

## DÜZENLEMENİN ÜÇ HALİ: REFAH DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE DÜZENLEME FAALİYETİNİN VAZGEÇİLEMEZLİĞİ

### THREE FORMS OF REGULATION: INDISPENSABILITY OF THE FUNCTION OF REGULATION FROM WELFARE STATE TO REGULATORY STATE

Yrd. Doç. Dr. Aziz TUNCER<sup>1</sup>  
Yrd. Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU<sup>2</sup>

#### ÖZET

*Düzenleme faaliyeti modern devletin başlangıcından beri yürüttüğü bir faaliyettir. Ancak II. Dünya savaşından sonra ortaya çıkan büyük tahribatı düzeltmek ve ekonomiye dinamizm kazandırmak için devlet üretim de dahil olmak üzere pek çok sürece dahil olmuştur. 1970'lerin ortasında ortaya çıkan ekonomik krizin sebeplerinden biri olarak Keynesyen refah devletinin müdahaleci düzenleme faaliyeti üzerinde durulmuştur. Krizin aşılması yönünde önerilerde bulunan yeni kamu işletmeciliği Keynesyen müdahaleci düzenleme anlayışından vazgeçilmesini ve acilen neoliberal deregülasyon yaklaşımı yönünde uygulamalara geçilmesini sürekli gündemde tutmuştur. Yeni kamu işletmeciliği taraftarlarının vurguladığı deregülasyon yaygın kabul görmüş ve bunun en somut ve önemli sonucu kamu iktisadi teşebbüslerinin yaygın özelleştirilmesi olmuştur. Bu noktada yönetim ekonomik süreçlerde doğrudan aktör olmaktan çekilmiş, ancak bu süreçlerin vatandaşı piyasa belirsizliğinden koruyacak şekilde yürütülmesi için yeni kurallar oluşturmaya girişmiştir ki bu durum reregülasyon (yeni düzenleyicilik) olarak adlandırılmıştır. Bu makale, konuyla ilgili yazına dayalı olarak düzenleyici devlet kavramını, Keynesyen müdahaleci düzenleme faaliyeti ile devamlılık- dönüşüm ve kopuş bağlamında değerlendirerek mevcut durumun anlaşılmasına katkıda bulunmaya çalışmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Düzenleme, Düzenleyici Devlet, Yeni Düzenleyicilik, Refah Devleti.

**Jel Kodları:** H11, I38, K23, L51.

#### ABSTRACT

*Regulation is a function that modern state carried out since its genesis. As an extension of regulation, the state, following the II. World War, in order to rejuvenate the economy and heal the havoc of the war, became an actor including production. It had a gigantic realm of authority including public ownership and manufacture. Whereas, during the crisis of 1970's, the interventionist regulation policies of Keynesian welfare state was perceived as a factor behind the crisis. One of the prominent proposal of new public management to overcome the crisis was neoliberal deregulation policy, necessitating to renounce Keynesian interventionist regulation applications. The proposal on deregulation had a wide range acceptance in society and administration which resulted in intensive privatization. At this point, government has retreated from the market as a direct economic actor, however, begun to form new rules to protect citizens from uncertainties of the market – that is referred as reregulation. This article, depending upon the related literature, aims to understand the current status of regulation by analyzing the concept of regulatory state with Keynesian function of regulation in the context of continuity-transformation and disengagement.*

**Key Words:** Regulation, Regulatory State, Re-regulation, Welfare State.

**Jel Codes:** H11, I38, K23, L51

<sup>1</sup> Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, atuncer@sakarya.edu.tr

<sup>2</sup> Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ozerk@sakarya.edu.tr

## 1. GİRİŞ

Düzenleme faaliyeti, kural koyma ve kuralların uygulanmasını sağlama bakımından modern devletin başlangıcından beri yerine getirdiği bir faaliyettir. Ancak I. Dünya Savaşına kadar, liberal prensipler daha etkili olduğu için, devletin düzenleme yetkisi ekonomi ve özellikle üretim alanında çok belirgin olmamıştır. Bu yüzden düzenleme faaliyeti, özellikle olumsuz yanlarıyla, II. Dünya Savaşı sonrası geçerli olan Keynesyen refah devleti üzerinden konuşulmuş ve eleştirilmiştir.

Bu makalenin ilk bölümünde düzenleme tartışmalarının başlangıç noktası olarak değerlendirilen II. Dünya Savaşı sonrası etkili olan Keynesyen düzenleme anlayışını gerekli kılan tarihi ve ekonomik şartlara kısaca ele alınmaktadır. Bunun hemen arkasından, 1970’lerde ortaya çıkan ekonomik kriz ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı bağlamında bu krizin sebepleri ile Keynesyen düzenleme arasındaki ilişkilere değinilmektedir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının devletin müdahaleci düzenleme ve doğal olarak üretim süreçlerinden çekilmesini güçlü bir destekle gündeme getirmesi ve gündemde tutması sonucu Avrupa’da hükümetler Keynesyen refah devleti anlayışından önemli oranda uzaklaşmıştır. Bu uzaklaşmanın en somut ürünü ise yaygın özelleştirmeler olmuştur.

Düzenlemenin regülasyon-deregülasyon-reregülasyon üçgenindeki yeni serüveni hükümetlerin bu aşamada yaptıkları tercih üzerinden şekillenmiştir. Sonraki bölümde ise yaygın özelleştirmeler sonucunda devletin doğrudan aktör olarak süreçten çekilmesine rağmen niçin yeni kamu işletmeciliği taraftarlarının umduğu gibi sürecin deregülasyon yönünde gelişmediği incelenmektedir. Reregülasyon (yeni düzenleyicilik) olarak kavramlaştırılan bu yeni durumun sebepleri üzerinde durulduktan sonra, yeni düzenleyicilik faaliyeti ile Keynesyen müdahaleci düzenleme faaliyeti benzerlik ve farklılıklar bağlamında değerlendirilmektedir.

## 2. KEYNESYEN MÜDAHALECI DÜZENLEME ANLAYIŞI VE SORUNLARI

### 2.1. Keynesyen Düzenleme Anlayışı

Tarihin kırılma noktaları vardır. Ekonomi ve yönetim açısından bu kırılma noktalarının önemli birini II. Dünya Savaşı oluşturmaktadır. Çünkü bu savaşın sonrasında ekonomi ve yönetime ait genel kabuller önemli oranda değişmiş ve savaş sonrasında şekillenen kabuller 1980’lere kadar önemli değişikliğe uğramadan devam etmiştir. II. Dünya Savaşı’nda kullanılan ve önceki dönemlerin ilerisindeki savaş teknolojileri nedeniyle Avrupa’da ciddi maddi hasarlar meydana gelmişti ki devletin maddi kaynakları ve öncülüğü olmadan bunların yeniden inşası ve ekonomik kalkınma mümkün görünmüyordu. Dolayısıyla devletin müdahalesi tepki çekmek bir yana memnuniyetle karşılanmaktaydı. Savaş sonrasında benimsenen Refah devleti anlayışı sonucunda bürokratik makine giderek ekonomik alandaki regülasyon fonksiyonunu (Christensen ve Laegreid, 2007:499) ve hizmet faaliyetlerini arttırarak genişlemekteydi ki bu genişleme istihdamın artması ve kalkınma anlamına gelmiştir. Bu dönemde devlet, Beveridge’in deyimiyile “*vatandaşların beşikten mezara kadar tüm ihtiyaçlarını karşılamakla mükellef*” olarak görülmekteydi (McLaughlin ve Osborne, 2002:8). Bu yönetim anlayışının sürdürülebilmesi bütün alanları sıkı şekilde kapsayıcı olmasına ve bu kapsayıcılığını devam ettirebilmesi de mali kaynakların yeterli olmasına bağlıydı. Merkezi planlama, müdahale ve doğrudan yatırım temelleri üzerine kurulu kalkınma yöntemiyle devletin kolaylıkla mali kaynak tedarik ettiği bu dönem 1970’lerin ortalarına kadar herhangi bir engelle karşılaşmadan devam etmiştir. Ancak Keynesyen-refah devleti anlayışı doğrultusunda sunulan emeklilik, ücretsiz eğitim ve sağlık gibi pek çok sosyal hizmetin 1975’ten sonra merkezi bütçe ile sürdürülmesi

imkansız bir noktaya gelmişti. Bu dönem ile ilgili olarak çok sayıda sorun dile getirilmiş olmasına rağmen, bu sorunların kaynağı olarak devletin ekonomiye gereğinden fazla müdahil olması ve yönetimde hantallık konuları öne çıkmıştır. Devletin süreçlere fazlasıyla dahil olduğu bu döneme yönelik yasallığının ön plana çıkarılması ve sonuçlara yeterince önem verilmemesi (Lynn, 2001:146; Alistair ve Jones, 2005:567); aşırı istihdam ile genişleyen kadrolar (Drucker, 1980:104) ve yönetimde rekabetçilikten uzak olunması (Ogus, 2004a:32) gibi eleştiriler öne çıkmıştır ki bu eleştiriler doğrultusunda geliştirilen yeni ilkeler yönetimin sonraki dönemdeki yönünün belirlenmesinde etkili olmuştur.

