

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

HUKUK VE İKTİSAT DİSİPLİNLERİ İLİŞKİSİNDE GÜVENİLİR TAAHHÜDÜN ÖNEMİ*

Yıldırım Beyazıt ÇİÇEN¹

Doç. Dr.

Gümüşhane Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

E-mail: ybcicen@gumushane.edu.tr

ORCID ID: 0000-0002-3425-280X

Öz

Bu çalışmada öncelikle hukuk ve iktisat disiplinleri ilişkisinden bahsedilmektedir. İki disiplinin nasıl birlikte geliştiği, kurumsal politikaların nasıl oluştuğu ve politika oluşturma süreci devam eden alt başlıktır. Bu başlıkta kurumsal yapıda kamu politikasını oluşturan erklerin arasındaki işleyiş anlatılmaktadır. Ardından güvenilir taahhüt kavramı açıklanmaktadır. Bu kısımda devletin yatırımcıya vereceği taahhüdün güvenilir olması için alternatif 4 farklı rejimden bahsedilmektedir. Bunlar bağımsız düzenleyici kurumlar, sözleşme hukukunun kullanılması, düzenleyici süreç, hukuki denetim ve uluslararası tahkim şeklindedir. Sonuç bölümünde güvenilir taahhüdün iktisadi büyüme açısından neden önemli olduğu tartışılmaktadır. Sonuç olarak hukuk ve iktisat disiplininin ortaya çıkaracağı güvenilir taahhüt ekonomik performans açısından önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Hukuk ve İktisat, Politika Oluşturma Süreci, Güvenilir Taahhüt, İktisadi Büyüme*

* Bu makalede bilimsel araştırma ve yayım etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ **Sorumlu Yazar:** ybcicen@gumushane.edu.tr

Atf (APA): Çiçen, Y. B., (2022), Hukuk ve İktisat Disiplinleri İlişkisinde Güvenilir Taahhüdün Önemi, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 14 (1): 71-88, <https://doi.org/10.53881/hiad.1090679>

Lisans: Bu makalenin kullanım izni Creative Commons Attribution-NoCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND3.0) lisansı aracılığıyla bedelsiz sunulmaktadır.

Alan Tanımı: Yeni Kurumsal İktisat

THE IMPORTANCE OF CREDIBLE COMMITMENT IN THE CONTEXT OF LAW AND ECONOMICS

Abstract

A primary focus of this study is the relationship between the law and economics disciplines. Under the ongoing subtitles, we will examine how the two disciplines interact together, how institutional policies are formed, and how the policy making process goes. Within this sub-title, we discuss how the powers that make up public policy work together in the institutional structure. Next we describe what credible commitment means. In order to ensure that the state's commitment to investors is credible, four alternative regimes are described. These include independent regulatory authorities, contract law, regulatory process, legal supervision, and international arbitration. Finally, the final section discusses why credible commitments are essential to economic growth. Because of this, the credible commitment revealed by economic and legal disciplines is crucial for economic performance.

Keywords: *Law and Economics, Policy Making Process, Credible Commitment, Economic Growth*

JEL Codes: *B25, D02, O43*

1. GİRİŞ

Özellikle son 50 yılda yapılan çalışmalar göstermiştir ki, iktisadi sistemin etkin bir şekilde işleyebilmesi için yerleşmiş bir hukuk sisteminin varlığı vazgeçilmez bir koşuldur. Hukuk gerekli yasal çerçeveyi sağlayarak piyasaların işleyişinde önemli bir şartı yerine getirmektedir.

İktisat bilimi bizlere insan tercihlerinin nasıl şekilleneceği ve ihtiyaçların hangi kaynaklardan sağlanacağı konusunda bilgi sağlarken, hukuk ise kişilerin hak ve yükümlülüklerine düzen getirmektedir. Bir kurallar bütünü olarak hukuk, eylemleri yasal (veya yasal olmayan) hale getirerek iktisadi tercihleri etkilemektedir. Böylece hukuk, ekonomik tercihleri meşrulaştırıcı bir etki oluşturmaktadır (Cooter ve Ulen, 2016: 3-4). Ancak yapılan kanunların ekonomik realitelere uygun olması gerektiği de göz önünde bulundurulmalıdır. Aksi durumda hukuk kuralları etkisiz ve uygulanamaz hale gelmektedir. Hukuk ve

iktisat arasındaki bu etkileşim “hukuk ve iktisat” disiplininin oluşmasını sağlamıştır (Mackaay, 2000).

Çalışmada öncelikle hukuk ve iktisat bilimleri arasındaki ilişki incelenmektedir. Ardından politika oluşturma süreci (POS) ve kurumsal politikaların nasıl oluştuğu ele alınmaktadır. Daha sonrasında güvenilir taahhüt² kavramı incelenmiştir. Bu kavram Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (BDK), sözleşme hukuku, düzenleyici süreç, hukuki denetim ve uluslararası tahkim alt başlıkları üzerinden açıklanmıştır. Sonuç kısmında güvenilir taahhüdün iktisadi açıdan öneminden bahsedilmiştir.

2. HUKUK ve İKTİSAT BİLİMLERİ İLİŞKİSİ

Gelişen hukuk ve iktisat literatürüne göre kavramlar sadece ekonomi veya hukuk odaklı açıklanamamaktadır. Bu kavramların başında “sözleşme” ve “mülkiyet” gelmektedir. Sözleşmelerin yapılışı hukuk tarafından düzenlenmektedir ancak sözleşmeler aynı zamanda piyasaların işleyişi ve hızını belirlemektedir. Sözleşmelerde yer alan yaptırımların uygulanabilir olması, etkin hukuk sistemi varlığını gerektirmektedir. Ayrıca üretim faktörlerinin nasıl ve kim için kullanılacağına kararı bir mülkiyet sorunudur. Ancak üretilen malın değeri iktisadi bir problemdir. Bu sebeple hangi ekonomik değer kimin hakkı olduğu, hangi yasal düzenleme ile paylaşılacağı iki disiplinin bir arada çalışmasını gerektirmektedir (Baykal, 2008: 79). Buna göre hukuk disiplini, toplumsal düzenleme işlevini hiçbir zaman tek başına yerine getirememektedir (Özdemir ve Ketizmen, 2014: 17).

