

SERBEST PİYASA EKONOMİSİ VE DEVLETİN REGÜLASYONU

Serdar ALTINOK *

Ahmet AY **

Hakan ACET***

ÖZET

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, piyasa aksaklıkları nedeniyle, devlet belli piyasalara müdahale etmektedir. Devlet müdahalesi, 1970'li yılların sonlarına kadar birçok ülkede bazı sektörlerin kamu tarafından tekel olarak işletilmesi, ABD'de ise özel işletmelerin regülasyonu şeklinde yürütülmüştür. Bu makalede, ekonomik etkinliğin serbest rekabet piyasalarında oluşumu, ekonomik etkinliğin serbest rekabet şartlarında sağlanamadığı durumlar ve piyasanın başarısızlığını gidermeye yönelik devlet müdahalesi gereğinin ve araçlarının gözden geçirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda regülasyonu ve miktarını, hangi maların regüle edildiğini hangilerin edilmediğini, kimlerin regülasyondan faydalandığını, endüstriler ve firmaların nasıl regüle edileceği ve benzeri soruların cevabı aranacaktır.

Anahtar Sözcükler: Dışsal ekonomiler, ekonomik etkinlik, regülasyon, deregülasyon.

Giriş

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, piyasa aksaklıkları nedeniyle, devlet belli piyasalara müdahale etmektedir. Devlet müdahalesi, 1970'li yılların sonlarına kadar birçok ülkede bazı sektörlerin kamu tarafından tekel olarak işletilmesi, ABD'de ise özel işletmelerin regülasyonu şeklinde yürütülmüştür.

Kamu işletmeciliği ve regülasyonun temel ekonomik gerekçesi enerji, gaz, su ve haberleşme gibi bazı endüstrilerin doğal tekel özellikleri taşımasıdır. Bazı piyasaların doğal tekel özelliklerine sahip olması bazılarında ise doğal tekel olmasa dahi rekabetin toplum yararına olmayacağı düşüncesinin yanı sıra diğer bir neden

* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

** Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü Üyesi.

*** Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat bölümü Öğretim Elemanı.

ise; o piyasadaki mevcut teknolojidir. Son yıllarda giderek hızlanan teknolojik gelişmeler, daha önceleri doğal tekel olarak görülen birçok piyasanın yapısını değiştirmiş ve bu piyasaların rekabete açılmasına olanak sağlamıştır. Ayrıca ekonomi teorisindeki gelişmeler, daha önce kamu işletmeciliği veya kamu müdahalesi ile şekillenen piyasaların rekabete açılmasına yönelik politikalar oluşturmuşlardır. Bu gelişmeler sonucunda, politika belirleyiciler topluma pahalıya mal olan devlet müdahalesi uygulamalarını gözden geçirme gereğini duymuşlardır. Bu bağlamda, 1970'li yılların sonlarından itibaren, doğal tekel ve yıkıcı rekabet sorununun çözümü olarak öngörülen müdahale politikaları ve araçlarında, piyasalarda yaşanan gelişmeler ve geçmiş müdahale deneyimleri de dikkate alınarak reformlar yapılmıştır (Çakal, 1996: 1-2).

Çalışma şu şekilde düzenlenmiştir: serbest rekabet piyasaları ve ekonomik etkinlik kavramlarının tanımı ve doğası gözden geçirilmekte, tam rekabetin başarısız olduğu haller: piyasa aksaklıkları ve devlet müdahalesinin önemi tartışılmakta, regülasyon ve özelleştirme altında regülasyon ve miktarı, hangi maların regüle edildiği hangilerinin edilmediği, kimlerin regülasyondan faydalandığı, endüstriler ve firmaların nasıl regüle edileceği konuları üzerinde durulmaktadır.

EKONOMİK ETKİNLİK KAVRAMI

Serbest Rekabet Piyasaları Ve Ekonomik Etkinlik

Alternatif kullanım olanakları arasında kıt kaynakların optimal tahsisi ile toplum refahının maksimizasyonu ekonomi biliminin en temel uğraşı alanıdır (Akıncı, 1995: 1). Günümüzde, gelişmiş ülkelerde piyasa ekonomisi sisteminin tercih edilmesinin temel nedeni rekabet içindeki piyasaların optimum kaynak tahsisini sağlayacağı ve böylece toplum refahının artacağı varsayımına dayanmaktadır (Çakal, 1996: 5).

Rekabet iktisadi analizde çok kullanılan bir kavram ve önemli bir tahlil aletidir. İktisadi analizde önemli bir tahlil aleti olan rekabet, bazen "serbest rekabet" ve bazen "tam rekabet" olarak kavramlaştırılır. Bu iki farklı rekabet kavramından tam rekabetin iktisadi faaliyeti; teknoloji düzeyi, faktör donanımı ve faktör bölüşümü verilmiş iken insanların zevk ve tercihlerine uygun etkin kaynak tahsisi faaliyeti olarak gördüğü söylenebilir. Buna karşılık serbest rekabet kavramı ile, bir yandan iktisadi faaliyetin etkin kaynak tahsisi yönü irdelenirken öte yandan sermaye sahiplerinin daha ucuza mal üretip daha çok mal satarak daha çok kar elde etmek için birbirleri ile yarış etmeleri anlatılmak istenir. Bu bakımdan serbest rekabetin, tam rekabetten önemli bir farkı olduğu görülmektedir (Tanyeri, 2000: 308).

Liberal ekonomik felsefeye göre rekabet, hem ülke ekonomilerinde hem de karşılıklı ticaret aracılığıyla dünya ekonomisinde kaynakların etkin olarak tahsis edilerek toplumsal refahın artırılmasının en temel aracıdır. Rekabet, bir piyasada

satıcıların, birbirleri aleyhine daha fazla müşteri çekerek mal ve hizmet satışlarını, dolayısıyla karlarını artırmak için aralarında giriştikleri yarış ifade eder (Seyidoğlu, 1999: 500). Bir piyasada rekabetin oluşabilmesi için alıcı ve satıcıların mal veya hizmetin fiyatını veya miktarını etkileyemeyecek kadar çok olması, malın bölünebilir ve homojen olması ve taraflardan her birinin piyasa hakkında bilgi sahibi olması gereklidir. Ayrıca, rekabetin oluşabilmesi için piyasaya giriş ve çıkış engelleri olmamalıdır. Bu koşulların sağlandığı piyasalarda üretici ve tüketiciler; üretim, tüketim, gelir ve harcama planlarını bağımsız olarak yaparlar. Üreticiler piyasada oluşan fiyatlardan hangi malı, ne miktarda arz edeceklerini karını maksimize edecek şekilde belirlerken, tüketicilerde satın alma kararıyla kendi tercihleri doğrultusunda faydalarını maksimize edecek mal ve hizmet bileşimlerini oluştururlar. Dinamik bir süreç içinde arz ve talep dengesiyle oluşan fiyatlar, ekonomik bireylerin kararlarını gözden geçirerek arz ve talebin kısılması veya artırılmasıyla kaynakların, bireylerin ve sonuçta toplumun refahını maksimize edecek şekilde tahsis edilmesi sürecini doğurur.

Ekonomik Etkinlik

Serbest piyasalarda optimum kaynak tahsisi sağlanarak refahın maksimize edilmesi ekonomik etkinliği ifade eder. Ekonomik etkinliğin sağlanması iki koşulun yerine gelmesi ile gerçekleşmektedir. Piyasada oluşan fiyatlar kaynakları etkin olarak tahsis etmeli ve üretim etkin olarak gerçekleştirilmelidir. Belli bir piyasada ekonomik etkinliğin sağlanabilmesi için her iki etkinliğin aynı anda sağlanması gerekir. Bu iki etkinliğin aynı ayı değerlendirilmesi gereklidir (Çakal, 1996: 6).

Üretimde Etkinlik (productive Efficiency)

Rekabet piyasalarında firmalar sadece ürettikleri mal ve hizmetleri piyasada oluşan fiyattan satarak varlıklarını sürdürmezler. Serbest rekabet piyasaları firmaları sürekli olarak yeni üretim teknolojisi, daha iyi organizasyon ve daha uygun ve ucuz üretim giderlerini kullanarak maliyetlerini düşürmeye iter. Uzun dönemde, ancak uygun faktör bileşimleri ile maliyetlerini azaltabilen firmalar varlıklarını sürdürebilir. Maliyetlerini, azaltamayan firmalar ise piyasada oluşan fiyattan üretimi sürdürmeyecek kadar karsız hale gelecek ya rakipleri tarafından ele geçirilir veya piyasadan çekilir. Uygun faktör bileşimi ile maliyetlerin en aza indirilmesi, teoride **üretimde etkinlik** veya içsel etkinlik (productive efficiency, internal efficiency) olarak ifade edilmektedir.

Özetle, rekabet piyasalarında, uzun dönemde, hem maliyetler en aza indirilerek **üretimde etkinlik**, hem de tüketici talepleri maliyetleri yansıtan fiyatlarla karşılanarak **tahsiste etkinlik** sağlanmaktadır.

