**T.C.**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (SİYASET BİLİMİ)**
**ANABİLİM DALI**

# YÖNETİŞİM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİNDE SİYASAL İKTİDAR SORUNU: TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Doktora Tezi

Sonay Bayramoğlu

Ankara-2004

**T.C.**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (SİYASET BİLİMİ)**
**ANABİLİM DALI**

# YÖNETİŞİM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİNDE SİYASAL İKTİDAR SORUNU: TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Doktora Tezi

Sonay Bayramoğlu

Tez Danışmanı
Prof.Dr.Ömür Sezgin

Ankara-2004

**İÇİNDEKİLER**

Sayfa

İÇİNDEKİLER.....i
KISALTMALAR.....iv
EKLER DİZİNİ.....vii

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİŞİM MODELİNİN İNŞASI VE GELİŞİMİ.....6

1.1. Uluslararası Kuruluşlara Yolculuk: "Negatif Devlet" Anlayışından "Girişimci Devlet"e. . 13
1.1.1. Modelin İnşasında Yetkin Bir Usta: Dünya Bankası..... 16
1.1.2. Modelin Devlet Aygıtının Teknik İnşası: Düzenleyici Reformlar ve OECD ..... 37
1.1.3. Modele Meşruiyet Kazandırma: Birleşmiş Milletler ..... 40
1.1.4. Ulus-üstü Bir Model: Düzenleyici Aygıt Örneği Olarak Avrupa Birliği..... 44

1.2. Küresel Yönetişim: Sermayenin Küresel İktidar Tasarımı ..... 46
1.2.1. Küresel Bir İktidar Ölçeği Mümkün mü? ..... 47
1.2.2. Bretton Woods İkizlerinden Küresel Yönetişim Araçlarına ..... 51
1.2.3. Küresel Kapitalizmin Düzenleyici Aygıtı: Dünya Ticaret Örgütü..... 55
1.2.4. Küresel Yönetişimin Kurucu İlkesi: "Ticaret Hakkı"..... 63

1. 3. Yönetişim: Projeden Kurama ..... 68
1.3.1. Yönetişimin Kuramsal Temeli ..... 74
1.3.1.1. Yeni Kurumcu İktisat Okulu..... 75
1.3.1.2. Küresel Yönetişim Kavramı..... 81
1.3.2. Yönetişim Modelinde Teorik Açılımlar ve Yönetişim Türleri..... 83
1.3.2.1. Kalkınma İdaresinden "İyi Yönetişime"..... 83
1.3.2.2. Kamu Yönetişimi: Kamu İdaresinden Girişimci Devlet Yönetimine..... 86
1.3.2.3. Özerklik Olarak Yönetişim ..... 89
1.3.2.4. Şirket Yönetişimi..... 93
1.3.2.5. İlişki Ağı Olarak Yönetişim..... 97

İKİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL BİR ÇERÇEVE ÖNERİSİ: SERMAYENİN SİYASAL İKTİDARININ YOĞUNLAŞMA VE MERKEZİLEŞME EĞİLİMİ.....102

2.1. Yönetişimin Temel Savlarıyla Bir Hesaplaşma ..... 106
2.1.1. Firma Olarak Devlet ..... 106
2.1.2. Yönetişim ve İktisadi Kalkınma..... 111
2. 1.3. Ekonominin Siyasetten Arındırılması..... 116

2.2 Merkezileşme ve Yoğunlaşma Eğilimi Üzerine..... 120
2.2.1 Yönetişimin Temel Kavramları..... 124

2.2.1.1 Firma ..... 124
2.2.2.2 Düzenleme ..... 127
2.2.2.3. Piyasa ..... 129
2.3. Demokrasiden Demokratik Olmayan Rejimlere Geçiş: Örnek Olay İncelemesi ..... 133
2.3.1 Roma: Cumhuriyetten İmparatorluğa Geçiş ..... 134
2.3.1.1. Magistra ..... 136
2.3.1.2.Halk Kurultayları ..... 139
2.3.1.3. Senato ..... 140
2.3.2 Fransa: Cumhuriyetten İmparatorluğa Geçiş ..... 143
2.3.2.1 Konvansiyon Hükümeti ..... 145
2.3.2.2 1792 Anayasası ..... 146
2.3.3 İki Cumhuriyet Örneğinde Demokratik Olmayan Rejimlere Geçiş ..... 149
2.4. Siyasal İktidarın Merkezileşmesi ve Yoğunlaşması Eğilimi ..... 152
2.4.1. Siyasal İktidarın Dönüşümü ..... 155
2.4.2. Siyasal İktidarın Ademi merkezileşmesi ..... 161
2.4.2.1 Ademi Merkezileşme –Federalizm İlişkisi ..... 163
2.4.2.2 Yerelleşme-Demokratikleşme ya da Özerklik-Özgürlük İlişkisi ..... 165
2.4.3. Siyasal İktidarın Yoğunlaşması ..... 171
2.4.3.1 Kamu Yönetiminde Yeni Yönetim Modelleri ..... 172
2.4.3.2 Vatandaşlığın Çöküşü: Müşteri İlişkisi? ..... 173
2.4.3.3 Yürütmenin Güçlenmesi ..... 177
2.4.4. Siyasal İktidarın Yeniden Merkezileşmesi ..... 179

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YÖNETİŞİM İLKELERİ IŞIĞINDA
BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR (TÜRKİYE) ..... 186

3.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Karşılaştırmalı Bir Çözümleme ..... 188
3.1.1. Metodolojik Sorunlar ..... 192
3.1.2. Tekil Olaydan "Küresel" Olguya ..... 194
3.1.3. Meşruiyet Sorunu ..... 203
3.1.4. Uluslararası Deneyimlerin Karşılaştırmalı Çözümlemesi ..... 208
3.1.4.1. Yetkiler ..... 209
3.1.4.2. Örgüt Yapısı ..... 211
3.1.4.3. Hükümet ile İlişkiler ..... 212
3.1.4.4. Parlamento ile İlişkiler ..... 213
3.1.5. Parlamentonun ve Demokratik Denetimin Gerileyişi ..... 215
3. 2. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ..... 220
3.2.1. Miras: 12 Eylül Darbesi ve Neoliberal Dönem ..... 221
3.2.2. Yönetişimin Türkiye'de İnşası: Yeniden Yapılanma ..... 226

3.2.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Nasıl Çalışmalı? 228
3.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomi Politikası 233
3.3.1. Genel Düzenleyiciler 236
3.3.1.1. Piyasanın Gizli Eli: Rekabet Kurumu 238
3.3.1.2. Kamu Harcamalarına Küresel Düzen: Kamu İhale Kurumu 246
3.3.2. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması 256
3.3.2.1. Mali Sermayeye Kaynak Aktarma: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu 257
3.3.3. Devlet Tekelinden Özel Tekele: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu 269
3.3.4. Uluslararası Tekellere Sermaye Aktarma: Tarımda Düzenleme 277
3.3.4.1. Özelleştirme ve Uluslararası Tekeller Dönemi: Şeker Kurumu 279
3.3.5. İletişim Sektörü 282
3.3.5.1. Telekomünikasyon Kurumu 284
3.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Antropolojisi 290
3.4.1. Araştırma Yöntemi 291
3.4.2. Araştırma Bulguları 293
3.4.2.1 Devletin Dördüncü Erki mi? 293
3.4.2.2. Kuruluş Gerekçeleri 297
3.4.3 Yapısal Özellikler 300
3.4.3.1 Özerklik 300
3.4.3.2. Kurumsal Yenilikler 301
3.4.3.3. Kurumsal Denetim 306
3.4.4 İstihdam 307
3.4.5 Karar Alma 308
3.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Döneminde Siyasal Yapıda Dönüşüm 309

SONUÇ 313

KAYNAKÇA 319
Temel Belgeler 317
Kitaplar 323
Makaleler 326
Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla İlgili Kaynaklar 333
Gazeteler 336
İnternet Adresleri 336
EKLER 337
ÖZET 376
SUMMARY 377

# KISALTMALAR

| | | |
|---|---|---|
| AB | : | Avrupa Birliği |
| ABD | : | Amerika Birleşik Devletleri |
| BDDK | : | Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu |
| BDK | : | Bağımsız Düzenleyici Kurum |
| BKK | : | Bakanlar Kurulu Kararı |
| BINGOs | : | Uluslararası Devlet-dışı İş Örgütler (Business International Non Govermental Organizations ) |
| CAS | : | Country Assistance Strategy (Ülke Yardım Stratejisi) |
| CCL | : | Contingent Credit Lines |
| DB | : | Dünya Bankası |
| DEA | : | Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Analysis[RIA]) |
| DGD | : | Doğrudan Gelir Desteği |
| DİSK | : | Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu |
| DPT | : | Devlet Planlama Teşkilatı |
| DSU | : | Dispute Settlement Understanding (Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kuralları Anlaşması) |
| DTÖ | : | Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organizition [WTO]) |
| EBRD | : | European Bank for Reconstruction and Development (Avrupa Yeniden İnşa ve Kalkınma Bankası) |
| EPDK | : | Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu |
| FSF | : | Financial Stability Forum |
| FSA | : | Financial Services Authority (Finans Hizmetleri Otoritesi) |
| GATS | : | General Agreement on Trade in Services (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) |
| GATT | : | General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) |
| GSMH | : | Gayri Safi Milli Hasıla |
| GSYİH | : | Gayri Safi Yurtiçi Hasıla |
| Hak-İş | : | Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu |
| ICC | : | Interstate Commerce Commision (Eyaletler arası Ticaret Komisyonu) |
| ICN | : | International Competition Network (Uluslararası Rekabet Ağı) |
| IMF | : | Uluslararası Para Fonu (International Money Fund) |
| IMFC | : | International Monetary and Financial Commitee |
| KEİ | : | Karadeniz Ekonomik İşbirliği |
| KHK | : | Kanun Hükmünde Kararname |

| | | |
|---|---|---|
| KİK | : | Kamu İhale Kurumu |
| KİT | : | Kamu İktisadi Teşebbüsü |
| MÜSİAD | : | Müstakil Sanayici ve İşadamları derneği |
| NAFTA | : | North American Free Trade Area (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı) |
| NPM | : | New Public Management (Yeni Kamu İşletimi) |
| OECD | : | Organisation for Economic Co-Operation and Development (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) |
| OFTEL | : | Office of Telecommunication (Telekomünikasyon Ofisi) |
| OFGAS | : | Office of Gas Supply (Gaz Ofisi) |
| OFGEM | : | The Office of Gas and Electricity Markets (Gaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi) |
| ÖİB | : | Özelleştirme İdaresi Başkanlığı |
| RTÜK | : | Radyo Televizyon Üst Kurulu |
| RegTP | : | Regulierungsbehörde für Telekommunikations und Post [Almanya] (Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi) |
| RG | : | Resmi Gazete |
| SDDS | : | Special Data Dissemination Standarts |
| SEDEFED | : | Sektörel Dernekler Federasyonu |
| SPK | : | Sermaye Piyasası Kurulu |
| TBMM | : | Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TEDAŞ | : | Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi |
| TEİAŞ | : | Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi |
| TETAŞ | : | Türkiye Elektrik Ticareti ve Taahhüt Anonim Şirketi |
| TİSK | : | Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu |
| TKY | : | Toplam Kalite Yönetimi |
| TMMOB | : | Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği |
| TMSF | : | Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu |
| TODAİE | : | Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| TOBB | : | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği |
| TRIMS | : | Trade-Related Investment Measures (Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirlerine İlişkin Anlaşma) |
| TRIPS | : | Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Fikri Mülkiyet Haklarının Ticaretle Bağlantılı Boyutlarına İlişkin Anlaşma) |
| TTMAPD | : | Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu |
| TÜSİAD | : | Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği |
| UNCTAD | : | Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı |

| | | |
|---|---|---|
| UNDP | : | Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı |
| WEF | : | Dünya Ekonomik Forumu |
| YASE | : | Yoksulluğun Azaltılması Stratejisi Etütleri (Poverty Reduction Strategy Paper [PRSC]) |
| YİD | : | Yap İşlet Devret |
| YKİ | : | Yeni Kamu İşletimi ( New Public Management [NPM] ) |
| a.g.k. | : | Adı geçen kaynak |
| a.y. | : | Aynı yer |
| *bkz* | : | Bakınız. |
| Ed. | : | Editör |
| m. | : | Madde |
| s. | : | Sayfa |
| v.b. | : | ve benzeri |
| Yay.Haz. | : | Yayına Hazırlayan |

# EKLER DİZİNİ

**Ek.1 İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatına Üye Ülkelerde BDK'lardan Örnekler**

Ek. 2 Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bütçeleri (2003)

Ek.3 Tablo: BDDK Başkan ve Üyeleri

Ek.4 Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (kuruluş, kanun değişiklikleri, IMF ile İlişkiler)

Ek.5 Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumların Personel Sayısı

Ek.6 Görüşmelerde Kullanılan Mülakat Formu I

Ek:7 Görüşmelerde Kullanılan Mülakat Formu II

Ek.8 Kurul Üyelerinin Meslek Dağılımları

Ek.9 Kamu İhale Kurulu Üyeleri

Ek.10 Şeker Kurulu Üyeleri

Ek.11 Telekomünikasyon Kurulu Üyeleri

Ek.12 Yönetişim Yaklaşımları

Ek.13 BDK İle İlgili Haber ve yazılardan seçmeler (2001-2003)

## GİRİŞ

Bu tez, insanoğlu için gelecek duygusunun kaybolduğu, son derece karamsar bir atmosferin her yeri kapladığı bir dönemde, bir ülkenin kendi siyasal rejimini ve devlet örgütlenmesini dönüştürme sürecine bakmaktadır. Dönüşüme yol gösteren, daha doğrusu dönüşümü tasarlayan, kurumlarını belirleyen ve programlayanlar, dünyanın en büyük gücü konumunda bulunan ABD emperyalizminin ve uluslararası şirketlerin egemen olduğu belli başlı uluslararası aktörlerdir. Söz konusu aktörlerin öncülüğünde gerçekleşen bu süreçte, yeni bir küresel yönetim arayışına bir yanıt üretmeye çalışan ve adına *yönetişim* denilen bir yaklaşım model alınmaktadır. Bu sihirli modelin ilk kerameti de bu noktayla ilgilidir: Siyasal iktidar ve devlet örgütlenmesini ulus-devlet ölçeğinde dönüştürürken, aynı zamanda, küresel ölçekte yeni bir iktidar aygıtının şekillenmesini de desteklemektedir. Bu özelliği ile yönetişim modeli, siyasal iktidar ve yönetim örgütlenmesinin her ölçeğinde (yerel-ulusal-bölgesel-küresel) aynı zamanda varolabilmek gibi bir iddiaya sahiptir. İkinci ve tamamlayıcı kerameti ise her bir ölçekte aynı biçimde varolabilme iddiasıyla ilgilidir. Bu nokta, katılım, açıklık, şeffaflık gibi tanımlayıcı özellikleri ile yönetişim modelinin demokrasi ile bağına işaret eder.

Bu çalışma, son 10 yıl içinde baş döndürücü bir hızla yaygınlaşarak genel kabul gören yönetişimi konu almaktadır; konu, siyasal iktidar sorunsalına odaklanarak irdelenecek ve bu yolla, yönetimin her düzeyinde yönetişimin demokrasiyi yerleştirdiği şeklindeki en temel iddianın sorgulanmasına çalışılacaktır.

Tezin odaklandığı ülke, Türkiye'dir. Türkiye'de yönetişimin kuruluşu, tasarım aşamasındaki bir küresel iktidar modeline uygun olarak, siyasal alan başta olmak üzere tüm toplumsal yapıyı değiştirme iddiasıyla gerçekleşmektedir. Bu, sadece yönetişim modelinin gücünden kaynaklanmaz; aynı zamanda, egemen sınıfın içinde bulunduğumuz konjonktürde, taviz vermeden ya da kitlelerin rızasını almaya gereksinim duymadan yönetebilme şansına sahip olmasından da kaynaklanmaktadır.

Tez çalışmasının temel önermesi, yönetişim modelinin, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla başta işçi sınıfını olmak üzere emekçi grup ve kategorileri (avantajsız konumdaki etnik gruplar, göçmenler, mülteciler, vb) bölüşüm ilişkilerine etki edebilecek güç kanallarından dışlayarak (ekonomiyi siyasetin etkisinden yalıtarak), toplumların

geleceğini sermaye sınıfının egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modeli olduğudur.

Bu önermeyi sınamak için izlenen çözümleme planında, ilk olarak, yönetişim modelinin, "ne" olduğu ortaya konulacak ve tarihsel koşullar dikkate alınarak, modelin üzerinde yükseldiği kuramsal ya da ideolojik temeller gösterilecektir. Sonra, yönetişim modelinin siyasal iktidar biçimini ve iktidar ilişkilerini çözümlemeyi sağlayacak bir kavramsal çerçevenin geliştirilmesi işine girişilecektir. Daha sonra, Türkiye örneğinde, geliştirilecek kavramsal çerçevenin de yardımıyla, yönetişimin dayandığı siyasal iktidar biçimi olgusal düzeyde tahlil edilecektir.

Yönetişim konusunda tez hazırlamanın nedenine birkaç cümle ile değinmek yararlı olabilir. Yeni bir konu olmasına rağmen yönetişim üzerine tez hazırlamanın başlıca nedeni, 1999 yılından beri hızla devam eden dönüşüm sürecinin gözlemlenen etkileridir. Dönüşüm süreci, gözle görünür bir biçimde eğitimden sağlığa birçok kamu hizmeti alanını etkileyen reformları ve devlet aygıtını tümüyle değiştiren düzenleyici reformları kapsamaktadır. Bu dönüşüm, her geçen gün yeni yapıları ve kurumlarıyla sanki bir resmi geçit sunmaktadır; yeniler eskilerin yerlerini sessizce ama seri bir biçimde almakta; ya da eski ile yeni yan yana bir süre birlikte yürümeye devam etmektedir. Siyasal alanda, siyasal algımızı oluşturan birçok kavram ve ilke ya yeni bir anlama kavuşarak değişmekte ya da tamamen ortadan kalkmaktadır. Bu tez, sessiz ve hızlı kabullenişi sorgulanır kılmak için, yönetişim modelinin rehberlik ettiği devleti yeniden yapılandıran reformların siyasal alanı nasıl dönüştürdüğü konusuna eğilmeyi hedeflemektedir.

Konu hakkında çalışmaya karar verildiği tarihte, yönetişim modelinin somut görüngüleri henüz ortalığı kaplamamıştı ve konunun Türkiye açısından önemi, itiraf edilmeli ki, ilk başlarda fazlasıyla sezgiseldi. Yani, uluslararası alanyazınında popülerleşen bir konunun yöntemsel olarak Türkiye'de nasıl ete kemiğe büründürüleceği sorusu, baş ağrıtan bir soru olarak duruyordu. Konunun Türkiye'deki ampirik dayanakları için, doğrusu, pilot uygulama düzeyinde olup henüz hiçbir derinlik kazanamamış olan Yerel Gündem Projesi kapsamındaki Kent Konseyleri dışında başka bir oluşum yoktu. Neyse ki, küresel krizler, Dünya Bankası ve IMF gibi aktörler tez çalışmasının imdadına yetişmekte gecikmediler! Tez çalışmasının sonuna gelindiğinde, bu kez de, ülkede, adında yönetişim olmayan pek az şey kaldı. Bu durum, yönetişim konusunu çalışmanın bir takım

olanaklarına olduğu kadar sınırlılıklarına da işaret etmektedir.

Araştırmacıya daha cesur ve deneysel bir çalışma ortamı sağlaması bakımından alanyazının henüz çok gelişmemiş olması, çalışmanın olanaklarından biri olmuştur. Fakat bu olanak aynı zamanda çalışmanın sınırlılıklarına işaret etmektedir; incelenen olgunun, henüz bir proje ve tasarım özelliği taşıyor olması, araştırmacının ayrıntılardan bütünlüğe ya da tersi bir çözümleme stratejisine başvurabilmesini zorlaştırmaktadır. Bu çalışma, hem ayrıntılarda rehbersiz kalmaktan, hem de somutun sonsuz çeşitliliğinde boğulmaktan kaçınan bir çözümleme stratejisini uygulamaya çalışmış, konunun sunduğu olanaklardan ise olabildiğince yararlanmıştır.

Tez çalışmasının en genel terimlerde benimsediği yöntemi ifade eden bu sözlerle şu kastedilmektedir: Öncelikle, yönetişim modelini, onu oluşturan unsurlara ayrıştırarak, her bir unsur için ayrıntılı denebilecek bir betimleyici çalışma tarzı benimsenmiştir. Bu çalışmada ağırlıklı olarak birinci el metinlere başvurulmuştur. Bu çalışma stratejisinin beklenen sonuçlarından birisi ele alınan konunun kuramsal çağrışımlarının mümkün olduğunca zengin bir biçimde ortaya çıkartılmasıdır. Eğer, ilgili alanyazınında mevcut yönetişim kuramları ile eleştirel bir hesaplaşmaya kalkışılacaksa ya da daha "ölçülü" bir ifade ile, bu kuramlarla yetinilmeyecekse, bu strateji uygulanmak durumundadır. Bu çalışmada, yönetişim modelinin her bir unsurunun ayrıntılı incelemesinin işaret ettiği kuramsal konular yeri geldiğince irdelenmiş, ancak bunların peşinden gidilmemiştir. Bu durumda, tez çalışmasının, siyaset ve yönetim kuramlarının (kaldı ki konunun kuramsal çağrışımları iktisattan ideoloji ve kültüre kadar uzanmaktadır) değerlendirilmesinden ibaret kalabileceği endişesi duyulmuştur. Üstelik, söz konusu değerlendirmenin, yeni bir siyasal iktidar biçimi olarak yönetişimi, kuramsal bir bütünlük içine yeniden yerleştirmeye hangi ölçüde hizmet edeceği de şüphelidir. İşte bu nokta, tez çalışmasını zorlu bir görevle karşı karşıya bırakmıştır; bu görev, yönetişim modelinin içeriden eleştirel bir kuramını geliştirme görevidir. Neyse ki, bu tez sözü edilen görevin tamamlandığı iddiasına sahip değildir; bu yönde deneme niteliğindeki adımların atılmasıyla kendisini sınırlandırmıştır. Bir giriş niteliğinde şimdilik şu söylenebilir: Bu çalışmayla siyasal iktidar çözümlemesinde ölçek sorununun ne denli tayin edici bir yere sahip olduğu gösterilmeye çalışılmıştır.

Bilindiği gibi, ölçek sorunu, özellikle küreselleşme tartışmalarında, ulusal sınırların belirsizleştiği tezi temelinde, yeni demokrasi teorilerinin bu soruna çözüm bulmaları gerektiği düşüncesi çerçevesinde tartışılmaktadır (David Held'in küresel demokrasi modeli

gibi). Dünyanın küçük bir 'köy' haline geldiği varsayımıyla, ulusal ölçek, bir anlamda sadece alt zemini tanımlayan bir faktör olarak gerekli ama yeterli olmayan bir koşul olarak kabul edilmektedir. Oysa, gelişmeler, ulusal sınırların sadece sermaye sınıfı için bir engel olmaktan çıktığını göstermektedir. Bu nedenle ölçek sorunu tartışmalarında, sürecin ideolojik boyutlarına ve sınıfsal sonuçlarına odaklanmak gerekmektedir. Tezin konusu gereği, demokrasi teorisi ile siyasal ölçekler arasındaki ilişkinin tartışılması zorunlu hale gelmektedir. Belli başlı demokrasi teorileri açısından bakıldığında, ulusal sınırların demokratik teoriye içkin olduğu görülmektedir. En azından modern demokrasi açısından bu böyledir. Hem demokrasi düşüncesinin kendisi hem de demokratik kurum ve kurallar, üstü örtük bir biçimde belli bir coğrafya parçasında, görece kapalı bir ulusal toplumda kurgulanmıştır. Öyle ki, katılım, demokratik meşruiyet, vatandaşlık, genel ve eşit oy hakkı, seçme ve seçilme hakkı ve buna benzer ilkeler, yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkiyi *belli bir ölçek* için tanımlamaktadır. Örneğin, modern demokrasi ya da temsili demokrasinin temsilî niteliği, ulusal devlet ölçeğine dayanır. Hiç şüphe yok ki, demokrasi teorisinde en önemli sınırlayıcı ya da üstü kapalı olan varsayım şüphesiz bundan ibaret değildir. Örneğin, *ulus*un dışından gelen insanların vatandaşlıktan ya da modern demokratik haklardan yararlanabilmeleri konusu, demokrasi teorisi bakımından sürekli gerilimlere neden olan sorun alanlarından bir diğeridir. Renan, ulusu, her gün tekrarlanan bir plebisit olarak tanımlıyor belki, ama bu plebisiter oylamaya o toprak parçasında yaşayan bütün insanların katılamadığı da bir gerçektir. Yine yaşam, bize, "demokratik" devletlerde, genel ve eşit oy hakkına sahip ve "ulusal coğrafyaya" ait olan kişilerin yanı sıra bir de bu demokratik haklardan yararlanamayan, çoğunlukla da o topraklara göçmen ve mülteci olarak gelen pek çok insanın bulunduğunu göstermektedir. Bu ve benzer örnekler, demokrasinin homojen bir toplum varsaydığı tezini de haklı çıkarmaktadır.

Yukarıda özetlenen çalışma stratejisi, çalışmanın planı hakkında da bir fikir vermektedir. Tezin birinci bölümünde, yönetişim modeli, "ne" sorusu etrafında, içeriden bir bakışla, unsurlarına ayrıştırılarak ve her unsurun ayrıntılı bir biçimde irdelenmesiyle incelenecektir. İnceleme, büyük ölçüde, uluslararası kuruluşların belgeleri üzerinden gerçekleşecektir ; zira, bu kuruluşlar, yönetişim modelinin hem kavramsal hem de ampirik düzlemde yaygınlaşmasına birinci derecede etkide bulunan aktörledir. Ayrıca, yönetişim modelinin getirdiği önemli bir yenilik olarak sunulan küresel yönetişim modeli üzerinde de durulacaktır. Küresel yönetişim tartışmaları, yönetişim modelinde siyasal iktidarın ölçeği

ile ilgili birçok önemli ipucu içermektedir. En çarpıcı olanı, önemi gün geçtikçe artan bir konu olan "ticaret hakkı"dır; "ticaret hakkı"nın anayasal hak olarak tanınması ve Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Sözleşmesine dahil edilmesi talebi öne çıkarılmaktadır. Daha sonra, farklı disiplinlere göre yönetişim yaklaşımları ve bunların kuramsal temelleri ele alınacaktır.

İkinci bölümde, yönetişimin siyasal iktidar biçiminin, doğası gereği demokratik değil oligarşik bir niteliğe sahip olduğu tezi; siyasal iktidarın merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimleri ile temellendirilerek tartışılacaktır. Yönetişimin antidemokratik bir karakter taşıdığı savına dayanak olarak, demokratik bir yönetimden demokratik olmayan bir yönetime geçiş sürecine ilişkin tarihsel örneklere, sözü edilen savı desteklemek üzere başvurulacaktır. Bunlar, eski Roma'da cumhuriyetten imparatorluğa geçiş süreci ve Fransız Devriminde cumhuriyetten imparatorluğa geçiş sürecini konu alan örnek olaylardır. Böylelikle, birinci bölümde ayrıştırılan ve derinlemesine betimlenen yönetişim modelinin unsurları, ikinci bölümde farklı bir kuramsal çerçeve içinde yeniden bütünleştirilecektir.

Üçüncü bölümde, önceki bölümde geliştirilen kavramsal çerçevenin ışığında, bağımsız düzenleyici kurumlar ekseninde, yönetişim modelinin Türkiye'de siyasal iktidar biçimi üzerindeki etkileri çözümlenecektir. Türkiye'de yönetişimin inşasının başlangıcı 1999 yılı olarak kabul edilmektedir; nitekim 1999 yılından sonraki her iktidar, devleti yönetişim modeline göre yeniden yapılandıran reformlar uygulamıştır. Çalışma, bu reformlar içerisinde düzenleyici reformları öne çıkarmaktadır. Çözümlemede kullanılacak veri seti, doküman ve belge incelemesi ile nicel ve nitel veri toplama tekniklerinin birlikte kullanıldığı saha çalışmasının bir ürünüdür. Düzenleyici reformlar kapsamında inşa edilen bağımsız düzenleyici kurumlarda görev yapan kişilerle yapılan derinlemesine görüşmeler ve kurumlarla ilgili her tür yazılı ve görsel belge, mümkün olduğunca sistematik bir biçimde irdelenecektir. Böylece, tez, olguların somut çözümlemesini gerçekleştirdikten sonra sona erecektir.

Nihayet bu çalışma, temel karakteri emekçi sınıfları siyasal alandan yalıtmak olan yeni bir iktidar modelinin parlamakta olan yaldızlarından birkaçını söndürebilecekse, amacına ulaşmış olacaktır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

# YÖNETİŞİM MODELİNİN İNŞASI VE GELİŞİMİ

70'lerin sonlarında Anglo-sakson coğrafyalarda saldırgan bir iktidar pratiği sergileyen yeni-sağcılık, 1989'da Sovyet Bloku'nun çökmesinin ardından dünya çapında yeni bir düzenin inşasına yöneldi. Tasfiyecilik yerini yeniden inşaya, dışlayıcı saldırganlık yerini içerici düzenlemelere bıraktı. Kapitalist sermaye birikiminin yayılmacı evresine koşut gelişen bu yönelim, Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) önderliğinde yol aldı ve hızla genelleşti. İçerici düzenlemelerin yönetim biçimi konusundaki farklı adlandırmaların rekabeti uzun sürmedi; "demokratikleşme", "küçük devlet", "piyasa dostu devlet" gibi kavramsallaştırmaların arasından sıyrılan bir kavram etrafında büyük bir oydaşma gerçekleşti. Bu kavram dilimize "yönetişim" şeklinde tercüme edilen *governance*'dır[1].