## 2.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Keynesyen Refah Devletine Bakışı

1980'lerde özellikle ekonomik mekanizmalara çok fazla müdahale etmesinden dolayı devletin ciddi bir yönetilebilirlik sorunu olduğu kanaati üzerinde konsensus oluşmuş ve yönetemeyen devlet sorununun çözümü yolunda belirli öneriler gündemde yer bulmaya başlamıştır. Bu önerilerin kabul edilmesi sonucunda müdahaleci devlet anlayışı, yerini deregülasyon yaklaşımını vurgulayan neoliberal yeni kamu işletmeciliği anlayışına bırakmaya başlamıştır. Yeni kamu işletmeciliğinin vurguladığı; ekonomide merkezi planlamadan vazgeçilmesi (Majone, 1998:9); piyasa benzeri mekanizmaların inşası yoluyla yönetimde rekabetçiliğin canlandırılması (Dunleavy vd, 2005:467); çok amaçlı geniş kurumlar yerine tek amaçlı uzman kurumların tesis edilmesi (Drucker, 1980:103; Mintzberg, 1996:78); aşırı istihdamın mâkul bir seviyeye çekilmesi (Drucker, 1980:104) gibi noktaların da devletin süreçlere gereğinden fazla dâhil olması ve regülasyon yetkisini kullanması ile bağlantılı olmasından kaynaklandığı düşüncesi dikkat çekmektedir.

Neoliberal düşüncelerden beslenen yeni kamu işletmeciliğine göre, devlet müdahalesi ekonomik ve sosyal gelişme önünde önemli bir engel teşkil etmekteydi ve kamu açıkları planlamacı ve müdahaleci uygulamaların en somut sonucu olarak değerlendirilmekteydi. Çünkü devletin ekonomi alanındaki katı regülasyonu ekonomik gelişme ve yeni istihdam olanaklarının oluşturulabilmesi için gerekli olan esnekliğe izin vermiyordu. Bu yöndeki engellerin aşılabilmesi için bürokrasinin katı hiyerarşik yapısının daha katılımcı, esnek ve geçici yapılar ile değiştirilmesi ve *kendi kendine hizmet eden devlet* (Caiden, 1991:489) ve piyasa gerçeklerinden beslenmeyen regülasyon anlayışından vazgeçilerek, piyasa mekanizmaları ile tanışılıp rekabetin canlandırılmasına yönelik uygulamalara yönelmesi kaçınılmaz olarak görülmüyordu. Başka bir ifadeyle, Keynesyen anlayış doğrultusunda uygulanan regülasyondan vazgeçilerek deregülasyon yönünde adımlar atılmasının zorunlu olduğuna inanılıyordu.

Yeni kamu işletmeciliği doğrultusunda gerçekleştirilen kamu-özel ortaklığı gibi belli uygulamalara rağmen, devlet ekonomi alanında hala birincil konumdaydı ki neo-liberal fikirlerden beslenen yeni kamu işletmeciliği için bu talep edilen durumdan oldukça uzaktı. Yani devletin piyasaya yönelik müdahalesinin mümkün olduğu kadar azaltılmasını öneren deregülasyon yaklaşımı (Lan ve Rosenbloom, 1992:535) daha etkili olarak uygulamaya geçirilmeliydi. Ekonomi liberalleşmeli, devlet yatırım ve üretim alanlarından mümkün olduğu kadar çekilmeli (Clark, 2002:772) ve bu alanları özel sektöre bırakmalıydı. Neo-liberal fikirler üzerine kurulu yeni kamu işletmeciliğine göre, devletin ekonomiye müdahaleleri ekonomik gelişmenin önünde bir engel teşkil etmekteydi. Planlamacı devlet müdahalesi ile ekonominin asli özelliği olan esneklik aşınmakta ve ekonominin dinamikleri arz ve talep dengesinden çok, merkezi yönetimin masa başında verdiği kararlar doğrultusunda belirlenmekteydi. Bu durumda ise ekonomi dinamizmini kaybetmektedir ki bu şartların piyasa ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi (Bumgarner ve Newswander, 2012:547) yani deregülasyon yönünde politikaların uygulamaya geçirilmesi elzem görülmektedir.

1945 yılından beri yürürlükte olan ve giderek faaliyet alanını genişleten Keynesyen müdahaleci devlet anlayışından vazgeçilerek deregülasyon yönünde kalıcı adımlar atılması çok kolay olmayacaktı; çünkü özellikle vatandaşların gündelik ihtiyaçları olan elektrik, su, gaz, telefon ve demiryolu ulaşımı gibi pek çok alanda devlet tekeli olduğu için bu şartlar altında deregülasyonun uygulanabilmesi için verimli bir zemin mevcut değildi. Başka bir ifadeyle, devletin bu kadar nüfuzlu bir aktör olarak kaldığı bir platformda deregülasyon yönündeki talepler, gerçek hayatla uyumlu olmaktan uzaktı. Çünkü kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla devlet bizzat piyasada aktif bir oyuncudur ki aynı aktörün hem hakem hem de oyuncu olması oldukça çelişkili görünmektedir. Dolayısıyla devletin bu rolünden sıyrılması için köklü bir özelleştirme sürecine girmesi ve elindeki iktisadi teşebbüsleri özel sektöre devretmesi, sürecin devamı için kaçınılmaz görünmekteydi.

Devletin müdahaleci yöntemi pek çok sorunun kaynağı olarak görülüyordu ve bu doğrultuda o dönemde doğruluğu üzerinde geniş uzlaşma sağlanan çözüm önerileri sunulmaktaydı. Ancak her çözüm aslında uzun dönemde yeni bir sorunun da kaynağı olmaktadır ki bu durum yeni kamu işletmeciliği ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamalar için de geçerlidir. Şöyle ki merkezden yönetilen çok geniş ve muallak amaçları olan kurumlar hantallık ve verimsizliğin kaynağı olarak görüldüğünden bu kurumlar inisiyatif kullanabilen yöneticiler tarafından idare edilen, net amaçları ve geniş serbesti alanları olan piyasa benzeri (Levy, 2010:236) çok sayıda küçük yapıya dönüştürülerek hantallığın önlenmesi yoluna gidilmiştir. Ancak ilk uygulamaların sonucu olarak düzenleyici süreçler daha girift ve belirsiz bir hal almış (Christensen ve Laegreid, 2007:500) karmaşaya varan bir kurumsal çeşitlilik ortaya çıkmıştır. Başka bir anlatımla, genel itibariyle kurumların çeşitlenmesi kolektif faaliyetleri zorlaştırmış ve çok sayıda tek amaçlı uzman kurumun oluşması ile yatay koordinasyonu sağlayabilmek için daha karmaşık mekanizmaların oluşturulması kaçınılmaz olmuştur. Bu durumda, kurumlar arasında yeni koordinasyon ve işbirliği ağlarının tesisi (Majone, 1999:13) öncelikli konulardan biri haline gelmiştir. Kurumların çeşitlenmesinin bir diğer olumsuz sonucu olarak, kurumlararası ilişkilerin karmaşıklaşması ve hükümetlerin bu bağlamda yeni yapılar inşa edememesi nedeniyle ortaya çıkan sorunların çözüm mercii olarak idareden ziyade yargı görülmeye başlanmıştır ki bu sebeple yönetim süreçleri daha maliyetli bir hal almış (Mehde, 2006:69) ve bu durum, kamu yönetimi ile halk arasındaki mesafeyi daha da açarak idareye ulaşmayı zorlaştırmıştır (Bumgarner ve Newswander, 2012:548).