Herhangi bir üretim faaliyetinde üçüncü bir etkinlik kavramı da **teknolojik etkinlik**dir. Teknolojik etkinlik, belirli üretim girdisiyle en çok üretimin sağlanmasıdır. Ancak, en az girdiyle sağlanan üretim en ucuz üretim olmayabilir.

Tahsiste Etkinlik (Allocative Efficiency)

Alıcı veya satıcıların piyasada oluşan fiyatı etkileme gücünün olmaması rekabet piyasalarının temel varsayımdır. Rekabetçi piyasada faaliyet gösteren bir firma kar güdüsü ile hareket eder ve piyasada oluşan fiyatı veri olarak kabul edip tüketici talebini karşılamak üzere üretimini, kendisi için **marjinal geliri** ifade eden **fiyatın, marjinal maliyete** eşit olduğu noktaya kadar artırarak maksimum kan elde etmeye çalışır. Firmanın piyasada oluşan fiyatın altında bir fiyattan mal ve hizmet satması için bir motivasyonu olmadığı gibi piyasa fiyatının üzerinde bir fiyattan satma olanağı da yoktur. Çünkü bu durumda pazarın tamamını rakiplerine terk etmiş olur. Fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşen tahsis toplum açısından optimal tahsistir. Çünkü, bu noktada üreticinin ödediği fiyat toplumun o mal ve hizmetin üretiminde kullanılan faktörlere (sermaye, emek ve toprak) biçtiği değeri yansıtmaktadır. Bu durum ekonomi literatüründe **tahsiste etkinlik** (allocative efficiency veya pareto efficiency) olarak ifade edilmektedir.

Fiyatın, piyasa tarafından değil de başka araçlarla marjinal maliyetin altında veya üzerinde belirlenmesi ülke kaynaklarının optimal dağılımını bozmaktadır. Fiyat, marjinal maliyetin üzerinde ise aşırı kar olanakları doğar ve kaynaklar toplumun refahını artıracak olan diğer üretim alanlarından aşırı kar olanaklarının yarattığı üretim alanlarına kayar. Tersi durumunda ise, yani fiyatın marjinal maliyetin altında belirlendiği alanlarda, üretim kaynakları bu alanlarda tahsis edilmez, hizmette aksamalar olur ve toplum refahı azalır.

Özetlemek gerekirse, rekabet piyasalarında gerçekleşen **marjinal fiyatlandırma** kaynakların optimal tahsisini sağlamaktadır.

Tam Rekabetin Başarısız Olduğu Haller: Piyasa Aksaklıkları ve Devlet Müdahalesi

Rekabet piyasaları ancak belli koşullar altında var olabilir. Tam rekabet piyasasının oluşabilmesi için gerekli koşullardan bir veya birkaçı sağlanamıyorsa piyasalar rekabetçi bir yapıda faaliyet gösteremez, hatta bazen piyasa oluşmayabilir. Böyle durumlarda piyasalar ekonomik etkinliği sağlamakta yetersiz kalır ve toplum refahı maksimize edilemez. Piyasaların başarısız olduğu hallerde devletin piyasalara müdahale etmesi ve piyasanın başarısızlığına yol açan nedenleri ortadan kaldırması gereklidir. Müdahale aracı, ortaya çıkan piyasa aksaklığına göre farklılık arz edebilir. Ancak, piyasa başarısızlığını yok etmeyi amaçlayan müdahalenin başarılı olması, seçilen araca ve uygulamaya göre değişecektir. Müdahalenin de etkin olması gerekir. Yani müdahalenin piyasa aksaklığını gidererek yaratacağı fayda, müdahaleyle yaratılacak aksaklıklar ve müdahalenin maliyetinden fazla olmalıdır.

Devletin piyasalara müdahalesinin en temel gerekçesi piyasada oluşan aksaklıkların giderilerek kaynak kullanımında ve kaynakların tahsisinde etkinliğin sağlanmasıdır. Bu amaçla piyasa yapısına göre çeşitli regülasyon araçları (rekabet

politikaları ve tekellerin regülasyonu) kullanılmaktadır. Modern ekonomilerde devlet, ekonomik istikrarın sağlanarak büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, gelir dağılımında dengenin sağlanması için çeşitli para, kredi ve maliye politikaları, dış ticaret politikası ve bunlara ilişkin çeşitli araçlar kullanılmaktadır.

Piyasa Aksaklıkları

En yaygın olarak bilinen piyasa aksaklıkları; dışsal ekonomiler, bilgi eksikliği ya da bilgide asimetri, kamusal mallar ve eksik rekabet piyasalarıdır. İlk iki durumda rekabetçi bir piyasa oluşmuş olsa da bu piyasalar etkin olmayabilir. Diğerlerinde ise, piyasadaki yapılanmaya ve söz konusu mal veya hizmetin niteliğine göre ancak sınırlı bir rekabet oluşabilir ya da rekabet tamamen ortadan kalkabilir. Bu piyasalarda devlet müdahalesi, müdahalenin sağladığı fayda müdahalenin maliyetinden fazla ise, yani toplum refahını artırıyorsa uygun olabilir.

Dışsal Ekonomiler (Externalities)

Dışsal ekonomiler, mal ve hizmetlerin sosyal optimuma göre daha az veya daha fazla arzına neden olan özel bir piyasa başarısızlığıdır (Çakal, 1996: 6-8). Dışsallık, bir karar biriminin bir başka karar birimine sağladığı fiyatlandırılmayan yarar veya yüklediği fiyatlandırılmayan maliyet biçiminde tanımlanabilir. Yani, dışsallık kavramı, kısaca fiyatlandırılan bir yararın veya fiyatlandırılan bir maliyetin dışsallık kapsamında yer almadığını ifade eder. Bu husus bir karar biriminin bir başka karar birimine piyasa mekanizması aracılığıyla (dolaylı olarak) sağladığı yararın veya yüklediği maliyetin, kısaca fiyatlandırılan bir yararın veya fiyatlandırılan bir maliyetin ***parasal dışsallık (pecuniary externality)*** diye nitelendirildiği hesaba katılarak değerlendirilirse, dışsallık kavramı parasal dışsallığı kapsamaz. Dışsallık, üretimde dışsallık ve tüketimde dışsallık diye iki ana gruba ayrılır ve her iki gruptaki dışsallıklarda pozitif veya negatif olabilirler (Ünsal, 1998: 527). Negatif dışsallık, söz konusu mal ve hizmetin sosyal optimumdan daha fazla, pozitif dışsallık ise mal ve hizmetin sosyal açıdan optimum olan miktardan daha az arzına neden olur. En yaygın dışsallık örnekleri çevre kirliliği ve Ar-Ge faaliyetleridir. Negatif dışsal ekonomilerde üretici toplum tarafından üstlenilen marjinal maliyetleri dikkate almaz ve aşırı üretime yönelir. Pozitif dışsallıkta ise, tam tersine, üretici toplum tarafından sağlanan faydayı dikkate almaz ve optimum düzeyin altında bir üretim gerçekleştirir. Örneğin, Ar-Ge sonucunda piyasaya çıkan bir yenilik patent yasalarıyla korunmuyorsa rakip firmalar bu yenilik için bir bedel ödemeye yanaşmayacağından, firmaların Ar-Ge'ye yatırım yapma yönünde motivasyonu kalmaz. Yani yeniliğin oluşturacağı sosyal marjinal fayda dikkate alınmadığından firmalar Ar-Ge'ye yönelmez ve bu nedenle gelişme ve kalkınma için gerekli teknolojik gelişme sağlanamaz.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere dışsallıklar fiyat mekanizmasının etkin sonuçlar vermesini engeller. Olumsuz dışsallıklara uğrayanların, bu dışsallıklara yol açanları engellemesi ve öte yandan mülkiyet hakkının, hem hak ve hem de sorumluluk haline dönüştürülmesindeki güçlükler (atmosfer için

olduğu gibi) devletin piyasa mekanizmasına müdahale etmesini gerekli kılar (Savaş, 2000: 106). Dışsal ekonomilerin olduğu piyasalarda ekonomik etkinliği artırıcı çeşitli çözümler üretilmiştir. Bunlar negatif dışsallığın olduğu durumlarda, miktar kısıtlamaları ve standartlar, dışsal ekonomileri içsel ekonomi haline dönüştüren vergilerin konması (Pigovian taxes), mülkiyet haklarının tesis edilmesi (alınıp satılabilen kirletme haklarının devlet tarafından satılması) gibi düzenlemelerdir. Pozitif dışsal ekonomilerin olduğu durumlarda da yine mülkiyet tesis edilmesi haklarının (patent ve fikri haklar) ve sübvansiyon gibi araçlar kullanılmaktadır.

