Türkiye ve Geçiş Ekonomilerine Yönelik Yeni Bir Regülasyon Anlayışı

A New Regulatory Understanding towards Turkey and Transition Economies

Assoc. Prof. Dr. Yeşim Reel (Marmara University, Turkey)

Abstract

Turkey has many important economic relations with transition countries. Furthermore, there is high potential that these relations are getting to be stronger. Meanwhile, the importance of regulation of sectors in these economies, is increasing for both side. However, adaption of regulatory institutions could play the key role in making stronger the economic relations. Besides, the problems of the world economy lead to discuss about the functioning of the regulatory institutions, the qualifications of employees, and new implementation of regulation. Turkey as a developing country, has some regulatory institutions in order to regulate some specific sectors. Yet, these regulatory institutions have poorly performed because of facing challenges. For these reasons, existing regulatory understanding and implementation problems should be evaluated, and so that, new regulatory understanding should be created. In order to make efficient evaluation, primarily, the explanation about dominant factors of establishing on regulatory institutions, are given. The main point of the evaluation could provide to have new regulatory understanding. Additionally, the evaluation of regulatory institutions and understanding in Turkey may also provide that the new understanding to transition economies. Hence, all the explanations and evaluations are suggested to support implementing efficient regulation in transition countries.

1 Giriş

Dünyadaki değişim dinamikleri ile beraber geleneksel devlet anlayışı değişmiştir. Yeni devlet anlayışında belirleyici olan, etkin, verimli ve küçük devlet anlayışıdır. Ekonomide serbestleştirme, özelleştirme, yerelleştirme gibi reformlar ile devletin hareket alanı daraltılırken devletin işleyişinde de piyasa mekanizmasının esasları hakim kılınmaya çalışılmıştır. Özellikle Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşlar, gelişmekte olan ülkelere yönelik kurumsal ve yapısal reform talepleriyle bu ülkeler üzerinde ciddi etki ve hatta kontrollere sahip olmuşlardır. Bunların sonucu olarak da devlet yapılanmaları bu uluslararası kuruluşların taleplerine cevap verebilecek ölçüde değiştirilmeye çalışılmıştır.

Belirtilen gelişmelerin Türkiye’ye yansımaları ise, hem Dünya Bankası, IMF, OECD gibi kuruluşlar hem de AB ile ilişkiler çerçevesinde bir zorunluluk olarak kurumsal ve yapısal reformlar ile düzenlemelerin gerçekleştirmesi şart koşulmuştur.

Türkiye’de gerek sözü edilen dışsal zorunluluklar gerekse içsel şartlardan kaynaklanan 1980 sonrası başlayan ve günümüze kadar devam eden süreç kendinden önceki dönemlerden ayrılmaktadır. 1980 sonrasında, bakanlıkların birleştirme yoluyla azaltılması ve örgütlenmelerinde bir örnekliğin sağlanması yönündeki düzenlemelerle başlayan kurumsallaşma hareketi, ülkenin temel kalkınma ve sosyo-ekonomik politikalarının değiştirilmesine koşut olarak yeni bir eğilime, yeni bir yapılanma dönemine girmiştir (Sezen, 2003).

Sözü edilen yapılanmalar ile gerçekte nelerin uygulandığı/uygulanabildiği ve sorunlar daha netlikle ortaya konulabilirse yapılabilecekler yönelik yeni bir anlayışın geliştirilebilmesi de mümkün olabilir. Bu düşünceden hareketle, Türkiye’de “Düzenleyici Devlet” anlayışı çerçevesinde yapılmaya çalışılanları analiz edebilmek için öncelikle Türkiye’deki “Düzenleyici Devlet”, düzenleyici kurumları ve düzenleme anlayışının arka planını ortaya koyup, ikinci olarak Türkiye’de “Düzenleyici Devlet” anlayışının uygulamadaki sonuçları ve bağımsız düzenleyici kurumların değerlendirmesi yapılacaktır. En son bölümde ise, değerlendirmelerden çıkarılabilecek sonuçlar çerçevesinde hem Türkiye hem de geçiş ekonomileri için nasıl bir anlayış ve uygulamanın benimsenmesi gerekliliği tartışılacaktır.

2 Türkiye’de Düzenleyici Devlet, Düzenleyici Kurumlar ve Düzenleme (Regülasyon) Anlayışının Arka Planı

Dünya’da 1980’ler kamu mal ve hizmetlerinin özelleştirilmesi, devletin daha önceden yatırım yaptığı alanlardan çekilmesi, pek çok sektörde deregülasyona gidilmesi, ticaretin ve finansın liberalleşmesine tanıklık etmiştir. Ancak deregülasyon süreci (düzenleme) regülasyonun sona ermesi anlamına gelmemekte yeniden regülasyon (reregülasyon) olarak değerlendirilmektedir. Bunun anlamı: Piyasaların işlemesi ve toplumsal aktörler arasındaki ilişkilerin gerçekleşmesi için düzenlemeye her zaman ihtiyaç vardır. Ancak 1980 ve 1990’larda tartışılan düzenlemenin biçimi ve aktörleri farklı. Dolayısıyla, düzenleme yeni bir olgu olmamakla beraber düzenleyici

devlet yeni bir modeldir. Bu yeni model de “Neoliberalizmin Düzenleyici Çerçevesi” olarak adlandırılmaktadır (Sönmez, 2011).