Keynesyen müdahalecilikten uzaklaşan devletin toplumu doğrudan yönlendirme kapasitesi azaldığından, yeni şartlar altında yönetebilmek için daha karmaşık ve pahalı mekanizmalar (Peters, 2001:379; Leblebici vd., 2012:84) inşa edilmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamdaki karmaşık mekanizmalardan devletin yeni düzenleme (reregülasyon) faaliyetine yönelik olanları dikkat çekmektedir. Başka bir ifadeyle, ulaşılan idari otonomi ve tek amaç etrafında oluşan kurumsal yapılardan doğan bu olumsuz yan etkiler, sadece yeni düzenleme faaliyetleri yoluyla giderilebilirdi (Pollitt ve Talbot, 2004; Majone, 2003:40). Çünkü Keynesyen dönemde süreçleri yönlendirebilmek için gerektiğinde sürece kamu mülkiyeti yoluyla üretici olarak katılan ve sektörlerin önemli bir kısmında da tek oyuncu olan devletin özel sektörün de etkili olduğu çok aktörlü karmaşık şartlar veya özel sektörün tek aktör olarak etkili olduğu yeni durum için şekillendirilmiş düzenleyici formül ve kurumları yoktu. Devlet tekel olduğu alanlardan çıkarken, süreç eğer devletin yerini çok aktörün almasıyla sonuçlanmışsa bu irili ufaklı oyuncular arasında rekabet şartlarının geçerli kılınabilmesi, eğer devletin yerini tek aktörün almasıyla sonuçlanmışsa, yeni tek aktörün tekel oluşturarak fiyatları kendi lehine belirlemesini önlemek için düzenlemeyi gerekli kıldığı gibi geçmişten farklı ve daha karmaşık regülasyon ilkelerinin ihdas edilmesini gerektirmekteydi. Bu ihtiyaca binaen formüle edilen ilkeler ve inşa edilen yapılar o kadar

dikkat çekici olmuştur ki ortaya çıkan durumu tanımlamak için “düzenleyici devlet” adlandırması kullanılmıştır.

Yani bir yandan özelleştirme yoluyla elektrik, su, eğitim ve sağlık gibi bütün vatandaşların aldığı asli kamu hizmetleri özel sektöre devredilirken (deregülasyon) diğer yandan bu hizmetlerin sunumunda ortaya çıkacak istismların önüne geçmek ve vatandaşları korumak için fiyat düzenlemesi gibi belli rolleri (reregülasyon) devlet üstleniyordu. Yani deregülasyon ve reregülasyon birlikte işliyordu (Ayres ve Braithwaite, 1992:7; Majone 1997:143; OECD, 1997:8).

Özellikle 1970’lerin ortalarına kadar etkili olan refah devletinde kamu yararı, devletin kamu mülkiyeti yoluyla (Ogus, 2004b:265) ekonomide doğrudan aktör olarak sürece müdahil olup üretim ve emek politikalarını belirlemesi ve kamu hizmetlerini yukarıdan aşağıya emir komuta zinciri yoluyla sunması şeklinde gerçekleştirilirken, düzenleyici devlette kamu yararının devletin düzenleyici aktör olarak yer alması yoluyla yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Keynesyen dönemde devletin düzenleme faaliyetleri; piyasa denetimi, piyasanın iyileştirilmesi ve sosyal koruma alanlarında yoğunlaşırken; düzenleyici devlette bu faaliyet kurallarının belirlenmesi, gözleme ve talimat verme gibi alanlarda toplanmakta ve bu yetkiler klasik kamu kurumları tarafından yerine getirilebildiği gibi artan oranda bağımsız düzenleyici kurumlarca, hatta bazen özel kurumlarca da yerine getirilebilmektedir (Ayres ve Braithwaite, 1992:158; Ogus, 2004b:3).

### 3. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN DOĞUŞU

Avrupa’da 1980’lerde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yan etkisi olarak ortaya çıkan düzenleyici devlet uygulamalarının aslında daha uzun bir geçmişi vardır ve kavram, literatürde genellikle Amerika üzerinden ve hukuk ekseninde konuşulmuştur (Charlesworth, 1942; Robinson, 1971; Morrison, 1988; Miller, 1988; Robinson, 1988). Düzenleyici devlet ekseninde 1800’lerin sonlarında ABD’de ortaya çıkan ilk kurullar, özel sektörün tekelleşme yoluyla istismlarını önleyici doğrultuda tasarlanmıştı. Roosevelt döneminin ilk yıllarında federal yönetim mekanizmaları içinde inşa edilen adil ve etkin rekabet zemininin oluşturulması amacıyla olan 60 civarındaki uzman kurul (Moran, 2003:15; Sezen, 2003:111) yoluyla yönetimde daha derin ve kalıcı bir yer edinmiştir.

1960’larda Amerika’da sosyal hakların güçlendirilmesi yönündeki hareketlerin de etkisiyle (Scott, 2004:149) faaliyet alanları genişleyen ABD’deki düzenleyici kurullar, ayrımcılık ve tüketicinin korunması gibi sosyal alanlara da girmeye başlamıştır (Arnold, 2009:127). Bu sürecin devamı olarak Amerikan Kongresi sağlık, çevre, ayrımcılık karşıtlığı ve güvenlik konularında çok sayıda sektörel etkileyecek düzenleme programları başlatmıştır. Uygulama alanlarının genişlemesiyle düzenlemede, politikaların oluşturulması ve uygulanmaya zorlanması üzerine kurulu, duruma göre verilen hükme dayanan “geleneksel yöntemden” genel çerçevede daha uygulanabilir olan “uzman düzenleme yöntemine” geçildiği gözlemlenmiştir (Moran, 2003:12-16).

Ancak Amerika’da düzenleme faaliyetine yönelik yaklaşım değişikliği yeni sorunlara da kaynak teşkil etmiştir. Çünkü ekonomik düzenleme kurumsallaştıkça ve düzenleme faaliyeti özel sektörün belli bölümlerinin denetimi dışına taşarak sosyal alanları da kapsayacak şekilde genişledikçe devlet yasallık ve emir komuta bağlamındaki sorunlardan olumsuz etkilenmeye başlamıştır. Düzenleme sosyal alanlara yayıldıkça, düzenlemenin yasalar ekseninde emredici yani ortaya çıkmaya başlamıştır ki bununla başat olarak düzenleme faaliyetinin muhataplarının da muhalefeti yükselmiştir. Düzenleme faaliyetinin bağlayıcılığı ile hukuki boyutunun güçlenmesi bir sarmal oluşturmuştur. Kısacası,

düzenleme faaliyetinin hukuki boyutunun güçlenmesi, emredici düzenleme faaliyetinin alanını genişletmesi ile ortaya çıkan yeni sorunların telafisine yönelik bir çabanın sonucudur. Çevre sağlığı ve güvenliğine yönelik düzenleyici faaliyetlere duyulan ihtiyaç, düzenleme faaliyetinin sınırlarının genişlemesinde etkili olmuştur. ABD’de düzenleyici kurulların daha çok yasal yönleriyle ön plana çıkması, düzenlemenin tarafları ile oldukça muhalif bir şekilde muhatap olmasına neden olmuştur (King, 2007:12).

ABD örneğinde, genellikle hukuk ekseninde öne çıkan ve kural koyma, yönetme ve yaptırım uygulama fonksiyonlarını birlikte yerine getirmekte olan; Jordana ve Levi-Faur’un (2004:5) dediği gibi “minyatür hükümetlere” dönüşmüş olan düzenleyici kurulların piyasaya yoğun sınırlamalar getirmesi özel sektör değerlerini üstün gören ABD için çelişkili bir durum ortaya çıkarmıştır.

