

Theories of Regulation

Yakup Çukuryurt

Yıldız Technical University, Turkey
yakupcukuryurt@gmail.com

Meral Uzunöz

Yıldız Technical University, Turkey
meral.uzunoz@gmail.com

Abstract:

Resource allocation based on human intervention may cause market failure. In order to eliminate this inefficiency, all control and regulatory practices in the economy are explained with the concept of regulation. However, the problem of which interest groups will be centered on competition, which arises in regulation practices, leads to the emergence of many regulation theories. The functioning of regulation in the market is mainly explained by two theories: the public interest theory and the private interest theory. While one party leaves all decisions to public control by defending the necessity of the real intervention of the state in the economy, the other bases the privileged group interests and rent parties for regulation. The new institutionalist theories aiming to improve the market by opening multiple action areas with the institutional structure, although they are against these theories, they are also shaped by them.

Keywords: Regulation, Public Interest Theory, Private Interest Theory, New Institutional Theories

JEL Codes: A12, G18, K00, K21

Regülasyon Teorileri

Özet:

İnsan müdahalesine dayalı olarak yapılan kaynak tahsisi piyasa başarısızlığına neden olabilmektedir. Bu etkinsizliği gidermek amacıyla ekonomide yapılan tüm kontrol ve düzenleyici uygulamalar regülasyon kavramı ile açıklanmaktadır. Bununla birlikte, regülasyon uygulamalarında ortaya çıkan rekabette hangi çıkar gruplarının merkeze alınacağı sorunu bir çok regülasyon teorilerinin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Regülasyonun piyasadaki işlerliği kamu çıkarı teorisi ve özel çıkar teorisi olmak üzere temelde iki teoriyle açıklanmaktadır. Bir taraf devletin ekonomiye gerçek müdahalesinin gerekliliğini savunarak tüm kararları kamu kontrolüne bırakırken, diğeri ise regülasyon için imtiyazlı grup çıkarlarını ve rant kollarını temel almaktadır. Kurumsal yapı ile çoklu eylem alanı açarak piyasayı iyileştirmeyi amaçlayan yeni kurumsalcı teoriler ise, bu teorilere karşı olmasına rağmen bir o kadar da onlardan beslenerek şekillenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Regülasyon, Kamu Çıkarı Teorisi, Özel Çıkar Teorisi, Yeni Kurumsalcı Teoriler

JEL Kodları: A12, G18, K00, K21

1. Giriş

Kıt kaynaklar altında insan endeksli faktör etkinliğini arttırırken, kural olarak tanımlanan bir kısım genel davranış biçimleri belirlemektedir. Bu davranışların uygulanmasında da regülasyonlar uygulayıcıların en etkili müdahale aracı olarak kullanılmaktadır.

Literatürde regülasyon süreçlerine müdahale ederek hangi rekabet gruplarının çıkarının merkeze alınacağı sorunu temel tartışma noktası olarak değerlendirilmektedir. Bu çalışmadaki temel amaç, regülasyon ihtiyacının dayandığı temelleri ortaya koymak, bu ihtiyaçların ışığında gelişen “kamu süreci teorisi”, “özel çıkarı teorisi” ve bu teorilere alternatif olarak ortaya çıkan “yeni kurumsalcı teoriler” ile ilgili genel bir çerçeve çizmektir.

2. Regülasyon Teorileri

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

regülasyonlar ile düzeltilebilmektedir (Shleifer, 2005, s. 440). Regülasyon teorilerini incelerken söz konusu iki açıklamanın göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

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

2.1. Kamu Çıkarı Teorisi

Kamu yararı düzenleme kuramı, düzenlemenin işletmelerin zararlı eylemlerini kısıtlayarak tüketicilerin çıkarlarına hizmet ettiğini varsaymaktadır. Marshall'ın neo klasik iktisadı, Pigou'nun dışsallık sorunu, Keynesyen'den sonra Samuelson, Bowen, Lidhal gibi isimlerle şekillenen denge analizi devletin iktisadi alanlardaki rolünü değiştirmiştir. Söz konusu teori, düzenleyici