Thatcher (2002), düzenleyici devletin dört temel özelliğinin bulunduğunu belirterek, bu özellikler arasında “kamu mülkiyeti”, “liberalizasyon”, “reregülasyon” ve “bağımsız düzenleyici ajanslara yetki devri” ni sıralamaktadır (Thatcher, 2002). İlk özelliğe göre, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmakta olmasına rağmen, bazı sektörlerde kamu mülkiyeti de mevcuttur (Thatcher, 2002). Fransa ve Almanya’da demiryolu sektöründeki kamu mülkiyetini, düzenleyici devlette kamu mülkiyetinin devam ettiğinin örnekleri olarak göstermektedir. Diğer bir özellik olan liberalizasyon, devlet tekellerinin kaldırılması ile özelleştirme süreçlerini ifade etmektedir. Devlet tekelleri ile kısıtlayıcı lisans uygulamalarına son verilmesi ve dolayısıyla hükümetlerin piyasaların işleyişindeki doğrudan kontrollerinin kaldırılmasını ifade eden “deregülasyon” süreci ise, tekelleri düzenleyen kuralların yerine geçecek yeni kurallar aracılığıyla rekabetin düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, düzenleyici devletin üçüncü özelliği, rekabeti düzenleyecek kuralların oluşturulmasını ifade eden “reregülasyon” sürecidir. Düzenleyici devletin dördüncü özelliği ise, düzenleme yetkilerinin hükümetler dışında bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmesidir (Thatcher, 2002). 1980’lerin başından itibaren, Avrupa’da, tekellerin varlığına son veren ve rekabeti düzenleyen kuralların oluşturulmasıyla, rekabet otoritelerinin yanı sıra, mali hizmetler, telekomünikasyon, enerji ve posta hizmetleri gibi sektörlerde bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuş ve yaygınlaşmıştır.

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde ise, uygulamada deregülasyon sürecine yeniden düzenleme süreci eşlik etmedi. Tersine, kamu tekellerinin yerini özel tekeller aldı ve piyasa reformları yeni yolsuzluk biçimleri üretti. Böylece, 1990’larla beraber Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar piyasanın tek başına işlemeyeceği, bilgi asimetrisi, işlem maliyeti ve piyasa aksaklıkları gibi sorunlara karşı düzenleyici kurumların kurulması gerektiğini vurgulayarak, “Bütünlüklü Kalkınma Programı” çerçevesinde devletin rolünü yeniden tanımladılar. Ayrıca, bu kuruluşlar borç ve kredi verme koşulu olarak yapısal reformların yanı sıra kurumsal reformları da dayatırken, siyasetten “bağımsız” kurumlar aracılığıyla, gelişmekte olan ülkelerde istenen sonuçları vermeyen neoliberal reformların tamamlanmasını şart koştu (Sönmez, 2011) Bu belirtilen uygulamalara muhatap ülkeler arasında Türkiye de bulunmaktaydı. Pamuk (2014) neoliberal politikaların Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisi ile ilişkilerini radikal bir biçimde değiştirdiğini vurgularken, uluslararası kurumların sözü edilen baskısına dair açıklamalarını da ortaya koymaktadır: Dış ticaret engelleri ve uluslararası sermayeye yönelik engellerin kaldırılmasıyla beraber uluslararası kuruluşların ve uluslararası sermayenin, daha genel olarak da sermayenin ülke içindeki kurumsal dönüşümleri etkileme gücünü çok arttırmış, bunun da ötesinde Uluslararası tahkim gibi kurumların yerleşmesinden sonra ülke hukukunun uluslararası sermaye üzerindeki denetimini azaltmış, uluslararası hukukun ülke hukuku üzerindeki konumunu da güçlendirmiştir (Pamuk, 2014).

Özellikle, neoliberal politikaların uygulanmaya çalışıldığı dönemde devletin işlevlerindeki değişimin Türkiye’de kamu örgütlenmesine yansımalarından en önemli iki oluşum, devletin iktisadi ve toplumsal yaşama doğrudan müdahalesinin sınırlandırılarak düzenleyici rolünün ön plana çıkarılmasıyla birlikte, önemi artan bu işlevi yapacak kamu örgütleri olarak, 1981’de, sermaye piyasasını düzenlemek ve denetlemekle görevli Sermaye Piyasası Kurulu’nun (SPK) kurulmasıdır.

1990’larda Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu (RK) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) izlemiştir. 2000’li yıllarda bunlara Telekomünikasyon Kurumu (TK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Şeker Kurumu (ŞK), Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) ve son olarak da Kamu İhale Kurumu (KİK) dahil edilmiştir. Böylece, piyasaya açılan her sektör için bir kurul kurulması olağan hale gelmeye başlamıştır.

Diğer önemli oluşum da, "kurumlara dayalı yönetim" anlayışının giderek "kurullara dayalı bir yönetim" anlayışına yerini bırakmasıdır (Sezen, 2003).