Yönetişim kavramının hızlı yükselişinde "söyleyene değil söyletene bak" sözünde ifadesini bulan kimi etkenlerin rol oynadığı bir gerçektir. Bu noktada, 1990'lar boyunca, Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF[2]), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP[3]) gibi uluslararası kuruluşların belirleyici bir rolünün olduğu rahatlıkla söylenebilir. Bu kurumlar, sadece insanların ve ülkelerin yaşamlarını değil, akademik çalışmaların gündemlerini ve kavramlarını da büyük ölçüde belirlemektedir. Yine de yönetişim kavramının sihrini sadece bu faktörle açıklamak, kavramın anlaşılmasını perdeleyecektir. "Küçük" ya da "piyasa dostu devlet" kavramlarıyla kıyaslandığında yönetişim kavramı, siyasal iktidar sorununu siyasal egemenliğin ulus-devlet ölçeğinden bağımsızlaştırmak gibi bir üstünlüğe sahiptir. Bu açık bir üstünlüktür; zira sermaye birikiminin günümüzdeki güzergâhına tekabül eden bir düzenleme ancak bu şekilde mümkün olabilir. Siyasal düzenlemenin her ölçeğini (yerel, ulusal, bölgesel, küresel) ve

[1] Yönetişim sözcüğü, kimi itirazlara karşın, kullanımı hızla yaygınlaşarak Türkçeye yerleşmiştir. *Governance'ın "*yönetişim" olarak çevrilmesi, Türkçenin semantik özellikleri ile uyumlu görünmektedir. Yönetimi, devlet dışındaki aktörleri kapsayacak şekilde, yani "birlikte yönetme" anlamında değiştirme iddiasını ileri süren bir sözcük kavram olduğu düşünüldüğünde çevirinin isabetli olduğu görülecektir. Ayrıca, sözcüğün İngilizcede de herhangi bir ideolojik çağrışıma sahip olmaması, korunmuştur. Çeviri, Türkçede ortak yapılan eylemler için kullanılan işteş fiillerden türetilen adlardan yararlanmaktadır: Örneğin, öpmek tek yönlü bir eylemken, öpüşmek karşılıklı bir eylemdir, aynı şekilde iletme tek yönlü iken iletişim birden fazla aktör arasındaki bir eylemi ifade eder.

[2] Uluslararası Para Fonu, günlük dilde ve yazı dilinde genellikle kurumun ingilizce kısaltması olan IMF olarak kullanılmaktadır; tezde çok sayıda kısaltma kullanıldığı için, bir karışıklığa yol açmamak adına IMF kısaltması kullanılacaktır.

[3] Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının kısaltması olarak UNDP kullanılacaktır; nedeni, yukarıdaki dipnotta belirtilen gerekçeyle aynıdır.

her birimini (topluluk, kurum, devlet, ulus ötesi oluşumlar) kapsayan bir adlandırma olması nedeniyle, kullanımı itibarıyla son derece esnek, içeriği itibarıyla da aynı ölçüde kaygan ve değişken bir kavramdır.

Yönetişim kavramı altında, hem farklı sosyal bilim disiplinlerinden beslenen bir kuramsal inşa etkinliği hem de somut uygulamalar söz konusudur. Son derece olağan olan bu durum, kavramla olgu arasındaki ilki lehine yaşanan eşitsiz gelişme hızından dolayı kimi önemli yöntemsel sorunlara da yol açmaktadır. Şöyle ki; yönetişim kuramları, kuram olması nedeniyle belli ön kabullere yaslanan belli önerme ve öngörülere sahiptir. Ne var ki, bu kuramsal çabaların inceleme nesnesi henüz bütün unsurlarıyla oluşmuş değildir. Somut uygulamaların çözümlemesi söz konusu olduğunda ise bu kez yukarıdaki zaafa sahip kavramsal çerçeveye bir tür ideal-tip statüsü verilmektedir. Sonuçta olanla olması gerekenin karıştığı bir alanyazını söz konusudur.

Kavramın esnek ve kaygan karakterine ve alanyazınında hüküm süren toz bulutlarına rağmen (belki biraz da bu yüzden), bu tez çalışmasının konusu yönetişimdir. Bu konunun neden çalışıldığı ise çalışmanın temel tezlerinde saklıdır: İlk olarak, yönetişim kavramı sadece retorikten ibaret bir şey değildir; yeni bir siyasal iktidar modelidir. İkinci olarak, modelin içerici düzenleme kapasitesi, işçi sınıfının sınıf kapasitesiyle ters orantılıdır. Yeni bir siyasi iktidar modeli olarak yönetişim, işçileri bir sınıf olarak dışlarken birey olarak belli *ilişki ağlarıyla* içermekte ve bu yolla yeni bir devlet ve toplum ilişkisini kurumsallaştırmaktadır.

Yeni bir olgu ve kavram üzerine çalışmanın sahip olduğu olanaklar kadar ortaya çıkardığı kimi kısıtlardan da söz etmek gerekmektedir. Yukarıda da kısaca değinildiği gibi, bu kısıtların başında yönetişim alanyazını gelmektedir; olanla olması beklenenin iç içe geçtiği bir karmaşa söz konusudur. Bu durum sadece yönetişime olumlu bakanlar açısından değil eleştirel bakanlar açısından da geçerlidir. Bir yanda yönetişimi tamamlanmış ve hatta tartışmasız bir oluşum olarak ele alan çalışmalar, diğer yanda ise olması gereken bir öneri demeti şeklinde ortaya koyan çalışmalar bulunmaktadır. Tüm bu karmaşanın ayıklanabilmesi için, kavramın gelişme izleğini ortaya koymaya yönelik, kimi zaman sıkıcı olmayı göze alan bir alanyazını değerlendirmesi kaçınılmaz görünmektedir. Alanyazının bu özelliği kimi olanaklar da sunmaktadır; kavramsal taşların yerli yerine oturmamış olması, araştırmacının alanyazını karşısında edilgen ve aktarıcı bir konuma sürüklenmesini de engelleyebilmekte ve daha özgür olması noktasında cesaretlendirebilmektedir.

Yönetişim kavramı etrafında geliştirilen yaklaşımlar, 1970'lerin ikinci yarısında başlayan kapitalist devlet krizine, yönetişim modeli ile teorik düzeyde sosyal bilimler alanının bir yanıt verdiği savunmaktadır. Yönetişim yaklaşımının tarihsel olarak çok avantajlı bir dönemde ortaya çıktığı ve gelişimini belli ölçülerde bu avantaja borçlu olduğu söylenebilir. Dönemsel avantajın ilki 1989'da sosyalist blokun dağılmasıdır. İkincisi ise, 1970'lerin ortalarından itibaren kapitalist devletin içine girdiği kriz olgusudur. Bu olgu, demokrasinin meşruiyet ve temsiliyet krizi gibi kavramsallaştırmalarla sınıflar mücadelesine dayanan "siyasal" alanın krizidir. Daha somutta ise özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerde II. Dünya Savaşı sonrasında benimsenen kalkınma anlayışına dayalı "refah devleti" modelinin krizidir. Sosyal harcamaların azaltılması, kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi ve işten çıkarmalar, söz konusu krizin alternatifsiz reçeteleri olarak kısa zamanda geniş bir uygulama alanı bulabilmiştir.

Yönetişim kavramının kısa zamanda kat ettiği yolu anlamak bakımından 1980'lerde düşünce ortamına hâkim olan anlayışın devlete atfettiği genel özellikleri hatırlamak yararlı olabilir. Buna göre, kamu yönetimi "aşırı harcamalarıyla" sicili parlak olmayan bir alanı ifade ederken; kamu iktisadi teşekkülleri fazla istihdam ve verimli olmayan üretimi; temsili demokrasinin kurumları değişimlere yanıt üretemeyen hantal bir siyasal sistemi; ve nihayet bürokrasi siyasa yapma sürecinde oldukça katı ve kendi çıkarını düşünen köhne bir yapıyı temsil etmekteydi. Negatif devlet algısının alternatifsiz addedilen düşünce ortamına doğan yönetişim yaklaşımı ikili bir avantaja sahipti: İlk olarak, negatif devlet algısını kendi yaklaşımının gerekçesi ya da ön kabulü olarak benimsediği için sermaye sınıfı lehine bir yanıt üretmenin avantajına sahipti. İkinci olarak, devletin olumsuzlanmasının bir başka türü olmadığı için tarafsız ve saf, teknik bir öneri gibi görünme avantajına sahipti.

Yönetişim yaklaşımı, her ne kadar liberal teorinin temel tezlerini içerse de söylem düzeyinde tarafsız ve siyasi ve ideolojik olmayan bir özellik sergilemektedir. Söylemdeki bu yenilik, amacı ne olursa olsun, onu, 80'lerin neoliberal politikaların günahlarından korumakta ve sol düşünürlerin ilgisini çekmekte çok işe yaramıştır. Sözcüğün, başlangıçta herhangi bir ideolojik tınıya sahip olmaması, sihirli bir sözcük haline gelmesine yardımcı olmuştur.[4]

[4] Türkiye'de kavramın ilk savunucuları arasında sosyal demokratlar gelir. Eşitlerlerararası, hükümet dışı kuruluşların yönetime ortak olması vb. gibi birçok kavram ve söylem, bu çevrenin 70'lerdeki belediyecilik deneyimlerine paralellik kurmasına yol açmıştır.

Yönetişim kavramı, bir çeşit şemsiye gibi bir dizi kavramı kapsamaktadır. Bunlardan biri son yıllarda uluslararası ilişkiler alanyazınında öne çıkan karşılıklı bağımlılık kavramıyla ilişkilidir. Yönetişim, örgütler, kurumlar ya da aktörler arasında karşılıklı bağımlılık esasına dayanan bir eşgüdümleme biçimi olarak karşımıza çıkar. İlişki ağı (network) biçimindeki yönetişim anlayışını incelerken ilerde daha ayrıntılı göreceğimiz gibi, eşgüdüm, yönetişimin içerdiği bir başka anlamla ilişkilidir: eşitlerarasılık. Yönetişim, devlet ve toplum arasındaki ilişkiyi eşitlerarası ve karşılıklı bağımlı bir ilişki olarak görmektedir. Bu noktada, yeni-sağın 1980'lerin başlarındaki "negatif devlet" anlayışından farklılaşır. Yönetişim yaklaşımında "devlet" negatif bir anlama sahip değildir. Yönetişim modeli, yöneten ve yönetilen karşıtlığı biçimindeki bir devlet-toplum karşıtlığını reddeder. Bunun yerine, eşit statüde, karşılıklı bağımlılık içeren bir "birlikte yönetim"den söz eder. Devlet aygıtının yönetilmesi, sadece hükümetle sınırlı bir konu olarak görülmez; yönetişim yaklaşımı, hükümetin yanı sıra hükümet dışı aktörlerin de eşit statüde katılımına imkan vermektedir.[5]

İşaret edilen bir diğer kavram "özörgütlenme"dir. Yönetişim kavramı toplumun örgütlenmesi bakımından, kendi kendine örgütlenmeye gönderme yapmaktadır. Artık "merkezsiz toplum" içinde yaşadığımızı söyleyen Niklas Luhmann'ın görüşleri ve çalışmaları, siyasal sistemin de merkezsiz olabileceği yönündeki düşünceleri beslemiştir.[6] Bu yaklaşıma göre, "piyasa" hem bir öz-örgütlenme biçimi hem de karşılıklı bağımlı faaliyetler alanı olarak kavranmakta ve kendi kendine varlığını sürdürebilen bir sistem şeklinde görülmektedir.

Yönetişim sözcüğünün yüklendiği bu alt anlamlar, ilerde ele alınacağı gibi, Alman sosyolojisinin 1970 ve 1980'lerdeki katkılarına çok şey borçludur. Yönetişim kavramının anlamı açımlanırken, bir gemide "dümen tutma" anlamına gelen "steering" sözcüğüne çok fazla atıf yapılır. Hatta yönetişim modelinde devletin rolü tayin edilirken, "devlet kürek çekmez, dümen tutar" şeklindeki edebi anlatımlara da sıkça rastlanır. "Steering" ile devlet arasında kurulan bu ilişki, muhtemelen çağdaş Alman Sosyolojisinden kaynaklanmaktadır. Almancada "steuerung" sözcüğünün sosyolojideki anlamı "denetim"dir. Kavram ilk kez, hükümetlerin toplumsal alanı kendi iktidar alanına dahil edebilme yeteneğine atıfla

[5] Rhodes, R.A.W (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV (652-667); Pierre, Jon (2000) "Conclusion: Governance Beyond Strenght", *Debating Governance* içinde, s.241.vd.

[6] Luhmann'ın geliştirdiği "autopoietic" (kendini yeniden üretebilen) sistem yaklaşımı etkili olmuştur. Jessop, Bob (2001) "The Governance of Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance", www.lancaster.ac.uk/sociology/soc014rj.html [erişim tarihi: 7.10.2002]

kullanılmıştır. Bu içeriğiyle "steuerung", "piyasa" kavramına rakip olarak görülmüştür; Kaufman, 1985 tarihli çalışmasında "steuerung"u, "davranışların başarılı bir şekilde eşgüdümlenmesi" olarak yeniden tanımlayarak, kavramın gelişimine önemli bir katkı yapmıştır. "Steuerung" kavramının anlamı genişledikçe analitik özelliği gerilemiş, kimi zaman bir davranış tarzı, kimi zaman bir süreç kimi zaman da sistemin işlevsel bir yönünü vurgulamak amacıyla kullanılmıştır.[7] Yönetişim kavramının yönetme tarzı noktasındaki açılımı konusunda da görüldüğü gibi, yönetişim kavramının hızlı yükselişi, farklı mecralarda geliştirilen kimi kavramları bünyesine dahil edebilmesiyle de ilgili olsa gerektir.

Yönetişim sözcüğünün kökleri Ortaçağ Avrupa'sına kadar uzanmaktadır; eski İngilizce ve Fransızcada "hükümet" ya da "egemenlik" anlamında kullanılmaktadır.[8] Günümüzde ise sözcük adeta yeniden yaratılmıştır[9]; yeni içeriğiyle yönetişim, "yönetme tarzı", "toplumsal eşgüdümleme tarzı/biçimi" anlamlarına gelmektedir.

Yönetişimin öne çıkan anlamlarından biri "hükümet olmadan yönetme"[10]dir. Yönetişimin işaret ettiği bu yeni yönetim biçiminin iddiası, bürokrasideki hiyerarşi yerine *eşitlerarası ilişki*yi, yöneten-yönetilen ayrımı yerine de *birlikte yönetme* ilkesini öne çıkarmaktadır. Yönetişimi bu anlamı, yönetişim ile yönetim ya da hükümet arasındaki köklü anlam farklılığının bulunduğu iddiasının temelini oluşturmaktadır.[11] Buna göre, hükümet, formel ve yasal işlemler ve süreçleri anlatırken, yönetişim gayriresmi (enformel) ilişki ağlarına dayalı bir yönetim biçimini ifade etmektedir.[12]

Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütününü gösteren bir kavramdır. Uluslararası kuruluşlar, siyaset (politics) ile siyasayı (policy) çok kesin bir biçimde birbirinden kopardığı için; devlet aygıtının işleyiş biçimi, karar alma mekanizmaları, kamu politikasıyla ilgili her şey, bir tür mühendislik işi olarak gösterilmektedir. Bu çerçevede,

---

[7] *Bkz*. Kooiman, Jan (2003) *Governing and Governance*, Londra: Sage Pub.

[8] Sözcük eski İngilizcede, (14. yüzyılda), egemenliğin kullanılması, denetim ve yönetim anlamında kullanılmıştır. *Bkz*. *Random House Webster's*, 1992. Fransızca karşılığı "gouvernance" olan sözcük eski Fransızcada ki kökeni 15. yüzyıla dayanır, yönetim anlamında kullanılmıştır. *Bkz*. *Nouveau le Robert*, 1995.

[9] Jessop, Bob (1998) "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development", *International Social Science Journal*,155.

[10] Rosenau, James N (1992). "Governance, Order, and Change in World Politics", J.N. Rosenau and E.O. Czempiel (eds*.), Governance without Government: Order and Change in World Politics* **içinde**, Cambridge: Cambridge University Press.

[11] Rosenau, (1992 "Governance, Order, and Change in World Politics"; ve aynı yazarın "Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability", *IPG*, No.3, s.13.

[12] Rosenau, James N. (2003) "Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability", *IPG*, No.3 (11-29).

özelleştirme, ademi merkezileşme, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu yönetiminin şirket gibi yönetilmesi, düzenleme, denetim gibi değişimler de siyasa alanına ait olarak kabul edilmektedir. Bu noktada, yönetişim modelinin devlet aygıtından tasfiye ettiği ve yeniden kurduğu ya da geliştirdiği yapılara bakılabilir. Örneğin, ademi merkezileşme, özelleştirme, piyasalaştırma politikaları, devlet yapısında tasfiye edilenleri ve tasfiye sürecini betimler; buna karşın düzenleyici politikalar, yönetişimin yeni kurallarını ve kurulmakta olanı anlatır.

Yönetişim kavramı, görüldüğü gibi, tarz, biçim ya da süreci ayrı ayrı ifade edebildiği gibi bazen de bunların tümünü birden içerebilemektedir. Bu tür esnek kullanımların temel kavramların popülerleşmesine sunduğu semantik katkı, bütünlüklü bir kuramın inşası noktasında zaafa dönüşürse de, son yıllarda "yönetişim teorisi" geliştirme çabalarının ilgili yazında hız kazandığı görülmektedir.[13]

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında topluca ele alınacak olan bu çabalar hakkında bir ön belirleme yapmak gerekirse şu söylenebilir: Yönetişim teorilerinde her ne kadar yönetim konusu, devlet, sivil toplum ve piyasa aktörlerinin birlikteliği şeklinde sunuluyor olsa da, bu üçlü içinde ağırlık merkezinin "sivil toplum örgütlerine" verildiği söylenebilir. Devleti merkeze alan yönetişim çalışmaları, daha çok "düzenleyici devlet" yazınına kaymış görünmektedir. Yönetişim mekanizmalarını mikro (yerel), mezo (ulusal) ve makro (küresel) ölçekte birbiriyle ilişkilendirerek tanımlayan çalışmalar 'küresel yönetişim kuramı' başlığı altında geniş bir yazın oluşturmuş durumdadır. Küresel yönetişim yazınında, şimdilik olandan çok olması gereken bir yapının analizi ve çözümlemesi yapılmaktaysa da, öngörülen modelin kurucu unsurları olmaya namzet kimi mekanizmaların varolduğu da sır değildir.

Yönetişim kavramının baş döndürücü yükselişinde DB ve BM gibi kuruluşların katkısı, tek başına incelenmesini gerektirecek kadar önemlidir. Bu katkılar içinde DB'nın ayırt edici bir yere sahip olduğu belirtilmelidir. Yönetişim kavramının bugünkü anlamıyla en etkili ilk kullanımı DB'nın 1989'da yayımlanan bir raporunda yer almıştır. DB, izleyen yıllarda sadece kavramı geliştirmekle kalmamış, siyasa yönelimli projeler aracılığıyla uygulama ayağına da katkı sunmuştur. DB'nın kavrama gösterdiği ilgi kalkınma sorunuyla kurduğu nedensellik ilişkisi çerçevesinde anlam kazanmıştır. Buna göre kalkınma iyi

[13] James Rosenau, John Pierre ve Guy Peters, R. Rhodes ve Jan Kooiman yönetişim teorisi inşasında öne çıkan isimlerin başında gelir.

yönetişimle mümkündür ve üçüncü dünya ülkelerinin içinde bulunduğu kalkınma krizinin en önemli nedeni de çözüm bekleyen "yönetişim krizidir".

Kavramın geliştirilmesinde DB'yi İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve BM izlemektedir; bu kuruluşlar da yazın ve uygulama alanında önemli katkılar sunmuşlardır. UNDP'nin 1992 yılında başlattığı Yerel Gündem 21 Programı, yerel yönetişim mekanizmalarının geliştirilmesi ve yaygınlaşması bakımından dikkate değer bir çalışmadır. OECD ise 1998 yılında "Düzenleyici Reform Programı" adı verdiği bir programla, kamu yönetiminde ve diğer stratejik sektörlerde devlet aygıtının yeniden yapılandırılmasını sağlayacak yönetişim mekanizmalarını geliştirmiştir.

Yönetişim kavramı, akademideki disipline bağlı bölümlenmeleri yatay kesen bir kavram olarak hızla ekonomiden sosyolojiye, siyaset biliminden uluslararası ilişkilere pek çok disiplini etkisi altına almıştır. Böylelikle, kavram, farklı disiplinlerden gelen yaklaşımlarla da zenginleşmiştir. Disiplinler üstü bir etkiyle çok disiplinli beslenme kanallarına sahip olan yönetişim kavramının bu ayrıcalığını tartışmak, hem bilgi kuramları dehlizlerinde gezinmeyi hem de somut durumun çözümlenmesini gerektiren ve başlı başlına ayrı bir çalışmanın konusu olmayı hak eden bir kapsama sahiptir. Burada sadece, yönetişim kavramsallaştırmasının tek bir disiplinin tekelinde yer almadığını, farklı disiplinlerden beslendiğini, tam da bu yüzden her disiplin üzerinde benzeştirici etkilerde bulunduğunu vurgulamak yeterli olacaktır.

Şimdi yönetişim alanyazınının karmaşasını gidermek amacıyla kavramın uluslararası kuruluşların mecrasında izlediği gelişme seyrine değinilecektir. Sonra küresel bir iktidar modelinin mekanizmaları ile bu yapının ilkelerinin ele alınacağı altbölümde, kavramın gelişme kanalları ayrı ayrı ele alınacaktır. Yönetişim alanyazınının yukarda sözü edilen karmaşıklığı nedeniyle, böyle bir yola başvurmak kaçınılmaz olmuştur. Daha sonra, yönetişim modelinin beslendiği kuramlar ve geliştirilen farklı yönetişim yaklaşımları, belli bir tasnife tabi tutularak ele alınacaktır.

### *1.1. Uluslararası Kuruluşlara Yolculuk: "Negatif Devlet" Anlayışından "Girişimci Devlet"e.*

II. Dünya Savaşından sonra kurulan ve Bretton Woods kurumları diye bilinen DB ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar, Soğuk Savaş sonrasında üçüncü dünya ülkeleri üzerindeki etkilerini iyiden iyiye arttırmışlardır. Eski sosyalist ülkelerin, dünya kapitalist sisteminin bir parçası haline gelmesi, bu kuruluşların rehberliğinde gerçekleşmiştir. ABD'nin doğrudan denetiminde bulunan bu kuruluşlar, kredi ve borç mekanizmalarıyla bağımlı ülkelerde devlet aygıtının yeniden yapılandırılması üzerinde de belirleyici olmuştur.

DB, IMF gibi kuruluşların üye ülkelerin devlet ya da iç politikalarına müdahale etmesi, kendi kuruluş anlaşmalarında yasaklanmıştır; buna karşın, 90'larda, IMF ve DB, kendi kurallarını ihlal eden uygulamalara girişmişlerdir. "Doğru siyasete sahip olmak doğru siyasaya sahip olmaktan farklıdır"[14] düşüncesinden hareketle, siyaset ile siyasa (policy) arasında çektikleri kalın set sayesinde, devletin neredeyse tüm faaliyet alanları "siyasa alanı" biçiminde tanımlanmış, siyaset ise sadece rejime ilişkin bir kavram şeklinde sunulmuştur. Böylece siyasa alanı, bölüşüm ilişkilerinin yapı ve süreçlerini kapsamasına ve bu nedenle de siyasal bir alan olmasına rağmen, bir tür teknik-mühendislik alanı gibi takdim edilerek, sınıflar mücadelesinin etkilerinden yalıtılmaya çalışılmıştır.

Siyasa ile siyaset arasındaki bu ayrıma dayanarak, otokratik bir hükümette olduğu kadar demokratik hükümette de aynı yapısal uyarlama siyasalarının benimsenebileceği ve başarılı sonuçlar vereceği savunulmuştur. Uygulamada; 90'ların başından itibaren borç isteyen ülkelerde kamu sektörü reformları birbirine benzer biçimlerle gerçekleştirilmiştir. Borçlu ya da üye ülkelerin böyle bir yaklaşımı kabul etmesiyle, bu ülkelerin iç politika ve iktisadi yönetimleri, uluslararası kuruluşlarca izlemeye alınmıştır. Bu da, söz konusu ülkelerin çok yönlü bilgilerinin uluslararası kuruluşların elinde toplanması sonucunu doğurmuştur. Ülke bilgisi üzerindeki hâkimiyet, siyasi denetimin pekişmesi ile birlikte gelişmiştir. Bu noktada, söz konusu ülkelerin, iç politikalarına dışarıdan müdahale edilmesine neden rıza gösterdiği sorulabilir. Bu soruya dönemin koşullarından yola çıkarak birkaç neden gösterilebilir[15]:

[14] Goran Hayden'dan aktaran Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, Vo.21, No.5, s.798.
[15] Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance" s.798-799.

İlki, hiçbir meşruiyeti olmayan bazı "parya" yönetimlerin idaresi altındaki ülkelerin varlığı ile ilgilidir. Kamboçya'da Pol Pot, Haiti'de Jean Claude Duvalier ve Uganda'da Idi Amin, Orta Afrika İmparatorluğu'nda Jean-Bédel Bokassa, bu tip ülkelere verilebilecek örneklerdir.

İkincisi, Sovyet Bloku'nun çözülmesi ile ilgili olabilir: Çözülmenin ardından dünya kapitalist sistemine entegre edilmeyi bekleyen çok geniş ve bakir, ama güçsüz bir ülkeler coğrafyası ortaya çıkmıştır. Entegrasyonun siyasal boyutu "demokratikleştirme" adı verilen reformlarla sürdürülmüş; çok partili, bir temsili demokrasinin kurumsal çerçevesi uluslararası kuruluşların yönlendirmesiyle oluşturulmuştur. "Demokratikleştirme" paketleri, kapitalist sisteme geçiş sürecindeki ülkelerin iç politikalarına dışardan yapılan müdahaleye belli bir meşruiyet kazandırmıştır. Nitekim, uluslararası yatırımcılar ve kredi kuruluşlarının ısrarları sonucunda Çin, Kuzey Kore, Küba, Libya ve Irak hariç, pek çok ülke bu yaklaşımı kabul etmiştir.

Üçüncüsü, devlet dışı aktörlerin ulaştığı etki alanı ile ilgili olabilir: Pek çok ülkede siyasal manzarayı değiştirecek ölçüde geniş bir etki alanına kavuşmuşlardır. BM sisteminin örgütleri ve Washington temelli mali kurumlar, uluslararası sivil toplum kuruluşları, *Shell* ve *Citibank* gibi çok uluslu şirketler ve *BBC* ve *CNN* gibi küresel medya kanalları, eskiden hükümetlerin arka bahçesini oluşturan meselelere doğrudan nüfuz etmeye başlamışlardır.

Son olarak, BM'nin bazı ülkelere müdahale etme kararı alması ile ilgilidir: 90'larda, Somali, Eski Yugoslavya ve Rwanda'da, çatışmanın sürdüğü ortamlara acil müdahale kararları alan BM'nin bu yöndeki kararları ve uygulamaları devletlerin iç politikalarının sorgulanmasına kapı aralamıştır.[16]

Bu gerekçelerin, bir ülkenin iç işlerine müdahale etme kararını meşrulaştırmaya yeterli olup olmadığı tartışması bir tarafa bırakılırsa, DB, IMF gibi kuruluşların ülkelerin iç politikalarına müdahale etmesini kolaylaştırdığı ortadadır. Artık bu tarihten itibaren, bu kuruluşlar açısından, ülkelerin kalkınmadaki önceliklerini izleme ve sorgulama bir kural haline gelmiştir.[17] Bu gelişmeler, alanyazında "yakınsama" (convergence) ve karşılıklı bağımlılık" gibi kavramlaştırmalarla meşrulaştırılmaktadır.

Bağımsız bir ülkenin iç siyasetinin, uluslararası politikanın dolaysız müdahale alanlarından biri haline gelmesi olgusu ihmal edilerek, yönetişim yaklaşımı ve modelinin

[16] BM bu yaklaşıma "egemenlik sorumluluktur" diyordu.

kısa süre içinde kat ettiği mesafeyi açıklamak pek mümkün görünmemektedir. Bir ülke, DB ile bir kredi anlaşması imzaladığında, birçok alanda uyguladığı politikanın takip ve sorgusunu da DB'nın denetim erkine bırakmaktadır. Bu durumda ise iktidar alanında yaşanan bu kaymanın nasıl akılcılaştırılacağı sorusu gündeme gelmektedir. Yönetişim söyleminin, sözü edilen süreci akılcılaştıran bir etkiye sahip olduğu açıktır; uluslararası kuruluşlar, yönetişimin özelleştirme, düzenleme vb. gibi mekanizmaların yanı sıra çok güçlü bir yönetişim söylemini de geliştirmişlerdir. Çoğu zaman, söylemin cazibesi ve perdesi nedeniyle, bu mekanizmalar farkedilmeyebilmektedir. Uluslararası kuruluşların konu hakkındaki görüşlerine geçmeden önce, bu kuruluşlarla ilgili birkaç noktayı vurgulamak faydalı olacaktır:

- Belli başlı uluslararası kuruluşlar, yönetişim kavramının ve modelinin düşünsel inşasında etkili olmuştur. DB'nın kalkınma raporları ve yönetişimle ilgili raporları; BM'nin Küresel Yönetişim Komisyonu Raporu (1995) ile Milenyum Deklarasyonu (2000) ; ve OECD'nin Düzenleyici Reform Raporu (1997); yönetişim modelinin geliştirilmesinde ilk akla gelen belge ve raporlara örnektir.

- Belli başlı uluslararası kuruluşlar, yönetişim modelinin uygulanmasında etkili olmuştur. Örnek olması bakımından, 1992 Rio Zirvesi'nden sonra uygulanmaya başlanan UNDP'nin Yerel Gündem 21 Programı, OECD'nin 1997 yılında kabul ettiği Düzenleyici Reform Programı ve DB'nın uyarlama kredilerinden söz edilebilir.