müdahalenin sosyal refahı artıracağını düşünerek piyasa başarısızlığını düzeltmek için gerçekleştiğini belirtmektedir. Düzenleyiciler, topluma fayda sağlayacak kaynakların optimum şekilde tahsis edilmesini amaçladığı için, halkın çıkarlarını etkin bir şekilde destekleyecek yeterli bilgi ve uygulama gücüne sahip olduklarına inanmaktadır (Bünger, 2017, s. 9). Mevcut piyasa mekanizması optimal düzeyde kaynakların maksimum tahsisini gerçekleştirse de pratik işlerlikte çok fazla görünmez ve bu durumda devlet eliyle düzenlenen kurallar devreye girmektedir. Söz konusu teorinin ön kabulleri, hükümetin verimsizliği ve eşitsizliği gidermek için, serbest piyasanın işleyişinde, sendikaları korumak, kamu hizmeti ve ortak taşıyıcıları düzenlemek, kamu gücünü korumak, ıslah programları geliştirmek, çiftlik sübvansiyonları, mesleki lisans ve asgari ücret gibi birçok alanda kamunun taleplerine cevap verdiği görüşünü de beraberinde getirmektedir. Yapılan düzenlemelerin eksiksiz ve maliyetsiz olduğuna dair görüşler, mevcut olan ve hala işlerliği devam eden düzenlemelerin sürdürülmesi için oluşturulmuş bir piyasa yanılığı olarak değerlendirilmektedir. Bu teoriye göre ekonomik aktörlerin şahsında yapılan düzenlemeler zaten halkın çıkarlarına katkı sağlamaktadır. Politikacılar kamu yararının ya da politik sürecin etkin olduğunu, düzenlemenin maliyet ve faydaları hakkındaki bilgilerin geniş çapta dağıtıldığını düşünmektedir. Bu sayede piyasa başarısızlığını minimum seviyeye çekerek, toplum refahını en üst seviyeye getirip kolektif refahı arttırmak amaçlanmaktadır. Piyasada yaşanan herhangi bir aksaklığı telafi etmede yeterli etken olarak kabul edilmektedir. Bu noktada kamu çıkarı teorisinin ileri sürdüğü toplumun yararına

olacak düzenlemeler; ölçek ekonomilerinin ve dışsallıkların olumsuz etkisini azaltmak, kamusal malların arzını yönetmek, piyasa rekabet şartlarını iyileştirmek ve enformasyon problemlerini gidermek yoluyla piyasa başarısızlığını ortadan kaldırmaktır. Kamu çıkarı teorisine yönelik ortaya atılan eleştiriler temelde devlet müdahalesine gerek kalmadan piyasada ortaya çıkan problemlerin çözülebileceği yönündedir. Birtakım kurallarla sınırlandırılmış devlet portresinin kamu ve bireysel çıkarları ihlal etmeyeceği görüşleri de yaygındır. Bu sebeple yapılan bir düzenlemenin olası sonuçlarını ve düzenlemenin gerçek sonuçlarını değerlendirecek bir metot arayışına girilmektedir. Kamu yararı teorisine göre, hükümet düzenlemeleri eksiksiz, dezavantajın üstesinden gelen, dengesiz piyasa operasyonlarını ve istenmeyen piyasa sonuçlarını istenen formuna ulaştıran araçtır. Hükümet, ağırlıklı olarak endüstrilerde ve sanayilerde önemli dış maliyet ve fayda sağlayan düzenlemeler yapmaktadır. Bu teoriye göre, hükümetler fiyatları kontrol eder böylece doğal tekeller aşırı kazanç sağlamaz, yangınlar veya toplu zehirlenmeler gibi kazaları önlemek için güvenlik standartları uygulanır, işverenin çalışan üzerindeki tekel gücünün kontrolü, güvenlik standartlarının düzenlenmesi ve yatırımcıların kandırılmamasını sağlar. Ancak bu noktada Chicago okulunun öne sürdüğü iddia; piyasa aksaklıkları oluşur, tekelci ve fırsatçı kârlar sağlanırsa ve bunun sonucunda hükümet tarafından piyasaya yönelik regülasyona gidilirse, kendi çıkarlarını kollayan aktörler tekel veya başka tür piyasa başarısızlıkları yaratmak için harekete geçip regülasyonları delmeyecekler mi? (Çevik & Demir, 2005, s. 251). Eleştiri aslında regülasyonun çıkar grupları

tarafından nasıl değerlendirileceği üzerine ilerlemektedir. Ancak her çıkar grubu devlet kontrollü regülasyonu aşarsa, piyasa başarısızlığına sebep olmaktadır. Bu durumda regülasyonun maliyetli olmayacağı yönündeki zımni varsayımı da eleştiri konusu oluşturmaktadır.