Türkiye’de bu değişimler yaşanırken, 1980’ler ve 1990’larda düzenleyici yönetim ve reformlara odaklanan çoğu OECD ülkesinde ise daha ziyade regülasyon kalitesinin iyileştirilmesi ile tutarlı regülasyon politikalarının gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Zhang (2010), regülasyon kalitesini iyileştirmek için hükümet düzeyindeki kapsamlı politika ve belirli sektörler için politikalar uygulamalarının daha geniş kapsamlı bir hükümet yönetimi ile ulusal yönetim eksikliklerine vurguda bulunmaktadır. Burada regülasyon ile ilgili devletin ve kamunun varlığının önemi ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de bu konuda kamunun varlığını ve buradan hareketle oluşturduğu bir reform örneği olarak ancak 2000’li yılların başında gerçekleştirilmeye çalışılan “Kamu Yönetimi Reformu” kabul edilebilir. Söz konusu reformda en dikkati çeken konulardan birincisi, kamu yönetimi ve Pazar ilişkisi. Bu ilişki çerçevesinde daha çok piyasalaştırmanın ön planda tutulması, devletin iktisadi faaliyet alanından çekilmesi, ancak diğer taraftan da piyasanın iyi işlemesi için gerekli düzenlemelerin devlet tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir. Kamu yönetimi reformunun ikinci unsuru olan yönetim ile birlikte, çok aktörlü bir katılımcılık sağlanacaktır. Böyle bir katılım ile hedeflenen amaç ise, merkezi idare, kamu kurumları, şirketler, odalar/birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği ve iletişim mekanizmalarını geliştirerek, bu kurumların da dahil olduğu hizmet üreten ve belli işlevleri yerine getiren kurumların oluşturulmasıdır. Sözü edilen kurumların ortaklığıyla oluşturulan ve yönetilen yeni yapılar ise, üst kurullardır (bağımsız düzenleyici kurumlar) (Topak, 2012). Bu

kurullara, kural koyma, politika yapma, hem uygulama hem de denetleme gibi birçok alanda sorumluluklar ve yetkiler verilmiştir (en azından teorik olarak).

Devletin yapısındaki dönüşümün diğer bir önemli adımı, devletin şirketleştirilmesine yönelik düzenlemeler denilebilir. Özellikle 1990 sonrasında yapısal uyum programları ve OECD kriterleri çerçevesindeki dönüşümde Üst kurullar ve Düzenleyici Etki Analizi önemlidir. Diğer düzenlemeler arasında Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı'dır. Devlet gelirlerinin toplanması işlevinin özel şirket mantığıyla gerçekleştirilmesidir. Şirketleştirilme ile ilgili diğer bir düzenleme de, Sayıştay kanun taslağında yer alan mali denetimin özel mali denetleme şirketlerine dair devri, performans denetiminin şirketler veya kurullar aracılığıyla gerçekleştirilmesidir (Topak, 2012).

3 Türkiye'de Düzenleyici Devlet Anlayışının Uygulamadaki Sonuçlarının ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Değerlendirmesi

Neoliberal model'e göre devletin küçüleceği, devletin eski müdahaleci rolünün ortadan kalkacağı savunuluyordu, fakat bu modelin benimsenilmeye çalışıldığı Türkiye'de ise devletin ve yerel yönetimlerin dağıtım ve birikim süreçlerindeki önemi azalmadığı gibi, keyfi uygulamaları ile dağıttıkları ayrıcalıklar ve pek çok başka olumsuzluğun da oluşmasında etken rol oynamışlardır (Pamuk, 2014). Müdahaleci devlet modelleri, geleneksel bürokratik aygıt ve çoğulculuk prensibine dayalı seçim sistemleri yolsuz, verimsiz ve irrasyonel olduğu gerekçesi ile eleştirilirken, diğer taraftan da ekonomi politikalarında değişikliği uygulayan dönemin Başbakanı Özal'ın, eleştirdiği devlet aygıtının olanaklarını kendi hedefleri doğrultusunda sonuna kadar kullandığı not edilmelidir (Sönmez, 2011). Diğer bir ifade ile, devletin minimize edildiği uygulamalar değil, tam tersine devletin daha fazla, keyfi hem de yanlış şekilde dahil olduğu uygulama örneklerine rastlamak mümkündür.

