargının, yasamaya olan bağımlılığından değil, yasa koyucuların, düzenleyici süreçte bağımsız yargıya bir anlamda yetki devredip, kamuoyunda sorumluluğu onlarla paylaşma özelliğinden kaynaklanmaktadır. Zira yargıya düzenleyici süreçte yetki verilmesine neden olan bu özellikten dolayı mahkemeler, kolektif karar alma sürecinde yasamadan kaynaklanan belirsizlikleri azaltabilir ve sosyal tercih sorunlarının azalmasına neden olur. Böylece bağımsız yargının kolektif karar alma sürecinde kullanılması, düzenleyici politikalardan kaynaklanan sorunlarda siyasilere politik bir destek sağlayabilir ve en azından politik desteğin azalmasını engelleyebilir (Sarlzberger ve Fenn, 1999: 832-833).

Bununla birlikte siyasi otoriteler, düzenleyici süreçten kaynaklanan maliyetleri, yargı üzerinde bazı güçlerini kullanarak da yargıya yükleyebilirler. Örneğin siyasi kararlarla uyumlu olmayan yargıçların kompozisyonu, yeni bir yargıçlık sistemi tesis edilerek tamamen değiştirilebilir (Landes ve Posner, 1975: 885). Ayrıca siyasi iktidar, yargı mensuplarının maaşlarını artırarak, ücretlere ilişkin motivasyonlarla da, onların siyasi kararlarla uyumlu hareket etmelerini sağlayabilir. Kendi çıkarları peşinde hareket eden yargı mensupları, bu refah transferine kayıtsız kalmamakta ve siyasi kararlara bağımlı olmaktadır (Anderson vd., 1989; McNollgast, 1990).

Görüldüğü gibi, yargı bağımsızlığı ve yargının kamu yararı kavramları aslında muğlaktır⁹⁷. Bu konularda hukuk ve iktisat literatüründe bir fikir birliği bulunmamaktadır (Sarlzberger, 1993: 350). Ancak düzenleyici süreçte yargının bağımsızlığı, iktisadi alanda değişen teorik koşullara ve gelişen teknolojiye uyumlu bir anayasa bağlamında, düzenleyici taahhüdün sağlanması için gerekli ve yeterli koşullardan birini oluşturmaktadır. Anayasanın, iktisadi ve teknolojik konulardaki gelişmelere uyumlu olmaması, yargıçların da eski uygulamalara paralel yorumlarla sınırlı kalmasına ve yargı incelemelerinin, değişen iktisadi koşullara uygun kararlar verememesine neden olacaktır.

Landes ve Posner (1975)'in aksine Buchanan (1975), kusurlu bir politik dünyada bağımsız yargının, düzenleyici süreçte, siyasi ve idari kurumsal yapıya göre daha fazla

⁹⁷ Güçlerin ayrılığı bağlamında yargı bağımsızlığının tanımı, kapsamı ve gelişimi ile ilgili ayrıntılı bir tartışma için Sarlzberger (1993)'e bakılabilir.

rol almasını istemektedir. Bu durumda mevcut düzenleyici kuralları, bağımsız yargı uygulayacak, düzenleyici kuralları değiştiren ve düzelten siyasi ve idari kurumların faaliyetlerini bağımsız yargı kısıtlayacak ve tüm bu yetkileri, yargı mensuplarının etik ve sosyal konumlarından soyut bir şekilde sadece anayasal yetki çerçevesinde gerçekleştirecektir. Ancak bunun için yargı, mutlaka siyasi baskılardan bağımsız ve kendi kararlarında da yargıçların kişisel görüşlerinden arınmış olarak tarafsız olmalıdır.

5.5. Bir Düzenleyici Olarak Anayasa'nın Rolü

Düzenleyici süreçte yargıçların ve diğer tüm aktörlerin tutum ve davranışlarını belirleyen bir unsur, Anayasa ve İdare Hukukunun, yargı denetim sürecinde yetkili olanların sorumluluklarını nasıl belirlediğidir. Düzenleyici karar alma sürecinin politik temellerini oluşturan düzenleyici kurumsal yapı, bir ülkenin Anayasası tarafından oluşturulur (Noll, 1983). Anayasa bu düzenleyici rolünü üç şekilde gerçekleştirir. Bunlar; anayasal normlar, denetleme ve davranış tanımlamadır (Scott, 2004). Dolayısıyla bir ülkenin Anayasa'sı, hem siyasi otorite, BDK'lar ve regüle edilen firmaların davranışlarını, hem de yargı kanadında mahkemelerin davranış kodlarını tanımlamaktadır. Siyasi iktidarların düzenleyici sürece ilişkin politik kararları Anayasa'yla çeliştiğinde, bu kararların uygulanabilirliği kalkar. Regüle edilen firmalar, örneğin uluslararası tahkime, ancak anayasa izin verdiği ölçüde gidebilir.

Bununla birlikte Anayasa'nın düzenleyici süreç üzerindeki asıl belirleyici etkisi, özellikle Anayasa Mahkemesi'nin tutum ve davranışlarını belirleme gücüdür. Bu bağlamda Anayasa, düzenleyici süreçte doğrudan bir etki oluşturmaktadır. Anayasa'nın, özel yatırımlar üzerinde kamulaştırma gibi konularda açık maddeler içerdiği durumlarda, yatırımcılar açısından açık bir taahhüt getirilmiş olur. Şili gibi düzenleyici sürecin, Anayasal güvence ile yasa maddeleri içinde açık bir biçimde tanımlandığı ülkelerde düzenleyici sürecin güvenilir taahhüt sağlaması ve özel sektör yatırımlarını artırması kaçınılmaz hale gelmektedir⁹⁸ (Spiller, 1995).

⁹⁸ Şili'deki düzenleyici rejimde, regüle edilen firmaların, fiyatlarının nasıl belirleneceği, piyasaya giriş ve çıkışlarda hangi koşulların geçerli olacağı, sözleşmelerin ne kadar geçerli olacağı ve yatırımlar üzerinde bir firmanın ne kadar gelir elde edebileceği gibi konular, açık bir şekilde yasalarda belirtilmektedir. Bu tür konuların doğrudan yasalarla belirlenmesi, firmalara, düzenleyici sürecin güvenilirliği konusunda önemli oranda taahhüt sağlamaktadır.

Güvenilirlik ve politik rant sağlama faaliyetleri Anayasal kuralların özel hakları (mülkiyet hakları ve sözleşmeler), keyfi politik faaliyetlere karşı korumasına bağımlıdır (McChesney, 1987). Daha açık bir ifadeyle hukuki sürecin keyfi politik davranışlara prim vermek bir yana, yatırımcılar gibi düzenleyici sürece taraf olan özel sektör aktörlerine mutlaka Anayasal koruma anlamında güvenilirlik sağlaması gerekmektedir. Anayasa'nın düzenleyici sürece ilişkin maddeleri açık ve belirleyici olmalıdır.

Anayasa ve İdare Hukuku bağlamında yargısal denetimin muğlak kaldığı durumlarda, yargıçlar açısından hukuki denetimin nasıl gerçekleştirileceği de belirsiz hale gelmektedir. Bu duruma bir de yargıçların ideolojik davranabilme olasılığı eklendiğinde, yargı kararlarının sorunlu hale gelmesi kuvvetle muhtemel görünmektedir. Spiller ve Spitzer (1992), mahkemelerin, düzenleyici süreçte teorik olarak tarafsız oldukları veya stratejik birer oyuncu olmadıkları varsayımının, uygulamada geçerli olmadığını göstermiştir. Bu anlamda yargıçlar, güçlü politik tercihlerle motive olurlar ve inceleme sürecindeki kararları, bu politik tercihlere göre verirler.

5.6. Anayasa Mahkemesi'nin Rolü

Düzenleyici politikaların belirlenmesinde, Anayasa Mahkemeleri'nin rolü, son otuz yıldır sürekli artmaktadır. Anayasa Mahkemeleri, düzenleyici sürecin unsurlarını teşkil eden, anayasa hukuku ve ceza yasası gibi alanlarda gerçekleşen evrimsel sürecin belirleyici faktörleri olarak kabul edilmektedirler (Spiller ve Bergh, 2003: 6). Anayasa Mahkemeleri, diğer mahkemelerde de olduğu gibi düzenleyici süreci, siyasilerin aldıkları düzenleyici politik kararları ve çıkardıkları düzenleyici yasaları yorumlayarak değiştirebilmektedirler. Bir Anayasa Mahkemesi, Anayasa maddelerini yorumlayarak, siyasi otoritenin iktisadi faaliyeti düzenleyici karar ve kurallarını daha korumacı veya liberal hale getirebilir. Anayasa'nın serbest piyasa koşullara uyumlu olarak hazırlandığı durumlarda Anayasa Mahkemesi'nin yorumları, piyasada sözleşmelerin uygulanması, rekabetçi koşulların geçerli olması ve mülkiyet haklarının korunması açısından bir garantör olarak işleyecektir. Bu nedenle Anayasa-Anayasa Mahkemesi'nin yorumları ve iktisadi büyüme-kalkınma arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır (Posner, 1998: 676).

Anayasa Mahkemesi, yaptığı yorumlarda ve aldığı kararlarda, Anayasa'ya uygunluğu gözetmek zorundadır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemeleri'nin yaptıkları işin çoğunu, Anayasa'ya uygun yargısal kararlar alma süreçleri oluşturmaktadır. Bu özelliğinden dolayı bir Anayasa Mahkemesi bu yetkisini, mevcut yasaları iptal etmek için de kullanmaktadır. Dolayısıyla bu mahkemeler, basit bir yorum yapmaktan çok, doğrudan düzenleyici politikaları belirler konuma geldiklerinden, hesap verebilir olmaları da oldukça önemlidir (Spiller ve Bergh, 2003: 10).

Anayasa Mahkemeleri'nin hesap verebilirliğini sağlamak için yaygın olarak iki yöntem kullanılmaktadır. Bunlar, anayasada yapılan değişiklikler ve yargıçların belli bir dönem için seçilmeleridir. İlk olarak anayasada bir değişiklik, Anayasa Mahkemesi kararlarında bir kontrol mekanizması olarak işler. Bir mahkeme, çoğunluk tarafından kabul edilen bir düzenleyici politikanın aksi yönde karar alıp, bu uygulamayı iptal ettiğinde, politik aktörler, en azından teorik olarak, anayasal değişiklik yoluyla bu iptal uygulamasını kendi tercihleri doğrultusunda yeniden düzenleyebilirler. Bu durumda mahkemelerin yetkisi, anayasa değişikliği ile sınırlandırılmakta ve kontrol altında tutulabilmektedir (Spiller, 1996; Gely ve Spiller, 1992). Bununla birlikte anayasa değişikliklerinin tek amacı, politik kararlarla uyumlu olmayan mahkeme kararlarını engellemek değildir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, bazen alınması gereken kararlarda çok hantal işleyerek, karara varılma sürecini geciktirebilir. Bu durumda, bu karara karşı yapılmış görünen anayasa değişikliği, aslında mahkemenin hantal yapısından kaynaklanan sorunları düzeltmek için yapılmıştır.

İkinci kontrol aracı, seçimdir. Anayasa Mahkemesi üyeleri de, BDK üyeleri gibi sınırlı bir dönem hizmet eder ve sonraki dönemlerde tekrar seçilmeleri gerekir. Bu durumda üyeler, konumlarını korumak ve bir sonraki dönem tekrar atanmak istiyorlarsa, sonraki dönem, yargıçların davranışını kısıtlayabilir. Sonraki dönem tekrar seçilmeyi bekleyen bir yargıç, tekrar seçilmeyi belirleyen kurallara bağlı olarak, hesap verebilir hale gelmektedir (Spiller ve Bergh, 2003: 12). Bununla birlikte güçlerin ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulandığı sistemlerde, hukuki inceleme süreci ve yargı kararlarının politik olarak kontrol edilebilmesi oldukça sınırlıdır.

Anayasa'yla uyumlu karar alma zorunluluğu dışında yargıçlar, aldıkları kararlarda başka bazı etkenlerden de etkilenmektedirler. Buna göre, Anayasa Mahkemeleri'nin

aldıkları kararları belirleyen 6 temel unsur bulunduğu ifade edilmektedir (Spiller ve Bergh, 2003; Smith ve Tiller, 2002; Hanssen, 2000; Brace vd., 2000; Tabarrok ve Helland, 1999). Bunlar;

- Davacının niteliği,
- Yargıçların tutumları,
- Yargıçların ideolojileri,
- Dava edilen konunun niteliği,
- Yargıçların seçim sistemi ve görüş bildirme süreci,
- Son olarak, Anayasa Mahkemeleri'nin, düzenleyici çevreyi oluşturan diğer kurumlarla ilişkileridir.

Yargısal süreç, bazen Anayasa'ya uyumlu olmak dışında, yargıçların kişisel görüşleri ve ideolojileri doğrultusunda yönlendirilebilir. Böylece yargısal denetim, statükodan sapmaları kısıtlayabilir. Türkiye'de özellikle özelleştirmeye ilişkin düzenleyici politikalarda olduğu gibi Amerika'da da Reagan hükümeti döneminde yargısal denetim, hükümetin deregülasyon politikalarını engellemiştir (Gely ve Spiller, 1990). Ancak yargısal süreç, her zaman statüko lehinde kararlar da almaz. Düzenleyici politikadaki değişimler, hem BDK'ları hem de mahkemeleri daha iyi hale getirdiğinde, mahkemeler, bu düzenleyici politikaları anayasa uygun olarak yorumlamaktadırlar. Bununla birlikte bağımsız kurumların ve siyasi otoritenin politik çıkarları, mahkemenin tercihlerinden saptığında mahkemeler, statükonun devamı yönünde karar verebilirler⁹⁹. Bu durum, yargısal denetim sürecinin, yargıçların dünya görüşleri ve ideolojilerinden etkilene özelliğinin bir sonucudur. Zira yargıçlar da diğer bireyler gibi rasyonel davranmakta ve tercihlerini bu bağlamda yaparak, fırsatçı davranabilmektedirler (Spiller, 1992: 187; Vafai, 2004: 499).

Bu durumda teorik olarak, yargı mensupları, yasaların yorumlanmasında yasamanın niyet ettiği kapsam dâhilinde hareket eden “sadık vekiller” olarak kabul edilirse, mahkemelerin düzenleyici süreçteki merkezi rolü gözden kaçırılmış olur. Sonuç olarak

⁹⁹ Özellikle Anayasa bağlamında kamu yararını gözetmek zorunda yargıçlar, kamu yararının, değişen ve gelişen iktisadi ve teknolojik koşullara göre yeniden tanımlanmadığı ve kamu yararının muğlak kaldığı durumlarda, tam anlamıyla statüko savunucuları haline gelirler. Zira yargı üyeleri, muğlak kamu yararı kavramının tek savunucuları olabilmektedir (Landes ve Posner, 1975; Buchanan, 1975).

mahkemelerin kararları, yargıçların ideolojik görüşlerinden büyük oranda etkilenmektedir (Cross, 2003: 4).

Bir diğer faktör olarak, görüş bildirmenin kapsamı ve yargıçların seçimleri gibi belirleyici unsurların mahkemelerin kendileri tarafından tayin edilebildiği bir kurumsal çevrede, düzenleyici sürece ilişkin yargıya ait davranışlar sistematik bir biçimde etkilenmekte ve özellikle yargıçların davranışları, diğer kurumsal çevrelere göre farklılıklar göstermektedir (Brace vd., 2000). Üst mahkemelerin görüşlerinin, düzenleyici süreçte belirleyici olduğu ülkelerde, Anayasa Mahkemesi'nin alacağı yorum ve tavırlar, düzenleyici süreci doğrudan şekillendirme gücüne sahip olacaktır.

Bazı durumlarda Anayasa Mahkemesi kararları, davacının ve dava konusunun niteliğinden de etkilenebilmektedir. Aslında bu etkilenmenin nedeni de doğrudan, yargıçların kişisel görüşleri ve ideolojileri ile ilgili olabilmektedir. Son olarak Anayasa Mahkemesi kararları, düzenleyici süreçte aktif rol oynayan diğer kurumlarla kurulan ilişkilerden de etkilenebilir. Bu gibi durumlarda yaygın olarak bürokrasi, statükoyu temsil eder hale gelir.

6. YENİ KURUMSALCI BİR REGÜLASYON MODELİ: OYUN TEORİK BİR DENEME

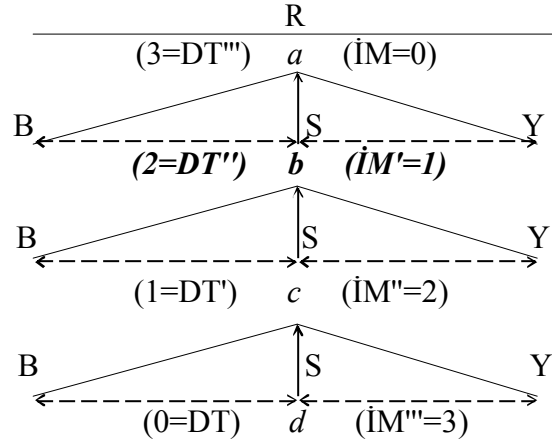
Bu bölümde analiz edildiği gibi regülasyon, yasama, yürütme ve yargı arasındaki etkileşim sonucu belirlenen bir politikadır. Bu durumda regülasyonu üç aktörlü bir arz oyunu olarak kabul edersek,

$$R = R(B, S, Y)$$

fonksiyonunu yazabiliriz.

Modelimizde, sırası ile;

1. regülasyonun (R), düzenleyici süreçte aktif rol alan BDK'lar (B), siyasi otorite (S) ve yargı (Y) gibi kurumlar tarafından belirlendiğini,
2. bu kurumlar arasındaki etkileşimin, düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini (İM) ve düzenleyici taahhüdü (DT) tayin ettiğini,
3. kurumlar arasında uyum arttıkça işlem maliyetlerinin azaldığını ve sürecin düzenleyici taahhüt sağlama olasılığının arttığını kabul ediyoruz.



Her bir noktada regülasyon aşağıdaki fayda fonksiyonunu ifade eder.

$$U_R(X_Z)$$

Regülasyon kararı anlamına gelen (R) noktasına doğru, işlem maliyetleri azalmakta ve düzenleyici taahhüt artmaktadır. O halde;

$$\dot{I}M = 0(a)$$

iken

$$\dot{I}M''' > \dot{I}M'' > \dot{I}M' > \dot{I}M$$

ve

$$DT = 3(a)$$

iken

$$DT < DT' < DT'' < DT'''$$

olur.

Böylece düzenleyici karar alma süreci d noktasından a 'ya yaklaştıkça, işlem maliyetlerinin sıfıra düştüğünü ve düzenleyici taahhüdün en yüksek noktaya ulaştığını ifade edebiliriz. Modele göre a noktasına doğru kurumlar arasındaki uzlaşma artmakta ve a -R noktasında güvenilir bir düzenleyici politikaya karar verilmektedir. Bu durumda a , b , c ve d regülasyon kararı noktalarında regülasyonu, düzenleyici taahhüt bağlamında;

a noktasında,

$$DT'''_R(a)$$

b noktasında,

$$DT''_R(b)$$

c noktasında,

$$DT'_R(c)$$

d noktasında,

$$DT_R(d)$$

olarak yazabiliriz. Buradan hareketle düzenleyici politika belirleme noktaları,

$$d \quad a$$

iken

$$DT_R(d) < DT'_R(c) < DT''_R(b) < DT'''_R(a)$$

olur.

A noktası, aynı zamanda yeni bir düzenleyici politika belirlemekten beklenen net faydanın en yüksek olduğu düzeyi göstermektedir. Her bir aşamada, regülasyondan beklenen faydayı düzenleyici taahhüt ve işlem maliyetleri cinsinden yazacak olursak;

şayet a noktasında regülasyona karar verilseydi, regülasyondan beklenen fayda,

$$U_R(a)(DT'''_R(a) - \dot{I}M_R(a))$$

b noktasında,

$$U_R(b)(DT''_R(b) - \dot{I}M'_R(b))$$

c noktasında,

$$U_R(c)(DT'_R(c) - \dot{I}M''_R(c))$$

ve d noktasında,

$$U_R(d)(DT_R(d) - \dot{I}M'''_R(d))$$

olacaktır.

Bu durumda düzenleyici süreçte rol alan kurumlar arasındaki etkileşim sonucu belirlenen karar alma noktalarında regülasyondan beklenen fayda, sırası ile;

$$U_R(a)(DT'''_R(a) - \dot{I}M_R(a)) > U_R(b)(DT''_R(b) - \dot{I}M'_R(b)) > U_R(c)(DT'_R(c) - \dot{I}M''_R(c)) > U_R(d)(DT_R(d) - \dot{I}M'''_R(d))$$

olacaktır. Bu sıralamaya göre regülasyondan beklenen faydanın en yüksek olduğu nokta düzenleyici taahhüdün en yüksek (3) ve işlem maliyetlerinin en düşük (0) olduğu a noktasıdır. O halde düzenleyici politikanın a noktasında gerçekleşmesi gerekecektir.

Türkiye'nin düzenleyici süreci açısından aldığımızda, a -R noktası, BDK'lar, siyasi otorite, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi gibi kurumlar arasındaki ilişkiler sonucu ortaya çıkan işlem maliyetlerinin en düşük, düzenleyici taahhüdün en yüksek ve dolayısıyla düzenleyici süreçten elde edilen faydanın en fazla olduğu noktadır. Sonuç olarak, kurumların, çatışma yerine uzlaşmayı tercih ederek, sahip oldukları kaynakları, en düşük maliyetle kullandıkları a -R noktasında gerçekleştirilecek düzenleyici politika, iktisadi anlamda Pareto optimumun sağlandığı noktadır. Kurumlar, kendi amaç fonksiyonları peşinde koşarak, kaynaklarını kullanmayı maliyetli hale getirmedikleri sürece, a -R noktası, terk edilmemesi gereken Nash dengesini temsil etmektedir.

Ancak işlem maliyetlerinin sıfır olduğu bir kurumsal yapı mümkün olmadığından, düzenleyici sürecin sıfır işlem maliyetli $R-a$ noktasında gerçekleşmesi mümkün değildir. Bunun yerine işlem maliyetlerinin 0 olduğu noktaya en yakın yerde kurumlar arası bir uzlaşma, düzenleyici sürecin etkinliği anlamına gelir. Başka bir ifadeyle, işlem maliyetlerinin 0 olduğu bir dünya mümkün olmadığına göre düzenleyici politika belirlemede, *birinci en iyiden ziyade ikinci en iyi* politikayı tercih etmek gerekir. Bu nokta şekilde b ($(2=DT'')$ b ($IM'=1$)) noktasına karşılık gelir.

Şekil 5.5. Regülasyonun Nash Dengesi

		Regülasyonun Optimum Noktası	
		İşlem maliyetleri	İşlem maliyetleri
Düzenleyici taahhüt		a 0 3	b 1 2
	Düzenleyici taahhüt	c 2 1	d 3 0

Şekil 5.5'teki Nash Dengesi analizinde regülasyonun birinci en iyi noktası işlem maliyetlerinin 0, düzenleyici taahhüdün 3 olduğu a noktasıdır. Bu nokta, yasama,

yürütme ve yargı kurumlarının regülasyon için uzlaşmaları ve terk etmemeleri gereken Nash Dengesini ifade etmektedir. Ancak modern dünyadaki düzenleyici politika belirleme süreçlerinde işlem maliyetlerinin kaçınılmaz olduğunu kabul edersek, bu nokta *ütöpik* ve *varsayımsal* bir dengeye karşılık gelir. Bundan dolayı, düzenleyici politikaya, işlem maliyetlerinin 0'dan farklı olduğu bir başka noktada karar verilmesi gerekir. Bu nokta, modelimizde 0'dan büyük, ama diğer bütün işlem maliyetleri değerlerinden (2 ve 3) küçük bir düzeyde (1) bulunmalıdır. Diğer yandan bu noktada, düzenleyici taahhüt de işlem maliyetlerinden büyük olmaya devam etmelidir. Sonuç olarak aşağıdaki oyunda regülasyonun optimum noktası, işlem maliyetlerinin 1 ve düzenleyici taahhüdün 2 olduğu b alanında bulunmaktadır. Bu nokta, *gerçek dünyada* düzenleyici politika için Nash Dengesini temsil etmektedir. Düzenleyici taahhüt ve işlem maliyetlerinde bir değişim yaşanmadıkça, yasama, yürütme ve yargı kurumlarının bu dengeyi terk etmeleri için her hangi bir neden bulunmamaktadır. b denge noktası, düzenleyici politika belirlemeden elde edilecek faydanın maksimum olduğu noktadır.

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ SÜRECİN KURUMSAL YAPISI

Bu bölüm, Türkiye'de regülasyon sürecini, bir ülkeye yapılacak yatırımlar için belirleyici bir gösterge olan düzenleyici taahhüt ve güvenilirlik unsurları bağlamında ele almaktadır. Bu nedenle yeni kurumsal iktisadın, regülasyon teorisine getirmiş olduğu işlem maliyetleri yaklaşımı, Türkiye'deki düzenleyici kurumsal yapının analizinde kullanılmaktadır. Bu bağlamda düzenleyici süreçte aktif olarak rol alan her bir kurumun kendi içinde ve aralarındaki ilişkiler neticesinde ortaya çıkan ve Türkiye'de regülasyon sürecinin işlem maliyetlerini artıran unsurlar gösterilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye'nin, 1980 sonrasında liberalleşme politikalarını tercih etmesi, regülasyon, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını politik arenanın önemli bir unsuru haline getirmiştir. Ancak Türkiye deneyimi üzerine akademik regülasyon çalışmaları neredeyse hiç yapılmamış, sürecin regülasyon kısmı görmezden gelinmiştir¹⁰⁰ (Ercan ve Öniş, 2001). Bu durumun bir nedeni, Türkiye'nin regülasyon literatürü bağlamında bir düzenleyici sürece¹⁰¹ geçişinin gecikmesidir. Liberalleşme süreci 1980'lerde başlamasına karşın, regülasyon iktisadı bağlamında düzenleyici sürece geçiş, 1994'de Rekabet Kurumu (RK) ve 1999'da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun (BDDK) tesis edilmesiyle başlamıştır¹⁰². Dolayısıyla Türkiye'de fiilen regülasyona geçişin gecikmesindeki temel neden, BDK'lara geçişin gecikmesidir.

GÜ'lerdeki benzer bir düzenleyici sürece geçişin gecikmesinde bir başka neden, Türkiye'nin bu sürece geçişte tek başına inisiyatif alamamasıdır. Zira düzenleyici sürece

¹⁰⁰ Bu alanda yapılmış ayrıntılı çalışmalar, OECD (2002) ve TUSİAD (2002, 2003) tarafından hazırlanan rapor niteliğindeki araştırmalardır. OECD (2002) ve TUSİAD (2003) ortak çalışmadır.

¹⁰¹ Regülasyon iktisadı bağlamında düzenleyici sürece geçişten kasıt, önceki bölümlerdeki konuların, devlet eliyle liberalleşmeye geçişten farklı olarak BDK'lar eliyle olmasıdır. GÜ'lerdeki düzenleyici süreç olarak da ifade edebileceğimiz bu yapı da tüm regülasyonlar, yasama, yürütme ve yargı kurumlarının ortak yetkileriyle yürütülmekte ve uygulamalar uzman kadrolar tarafından, literatüre uygun bir şekilde yapılmaktadır. Örneğin 1980'lerden itibaren Türkiye'de fiyatlar konusunda devlet, fiyatları kontrol ederek ve deregüle ederek belirleyici olmuştur. Fiyatların KİT'lerde belirlendiği durumlarda getiri oranı veya fiyat tavanı gibi fiyat regülasyonu yöntemleri kullanılmamıştır. Aynı şekilde özellikle tekel niteliğe sahip ağ endüstrilerine giriş ve çıkışlar, rekabet kurumu gibi uzman bir kadronun denetiminde, rekabet kurallarına göre gerçekleştirilmemiştir. Bu zamana kadar OECD (2002)'de belirtildiği gibi, düzenleyici kurumsal yapı yerine siyasi iktidar, tüm düzenlemelerde keyfi olarak, tek başına belirleyici olmuştur.

¹⁰² Türkiye'de özelleştirme politik gündeme 1984'de girmiştir. Bu dönemde iktidar, liberal politikalar tercih etmesine ve piyasaları rekabete açmak için uğraşmasına rağmen, özel sektöre devredilen firmaların rekabetçi koşullarda faaliyeti için düzenleyici çevre oluşturulması sağlanamamıştır (Öniş, 1991b: 166).

geçiş, bu zamana kadar tek bir elde (siyasi iktidar) toplanan, politika belirleme yetkisinin, başka kurumlarla paylaşılması anlamına geldiğinden, bu yetki paylaşımı, Türkiye’deki siyaset ve bürokrasi geleneğinde kolay kabul görmemiştir. Bu nedenle düzenleyici bir kurumsal yapı bağlamında düzenleyici sürece geçiş, IMF, OECD ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası kurumların yönlendirmesiyle gerçekleşmiştir (Hoekman ve Togan, 2005; Oğuz ve Çetin, 2005).

Türkiye’nin düzenleyici sürece ilişkin kurumsal yapısı, siyasi iktidar, bürokratik kurumlar ve yargı kurumlarını içermektedir. Bu politik kurumların her biri, düzenleyici sürecin oluşumunda ve işleyişinde aktif rol alarak, iktisadi büyümenin önemli dinamiklerinden biri olan sermaye yatırımlarının, işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt perspektifinden, yönünü tayin etmektedir. Çünkü Türkiye’de yabancı sermaye yatırımlarının gereken seviyede gerçekleşmemesinin başlıca nedenlerinden biri, makroekonomik istikrarsızlık, diğeri, düzenleyici sürecin yatırımcıya yeteri kadar güven verememesidir (OECD, 2002).

Kurumlarla ilgili önemli bir özellik, yasama ve yürütme alanındaki önemli değişikliklere rağmen, yargı kurumunun geleneksel yapısını koruyor olmasıdır. Son dönem siyasi iktidarı ile birlikte Türkiye’nin düzenleyici süreç tarihinde koalisyon dönemleri ve genel anlamda belirsizlik, yerini tek parti iktidarı ve Türkiye için önemli bir fırsat faktörüne bırakmıştır. Bu nedenle bu bölümde siyasi kurumsal yapıda meydana gelen bu olumlu değişikliğin, etkin bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı da ele alınmaktadır.

Düzenleyici kurumsal yapıda meydana gelen ikinci önemli değişiklik, bürokratik yapıda meydana gelen dönüşümdür. İlk olarak 1994’te RK’nın ve 1999’da BDDK’nın kurulmasıyla, Türkiye’de düzenleyici süreçte, BDK’lar aktif olarak faaliyete geçmiştir. Bu değişimle birlikte düzenleyici süreç açısından geleneksel bürokratik yapı büyük ölçüde farklılaşma eğilimine girmiştir. Bu bağlamda bölümün ikinci kısmında, bürokratik yapıda meydana gelen bu köklü değişim ve ele geçen fırsatların ne ölçüde değerlendirildiği incelenmektedir.

Türkiye’de düzenleyici sürecin diğer ayağını teşkil eden üçüncü kurum, yargıdır. Hukuki kurumsal yapı, ilk iki yapıda meydana gelen değişimlerin aksine, köklü bir değişim süreci geçirmemiştir. Bu anlamda ilk iki kurum düzenleyici sürecin doğasına da

uygun olarak dinamik bir yapıya sahip iken, yargının, düzenleyici süreçle uyumlu olmayan statik bir durum sergilediğini görmekteyiz. Yargının ele alındığı son bölümde, bu yapının düzenleyici süreç üzerindeki etkileri tartışılmaktadır.

1. DÜZENLEYİCİ SÜREÇTE YASAMANIN ROLÜ

Düzenleyici süreç açısından Türkiye’de siyaset kurumunun özellikleri, genel anlamda niteliksel ve dönemsel olarak açıklanabilir. Bu özellikler, kendi içlerinde de bir takım ayırıcı unsurlara sahiptir. Niteliksel anlamda siyaset kurumunun ilk belirgin özelliği, Osmanlı Devleti’nden devralınan ve Cumhuriyet döneminde de devam eden, kamu kaynaklarını çıkar gruplarına transfer eden siyaset yapısıdır (Bugra, 1995; TUSİAD, 2002). Bu grubun ikinci özelliği, seçim hukuku ve seçim sistemi bağlamında ele alabileceğimiz, toplumun farklı kesimlerinin düzenleyici süreçte temsil edilebilirliğidir. Bu iki özellik, siyasi kurumsal yapının niteliksel özellikleridir.