#### **4. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN YENİDEN DOĞUŞU VE AVRUPA’DA DÜZENLEME FAALİYETİNİN DEĞİŞEN TABİATI**

Avrupa örneğinde düzenleyici devlet, daha çok 1980’lerde ilk örnekleri ortaya çıkan ve 1990’ların başında hızla yayılan ve medya, rekabet, insan haklarının korunması gibi alanların düzenlenmesi ve denetimi amacıyla kurulan düzenleyici kurullar bağlamında gündeme gelmiştir (Emek ve Acar, 2004:92). Kooiman’ın yönetim ile birlikte yönetimin yükselen iki değerinden biri olarak işaret ettiği düzenleme (Kooiman, 1993:1) post-Keynesyen dönemin tanımlayıcı ve ayırıcı ürünü olarak Avrupa’da oldukça popüler olmuş ve buradan bütün dünyada yayılmaya başlamıştır (King, 2007:3).

Yeni düzenleyicilik faaliyetinin Avrupa’da yeniden şekillenen içeriği ve sınırlarını kavrayabilmek için düzenlemenin süreç içinde değişen boyutları ve farklı tanımları üzerinde kısaca durmak gerekir. Jordana ve Levi-Faur (2004:3) düzenleme faaliyetini Baldwin’in üç katmanlı tasnifi üzerine inşa etmektedir: (1) Dar anlamda bir yönetim şekli olarak düzenleme, yani belli bağlayıcı kurulların ihdası, bu kurallara uymanın zorunlu kılınması ve sonuçların denetlenmesi için inşa edilmiş idari düzenleyici kurullar, (2) geniş anlamda ekonominin yönlendirilmesi için devlet tarafından oluşturulmuş faaliyetler toplamı, (3) en geniş anlamıyla her türlü sosyal kontrol mekanizmalarını içeren bir kavram.

Avrupa’da savaş sonrası dönemde geçerli olan, yukarıda yer alan ikinci tanım eksenindeydi ve düzenleme faaliyetinin müdahaleci bir boyutu vardı. Oysa ABD’de oldukça geniş ve güçlü yasal yetkileri olan bağımsız düzenleyici kurullar örneği, daha dar çerçevede işleyen birinci gruba girmektedir (Jordana ve Levi-Faur, 2004:5). Avrupa’da “düzenleyici devlet” olarak adlandırılan durum, önemli oranda düzenleme faaliyetinin birinci anlamda uygulamaya geçirilmesi ile bağlantılıdır.

Keynesyen politikalarından bir kopuşa işaret etmekte olan düzenleyici devlet, ilginçtir ki, deregülasyonu vurgulayan yeni kamu işletmeciliğinden beslenmiştir (Sezen, 2003:113). Yeni kamu işletmeciliğinin devletin rolünü minimuma indirme talebine rağmen zamanla devletin artan rolü dikkat çekici bir noktaya ulaşmıştır. Yani bir yandan yeni kamu işletmeciliği devletin ikinci anlamdaki düzenleyici faaliyetlerini minimuma indirmeye çalışırken, diğer yandan birinci anlamdaki düzenleyici faaliyetleri artmaktaydı ki bu durum “reregülasyon” (yeni düzenleyicilik) olarak adlandırılmıştır. Devletin değişerek artan bu düzenleyici faaliyetleri sebebiyle düzenleyici devletin refah devletin varisi olduğu yolunda yorumlar yapılmıştır. Değişerek devam eden düzenleme faaliyetinin yanında, devletin sosyal harcamalarında önemli bir düşüşün olmaması da bu tezin dayanak noktalarından biri olarak gösterilmektedir (King, 2007:3).

Düzenleyici devlet, refah devleti ile karşılaştırıldığında, Keynesyen dönemden bir kopuş olmaktan çok refah devleti sonrasında bir geçiş dönemini çağrıştırmaktadır. Değişen yanlar olduğu gibi, dönüşüm geçirerek süreklilik arzeden boyutlar da vardır (Veggeland, 2009:2-8). Bu durum düzenleme faaliyeti konusunda belirgin olarak görülmektedir.

Piyasa mekanizmalarını güçlendirmek için devletin özellikle ekonomi alanında kural koyucu yetki kullanmasının önemli derecede azaltılması beklenmiş ve bu durum “deregülasyon” olarak adlandırılmıştır. Ancak neoliberalizmin öne sürdüğü gibi sifıra yakın regülasyon mümkün olmadığı için<sup>3</sup> (Majone, 1997:143) deregülasyon ile aslında alternatif regülasyon şekillerinin inşa edilmeye başlandığı öne sürülebilir. (Ayres ve Braithwaite, 1992:7). Düzenleme faaliyetleri nasıl tanımlanırsa tanımlansın, nihai amacıyla belirli kuralların uygulanması ve otorite kullanılması gerektiği için (Clarke, 2000:2; Arnold, 2009:117; Müller, 2002:13) *devletin birincil aktör* olduğu bir süreçtir (OECD; 1997:6; Ogus, 2004:2).

Devletin küçültülmesi ve yozlaşmış alanların daraltılması ile devletin düzenleme kapasitesine duyulan ihtiyacın mümkün olduğu kadar azaltılması, yeni kamu işletmeciliği taraftarlarının önemli bir beklentisiydi. Oysa deregülasyonun yeni kamu işletmeciliği taraftarlarının talep ettiği şekliyle uygulamaya geçirilmesi mümkün olmamıştır. Çünkü vatandaşların piyasa aşırılıklarından korunması yönetimin meşruiyetinin önemli kaynaklarından biri olarak kalmaya devam etmiştir (Black, 2005:3). Dolayısıyla her halükarda, özel sektör şirketlerinin belirli sektörlerde tekelleşmesini ve müşteri istismarını önlemek ve rekabetin kamu yararı ekseninde işlemesi için devletin çeşitli düzenleyici kurallar koyması gerekliydi ki bu gereklilik temelinde ortaya çıkan durum reregülasyonu besleyen önemli bir kaynak olmuştur.

İlginç olan, deregülasyon kavramının zirvede olduğu bir dönemde bağımsızlığı olan ve sayıları gittikçe artan düzenleyici kurulların yönetim mekanizması içinde yer almaya başlamasıdır. Bu bağlamda, deregülasyon aynı zamanda Keynesyen dönemden farklı bir regülasyonun ilk aşaması olarak işlemiştir. Yeni bir içeriği, şekli ve aygıtları olan bu regülasyonu (Scott, 2004:148) Keynesyen refah devletinin müdahaleci düzenleyici özelliğinden ayırtmak için “reregülasyon” adlandırılması yaygın olarak kullanılmıştır. Bu paradoksal durum Vogel (1996) tarafından, *‘Daha Serbest Piyasa, Daha Fazla Kural’ (Freer Markets, More Rules)* isimli kitapta dile getirilmiştir. Neo-liberal politikalar ekseninde şekillenen yeni kamu işletmeciliği deregülasyona aşırı vurgu yaparken, uygulamada düzenleme faaliyetleri gittikçe artmıştır. Siyaset, düzenleme ve denetleme faaliyetlerini terketmek konusunda isteksiz davranmış ve neoliberal bir dönemde kurallar azalmak bir yana şaşırtıcı bir şekilde artmıştır. Böylece çelişkili bir durum ortaya çıkmış, bir yandan kurulların azaltılmasından bahsedilirken diğer yandan yeni kurullar ihdas edilmiştir. Yani deregülasyon ve neoliberalizmin zirvede olduğu bir dönemde yeni kurullar ve düzenlemeler dikkat çekici bir noktaya ulaşıyordu ki düzenleyici devlet, bu paradoks ve karmaşıklık üzerinde yükselmiştir (Christensen vd., 2008:16; Veggeland, 2009:8)

Düzenleyici devlet döneminde karşıt unsurların birlikte işlemesinin farkında olan Braithwaite, Keynesyen müdahalecilik anlayışının reddedilmesi üzerine kurulu düzenleyici devlet ile Keynesyen refah devleti arasında asli çelişkiler olmadığına hatta yasal yaptırım yönünden hiyerarşik komuta üzerine kurulu Keynesyen refah devletinin düzenleyici devletin çekirdeğini oluşturduğuna ve devletin faaliyetlerini yürütürken bazen klasik cezalandırıcı devlet rolünü sürdürdüğüne (aktaran King, 2007:8) işaret etmektedir.

<sup>3</sup> Majone’ye göre (1997:143) liberalizmin laissez-faire ilkesi Avrupa’da zaten hiç işlememiştir.