En azından teorik olarak siyasetin ve bürokrasinin etki alanının daraltılmaya çalışılırken, bu kurumlara duyulmayan güvenin başka kurumlara özellikle bağımsız düzenleyici kurumlar ve sivil toplum kuruluşları gibi kurumlara yöneltilmesi de başka sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunlardan birincisi ve belki de en temel olanı, söz konusu güvenin tesis edilebilmesi için gerekli kurumsal ve yasal altyapı için güven duyulmadığı iddia edilen siyaset kurumlarının işleyişine ihtiyaç duyulmasıdır. İkincisi ise, seçilmiş siyasilerin seçmenlere karşı sorumluluklarını BDK'lara atama ile iş başına getirdikleri bürokratlara yüklemeleri ki, yeri geldiğinde topluma yaptıkları açıklamalarda da bunun ispatlarına rastlanmaktadır. Üçüncüsü, seçilmişlerin seçmenlere karşı sorumluluklarını çoğunluğu temsil etmeyen bağımsız düzenleyici kurumlara devretmelerinin bu kurumların demokratik meşruiyet sorununu doğurmasıdır. Bu belirtilen sorunlardan birincisi, siyasilerin hem sorun yaratan ama aynı zamanda da yarattıkları sorunlara çözüm bulabilecekleri gibi çelişkili bir duruma işaret etmektedir. Öyle ki, sorunu yarattığı iddia edilen siyaset mekanizmasının, çözüm üretmek üzere kendi hareket alanını daraltacak yapıyı üretmesi talep edilmekte hatta dayatılmaktadır. Böyle bir talebin de uluslararası kurumlar ve Avrupa Birliği'nden geldiğini hatırlatmak gerekir. Ne uluslararası kuruluşlar ne de yurtiçinden söz konusu talep kapsamında düzenleyici kurumların idari ve hukuksal yapısı ile ilgili ciddi bir ön araştırma ya da planlamanın izini belirlemek mümkün değildir. Sadece, 1970'lerde yaşanan ekonomik problemlerin kaynağı olarak aşırı devlet müdahalesi ve geleneksel bürokrasinin verimsiz olması gösterildiğinden, kamu sektöründe reformlar gerekli görülmüş ve uygulanmıştır. Bu uygulamalarda ise, özellikle Özal döneminde, piyasa reformlarını tamamlayacak kurumsal reformlar yerine, geleneksel yapıları koruyarak, alternatif aktör, metot ve örgütlenmeler oluşturulmuştur. Dolayısıyla bu açıklamadan tam da güvenilmez kabul edilen siyasetin kendi hareket alanını daraltan uygulamalar yerine kendine çok daha fazla alan açan ve kendi lehine sonuçlar üreten uygulamalar gerçekleştirdiği sonucunu çıkarmak yanlış olmayacaktır. Tabii burada siyasetçileri bu şekilde davranmaya iten saiklerin neler olduğu da irdelenmelidir. Bunlardan en temel olanına değinmek gerekirse, hem siyasiler hem de seçmenler miyopluk içindedir. Ne siyasiler ne de seçmenler uzun vadeli pozitif getiriler için kısa vadeli sıkıntıları göze almazlar hatta almak da istemezler. Her iki kesim de kısa vadeli kayıplara uğramadan uzun vadede elde edilebilecek sonuçlara ulaşmak gibi irrasyonel bir beklenti içindedir. Bütün bunların olağan sonucu da gerçekleştirilmesi elzem olan uygulamalardan kaçınılmasıdır.

Devletin düzenleyici kapasitesini daha etkili kılmak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulan BDK'lara yönelik büyük ölçüde stratejik ve bütüncül bir yaklaşım geliştirilemediğinden/geliştirilmediğinden görevleri, yetkileri, idari yapılanmaları, karar alma süreçleri, bütçeleri ve nihayetinde bağımsızlıkları ve hesap verebilirlikleri konusunda halen yoğun tartışmalar mevcuttur (TÜSİAD, 2002). Devlet Denetleme Kurulu tarafından bu kurumların her birini ve genelini kapsayacak ayrıntılı raporlar da bu açıklamayı destekler tarzıdır. Özellikle, Devlet Denetleme Kurulu'na ait Araştırma ve İnceleme Raporu'ndaki(2010/11) şu açıklama bütün BDK'lara ilişkin genel ve en temel sorunu özetler niteliktedir: "Anayasa mahkemesi tarafından verilen kararlarda düzenleyici ve denetleyici otoritelerin kamu kurumu olduğu Anayasal sistem açısından yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu kabul edilmekle birlikte özellikle bu kurumların merkezi idare ile ilişkileri, idarenin bütünlüğü ilkesinin nasıl gerçekleştirileceği ve vesayet yetkisi tartışılmaya devam etmektedir." Ayrıca kurum personelinin hukuki statüsünden ücret ve mali konulara, kurul kararlarının yargısal

denetiminden mali konularda hesap vermeye kadar çok çeşitli konularda düzenleyici ve denetleyici kurumların mevzuatlarında farklı hükümlerin yer aldığı da vurgulanmaktadır.

Düzenleyici kurumlar, görev ve yetkileri, siyasi iktidarla ilişkileri ve örgütlenmeleri ile işleyişleri açısından geleneksel örgütlenme yapısından ciddi bir farklılık göstermektedir. Bu kurumlar kural koyma, uygulama hem de denetleme ve yaptırım yetkilerine sahiptir. Dolayısıyla bütün yetkilerin tek bir kurumda toplanması açısından tartışmalı bir durumda bulundukları ileri sürülmektedir. Diğer taraftan bu yetkilerin icrasında ortaya çıkan sorunlar da mevcut tartışmaların boyutunu ayrıca karmaşıktırmaktadır. Özellikle de hesap verebilirlikleri ile ilgili tartışmalar, hem bu kurumlara yönelik güven kaybı hem de etkin olmayan yönetim ve yanlış olan kişisel davranışlara da yaptırım uygulamasına dair ciddi çalışmaların gereğine işaret etmektedir.