Diğer yandan piyasada rekabet koşullarının sağlanması ile tahsis etkinliği oluşabilmektedir. Serbest piyasa kendi doğasına bırakıldığı takdirde eksik rekabeti doğuran piyasa başarısızlıkları karşımıza çıkmaktadır. Piyasadaki rekabetin etkin olmasını sağlayacak kurumsal ve yasal çerçevenin belirlenmesi, devletin önemli görevlerinden bir tanesidir. Regülasyonun temel çıkış noktasını bu ihtiyaç oluşturmaktadır (Oğuz, 2011: 27). Benzer şekilde bilginin paylaşımı bu çerçevede ele alınabilir. Sınırlı rasyonel bir bireyin eksik bilgi altında eksik sözleşmeler ile karşılaşacağı bilinmektedir. Bilginin asimetrik dağılması sonucu bireyin kendi faydasını maksimize edecek kararlar alması mümkün olmayacaktır. Hukuk

² Bazı kaynaklarda güvenilir taahhüt, düzenleyici taahhüt (regulatory commitment) olarak da kullanılmaktadır.

düzeni, bilginin iktisadi ajana ulaştırılması konusunda yasal düzenlemeler yapmaktadır.

İktisat ve hukukun birbirini tamamladığı alanlar olduğu gibi birbirinden farklılaştığı durumlar da karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin iktisat normatif bilim özelliği ile öne çıkarken, hukukun pozitif bilim olduğu kanaati hâkimdir. Hukuki ajan meselelere adalet gözü ile bakarken, iktisadi ajan fayda maksimizasyonu peşindedir. İktisadi ajan diğer çevresel şartlar gibi hukuk kurallarını karar alma sürecine eklemektedir ve bu bir maliyet kalemidir. Bu bakış açısına göre hukuk, toplumu çeşitli amaçlar doğrultusunda yönlendiren bir tür fiyat mekanizmasıdır (Oğuz, 2002: 4).

Diğer yandan hukukçular iktisadın yöntemlerine eleştiriler getirmektedirler. Örneğin daha fazla matematiksel araçların iktisatta kullanılması, hukukun iktisattan uzaklaşmasına sebebiyet vermektedir. Özellikle neoklasik iktisadın gerçekçi olmayan modeller üzerinden çıkarımlar üretmesi, hukuk disiplini açısından anlam ifade etmemektedir. İktisatçılar ise hukuk disipliniyi ekonomiyi göz ardı ettiğinden ötürü sorunları çözmede yetersiz görmektedir. Yöntemsel açıdan hukuk tümevarım yöntemini tercih ederken, iktisat tündengelim yöntemini benimsemektedir (İnsel, 2005: 38). Hukuk, bireyci bir metodoloji izleyen iktisadi, toplumsal düzenin tüm bireylerden ve bu bireylerin birbirleriyle ilişkilerinin bütününden oluştuğunu ifade ederek eleştirmektedir (Hsiung, 2006: 17-18).

Hukuk ve İktisat disiplini çalışmaları ilk olarak Alman Tarihçi Okulu (Kurumsalçı Okul) tarafından çalışılmıştır. Bu ekolün bu alandaki çalışmalarında temel odak noktası, mülkiyet ve diğer hakların farklı toplumlarda, tarihi ve fonksiyonel olarak nasıl belirlendiğidir. Bu ekole önemli katkı verenler arasında John R. Commons, Gustave de Molinari, Carl Menger, Gustav Schmoller, Werner Sombart ve Adolph Wagner sayılabilir. Bu akademisyenlerin temel çıkarımı, hakların tahsisinin iktisadi ve sosyal koşullara bağlı olduğu yönündedir.

Hukuk ve İktisat çalışmaları ikinci olarak 1940'lardan itibaren Chicago Üniversitesi'nde Aaron Director önderliğinde gerçekleştirilmiştir. Bu ekolü farklı zaman kesitlerinde incelemek mümkündür: Başlangıç, paradigmanın önerilmesi (1958-1973), paradigmanın kabulü (1973-1980), paradigmanın sorgulanması (1976-1983) ve bu düşünce hareketinin sarsılması (1983'ten bugüne değin). Bu ekolün en önemli karakterleri arasında Ronald Coase, Gary Becker ve Richard Posner sayılabilir. Bu ekol üzerinden hukuk ve iktisat farklı alanlarda uygulama alanı bulmuştur. Son dönemde kurumsalçı anlayışın yanı sıra hukukun iktisadi

analizinde uluslararası mukayeseler ve tarihsel analizler de öne çıkmıştır (MacKaay, 2000: 69-80).

Hukuk ve iktisat disiplinin etki alanını artırmaya başlamasıyla devletin iktisadi politikaları değişmeye başlamıştır. Bu öğretinin hâkim olması ve pratiğe dökülmesiyle 1970'lerden sonra ortaya çıkan deregülasyon süreciyle farklı sektörlerde etkinlik artışları sağlanmıştır (Cooter ve Ulen, 2016: 2). Hukuk ve iktisat ile ilgili en önemli gelişmelerden bir tanesi Yeni Kurumsal İktisat (YKİ) okulunun doğmasıdır. YKİ'de öne çıkan önemli kavramlar işlem maliyeti ve güvenilir taahhütür³. Bundan sonraki başlıklarda POS ve güvenilir taahhüt kavramı üzerinde durulmaktadır.

3. POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ VE KURUMSAL POLİTİKALARIN OLUŞMASI⁴

YKİ, POS'u kamu politikasını oluşturan erklerin arasındaki ilişki olarak nitelendirmektedir. Çünkü POS'ta güvenilirlik sağlayabilmenin yolu, sektörlerin siyasi, idari ve yargısal müdahalelerden uzak tutulması ile yakından ilişkilidir. Doğrudan iktisadi performansı etkileyen güvenilir taahhüt POS'ta belirlenmektedir. POS'un etkinliği ise ülkenin kurumsal yapısına bağlı olarak şekillenmektedir. Yerleşik kurumsal yapı, POS'ta aktif olarak rol alan yasama, yürütme ve yargı gibi politik kurumların işleyişini ya da politika oyununun kurallarını belirlemektedir. Bu erklerin arasındaki ilişkiler ise politik işlem maliyetleri ve güvenilir taahhüt değişkenlerinin büyüklüğünü belirlemektedir (North, 1993; Spiller, 1995 ve 1999).

Hükümetin siyasi gerekçeler ile yaptığı müdahaleler, girişimcilerin sektörleri daha riskli görmelerine sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla otoritelerin keyfi müdahalelerini sınırlandıracak bir kurumsal yapının varlığı, bir yandan kurumsal süreklilik ve belirliliği sağlarken, diğer yandan müdahalelerin getireceği politik işlem maliyetlerini minimize etmektedir (Oğuz, 2011: 248-249). Kurumsal yapı içerisinde kamu politikası oluşturulurken bir anlaşmazlık veya çatışma durumu söz konusu olduğunda ilgili süreçte politik işlem maliyetleri artarken güvenilir olmayan taahhüt, yatırımcılara olumsuz sinyaller gönderecektir.

Kurumsal bütün içerisinde kamu politikasının özelliklerini belirleyen, uygulayan ve denetleyen yapılar bulunmaktadır. Bu kurumsal yapının temel çatısını yasama,

³ YKİ okulu ve işlem maliyeti kavramının detayları için Çiçen (2020) incelenebilir.

⁴ Bu bölüm yazılırken Çiçen (2015)'ten faydalanılmıştır.

yürütme ve yargı erkleri oluşturmaktadır. Teorik olarak anayasa-yasa gibi formel kurumlarla belirlenen kurallar ve erklerle tanınan görevler bu politik işleyişi sağlamaktadır (Spilller ve Tommasi, 2003). Ülkelerin anayasal hukukuna göre belirlenen yönetim şekillerinin farklı olması ve ilgili erklerin kendilerine tanımlanan görev tanımları çerçevesinde oluşacak politik işleyiş (kurumlar arasındaki etkileşimin ortaya çıkaracağı farklı etkinlik düzeyleri ile) politikaların farklılaşmasına ve politik-ekonomik başarı veya başarısızlığa sebebiyet vermektedir (Wood ve Bohte, 2004).

POS'un etkin bir şekilde işleyebilmesi, görev tanımlarının iyi tanımlanmış olmasına ve yetkilerin erkler tarafından keyfi bir şekilde kullanılmamasına bağlıdır. Yasaların kötüye kullanılabilmesi, uygulanabilirliğin olmaması ve aşırı yetki kullanımı gibi durumlar, politik ve ekonomik çıktılardan sapmalar meydana getirmektedir. İşleyen ve birbirine denge oluşturan üç erkin varlığı bahsedilen sapmaları kısıtlamaktadır (Levy ve Spiller, 1996). Aynı zamanda devletin neden olacağı politik istismar, özel mülkiyet için kritik önem arz etmektedir. Çünkü devletin topluma göre güçlü olması ve devlet-toplum gücü dengesinin sağlanamaması, özgürlük ve iktisadi gelişimi sağlayacak dar koridora girmeyi engelleyecektir (Acemoğlu ve Johnson, 2005; Acemoğlu ve Robinson, 2019).

POS'un temel özelliklerinden bir tanesi, sürecin asil-vekil problemi barındırıyor olmasıdır. Bu durum; sözleşme temelli asimetrik bilgi, fırsatçılık, kaytarma, beleşçilik, ters seçim ve ahlaki tehlike gibi riskleri beraberinde getirmektedir. Bahsedilen sözleşme bir yasa ise, asıl taraf vatandaş iken vekil tarafı devlet olmaktadır. Yürütme içerisinde bir yetki devrinden bahsediliyorsa, asil olan hükümet, vekil ise bürokrasi veya Bağımsız Düzenleyici Kurum (BDK) olacaktır. POS'un tasarım aşamasında dikkat edilmesi gereken en önemli unsur, sistemdeki bilgi akışının üç erk arasında bilgi boşluğu oluşturmayacak şekilde sağlanmasıdır. Bunun gereği de ancak iyi tasarlanmış anayasa ile gerçekleştirilebilir (Auriol ve Gary-Bobo, 2007).