Siyasi kurumsal yapıyı düzenleyici süreç bağlamında ele aldığımızda, dönemsel açıdan iki farklı dönemin öne çıktığı gözlenmektedir. Bu dönemler, çok partili demokrasiye geçiş sonrası ortaya çıkan koalisyon hükümetlerinin hakim olduğu 1990’lı yıllardır. Bu dönemde çok partili bir seçim sistemine rağmen, nadiren tek parti iktidarları çıkmıştır¹⁰³. Siyasi kurumsal yapının bu özellikleri, geleneksel devlet yapısıyla birlikte Türkiye’de düzenleyici sürecin yapısını ve işleyişini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle bu iki özellik ve iki dönem, Türkiye’de düzenleyici sürecin doğasını analiz etmek açısından oldukça önemli ve belirleyicidir.

1.1. Düzenleyici Süreç Bağlamında Türk Siyaset Yapısı

Türkiye’de cumhuriyetin ilk yıllarında Türk girişimci sınıfını oluşturmak için kullanılan kamu kaynakları, zaman içerisinde farklı amaçlar için harekete geçirilmiştir. Bir taraftan siyasi partilerdeki egemen liderlik özelliği, diğer taraftan da Türkiye’deki siyasi rekabet anlayışı, kamu kaynaklarının yandaşlara aktarımına yönelik, dağıtıcı politikaları canlı tutmuştur. Kamu kaynaklarını belirli sosyal tabakalara veya çıkar

¹⁰³ Türkiye, düzenleyici sürece yüzeysel de olsa 1980’lerde geçtiği için, 1980 öncesi siyasi iktidarların yapısı burada incelenmemektedir. Ağırlık, koalisyon hükümetlerinin hakim olduğu 1990’lı yıllar ve son dönem tek parti iktidarı olacaktır.

gruplarına tahsis etmeye yönelik politikalar, özellikle çok partili demokrasiye geçildikten sonra Türkiye’de siyasi rekabet kültürünün belirleyici bir özelliği olmuştur. Liderliğe dayalı siyasi partilerde bir taraftan parti içi, diğer taraftan da genel seçimlerdeki partiler arası mücadeleyi kazanmak amacıyla uygulanan popülist politikalar çerçevesinde, belirli çıkar gruplarına kamu kaynaklarını tahsis etmeye yönelik siyaset yapma anlayışı hemen hemen bir gelenek haline gelmiştir (TUSİAD, 2002: 66-67). Bu yapının doğal bir uzantısı olarak, kar veya rant için rekabet, piyasada değil, rantın kaynağı haline gelen Ankara’daki hükümet ve bakanlık binalarında yapılır hale gelmiştir (Buğra, 1995: 126).

Mardin (2000)’in önemle vurguladığı gibi Türk siyasi yapısını açıklayabilecek anahtar kavram, merkez-çevre ilişkisidir. Bu ilişki düzenleyici süreçte kamu tercihi argümanları ve düzenleyici taahhüt sorunları için de anahtar bir kavram oluşturmaktadır. Türkiye’nin devlet yapısı, kökleri Osmanlı Devleti’ne kadar uzanan Patrimonyal bir devlet geleneğine sahiptir. Demokratikleşmeden, politika belirlemeye kadar tüm alanlarda değişim, sivil toplum katılımından yoksun olarak, sadece bu siyasi merkezin elinde gerçekleştirilmektedir. Başka bir ifadeyle bu yapıda politik, iktisadi ve sosyal güç, merkezde siyasi otoritenin elinde bulunmaktadır (Heper, 2000: 78).

Patrimonyal devletlerin özelliği, bazı politik alanlarda son derece kırılğan ve zayıf olabilen politika yapma süreçlerinde önemli oranda zorlayıcı güçler kullanabilmeleridir (Öniş, 1992: 4). Bu merkezin etrafını iş dünyası veya iş adamları kuşatmaktadır. İş dünyası çevreyi, siyasi otorite ise merkezi temsil etmektedir (Mardin, 2000). Bu bağlamda düzenleyici kurumsal yapıyı merkez-çevre ilişkisi belirlemektedir. Bu gelenek, bugün de Türk siyaset yapısını etkilemekte ve şekillendirmeye devam etmektedir (Heper, 2000; Öniş, 1998). Böylece herhangi bir (düzenleyici) politika, Türkiye’de tam anlamıyla rant arama faaliyetlerine neden olabilmektedir¹⁰⁴ (TUSİAD, 2002: 71).

Düzenleyici süreçteki deregülasyon politikalarına rağmen Türkiye’de özelleştirme uygulamaları, devletin bazı piyasalardan çekilmesi için yeterli olamamıştır. Zira politika

¹⁰⁴ Örneğin 1980 öncesi uygulanan ithal ikameci politikalar terk edilerek, dış ticarete serbestleşmeye gidilmesine rağmen, önceki dönemin sahip olduğu rant arama ve yolsuzluk özellikleri devam etmiştir (Öniş, 1991a). Aynı şekilde Türkiye’de özelleştirmenin uzun süre çok sınırlı bir şekilde devam etmesinin nedenlerinden biri, özelleştirme sürecinin de bir rant arama sürecine dönüşmesidir (Ercan ve Öniş, 2001).

yapıcılar, genellikle özelleştirme ile şirketlerin daha fazla rekabetçi kazanımlar ve iktisadi etkinlik sağlamasını değil, toplumdan fazla itiraz gelmemesi amacıyla, mülkiyeti orta gelirli kesime yayma ve popüler kapitalizmi kurumsallaştırmayı hedeflemişlerdir. Bu amaçlar peşinde koşan siyasi iktidarlar, etkin bir düzenleyici yapı tesis edememişlerdir. Düzenleyici yapının eksikliği, büyük bir sorun oluşturmuştur. Kamu hizmetlerinde artan rekabetin potansiyel kazanımlarının kabulüne rağmen, tekellerin regülasyonu bu süreçte arka planda bırakılmıştır. Ciddi bir regülasyon politikasının yokluğu, yerli varlıklar yabancılara satıldığında daha ciddi sorunlara neden olabilmektedir (Öniş, 1991b: 167-168).

1.2. Seçim Hukuku ve Seçim Sistemi

Türkiye'nin seçim sistemi, özellikle düzenleyici sürecin demokratikliği, şeffaflığı ve regülasyonların rant arama sürecine dönüşmesi açısından oldukça açıklayıcıdır. Türkiye'de 1982 Anayasası ile birlikte seçim hukuku ve sistemi, siyasi partilerin Meclis'te temsil edilebilmesi için %10'luk ulusal oy barajını geçmelerini zorunlu hale getirmiştir. Bu durumda bir siyasi partinin meclise girebilmesi için toplam oyların en az %10'unu alması gerekir. Türkiye'deki seçim sisteminin bu özelliğinin ilk önemli sonucu, düzenleyici politikalarda da toplumun önemli bir kısmının tercihlerinin, düzenleyici süreçte temsil edilmemesidir. Zira Türkiye'de 1980 sonrasında genellikle, 3 ya da 4 parti %10 barajını geçerek meclise girebilmekte ve oyların geri kalan %50'si ve bazı durumlarda daha fazlası, mecliste hiç temsil edilememektedir. Bu durum, düzenleyici karar alma süreçlerinde, Türkiye seçim sisteminin, bir demokrasinin en önemli unsurlarından olan, çoğulculuğu sağlayamadığını göstermektedir¹⁰⁵. Regülasyon süreçlerinde etkin bir biçimde işletilemeyen demokratik unsurların hakim olduğu bu yapı, düzenleyici sürecin adil ve güvenilir olması açısından önemli bir kurumsal engel teşkil etmektedir.

¹⁰⁵ Bir ülke vatandaşlarının, politik karar alma süreçlerine aktif olarak ve belirleyici oranda katılmalarını sağlamak için seçim sistemlerinin, çoğulcu bir katılıma izin vermesi gerekir. Çoğulculuk, modern toplumun bu çoklu karmaşık yapısı içinde oluşan farklı çıkar ve dolayısıyla taleplerin kamusal ifadesine, buradan da siyasî karar alma süreçlerine aktarılmasına imkân veren (ve bu imkânın verilmesi gerektiğini, devlet ve hukuk düzeninin normatif ilkesi olarak kabul eden) bir kavramdır (Köker, 2006).

Diğer yandan halihazırdaki yapı, siyasi karar alma süreçlerinde, siyasi otorite üzerinde baskın ve genellikle azınlık durumda olan çıkar gruplarının, baskın olmayan ve genellikle toplumun çoğunluğunu oluşturan, tüketici ve küçük ölçekli iş dünyası gruplarına göre daha etkili olması sonucunu getirmekte ve yine düzenleyici sürecin çoğulculuğu engellenmektedir. Zira oyların az bir kısmıyla iktidar olmayı başaran partiler, kamuoyu desteğini toplumun tabanından değil, iş dünyası ve medya gibi çıkar gruplarından alarak varlığını devam ettirmektedirler. Bunun bir nedeni de, sivil toplumun çok yaygın olmamasıdır. Bu gruplarla hükümetler arasındaki çıkar uyumsuzlukları da, kamuoyu desteğini çektiği için, mevcut siyasi iktidarın düşmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yakın siyasi tarihimizin gösterdiği gibi, bu yapıda siyasi iktidarlar uzun vadeli olamamakta ve genellikle Türkiye, uzun vadeli ve istikrarlı bir düzenleyici politikayla yönetilememektedir.

Seçim sisteminden kaynaklanan bir diğer olumsuzluk, istikrarsız koalisyon hükümetlerinin varlığıdır. Türkiye’de seçim sistemi, koalisyon hükümetlerine kapı aralamakta ve bu da, istikrarlı bir düzenleyici politika gerçekleştirmeyi engellemektedir. Bunun sonucunda, *“yönetim istikrarsızlığını kolaylaştırdığı hatta teşvik ettiği görülen seçim sistemiz, Türkiye’de son on yılda sıklıkla yaşanan ekonomik krizlerde küçümsenmeyecek bir paya sahiptir. Mevcut seçim sistemi ne temsilde adaleti sağlayabilmekte, ne de adaletten vazgeçme pahasına yönetimde istikrara olumlu katkı yapabilmektedir”* (TUSİAD, 2001). Sonuç olarak uygulamakta olduğumuz olağanüstü yüksek barajlı ve nispi karakterli seçim sistemi, özellikle düzenleyici sürecin demokratikliğini zedelemektedir. Çünkü çıkar gruplarının süreçten dışlanması için yeterli ve güçlü bir siyasi yapı oluşturmayı engellemektedir.

1.3. Koalisyon Hükümetleri Geleneği

Türkiye’de seçim sisteminin, düzenleyici süreç açısından en önemli sonucu, koalisyon hükümetlerinin, Türk siyasi hayatında gelenek haline gelmesidir. *“Çok parçalı ve bölünmüş siyasal yapıma özgü koşullar nedeniyle mevcut seçim sistemi yıkıcı bir siyasal rekabeti ve popülizmi teşvik etmektedir. Çok partili koalisyon hükümetleri seçmenlerin çoğunluğunun tercihine bakılmaksızın kurulmakta, genellikle de kısa vadeli dar çıkarlar gözetilerek hükümet programları oluşturulmaktadır”*

(TUSİAD, 2001). Bu nedenle politik alandaki düzenleyici karar alma aşamasında siyasi iktidarlar, etkin bir düzenleyici süreç ve nihayetinde rekabetçi piyasalar oluşturmak için önemli bir belirleyici olmaktan uzaklaşmışlardır. Bunun yerine rekabet, iktisadi faaliyet içinde değil, siyaset piyasasında yapılmakta ve bu politik rekabet, çıkar grupları tarafından manipüle edilen bir araç haline gelebilmektedirler.

Bu tür bir seçim sisteminde %10'luk ulusal barajı aşan neredeyse tüm partilerin, bir koalisyon hükümetine katılması zorunlu hale gelmiştir. Bazen koalisyon hükümetleri kurma zorunluluğu, politik arenanın farklı kesimlerden siyasi partilerin, beklenmedik ortaklığına neden olmuştur (Sayar, 2002: 18). 1999'da DSP-MHP-ANAP koalisyonu, daha önceki yıllarda DYP-CHP koalisyonu gibi koalisyon hükümetleri önemli birer örnektir. Bu tür koalisyonlar, düzenleyici süreci, hem aynı dönemde koalisyon ortağı siyasi partiler arasındaki anlaşmazlıklardan, hem de dönemler arası değişen koalisyon hükümetlerinin politikalarındaki uyumsuzluktan dolayı etkilemiştir (Kalaycıoğlu, 2002). Bu uyumsuzluk ve anlaşmazlıklar, düzenleyici politika belirleme sürecinin işlem maliyetlerini artırarak, düzenleyici güvenilirliği ve taahhüdü zedelemiştir.

Özellikle Türkiye'nin liberalleşme sürecine girdiği 1980 sonrası dönemde ortaya çıkan bu siyasi tablo, Türkiye'de düzenleyici sürecin önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Koalisyon hükümetlerinde yer alan merkez sağa ait DYP ve ANAP gibi siyasi partiler, özelleştirme ve liberalleşme politikalarına ağırlık verirken, merkez solda yer alan DSP ve CHP ile milliyetçi niteliğe sahip MHP gibi partiler de özelleştirme ve liberalleşme politikalarının aleyhine tavır almışlardır. 1990'ların sonlarına doğru, devletin iktisadi alandaki rolüne ve büyük ölçekli KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin konularda, merkez sağ ve merkez soldaki partiler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır¹⁰⁶ (Öniş, 2000: 296-298). Düzenleyici süreç üzerindeki bu iki zıt görüş, Türkiye'nin deregülasyon ve özelleştirme politikalarında, düzenleyici taraflar arasında anlaşmazlıklara ve sürecin politik işlem maliyetlerinin artmasına neden olmuştur.

Koalisyon hükümetlerindeki siyasi partilerin aralarındaki uzlaşmazlığın bir diğer önemli nedeni, bu dönemde siyasi rekabet kültüründe var olan dağıtıcı politikalar

¹⁰⁶ Örneğin ilk özelleştirme uygulamalarını gündeme getiren Anavatan Partisi, özelleştirmeden yana tavır alırken, sosyal demokrat kökenli partiler, özelleştirmeye karşı tavır almışlar ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti, ANAP tarafından özelleştirilen varlıkların, tekrar kamulaştırılacağı yönünde taahhütler vermiştir (Öniş, 1991c).

(TUSİAD, 2002: 73). Bu bağlamda tüm siyasi partiler, kamu kaynaklarını kendilerini destekleyen çıkar grupları lehine dağıtmak istediklerinden, düzenleyici kamu politikalarının belirlenmesinde fikir birliğine varmaları zor olmaktaydı. Her bir siyasi parti, belirlenen politikaların, kendi seçmen kitlesine yarar sağlamasını umduğundan, düzenleyici politikalarda etkinliğin yerini, manipülatif süreçler almıştır. Ayrıca daha önce ifade edildiği gibi, koalisyon hükümetlerinin kamuoyu desteği, seçmen kitlesinden ziyade, medya ve iş dünyası tarafından ne kadar desteklendiğine bağlıdır. Dolayısıyla koalisyon partilerinin, kaynakları, kendi parti tabanlarını ve iktidara büyük destek sağlayan çıkar gruplarını göz önünde bulundurarak dağıtma zorunluluğu, düzenleyici sürecin güvenilirliğini ve etkinliğini zedelemiştir.

Bu dönemde Türkiye önemli kayıplarla karşı karşıya kalmıştır. Bu kayıpların en önemlilerinden birisi Türk Telekom'un özelleştirmesinde gözlenmektedir. Koalisyon hükümetleri döneminde siyasi partiler tarafından bir uzlaşma sağlanamadığı için özelleştirilemeyen Türk Telekom, 2005'te özelleştirildiğinde 6,5 milyar dolar gelir elde edilmiştir. Ancak Türk Telekom'un özelleştirmenin ilk gündeme geldiği 1990'ların ortalarında özelleştirilmesi halinde elde edilecek gelirin 40 milyar dolar olması tahmin edilmekteydi¹⁰⁷. Ayrıca koalisyon hükümetleri dönemlerinde KİT'lere işçi alımında izlenen politikalar ve büyük KİT zararları, dönemin bir diğer olumsuz göstergesidir. Zira KİT'lerin başarısız olmalarının nedeni, genel olarak siyasiler ve bürokratlar tarafından keyfi müdahalelere maruz kalmalarıdır (Öniş, 1991b: 164).

Koalisyon döneminin bir başka olumsuz etkisi, dönem içinde değil, dönemler arasında yaşanmıştır. Sık sık farklı koalisyonların iktidar olması, düzenli ve istikrarlı bir yönetim ihtimalini ortadan kaldırmıştır. Devlet politikaları (düzenleyici süreç), farklı koalisyon hükümetlerinin iktidar olmasıyla birlikte, her dönem değiştirilmiş, zayıflatılmış ve etkin olarak işlerliğini sağlayamamıştır. Bu dönemlere politik istikrarsızlık hâkim olmuş ve siyasi iktidarların politika yapma yetkisi tam olarak işletilememiştir (Kalaycıoğlu, 2002: 56). Hükümetlerin çok sık değişmesinin bir diğer olumsuz etkisi de, iktidarlarla birlikte değişen regülasyon politikalarına uyum maliyetleridir. Her koalisyon hükümetinin yeni politikalar belirlemesi ve bir önceki

¹⁰⁷ 1994'de Türkiye'nin toplam iç borcu yaklaşık olarak 15 milyar dolardır.

dönemin politikalarını uygulamadan kaldırması, düzenleyici süreçte işlem yapmanın maliyetini önemli oranda artırmaktadır (Olson, 1999).

Sonuç olarak Türkiye’de seçim sisteminin belirlenmesinde birincil kaynak olan 1982 Anayasasının getirdiği seçim kuralları, özellikle 1991, 1995 ve 1999’da koalisyon hükümetlerinin kurulmasına neden olmuştur. Koalisyon hükümetlerinin de düzenleyici süreç açısından en önemli sonuçları, kısa dönemli politikalar, politik istikrarsızlık ve yasamanın etkinsizliği olmuştur (Kalaycıoğlu, 2002: 65). Bu dönemde özelleştirmeler, hedeflendiği gibi gerçekleştirilememiş, piyasaların rekabete açılma süreci etkin bir biçimde sürdürülememiştir.

1.4. Tek Parti İktidarı Bağlamında Koalisyon Hükümetleri ve Tek Parti İktidarının Düzenleyici Farklılığı

Tek parti iktidarı, genellikle düzenleyici süreçte, kurumlar arasındaki uzlaşmanın sağlanma ihtimalinin yüksek olmasından, muhalefetin varlığı durumunda da seçmen kitlesinin önemli bir çoğunluğunun yasamada temsil edilmesinden dolayı, istikrarlı ve uzun dönemli düzenleyici bir süreç sağlama bağlamında, koalisyon hükümetlerine göre daha olumlu görülmektedir. Bu nedenle son dönem tek parti iktidarı da, Türkiye’deki düzenleyici sürecin etkinliği açısından önemli bir fırsat olarak görülebilir. Nitekim 1980’lerdeki tek parti iktidarı, düzenleyici süreci, piyasaların rekabete açılması olarak ele aldığımızda, oldukça tutarlı ve uzun vadeli politikalar üretmiştir. Aynı şekilde son dönem tek parti iktidarı da seçim programında, rekabete geçiş sürecini, özelleştirmeleri ve düzenleyici sürecin en önemli kurumsal unsurlarından biri olan BDK’lara geçişi destekleyeceğini politika olarak kabul etmiştir. Ancak bunların tamamını gerçekleştirdiğini söylemek oldukça zordur.

Son dönem tek parti iktidarı ile geçmiş dönem koalisyon hükümetleri özelleştirmeler konusunda karşılaştırıldığında, tek parti iktidarının nispi bir tutarlılık ve başarı sağlandığını söyleyebiliriz. Fakat, piyasaların rekabete açılması ve BDK’ların bu süreçte aldığı rollerin desteklenmesi konusunda, son dönem tek parti iktidarının da popülist davrandığını ve iktisadi anlamda etkinlikten ziyade, politik anlamda pragmatist politikalar takip ettiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle genel olarak hem koalisyon hem de tek parti hükümetlerinin düzenleyici sürecin işlem maliyetleri üzerinde önemli

oranda olumsuz etkileri olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte iki dönemin düzenleyici süreç üzerindeki maliyetlerinin nispeten farklı olduğu kabul edilebilir.

Türkiye'nin, BDK'larla birlikte etkili bir düzenleyici sürece geçişi, koalisyon hükümetlerinin iktidar olduğu 1990'lı yıllarda olmuştur. Koalisyon hükümetleri döneminde düzenleyici süreç açısından en önemli sorun, güçlü bir politik liderlik yapısının olmayışı ve koalisyonda görev alan siyasi partiler arasındaki anlaşmazlıklar veya uyumsuzluklardır. Koalisyon partileri arasındaki görüşmelerde ortak bir karara varılamaması, düzenleyici kurumlara yapılması gereken önemli atamaları geciktirmiştir. Bu bağlamda Rekabet Kanunu 1994'de çıkarılmasına rağmen, fiilen yürürlüğe girmesi, koalisyon iktidarının RK'nun Kurul Üyelerini atamaması nedeniyle 2 yıl gecikmiştir. Aynı şekilde BDDK üyelerinin atamaları, Haziran 1998'de çıkarılan ilgili kanuna rağmen, Mart 2000'e kadar geciktirildi ve Şubat 2001 krizinden sonra yasada bir değişikliğe gidilerek kurul üyeleri, görev süreleri dolmadan görevlerinden alındı (OECD, 2002: 45).

Bu anlaşmazlıklar nedeniyle, Türkiye'de BDK'lar yasal olarak kurulmalarına rağmen, fiilen faaliyete geçmeleri uzun bir süre engellenmiştir. Bu politik sorunlar nedeniyle BDK'ların faaliyete geçmesinde meydana gelen gecikmelerin iktisadi açıdan önemli sonuçları olduğu kabul edilmektedir. Örneğin, BDDK'nın fiilen hayata geçmesindeki gecikme, 2000 ve 2001 krizlerinde önemli bir belirleyici olmuştur. 2000 ve 2001 ekonomik krizlerinin bankacılık sisteminin ciddi aksaklıklarından kaynaklandığı düşünüldüğünde, BDDK'ya yapılması gereken atamaların ve dolayısıyla bankacılık ve finansal piyasa regülasyonlarının, bağımsız bir düzenleyici kurum eliyle gerçekleştirilmesinin 2 yıl gecikmesi, bu krizlerin oluşmasında politik gecikmenin önemli bir gerekçe oluşturduğunu göstermektedir (TUSİAD, 2003: 66). Bunun sonucu olarak, bankacılık sektöründe meydana gelen yaklaşık 50 milyar dolarlık zararın ve enerji piyasasında, EPDK kurulmadan önce imzalanan sözleşmelerden kaynaklanan yaklaşık 10 milyar dolarlık zararın, BDK'lar yoluyla yürütülen bir düzenleyici sürecin olmayışından kaynaklandığı ifade edilmektedir (Pazarbaşıoğlu, 2005: 163). Son dönem iktidarının da, BDK'lar hakkında net bir politika belirlememesi, sürecin güvenilirliği konusunda tereddütlere neden olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla düzenleyici sürecin güvenilirliğine ilişkin taahhüt sorunu devam etmektedir. Kamu hizmetlerine

özel sektör tarafından yapılması gereken yatırımların, beklenen seviyede gerçekleşmediği düşünüldüğünde, yatırımcı açısından gerekli düzenleyici taahhüdün sağlanmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Koalisyon hükümetleri ile tek parti iktidarları arasındaki bir diğer önemli fark, iki dönemin, düzenleyici kurumların bağımsızlığı üzerindeki etkileridir. Genellikle koalisyon hükümetleri arasındaki anlaşmazlıklar, bu iktidarların, düzenleyici politikalar üzerine yoğunlaşmalarını engellediğinden, BDK'ların düzenleyici sürece ilişkin hareket alanları genişlemekte ve siyasi otoriteden daha bağımsız faaliyet gösterebilmektedirler. Ancak tek parti iktidarları, Türkiye özelinde olduğu gibi politik güçlerini bu kurumlara kaptırmak istemediklerinden, kurumların bağımsızlığını etkileyen faaliyetler içine girebilmektedirler¹⁰⁸. Diğer yandan koalisyon hükümetleri, tek parti iktidarlarının aksine, 2002 seçimleri öncesinde olduğu gibi, regüle edilen endüstrileri kendi aralarında paylaşmakta ve genellikle etkin bir düzenleyici sistem için isteksiz davranmaktadırlar. Koalisyon içinde bulunan her siyasi parti, kendi bakanlığındaki endüstrinin kontrolünü kaybetmek istemediğinden, düzenleyici süreç ve düzenleyici reform üzerinde bir uzlaşma zorlaşmakta ve düzenleyici taahhüt yasama yoluyla sağlanamamaktadır.

2. TÜRKİYE'DE BÜROKRATİK YAPI VE REGÜLASYON

Düzenleyici süreçte etkin bir diğer kurum yürütümedir. Türkiye'de yürütmeye, uzun süre geleneksel bürokrasi anlayışı hâkim olmuştur. 1980'lerin başlarında çok küçük farklılıklar yaşanmasına rağmen¹⁰⁹, 1990'ların sonlarına kadar, bu yapı Türkiye'de düzenleyici sürece egemen olmuştur. Ancak 1990'ların sonlarıyla birlikte bürokratik kurumsal yapı yeni bir nitelik kazanmıştır. Böylece Türkiye'de düzenleyici süreç, köklü bir değişim geçirmiştir. Bu nedenle yürütmeye ilişkin kurumsal yapı, geleneksel bürokrasi ve BDK'lara geçişle birlikte değişen, bağımsız ve hesap verebilir yeni bürokratik yapı olarak iki açıdan ele alınmaktadır.

¹⁰⁸ Son dönem tek parti iktidarının özellikle BDK'ların bağımsızlıkları ile ilgili politikaları, Kurumların Bağımsızlığı bölümünde ayrıntılı olarak incelenmektedir.

¹⁰⁹ 1984'de özelleştirme uygulamalarının başarıyla gerçekleştirilebilmesi için, geleneksel bürokrasiden farklı, daha özerk bir niteliği bulunan, Toplu Konut ve Katılım Fonu Kurumu (TKKFK) adı altında, yeni bir bürokratik yapı tesis edilmiştir (Öniş, 1991b, 1991c).

2.1. Geleneksel Bürokrasi

Türkiye’deki Patrimonyal devlet geleneği siyasi kurumsal yapıyı etkilediği gibi bürokratik yapıyı de etkilemiş ve şekillendirmiştir. İktisadi faaliyeti yönlendiren devlet yapısı içindeki merkez-çevre ilişkilerinde aracı rol, geleneksel bürokratik yapıya aittir. Bu yapıda meşruiyeti temsil eden siyasi iktidarlar, politikalarını, gelecekleri kendilerine bağlı bürokratlar tarafından yürütmektedirler. Bürokratlar ise meşruiyetlerini liyakatlerinden değil, siyasi otoriteye olan sadakatlerinden almaktadır (TUSİAD, 2002: 67). Bu tür bir siyaset-bürokrasi ilişkisi, öncelikle iki kurum arasında karşılıklı bağımlılığı getirmiştir. Bu nedenle Patrimonyal devlet geleneğinin düzenleyici süreç açısından ilk önemli sonucunun, güçlerin ayrılığı ilkesini zedelemesi olduğunu söyleyebiliriz.

Geleneksel bürokrasi-siyaset ilişkisinde her ne kadar bağımlılık söz konusu ise de, belirleyicilik açısından ilişkinin yönü, siyasi otoriteden, bürokrasiye doğrudur. Zira siyasetçi, nihayetinde bürokratları atama yetkisine sahiptir. Dolayısıyla geleneksel bürokrasinin bu yapı içindeki bir özelliği, bürokrasinin politizasyonudur. Yüksek oranda siyasileşen bürokrasi, 1980 sonrası dönemde bile düzenleyici kurumsal yapının işleyişinde önemli oranda kötüye gidişin nedeni olmuştur. Bu dönemde koalisyon hükümetleri, krizleri sonlandırmak için yapılan istikrar programlarını gerçekleştirecek güçten yoksun kalmışlar ve süreç başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Öniş, 1992: 8).

Geleneksel bürokratik yapı, işleyiş olarak da günümüzdeki BDK’lar uygulamasından oldukça farklı bir niteliğe sahiptir. Bürokratlar, genellikle bir bakanlık dairesi içinde çalıştıklarından, siyasi otoriteye neredeyse mutlak bağımlılık içinde bulunmaktadırlar. Ancak, Türk siyasi yapısı, sürekli değişen ve bürokrasiyi de kendi iktidarına göre şekillendiren bir niteliğe sahip olduğu için, bürokratlar, siyasetçilerin hareketlerini dikkate almak zorunda kalmışlardır. Bu durum, bürokratik faaliyetlerin kamu yararı ya da hukukun tanımladığı nitelikte olmaktan çok, siyasetin güdümünde kalmasına neden olmuştur.

2.2. İş Dünyası, Bürokrasi ve Siyaset: Merkez-Çevre Sorunları

Türkiye’deki bürokrasi, siyaset ve iş dünyası arasındaki ilişkiler, “bürokratik politik ekonomi” adı verilen bir yapı oluşturmuştur. Bu yapının temel özelliği, karların ve

birikimlerin, piyasa sürecinden ziyade siyasi sürece bağımlı olmasıdır. Yatırımların devlet tarafından yönlendirildiği bu ortamda girişimciler, yatırım yapmak için önemli kısıtlara sahip olmuşlar ve devlet, bu yatırımları karlı hale getirmek için kurumsal açıdan kısıtlı bir işleyiş sergilemiştir. Girişimcilerin, piyasa sürecinden çok siyasi sürece bağımlı olmasının doğal sonucu olarak, girişimsel kaynaklar, piyasa sürecindeki fırsatları keşfetmektense, bürokratlar ve politika yapıcılarla etkileşimleri güçlendirmek için kullanılmıştır. Piyasa süreçlerinin yerini, siyasi süreçlerin aldığı bu ortamda firmaların iyi ya da kötü durumda olmaları, devlet kaynaklarına ne ölçüde erişebildiklerine ve bu kaynakları ne kadar manipüle edebildiklerine bağlı olarak değişmektedir. Firmalar ya da çıkar grupları, devlet tarafından oluşturulan suni rantları elde etmek için yaygın bir rant arama davranışına yönelmişlerdir. Bu yapı altında süreci, kamu yararına göre şekillendiren devlet elitleri (bürokratlar ve siyasiler), sistematik bir yöntemle bu rant arama davranışlarını disipline etmek açısından isteksiz ve niyetsiz kaldıklarından, bu dönemlerin rejimi (düzenleyici süreci), rant arama davranışlarını kolaylaştırmıştır (Öniş, 1992). Bu tür bir piyasa-devlet ilişkisi içinde düzenleyici süreç, açıkça bir kar arama sürecinden ziyade suni rantlar oluşturma ve arama sürecine dönüşmekte, toplum bir bütün olarak kamu tercihi teorisinin nitelendirdiği gibi rant arama toplumu haline gelmektedir.

Türkiye’de karar alma sürecinin politik ekonomisini, siyasi elitlerin, seçici alanlarda firmalar ya da çıkar grupları ile ilgili tercihleri ve etkileşimleri belirlemektedir. Türkiye’nin iktisadi karar alma süreçlerinde orta seviyedeki iş çevreleri, büyük ölçüde söz sahibi değildir. Bu yapı, yükümlü iş grupları tarafında bedavacılığı teşvik etmekte ve rant arama için güdüler sağlanmaktadır. İş dünyası-devlet etkileşiminde, büyük iş grupları, genellikle kendi çıkarlarını açık bir şekilde ifade etmemişler ve politika yapma aşamasında etkin gözükmekten kaçınmışlardır. Fakat daha ziyade politikaların yürütülmesi aşmasında süreci manipüle etme yolunu tercih etmişlerdir (Öniş, 1992). Bu açıkça yürütme ya da bürokrasinin, iş dünyası tarafından siyasete göre daha fazla etki altında bırakıldığını ima etmektedir. Bu nedenle bu ilişkiler ağında büyük çıkar gruplarının daha fazla etkin olması, devletin ekonomiye müdahalesinin meşruluğunu ya da düzenleyici sürecin etkinliğini azaltıcı etkilere sahip olmuştur. Bir yandan düzenleyici sürecin yürütme ayağı, manipüle edilmiş, diğer yandan süreçten kazanç

sağlayamayan daha küçük gruplar süreçten dışlanarak, düzenleyici sürecin demokratikliği ilkesi güdük kalmıştır (Öniş, 1992).