Düzenleme; kanun yapma ve bu kanunlara uymayı zorlama açısından modern devletin başlangıcından beri yürüttüğü bir faaliyettir (Müller, 2002:3); ancak Keynesyen refah devleti ile olan farklılaşmayı vurgulamak için niçin düzenleyici devlet kavramı ön plana çıkarılmıştır. Bu isimlendirmenin anlaşılabilirliği için yeni kamu işletmeciliği ile başlayan dönemde devletin düzenleme yetkilerinin sınırları ve içeriğindeki değişimin detaylı olarak açıklanması önemlidir. Düzenleme faaliyetinin yürütülmesinde Keynesyen dönem ile farklılıklar kadar benzerlikler de mevcuttur ki düzenleyici devlet ile Keynesyen refah devleti arasındaki karmaşık ilişkilerin açıklanabilir kılınması için aşağıdaki bölümde düzenlemenin farklı boyutları iki yaklaşım üzerinden karşılaştırılarak süreklilik-kopuş ve geçiş bağlamında değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

## 5. DÜZENLEME YETKİSİNİN İÇERİĞİ VE SINIRLARI

Yeni kamu işletmeciliği, Keynesyen dönemin müdahaleci düzenleme anlayışından kopuşun gerekliliğini vurgulamak için deregülasyon kavramını ön plana çıkarmış ve devletin düzenleme faaliyetlerinin sınırlarını mümkün olduğu kadar daraltılmasını gündemde tutmuştur. Ancak bu doğrultudaki uygulamalar ile gelinen nokta, düzenleme faaliyetinin sınırlarının daraltılmasından daha çok düzenleme faaliyetinin içeriğinin değişmesi olmuştur. Zaten düzenleyici devlet adlandırmasında düzenleyici sıfatının kullanılabilmesi için yönetimin profesyonel düzenleme yetkisini belli bir yoğunlukta kullanması gerekmektedir. Bununla düzenleyici devletin gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin varlığı ve düzenleme yetkisinin hafif dokunuşlarla değil, aksine yoğun bir faaliyet olarak gerçekleştirilmesinin gerekliliğine işaret edilmektedir (King, 2007:6).

Bu yoğun düzenleme faaliyeti, kural koyuculuk ve gözeticilik sınırını aşarak Keynesyen dönemin düzenleme anlayışı gibi uygulama süreçlerine asla uzanmamaktadır. Her iki yaklaşımın da odağında bulunan piyasa ile ilişkiler noktasından değerlendirilince, bu noktadaki ayrışma daha açık görünmektedir. Keynesyen refah devletinde birçok hizmetin sunumunda devletin bizzat kendisinin doğrudan faal olması ve özel sektöre zorunlu durumlarda çok sınırlı rol veriyor olması genel durum iken; düzenleyici dönemde devlet, bu faaliyetlerin önemli bir kısmını devrederek kural koyma ve müdahaleci olmayan usuller inşa etme alanlarında yoğunlaşmaya başlamıştır (Ogus, 2004b:10; Scott, 2004:148). Devlet ekonomiye doğrudan dâhil olmaktan çıkarak sağlıklı işleyen bir düzenleyici mekanizma inşa etmeye yönelmiştir (Christensen vd., 2008:15).

Majone, ekonomi ekseninde Keynesyen ve düzenleyici yaklaşım arasında ayırım yaparken devletin düzenleyici faaliyetlerini üç grupta toplamıştır: Gelirin yeniden dağıtılması, makro ekonomik istikrarın sağlanması ve piyasanın düzenlenmesi (1997:141). Refah devletinde etkili olan gelirin yeniden dağıtılması ve makro ekonomide istikrar faaliyetleri olmuştur. Başlangıcında özelleştirmenin etkisiyle devlet, makro ekonomik istikrarın sağlanması için kamu mülkiyeti ve kamu iktisadi teşebbüsleri vasıtasıyla oynadığı rolü önemli oranda terk etmiştir. Refah devleti döneminde, gelirin yeniden dağıtılmasının ekseninde dezavantajlı gruplara gelir aktarılmasına ek olarak eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında standart hizmetler teminat altına alınmıştır. Düzenleyici dönemde sosyal harcamalar devam etmesine rağmen, sosyal hizmetler üzerinde kısıtlama yapılmış ve devletin önceliği piyasanın düzenlenmesine yoğunlaşmıştır. Piyasanın düzenlenmesine yönelik faaliyetlerin amacı ise başta rekabet ortamını geliştirmek olmak üzere, etkinliği arttırmak, vatandaşları korumak, sosyal ve çevreyle ilgili hakların teşvik edilmesi temelinde yükselmektedir ki bu özelliğiyle Keynesyen müdahaleci geçmişten bir kopuşa işaret etmektedir (Jordana ve Levi-Faur, 2004:1; Veggeland, 2009:8).



Düzenleyici devlet sosyal harcamaları neoliberal beklentileri karşılayacak kadar azaltmamış olmasına rağmen artık vergi koyan ve harcama yapan devlet olmaktan uzaklaşmış, bunun yerine, *kurallar koymayı* öncelik olarak belirlemiştir. Devlet, makro ekonomik dengeleri sağlamak yerine piyasanın düzenlenmesini önemsemektedir (Christensen vd., 2008:15). Yani düzenleyici devlette, devlet kendisine yük olan ve işleyişini hantallaştıran sorumlulukların çoğunu bırakarak stratejik yönlendirici ve koordinatör rolüne ağırlık vermeye başlamıştır. Bu durum, yeni kamu işletmeciliğinin öne sürdüğü gibi devletin kürek çekmek yerine dümene geçmiş (King, 2007:7) olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Başka bir ifadeyle, Keynesyen-refah devleti dönemindeki fazla yüklerinden kurtulmuş olan devlet, artık stratejik yönlendirme rolleri üstlenmeye başlamıştır. Bu şekliyle maliyetini üstlendiği faaliyetler arasında daha başarılı seçim yapma ve yaptığı tercihleri daha zengin kaynaklar ile destekleme imkanlarına sahip olmuştur (King, 2007:20).

Keynesyen dönemde olduğunun aksine düzenleyici devlet düzenleme ve müdahale etme, tedarik etme ve satın alma, kural koyma ve bunları uygulama rollerini birbirinden ayırmıştır (Scott, 2004:148). Keynesyen refah devleti döneminde devlet, düzenleme faaliyetlerini diğer faaliyetleriyle bütünleşik olarak yürütmekte ve bütün unsurlar birbiri ile iç içe geçmiş durumdayken; düzenleyici devlette düzenleme diğer fonksiyonların bir parçası olmaktan çıkarılmış ve ayrı olarak yürütülen bir faaliyet haline dönüştürülmüştür (Christensen vd., 2008:17). Düzenleme faaliyetinin farklılaşan tabiatını vurgulamak için Ayres ve Braithwaite (1992) yeni durumu “akıllı düzenleme” olarak adlandırmıştır.

Yeni kamu işletmeciliğiyle bir yandan devlet ekonomik alandan çekilerek küçülürken, diğer yandan devrettiği yetkilerin düzenlenmesi (yaygın özelleştirme ile ortaya çıkan yeni durumda kamuya ilaveten özel sektöre yönelik düzenleme faaliyetleri giderek artmıştır) ve aşırı bütçe disiplini eksenindeki faaliyetler ile devlete yeni hareket alanları sunulmuştur (King, 2007:20). Geniş kaynaklardan beslenen düzenleme, kamu kurumlarının çalışma usullerinin yönlendirilmesinde etkili olduğu gibi bireysel davranışların yönlendirilmesi ve şekillendirilmesinde de etkili olmaya başlamıştır. Başka bir ifadeyle, devletin yetki alanları daralıyormuş gibi görünmesine rağmen düzenleme faaliyetinin aldığı yeni biçim ile devletin ekonomi eksenindeki yetkileri şekil değiştirerek önemli oranda varlığını sürdürmüştür. Kısacası, devlet ekonomik alanda doğrudan aktör olarak bulunmak yerine kural koyucu ve denetleyici olarak rol almaya başlamıştır (Hood vd, 2002:3).