4 Türkiye ve Geçiş Ekonomilerine Yönelik Yeni Bir Regülasyon Anlayışı ve Uygulama Gerekliliği Hakkında

Gelişmekte olan ülkelere ısrarla yapısal ve kurumsal reformları benimsetmeye çalışan ve bu konudaki çalışmaların gerek OECD ve gerek World Bank'ın çeşitli raporlarıyla ortaya konulduğu bilinmektedir. Bunlardan biri olan World Development Report (2002), düzenleme sisteminin yapısına dair daha ziyade düzenleyici kurumlar ve prosedürleri hakkında açıklamalarda bulunmaktadır. Düzenleyici kurumların şeffaf, güçlü ve bağımsız bir yönetime sahip olma gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Pratikte ise bu gerekliliklerin yerine getirilmesinin zor olduğu, buna ilave olarak da kontroller ve dengeler sağlanmadan, bürokratik etkinsizliklerin özel kesim yolsuzluklarıyla yer değiştirebileceği de ileri sürülmektedir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde beşeri sermayenin kıtlığı da hesaba katıldığında kurumsal tasarımının yenilenmesi şarttır (World Bank, 2002).

Aslında bu gereklilikler değerlendirilip analiz edildiğinde, teknik olmaktan ileri gidemedikleri göze çarpmaktadır. Zira, ülke bazında, veri ekonomik, toplumsal, siyasi ve tarihsel koşullar tamamıyla göz ardı edilerek, sadece piyasanın etkinleştirilmesine yönelik zorunluluklar ortaya konmaktadır. Ancak, devletin yapısının, bürokrasinin rolünün ve görevinin değiştirilmesini hedef alan bu değişiklikler, tarihleri boyunca devlet yönetiminde belirgin bürokratik davranış kalıplarının ve uygulamalarının hakim kılındığı ülkelerde, bunun nasıl sorunlar oluşturabileceği dikkate alınmamıştır. Diğer taraftan uluslararası kuruluşların taleplerini yerine getirmeye çalışan gelişmekte olan Türkiye'de de önerilen modellerin uygunluğu analiz edilmemiş, sadece bürokratik yapının siyasi yapıdan daha fazla güç sahibi olacağı endişesi duyulmuş ve bu endişe sergilenmiştir de.

Ne var ki, siyasilerin kamu kuramlarını analiz ederek daha sağlıklı çözümler üretebilme potansiyelleri mevcuttur. Hem geçmiş uygulamaları hem de kuramlara ilişkin çalışmaları dikkate alarak optimal bir regülasyonun tasarımı söz konusu olabilir. Dolayısıyla regülasyon ve bağımsız düzenleyici kurumlar ile ilgili sorunlara bir tasarım sorunu olarak bakıldığında optimal çözüm üretilebilir. Böylece gelişmiş ülkelerin empoze etmeye çalıştığı hazır ve çok da işlevsel olmayan bir model yerine ülke koşullarına uygun olanı inşa edilebilir.

Böyle bir çalışmada öncelikli olarak, daha önceki bazı kuramlarda ve uluslararası kuruluşların taleplerinde devletin/siyasetin iktisadi faaliyetteki rolünün küçültülmesi ve bir ülkenin bütün olası sorunlarını sadece piyasa üzerinden çözümlmeye çalışmak yerine, devletin ve siyasetin sorumluluk alarak etkin rol oynayabileceği ve piyasa dışındaki sorunları da dikkate alacağı bir yöntem geliştirilebilir. Bunların kabulünden sonra ülkedeki çeşitli sosyal ve/veya ekonomik düzenlemelerin tasarımında her bir kesimin yararının gözetildiği açıklıkla ortaya konarak yararlar sağlayabilecekleri iletişim ve hareket onları yönlendirmek için teşvikler sunmak mümkün olabilir. Özellikle bu konuda mekanizma tasarımı teorisinden yararlanmak mümkündür. Mekanizma tasarımı teorisi, kurumsal düzenlemelerin ekonomik faaliyet ve kolektif karar almaya ilişkin kurallar ile prosedürlerin tasarımını kapsar. Söz konusu teori, mübadele mekanizmalarının, regülasyon planlarının ve oylama prosedürlerinin iktisatçılar tarafından belirlenmesine yardımcı olmuştur (Reel, 2010).

Bütün gerekli çalışmalar yürütülürken, bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığına ilişkin şu sorularını neden, niçin ve nasıl sorularını da ekleyerek cevap vermeye çalışmak son derece yararlı olabilir:

- 1) Herhangi bir bakanlık spesifik durumlarda düzenleyici birimlerin faaliyetlerine karışıp aldıkları kararları geçersiz kılabilir mi ve/veya kılmalı mıdır? Bunun sınırı nasıl belirlenebilir?
- 2) Herhangi bir bakanlık regülasyonu gözetken stratejik kararlar alabilir mi ve/veya almalı mıdır?
- 3) İlgili bakanlık düzenleyici kurumdan bağımsız olarak politika oluşturabilir mi ve/veya oluşturmalı mıdır?
- 4) Düzenleyici kurum bütçe aracılığıyla finanse edilir mi ve/veya edilmeli midir?