Bilgi Yetersizliği (Information Asymmetry)

Tam rekabet piyasalarının varsayımlarından birisi de alıcı ve satıcıların piyasa hakkında tam bilgiye sahip olmasıdır. Ancak, mübadelelerde bu varsayım gerçekleşmez. Üreticiler genellikle mübadeleye konu olan malın nitelikleri hakkında tüketicilerden daha kapsamlı bilgiye sahiptir. Ayrıca, bazı durumlarda üretici veya satıcının malın karakteristikleri hakkında sahip olduğu bilgileri gizleme isteği olabilir. Bu nedenle alıcı ve satıcıların malın karakteristikleri hakkında bilgilerin farklılığı, yani bilgi asimetrisi satıcıya Pazar gücü sağlayarak piyasanın başarısız olmasına yol açar. Bilgide asimetrinin piyasanın başarısızlığına neden olması şu şekilde de açıklanabilir. Yeterli bilgiye sahip olmayan bir tüketici mal ve hizmetin tüketiminden sağlayacağı faydayı tam olarak bilemeyeceğinden mal için doğru bir değer biçmesi mümkün olmaz ve bu nedenle her iki tarafa fayda sağlayacak olan mübadele gerçekleşmez. Özellikle, teknik yapısı karmaşık mallarda tüketicinin malın niteliklerini tam olarak değerlendirebilme olanağı yoktur. Bu nedenle de tüketicinin bilgilendirilme ihtiyacı artmaktadır.

Tüketici organizasyonları ve malların sertifikalandırılması bilgi asimetrisini giderici çözümler olabilir. Ayrıca firmalar mal ve hizmetlerin kalitesinden ödün vermeyerek piyasada güven yaratmak isteyebilir. Ancak, bu çözümler piyasanın başarısızlığını azaltsa da tam olarak ortadan kaldırmaz. Her zaman piyasada başkalarının oluşturduğu güveni kötüye kullanarak fayda sağlamak isteyenler çıkabilir. Bu nedenle, bilgi asimetrisinin olduğu piyasalarda devletin tüketiciyi düşük kaliteli mallara karşı korumaya yönelik standartlar oluşturması, üreticileri mal ve hizmetin karakteristikleri ve tüketimden doğabilecek riskler hakkında tüketiciyi bilgilendirmek yükümlü kılması veya tüketicileri bilgilendirecek bağımsız enformasyon piyasalarının oluşumunu desteklemesi gereklidir. Bu gibi durumlarda devletin müdahalesi bilgi akımını artıracığından piyasada belirsizlik ortadan kalkar ve tarafların faydasını artırıcı mübadeleler gerçekleşir (Çakal, 1996: 8-10).

Kamusal Mallar (Public Goods)

Kamusal mallar piyasa mekanizmasının arzda başarısız olduğu bir mal türüdür. Tüketicilerin dışlanamadığı ve tüketimde rekabetin oluşmadığı, yani aynı anda birçok kişi tarafından kullanılabilen ulusal savunma hizmeti, hukuk sistemi,

radio ve televizyon yayın hizmeti ve bazı çevre koruma hizmetleri gibi mal ve hizmetler kamusal (kollektif) mallardır (Savaş, 2000: 98). Tüketicilerin tüketimden dışlanamaması nedeniyle piyasalar bu malların toplumsal açıdan optimum miktarda arzını başaramaz. Tüketimde rekabetin olmaması, yani bir bireyin tüketiminin diğer bir bireyin tüketimini etkilememesi ve mal topluma arz edildikten sonra herhangi bir kimsenin bu mal ve hizmeti tüketmekten dışlanamaması özel kesimin bu mal ve hizmetleri arz etmesini engellemektedir (Çakal, 1996: 11).

Kamusal malların bazı özellikleri, piyasa mekanizmasının kaynakları etkin bir biçimde dağıtmasını engeller. Bu özelliklerin başında ***tam kamusal mallar (pure public goods)*** adı verilen malların "birlikte tüketim" veya "tüketicilerin birbirine rakip olmaması" özelliği gelir. Buna göre tam kamusal malın bir fert tarafından tüketilmesi, diğer tüketicilerin aynı anda aynı malı tüketmelerine engel olmaz. Öte yandan tam kamusal malların bir diğer özelliği de bazı fertlerin bu malları kullanmalarına engel olunamamasıdır. "Tüketicinin engellenme" özelliği adı verilen bu özelliğe göre, bazı fertlerin mevcut kamusal malı tüketmelerine engel olmak ya tamamen imkansızdır veya ancak çok masraflı önlemler almak suretiyle mümkün olur (Savaş, 2000: 99).

Kamusal malların bu iki özelliği, yani tüketicilerin birbirine rakip olmaması ile bazı tüketicilerin bu mallardan yararlanmalarına engel olunmaması, piyasa mekanizmasının işleyişinde güçlükler neden olur. Kamusal malların bazı fertler tarafından tüketilmesine engel olunamaması, o malı tüketenlere belli bir fiyat ödenmesine de imkan vermez. Çünkü o fertler, söz konusu kamusal malı nasıl olsa hiçbir fiyat ödmeden, bedava tüketeceklerdir. Rasyonel davranan bir fertten ise, bedava tüketmesi mümkün olan bir mal istense de sonuç alınmaz (Savaş, 2000: 99). Kamusal malların bu özelliği bedavacılık sorununu (free riding) yaratmaktadır. Bir tüketici ödeme yapsa da yapmasa da arz edilen kamusal malı tüketebilme olanağına sahiptir. Bu nedenle her bireyin başkalarının katkılarıyla sağlanan bu malları tüketmek yönünde bir motivasyonu vardır. Kamusal mallarda ortaya çıkan bedavacılık sorunu özel kesimin bu mal ve hizmetleri üretme isteğini yok eder. Bu nedenle kamusal malların arzının devlet tarafından sağlanması daha doğru bir ifadeyle devlet tarafından finanse edilmesi kaçınılmazdır (Çakal, 1996: 11-12). Bu nedenle, tüketimden alıkonması mümkün olmayan kamusal mallar için tüketicilerden bir fiyat ödemeleri istenecek olursa bunun ödenmesi mecburi bir fiyat (mesela vergi gibi) olması gerekir (Savaş, 2000: 99).

REGÜLASYON VE ÖZELLEŞTİRME

Regülasyon ve deregülasyon uygulamaları iki taraflı bir süreçtir. Hükümet fiyatları ve üretilen miktar, ekonomik aktivitelerden elde edilen kazancı etkileyebilmek için monopolistik ve oligopolistik piyasalara müdahale ederek reel piyasaları regüle ve deregüle edebilir ve bunu mali piyasalarda uygulanan serbestleşme hareketleri takip eder (Parkin, Powell ve Matthews, 1997: 467).

Yani piyasaları ve hükümetleri artık birbirlerini ikame edebilecek rakipler değil, daha çok tamamlayan kurumlar olarak nitelendirmek daha doğru olacaktır (Şahinöz, 2000: 2). Reel sektörde devletin ekonomiye müdahalesi iki yolla gerçekleşmektedir.

- Fiyatların, ürünlerin, ve piyasaya girişlerin regüle edilmesi
- Monopollerin kontrol edilmesi

Regülasyon

Regülasyon tanım itibarıyla, yeni firmaların piyasaya girmesi koşulu altında fiyatların, ürün standartlarının ve türlerinin belirlenerek ekonomik aktivitelerinin etkilenmesi için hükümet kuruluşu tarafından yürütülen kurallardan oluşmaktadır. Devlet ekonomik platformda bu amacı gerçekleştirmek için, regülasyonları denetlemek ve yürütmeyi garantilemek için bir takım kuruluşlar oluşturmaktadır.

Fiyat ve giriş durumlu regülasyonlar, genellikle banka ve finansal hizmetler, telekomünikasyon, gaz ve elektrik üreticileri, tren yolları, uçak şirketleri ve otobüsleri kapsayan endüstri sektörlerinde görülmektedir. Türkiye'de örneğin MEDAŞ gibi kurumlar yol, su gibi hizmetlerde özelleştirme sonrası fiyatları regüle etmişlerdir. Endüstri seviyelerde de benzeri düzenleyici organizasyonlara diğer birçok ülkelerde rastlanabilmektedir. Avrupa Birliğinde de Komisyon önderliğinde benzer birçok regülasyon çabaları görülmüştür.

Regülasyon sadece fiyat ve miktar müdahaleleri değil, birçok tarım ve imalat ürünlerinin standartlaşmasında da geniş oranda uygulanabilmektedir. Bir ülkede ürün regülasyonu önemini anlayabilmek için, Avrupa'da tavuk yumurtalarında görülen hastalık, baharatlı yiyeceklerde görülen listeria hastalığı ve Deli dana hastalıklarından sonra görülen standartlaşma çabaları gösterilebilir. Bununla birlikte tekel piyasalarında ve Avrupa Birliği ürünlerinde görülen standartlaşma hareketleri de bu duruma örnek gösterilebilir. Verilen bu örneklerden anlaşılacağı gibi, Avrupa Birliği haklı rekabeti sağlayabilmek için, ülkelerinde regülasyon standartlarını harmonize eden geniş ölçekte direktifler uygulamaktadır. Üye ülkelere regülasyonu kendi sanayilerini rekabetten korumak için kullanmalarına izin verilmezler. 1990'dan sonra birçok ülkede ekonomiyi deregüle etme çabaları görülmüştür. Deregülasyon, fiyatla ürün standartları türleri ve giriş koşulları üzerinde müdahaleleri ortadan kaldırma sürecidir. Deregülasyon, piyasadaki rekabeti engelleyici bariyerleri koruyan regülasyonun varlığında ortaya konulur. Finansal hizmetler, inşaat şirketlerinin bankalarla olan rekabetini sürdürebilmeleri için deregüle edilir. Örneğin otobüs yollarındaki sınırlamaların kaldırılması yeni otobüs şirketlerinin piyasaya girmelerine yol açar. Benzer şekilde İngiltere'de *deregülasyon* ve *sözleşme akti* ile eski düzenlemeler kaldırılarak hava yollarında taşıma maliyetleri azaltılmıştır (Parkin, Powell ve Matthews, 1997: 467).