Kamu çıkarı teorisine göre ise hükümet düzenlemesi kusurlu rekabetin, dengesiz piyasa işlemlerinin, eksik piyasaların ve istenmeyen piyasa sonuçlarının dezavantajlarının üstesinden gelmenin aracıdır (Hertog, 1999, s. 225). Anti monopol yasası bunun en somut örneklerden birdir. Çünkü ekonomik gücün yarattığı durumları izleyerek ve rekabetin sınırlayıcı anlaşmalarını yasaklayarak ya da kötüye kullanımını cezalandırarak piyasa operasyonunu sürdürmeyi amaçlamaktadır. Yani piyasalar arası asimetrik oluşumlar neticesinde devlet müdahalesinin gerekliliği ilkesi sorgulanmaktadır. Bilginin taraflar arasında simetrik dağılımının söz konusu olmadığı durumlarda ters seçim ve tercihte farklılık gibi sorunlar meydana gelebilmektedir. Bu durum piyasada pareto optimumunun gerçekleşmesini engellemektedir. Böyle bir piyasaya devletin müdahale etmesi, bilgi arzını arttırarak taraflar arasında daha etkin bir mübadele yapılmasını ve limon piyasalarda asgari standartlar koyarak tüketicilerin korunmasını sağlayabilmektedir (Uslu, 2015, s. 401) Tüm diğer teorilerde olduğu gibi ekonomik literatürde kamu yararı düzenleme teorilerine de eleştirel yaklaşılmaktadır. Bu teorilerin çoğu kez “pozitif analiz olarak normatif teoriler” olduğu düşünölmektedir. Kamu yararı düzenleme teorileri, mevcut düzenlemeleri rasyonalize ederken; Özel ilgi teorileri, mevcut düzenlemeyi

açıklayan teoriler olarak ele alınmaktadır (Posner, 1974, s. 4) Hâkim düzenlemeleri insan aklına dayandırmak ve onu açıklamak adına sadece belirli grupların çıkarlarını ele almak sonuç ne olursa olsun eksik teşebbüs olmaktadır.

2.1.1. Piyasa Süreci Teorisi

Regülasyonun piyasadaki işlerliğini ele alan bir diğer teori olan piyasa süreci teorisi, Avusturya İktisat Okulu geleneğinin takipçileri tarafından, somut piyasaları açıklayabilmek amacıyla neo-klasik fiyat teorisine alternatif olarak geliştirilmiştir (Kaya, 2011, s. 67). Son yirmi yılda Avusturya İktisat düşüncesi içinde yapılan analizler piyasa süreci teorisinin neo-klasik yaklaşımdan farklı olduğunu göstermektedir (Oğuz, 2005, s. 257). Avusturya İktisat Okulu temsilcilerine göre, piyasa kendiliğinden oluşmuş herhangi bir insanî çabanın bilinçli oluşumları değildir. Kendiliğinden düzen ya da kendiliğinden kurumlar kavramı, Avusturya İktisat Okulu tarafından geliştirilmiş olan sosyal kurumların evrimi teorisini ifade etmektedir. Kuruluş itibarıyla, herhangi bir dış müdahaleye maruz kalmayan piyasa algısı oluşmaktadır. Bu durumda rekabetin sonucu ön görülemezdir. Dolayısıyla sosyal refahı maksimize etmeye yönelik regülasyonların başarısız olacağı düşünülmektedir. Piyasa süreçlerinin tahmin edilemezliği, evrimsel bir süreçle oluşan piyasa kabulünün sonucudur. Ancak rastlantısallığı içinde barındıran piyasadaki evrimsel süreç sonuçları itibarıyla belirsiz boşluklar oluşturmaktadır. Çünkü bu süreçte kendiliğinden gelişen piyasa algısı öngörülebilir sonuçlar sunmadığı için önceden düzenleme ile gerçekleştirilecek tüm piyasa kaynaklarını imkânsız kılmaktadır. Teoride geçen belirli koşullar

altında, mevcut kaynakların piyasa mekanizması aracılığıyla oluşturulması en uygun yöntem olarak kabul edilmektedir. Oluşturulan kaynaklar en uygun olmayabilir. Çünkü bu koşullar teoride bahsedildiği şekliyle pratikte gerçekleşmeyebilir. Refah devleti liberalleri, Marksistler ve serbest piyasa ekonomistlerinin garip bir karışımını kabul eden bu teori, yönetmeliklerin, üyelerinin gelirlerini en üst düzeye çıkarmak için kendi aralarında mücadele eden çıkar gruplarının taleplerine cevap olarak verildiğini savunmaktadır (Posner, 1974, s. 2).