Düzenleme faaliyetinin değişen içeriğinde görüldüğü gibi yeni kamu işletmeciliği ile ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşım ve mekanizmaları tamamen eskilerin yerini almaktansa onlara eklenmektedir ki bunun sonucunda tek yaklaşım yerine farklı yaklaşımlardan unsurlar taşıyan, daha karmaşık değerlendirmeler üzerine kurulmuş çözümler ve çok farklı yapısal tasarımlardan unsurlar barındıran parçalı yönetim mekanizmaları ortaya çıkmıştır (Peters, 1996:17). Bu farklı unsurların bir arada bulunması eğer düzenleme muhataplarını rahatsız edecek oranda beklenmedik sonuçlar doğurursa önümüzdeki dönemlerde düzenleme faaliyetinin içeriği üzerine yeni tartışmaların gündemde yer bulacağı muhtemeldir.

### 5.1. Düzenleme Faaliyetinin Aktörleri

Düzenleyici devlet devamlılık ve dönüşüm ekseninde değerlendirilirken farklılaşma noktalarından biri de aktör sayısı olarak ön plana çıkmaktadır. Keynesyen refah devletinde düzenleme faaliyeti yürütülürken devlet başka bir aktörü sürece ortak etmeden tek başına yürütmekteydi. Zaten düzenleyici devlet kavramı bir yanı sıra devletin düzenleme faaliyetindeki tekelinin kırılması ve düzenleme faaliyetinde aktörlerin çoğalarak ağların çeşitlenmesi anlatılmaktadır. Yani düzenleyici devletin özgünlüklerinden biri de düzenleme süreçlerine düzenleme faaliyetinin muhataplarının da dahil edilerek aktör sayısının artırılmasıdır (Ayres ve Braithwaite, 1992:157–162).

Düzenleme süreçleri devletin dışında pek çok aktörü de kapsadığı için, başlangıçta ağırlıklı olarak hukuki bir süreç olma temayülünün zamanla dışına çıkmış; devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve çeşitli ağların iç içe geçtiği ve farklı aktörlerin birbirine bağlı olduğu bir şekil almıştır (Jayasuriya, 2005:21). Yani Keynesyen düzenlemeden farklı olarak düzenleme faaliyetinin muhatapları da sürece dahil edilerek süreç daha etkileşimli bir boyut kazanmıştır (Vegeland, 2009:2; Moran, 2003:23). Ancak burada hala, asıl yönlendirme kapasitesinin devletin elinde bulunduğu ve devlet dışı aktörlere birincil yetkilerin devredilmediği unutulmamalıdır. Devletin bu asli konumu ise devletin standart belirleme (Vegeland, 2009:4) ve standartların uygulanmasını zorlamasının gerekliliği yönünde artan kanaat ile doğrudan bağlantılıdır.

Düzenleyici devlette kamu yararı, devletin fiili müdahalesinden çok kurallar oluşturması yoluyla sağlanmaktadır. Devlet, piyasanın serbest aktörlerinin dâhil olduğu üretim alanının dışında düzenleyici olarak yer almaktadır. Başka bir ifadeyle, devlet piyasalara oyuncu olarak müdahil olmak yerine piyasada geçerli olacak standartları belirlemekle yetinmektedir (Hood vd, 2002:4). Bu bağlamda, devletin kaçınılmaz olarak aktif bir aktör olduğu durumlarda bile faaliyet içeriğinde değişim gözlenmektedir. Mesela, vergi yeniden paylaşım amacıyla kaynak tedarik etme yöntemi olmaktan çok piyasadaki oyuncuların davranışlarını değiştirmek için bilinçli kullanılan bir araç olarak iş görmektedir (King, 2007:16).

Kısacası, Keynesyen dönemde genellikle tek aktörlü bir faaliyet olan düzenleme, düzenleyici devlet ile çok aktörlü ve daha girift bir faaliyete dönüşmüştür. Bu durum, devletin asli vazifesinin çok aktörlü karmaşık ağların yönetilmesi olmasını vurgulayan *yönetişim anlayışı* ile uyumlu olduğu gibi değişen şartlara daha kolay uyum sağlama imkanını da arttırmıştır.

## 5.2. Düzenleme Faaliyetinde Siyasetin Rolü

Yeni kamu işletmeciliğini besleyen damarlardan biri de siyasete olan güvenin azalması ve siyasal aktörlerin faaliyetlerinin genellikle kısa dönemli olmasından ötürü uzun dönemli kalıcı kararların alınmasında yaşanan zorluktu. “Güven son bulduğunda denetleme ve düzenleme başlar” deyişi bir yanıyla bu durumu anlatmaktadır. Başka bir ifadeyle, siyasetin geniş alanda faal olmasından kaynaklanan güvensizlik ile düzenleyici devletin doğuşu arasında göz ardı edilmeyecek bir bağ bulunmaktadır. Diğer yandan, rekabet ve düzenleme arasındaki bağın değişen tabiatı ve siyasetin düzenleme ve ekonomi üzerindeki rolünün sınırlarına dair oluşan algı önem arz etmektedir (Jordana ve Levi-Faur, 2004:2).

Düzenleme faaliyetinin siyasetin etkisinden uzaklaşmasının en somut aşaması, kullanılan yetkilerin gittikçe artan bir kısmının bağımsız düzenleyici kurullara devredilerek, doğrudan yönetimden dolayı yönetime geçilmiş olmasıdır. Bu yöneliş sayesinde düzenleme önemli oranda siyasetin etkisinden çıkarak uzmanlık esasında, daha belirgin, tarafsız ve uzun dönemli kararlar verme kapasitesini kazanmıştır (Majone, 2003:2). Merkez Bankasından çevreye, gıda güvenliğinden sağlık standartlarına, iş yeri güvenliği şartlarından iletişim güvenliğine kadar çok farklı alanlarda siyasetin etkisinden önemli oranda uzaklaşarak, teknik gereklilikler ekseninde uzun dönemli düzenlemeler yapılması mümkün olmuştur. Siyasetin etkisinden büyük ölçüde uzaklaşan bu uzman düzenleyici kurulların bağımsız konumu, siyasetle olan mesafeli ilişkilerinin devamının teminatı olarak değerlendirilmiştir (Moran, 2003:14).

Keynesyen müdahaleci düzenlemenin kırtasiyecilik ve yozlaşma ile eş görüldüğü bir dönemde taraftarlarını ödüllendiren siyasetin etkinliği azalmaktaydı ve alanı daralmakta olan siyasetin düzenleme faaliyeti üzerindeki etkisinin de azalmasının gerekliliği yönündeki

beklenti gayet yaygındı. Bu beklenti doğrultusunda Keynesyen dönemin müdahaleci ve emredici mekanizmalarına muhalefet temelinde deregülasyonu önemli bir seçim kozu şeklinde kullanarak iktidara gelen yeni sağ partiler, yönetimleri esnasında, ağlar üzerine kurulu ve siyaset alanının dışında geniş özerklikleri olan çok sayıda düzenleyici kurul oluşturulmasına ön ayak olmuştur (Jordana ve Levi-Faur, 2004:1).

Yeni sağ politikaların da güçlü etkisiyle 1990'larda düzenleyici kurullar Avrupa'da karşı konulmaz bir akıma dönüşmüş ve sayıları gözle görülür şekilde artmıştır. Yani düzenleyici kurulların siyasetle ilişkisi iki yön barındırmaktadır. Bir yönüyle bu kurulların bu kadar yaygınlaşması ve güçlenmesi yeni sağ politikalar yoluyla gerçekleşirken, diğer yönüyle bu kurullar aracılığıyla düzenleme siyasetten oldukça uzaklaşarak uzmanlık temelinde yapılan bir faaliyete dönüşmüştür.