Bu soruların her birine yönelik neden, niçin ve nasıl sorularını da ekleyerek cevap aramaya çalışmak, temel problemlerin ve çözüm önerilerinin belirlenmesine önemli bir katkı sağlayabilir. Ayrıca bu cevaplanan soruların cevaplarının da netlikle toplumla paylaşılması hem iyi bir iletişim ortamını, hem güveni tesis etmesinin yanı sıra uygulama sonuçlarının başarıya ulaşmasına ciddi katkıda bulunabilecektir.

Hassasiyet barındıran bir konu da, seçilmiş hükümetlerin kendilerini seçen seçmenlere karşı sorumlulukları nedeniyle, büyük ölçüde yetki devri konusunda çekimser olabilecekleridir. Bunun ötesinde, hükümetlerin asil vekil ilişkisi ve bu konudaki potansiyel sıkıntıların da farkında olmaları önemlidir. Yetki ve sorumluluk devrine dair

başka sorunlar arasında da, geçmişte böyle bir yönetim modeline alışılmamış olması da vardır. Bu durum, patika bağımlılığı ile ilgili olabilecek bir sorun olarak da değerlendirilebilir. Patika bağımlılığı çerçevesinde ele alınmaya değer diğer bir konuda bugünkü davranış kalıpları ve uygulamaların da geleceğe yönelik yapılabileceklerin sınırını oluşturacağıdır. Bu konu göz önünde bulundurularak değişiklikler için adım atılırsa daha verimli sonuçlara ulaşılabilir.

Devlete düzenleyici rolünün verildiği modelin temelinde çelişkinin bulunduğu, çünkü ekonomik alandan devletin çekilmesi amacıyla yürütülen özelleştirme ve liberalizasyon uygulamalarının tam tersine devletin düzenleyici görevlerini artırıcı etki yaptığı ve düzenleyici kurumları gerekli kıldığı iddia edilmektedir. Dolayısıyla, devletin ekonomiden çekilmesi ile oluşturulması hedeflenen daha serbest piyasaların, daha fazla kural ile daha fazla düzenleyici ajansı gerektirdiği ileri sürülmektedir (Gilardi ve diğerleri, 2006). Bu açıklamaların bir eleştiri niteliğinde ortaya konulması çok anlamlı değildir. Zira, piyasaların serbestliğinin gerekli düzenlemeler ve kurallar aracılığıyla mümkün olabileceği, bu konuda da devlete büyük bir rol düşeceğinin göz ardı edilmesi kabul edilebilir değildir. Piyasaların serbestleştirilmesinin adeta “kuralsızlaştırılma” olarak algılandığı da ortadadır. Ancak, dünyada gelişmiş ülkeler de dahil son 10 yıldır içinde bulunulan dönem hesaba katıldığında “kuralsızlaştırmanın” ne kadar büyük bedeller yarattığı ortadadır.

Piyasaların işleyişinin düzenlenmesi, denetlenmesi ve gözetilmesi işlevlerinin gerektiği gibi yerine getirilmesi için güçlü ve etkin bir kamu yönetimi ihtiyacı ortadadır. Diğer taraftan konunun kapsamında gelişmekte olan ülkeler söz konusu olduğunda, piyasaları yapılandıracak olan reformlar kadar bunları uygulamaya koyacak olan kamu yönetiminin de yapılandırılmasına yönelik reformların da devletin rolünü en iyi/etkin şekilde yerine getirip getiremeyeceğini ile bu konudaki sınırlarını belirleyebilir ve belirlemelidir de.

Türkiye’deki “Kamu yönetimi reformu” ’nda, başarı için hem regülasyon politikaları ve yapıları gibi resmi kurumlarda hem de gibi resmi olmayan kurumlarda değişikliklere neden olmaları gerekliliği hatırlanmalıdır. Söz konusu kamu yönetimi reformunun bu gereklilikleri ne ölçüde yerine getirdiği, nelere dikkat edildiği, nelerin gözden kaçtığı ve sorunların neler olduğu etkili ve doğru bir şekilde analiz edilebilirse, genelde kamu ve özelde de regülasyon uygulaması konusunda bütünlüklü bir değişim gerçekleştirilebilir. Zira, regülasyon çerçevesi kurumsal temelde vücut bulduğu için iyileştirici bir regülasyon yönetimi, kamu yönetimi reformuna bütün olarak entegre edilmeden daha ileriye taşınmaz. Söz konusu olabilecek dezavantaj ve tehditlerden kaçınabilmek için regülasyon teorilerini de detaylı incelemek yol gösterici olabilir. Zira, Radaelli ve Francesco (2007) farklı mantığa dayanarak açıklanan regülasyon teorilerinin temelleriyle düzenleyici devlet üzerine gerçekleştirilen daha yeni tartışmalar arasında bağlantı kurmuşlardır. Buradan hareketle de birçok düzenleyici devlet modelinin sınıflandırılmasına dair bir liste sunmuşlardır. Bu sınıflandırmalar aslında tek tip bir düzenleyici devlet modelinin bulunmadığını ortaya koymaktadır. Bunun sonucunda düzenleyici devlet veya düzenleyici sistemleri ile ilgili değişikliklere yönelecek/yönlendirilen ülkelerin kamu yönetimine dair teorilerin yanı sıra bu teorileri de değerlendirmeye tabi tutmaları tavsiye edilebilir.