2.2. Özel Çıkar Teorisi

Özel Çıkar Teorisi adı verilen bir diğer düzenleme kuramı, devleti kendi çıkarlarını takip eden, rasyonel faydasını maksimize etmeye çalışan bireylerin bir uzantısı olarak görmektedir (Çevik & Demir, 2005, s. 249). Ekonomik süreçlerde beliren düzenlemelerin hangi gruplarca ve hangi grupların çıkarlarını merkeze alacağı sorusu farklılaşan iki teorinin oluşmasına sebep olmaktadır. Bu nedendir ki, kamu çıkarı teorisi kamusal regülasyonları piyasa başarısızlıkları ve bunların telafi edilmesi yönünde ele alırken, özel çıkar teorisi çıkar grupları ve rant kollama faaliyetleri ekseninde ele almaktadır (Aktan, 2016, s. 83). Kamu çıkarı teorisine alternatif olarak ortaya çıkmış olan söz konusu teori ve temel dinamikleri gereği birbirinin zıddı perspektifte ilerlemektedir. Düzenleyicilerin maliyet, talep, kalite ve firma davranışının diğer boyutları ile ilgili yeterli bilgiye sahip olmadığını varsaymaktadır. Bu nedenle, şirketleri kontrol ederken kamu çıkarlarını hiçbir şekilde kusurlu bulamayabilirler (Bünger, 2017, s. 12). Dolayısıyla kamu çıkarları, rant kolları ve özel grup çıkarları öncelenmektedir. Piyasa mekanizması

çıkarları gereği kamusal çıkarlara boyun eğerek bir başka etkin grup çıkarlarının kazanç sağladığı ekonominin parçası olmaktadır.

Piyasa başarısızlığı, kıt kaynakların en yüksek verimle, optimum seviyede kullanılmadığında ortaya çıkan bir durumdur. Pazar ortamında, bu değerler mal ve hizmet fiyatlarına yansımaktadır. Bu nedenle bir piyasa başarısızlığı, belirli bir mal veya hizmetin ilave bir biriminin fiyatı veya değeri ile marjinal maliyet veya kaynak maliyeti arasındaki uyumsuzluktur (Posner, 1974, s. 4-5). Söz konusu teoriye göre, yasa koyucu kurallar koyar ve bu kurallar bir müddet sonra kendi içinde barındırdığı sanayi kollarının faydasına göre hareket eder hale gelir. Bu anlamda, yasa koyucu aslında söz konusu edilen sanayi dalını başka bir kurum tarafından destekleyici başka düzenleme ile biçimlendirmektedir. Ancak zamanla yasa koyucunun gündemi, yeni piyasa aksaklıklarıyla meşgul olduğunda, önceki sanayi dalının yaşadığı aksaklık üzerindeki ilgi azalmaktadır. Bu durum ekonomide bir takım başarısızlıklar oluşturmaktadır. İşte bu yüzden piyasalar endüstriler tarafından ele geçirilip endüstrilerin çıkarlarına hizmet etme amacıyla oluşturulmaktadır. Tüketici grupları kendi aralarında organize olup, yasa koyucunun düzenlemelerine alternatif yol belirleyip, regülasyonlardan kendi çıkarlarınınca yararlanabileceklerini öne sürmektedir. Örneğin; tekeller arasında rekabet sonucu oluşan tekelleri hakları, regülasyonun başarısını arttırabilmektedir. Ancak, bazı tüketici gruplarının marjinal maliyetlerden gereğinden fazla kâr ile faydalanması da piyasa başarısızlığı oluşturmaktadır. Özel ilgi teorisine getirilen eleştirilerden en önemlisi, regülatif çalışmaların

endüstri çıkarından ziyade tüketicilerin çıkarına hizmet etmesidir. Ayrıca çevre, sağlık, güvenlik vb. gibi birçok düzenlemeye işletmeler karşı çıkmakta ve ampirik düzeyde test edilmesinin zorluğu gündeme getirilmektedir.