4. GÜVENİLİR TAAHHÜT⁵

Ekonomide önemli tartışma konularından bir tanesi kamu mülkiyetine ait hizmetlerin etkin bir şekilde işlemeyişidir. Örneğin kurumsal yapının başarılı bir şekilde işlememesi sonucunda bazı kamu şirketleri, siyasi iktidarlar veya üçüncü çevreler tarafından kendi çıkarlarına yönelik bir şekilde kullanılabilir hale gelmektedir. Bu durumda karşımıza uzun yıllar boyunca etkin hale getirilememiş

⁵ Bu bölüm yazılırken Çiçen (2015)'ten faydalanılmıştır.

kamu iktisadi teşekkülleri çıkmaktadır ve mali disiplini bozan en önemli kalemlerden birisi bu kuruluşlar olabilmektedir. Sonuç olarak etkin hukuki kurumsal yapının bir ülkede tesis edilememesi, kamu ve piyasa başarısızlığı gibi önemli sonuçlar doğurmaktadır (Levy ve Spiller, 1996; Rodrik, 2000). Çünkü etkinlik ve fayda maksimizasyonu ancak belirli varsayımlar (hükümünü sürdüren kurumsal çevre) altında gerçekleştirilebilir (Dobler, 2011: 20). Tam taahhüt altında kamu faydasını optimal hale getirecek sözleşmeler kendini tekrarlayarak, değiş-tokuşların rant-çıkarma faaliyetlerinden etkinliğe doğru geçişini sağlayacaktır. Tam taahhüt olmadığında ise ilişkinin ilk döneminden sonra düzenleyici, firmanın özel bilgileri hakkında daha fazla bilgi sahibi olmakta ve ikinci dönem verimliliğini artırmak için düzenleyici sözleşmeyi yeniden müzakere etmeye istekli hale gelmektedir. Ancak bu durumda ilk dönemde verimsiz seçimler, yetersiz yatırımlar ve teknolojiler tercih edilmiştir. Sonuç olarak taahhüt yoksunluğu, eksik sözleşmeyi oluşturan yani işlem maliyetlerini artıran bir unsur olmaktadır (Estache ve Martimort, 1999: 4-5)

Piyasa ekonomisinin teşvik edilebilmesi için etkin bir yasal sistemin gerekliliği literatürde kabul edilmektedir. Böylece mülkiyet hakları açık bir şekilde tanımlanabilecek ve uygulanabilecektir. Williamson (1990)'a göre piyasa ekonomisinin tesis edilmesi ve sürdürülebilirliği için güçlü bir yasal çatının oluşturulması gereklidir. Güvenilir sinyal vermeyen oyun (yasal çatı) içerisinde, sözleşmelere bağlı kalmama ve fırsatçılık daha fazla görülmektedir. Yatırımcılar bu tarz fırsatçılık faaliyetlerinden korunmalıdır. Ayrıca sözleşmelerin bağlayıcı ve uygulanabilir olması, tarafların görev ve sorumluluklarını artırdığı gibi yeni girişimler için müşevviği artırmaktadır (Luo, 2005).

Smyth (1998: 364)'e göre yasal sistemin hangi form üzerinden güvenilir taahhüt sağlayacağı önemlidir. Çetin (2009: 76-79) çalışmasında Spiller (1995)'in üçe indirgediği ayrımı geliştirerek güvenilir taahhüt oluşturma rejimlerini dört kısımda incelemektedir:

- BDK'lar (Amerikan tarzı)
- Sözleşme hukukuna dayalı süreç
- Düzenleyici süreç/Spesifik yasa (Şili tarzı)
- Hukuki denetim ve uluslararası tahkim

Bu rejimlerin uygulanmasıyla birlikte düzenleyici sürece yön veren kurumların keyfi davranışları azaltılacak ve güvenilir taahhüt artırılabilecektir.

4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Yürütmenin meydana getirdiği uygulama faaliyeti, devlet bürokrasisi ya da BDK'lar tarafından yerine getirilmektedir. BDK, kamu yönetimi içerisindeki yetki ve görevlerin, belirli piyasalar veya endüstrilerde bağımsız kurullara devredilmesi mantığına dayanmaktadır. BDK'ların temel kurulma sebepleri arasında kamu yönetiminin etkinlikten uzak olması, ilgili sektörün içyapısını bilmeden keyfi kararlar alınması ve ilgili piyasada istikrarsız uygulamalar gerçekleştirilmesi sayılabilir. BDK'lar kendilerine verilen yetki ve sorumlulukları icra eden, örgütsel yapı itibarıyla bakanlıklardan ayrı, idari ve mali özerkliğe sahip, düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunan ve kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlardır. Yetkilerin BDK'ya devriyle var olan kamu başarısızlıkları minimize edilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca ilgili kurum ve kurumların özerk olmasıyla, siyasi iktidardan ve çıkar gruplarından bağımsız, iktisadi realitelere uygun kararlar alınabilmektedir. Böylece bu kurumlar üzerinden taahhüt, güvenilir kılınmaktadır.

Dünyada ve Türkiye'de pek çok piyasa BDK'lar tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Bu gelişme, dünyada 1980'ler sonrası düzenleyici devlet anlayışının yerleşmesinin bir sonucudur (Thatcher, 2002: 954). 1980'lerden itibaren güçlenen düzenleyici devlet yapısı ile BDK'ların kurulma sıklığı artmıştır. Gerçekleştirilen bu yetki devri ile kritik piyasaların yönetimi uzman ve bağımsız kurullara bırakılarak güvenilir taahhüt oluşturulmaktadır (Irion ve Radu, 2013: 5-6). BDK'ların sıklıkla kullanılmasının diğer nedenleri şunlardır:

- Devletlerin özelleştirme yapmaları sonrasında daha fazla regülasyon ihtiyacı hissedilmesi
- Teknolojinin gelişmesiyle daha karmaşık bir hal alan ve aynı zamanda uzmanlaşmayı gerektiren endüstrilerin varlığı
- Siyasal iktidar ve çıkar gruplarının baskılarından ve olumsuz etkilerinden arındırılma ihtiyacı
- Hantal devlet bürokrasisinin uygulamalarda gösterdiği başarısızlıklar

Bu sebeplerden ötürü artık pek çok ülkede BDK'lar yürütme erkinden daha fazla oranda sorumluluk almaktadırlar. Politikacılar, kısa vadede topluma maliyeti olan kararların alınabilmesi, başarısızlıkta sorumluluğun paylaşımı ve baskın grupların etkilerinden kurtulmak için BDK'ların kurulmasına karşı çıkmamaktadırlar (Thatcher, 2005: 369).