Özellikle yabancı sermayeyi çekmeyi amaçlayan 1980 dönemi özelleştirme programlarına karşı çıkan TUSİAD gibi iş dünyası ve iş gücü çevrelerinden gelen itirazlar, hükümetlerin seçim kazanma şansları üzerinde bile önemli etkilere sahip olabilmişlerdir. Öniş (1991b, 1991c)'e göre 1990'lardaki koalisyon hükümetlerinin oluşumunda özelleştirmenin bu politik rasyonalitesi oldukça etkili olmuş, özelleştirmeyi gerçekleştirme ve geleneksel bürokrasiyi değiştirme konusunda ısrar eden ANAP hükümetinin değişmesine neden olmuştur. Daha önce ifade edildiği gibi, ilk ANAP hükümeti, özelleştirme konusunda kesin bir kararlılık göstermiş, bu bağlamda süreci kolaylaştırmak için, geleneksel Patrimonayal bürokratik yapıdan farklı olarak, düzenleyici politika belirlemede daha bağımsız ve yetkili bir bürokratik yapı (TKKFK) tesis etmiştir. Bu dönemde politika belirleme sürecindeki bu kurumsal değişim, sivil toplumdaki organize olmuş (çıkar grupları) gruplarla birlikte gerçekleşmemiştir¹¹⁰. Dolayısıyla 1980'lerin başlarında TUSİAD gibi çok prestijli ve güçlü sivil toplum gruplarının iktisadi karar alma süreçlerinde rol alması engellenmiştir. Bu yapıda karar alma yetkisi önemli ölçüde tek başına politikacıların ve bürokratların eline geçmiştir. Ancak buna rağmen uygulama başarı getirmemiş, Patrimonyal yapı, 1980'lerde de devam etmiş ve daha sonraki dönemde süreçten dışlanan çıkar grupları, politik desteklerini azaltarak, ANAP iktidarının yerine, koalisyon geleneğinin başlamasına neden olmuştur (Öniş, 1992: 12-13).

Sonuç olarak BDK'lar öncesi dönemdeki reform çabalarına rağmen, merkezi Patrimonyal devlet yapısı değişmemiş, karar alma süreçlerinde ağırlıklı olarak bürokratik elitler yerine, siyasi elitler söz sahibi olmaya başlamış, bu nedenle reform çabalarına rağmen devletin düzenleyici süreçteki rolü azalmak bir yana artmaya devam etmiştir. Devlet seçkinlerinin, organize olmuş çıkar gruplarından ziyade bireysel girişimlerle (firmalarla) etkileşim içinde olma politikası, devlet kaynaklarını dar bir kesim için dağıtıcı politikalara ve rant aramayı teşvik eden bir düzenleyici çevreye neden olmuştur. Bunun dışında bürokratik elitlerin azalan gücüne ve iş gruplarının

¹¹⁰ Bunun bir nedeni de 1982 Anayasa'sının, çıkar gruplarının faaliyetlerine ve güçlerine önemli sınırlamalar getirmesidir.

siyasetten ziyade bürokrasiyi manipüle etmelerine rağmen, iş dünyası politik arenada etkili olmaya devam etmiştir. Bu yapı politik uyumsuzluğa neden olmuş ve uzun dönem politikalarda yönetimin (düzenleyici kurumsal yapının), yetkilerini etkin bir şekilde kullanmasını engellemiştir. (Öniş, 1992).

2.3. Yeni Bürokratik Yapı: Bağımsız Düzenleyici Kurumlara Geçiş

Türkiye gibi geçiş ülkelerini, piyasa ekonomisini tam olarak işletebilen ülkelerden ayıran özelliklerden biri, gerekli kuralların ve regülasyonların yokluğu değil, bu regülasyon ve kuralları etkin bir şekilde uygulayacak kurumları tesis etmenin oldukça zor olmasıdır. Türkiye'nin de bu anlamda bir regülasyon sürecine geçişi uzun yıllar gecikmiştir. Örneğin 1985'te bankacılık regülasyonu, yasalara göre mevcuttu. Bankacılık regülasyonlarıyla ilgili 1985 tarihli 3182 nolu Bankacılık Yasası, bu bağlamda bir dönüm noktası ve bankacılık sektörünü regüle etmek için başlatılan ilk büyük girişimdir. Bu kanuna göre 1999'daki 4389 nolu yasaya kadar bankacılık düzenleme ve denetleme görev ve sorumluluğu, Hazine'ye verilmiştir. Ancak Hazine bu görevi bir dereceye kadar yapmakla birlikte, etkin bir düzenleyici kurum rolü icra etmekten oldukça uzak görünmekteydi. Ayrıca piyasanın regülasyonunda Merkez Bankası ve Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı da resmi olmayan yollarla yetkili davranışlar sergilemişlerdir. Hazine'nin ve diğer yetkili kurumların neden olduğu bu düzenleyici başarısızlığın temel nedeni, 1985 yılındaki Bankacılık Yasası'nın kurumsal anlamdaki eksikliği ve yetersizliğidir. Zira bu yasa, etkin bir şekilde işlemediği açıkça görülen bankaların regülasyonunda, bir düzenleyici kurum kurulmasını zorunlu kılmak yerine, geleneksel bir bürokratik kurumu yetkili kılmıştır (Alper ve Öniş, 2002: 13).

Uzun yıllar, Türkiye'de bu zorluğun en temel nedeni, geleneksel siyaset ve bürokrasi mekanizmalarının varlığı ve bu kurumlar arasındaki ilişkilerin şekli olmuştur. İfade edildiği gibi Türkiye, rekabetçi düzenlemelere gitmiş olmasına karşın, etkin sonuçlar üretmek bir yana, süreç her zaman rant arama faaliyetlerine yönelmiştir. Bu yapıyı kırmak için ilk girişimler 1984 yılında, TKKFK'nın kurulmasıyla başlatılmıştır. Bu kuruma politika yapma sürecinde, geleneksel bürokrasiden farklı olarak önemli bir rol verilmiş ve geleneksel Patrimonyal bürokrasi geleneğinden farklı bir yürütme tesis edilmiştir. Böylece (düzenleyici) karar alma sürecinde sadece başbakan, bakanlar

kurulundaki birkaç bakan, az sayıda özel uzman ve yüksek seviyeli bürokrat yetkili hale gelmiştir. Ancak kısa bir süre içinde bu kurum da, siyasileştirilmiş ve gerekli başarıyı gösterememiştir (Öniş, 1992: 12).

Düzenleyici süreç açısından gerekli olan BDK'lar nihayet 1994'te RK'nun kurulmasıyla tesis edilmeye başlamış ve devam etmektedir. BDK'larla birlikte geleneksel siyaset-bürokrasi-piyasa ilişkileri düzenleyici süreçten önemli ölçüde dışlanmıştır. Örneğin BDDK öncesi dönemde bankacılık sektöründeki regülasyonlardan sorumlu Hazine, Türkiye bankacılık sektörünün en önemli sorunlarından biri olan, bankaların sermaye yapılarını güçlendirmelerini veya kendilerini tasfiye etmelerini istediğinde, bu kararların hayata geçirilebilmesi için ilgili Bakan'ın onayına ihtiyaç duymaktaydı. Ancak bu tür kararların siyasi iktidarlar tarafından verilmesi, önemli bir politik risk getirdiği için, kararın sonuçlanmaması daha muhtemel olmakta ya da en azından önemli oranda gecikmekteydi (TUSİAD, 2003: 43; OECD, 2002: 29). Regülasyon sürecini geciktiren bu bürokratik ve siyasi engeller sonucu, aksak işleyen piyasa yapıları oluşmuştur.

BDK'larla birlikte bu tür bir sorun en az iki nedenden dolayı ortadan kalkmıştır. İlk olarak BDK'lar, bu tür düzenleyici politikaları uygulamak konusunda yasal olarak yetkili olduklarından, siyasi iktidar ya da başka bir kurumdan onay almak zorunda değillerdir. Bu durumda düzenlemenin etkin bir zaman dilimi içinde gerçekleşmeme ve gecikme ihtimali ortadan kalkmakta ya da önceki yapıya göre daha az muhtemel olmaktadır. İkinci olarak, BDK'larda karar verme yetkisine sahip, Kurul başkanı ve üyeleri, politik bir gelecek beklentisi içinde olmadıkları için, aldıkları kararlarda siyasiler gibi politik angajmanlara meyletmemekte ve süreç, politik olarak pragmatist olmaktan ziyade, iktisadi anlamda rasyonalite içermektedir.

BDK'ları geleneksel bürokrasiden ayıran bir diğer özellik, siyasetten bağımsız olmalarına karşın, yasal olarak hesap verebilir olmalarıdır. Geleneksel bürokrasi içinde bürokratların kontrolleri, atamalar, görevden almalar ve diğer cezai işlemler olarak yine siyasi otorite tarafından verildiği için, hesap verebilirlik, önemli bir manipülasyon aracı haline gelebilmekteydi. Ancak BDK'ların hesap verebilirliği, genellikle bütçe açısından Sayıştay'a ve politik olarak da öncelikle bağımsız yargı denetimine tabi olduğundan, daha etkin görülmektedir. Zira düzenleyici politikaların her aşamasında kamuoyuna,

ilgili bilgiyi paylaşmakta ve sürecin, özel çıkarlar doğrultusunda yönlendirilmesine neden olan asimetrik bilgi sorunu ortadan kalkmaktadır. BDK'ların faydaları yanında, aşağıda tartışıldığı gibi bazı sorunları da bulunmaktadır. BDK'lar da Türkiye özelinde, siyasi otorite ve yasal mevzuatla ilgili bir takım sorunlar yaşamaktadır.

2.3.1. Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

BDK'lara geçişte bir önemli gerekçe, iktisadi anlamda meydana gelen krizler, sürdürülebilir bir büyümenin gerçekleştirilememesi, sürekli büyüyen bütçe açıkları, borç artışı ve nihayet, iyi regüle edilemeyen alt yapı endüstrilerinin, iktisadi büyümeyi tetikleyememesidir. Türkiye ekonomisinde kronik hale gelen bu kötümser yapının en önemli nedenlerinden biri, büyük ölçüde iktisadi faaliyetleri yönlendiren düzenleyici kurumsal yapıdaki uyumsuzluklar olmuştur. Bu nedenle regülasyon iktisadi bağlamında uzman bir düzenleyici yönetişime geçiş, kronikleşen iktisadi tablonun değişmesi için gerekli hale gelmiştir. Türkiye, ilişkili olduğu Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kurumların da yönlendirmesiyle, 1990'ların ikinci yarısından itibaren, düzenleyici süreçte BDK'lara geçiş yapmıştır.

Bu geçiş, Türkiye'de düzenleyici sürecin geleneksel yapısından önemli ölçüde farklılaşmayı getirmekte ve dolayısıyla, oldukça ağır ve sorunlu devam etmektedir. İlk BDK kurulmasından sonra yaklaşık 10 yıl geçmesine rağmen, BDK'ların etkin olup olmadığı konusunu değerlendirmenin henüz erken olduğu düşünülse de, uygulamadaki aksaklıkların incelenmesi, gidişat hakkında yol gösterici olacaktır (TUSİAD, 2003: 95). Bu nedenle bu bölümde BDK'lar incelenirken, kuruluş statülerini belirleyen yasal mevzuat, beraberinde meydana gelen kurumsal çatışmalar, bu çatışmaların, kurumların bağımsızlıkları üzerindeki etkileri ve bunun sonucu olarak, ilgili piyasalara yansımaları işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt bağlamında ele alınmaktadır.

2.3.1.1. BDDK ve Sektörde Meydana Gelen Değişimler

İktisadi büyümenin temellerinden biri olan yatırımların gerçekleşmesi için tasarrufların, finansal piyasalarda yatırıma kanalize edilmesi gerekir. Bir ülke ekonomisi açısından alt yapı endüstrileri kadar önemli olan bankacılık ve finans sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesi için de, hem GÜ'lerde hem de GOÜ'lerde, alanında

uzmanlaşmış regülatörlerden oluşan bağımsız bürokratik kurumlar tesis edilmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de, 23.06.1999 tarihinde, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, BDDK kurulmuştur. Bununla birlikte BDDK’nın faaliyetleri fiilen 31 Ağustos 2000 tarihinde başlamış ve bugünkü düzenleyici yetki ve sorumlulukları, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’na göre düzenlenmiştir. Bu kanuna göre BDDK’nın düzenleyici görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Bankalar ve finansal holdingler ile diğer kanunlarda ve ilgili mevzuatta yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, finansal kiralama, faktöring ve finansman şirketlerinin, kuruluş ve faaliyetlerini, yönetim ve teşkilat yapısını, birleşme, bölünme, hisse değişimi ve tasfiyelerini düzenlemek, uygulamak, uygulanmasını sağlamak, uygulamayı izlemek ve denetlemek,
2. Yurt içi ve yurt dışı muadil kurumların katıldığı uluslararası mali, iktisadi ve mesleki teşekküllere üye olmak, görev alanına giren hususlarda yabancı ülkelerin yetkili mercileri ile mutabakat zaptı imzalamak,
3. Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamak,
4. Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmektir.

BDDK, 51 bankanın düzenleme ve denetiminden sorumludur. BDDK’nın regüle ettiği bankaların toplam bilanço değeri 407 milyar YTL’dir. Bu rakam, 2005 yılında Türkiye GSYİH’nın %83’üne karşılık gelmektedir. Bu rakamlar ve 2000-2001 bankacılık krizleri göz önüne alındığında, bankacılık piyasasında siyasetten ve piyasadaki çıkar gruplarından bağımsız bir düzenleyici kurum olarak BDDK’nın önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

BDDK’nın karar organı, her biri Bakanlar Kurulu tarafından atanan, 1 başkan ve 6 üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu’dur. Kurul üyeleri ve başkanın görev süreleri 6 yıldır. Kurumun harcamaları esas olarak, kurumun yetki alanında bulunan kuruluşların bilanço toplamaları üzerinden alınan yıllık katılma payları

ile finanse edilmektedir. Bu nedenle BDDK'nın genel devlet bütçesinden ödenek alması yasal olarak mümkün değildir.

BDDK'nın bugünkü düzenleyici görev ve sorumlulukları, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve bu kanuna istinaden 31 Aralık 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan BDDK Teşkilat Yönetmeliği Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı ile 01.01.2006 tarihinde geçerli olmak üzere kamu yönetimi reformu çalışmaları kapsamında düzenlenmektedir. Başka bir ifade ile kurumun yetkileri birden fazla yasal düzenleme ile tanımlanmıştır (BDDK, 2005: 68-69).

Bankacılık Kanunu ve BDDK'nın kurulmasıyla, bankacılık sektörü ve finansal piyasalar hakkındaki regülasyonlar, önceki çok başlı yapıdan farklı olarak, tamamen alanında uzman regülatörlerden oluşan tek bir kurumun sorumluluğu altında toplanmıştır. Bu yapı, regülasyonların belirlenmesi ve uygulanmasında işlem maliyetlerinin azalmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte Bankacılık Kanununa göre BDDK'nın koordinasyonunda, TMSF, TCMB ve Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılan değerlendirmelerde sistemik risk tehlikesinin tespit edilmesi halinde, Bakanlar Kurulu'nun, BDDK ile ilgili olağanüstü tedbirler almasının düzenlenmesi, BDDK'nın bağımsız, fakat denetim altında faaliyetine neden olmaktadır.

BDDK ve Bankacılık Kanunu ile birlikte gerçekleşen bir diğer önemli gelişme, piyasada şeffaflığın sağlanması olmuştur. Bu bağlamda öncelikle izin başvurularının reddi ve verilen izinlerin iptali, bankaların denetim ve gözetimleri, AB direktifleri ve Basel Bankacılık Gözetim ve Denetim Komitesi İlkeleri ile uyumlu hale getirilerek, bu kararların gerekçeli olarak açıklanması ve denetim işlemlerinin şeffaf olarak yapılması karara bağlanmıştır. Şeffaflık ilkesi gereği, bankaların ana sözleşmelerinin, internet sayfalarında yayınlanması gerektiğinden, daha önce bankacılık krizlerinde tam olarak gözlemlenemeyen bankaların mali yapıları herkes tarafından açıkça gözlemlenebilir hale getirilmiştir.

Bankacılık alanında bağımsız bir kurumun tesis edilmesiyle birlikte, önceki sistemden farklı olarak BDDK'nın düzenleyici kurum olarak yetki ve sorumluluğu daha iyi düzenlenmiştir. Bu doğrultuda:

1. Düzenleyici taahhüdün sağlanması için BDDK'nın idari ve mali olarak bağımsız ve özerk bir yapıya kavuşturulması,

2. Kurum gelirinin genel bütçeden ayrı olarak, Kurum'un piyasayı düzenleyici faaliyetlerinden elde edilmesi,
3. Finansal istismarların engellenmesi, finansal piyasaların şeffaflığının ve istikrarının sağlanması,
4. Denetim ve gözetimde etkinlik artırılarak finansal piyasalarda düzenleyici taahhüt gerçekleştirilmesi,
5. Şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla, Kurum faaliyetlerinin, Kurum stratejilerine uyumlu olup olmadığının anlaşılması amacıyla, 6 ayda bir Bakanlar Kurulu'na bilgi verilmesi,
6. BDDK'nın sahip olduğu bilgilerin, ilgili taraflara nasıl paylaştırılacağı, kanunla açık bir şekilde tanımlanarak, bilgi asimetrisi sorununun çözümünde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması,
7. Bankaların yeniden yapılandırılmasında siyasi tercihlerden bağımsız, tarafsız ve rekabet kurallarına uygun kararlar alınması,
8. Finansal sistemde gerekli yeterliliğe sahip olmayan kuruluşların sistemden çıkarılmaları temin edilmiştir (BDDK, 2005).

2.3.1.2. Telekomünikasyon Kurumu

Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye telekomünikasyon endüstrisi de uzun yıllar boyunca devlet mülkiyeti altında, kamu tekeli olarak işletilmiştir. Bu yapı en katı şekliyle, politika yapıcılarının, uluslararası -özellikle de AB ülkelerindeki- değişimlere karşılık olarak yeni düzenleyici ve yapısal politikalar tercih etmeye başladığı 1994'e kadar devam etmiştir. İlk liberalleşme hareketi, telekomünikasyon hizmetlerinin doğrudan devlet kontrolünden çıkarılmasına zemin hazırlayarak, Türk Telekom A.Ş.'nin (TT) kurulmasını sağlayan bir yasal düzenlemeyle başlamıştır. TT, bir kamu girişimi olarak tesis edilmesine rağmen, telekomünikasyon endüstrisinde ticari faaliyetlerin başlamasına zemin hazırlamıştır. Özel mülkiyete sahip iki GSM operatörünün, TT ile yaptığı anlaşmalar sonucu ilk kez telekomünikasyon endüstrisinde cep telefonu ve aynı zamanda internet hizmeti verilmeye başlamıştır (OECD, 2002; TUSİAD, 2003).

Telekomünikasyon endüstrisinde düzenleyici sisteme geçiş, 2000 yılında Telekomünikasyon Kurumu'nun (TK) kurulmasıyla gerçekleşmiştir. TK, esas olarak, 2813 sayılı Telsiz Kanunu ve 406 sayılı Telefon ve Telgraf Kanunu'nda öngörülen görevleri yerine getirmek üzere, 4502 sayılı kanun ve idari özerkliğe haiz, özel bütçeli kamu tüzel kişiliği olarak 27.1.2000 tarihinde kurulmuş, 15.08.2000 tarihinde fiilen faaliyete başlamıştır (TUSİAD, 2002: 155). Böylece Türkiye'nin ilk sektörel bağımsız düzenleyici kurumu fiilen kurularak, telekomünikasyon endüstrisindeki politika belirleme yetkisi ve düzenleyici işlevler ayrıştırılmıştır. Bu zamana kadar endüstrideki düzenleyici faaliyetlerin tamamından sorumlu Ulaştırma Bakanlığı (UB), düzenleyici işlevlerini TK'na devretmiştir. Aynı zamanda TT'a faaliyetlerinde daha fazla bağımsızlık verilerek, devlet kontrolünden biraz daha uzak ve serbest rekabet koşullarına göre faaliyet gösterme olanağı sağlanmıştır (TUSİAD, 2003).

Halihazırda telekomünikasyon endüstrisindeki düzenleyici süreçten sorumlu üç düzenleyici kurum bulunmaktadır. Bunlar, Haberleşme Yüksek Kurulu (HYK), UB ve TK'dur. HYK'nun varlık nedeni, telekomünikasyon endüstrisinin ülke güvenliğine ilişkin stratejik öneminden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Kurul, Başbakan, İç İşleri Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı ve Genel Kurmay Başkanlığı Elektronik İletişim Başkanı'ndan oluşmaktadır. İhtiyaca göre bu kurul, senede birkaç defa telsiz haberleşme politikası hakkında genel nitelikte teklifler yapmak ve bu alandaki gelişmeleri izlemekle görevlidir.

UB, düzenleyici yetkilerini TK'na devretmiştir ve genel anlamda telekomünikasyon politikalarını belirleme yetkisine sahiptir. Bu sorumluluklar;

1. Teknik, ekonomik, sosyal ve ulusal güvenlik alanındaki değişimleri takip ederek ve kamu yararını gözeterek, telekomünikasyon alanındaki hizmetlerin kurulması ve geliştirilmesine yönelik ilkeleri belirlemek,
2. Telekomünikasyon alanındaki hizmet gereksinimlerini tespit etmek ve bu hizmetlerin sağlanmasında, etkinliği artırıcı şekilde ilgili kurumlarla birlikte çalışmak,
3. TK'nun düzenleyici yetkileri dışında kalan iletişim hizmetlerinin gerçekleşmesini düzenlemek, soruşturmak ve koordine etmek,

4. İletişim alanındaki uluslararası örgütlerin faaliyetlerine katılmak ve bu alanda alınan kararları ve gelişmeleri izleyerek uygulanmalarını sağlamak,
5. Haberleşme araç ve gereçlerinin üretiminde meydana gelen gelişmeleri takip etmektir.

Telekomünikasyon endüstrisinde UB dışındaki diğer düzenleyici yetkilere sahip kurum TK'dur. Kurumun karar organı, Telekomünikasyon Kurulu'dur. Kurul, Bakanlar Kurulu tarafından atanan beş üyeden oluşmaktadır. Kurul üyelerinin görevlerine son verilme nedenleri kanunen açıkça tanımlanmış ve böylece sınırlanmış olduğu için kanunen siyasal müdahalelere karşı korunmuş ve bağımsızdır. TK'nun düzenleyici sorumlulukları şunlardır;

1. Bir frekans planı uygulamak, telekomünikasyon ve yayıncılık alanında hizmet verenlerin bu plana uymalarını sağlamak,
2. İmtiyaz sözleşmeleri, lisanslar ve genel izinleri vererek, uygulanmalarını sağlamak,
3. Tarifeleri, hizmet sağlayıcılar arasında yapılan sözleşmeleri ve ara bağlantıyı düzenlemek ve uygunluğu takip etmek,
4. Belirli düzenlemeleri ve lisans şartlarını ihlal eden operatörlere idari para cezaları uygulamak,
5. Telekom sistemleri ve araçlarının performans standartlarını tespit etmek ve uygulamak,
6. Resen ve şikayet üzerine, rekabeti ihlal eden davranışlar dahil, genel konuları incelemek,
7. Tüketici çıkarını korumak ve istismarını önlemek,
8. Birleşmeler ve devralmalar gibi endüstride rekabet ihlaline ilişkin konularda karara varılmadan önce RK'nun, telekomünikasyon sektöründeki konularla ilgili kararlarına ve görüşlerine başvurmak,
9. Ara bağlantı hizmetlerinin hangi operatörlerce sağlanacağı dahil, ara bağlantıyı düzenlemek, düzenlemelere uygunluğu izlemek, belirli şartları ve tarifeleri belirlemek,
10. Kiralık hatları ve bunlara ilişkin tavan fiyatları, tarifeleri tespit ve onaylama metodlarını belirlemektir.

Bu düzenleyici yetkiler bağlamında TK'nun sekiz ana bölümden oluşan düzenleyici kapsamı bulunduğunu söyleyebiliriz. Buna göre TK; tarifeler, lisans ve sözleşmeler, uluslararası ilişkiler ve AB ile koordinasyon, sektörel rekabet ve tüketici hakları, spektrum yönetimi, spektrum izleme ve denetleme, teknik düzenleme ve standartlar ve sektörel araştırma ve stratejilerinden sorumludur (TUSİAD; 2003).

2.3.1.3. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Türkiye elektrik, gaz ve petrol piyasaları regülasyonlarının tamamında tek düzenleyici kurum Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'dur (EPDK). EPDK'nın bu piyasalara ilişkin düzenleyici kuralları her piyasa için çıkarılan spesifik yasalarla belirlenmiş olmasına karşın, kurumun kuruluşu, Şubat 2001'de çıkarılan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu bağlamda EPDK'nın düzenleyici yetkileri, diğer sektöre özel BDK'lardan farklı olarak, üç farklı piyasayı kapsamakta ve her bir piyasaya ilişkin düzenleyici yetkileri, ayrı kanunlarla tanımlanmaktadır. Ancak tüm piyasalar ile ilgili genel düzenleyici yetki ve sorumlulukları;

1. Piyasa katılımcılarının görev ve sorumluluklarını düzenleyen lisansları çıkarmak ve onaylamak,
2. Üretim, iletim ve dağıtım faaliyetleri arasındaki işbirliği ve uzlaşmayı sağlamak,
3. Taraflar arasındaki çatışmaları çözmek ve kuruma gelen şikâyetleri değerlendirmek ve sonuçlandırmak,
4. Tüm piyasa katılımcılarının tabi olması gereken fiyatları regüle etmek ve tarifeleri belirlemek,
5. İlgili piyasaları denetlemek ve gereken cezaları tatbik etmek,
6. Piyasalara ilişkin ikincil düzenleyici mevzuatı belirlemek ve uygulamak,
7. Piyasa katılımcılarının, ilgili yasa ve lisanslara uygun piyasa faaliyetleri içinde kalmalarını sağlamaktır.

Bu genel kurallar kapsamında EPDK, Bakanlar Kurulu tarafından atanan 7 kurul üyesi ile resmen Kasım 2001'de tesis edilmiştir. Kurul üyelerinin alanlarında uzman eğitim almış olmaları ve kamu ya da özel sektör enerji piyasalarında en az 10 yıl çalışmış olmaları gerekmektedir. Kurul üyeleri 6 yıllık dönemlerde atanmakta ve tekrar

seçilebilmektedir. Üyeler, endüstri tarafından belli kişilerin önerilmesi ve bunlar arasında seçim yapılması yoluyla değil, kurul başkanı dahil 4 kişi doğrudan siyasi otorite tarafından, üst düzey bürokrasiden atanmıştır. İlave olarak iki akademisyen ve bir KİT yöneticisi de doğrudan siyasi otoritenin tercihiyle atanarak göreve başlamıştır (OECD, 2002: 23).

EPDK'nın ilk düzenleyici uygulamaları, elektrik piyasasına ilişkindir. Elektrik piyasası ile ilgili düzenleyici görev ve sorumlulukları;

1. Yeni lisanslama yapısını uygulamak ve denetlemek,
2. İletim ağına üçüncü tarafların erişiminde ortaya çıkabilecek olumsuzlukları bertaraf ederek, bu tür hizmetlere tüm katılımcıların, eşit koşullarda erişimini temin etmek,
3. Yeni bir iletim ve dağıtım kodu belirleyerek uygulamak,
4. Seçkin tüketicileri belirlemek ve bunların, rekabete geçiş sürecinde hangi kısımlardan, hangi koşullarda elektrik alabileceğini düzenlemek ve yürütmek,
5. İletim ve dağıtım faaliyetleri için tarifeleri belirlemek,
6. Perakende ve toptan satış piyasalarının oluşması için gerekli koşulları tesis etmektir (Atiyas ve Dutz, 2005: 196).

EPDK'nın kurulmasıyla birlikte elektrik piyasasındaki düzenleyici yetkilerin çoğu bu kuruma devredilmiştir. EPDK, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB) ile ilişkilidir. Yasal olarak devletin (ETKB) tek yetkisi, genel anlamda elektrik enerjisi politikalarının belirlenmesi, iletim ve dengeleme piyasası üzerinde kalmıştır. Bu yetkilerle ve kurumsal yapıyla EPDK'nın elektrik piyasasındaki en temel görevi, piyasayı rekabete açmak ve rekabetin sürdürülebilirliğini sağlamaktır (Özkıvrak, 2005).

EPDK'nın doğal gaz piyasasına ilişkin düzenleyici görevleri ise,

1. Öncelikle, BOTAŞ'ın piyasadaki hakim konumunun, yasada belirlenen takvim paralelinde sona ermesini ve rekabete geçiş sürecinde doğal gaz arzının güvenli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak,
2. BOTAŞ'ın piyasa payı %10'un altına düşene kadar, hakim pozisyonunun, üçüncü taraflar için adaletsiz kullanılmasını engellemek,
3. Doğal gaz piyasasında yapılacak olan uluslararası anlaşmaları incelemek ve yeni yatırımları onaylamak,

4. Doğal gaz piyasasında fiyat regülasyonu için, bağlantı, iletim, depolama, toptan ve perakende satış alanlarında 5 farklı fiyat belirlemek,
5. Tüm piyasa faaliyetlerine katılım için firmalara gerekli olan lisansları çıkarmak ve onaylamak,
6. Şehirlerdeki doğal gaz dağıtım lisansları için verilen teklif süreçlerini değerlendirmek,
7. Tüm piyasa faaliyetlerine ilişkin durumlarda gerekli onay ve cezaları vermek,
8. Taraflar arasında Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun gerçekleştirilmesi esnasında ortaya çıkan tüm sorunların çözüme kavuşturulmasını sağlamaktır (Mazzanti ve Biancardi, 2005).

Son olarak EPDK'nın enerji piyasasına ilişkin sorumlulukları, 2003 yılında çıkarılan 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ile petrol piyasasının regülasyonunu da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. EPDK'nın düzenleyici yetkilerinin doğal gaz ve petrol piyasalarını kapsayacak şekilde genişletilmesiyle birlikte, Kurul'a, bu piyasalarda uzmanlaşmış yeni bürokratik regülatörler atanmış ve her bir piyasa ile ilgili farklı uzman düzenleyici kadrolar tesis edilmiştir.

2.3.1.4. Sermaye Piyasası Kurumu

Sermaye Piyasası Kurumu (SPK), 1981 yılında, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. SPK, düzenleyici yetki ve sorumluluklarını bağımsız olarak kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip bağımsız bir düzenleyici kurumdur. İlgili bakanlık, Başbakan tarafından görevlendirilen ilgili Devlet Bakanlığı'dır. SPK da kendi gelirini, sermaye piyasası regülasyonundan elde ettiği gelirlerle elde eder. Örneğin menkul kıymet ihraç eden şirketler, yatırım ortaklıkları, yatırım fonları, ihraç ettikleri menkul kıymetlerin binde iki oranında SPK'ya ücret ödemektedirler. Fon gelirleri, kurum giderlerini karşılamaya yetmediğinde ortaya çıkan açık, genel bütçeden alınan katkıyla kapatılır. Kurul üyeleri ve başkan, Bakanlar Kurulu tarafından atanır ve seçilen 5 kurul üyesi, aralarından birini, başkanın önerisiyle, başkan yardımcısı olarak seçer.

SPK'nın görev ve sorumlulukları;

1. Sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını temin etmek,

2. Tasarruf sahipleri ya da yatırımcıların, hak ve yararlarının korunmasını sağlamak,
3. Sermaye piyasalarının işleyiş kurallarını belirlemek,
4. Piyasadan fon kullanan şirketlerin, belli kurallara uygun olarak, en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamaktır (TUSİAD; 2002: 153-154).

2.3.1.5. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

TTMAPDK, 3/1/2002 tarih ve 4733 sayılı kanunla tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasasının düzenlenmesi, gözetimi ve denetiminden sorumlu olarak kurulmuştur. Kurum, diğer BDK'lar gibi idari ve mali özerkliğe sahiptir. TTMAPDK'da düzenleyici kararların belirlendiği kurul, bir başkan ve 6 kurul üyesi ile birlikte 7 üyeden oluşmaktadır.

TTMAPDK'nın düzenleyici görev ve yetkileri;

1. Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içecek piyasaları ile ilgili düzenlemeleri yapmak,
2. Tütün ve alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal, toplumsal ya da tıbbi nitelikteki her türlü zararlı etkileri önleyecek düzenlemeler yapmak ve bunlarla ilgili kararları almaktır.

Bu bağlamda TTMAPDK'nın düzenleyici yetki ve sorumlulukları, ağırlıklı olarak, iktisadi düzenlemeler yerine, özellikle de içki ve sigaranın dağıtım aşamasında çevre, sağlık ve toplumsal açılardan gerekli sosyal düzenlemelerdir. Bu nedenle TTMAPDK, diğer BDK'lardan farklı olarak, Türkiye'nin tek sosyal regülasyon ağırlıklı BDK'u olarak görülebilir. Bu durum, Türkiye'de düzenleyici sürecin her yönüyle yerleşik hale gelmesi açısından oldukça olumlu bir gelişmedir.