2.2.1. Kamu Tercih Teorisi

Özel çıkar teorileri içerisinde yer alan kamu tercihi teorisi, kamu görevlileri de dahil olmak üzere tüm bireylerin kendi çıkarlarına dayandığı kabulünden yola çıkmaktadır. Literatürde kamu süreci teorisi olarak da karşımıza çıkmaktadır. Politikacıların, yeniden seçilme şanslarını en üst düzeye çıkarmak için işletmeler lehine kararlar aldığı varsayılmaktadır. Ayrıca regülatörler bu teoride birer girişimci olarak ele alınmaktadır. Bürokratların regülasyon çalışmaları sürecinde elde edeceği faydayı maksimum düzeye çıkarmak için her türlü girişimsel faaliyeti deneyeceği ön görülmektedir. Bürokrat, düzenlemenin kendine sağladığı fayda ölçüsünde, daha fazla bürokrasiye neden olan bir hak oluşturma süreci tasarlayabileceğinden, regülatör, regülasyon uygulayıcısı olmaktan çok regülasyon savunucusu durumuna gelebilmektedir (Uslu, 2015, s. 401). Dahası, teoride, düzenleyici kurumların çalışanlarının, kamuoyunun değil, kendi memnuniyetlerini en üst düzeye çıkarmak için kendi çıkarlarına dayandığını savunmaktadır. Bu iç görüş, düzenleyici kurumların bürokratların çıkarlarına hizmet etmek için bürokratik yapılarını genişletmeye çalıştıklarını göstermektedir. Bürokratların lobiciler ve özel ilgi gruplarına olumlu tepki verdiği düşünülmektedir (Bünger, 2017, s. 10). Politik süreçlerin tarafları durumunda olan seçmen, politikacı, bürokrat ve baskı gruplarının fayda maximizasyonunu ifade eden ilke maximand ilkesi olarak adlandırılır. Buna göre,

siyasi partilerin oylarını artırma; bürokratların bütçelerini artırma, makamlarını ve imkânlarını geliştirme; baskı gruplarının amaçlarına ulaşabilmek için gerek yasama ve gerekse yürütme organına yönelik lobicilik girişimlerinde bulunma; seçmenlerinde kendilerine en çok hizmeti sunacak siyasi partiyi seçme amaçlı davranışlarda bulunduğu söylenmektedir (Kızılboğa, 2012, s. 106) . Rasyonalite ve maximand ilkesi varsayımları, kamu ekonomisinde temel amaç olarak kabul edilen kamusal faydanın maksimizasyonunu reddetmektedir. Zira bireylerin kararları rasyonel ve tutarlıdır. Rasyonel ve tutarlı hareket eden birey faydasını artıracak tercihlerde bulunmaktadır (Dura, 2006, s. 111). Bu yüzden, kamu çıkarı teorisi, çoğunlukla Chicago Hukuk ve Ekonomi Okulu tarafından bir dizi eleştiriye maruz kalmıştır. Bu eleştiriler üç aşamada devam etmektedir. Birincisi, piyasalar ve özel siparişler, herhangi bir devlet müdahalesi olmazsa ve tek başına düzenleme yapılırsa çoğu piyasa başarısızlığıyla sonuçlanabilmektedir. İkincisi, piyasaların mükemmel bir şekilde işlemeyeceği birkaç durumda, özel davalar piyasa katılımcılarının ne gibi ihtilaflarla baş edebileceğini bilmemesiyle sonuçlanabilmektedir. Üçüncüsü, piyasalar ve mahkemeler tüm sorunları mükemmel bir şekilde çözememiş olsa bile, hükümet düzenleyicileri yetersiz, yozlaşmış ve ele geçirilmiş durumda olduğundan, düzenleme işleri daha da kötüleştirmektedir (Shleifer, 2005, s. 440-441).

2.2.2. Yakalama (Capture) Teorisi

Yakalama teorisi, hükümet düzenlemelerinin genellikle halktan ziyade regülasyona tabi firmalara hizmet ettiğini belirtir. Teori, firmaların diğerlerinin pazara girmesini engellemek için lisans ve