Türkiye'de kurulan BDK sayısı özellikle 2000'ler sonrası artış göstermiştir. Türkiye'deki BDK'ların kuruluş tarihleri ve sorumluluk alanları Tablo 1'de verilmiştir:

Tablo 1: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Bağımsız Düzenleyici Kurum	Kuruluş Tarihi	Sorumlu Olduğu Alan (Görev)
Sermaye Piyasası Kurumu (SPK)	1981	Sermaye piyasaları
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)	1983	Tasarruf mevduatının korunması
Rekabet Kurumu (RK)	1994	Rekabet ortamının sağlanması, korunması ve geliştirilmesi
Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	1994	Radyo ve televizyon piyasaları
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	2000	Bankacılık piyasası
Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)	2000	Elektronik haberleşme, bilgi teknolojileri ve posta sektörü
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	2001	Enerji ürünleri piyasası
Şeker Kurumu (ŞK)	2001	Şeker piyasası
Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)	2002	Tütün ve alkol piyasaları
Kamu İhale Kurumu (KİK)	2002	Kamu kurumlarının ihaleleri
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	2011	Güvenilir bir finansal raporlama ve bağımsız denetim ortamının oluşturulması
Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)	2017	Kişisel verilerin korunmasının sağlanması ve gözetilmesi
Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK)	2018	Nükleer enerji sektörü

Yazar tarafından oluşturulmuştur.

BDK’ların kamuoyu ile bilgi paylaşımını artırmaları, almış oldukları kararların gerekçelerini açıklamaları, karar alma süreçlerine ilişkin belirli standartlar oluşturmaları ve bu çerçevede şeffaf yaklaşım sergiliyor olmaları gibi önemli artıları bulunmaktadır. Geleneksel bürokrasilerin ilgili piyasanın ya da endüstrinin değişen ve detaylı piyasa koşullarını öngörmesi ve yönetebilmesi zordur. Düzenlenen piyasayı yönetecek BDK bünyesinde, o alana ilişkin daha fazla uzman bulunmaktadır. Yapılacak analizlerin daha öze odaklı ve etkin olmasıyla birlikte, hızlı karar alma süreçleri işletilerek ilgili piyasalar daha esnek (hantal olmayan) ve istikrarlı hale getirilmektedir. Buna göre yürütme organında ortaya çıkan ağır bürokratik süreçlerle karşılaştırıldığında, karar alma süreçlerinde karşımıza çıkan politik işlem maliyetlerinin BDK’larda daha az olacağını söylemek mümkündür. Çünkü meclis bünyesinde karar alım süreçleri sırasında veto edebilecek partilerin olasılığı bir yana, alınan karar süreçlerinde ve bunun

bürokrasi tarafından yerine getirilmesinde gecikmeler meydana gelmektedir. Sonuç olarak, ülkelerin ekonomik performansını etkileyen önemli kurum kalitesi değişkenlerinden bürokratik etkinlik azalmaktadır (Hall ve Jones, 1999; Knack ve Keefer, 1995).

Diğer yandan bilgi paylaşımının artıyor olması ile kurumlar hesap verebilir bir fonksiyona sahip olmaktadır (Thatcher, 2002). Ayriyeten politik baskılar, politik belirsizlikler ve seçim süreçlerinden arındırıldıkları için BDK'lar daha uzun vadeli hedeflere odaklanabilmekte ve bu işleyiş ile birlikte ortaya çıkan avantajlar, devletin güvenilir taahhüt sağlamasına yardımcı olmaktadır. Böylelikle öngörülebilir koşullar altında yatırım yapmak isteyen yatırımcılar geleceklerinden daha emin olduklarından dolayı yatırımlarını ilgili ülkeye yönlendirebileceklerdir. Bu açıdan gelişmekte olan ülkelerde politik kısıtlar, bilgi yapısı ve araştırma-geliştirmeye yönelik tamamlayıcı endüstriyel detaylar, ülkelerin mukayeseli bir şekilde üstünlüğü sağlayabilmesi açısından önem arz etmektedir (Demirbağ vd., 2009: 288).

Öte yandan BDK'ların yönetmiş olduğu piyasalarda, başarısızlık ortaya çıktığında sorumlu ekip belirlidir. Ancak geleneksel yürütme sürecinde görev alan politikacılar başarısızlık ile karşılaştıklarında bu başarısızlığın sorumlusu olarak koalisyon ortaklarını, geçmişten aldıkları enkazları, dış güçler ve lobileri ve diğer erkleri hedef olarak göstermektedirler. Başarısızlıkta sorumlunun tespit edilememesi ve/veya seçmen tarafından doğru algılanamaması, sürecin kendini belirli aralıklarla tekrarlamasına sebebiyet vermektedir. Bu durum politik belirsizlik düzeyinin belirli eşik değerinin altına inmesine imkân tanımazken, politik işlem maliyetleri yüksek kalmaya devam etmektedir.