Geçiş ekonomilerinde düzenleme konusunun ayrıntılı bir analizi ise, geçiş öncesi dönemdeki yapılarının dikkate alınmasını gerektirir. Nasıl bir temele sahip oldukları açısından bu konu önem arz etmektedir. Özellikle önceki Sovyetler Birliği ve önceki diğer planlı ekonomilere ilişkin şu temel özellikler sayılmaktadır: 1) Neredeyse bütün ekonomik kararlar üzerinde merkezi planlamanın hakimiyeti ve ekonomik birimlerin kararlarını sınırlayan düzenleme 2)Sermaye, doğal kaynaklar ve toprak gibi üretim faktörlerinin kapsamlı şekilde millileştirilmesi 3) Devlete ait tarımsal firmaların kullanımıyla tarımda kolektivizasyon 4)İşgücüne yönelik sıkı düzenleme 5) Merkezi planlama tarafından büyük oranda sınırlandırılmış yönetsel otonomi 6) Bir çok ekonomik sorunun bürokratik yöntemler ile çözümlenmeye çalışılması (Van Brabant, 2002).

Söz konusu temel özelliklere sahip olan ülkelerin, 1989 sonrası uluslararası toplumdan gelen çok çeşitli yardımlar ile geçiş süreçlerini hızlı bir şekilde tamamlamaları beklenmiştir. Bu konudaki temel varsayım da bu ülkelerdeki, ekonomik, politik ve sosyal dönüşümlerinin bir mühendislik becerisiyle çabuk ve sorunsuz gerçekleştirebilecekleridir. Ancak bunun hatalı bir varsayım olduğu, çünkü, geçiş sürecinin ne çabuk ne de sosyal ve politik anlamda hiçbir maliyeti olmadan atlatılamayacağı vurgulanmaktadır (Van Brabant, 2002). Zira patika bağımlılığının ciddi bir sınırlama oluşturabileceği uluslararası kurumlar tarafından göz ardı edilmiştir. Patika bağımlılığı çerçevesinde her ülkenin geçmişten gelen kurumsal, sosyal ve idari yapıları oluşmuştur. Bu yapılar sorunlu bile olsa, kolaylıkla terk edilebilmeleri, dönüştürülmeleri mümkün değildir. Hatta iyi niyetle dönüşüm çabaları gösterilse bile ulaşılması beklenen yapıya ulaşılması mümkün olmayabileceği gibi gerekli de değildir.

Diğer taraftan kamu sektörünün reformuna yönelik Yeni Kamu Yönetimi Modeli veya bu modelin versiyonlarının geniş ölçüde gelişmekte olan ülkeler tarafından uluslararası kurumlar ve yardım kuruluşları aracılığıyla taklit edilmiş olmasının sürecini “politika transferi” olarak nitelendiren akademik çalışmada, özelleştirme ve sözleşme gibi piyasa odaklı kurumsal değişikliklerle sıkı bağlantılı olan düzenleyici reformlar Yeni Kamu Yönetimi Modeli’nin bütüncü parçası kabul edilmektedir. Sözü edilen transfere ilişkin Phillips, Taylor’dan şunu alıntılanmaktadır; Yeni Kamu Yönetimi Modeli’ni geliştirmekte olan ülkelere aktarılan gelişmişten geliştirmekte olan devlete ve kamu-özel arasındaki sınıra yönelik olmak üzere çift transfer gerçekleştiriliyor. Bu konuyla ilgili problem aslında az gelişmişliğin kendine özgü koşulundan ortaya çıkmaktadır. Çünkü, neo-liberal ekonomik ve

politik reformların uygulanmasının koşulu olan ve ekonomik, sosyal ve politik koşullar gelişmekte olan ülkelerde nadiren bulunmaktadır (Phillips, 2006).

Belki buraya kadar yapılan açıklamalardan çok daha önemli bir nokta, yoksulluk, yolsuzluk ve bürokratik sorunların az gelişmenin nedenlerinden ziyade sonuçları olduklarını göz önünde bulundurma gerekliliğidir. Dolayısıyla bunları mevcut yapının sonuçları olarak değerlendirmeden atılacak her adım ve uygulama beklenen sonuçları da vermeyecektir. Yoksulluk, yolsuzluk ve bürokratik sorunları geçiş ekonomilerinde zaten mevcut olduğu ve düzenleme reformlarının yarattığı sorunlar olmadığı dikkate alınır, bu sorunların veri olduğu bir ortamda neler yapılabileceğini araştırmak doğru bir yöntem olabilir.