### 5.3. Düzenleme Faaliyeti ve Uzmanlık

Sunulan hizmetlerin belirli kalite standartlarını koruması, devletin yerine getirmesi beklenen önemli görevlerinden biridir ve Keynesyen dönem sonrasında bu standartların kurum dışı mekanizmalar tarafından gerçekleştirilmesi gerekliliğinin de (Clarke, 2000:134) etkisiyle karmaşık hale gelen süreçte pek çok düzenleme faaliyetinin uzmanlık esasında yürütülmesi kaçınılmaz olmaya başlamıştır (Baldwin vd, 2012:29). Diğer yandan, yönetimin karmaşıklaştığı (Ringquist vd, 2003:145) bu dönemde başarılı olabilmek için bireysel beklenti ve tavırların da başarılı şekilde yönlendirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Başka bir ifadeyle, yeni düzenleme politikalarının başarılı olabilmesi vatandaşların ve şirketlerin üretim ve tüketim tavırlarının etkilenmesi ve değiştirilebilmesine bağlıdır. Düzenleme faaliyeti yürütülürken klasik bürokratik zorlayıcı gücün yerini güvenilirliğin alması gerekmektedir (Majone, 2003:4) ki bu güven sağlayacak unsurların başında faaliyetin uzmanlık esasında yürütülmesi gelmektedir. Bu doğrultuda düzenleme faaliyeti kamu sağlığı, finans, piyasalar, enerji, gıda vb gibi sınırları açıkça belirlenmiş spesifik alanlara ayrılarak sektörel uzmanlık ekseninde yürütülmeye başlanmıştır (Müller, 2002:11). Kamu müdahalesi yerine sadece düzenleme faaliyeti yürüten ve uzmanlık esasında çalışan kurulların beklenen amaçları gerçekleştirebilmesi için faaliyetlerin daha bağımsız<sup>4</sup> bir zeminde yürütülmesi önem kazanmıştır (Moran, 2003:14). Bu yeni anlayış ve yapılarla düzenleme faaliyetinin daha yoğun ve uzmanlık üzerine kurulu oluşu ön plana çıkmaktadır.

Uzmanlık zemininde düzenleme faaliyetlerinin yürütülmesinde kurumsal yenilik kaçınılmaz olmaya başlamıştır. Ancak uzmanlık eksenli kurumsal yenilik bağlamında klasik hiyerarşik yapılardan tamamen vazgeçilmemiş olmasına rağmen bağımsız yapılar önemli oranda genel yönetim mekanizma ve hiyerarşisinin dışına taşınmış ve düzenleme faaliyeti Keynesyen dönemdeki emredici özelliğinden büyük ölçüde sıyrılarak işbirliği ilkesi ekseninde ve oldukça esnek şekilde yürütülmeye başlanmıştır.

### 5.4. Düzenleme Faaliyeti ve Hukuk

Düzenleme faaliyetinin etkin olarak yürütülebilmesi için muhatapların uyacağı usuller geliştirilmesi gereklidir ki bu da ancak hukuk yoluyla olabilir (Müller, 2002:15). Bu bağlamda, düzenleyici devlet döneminin ayırıcı özelliklerinden biri de yumuşatılmış yasalar üzerine inşa edilmiş daha girift düzenleme teknikleridir. Keynesyen dönemde yargının düzenleme faaliyetine emredici yolla dâhil oluşu, gittikçe daha karmaşıklaşan yönetimde çözülmesi zorunlu ikilemler oluşturuyordu (Hood vd, 2002:4). Artık doğrudan yasalarla ve emir komuta zinciriyle müdahale etmek yerine, yönetmelik veya normatif yöntemler hatta

<sup>4</sup> Pollit'e göre (2005:115), ajanslar örneğinde de olduğu gibi, uzmanlık gerektiren bilgileri ellerinde bulunduran kurumlar *de facto bağımsızlık* elde etmektedirler.

mümkün olduğu durumlarda gönüllülük gibi daha yumuşatılmış usuller kullanılması gereklilik olmuştur.

Keynesyen devletin düzenleyici faaliyetleri, bürokratik formaliteleri çoğaltarak işleri yavaşlatan ve özel sektörün müteşebbis ruhunu boğan bir durum olarak değerlendirilirken esnek kurallar temelinde şekillenen yeni düzenleme, rekabet ortamının ve liberal prensiplerin gerçekleşmesi önünde engel olarak görülmekten çok rekabeti düzenleyici olumlu bir unsur olarak gündeme getirilmeye başlanmıştır (Jordana ve Levi-Faur, 2004). Yani düzenleme, rekabet karşıtı unsurlarla mücadele etmek ve rekabet ortamı sağlama (Müller, 2002:14) boyutuyla değerlendirilmeye başlanmıştır.

Keynesyen devlet ve düzenleyici devletin düzenleme faaliyetlerinin hukuki boyuttaki farklılıklarını vurgulamak için “post-düzenleyici devlet” kavramını kullanan Scott’a göre, Keynesyen dönemde devlet, ekonomik alandaki düzenleme faaliyetlerini devletin egemenliğini ve hukuku asli unsur olarak öne çıkararak yürütürken, post düzenleyici devlet döneminde düzenleme süreçlerinde kamu kadar kamu dışı kontrol mekanizmaları da kullanılmakta ve düzenleme daha esnek bir bağlamda değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, düzenleme faaliyeti yerine getirilirken yönetimin emir komuta zinciri yerine, daha gevşek ağlar ile yürütülen alternatifler ortaya çıkmaktadır (2004:147). Yani hukuk, sürecin devamı için kolaylaştırıcı ve zemin sağlayıcı bir işlev görmekte ve düzenlemenin başarılı olabilmesi için devletin hiyerarşik denetim usulü yerine aktörlerin karşılıklı etkileşimine açık esnek bir hal almaktadır (Schmidt, 2004:277).

Düzenleme faaliyeti, başlangıç aşamasında idari mekanizmaların yetersizliğinin de etkisiyle ağırlıklı olarak hukuki bir süreç olarak gelişmiştir. Bu temayülü, özellikle ulusal ölçekte rekabet hukukunun uygulanmasına duyulan ihtiyaç beslemiştir. Rekabet hukukuna duyulan ihtiyaç, devletin tekelinde bulunan asli hizmetlerin özelleştirilmesi sonucunda yeni hizmet sunucuların tekel oluşturma ihtimali ile ortaya çıkmıştır. Ancak zamanla aktörlerin çoğalması ve faaliyetin girift bir hal almasıyla sadece yasal eksende işleyen mekanizmalar yerine piyasa şartlarına göre şekillenen daha uzman ve esnek mekanizmaların varlığı kaçınılmaz hal almıştır (King, 2007:7; Scott, 2004:152) ki bu bağlamda idari mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu yeni yapılar, bir yönüyle daha esnek bürokratik mekanizmalara geçişi mümkün kıldığı gibi bir yönüyle de katı, emredici bir hukuki çerçevenin de dışına çıkılması için bir zemin sağlamıştır. Hatta bazı yazarlara göre, yeni düzenleyicilik ana hatlarıyla eski emredici hukuk çerçevesi dışına çıkılarak değerler ve normatif faaliyetleri de içeren daha geniş bir çerçeveye dönüşmüştür. Emredici yasalar bağlamında düzenleme muhatapları dış aktörlere karşı direnç geliştirmelerine rağmen, ikna ve katılım üzerine kurulu düzenleme faaliyetlerine dâhil edildiklerinde daha olumlu ve katılımcı tavırlar sergiledikleri düşünülmektedir. Ayrıca düzenleme faaliyeti hukuk yoğunluklu yürütüldüğünde uzlaşmaya dayalı alternatiflerin sayısı azalmış olduğu için sosyal ve siyasi taleplerin uzlaştırılması oldukça zorlaşmakta ve başarı, kuraldan ziyade istisna olmaktadır (Moran, 2003:22; Veggeland, 2009:2).

## 6. SONUÇ

Düzenleyici devlet olarak değerlendirilen dönem, geçmişe ait müdahaleci Keynesyen devlet anlayışından olduğu gibi, özel sektör ilkelerini ön plana çıkaran yeni kamu işletmeciliği yaklaşımından da unsurlar barındırdığı için ortaya çelişkili durumlar içeren bir tablo çıkmaktadır. Düzenleme faaliyetinin değişen içeriğinde görüldüğü gibi, yeni kamu işletmeciliği ile ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşım ve mekanizmaları tamamen eskilerin yerini almaktan çok onlara eklenmektedir ki bunun sonucunda tek yaklaşım yerine

farklı yaklaşımlardan özellikler taşıyan daha karmaşık değerlendirmeler üzerine kurulmuş *melez yaklaşım* ürünü çözümler ve çok farklı yapısal tasarımlardan unsurlar barındıran parçalı kamu aygıtları ortaya çıkmaktadır (Peters, 1996:17).