diğer yasal hükümleri talep ettiğini veya fiyat rekabetini önlemek için fiyat düzenlemesi istediklerini iddia etmektedir. Düzenleyiciler, bir kartelde bulunan tek tek firmaların kendi kendilerine yapamayacakları, örneğin kartel fiyatlandırma gibi planlarını izleme rolünü üstlenmektedir. Düzenleyici otoriteler karşısında genellikle bu firmalar tarafından sağlanan bilgilere dayanan bir bilgi avantajına sahip olan düzenlenmiş firmalar, böylelikle düzenleyicilerin karlarını koruyan düzenleme uygulamalarını sağlamak için yollar bulmaktadır. Sonuçta, düzenleyiciler, düzenlemeleri gereken firmalar tarafından “yakalanır” (Bünger, 2017, s. 10). Düzenleyici kurumların, düzenleme yapmakla yükümlü oldukları endüstri ve çıkarları tarafından ele geçirilmesi rekabet sürecinde imtiyazlı grupların yararını öncelemektedir. Bu durumda regüle edilmesi gereken sektör aslında imtiyazlı olmaktadır. Regülasyon çalışmaları tüketiciler tarafından ele geçirildiği içini mevzuatlar müşterinin kazancından ziyade üreticinin kazancına odaklanır ve genel refahı sunmakta zorluk çeker. Analitik olarak, ekonominin, yasanın “yakalanması” ile ima edildiği gibi ya hep olan ya hiç ya da hiç olmayan bir denge teorisi (Becker, 1976, s. 245). Peltzam, tarafından özetlenen Stigler’in capture teorisi iki temel önermeden meydana gelmektedir. İlk olarak, politik düzenleme endüstrinin çekim alanındadır. Düzenleme sadece tekel fiyatlandırmasına karşı gelmekle kalmaz, aksine devlet müdahalesini sürdürmek için de kullanılmaktadır. İkincisi, örgütlenmenin etkisi altındaki durumlarda bile tüketici grupları ve düzenleyiciler sosyal refahı teşvik etmeye çalışırlar ama bu konuda yetersizdirler ve nadiren başarılı olmaktadır.

Dolayısıyla, hükümet düzenlemesi kapsamı en az düzeyde gerçekleşmektedir. Daha en baştan yardımsever ve çarpıcı kararlar alan hükümet kabulü Chicago okuluna ters gelmektedir. Stigler'in da bu noktada regülasyonun söz konusu sektör tarafından ele geçirileceği yönündeki söylemleri dikkate değerdir. Aslında bu durum, Stigler'in capture teorisi'nde de görülmektedir. Çünkü tüm politik düzenlemeler endüstriler tarafından ele geçirilmektedir. Ayrıca tekel fiyatlandırmalarına engel koyan bir çıkar grubunun oluşumuna sebep olmaktadır. Teori savunucularının genel izahı tüketici gruplarınca ele geçirilen ve onun etkisi altında kalan düzenleyiciler sosyal refahı teşvik etmekte çoğu zaman başarısız olmaktadır (Hertog, 2010, s. 21). Bu nedenle hükümet düzenlemesinin etkin müdahalesi daha az gerçekleşmektedir. Nitekim siyasi ilişkileri düzenleme sürecinde piyasa kolları kendi çıkarları doğrultusunda mevcut politikayı sömürüp bir ötekinin zararına davranabilmektedir.

2.2.3. Chicago Okulu Teorisi

Kamu süreci teorisine yönelttiği eleştirilerle bilinen Chicago İktisat Okulu ve Virginia Politik İktisat Okulu özel çıkar teorisinin savunucuları arasındadır. Temelde özel çıkar gruplarının kârını merkezde tutan bu teori, toplumsal düzen ve refah için yapılan çalışmaların, teorinin arkasında yatanın imtiyazlı grupların çıkarlarına adanmış bir takım regülatif çabaların olduğunun altını çizmektedir. Chicago teorisi, düzenlemenin endüstri tarafından edinildiğini ve öncelikle kendi yararı için tasarlanıp işletildiğini ortaya koymaktadır. Diğerlerine göre daha ucuza örgütlenebilecek çıkar gruplarının siyasi etki yaratacağını savunmaktadır. Yeniden seçilmesi hedeflenen siyasetçiler,

karşılığında oy veren ve diğer kaynakları sağlayan çıkar gruplarının düzenleme talebini onurlandırmaktadır (Bünger, 2017, s. 15). Chicago Hukuk ve Ekonomi Okulu temelde kamu yararı teorisini eleştirmektedir. İlk olarak, piyasalar ve özel siparişler, herhangi bir hükümet müdahalesi olmadan, tek başına düzenleme yapılmaksızın çoğu piyasa başarısızlığıyla ilgilenmektedir. İkincisi, piyasaların mükemmel bir şekilde işlemeyebileceği birkaç durumda, özel davalar piyasa katılımcılarının ne tür çatışmalar yapabileceğini ele alabilmektedir. Üçüncüsü, piyasalar ve mahkemeler tüm sorunları mükemmel bir şekilde çözemese bile, hükümet düzenleyicileri yetersiz, yozlaşmış ve ele geçirilmiş durumda olduğundan, düzenleme işlerini daha da kötüleştirmektedir (Shleifer, 2005, s. 440). Chicago okulu iktisatçıları, geç dönem ekonomi işleyişindeki regülasyon sürecinin en merkezi öncüleridir. Chicago yaklaşımı siyasetçi ve bürokratların şahsi çıkar güdüsüyle hareket ettikleri varsayımını başlangıç noktası yapar. Stigler, Peltzman ve diğerleri regülasyon süreçlerini bu yeni çatı altından incelemektedir (Oğuz, 2005, s. 255). Mises ile beraber Mont Pelerin Society'nin kuruculuğunu yapan Friedman'ın serbest piyasacı görüşlerinin deneysel uygulanabilirliği, serbest piyasa sürecinin işlerliğine olan inancı arttırmış ve Keynesyen çizginin temel ilkelerini ortadan kaldırmıştır. Çünkü Keynes, ekonomik kriz esnasında piyasaların dokunulmazlığı fikrinin sekteye uğrayacağını söyleyerek, kilit anlarının devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesiyle çözüleceğini savunmaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı ile ortaya çıkan toplumsal bozulmaları engelleyerek sosyal, siyasi ve