Özelleştirme

Geniş anlamıyla devletin mal ve hizmetlerin üretiminden çekilmesi olan "özelleştirme" kavramı, dar anlamda herhangi bir şeyi özel kesime vermek anlamına gelir.

Hukuksal açıdan; özelleştirme, ticaret kanunlarına tabi bir şirket oluşturularak bu şirketi kontrol eden hisselerin özel veya tüzel kişilere satışdır (Beesley, Littlechild, 1992: 15). Özelleştirme işleminin görünürdeki amacı Pazar güçlerinin rolünü artırarak sektörün performansını geliştirmektir. Fakat bu amaç dışında, pazara girişi kolaylaştırmak, rekabeti teşvik etmek ve ortak girişimlerin önünü açmak gibi amaçlar da sıralanabilir.

Regülasyon Özelleştirme İlişkisi

Çoğu ülkede kamu işletmeleri yasal olarak kurulan kamu kurumları olarak çalışır ve gündelik işlere ilişkin olarak yapılan kamu denetiminden uzaklığına göre faaliyetlerini sürdürürler. Yine de siyasi kanadın, işletmelerin yönetimine etkide bulunmasına olanak tanıyacak pek çok düzenek vardır. Bunlar arasında; yönetim kurullarına üyeler atamak izlenecek politikaya yönelik yönergeler yayınlamak ve daha çok da planları onaylamak, özelliklede fiyatları belirlemek sayılabilir.

Yönetimde siyasal amaçlarla sık sık müdahalede bulunulmasının sonuçlarından biri, ticari hedeflere aykırı olarak, işletmelerin o ülke mallarını almaya zorlaması ya da fiyat ve ücret düzeylerinin denetim altında tutulmasıdır. Bu durum, üretilen ve tüketiciye sunulan mal ve hizmetlerin kalitesinde de hissedilir. Çünkü, etkinliliği ve verimliliği artırma yönünde bir baskı olmadığında, hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik bir motivasyon da oluşmaz. Ekonomiye devlet müdahalesi neticesinde istenilen amaçlara ulaşılamaması sonucu 1989 yılında demirperde bloğunun çökmesinin gerisindeki temel neden olan, kamunun üretim faaliyetlerindeki ağırlıklı konumu, büyük eleştirilere maruz kalmaya başlamıştır.

Ele alınan piyasaya özel sektörün katılımının ekonomik verimliliği artırması beklenmekle birlikte, rekabetin teknolojik ve diğer nedenlerle tam olarak gerçekleşemeyeceği durumlarda, kontrolü oldukça zor olan kar güdüsünün toplam ekonomik refahı azaltıcı, daha iktisadi bir tanımla, üretici rantını gereğinden fazla artırıcı sonuçlar doğurması kuvvetle muhtemeldir. Bu nedenlerle özel sektör katılımının çoğaldığı fakat tam rekabete henüz ulaşamadığı durumlarda, daha önce de değinilen piyasa aksaklıklarını giderici kamusal müdahalelerde bulunulması önem kazandırmaktadır. Bu müdahaleleri yapacak düzenleyici kurumlara İngiltere'de yaygın olarak "Bekçi köpeği" denmektedir (Syrett, 2000: 2).

Bu amaçla özellikle özelleştirme sonrası mümkün olduğunca rekabetin sağlanabilmesi için özelleştirilecek teşebbüsün parçalara ayrılması gerekiyorsa, bölünmenin özelleştirme öncesi yapılması çok yerinde olacak ve teşebbüsün

doğal tekel niteliğindeki bölümleri rekabetçi bölümlerinden ayrılarak daha uygun regülasyonun yapılmasının önü açılacaktır. Bu anlamda kurumsal yeniden yapılanma olarak adlandırılan, dev kamu teşebbüslerinin küçük parçalara ayrılarak satılması, sektörün o bölümlerine başka teşebbüslerin girişini de kolaylaştıracaktır (Guasch, Spiller, 1999: 182). Örneğin devlete ait petrol şirketleri petrol arama, çıkarma, rafine etme, dağıtma, uluslararası ticaretini yapma gibi bir çok faaliyeti bir arada yürüten şirketlerdir. Bütünleşik yapı arz eden teşebbüsün dikey veya yatay olarak bölünmesi söz konusu olabilir. Yatay bölünme genellikle kamu teşebbüsünün aynı pazarda faaliyet gösteren birkaç şirkete ayrılmasını ve yatay rekabetin sağlanmasını sağlar. Bu bölümde bölgesel şirketler olarak da yapılabilir. Fakat, yatay bölünme kararı verilirken kapsam ve ölçek ekonomilerine dikkat edilmeli, ulusal rekabetin yanında uluslararası rekabet de düşünülmalıdır. Bu bölünme sonrası rekabetin sürekli kılınması için bölünen parçaların tekrar birleşme ve devralmaları yoluyla bir araya gelmesinin engellenmesi de gerekebilir. Bölünme pek arzu edilmese de hukuksal olarak ayrı teşebbüsler yerine ayrı tüzel kişilikler ve hatta ayrı muhasebe tutulması şartıyla da olabilir.

Özelleştirmenin Gerekçeleri

Özelleştirmenin gerekçelerini ekonomik, siyasal ve ideolojik gerekçeler olarak üçe ayırabiliriz.

İdeolojik gerekçe, siyasi bağımsızlığın özel mülkiyete dayalı olduğu düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü devletin ekonomiye müdahalesinin asgariye indirilmesi ve böylece devletin küçülmesi ile dolaylı olarak kişilerin özgürlüklerine yönelik devlet müdahaleleri de azalacaktır (Guasch, Spiller, 1999: 16).

Ekonomik gerekçeler, kamu işletmelerinin uzun dönemde verimli ve karlı olabilmeleri için Pazar disiplinine sahip olmaları gerektiği düşüncesine dayanır. Bunun, işletmelerin ticari koşullar altındaki sermaye pazarlarından kaynak elde ederek, kamu yönetimine dayalı ödeneklerin getirdiği sınırlamalardan kurtulup devletin doğrudan doğruya denetiminden çıkmaları sonucunda gerçekleşeceğine inanılır. Ayrıca, politikacılardan gelmekte olan siyasi baskılara bağlı olarak değil, işletmelerin kar oranlarını göz önünde bulundurarak özgürce karar alabileceklerdir. Buna ek olarak, merkezi yönetimin bürokratik denetiminden kurtulma, pazardaki değişikliklere hızlı ve esnek bir biçimde uyum sağlamaya da olanak tanıyacaktır (Syrett, 2000: 3).

Kamu mülkiyetindeki teşebbüslerin, bir taraftan başarısız olma ve sonucunda Pazar dışına çıkma tehlikesinin bulunmaması, diğer taraftan çok başarılı olarak ortaklarına daha fazla kar payı dağıtma güdüsünün özel sektöre kıyasla düşük olması sebebiyle, özel mülkiyetli teşebbüslere göre daha verimsiz oldukları kabul edilmektedir (Shelton, 1999: 6).

Öte yandan politikaclar ve bürokratlar kamu teşebbüsleri üzerinde kaynaklarını kendilerine veya yandaşlarına yöneltmesi konusunda baskı kurabilirler. Dünya Bankası'na göre bu şekilde bir yapı sonucu, daha düşük yatırım ve büyüme oranı ve nihayetinde daha düşük bir toplumsal refah düzeyi sonucu ortaya çıkmaktadır (Shelton, 1999: 6).

Özelleştirmenin önünü açan bir diğer olgu ise işsizlikle ilgilidir. Kamu işletmeciliğinin bazı durumlarda dolaylı da olsa önemli bir amacı, istihdam yaratarak işsizliğe çözüm bulmaktır. Ancak, özellikle politik baskılarla gereğinden fazla personel alımı sonucu kamu işletmeciliği gizli bir işsizlik sigortası haline alabilir. Bunun gibi kamu teşebbüsleriyle ilgili işçi sendikaları ile yapılan pazarlıklarda her zaman politik kaygılar etkin olabilir. Buna ek olarak, sendikaların verimlilik artışı sağlanmaksızın işçi alımı ve ücret artışı baskıları kamu işletmeleri personel giderlerini önemli ölçüde artırabilir ve gerekli yatırımın da yapılamaması sonucu zarar edilir hale gelinebilir. Örneğin, 1979 yılından özelleştirmelerin tamamlandığı 1988 yılına dek sadece British Coal, British Steel ve British Rail'den aşırı istihdam nedeniyle 341.000 işçi çıkarılmıştır. [1979 yılında mevcut işçi sayısının %53'ü (OECD, 1999: 19)].