- Belli başlı uluslararası kuruluşlar, küresel düzeyde yönetişimin inşasında baş aktör olma mücadelesi içerisindedir. Her kuruluş, kendi yetki alanlarını genişletme uğraşı içerisindedir. 1999 yılında DB Başkanı Wolfensohn tarafından sunulan, uluslararası kuruluşlar arasındaki işbölümüne yer veren *Küresel Yönetişim Matrisi*; IMF'nin uluslararası finans yapısını belirlemeye dönük çalışmaları; DTÖ'nün Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), Fikri Mülkiyet Haklarının Ticaretle Bağlantılı Boyutlarına İlişkin Anlaşma (TRIPS), Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirlerine İlişkin Anlaşması (TRIMS); dünya devletlerinin yüzde 99'unu temsil etme kapasitesiyle evrenselleşen BM, düzenleyici reform programı konusundaki çalışmalarıyla öne çıkan OECD, ulusüstü bir siyasal yapılanma örneği sunan ve bu anlamda ilk deneyim olan AB, söz konusu alanda söz sahibi olmaya aday kuruluşların başında gelmektedirler. Bunların yanı sıra, küresel iktidar tasarımında etkili olan diğer uluslararası ve küresel yapıları da unutmamak gerekir: 7'ler Grubu, Dünya Ekonomik Forumu (WEF), devlet

[17] Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance..." s. 800.

dışı kuruluşların ve özellikle dünyanın önde gelen şirketlerinin katılımını sağlayan BM- Küresel Sözleşme (*Global Compact*), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Uluslararası Ticaret Odası (ICC) gibi kurumlar örnek verilebilir.

Bu kuruluşlar, yönetişim kavramının gerek inşasında gerekse uygulanmasında belirleyici bir ağırlığa sahiptir. Yukarda vurgulanan iki nokta, DB, BM, OECD gibi kuruluşların yönetişimle ilgili programları ve reform önerileri incelenmeden, konunun tam olarak anlaşılamayacağını göstermektedir. Aralarındaki rekabet dikkate alındığında, uluslararası kuruluşların geliştirdiği yönetişim modelleri arasında bir farklılıktan söz edilebilir mi? Aralarındaki farklılıklar, bir bütünün işlevsel parçaları şeklinde midir, yoksa kendi iç bütünlükleri olan çelişkili modeller şeklinde midir? Bu kuruluşlar yönetişim modellerini hangi kanallarla uygulamaktadır? Bu kanallar ya da araçlar, bir ülkenin siyasal yapısında hangi tür kurumsal değişiklikleri öngörmektedir? Bu sorular, kuruluşların yönetişim yaklaşımları yakından incelendiği taktirde açık bir yanıt bulabilecektir.

Aşağıda çözümleme stratejisi olarak söz konusu kuruluşlar tek tek ele alınacak ve sonuçta yukarıdaki sorular ekseninde toplu bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

### 1.1.1. Modelin İnşasında Yetkin Bir Usta: Dünya Bankası

DB'nın yapısal uyum kredileri aracılığıyla pek çok azgelişmiş ülkenin ekonomik ve siyasal yapısını şekillendirdiği bilinmektedir. 1989'dan itibaren ise DB ile birlikte diğer uluslararası kuruluşların da benzer, hatta aynı siyasal ve ekonomik yaklaşımı benimsedikleri görülmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren söz konusu kuruluşların dünya kapitalist sistemini yönlendirmedeki etkileri, ulusal devletlere kıyasla büyük ölçüde artmış, ve daha önce hiç olmadığı kadar güçlü bir konuma gelmişlerdir. DB, yönetişim yaklaşımını, bu ortamda geliştirmiştir ve 1990'ların dünyasında başat olan bir yönetim ve iktidar yapılanması anlayışının temsilcisi olmuştur.

DB'nın yönetişim yaklaşımının ilk izleri, 1989 *tarihli Aşağı Sahra Afrikası: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye* adlı raporuna uzanmaktadır.[18] Bu raporda, yönetişim, Aşağı Sahra Afrikasında, ekonomik krizden bir çıkış yolu olarak gösterilmektedir. İktisadi krizlerin iktisadi reçetelerle çözülmesi yönündeki geleneksel DB yaklaşımı bu raporla birlikte farklılaşmış ve ilk kez bir iktisadi kriz ve kalkınma sorunu, yönetişim sorununa

[18] *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (1998); ayrıca bkz: DB (1994) *Governance,* World Bank: Washington s. xiv.

bağlanmıştır. Yönetişim ve kalkınma arasındaki bağın açık-seçik bir şekilde tanımlanması ise 1992 yılında yayımlanan *Yönetişim ve Kalkınma*[19] adlı raporda gerçekleştirilmiştir. Buna göre yönetişim, "bir ülkenin kalkınması için, ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde iktidarın kullanılma üslubudur"[20] ve üç boyutu vardır: "...(i) siyasal rejimin biçimi, (ii) bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynakları yönetme yetkisini kullanma süreci ve (iii) hükümetlerin işlevlerini yerine getirme ve siyasalarını tasarlama, formüle etme ve uygulama kapasitesi."[21] DB yönetişimin birinci boyutunu teşkil eden "siyasal rejim" konusunu, kuruluş anlaşması gereği, kendi faaliyet alanı dışında tuttuğunu beyan etmiştir. İkinci ve üçüncü boyutlar ise idari ve siyasa oluşturma süreci olarak değerlendirilerek DB'nın faaliyet alanına dahil edilmiştir.

Dünya Bankası, yönetişim teorisinin geliştirilmesinde ve uygulanmasında hep çok önemli bir merkez olmuştur. DB'nın bu alanda sergilediği etkinlik, üçüncü dünya ülkeleriyle 1980'lerin ortalarında yaşadığı borç krizine köklü bir çözüm getirme ve benzer durumlarla yeniden karşılaşmama arayışının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Ancak özellikle 1999'da Dünya Bankası Başkanı Wolfensohn'un sunduğu *yönetişim matrisi programı* incelendiğinde görülecektir ki, yönetişim modeli sadece alternatif bir kalkınma programı değil, aynı zamanda, DB'nın küresel siyasal yapılanmanın merkezi olma yönündeki çabalarının da bir aracı olmuştur.[22]

Yönetişim kavramının DB bünyesindeki gelişimi dört evreye ayrılabilir. Birinci evre, Sovyet Bloku'nun dağılmasıyla eş zamanlı olarak, 1990'ların başlarında başlar; yönetişimde temel vurgu hâlâ "minimal devlet"tir. İkinci evreyi, eski Sosyalist ülkelerin piyasaya geçiş süreçlerinin düzenlendiği dönemle özdeşleştirmek mümkündür; bu evrede temel vurgu, "piyasa dostu devlet" adlandırmasıyla serbest piyasa mekanizmalarının kurulması ve özel sektörün güçlendirilmesine dönüktür. Üçüncü evre ise, iki kutuplu dünya yerine yeni bir dünya düzeninin inşasına gidildiği dönemle kesişmektedir. Bu evrede yönetişimin vurgusu, devletin güçlendirilmesi yönünde gelişmiştir. Dördüncü evre ise, dünya ekonomisinin "küresel krizlerle" ardı ardına sarsıldığı bir konjonktüre denk düşmektedir. Bu dönemde bir yandan Türkiye, Brezilya ve Arjantin gibi ülkelerde çok derin ekonomik krizler ortaya çıkmış, öte yandan da uluslararası mali sistem, Enron vakası gibi skandallarla sarsılmıştır.

---

[19] Raporun orijinal adı: *Governance and Development* (1992).
[20] DB (1994) *Governance*, , s. vii ve xiv.
[21] DB (1994) *Governance*, s. xiv. Box.1.
[22] Bu gelişmeler için *bkz. k*üresel yönetişim altbölümü (1.2) .s. 46.

Söz konusu gelişime iktisat kuramları temelinde bakıldığında, ilk iki evrenin teorik arka planında neoklasik ortodoksinin, izleyen evreler de ise yeni-kurumcu iktisadın yer aldığını söylemek mümkündür. Bu noktanın izleyen bölümde ele alınacağını belirterek, aşağıda söz konusu evrelere daha yakından bakmaya gayret edilecektir.

***a) Modelin İlk Unsurları: Ademi merkezileşme ve Özelleştirme***

Yönetişim kavramının DB lûgatına girdiği bu ilk evrede, DB'nın temel müdahale alanı kamu sektörü olmuştur. Kamu sektörünün reforma tabi tutulması DB kredilerinin temel bir koşulu haline gelmiştir. DB'nın "Kamu Sektörü Reformu" adını verdiği paket, kamu personel reformu, kamu maliyesi reformu ve yapısal uyarlama politikasının bir parçası da olan kamu iktisadi teşekkülleri reformundan oluşmuştur. Yönetişim kavramının söz konusu reform paketiyle ilişkisi ise *Yönetişim ve Kalkınma* başlığıyla 1992 yılında yayımlanan DB raporunda ortaya konmuş, bu raporda yönetişimin dört unsuru şöyle tanımlanmıştır: i) kamu sektörü yönetimi, ii) hesap verebilirlik, iii) kalkınma amacına yönelik yasal çerçeve, iv) şeffaflık ve bilgilendirme.

i) *Kamu sektörü yönetimi*: Kamu hizmetleri, kamu finansman yönetimi ve kamu işletmelerini içeren reform paketlerini kapsamaktadır. Kredi musluklarını bu amaçla açan DB[23], kamu sektörü yönetimi reformu aracılığıyla müdahaleci ve hantal devletten etkin ve küçük devlete geçileceği, böylece yeni bir iktidar tarzı olan yönetişime de uygun koşulların yaratılacağı görüşünü ileri sürmüştür.[24] Bu yaklaşımda dikkat çeken husus, yönetişim modelinin ekonomik ve siyasal boyutlarının birbirinden net bir şekilde ayrı olmasıdır. DB, yönetişim modelinin siyasal rejim maddesi dışında kalan boyutlarını sosyal ve ekonomik kalkınmaya bir katkı olarak değerlendirerek "iyi yönetişim" şeklinde adlandırmıştır. İyi yönetişim, öngörülebilir, açık ve şeffaf bir siyasa oluşturma sürecini, profesyonelliğe dayalı bir bürokrasiyi, kendi eylemlerinden sorumlu bir yürütmeyi, kamu işlerine katılan güçlü bir sivil toplumu ve bütün bu unsurların hukuka uygun olarak davranmasını ifade eden bir kavramsallaştırmadır.[25] Bilindiği gibi, DB'nın Kuruluş Anlaşması, açık bir şekilde, üye ülkelerin iç siyasal işleyişine karışmayı yasaklamıştır.

[23] Dünya Bankası'nın 1991-1993 döneminde kamu sektörü yönetimi için vermiş olduğu toplam borç miktarı 609 milyon amerikan dolarıdır. Borç dağılımında, yönetişim ile ilgili olarak ademi merkezileşme, kapasite geliştirme ve ekonomi yönetimi alanlarına öncelikli olarak borç verildiği görülmektedir. *Bkz*. DB (1994) *Governance*, s.xv, özellikle *bkz*. "Box.2: Mesasuring Governance in World Bank Operations".

[24] DB (1994) *Governance*, s.xiv. Latin Amerika ve Karayipler Bölgesinde, reformlar hükümetlerin talepleri üzerine geliştiriliyordu. Arjantin'den Ekvator, Guyana, Honduras ve Jamaika'ya kadar pek çok ülkede kamu sektörü yönetimi reformu uygulanıyordu. Ayrıca Doğu Avrupa ve Orta Asya'da özelleştirmeler, özel sektörün geliştirilmesi ve piyasa ekonomisi kurumlarının oluşturulması için kredi muslukları açılıyordu. Bu krediler için *bkz*. a.g.e. s, 9.

DB'nın yönetişim modeli konusundaki ilk görüşlerini söz konusu yasağın baypas edilmesi şeklinde yorumlamak mümkündür. DB'ye göre, iyi yönetişim modeli ülkelerin iç siyasetine bir müdahale anlamı taşımadığı gibi,hesap-verebilirlik, şeffaflık ve yasal çerçeve gibi unsurlarıyla sosyal ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek ve yoksulluğu azaltmak noktasında son derece işlevsel olabilmektedir.[26]

ii) *Hesap-verebilirlik:* Bu ilkenin gerektirdiği düzenlemeler makro ve mikro düzeylerde şu şekilde tanımlanmıştır: Makro düzeyde; etkili mali yönetim, kamu harcamalarında dışsal kontrolörlük sistemi ve kontrolör denetimi sonuçlarını değerlendirme mekanizmalarının tesisi önerilirken, mikro düzeyde; rekabet ve devlet dışı örgütlerin katılımının yaygınlaştırılması, yerelleşme ve yerel hizmetlerin fiyatlandırılması söz konusu edilmektedir. Birinci evre diye tanımlanan bu dönemde, hesap-verebilirliğin geliştirilmesi noktasında önerilen temel yol ademi merkezileşme olmuştur.[27]

iii) *Kalkınma amacına yönelik yasal çerçeve:* Bu başlık altında önerilen yasal düzenlemelerin odağında özel sektör ve piyasa ekonomisi yer almıştır. Buna göre, açık ve istikrarlı, her piyasa aktörüne yansız ve adil biçimde uygulanan bir kurallar seti ve hukuksal çerçeve ile bağımsız bir yargı sistemine gereksinim vardır. Piyasa ekonomileri açık yasal kuralların varlığını gerektirdiği için, ekonomik aracılarla devletin bu sistem içerisinde birlikte yer alması etkileşimin sağlanması için zorunludur. Bu dönemde, geçiş ülkeleri de göz önünde bulundurularak, mülkiyet hakları, şirketler (iflas), bankacılık, rekabet, yabancı sermaye ve düzenleyici kurumların kurulması gibi iktisadi faaliyetleri kapsayan bir yasal çerçevenin geliştirilmesi önerilmiştir.[28]

iv) *Şeffaflık ve bilgilendirme:* DB'ye göre, bu başlık altındaki düzenlemelerle yönetimde açıklık, hesap-verebilirlik inşa edilebilerek yolsuzlukların azaltılması mümkün kılınabileceği gibi siyasa yapımında kamu ve özel sektör arasındaki danışma süreçlerine de destek sunulabilecektir. Bu ilke ile bütçe ve hükümet tasarımları piyasanın bütün aktörleri için güvenilir ve ulaşılır olacaktır. DB'nın hesap-verebilirlik üzerine sürdürdüğü çalışmaların bir parçası olan şeffaflık ve bilgilendirme unsuru, şeffaf bütçeleme sistemleri ve finansal yönetimin geliştirilmesinin gerekli koşulları arasında sayılmıştır.[29]

---

[25] DB (1994) *Governance*, s.vii.
[26] DB (1994) *Governance*, s.vii.
[27] DB (1994) *Governance*, s.xvi. Ademi merkezileşme, hesap-verebilirliğin bir yolu olarak görülmektedir.
[28] DB (1994) *Governance*, s. xvii.
[29] DB (1994) *Governance*, s.xvi, xvii.

DB'nın 1991- 1993 yılları arasındaki kredi/borç politikasında, kamu sektörü yönetimi reformu ağırlıklı bir yere sahip olmuştur. Bu dönemde DB'nın fonlarından en çok kaynak ademi merkezileşme kategorisindeki projelere aktarılmıştır.[30] Diğer bir deyişle, "kalkınma amacına yönelik olarak bir ülkenin sosyal ve ekonomik kaynaklarının yönetilmesinde iktidarın kullanılma tarzı(nı)" ifade eden yönetişimin kamu yönetimi boyutu üzerinde durulmuş, bu alana yönelik reform çalışmaları, özelleştirme ve ademi merkezileşme biçimleri altında yürütülmüştür.[31]

Yönetişim modeli açısından birinci evrede altı çizilmesi gereken iki nokta bulunmaktadır: İlk olarak, yönetişim kavramsallaştırılmasında ekonomi ile siyaset düzlemleri arasında net bir ayrım yapılmış, bu yolla, siyasal rejim dışındaki tüm karar alma süreçleri, tüm siyasa oluşturma süreçleri iktisadi ve teknik bir konu olarak kodlanmıştır. Yönetişim yaklaşımının geliştirilmesinde bu önemli bir aşamadır, çünkü böylelikle, siyasal rejim biçimi hariç, tüm yönetme süreci ve ademi merkezileşme eğilimi, siyasal değil teknik bir konu olarak tanımlanmıştır. İkinci olarak, kamu sektörü reformları kapsamında, devletin işlev ve yetkilerini piyasa ile paylaşmasına vurgu yapılmıştır. Yukarıda sözü edilen unsurların gerçek hedefi de, yönetim süreçlerinin piyasa ve sivil toplum aktörleri ile devlet temsilcileri arasındaki paylaşımını sağlamaktır.

***b. Piyasa Dostu Devlet: Sermaye sınıfına sermaye aktarımı ya da özel sektörün güçlendirilmesi.***

Yukarıda belirtildiği gibi, birinci evrede, doğal tekel konumundaki endüstrilerin özelleştirilmesi kamu sektörü reformlarıyla gündeme gelmiş, kamu yönetiminin de şirket yönetimi esasına göre yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. Enerji ve iletişim gibi stratejik alanların özelleştirilmesi gündeme geldiğinde, hem bilgi kaynakları bakımından hem de üretim ve hizmet sürekliliğinin sağlanması bakımında güçlü bir özel sektörün varlığı gerekli hale gelmiştir. Artık, DB'nın yönetişim yaklaşımı, piyasa mekanizmalarının geliştirilmesi ve özel sektördeki aktörlerin güçlendirilmesi hedeflerine odaklanmıştır. Yönetişim yaklaşımında, piyasa ekonomisi mekanizmalarının yerleşik hale getirilmesi ve

[30] DB (1994) *Governance*, s.xvv. Raporda toplam 455 kalkınma projesinden elde edilen verilerden hareketle, DB'nın borç verme işlemleri sayesinde, yönetişimin çok yaygınlaştığı ileri sürülmektedir. a.g.y.

[31] DB eski iktisatçısı Stiglitz, bir röportajında, DB'ndan gönderildikten sonra çeşitli itiraflarda bulunmuştur. Röportajda Stiglitz, kamu sektöründeki reformlara özelleştirme yoluyla başlanmasını "rüşvet verme" olarak değerlendirmektedir. Stiglitz, "ulusal liderlerin, İsviçre'de banka hesaplarına yatırılacak yüzde 10 komisyon ihtimali karşısında, devlet sanayilerinin satılıp savulmasına itiraz etmek yerine... elektrik ve su hizmetlerini mutlulukla teslim ettikleri"ni belirtirken, DB politikalarının nasıl uygulandığını da gözler önüne sermektedir. Palast (2002) "Soğuktan Gelen Küreselleşmeci: Dünya Bankası Eski Baş İktisatçısı Joseph Stiglitz", *Cosmopolitik*, Kış, 2.

güvence altına alınması için gerekli kurumsal çerçeve ve siyasaların geliştirilmesi ön plana geçmektedir. Özel sektöre yapılan vurgu, kalkınma anlayışına da yansımaktadır. Ne var ki, DB'nin yönetişim tasarımlarının yaşama geçirilmesi noktasında kimi engeller de söz konusu olabilmektedir. DB metinlerine göre bu engeller: ulaşılmasında belirli tahditler bulunan alanlara ilişkin detaylı bilgiler, zayıf düzenlemeler, altayapıdaki darboğazlar. İşte yönetişim gündemine yapılan ilaveler, söz konusu engellerin kaldırılmasını sağlayacak çözüm[32] önerileri şeklinde ortaya konmuştur.

İlk evrede kamu sektörü reformunun aracı olarak tanımlanan yönetişim ilkeleri, ikinci evrede özel sektörün güçlendirilmesi amacına dönük olarak yeniden tanımlanmış ve geliştirilmiştir. Bu ilkeler, önceki evrede belirtildiği gibi, şeffaflık, hesap-verebilirlik ve yasal çerçevenin geliştirilmesidir. DB'nın raporunda da yer aldığı gibi, bazı durumlarda piyasa oyuncuları için "bilgi, güç ve para demek" olduğu için, "şeffaflık" ilkesi, yönetişim için önemli bir kriter haline gelmiştir. Kredi koşulları arasına giren bu ilke ile DB, ulusal devletin elinde bulunan bilgilerin özel sektöre açılmasını hedeflemiş, bunu ise devlet-piyasa ilişkilerinin ve işbirliğinin kurulmasında çok önemli bir aşama olarak kabul etmiştir.[33]

Yönetişim yaklaşımının temel kavramlarından biri olan "hesap-verebilirlik" ilkesine bu evrede yapılan katkı, söz konusu ilkenin ademi merkezileşmeyle bağlantısının güçlendirilmesidir. Buna göre, ademi merkezileşme olmadan ya da kaynak ve yetkilerin yerele transferi gerçekleşmeden, hesap-verebilirlik ilkesinin yaşama geçirilmesi olanaksızdır.[34] İki ilke arasındaki zorunlu nedensellik bağının gerekçesi: Geleneksel idari yapının denetim mekanizması, idari raporlamalara dayalı hiyerarşidir; idarenin böyle bir yapıda kendi eylemlerinden sorumlu tutulması mümkün değildir. Bu durumda da, piyasa aktörleri, merkezi idarenin tasarruflarının sonuçlarını yaşamaya mahkumdur. DB, bu yapıyı kırmanın yolunu da göstermektedir. DB'na göre, yapılması gereken, piyasa aktörlerinin yönetsel süreçlere katılımlarının sağlanmasıdır; bunun için, yetki ve kaynakların yerele aktarılması gerekmektedir ki rekabetçi bir ortam tesis edilebilsin. Görüldüğü gibi, hesap-verebilirlik ilkesi ademi merkezileşmenin bir fonksiyonu olarak tanımlanırken, aynı zamanda bu ilke yoluyla katılım ve rekabetin tesis edileceği ileri

[32] DB (1994) *Governance*, s. 3, "Box.1.1: Private Sector Assesments".
[33] DB (1994) *Governance,* s. 30-31. "Gizli ve şeffaf olmayan karar alma süreçleri, özel çıkarlar elde edilmesini ve kamu çıkarına aykırı siyasal düzenlemelerin yapılmasını sağlar".
[34] DB (1994) *Governance,* s.13.

sürülmektedir. DB, kamu ve özel sektörün her ikisinde de mali hesap-verebilirlik mekanizmalarının yerleştirilmesine özel bir vurgu yapmaktadır.[35]

Kamu sektörü reformu ve özelleştirme uygulamasının selameti bakımından önerilen yasal çerçeve konusu, bu evrede piyasa ekonomilerine hukuksal bir güvencenin temini amacına yönelmiştir. Piyasanın önündeki bilgiye ulaşma engellerini ortadan kaldıran şeffaflık ve hesap-verebilirlik mekanizmalarının hukuki açıdan güvenceye alınması önerilmiştir. DB'ye göre her ülkede sorunları çözmeye yardımcı olan gayri resmi (enformel) mekanizmaların varlığı ve iş ilişkilerinin karşılıklı güvene dayanan yapısı, piyasa ekonomilerinin hukuk çerçevesince güvenceye alınmasının alternatifi değildir. Piyasa mekanizmalarını koruyan bir yasal sistem, istikrarın olduğu kadar, öngörü yapabilmenin de güvencesi olacaktır. Bu ise, yatırım riskini azaltmaya ve işlem maliyetlerini düşürmeye yarayacaktır.[36]

Buraya kadar, yönetişimin temel ilkelerinin özel sektörün güçlendirilmesi amacına dönük olarak nasıl tanımlandığına değinildi. Ancak, özel sektörün güçlendirilmesinde DB'nın önem verdiği diğer bir konu da sivil toplumun güçlendirilmesidir. DB'nın 1994 tarihli *Yönetişim* Raporunda özel sektör ve sivil toplumun güçlendirilmesi şu şekilde ilişkilendirilmektedir[37]:

Piyasa için 'dışsal ekonomi' sağlama işlevi devletin işlevlerinden biridir ve yönetişimin sağlam temeller üzerinde yükselebilmesi bakımından *piyasa dostu* devlet yaklaşımıyla devletin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Sivil toplumun güçlendirilmesi bu noktada önem kazanır. Çünkü, sivil toplumun güçlenmesi, sivil toplum örgütlerinin kamu işlerine katılmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesiyle mümkündür. Sivil toplum, kamu hizmetlerini tüketenlerin evrenidir ve belirleyici 'söz' hakkına sahip olması gerekmektedir; güçlenen sivil toplum, kamu sektörünün verimliliğini de güvence altına alabilecek bir duruma gelebilir. Bu amaçla, tüketicilerin yerel düzeyde karar alma süreçlerine etkili bir şekilde 'katılım'ını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekir. Böyle bir gelişme, karar alma süreçlerinin ademi merkezileşmesini zorunlu kılacaktır. Görüldüğü gibi, her kapı ademi merkezileşmeye açılmaktadır; sivil toplumun güçlendirilmesinin yolu da ademi merkezileşmeden geçmektedir.

[35] DB (1994) *Governance,* s. 14.
[36] DB (1994) *Governance,* s. 23.
[37] DB (1994) *Governance*, s. vii ve xiv.

DB, ademi merkezileşme ve yerel yönetim bağlantısını kurarak, "verimliliği güvence altına almayı amaçlayan mali aygıtların geliştirilmesine yönelik bir yaklaşım" geliştirdiğini ileri sürmektedir. Nitekim, bu bağlantının gerçek hayattaki karşılığı ise şöyle ifade edilmektedir: ademi merkezileşme, kamu hizmetlerinin bedelinin tüketicilerden alınacak "katkı payı" yoluyla karşılanması ya da altyapı hizmetlerinin sağlanması ve bakımında, tüketicilerin, doğrudan hizmet üretme sürecine "işgücü" olarak katılmasının sağlanmasıdır. Görüldüğü gibi, tüketici kimliğiyle yurttaş söz konusu olduğunda ademi merkezileşme ve katılım konusu, ayni ve/veya nakdi biçimlerin ötesinde bir anlama sahip değildir.

Sivil toplum projesinin diğer bir yönü "yoksulluk sorunu"dur. Yoksullukla mücadele için önerilen şudur: paylaşımcı ve yardımsever davranışların geleneksel biçimlerini bünyesinde taşıyan yerel cemaat ilişkilerinin geliştirilmesi ve yerel kitle örgütlerinin desteklenerek güçlendirilmesi. DB'ye göre, yoksul grupların bu şekilde güçlendirilmesi, yeniden bölüşüm açısından 'toplumsal adalet' sağlayacaktır. DB, daha düşük ücretler önererek toplumun en yoksul kesimlerinin tespit edilebileceğini önermektedir; yani en düşük ücrete razı olanlar en yoksul kesimi gösterecektir. Bunun toplumsal adalet olarak gördüğü yönü şudur: Birtakım işlerde ücretler o kadar düşük belirlenir ki, bu ücrete çalışmayı sadece en yoksul olanlar kabul edecektir. İnsanların açlık sınırında yaşamalarını sağlayarak "toplumsal adalet"in sağlanacağını öne süren bu düşünce, 21. yüzyılın insanlığa bir armağanı mıdır?[38]

İkinci evrede, DB'nın kurumsal yapıyı geliştirme projeleri aracılığıyla güçlendirmeye çalıştığı sivil toplumun belli başlı unsurları, şöylece sıralanabilir: 'özel girişimciler', 'egemen tüketiciler' ve 'yoksul ve güçsüz gruplar'. [39] Özetlersek, bu evrede, yönetişim yaklaşımında özel sektörün yeri daha belirgin olarak tanımlanmış; devlet-piyasa ilişkilerinde kurulacak mekanizmalar daha açık bir biçimde ortaya konmuş; özel sektörün güçlenmesine ve piyasa mekanizmalarının geliştirilmesine ağırlık verilmiş; ve bu çerçevede sivil toplumun güçlendirilmesi hedeflenmiştir.[40]

---

[38] Malthus'u bile mezarında ters döndürecek bir yaklaşım.

[39] *Bkz*, Tatar-Peker, A. (1996) "Dünya Bankası: 'Büyüme Söyleminden 'İyi Yönetme' Söylemine'" *Toplum ve Bilim*, No. 69, s. 48-9; *ayrıca bkz.* Theobald, C. (1999) "The World Bank: Good Governance and the New Institutional Economics", *Law and State*, 59-60.

[40] DB, bu süreçte, sivil toplumun güçlenmesini ve özel sektörün mülkiyet haklarını temel alan bir hukuk rejiminin geliştirilmesini sağlayacak yeni arayışlar içindedir. Bunun bir örneğini 1995 yılında yayınlanan *Bütünleşmekte Olan Dünyada İşçiler* başlıklı raporda (DB, 1995, *Workers in an Integrating World)* görmek mümkündür. Paul Cammack'ın ifadesiyle, "küresel ölçekte emeğin kaçınılmaz bir biçimde sermaye tarafından sömürülmesini hızlandırabilecek koşulları incele[yen]" Dünya Bankası, orta ve düşük gelirli ülkelerde, asgari ücret uygulamasının iptal edilmesi, sağlık ve sosyal güvenlik yasalarının piyasa ilkelerine

İkinci evrenin tarihsel olarak karşılık düştüğü dönem, 1990'lı yılların ortalarıdır. Bu dönemde önemli bir gelişmeyi hatırlamak yararlı olabilir: 1995'te faaliyete geçen Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ). DTÖ, tek kutuplu dünyada yeni kurulan uluslararası kuruluşların en çok üyeli ve en etkili olanıdır.[41] 1947'den beri devam eden Gümrük tarifeleri ve Ticaret Anlaşması (GATT) görüşmeleri 1994 yılında sonuçlanmış ve DTÖ kurulmasına karar verilmiştir. Böylece tarihin en güçlü ticaret örgütü kurulmuştur.[42] DTÖ'nü, 1989'da büyük bir sarsıntı yaşayan uluslararası sistemin yeni güç dengeleriyle birlikte kendini yeniden inşa etmeye başladığı bir sürecin ürünü olarak görmek yanlış olmasa gerek. Uluslararası alandaki bu gelişmelere paralel olarak, ulusal devletlerin de önemli ölçüde değişikliğe uğradığı, pek çok yetki ve görevlerinden yerel yönetimler ve özel sektör lehine vazgeçtiği bilinmektedir. Başta DTÖ olmak üzere günümüzün etkili uluslararası kuruluşlarının yolunu açan kurum hiç kuşku yok ki DB'dır. DB *de facto* olarak ülkelerin siyasal sorunlarına müdahale etmeye izin verecek mekanizmaları kurmuştur; Bu dönemde DB ile birlikte diğer uluslararası kurumlar da kendi kuruluş anlaşmaların aykırı bir biçimde ulus-devletlerin siyasal sorunlarına müdahale etmeyi sağlayan faaliyetler içine girmişlerdir. Bu yeni bir durumdur ve 1945'ten beri devam eden sistemin büyük ölçüde değiştiği anlamına gelmektedir.