2.3.1.6. Şeker Kurumu

Şeker Kurumu (ŞK), 4/4/2001 tarih ve 4634 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kurum'un genel düzenleyici amacı, Türkiye'de şeker politikalarını, şeker üretimindeki usul ve esasları belirlemek, fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir. Kurum, bağımsız bir yapıya sahiptir. ŞK bünyesindeki Kurul da, biri

başkan ve biri başkan vekili olan yedi üyeden oluşmaktadır. Diğer BDK'lerden önemli bir farklılık olarak, kurul üyelerinin görevlerini sürdürürken, diğer kuruluşlarda devam eden görevlerini bırakmaları zorunlu değildir. Aksine üyelerin temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerini bırakmaları durumunda, ŞK'ndaki üyelikleri de sona ermektedir. Bu durumda ŞK'ndaki kurul üyesi tam mesaili bir görev değildir.

ŞK'nun piyasa regülasyonuna ilişkin başlıca görevi, şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla, her yıl fabrika bazında beşer yıllık dönemler için kotalar belirlemektir (TUSİAD, 2002). Başka bir ifadeyle, şeker piyasasına ilişkin düzenleyici politikaların, sınırlı bir şekilde bağımsız bir kurum eliyle gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Diğer BDK'larda düzenleyici yetkinin aksine, ŞK'nun, şeker piyasasında faaliyet gösterecek firmaların, piyasaya giriş ve fiyat regülasyonları ile ilgili düzenleyici yetkileri oldukça sınırlıdır.

2.3.1.7. Rekabet Kurumu

RK, 13.12.1994 tarih ve 4054 sayılı Rekabeti Koruma Hakkında Kanun (RKHK) ile kurulmuştur. RKHK, Türkiye'de rekabet hukukuna ilişkin ilk düzenlemedir. Kurul üyeleri, yaklaşık 27 aylık bir gecikmeyle 27/02/1997 tarihinde atanabilmiştir. Kanunda RK için, BDK ifadesi kullanılmamıştır. Bununla birlikte kurumun faaliyetleri, idari ve yasal yapısı ve regüle edici faaliyetleri açısından, RK da bir BDK olarak kabul edilmektedir. Zira Kurum, görevini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi, Kurum'un nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

RK'ndaki Kurul, diğerlerinden farklı olarak 11 üyelidir. Kurula başkan atamasında Kurul'un belirlediği üç adaydan birini, Bakanlar Kurulu görevlendirir. İkinci başkanı Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.

RK, mal ve hizmet piyasalarında etkinliği artırmak amacıyla esas olarak üç tür rekabet bozucu davranışı düzenlemekte ve denetlemektedir. Bunlar,

1. Teşebbüslerin aralarında yaptığı rekabeti engelleyici, bozucu ve kısıtlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar,
2. Piyasada hakim durumda bulunan teşebbüslerin hakim durumlarını kötüye kullanmaları,

3. Piyasadaki rekabeti önemli ölçüde etkileyecek birleşme ve devralma niteliğindeki işlem ve davranışlardır (TUSİAD, 2002).

RK, bu piyasa davranışlarını engelleyerek veya sonlandırarak, ilgili piyasalarda rekabetin oluşması ve sürdürülebilirliği konusunda en önemli kurumdur. Diğer BDK'lar, ilgili oldukları piyasalarda rekabet ihlaline ilişkin, düzenleyici ve denetleyici yetkilere haiz olabilseler de, bu konudaki yetki, ağırlıklı olarak RK'na aittir. Pek çok durumda ilgili BDK'lar, ihlaller ile ilgili gerekli işlemleri yapabilmek için bile RK'dan görüş almak zorundadırlar.

2.3.2. BDK'lar ve Siyasi Otorite Arasındaki Sorunlar

Türkiye'de BDK'lara geçiş, koalisyon hükümetleri döneminde gerçekleşmiştir. Koalisyon hükümetlerinin BDK'larla ilgili politikaları, geleneksel bürokrasi ile aralarındaki ilişkiden çok farklı olmamıştır. Koalisyonu oluşturan siyasi partilerin farklı politik kimliklere sahip olması, ortak bir düzenleyici kurum politikası oluşturmayı engellemiştir. Bunun dışında koalisyon hükümetleri döneminde BDK'lar, politika yürütücü bir odak olmaktan çok, yetki devredilsin mi devredilmesin mi tartışmalarıyla gündemde olmuştur. Bu nedenle, geleneksel bürokrasiden, BDK'lara geçişin bu erken döneminde Türkiye siyasi hayatında yer bulan koalisyon hükümetleri, BDK'ların işleyişine yönelik belirgin herhangi bir tercih gösterememiştir. Bu anlamda son dönem tek parti iktidarı, Türkiye'nin BDK'lara geçişinde önemli bir fırsat olarak görülmüştür. Zira BDK'ların anayasal olup olmadığı ve bu zamana kadar genel bir BDK'lar yasasının çıkarılmamış olmasından kaynaklanan sorunların, tek parti iktidarı döneminde çözülmesi beklenmekteydi.

Son dönem tek parti iktidarının, BDK'ların, Türkiye'de yaygın hale gelmesi için önemli bir çaba sarf ettiğini söylemek mümkün değildir. Aksine, aşağıdaki bölümlerde yeri geldiğinde tartışıldığı gibi, BDK'ların benimsenmesi noktasında önemli ölçüde politik davrandıklarını söylemek mümkündür. Öncelikle tek parti iktidarı elindeki parlamento çoğunluğunu kullanarak, BDK sayısını artırabilecek ve çok uzun süredir tasarı halinde bekleyen BDK'lar ile ilgili kanun tasarısını çıkarabilecek olmasına rağmen, her iki durumda da adım atmamıştır. Bu nedenle BDK'ların anayasal olup olmadığı hala tartışma konusudur. Parti politikaları içinde serbest piyasa mekanizmasını

ve BDK'ları benimsediklerini ifade etmelerine karşın, BDK'lar ile ilgili yasayı çıkarmamaları ve gerekli olan endüstriler için bir BDK tesis etmemeleri, BDK'ların, tek parti iktidarı tarafından yeterince benimsenmediğini göstermektedir.

Buradan hareketle BDK'lar ile ilgili bir önemli sorun, bu zamana kadar tesis edilen kurumların, tüm alt yapı ya da ağ endüstrilerini kapsamıyor olmasıdır. Mevcut BDK'ları sınıflandıracak olursak, BDDK ve SPK, finansal piyasalardan, EPDK ve TK, ağ endüstrilerinden, TTMAPDK ve ŞK, tarım sektöründen, RTÜK ise basın yayın endüstrisinden sorumludur. Bir ekonominin alt yapısı ve büyümesi için en önemli ağ endüstrilerinden biri olan ulaşım endüstrisinin kara, deniz, demir ve hava yollarından herhangi birisi için bile bir BDK'un bulunmaması, Türkiye'de düzenleyici yönetişimin bir ayağını eksik bırakmaktadır. Özellikle havayolu endüstrisinde son dönemlerde ortaya çıkan rekabetçi yapının regülasyonundan sorumlu bir bağımsız düzenleyici kurumun tesis edilmemesi, bu endüstride önemli düzenleyici eksikliklere ve sorunlara neden olabilir. Özellikle endüstrinin rekabete açıldığı ilk dönemlerde ortaya çıkan yıkıcı fiyat rekabeti ve havayolu taşımacılığındaki niteliksiz hizmet kalitesi, endüstride, iktisadi ve sosyal regülasyonlardan yoksun bir yapılanmanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle bir düzenleyici kurumun tesisi, endüstrideki sosyal regülasyonların işletilmesi açısından oldukça faydalı olabilir.

2.3.2.1. Kurumların Bağımsızlığı

Siyasi iktidarlar ile BDK'lar arasındaki sorunların başında, kurumların bağımsızlığı gelmektedir. Türkiye'de de BDK'ların bağımsızlığı konusundaki tartışmalar, daha ziyade bu kurumların siyasetten bağımsızlığı bağlamında yapılmaktadır. Daha önceki bölümlerde ifade edildiği gibi BDK'ların, sadece siyasetten değil, piyasalardan, bürokratik kurumlardan ve medyadan da bağımsız olması gerekmektedir. Türkiye'de tartışmanın siyaset-BDK ilişkisine indirgenmesinin çok geçerli bir nedeni bulunmaktadır. BDK'lara henüz yeni geçilmiştir. Bu nedenle hem koalisyon hükümetleri döneminde, hem de son tek parti iktidarı döneminde BDK'lar, özerk bir kurumsal yapı olarak tanınmaktan çok, politikacının gücünü elinden alan kurumlar olarak tartışma konusu edilmiştir. Dolayısıyla siyasi iktidarlar, kurumların bağımsızlığı

konusunda kesin bir politika belirlemekten kaçınmışlar ve bazı durumlarda¹¹¹, BDK'ların bağımsızlığını zedeleyici politikalar sergilemişlerdir.

Yoğun bir siyaset-bürokrasi ilişkileri ağından, bağımsız bir bürokratik yapıya geçişin, siyaset kanadında politika belirleme noktasında otorite kaybına neden olacağı şeklindeki kaygıların oluşması son derece normaldir. Ayrıca bu kaygıyı tetikleyen çok önemli bir unsur, BDK'ların, özellikle de BDDK'nın kuruluşu aşamasında, medyanın aldığı tavır olmuştur¹¹². Karacan (2001)'e göre bu dönemde medya, BDK'lar ile siyaseti karşı karşıya getirmeye çalışmış ve kamuoyunu yanlış yönlendirmiştir. Ancak bu tartışmalar, BDK'ların bugüne kadar ve bundan sonra da, siyasetten bağımsızlık bağlamında tartışılmasına neden olmuş ve olmaya devam edecek gibi gözükmektedir.

Türkiye'de BDK'ların bağımsızlığının, iş dünyası ve medyadan bağımsızlık bağlamında tartışılmamasının bir diğer nedeni, bu kurumların uzun bir geçmişe sahip olmamaları ve bundan dolayı ülke ekonomisinde önemli bir karar mekanizması haline gelememeleridir. ABD gibi ülkelerde BDK'lar, düzenleyici süreçte en az politikacılar kadar yetki sahibi oldukları için, bu kurumların iş dünyası ve medyadan bağımsızlıkları da önemle tartışılır hale gelmiştir. Ancak Türkiye'de de BDK'ların yerleşik hale gelmesiyle birlikte, özellikle iş dünyasından bağımsızlık en geç orta vadede tartışılacak gibi gözükmektedir. Örneğin en son Temmuz 2006'da EPDK'nın usulsüz çalışan benzin istasyonları hakkında verdiği, Türkiye tarihinin en yüksek para cezaları kararı ve buna iş dünyasının tepkisi düşünüldüğünde, BDK'ların bağımsızlığının, kamu tercihi teorisi perspektifinden, regülatör-iş dünyası, iş dünyası-siyaset-regülatör etkileşimi bağlamında da tartışılacağını göstermektedir. Ancak bugün itibarıyla BDK'ların bağımsızlığını, siyasetten bağımsızlık olarak ele almak daha kabul edilebilir bir durumdur.

Özellikle son dönem tek parti iktidarının BDK politikaları, bu anlamda iyi bir yol göstericidir. Kurumların bağımsızlığı konusunda son dönem tek parti iktidarının, homojen bir politik tercihten çok, farklı sektörlere ait BDK'lara göre farklı politikalar

¹¹¹ Örneğin AKP iktidarı, Doğal Gaz Piyasası Kanunu, bundan sonraki dönemde doğal gaz alım anlaşma yapma yetkisini BOTAS'tan alarak EPDK'ya vermesine rağmen, ETKB 2006 yılı içinde Mısır'la bir doğal gaz alım anlaşma yapmış ve yetkileri, BOTAS'a devretmiştir. Bu politik tercih, yasayla açıkça kendisine sözleşme yapma özerkliği tanınan EPDK'nın bağımsızlığını zedelemiştir.

¹¹² Medya, bu kurumların, politika ve politikacıyı çöp kutusuna atacağını, gelecekte Türkiye'yi yönetmenin manivelası olarak kullanılacaklarını düşünerek, BDK'ların siyasetten bağımsız olmalarını yoğun bir şekilde eleştirmiştir (Karacan, 2001: 10-11).

izlediği gözlenmiştir. Bankacılık sektöründe BDDK, piyasaya ilişkin müdahalelerinde son derece bağımsız davranabilirken, enerji piyasasının regülasyonundan sorumlu EPDK'nın aynı siyasi bağımsızlığa sahip olduğunu söylemek oldukça zordur. Zira, enerji piyasasına ilişkin elektrik faturalarından TRT payının kaldırılması, elektriğin fiyatlandırılmasında bölgeler ve tüketiciler arası çapraz sübvansiyon, doğal gaz alım sözleşmelerinde EPDK'yı dışlayan bakanlık girişimleri gibi uygulamalar, kurumun bağımsızlığını önemli ölçüde zedelemiştir. Diğer yandan BDDK, özellikle 2001 bankacılık krizleri sonrasında son derece bağımsız bir biçimde, istediği bankaya el koyarak satışına izin veren politikalar uygulayabilmiştir¹¹³.

Son dönem iktidarının BDK'ların bağımsızlığı noktasındaki politikalarına bir çarpıcı örnek, aynı kurumla ilişkilerinin zaman içinde farklılaşması ve tutarsızlaşmasıdır. Örneğin EPDK, elektriğin fiyatlandırılmasında, ulusal fiyatlandırmadan çok, tam anlamıyla maliyetleri yansıtan rekabetçi bölgesel fiyatlandırılmaya geçilmesini istediğinde, siyasi iktidar, bu tür bir fiyat regülasyonunun uygulanamayacağını belirtmiştir (Oğuz ve Çetin, 2005). Ancak Temmuz 2006'da EPDK'nın, benzin istasyonları için vermiş olduğu yüksek para cezaları için, EPDK'nın düzenleyici sorumluluğunda olduğunu ve müdahale edemeyeceklerini açıklamıştır. Aslında yasal olarak, fiyat regülasyonu ve para cezası kesmek gibi düzenleyici faaliyetlerin tamamı EPDK'da olmasına rağmen, siyasi otorite, duruma göre davranarak, EPDK'nın bağımsızlığını belli bir ölçüde sınırlandırmıştır. Bu anlamda son dönem tek parti iktidarının da, kurumların bağımsızlığı noktasında tutarlı davranmadığı ve ilgili piyasalarda regülasyon sürecinin politik işlem maliyetlerini artırdığını söyleyebiliriz.

Siyasi iktidarların, kurumların bağımsızlığı açısından değerlendirebileceğimiz bu tür tutarsız politikaları, bu kurumların ilgili piyasa faaliyetlerini düzenleyici görevlerini yerine getirirken, etkin çalışmalarını engellemeye neden olacağını göstermektedir. Bir BDK, bu şartlar altında çabasını, yapacağı düzenlemenin fayda maliyet analizini yapmak için kullanmaktan çok, aldığı kararın politik kabul edilebilirliğine angaje olarak kullanacaktır. Böylece BDK'lar, kamu yararından çok, politik tercihleri incelemek

¹¹³ Son dönem iktidarının BDDK'nın uygulamalarına müdahale etmemesinin bir nedeni olarak BDDK'nın o dönemde, politik güce sahip Uzan Grubu varlıklarına el koyması gösterilmektedir.

zorunda kalarak, düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini azaltan değil, artıran kurumlar olarak faaliyet gösterirler. Şüphesiz bu durum, düzenleyici sürecin güvenilirliğini zedeleyerek, ilgili endüstrilerde beklenen yatırımların önünde önemli bir sorun haline gelebilir.

2.3.2.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla İlgili Yasal Düzenlemelerdeki Sorunlar

Türkiye’de BDK’ların yasal arka planı ile ilgili iki temel sorun bulunmaktadır. Birincisi, Anayasa’da, BDK’lar ve işleyiş tarzları ile ilgili açıklayıcı bir madde bulunmamaktadır. Bu durum, BDK’ların anayasal olup olmadığı tartışmasını içerdiğinden, bu bölümün yargı kısmında incelenmektedir. İkinci olarak, spesifik bir BDK’lar kanunu henüz çıkarılmamıştır. Genellikle her bir düzenleyici kurum için, regüle ettiği endüstri ile ilgili bir yasa düzenleme yapmakta ve birbirine benzer olmakla birlikte, her bir BDK için ayrı bir yapı tanımlanmaktadır. Böylece bu yapı, kurumların tanımlanmasından, statülerinin ne olduğunun tam olarak anlaşılmasına kadar pek çok sorunu beraberinde getirmektedir. Zira herhangi bir durumda, farklı kanun maddeleri, kurumların yapılarını, statülerini ve işleyişlerini farklı açılardan tanımlayabilmekte ve bu durum, kurumların, düzenleyici görevlerini yerine getirmede önemli aksaklıklara neden olabilmektedir. TUSİAD (2002)’de ifade edildiği gibi BDK’lar, Türkiye’de düzenleyici yönetime, açık ve belirgin bir yasal altyapıyla dahil edilemediği için, ne olarak tanımlandıkları konusunda bile belirsizlikler bulunmaktadır. Son dönem iktidarının elinde önemli bir fırsat bulunmasına rağmen, BDK’lar ile ilgili tasarı yasalaşmadığı için, kurumların mevzuattaki yeri konusunda birden fazla yasal düzenleme belirleyici olabilmektedir.

Her bir BDK için ayrı yasanın düzenleme yapmasının bir olumsuz etkisi, BDK’lar arasında, önemli-önemsiz kurum ayrımının oluşmasıdır. Bu bağlamda daha stratejik önem atfedilen telekomünikasyon, enerji gibi piyasalardan sorumlu kurumlara daha geniş yetki ve imkanlar tanınırken, ŞK ve TTMAPDK gibi kurumların yetki ve imkanları daraltılmaktadır. Örneğin, ŞK kurul üyelerinin maaşlarının belirlenmesi ile ilgili düzenleme, diğer kurumlarla ilgili düzenlemelerinden farklıdır. Diğer kurulların başkan ve üyelerinin maaşlarının hesaplanmasında genellikle, en yüksek devlet memuru

maaşının iki katı ölçütü esas alınırken, ŞK üyelerine ödenecek ücret konusunda KİT yönetim kurulu başkan ve üyeleri için belirlenen ücret esas alınmıştır (TUSİAD, 2002: 158). Bu durum BDK'lar arasında önemli bir ayırmacılığa ve düzenleyici süreçte BDK geleneğinin kurumsallaşması önünde olumsuz bir etkiye neden olmaktadır. ŞK; EPDK, RK, TK vb. gibi kurumlara göre bir ekonomi için daha az önemli bir piyasanın regülasyonundan sorumlu olduğu için, böyle bir ayırıma gidilmiş olabilir. Ancak sorun, ŞK'nın daha az önemli bir piyasayı regüle etmesiyle ilişkili olarak değil, BDK'ların yerleşik hale gelmesi bağlamında ele alınmalıdır. Bu bağlamda kurul üyeleri için uygulanan bu yöntem adil değildir.

BDK'ların yasal mevzuatından kaynaklanan bir diğer sorun, telekomünikasyon sektöründe gözlenmektedir. İlgili kanun, özellikle Telekom hizmetlerinin ulusal güvenlik bağlamında değerlendirmesi noktasında yetersiz kalmaktadır. TK'nun sorumlulukları, diğer OECD ülkelerindeki benzer kurumlara oranla bazı bakımlardan daha geniştir. Özellikle, kanunla verilmiş olan ulusal güvenliği, kamu düzenini veya kamu hizmetlerini sağlayacak tedbirler alma yetkisi oldukça geniştir. Bu haliyle OECD ülkeleri içerisinde bu yetkilere haiz tek düzenleyici kurumdur. Bu yetki aynı zamanda telekomünikasyon endüstrisinin regülasyonundan sorumlu diğer iki kurum üzerinde de görünmektedir. Yasal düzenlemeler, güvenliğe ve kamu yararına ilişkin tanımlamalarda, neredeyse bütün ilgili kurumlara yetki vermektedir. Ancak bu tür yetkiler ulusal güvenliği ilgilendiren konular olduğu ve ulusal güvenlik, bir kamu malı olduğu için, bu kararların, bir seçim süreciyle seçilmiş politikacılar tarafından alınması, düzenleyici sürecin demokratik olması argümanı ile daha uyumludur. Zira takdire bağlı böyle bir yetkinin kullanılması manipülatif olabilir. Bu sorun, TT'un, bir yabancı şirkete satıldığı bu dönemde daha da ciddi boyutlara ulaşabilir. Bundan dolayı bu yetkinin, bağımsız bir düzenleyici kurumdan çok seçilmiş bir makamın yetkisinde olması gerekir. Milli güvenliği ve kamu düzenini ilgilendiren bu tür bir yetki, bir düzenleyici kurum için gereğinden fazladır (Akdemir vd., 2005: 253; OECD, 2002: 143).

BDK'larla ilgili yasal düzenlemelerdeki farklılığın bir diğer olumsuz etkisi, kurumların denetiminde ortaya çıkmaktadır. BDK'ların denetimi ile mali açıdan denetim ve yerindelik-uygunluk denetimi anlaşılmaktadır. Mali açıdan denetim, kurumların finansal işlemlerinin denetimidir. Bu, yasal olarak belirsizlik kaynağı

değildir. Zira 4743 sayılı kanun madde 7/1'e göre; "*Özel kanunla kurulmuş kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların yıllık hesapları, Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetlenir*" denerek, mali açıdan denetim, kanunen açıklığa kavuşturulmuştur. Ancak BDK'ların aldıkları düzenleyici kararların yerindeliği ve uygunluğunun nasıl denetleneceği konusu, hem kendi kanunlarında, hem de başka herhangi bir kanunda tutarlı bir şekilde düzenlenmemiştir. Sadece EPDK, BDDK ve RK gibi kurumların düzenleyici kararlarına ilişkin itiraz davalarının görülmesinde, ilgili yasal düzenlemeler, ilk derece mahkeme olarak Danıştay'ı, RTÜK için açılan davalarda da Ankara mahkemelerini göstermektedir. Diğer BDK'lar özel bir madde olmadığı için, bu kurumların kararlarına ilişkin davalar, Anayasa'nın 125. maddesi gereği, idari ve adli denetim koşullarına tabi tutulmakta ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi idare mahkemelerine gidebilmektedir (TUSİAD, 2002: 183).

BDK'ların kendi yasal düzenlemelerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar yanında bir diğer çatışma kaynağı olarak, Anayasa'nın 108. maddesi, "... tüm kamu kurum ve kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapar" ibaresiyle, Devlet Denetleme Kurumu (DDK)'nın, Anayasa'da özel bir yeri olmayan BDK'ların düzenleyici kararlarının uygunluğu ve yerindeliği hususunda denetime yetkili olduğunu göstermektedir. Bu durum, BDK'lar üzerinde, Danıştay dışında doğrudan siyasi otorite tarafından yönlendirilen bir bürokratik kurumun etkili olmasına ve kurumların, siyasi iktidarların güdümüne girmesine neden olabilir. Dolayısıyla bu yasal uyumsuzluk, BDK'ların kararlarında bağımsızlık sorununa da neden olabilir. Kurumların düzenleyici kararlarının denetiminin, siyasi otorite tarafından atanan bürokratik kurumlarca yapılabilir olması, kurul kararlarının, siyasi tercihlere yakınlaşması ve kurumların bağımsızlığının zedelenmesi sorunlarına neden olabilir. Diğer yandan, BDK'lar arasında BDDK ve RK'nun Danıştay tarafından denetlenirken, diğer kurumların bir kamu bürokratik kurumu olan DDK tarafından denetlenmesi, kurumlar arasında ayrımcılığa ve ilgili piyasalarda güven sorunlarına neden olabilir (Karacan, 2001).

BDK'larla ilgili yasal prosedüre ilişkin belirsizlik kaynaklarından biri de, RK ile diğer kurumlar arasındaki sorunların varlığıdır. Bugün itibarıyla, endüstriye özel

BDK'lar ve RK tesis edilmesine rağmen, rekabet hukuku, regülasyon süreciyle uyumlu ve tüm piyasaları aynı oranda kuşatıcı, etkin bir rekabet politikası sağlayacak nitelikte değildir. Türkiye'de Rekabet Kanunu, AB'de olduğu gibi, kamu hizmetlerinin regülasyonunu tayin eden yasal düzenlemeyle¹¹⁴ eş değer düzeyde değildir. Bu nedenle bazı özel kurallar, finans sektörü, sigara endüstrisi, maden endüstrisi, tarım ve posta hizmetlerinde rekabeti kısıtlamaya devam etmektedir (Togan vd., 2005: 114). Bu durumda, bazı endüstrilerde, ilgili BDK tarafından alınan düzenleyici kararlar ya da verilen izinler, RK tarafından reddedilebilmektedir. 2006 yılının sonlarında Citibank-Akbank ortaklığı, BDDK'dan izin alınmasına rağmen, RK tarafından engellenmiştir.

Son olarak Karacan (2001), BDK'lar ile ilgili düzenlemelerde ilginç başka bir özelliğe dikkat çekmektedir. BDK'ların karar organları olan kurullara atanan ya da seçilen üyeler, belli bir dönem için atanırken, kurulun diğer uzman personeli sürekli kadrolu personeldir. Bu durum, kurumların işleyişinde, önemli bir risk oluşturabilmektedir. İlk risk, bilgi asimetrisi sorunudur. Daimi kadrodaki personel, piyasaya ilişkin faaliyetler hakkında, geçici kurul üyelerine göre daha fazla teknik ve uzman bilgiye sahip olurlar. Bilgi asimetrisi sorunu, piyasa ile ilgili teknik bilgi sahibi olmayan kurul üyelerinin atandığı durumlarda daha da derinleşmektedir. Daimi personel ile geçici, ama karar alıcı kadro arasındaki bu sorun, alttakilerin, üsttekilerden bu gerekli bilgileri saklamaları durumunda, asimetric bilgi literatürünün gösterdiği, belirsizlik, ters seçim, ahlaki çöküntü gibi pek çok önemli soruna neden olabilir.

BDK'larla ilgili yasal mevzuattan kaynaklanan bu tür uyumsuzluklar, kurumların, Türk iktisadi yaşamı içinde kurumsallaşmasını engelleyerek, düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini artırmaktadır. Kurumlarla ilgili mevzuattaki belirsizlik, rekabetin yerleşik hale gelmeye çalıştığı iktisadi faaliyet içinde önemli bir güvensizlik kaynağı oluşturarak düzenleyici taahhüdü zedeleyebilir.

3. TÜRK YARGI SİSTEMİ VE DÜZENLEYİCİ SÜREÇ

Türkiye'de düzenleyici süreç üzerindeki politik-ekonomik riskler yanında, yatırımcıların, yatırım yapmaları önündeki en önemli risklerden birisi hukuki yapıdan kaynaklanan sorunlardır. Türkiye'de düzenleyici taahhüt açısından son derece önemli

¹¹⁴ Article 86 of the Treaty Establishing the European Community.

olan düzgün, adil ve etkin işleyen bir hukuksal yapı ile mülkiyet hakları ve özel teşebbüs hürriyeti gibi kritik unsurların tam olarak işlediğini söylemek mümkün değildir. Pek çok durumda yatırımcı ile devlet arasındaki uyuşmazlıklarda, hukuki kurumsal yapı, yatırımcıya güvenilir bir taahhüt sağlayan hakem olmak yerine, devleti koruma ve kayırma eğilimi göstermiş ve bu nedenden dolayı, birçok önemli yatırımı engelleyici temel unsur olmuştur (Ulusoy, 2005).

Türkiye’de yargının, düzenleyici süreç üzerindeki etkisi pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeye göre oldukça belirleyicidir. Bunun nedeni, 1982 Anayasa’sının, kamu hizmetleri, kamu yararı, BDK’lar ve siyasi otoritelerin özelleştirme tercihleri gibi düzenleyici sürecin bazı temel dinamikleri hakkında açık olmayan yaklaşımıdır. Özellikle Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi yüksek yargı organları bu anayasal belirsizlikten dolayı, ilgili konularda, genellikle siyasi iktidarların politik tercihleri aleyhine kararlar alarak, ülkenin düzenleyici kurumsal yapısı içinde bir çatışmanın ve artan işlem maliyetlerinin kaynağı haline gelmiştir. Yüksek yargı organlarının bu tür kararları, düzenleyici sürecin taahhüdünü zedeleyerek, özel sektör yatırımlarının önünde önemli bir engel oluşturmuştur. Ayrıca yargı süreci, bu davranış biçimiyle demokrasinin temel sonuçlarından biri olan siyasi otoritenin politika yapma yetkisini önemli ölçüde engelleyerek de, düzenleyici sürecin politik işlem maliyetlerini artırmaktadır.

Bu bağlamda Türkiye’de düzenleyici sürece ilişkin hukuki yapı beş temel başlık altında ele alınabilir. Bunlar;

1. Mevcut anayasal yapı içerisinde BDK’ların yeri,
2. Anayasa’nın, kamu hizmetlerinin regülasyonu bağlamında, ekonomiyi regüle edici yapısı,
3. Bu yapı bağlamında Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın düzenleyici sürece ilişkin bağlayıcı yorumları ve etkisi,
4. Anayasa’da uluslararası tahkime ilişkin değişiklik,
5. Kamu hizmetleri dışındaki alanlarda yargının iktisadi faaliyet üzerindeki etkisidir.

Düzenleyici süreçte BDK’ların aldığı rolün büyüklüğü ve önemi düşünüldüğünde, Türkiye’de düzenleyici sürece ilişkin yargısal yapıyı, öncelikle BDK’ların Türk hukuki yapısındaki yeri ve yargının, BDK’lara bakışı olarak ele almak doğru olacaktır. Zira, halihazırdaki tartışmalar da bu noktada odaklanmaktadır (Ulusoy, 1999a, 1999b; Tan,

1996, 2000: Öztürk, 2003). Öncelikle BDK'ların Türk hukuk sistemindeki yeri oldukça tartışmalı ve belirsizdir. Bunun nedeni, BDK'lar ile ilgili bir ifade, açıklama ya da tanımlamanın Anayasa'da yer almaması ve BDK'larla ilgili alınan mahkeme kararlarında, bu kurumların yerinin bağımsız bir kamu kurumu olarak tanımlanamamasıdır. Bu durum, BDK'ların anayasal anlamda meşruluğu tartışmasını getirmektedir.

Düzenleyici sürecin yargı bağlamında ele alınması gereken ikinci önemli özelliği, genel olarak Türk hukuk sisteminin, kamu hizmetlerinin regülasyonuna ilişkin politikaları nasıl tanımladığı ve yorumladığı ile ilgilidir. Bu bağlamda sadece BDK'ların uygulamaları değil, aynı zamanda özelleştirme gibi piyasaların deregülasyonuna neden olan politikaların belirlenmesinde siyasi otoritenin almış olduğu düzenleyici kararlara, yargının bakışı da önemli hale gelmektedir. Dolayısıyla yargı bağlamında üçüncü önemli unsur, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi yüksek yargı kurumlarının, regülasyon sürecindeki rolleri ve kamu hizmetlerinin regülasyonuna ilişkin bağlayıcı görüşleridir. Bölümün diğer kısımları, yargı kurumlarının kamu hizmetlerinin regülasyonuna ilişkin yorumlarının etkisi ve kamu hizmet regülasyonu dışındaki alanlarda yargı incelemesi sorunlarının analizini içermektedir.

3.1. Anayasal Olarak BDK'ların Meşruluğu Sorunu

Anayasa açısından baktığımızda, BDK'larla ilgili temel sorun, Anayasa'nın, bu kurumların da diğer bürokratik kurumlar gibi siyasi otorite vesayetinde bulunmalarına imkan tanımasıdır. Bu bağlamda Anayasa'nın 123. maddesi; *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır."* ve Anayasa'nın 127. maddesindeki 5. fıkrası; *"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."* ifadeleriyle, kamu hizmetlerinin sağlanması ve kamu idaresinin yürütülmesi noktasında görevli tüm kamu tüzel kişiliğe haiz kurumların, merkezi idare

tarafından vesayet¹¹⁵ yetkisiyle, merkezi yönetime bağlı olmasını ve siyasi iktidar tarafından denetlenebilmesini zorunlu hale getirmektedir (Ulusoy, 2001; Öztürk, 2003; Parlak ve Sobacı, 2005). Buna göre siyasi iktidar, DPT, Hazine Müsteşarlığı ya da diğer geleneksel bürokraside olduğu gibi herhangi bir BDK üzerinde de doğrudan “keyfi” yetki sahibi olabilir. Örneğin iktidar değiştiğinde, düzenleyici kurum üyelerini ve kurumların önceki dönemde almış olduğu kararları da değiştirmek isteyebilir. Ancak, BDK’lardaki kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan, siyasi otorite-merkezi idare tarafından görevden alınabilmeleri ve aldıkları düzenleyici kararların ilgili bakanlıklar ya da siyasi otorite tarafından kaldırılması¹¹⁶, BDK’ların kurulmasına zemin oluşturan ilgili yasalar tarafından yasaklanmaktadır. Bu yasal belirsizlik, düzenleyici süreç için açık bir çatışma ve işlem maliyetleri unsurudur.