Şimdiye kadar yürütülen çalışmalarda aynı bakış açısıyla aynı unsurlar tekrar tekrar vurgulanmakta ve etkin sonuçlara ulaşılamamaktadır. Bundan dolayı, farklı bakış açıları ve farklı çözüm yöntemlerine yönelmek kaçınılmazdır. Hem geçiş ekonomileri hem de Türkiye için buraya kadar yapılan açıklamalara dair hassas noktaları şu sorular aracılığıyla incelemek farklı çözümlere yönlendirebilir: 1) Gerçekten önerilen ve dayatılmaya çalışılan modeller ülke için uygun muydu? (Bu uygun olup olmama durumunu cevaplar, hangi perspektiften değerlendirildiğini vurgulayarak ne gibi farklılıklar bulunduğunun farkında olmak elzemdir.) 2) Gerçekte ülkedeki temel sorunlar neydi ve bunlara ilişkin neler yapıldı ve yapılmadı? Neden? 3) Ülkede yürütülen uygulamalara yönelik temel bir anlayış geliştirme kaygısı mevcut mudur? Neden? 4) Yürütülen uygulamalara özgü aksaklıklar ve eksiklerin hem geçmiş hem de günümüz koşullarında neler olduğu? 5) Dört soruya verilen cevapların sağlıklı bir analizi gerçekleştirilerek neler yapılabilir?

Hem Türkiye hem de geçiş ekonomilerinde başarılı ekonomik, sosyal hatta siyasi performansın gerçekleştirilebilmesi, işlevsel olmayan kurum, kural ve davranışların terkedilerek daha işe yarar olanların uygulamaya çalışılmasıyla mümkündür. Bunların hangilerinin kısa hangilerinin de uzun vadede gerçekleştirilebileceğini doğru belirleyerek gereken adımlar kararlılıkla atılmalıdır.

5 Sonuç ve Değerlendirme

Günümüzde tartışılması gereken husus, devletin iktisadi faaliyetlere müdahale etmesi veya etmemesi değil; ne zaman, hangi araçları kullanarak ve nasıl müdahale ederse etkin sonuçları alabileceğidir. Gelişmiş ekonomilerde yaşanan ve küresel çapta etkisi olan finansal kriz dahi ekonomide kuralların, düzenlemelerin bulunması gerekliliğini çok etkili bir şekilde hatırlatmıştır.

Teorik olarak hedeflenenin ne olduğu ile gerçekte uygulamanın örtüşmesi mümkün olmadığı gibi, uygulamadaki hedef ile sonuçlar arasında da ciddi farklılıklar olabilmektedir. Düzenleme anlayışı çerçevesinde sorunlara çözüm ararken söz konusu farklılıkları yaratan ve değiştirilmesi mümkün olabilecek unsurların belirlenmesi önemlidir.

Diğer önemli nokta da, devletin ve özel kesimin sınırlarının belirlenmesi gereğidir. Bu sınırların aşılması durumunda ne tür davranış, uygulama ve yaptırımların gerçekleştirileceği kararlaştırılarak netleştirilmelidir. Bu netlik uygulamalardan etkilenebilecek kesimlerin hiçbirinde şüpheye yer bırakmayacak şekilde olmalıdır. Bütün uygulamaların temelinde toplumsal çıkarların ön planda tutulması gereği daima göz önünde tutulursa, sözü edilen sınırları belirlemek ve uygulamak hem kolay hem de inandırıcı olacaktır. Bunlara ilave olarak, siyasiler ve bürokratlar açısından güven ve iletişim sorunları da minimize edilebilecektir.

Hem Türkiye hem de geçiş ekonomilerinde başarılı ekonomik, sosyal hatta siyasi performansın gerçekleştirilebilmesi, işlevsel olmayan kurum, kural ve davranışların terkedilerek daha işe yarar olanların uygulamaya çalışılmasıyla mümkündür. Bunların hangilerinin kısa hangilerinin de uzun vadede gerçekleştirilebileceğini doğru belirleyerek gereken adımlar kararlılıkla atılmalıdır.

Kaynakça

- Devlet Denetleme Kurulu, 2010. Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk45.pdf> (22/12/2016).
- Gilardi, F., Jordana, J. ve Levi-Faur, D., 2006. Regulation in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America, Institut Barcelona D'estudis Internacionals.
- Pamuk, Ş., 2014. **Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Phillips, N., 2006. "States and modes of regulation in the global political economy", in Regulatory Governance in Developing Countries, (eds.) Minogue, M. ve Carino, L., s.18-19.
- Radaelli, C.M. & Francesco, F.D., 2007. "Regulatory Impact Assessment in Comparative Perspective" 4th General Conference of the European Consortium for Political Research, Pisa, ITALY, 6-8 September 2007.
- Reel, Y., 2010. "Mekanizma Tasarımı Teorisi ve Uygulamaları", *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, XXVIII, 1, s.68
- Sezen, S., 2003. **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, TODAİE, Ankara.
- Sönmez, Ü., 2011. **Piyanın İdaresi-Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi**, İletişim Yayınları, İstanbul.

- Thatcher, M., 2002. “Analysing Regulatory Reform in Europe”, *Journal of European Public Policy*, 9, 6, p.862, 864. (<http://dx.doi.org/10.1080/1350176022000046391>).
- The World Bank, 2002. World Development Report 2002- Building Institutions for Markets, Oxford University Press, p.158.
- Topak, O., 2012. **Refah Devleti ve Kapitalizm- 2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti, İletişim Yayınları**, İstanbul.
- TÜSİAD, 2002. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul.
- Van Brabant, J. M., 2002. The Political Economy of Transition, Routledge, p.31, 428.
- Zhang, Y.F., 2010. “Towards Better Regulatory Governance?”, *Public Management Review*, 12:6, 873-891. (<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2010.488865>).