Bölgesel ve uluslararası düzeyde hükümetler arası yapıların, birliklerin, dev ulus ötesi şirketlerin ve ulus ötesi sivil toplum kuruluşlarının[43] çok güçlendiği bu dönemde, "DB'nın yönetişim yaklaşımında değişiklik meydana gelmiş midir", şeklinde bir soru anlamlı olacaktır. Bu sorunun yanıtı yönetişim yaklaşımının üçüncü evresiyle ilgilidir.

***c) Modelde değişim: "piyasa için devlet"***

1990'ların başında DB kredileri, uzun dönemli planlama gerektiren altyapı, enerji ve su gibi alanların özelleştirilmesine destek vermişti. Ancak özelleştirmelerin sonuçları beklendiği gibi olmadı: Ne verimlilik arttı ne de yolsuzluklar azaldı; aksine, yolsuzlukların büyük ve sarsıcı yoksulluk örnekleri, en çok da bu süreçte yaşandı. Yolsuzlukların alıp başını gitmesi sonucunda, Dünya Bankası ve diğer kurumlar kalkınmaya engel teşkil eden yeni bir "faili" de yakalamış oldular: "Yolsuzluklar". Özelikle Orta Avrupa ve Orta Asya

göre işlemesi ve en temel işçi haklarının serbest ticareti engelleyici yaptırımlara yol açmamasını önermiştir. *Bkz*. Cammack, Paul (2002) "Küresel Yoksullukla Savaşmak", *New Left Review Türkiye Seçkisi*, İstanbul: Everest Yay. s.104.

[41] Yeni uluslararası aktörlerden söz ederken, elbette, 1992'deki Maastricht Anlaşmasıyla Avrupa'da kurulan bölgesel entegrasyon modelinden (AB) de söz etmek gerekir. Bu modelin geçiş ülkelerinin devlet ve toplum yapısı üzerindeki etkileri ayrı bir çalışmanın konusu olmayı hak edecek bir kapsama ve öneme sahiptir.

[42] DTÖ ilerleyen kısımlarda daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

coğrafyasında geçiş ekonomisi olarak adlandırılan ülkelerde, yolsuzluklar ayyuka çıktı ve kısa sürede tüm sistemi saran bir altüst oluş yaşanmaya başlandı. DB bu dönemde en çok "yolsuzlukla mücadele" temasına ağırlık verdi. Kalkınamamanın ve yoksulluğun nedeni olarak sunulan yolsuzluk olgusu DB'nın baş gündemlerinden biri olduğu dönemde[44] aynı zamanda her yönden "temiz toplum" sloganı duyulmaya başlanmıştı.

Yolsuzluk ile büyüme arasında bir ilişki arandığında, yoksul ve zengin ülkeler arasındaki kimi farklar hemen dikkat çekmektedir. Bu fark, zengin ülkelerde yolsuzlukların ekonomik büyüme oranına yaklaşmadığı sürece "yolsuzluk" illeti olarak görülmemesinden kaynaklanmaktadır. Oysa, yoksul ülkelerde "yolsuzluk" illeti her şeyin nedeni olarak görülmektedir ve ekonomik büyüme oranlarında meydana gelen negatif değerlerin başlıca müsebbibi şeklinde takdim edilmektedir. Örneğin, DB'nın eski uzmanlarından Herbert Werlin'in Banka yaklaşımını kullanarak yaptığı bir araştırmada, Japonya ile Nijerya'daki yoksulluk olgusu karşılaştırılmaktadır. Japonya ile Nijerya karşılaştırmasında kullanılan yolsuzluk değerlendirmesi dikkat çekicidir: Japonya'da yolsuzluk vardır ancak dünyanın en verimli fabrikaları da bu ülkededir: Daha açık bir anlatımla, Yolsuzluk, Japonya'da üretime giden hattın üzerinde yer almaktadır. Oysa, Nijerya'da yolsuzluk üretime giden yol üzerinde değildir, bu yüzden de Nijerya'da yolsuzluk bir "illet"tir.[45] Bu yaklaşımın temel esprisi gayet açıktır: Yolsuzluk "zenginlik yarattığı sürece" bir hastalık olarak kabul edilmemelidir.[46]

DB bakımından, bu dönemde, yolsuzluğun önlenmesinin yanı sıra, özel sektörün önündeki engellerin tasfiyesi çalışmaları da hâlâ önemini sürdürmektedir. Örneğin, ülkelerin iç hukukundan kaynaklanan sınırlamalar yabancı sermayenin önüne engeller çıkarmaktadır; bu sınırlamaları, devlet aygıtının yeniden yapılandırılmasında ortadan kaldıracak şekilde köklü değişiklikler önerilmiş ve bu değişikliklerin sürekliliğini sağlamak üzere gerekli yasal dayanakların geliştirilmesi çalışmaları desteklenmiştir.

---

[43] İngilizcedeki "non governmental organization" kavramının (NGO) doğru karşılığı "hükümet dışı kuruluşlar"dır.

[44] Werlin, Herbert H. (2003) "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", *Public Administration Review*, Vol. 63, No.3, s.329-339.

[45] Werlin, "Poor Nations, Rich Nations: ..",s. 337.

[46] Amerikan mafyasından beş kat daha büyük olan Japon Mafyası Yakuza'nın durumu düşünüldüğünde, bu tespit, çok daha ilginç bir hal alır. Bertell Olman, bir çalışmasında Yakuza'ya devlet tarafından aktarılan meblağların büyüklüğünü gözler önüne serer. Olmann, bütçeden Yakuza'ya (inşaat sektöründeki kamu harcamaları aracılığıyla) aktarılan meblağın ABD'nin savunma bütçesinden daha fazla olduğunu; üstelik bu miktarın Yakuza'ya yapılan ödemenin sadece bir kısmı olduğunu belirtmektedir. Bu bilgiler Japonya'daki yolsuzlukların büyüklüğüne dair bir fikir vermektedir. *Bkz*. Olman (2002) "İmparatorun Yakuza'ya neden İhtiyacı Var*", New Left Review* (Türkiye Seçkisi), s.142.

DB'nın dünya ticaretinin kural ve kurumlarının çatısının oluştuğu bu dönemdeki öncelikli çabası, devlet aygıtının yönetişim anlayışına uygun olarak dünya kapitalist sistemi içerisindeki yeni yerini tanımlamaya yöneliktir. DB, ünlü *Değişen Dünyada Devlet* başlıklı 1997 raporuyla, devlet aygıtını küresel kapitalizm içerisinde merkezi bir konuma yerleştirmiştir.

*Değişen Dünyada Devlet* başlıklı raporda, güçler ayrılığı ilkesinden, modern devlet anlayışının üzerine yükseldiği vatandaşlık kategorisine, diğer ülkelerle ilişkilerde "bağımsız" devlet varsayımından, devletin sorumluluk alanlarına kadar kökten değişikliker tanımlanırken, bir bütün olarak devletin yeniden yapılanması öngörülmektedir.

Devletin yeniden yapılandırılmasındaki kritik aşama iktidarın; sivil toplum örgütlerine, özel sektör aktörlerine, piyasa ile devlet arasındaki alanda yer alan bağımsız kamu kuruluşlarına, uluslararası örgütlere yaygınlaştırılmasıdır. Bu çerçevede yurttaşlık kategorisinin yerini kamu hizmetlerini tüketen "müşteri" ve "tüketici" kategorisi almaktadır. Uluslararası alanda devletin konumunu "bağımsızlık ilkesi" yerine "karşılıklı bağımlılık" ilkesi tanımlamaktadır.

DB'ye göre, devlet, küresel ekonominin gereklerine hızla cevap verebilecek, teknolojik değişimlere hızla uyum sağlayabilecek, verimli ve düşük maliyetle sonuç elde eden anlamında "etkin"[47] çalışan bir aygıt olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Bu yönelim "devletin yeniden güçlendirilmesi" şeklinde tanımlanmıştır. Bilindiği gibi, güçlü devlet anlayışı, yönetişim teorisine çok önemli katkılarda bulunan "kurumcu iktisat" yaklaşımının temel önermelerinden biridir. Kurumcu iktisat yaklaşımına göre, özel sektörün ve piyasanın gelişmesi için gerekli kapasitenin oluşturulması ile farklı düzeylerdeki siyasal ve toplumsal örgütler arasında eşgüdümünün sağlanması işlevini en etkin biçimde yerine getirecek olan siyasi birim devletten başkası değildir.[48]

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ele alınacağı gibi, sözü edilen evrede DB'nın kuramsal referans noktasında bir kaymadan söz etmek mümkündür; neoklasik iktisat öğretisinin "negatif devlet" yaklaşımı terk edilerek "kurumcu iktisat" geleneğinin "güçlü devlet" yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yaklaşım içinde DB, kapitalizmin 30 altın yılı

[47] "Etkin" sözcüğü son zamanlarda çok sık olarak kullanılır oldu. Gündelik dildeki karşılığı ile akademik dildeki karşılığının (örneğin "etkin devlet" kavramı gibi) farkını belirtmek gerekmektedir. "Etkin" sözcüğü, iktisatta "üretimi en düşük maliyetle elde etmek" anlamına gelir ve genellikle "etkinlik" sıfır maliyete doğru yaklaşma olarak tanımlanır. Bu nedenle yönetişim çerçevesinde kullanılan "etkin" kavramı, gündelik dildeki "sonuç doğuran" ya da "öne çıkan"ı anlatmaktan çok "düşük maliyetle çalışma"yı anlatır.

boyunca şekillenen refah devletinin ortaya çıkış nedenini, 1929 *Büyük Bunalım*ının "ekonomik ve toplumsal sistemlerde yol açtığı tahribata" çözüm bulma gereksinimiyle açıklayıp devlet öncülüğünde piyasa yetersizliklerine karşı yapılan bir müdahale şeklinde olumlarken, bu müdahalenin kapsamının giderek genişlemesinden yakınmayı sürdürmüş; müdahaleci devletin ne iktisadi kalkınmayı gerçekleştirilebildiğini ne de yolsuzluk ve yoksullukların üstesinden gelebildiğini ileri sürmüştür.

Devleti merkeze alarak yönetişim yaklaşımının geliştirildiği bu evrede, yönetişimin küresel ve yerel düzeyler arasında nasıl ilişkilendirileceği ve bu ilişkinin hangi kurum ve mekanizmaları gerektirdiği konuları üzerinde durulmuştur.

Önceki evrelerde DB, devletin yetki ve görevlerinin özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine aktarılmasının önemini vurgulamış ve ademi merkezileşmeyi teşvik etmişti. Söz konusu yaklaşım en özlü ifadesini "piyasa dostu devlet" kavramsallaştırmasında bulmuştu. Üçüncü evrede ise, devlet-sivil toplum-piyasa üçlüsü arasındaki ilişkiler "etkin devlete" vurgu yapılmak suretiyle yeniden tanımlanmış, söz konusu tanımlama ise kendisini "piyasa için devlet" formülüyle ifade etmiştir.

"Piyasa dostu devlet" formülü, devletin bir siyasa aygıtı ve alanı olarak piyasaya nasıl yaklaşacağını ifade ederken, "piyasa için devlet" tanımlamasında piyasaya tabi bir devlet anlayışı egemendir. Piyasa-devlet ilişkisi açısından bakıldığında, piyasa için devlet sözü, devletin ontolojik temelinin piyasa olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu evrede, devlet-sivil toplum ve özel sektör arasındaki ilişkide devlete yapılan vurgunun tekrar ön plana geçmesi "devlete yeniden dönüş" ya da "devletin yeniden keşfi" şeklinde algılanmıştır. Bu algı doğrudur, ancak yeniden dönülen ya da keşfedilen devlet, varoluşu dönüşmüş bir devlet anlayışıdır. DB, bu tasarımını güçlü politika araçlarıyla eyleme de dökmüştür, ancak her eylemin niyet edilen sonuçların dışında sonuçlara yol açacağı da bir gerçekliktir.

Devlet anlayışında gerçekleşen bu düzeltmenin dayandığı temel gerekçe, devletin tamamen etkisiz kılındığı bir ortamda piyasa ekonomisinin işleyişinin de tehlikeye gireceği varsayımıdır. Bu mantığa göre, mülkiyet hakları, yol, sağlık ve eğitim gibi temel kamu hizmetlerini bile gerçekleştiremeyen bir devlet yapısının varlığı, büyük iktisadi krizleri tetikleyen bir etki yaratmaktadır; bu durumdaki ülkeler bir kısırdöngüye girmekte, bozulan kamu hizmetlerine tepki gösteren kişi ve şirketler vergi ödemekten kaçınmakta,

[48] Daha fazla bilgi için *Bkz.* 1.2. 1Yeni Kurumcu İktisat, s.75.

bu ise hizmetlerin daha da bozulmasına yol açmaktadır. Bu kısırdöngüyü kırmanın ve piyasanın sağlıklı bir şekilde işlemesinin yolu, devleti piyasa mekanizmalarını güvence altına alacak şekilde etkin kılmaktan geçer.[49] Bu yaklaşımda 'piyasa için devlet';

> "Piyasaların başarısızlıklarını düzeltmek için onlarla ortaklık geliştiren, fakat onların yerini almayan devlettir... Vergilendirme, yasaklama, cezalandırma haklarıyla birlikte, katılıma gereksinim duymaları, devletleri benzersiz kılan güçlerdir. Devletlerin vergilendirme gücü, kamu mallarının finansmanını sağlar. Yasaklama ve cezalandırma gücü, bireysel güvenlik ve mülkiyet haklarını garanti eder. Ayrıca, katılıma gereksinim duymaları da, halklarından bağımsız hareket etmelerini engeller..."[50]

DB, yönetişimin ihtiyaç duyduğu yeni devlet biçiminin yerleşmesi için, ikili bir strateji geliştirmiştir[51]: Stratejinin ilk unsuru, devletin işlevlerini kendi kapasitesiyle sınırlandırmak, ikincisi ise devlet kurumlarını yeniden güçlendirmektir. İlk unsura göre, devlet kendi kapasitesini aşan görevlerden kurtulmalı ve bu görevler piyasa ya da çeşitli topluluklar tarafından üstlenilmelidir. Raporda ifade edildiği şekliyle "devlet, piyasalara uygun kurumsal temellerin düzenlenmesi açısından temel önemdedir."[52] Hedeflenen devlet anlayışında, her devletin vazgeçilmez nitelikte temel işlevlerinin var olduğu kabul edilse de, bu kabul söz konusu işlevlerin tek başına devlet tarafından yerine getirileceği anlamına gelmemektedir. Raporda, "kamu politikaları ve programları… iktisadi büyümenin yararlarının özellikle temel eğitim ve sağlığa yapılan yatırımlar yoluyla paylaşılmasını piyasa öncülüğünde sağlamalıdır" denmektedir.[53] Bu politika önerileri devletin önceliklerini ortaya koyması bakımından dikkat çekicidir. DB'nın yeni devlet anlayışına göre, öncelikle kapsamlı bir düzenleyici reform yapılmalıdır; çünkü, özel sektör açısından altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında ortaya çıkan yeni olanakların en iyi şekilde kullanılması için genellikle iyi bir yasal çerçeveye ihtiyaç duyulmaktadır. Piyasaların ihtiyaç duyduğu eşgüdüm ve bilgi açıklarını devlet aygıtı azaltabilir ve çeşitli

[49] Devlet yeniden tanımlanırken, Smithçi, piyasanın kendi kendine dengeye gelir yaklaşımı terk edilmiştir; bu dönemde iktisatta yeni kurumcu iktisadın başatlığından söz edilebilir. Hakim olan yaklaşım, piyasanın işleyebilmesi için çeşitli kurumların gizli el işlevini yerine getirmesi gerektiğini ve bunların başında da devletin geldiğini savunmaktadır.
[50] DB (1997) *State (The State in a Changing World)*, Oxford. U.P, s.25
[51] DB (1997) *State*..., s.2.
[52] DB (1997) *State*..., s.3.
[53] DB (1997) *State*..., s.3. Dünya Bankası'nın farklı farklı kalkınma yolları önerdiği doğru olsa bile, söz konusu kalkınmanın aslında daha çok 'iktisadi' gelişmeye vurgu yaptığı ortadadır. Oysa bu kalkınma anlayışının "insan hakları beyannamesine aykırı" olduğunu düşünenler de bulunmaktadır; *bkz.* Theobald (1999) "The World Bank: Good Governance...".

araçlarla piyasanın gelişmesi teşvik edilebilir. Özel sektörün gelişmesi için elverişli bir ortam hazırlandığında, devlet varlıklarının satılması da daha kolay olacaktır.[54]

Stratejinin ikinci unsuru kamu kurumlarına yeniden güç kazandırıp devletin hareket kabiliyetini arttırmaktır. Buna göre, devletin mevcut yetersiz kapasitesinin kabul edilmesi bu kapasitenin değiştirilemeyeceği anlamı taşımaz; aksine, "devletin keyfi edimlerini kontrol etmede ve kök salmış yolsuzlukla mücadelede çok daha işe yarayan etkili kurallar ve sınırlamalar tasarlanabilir".[55] Devlet reformunun bu ayağı, bürokraside davranış kalıplarının değiştirilmesinden çalışma motivasyonunu etkilemeye uzanan bir dizi önlemi gerektirmektedir. Bu önlemlerin başında, yetkilerin mümkün olduğunca fazla sayıda noktaya dağıtılması gelmektedir. Bunun anlamı, yerelleşme politikasının her düzeyde hızla geliştirilmesi gerektiğidir. Ayrıca, bağımsız bir yargı oluşturulana ve hükümet üzerinde yargı denetimi mekanizması kurulana kadar, uluslararası kararlar veya uluslararası kuruluşların verdiği güvenceler kısa vadede aynı amaçla kullanılabilir. Bir başka ifade ile, düzenleyici çerçevenin uluslararası yaptırım mekanizmaları yoluyla işlerlik kazanması önerilmektedir. DB'ye göre yolsuzluklarla rekabeti önleyici ve korumacı ekonomik politikalar arasında doğrusal ve pozitif bir ilişki vardır; bu yüzdendir ki, dış ticaret üzerindeki denetimleri azaltan, özel sanayi için giriş engellerini kaldıran ve rekabeti sağlayacak şekilde devlet firmalarını özelleştiren politikalar aynı zamanda yolsuzlukla mücadeleye de yardım edecektir.[56] DB, kamu hizmetlerinde rekabetin arttırılmasını da alınması gereken önlemler arasında saymaktadır. Buna göre, kamuda çalışanların kapsamlı reformlarla büyük ölçüde azaltılmasından sonra, ücret ve terfi sisteminin iyileştirilmesi yoluyla, yüksek ücret ve rekabet sayesinde motive olmuş bir kalifiye personel sistemi kurulmalıdır. Dikkat çeken bir diğer önlem önerisi ise, 'insanlara seslerini duyurma fırsatı verme' şeklinde ifade edilen ve yerel ve/veya eyalet yönetimlerinin karar alma süreçlerinde yoksul ve marjinal grupların eğilimlerinin de temsil edilmesini öngören önlemdir.

Buraya kadar, yönetişim modelinin kurucu aktörleri olan devlet (bürokrasi), toplum (STK) ve özel sektörün (şirket) "piyasa için devlet" yaklaşımı çerçevesinde, devlet

[54] "Bu nedenle Çin, Kore ve Tayvan gibi ülkeler önceliği özelleştirmeye vermek yerine özel sektörün devlet sektörü içerisinde gelişmesine imkan tanımayı tercih etmişlerdir." (DB, *State...,* , s.3s.4)
[55] DB, *State...*, s.2
[56] "Piyasalar etkili mülkiyet hakları olmadan gelişemez. İlaveten, mülkiyet hakları ancak üç koşul yerine getirildiğinde etkili olur. Birincisi hırsızlık, şiddet ve diğer saldırılardan korunmaktır. İkincisi iş faaliyetlerine zarar veren hükümetin keyfi eylemlerinden -beklenmedik, *ad hoc* düzenlemelerden ve vergilerden düpedüz yolsuzluğa kadar- korumadır. ...Bu ikisi en önemli olanları. Üçüncüsü ise, makul adalet ve adil mahkeme sistemidir." DB, *State*, s. 41.

aygıtı öne alınarak yeniden tanımlandığı üzerinde duruldu. Sözü edilen bu üçüncü evrede, hem yönetişim mekanizmalarının daha fazla netleştirilmiş hem de kapsamlı bir devlet reformunda yönetişim modelinin hangi mekanizmalarla güvence altına alınacağı açıklığa kavuşturulmuştur. Belirtilmelidir ki, yönetişim açısından devlet reformunda önemli olan uluslararası piyasalarla entegrasyonun nasıl sağlanacağıdır; bu da küresel rekabetçi piyasanın önceliklerine göre şekillenmiş bir devlet örgütlenmesi ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla, etkin ve güçlendirilmiş devlet vurgusu ile aslında küresel yönetişim oluşumunun temelinin atılmaya çalışıldığı söylenebilir.

Küresel yönetişimin temelleri, hükümetler, uluslararası örgütler ve çokuluslu şirketlerden oluşan aktörlerle birlikte atılmaktadır. Bu noktada devlet, küresel yönetişimin yerel ve küresel düzeyleri arasındaki bağlantı kayışı işlevine sahiptir.[57] DB'ye göre "devletin uluslararası kolaylaştırıcı rolü"[58] bulunmaktadır. Bu rol, dünya ekonomisini yönlendiren kurumların yerel ve ulusal piyasalarla bağlantısının sağlandığı alanlarda açık seçik görülür.

Uluslararası piyasalarda ticaret ve yatırım için ülkelerin ortak kural ve normların geliştirildiği ve bunların çeşitli formel düzenlemeler (APEC forumu gibi bölgesel düzenlemeler ve Güney Amerika'daki Mercosur, DTÖ ve öncesinde GATT görüşmeleri) aracılığıyla kurumlaştırıldığı bilinmektedir. Küresel ekonomik sistemin omurgasını oluşturan bu kurumlar, her ne kadar gönüllülük esasına dayansa da, bu ağ içinde yer almamanın bedeli, dünya ekonomik sistemin dışında kalmaktır. Bu nedenle, sözü edilen kurumların üye sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Devlet, böyle bir sistemde, dünya ekonomisinin kurallarını ve kurumlarını geliştiren yapının hem yerele taşınmasını sağlamakta, hem de yerelin dünya ekonomisine herhangi bir yerden katılmasını sağlayacak mekanizmaları oluşturmaktadır.

Küresel yönetişim kavramı, küresel örgütlenmeler örneğinde görüleceği gibi, ülkelerin karşılıklı bağımlılığı tezi üzerine yükselmektedir. Bu tez, bölgesel ve küresel

[57] Ulus devletin bittiği yönündeki görüşlerin ağırlık kazandığı bir ortamda, devletin yeniden önemli bir aygıt olarak öne çıkarılmasını, DB'nın en önemli meydan okumalarından biri olarak değerlendirilenler vardır. (Panitch (2000) örneğinde olduğu gibi). Bu değerlendirme gerçekten bir meydan okuma ve DB'nın perspektifinde, kalkınmacı sosyal devlete doğru bir dönüşüme mi işaret etmektedir? Rapora bakıldığında, bunu destekleyen kanıtları bulmak pek kolay değildir. Kuşkusuz, söz konusu raporda "güçlü devlet' vurgusu yapılmaktadır; ancak bu devlet, piyasa için 'güçlü', piyasa için 'etkin' ve piyasa için 'esnek' bir devlettir. Eğer bu raporu bir meydan okuma olarak değerlendirmek söz konusu ise, bu, bugüne kadar egemen olan, "tarafsız", "temel kamu hizmetlerini sağlamakla yükümlü", "sosyal", "sınıflar-arası uzlaşmaya dayalı" devlet anlayışına karşı yapılmış büyük bir meydan okumadır. Raporun entelektüel söylemine karşın içerdiği temel tezlerin, çok açık bir biçimde, sadece piyasanın korunmasına yönelik olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır.

oluşumlarda etkili bir ortaklık inşa edilmesini ve ulus içinde olduğu gibi uluslararası alanda da yeni kurumların oluşturulmasını önermektedir.[59] Küresel yönetişimin en çok kurumlaştığı alanların başında uluslararası ticaretin gelmesi tesadüf olmamalıdır. 1997 raporunda, uluslararası ticaretin mevcut kurumlaşması şöyle özetlenmektedir:

- Belirli konularda işlev gören gruplar; örneğin, makroekonomi politikaları, çevre koruma, işçi standardı ve uluslararası çatışmalar (ILO, *Bank of International Settlements vb.*).
- Bölgesel gruplar (NAFTA, APEC gibi).
- İşlevsel ve bölgesel grupları birbirine bağlayacak ve tüm üyelere geniş bir şebeke yaratacak koordinasyoncu gruplar (OECD gibi).

Üçüncü evrede temel aldığımız 1997 DB raporu, yönetişim yaklaşımında belli bir kırılmaya işaret etmektedir. Sanıldığının aksine bu kırılma, sosyal devletin lehine yönetişimden tavizler verme biçiminde değildir; bu kırılma, yönetişimin küresel düzeyde "uygulanabilir" bir aşamaya gelmesini sağlamaya dönüktür. Bu çerçevede devlet aygıtının nasıl yeniden inşa edileceği sorunu önplana geçmektedir. Nitekim, 1997 DB raporunu, bir tür 'Küresel Yönetişime Geçiş Yöntemi' olarak değerlendirmek mümkündür. Küresel yönetişime uygun olarak tamamlayıcı işlevleriyle tanımlanan devlet, modern ulus-devletin üzerine yükseldiği, bağımsızlık ilkesi, vatandaşlık bağları, egemenlik vb. açılardan tamamen değişmektedir. Küresel rekabetçi piyasanın gereklerinin düzenlenmesi, devletlerin sadece bir işlevi değil varlık nedeni haline gelmiştir.[60]

### *d) Modelin Gelişiminde Son Perde: Küresel Yönetişim Sistemi ve Matris*

1997 Asya krizi, emekçi sınıfların yaşam koşullarına indirilmiş ani ve büyük bir darbe olmakla birlikte, aynı zamanda 90'lar boyunca saldırgan bir sermaye stratejisi olarak dünya çapında egemenliğini kuran Washington Konsensüsü'nü[61] de derinden sarsmıştır. O günlerde yanıtı aranan temel soru, "Asya Kaplanı" sıfatıyla, azgelişmişlikten gelişmiş kapitalist ülkeler ligine terfi eden örneklerin nasıl olup da birdenbire "kağıttan bir kaplan"a dönüşebildiğiydi. Sadece Uzak Asya değil, Asya'nın orta steplerinde, Güney Amerika'da ve Anadolu'daki kaplanların durumu da iç açıcı değildi. Dönemin Denizli Sanayi Odası başkanı içinde bulundukları ortamı "ne kaplanı, bizden olsa olsa Anadolu

---

[58] DB, *State..,* s.131.
[59] DB, *State...,* .131.
[60] ABD'de Clinton'ın ve İngiltere'de Blair'in ilk uygulayıcıları olduğu yeni sosyal demokrasi anlayışı ("üçüncü yol"), 1997 Dünya Bankası Raporunda benimsenen devlet anlayışıyla örtüşmektedir. *Krş.* Blair&Schröder (1999), Europe: *The Third Way, Die Neue Mitte*, Londra Manifestosu, Londra.
[61] Washington Konsensüsü için *bkz.*114 numaralı dipnot, s.46.

eşeği olur" sözüyle ifade etmekteydi.[62] O dönemin koşullarında ne kalkınamamanın kötü yönetimden kaynaklandığı analizini ne de küreselleşmenin sihirli eli ile kalkınma eşiğinin atlanabileceği iddiasını sürdürebilmek kolaydı.

Küresel, ulusal ve yerel düzeydeki inşasında DB'nın aktif rol aldığı uygulama ve oluşumlar, 1990'ların son çeyreğinde dalga dalga yayılan küresel krizler karşısında kelimenin gerçek anlamıyla iflas etmişti. 1999 yılında, dünya nüfusunun büyük bir bölümü siyasal istikrarsızlıklarla çalkalanırken, Rusya gibi geçiş ekonomileri kurumsal şok dalgalarıyla belirsiz bir piyasa kapitalizmine doğru yol almaktaydı. Afrika'nın bir bölümü açlık, yoksulluk, savaş, kıtlık ve AIDS kıskacı içinde "dördüncü dünya" sıfatına layık görülen bir dramı yaşamaktaydı. Meksika, Asya ülkeleri, Rusya, Brezilya, Arjantin, Türkiye gibi "gelişmekte olan ekonomiler" finansal ve ekonomik krizlerden kaynaklanan büyük depremlerle sarsılmıştı.[63] Dünya genelinde yoksulluk giderek artarken, zengin ve yoksul ülkeler arasındaki uçurum da giderek derinleşmekteydi. Bir hesaplamaya göre en zengin 20 ülkenin ortalama kişi başına düşen geliri en fakir 20 ülkeye göre 37 kat daha fazlaydı.[64]

Kalın fırça darbeleriyle çizilen bu dünya portresi karşısında DB, yönetişimi küresel işbölümü içinde tanımlayarak yeni bir küresel yönetim modeli geliştirmeye koyulmuştur. Bunun habercisi, 21 Ocak 1999 tarihinde Dünya Bankası Başkanı James D. Wolfensohn, "Kapsamlı Kalkınma Çerçevesi"[65] başlıklı önerisidir. Bu öneride, DB ve IMF arasındaki ilişki vazgeçilmez bir işbölümü çerçevesinde tanımlanmaktadır:

> "…Kabaca, kızkardeşimiz olan kurum [IMF kastedilmektedir, *S.B*], müşterimiz olan ülkelerin makroekonomik istikrarından ve teftişinden sorumludur. Biz ise kalkınmanın yapısal ve sosyal yönlerinden sorumluyuz. Açıktır ki, burada birbirinden yalıtılan iki ayrı rol yoktur ve biz birbirimize çok yakın çalışıyoruz. Daha önce de belirttiğim gibi, bu iki işlev nefes almak ve vermek gibidir."[66]

Wolfensohn'un önerisini önemli kılan nokta, IMF ve DB arasındaki işlevsel işbölümünü bütünleştiren ya da ilişkilendiren bir mekanizmayı da ortaya koymasıdır: Makroekonomik istikrar ve teftiş ile kalkınmanın sosyal ve yapısal boyutları arasındaki ilişkiyi kuracak mekanizma bir matris biçimindedir. Kapsamlı Kalkınma Çerçevesi (KKÇ) adı verilen

---

[62] Aktaran, Özuğurlu, Metin (2002) *İşçi Sınıfının Oluşumu Üzerine Bir Çözümleme Çerçevesi,* A.Ü. SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

[63] Türkiye'de depremler, sadece insan yapımı ekonomik depremler değildi ne yazık ki, doğanın isyanı bugünlere denk geliyordu.