Diğer yandan, BDK’ların, doğrudan bağlı olduğu bir bakanlığın bulunmaması da, bu kurumların “*merkezi idareye bağlı olması ve kamu idaresinin bütünlüğü*” anayasal ilkesiyle çelişmesine neden olmaktadır. Her ne kadar bu kurumlar, ilgili yasal düzenlemelerde, “*ilgili*” ya da “*ilişkili*” bakanlık ifadeleriyle, bir bakanlıkla ilişkilendirilseler de bu ilişki, Anayasa’da ifade edilen, merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki vesayet ilişkisi şeklinde değildir. Zira hem BDK’lar yerel yönetimlerin herhangi bir sınıflandırmasına¹¹⁷ dahil değildir, hem de daha önce ifade edildiği gibi, bakanlık-BDK ilişkisi, geleneksel idare-siyasi iktidar ilişkisi gibi değildir. Bu durumda BDK’lar, 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na göre Türk idare yapısındaki yeri yasal anlamda tam olarak belirli olmayan kurumlardır. Başka bir ifadeyle BDK’ların anayasal zemine oturduğunu kabul etmek zorlaşmaktadır.

BDK’ların, yasa ile kurulmasında Anayasa açısından bir engel bulunmamakla birlikte, bu Anayasal belirsizlik, Türk hukuk sisteminde, BDK’ların kabulü konusunda bir direnç oluşmasına neden olmuştur (Tan, 1996: 6). Bu kabul sorunu da BDK’ların, Türkiye’nin

¹¹⁵ İdari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemlerini denetlemesi ve bunları bozabilme yetkisi olarak tanımlanabilir (Öztürk, 2003: 17).

¹¹⁶ BDK’ların aldıkları düzenleyici kararları uygulayabilme yetkileri, ilgili yasalarda düzenlenmiştir. Bu nedenle BDK’lar siyasi otoriteden bağımsız olarak düzenleyici kararlar alabilmekte ve bunu uygulayabilmektedirler. Ancak daha önce, BDK’lar ve siyasi otorite arasındaki sorunlar kısmında tartışıldığı gibi bazen siyasi iktidar, kurumların aldıkları kararların uygulanabilmesini engelleyebilmektedir. Bu durum yasal olmadığı için Anayasa’daki vesayet yetkisiyle ilişkilendirilemez.

¹¹⁷ BDK’ların, yerel yönetim sınıflandırmalarıyla ilişkilendirilmesi hakkında Öztürk (2003)’e bakınız.

düzenleyici kurumsal yapısı içinde kurumsallaşmasını ve düzenleyici taahhüt açısından baktığımızda, güvenilir bir taahhüdü engellediğini söyleyebiliriz. Örneğin bir bağımsız kurum olarak Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)'ün, TRT hakkında almış olduğu bir yaptırım kararına, bir mahkemenin vermiş olduğu karar¹¹⁸, RTÜK'ün, anayasal alt yapısının bulunmadığını ve bu nedenle ilgili kararı almak ve uygulamak konusunda yetkili olmadığını ifade etmektedir. Bu karara göre, *“TRT Kurumu, Anayasamızın 133. maddesinde ifadesini bulan özerk, tarafsız bir Anayasa kurumu, RTÜK Başkanlığı ise kendi özel kanunu ile kurulmuş, Anayasal kurum mahiyetini haiz olmayan bir müessesedir. Anayasal bir kurum olmayan ve bu anlamda özerkliği de bulunmayan RTÜK'ü Anayasa'da özel bir yeri olan TRT Kurumu Genel Müdürü'nün görevine son verilmesi anlamına gelen bir işlem tesisinde yetkili kılmak, normlar hiyerarşisi açısından da tartışmasız kabul edilmemesi gereken bir husustur.”* denerek, BDK'ların tamamı için emsal teşkil edecek şekilde, kurumların Türk yargısı içindeki yeri vurgulanmıştır.

SPK ile ilgili bir başka davada¹¹⁹ Uyuşmazlık Mahkemesi, *“Kurum, sermaye piyasasının güven içinde açıklık ve kararlılıkla çalışmasını, tasarruf sahiplerinin korunmasını sağlamak amacıyla kurulmuş bir kamu kurumu olup, yaptığı hizmet de kamu hizmetidir. Kurumun başkan ve üyelerinin seçiliş biçimi, Maliye Bakanlığı'na denetlenip yıllık raporlarının Bakanlar Kurulu'na sunulması hususları, kurulun bir kamu kurumu olduğunun diğer bir kanıtıdır.”* diyerek, SPK'nın da bürokratik bir kamu hizmet kurumu olduğunu kabul etmiştir (Öztürk, 2003).

Açıkça BDK'ların, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sı ve yasal yapısı içindeki yeri oldukça karmaşık ve belirsizdir. Bu belirsizliğin, BDK'ların kurumsallaşması ve benimsenmesi önünde önemli bir engel oluşturduğunu, bu nedenle düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini arttırdığını kabul edebiliriz. Bunun engellenebilmesi için Anayasa'da BDK'ların yeri hakkında bir değişiklik yapılması veya Danıştay ve Anayasa Mahkemesi gibi mahkemelerden birinin, BDK'lara ilişkin meşrulaştırıcı bir karar alması yeterli olacaktır. Ancak Danıştay da bu kurumları yargısal denetim

¹¹⁸ Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nin 1996/2 sayılı kararı.

¹¹⁹ Resmi Gazete'nin 24.12.1989 tarih ve 20382 sayılı nüshasında yayınlanan 27.11.1989 tarih, E.1989/24 ve K.1989/30 sayılı karar.

bağlamında, kamu idaresinde farklı bir alan olarak kabul etmemektedir. Danıştay, BDK'lar ile ilgili sorunları incelediği kararlarda, bu kurumların Türk hukuk sistemindeki yerlerini açığa kavuşturma imkanına sahip olmasına rağmen yapmamaktadır (Ulusoy, 1999a: 8).

Son olarak bir başka görüşe göre Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 167'nci maddesinde *“devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır, piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler”* hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm gereği devletin piyasalara müdahalesinden kullanacağı araç ve yöntemlerin anayasal temeli oluşturulmuştur. Buna göre devlet, piyasalara müdahale yetkisi ya bizzat kendisi kullanır ya da bu yetkiyi, tesis ettiği BDK'lara devredebilir. Bu bağlamda BDK'ların oluşumunda anayasal olarak bir sorun bulunmadığı yargı kurumlarınca da kabul edilmelidir.

3.2. TC Anayasası ve Ekonomiye Düzenleyici Rolü

TC Anayasası'nın, siyasi iktidarların ekonomiye düzenleyici politikaları belirleme konusunda hangi tercihlerle sınırladığı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre 1982 Anayasası, önceki anayasalardan alınan devletçi gelenekle, Türkiye ekonomisini devletçi bir biçimde düzenlemektedir (Akalin, 1994). Diğer görüşe göre Anayasa, devletçiliğe, karma ekonomiye veya liberal bir ekonomiye izin veren düzenlemeler kapsamaktadır (Tan, 1990). Gerçekten 1982 Anayasası'nın, iktisadi faaliyeti düzenleyici rolü konusunda belirgin bir tanımlama yapmak oldukça zordur. Anayasa'nın bazı hükümleri, ilgili iktisadi faaliyetleri, serbest piyasa ekonomisiyle uyumlu olarak regüle ederken, bazı hükümleri de, pek çok gelişmiş ve az gelişmiş ülkede serbest piyasa ekonomisine göre düzenlenen iktisadi faaliyetleri doğrudan devlet müdahalesine açık hale getirmektedir.

1982 Anayasası, iktisadi hükümleri ayrı olarak ele almasına rağmen, devletin ekonomiye düzenleyici rolü kapsamında bazı başka maddeleri de iktisadi faaliyeti düzenleyici süreci doğrudan ilgilendirmektedir. Bu nedenle burada Anayasa'nın iktisadi hükümleri yanında, devletin iktisadi faaliyet içindeki rolüne atıf yapan ilgili maddeleri de incelenmektedir. Zira TC Anayasası'nın çok önemli bir özelliği, iktisadi ve sosyal

hayatı düzenleme konusunda devlete genel bir düzenleyici rol atfetmesidir. Örneğin Anayasa’ya göre TC Devleti “*soysal bir hukuk devleti*”dir (m. 2) ve “*kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya*” (m. 5) çalışmanın, devletin temel amaç ve görevlerinden olduğunu ifade etmektedir. Bu ifadeler, Anayasa’nın, liberal bir politikayı benimsediğini göstermesine karşın, daha sonraki maddelerin aksi yönde düzenlemeler getirdiğini görmek mümkündür. Bu bağlamda mülkiyet hakkı (m. 35) temel haklar arasında yer almakta, ancak “*kamu yararı*” amacıyla kanunla sınırlanabileceği ve “*toplum yararına aykırı*” kullanılamayacağı öngörülmektedir (Tan, 1990: 161-162).

Bir diğer alanda herkesin serbest teşebbüs kurma ve işletme hakkına sahip olduğu, ancak devletin, “*özel teşebbüslerin, milli iktisadın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde yürümesini sağlayacak tedbirleri*” alabileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda 46 ve 47. maddelerde kamulaştırma ve devletleştirmeyi de düzenlemektedir. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalesinde siyasi karar alıcıların seçeceği politikaların liberal ya da müdahaleci olması konusunda anayasal bir sorun bulunmamaktadır. Ancak sorun şu ki, siyasi iktidarların yüksek mahkemelere intikal eden ekonomi politikası kararlarının Anayasa’ya uygunluğu, bu mahkemelerdeki yargıçların anayasal yorumuna göre meşruiyet kazanmaktadır. Böylece Anayasa’daki hükümler tam olarak açık olmadığında, siyasi iktidarların iktisadi faaliyeti düzenleyici politikaları hakkındaki kararlar, yargıçların dünya görüşleri ve ideolojilerine göre belirlenmektedir.

3.3. Yargı Kurumlarının Düzenleyici Rolü ve Etkisi

Her şeye rağmen 1982 Anayasası’nın açık bir iktisadi sistem tercihi olduğunu söylemek oldukça zordur. Bu durumda Anayasa’nın iktisadi faaliyeti regüle edici rolü, doğrudan Anayasa Mahkemesi ve bazen Danıştay’ın almış olduğu kararlara göre şekillenmektedir. Başka bir deyişle, 1982 Anayasası’nın liberal ya da müdahaleci devlet yapısı konusunda belirsiz olması, düzenleyici süreç açısından işlem maliyetleri anlamına gelmektedir. Çünkü pek çok durumda Anayasa Mahkemesi ve Danıştay, siyasi iktidarların aksi yönde kararlar almaktadırlar.

3.3.1. Anayasa Mahkemesi

Anayasa Mahkemesi, siyasi iktidarların düzenleyici politikalarının Anayasa'ya uyumunu belirleyen en üst düzey yargı kurumudur. Bu nedenle dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de Anayasa Mahkemesi'nin düzenleyici süreç üzerindeki rolü son derece önemlidir. Özellikle son yıllarda Anayasa Mahkemesinde dava konusu olan yasal düzenlemeler içinde iktisadi konuların önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Anayasa Mahkemesi iktisadi konularla ilgili davalar üzerine vermiş olduğu kararlarla, 1982 Anayasasının, iktisadi faaliyete ilişkin bakışına sistematik bir yorum getirmiştir (Tan, 1990: 161). Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi, düzenleyici süreci, daha rekabetçi ya da müdahaleci hale getirebilmektedir.

Türkiye'deki mevcut yapı itibarıyla Anayasa'nın, siyasi iktidarları, düzenleyici politikaların müdahaleci ve liberal olmaları konusunda zorlayıcı olmaması, pratik olarak önemini kaybetmektedir. Zira Anayasanın açık olmaması ve yukarıda ifade edildiği gibi *“bazı hakların kamu yararı gereği yasal olarak sınırlanabileceği”* ve *“iktisadi faaliyetin toplum zararına olmayacağı”* ibareleri, alınan politik kararları, tamamen yargıçların kamu yararı yorumuna bırakmaktadır. Bu durumda yargıç, kamu yararını tamamen müdahaleci ya da serbestleştirici olarak yorumlayabilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin almış olduğu kararlarda, Anayasa'nın bu kısmına ilişkin yorumlarını, müdahalecilikle eş anlamlı ya da liberalizme karşı olarak kabul edebiliriz (Köksal, 2002: 114; Tan, 1990: 164).

Anayasa Mahkemesi'nin, düzenleyici sürece ilişkin en önemli özelliğinin, teknolojik gelişme ve iktisadi analizlerle uyumlu olmayan, muğlak bir kamu yararı ve kamu hizmeti tanımı benimsiyor olmasıdır (Ulusoy, 2005; Oğuz ve Çetin, 2005; Ulusoy, 2001; Birsal, 2001). Bundan sonraki kısımda detaylı olarak tartışıldığı gibi Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetlerinin gördürülmesinde siyasi iktidarlara tercih edilen yöntemlerin Anayasa'ya uyumunun yorumlanması, mülkiyet haklarının tanımlanması ve işletilmesi, kamulaştırma gibi konularda içtihat hakkını, açık bir şekilde müdahaleci olarak kullanmıştır.

Bu dar ve muğlak kamu yararı ve kamu hizmeti yorumları neticesinde, Türk Telekom'un özelleştirilmesi için yapılan ilk girişimler, Anayasa Mahkemesi tarafından engellenmiştir (Akdemir vd., 2005: 153). Aynı şekilde elektrik piyasasındaki Yap İşlet Devret (YİD) tipi sözleşmelerle faaliyet gösteren şirketlerin özelleştirilmesi, Anayasa Mahkemesi tarafından engellenmiştir. Mahkeme, elektrik hizmetlerinin bir kamu hizmeti olduğunu ve YİD sözleşmelerinin, imtiyaz sözleşmeleri sayılarak, kamu idare hukuku bünyesinde değerlendirilmesi gerektiğini karara bağlayarak, özel hukuk altında faaliyet gösteremeyeceğini yorumlamıştır. Böylece elektrik piyasasında özelleştirmeler, anayasal olarak engellenmiştir (Atiyas ve Dutz, 2005; Oğuz ve Çetin, 2005).

Oysa yine Anayasa Mahkemesi'nin 1985'te almış olduğu bir kararda da ifade edildiği gibi Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, "*Anayasa ilkelerine ters düşmemek koşuluyla iktidarların, ekonomi alanında, liberal veya müdahaleci bir politika izlemelerine engel*" teşkil etmemektedir¹²⁰. Ancak Yüksek Mahkeme, almış olduğu kararlarda bu görüşünü, kendisi etkisizleştirmektedir. Böylece siyasi tercihlere dolaylı olarak yön vererek, düzenleyici süreci şekillendirmektedir.

3.3.2. Danıştay

Türkiye'de düzenleyici sürecin yargı kanadında bir diğer belirleyici kurum, Danıştay'dır. Danıştay özellikle kamu hizmetleri olarak adlandırılan ağ endüstrilerinin regülasyonunda belirleyicidir. Zira bu endüstrilerde sağlanacak kamu hizmetlerinin şartlarının belirlenmesi ve sözleşmelerin uygulanması aşamasında denetim görevi Danıştay'ın olmuştur (Ulusoy, 2001). Bu durumda Danıştay'ın düzenleyici süreç üzerinde üç yönden olumsuz etkisi olmuştur. İlk olarak 1999'da Anayasa'da gerçekleştirilen uluslararası tahkim düzenlemesine kadar, Anayasa Mahkemesi, bu endüstrilerdeki hizmetlerin, kamu yararı gereği bir kamu hizmeti olduğunu ve bu nedenden dolayı, sözleşmelerin idare hukuku bağlamında ancak bir imtiyaz sözleşmesi olabileceğini ve Danıştay tarafından denetlenmesi gerektiğini karara bağlamıştı. Bir yüksek yargı kurumunun sözleşmeler üzerinde söz sahibi olması, tek başına bir sorun oluşturmazken, Danıştay'ın da, Anayasa Mahkemesi gibi özelleştirmeleri önleyen kamu

¹²⁰ 18.02.1985 tarih ve E.984/9 ve K. 985/4 sayılı karar.

yararı kavramı bağlamında kararlar alması, düzenleyici sürecin özel sektör tarafından desteklenmesini ve etkinliğini engellemiştir. Bunun önüne geçebilmek için 1999'daki düzenleme, Danıştay'ın bu yetkisini kaldırmasına rağmen, Danıştay, 2002 yılında almış olduğu bir kararla¹²¹, elektrik piyasasında kamu hizmetinin gördürülmesi için uygulanan YİD sözleşmelerinde ilk yetkili yargı makamının kendisi olduğunu tekrar karara bağlamıştır. Anayasal düzenlemeye rağmen, Danıştay'ın bu kararı, özel hukuk kapsamında olması gereken sözleşmelerin, tekrar idare hukuku bağlamında değerlendirilmesine imkan tanımıştır. Bu durum açıkça düzenleyici kurumsal yapı arasında bir çatışmanın ve oldukça yüksek politik işlem maliyetlerinin varlığına işaret eder.

Danıştay'ın, süreç üzerindeki ikinci olumsuz etkisi, daha önceleri regülasyona ilişkin sözleşmeler ve şimdilerde BDK'ların düzenleyici kararları üzerindeki yargısal inceleme sürecini sorun olacak kadar geciktirmesidir (Ulusoy, 2001, 2005: OECD, 2002). Halihazırda Türkiye'de BDK'ların kararlarının uygulanması ve iptal edilmesi sürecinde idari yargı sistemi vardır¹²². Bir düzenleyici kurumun kararına itiraz eden taraf ya da taraflar, esas veya usul bakımından iptal davası açabilirler. Ancak Türkiye'deki mahkeme süreçleri yıllarca sürebildiğinden, uyuşmazlık durumunun çözümü uzun zaman alır. Bunun bir nedeni, Danıştay gibi kurumların, her alanda uzman yargıçlardan oluşmasının mümkün olamamasıdır. Böyle bir itiraz süreci, işletmeler açısından maliyetli olduğundan, bu yola fiilen başvurulması hukuki sürecin bu zaafından dolayı engellenmektedir (OECD, 2002: 144). Sonuçta firmaların, yargı denetimine olan güvenini zedelemektedir. Düzenleyici kurumların düzenleyici kararlarına ilişkin davaların, alanında uzman yargı mensuplarından oluşan, ihtisas mahkemeleri tarafından değerlendirilmesi gerekir. Bunun için, her endüstrinin regülasyon uyuşmazlıkları konusunda özel bilgi ve uzmanlığa sahip mahkemeler

¹²¹ Danıştay 10. dairesi, Karar No. 347, (2002).

¹²² Anayasa Mahkemesi ve Danıştay, BDK'ların yargısal denetimini, 1982 Anayasası'nın 125. maddesi bağlamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı görmemektedir (Ulusoy, 2000: 281; Parlak ve Sobacı, 2005: 266). Dolayısıyla bağımsız olan bu kurumların yargı denetiminde özel bir yargı süreci olan geleneksel idari yargı denetimi uygulanmaya devam etmektedir. Bu durum, ekonomi yönetiminde gelişen kurumsal yapıya uygun bir yargı yapısının tesis edilememesine ve günümüz sorunlarının, eski yöntemlerle çözülmeye çalışılmasına neden olmaktadır.

kurulacağı gibi, alt yapı endüstrilerinin tamamından sorumlu tek bir yapı da tesis edilebilir¹²³.

Danıştay'ın eleştiriye neden olan üçüncü olumsuz etkisi, yargısal inceleme esnasında, idareyi, özel sektöre karşı koruyucu tavır sergilemesidir. Böylece ilgili tasarımlardan, idareye yükümlülük getirecek hükümleri çıkararak, özel girişimcileri, gerçekleşmesinde kamu yararı bulunan ve fiilen devletçe finanse edilmesi mümkün olmayan büyük hizmet ve altyapı projelerini üstlenmekten vazgeçirmektedir (Ulusoy, 2001).

3.3.3. Yargı Kararlarının Düzenleyici Süreç Üzerindeki Etkisi

Türkiye’de kamu hizmetlerinin ya da KİT’lerin özelleştirilmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın yorumları, kaynağını Anayasa’dan alan kamu yararı görüşüne göre şekillenmektedir. Ancak Türkiye’de hukuki yapının kamu yararı yorumunun, değişen ve gelişen teknolojik ve iktisadi anlamda teorik koşullara göre şekillenmediği, bu nedenle yapılması iktisadi açıdan gerekli olan özelleştirmelerin, genellikle yargı tarafından iptal ya da ret edildiği görülmektedir (Savaş, 1998). Zira Anayasa Mahkemesi’nin 1986’da vermiş olduğu bir karara¹²⁴ göre *“kamu yararı olan hallerde, milli ekonominin gerekleri ve sosyal amaçlarla, özgürlüklere kimi sınırlamalar”* getirilebileceği, *“devletin, teşebbüslerin güven ve kararlılık içinde çalışması için gerekli gördüğü tedbirleri almasında, hem teşebbüs sahiplerinin hem de bu teşebbüsler aracılığı ile toplumun yararının söz konusu”* olacağı kabul edilmektedir. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi ve Danıştay, uzun yıllar boyunca hem kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri ile özel sektör temsilcilerine gördürülmesine karşı çıkarak, özel sektöre, ancak imtiyaz sözleşmeleri ile gördürülebileceğini hükme bağlamış, hem de uyumsuzluk durumlarında uluslararası tahkime gitmeyi kategorik olarak reddetmiştir (Ulusoy, 2005). Buna göre kamu hizmetlerinin gördürülmesinde

¹²³ New York City’de, şehir içi ulaşım hizmetlerinden sorumlu bir düzenleyici kuru (New York City Taxi and Limousine Commission) bulunmasına rağmen, ulaşım endüstrisi ile ilgili şikayetlerin değerlendirildiği, uzman bir mahkeme bulunmakta ve tüm şikayetler, burada, mahkeme süreci ile sonuca bağlanmaktadır.

¹²⁴ 26.06.1986 tarih ve E. 985/9-K. 986/14 sayılı karar.

özel sektör katılımı, yargısal süreç tarafından mümkün olduğu kadar minimize edilmiştir.

Yine bir başka kararda¹²⁵ Anayasa Mahkemesi'nin, kamu yararı kavramını, teknolojik ve iktisadi gelişmelerle uyumlu olarak yorumlamak yerine, olabildiğince genişletme eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Bu karara göre Anayasa Mahkemesi, *“Bu sözleşme, (YİD tipi sözleşmeler) özel hukuk hükümlerine tabidir”* düzenlemesini, Anayasa'nın 2 (Cumhuriyetin Nitelikleri), 11 (Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü), 37 (Kanuni Hakim Güvencesi), 125 (Yargı Yolu) ve 155 (Danıştay) maddelerine aykırı bularak, oy birliği ile iptal etmiştir. Bu kararda Anayasa Mahkemesi, anayasal yetkiyle kamu yararı kavramını olabildiğine genişleterek, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini, cumhuriyetin temel niteliklerine bile aykırı bularak reddetme yolunu tercih etmiştir. Ayrıca bu kararı alırken, yine Anayasa'nın bağlayıcı unsurları olan, 35 (Mülkiyet Hakkı), 48 (Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti) ve 90. (Milletlerarası Anlaşmaları Uygun Bulma) maddelerini hiçbir şekilde dikkate almadan, doğrudan kısıtlayıcı olarak yorum getirmiştir¹²⁶ (Birsal, 2001: 122).

Yargının, kamu yararını bu kadar genişleterek özelleştirmelere karşı çıkmasının ardında yatan neden, KİT'lerin, Cumhuriyet döneminde, bürokratik ve siyasi elitler tarafından, ülkenin yeniden inşasında iktisadi alt yapının oluşumu için, bir Cumhuriyet projesi olarak kurulması ve yargının da bugün bile bu mirasa sahip çıkma kaygısıdır. KİT'ler, Atatürk'ten kalma bir miras olarak görülmekte ve bu nedenle, kendilerini “ulusal yararın (kamu yararı) koruyucusu” olarak gören bürokratik elitler arasında özelleştirilmeleri ve liberalleştirilmeleri konusunda yaygın bir kabul ortaya çıkmamaktadır. Bu görüşü savunanlar arasında özelleştirme konusundaki isteksizliğin önemli bir gerekçesi, Atatürk döneminde KİT'lerin mülkiyetinin devletten özel sektöre transferinin çok kısıtlı olması yatmaktadır. Bu “Yeni-Devletçi (Neo-Etatist)” bürokratik yapı, 1980'lerde iktisat politikalarında meydana gelen radikal değişimlere rağmen, özelleştirmeyi de içeren kamu sektörü reformları karşısındaki devletçi duruşunu korumaya devam etmiştir (Öniş, 1991b: 164). Yüksek seviyede merkezîyetçi-devletçi bürokrasi ve devlet geleneği, reform döneminde baskın olmaya devam etmiştir. Ancak

¹²⁵ 28.06.1995 tarih ve E. 94/71; K. 95/23 sayılı karar.

¹²⁶ Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı üzerine ayrıntılı bir eleştiri için Birsal (2001)'e bakılabilir.

Savaş'ın (1998) da belirttiği gibi özellikle kamu hizmeti kavramı, 1910 yılında çıkarılmış olan yasalara ve onları yorumlayan kaynaklara göre kabul edilmek yerine, mevcut hukuki yapı çerçevesinde, iktisadın bu konuda getirdiği teorik yenilikler göz önüne alınarak yeniden tanımlanmalıdır. Aksi durumda “yeni devletçi” anlayışa sahip yargı mensupları, kamu hizmetlerinin regülasyonunda, iktisadi gelişmelerin gerisinde bir tercihle rol oynamaya devam edeceklerdir.

Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi'nin kamu hizmetleri ve kamu yararı gibi konularda almış olduğu kararlar, en azından piyasalara giriş engeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin görüldüğü piyasalara girişi düzenleme konusundaki tercihin, Anayasal olarak da kanun koyucuya bırakıldığı bir durumda, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yorumları, suni bir piyasaya giriş engeli olarak değerlendirilebilir. Ayrıca siyasi otoritenin, özellikle yabancı yatırımcıları, kamu hizmetlerinin regülasyonu sürecine dahil etme çabaları, yargı kanadından gelen dirençle engellenerek, düzenleyici sürecin işlem maliyetleri artırılmaktadır. Bu bağlamda, yabancı yatırımcılar açısından ülkemizdeki asıl sorunun *Türk İdare Hukukuna* karşı duyulan bir güvensizlikten ziyade, *Türk İdari Yargısına* karşı oluşan güvensizlik olduğu söylenebilir (Ulusoy, 2005: 29).

3.4. Düzenleyici Taahhüt Sorunu ve Anayasa'da Uluslararası Tahkim Değişikliği

Özellikle yargı kanadından piyasaya girişi engelleyici müdahalelerin yoğun olduğu ülkelerde yatırımcılar açısından bir düzenleyici taahhüt unsuru, uluslararası yargı kurumları tarafından yapılan denetimlerin hakemliğidir. Bu yapıya uluslararası tahkim denmektedir. Türkiye, uzun yıllar boyunca düzenleyici süreçteki uyuşmazlıklar için, özel sektör yatırımcılarının uluslararası tahkime gitmesini anayasal olarak kabul etmemiştir. 1999'da tahkime imkan tanıyan bir Anayasa değişikliğine gidilmiş olmasına rağmen, beklenen kurumsal değişim sağlanabilmiş değildir. Cari dönem itibarıyla, Anayasa, bu konuya açıklık getirememektedir. Dolayısıyla düzenleyici süreçteki belirsizlik devam etmektedir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nin, “*niteliği gereği*” ve “*önemli*” kamu hizmetleri gibi açık olmayan kavramlarla düzenleyici sürecin işlerliğini

engellemesi, halkın iradesini temsil noktasında önemli bir meşruiyet sorunu oluşturmakta ve hukuk devleti ilkesini zedelemektedir (Ulusoy, 2001: 22).

1999'daki Anayasa değişikliği ve tahkim yolunun açılması da bu sorunu çözücü nitelikte değildir. Bu değişiklik, sadece, yeni bir kamu hizmeti gördürme yöntemi olarak, “*özel hukuk sözleşmesi ile kamu hizmeti gördürme*” ilkesini anayasal hale getirmiştir. Bu bağlamda kamu yararını gerçekleştirme tekniği olarak kamu hizmeti gördürme yöntem ve tekniklerini belirleme yetkisi, açık bir şekilde yasamanın yetkisine bırakılmalıdır. Bunun dışında Türkiye’de düzenleyici sürecin taahhüdü açısından, tahkim konusundaki Anayasa değişikliğine ilave olarak, kamu yararı ve kamu hizmeti kavramları üzerindeki geçmiş dönemin tortularını tamamen kaldırmak için, siyaset ve yargı kurumları arasında bir görüş birliğine varılması gerekir. Ancak bunun aksine, yargı kurumlarının sürece tek taraflı olarak dahil olma çabası devam etmektedir.

Özellikle YİD tipi kamu hizmeti gördürme yöntemlerinde yabancı yatırımcıların “*anlaşmazlıkların halli mekanizması olarak uluslararası tahkim olmazsa finansman sağlamayacakları*” düşüncesiyle gerçekleştirilen anayasadaki tahkim değişikliği, bugün itibarıyla beklenen etkiyi yapmış değildir (Emek, 2001: 23). Çünkü daha önce ifade edildiği gibi yatırımcı açısından düzenleyici sürecin güvenilirliği, hukuksal mevzuatla ilgili değil, yargı kurumlarının bu yapıyı yorumlama şekliyle ilgilidir (Ulusoy, 2005). Yargı kurumlarının kamu yararını, dar bir içerikle tanımlama geleneği devam etmektedir. Örneğin tahkime rağmen, Danıştay’ın rolü devam etmekte ve bu değişiklikten sonra da YİD türü sözleşmelerde yetkili olarak karar verebilmektedir. Ancak bu tür kamu hizmeti gördürme sözleşmelerinde tercih, siyasi otoritenindir ve bundan sonra anayasal olarak bu tercihi nasıl yapacağı konusunda da bir engel bulunamamaktadır. Dolayısıyla hukuk kanadından gelen bu tür keyfi müdahaleler, sürecin işlem maliyetleri ve güvenilirliği açısından negatif etkiler yapmaya devam etmektedir.

Danıştay’ın, BDK’ların varlığına ve uluslararası tahkim düzenlemesine rağmen düzenleyici süreçteki etkin olmayan denetleyici rolü, Türkiye’de alt yapı endüstrilerinde yabancı yatırımcıların hala daha girmemesine veya girenlerin de güvenilir olmayan yatırımcılar olmasına neden olmuştur. Sonuç olarak 1999’daki Anayasal düzenleme, düzenleyici taahhüt açısından olumlu bir adım olsa da, yargı kurumlarının devam eden

direnci, Türkiye'nin uluslararası yatırımcılar arasındaki riskli imajının devamına ve güvensizliğe neden olmaya devam etmektedir (Ulusoy, 2005).

3.5. Kamu Hizmetleri Dışında Yargının Rolü

Türkiye'de düzenleyici sürecin güvenilirliği açısından bir diğer gösterge, kamu hizmet sektörleri dışındaki piyasalarda, siyasi iktidarla ile yargı kurumları arasındaki sorunlardır. Özellikle yasalardaki boşluklardan kaynaklanan sorunlardan dolayı, pek çok defa siyasi iktidarların almış olduğu kararlar, yargı kurumları tarafından engellenmektedir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının engellendiği örneklerde düzenleyici taahhüdün önemli ölçüde zedelendiğini ve gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'de çok fazla ihtiyaç duyulan yabancı sermayenin ülkeye girişi önünde önemli bir engel teşkil ettiğini görmek mümkündür. Bu örneklerden bir tanesi, Normandy isimli madencilik şirketinin, Bergama-Ovacık'taki altın maden şirketi kurma çabalarıdır. 1989'da %100 yabancı sermaye ile Türkiye'ye giren ve eski adı Eurogold olan Normandy Madencilik Şirketi'nin ilk toplam yatırım miktarı 100 milyon dolardı. Şirket, Çevre Bakanlığı gibi ilgili bakanlıklardan yatırım için gerekli tüm belgeleri ve daha sonra zorunlu olmadığı halde, Çevre Etki Değerlendirme (ÇED) Raporunu alarak faaliyetine başlamıştır¹²⁷. Bu bağlamda, su kirliliğine neden olmayacak şekilde bir stoklama yapmak ve negatif çevresel dışsallık üretmemek için gerekli teknolojiyi tesis etmiş ve bu durumu raporlandırmıştır. Bu doğrultuda şirket, siyasi sorumlulardan (ilgili bakanlıklar) gerekli izinleri almasına ve faaliyete başlamasına rağmen, defalarca aksi yönde mahkeme kararlarıyla karşılaşmış ve 2005'te Türkiye'den ayrılmıştır (Dutz vd., 2005: 278).