Yeni kamu işletmeciliği beklentileri doğrultusunda devletin etkinlik alanının daraltması, devletin kamu mülkiyeti ve üretim faaliyetlerinden çekilmesi bağlamında geçerli olmasına rağmen düzenleme konusunda istenen sonuçlar alınamamıştır. Yani yeni kamu işletmeciliğinin düzenleme bağlamındaki talepleri büyük oranda gerçekleşmemiş ve sonuçları itibarıyla deregülasyona doğru bir yönelme olmamıştır. Devlet, uzun bir dönemden beri uyguladığı düzenleme yetkilerinin kullanımını dizginlememiş ve Keynesyen dönemde üstlendiği yetkileri, önemli oranda içeriği değiştirilmiş olarak, kullanmaya devam etmiştir. Düzenleme yetkisinin kullanımındaki devamlılık, başlangıçta klasik kurumların dönüştürülmesi yoluyla sağlanırken ilerleyen dönemde yeni düzenleme yaklaşımı ekseninde özgün kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Düzenleyici üst kurullar olarak adlandırılan bu yapılar aracılığıyla girilen faaliyetler, ortaya çıkan sorunlar ve bu bağlamda geliştirilen savunmalar ise yeni düzenleme faaliyetinin gelecekteki yönünü belirlemesi açısından önem taşımaktadır.

Sonuç olarak; hizmetlerin gittikçe vatandaş tercihleri doğrultusunda üretildiği ve sunulduğu ortamda, bir yandan yükselen düzenleyici devlet diğer taraftan güçlenen ağ toplumu olgularının yarattığı gerilim ile düzenleme sürecinin gelecekteki yönünü tam olarak belirlemek oldukça zor görünmektedir. Ancak bu yöndeki tartışmaların düzenleme teorisi ekseninden çok düzenleyici kurulların demokratik denetimi ve hesap verebilirliği üzerinden tartışılacağı beklenilebilir.

#### KAYNAKÇA

- ALISTAIR, C. ve JONES, G. (2005). “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France”, *Governance*, 18(4): 567–588.
- ARNOLD, N. S. (2009). *Imposing Values An Essay on Liberalism and Regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- AYRES, I. ve BRAITHWAITE, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press, Oxford.
- BALDWIN R., CAVE., M. ve LODGE, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford.
- BLACK, J., LODGE, M. ve THATCHER, M. (2005). *Regulatory Innovation: A Comparative Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- BUMGARNER, J. ve NEWSWANDER, C. B. (2012). “Governing Alone and with Partners: Presidential Governance in a Post-NPM Environment”, *Administration & Society*, 44(5): 546–570.
- CAIDEN, G. E. (1991). “What Really Is Public Maladministration?”, *Public Administration Review*, 51(6): 486-493.
- CHARLESWORTH, J. C. (1942). “The Regulatory Agency: Detached Tribunal or Positive Administrator?”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 221: 17-20.
- CLARK, D. (2002), “Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective”, *Canadian Journal of Political Science*, 35(4): 771-793.

- CHRISTENSEN, T. ve LAEGREID, P. (2007). “Regulatory Agencies-The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control”, *Governance*, 20(3): 499-521.
- CHRISTENSEN, T., LIE, A. ve LAEGREID, P. (2008). “Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway”, *Financial Accountability&Management*, 24(1): 15–30.
- CLARKE, M. (2000). *Regulation: The Social Control of Business between Law and Politics*, St. Martin’s Press, New York.
- DRUCKER, P. (1980). “The Deadly Sins in Public Administration”, *Public Administration Review*, 40: 103-106.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. ve TINKLER, J. (2005), “New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 467–494.
- EMEK, U. ve ACAR, M. (2004). “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, (Ed.) ACAR, M. ve ÖZGÜR, H., *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Nobel Yayınları, Ankara, 91-127.
- HOOD, C., COLIN, S., JAMES, O., JONES, G. ve TRAVERS, T. (2002). “Regulation inside Government: Waste-watchers”, *Quality Police, and Sleaze-Busters*, Oxford University Press, Oxford.
- JAYASURIYA, K. (2005). “Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation and Relational Capacity”, (Ed.) PAINTER, M. ve PIERRE, J., *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 19-37.
- JORDANA, J. ve LEVI-FAUR, D. (2004). *The Politics of Regulation Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Publishing, Chetenham.
- KING, R. (2007). “The Regulatory State in an Age of Governance: Soft Words and Big Sticks”, Palgrave Macmillan, New York.
- KOOIMAN, J. (1993). “Socio-Political Governance—An Introduction”, (Ed.) KOOIMAN, J., *Modern Governance: New Government–Society Interactions*, Sage Publications, London, 1–6.
- LAN Z. ve ROSENBLOOM, D. H. (1992). “Editorial: Public Administration in Transition?”, *Public Administration Review*, 52(6): 535-537.
- LEBLEBİCİ, D. N., KURBAN, A. ve SADIOĞLU, U. (2012), “Türk Yönetim Sisteminde Düzenleyici Kurullar Üzerine Kuramsal Tartışmalar”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 30(2): 81-109.
- LEVY, R. (2010). “New Public Management: End of an Era?”, *Public Policy and Administration*, 25: 234-240.
- LYNN, L. E. Jr. (2001). “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood”, *Public Administration Review*, 61(2): 144-160.
- MAJONE, G. (1997). “From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, 17 (2): 139–67.

- MAJONE, G. (1999). "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, 22(1): 1-24.
- MCLAUGHLIN K. ve OSBORNE, S. P. (2002). "The New Public Management in Context", (Ed.) MCLAUGHLIN, K., OSBORNE, S. P. ve FERLIE, E., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge, New York, 5-15.
- MEHDE, V. (2006). "Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management", *Public Policy and Administration*, 21(4): 60-81.
- MILLER, G. P. (1988). "Introduction: The Debate over Independent Agencies in Light of Empirical Evidence", *Duke Law Journal*, Nineteenth Annual Administrative Law Issue, 1988(2/3): 215-222.
- MINTZBERG, Henry (1996). "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, 74(3): 75-83.
- MORAN, M. (2003). *The British Regulatory State High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- MORRISON, A. B. (1988). "How Independent Are Independent Regulatory Agencies?", *Duke Law Journal*, Nineteenth Annual Administrative Law Issue, 1988(2/3): 252-256.
- MULLER, M. (2002). *The New Regulatory State in Germany*, Birmingham University Press, Birmingham.
- OGUS, A. (2004a). "W(h)ither the Economic Theory of Regulation? What Economic Theory of Regulation?" (Ed.) JORDANA, J. ve LEVI-FAUR, D., *The Politics of Regulation Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Publishing, Chetenham, 31-44.
- OGUS, A. (2004b). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, Oxford.
- OECD (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, OECD Publishing, Paris.
- PETERS, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University of Kansas Press, Kansas.
- POLLITT, C. (2005). "Ministries and Agencies: Steering, Meddling, Neglect and Dependency", (Ed.) PAINTER, M. ve PIERRE, J., *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York.
- POLLITT, C. ve TALBOT, C. (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of The Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge, New York.
- RINGQUIST E. J., WORSHAM, J. ve EISNER, M. A. (2003). "Salience, Complexity, and The Legislative Direction of Regulatory Bureaucracies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2): 141-164.
- ROBINSON, G. O. (1971). "On Reorganizing the Independent Regulatory Agencies", *Virginia Law Review*, Symposium: Federal Regulatory Agencies: A Response to the Ash Report 57(6): 947-995.

- ROBINSON, G. O. (1988). “Independent Agencies: Form and Substance in Executive Prerogative”, *Duke Law Journal*, Nineteenth Annual Administrative Law Issue, 1988(2/3): 238-251
- SCOTT, C. (2004). “Regulation in The Age of Governance: The Rise of the Post-regulatory State”, (Ed.) JORDANA, J. ve LEVI-FAUR, D., *The Politics of Regulation Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Publishing, Chetenham, 145-176.
- SCHMIDT, P. (2004). “Law in The Age of Governance: Regulation, Networks and Lawyers”, (Ed.) JORDANA, J. ve LEVI-FAUR, D., *The Politics of Regulation Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Publishing, Chetenham, 273-295.
- SEZEN, S. (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapıdan Kopuş, TODAİE Yayınları*, Ankara.
- VEGGELAND, N. (2009). *Taming the Regulatory State Politics and Ethics*, Edward Elgar Publishing, Chetenham.
- VOGEL, S. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell University Press, London.