[64] Zengin-fakir ülke arasındaki uçurum son 40 yıl içerisinde iki kat artmıştır. Daha ayrıntılı bilgi için *Bkz*. DB (2000) *World Development Report*, s.329.

[65] "A Proposal For a Comprehensive Development Framework".

matrisin baş sütununda, süreçte bulunan aktörler yer alırken, baş satırda da ülke kalkınmasındaki stratejinin unsurlarına yer verilmiştir.[67]

KKÇ matrisi, hem çok sert bir uluslararası makroekonomik disiplin öngörmekte hem de kalkınmada izlenen tüm politikaların her düzeyde takip edilmesine olanak veren bir mekanizma oluşturmaktadır. KKÇ, yapısal, beşeri, fiziksel ve özel stratejiler üst başlıkları altında 14 maddeyi kapsar. Bu maddeler altında politikaları uygulayacak aktörler 4 başlık altında özetlenmektedi.: hükümetler, kurumlar, sivil toplum ile yerli ve yabancı özel sektör.[68] Ana hatları bu şekilde özetlenebilecek olan matris hakkında Paul Cammack'ın değerlendirmeleri uyarıcı niteliktedir: "Yönetimin anası" olarak adlandırdığı bu matris, ülkeleri kontrol etme amacına hizmet eden bir mekanizmadır.[69] Geliştirilen matris, yönetişim açısından *Değişen Dünyada Devlet* (1997) başlıklı raporunda açıklanan iki stratejiden çok daha gelişkin, kapsamlı ve uluslararası alanda DB'nın hâkimiyetini sağlamlaştıracak bir araç olarak görülmektedir.[70] Matris, DB patentli olmasına rağmen, uygulamada, hükümetlerin bunu kendi programları olarak benimsemesi ve göstermesi gereken bir programdır. İlk bakışta şaşkınlık veren bu önerinin arka planındaki gerekçe daha az ilginç değildir. DB, kendi deneyimleri ışığında dışardan dayatmalarla yapılan reformların başarılı olmadığını, deyim yerindeyse, itiraf etmektedir. DB için bu sorunun aşılması sadece bir kamuoyu oluşturma işidir; hükümetler, DB'nin hazırladığı reform paketini "biz hazırladık" der ve kendi halkını yanıltmayı başarırsa reformlar önündeki bu sorun çözülecektir.[71]

DB, söz konusu matrisi, kalkınma programında yer alması beklenen aktörler arasındaki eşgüdüm eksikliğinin üstesinden gelecek bir işletme aracı olarak sunuyor olsa da –ilerde ayrıca ele alınacağı gibi- gerçekte bu araçla soyunduğu iş, yeni bir küresel yönetişim aygıtının oluşturulmasıdır. Cammack'a göre, matris aracılığıyla DB borçlu ülkelerin stratejik kontrollerini ele geçirmekte ve denetimi altındaki hükümetleri uygulanan politikalardan sorumlu kılmaktadır.[72]

---

[66] "A Proposal For a Comprehensive Development Framework", s.3.
[67] Matrisin 2002'de yenilenmiş biçimi, "Comprehensive Development Framework" (2002) adıyla, *.www.Worldbank.org* adresinde bulunabilir.
[68] "A proposal for a Comprehensive Development Framework".
[69] *Bkz.* Cammack Paul (2003) "The Mother of Government: The World Bank's Matrix for Global Governance", ", (Der. Wilkinson, R.) *Global Governance. Critical Perspectives*, Routledge, s.37.
[70] Paul Cammack'ın belirttiği gibi "Başkan Wolfensohn, her ne kadar bu aracı uluslararası alanda egemen olmak için hazırlamadıklarını belirtse de genel görüş bu yönde değildir." *Bkz.* Cammack Paul (2003) "The Mother of Government...", s.37.
[71] Aynı yaklaşımı OECD de benimser. *Bkz*. 1.1.1.2 .OECD altbölümü, s.35 vd.
[72] Cammack, "The Mother of Government...", s.42.

KKÇ'nin 2000 yılındaki pilot uygulamalarından[73] sonra, "Ülke Yardım Stratejileri"[74] ve "Ülke Siyasası ve Kurumsal Değerlendirme"[75] adı verilen stratejiler hazırlanarak matris çalışmasının başarısızlıkları giderilmeye çalışılmıştır. Aynı başarısızlık Yoksulluğun Azaltılması Stratejisi Etütlerinde[76] (YASE) de meydana gelmiştir. Bunun nedenlerinin araştırılması sonucunda, sorunun temelinde söz konusu reformların ilgili ülkeler tarafından yeteri kadar sahiplenilmemesi olduğu rapor edilmiştir.[77] Bunun üzerine "reform"a tabi tutulan ülkeler için "yapılması gerekeni, sorulduğunda söylemek" diye özetlenebilecek bir pozisyon önerilmiştir.[78] Detaylı sektörel incelemelerin yapılmasını gerektiren KKÇ matrisi birçok ülkede pilot uygulamaya konmuştur.[79]

Hangi elbise içinde olursa olsun DB'nın yönetişim yaklaşımı bu evrede iki noktada gelişim göstermiştir. Birincisi, KKÇ matrisi ve YASE programı gibi somut projelerle, bir yandan yönetişimin küresel düzeydeki kurumlaşması desteklenmiş, diğer yandan da devlet aygıtının küresel örgütlerin çizdiği rotada yeniden yapılandırılması teşvik edilmiştir. Ülke Yardım Stratejileri ve diğer programların matrise uygun olarak hazırlanması, küresel yönetişimle işbirliğini sağlayabilecek bir devlet yapılanmasının inşasında önemli bir adımdır. İkincisi ise, yönetişimin uygulamada karşılaştığı zorluklar karşısında geliştirilen ideolojik çerçevedir. Bir ülkedeki yönetişim uygulamalarının o ülkenin kendi gereksinimi ve deneyimi olarak gösterilmesinin önemi üzerinde durulmuş, söz konusu reformların "ülkece sahiplenilmesi"ni sağlamaya yönelik stratejiler geliştirilmiştir. Bu propaganda stratejileri, uluslararası kurumların kucağına doğan bir modeli, borçlu ülke kamuoyuna "öz evlat" olarak sunmayı amaçlamaktadır. Gerçeği baş aşağı çevirmek şeklindeki bu açık ideolojik müdahaleye daha yakından bakıldığında hedef kitlenin daha özelde borçlu ülke bürokrasisi olduğu sonucuna varılabilir. Zira, DB borçlu ülkelerin zorla uyguladıkları reformların istenilen sonucu vermemesinin en önemli nedenini "sahiplenme sorunu" olarak tanımlarken, devlet aygıtındaki bürokrasi sisteminin değişmesine ve "kamu

[73] KKÇ'nin pilot uygulamaları, matrisin beklenenden daha yavaş işlediğini ortaya koymuştur.
[74] Country Assistance Strategies (CAS)
[75] Country Policy an Institutional Assesment (CPIA)
[76] Poverty Reduction Strategy Paper (PRPS)
[77] KKÇ matrisi, DB 2001 verilerine göre 46 ülkede uygulamaya konulmuştur. Bunlardan 26'sı Afrika ülkesi; 9'u Doğu Avrupa ve Orta Asya ülkesi; 5'i Latin Amerika ve 3'ü Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkesidir, Daha ayrıntılı bilgi için *Bkz*. DB, 2001, *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise?* 17 Eylül 2001, CDF Secretariat, The World Bank.
[78] DB, 2001, *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise?* 17 Eylül 2001, CDF Secretariat The World Bank.
[79] 2000 yılındaki pilot uygulamalar (bölgeler): Bolivya, Côte D'Ivore, Dominik Cumhuriyeti, Etiyopya, Gana, Kırgız Cumhuriyeti, Moroko, Romanya, Uganda, Vietnam, Eritrea, Batı Şeria (Gazze), vb.

hizmeti"ne dayalı memurluk sisteminin tasfiye edilmesine işaret etmektedir. Bunu, devlet aygıtının küresel ekonominin gereklerine göre yeniden şekillendirilmesi önerilerinin içinde memurluk sisteminin değişmesi önerisinden de takip etmek mümkündür. Kamu personel rejimine yönelik değişiklik önerilerinin hedeflerinden biri de, küresel elit oluşumu içinde kozmopolit değerlerle şu veya bu şekilde yer alacak yeni bir bürokrasi grubunun oluşturulmasıdır. Reformları "sahiplenme" yükümlülüğü ile karşı karşıya bırakılan diğer bir toplumsal kategori de sivil toplum örgütleridir. DB'nın bu talebi ilk bakışta yerli imgeleri tanıtımlarında kullanan çokuluslu şirket stratejisini anımsatsa da, söz konusu olan tüketici eğilimlerinin değil siyasi iradenin belirlenmesidir. Tam da bu yüzden bu uygulamayı bizim gibi bağımlı toplumsal formasyonlarda emperyalizmin içselleştirilmesi yönündeki bir ideolojik müdahale olarak tanımlamak anlamlı olacaktır. Aynı amacın bir unsuru olarak DB matrisinin, sadece hükümetlerce değil yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin katkılarıyla da doldurulmasını istemektedir, ki bu yolla yerel, ulusal ve küresel düzeylerde bir bilgi şebekesi DB denetiminde kurulabilecektir.

DB yönetişim yaklaşımının, diğer uluslararası kuruluşlar tarafından da ağırlıklı olarak benimsendiği söylenebilir. Örneğin hem OECD hem de AB'nin, DB'nın yönetişim yaklaşımını paylaştıkları kendi yayın organları ya da raporlarında açıkça görülmektedir.[80] Bu nedenle, diğer uluslararası kuruluşların yönetişim yaklaşımına yaptıkları katkıları ele alınırken DB lehine bir orantısızlığın gözlenmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu durum, gereksiz tekrarlardan kaçınmanın olağan bir sonucu olarak görülmelidir.

[80] OECD (2001) *Governance in the 21st Century*, Paris: OECD; Group 5 *(2001)* "Report of Working Group 'Strengthening Europe's Contribution to World Governance.

### 1.1.2. Modelin Devlet Aygıtının Teknik İnşası: Düzenleyici Reformlar ve OECD

OECD'nin yönetişim anlayışı DB'nın anlayışıyla benzerdir.[81] OECD'nin yönetişim yaklaşımına katkısı daha çok karar alma sürecine ilişkindir ve "Düzenleyici Reform Programı" çerçevesinde geliştirilmiştir. Düzenleyici Reform Programının kabul tarihi 1997'dir. Geriye doğru gidilirse, OECD'nin kamu yönetimi ya da devlet reformu gibi iktisat dışındaki konularla ilgilenmeye başlaması 1990'lı yılların başlarına uzanır. Kamu İşletmeciliği Komitesini (PUMA) kurmakla işe başlayan OECD, başlangıçta, bütçe yapma ve bütçe performansı, insan kaynakları yönetimi ve düzenleyici reform gibi konulara ağırlık vermiştir; OECD'nin çalışmaları, şirket yönetimi tekniklerini kamu sektörüne uyarlanmaya çalışan Yeni Kamu İşletimi yaklaşımından beslenmiştir. Sonra, kamu – özel sektör işbirliğini merkezine alan, hükümeti yönetişimin unsurlarından biri oalrak gören kamu yönetişimi anlayışı belirleyici olmaya başlamıştır.

OECD, 1996 yılında yayımladığı *Küreselleşme Analizi*[82] başlıklı raporla birlikte yönetişime daha fazla ağırlık vermeye başlamıştır. Sözü edilen raporda üye ülkelerin karar alma sistemlerini incelemeye ve yönetişimi geliştirecek politikaları ele alan çalışmaları biçimlendirmeye yarayacak bir çerçeve sunulmaktadır. *Düzenleyici Reform* (1997) adlı raporla birlikte, OECD; yönetişimin karar alma süreçlerini nasıl biçimlendireceğini tümüyle belirlemiştir. Her iki raporda da, devletler-arası ilişkilerin "karşılıklı bağımlılık" karakterine sahip olduğu; böyle bir sistemde, devlet aygıtının varlığını sürdürebilmesi için yeni uluslararası koşullara kendini uyarlaması gerektiği görüşü yer alır. Yeni dünya düzeni, "başka yolu yok" ("There Is No Alternative" ya da ünlü kısaltmasıyla TINA) anlayışına dayandırılır; bu ön kabul, elbette sadece devletlerin değil uluslararası örgütlerin de kendilerini yeni ilişki örüntüsüne uygun olarak biçimlendirmesi gerektiği sonucunu doğurmaktadır. Nitekim, OECD, 1996 yılında 1996 yılında kendi kurumsal çerçevesinde değişiklikler yapmıştır. 1998'de, talep eden ülkeler için düzenleyici reform uygulamaları

[81] OECD'ye göre yönetişim "toplumsal ve ekonomik kalkınmayı sağlamak amacına dönük olarak, kaynakların yönetimine bağlantılı bir biçimde toplumda denetimin uygulanması ve siyasal iktidarın kullanılması"dır DAC-OECD (1993) DAC *Orientations on Participatory Development and Good Governance.*

[82] OECD (1996) *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments*?, OCDE/GD(96)64, Paris. Raporda küreselleşme şu şekilde tanımlanır:

> "Küreselleşme, ekonomik bir olgu olarak, ulusal ekonomiler dünyasından, üretimin uluslararasılaştığı ve mali sermayenin ülkeler arasında hızla ve serbestçe dolaştığı küresel ekonomiye geçiş olarak kendini gösterir. Anonim kurumsal yatırımcılar, günlük kurları, uluslararası sermayenin fiyatını ve elde edilebilirliğini etkilediği sürece, çokuluslu şirketler, geniş bir ekonomik tahakküm elde eder." (s.3)

bağlamında yönetişim raporları hazırlamaya ve siyasa önerileri geliştirmeye koyulmuştur. 1996 tarihli raporda, merkezi yönetimin yeniden biçimlendirilmesi ve ademi merkeziyetçi siyasalarla yeni karar alma modellerinin geliştirilmesi önerilmektedir. Öneriler arasında bu tez çalışmasının ampirik çalışmasına konu olan bağımsız düzenleyici kurumların kurulması da bulunmaktadır[83]. Bu kurumların yasal güvence altına alınması, stratejik sektörleri düzenleyen ve rekabeti koruyan bir kurumsal çerçevenin oluşturulması ve bu çerçeve içinde yasama ve karar alma süreçlerinin teknik bir akla göre düzenlenmesi önerilmektedir.

OECD, siyasal karar alma sürecini çok büyük ölçüde etkileyen yasama ve karar alma sürecinin teknikleştirilmesi için "düzenleyici reform"[84] ve "düzenleyici etki analizi"[85] adında iki önemli araç geliştirmiştir. OECD'nin düzenleyici reform analizi hangi alanlarda reform ihtiyacı olduğunu belirlerken, etki analizi ise gerçekleştirilecek reformların hangi ölçüde etkin olacağını fayda-maliyet hesabıyla ortaya koyma iddiasındadır.[86]

Düzenleyici reform başlığı altında önerilen kurumların temel işlevi, iktisadi alanı siyasal alandan özerkleştirmek ve bu yolla, kendi yurttaşı karşısında siyasal meşruiyet aramak zorunda bulunan siyasi iktidarların etki alanından, kaynak tahsisi ve bölüşümle ilgili karar verme yetkisini çekip almaktır. Siyasal sonuçları son derece önemli olan bu reform önerileri günlük dile de yerleşmiş biçimiyle "popülist politikaların" iktisat siyasaları üzerindeki etkilerini sınırlandırmak şeklinde bir amaca sahiptir. Düzenleyici Etki Analizi ise yeni konulan kuralların maliyet ve faydalarını açık, belirgin ve dengeli bir biçimde değerlendirmeye yarayan bir analiz tekniği olarak sunulmaktadır. Tüm kamu yönetimine uygulanması çok pahalı olan bu yöntem, yüksek nitelikli ve güvenilir personel, iyi bir teknik altyapı vb gerektirmektedir. Bu analizle, artık hukuk kuralının bile fayda ve maliyetini hesaplamak mümkün olmaktadır. Bu gelişmenin ne anlama geldiğine açıklık getirmek

---

Ve ekonomik anlamda bu oyunun kuralları, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), G/7'ler, ve OECD'nin içinde bulunduğu uluslararası topluluk tarafından belirlenir. (s.4).

[83] Diğer bir örnek, 1999 yılında OECD Konseyinin almış olduğu bir kararla (karar için *bkz.* Resolution of the Council [C(99)175/FINAL *bkz.* http://www.oecd.org) işlevi yeniden tanımlanan PUMA'dır. PUMA, "Kamu Yönetişimi ve Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü" (GOV) adı ile kurulan yeni bir direktörlüğe bağlı iki komiteden biridir. PUMA görevlerini, 1999 yılında başlayan ve Aralık 2004'te bitecek olan "Kamu İşletimi ve Yönetişim" programını hazırlama ve yürütme yetkisi çerçevesinde kullanmaktadır. Ayrıntılı bilgi için *Bkz*. http://www.oecd.org/gov.

[84] OECD (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries*, PUMA/REG (2001)10/REV1.s.9.

[85] Bello-Martínez, Gustavo A.( 2002) "New Developments on Regulatory Impact Analysis (RIA)", *Second Conference on Good Regulatory Practice of the Sub-Committee on Standards and Conformance*, 12 Ağustos 2002, Acapulco, Mexico, www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003].

[86] OECD (1996) *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments*?, s.12.

bakımından 1993 yılında OECD ülkelerinden birinde geçen bir diyaloğu hatırlamakta fayda vardır; Bir kamu çalışanına sorulur, "hukukun maliyeti nedir?" Çalışan yanıtlar, "bu bir yasal gerekliliktir, yani maliyet önemli değildir".[87]

Düzenleyici etki analizi, daha yakından incelenmeyi hak etmektedir. Çünkü, sözü edilen analiz tekniği, yasama süreci de dahil tüm devlet işlerinde karar alma süreçlerine uygulanması öngörülen bir araçtır. Tümüyle teknik bir işlem gibi sunulmasına rağmen, son derece ideolojik ve siyasal boyutları olan bir araçtır. Siyasal karar alma sürecini, teknik bir muhasebe hesabına indirgemekle kalmaz; bu yöntem, aynı zamanda yasamanın yasa yapma yetkisini (yeterince zayıf olan bu yetkiyi) zayıflatmaktadır.

**Bilgisayarın arkasına gizlenen otoriter mantık: düzenleyici etki analizi (DEA)**

1995'ten itibaren yönetişim alanyazınının merkezi kavramlarından biri haline gelmeye başlamıştır. Düzenleyici reformlarla bağlantılı olarak, düzenleyici reformlarda başvurulacak yeni bir karar alma tekniği gibi sunulmaktadır. Bu aracın, daha etkili ve işlem maliyeti daha düşük siyasa seçeneklerinin tercih edilmesini sağlayacağı ileri sürülmektedir.[88] OECD'ye göre, yapılan düzenlemelerin yol açacağı giderlerin çeşitli toplumsal çevreler –özellikle iş çevresi- bakımından hesaplanması ihtiyacı, böyle bir tekniğin geliştirilmesini gerekli kılmıştır.[89]

DEA'dan ilk olarak, 1980'li yılların başında, birkaç ülkede alt kademe düzenlemelerde yararlanılmış, daha çok da çevresel faktörlerin analizinde kullanılmıştır. Bu tekniğin, yasa yapma sürecine uygulanması ve yaygınlık kazanması, devletlerin yürürlüğe koyduğu düzenlemelerin uluslararası ticaret ve rekabet kurallarına uygun olması gerektiği bir döneme rastlamaktadır.[90] Örneğin, Genel Hizmet Ticareti Anlaşması (GATS), hizmet arzının "nesnel ve şeffaf kriterlere dayalı" olması standardını gerektirir. Bu standartların, ulusal karar alma süreçlerine uygulanmasıyla uluslararası ticaret ve rekabetin önündeki kimi engeller de azaltılabilecektir[91]. 1996'da OECD'ye üye ülkelerin yarısına yakını DEA programını uygulamaya başlamıştır. 2000 yılından itibaren, pek çok

[87] OECD (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries*, PUMA/REG (2001)10/REV1, s.24.
[88] OECD, 1995, OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2 Düzenleyici Karar Alma İçin OECD Kontrol Listesi Arka Plan Notu, http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/tavsiye.htm [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003]
[89]Nitekim, 1995 OECD Tavsiye Kararında, OECD ülkelerinde giderek artan düzenlemelerin yarattığı rekabet karşıtı etkiler nedeniyle meydana gelen ekonomik giderlere değinilmektedir. Düzenlemelerin rekabet karşıtı etkileri, OECD, 1995, OECD Konseyinin Tavsiyesi, Ek.2, "Düzenleyici Kaliteyi Geliştirme İhtiyacı" başlığı altında ele alınmaktadır. http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/tavsiye.htm [Erişim Tarihi: 15 Kasım 2003]
[90] OECD, 2002, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance*, Paris: OECD, s.24

ülkede düzenleyici reformlarla birlikte, DEA'nın kamu yönetiminde ve yasama sürecinde uygulanması zorunlu hale getirilmiştir.

OECD'nin 2003 yılında Sofya'da düzenlediği DEA'nın kullanımı konulu seminerde[92], DEA'nın en iyi şekilde uygulanmasına yönelik bir ev ödevi listesi hazırlanmıştır. Liste on maddeden oluşmaktadır:

1. *DEA'ya siyasal desteği en üst düzeyde sağlamak*,
2. *DEA programının unsurlarına titizlilikle sorumluluk vermek* (söz edilen unsurlar arasında DEA'nın bakanlar ve düzenleyiciler tarafından sahiplenilmesi ve karar-alma sürecine uygulanması; merkezi bir birimin kurulması, DEA sürecinin yönetimi ve geliştirilmesi, eğitim ve rehberlik işleri ile ademi merkezileşmenin sağlanması gibi siyasal unsurlar bulunmaktadır.),
3. *Sürekli ve fakat esnek analitik metotların kullanılması* (niteliksel metotlar, fayda-maliyet analizleri, risk değerlendirme analizleri),
4. *Veri toplama stratejilerinin belirlenmesi ve geliştirilmesi*,
5. *DEA uygulamalarını planlamak,*
6. *DEA'yı siyasa oluşturma sürecine entegre etmek ve uygulanmasına en kısa sürede başlamak*,
7. *Halkı bu sürece yaygın bir şekilde dahil etmek*,
8. *Sonuçları kamuoyuna açıklamak*
9. *Düzenleyicileri eğitmek*,
10. *DEA'yı mevcutların yanı sıra girişilecek yeni düzenlemelere de uygulamak.*

OECD'ye göre DEA, hem sistematik ve istikrarlı bir şekilde hükümet eylemlerinin doğurabileceği potansiyel etkileri tetkik etme yöntemidir, hem de karar alıcılara bilgi iletme yöntemidir.[93] İlk bakışta, siyasa oluşturma, karar alma ve yasama gibi politik içeriği son derece güçlü etkinliklerin siyasetten bağışık ve saf bir teknik aracılığıyla dizayn edilmesi gibi bir durumun söz konusu olduğu düşünülebilir. Oysa gerçekte düzenleyici etkinliklerin inşa ve uygulanışına, DEA sistemine ihtiyaç duyan tek tek kapitalistlerin ve genel olarak piyasa mantığı hâkimdir. DEA önemli bir araçtır; çünkü, uygulandığında *belirleyici* olmaktadır.[94] DEA, bir sınıfın kendi çıkarlarını, matematiğin soğuk sesiyle ifade ederek, bir yandan siyasal bir eylem olan karar alma mekanizmalarını,

[91] *Bkz*. OECD, 2002, *Regulatory Policies in OECD Countries…,* s.24.
[92] Seminer için *Bkz*. www.oecd.org
[93] OECD, 2002, *Regulatory Policies in OECD Countries…,* s.25.
[94] OECD, 2002, *Regualatory*…, s.

parlamentonun denetiminden çıkarırken öbür yandan toplum üzerinde çok yaygın bir denetleme imkanını sağlamaktadır.

Önerilen sistem; ülkenin tüm yönetim kademeleri arasındaki eşgüdümü sağlayacak gelişmiş bir bilgisayar ağıyla, tüm faaliyetleri izlemek, kontrol etmek ve ayıklamak üzerine kurulmuştur. Görüleceği gibi böyle bir sistem ancak siyaseti etkisiz kılmakla mümkündür; DEA, yönetişim modelinin ekonomiyi siyasetten arındırma mantığına hizmet eden ve siyasal iktidar alanını etkisiz hale getirmesi için geliştirilmiş bir yöntemdir.

DEA ve düzenleyici reform programıyla, OECD'nin yönetişim yaklaşımına yaptığı katkı, yönetişimin yeni bir iktidar biçimi olarak nasıl hayata geçireleceğini göstermektedir. Buna göre yönetişim, temel karakteri düzenleyicilik olan yeni bir iktidar biçimidir.

### 1.1.3. Modele Meşruiyet Kazandırma: Birleşmiş Milletler

Yönetişim yaklaşımının gelişiminde BM'nin önemli bir yeri bulunmaktadır. BM'nin yönetişim kavramına yüklediği anlam diğer uluslararası kuruluşlarla benzeşmektedir. Bunun yanısıra BM'i farkı, yönetişim kavramının özünü açık-seçik ortaya koymasıdır.[95]

Yönetişim teorisi ve uygulamasının gelişiminde BM'nin katkısını üç noktada görebiliriz. Birincisi, Haziran 1992'de Brezilya'da toplanan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) ile tanımlanabilir; 153 ülke, 1400 gayri-resmi kuruluş ve 8000 medya temsilcisinin katılımıyla gerçekleşen bu toplantıdan sonra yerel yönetimler düzeyinde uygulamaya koyulan Gündem 21 Programı, somut bir yönetişim örneğidir.[96]

Yerel Gündem 21 Projeleri, Türkiye'deki yönetişim uygulamalarının ilk somut örneğidir. Bu projeler kapsamında, yerelliklerin 21. yüzyıldaki gündemini belirlemek üzere sorun çözücü bir yaklaşımla yürüyen bu çalışmalarda, "kent konseyi" adıyla bazı

[95] Güler, Birgül Ayman (2003) "Devlette Reform", *Mimarlar Odası Ankara Şubesinde verilmiş konferans* (3 Mart 2003),: "Birleşmiş Milletler 'Global Compact' adıyla bir program açmış, bir karar mekanizması yaratmaya girişmiştir. Bu karar mekanizmasında uluslararası düzeyde bürokrasinin temsilcisi olarak sandalyeye kendisi oturacak, ikinci sandalyeye uluslararası toplumun en verimli, üretken, yaratıcı…. Kesimi olarak tayin edilen transnasyonel şirketleri yerleştirecek, üçüncü sandalyeyi ise uluslararası toplumun STK'ları olarak tanınan örgüt, vakıf, kurumları yerleştirecektir. Bu formül uygulamaya koyulmuştur; ve uluslararası toplum bu formüle şiddetle itiraz etmiştir: "Nike, Shell, BP… gibi sicilleri çocuk işçi çalıştırmak, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde darbeler tezgahlamak gibi işlerden ötürü bozuk olan şirketlerin bu "ortaklık"ta ne işi var?"Uluslararası toplum, yerel ve ulusal toplumlardan daha ince duyargalara sahip görünüyorlar; Global Compact - Küresel Sözleşme tutmamıştır."

[96] Başta Gündem 21 olmak üzere, Rio Zirvesinden sonra geçen on yılın değerlendirmesini yapmak ve ileriye dönük somut stratejiler geliştirmek amacıyla, 26 Ağustos 2002-4 Eylül 2002 tarihleri arasında Güney Afrika Cumhuriyeti'nin Johannesburg kentinde Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinin ("Rio+10" diye adlandırıldı) düzenlenmesine karar verildi.

kurumlar yaratılmıştır. Belediye meclislerinde yer bulamayan çeşitli toplumsal kesimlerin, belediye yönetimleri ve kaymakamlık örgütleriyle bir araya geldikleri konseyler, bir süre sonra "bir ayağı eksik bırakıldığı için" proje sahibi UNDP tarafından eleştiriye uğramış, proje sahipleri bu eksikliği gidermek yönünde çaba sarf etmeye zorlanmıştır. Eksik ayak, özel sektördür. Kent Konseyleri, bileşimlerinin içine "ortak" statüsünde özel sektör şirketlerini almaya zorlanmışlardır.[97]

Gündem 21 Programının sonuçlarından ziyade ideolojik etkileri daha dikkat çekicidir [98]; zira, bu program aracılığıyla yönetişim kavramı, kısa sayılabilecek bir zaman aralığında pek çok ülkenin kentsel mekanlarında geniş toplum kesimleri içinde yaygın bir tanınma ve olağanlaşma serüveni yaşamıştır.[99]

Sözü edilen katkının ikinci uğrağı Küresel Yönetişim Komisyonunun *Küresel Komşuluk* başlıklı 1995 yılı raporudur. *Küresel Komşuluk* raporu, yönetişimi, bir ulusun kendi faaliyetlerini yönetirken kullandığı kamuya ya da özele ait tüm bireysel ve kurumsal araçların toplamı olarak tanımlar. İnsanların ve kurumların kendi çıkarları konusunda vardıkları gayri resmi anlaşmalardan, gayri resmi kurallarla güçlendirilmiş bir rejim ile resmi kurumları da kapsar.[100]

Üçüncü katkı, 2000 yılındaki BM Milenyum Zirvesinde gelmiştir[101]. Bu zirvede dünya liderleri, 21. yüzyıla dair hedeflerini ortaya koyan BM Milenyum Deklarasyonunu yayımlamıştır. Deklarasyon; barış ve güvenliğin tesisi, kalkınma ve yoksulluğun ortadan kaldırılması, insan haklarının güvenceye alınması, demokrasi ve iyi yönetişim konularında ortak bir görüş geliştirmiştir; sonrasında, daha önce eşi benzeri görülmemiş bir oydaşmanın (Monterey Konsensüsü) meydana gelmesine yol açmıştır.[102] Milenyum

---

[97] Güler, Birgül Ayman (2003) "Devlette Reform"a.y.