Sonuç olarak sayılan sebeplerden ötürü BDK'lar politikaların daha net, güvenilir ve yönetilebilir olmasına hizmet etmektedir. Bu durum, rekabetçi fiyatların ortaya çıkmasına, ürün kalitelerinin belirli standartlara kavuşmasına, yatırımların kârlılık performanslarının artması ve sürekli kılınmasına ve böylelikle yatırımların artırılmasına ve ekonomik performansa olumlu yansımaktadır. Çünkü yatırımcılara güvenilir taahhüt sağlanmaktadır. Bu kazanımların sağlanabilmesi için BDK'ların bağımsız ve hesap verebilir olması gereklidir (Stern, 1997). Ancak politikacılar kısa dönem çıkarları için BDK'lara müdahale etmek istemektedirler. Böylesi durumlar ciddi sorunlara sebebiyet verebilmektedir. Literatürde yapılan çalışmalarda rasyonel politikaları uygulamaktan ziyade, siyasi otoritelerin görüşlerinin dikkate alındığı kurumların var olduğu gözler önüne serilmektedir (Sezen, 2007). Bazı ülkelerde BDK'lara ilişkin kanuni meşrutiyet sorunları da bulunmaktadır. Bu sebeple siyasi otorite ile BDK'lar arasındaki ilişki, olması

gereken özerklik ve politik kontrol dengesi noktasında oluşmamaktadır. Bunun nedeni ülkedeki temel bazı yapısal ve kurumsal sorunlardır (Epstein ve O'Halloran, 1995). Bu durum, kamu politikasının kalitesi ve etkinliğini düşürmektedir. Bu tarz sorunlara karşı yapılacak temel çözümlerden bir tanesi, hükümetlerin BDK'ları standartları sağlanmış açık kurallar ile yönetmesidir.

Türkiye 2000-2001 yıllarında bankacılık sektöründe önemli bir kriz yaşamıştır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Haziran 1999'da kurulmuş ve Ağustos 2000'de faaliyetlerine başlamıştır. BDDK'nın bankacılık sektörüne getirmiş olduğu yeni düzenlemeler sayesinde gelişmekte olan bir ülke olmamıza rağmen bankacılık sektörü, 2008 global krizinden kalıcı hasara maruz kalmadan krizi aşabilmiştir. Buna göre ilgili sektör açısından BDK, devletin güvenilir taahhüdünü sağlamıştır (Akın vd., 2008).

4.2. Sözleşme Hukukunun Kullanılması

Düzenleyici sözleşmelere ilişkin iki tür uygulama söz konusudur. Birinci tür uygulamada, regülasyon ile getirilecek kurallar ve sınırlamalar regülasyon öncesi sözleşmeye yazılmaktadır. Bu uygulama türünde BDK'lar taraf değildir. Sözleşmenin tarafları, hükümet ve yüklenici firmadır. İkinci tür uygulamada ise düzenleyici sözleşme, BDK ile gerçekleştirilmektedir. Düzenlemelerin belirleyicisi bu üst kuruldur. Bu uygulamada gerçekleştirilen sözleşmeler daha spesifikdir. Her iki uygulamada ortaya çıkacak uyuşmazlıklar yargı yolu ile çözüme kavuşturulmaktadır.

Sözleşme hukukunun kullanılması, sözleşmeye ilişkin detayların yoruma açık olmayan bir belirginlikte yazılması ve tamamlayıcı olarak bağımsız yargı yolu ile sözleşmelerin uygulanabilir kılınması, güvenilir taahhüdü artırmaktadır (Williamson, 2000: 601). Sağlanan taahhüt, regülatör ve yüklenici firmanın tutarsız davranışlarını kararlı kılarak hem bu iki paydaşın hem de gelecekte sözleşmeye konu olmak isteyen yeni yatırımcıların perspektifini genişletmekte ve belirsizlikleri azaltmaktadır.

4.3. Düzenleyici Süreç (Spesifik Yasa)

Bu yöntem ile çıkarılacak yasada düzenlenecek sektör; yöntem, fiyatlama süreci ve modeller vasıtasıyla detaylı bir şekilde belirlenmektedir. Bu durumda sınırlı yetkiye sahip olan düzenleyici kurum, açık bir şekilde ilan edilen detayların kalite, denetleme ve planlamasını yapmaktadır. Böylesi bir yönetim, yatırımcılara önemli derecede taahhüt sağlayabilmektedir. Ancak yasaların katılığı bazı politik yapılarda problem oluşturabilmektedir. Değişen koşullara ayak uydurması

gereken sektörün bu atılımı yapamaması, siyasi otorite değişmesine rağmen yasanın değiştirilememesi veya keyfi değiştirilebilmesi gibi durumlar gerçekleşen taahhüt düzeyini etkileyebilmektedir. Özellikle 1980 ve 1990'larda Latin Amerika ülkelerinde spesifik yasa kullanımı ile güvenilir taahhüt elde edilmeye çalışılmıştır.

4.4. Hukuki Denetim ve Tahkim

Piyasadaki iktisadi aktör için sağlanması gereken en temel unsurlar, özel mülkiyetin ve sözleşme hükümlerinin güvenliğidir. Bu sebeple, aktörler kamu gücü ile korunan hukuki haklar talep etmektedirler. Bir ülkede iyi tanımlanmış mülkiyet haklarının korunması ve sözleşmelerin etkin bir şekilde çalışması durumunda, özel mülkiyet ve girişimcilik teşvik edileceğinden ötürü süreklilik arz eden yatırımların çekilmesi mümkün olacaktır (North ve Weingast, 1989). Yargı erki zayıflık gösteriyorsa, iyi oluşturulmuş kurallar bile göz ardı edilebilmektedir. Bu sebeple bir ülkede yargıya güven bulunmuyorsa ve alınan kararlar uygulanabilir değilse, taahhüdün güvenilirliğinden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bundan dolayı hukuk reformu üzerine yapılacak küçük harcamalar, ekonomik büyüme oranlarını beklentilerin üzerinden artırmaktadır (Posner, 1998: 7-8; Levy ve Spiller, 1994: 209).