Şirketin karşılaştığı hukuki sorunlar, çevre sakinleri ve sivil toplum örgütlerinin, Çevre Bakanlığı'nın vermiş olduğu yetkinin iptaline ilişkin bölge mahkemelerinde 1994'de açmış olduğu davayla başlamıştır. 1997'de şirket faaliyet aşamasına gelmiş olmasına rağmen, Danıştay, bakanlığın vermiş olduğu yetkiyi iptal etti ve şirketin faaliyetlerine 1999 itibarıyla son verilmesini karara bağladı. Danıştay'ın kararına göre şirketin faaliyetleri, çevre ve sağlık için risk içeren siyanür kullanımını gerektirmekte ve

¹²⁷ Şirket, maden arama için ilk onay aldığı anda, Türkiye'de çevre düzenlemelerine ilişkin ÇED Raporu alma zorunluluğu bulunmamaktaydı.

bu da, “*tüm vatandaşların, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduklarını*” tanımlayan Anayasa’nın 17. maddesini ihlal etmekteydi. Böylece siyasi sorumlulardan yetki alan şirketin faaliyetleri Anayasa’ya uygun olmadığı için sonlandırılmıştır. Ancak Danıştay’ın kararı doğru olmadığı yönünde eleştirilmiştir (Dutz vd., 2005).

Madencilik alanında kullanılan yöntemin insan sağlığı için zararlı olduğu kararı teknik içeriklidir. Bu nedenle Danıştay’ın almış olduğu karar, teknik bir karardır. Danıştay böyle teknik bir konuda karar verme yetkisine ve bu yöntemin kullanılmasını yasaklama sorumluluğuna sahip değildir. Aksine sorumluluk, ilgili bakanlıklarda ya da devlet kurumlarında bulunmaktadır. Bunun dışında Normandy, lisans alabilmek için gerekli koşulları yerine getirerek çalışma iznini almıştır. Bu durumda ya siyasi iktidarın vermiş olduğu izin doğru değil, ya da Danıştay’ın kararı yeteri kadar inceleme içermemektedir. Yine de bu karara karşılık olarak Normandy, 1998’de siyanürü yok edici bir sistem ve sıfır su kirliliği sağlayan yeni bir tesis gibi ilave güvenlik araçları alarak, Çevre Bakanlığı’na idari izin için tekrar başvurdu. Normandy’nin bu aşamada tesise katmış olduğu araçlarla birlikte, Ovacık’taki tesis, dünyada çevresel koruma açısından bilinen en iyi tesislerden biri olmuştur. Bu başvuru üzerine Çevre Bakanlığı, Başbakanlığa başvurdu ve Başbakanlık, TUBİTAK’tan bu süreci değerlendirmesini istedi. TUBİTAK’ın raporu sonucu şirkete bir yıllığına geçici faaliyet izni verildi ve şirket, Haziran 2001’de tekrar faaliyet geçti. Ancak şirket, Çevre Bakanlığı, Orman Bakanlığı ve Başbakanlık ilişkileri, yaklaşık 10 ayrı davayla tekrar yargısal incelemeye alındı ve 2002’de İzmir’de bir idare mahkemesi, bu iznin kamusal mal durumunu ihlal ettiğini belirterek, şirketin faaliyetlerinin Nisan 2002’de durdurulmasını karara bağladı. Bu karara karşı hükümet, Normandy’nin faaliyetlerine devam etmesi için tekrar özel bir izin çıkardı.

Normandy örneği, Türkiye’de hukuk yapma ve uygulama sürecinin, yatırımcılar için güvenilir ve açık olmaktan uzak olduğunu göstermektedir. Şirket açıkça gerekli idari prosedürü takip etmesine ve gerekli düzenlemelere uymasına rağmen, hükümetten aldığı yetkilendirmeler hukuki süreç içerisinde yasal olarak korunamamıştır. Son olarak TUBİTAK raporu ve Başbakanlık onayına rağmen tesis, Ağustos 2004’de tekrar kapatılmıştır. Bu gelişmelerle karşı karşıya kalan Normandy Madenciliğin ilk ve esas

ortağı olan ana şirket konumundaki Amerikan Newmont Madencilik Şirketi, Türkiye’den ayrılmıştır.

Bir diğer önemli örnek, şeker üretimi yapmak amacıyla faaliyet göstermek için kurulan ABD kökenli Cargill şirkettir. İstanbul’da 1990’da üretime başlayan Cargill şirketi, 1998’de yasal mevzuatın gerektirdiği tüm izinleri alarak ve kullanılması gerek her türlü teknolojiyi temin ederek, Bursa’da ilave bir tesis kurmasına rağmen, defalarca dava edilmiş ve üretim sürecinde belirsizlikler yaşanmıştır. Özellikle 2001’de başlayan 4 farklı mahkeme süreci, Cargill’in Türkiye’deki yatırım sürecini belirsizleştirmektedir. Cargill, piyasada tutunmaya çalışırken ve çıkan tüm yeni mevzuatın gereklerini yerine getirirken, devam eden davaların şirket aleyhine sonuçlanması halinde şirketin yaptığı yatırımların ne olacağı konusunda, siyasi otorite dahil kimse güvence verememektedir. Bu iki örnek, yatırımcıların, Türkiye’de çok sık değişen hukuk kuralına güvenini zedelemektedir. Bu güvensizlik, tüm şirketler için yatırımlar üzerinde olumsuz bir etki yapmaktadır¹²⁸ (Dutz vd., 2005).

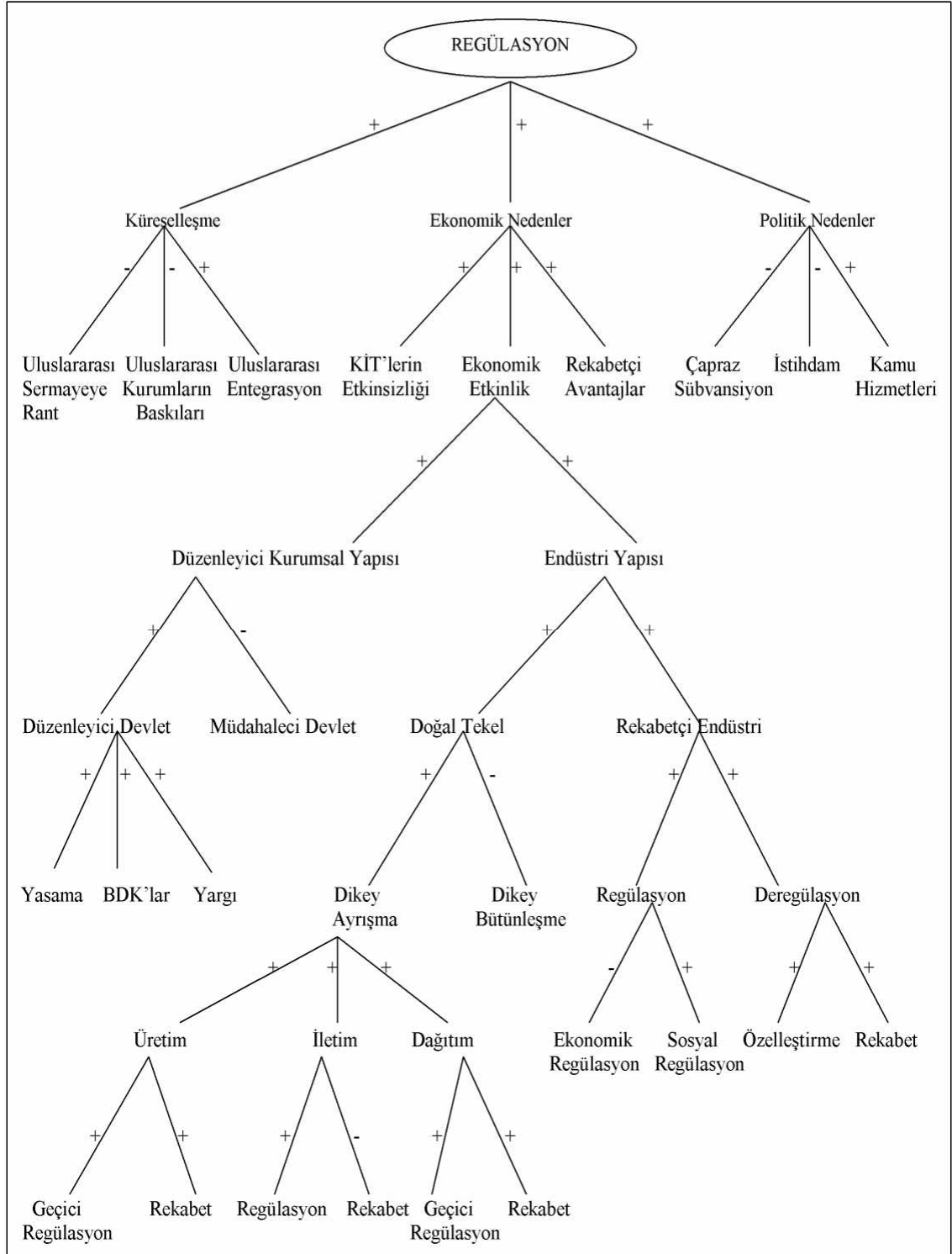
4. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ SÜREÇ İÇİN KARAR AĞACI ÖNERİSİ

Türkiye, BDK’ların tesis edilmesiyle düzenleyici devlet modeline geçmiştir. Bu geçiş süreci, kurumlar arasındaki uyum sorunlarından dolayı yüksek işlem maliyetlerine neden olmaktadır. Düzenleyici süreçte rol alan kurumlar, regülasyona ilişkin kararlarında iktisadi anlamda etkinlik sağlayamamaktadırlar. Özellikle siyasi iktidarlar ve yargının iktisadi regülasyonlara bakışı, iktisadi olmaktan çok, politik ve hukukidir. Siyasi kurumsal yapı, BDK’lara düzenleyici yetki devrini uygulamaya geçirememiştir. Yargısal süreç, genellikle rekabete geçişi düzenleyen yasaların önünde engel oluşturmaya ve devam etmektedir. Ayrıca hem yasama hem de yargı, BDK’ların anayasal bir zemine oturmasında kayıtsız kalmaktadır. BDK’lar, bu yapı içinde yasalarla kendine tanınmış yetkileri kullanmaktan çekinmektedirler. Dolayısıyla Türkiye’de düzenleyici süreç, iktisadi rasyonaliteden yoksun devam etmektedir. Bu

¹²⁸ Cargill’in yaşadığı sorunlar, ayrıca şeker piyasasındaki bir başka soruna işaret etmektedir. Piyasa ile ilgili düzenleyici yetkiye sahip ŞK tesis edilmesine karşın, bu süreçte kurumun düzenleyici yetkisini kullanıp, inisiyatif alamadığı da gözlenmektedir. Dolayısıyla ŞK’nın, özellikle yatırımların gerçekleşmesini sağlamak açısından son derece önemli olan düzenleyici işlevleri yerine getir(e)mediği kabul edilmektedir.

anlamda geçiş döneminin daha istikrarlı ve düşük işlem maliyetleriyle gerçekleşmesi için aşağıdaki karar ağacında önerilen politika belirleme süreci yol gösterici olabilir.

Şekil 6.1. Türkiye İçin Bir Düzenleyici Karar Ağacı Önerisi



Öncelikle genel anlamda bir regülasyon politikasına karar veren siyasi otorite için üç temel gerekçe sıralamak mümkündür. Bunlar, küreselleşme sonucu gerçekleşen ilişkiler, iktisadi ve siyasi gerekçelerdir. Küreselleşme açısından baktığımızda bir ülke, düzenleyici sürecini uluslararası organizasyonların ve küresel sermaye gruplarının isteğine göre değil, uluslararası ekonomik işbirliğini geliştirmek için şekillendirmelidir. Siyasi olarak değerlendirdiğimizde regülasyon, Türkiye’de çok yaygın olan kamu kesiminde istihdamı artırmak ve kamu kurumları arasında çapraz sübvansiyon sağlamak amacıyla kullanılmamalıdır. Politik açıdan regülasyonun gerekçesi, bir ülkenin alt yapısını oluşturan kamu hizmetlerinin tüm ülke vatandaşlarına, rekabetçi koşullarda ulaştırılması olmalıdır.

Bunların dışında regülasyon temel gerekçesi iktisadidir. Bu bağlamda regülasyondan beklenen, KİT’lerin etkinsizliğini çözmek, rekabetçi avantajlar sağlamak ve iktisadi anlamda etkin piyasa yapıları tesis etmek olmalıdır. Regülasyonda iktisadi etkinliği gerçekleştirmenin temel belirleyicileri, düzenleyici kurumsal yapı ve ilgili endüstri yapısıdır. Düzenleyici kurumsal yapı, müdahaleci devlet yapısından çok, güçlerin ayrılığı ilkesini kullanan düzenleyici devlet modelini içermektedir. Buna göre yasama, yürütme ve yargı, düzenleyici politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında, görev tanımları içinde kalarak rol almalıdır. Siyasi iktidarların tek belirleyici olduğu müdahaleci devlet modeli tercih sebebi olmamalıdır.

Siyasi iktidarlar, deregülasyon, özelleştirme, rekabet kanunu gibi genel politikaları belirlemelidir. Bu genel politikaları yürütme ve denetlenme yetkisi, BDK’lar ve bağımsız yargıya bırakılmalıdır. BDK’lar ve bağımsız yargı, düzenleyici politikaları iktisadi koşullara göre değerlendirebilecek, alanında uzman kişilerden tesis edilmelidir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi yüksek yargı kurumları, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarını, iktisadi ve teknolojik gelişmeler paralelinde yeniden yorumlamalı ve düzenleyici süreci buna göre denetlemelidir. BDK’lar, yasal olarak sahip oldukları siyasetten bağımsızlık özelliklerini ilgili oldukları endüstrilerin regülasyonunda açık olarak kullanabilmeliler. Aksi durumda siyasetten bağımsızlıklarının, kurumsallaşması ve yerleşik hale gelmesi zaman geçtikçe zorlaşacaktır.

Endüstri yapısı açısından baktığımızda doğal tekel ve rekabetçi piyasalar farklı bağlamda regülasyona tabi olmalıdır. Doğal tekel piyasalardaki dikey bütünleşik yapı,

yerini dikey ayrışmaya bırakmalıdır. Bu bağlamda ağırlıklı olarak iktisadi regülasyona konu olan kamu hizmetleri, üretim, iletim ve dağıtım sektörleri olarak ayrılmalı ve her sektör kendi yapısına uygun olarak regüle edilmelidir. Üretim ve dağıtım aşamalarında giriş ve fiyat regülasyonları, rekabet piyasaya tam olarak yerleşene kadar geçici olmalıdır. Bu regülasyonlar siyasi otorite tarafından değil, BDK'lar tarafından gerçekleştirilmelidir. Rekabetin tesis edildiği durumda regülasyon, sosyal içerikli olarak devam etmelidir. İletim kısmında rekabet yerine, giriş ve fiyat regülasyonları tercih edilmelidir. Bu durumda BDK'lar, iletim hizmetine üretim ve dağıtım kısmındaki rekabetçilerin tarafsız ve aynı maliyetle erişimini sağlamalıdır.

Doğal tekel olmayan rekabetçi endüstrilerin regülasyonu, farklı değerlendirilmelidir. Bu tür endüstrilerde fiyatları, ücretleri ve girişi belirleyen regülasyonlar, yerini piyasa süreçlerine bırakmalıdır. Piyasada kaç firmanın olacağı, ücret ve fiyatların nasıl belirleneceği, bir düzenleyici otorite tarafından değil, piyasa tarafından gerçekleştirilmelidir. Çevre, sağlık, güvenlik ve tüketici koruma konularına ilişkin sosyal regülasyonlar istikarlı bir şekilde uygulanmalıdır. Bu bağlamda rekabetçi endüstrilerde özelleştirme ve rekabete geçişi sağlayacak olan deregülasyon süreci başlatılmalıdır.

SONUÇ

Bu tezin ulaştığı sonuçları dört kısımda özetleyebiliriz. İlk olarak çalışma, literatürde dağınık duran regülasyon teorilerini tarihsel ve nedensel bir sınıflandırmayla vermiştir. İkinci olarak, bu teoriler paralelinde iktisadi regülasyonların neden ve nasıl etkin olamayacağı tartışılmıştır. Bu etkinsizlikler sonucunda deregülasyon, özelleştirme ve rekabetin, düzenleyici sürecin tercih edilen politikaları olduğu ifade edilmiştir. Üçüncü olarak, son dönemde regülasyon üzerine yoğunlaşan yeni kurumsalcı iktisadın işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt yaklaşımı analiz edilerek, bu yaklaşım oyun teorik bir denemeyle yapılandırılmıştır. Tezin bir diğer sonucu, Türkiye’deki düzenleyici süreç analizini içermektedir. Bu bağlamda Türkiye’deki düzenleyici sürecin, işlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt perspektifinden, regülasyon iktisadı literatüründeki gelişmelere uygun biçimde işleyip işlemediği analiz edilmiştir. Biraz daha ayrıntılı olarak tezin ulaştığı sonuçları aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

1. Regülasyon iktisadı, bir iktisat alt disiplini olarak gelişmeye devam etmektedir. Regülasyonun kamu yararı teorisinden bu yana, pek çok iktisadi regülasyon teorisi geliştirilmiştir. Bu teorilerin tamamı kendi içinde tutarlı olmakla birlikte, değişen iktisadi koşullar ve devletin ekonomiye müdahale şeklinin hızla değişiyor olması, bu alanda genel geçer bir tek teorinin kabul görmesini zorlaştırmaktadır. Literatür, henüz doğal sınırlarına ulaşmış değildir.

Regülasyonun kamu yararı teorisi, özellikle doğal tekel literatüründeki gelişmelere kadar piyasa başarısızlıklarından dolayı, devletin ekonomiye müdahalesinde katı bir yaklaşım önermiştir. Dışsalılık, kamusal mal, tekелci piyasalar ve asimetrik bilgi sorunlarından dolayı devletin, piyasaya giriş ve çıkışları kısıtlaması, fiyatlar ve ücretler üzerinde belirleyici olması kabul görmüştür. Ancak doğal tekel endüstrilerdeki firmaların maliyet yapılarında önemli azalmalara neden olan teknolojik gelişmeler ve Demsetz ve Baoumol’un rekabetçi piyasa teorilerinin ortaya çıkması ile birlikte kamu yararı perspektifinden tekелci piyasalara devlet müdahalesi önemini yitirmeye başlamıştır. Aynı şekilde Coase’un mülkiyet hakları yaklaşımı, dışsalılıkların çözümünde devlet müdahalesine alternatif bir politikayı, düzenleyici sürecin gündemine taşımayı başarmıştır.

Bu gelişmeler paralelinde yapılan ampirik çalışmalar, piyasaya girişi ve fiyatları düzenleyen iktisadi regülasyonların etkinsizliğini göstermeyi başarmıştır. Chicago Okulu iktisatçı ve hukukçularından Stigler, Posner, Peltzman ve Becker'in öncülük ettiği bu çalışmalar, regülasyonun özel çıkar grupları teorisini ortaya çıkarmıştır. Bu teori ile birlikte ilk defa regülasyonun, tekелci bir piyasayı rekabetçi yapmak için değil, aksine rekabetçi endüstrileri tekел konumuna getirmek için, endüstri içindeki çıkar grupları tarafından istendiğı ifade edilmiştir. Bu iddia üzerine gelişen teori, iktisadi regülasyonların neden olduğı servet (refah) transferleri ve sosyal refah kayıplarının çok yüksek olduğunu göstermeyi başarmıştır.

Regülasyonun kamu yararı teorisine ikinci eleştiri, Virginia Okulu iktisatçıları Buchanan ve Tullock'tan gelmiştir. Özellikle kamu yararı kavramının belirsizliğinden hareket eden regülasyonun kamu tercihi teorisi, regülasyonun neden olduğı yapay rantların, çok büyük iktisadi etkinsizlik kaynağı olduğunu göstermiştir. Kamu tercihi teorisinin regülasyon eleştirisi, sadece tekeller ile sınırlı kalmayıp, dışsallıkları da kapsamıştır. Bu bağlamda tekellerin regülasyonunda ortaya çıkan rant arama faaliyetlerinden kaynaklanan kayıpların "hırsızlık" gibi etkinsizliğe neden olduğı ve devletin ekonomiye müdahalesinin, daha fazla negatif dışsallık sağladığı savunulmuştur.

Coase'un mülkiyet hakları perspektifinden hareket eden Avusturya Okulu yaklaşımı da bir endüstrinin regülasyonunu, regülasyonla ortaya çıkan servete ilişkin mülkiyet haklarının belirlenmesiyle açıklamaktadır. Özellikle Benson, regülasyonla belirlenen mülkiyet hakları ve servet dağılımının, ekonomide piyasa sürecine benzer bir girişimsel faaliyet getireceğini belirtmiştir. Ancak bu girişimsel faaliyet, kar güdüsüyle hareket eden müteşebbisten çok, yeni mülkiyet hakları tanımlamasının neden olduğı yapay rantlar peşinde koşan fırsatçılığı ifade etmektedir. Bu anlamda Avusturya Okulu yaklaşımı ile kamu tercihi teorisinin, regülasyona farklı yerlerden aynı eleştiriyi getirdiğini söyleyebiliriz.

Regülasyonun piyasa başarısızlıkları ile ilgili eleştirisine yönelik diğer teori, Laffont ve Tirole gibi iktisatçıların geliştirdiğı yeni regülasyon teorisidir. Bu teori, regülatörün tekелci bir firmanın fiyat yapısını belirlerken, karşılaştığı sorunları analizin merkezine alarak regülasyonun nasıl etkinlik sağlayamayacağını göstermiştir. Etkinsizliğin nedeni,

asimetrik bilgidir. Bir regülatör, firmanın maliyet yapısı hakkında firma kadar bilgi sahibi olmadığından, fiyat regülasyonunda, belirsizlik ve ters seçim gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar regülasyonun en iyi çözümü getirmeyeceğini göstermektedir. Ancak bu teoriyi diğer teorilerden ayıran özelliği, regülasyonun arz yönünü analiz etmesidir. İlk defa yeni regülasyon teorisi, regülasyonun arz aşamasında da etkinsizliğe neden olacağını göstererek, regülasyon talebiyle ilgili etkinsizlikler dışında da sorun barındırdığına işaret etmiştir.

2. Kamu yararı teorisi dışındaki regülasyon teorileri, iktisadi regülasyonların, genellikle etkin olmadığını ampirik olarak göstermiştir. Bu çalışmalara göre regülasyon, çapraz sübvansiyonlara, servet transferlerine, sosyal refah kayıplarına, teknolojik yeniliklerde azalmaya, hizmet kalitesinde kötüleşmeye neden olmaktadır. Tüm bunların sonucunda fiyat ve maliyet yapılarında bozucu etkilere neden olarak, genel anlamda iktisadi verimliliği ve büyümeyi engellemektedir. Sonuç olarak iktisadi regülasyonların neden olduğu maliyet, faydasından büyük olduğu için iktisadi anlamda etkinsiz kabul edilmiştir.

Tüm bu teorik ve ampirik çalışmalar, kamu hizmetlerinin regülasyonunda radikal değişimlere neden olmuştur. Katı fiyat ve giriş regülasyonları, yerini deregülasyona bırakmıştır. Önceleri doğal tekel olduğu düşünülen ağ endüstrileri veya kamu hizmetlerinin dikey bütünleşik yapıları ayrıştırılarak, rekabetçi kısımlar özelleştirilmiş ve rekabete açılmıştır. Fiyat regülasyonlarında rekabetçi yöntemler geliştirilmiştir. Maliyet temelli fiyat regülasyonu yerine, fiyat temelli teşvik regülasyonu ve göreceli rekabet tercih edilmeye başlamıştır. Değişen ve gelişen literatür paralelinde kamu hizmetlerinin regülasyonunda deregülasyon, özelleştirme ve rekabet, tercih edilen politikalar durumuna gelmiştir.

3. Bu gelişmelere rağmen regülasyon ile ilgili teorik analizler devam etmektedir. Bu çalışmaların sonuncusu, yeni kurumsalcı iktisadın regülasyon analizidir. Yeni kurumsalcı analiz, doğrudan regülasyonu ortaya çıkaran kurumsal yapıyı analiz ederek, regülasyonun arz kısmı üzerinde yoğunlaşmaktadır. İşlem maliyetleri ve düzenleyici taahhüt bu teorinin iki temel aracıdır. Kurumlar arasındaki etkileşimin sorun oluşturduğu durumlar düzenleyici süreçte işlem yapmayı maliyetli hale getirdiğinden, bir ülkenin düzenleyici kurumsal yapısındaki uyumsuzluklar, yüksek işlem maliyetlerine

neden olur. Yüksek işlem maliyetleri, yatırımcılar için düzenleyici taahhüdün zedelenmesi anlamına gelir. Dolayısıyla düzenleyici kurumsal yapıyı oluşturan yasama, yürütme ve yargı arasındaki sorunlar, düzenleyici sürecin işlem maliyetlerini artırmakta ve verilen taahhüdün güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu tespitler, oyun teorik bir yaklaşımla analiz edilmiştir.

4. Türkiye’deki düzenleyici sürecin regülasyon teorileri bakımından en anlamlı yönü, kurumsal yapısıdır. Türkiye, 1980 sonrasında özelleştirme ve rekabete geçiş politikalarını tercih etmesine rağmen, BDK’ların oluşturulması, uluslararası tahkimin kabulü ve yargı kurumlarının kamu hizmet regülasyonuna ilişkin siyasi kararlar üzerindeki yorumları, 1990’ların sonlarında gerçekleşmiştir. Diğer yandan günümüzde regülasyon iktisadının en çok tartışılan konusu, düzenleyici sürecin kurumsal yapısıdır. Dolayısıyla bu çalışma, regülasyona ilişkin son gelişmelerle, Türkiye’deki son durumu bir araya getirmiştir. Bu anlamda çalışma, Türkiye’de düzenleyici sürecin kurumsal analizine dair ilk olma özelliğini taşımaktadır.

Türkiye, son dönemde yeni kurumsalcı iktisadın regülasyon yaklaşımına geçişi tercih etmiştir. Geçiş süreci sorunlar barındırmaktadır. Öncelikle siyasi yapı istikrarlı değildir. Seçim sistemi, düzenleyici sürecin çoğunlukçu olmasını ve dolayısıyla demokratikliğini engellemektedir. %10’luk seçilme barajı, düzenleyici karar alma süreçlerinden toplumun önemli bir kesiminin dışlanmasına neden olmaktadır. Bu durum aynı zamanda iş dünyasından çıkar gruplarının, azınlık hükümetleri üzerinde etkili olmasını da sağlamaktadır.

Siyasi yapıdan kaynaklanan bir diğer sorun, Türkiye’deki politik konjonktürün koalisyon hükümetlerine neden olmasıdır. Etkin işlediğinde düzenleyici sürecin demokratikliği için anlamlı olabilecek koalisyon hükümetleri geleneği, Türkiye örneğinde genel olarak etkinsizdir. 1980’lerin sonlarında başlayıp, 2002’de son bulan koalisyon geçmişi, hükümetleri oluşturan partiler arasındaki anlaşmazlıklardan dolayı genellikle kısa süreli olmuştur. Bu yapı, Türkiye’de uzlaşmacı ve istikrarlı bir düzenleyici politika belirleme sürecinin oluşmasını engellemiştir.

Koalisyon hükümetlerinin neden olduğu düzenleyici politika yapma belirsizliği, son dönem tek parti iktidarı ile birlikte sona ermiş görünse de, tek parti iktidarının, BDK’lara yetki delegasyonu konusunda önemli bir direnç gösterdiği gözlenmektedir.

Bazı durumlarda tek parti iktidarı, doğrudan BDK'ların yetkilerine müdahale ederken, genel olarak BDK'larla ilgili yasayı çıkarmamaktadır. Bu direnç, düzenleyici süreçte önemli bir oyuncu olan BDK'ların kurumsallaşmasını ve piyasa oyuncuları açısından kabul görmesini engellemektedir. Tek parti iktidarının bu politik tercihi, düzenleyici süreçte ciddi bir işlem maliyetleri nedeni olmaya devam etmektedir.

BDK'ların önündeki bir diğer engel, anayasal olup olmadıkları tartışmasıdır. Kurumların, anayasal olarak düzenleyici süreçteki konumları yeterince açık değildir. Bunun bir nedeni, BDK'larla ilgili yasal düzenlemelerin her bir kurumun regüle ettiği endüstri ile ilgili kanunlara göre olmasıdır. Başka bir ifadeyle kurumlarla ilgili genel bir düzenleyici kanun maddesinin bulunmamasıdır. BDK'ların meşruluğu sorununun diğer kaynağı, mahkemelerin, bu kurumlarla ilgili kararlarıdır. Özellikle Anayasa Mahkemesi, BDK'ların Türk idare teşkilatındaki yerinin anayasal olduğu konusunda bir karar almamıştır. Bu durum, Danıştay'ın, BDK'ların yeki alanına giren endüstrilerin regülasyonu sürecinde yetkilerini devam ettirmesine neden olmaktadır. BDK'ların anayasal olduğu yasal bir dayanakla sağlanmadıkça, bu kurumlar arasındaki görev tanımları ve yetki çatışmaları devam edecektir. Bunun için siyasi iktidarın BDK'lar ile ilgili yasayı çıkarması veya Anayasa Mahkemesi'nin, kurumların anayasal olduğunu yönünde bir karar alması gerekmektedir.

Sürecin önündeki bir diğer işlem maliyetleri kaynağı, düzenleyici kurumsal yapıdaki Patrimonyal devlet yapısının yerini, güçlerin ayrılığı ilkesinin tam olarak alamamasıdır. Siyasi iktidarlar, yürütmenin kamu yararından ziyade, kendi politik tercihleri doğrultusunda faaliyet göstermesini istemektedirler. Bu nedenle, BDK'ların yetki alanına giren regülasyonlarda belirleyici olmaya devam etmektedirler.

Türkiye'deki hukuki kurumsal yapı, düzenleyici süreç üzerindeki diğer işlem maliyetleri kaynağıdır. 1982 Anayasası, kamu hizmetlerinin regülasyonunda siyasi iktidarların özelleştirme ve rekabet gibi politik tercihlerine izin vermesine rağmen, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi yüksek yargı kurumları, deregülasyon sürecini engellemeye devam etmektedir. Diğer yandan daha düşük mahkemeler de, kamu hizmeti niteliği taşımayan rekabetçi endüstrilerde faaliyet gösteren yabancı sermayeli şirketlerin mahkeme süreçlerinde engelleyici olabilmektedirler. Özellikle davaların uzun sürmesi ve genellikle uzman raporlarına dayanmayan şirket aleyhindeki kararlar,

ilgili yatırımcıların faaliyetlerini baltalamaktadır. Bu anlamda yargı kurumları, dar ve muğlak bir kamu yararı tanımı kullanmaktadırlar. İlave olarak yüksek yargı kurumlarının kamu hizmetleri ile ilgili görüşleri, değişen teknolojik ve iktisadi koşullarla uyumlu değildir. Yargı kurumlarından gelen bu engellemeler, düzenleyici kurumsal yapı içinde önemli bir çatışmaya işaret etmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’deki düzenleyici kurumsal yapının tam anlamıyla etkin işlediğini söylemek mümkün değildir. Yasama, yürütme ve yargı kurumlarının kendi içlerinde ve aralarındaki etkileşim, uzlaşmadan çok çatışmaya işaret etmektedir. Düzenleyici sürecin yönünü belirleme açısından kurumlar arasında bir fikir birliği oluşmamıştır. Özellikle yasama ve yargı, düzenleyici süreci kendi kamu yararı tanımları ve fayda fonksiyonları üzerinden yorumlamaktadırlar. BDK’lar bu oyunda, meşruluğunu ve tam bağımsızlığını elde edememiştir. Politik bir uzlaşmayı engelleyen bu yapı, düzenleyici taahhüdün işlem maliyetlerini artırmakta ve güvenilirliğini zedelemektedir. Türkiye’de düzenleyici sürecin etkinlik sağlaması için, tezin sonunda önerilen karar ağacı, bu süreçte rol alan kurumlara takip edilmesi gereken bir yol haritası sunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Abel, Jaison (2002); "Entry into Regulated Monopoly Markets: The Development of a Competitive Fringe in the Local Telephone Industry", *The Journal of Law and Economics*, Vol.45, No.2, October 2002, ss.289-316.
- Adsera, Alicia, Charles Boix ve Mark Payne (2003); "Are You Being Served? Politicak Accountability and Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.19, No.2, ss.445-490.
- Ai, Chunrong ve David Sappington (2005); "Reviewing the Impact of Incentive Regulation on U.S. Telephone Service Quality", *Utilities Policy*, Vol.13, (2005), ss.201-210.
- Ai, Chunrong, Salvador Martinez ve David E. M. Sappington (2004); "Incentive Regulation and Telecommunications Service Quality", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.26, No.3, ss.263-285.
- Akalın, Güneri (1994); "Anayasamızın Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 11, 1994, ss.71-87.
- Akdemir, Erkan, Erdem Başçı ve Gareth Locksley (2005); "The Turkish Telecommunications Sector: A Comparative Analysis", içinde (Der.) B. M. Hoekman ve S. Togan, *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, The World Bank, Herndon, VA, ss.147-161.
- Akerlof, George A. (1970); "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.84, No.3, 1970, ss.488-500.
- Allen, Douglas W. (2000); "Transaction Costs", *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, ss.893-926.
- Alper, Emre ve Ziya Onis (2002); "Soft Budget Constraints, Government Ownership of Banks and Regulatory Failure: The Political Economy of the Turkish Banking System in the Post-Capital Account Liberalization Era", *Conference on Economic Crises in Turkey*, St. Mary's College, Oxford University, England February 2002.
- Alt, James ve David. T. Lassen (2003); "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States", *Journal of Theoretical Politics*, Vol.15, No.1, ss.341-365.
- Anderson, Gary, William Shughart ve Robert Tollison (1989); "On the Incentives of Judges to Enforce Legislative Wealth Transfers", *Journal of Law and Economics*, Vol.32, No.1, April 1989, ss.215-228.
- Armstrong, Mark (2002); "The Theory of Access Pricing and Interconnection", içinde (Der.) M. E. Cave, S. Majumdar ve I. Vogelsang, *Handbook of Telecommunications Economics*, Bölüm 8, North-Holland, ss.295-384.
- Armstrong, Mark ve David E. M. Sappington (2005); "Recent Developments in the Theory of Regulation", içinde Der., M. Armstrong ve R. Porter, *Handbook of Industrial Organization*, <http://www.econ.ucl.ac.uk/downloads/armstrong/reg.pdf>, 11.04.2006.
- Atiyas, Izak ve M. Dutz (2005); "Competition and Regulatory Reform in Turkey's Electricity Industry", içinde (Der.) B. M. Hoekman ve S. Togan, *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, The World Bank, Herndon, VA, ss.187-208.