[98] Türkiye'de Özellikle genç insanların ilgi duyduğu bu proje, çok küçük bir azınlık dışında, genç insanların potansiyellerini ortaya çıkaran herhangi bir şey üretilmesine ortam hazırlamamaktadır. Bu programların çalışma atmosferi, yönetişim misyonerleri ile karşı karşıya olduğunuzu hissettirmektedir.

[99] Türkiye'de Rio+10'a yönelik ulusal hazırlık sürecinde eşgüdümü Çevre Bakanlığı üstlenmiştir. Bu süreçte yapılan çalışmalar ve alınan kararlar, zirve için oluşturulan bir koordinasyon grubu tarafından ortaklaşa yürütülmektedir.

[100] Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, Vo.21, No.5, s.3.

[101] Eylül 2000'de dünya liderleri, kendi ülkelerinde yoksullukla daha etkili bir şekilde mücadele etme, sağlıkta iyileştirme, barışı tesis etme, insan hakları ve sürdürülebilir çevre sözünü vererek BM Milenyum Deklarasyonunu benimsediler. Deklarasyondaki Milenyum Kalkınma Hedefleri, 2002'de varılan Monterey Konsensusu (Mart 2002, UN Financing for Development konferansı) ile Doha Round'unda zengin ve yoksul ülkeler tarafından onaylandı. Konu hakkında *bkz.* UN (2003*) Human Development Report 2003, Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. http://hdr.undp.org/reports/global/2003/ erisim tarihi:10.4.2004).

[102] Fukuda-Parr ve Ponzio, Richard (?) 'Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda For the Millenium Declaration'.

deklarasyonunun önemi, insan hakları ile ilgili konuların da yönetişim yaklaşımına dahil edilmesidir. Bu yeni unsurla birlikte "demokratik yönetişim"[103] terimi bu alanyazınına dahil olmuştur. İnsanların önceliklerine yanıt veren demokratik yönetişimin, oy hakkına sahip olmaktan daha fazlasını ifade ettiği vurgulanmaktadır. Bu ise katılım ve kamusal hesap-verebilirlik ilkelerine atıf yapmaktadır. Yoksul insanların ekonomik çıkarlarına öncelik veren demokratik yönetişim, etkinliği artıran ancak sosyal adaleti dikkate almayan kurumlar ve kurallar setine alternatif olmak iddiasındadır. UNDP'nin 2002 tarihli *İnsani Gelişme Raporu*, insanların gelişimini ileriye taşıyacak bir yönetişim anlayışı olarak "demokratik yönetişim", geliştirmeyi amaçlamaktadır. Demokratik yönetişim anlayışının farkı, siyasal özgürlük ve insan hakları ile ayrımcılığın ortadan kaldırılması gibi konuları da yönetişim anlayışına dahil etmesidir. Bu yanıyla demokratik yönetişim, uygulanan reform programlarının sadece etkin kurum ve kurallarla sonuçlanmasıyla yetinmeyip, adil olmasıyla da ilgilenir; bunun ise ancak siyasal sesin gerçek sahipleri olan tüm halkın katıldığı demokratik süreçler yoluyla geliştirilebileceğini savunur.

UNDP, yönetişim kavramını sürdürülebilir insani gelişmeyle ilişkili biçimde tanımlamıştır:

> "Sürdürülebilir İnsani Gelişme parametrelerinin ışığında yönetişim; adil ve etkin bir adalet sistemi ile yönetme ve yönetilme süreçlerine geniş halk katılımının sağlandığı bir kamu yönetimi anlamına gelir. Bu da sistemin sürdürülebilirliğini sağlamak, halkı güçlü kılmak ve sürecin gerçek sahipliğini onlara vermek için gerekli mekanizmaların kurulmasını gerektirir."[104]

Yönetişim kavramının geliştirilmesinde, insani gelişim ve kalkınmaya odaklanan UNDP, aynı zamanda kamu sektörü yönetimi üzerinde de durmuştur.[105] UNDP 1990'dan beri, sürdürülebilir insani gelişim (ilk olarak İnsani Gelişim Raporu'nda tanımlanmıştır) projesini geliştirmeyi misyon edinmiştir.[106] Bu amaçla İnsani Gelişme Endeksi (HDI) adı verilen bir ölçek geliştirmiş, bu yolla ülkelerin karşılaştırılmasında sadece ekonomik kriterlerin değil sosyal kriterlerin de önemini gösteren bir araç sunmuştur. UNDP'nin

---

[103] Milenyum Deklarasyonunun hazırlayıcıları, Richard Falk'ın 1995 yılında yönetişime getirdiği eleştirileri ve alternatif olarak önerdiği "İnsanî Yönetişim" yaklaşımını dikkate alarak BM'nin "demokratik yönetişim" yaklaşımını geliştirdiklerini ifade etmektedirler. *Bkz*. Fukuda-Parr ve Ponzio, Richard (?) "Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda For the Millenium Declaration".

[104] Fukuda-Parr ve Ponzio, Richard (?) "Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda For the Millenium Declaration"

[105] *bkz. Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*, UNDP Discussion Paper, 1995.

[106] UNDP (1997) "Reconceptualizing Governance", Discussion Paper, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme", New York. January 1997, s.2.

kamu yönetimi anlayışı da zamanla kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi yaklaşımından farklılaşmış, bu konuda, insan hakları, adalet reformu ve yolsuzluk gibi temalara ağırlık vermeye başlamış, sonuç olarak DB ve OECD ile kıyaslandığında daha duyarlı bir yönetişim ve daha mütevazı bir ademi merkeziyetçilik anlayışını geliştirdiği öne sürülmüştür.[107]

UNDP'ye göre, iyi yönetişimin temel nitelikleri şunlardır: Katılım, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, uzlaşma, adalet, etkinlik, etkililik, hesap-verebilirlik ve stratejik vizyon. Ademi merkezileşmenin ise insani gelişme için önemli olanaklar sunduğu ileri sürülmektedir. Ademi merkezileşme derken, yetki ikamesi (subsidiarity) ilkesine göre merkez, bölge ve yerel düzeyde kurumlar arasında ortak sorumluluk yaklaşımı uyarınca iktidarın yeniden örgütlenmesi kastedilmektedir.[108]

UNDP'ye göre, yönetişim, ademi merkezileşmenin sınırlarını genişleterek iktidarın daha fazla alana dağıtılmasına olanak sağlamaktadır. Yönetişim sayesinde, ademi merkezileşme eğilimi, sadece merkezi hükümeti ve yerel yönetimleri değil aynı zamanda her düzeydeki sivil toplum örgütleri ve özel sektör içindeki aktörleri de kapsayabilmektedir. Yönetişimin her üç alanda –devlet, özel sektör, sivil toplum- kapasitesini inşa etmesi, sürdürülebilir insani gelişme için de çok önemlidir. Burada hükümetin rolü, "kolaylaştırıcı" bir figüran tarzına bürünmektedir. Bu bağlamda, sivil toplum ve özel sektör, iktidarın ademi merkezileşme yoluyla yerel yönetimlere devrinde çok kritik bir öneme sahiptir.[109]

UNDP, ademi merkezileşmenin dört biçimini tanımlar: Birincisi *idari ademi merkeziyetçilik* olarak adlandırılmaktadır: Karar alma yetkisi, kaynaklar ve kamu hizmetlerinin sunulma sorumluluğu, yukarıdan aşağıya doğru daha alt düzeylere, merkezi hükümetin taşra teşkilatlarına aktarılır. İdari ademi merkeziyetçilik; merkezi hükümetten yine merkezi hükümete karşı sorumluluğu bulunan bir başka birime aktarılmasıyla (Buna "yoğunlaşmama" adı verilir ve ademi merkezileşmenin ilk adımı olarak değerlendirilir.) ve/veya yetki ve sorumlulukların yerel yönetimler ya da kurullara devredilmesiyle gerçekleştirilmektedir. İkincisi *siyasal ademi merkeziyetçilik* olarak adlandırılmaktadır: Bu ademi merkezileşme biçiminde siyasal yetkiler ve iktidar yerel ya da ulus altı

[107] Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, Vo.21, No.5, s.10.
[108] UNDP (2001) "The Role of Participation and Partnership in Decentrised Governance: A Briefly Synthesis of Policiy Lessons and Recommendations of Nine Country Studies on Services Delivery for the Poor", www.undp.org/governance/decentralization.htm, s.2.
[109] UNDP (2001) "The Role of Participation and Partnership in Decentrised Governance..", s.3.

düzeylere devredilmektedir. Üçüncüsü *mali ademi merkeziyetçilik olarak* adlandırılmaktadır: Yetkilerin yanısıra kaynaklar da yerele aktarılmaktadır. Nihayet, dördüncü olarak *piyasa ademi merkeziyetçiliği* tanımlanır: Ademi merkeziyetçiliğin bu biçiminde, hükümetin yetki ve sorumlulukları, gönüllü, özel ya da hükümet dışı kuruluşlara aktarılır. Bu genellikle, hizmetlerin ya da idari işlevlerin taşerona verilmesi, kuralsızlaşma veya tamamen özelleştirme biçiminde gerçekleşmektedir.

UNDP için ademi merkeziyetçilik, iktidarın merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasında paylaşılması demektir; *subsidiarity* ilkesine göre gerçekleşecek olan bu paylaşımda, özel sektör ile hükümet dışı örgütlerin yönetişim düzenlemelerine dahil edilmeleri de öngörülmektedir.[110]

### 1.1.4. Modelin Ulus-üstü Görünümü: Düzenleyici Aygıt Örneği Olarak Avrupa Birliği

Avrupa Birliği (AB), Maastricht anlaşmasıyla, dünyada benzeri olmayan yeni bir siyasal yönetim örneğini geliştirerek önemli bir bölgesel entegrasyon modeli olmuştur. DB, OECD ve UNDP ile aralarındaki en önemli ortak nokta, tümünün de düzenleyici aygıtlar olmasıdır. AB, düzenleyici işlev ve çerçevenin göreli olarak en gelişmiş ve en kapsamlı oluşumudur. 1980'lerin ortalarından itibaren bakıldığında AB oluşumuna damgasını vuran siyasi proje neoliberal öncüllere sahip bir projedir. Son yirmi yıl içinde yaşadığı genişleme ve derinleşme süreci belli başlı üç noktaya odaklanmıştır. Bunlardan ilki malların, paranın ve yüksek nitelikli işgücünün serbest dolaşımıdır. İkincisi ise ademi merkezileşme eğiliminin teşvik edilerek yönetişim mekanizmasının yönetimin her düzeyine yaygınlaştırılmasıdır. Üçüncü nokta ise her iki alandaki reformlar için gerekli beşeri ve fiziki altyapının oluşturulmasıdır.

AB'nin yönetişim yaklaşımına gösterdiği ilgi, adaylık başvurusunda bulunan Akdeniz ülkeleri ile kapitalizme geçiş sürecinde bulunan eski Sosyalist ülkelere ve Afrika, Karayipler ve Pasifik ülkelerine verdiği desteklerde ortaya çıkar. Avrupa Komisyonun hazırlamış olduğu 2001 yılında yayımlanan *Avrupa Yönetişimi* adlı raporda, yönetişimin beş ilkesi ortaya konulmuştur: Açıklık, katılım, hesap-verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık. Sayılan ilkeler, üye ülkelerdeki yönetimin tüm düzeylerine -global, Avrupa, ulusal, bölgesel ve yerel- uygulanması amaçlanmıştır.[111]

[110] UNDP (2001) "The Role of Participation and...", s.4 -5
[111] Commission of The European Communities, *European Governance: A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final. s.10.

*Avrupa Yönetişimi* raporunun nihai sürümünde, Avrupa Birliğinin, küresel sorumluluklarını, iyi yönetişim ilkelerine uygun olarak yerine getirmenin yollarını aradığı ifade edilmektedir. Bu kapsamda, birliğin, uluslararası kurumların etkililiğinin artmasını desteklediği belirtilmektedir.[112]

Bu bölümde, yönetişim teriminin hem kavramsal gelişimi hem de yeni bir iktidar modeli olarak yetkinleştirilmesi süreci üzerinde duruldu. Görüldü ki, 1989'dan günümüze yönetişim uygulamalarının her zaman küresel bir "sahibi" olmuştur. Devletler-arası ilişkiler sisteminin uluslararası kurumları olarak etkinlik gösteren DB, UNDP, OECD gibi kuruluşlar yönetişim kavramı ile sadece dünyaya yeni bir şekil vermekle kalmadılar; aynı zamanda, kendilerini de küresel kapitalizmin uluslar ötesi düzenleyici kuruluşları olma yönünde dönüştürdüler. UNDP, Gündem 21 projesi çerçevesinde, kentlerde gençlik meclisleri ve kent konseyleri kurdurdu ve bu proje kapsamında kimi yerel katılım modelleri geliştirmeye çalıştı; DB, yönetişim uygulamaları için kredi ikraz anlaşmaları ile doğrudan "zorlayıcı" bir aktör olarak yeni iktidar modelinin en bereketli sahipleneni oldu; OECD, Bakanlar Konseyinde alınan kararlarla, düzenleyici kurum ve kuralların yaygınlaşmasına katkı sağladı. AB, düzenleyici aygıtlar topluluğu olarak küresel nizamın en gelişkin iktidar prototipi biçimiyle, yönetişim uygulamalarının somutlaşmasına katkı sağladı.

Eğer küreselleşme, kestirme bir şekilde, toplumsal gerçekliğin bütün düzeylerindeki (ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik/kültürel) bir ulus-ötesileşme eğilimi şeklinde tanımlanabilirse, bu tezin ilgisi çerçevesindeki öncelikli soru, ulus ötesi oluşumların, küresel ölçekte bir siyasal iktidar yapısının oluşumuna işaret edip etmediğidir; aynı şekilde, küresel bir sınıf[113] oluşumundan söz edilip edilemeyeceği de kritik önemdedir. Buraya kadarki bölümlerde ele alınan uluslararası düzenleyici kuruluşları bir de bu iki soru ekseninde değerlendirmek, çalışmanın bütünlüğü bakımından tamamlayıcı olacaktır.

---

[112] AB, Commission of The European Communities, *European Governance: A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.s.5.

[113]Küresel kapitalist sınıf oluşumunun ortaya çıktığını ileri süren Robinson'a (2002:134) göre:
"Sınıf oluşumu artık dünya kapitalizminin tarihinin büyük bir kısmı boyunca olduğu gibi toprağa ve ulus devletin siyasal otoritesine bağlıdır. Sınıfların ulusötesileşmesinin ve ulusötesi kapitalist sınıfın yükselişinin temelini sağlayan, üretimin küreselleşmesidir. Daha özgül bir biçimde, sermayenin devresinin bütünü (O-M-Ü-M'- P') ulusötesileştikçe sınıflar, siyasal süreçler, devletler ve kültürel ideolojik süreçler de ulusötesileşir".
Küresel sınıf oluşumu kuramının en tipik savunucusu Robinson olmasına karşın Kees Van der Pijl (1998) de uluslararası sınıf bilincine sahip burjuvazi ve uluslararası düzeyde bir "[burjuva sınıfının] çok yönlü kontrol kavramı" fikrini geliştirmiştir. *Bkz.* Robinson (2002) "Küreselleşme ve Ulus-ötesi Sınıf Oluşumu", *Praksis*, 8, s. 135.

### *1.2. Küresel Yönetişim: Sermayenin Küresel İktidar Tasarımı*

Yönetişim projesini küresel ölçekte inşa etme girişimleri son 10 yılın ürünüdür. Bilindiği gibi, 1990'lı yıllar boyunca DB ve IMF'nin emir ve komutasında "reform"a tabi tutulan ekonomilerin maruz kaldığı krizler ve bu krizlerin mali piyasalar aracılığıyla küresel bir karakter kazanması, sıkı makro ekonomik istikrar politikalarını öngören *Washington Uzlaşmasının*[114] sonunu da hazırlamıştır. 1997 Asya Krizinden sonra pek çok ülke ekonomisinde kısa süreli bir büyüme gerçekleşmiş; ancak, 2001 yılında siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar tekrarlamış ve küresel ölçekte ekonomik büyüme oranları da gerilemeye başlamıştır.[115] Kriz anlarının, fırsat anları olduğu da söylenir; 1990'ların ikinci yarısından itibaren, DTÖ, IMF, DB gibi uluslararası kuruluşların etkinliği oldukça artmış ve küresel ölçekte yeni oluşumlar ortaya çıkmıştır. Buna karşılık, "küreselleşme karşıtı hareketler" de aynı dönemde ortaya çıkarak, neoliberal politikalara ve yeni küresel düzene karşı itirazlarını yükseltmeye başlamıştır.

Uluslararası alanda son on yıllık süreçte ortaya çıkan yeni oluşumlar, dünyaya yeni bir düzen vermeyi hedeflediği için, yeni oluşumlar, siyasal bir inşanın bozulup yeniden yapılandırılacağı bir alandan ziyade tamamen yeniden yapılandırılan bir alanı temsil etmektedir.[116] Küresel ölçekte inşa edilen yeni kuruluşlar ve girişilen işbirlikleri bu sürecin mimarları olarak görülebilir.[117] Aşağıda bu alanın mimarları ile inşa edilen yapıları küresel yönetişim tartışmaları eşliğinde ele alacağız.

---

[114] 1980'li yılların sonlarına doğru ABD'nin tavsiye ettiği "Washington Uzlaşması" genel kabul görmüş; uluslararası kuruluşlara (IMF, DB gibi) bağlı iktisatçılar için bu uzlaşmanın temel fikirleri, iktisatta hakim görüşü oluşturmuştur. Washington Uzlaşması, 1) mali disiplin, 2) kamu harcamaları, 3) vergi reformu, 4) finansal liberalizasyon; 5) döviz kurları; 6) ticaretin liberalleştirilmesi, 7) doğrudan yabancı yatırımların teşviki; 8) kamu sektöründe yeniden yapılanma; 9) özelleştirme, ve son olarak 10) mülkiyet haklarının korunması alanlarında 10 maddelik bir listeden oluşmaktadır. Washington Uzlaşması, 90'ların ikinci yarısında önemli eleştirilerle karşılaşır. Bu uzlaşmanın ömrü kısa olur, yerini teorik ve siyasal açıdan daha donanımlı kabul edilen enformasyon ve işlem maliyetleri teorisine bırakmıştır.

[115] O'Hara, Phillip Anthony (2003) "Recent Changes to the IMF, WTO and SPD: Emerging Global Mode of Regulation or Social Structure of Accumulation for Long Wave Upswing*?, Review of International Political Economy*, Vol.10, No.3, s.482.

[116] Robert Cox ve Stephen Gill, Gramsigil kavramları uluslararası ilişkiler alanına uygulamışlardır. Cox, "belirmekte olan bir küresel sınıftan" bahsederken, Gill, onu izleyerek, "gelişmekte olan bir ulusüstü kapitalist sınıf fraksiyonunu" tanımlamıştır. Ulusötesi kapitalist sınıfın varlığını ileri sürmekte belki de en ileri giden sosyolog Leslie Sklair'dir. Onun kuramı, bir sınıf olarak ulusötesi kapitalist sınıfın birçok toplumsal grubu bir araya getirdiği düşüncesini kapsar; bunlar, ulusötesi şirketlerin yöneticileri, küreselleşen bürokratlar, siyasetçiler ve profesyoneller ile medya ve ticaret sektöründeki 'tüketici elitler'dir. Ayrıntılı bilgi için *bkz*. Robinson, William (2002) "Küreselleşme...", s. 135.

[117] Germain, Randall D. (2003) "Reforming the International Financial Architecture: the new political agenda", (ed.) Wilkinson ve Hughes*, Global Governance: Critical Perspectives*, London: Routledge, s.20. G7'lerin ve ABD'nin öncülüğünde 1998 yılında bir dizi zirve yapılmıştır. Bu zirvelerin sonucunda yeni bir uluslararası grup oluşturulmuştur. G20 olarak adlandırılan bu grup, 1999 yılı Eylül ayında gerçekleşen G7'ler toplantısında açıklanmıştır. G20 bünyesinde; üye ülkelerin maliye bakanları ve Merkez Bankası

### 1.2.1. Küresel Bir İktidar Ölçeği Mümkün mü?

Yönetişim yaklaşımında "karşılıklı bağımlılık" ilkesi; ülkeler arası ilişkileri, ülkelerin uluslararası kuruluşlarla (IMF, DB, UN gibi) ilişkilerini, ülkelerin ulus ötesi (şirketler, uluslararası NGO'lar gibi) ve ulusaltı yapılarla (bölgesel ve yerel yönetimler gibi) ilişkilerini temelden etkileyen stratejik bir ilkedir. Bu ilke, her şeyden daha çok siyasal egemenlik ve siyasal iktidar tanımlarının üstü kapalı olarak dayandığı ulus ölçeğini tartışmalı hale getirmiştir.[118] Yönetişim, önceki başlıklarda aktarıldığı gibi, hem yapı, hem süreç hem de bir ilişki olarak tanımlanabilmektedir. Yönetişim yaklaşımının devlet, toplum ve piyasa aktörleriyle inşa ettiği iktidar modeli, ulus ölçeği ile sınırlı değildir. Bu üçlü arasındaki ilişki; yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte kurulabilir.

Yönetişimi, uluslararası ölçekte oyunun kurallarını belirleyen, tanımlayan, veya yasaklayan bir yapının en ideal iktidar modeli olarak görenler az değildir.[119] Küresel ölçekte böyle bir *kurum,* Yeni Kurumcu İktisatçıların tanımına uygun olarak bir kurallar bütününü anlatır; örgüt anlamına gelmemektedir. Yeni kurumculara göre, geleneksel yönetim aygıtları, örgüt (oyuncular) ve kurum (oyunun kuralları) arasında bir ayrım yapmadığı için, iş bitirici, hızlı hareket eden ve esnek bir yönetsel aygıt oluşumunu olanaksız kılmıştır. Yeni Kurumculara göre, belli bir hiyerarşik dizge içindeki faaliyet alanı ile ilgili kararlar alan; bu kararların çizdiği sınırlar içerisinde hareket eden; bu çerçevede inşa etme, gözlemleme, değerlendirme, kaynak ve güç kullanma gibi yetkileri olan geleneksel yönetsel aygıtların devri geçmiştir. Yönetişim yaklaşımının iddiası, kurumların, örgüt boyutu olmadan da başarılı bir şekilde yönetilebileceğidir. İlerleyen kısımlarda değinileceği gibi, yönetsel aygıt biçimi altında asıl tartışılan konu iktidar biçimidir; bu ise idareci aygıt ve işlev ile düzenleyici aygıt ve işlev arasındaki ayrıma işaret eder. Düzenleyici işlevi ile yönetişim, kural ve siyasalara odaklı bir yönetim modelidir.[120]

---

temsilcileri bulunmaktadır. Bu oluşumda yer alan ülkeler şunlardır: Arjantin, Avustralya, Brezilya, Çin, Hindistan, Endonezya, Meksika, Rusya, Suudi Arabistan, Güney Afrika, Güney Kore, Türkiye, G7 ülkeleri ve AB temsilcisi.

[118] Yeni uluslararası sistemin devlet merkezli olmadığı varsayımı farklı anlayışlara temel oluşturur. Kimi, süreci ortaçağlaşma olarak değerlendirirken, kimi de dünyamızı uluslararası şirketlerce yönetilen küresel bir köy olarak tanımlar.

[119] Prakash, Assem ve Jeffrey A. Hart (1999) "Globalization and Governance: An Introduction", (Eds.) *Globalization and Governance*, Londra: Routledge.

[120] Prakash, Assem ve Jeffrey A. Hart (1999) "Globalization and Governance: An Introduction".

Bu noktada, küresel yönetişim modeli içinde 'devletin' yeri nedir sorusu önem kazanmaktadır. Bu soruya farklı yanıtlar verilmektedir. Bunlar arasında, devlet sistemine dayalı uluslararası sistemin sona erdiğini ve devlet merkezli olmayan yeni bir uluslararası sistemin oluştuğunu ileri sürenler vardır (*imparatorluk tezi*); çokuluslu şirketlerin gereksinim duyduğu iş stratejileri ve kamusal siyasaların geliştirilmesi işlevinin, devlet gibi esnek hareket edebilme kapasitesine sahip bir aygıt tarafından karşılanabileceği görüşü ile devletin ekonomik alanda hâlâ güçlü işlevleri olduğunu ileri sürenler vardır (*esnek devlet tezi*); devlet, ne olduğu gibi kalacak ne de çökecektir, sadece kendi kurum ve yapılarını küresel yönetişime göre uyarlayacaktır diyenler bulunmaktadır (*yeni eklemlenme biçimiyle devlet tezi*).

Devletin yeri ve işlevleri konusunda farklılıklar sergilese de, her üç yaklaşım tarafından da, küresel yönetişim sürecinde devletin merkezi bir konumunun bulunmayacağı tezi paylaşılmaktadır. Bununla birlikte, devletin küresel yönetişim sürecinde hâlâ çok önemli işlevlerinin olduğunu savunanlar ile buna karşı çıkanlar arasındaki farka dikkat çekilebilir: Devletin küresel yönetişim inşasına kendini uyarlayacağını savunanlar, süreç içerisinde devletin tedrici bir biçimde uyum sağlayacağını ileri sürerler. Bu görüşün en önemli temsilcisi DB'dir[121]; 1997 yılında yayımlanan DB raporunda, devletin küresel yönetişim inşasına kendini uyarlaması için izlemesi gereken yol gösterilmektedir. Buna göre, uyarlama iki şekilde ilerleyecektir. Birincisi, devletin sürekli bütçe açıkları veren, enflasyonist ve yüksek vergi oranlarına sahip yapısı törpülenecek; bu ise kimi işlevlerinin, özellikle de sosyal politika alanındaki işlevlerinin azalması anlamına gelecektir; böylece devlet, temel işlevini, firmaların çıkarlarını küresel piyasalarda güvence altına alma noktasında tanımlayacaktır. İkincisi, devlet sahip olduğu yetkilerini ulus üstü ve ulusaltı ölçeklere aktaracaktır. Ulusaltı yetki

[121] Bu noktada, güncel alanyazına katkılarıyla dikkat çeken bir siyaset bilimciden de söz etmek tamamlayıcı olabilir. Bu bilimadamı, devletin, küresel yönetişime eklemlenmede önemli işlevler üstleneceğini öne süren Peter Evans'dır. Evans'a göre, devlet küresel yönetişime eklemlenirken iki yol izler: Birinci yol, hayatta kalmaya dönüktür; bu yolda devlet giderek zayıflar ve içe kapanır. İkincisi, vatandaşları ile ortak olarak birlikte üretmek amacıyla kapasitesini geliştir. Evans, II. Dünya Savaşı'ndan sonra devlet aygıtının yapabileceklerinden daha fazla işlev ve sorumluluk yüklendiği görüşündedir. Devletin güçten düşmesi "kapasite açığı"nın doğal bir sonucudur. Ayrıca, bu açığın eski stratejilerle aşılamayacağı da görülmelidir; çünkü, eski stratejiler düşmanca bir ideolojik iklime sahiptir. Evans'ın önerdiği alternatif strateji, hizmetlerin yeniden üretilmesi için vatandaşların ve toplulukların hayal gücünün ve enerjilerinin kullanılması şeklindedir. Evans'ın yaklaşımının bir özeti için *bkz.* Prakash, Assem ve Jeffrey A. Hart (1999) "Globalization and Governance: An Introduction".

devri, yerel yönetimlere doğru gerçekleşecek, böylece, federalizm ve ulus üstü kurumların yaratılması ile (bölgesel ve küresel düzeyde) el ele gidecektir.[122]

İktidar ölçeğindeki kaymaları, tümüyle siyasal düzeyin kendi iç dinamikleriyle açıklamaya çalışmak, eksik bir yaklaşımın ürünüdür. Şurası açıktır ki, yönetişim modelinin uluslararası alanı yapılandırmasına en önemli katkı, kapitalist üretimin dünya çapında aldığı yeni biçimlerden gelmektedir. Yönetişim yaklaşımına göre, üretimin dünya çapındaki merkezsizleşmesi, küresel ekonominin denetim ve yönetiminin merkezsizleşmesiyle birlikte gerçekleşmektedir. Küresel kapitalizmin ulus ötesi karakteri hakkında şu yönde tespitler yapılmaktadır:

> "Kapitalist grupların ulusötesileşmesini teşvik eden farklı mekanizmalar vardır. Bunlar; ulus ötesi şirketlerin yayılmasını, doğrudan yabancı yatırımların genişlemesini, uluslararası birleşmeler ve satınalmaları, stratejik ittifaklar ve ulusötesi nitelikteki birleştirici yönetimleri kapsar. Bunların yanı sıra dünya çapında taşeron sözleşmeler yapma ve dışarıya iş verme olgusu, bağımsız şirket alanlarının genişlemesi ve bir dizi diğer ekonomik biçimler, küresel ekonomiye eşlik eder".[123]

Kapitalist üretim ilişkileri ile yeni iktidar biçimi olarak yönetişim arasında ilki lehine nedensel bir ilişkiden söz edilmese de, yönetişim modelinin kapitalizmin günümüzdeki özelliklerine ne denli uyumlu olduğu, bizzat bu yaklaşımın taraftarlarınca dile getirilmektedir. Yönetişim olgusu, belli başlı dört süreçle ilişkilendirilmektedir: Bunlardan ilki, teknolojik gelişimin eriştiği seviyedir; iletişim, bilişim ve ulaşım alanlarında gerçekleşen ve zaman-uzam bağlantısını köklü bir şekilde etkileyen teknolojik gelişme, yönetişim modelinin kendisini gerekçelendirdiği faktörlerin başında gelmektedir. İkincisi, uluslararası rekabetin artmasıyla piyasa temelli sistemlerin yaygınlaşması olgusudur; hareketli mukayeseli üstünlükler ilkesine göre işleyen bir küresel rekabetçi piyasanın verili alındığı ve bundan başka her şeyin rekabetçi piyasa önceliklerine göre şekillenmesi gerektiği, alternatifsiz bir görüş olarak egemenlik sürmektedir; piyasa önceliklerine en uygun yönetim biçiminin yönetişim olduğu savı, bu koşullarda ikna edici olur. Üçüncüsü, uluslararası ticaretin güçlü aktörlerinin iç siyasete ve ulusal ekonomiye yaptıkları basınçlarla siyasetin aşınmasıdır; bu aşınmanın en belirgin göstergesi parlamenter demokrasinin krizidir ve yönetişim yaklaşımı, liberalizmin söz konusu krizini çözecek niteliklere sahip bir iktidar biçimi olduğu iddiasındadır. Nihayet dördüncüsü,

---

[122] Rosenau bu süreci, "fragmentation" ve "agglomeration" sözcüklerinin birleştirilmesinden türetilmiş "fragmegration" terimini kullanarak betimler. *Bkz.* Rosenau (2003) "Globalization and Governance: Black Prospects for Sustainability", *IPG*, 3, s.16.