Tüzel kişilik olan firmalar ve diğer işletmeler; yatırım yapmak, sürdürülebilir büyüme ve makul kâr elde etmek, teknolojik yenilikler için müsevvik sağlamak ve geleceğe dönük iktisadi planlar geliştirmek için güvenilir taahhüde ihtiyaç duymaktadırlar. İşletmelere dışarıdan yapılan keyfi müdahaleler güvenilir taahhüdü azaltırken, oluşan sorunlar iktisadi kalkınmayı olumsuz etkilemektedir. Çünkü yaptırım mekanizması etkin bir şekilde işlememektedir. Bu durum, uzun dönemde güvenilir taahhüdün oluşmasına engel oluşturmaktadır (Laffont, 2005). Güven düzeyinin artırılması ve kamulaştırma riskinin azaltılması, iktisadi ajanların özel tasarruf ve yatırımlarını artırmasına ve sonuç olarak ekonomik büyümenin daha yüksek oranlarda gerçekleşmesine neden olmaktadır (Uğur, 2010: 5).

Bağımsız yargı üzerinden yapılan denetimlerin varlığı ve etkinliği, özel çıkar gruplarının manipülasyonunu engellemekte ve keyfi politikalara sınırlamalar getirmektedir. Bu hukuki denetimler kurumsal sisteme olan güveni ve taahhüdü artırmaktadır. Bunun sebebi, yasama erkinin yapacağı keyfi ve tutarsız davranışların bağımsız yargı tarafından denetleneceği bilincinin erkler arasında veri olarak kabul edilmesidir. Bu durumda yasama erki kanunlarda yapacağı bir değişikliğin getireceği fayda ile yargı süreci arasında oluşacak maliyetin

karşılaştırmalı analizini yapacaktır. Böylece kamu yararı için gereksiz ve hukuki kabullere sığmayacak süreçler hiç gerçekleştirilmeyecektir (La Porta vd., 2004).

Hukuki denetimlerin güvenilir taahhüt sağlaması için var olan mekanizmalar, ulusal ve uluslararası tahkimdir. Ulusal tahkimler özellikle sabit ve batık maliyeti yüksek sektörlerde yatırım yapacak yatırımcılar tarafından dikkatle incelenmektedir. Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) bağlayıcı iktisadi sonuçlar getiren kararlarının tutarlılık sağlamaması, güvenilirliğin zedelenmesine sebebiyet vermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde görülen özelleştirme refleksleri bu konuya örnek verilebilir (Büthe ve Milner, 2014).

Ulusal tahkim boyutunda çözülemeyen dosyalar, ülkenin uluslararası tahkim kararlarını kabul etmesi halinde, uluslararası boyutta tahkime götürülebilir. Bu yabancı sermaye sahipleri için önemli bir güvenilirlik sinyalidir. Örneğin bir endüstride özelleştirme gerçekleştiriliyorsa ve daha evvel ulusal mahkemeler özelleştirme karşıtı kararlar almışsa, bu aşamada uluslararası tahkimin devreye girmesi önemli bir açılım getirmektedir. Türkiye 1999 yılı itibariyle uluslararası tahkimi tanımıştır. 13 Ağustos 1999'da yapılan değişiklik ile Anayasa'nın 125. maddesine eklenen hüküm şöyledir⁶:

“Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.”

Ayrıca 7 Mayıs 2004'te yapılan değişiklik ile Anayasa'nın 90. maddesi şu şekilde oluşturulmuştur⁷:

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”

Bu anayasa değişikliği ile temel haklara ilişkin uluslararası sözleşme hükümleri normlar hiyerarşisine göre ulusal kararların önüne taşınmıştır.

⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası - <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> [21.03.2022]

⁷ Anayasa'nın 90. Maddesi - <https://www.anayasa.gen.tr/madde90.htm> [19.03.2022]

5. SONUÇ

Güvenilir taahhüt, firmaların yapacakları yatırımlara karar verirken ülkenin kurumsal yapısı tarafından verilen garanti anlamına gelmektedir. Bu garanti, firmaların en azından sermaye mallarının maliyeti üzerinde adil bir kâr oranı elde etmelerini ve bir kez özel sektör tarafından yatırım yapıldığında, bu yatırımlara devlet tarafından el konulmayacağını ifade etmektedir. Güvenilir taahhüde göre istikrar ve kurallar beklenmedik bir şekilde değişmeyecektir. Bu nedenle bir ülkenin kurumsal donanımı o ülkeye yapılacak olan yatırımlar ve ekonomik büyüme için kritik bir yol gösterici konuma sahiptir. Kurumsal yapı arasındaki gerginlikler güvenilir taahhütte istikrarsızlığa ve yatırım ortamının bozulmasına neden olmaktadır.

Para ve maliye politikalarının yürütülmesi aşamasında hükümetin kredibilitesini sağlayan unsurlardan bir tanesi güvenilir taahhüttür. Çünkü piyasalara dönük belirsizlik, yasa yapıcının sınırlı rasyonelitesi, eksik yaptırım gücü ve fırsatçılık problemi gerçek dünyada karşımıza çıkmaktadır. Devletin dönem başında duyurduğu para ve maliye politikaları ve bunlarla bağlantılı hedeflere ilişkin güvenilirlik bulunmuyorsa, piyasa beklentileri olumsuz oluşmakta ve hedefler sapmalı gerçekleşmektedir.

Hükümetin keyfi takdir yetkisi kullanımı, mülkiyet haklarının güçlendirilmemiş olması ve sözleşmelerin yaptırım gücü olmaması, taahhüt düzeyini olumsuz etkilemektedir. Oyunun kurallarının bir kere yerleştikten sonra değişmediğini gören girişimciler, rant-arama faaliyetlerini azaltmaktadırlar. Bu bulgu özellikle gelişmekte olan ülkeler için önem arz etmektedir. Diğer yandan güvenilir taahhüt, regüle edilen bir piyasanın devlet tarafından rekabetçi hale getirilmek istendiğinin de bir göstergesidir.

YAZARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazar çalışmaya tek başına katkı sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D., & Johnson, S. (2005). Unbundling institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), 949-995.

- Acemoğlu, D., & Robinson, J. A. (2019). *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. London: Penguin Books.
- Akın, G. G., Aysan, A. F., & Yildiran, L. (2008). Transformation of the Turkish financial sector in the aftermath of the 2001 crisis. MPRA Working Papers, No. 17803.
- Auriol, E., & Gary-Bobo, R. J. (2007). On robust constitution design. *Theory and Decision*, 62(3), 241-279.
- Baykal, M. (2008). Hukuk-ekonomi ilişkisi ve ekonomi hukuku üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 76-87.
- Büthe, T., & Milner, H. V. (2014). Foreign direct investment and institutional diversity in trade agreements: Credibility, commitment, and economic flows in the developing world, 1971–2007. *World Politics*, 66(1), 88-122.
- Cooter, Robert, Thomas Ulen. 2016. *Law and Economics*. 6. bs. Boston: Pearson Education.
- Çiçen (2015). Türkiye’de ekonomik performansın kurumsal temelleri: Yeni kurumsal iktisat perspektifi. Yayınlanmamış doktora tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çiçen, Y. B. (2020). Yeni kurumsal iktisat perspektifi ve işlem maliyetleri. *Kurumsal İktisat*, (ed. C.C. Aktan), Sobiad, 178-215.
- Çetin, T. (2009). Küreselleşme ve özelleştirme ilişkisine eleştirel bir bakış: Hukuk ve iktisat yaklaşımı. *Finans ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 46(533), 67-82.
- Demirbag, M., Tatoglu, E., & Glaister, K. W. (2010). Institutional and transaction cost determinants of Turkish MNEs' location choice. *International Marketing Review*, 27(3), 272-294.
- Dobler, C. (2011). *The Impact of Formal and Informal Institutions on Economic Growth: A Case Study on the MENA Region*. Frankfurt: Peter Lang Publishing.
- Epstein, D., & O'halloran, S. (1995). A theory of strategic oversight: Congress, lobbyists, and the bureaucracy. *Journal of Law, Economics & Organization*, 11(2) 227-255.

Estache, A., & Martimort, D. (1999). Politics, transaction costs, and the design of regulatory institutions. World Bank Policy Research Working Papers, No. 2073.

Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others?. The Quarterly Journal of Economics, 114(1), 83-116.

Irion, K., & Radu, R. (2013). Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory. The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context, (eds. W. Schulz, P. Valcke & K. Irion), Bristol UK/Chicago USA: Intellect, 15-54.

İnsel, A. (2005). İktisat ve hukuk arasındaki karmaşık ilişki. Güncel Hukuk, Aralık, (24), 38-40.

Hsiung, B. (2006). Economic analysis of law: An inquiry of its underlying logic. Erasmus Law and Economics Review, 2(1), 1-33.

Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. Economics and Politics, 7(3), 207-227.

Laffont, J. J. (2005). Regulation and Development. 1. bs. Cambridge: Cambridge University Press.

La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Pop-Eleches, C., & Shleifer, A. (2004). Judicial checks and balances. Journal of Political Economy, 112(2), 445-470.

Levy, B., & Spiller, P. T. (1994). The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. The Journal of Law, Economics, and Organization, 10(2), 201-246.

Levy, B., & Spiller, P. T. (1996). Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications. New York: Cambridge University Press.

Luo, Y. (2005). Transactional characteristics, institutional environment and joint venture contracts. Journal of International Business Studies, 36(2), 209-230.

Mackaay, E. (2000). History of law & economics (0200). Encyclopedia of Law and Economics, 65-117.

- North, D. C. (1993). Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1), 11-23.
- North, D. C., & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 803-832.
- Oğuz, F. (2002). Hukukun ekonomik analizi: Genel bir değerlendirme. *Piyasa*, 2(1), 3-23.
- Oğuz, F. (2011). *Devlet ve Piyasa: Regülasyon Ekonomisine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Özdemir ve Ketizmen (2014). *Türkiye'nin Hukuk Sisteminde Yapısal Dönüşüm*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Posner, R. A. (1998). Creating a legal framework for economic development. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 1-11.
- Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 3-31.
- Spiller, P. (1995). Regulatory commitment and utilities' privatization: Implications for future comparative research. *Modern Political Economy, Old Topics, New Directions* (eds. J. Banks and E. Hanushek). New York: Cambridge University Press, 63-79.
- Stern, J. (1997). What makes an independent regulator independent?. *Business Strategy Review*, 8(2), 67-74.
- Uğur, M. (2010). Institutions and economic performance: A review of the theory and evidence. *MPRA Paper*, No. 25909.
- Spiller, P T. (1999). Institutions and commitment. *Firms, Markets, and Hierarchies: The Transaction Costs Economics Perspective* (ed. Glenn R. Carroll, David J. Teece). Oxford: Oxford University Press, 279-310.
- Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2003). The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2), 281-306.
- Smyth, R. (1998). New institutional economics in the post- socialist transformation debate. *Journal of Economic Surveys*, 12(4), 361-398.

Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 954-972.

Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*, 18(3), 347-373.

Williamson, O. E. (1990). A comparison of alternative approaches to economic organization. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 146(1), 61-71.

Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.

Wood, B. D., & Bohte, J. (2004). Political transaction costs and the politics of administrative design. *The Journal of Politics*, 66(1), 176-202.