ekonomik kayıpların telafisini üstlenen kurumsal bir yapının olmamasıyla süre gelen sorunlar serbest piyasa savunucularına piyasada başarısızlıklar sunmaktadır. Yaşanan bu olumsuz tecrübe devletin ekonomideki olumlu etkisinin azalmasına bağlanmış ve böylece devlet müdahalesinin gerekliliği önemle vurgulanmıştır.

2.3. Yeni Kurumsalçı Teoriler

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

belirtmektedir. Neo-klasik ve kurumsal ekonominin geleneksel düzenleme yaklaşımları, piyasa faaliyetlerini yöneten kurumların evrimini etkilemede devletin rolüne temel bir güven duymasına rağmen, bu yaklaşımlar düzenlemenin kurumsal yapısındaki dinamik ilişkilerini hesaba katmamışlardır. Kurumsal belirleyiciler, düzenleme arzının ayırt edici özelliklerini ifade etmektedir. Bu özellikler, düzenlemenin politik kurumları arasındaki kurumsal etkileşimin doğasını temsil etmektedir (Çetin, 2011, s. 6). Kurumsal yapıdaki aktif ilişkiler aslında siyasi kurumlar arasındaki ilişkinin temelini oluşturmaktadır. Aynı zamanda kamusal kurumların ülke ekonomisindeki ana oluşumunu belirleyerek somut bir maliyet oluşturmaktadır. Oysa beklenen düşük maliyetli ve tüm çıkar gruplarının çıkarını pozitif etkileyen bir regülasyondur. Ancak, denetleme sürecinde oluşan ve siyasal alanda kullanılan sözleşmeler karmaşıklık oluşturmaktadır. Tamamlanmamış anayasaların savunucuları kendi çıkarlarını merkeze alarak işlerlik kazandırmıştır. Tüketici ile üreticinin etkileşimsel süreçlerinde kurumların dinamik ilişkisini merkeze alarak onlara zemin oluşturmaktadır. Ama ihmal edilen kurumların değişime uğraması ve bu süreç içinde kendisinin oluşumunu mümkün kılan dinamik süreçler, kurumsal yapıya göre değişmektedir. Nitekim kurumsal arzı önceleyen yeni kurumsal yaklaşımlar, kurumlar arasındaki etkileşimin niteliğini arz ile öncelemektedir. Düzenlemenin kurumsal yapısı, ülke ekonomisini doğrudan etkiler. Bunda regülasyon maliyetinin yüksek ve dikkate değer ölçüde maliyetli olmasının etkisi büyüktür. Kurumsal düzenlemenin etkinliği yatırımcıların tüm kararlarını etkilemektedir. Aslında arza göre şekillenen kurumsal