- Averch, H. ve Johnson, L. L. (1962); "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint" *American Economic Review*, Vol.52, No.5, December 1962, ss.1052-1069.
- Bailey, Elizabeth ve William Baumol (1984); "Deregulation and the Theory of Contestable Markets", *Yale Journal on Regulation*, Vol.1, No.111, 1983-1984, ss.111-138.
- Baily, M., R. Gordon ve T. Bresnahan (1993); "Competition, Regulation and Efficiency in Service Industries", *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, Vol.1993, No.2, ss.71-159.
- Baldwin, Robert ve Martin Cave (1999); *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, 1999
- Bamzai, Aditya (2004); "The Wasteful Duplication Thesis in Natural Monopoly Regulation", *The University of Chicago Law Review*, Vol.71, No.4, Fall 2004, ss.1525-1547.
- Baron, D. P. ve D. Besanko (1984); "Regulation, Asymmetric Information, and Auditing", *Rand Journal of Economics*, Vol.15, No.4, 1984, ss.447-470.
- Baron, David P (1989); "Design of Regulatory Mechanisms and Institutions", içinde (Der.) R. Schmalensee ve R. D. Willig, *Handbook of Industrial Organization*, Vol. II, Ch.24, Elsevier Science Publishers, 1989, Amsterdam, ss.1347-1447..
- Baron, David P (1995); "Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches", içinde (Der) Jeffrey S Banks ve Eric Alan Hanushek, *Modern Political Economy: Old Topics, new Directions*, Cambridge University Press, New York NY, USA, 1995, ss.10-62.
- Baron, David P. ve R. B. Myerson (1982); "Regulating a Monopolist with Unknown Costs", *Econometrica*, Vol.50, No.4, July 1982, ss.911-930.
- Bartel, Ann ve Glenn Thomas (1985); "Direct and Indirect Effects of Regulation: A New Look at OSHA's Impact", *Journal of Law and Economics*, Vol.28, No.1, April 1985, ss.1-25.
- Baumol, J. W. (1972), "On Taxation and the Control of Externalities", *The American Economic Review*, C.62, S.3, s.307-322.
- Baumol, William (1999); "Having Your Cake: How to Preserve Universal-Service Cross Subsidies While Facilitating Competitive Entry", *Yale Journal on Regulation*, Vol.16, No.1, 1999, ss.1-18.
- Baumol, William J. (1977); "On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry", *The American Economic Review*, Volume 67, Issue 5, December 1977, ss.809-822.
- Baumol, William J. (1982); "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", *The American Economic Review*, Volume 7, No. 1, March 1982, ss.1-15.
- Baumol, William J. ve Robert D. Willig (1986); "Contestability: Development since the Book", *Oxford Economic Papers*, Vol. 38, Supplement: Strategic Behavior and Industrial Competition, November 1986, ss.9-36.
- Bawn, Kathleen (1997); "Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.13, No.1, April 1997, ss.101-126.
- BDDK (2005); *Yıllık Rapor*, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Ankara.

Beales, Howard, Richard Craswell ve Steven C. Salop (1981); "The Efficient Regulation of Consumer Information", *Journal of Law and Economics*, Vol.24, December 1981, ss.491-539.

Beard, T. R., D. Kaserman, ve J. Mayo (2001). "Regulation, Vertical Integration, and Sabotage" *Journal of Industrial Economics*, Vol.49, No.3, 2001, ss.319-333.

Beck, R. L. ve J. Connolly (1996); "Some empirical evidence on rent-seeking", *Public Choice*, Vol.87, No.1-2, April 1996, ss.19-33.

Beck, R., C. Hoskins ve M. Connolly (1992); "Rent Extraction through Political Extortion: An Empirical Examination", *The Journal of Legal Studies*, Vol.21, No.1, January 1992, ss.217-224.

Becker, Gary (1988); "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", içinde George J. Stigler, *Chicago Studies in Political Economy*, The University of Chicago Press, 1988, ss. 85-105.

Becker, Gary S. (1983); "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.98, No.3, August 1983, ss.371-400.

Beesley, M. (1998); *Regulating Utilities: Understanding the Issues*, the Institute of Economic Affairs, London, 1998.

Beesley, M. ve S. C. Littlechild (1989); "The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom", *The Rand Journal of Economics*, Vol.20, No.3, Autumn 1989, ss.454-472.

Beesley, Michael ve Stephen Littlechild (1994); "Privatization: Principles, Problems, and Priorities", içinde (Der.), Matthew Bishop, John Kay ve Colin Mayer, *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, 1994, ss.15-31.

Benson, Bruce L. (1984); "Rent Seeking from a Property Rights Perspective" *Southern Economic Journal*, Vol.51, No.2, 1984, ss.388-400.

Benson, Bruce L. (1999); "An Economic Theory of the Evolution of Governance and the Emergence of the State", *The Review of Austrian Economics*, Vol. 12, No 2, November 1999, ss.131-160.

Benson, Bruce L. (2002); "Regulatory Disequilibrium and Inefficiency: The Case of Interstate Trucking", *The Review of Austrian Economics*, Vol.15, No.2, ss.229-255.

Benson, Bruce, David W. Rasmussen ve David L. Sollars (1984); "Police Bureaucrats, Their Incentives, and the War on Drugs", *Public Choice*, Vol.83, No.1-2, April 1995, ss.21-45.

Bernstein, Jeffrey ve David Sappington (1999); "Setting the X Factor in Price-Cap Regulation Plans", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.16, No.1, July 1999, ss.5-25.

Bernstein, Marver H. (1972); "Independent Regulatory Agencies: A Perspective on Their Reform", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.400, March 1972, ss.14-26.

Besley, T. ve Coate, S. (2001); "Lobbying and Welfare in a Representative Democracy", *Review of Economic Studies*, Vol.68, No.1, January 2001, ss.67-82.

Biglaiser, Gary ve Michael Riordan (2000); "Dynamics of Price Regulation", *The Rand Journal of Economics*; Vol.31, No.4, Winter 2000, ss.744-767.

Birsel, Mahmut (2001); "Enerji Yatırımları ve Anayasa'nın 125. Maddesi'nde Yapılan Değişikliğin Düşündürdükler," içinde Ed. Ali Ulusoy, *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte, Ankara, ss. 113-139.

Bishop, Matthew, John Kay ve Colin Mayer (1994); "Introduction: Privatization in Performance", içinde (Der.), Matthew Bishop, John Kay ve Colin Mayer, *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, ss.1-14..

Bishop, William (1990); "A Theory of Administrative Law", *Journal of Legal Studies*, Vol.19, No.2, June 1990, ss.489-530.

Blank, Larry, David L. Kaserman ve John W. Mayo (1998), "Dominant Firm Pricing with Competitive Entry and Regulation: The Case of IntraLATA Toll," *Journal of Regulatory Economics*, Vol.14, No.1, July 1998, ss.35-53.

Blume, Lawrence ve Daniel Rubinfeld (1982); "The Dynamics of the Legal Process", *Journal of Legal Studies*, Vol.11, No.2, June 1982, ss. 405-419.

Boottke, Peter J. ve Edward J. Lopez (2002); "Austrian Economics and Public Choice", *The Review of Austrian Economics*, Vol.15, No.2/3, ss.111-119.

Boudreaux, Don ve Robert B. Ekelund, Jr. (1987); "Regulations an Exogenous Response to Market Failure: A Neo-Schumpeterian Response", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.143, No.4, 1987, ss.537-554.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer ve Robert W. Vishny (1996); "A Theory of Privatisation", *The Economic Journal*, Vol.106, No.435, March 1996, pp.309-319.

Brace, Paul, Laura Langer ve Melinda Hall (2000); "Measuring the Preferences of State Supreme Court Judges", *Journal of Politics*, Vol.62, No.2, ss.387-413.

Braeutigam, Ronald R. (1989); "Optimal Policies for Natural Monopolies", içinde (der.), R. Schmalensee ve R. D. Willig, *Handbook of Industrial Organization*, Vol. II, Ch.23, Elsevier Science Publishers, 1989, Amsterdam.

Braeutigam, Ronald R. ve John C. Panzar (1989); "Diversification Incentives under "Price-Based" and "Cost-Based" Regulation", *The Rand Journal of Economics*, [Vol.20, No.3](#) Autumn, 1989, ss.373-391.

Brennan, Michael ve Eduardo Schwartz (1982); "Consistent Regulatory Policy under Uncertainty", *Bell Journal of Economics*, Vol.13, No.2, Autumn 1982, ss.506-521.

Brennan, T., (1989); "Regulating by Capping Prices", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.1, No.2, June 1989, ss.133-147.

Buchanan, J.ve G. Tullock (1975); "Polluters' Profits and Political Response: Direct Control Versus Taxes", *The American Economic Review*, Vol.65, No.1, 1975, ss.139-147.

Buchanan, James (1975); "The Independent Judiciary in an Interest Group-Perspective: Comment", *The Journal of Law and Economics*, Vol.18, No.3, December 1975, ss.903-905.

Buchanan, James (1983); "Rent Seeking, Noncompensated Transfers, and Laws of Succession", *The Journal of Law and Economics*, Vol.26, No.1, April 1983, ss. 71-85.

Buchanan, James (1995); "Rent Seeking under External Diseconomies", içinde Tollison, R. D. ve R. D. Congleton (Edt.), *The Economic Analysis of Rent Seeking*, The International Library of Critical Writings in Economics (49), Edward Elgar Publishing, 1995, ss.289-300.

Buchanan, James M. ve Gordon Tullock, (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bugra, Ayşe (1995); *Devlet ve İşadamları*, İletişim Yayınları, Ankara.

Burrows, P. (1979); "Pigovian Taxes, Polluter Subsidies, Regulation and Size of a Polluting Industry", *The Canadian Journal of Economics*, Vol.12, No.3, 1979, ss.494-501.

Callen, J., F. Mathewson ve H. Mohring (1976); "The Benefits and Costs of Rate of Return Regulation", *The American Economic Review*, Vol.66, No.3, June 1976, ss.290-297.

Calvert, R, M. McCubbins ve B. Weingast (1989); "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, Vol.33, No.3, August 1989, ss.588-611.

Carlton, Dennis W. ve J. M. Perloff (1994); *Modern Industrial Organization*, Second Edition, New York, USA, 1994.

Carlton, Dennis W. ve J. M. Perloff (2005); *Modern Industrial Organization*, Fourth Edition, Pearson-Addison Wesley, 2005.

Cave, Martin ve Jon Stern (1998); "Regulatory Institutions and Regulatory Policy for Economies in Transition", içinde Beesley, M. E. (1998); *Regulating Utilities: Understanding the Issues*, The Institute of Economic Affairs, London, 1998, ss.1-26.

Chen, Jim (2004); "The Nature of the Public Utility: Infrastructure, the Market, and the Law", *Northwestern University Law Review*, Vol.98, No.4, Summer 2004, ss.1617-1708.

Cheung, Steven (1974); "A Theory of Price Control", *Journal of Law and Economics*, Vol.17, No.1, April 1974, ss.53-71.

Christainsen, Gregory B., ve Robert H. Haveman (1981); "Public Regulations and the Slowdown in Productivity Growth", *American Economic Review*, Vol.71, No.2, May 1981, ss.320-325.

Coase, Ronald H. (1960); "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, October 1960, ss.1-44.

Cole, D. H. (2000); "New Forms of Private Property: Property Rights in Environmental Goods", *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, ss.274-314.

Cook, P. ve M. Minogue (2002); "Introduction: Privatization, Regulation and Competition in Developing Countries", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.73, No.4, ss.485-492.

Cooter, Robert ve Thomas Ulen (2004); *Law and Economics*, 4. Ed., Addison Wesley Longman.

Crandall, Robert (1986); "Economic Rents as a Barrier to Deregulation", *Cato Journal*, Vol. 6, No.1, Spring-Summer 1986, ss.173-194.

Crandall, Robert ve Clifford Winston (2003); "Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.17, No.4, Fall 2003, ss.3-26.

Crandall, Robert ve Jerry Ellig (1997); *Economic Deregulation and Customer Choice: Lessons for the Electric Industry*, Fairfax, Center for Market Processes.

Crandall, Robert ve Jerry Hausman, (2000); "Competition in U.S. Telecommunications Services: Effects of the 1996 Legislation" içinde (Der.) Sam Peltzman ve C. Winston, *Deregulation of Network Industries: What's Next?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, DC, ss.73-112.

Crew, Michael A ve Charles K. Rowley (1988); "Toward a Public Choice Theory of Monopoly Regulation", *Public Choice*, Vol.57, Issue 1, April 1988, ss.49-67.

Crew, Michael, C. Fernando ve P. Kleindorfer (1995); "The Theory of Peak Load Pricing: A Survey", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.8, No.3, November 1995, ss.215-248.

Cross, Frank B. (1999); "Shattering the Fragile Case for Judicial Review of Rulemaking", *Virginia Law Review*, Vol.85, October 1999, ss.1243-1335.

Cross, Frank B. (2003); "Business and Judicial Politics", *Business and Politics*, Vol.5, No.1, April 2003, ss.3-5.

Cukierman, Alex ve Leonardo Leiderman (1984); "Price Controls and the Variability of Relative Prices", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.16, No.3, August 1984, ss.271-284.

Dahlman, C. J. (1979); "The Problem of Externality", *Journal of Law and Economics*, Vol.22, No.1, ss.141-162.

Demsetz, H. (1968), "Why Regulate Utilities", *Journal of Law and Economics*, Vol.11, No.1, April 1968, ss.55-65.

Depoorter, Ben W. F. (2000); "Regulation of Natural Monopoly", *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, ss.498-532.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes ve Andrei Shleifer (2002); "The Regulation of Entry", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.67, No.1, February 2002, ss.1-37.

Drahos, Peter (2004); "The Regulation of Public Goods", *Journal of International Economic Law*, Vol.7, No.2, 2004, ss.321-339.

Dutz, Mark, Melek Us ve Kamil Yılmaz (2005); "Turkey's Foreign Direct Investment Challenges: Competition, the Rule of Law, and EU Accession", içinde (Der.), Bernard M. Hoekman ve Sübidey Togan, *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, The World Bank, Herndon, VA, ss.261-294.

Eckel, Katherina ve Theo Vermealen (1986); "Internal Regulation: The Effects of Government Ownership on the Value of the Firm", *Journal of Law and Economics*, Vol.29, No.2, October 1986, ss.381-403.

Economides, Nicholas (1996); "The Economics of Networks", *International Journal of Industrial Organization*, Vol.14, No.6, October 1996, ss.673-699.

Ehrlich, Isaac ve Richard Posner (1974); "An Economic Analysis of Legal Rulemaking", *Journal of Legal Studies*, Vol.3, No.1, January 1974, ss.257-286.

Ekelund, Robert B. (1998); *The Foundations of Regulatory Economics*, Cilt 1, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Emek, Uğur (2001); "İmtiyaz Sözleşmelerinden Doğal Tekellerin Düzenlenmesine", içinde (Der.), Ali Ulusoy, *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte, Ankara, ss.23-35.

Epstein, David ve Sharyn O'Halloran (1995); "A Theory of Strategic Oversight: Congress, Lobbyists, and the Bureaucracy", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.11, No.2, October 1995, ss.227-255.

Epstein, David ve Sharyn O'Halloran (1999); "Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy-Making", *Journal of Theoretical Politics*, Vol.11, No.1, ss.37-56.

Ercan, Metin ve Ziya Öniş (2001); "Turkish Privatization: Institutions and Dilemmas", *Turkish Studies*, Vol.2, No.1, Spring 2001, ss.109-134.

Eskridge, William ve John Ferejohn (1992); "Making the Deal Stick: Enforcing the Original Constitutional Structure of Lawmaking in the Modern Regulatory State", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.8, No.1, March 1992, ss.165-189.

Faure, M. G. (1999); "Environmental Regulation", *Encyclopedia of Law and Economics*, 1999, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, ss.443-520.

Figueiredo, John M. de ve Rui J. P. de Figueiredo (Jr.) (2002); "The Allocation of Resources by Interest Groups: Lobbying, Litigation and Administrative Regulation", *Business and Politics*, Vol. 4, No. 2, ss.161-181.

Figueiredo, John M. ve Emerson Tiller (1996); "Congressional Control of the Courts: A Theoretical and Empirical Analysis of Expansion of the Federal Judiciary", *Journal of Law and Economics*, Vol.39, No.2, October 1996, ss.435-462.

Figueiredo, Rui De ve Richard G. Vanden Bergh (2004); "The Political Economy of State-Level Administrative Procedure Acts" *Journal of Law and Economics*, Vol.47, No.2, October 2004, ss.569-588.

Figueiredo, Rui J. P. de, Jr., Pablo Spiller ve Santiago Urbiztondo (1999); "An Informational Perspective on Administrative Procedures", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.15, No.1, ss.283-305.

Fiorina, Morris (1982); "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative" *Public Choice*, Vol.39, No.1, April 1982, ss.33-66.

Fiorina, Morris (1986); "Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.2, No.1, Spring 1986, ss.33-51.

Foster, C. (1992); *Privatisation, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Oxford: Blackwell.

Francis, J. G. (1993); *The Politics of Regulation*, Oxford, Blackwell, 1993.

Friedman, Milton ve Rose D Friedman (1982); *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press.

Gaskins, Darius ve James Voytko (1981); "Managing the Transition to Deregulation", *Law and Contemporary Problems*, Vol.44, No.1, Winter 1981, ss.9-32.

Geddes, R. Richard (1992); "A Historical Perspective on Electric Utility Regulation", *Regulation*, Vol. 15, No. 1, Winter 1992, ss. 75-82.

Geddes, Rick (2000); "Public Utilities", *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, ss. 1162-1205.

Gely, R. ve P.T. Spiller (1990); "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions, with Applications to the *State Farm* and *Grove City* Cases", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.6, No.2, ss.263-301.

Gely, R. ve P.T. Spiller (1992); "The Political Economy of Supreme Court Constitutional Decisions: The Case of Roosevelt's Court Packing Plan", *International Review of Law and Economics*, Vol.12, No.1, March 1992, ss.45-67.

Gerston, Larry N. ve M. E. Sharpe (1997); *Public Policy Making: Process and Principles*, M. E. Sharpe, New York London, England.

Gilardi, Fabrizio (2002); "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, Vol.9, No.6, December 2002, ss.873-893.

Gilardi, Fabrizio (2003); "Evaluating Independent Regulators", OECD, Paris, http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_OECD.pdf, 12.03.2006.

Gilardi, Fabrizio (2005); "Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598: ss.84-101

Gilbert, R. J ve David Newbery (1994); "The Dynamic Efficiency of Regulatory Constitutions", *The Rand Journal*, Vol.25, No.4, ss. 538-554.

Gilligan, Thomas, William Marshall ve Barry Weingast (1989); "Regulation and the Theory of Legislative Choice: The Interstate Commerce Act of 1887", *The Journal of Law and Economics*, Vol.32, No.1, April 1989, ss.35-61.

Glaeser, Edward ve Andrei Shleifer (2003); "The Rise of the Regulatory State", *Journal of Economic Literature*, Vol.41, No.2, June 2003, ss.401-425.

Gonenc, R., Maher, M., ve G. Nicoletti (2001); "The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues" *OECD Economic Studies*, Vol.32, No.11, OECD, Paris.

Greenwald, B. ve J. Stiglitz (1986); "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.101, No.2, 1986, ss.229-264.

Grossman, G. ve Helpman, E. (1994); "Protection for Sale", *American Economic Review*, Vol.84, No.4, September 1994, ss.833-850.

Gruenspecht, Howard K. ve Lester B. Lave (1989); "The Economics of Health, Safety, and Environmental Regulation", içinde *Handbook of Industrial Organization*, Volume 2, Ch. 26, Amsterdam: North- Holland, 1989, ss.1506-1550.

Guasch, J. Luis ve Pablo Spiller (1996); *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*, World Bank, 1999.

Guasch, J. Luis ve Robert W. Hahn (1999); "The Costs and Benefits of Regulation: Implication For Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, Vol.14, No.1, February 1999, ss.137-158.

Gwartney D., James ve Richard E. Wagner (1988); "Public Choice and the Conduct of Representative Government", içinde Eds: Gwartney D., James ve Richard E. Wagner; *Public Choice and Constitutional Economics*, JAI Press Inc., London, England, 1988, ss.3-29.

Hahn, R. W., ve Hird, J. (1991), "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis." *Yale Journal on Regulation*, Vol.8, Winter 1991, ss.233-278.

Hahn, Robert (1990); "Regulation: Past, Present and Future", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol.13, No.1, 1990, ss.167-228.

Hahn, Robert (1998); "Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation", *Journal of Economic Perspective*, Vol.12, No.4, Fall 1998, ss.201-210.

Hahn, Robert ve Rohit Malik (2004); "is Regulation Good for You?", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol.27, No.3, Summer 2004, ss.893-916.

Hammont, Thomas ve Jack Knot (1996); "Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic

Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.12, No.1, April 1996, ss.119-166.

Hanssen, F. Andrew (2000); “Independent Courts and Administrative Agencies: An Empirical Analysis of the States”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.16, No.2, ss.534-570.

Harrington, Winston, Alan Krupnick ve Wesley Magat (1986); *Rules in the Making: A Statistical Analysis of Regulatory Agency Behavior*, Resources for the Future, Washington, 1986.

Hart, Oliver (1993); “Incomplete Contracts and The Theory of the Firm”, içinde (Der.), Oliver Williamson ve Sidney Winter, *the Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development*, Oxford, ss.138-158.

Hart, Oliver ve John Moore (1988); “Incomplete Contracts and Renegotiation”, *Econometrica*, Vol.56, No.4, July 1988, ss.755-785.

Harter, Philip ve George Eads (1985); “Policy Instruments, Institutions, and Objectives: An Analytical Framework for Assessing “Alternatives” to Regulation”, *Administration Law Review*, Vol.37, 1985, ss.221-258.

Helm, Dieter ve Tim Jenkinson (1997); “The Assessment: Introducing Competition into Regulated Industries”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.13, No.1, ss.1-14.

Helm, Dieter ve Tim Jenkinson (1998); “Introducing Competition into Regulated Industries” içinde (der.) Dieter Helm ve Tim Jenkinson, *Competition in Regulated Industries* Oxford University, ss.1-22.

Hemphill, Ross, Mark Meitzen ve Philip Schoech (2003); “Incentive Regulation in Network Industries: Experience and Prospects in the U.S. Telecommunications, Electricity, and Natural Gas Industries”, *Review of Network Economics*, Vol.2, No.4, December 2003, ss.316-337.

Heper, Metin (2000); “The Ottoman Legacy and Turkish Politics”, *Journal of International Affairs*, Vol.54, No.1, Fall 2000, ss.63-82.

Hertog, Johan Den (2000); “General Theories of Regulation”, *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, ss. 223-270.

Hoekman, Bernard ve Sübidey Togan (2005); *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Herndon, VA.

Holmstrom, Bengt ve Paul Milgrom (1991); “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Assets Ownership and Job Design”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.7, Special Issue, January 1991, ss.24-52.

Intven, Hank ve McCathy Tetrault (2000); “Price Regulation”, içinde (der.) Hank Intven ve McCathy Tetrault, *Telecommunications Regulation Handbook*, Chapter IV, World Bank, 2000.

Irvin, Renee A. (2002); “Lessons from Environmental Regulation for the Nonprofit Sector”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.73, No.3, 2002, ss.353-374.

Johannsen, Katja Sander (2003); *Regulatory Independence in Theory and Practice: A Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries*, AKF, Forlaget.

Jolls, Christine, Cass Sunstein ve Richard Thaler (1998); “A Behavioral Approach to Law and Economics”, *Stanford Law Review*, Vol.50, May 1998, ss.1471-1550.

Jorgenson, Dale W., ve Peter J. Wilcoxon (1990); "Environmental Regulation and U.S. Economic Growth" *Rand Journal of Economics*, Vol.21, No.2, Summer 1990, ss.314-340.

Joskow, P., N. Rose, A. Shepard, J. Meyer ve S. Pelzman (1993); "Regulatory Constraints on CEO Compensation", *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics*, Vol.93, No.1, 1993, ss.1-72.

Joskow, Paul (1991); "The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regulatory Policies", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.7, Special Issue, January 1991, ss.53-83.

Joskow, Paul L. (2005); "Regulation and Deregulation after 25 Years: Lessons Learned for Research in Industrial Organization", *Review of Industrial Organization*, Vol.26, No.2, March 2005, ss.169-193.

Joskow, Paul L. ve N.L. Rose (1989); "Economic Regulation and its Effects", içinde *Handbook of Industrial Organization*, Volume 2, Ch. 25, Amsterdam: North- Holland, 1989, ss. 1450-1505.

Joskow, Paul ve Richard Schmalensee (1987); "Incentive Regulation for Electric Utilities", *Yale Journal on Regulation*, Vol.4, 1986-1987, ss.1-50.

Joskow, Paul ve Roger Noll (1999); "The Bell Doctrine: Applications in Telecommunications, Electricity, and Other Network Industries", *Stanford Law Review*, Vol.51, No.5, May 1999, ss.1249-115.

Kaestner, Robert ve Brenda Kahn (1990); "The Effects of Regulation and Competition on the Price of AT&T Intrastate Telephone Service", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.2, No.4, December 1990, ss.363-377.

Kahn, Alfred (1979); "Applications of Economics to an Imperfect World", *American Economic Review*, Vol.69, No.2, May 1979, ss.1-13.

Kahn, Alfred (1998); *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, The MIT Press, 1998.

Kahn, Alfred (2004); *Lessons from Deregulation : Telecommunications and Airlines after the Crunch*, Brookings Institution Press, Washington.

Kalaycıoğlu, Ersin (2002); "Elections and Governance", içinde Sabri Sayar ve Yılmaz Esmer (Der.), *Politics, Parties, and Elections in Turkey*, Lynne Rienner , ss.55-70.

Kang, Jaesung, Dennis L. Weisman ve Mingyuan Zhang (2000); "Do Consumers Benefit From Tighter Price Cap Regulation?", *Economics Letters*, Vol.67, No.1, April 2000, ss.113-119.

Karacan, Ali İhsan (2001); "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, Sayı 8, Aralık 2001, ss.3-62.

Kaserman, David L., ve John W. Mayo (1994); "Cross-Subsidies in Telecommunications: Roadblocks on the Road to More Intelligent Telephone Pricing", *Yale Journal on Regulation*, Vol. 11, Winter 1994, ss.120-147.

Kaserman, David, John Mayo ve Patricia Pace (1993); "The Political Economy of Deregulation: The Case of Interstate Long Distance", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.5, No.1, March 1993, ss.49-63.

Kay, J. A. ve D. J. Thompson (1986); "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale", *The Economic Journal*, Vol.96, No.381, March 1986, ss.18-32.

Kerf, Michel (1998); *Concessions for Infrastructure: A Guide to Their Design and Award*, World Bank Publications.

Kessides, Ioannis N. (2004); *Reforming Infrastructure Privatization, Regulation, and Competition*, World Bank and Oxford University Pres.

Kich, Edmund, Marc Isaackson ve Daniel Kasper (1971); "The Regulation of Taxicab in Chicago", *Journal of Law and Economics*, Vol.14, No.2, October 1971, ss.285-350.

Klein, Michael (1998); "Network Industries", içinde (Der.) Dieter Helm ve Tim Jenkinson, *Competition in Regulated Industries*, Oxford University, ss.40-76.

Köker, Levent (2006); "Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt No.23, ss.199-210.

Köksal, Tunay (2002); *Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisari Haklar*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Rekabet Kurumu Yayınları, No.0076, Ankara.

Kovacic, William (1998); "Law, Economics, and the Reinvention of Public Administration: Using Relational Agreements to Reduce the Cost of Procurement Regulation and Other Forms of Government Intervention in the Economy", *Administration Law Review*, Vol.50, No.1, 1998, ss.141-156.

Krueger, Anne (1974); "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review*, Vol.64, No.3, June 1974, ss.291-303.

Laffont, Jean-Jacques (1994); "The New Economics of Regulation Ten Years After", *Econometrica*, Vol.62, No.33, May 1994, ss.507-537.

Laffont, Jean-Jacques (2005); *Regulation and Development*, Cambridge University Pres, 2005.

Laffont, Jean-Jacques ve Jean Tirole (1991); "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.106, No.4, November 1991, ss.1089-1127.

Laffont, Jean-Jacques ve Jean Tirole (1993); *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, 1993.

Lal, Deepak (1997); "From Planning To Regulation: Toward A New Dirigisme?", *Cato Journal*, Vol.17, No.2, Fall 1997, ss.211-227.

Landes, William M., and Posner, Richard A. (1975); "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", *Journal of Law and Economics*, Vol.18, No.3, December 1975, ss.875-901.

Landes, William ve Richard Posner (1976); "Legal Precedents: A Theoretical and Empirical Analysis", *Journal of Law and Economics*, Vol.19, No.2, September 1976, ss.249-307.

Lehman, Dale E. ve Dennis I. Weisman (2000); "The Political Economy of Price Cap Regulation", *Review of Industrial Organization*, Vol.16, No.4, 2000, ss.343-356.

Leibenstein, Harvey (1966); "Allocative Efficiency versus X-Efficiency", *American Economic Review*, Vol.56, No.3, June 1966, ss.392-415.

Leibenstein, Harvey (1975); "Aspects of the X-Efficiency Theory of the Firm", *The Bell Journal of Economics*, Vol.6, No.2, Autumn 1975, ss.580-606.

Levy, B ve P. Spiller (1996); *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of telecommunications*, Cambridge University Press, USA.

Levy, Brian ve Pablo T. Spiller (1994); "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.10, No.2, October 1994, ss.201-246.

Lewis, David E. (2003); *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*, Stanford University Press.

Lewis, Tracy R. ve David E. M. Sappington (1989); "Regulatory Options and Price-Cap Regulation", *The Rand Journal of Economics*, Vol.20, No.3, Autumn 1989, ss.405-416.

Lewis, Tracy ve Michel Poitevin (1997); "Disclosure of Information in Regulatory Proceedings", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.13, No.1, April 1997, ss.50-73.

Li, We ve Lixin Colin Xu (2004); "The Impact of Privatization and Competition in the Telecommunications Sector around the World", *The Journal of Law and Economics*, Vol.47, No.2, October 2004, ss.395-430.

Lupia, Arthur ve Mathew McCubbins (1994); "Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making", *Legislative Studies Quarterly*, Vol.19, No.3, August 1994, ss.361-384.

Majone, Giandomenico (1994); "The Rise of Regulatory State in Europe", *West European Politics*, Vol.17, No.3, ss.77-101.

Majone, Giandomenico (1996); *Regulating Europe*, Routledge, London.

Majone, Giandomenico (1999); "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, Vol.22, No.1, January 1999, ss.1-25.