Ekonominin gerektirdiği gibi yönetilebilmesi için, yetkililerin zamanında ve doğru bilgilere ihtiyacı vardır. Ancak bu şekilde piyasa aksaklıklarına zamanında ve etkin bir şekilde müdahale edilerek gerekli tedbirler alınabilir. Fakat ülke ekonomisinde kamu ağırlığının bulunduğu durumlarda, kamu teşebbüslerinin dağınık bürokratik yapı içinde ve rekabetçi pazara uyum sağlamış özel sektör teşebbüslerine kıyasla farklı yapıda olmaları nedeniyle bu tür bilgilerin elde edilmesi zorlaşır. Bu sebeple özelleştirme, ekonomi yönetiminde de etkinliği sağlayacak bir mekanizma olarak da değerlendirilebilir. Bu yapının sağlanabilmesi için öncelikle, kamu teşebbüslerinin özel teşebbüsler gibi özel mevzuata tabi olmaktan çıkarılarak ticaret kanunlarına tabi teşebbüsler olarak yapılandırılmaları ve ardından özelleştirilmeleri tercih edilmektedir.

Monopol Kontrolü

Devletin, ekonomiye müdahale şekillerinden bir tanesi de piyasadaki monopol yapılara müdahale etmesidir. Monopol kontrolü kanunu, monopol ve monopolistik uygulamalar gibi piyasa davranışlarının belirli türlerini düzenler ve bu tip uygulamalara engel olur. Bazı ülkelerde, A.B.D.'ki gibi 19. yy'a kadar uzanan monopol kontrolü kanunları uygulanmıştır. Tersine monopol kontrolü ülkemizde daha geç zamanlarda uygulanmıştır.

Monopol yasasının 3 temel kuralı bulunmaktadır.

- Monopol
- Şirket Birleşmeleri
- Sınırlayıcı Uygulamalar

Monopol: İktisat bilminde endüstrideki tek firma olarak tanımlansa da aslında monopolü önemli piyasa gücü olarak tanımlamak gerekir (Piyasa gücünün %25'ine sahip olabilmek). Monopol gücü önemli dikey entegrasyonlarla oluşturulmuştur.

Şirket Birleşmeleri: Şirket büyümelerinin önemli metotlarından birisidir. İki şirket ortak olarak bir birleşme akdini imzaladıklarında veya bir firma diğer firmayı tamamen aldığı anda "mergerler¹" den bahsedilir. Birleşmeler firmaya monopol gücü katmalarıyla son bulur.

Sınırlayıcı Uygulamalar: Sınırlayıcı uygulamalar fiyatları meydana getirmeye, bilgi değiş - tokuşu, kartel kurmak için firmalar arasında imzalanan anlaşmalardır.

Sınırlayıcı uygulamaların rekabeti azalttığına inanılır. Bu yüzden kanun dışıdır (Fırmanın bunu kamu yararı için yaptığı ispatlanırsa kanunidir).

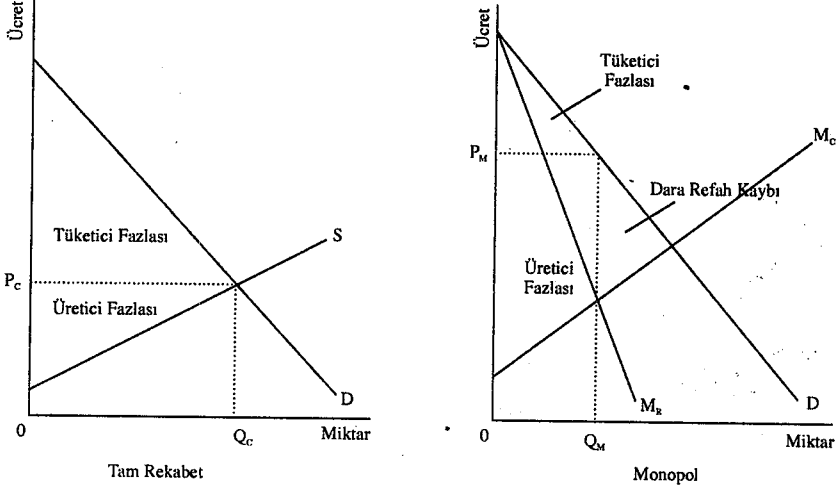
Devletin mal veya hizmetler piyasasına müdahalesini anlayabilmek için, devletin bu uygulamasından dolayı çıkar ve zararlarını analiz etmemiz gerekmektedir. Kar veya zararlar, tüketici rantı, üretici rantı ve toplam ranta göre belirlenir (Farklı fiyat ve miktar seviyelerinde).

Rant ve Dağılımı

Tüketici rantı, tüketicinin yaptığı ticaret sonrası ortaya çıkar. Tüketicinin ödemeye razı olduğu maksimum fiyattan gerçekte satın aldığı her bir birime ödediği fiyat çıkartılarak hesaplanır. Üretici rantı ise fiyattan marjinal maliyetin (fırsat maliyeti) çıkarılmasıyla hesaplanır. Toplam rant ise üretici ve tüketici rantının toplanmasıyla hesaplanır. Şekil 1 (a)'da tam rekabet görülmektedir. Piyasa talep eğrisi D , arz eğrisi ise S' 'dir. Fiyat, P_c miktar ise Q_c dir.

Monopolde toplam fayda, gelir kaybı sıfır olduğundan maksimize edilir. Çıktı, fiyatları arttırabilmek ve üretici rantını arttırabilmek için azaltıldığında, toplam fayda düşer. Bu yüzden firmanın özel faydası ve kamu faydası arasında her zaman bir tansiyon gözlemlenir. Bunu inceleyecek olursak.

¹ Monopolistik güce yol açan şirket birleşmeleri.

Şekil 1. Üretici ve Tüketici Fazlası

Kaynak: Altınok, S., *İktisat Bilimine Giriş*, (2002, Şekil 68, s. 127).

Regülasyonun Ekonomik Teorisi

Regülasyonun ekonomik teorisi, kamu tercihlerinin kapsamlı biçimine verilen isimdir. Bu kısımda hükümet davranışlarının regülâtör yönüne önem verilecek kamu tercihlerinin önemli özelliklerini inceleyeceğiz. Hükümet hareketleri talebinin ve politik dengein artması üzerinde durulacaktır.

Regülasyon Talebi

Regülasyon talebinin nedenleri arasında, politik aktivite, oy, lobby ve yapılan kampanyalar sayılabilir. Ancak, politik aktiviteye katılmak maliyetlidir. Bu yüzden bireyler bu hareketin faydası kendi maliyetlerini aşması durumunda isterler. Regülasyon için, 4 önemli faktör şöyle sıralanabilir:

- Alıcı başına düşen tüketici rantı
- Alıcıların Sayısı
- Firma başına düşen üretici rantı
- Firma sayısı

Alıcı başına düşen tüketici rantı ne kadar fazla olursa alıcılar tarafından regülasyon talebi o kadar fazla olur. Bununla birlikte, alıcı sayısı arttığında regülasyon talebi artar. Ancak sayının verimli politik güç tarafından çevrilmesi gerekmez.

Alıcılar sayısı arttığında, onları organize etmenin maliyeti artar. Bu yüzden, regülasyon talebi alıcı sayısı ile orantılı olarak artmaz. Üretici rantı ne kadar artarsa, regülasyon için talep o kadar büyük olur. Bununla birlikte, regülasyondan kar elde eden firma sayısı arttıkça regülasyon talebi artar. Ancak, tüketici durumunda olduğu gibi fazla sayı politik güçle aynı anlama gelmez. Firma sayısı ne kadar artarsa, bunları organize etmenin maliyeti de o kadar fazla olur. Verilen arz koşulunda, tüketici veya üretici firma veya hane halkı ne kadar küçük olursa rant paylaşımından dolayı devlet regülasyonu talebi de o kadar küçük olur (Parkin, Powell ve Matthews, 1997: 471).

Regülasyon Arzı

Regülasyon, bürokratlar veya politikaclar tarafından meydana gelir. Politikaclar bu nedenlerden dolayı başarılı olabilecekleri politikaları seçerler.

Bürokratlar bütçelerini maksimum kılacak politikaları desteklerler. Verilen bu politikacı ve bürokrat amaçlarından, regülasyon arzı şu faktörlere bağlıdır.

- Kişi başına düşen tüketici fazlası
- Firma başına düşen üretici fazlası
- Etkilenen insan sayısı

Firma başına veya tüketici başına fazla ne kadar çok olursa ve regülasyon tarafından etkilenen insan sayısı ne kadar artarsa, politikaclarla regülasyon arzı eğilimi o kadar fazla olur.