[123] Robinson, (2002) "Küreselleşme ...", s. 145.

uluslararası kuruluşların (DTÖ, NAFTA, DB, IMF, çok uluslu şirketler vb.) desteklediği, rekabetçi piyasaya uyum ve devletlerarası rekabet nedeniyle ulus-devletlerin de "rekabetçi devlet" biçimine dönüşmeleridir; rekabet, hareketli ya da oynak bir karaktere sahip olduğu için, uzun erimli planlar ve stratejiler geliştirmek bir katılık ve hantallık öğesi haline gelmekte, piyasanın açık ya da serbest niteliği, söz konusu plan ve stratejiler için gerekli olan iktisat politikası araçlarını da devletin elinden almaktadır. Esnek ve hızlı davranmayı ve işbitirici işlevi ön plana çıkartan yönetsel aygıt gereksinimi, kendisini en iyi biçimde yönetişim yaklaşımında ifade etmektedir.

Küreselleşme ve yönetişim ilişkisini, iktidar ölçeğinin ulusötesi ve ulusaltı doğrultuda kayması ile ilişkilendirdikten sonra, aşağıda küresel düzeyde örgütlenen yeni oluşumlar ve bunların işlevleri üzerinde durulacaktır.

Küresel yönetişim kavramı, ulusal egemenliklerin uluslararası oluşumlara aktarılması eğilimiyle şekillenmekte olan yeni bir iktidar biçimini işaret etmektedir. Henüz kurumsal ifadesine kavuşmamış olsa da, yeni iktidar biçiminin temsilcisi olmak noktasında uluslararası kuruluşlar arasında 'tatlı bir rekabetin' sürdüğü de belirtilmelidir. Bu temelsiz de değildir; yakından incelendiğinde, küresel yönetişim çözümlemelerini besleyen şeyin, uluslararası örgütlerin güçlenmesinden başka bir şey olmadığı da söylenebilir. 19. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak uluslararası düzeyde kurumlaşma eğiliminin güçlenerek arttığı görülmektedir. Zaman içinde uluslararası örgütlerin hem sayılarında artış olmuş hem de alt birimler kurmak suretiyle etkinlik alanlarında genişleme sağlanmıştır. Sonuç olarak kamuoyunun gözünden uzakta, çok sayıda organ, dünya siyasetinin ritmini tutmaktadır.[124]

Günümüzde, DB, DTÖ, BM, IMF gibi örgütlerin yanı sıra çok sayıda resmi ya da yarı-resmi nitelikteki uluslararası örgüt ve oluşum, dünyanın şekillenmesi üzerinde etkili olmaya başlamıştır. Bunlar arasında, 7'ler grubu, Dünya Ekonomik Forumu (WEF), devlet ve devlet dışı örgütlerin katıldığı BM'nin Küresel Sözleşme'si (*Global Compact)* dikkat çekmektedir. Listeye eklemeler yapmak da mümkündür: Çokuluslu şirketlerin birliğini temsil eden Uluslararası Ticaret Odası (ICC), sivil toplum örgütlerinden Oxfam ve WWF, ulusaşırı dinsel örgütler, ulusaşırı terör örgütleri, ulusaşırı siyasal hareketler; mali piyasalar, bölgesel ekonomiler (Hong Kong/Şenzen vb), bölgesel siyasal yapılar (AB), bölgesel anlaşmalar (NAFTA gibi).[125]

[124] Wilkinson, Rorden ve Steve Hughes, *Global Governance; Critical Perspectives*, s.2.
[125] Wilkinson, Rorden ve Steve Hughes, *Global Governance. Critical Perspectives*, s.2.

Uluslararası zeminde yer alan bu aktörlerin aralarında bütünlüklü ve tutarlı bir ilişkinin olduğunu ve sistemli bir işbölümünün bulunduğunu söylemek güçtür. Ancak, bu yöndeki girişimlerden ve hazırlıklardan söz etmek gerekir; özellikle DTÖ, OECD, BM, IMF, gibi örgütlerinki dikkat çekicidir. Sözü edilen örgütlerin küresel yönetişim yaklaşımlarını ve hazırlıklarını birlikte değerlendirmek daha anlamlı olacaktır. İlk önce, küresel mali yapıyı tümüyle belirleme iddiası taşıyan IMF'nin "Yeni Uluslararası Finansal Yapı"[126] adlı önerisi ele alınacaktır. Sonra, DB'nın küresel sosyo-ekonomik yapıyı düzenlemeye dönük "Matris" önerisi incelenecektir. Daha sonra ise tamamlayıcı olması bakımından, DTÖ kurumlarının, özellikle de tahkim ya da ihtilafları çözme sistemi, üzerinde durulacaktır.

### 1.2.2. Bretton Woods İkizlerinden Küresel Yönetişim Araçlarına[127]

1994 -2001 yılları arasında yaşanan 6 büyük kriz dalgası (Meksika, 1994-95; Asya, 1997-98; Rusya, 1998; Brezilya, 1999; Türkiye, 2001; Arjantin, 2001-2), mali istikrara duyulan gereksinimi yakıcı hale getirerek uluslararası mali piyasaları değişime zorlamıştır.[128] Bunun anlamı, piyasaların kendi önceliklerine uygun bir düzenleyici çerçeveye daha fazla ihtiyaç duymaya başlamalarıdır. IMF bu krizlerden sonra kendi politikalarını gözden geçirmiş, ileri boyutlardaki yoksulluğa karşı mücadele ve sivil toplumun geliştirilmesi konularını programlarının merkezine almaya karar vermiştir. Yoksulluğun azaltılması; borçların olumsuz etkisini hafifletmeye, mali istikrarsızlığı gidermeye ve krizleri yönetilebilir hale getirmeye yardım eden bir siyasa olarak kabul edilmiştir. Bu siyasaya uygun olarak çeşitli kurumlar geliştirilmiştir.[129] En önemlileri arasında, yatırımcılara bilgi sağlamayı kolaylaştıran bir veri tabanının genişletilmesi (*Special Data Dissemination Standard* –SDDS-), mali piyasalarda paniğe yol açan durumlarda acil kredi sağlamak üzere *Contingent Credit Line (CCL,* 1999) adlı yeni bir

[126] "New International Financial Archtitecture".
[127] Uluslararası finansal yapının inşası, 1945'te, IBRD ve IMF'nin kurulmasıyla başlamıştır. Şimdi, bu yapı, kendini yeniden daha fazla sorumluluğu bulunan, meşru bir yapı olarak kurmaya çalışmaktadır. Soğuk savaş döneminde, ABD'nin istek ve talepleriyle biçimlenen bu yapı, Sovyet Bloku'nun çözülmesinden sonra değişmeye başladı; sonra, 1998'de başlayan krizlere (Meksika, Brezilya, Rusya vb) ne tür bir teknikle karşılık verileceği konusunda varılan uzlaşma (1999) ile yeni bir evreye girdi. Bu uzlaşmanın içeriği 3 'S' olarak da bilinmektedir. Yeni reform paketleri, 3 "S"yi içerecekti: ilk "S" şeffaflığın kuvvetlendirilmesi (***S****trengthening Transparency*); ikinci "S" yardımların arttırılması (***S****trengthening Support*) ve üçüncü "S" düzenlemenin sağlamlaştırılması (***S****trengthening Regulation*). *Bkz*. Germain, Randall D. (2003) "Reforming the International Financial Architecture: the New Political Agenda", s.20.
[128] O'Hara, Phillip Anthony (2003) "Recent Changes to the IMF, WTO and SPD: Emerging Global Mode of Regulation or Social Structure of Accumulation for Long Wave Upswing?" *Review of International Political Economy*, Vol.10, No.3, s.481-519.
[129] O'Hara, Phillip Anthony (2003) "Recent Changes to the IMF, WTO and SPD...", s. 501.

yapının kurulması ve mali istikrarı sağlamaya dönük düzenleyici bir kurum olarak *Financial Stability Forum*'un *(FSF*, 1999*)* oluşturulması, sayılabilir.[130]

IMF, 1999 yılı itibariyle, makroekonomik reformlara rağmen neden ekonomik krizlerin meydana geldiği sorusuna DB ile aynı yanıtı verir: İkizlere göre, ekonomik krizlerin reformlara rağmen devam etmesi, üye ülkelerin reformları benimseme ve içselleştirme noktasındaki zaaflarından kaynaklanmaktadır. Buna göre sorun, makroekonomik politikanın kendisinde değil, ülkelerin bu reformlara sahip çıkmamasının altında yatmaktadır. Bu durumu bir "sahiplenme" (ownership) sorunu olarak tanımlamış ve çözümü noktasında kimi mekanizmalar geliştirmişlerdir. "Sahiplenme" sorunu daha önce Dünya Bankası bölümünde de irdelenmiştir. IMF, ülkelerin bu makroekonomik politikaları sahiplenmemeleri olgusu karşısında basit bir çözüm yolu bulmuştur: Buna göre, gerçekte IMF bürokratlarınca kaleme alınan istikrar programı (*stand-by)* anlaşmaları, kamuoyuna, sanki kendi hükümeti tarafından kaleme alınmış gibi sunulacaktır.[131] Bunun bir "dikte ettirme" faaliyeti olduğu açıktır.[132] IMF'nin başvurduğu ikinci önlem, Fonun ve uluslararası finans yapısının daha şeffaf ve hesapverebilir hale getirilmesi amacıyla karar alma süreçlerine daha fazla sayıda ülkenin katılımını sağlamaktır.[133] Bu ise yeni bir siyasal gündem yaratmıştır. Bu gündemin odaklandığı soru, "Bir zamanların dışlanmış ülkeleri, küresel finans sisteminin karar alma organlarının bir paydaşı haline nasıl getirilecektir?"[134]

IMF'nin geliştirdiği yeni araçlar, küresel yönetişim açısından ne anlama gelmektedir? Bu araçları, küresel mali yapının inşası şeklinde değerlendirmek mümkün müdür? Bu soruya, sadece, IMF'nin kendi iç değişikliklerine dayanarak yanıt vermek

---

[130] Kavramsal donanımı sağlayan araçlar şunlardır: 1997 yılında kabul edilen *Committee's Core Principles* ile *Towards a Framework for Financial Stability;* hükümetlerin ekonomiye dair bilgileri kamuyla paylaşması için *Public Information Notices* (PINs), *Code of Good Practices on Fiscal Trasnparancy*, *Financial Stability Forum.*

[131] 3 Kasım 2002 genel seçimlerinden sonra iktidara gelen AKP hükümetinin Ekonomiden Sorumlu Bakanı Ali Babacan'ın, IMF niyet mektuplarını IMF uzmanları yerine hükümetin yazacağını ilan etmesi, bu yaklaşımın bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

[132] Elbette öze ilişkin olmayan bu değişikliğin kendisi de bir "zorlama" idi. Üye ülkeler, halklarına reformları kendi reformları imiş gibi göstermeye zorlanıyorlardı. Aslında bu daha güçlü bir zorlamadır. Çünkü, böyle bir yöntemle, bir hükümet, kendi hazırlamadığı bir makroekonomik politikayı "ben hazırladım" demeye zorlanıyor, yani hükümetin halka karşı işlediği günahlar iki katına çıkıyordu: hükümetler sistematik olarak yalan söylemeye zorlanıyordu. IMF'nin bu talebi, bağımlılık okulunun eleştirel terimleriyle ifade edilecek olursa, içsel bir olgu haline gelen emperyalizmin söylem düzeyinde de tamamlanması olarak görülebilir.

[133] G7 ve ABD öncülüğünde G20 grubunun kurulması böylesi bir meşruiyet çabası olarak görülebilir. *Bkz.* Germain, R. D. (2003) "Reforming the International Financial Architecture: The New Political Agenda", s.20

[134]Germain, Randall D. (2003) "Reforming the International Financial Architecture: the new political agenda" s.21.

yanıltıcı olur. Küresel yönetişimi etkileyen diğer uluslararası kurumların konumlarını dikkate almamız gerekmektedir.

Bunlardan biri DB, diğeri ise DTÖ'dür. Fakat DB'nin yönetişim yaklaşımı üzerinde etraflıca durulduğu için, burada sadece küresel yönetişim konusuna odaklanılacaktır. DB'nin küresel yönetişim konusundaki hazırlıkları, 1999'da geliştirilen "matris"le başlamıştır. DB Başkanı Wolfensohn, her ne kadar, matrisin uluslararası arenayı DB'nın egemenliği altına almak için hazırladıkları bir araç olmadığını söylese de, yaygın görüş tam aksi istikamettedir.[135]

IMF ile yakın bir işbölümü tarif eden DB'ye göre, IMF'nin makroekonomik politikasının devam edebilmesi, DB'nin sosyal ve yapısal politikalarıyla mümkün olacaktır. Bu nedenle DB, yoksulluğu azaltma projesiyle meşgul olurken, bir yandan da programlarının meşruiyetini arttırmak için ortaklarının ("partner"lerinin) sürece dahil edilmesi için çaba harcamaktadır. Bu amaçla, CAS'ın (Ülke Yardım Stratejisi) ülkeler tarafından sektör sektör işlenmesini (Sektörel Strateji Raporları ile) ve YASE (Yoksulluğun Azaltılması Stratejisi Etütleri) ile uyumlu hale getirilmesini sağlamaya çalışmaktadır.

Matris, küresel yönetişimin kurumsallaşması açısından önemli bir araç mıdır? Bu soruya, Cammack'ın çözümlemesini temel alırsak olumlu yanıt verilebilir; Cammack'a göre, Matris, DB'nın tesis etmeye koyulduğu yeni ve kapsamlı bir bağımlılık çerçevesidir.[136] Ülke Yardım Stratetejisi (CAS), matris ve diğer araçların kullanımı ve birbiriyle olan işlevsel bağlantıları dikkate alındığında, bu yargının haklılığı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Nitekim DB, 1999 yılından itibaren "Küresel Yönetişim Mimarisi"nin (*Global Architecture of Governance*) temel unsurlarını geliştirmeye ve yerleştirmeye çalışmaktadır. Örneğin Yoksulluğun Azaltılması Stratejisi Etütlerini (YASE) ele alalım. "Yoksulluktan arınmış bir dünyanın hayalini kuruyoruz" sloganı ile yola koyulan DB, yoksulluğu önlemek değil yoksulluğun yönetilmesi işini üstlenmiştir.[137] Nitekim, DB'nın 2000-2001 tarihli raporunda, yoksullukla mücadelede ilk hedefin yoksulluk koşullarını tamamen ortadan kaldırmak olmadığı, daha ziyade "aşırı düşük gelir düzeyinde" yaşayan insanların oranının *yarıya* düşürülmesi olduğu açık bir biçimde belirtilmiştir.[138] DB,

[135] Cammack, "The Mother of Government...".
[136] Cammack, "The mother of government:..", s.49.
[137] Cammack, Paul (2003) "Küresel Yoksullukla Savaşmak" *New Left Review Türkiye Seçkisi 2002*, (Çev. Gürol Koca) İstanbul: Everest yay., s. 100.
[138] *Bkz*. Cammack, "Küresel Yoksullukla Savaşmak", s.109. "Raporda, DB'nın stratejisinde kilit unsurların 'yetkilendirme, güvenlik ve olanak' olduğu belirtilmektedir. Ancak daha yakından incelendiğinde asıl

yoksulluğun, kapitalist sistemin tıkanmasına yol açmayacak düzeyde tutulmasına çalışmaktadır.[139]

YASE, "Küresel Yönetişim Mimarisi"nin anahtar mekanizmalarından biridir.[140] YASE; ilk olarak, *Ağır Borç Altındaki Yoksul Ülkeler* üzerine hazırlanan bir raporda Matris'i çalıştıracak mekanizmalardan biri olarak sunulmuştur.[141] Sözü geçen raporda YASE'nin temel işlevleri şöyle sıralanmaktadır.[142]

1) Ülkenin makroekonomik, yapısal ve sosyal politikaları ile yoksulluğun azaltılması ve toplumsal gelişme amaçları arasındaki uyumun güvenceye alınması;

2) Banka'nın ve IMF'nin borç verme işlemlerinin planlaması için güvenceli bir temel oluşturması;

3) Hedeflerin belirlenmesi, politikaların biçimlendirilmesi ve uygulamanın takibinde şeffaf ve katılımcı bir işleyişin sağlanması.

Bu işlevlerden yola çıkarak bu stratejiye yoksullukla mücadele demek bile hatalıdır.

İkizlerin küresel yönetişim mekanizmaları geliştirme noktasındaki girişimleri görünüşte iki noktaya odaklanır: İlki, sektörel bilgi ağı oluşturmak, ikincisi ise programlarına meşruiyet sağlamaktır. Borç mekanizmasına dayalı bağımlılık ilişkisi içinde borçlu ülkelerin sektörel bilgilerinin düzenli bir biçimde toplanması, ikizlere önemli bir iktidar alanı açmıştır; rekabetçi küresel piyasaya entegrasyonun bir sonucu olarak iktisat politikası araçlarından mahrum kalan borçlu ülkeler, kaynaklarının sevk ve idaresinin tayini bakımından da bağımlı konuma düşmüşlerdir. Siyasa belirleme yetkisinin ulusötesi bir alana kayması, söz konusu siyasaların politik sonuçlarının üstlenilmesi sorununu –ki bu meşruiyet sorunudur- gündeme taşımıştır. Özü meşruiyet sorunu olan bir konunun bir tür kamuoyu oluşturma sorunu olarak ele alınması, ciddiyetsiz gelse de, bu yaklaşımın medyaya atfedilen rolle ilişkili olduğu düşünülebilir. Bu ise, küresel yönetişim mekanizmasının hangi esaslar üzerine bina edilmekte olduğu konusunda da fikir vermektedir; içselleştirilmesi ve sahiplenilmesi şeklinde formüle edilenin, gerçekliğin çarpıtılması, bastırılması ve tersine çevrilmesi anlamında ideolojik bir işlem olduğu

---

öncelik özel yatırımlar için 'riskin azaltılması' ve uluslararası piyasaların genişletilmesiymiş gibi görünmektedir."

[139] Yoksulluğun yönetilmesi stratejisi, Malthus'un tezini hatırlamaktadır.

[140] Cammack, "The mother of government:..." s.45.

[141] *Bkz*. Cammack, "The mother of government: ..." s. 47; sözü edilen raporun adı: *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction* (World Bank / IMF Development Committee , DC/99-24, 17 September 1999).

açıktır. İkizlerin yoksullukla mücadele başlığı altında sürdürdüğü program, bu çerçevede, Cammack'ın değerlendirmesini hatırlatırsak, "emekçi sınıf ve tabakaları dünya genelindeki sömürüye uygun olarak sermayenin eline teslim etme"nin [143] programıdır.

### 1.2.3. Küresel Kapitalizmin Düzenleyici Aygıtı: Dünya Ticaret Örgütü

Küresel yönetişim tartışmalarında IMF ve DB'den daha fazla ilgi gösterilen ve –doğrusu- bu ilgiyi de hak eden uluslararası örgüt DTÖ'dür. İlginin nedeni, DTÖ'nün diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak "mahkeme" özelliğine ve cezai müeyyide uygulama gücüne sahip olmasıdır. Tahkim sistemi denilen bu sistem sayesinde, DTÖ, dünya ticaret mahkemesi gibi işlemektedir.

1994'te kurulan ve 1995'te faaliyete geçen Dünya Ticaret Örgütü[144] elli yılı aşkın GATT müzakerelerinin önemli bir meyvesidir. Ülkeler arasındaki serbest mal ve hizmet ticaretini teşvik eden ve denetleyen uluslararası bir kuruluştur. DTÖ üyesi ülkeler, kendi iç piyasalarını diğer üye ülkelerden yapılacak mal ve hizmet dolaşımına açmayı, serbest ticaret önündeki korumacı engelleri kaldırmayı ya da azaltmayı güvence altına alan bir dizi anlaşma imzalayarak taahhütte bulunmuşlardır. DTÖ; mal ticaretinden hizmet ticaretine, sağlık ürünleri ticaretinden fikri mülkiyet hakları ticaretine kadar, çok geniş bir alanı düzenleyen yasal çerçeveye sahiptir. DTÖ'yü oluşturan anlaşmaların en önemlileri, mal ticaretini düzenleyen GATT, hizmet ticaretini düzenleyen GATS, fikri mülkiyet haklarını düzenleyen TRIPS ve ticaretle bağlantılı yatırım tedbirlerini düzenleyen TRIMS şeklinde sıralanabilir.[145]

DTÖ, genç bir örgüt olmasına rağmen, hızlı bir şekilde büyümüştür; Türkiye'nin de dahil olduğu, bu çok taraflı ticaret anlaşmasını imzalayan ülke sayısı bugün 147'ya ulaşmıştır.[146] Küreselleşme ve kapitalizm karşıtlarının en çok protesto ettiği uluslararası kuruluşların başında gelen DTÖ'nün kısa sürede kat ettiği gelişime kuşbakışı bakmak,

---

[142] Aktaran Cammack, "The mother of government...", s. 46.
[143] Cammack, "The mother of government ...", s.100. Cammack, Marx'ın, ilkel sermaye birikiminden yola çıkarak, yoksullukla mücadele programını yoksulların proleterleştirilmesi süreci olarak değerlendirmektedir.
[144] 1947 yılında başlayan GATT görüşmeleri 1994 yılına kadar sonuçlandırılmamıştır. GATT, döneminin uluslararası düzeyde ticareti düzenleyen tek çok taraflı anlaşma olma özelliğine sahiptir.
[145] Anlaşmalarla ilgili ayrıntılı bilgi ve DTÖ'yü oluşturan diğer anlaşmalar için *bkz.* Yılmaz, Gaye (2001) *Kapitalizmin Kaleleri-II: WTO-Dünya Ticaret Örgütü,* Türkiye MAI ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, İstanbul; Wallach, L. ve M. Sforza (2002) *DTÖ: Kimin Ticaret Örgütü? Şirket Küreselleşmesine Direnmek İçin Nedenler*, Çev. D. Aytaş, İstanbul: Metis; ayrıca, Türkiye'nin imzaladığı DTÖ anlaşmarı için: ***http://www.tresury.gov.tr.***
[146] 23 Nisan 2004 tarihi itibariyle, kaynak: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm [erişim tarihi: 27 Nisan 2004]

hem örgütün gücünü hem de küresel kapitalizm için önemini anlamaya yardımcı olacaktır.[147]

Yönetişim modelinin uluslararası alanda örgütlenmesi, DTÖ'nün kurulması örneğinde olduğu gibi ulusal düzeyle kıyaslandığında görece daha kolaydır. Çünkü, küresel düzey, bağımsız bir siyasal, ekonomik ve sosyal yapılanmanın bulunmadığı, bu anlamda da, "yıkım" ihtiyacı olmadan "inşa"nın mümkün olabildiği bir düzeyi ifade etmektedir. Çok uluslu şirketlerin ve uluslararası kuruluşların ana aktörler olarak yer aldığı bu düzeyin elbette kendine ait "sınırlandırılmış" bir toprağı ya da coğrafi bir mekanı bulunmamaktadır[148]; bu olgu, ulusal devletlerden sözleşme yoluyla devralınan egemenlik haklarının hareketli ve esnek kullanımına olanak vermektedir.

Küresel yönetişim bakımından DTÖ'nün önemi, küresel ticarete getirdiği disiplinin sadece ticari işlemlerle ya da sadece uluslararası ticaretin usulleriyle sınırlı olmayıp, uluslararası ticarete konu olacak koşulları da belirlemesinden kaynaklanmaktadır. İşleyişe ilişkin zorunluluklar, oldukça kapsamlıdır. Örnek olarak "bilgi verme" ve "danışma" zorunluluğu verilebilir. Buna göre, bir ülke uluslararası standartları temel almayan bir düzenleme yapacağı zaman ya da yabancı sermaye girişini etkileyecek düzenlemelere sahipse, bu durumu bir raporla DTÖ'ye bildirmek zorundadır. İşleyişe ilişkin bir başka ilke "şeffaflık" zorunluluğudur. Şeffaflık zorunluluğu, ticari işlemlerle ilgili bilgileri yayınlama zorunluluğu anlamına gelir. Buna göre, üye ülkelerin, başka ülkelerden ve ilgili kişilerden gelen yorumları almayı ve yanıt vermeyi sağlayan bir yapı oluşturması ve hatta İngilizce, Fransızca ve İspanyolcaya bu metinleri çevirmesi beklenir.[149] Uluslararası ticaretin işleyişini belirleyen iki zorunluluk, Sol Picciotto'nun ileri sürdüğü gibi, DTÖ'nün küresel ekonomik faaliyetin düzenleyici odağı haline geldiği şeklinde yorumlanabilir mi?[150]

---

[147] Çok uluslu ticaret sisteminin kuruluş gerekçesi, DTÖ eski Başkanı Mike Moore tarafından şöyle ifade edilmektedir: "Çok uluslu ticaret sistemi kesin biçimde içedönük, potansiyel olarak birbine düşman ticaret blokları ve kendine zarar veren hizipçiliğin egemen olduğu bir dünyayı önlemek için tasarlanmıştır". Moore, Mike (2003) *Sınırların Olmadığı Dünya*, Çev. Aytül Özer- Yeşim Türkmenoğlu, İstanbul: CSA Yayınları, s.104.

[148] Akla serbest bölgeler gelebilir. Ancak onlar da küresel düzeyde bir mekanı tarif etmezler: Serbest Bölge: "*[U]lusal* devletin egemenlik alanında olmakla birlikte gümrük hattı dışında sayılan, ülkede geçerli ticari, mali ve iktisadi alanlara ilişkin hukuki ve idari düzenlemelerin uygulanmadığı veya kısmen uygulandığı, sınai ve ticari faaliyetler için daha geniş teşviklerin tanındığı ve fiziki olarak ülkenin diğer kısımlarından ayrıldığı alanlardır". Özuğurlu, Metin, *İşçi Sınıfının Oluşumu* .... (abç.).

[149] *Bkz*. Temizlik ve Hijyen Önlemlerinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma (SPS, annex, B), GATS anlaşması, *Madde 3*. *Şeffaflık* (özellikle 3.3).

[150]Picciotto, Sol (2003) "Private Rights vs Public Standarts in the WTO", *Review of International Political Economy*, (10) 3, s.385.

Daha moda olan bir deyimle, DTÖ'nün düzenleyici hükümleri, küresel kapitalizmin "anayasası" olarak görülebilir mi? DTÖ'nün etki alanlarını ve gücünü ortaya koyduktan ve bunların sürekliliğini sağlayan mekanizmaların olup olmadığına dair bir sonuca vardıktan sonra bu soruya yanıt verilebilir. Bu nedenle, DTÖ'yü kuran önemli iki anlaşma metnine ve uygulamalara göz atmak gerekmektedir.

Bu metinlerden ilki, kamu hizmetlerini uluslararası ticaretin konusu yapan, ortaklaşa paylaşılan varlıklara ve kamu hizmetlerinin meta dışı alanlarına kapitalizmin nüfuz etmesini sağlayan ve nihayet kamu hizmeti ve kamu yararı yaklaşımlarını kökten değiştiren Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasıdır (GATS); bu anlaşma, DTÖ'nün etki alanını gösterebilir. İkincisi, DTÖ'nün gücünü somut olarak gösteren, DTÖ kurallarının üye ülkelerde bağlayıcı olmasını sağlayan Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kurallarının Anlaşması (DSU) ya da Türkçede bilinen adıyla tahkim sistemidir.

GATS; hizmet sektöründeki kuralları küresel düzeyde belirleyen, tüm hizmet sektörlerini ve bu hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan tüm malların üretimini kapsayan ilk çok taraflı anlaşma özelliğine sahiptir. Bu anlaşma ile hizmetler sektörü küresel rekabetçi piyasanın bir unsuru olmuştur. Hizmetler sektöründe tam serbestleşmeyi hedefleyen GATS anlaşması, anlaşmayı imzalayan devletleri, hangi hizmet sektörlerini serbestleştireceklerini liste halinde açıklamaya yükümlü kılar. GATS; üye ülkelerin her sektör için belirlediği bu yükümlülük listeleriyle, tüm hizmet alanlarında uluslararası sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasını yasal açıdan güvenceye almaktadır. GATS anlaşmasına göre, hizmetler; "resmi otoritenin uygulanmasında sunulan hizmetlerin dışında kalan her sektördeki hizmetleri kapsar" (Mad.1/3/b). "Resmi otoritenin uygulanmasında sunulan hizmetler; ticari amaç dışında ve bir ya da daha fazla hizmet sunucusuyla rekabet etmeksizin sunulan hizmetlerdir" (Mad.1/3/b). Bu tanımların en doğrudan ve kritik sonucu, kamu malı tanımı üzerinde olmuştur. Şöyle ki, kamu malının kamusal karakteri, mal ve hizmetlerin sermayenin kâr-zarar muhasebesi dışında ve meta-dışı bir rasyonele dayalı olarak üretilmesiyle ilgiliyken, GATS hükümleri ile bu özellik rekabet ve ticari amaç dışı olmak şeklindeki bir sınıra çekilmiştir. Örnek vermek gerekirse, GATS'ın bu hükümlerine göre, Türkiye'de ne sağlık, ne eğitim, hatta ne de güvenlik hizmetleri, kamu hizmeti olarak görülebilir.[151] Çünkü her üç hizmet kolunda da özel sektör etkinliği söz konusudur; bir başka anlatımla, ilgili hizmet kollarındaki kamu

[151] Bu anlaşmaya göre, bir ülkede, özel güvenlik hizmeti sunan şirketlerin bulunması, bu hizmetin, kamu hizmeti kapsamında yer almaması anlamına gelir.

etkinlikleri rekabet dışı bir karaktere sahip olmadığı için, ticari amaç da taşımak durumundadır. Bu düzenlemenin sonuçlarını bütün dünya gibi ülkemiz de yaşamaktadır; GATS hükümleri, özelleştirme politikasının hedef tahtasında yer almayan kamu hizmetlerinin ticarileşmesine ivme kazandırmıştır.