Majone, Giandomenico (2001a); "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.157, No.1, March 2001, ss.57-78.

Majone, Giandomenico (2001b); "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, Vol.2, No.1, ss.103-122.

Mardin, Şerif (2000); "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri", İçinde (Der.) Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*, Alfa, İstanbul, ss.79-104.

Martin, Stephen ve David Parker (1997); *The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK*, Routledge.

Mashaw, Jerry L. (1990); "Explaining Administrative Process: Normative, Positive, and Critical Stories of Legal Development", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6, No.2, ss.267-298.

Masten, Scott, J. Meehan ve E. Synder (1991); "The Costs of Organization", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.7, No.1, Spring 1991, ss.1-25.

Mathios, Alan D., ve Robert P. Rogers (1989), "The Impact of Alternative Forms of State Regulation of AT&T on Direct-dial, Long-distance Telephone Rates", *Rand Journal of Economics*, Vol.20, No.3, Autumn, ss.437-453.

Mazzanti, M.R. ve A. Biancardi (2005); "Institutional Endowment And Regulatory Reform in Turkey's Natural Gas Sector", içinde (Der.) B. M. Hoekman ve S. Togan, *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, The World Bank, Herndon, VA, ss.209-220.

McChesney, Fred (1987); "Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol.16, No.1, January 1987, ss.101-118.

McChesney, Fred (1991); "Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation", *The Journal of Legal Studies*, Vol.20, No.1, January 1991, ss.73-90.

McCormick, R., W. Shughart, ve R. Tollison (1984); "Disinterest in Deregulation", *American Economic Review*, Vol.74, No.5, December 1984, ss.1075-1079.

McCubbins, Mathew (1985); "The Legislative Design of Regulatory Structure", *American Journal of Political Science*, Vol.29, No.4, November 1985, ss.721-748.

McCubbins, Mathew ve Tablot Page (1987); "A Theory of Congressional Delegation", içinde Mathew McCubbins ve Terry Sullivan (Der.), *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Pres, 1987, ss.409-425.

McCubbins, Mathew, Roger Noll, ve Barry Weingast (1987); "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.3, No.2, Fall 1987, ss.243-277.

McNollgast (1990); "Positive and Normative Models of Procedural Rights: An Integrative Approach to Administrative Procedures", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6, No.2, Fall 1990, ss.307-332.

McNutt, P. (2000); "Public Goods and Club Goods", *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol.1, 2000, Edward Elgar, Cheltenham, ss.927-951.

Meiners, R. E. ve B. Yandle (1998); "Common Law Environmentalism", *Public Choice*, Vol.94, 1998, ss.49-66.

Melville, Abigail (1994); "Power, Strategy and Games: Economic Regulation of a Privatized Utility", *Public Administration*, Vol.72, No.3, Autumn 1994, ss.385-408.

Milgrom, P., D. North ve B. Weingast (1990); "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs", *Economics and Politics*, Vol.2, No.1, March 1990, ss.1-23.

Miller, Gary (2000); "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10, No.2, ss.289-327.

Mises, Ludvig Von (1944); *Bureaucracy*, New Haven, CT: Yale University Press.

Mises, Ludvig Von (1949); *Human Action: A Treatise on Economics*, 3. ed. Chicago: Contemporary Books.

Mises, Ludvig Von (1996); *Human Action: Treatise on Economics*, ed. Bettina Bien Graves, Gözden geçirilmiş 4. Baskı, Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education, 1996.

Moe, Terry (1985); "Control and Feedback in Economic Regulation", *American Political Science Review*, Vol.79, ss.1094-1116.

Moe, Terry (1987); "An Assessment of the Positive Theory of Congressional Dominance", *Legislative Studies Quarterly*, Vol.12, No.4, November 1987, ss.475-520.

Moe, Terry (1989); "The Politics of Bureaucratic Structure", içinde John E. Chubb ve Paul E. Peterson (Der.); *Can the Government Govern?*, Washington, D. C., Brookings Institution, ss.267-329.

Moe, Terry (1990); "Political Institutions: the Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.6, Özel Sayı, April 1990, ss.213-253.

- Moe, Terry (2006); "Political Control and the Power of the Agent", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.22, No.1, April 2006, ss.1-29.
- Moe, Terry ve Scott Wilson (1994); "Presidents and the Politics of Structure", *Law and Contemporary Problems*, Vol.57, No.2, Spring 1994, ss.1-44.
- Moore, Thomas (1961); "The Purpose of Licensing", *The Journal of Law and Economics*, Vol.4, October 1961, ss.93-117.
- Morrison, Alan (1988); "How Independent are Independent Regulatory Agencies?", *Duke Law Journal*, Vol.37, ss.252-256.
- Morrison, S., C. Winston ve T. Watson (1999); "Fundamental Flaws of Social Regulation: The Case of Airplane Noise", *Journal of Law and Economics*, Vol.42, No.2, October 1999, ss.723-743.
- Mueller, Dennis C. (2003); *Public Choice III*, West Nyack, NY, USA: Cambridge University Press, 2003.
- Nestor, Stilpon ve Ladan Mahboobi (2000); "Privatisation of Public Utilities: The OECD Experience", içinde, OECD, *Privatisation, Competition and Regulation*, OECD, Paris-France, 2000, ss.13-50.
- Netz, J. (2000); "Price Regulation: A (Non-Technical) Overview", *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, ss.396-466.
- Newbery, D., ve M. Pollitt (1997); "The Restructuring and Privatisation of Britain's CEGB: Was It Worth It?", *Journal of Industrial Economics*, Vol.45, No.3, September 1997, ss.269-303.
- Newbery, David (2002); "Regulating Unbundled Network Utilities", *The Economic and Social Review*, Vol. 33, No. 1, Spring, 2002, ss.23-41
- Newbery, David M. (2001); *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, Third Printing, MIT Press, 2001.
- Niskanen, William (1975); "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, Vol.18, No.3, December 1975, ss.617-643.
- Noll, Roger (1989); "The Politics of Regulation", içinde (Der.) R. Schmalensee ve R. D. Willig, *Handbook of Industrial Organization*, Vol. II, Ch.22, Elsevier Science Publishers, 1989, Amsterdam, ss.1253-1287..
- Noll, Roger (1999); *The Economics and Politics of the Slowdown in Regulatory Reform*, American Enterprise Institute, 1999.
- Noll, Roger (1983); "The Political Foundations of Regulatory Policy", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.139, No.3, October 1983, ss.377-404.
- North, Douglass (1991); "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.5, No.1, Winter 1991, ss.97-112.
- North, Douglass (1995); "The New Institutional Economics and Third World Development", içinde (Der.) J. Harris, J. Hunter ve C. Lewis, *The New Institutional Economics and Third World Development*, London: Routledge, ss.17-27.
- North, Douglass ve Barry Weingast (1989); "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, Vol.49, No.4, December 1989, ss.803-832.
- O'hagan, C. (1984), "Pigovian Taxes, Polluter Subsidies, Regulation and Size of a Polluting Industry: A Note", *The Canadian Journal of Economics*, Vol.17, No.3, ss.588-592.

OECD (2000); "Regulatory Reform in Network Industries: Past Experience and current issues", *OECD Economic Outlook*, No.67, June 2000, ss.151-171.

OECD (2002); *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD, Paris-France, 2002.

OECD (2002); *Reviews of Regulatory Reform in Turkey Regulatory Reform in Electricity, Gas and Road Freight Transport*, OECD, Paris-France.

OECD (2003); *Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Overview*, OECD, Paris-France, 2003.

OECD (2005); *Modernising Government: The Way Forward*, OECD, Paris-France, 2005.

Ogus, Anthony (1994); *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford University Press, Oxford/New York, 1994.

Ogus, Anthony (1999); "Corrective Taxation as a Regulatory Instrument", içinde (Der.), Christopher McCrudden, *Regulation and Deregulation: Policy and Practice in the Utilities and Financial Services Industries*, Oxford University Press, 1999, ss.15-36.

Ogus, Anthony (2001); *Regulation, Economics and the Law*, International Library of Critical Writings in Economics, 137, Edward Elgar, Massachusetts, 2001.

Ogus, Anthony (2002); "Regulatory Institutions and Structures", *Annals and Public and Cooperative Economics*, Vol.73, No.4, 2002, ss.627-648.

Oğuz, F. (2003); *Mülkiyet Hakları: Bir Ekonomik Analiz*, 1. Baskı, Roma Yayınları, Kasım-2003, Ankara.

Oguz, Fuat ve Tamer Cetin (2005); "The Regulatory Dilemma In The Turkish Electricity Market: Who Has The Power?", *International Journal of Business, Management and Economics*, Vol.1, No.2, ss.5-21.

Olson, Mary (1999); "Agency Rulemaking, Political Influences, Regulation, and Industry Compliance", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.15, No.3, ss.573-601.

Öniş, Ziya (1991a); "Anatomy of Unorthodox Liberalism: The Political Economy of Turkey in the 1980s", içinde (Der.), Metin Heper, *Strong State and Economic Interest Groups: The Post-1980 Turkish Experience*, New York and London: Walter de Gruyter.

Öniş, Ziya (1991b); "The Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public-Enterprise Reform", *International Journal of Middle East Studies*, Vol.23, No.2, May 1991, ss.163-176.

Öniş, Ziya (1991c); "Privatization and the Logic of Coalition Building a Comparative Analysis of State Divestiture in Turkey and the United Kingdom", *Comparative Political Studies*, Vol.24, No.1, 1991, ss.231-253.

Öniş, Ziya (1992); "Redemocratization and Economic Liberalization in Turkey: The Limits of State Autonomy", *Studies in Comparative International Development*, Vol.27, No.2, 1992, ss.3-23.

Öniş, Ziya (1998); *State and Market: The Political Economy of Turkey in Comparative Perspective*, Boğaziçi University Pres, 1998, İstanbul.

Öniş, Ziya (2000); "Neoliberal Globalization and the Democracy Paradox: The Turkish General Elections of 1999", *Journal of International Affairs*, Vol.54, No.1, Fall 2000, ss.283-306.

Ozkivrak, Ozlem (2005); "Electricity Restructuring in Turkey", *Energy Policy*, Vol.33, No.10, ss.1339-1350.

Öztürk, Ebru (2003); "Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması", Yayınlanmış Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, Yayın No: 0124, Temmuz 2003, Rekabet Kurumu, Ankara,

Parker, D. (2002); "Economic Regulation: A Review Issues", *Annals of Publics and Cooperative Economics*, Vol.73, No.4, 2002, ss.493-519.

Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı (2005); *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa-Aktüel, İstanbul.

Pazarbaşıoğlu, Ceyla (2005); "Accession to the European Union: Potential Impacts on the Turkish Banking Sector", içinde (Der.), Bernard M. Hoekman ve Sübidey Togan, *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, The World Bank, Herndon, VA, ss.161-186.

Peltzman, S. ve C. Winston (2000); *Deregulation of Network Industries: What's Next?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, DC.

Peltzman, Sam (1988); "Toward a More General Theory of Regulation", içinde George J. Stigler, *Chicago Studies in Political Economy*, The University of Chicago Press, 1988, ss. 234-266.

Peltzman, Sam (1989); "The Economic Theory of Economic Regulation after a Decade of Deregulation", *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, Volume 1989, ss.1-41.

Peltzman, Sam (1993); "George Stigler's Contribution to the Economic Analysis of Regulation", *Journal of Political Economy*, Vol.101, No.5, 1993, ss.818-832.

Peoples, James (1998); "Deregulation and the Labor Market", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.12, No.3, Summer 1998, ss.111-130.

Pepall, Lynne, Daniel Richards ve George Norman (2002); *Industrial Organization: Contemporary Theory and Practice*, 2. Edition, South-Western, Thomson Learning, USA.

Picker, Randal (1999); "Regulating Network Industries: A Look at Intel", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol.23, No.1, ss.159-193.

Pint, Ellen (1992); "Price Cap versus Rate of Return Regulation in a Stochastic Cost Model", *Rand Journal of Economics*, Vol.23, No.4, Winter 1992, ss.564-578.

Posner, Richard (1969); "Natural Monopoly and its Regulation", *Stanford Law Review*, Vol.21, No.3, February 1969, ss.548-643.

Posner, Richard (1971); "Taxation by Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, Vol. 2, No. 1, Spring 1971, ss.22-50.

Posner, Richard (1974); "Theories of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, Autumn 1974, ss.335-358

Posner, Richard (1975); "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4, August 1975, ss.807-828.

Posner, Richard (1998); *Economic Analysis of Law*, Aspen Law and Business, Fifth Ed., New York, 1998.

Priest, George (1993); "The Origins of Utility Regulation and the 'Theories of Regulation' Debate", *Journal of Law and Economics*, Vol.36, No.1, Part 2, April 1993, ss.289-323.

Prosser, Tony (1999); "Theorising Utility Regulation", *The Modern Law Review*, Vol.62, No.2, March 1999, ss.196-217.

Pustay, Michael (1978); "Industry Inefficiency under Regulatory Surveillance", *The Journal of Industrial Economics*, Vol.27, No.1, September 1978, ss.49-68.

Radin, Margaret Jane (2004); "Regulation by Contract, Regulation by Machine", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.160, No.1, March 2004, ss.142-156.

Rakić, Biljana (2000); "Regulation of Natural Monopolies in Serbia", *Economics and Organization*, Vol.1, No.8, 2000, ss.81-85.

Ramseyer, Mark (1994); "The Puzzling (In) Dependence of Courts: A Comparative Approach", *The Journal of Legal Studies*, Vol. 23, No.2, June 1994, ss.721-747.

Robinson, Glein (1971); "On Reorganizing the Independent Regulatory Agencies", *Virginia Law Review*, Vol.57, No.6, September 1971, ss.947-995.

Robinson, James C. (1995); "The Impact of Environmental and Occupational Health Regulation on Productivity Growth in U.S. Manufacturing", *Yale Journal on Regulation* Vol.12, ss.387-434.

Rogers, James R. (2001); "Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative-Judicial Interaction", *American Journal of Political Science*, Vol.45, No.1, January 2001, ss. 84-99.

Rose, Nancy (1987); "Labor Rent-Sharing and Regulation: Evidence from the Trucking Industry", *Journal of Political Economy*, Vol.95, No.6, December 1987, ss.1146-1178.

Rose, Nancy (2001); "Regulation: Empirical Analysis", içinde (Der.) Neil J Smelser ve Paul B Baltes, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier, ss. 12957-12963.

Rose-Ackerman, Susan (1986); "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.2, No.1, Spring 1986, ss.131-161.

Rucker, Randall R., ve Walter N. Thurman (1990); "The Economic Effects of Supply Controls: The Simple Analysis of the U.S. Peanut Program", *The Journal of Law and Economics*, Vol.33, No.2, October 1990, ss.483-515.

Sappington, David (2003); "The Effects of Incentive Regulation on Retail Telephone Service Quality in the United States", *Review of Network Economics*, Vol.2, No.4, December 2003, ss.355-375.

Sappington, David E. ve J. Gregory Sidak (2003); "Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises", *Review of Industrial Organization*, Vol.22, N0.3, May 2003, ss.183-206.

Sappington, David M. (2005); "Regulating Service Quality: A Survey", *Journal of Regulatory Economics*; 27:2 123-154, 2005

Sappington, David ve Dennis Weisman (2005); "Self-Sabotage", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.27, No.2, ss.155-175.

Salzberger, Eli (1993); "A Positive Analysis of the Doctrine of Separation of Powers, or: Why Do We Have an Independent Judiciary?", *International Review of Law and Economics*, Vol.13, No.4, ss.349-379

- Sarlzberger, Eli ve Paul Fenn (1999); "Judicial Independence: Some Evidence from the English Court of Appeal", *Journal of Law and Economics*, Vol.42, No.2, October 1999, ss.831-848.
- Savaş, Vural Fuat (1998); "Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme: İktisadi Yaklaşım", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt no. 15, 1998, ss.79-98.
- Sayar, Sabri (2002); "The Changing Party System", içinde Sabri Sayar ve Yılmaz Esmer (Der.), *Politics, Parties, and Elections in Turkey*, Lynne Rienner, ss.1-31.
- Schmalensee, Richard (1989); "Good Regulatory Regimes", *Rand Journal of Economics*, Vol.20, No.3, Autumn 1989, ss.417-436.
- Schwartz, E., P. Spiller ve S. Urbiztondo (1994); "A Positive Theory of Legislative Intent", *Law and Contemporary Problems*, Vol.57, No.1, ss.51-74.
- Schwert, G. W. (1981); "Using Financial Data to Measure the Effects of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol.24, ss.121-159.
- Shapiro, Carl ve Hal R. Varian (1999); *Information Rules: a Strategic Guide to the Network Economy*, HBS Press.
- Shavell, Steven (1984); "Liability for Harm versus Regulation of Safety", *Journal of Legal Studies*, Vol.13, No.2, June 1984, ss.357-374.
- Shavell, Steven (1993); "The Optimal Structure of Law Enforcement", *Journal of Law and Economics*, Vol.36, No.1, April 1993, ss.255-287.
- Shavell, Steven (2006); "The Appeals Process and Adjudicator Incentives", *Journal of Legal Studies*, Vol.35, No.1, January 2006, ss.1-29.
- Shaw, W. B. (2000), "Natural Monopoly and Yardstick Competition", *Economic Affairs*, Vol.20, No.4, December 2000, ss.36-41.
- Shelanski, Howard ve Gregory Sidak (2001); "Antitrust divestiture in network industries", *The University of Chicago Law Review*, Vol.68, No.1, Winter 2001, ss.1-99.
- Sherman, R. ve M. Visscher (1982); "Rate of Return Regulation and Two Part Tariffs", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.97, No.1, February 1982, ss.27-42.
- Sherman, Roger (1977); "Financial Aspects of Rate of Return Regulation", *Southern Economic Journal*, Vol.44, No.2, October 1977, ss.240-249.
- Sherman, Roger (2001); "The Future of Market Regulation", *Southern Economic Journal*, Vol.67, No.4, April 2001, ss.782-800.
- Shleifer, A. (1985); "A Theory of Yardstick Competition", *Rand Journal of Economics*, Vol.16, No.3, Autumn 1985, ss.319-327.
- Shleifer, A. (1998); "State vs. Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.12, No.4, Fall 1998, ss.133-150.
- Shleifer, Andrei ve Robert W. Vishny (1993); "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.108, No.3, 1993, ss.599-617.
- Shy, Oz (2001); *Economics of Network Industries*, Cambridge University Press, NY.
- Sibley, David (1989); "Asymmetric Information, Incentives and Price-Cap Regulation", *The Rand Journal of Economics*, Vol.20, No.3, Autumn 1989, ss.392-404.
- Sidak, J Gregory ve Daniel F Spulber (1998); "Deregulation and Managed Competition in Network Industries", *Yale Journal on Regulation*, Vol.15, No.1, Winter 1998, ss.117-147.

Sigman, Hilary (2001); "The Pace of Progress at Superfund Sites: Policy Goals and Interest Group Influence", *Journal of Law and Economics*, Vol.44, No.1, April 2001, ss.315-344.

Sliwka, Dirk (2001); "On the Costs and Benefits of Delegation in Organizations", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.157, No.4, December 2001, ss.568-590.

Smith, D. Andrew ve Michael J. Trebilcock (2001); "State-Owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternative Reform Strategies", *European Journal of Law and Economics*, Vol.12, No.3, November 2001, ss.217-252.

Smith, Joseph ve Emerson Tiller (2002); "The Strategy of Judging: Evidence from Administrative Law", *Journal of Legal Studies*, Vol.31, No.1, ss.61-82.

Spiller, Pablo (1990); "Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or Let Them Be Bribe", *Journal of Law and Economics*, Vol.33, No.1, April 1990, ss.65-101.

Spiller, Pablo (1992); "Agency Discretion under Judicial Review", *Mathematical and Computer Modeling*, Vol.16, No.8/9, ss.185-200.

Spiller, Pablo (1995); "Regulatory Commitment and Utilities' Privatization: Implications for Future Comparative Research", içinde, (Der.) Jeffrey Banks ve Eric Hanusheck, *Modern Political Economy, Old Topics, New Directions*. New York: Cambridge University Press, 1995.

Spiller, Pablo (1996); "A Positive Political Theory of Regulatory Instruments: Contracts, Administrative Law or Regulatory Specificity?", *Southern California Law Review*, Vol.69, No.515, January 1996, ss.477-515.

Spiller, Pablo (1999); "Institutions and Commitment", içinde, (Der.) G. Carroll ve D. Teece, *Firms, Markets, and Hierarchies: The Transaction Costs Economics Perspective*, Oxford University Press, Oxford, ss.279-310.

Spiller, Pablo ve John Ferejohn (1992); "The Economics and Politics of Administrative Law and Procedures: An Introduction", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.8, No.1, March 1992, ss.1-7.

Spiller, P. ve M. Spitzer (1992); "Judicial Choice of Legal Doctrines", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.8, No.1, ss.8-46.

Spiller, Pablo T. ve Richard Vanden Bergh (2003); "Toward A Positive Theory of State Supreme Court Decision Making", *Business and Politics*, Vol. 5, No. 1, April 2003, ss.7-43.

Spiller, Pablo ve M. Tommasi (2003); "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.19, No.2, 281-306.

Spulber, Daniel (1995); "Deregulating Telecommunications", *Yale Journal on Regulation*, Vol.12, No.25, 1995, ss.25-68.

Stelzer, Irwin M. (2001); *Lectures on Regulatory and Competition Policy*, The Institute of Economic Affairs, London, 2001.

Stephenson, Matthew (2003); "'When the Devil Turns': The Political Foundations of Independent Judicial Review", *Journal of Legal Studies*, Vol.32, January 2003, ss.59-89.

Stephenson, Matthew (2004); "Court of Public Opinion: Government Accountability and Judicial Independence", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.20, No.2, ss.379-399.

Stephenson, Matthew (2005); "Public Regulation of Private Enforcement: The Case for Expanding the Role of Administrative Agencies", *Virginia Law Review*, Vol. 91, March 2005, ss.93-174.

Stern, John (1997); "What Makes an Independent Regulator Independent", *Business Strategy Review*, Vol.8, No.2, ss.67-74.

Stigler, George (1971); "Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, Vol. 2, No. 1, Spring 1971, ss.1-21.

Stigler, George ve Claire Friedland (1962); "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, Vol.5, October 1962, ss.1-15.

Stiglitz, Joseph E., Daniel Mcfadden ve Sam Peltzman (1987); "Technological Change, Sunk Costs, and Competition", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1987, No. 3, Special Issue on Microeconomics, 1987, ss. 883-947.

Sunstein, Cass R. (1990); "The Functions of Regulatory Statutes", içinde Sunstein, Cass R., *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Chapter 2, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990, ss.47-73.

Svorny, Shirley (2000); "Licensing, Market Entry Regulation", *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume III, The Regulation of Contracts, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, ss.296-328.

Şahin, Hüseyin (1999); *Mikro İktisat*, Ezgi Kitapevi, Bursa, 1999.

Tabarrok, Alexander ve Eric Helland (1999); "Court Politics: The Political Economy of Tort Awards", *Journal of Law and Economics*, Vol.42, No.1, ss.157-187.

Tan, T. (1996); *Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu*, Prof. Dr. İsmail Türk'e Armağan, SPK Yayını, Ankara.

Tan, T. (2000), "Bağımsız İdari Otoriteler", *Perşembe Konferansları 4*, Rekabet Kurumu Yayın No.55, ss.3-32.

Tan, Turgut (1990); "Anayasal Ekonomik Düzen", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 7, 1990, ss.159-178.

Tarschys, Daniel (2001); "Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance", içinde OECD, *Governance in the 21. Century*, Paris-France, ss.27-44.

Telser, Lester G. (1969); "On the Regulation of Industry: A Note", *The Journal of Political Economy*, Vol.77, No.6, ss.937-952.

Teske, Paul (1991); "Interests and Institutions in State Regulation", *American Journal of Political Science*, Vol.35, No.1, February 1991, ss.139-154.

Thatcher, Mark (2002a); "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, Vol.25, No.1, January 2002, ss.125-147

Thatcher, Mark (2002b); "Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol.9, No.6, December 2002, ss.954-972.

Thatcher, Mark (2005); "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe", *Governance*, Vol.18, No.3, July 2005, ss.347-374.

Tirole, Jean (1995); *The Theory of Industrial Organization*, Eight Printing, MIT Pres.

Togan, Sübidey, Hüsamettin Nebioğlu ve Saadettin Doğan (2005); “Integration and the Manufacturing Industry” içinde (Der.), Bernard M. Hoekman ve Sübidey Togan, *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union*, The World Bank, Herndon, VA, ss.87-121.

Tollison, Robert (1985); “Public Choice and Antitrust”, *Cato Journal*, Vol.4, No.3, Winter 1985, ss.905-916.

Tollison, Robert (2001); “The Interest Theory of Government: Problems and Prospects”, *Kyklos*, Vol. 54, No.2-3, May 2001, ss.465-472.

Tomain, Joseph ve Sidney Shapiro (1997); “Analyzing Government Regulation”, *Administrative Law Review*, Vol. 49, No. 2, Spring 1997, ss.377-414.

Tullock, Gordon (1967); “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft”, *Western Economic Journal*, Vol.5, June 1967, ss.224-232.

Tullock, Gordon (1998); “Externalities and Government”, *Public Choice*, Vol.96, No3-4, September 1998, ss.411-415.

TUSİAD (2001); *Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasal Kriterleri*, TUSİAD Raporu, 2001. <http://www.belgenet.com/rapor/tusiadrapor052001.html> (10.11.2006).

TUSİAD (2002); *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, Yayın No, 2002-12/349, TUSİAD.

TUSİAD (2003); *Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek*, 2003-9/359, TUSİAD.

Ulusoy, Ali (1999a), “Bağımsız İdari Kurumlar”, *Danıştay Dergisi*, Sayı, 100, s.3-16. Ulusoy, Ali (1999b), “Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumu’nun Yeri”, *Perşembe Konferansları 2*, Rekabet Kurumu, Yayın No:40, ss.3-30.

Ulusoy, Ali (2000); “Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayınları, Ankara, ss.273-285.

Ulusoy, Ali (2001); *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, Liberte, Ankara.

Ulusoy, Ali (2005); *Elektrik Dağıtım Özelleştirmelerine Hukuki Bakış*, Elder Yayınları, Ankara.

Vafai, Kouroche (2004); “Delegation and Opportunism”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.160, No.3, September 2004, ss.498-521.

Vickers, John (1995); “Competition and Regulation in Vertically Related Markets”, *Review of Economic Studies*, Vol.62, No.1, January 1995, ss.1-17.

Vickers, John (1998); “Regulation, Competition, and the Structure of Prices”, içinde (der.) Dieter Helm ve Tim Jenkinson, *Competition in Regulated Industries* Oxford University, ss.23-39.

Vickers, John ve George Yarrow (1991); “Economic Perspectives on Privatization”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.5, No.2, Spring 1991, ss.111-132.

Viscusi, Kip (1989); "Toward a Diminished Role for Tort Liability: Social Insurance, Government Regulation, and Contemporary Risks to Health and Safety", *Yale Journal on Regulation*, Vol.6, 1989, ss.65-108.

Viscusi, W. K., Vernon, J. M. ve Harrington, J. E. (1996); *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge, MA, 1996.

Vogelsang, Ingo (2002); "Incentive Regulation and Competition in Public Utility Markets: A 20-Year Perspective", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.22, No.1, July 2002, ss.5-27.

Watn, A. ve D. W. Brombley (1997); "Externalities-A Market Model Failure", *Environmental and Resource Economics*, Vol.9, 1997, ss.135-151.

Weil, David, Archon Fung, Mary Graham ve Elena Fagotto (2006); "The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.25, No.1, ss.155-181.

Weingast, Barry (1984); "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective", *Public Choice*, Vol.44, No.1, July 1984, ss.147-191.

Weingast, Barry (1995); "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.11, No.1, April 1995, ss.1-31.

Weingast, Barry ve Mark Moran (1983); "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission" *Journal of Political Economy*, Vol.91, No.5, 1983, ss.765-800.

Weisman, Dennis L. (1993). "Superior Regulatory Regimes in Theory and Practice", *Journal of Regulatory Economics*, Vol.5, No.4, December 1993, ss.355-366.

Weisman, Dennis L. (2002); "The Law and Economics of Price Floors in Regulated Industries", *Antitrust Bulletin*, Vol.47, No.1, Spring 2002, ss.107-131.

Weisman, Dennis L. (2005); "Price Regulation and Quality", *Information Economics and Policy*, Vol.17, No. 2, March 2005, ss.165-174.

Wendel, J. (1976), "Firm-Regulator Interaction with Respect to Firm Cost Reduction Activities", *Bell Journal of Economics*, Vol.7, No.2, Autumn 1976, ss.631-40.

Wilkie, Simon (1996); "Comment On Spiller's A Positive Political Theory Of Regulatory Instruments" *Southern California Law Review*, Vol.69, January 1996, ss.517-520.

Williamson, Oliver (1985); *Economic Institutions of Capitalism*, New York.

Williamson, Oliver (1993); "Calculativeness, Trust, and Economic Organization", *Journal of Law and Economics*, Vol.36, No.1, April 1993, ss.453-486.

Williamson, Oliver (1999); "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.15, No.1, ss.306-342.

Williamson, Oliver (1999a); "Vertical Integration of Production Market Failure Considerations", içinde Glenn R. Carroll ve David J. Teece, *Firms, Markets, and Hierarchies: The Transaction Cost Economics Perspective*, Oxford University Press, ss.17-31.

Williamson, Oliver (2000); "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol.38, No.3, September 2000, ss.595-613.

Williamson, Oliver E. (2002); “Contract and Economic Organization”, içinde (der.), Eric Brousseau ve Jean-Michel Glachant, *The Economics of Contracts: Theories and Applications*, Cambridge University Press, ss.49-59.

Winston, Clifford (1993); “Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists”, *Journal of Economic Literature*, Vol.31, No.3, September 1993, ss.1263-1289.

ÖZGEÇMİŞ

Doğum Yeri ve Yılı : 27.10.1975

Öğr.Gördüğü Kurumlar	Başlama Yılı	Bitirme Yılı	Kurum Adı
Lise	1990	1994	Çan Sağlık Meslek Lisesi
Lisans	1996	2000	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
Yüksek Lisans	2001	2003	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
Doktora	2003	-	Uludağ Üniversitesi

Medeni Durum : Evli

Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi: :İngilizce ÜDS:76,25

Çalıştığı Kurum (lar)	Başlama ve Ayrılma Tarihleri	Çalışılan Kurumun Adı
1.	2001 2003	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
...	2003 -	Uludağ Üniversitesi

Yurtdışı Görevleri : ABD (TUBİTAK Projesi Kapsamında)

Kullandığı Burslar : TUBİTAK Bursu

Aldığı Ödüller : TUBİTAK Proje Teşvik İkramiyesi

Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Topluluklar : -

Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri : -

Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler : 105K164 Nolu TUBİTAK Projesi

Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar:

1. "The Politics of Regulation in the Turkish Electricity Market", *4th. Annual International Industrial Organization Conference*, Northeastern University, Boston, April 7-9, 2006.
2. "The Reform in the Turkish Natural Gas Market: A Critical Evaluation", *3rd International Silk Road Symposium-The Black Sea Region Countries and Prospective Relationships with European Union*, 27-29 October, 2006, Tbilisi-Georgia.

Yayımlanan Çalışmalar
:

Uluslararası Yayınlar:

1. "The Regulatory Dilemma in the Turkish Electricity Market: Who Has the Power?", *International Journal of Business, Management and Economics*, Vol.1, No.2, June 2005, pp.5-21.
2. The Politics of Regulation in the Turkish Electricity Market", *Energy Policy*, Vol.35, No.3, 2007, pp.1761-1770.

Ulusal Yayınlar:

1. "Elektrik Piyasasında Rekabetçi Uygulamalar", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı.9, No.1, Haziran 2004, ss.111-137.

2. Regülasyon İktisadı Üzerine Farklı Yaklaşımlar”

Telekomünikasyon ve Regülasyon Dergisi, Yıl 1, Sayı 2, Haziran 2005, ss.106-123.

3. “Doğal Tekel, Regülasyonu ve Rekabetçi Uygulamalar”, *İktisat-İşletme ve Finans*, Sayı 232, Temmuz 2005, ss.36-56.

4. “Çevresel Dışsallıklar ve İçselleştirme Yöntemleri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı, 3, 2005, ss.143-167.

5. “Devletin Ekonomiye Müdahalesinde Kurumsal Maliyet Sorunu”, *Çimento İşveren*, Cilt 21, Sayı, 3, Mayıs 2007.

Diğer : “İstanbul Taksi Piyasasına Bir Bakış”, *Piyasa*, Sayı.1, No.4, Güz 2002, ss.101-104

Tamer ÇETİN

Tarih-İmza

Adı Soyadı