Politik Denge

Dengede, herhangi bir baskı grubu değişimine zorlamak için ilave kaynaklar kullanmak ihtiyacı duyulmaz. Aynı şekilde, hiçbir politikacı farklı regülasyonlar uygulamak ihtiyacı duymaz. Politik dengede olmak herkesin anlaşmış olması demek değildir. Çıkar grupları varolan regülasyonları değiştirmek için kaynaklarını bu alana yansıtırlarken, diğerleri varolan kaynaklarla mevcut regülasyonları korumaya çalışırlar. Ancak hiç kimse bu tip uygulamalara aktardıkları kaynakları arttırmayı düşünmezler. Dengede, kimse yaptıkları önerileri değiştirmek istemez.

Bu regülasyonun, üreticiye mi kamu çıkarlarına mı, hizmet edip etmediğiyle ilgilidir. Bu durumda üzerinde durulması gereken, bu iki durumu incelemektir.

Kamu Çıkarları Teorisi

Kamu çıkarları teorisine göre, regülasyon tüketicilerin taleplerini karşılayabilmek ve toplam faydayı maksimize edebilmek için meydana getirilir. Kamu çıkarı teorisine göre gelir kaybını ortadan kaldırmak için regülasyonu uygulamamız gerekmektedir. Örneğin, monopol oluştuğunda fiyat regülasyonları tipi devlet müdahalesi, çıktıyı arttırabilmek ve fiyatı rekabet seviyesine indirmek için uygulanılır.

Üretici Çıkarları Teorisi

Buna teoriye göre regülasyon, üretici rantını maksimum kılmak için arz edilir. Regülasyonun maliyeti düşüktür ve çıkar grupları yani üreticilere faydası büyüktür bu yüzden politika yapımcılar tarafından desteklenir. Üretici yanlı ve tüketici yanlı regülasyonlar her zaman çatışma halinde olduğu için, politika yapımcılar belirli bir endüstride her iki tarafı da memnun eden regülasyonları aynı anda uygulayamazlar. Sadece bir grup kazanabilir. Bu durum hükümet regülasyonunu kit mal kılmaktadır. Sadece bir orijinal mal vardır ve bu tek bir alıcıya satılacaktır. Normalde, kit mallar müzahire yoluyla satılır. En yüksek fiyatı veren kişi mala sahip olur. Regülasyon sürecinde de durum böyledir. Regülasyon arzı en yüksek fiyatı veren müşteriyi tatmin eder. Eğer üretici politikacıya en yüksek fiyatı yani oyu sunarsa, onun çıkarlarına hizmet edilecektir. Eğer bunu tüketici gerçekleştirirse politikacı onun hizmetine ait olacaktır.

Regülasyon Ve Deregülasyon

Son yirmi yıldır deregülasyon alanında önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Yukarıdaki analizde, regülasyonu ve miktarını inceledik ve hangi maların regüle edildiğini hangilerin edilmediğini kimlerin regülasyondan faydalandığını inceledik. Endüstriler ve firmalar nasıl regüle edilir?

Genel kabul edilmiş bir gerçek olarak, Firmalar ve endüstriler, genel ve özel amaçlarla ulusal seviyelerde regülasyonlar tabidirler. Tablo 1'de ulus ve uluslararası arenada regülasyon hiyerarşisi meydana getirilmiştir.

Regülatör araçlar, ölçek ve miktarda ve kontrol ettikleri ekonomik hayatta farklılık gösterse de, tüm araçların belli özellikleri ortaktır. Birinci olarak, temel düzenleyici kurumların önemli kararlarını gerçekleştiren bürokratlar merkez ve yerel hükümetler tarafından seçilirler.

Kurumların finansal kaynakları işlemlerinin maliyetlerini kapsayacak şekilde devlet tarafından karşılanır.

İkinci olarak, her bir kurum fiyatların ve ekonomik veya mesleki işlerin diğer yönlerini düzenleyen yönetmeler meydana getirirler. Regüle edilmiş sanayilerde bireysel firmalar üretimde kullanacakları teknolojileri belirlemekte serbesttirler.

Hangi sanayilerde belirli regülasyonların nasıl çalıştığını belirlemek için doğal monopol ve kartellerin regülasyonunu ayrı ayrı incelemek daha uygundur.

Tablo 1. Regülasyon Hiyerarşisi

Seviye	Kurum	Aktivite	Metot
Global	Dünya Ticaret Organizasyonu	Tarife anlaşmaları üzerine düzenlemeler ve kanunlar koyma	Uluslararası Anlaşmalar
Avrupa Birliği	Avrupa Komisyonu	Üye ülkeler üzerinde düzenlemeler ve kanunlar koyma	Tüzükler
Ulusal Hükümet	Müdürlükler	Eğitim, Sağlık ve benzeri konularda gözlemler ve düzenlemeler uygulamak	Genelge
Genel	Rekabet kurulu	Monopoller üzerine incelemeler ve tavsiyelerde bulunmak	Raporlar hazırlamak
	Sağlık ve güvenlik İdaresi	Sağlık ve güvenlik kanunlarının alanlarını inceler	Teftiş
	Çevre Müdürlükleri	Çevre kanunları üzerine araştırmalar yapar	Teftiş
	İMKB	Finansal yatırım firmalarının ve diğer finansal kuruluşları Regüle eder	İşlem ve Lisans Zorunlulukları
	Merkez Bankası	Bankaları regüle eder ve para politikalarını uygular	Lisans
	Türk Hava Yolları	Hava alanları, şirketlerini, ve trafiğini düzenler	Rota ve fiyat kontrolleri
Spesifik	MEDAŞ	Elektrikle ilgili konuları denetlemek ve düzenlemek	
Yerel hükümetler	Belediyeler	Vergiler ve sanayi kuruluşları	Ruhsat ve tüzükler
Endüstri	Meslek Büroları	Üye sanayi şirketlerinin kontrolü	Üyelik şartları

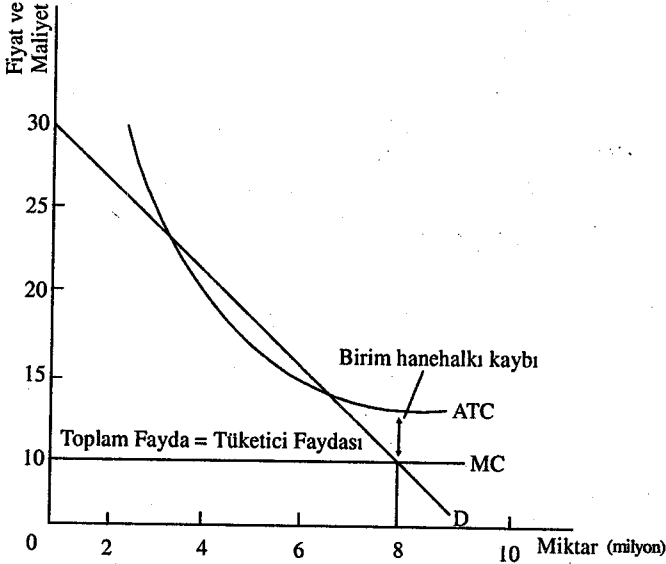
Kaynak: IMF verilerinden derlenmiştir.

Doğal Monopolün Regülasyonu

Devlet, oligopol piyasaların aksine doğal tekeller piyasalarında piyasaya girişi engelleyip tekeller yaratarak ve fiyatı regüle ederek etkin çözümlere ulaşmaya çalışmaktadır (Çakal, 1996: 12-13). Doğal monopoller bir veya daha fazla firmanın üreteceği fiyatın daha altında bir fiyattan üretebilmeyi hedeflemek amacıyla hizmet ederler. Sonuç olarak, doğal monopol ne kadar yüksek çıktı seviyesine sahip olsa da ölçek ekonomileri süreci yaşamaktadır. Doğal monopollere örnek olarak telefon, kablolu T.V., yerel elektrik, su şirketleri ve tren yolu şirketleri gösterilebilir. Fiber optik kablunun icadıyla hem telefon şirketleri

hem de kablolu televizyon şirketleri iki piyasada da birbirleriyle rekabet edebilirler, bu yüzden doğal monopolde görülen gelişme bu yapının daha rekabetçi bir yapı kazanmış olmasıdır.

Şekil 2. Doğal Monopol: Marjinal Maliyet Fiyatlaması



Kaynak: Parkin, M., Powell, M. And Matthews, K., Economics, (1997, Figure 19.2, p. 473).

Şekil 2'de, Kablolu T.V örneği verilmiştir. Kablolu T.V şirketinin marjinal maliyeti MC'nin her eve kablolu programı yüklemenin maliyeti 10\$ olduğu için yataydır. Kablolu şirketin uzay, verici kabloları ve kontrol malzemeleri kullandıkları için yüksek sabit maliyetlere sahiptir. Bu sabit maliyetler toplam ortalama maliyetlerin bir parçasıdır. Ortalama toplam maliyetler hizmet verilen ev sayısı arttıkça sabit maliyetlerin yayılacağı için negatif eğimlidir.