niteliği yatırımcıların yatırım kararlarını Őekillendirmede büyük etki taşıtmaktadır. Söz konusu teori aslında tüm bu ideal formların olduğu gerçeğini varsayarak, kurumsal ilişkiler sonucu ortaya çıkan ekonomik verilerle ilgilenmektedir. Ancak kurumsal ilişkilerde koordinasyon sorunu yaşanabilmekte ya da üçüncü tarafların güçlü durumlar karşısında kendi çıkarlarını merkeze aldığı durumlarla karşılaşılabilmektedir. Teoride politik kurumların etkileşimine odaklanılmıştır. Kurumsal düzenleme teorisini geliştirmek için, bu etkileşimi karakterize eden işlemsel tehlikeleri göz önüne alarak düzenleyici performansın kurumsal belirleyicilerini açıklayan kurumsal bir analiz yapılması gerekmektedir (Çetin, 2011, s. 7). Teoride, ekonomik denge sürecindeki kaynak tahsisi tarihe bağlanmıştır. Bu nedenle etkin kaynak tahsisi uygulansa dahi sonuçları tahmin edilememektedir. İlk uygulama esnasında düzenlemenin etkin olup olmadığı bilinmemektedir. Çünkü bu günü geçmiş yaşantı ve geçmişin getirdiği izlerden ayrı ele alınamamaktadır. Var olan her ekonomik oluşumda geçmişin tüm risklerini içinde potansiyel olarak taşıtmaktadır. Üstelik bu etkin, statik ve her zaman aynı işleyen bir oranda yansımamaktadır. Rastgelelikle bezenmiş oluşum süreci tekrar edildikçe öngörölür olabilir ama sonuçları gereği orantısız etkiye sahip olmaktadır. İktisadi dağılımlar güzergâha bağımlı olduğundan etkin kaynak tahsisi veya etkin tahsisi belirleyen Őartlar tahmin edilememektedir. Yaklaşım esnasında fizik ve matematikteki kaos teorisinin iktisat alanına yansımalarıdır (Çevik & Demir, 2005, s. 254-255). Her iki durum da önceliğine-sonralığına bakmadan da piyasa refahı açısından tahmin edilemez bir durum yaratmaktadır.

3.Sonuç

Regülasyonların hangi gruplar arasındaki çıkarlara öncelik tanıyacağı sorununa yeni bir inceleme alanı açtığı görülmektedir. En başta, sadece bireysel ya da kolektif çıkar amaçlayan iki ayrı fikir grubu oluşsa da üretilen malın veya hizmetin maliyetini kurtaracak şekilde düzenlenmesi en ideal arzu olarak savunulmaktadır. Meselenin bir yönünü oluşturan kamu süreci teorisi ve diğer uç noktasını kapsayan piyasa süreci teorisi, “Regülatif çalışmalarda rekabeti belirleyen merkezi unsur nedir?” sorusunda ayrılmaktadır. Bir taraf regülasyon için imtiyazlı grup çıkarları ve rant kollarını geliştirmeyi amaç edinirken, diğeri ise ekonomik piyasaların aşırı derecede kırılganlığı ve tek başlarına bırakıldıkları takdirde verimsiz bir şekilde faaliyet gösterebilecekleri yönündeki hâkim düşüncüyü savunmaktadır. Bu düşünce daha en baştan hükümetleri iyi huylu kabul ederek, regülatif tüm kararları devlet iradesine bırakmaktadır.

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

Kaynakça

- Aktan, C. C. (2000). *Kamu Tercih Teorisi*. Ocak 3, 2020 tarihinde http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm adresinden alındı
- Aktan, C. C. (2013). Contributions to Political Economy. *Oxford University Press*, 8(1), 307-319.
- Aktan, C. C. (2016). Regülasyonların Politik İktisadı: Regülasyonların Etkileri, Fayda ve Maliyetleri. *Ekonomi Bilimler Dergisi*, 8(2), 82-102.
- Becker, G. (1976). Journal of Law and Economics. *Toward a More General Theory of Regulation*, 19(2), 245-248.
- Bünger, A. (2017). *Regulation Competition*. Stockholm: Swedish Agency for Economic and Regional Growth.
- Çetin, T. (2011). Toward And Institutional Theory of Regulation. *Working Paper in SSRN Electronic Journal*, 1-31.
- Çevik, S., & Demir, M. (2005). Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri. *Öneri Dergisi*, 6(23), 249-257.
- Dura, Y. C. (2006). Kamu Tercih Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi. *Türk İdare Dergisi*(253), 107-117.
- Hertog, J. d. (1999). General Theories of Regulation. *Economic Enstitute/CLAV, Utrecht University*, 223-270.
- Hertog, J. d. (2010). Review of economic theories of regulation. *Discussion Paper Series*, 10(18), 1-59.
- Kaya, A. İ. (2011). Dinamik Rekabet ve Girişimsel Keşif: Kirzner'ın Piyasa Süreci Teorisi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 1(1), 67-83.

- Kızılboğa, R. (2012). Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2, 91-109.
- Oğuz, F. (2005). Bilgi, Regülasyon ve Rekabet: Bir Piyasa Süreci Yaklaşımı. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 6(2), 253-267.
- Posner, R. A. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal Of Economics*, 1-36.
- Shleifer, A. (2005). Understanding Regulation. *European Financial Management*, 11(4), 439-451.
- Uslu, K. (2015). Regülasyon Teorilerinin Finansal Krizler Üzerine Etkisi. *Finansal Krizler*, 398-405.