Kamu Çıkarı İçin Regülasyonu

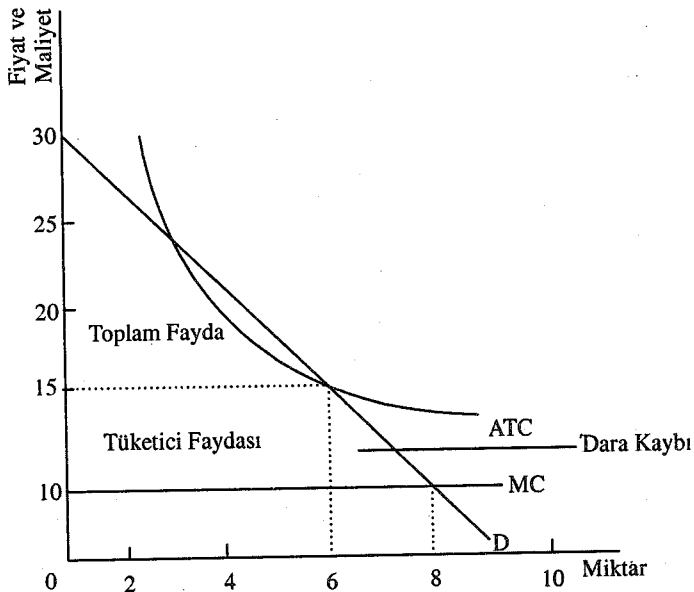
Kamu çıkarları teorisine göre kablolu T.V nasıl regüle edilebilir? Kamu çıkarı teorisinde, eğer fiyat marjinal maliye eşit olursa regülasyon toplam faydayı maksimize eder. Şekil 2'den görebileceğiniz gibi fiyat 10\$ da belirlendiğinde ve 8 milyon kişiye hizmet verilirken ki çıktı seviyesi gösterilmektedir. Bu tip regülasyona, marjinal maliyet fiyatlama kuralı denir. Marjinal maliyet fiyatlama kuralı, fiyatları marjinal maliye eşit miktarda belirler. Bu kural, müdahale edilen piyasada, toplam faydayı ve tüketici faydasını maksimize eder.

Fiyatı marjinal maliyetinde belirlenen doğal monopol ekonomik kayba uğrar. Ortalama toplam eğrisi düştüğü için marjinal maliyet ortalama toplam maliyetin altındadır. Fiyat marjinal maliyete eşit olduğu için, fiyat ortalama toplam maliyetin altındadır. Ortalama toplam maliyetten fiyat farkı üretilen her bir birim için kayıptır. Marjinal maliyet fiyatlama modelini kullanan üreticinin iş aleminde uzun süre kalmayacağı açıktır. Bir şirket maliyetlerini marjinal maliyet fiyatlama kuralını uygulayarak nasıl karşılayabilir?

Bir olası çözüm fiyat farklılaştırılmasıdır. Bazı doğal monopoler müşterilere bağlantı ve kullanılan birimler için ayrı makbuzlar vererek iki bölümlü tarifeler uygulayarak fiyat farklılaştırmasını kullanabilirler. Örneğin, bir gaz şirketi gaz üretimine bağlanan tüketiciyi aylık bir ücrete tabi tutabilir ve böylece üretilen her bir gaz üretimi için marjinal maliyeti fiyata eşitleyebilir.

Ancak doğal monopol her zaman fiyat farklılaşmasına gidemez. Doğal monopol fiyat farklılaştırılmasına gidemediği zaman, toplam maliyetini marjinal maliyet fiyatı belirleme kuralı uyguladığı zaman sadece devlet teşviki gerçekleştirdiği zaman gerçekleştirir. Bu durumda, devlet diğer alanlardaki vergilerini arttırarak elde ettiği gelirlerden teşvikler sağlar. Ancak bilindiği gibi vergiler kendi kendilerine gelir kaybı oluştururlar. Bu yüzden ilave vergiden meydana gelen gelir kaybı marjinal maliyet fiyatlama kuralını uygulamak zorunluluğu tarafından kazanılan dağıtım verimliliğine karşı dengelenmelidir.

Şekil 3. Doğal Monopol Ortalama Maliyet Fiyatlaması



Kaynak: Parkin, M., Powell, M. And Matthews, K., Economics, (1997, Figure 19.3, p. 474).

Gelir kaybı, diğer sektörler için vergi konularak teşvik sağlamak yerine marjinal maliyetin üzerinde bir fiyat belirlenerek minimize edilebilir. Bu kurala da ortalama maliyet fiyatına kuralı denilir. Şekil 3 bu çözümü göstermektedir. Şekilde 6 milyon insana ayda 15\$ dan hizmet sağlayan kablolu T.V üreticisi gösterilmektedir. Okla gösterilen kısım gelir kaybını göstermektedir.

Üretici Regülasyon Teorisi

Üretici teorisine göre, devlet regülasyonu üretici lehinedir. Üreticinin çıkarları faydanın maksimize edilerek en iyi şekilde karşılanabilir. Bu amacı gerçekleştirecek fiyatı belirlemek için marjinal karla marjinal maliyet arasındaki ayrımı gerçekleştirmek gerekir. Monopol karını marjinal maliyetin marjinal kara eşit olduğu noktada üreterek maksimize edebilir. Şekil 3'te 4 milyon kişiye ayda 20\$ dan verildiğinde bu koşul sağlanmış olur. Dolayısıyla devletin üretici faydasını hedef alan müdahalesi, fiyatı bu seviyede belirlemek olacaktır.

Ancak üretici çıktıyı maksimum kılan regülasyonu üretici nasıl elde edecektir? Bu sorunun temel cevabı regülasyonun getiri oranıdır.

Regülasyon Getiri Oranı

Regülasyon getiri oranı, regüle edilmiş firmanın sermayesini belirli hedeflenmiş oranda kazanmasını mümkün kılan fiyatı belirler. Getirinin belirlenmiş oranı rekabet piyasalarında normal bir duruma göre belirlenir. Bu oran doğal monopolist firmanın fırsat maliyeti ve firmanın ortalama toplam maliyetinin toplamıdır. Firmanın normal maliyetini belirlemek için düzenleyici ortalama toplam maliyetin gerçekleştiği fiyatı belirlemek zorundadır. Bu yüzden, regülasyonun getiri oranı ortalama maliyet fiyatına eşittir.

Şekil 3'te ortalama maliyet 6 milyon hane halkının aylık 15\$ regüle fiyatına eşittir. Bu yüzden regülasyonun getirisi tüketiciyi desteklerken üreticinin monopol karını maksimize etmesine izin vermez. Özel çıkar grubu regülatörü yakalamayı başaramaz ve çıktı regülasyonun kamu çıkarı teorisine göre belirlenir.

Kamu Çıkarı veya Üretici Teorisi

Gerçekçi bir regülasyonun üretici politikasına mı kamu çıkarı tahminlerine göre mi fiyatları ile miktarlarını belirlediği açık değildir. Bununla birlikte kesin olan bir şey fiyat regülasyonunun marjinal maliyet fiyat kuralını kullanmasını gerektirmediğidir. Eğer bunu gerçekleştirirse birçok doğal monopol zarar eder ve ekonomide kalması için devlet teşviki almak zorunda kalır.

Doğal monopol regülasyonunun kamu çıkarına mı üretici faydasına mı yönelik olduğunu regüle edilmiş doğal monopolün kazandığı getiri oranlarını analiz ederek test edebiliriz. Eğer bu oran ekonominin geri kalan kısmından büyükse düzenleyici üreticinin faydasını sağlamıştır. Eğer bu oran ekonominin aynısıysa üretici yararına mı tüketici yararına mı böyle bir sonuç olduğu söylenemez.

Doğal monopolün regülasyonunun üretici çıkarına mı? Tüketici çıkarına mı? Olup olmadığını test etmenin diğer bir yolu da deregülasyon sonrası üretici ve tüketici faydalarındaki değişimi incelemektir. Mikro iktisatçılar bu konuyu A.B.D'de incelemişler ve tren yolu deregülasyonları sürecinde hem üretici hem tüketici büyük oranlarda kazançları olduğu tespit edilmiştir. Telekomünikasyonun, kablolu televizyonun deregülasyonun özelleştirilmesinden elde edilen kar ise sadece tüketicilere aittir.

Buraya kadar doğal monopolü inceledik şimdi oligopolistik sanayilerdeki regülasyona dönebiliriz.

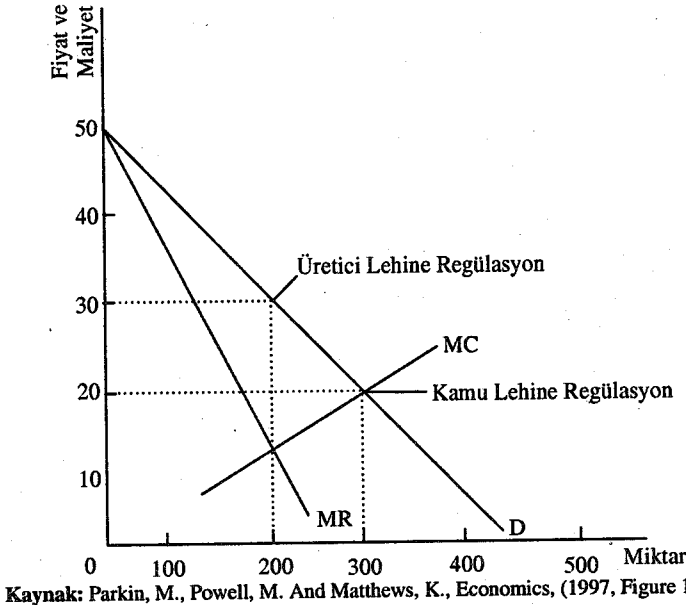
Kartel Regülasyonu

Kartel birçok sayıda firma tarafından üretimi kısırarak yüksek kar elde edebilmek için imzalanan bir anlaşmadır. Kartel birçok ülkede yasaklanmış olsa da birçok uluslar arası arenada işlem yapan karteller bulunmaktadır en çok bilineni OPEC'tir.

Kanun dışı oligopoller oligopol sanayilerde ortaya çıkabilir oligopol küçük firmaların birbiriyle rekabet ettiği piyasa yapısıdır. Oligopol nasıl regüle edilir? Regülasyon monopol pratiklere engel olabilir mi?

Kamu çıkarı teorisine göre, oligopol rekabet çıktısını sağlamak için regüle edilir. Örneğin Doğu Anglia'dan Yorkshire'ya havuç taşıma piyasası gösterilmiştir.

Şekil 4. Anlaşmalı Oligopol



Şekil 4'te talep eğrisi D, Arz eğrisi MC dir . Kamu çıkarı regülasyonuna göre fiyat 20\$ ve haftalık 300 taşıma gerçekleşmektedir.

Üretici teorisine göre bu sanayi nasıl regüle edilebilir? Bu durumda çıktı miktarını bulabilmek için marjinal maliyetin marjinal kara eşit olduğu noktadaki fiyatı eşitlememiz gerekir. Marjinal gelirin marjinal maliyete eşit olduğu noktada çıktı haftada 200 fiyat ise 30 dur.

Bu çıktı seviyesini belirleyebilmenin bir yolu endüstrideki her firmanın çıktı seviyesini azaltabilmektir. Eğer 10 tane şirket varsa, 20 tane firma seviyesi toplamda 200 sefer eder. Bu çıktı seviyesini aşmamak için çeşitli cezalar konulabilir.

Bu sanayideki tüm firmalar bu çeşit regülasyonu desteklerler çünkü bu çeşit bir uygulama monopol çıktısında bir hileye yol açmaz. Her bir firma etkili üretim kotaları olmadan çıktıyı arttırmak isteyecektir. Bu çeşit bir kartel regülasyonu ile oligopol artık kanun dışı bir yapı değildir.

Kartel regülasyonu pratikte ne yapar? Bu konuda tam bir anlaşma olmasa da, ortak görüş regülasyonun üretici lehine olduğudur. Regülasyon vergisi (yerel otorite tarafından) ve hava yolları regülasyon sonucu üreticinin karını artırma örnekleridir.

Monopol ve Rekabet Politikaları

Monopol ve tam rekabet politikası hükümetin piyasayı etkileyebildiği diğer alternatif metotlardan bir tanesidir. Hükümetin herhangi bir piyasadaki işlemleri kontrol edebildiği genel bir regülasyondur. Belirli bir regülasyon da olduğu gibi üretici gibi belirli bir grubun toplam faydasını maksimum kılarak faydayı maksimum kılabilir. İngiltere'de çalışan iki seviyede çalışırlar bunlar ulusal ve Avrupa Birliği seviyesidir.

II. Dünya Savaşına kadar, İngiltere'de herhangi bir monopol kontrolü bulunmamaktadır. Monopol kontrolü hem monopol yapılarına engel olmak hem de monopolü düzenlemek için çıkartılır. Rekabet yasasına örnek olarak, oligopol piyasalarında monopollerin oluşması ve kartellere uygulanan kısıtlamalar gösterilebilir. Bu yüzden monopol kontrol yasaları genel rekabet kanunlarının bir örneği olarak gösterilebilir. Monopoller kontrolde çok rekabeti arttırmak için monopol kontrollerinin uygulanması savunulur. Bu durum deregülasyona yönelik bir uygulamanın sonucudur. Eğer oligopol endüstrisi regülasyona başvurmadan küçük birimlere ayrılabilirse bu durum regülasyondan daha etkili olacaktır. Çünkü deregülasyondaki sorun deregülasyonun monopol yoğunlaşmasına ve monopol gücünün artmasına yol açabilmektedir.

SONUÇ

Reformlar, ülkelerin mevcut müdahale şekilleri ile diğer sosyal ve ekonomik faktörlere bağlı farklılıklar gösterse de, temelde toplumun artan sosyal ve ekonomik taleplerinin en etkin şekilde karşılanması ve artan global rekabet karşısında ülkenin rekabet gücünün artırılması amacını taşımaktadır. Bu bağlamda, devlet-piyasa ikilemine dar bir açıdan yaklaşıp; "ya biri ya da diğer" şeklinde uzlaşmaz bir davranış biçimi oluşturmak yerine, ekonomik sistemin işleyişine aracılık yapan her iki kurumun tamamlayıcılık niteliklerini ortaya çıkarabilen bir arayışa yönelmek çok daha akılcı bir yöntemdir. Bu bağlamda devlet, öncelikle kişisel girişim ve faaliyetlere uygun ortam yaratan bir işleve sahip olduğu için piyasa mekanizması ile belirgin bir tamamlayıcılık ilişkisine girecektir. Ancak söz konusu uygun ortam, yalnızca büyük sermaye sahiplerine yönelik olarak değil, toplumun tüm kesimlerinin potansiyel üretken dinamiklerini harekete geçirebilecek nitelikte olmalıdır. Bir başka ifadeyle, devletin girişeceği piyasa düzenlemesinin ekonomik yönü kadar sosyal bir boyutu da mutlaka bulunmalıdır.

ABSTRACT

In most of the developed and developing countries, governments intervene some markets due to the market failures. State intervention has been performed in many countries as a monopol with state owning in early 1970 but in USA regulation of special firms. In this essay, it is aimed to overview the cration of economic efficiency of free market, the failure of complete economic efficiency in free economy, and the neccesaties of state intervention to remove the defect of market and its tool. Related to that, it is searched the answer of quastions such that regulation and its size, the kind of good to be regulated, beneficial side of regulation, the method of regulatıon for firms and industry.

Key words: Exernalities, economical efficiency, regulation, deregulation

KAYNAKÇA

- Akıncı, E., (1995), **Ulusal Gelirin Doğuşu, Gelişimi Bölüşüm ve Kullanılışı**, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F., Yayın No: 19, Ankara.
- Altınok, S., (2002), **İktisat Bilimine Giriş**, Sebat ofset matbaacılık, Konya.
- Beesley, M., (1992), Littlechild, S., **Privatization: Principles, Problems, and Priorities**, Privatization & Economic Performance (ed.: BISHOP, Mattew/KAY, John/MAYER, Colin), Londra.

- Çakal, R., (1996), **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT-Uzmanlık Tezleri, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi, Yayın No: DPT: 2455, Ankara.
- Guasch, J. L., Spiller, P., (1999), **Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story**, World Bank Publishings, Washington D.C.
- OECD, (1999), **The OECD Report on Regulatory Reform**, Paris.
- Parkin, M., Powell, M. And Matthews, K., (1997), **Economics**, Third Edition, Addison Wesley Longman Limited, England.
- Savas, E. S., (1987)**, Privatization: The Key to Better Government, Chatham, **New Jersey 1987**, çev. **Yener, E.**, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı: Özelleştirme, **Milli Prodüktivite Merkezi Yayın No: 517, Ankara.**
- Savaş, V. F., (2000)**, Piyasa Ekonomisi ve Devlet, **Liberte Yayınları, İkinci Baskı, Ankara.**
- Seyidoğlu, H., (1999)**, Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, **ikinci Baskı, İstanbul.**
- Shelton, J. R., (1999)**, Regulatory Reform, Demonopolisation, and Privatisation: How to Ensure Consistency with Competition, Pre-unctad X Seminar on the role of Competition Policy for Development in Globalizing World Markets, **İsviçre.**
- Syrett, K., (2000)**, **Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları**, 15 Mayıs 2000 tarihinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde yapılan seminer.
- Şahinöz, A., (2000)**, **Maliye Politikaları ve Ekonomik İstikrar**, Hacettepe Üniversitesi Dergisi, **Ankara.**
- Tanyeri, İ., (2000), **Adam Smith'in Rekabet Analizi Üzerine**, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, Ankara.
- Ünsal, E. M., (1998), **Mikro İktisat**, Kutsan Ofset Matbaacılık, 2. Baskı, Ankara.