Görüldüğü gibi, GATS hükümleri, uluslararası işçi sınıfı hareketinin tarihsel bir kazanımı olarak 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren gelişmeye başlayan ve 1917 Ekim Devrimi'ni izleyen yıllarda genelleşen kamusallaştırılmış alanları, yeniden sermayenin gerçek tabiiyeti altına yerleştirmektedir. GATS hükümlerinin geriye dönülemezliği ilkesi ise sermaye egemenliğini perçinleyen ve adeta bu egemenliğin geri dönülmezliğini garanti altına bir ilke olarak görülmelidir. Eğer bir ülke, herhangi bir hizmet alanını bir kere taahhüt listesine dahil etmişse, bundan geriye dönmesi, ancak uluslararası ticaret ağının dışına çıkmayı göze alması durumunda mümkündür. Üstelik, GATS belli aralıklarla toplanarak, her ülkenin daha çok hizmet alanını uluslararası ticarete açmasını teşvik etmektedir. Örneğin, 1994 yılında eğitim, sağlık gibi yaşamsal kamu hizmetlerini GATS taahhüt listesinde yer veren bir ülke, bu taahhütleri bir kez verdikten sonra kararından vazgeçemez. Ya da bazı kamu hizmetlerini o tarihte korumayı başarmış bu ülkenin, uzun yıllar bu korumayı sürdürmesinin önü kapatılmıştır; çünkü, GATS anlaşmasına göre, sektör bazında alınan istisnalar ancak 10 yıl süre ile korunabilecektir.[152] Örnek vermek gerekirse, 1994 yılında yabancı eğitimci ve doktor girişini yasaklayan ülkeler 2004 yılında bu yasaktan vazgeçmek zorunda kalacaklardır; GATS anlaşması genel hükümleri uyarınca Ocak 2000 tarihinden bu yana, sözü edilen düzenleme, yeniden biçimlendirilmek amacıyla müzakere edilmektedir ve bu müzakerelerin planlanan bitiş tarihi Aralık 2004'tür.[153]

Bir hizmet alanı bir kez uluslararası ticarete açıldıktan sonra, bir daha bu karardan dönülememekte ve ayrıca sürekli daha fazla alanın uluslararası ticarete açılması için müzakereler sürdürülmektedir.[154] GATS müzakereleri, tüm hizmet alanlarını uluslararası ticarete açıncaya kadar bütün ülkeleri zorlama eğilimindedir. Son müzakerelerde geliştirilen yeni bir yaklaşım, pek çok hizmet alanının uluslararası ticarete açılmasını adeta kendiliğinden sağlamaktadır. "Salkımlandırma anlayışı" (*clustering approach*) adını taşıyan bu yaklaşım, şimdiden turizm, posta ve lojistik hizmetlerinde benimsenmiş durumdadır. Salkımlandırma yaklaşımı, birbiriyle bağlantılı hizmet sektörlerinden biri bile

[152] Yılmaz, Gaye (2001) Kapitalizmin Kaleleri-II, s.36
[153] Yılmaz, Gaye (2003) " GATS- Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasının Teknik Boyutları ve Konuya Teorik Açıdan Bakış"
[154] *Stand-still* ilkesi.

uluslararası ticarete açılırsa, bununla bağlantılı hizmet sektörleri kendiliğinden uluslararası ticarete açılmış kabul edilir. Gaye Yılmaz'ın turizm örneğiyle bu yaklaşım daha kolay anlaşılabilir:[155]

> "Bilindiği gibi bu sektörün öznesi turist olan insandır."Turist bir ülkeye nasıl gider" sorusu sorulmakta ve vize işlemlerinden uluslararası hava, kara, deniz ve tren yolu ulaşımlarına kadar piyasalaştırılması öngörülmektedir. Ardından turistin ziyaret ettiği ülkede tükettiği gıda, su, belediye hizmetleri, enerji, ulaşım, telekomünikasyon, sağlık hizmetleri de dahil olmak üzere bir insan için ihtiyaç olarak tanımlanabilecek tüm -kamusal- alanların piyasalaştırılması talep edilmektedir. Böylelikle, yalnızca turizm sektörünü bile GATS'a dahil etmiş bir ülke otomatik olarak tüm diğer hizmet alanlarını da açmak zorunda bırakılacaktır."

Görüldüğü gibi, GATS anlaşması, uluslararası ticarete sınırsız bir özgürlük/serbestlik getirme hedefini yansıtan pek çok unsuru barındırmaktadır. Uluslararası ticaret, GATS anlaşması çerçevesinde her türlü engel ve kısıtlamaya karşı korunmaktadır. GATS'ın bir diğer kritik ön kabulü, uluslararası ticarette bütün ticari aktörlerin eşit hak ve yükümlülüklere sahip olması nedeniyle yerli-yabancı ayrımının anlamsızlaşması, şeklindedir. DTÖ, bunu "ayrımcılığa karşı olma" ilkesi ile tarif eder.

DTÖ'nün uluslararası ticaretin dokunulmazlığını güvence altına aldığı tek anlaşma GATS değildir, diğer anlaşmalar da benzer istikamettedir. GATS anlaşması, ana özellikleri ile, kapitalizmin ulaşabileceği tüm alanlara girmesini sağlayan; kamu çıkarına göre hizmet üretilen ve daha önce özel yatırım yapılmamış hizmet alanlarına özel yatırım yapma imkanı sağlayan; böylece, piyasa dışı kalan tüm alanları ticarete konu yapan ya da bu alanları metalaştıran bir anlaşmadır. GATS'a imza atan ülkeler, kamu çıkarı ya da başka bir gerekçe ile "ticaret hakkı"na engel olmayacaklarına dair imza atmışlardır. Böyle bir anlaşma, hizmet ticareti yapan şirketler için büyük bir başarı iken, işçi hakları, insan hakları ve sosyo-ekonomik haklar açısından büyük bir gerilemedir. Aşağıda daha ayrıntılı ele alınacağı gibi, DTÖ anlaşmaları uyarınca uluslararası ticarete kazandırılan bu dokunulmazlık, özellikle liberaller tarafından, yeni ve oldukça güçlü bir argümanla kavramlaştırılmaktadır; doğal hak olarak "ticaret özgürlüğü".

GATS ve diğer DTÖ anlaşmalarının uygulanabilirliği ve gücü, anlaşmaya aykırı davranıldığı durumlar için getirilen mekanizmalarda saklıdır. DTÖ'nün yaptırım gücü ve mahkeme olma özelliğini en iyi yansıtan mekanizma, hiç kuşku yok ki, tahkim sistemidir.

---

[155] Yılmaz, Gaye (2003) "GATS-Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasının Teknik Boyutları ve Konuya Teorik Açıdan Bakış"

DTÖ Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kurallarının Anlaşması (DSU[156]), üyeler arasındaki uyuşmazlıklar için çözüm mekanizmasında muhatap kuruluş olarak doğrudan DTÖ mahkemelerini gösterir.

> "DSU anlaşmasının hedefi; üyeler arasındaki uyuşmazlıkları, DTÖ anlaşmaları içerisindeki herhangi bir ticaret kuralının ihlal edilip edilmediğine karar vermek suretiyle çözüme bağlamak ve sonuçta da sorunun çözümünde hangi –cezai- uygulama ya da tazminat yönteminin seçileceğine karar vermek[tir]."[157]

Tahkim mekanizması, DTÖ'yü uluslararası sistem içinde çok önemli bir konuma yerleştirmiştir. Anlaşmayı imzalayan üye ülkeler bu ilkeleri ihlal edecek olursa, diğer üyelerin DTÖ'ye başvurma ve ilgili devleti dava etme hakları bulunmaktadır. DSU anlaşması, DTÖ eski başkanlarından Renato Ruggiero'nun sözlerinde de açıkça görüleceği üzere, küresel yönetişimin en etkili mekanizmalarından biridir: "Uyuşmazlıklar için çözüm mekanizması DSU, çok taraflı ticaret sisteminin temel direği ve küresel ticaretin istikrara kavuşması için Dünya Ticaret Örgütünün tek başına yaptığı en önemli katkıdır".[158]

DTÖ, ihtilafları çözme sistemine çok geniş bir yargılama gücü vermiştir. Birçok yoksul ülke için tahkime başvurma tehditi bile yeterince korkutucudur. DSU, sadece ürünün teknik ve güvenlik boyutları değil, örneğin telif hakkı, yerli endüstrinin desteklenmesi, kurumlar vergisi gibi alanlarda da ulusal mevzuata müdahil olmaya izin veren bir sistem yaratmıştır. DSU'nun gücü, sürecin hızlı işlemesi, kararların otomatik olarak uygulanması ve yüksek para cezaları ile desteklenmektedir.[159] Tahkim davaları, ticaret serbestliği adına ve ticaret lehine sonuçlandırılmaktadır.

GATS ve DSU anlaşmalarının her ikisi de, hem küresel ticaretin ilkelerini belirlemekte hem de bunları güvenceye alan hızlı bir yaptırım mekanizması geliştirmektedir.[160] Bunlardan hareketle, DTÖ'nün küresel mali sistem içerisinde merkezi

---

[156] Dispute Settlement Understanding.
[157] Yılmaz, Gaye, *Kapitalizmin Kaleleri-II*, s.55.
[158] *Aktaran* Yılmaz, Gaye, *Kapitalizmin Kaleleri II: WTO…s.55.* DSU'da karar alınan davalar incelendiğinde, ortaya çıkan genel sonuç, uluslararası ticaret ilkeleri karşısında hiçbir ilkenin yaşama hakkının olmayışıdır. Hava kirliliği, nesli tehlikeye girmiş canlıların korunması, yiyeceklerde sağlığa zararlı oranda hormon kullanılması, kamu sağlığı, bebeklerin sağlığı gibi konuların hiçbiri ticaretin önünde bir engel oluşturamamaktadır. Bu gibi konularla tahkime giden her dava, ticaretin serbestliği adına ve ticaret lehine sonuçlanmıştır. Davalar için *Bkz*. Yılmaz, a.g.e., s.60-76; ayrıca, hava kirliliği, çevre ya da gıda ile ilgili örnekler için *bkz.*Walach ve Sforza (2002) DTÖ: *Kimin Ticaret Örgütü.*
[159] Picciotto, Sol (2003) "Private Rights vs Public Standarts in WTO", s. 383.
[160]Bu nedenle kuruluşundan itibaren her DTÖ Bakanlar Toplantısı küreselleşme karşıtı hareketler tarafından protesto edilmiştir. Küreselleşme karşıtlarının büyük ses getiren 1999 Seattle protestosu, elbette küreselleşme karşıtı hareketin ilk eylemi değildi. DTÖ'nün 1996 yılında yaptığı Birinci Bakanlar Toplantısı Singapur'da yapılmıştı; henüz her iki tarafın da daha sakin olduğu bir dönemdi. Toplantıda, STK

bir yere sahip olduğu söylenebilir. Ancak, DTÖ'nün, bu açık gücü, onu açık bir hedef haline de getirmektedir. DTÖ'nün elindeki bu güç, onu diğer uluslararası örgütlerden daha ayrıcalıklı kıldığı içindir ki, küreselleşme karşıtı hareketlerin hışmını en çok çeken kurumların başında gelmektedir. Bu durumda da DTÖ, meşruiyetini sağlamakta zorlanmaktadır. Dolayısıyla, DTÖ'nün gücünün, muhalefetin yükselmesi ile ne ölçüde gerileyeceği veya kapitalist sistemin DTÖ yerine başka bir kurum inşa edip etmeyeceği sorusu ortadadır.

1999 yılında Amerikan İşçi Federasyonu - Sanayi Örgütleri Kongresi'nin (AFL-CIO) düzenlediği ünlü Seattle eylemleri sırasında, "serbest ticaret" ve "küresel hükümet" tartışması öne çıkmıştır. Tartışmalarda, DTÖ'nün demokratikleştirilmesi için küresel ticaret sözleşmesinde işçi haklarına yer verilmesi talebi de dile getirilmiştir; bu talebi "tıpkı tilkiye tavuk kümesinde bekçilik yapar mısın diye, sormaya benziyor" diyerek eleştiren AFL-CIO üyesi, Uluslararası Ambar ve Liman İşçileri Sendikası (ILWU) başkanı Brian McWilliams "biz adil ticarete karşı değiliz; biz serbest ticarete karşıyız" diyerek DTÖ'nün kimin çıkarlarını koruduğuna dikkat çekmiştir.[161] Seattle eylemlerinde protestocular, DTÖ'nün çok uluslu şirketlerin bir aracı olduğunu, şirketlerin gücünü ulus devletlerin bağımsız güçlerinin üzerinde tuttuğunu ve halka karşı bir politika izlediğini belirterek protesto etmişlerdir:

> "Onlar buna SERBEST TİCARET diyor… biz ise… işsizlik, çevre tahribatı, toplumsal programların yok edilmesi, ücret ve çalışma koşullarına saldırı… diyoruz. Seks turizmini, çocuk fahişeliğini ilerletmek, militarizmi arttırmak, halk hareketlerini bastırmak ve ucuz işçi sömürüsü…"[162]

DTÖ Başkanı Mike Moore'un[163] gerçekleşemeyen DTÖ Bakanlar Toplantısında, sokaktaki protestoculara yönelik yaptığı açıklamalar protestocuları yatıştırmakta yetersiz

---

temsilcilerine önemli kolaylıklar sağlandı ve STK merkezine düzenli olarak haberler ulaştırıldı. Fakat toplantıya alınan STK temsilcilerinden DTÖ ile ilgili olduklarını ispatlamaları istendi. Ayrıca, katılan gruplar, Singapur hükümetince, herhangi bir kamusal gösteriye karşı ikâz edildiler. Singapur'dan farklı olarak DTÖ Genova Bakanlar Toplantısı'nda bir dizi gösteri, gevşek bir STK koalisyonu tarafından örgütlendi. Ayrıca bunlara taban hareketleri de eşlik etti. DTÖ karşıtı eylemlerle ilgili daha fazla bilgi için *bkz.* Wilkinson, Rorden (2003) "The Contours of Courtship: The WTO and Civil Society", s.206.

[161] Aktaran, Özuğurlu, Metin (2000) Sendikacılık Hareketinin Krizi ve Yeni Gelişmeler Üzerine Gözlemler" *SBF Dergisi*, Cilt.55, No.1, s. 168.

[162] Seattle'da dolaştırılan DTÖ karşıtı bir posterden.

[163] Zamanın DTÖ başkanı henüz çiçeği burnunda, yeni seçilmiş biriydi; DTÖ başkanlığı seçimlerinde gelişmiş ülkelerin adayı olan Moore'un karşısındaki aday, Tayland'lı Supachai Panitchpakdi'ydi. Mike Moore'un başkanlığını istemeyen pek çok ülke olmasına rağmen seçimi kazanan Moore oldu. *Bkz*. Moore (2003) *Sınırların Olmadığı Dünya*, s. 94-100; Wilkinson (2003) "The Contours of Courtship: the WTO and Civil Society".

kalmıştır.[164] Olayların sona ermemesi üzerine Mike Moore, ertesi gün, "DTÖ'nün bir dünya hükümeti olmadığını ya da böyle bir hükümet haline gelmek gibi bir niyetleri olmadığını"; ulusal hukukun üstünde olmadıklarını; ülkelere "kaplumbağaları öldürün veya fabrikalarda çocuk çalıştırın ya da düşük ücretli işçi çalıştırın" diye emir de vermediklerini açıklamak zorunda kalmıştır.[165] Moore'un açıklaması, yani DTÖ'nün "dünya hükümeti" olma gibi bir niyetinin olmadığını açıklaması dikkat çekicidir. "Dünya hükümeti" tartışması, DTÖ'ye üye ülkelerin karar alma mekanizmaları üzerinde bağlayıcı etkisini dile getirmeleriyle alevlenmiştir. "Dünya hükümeti"nden ne kast edildiği, Mike Moore'un sözlerinden bile çıkarılabilir:

> "DTÖ toplantıları neden güç oluyor? Oysa çalışma, sağlık ve çevre bakanları büyük sorun çıkmadan her zaman toplanabiliyorlar. Yanıt; bizim anlaşmalarımızın güçlü bağlayıcı yapısıdır. Bakanların toplantılarında her zaman, asla uygulanamayacak büyük çözüm önerileri ve esinleyici ama anlamsız açıklamalar söz konusudur. DTÖ ise farklı; çünkü görüşmeler gerçek ve sonuçlar bağlayıcı ve uygulanabilir".[166]

DSU sistemi ve GATS anlaşması gibi mekanizmalarla üye ülkelerin karar alma mekanizmaları üzerinde bağlayıcı olan ve yaptırım uygulayabilen DTÖ'nün, dünya hükümeti gibi davranmakla suçlanması boşuna değildir. DTÖ'nün çerçevesini çizdiği uluslararası mal ve hizmet ticareti kuralları, her geçen gün toplumsal yaşamı daha fazla etkilemektedir; örneğin kamu hizmetlerinin sağlanmasında köklü değişiklikler, hizmetin piyasa kurallarına göre verilmesi kamu hizmetleri ve diğer alanlar tamamen ticarileştirmektedir ve bu da gündelik yaşamı biçimlendirmektedir. Buna en iyi örnek "Doha Gündemi"dir.

2001 yılında Doha'da yapılan DTÖ Bakanlar Toplantısı, "Doha Gündemi" diye bilinen siyasa setini geliştirmiştir. Hükümetler, endüstri ürünleri, tarım ve hizmet sektörü gibi kilit alanlarda, yatırım ve rekabet politikası, ticaretin kolaylaştırılması ve hükümetin aracı olması gibi konularla ilgili bir çatı çerçeve oluşturulmasını içeren Doha Gündeminde anlaştılar.[167] Doha toplantısında, GATS kapsamında serbest piyasaya açılması talep edilen alanların başında şunlar gelmektedir: telekomünikasyon, enerji, su, eğitim, sağlık,

[164] DTÖ'nün işçi haklarıyla ilgisi olmadığını, yanlış bir tartışma yürütüldüğünü ilan ediyordu. Bu açıklama, işçi sorunlarını küçümseme olarak yorumlandı ve daha büyük bir tepkiye yol açtı. Wilkinson (2003) "The Contours of Courtship: the WTO and Civil Society" s. 206.
[165] Wilkinson (2003) "The Contours of Courtship: the WTO and Civil Society" s. 206.
[166] Moore, Mike (2003) *Sınırların Olmadığı Dünya*, s.98.
[167] *Bkz.* Mike Moore (2003) *Sınırların Olmadığı Dünya*, s.101.

mimarlık-mühendislik hizmetleri, muhasebe-müşavirlik hizmetleri, belediye hizmetleri, ulaşım, kültür-sanat, turizm ve tarım.[168]

DTÖ toplantılarında genellikle, ABD ve AB'nin çıkarlarını koruyan kararlar alınmaktadır; her üyenin birer üye hakkı olmasına rağmen, gelişmiş ülkeler, birtakım yöntemlerle kendi yararlarına olacak kararları alabilmektedir. Ancak, Doha'dan sonra yapılan Cancun'daki DTÖ Bakanlar Toplantısı (2003 yılında) önceki toplantılardan farklı bir gelişmeye tanık olmuştur. Cancun toplantısında, AB ve ABD'nin, kendi tarım üreticileri ve ihracatçıları lehine kuralların konulması yönündeki politikası başarısızlığa uğramıştır. Toplantıya damgasını, köylü ve işçi örgütleriyle ilerici devlet dışı örgütlerin uluslararası seferberliği ve aralarında Çin, Brezilya, Hindistan, Güney Afrika ve diğerlerinin de bulunduğu 21 ülkenin koalisyonu vurmuştur; Üçüncü Dünya ülkelerinin, en azından geçici olarak, aralarındaki ayrımları bir yana bırakma ve emperyalist güçlerin dayatmalarına muhalefet etme kapasiteleri de ortaya konmuştur.[169] Cancun toplantısı, serbest piyasa kurallarını üçüncü dünya ülkelerine dayatırken, kendi üretici ve ihracatçılarını koruma altına alma çabasına tanıklık etmiştir.[170]

### 1.2.4. Küresel Yönetişimin Kurucu İlkesi: "Ticaret Hakkı"

DTÖ'yü kuran anlaşmalar, "ticaret özgürlüğü" (*fredoom to trade*) hakkının insan hakları gibi dokunulmaz statüdeki bir hak olarak kabul edildiğini göstermektedir. Üstü kapalı olarak dokunulmaz hak gibi kabul edilen ticaret hakkı, son yıllarda, küresel kapitalist sistemin anayasallaşmasını sağlayacak bir ilke olarak öne sürülmektedir. "Ticaret hakkı" kavramlaştırılması ve bu hakkın "doğal hak" olarak kabul edilmesi görüşü, Ernst-Ulrich Petersmann'a aittir.[171]

---

[168] Erol, Pınar (2002) "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS ve tüm hizmetlerin kapitalist çevrime dahil edilmesi" http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html.

[169] Petras, James (2003) "Cancun'dan Sonra ABD Ticaret Politikaları", çev: Sendika.org, http://*www.sendika.org* (erişim tarihi: 8 Ekim 2003)

[170] Örnek: ABD'nin 25 bin pamuk çiftçisine, 10 milyon Afrikalı pamuk çiftçisininkini aşan üretim maliyetlerine karşın, dünyanın en büyük ihracatçıları olma olanağını veren, 3.3 milyar dolarlık teşviktir. Küçük Afrikalı çiftçiler, ABD kökenli teşvikli pamuk ihracatı pazarlarında tekel olması ve 1997 ile 2002 arasında fiyatları yüzde 50 düşürmesi nedeniyle, yılda 1 milyar dolar kaybediyorlar, *Bkz.* Petras (2003) "Cancun'dan sonra ABD Ticaret Politikaları".

[171] DTÖ ve insan hakları konusunda şu kaynaklara bakılabilir: Petersmann, (2000) "From 'Negative' to 'Positive' Integration in the WTO Time for 'Mainstreaming Human Rights' into WTO Law, *Common Market Review,* 3 (s.1363-1382); Cohn (2001) "The World Trade Organizations: Elevating Property Interests Above Human Rights", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 29; Stirling (1996) "The Use of Trade Sanctions as an Enforcement Mechanism for Basic Human Rights: A Proposal for Addition to the World Trade Organizations", *American University Journal of International Law and Policy,* 11,( s.1-46).

DTÖ; küresel yönetişim açısından ne ifade etmektedir? Öngörülen yönetişim yapısı içerisinde nasıl bir işlev üstlenmektedir? Bu soruların yanıtları, Seattle sokak eylemleri sırasında yürütülen DTÖ'nün "dünya hükümeti" tartışmalarında ve son zamanlardaki DTÖ'nün "anayasallaştırılması" tartışmalarında aranmalıdır. Bu açıdan Petersmann'ın düşünceleri oldukça önemlidir.

DTÖ'yü eleştirenlerin büyük bölümü, serbest ticaret hakkının insan hakları ile tamamlanması gerektiğini öne sürmektedir. Bu fikir, piyasaya giriş öncelikliklerini güvence altına almak isteyen düzen yanlısı liberallerden yükselmektedir; DTÖ'nün özellikle ihtilafların çözüm sürecinde ulusal hukuka üstün olması savunulmaktadır.

DTÖ'yü eleştiren bir başka grup ise, DTÖ'nün meşruiyet krizine vurgu yapmaktadır. Bu görüşe göre, DTÖ'nün başından itibaren çok geniş ve ayrıntılı bir biçimde yasa koyması, örgütün zayıflığının bir işareti olarak görülmektedir. Aksine bunu bir güç olarak görenler de vardır. DTÖ'nün sürekli kural koyma faaliyetini DTÖ'nün eski başkanı Mike Moore şöyle değerlendirmektedir: "… [U]luslararası ticaret ilişkilerinde 'güç' yerine 'yasa' kuralını yerleştiren bir sistem, en küçük ve en zayıf ülkeler için değişmez biçimde üstünlük sağlar".[172] Moore'a göre DTÖ ile küçük "Davutlar" dünya ticaretinin "Calûtlar"ı karşısında kazanmaktadır.[173] Moore, sorunu "güç" ile "yasa" arasındaki bir mücadele olarak tarif etmektedir; oysa dünya ticaretinde yapılan düzenlemeler güçlülerce yapılmaktadır.

DTÖ'nün kurallarının anayasalaştırılması konusunda birkaç farklı görüş bulunmaktadır. Burada Ernst-Ulrich Petersmann tarafından geliştirilen görüş üzerinde durulacaktır. Petersmann, "ticaret özgürlüğü"nü temel bireysel hak olarak kabul edilmesini ve anayasal hak olarak tanımlanmasını önermektedir. Başka türlü ifade edilirse; "ticaret özgürlüğü" ilkesi, tıpkı konuşma özgürlüğü, mülk edinme özgürlüğü, seyahat özgürlüğü gibi, yasalarla dokunulmazlığı bulunan, insanların doğuştan sahip olduğu haklardan biri olarak kabul edilen bir temel hak haline getirilmesi önerilmektedir. Petersmann, bu önerinin "uluslararası örgütlerdeki 'demokrasi açığını' karşılayacak en etkili strateji"yi sunabileceğini düşünmektedir.[174] Bir başka deyişle, Petersmann, dünya barışı ve refahının evrensel bireysel haklarla donatılmış ilkelerin koruyuculuğu altındaki ticaret sayesinde sağlanabileceğini öngörmektedir. Bu yeni Kantçı liberal görüşe göre, bireysel öz çıkarların izlenmesi herkesin yararına olacaktır.

[172] Moore, Mike (2003) *Sınırların...*, s. 109
[173] Moore, Mike (2003) *Sınırların...*, s. 109.

DTÖ'nün ilkelerinin bu şekilde "anayasalaştırılması" için iki neden sunulmaktadır. İlki, 'bireysel hakların uluslararası kullanımında etkili bir yasal koruma" için, DTÖ kurallarının parlamentoların üstünlüğünü çiğneyecek şekilde, ulusal yasaların bir parçası haline gelebilmesidir. İkincisi, Seattle'da "ticaret özgürlüğü"ne itiraz edenlere verilmiş bir yanıt niteliğindedir; buna göre, yaşama hakkı ve fırsat eşitliği gibi birçok hakkın varlığı, "ekonomik özgürlükler"in ihmal edilmesi sonucunu doğurmuştur.[175] Bunun telafisi için "ticaret özgürlüğü"ün de anayasalaştırılması gerekmektedir.

DTÖ'nün "anayasallaştırılması" tartışması, uluslararası ekonomik sorunların özsel içeriğini çözememektedir; sadece tartışmayı farklı bir temele oturtmaktadır. Gerçekten de, eğer insan hakları normları, liberal özel mülkiyet ve bireysel özgürlüğün korunması kavramlarına göre sınırlansaydı, yoksulluğun azaltılması, salgın ve açlıkla mücadele gibi kamu siyasasını ilgilendiren önemli konular gündem dışı kalırdı.[176] Bu da DTÖ'nün meşruiyetinin ne kadar önemli bir sorun olduğunu göstermektedir.

DTÖ'nün meşruiyet sorunu çerçevesinde, DTÖ'nün "anayasal" ilkelerinin ulus devletlere ulusal koruma için uygun bir düzeyde tercih hakkı vermesi gerektiği savunulmaktadır. Bu görüş, küresel yönetişim sisteminde karar alma süreçlerinin bir an önce "demokratikleştirilmesi" ve uluslararası bir "kamusal alanın" oluşturulması gerektiği savı ile tamamlanmaktadır. Picciotto, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin "takdir hakkı" ilkesini, DTÖ'nün kendi yasal çerçevesine uyarlamasıyla, küresel yönetişim sistemi

---

[174] Picciotto, "Private Rights vs Public Standarts in the WTO", s.387.

[175] Petersmann, ticaret özgürlüğü ilkesinin telafi edilmesi için BM İnsan Hakları Hukukunda yerini alması gerektiğini öne sürmektedir. "[E]konomik özgürlük ve refah arttırıcı rekabetin anayasa temelinde güvenceye kavuşturulması ihtiyacı" olduğunu belirtmektedir. Petersmann, Ernst-Ulrich (2002) "Time for a United Nations "Global Compact" for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations...".

[176] Konu ile ilgili çarpıcı bir örnek bulunmaktadır: HIV-AIDS ilaçlarının satışıyla ilgili olarak Güney Afrika Cumhuriyetine karşı açılan dava "Güney Afrika-Paralel ithalat-Zorunlu Lisans Davası"dır. Davaya konu olan bölge, AIDS tanısı konan insanların %70'inin yaşadığı Afrika'nın güney bölgesidir; dünyadaki AIDS ölümlerinin %90'ı yine bölgede meydana gelmektedir. Öte yandan toplam HIV virüsü aşısının sadece %1'i bu bölgede satılabilmektedir. Çünkü, Amerikan ilaç şirketleri kâr marjlarının değişmemesi için bu ilaçların fiyatlarını ABD'deki ile eşit tutmaktadır. AIDS ilaçlarının haftalık masrafının 500 Amerikan Doları olduğu düşünülürse, bu ilaçların neden bu yoksul bölgede satılamadığı anlaşılır. Davaya konusu, Güney Afrika Cumhuriyeti'nin 1997 yılında, bu ilaçların paralel ithalatına izin veren bir yasa çıkarmasıdır. Bu yasa ile, ABD dışında başka ülkelerden de ilacın ithal edilmesi sağlanarak ilaçların daha ucuza mal edilmesi amaçlanır. Ancak ülkedeki ABD kökenli ilaç şirketleri, yasayı geri çekilmesini, aksi taktirde tahkime gidebileceklerini söyleyerek hükümete tehditler savurur. İlaç şirketleri, ABD'da konu ile ilgili büyük bir kampanya başlatırlar; kampanyaya en önemli destek Al Gore'dan ve ABD Kongresi'den gelir. Kampanyanın gerekçesi ise, Al Gore'un sözleriyle şöyledir: "İlaç şirketlerinin daha fazla kâr etmelerine yardımcı olursak, bu şirketler AIDS ve diğer önemli hastalıklara karşı yeni ve daha etkili, daha ucuz ilaç üretimi imkanını bulabilirler". *Bkz*. Yılmaz, Gaye, *Kapitalizmin Kaleleri-II,* s.70
Bu örnekte de açıkça görüldüğü gibi, "ticaret özgürlüğü" önemli kamu çıkarlarının altını oymaya aday bir haktır.

içerisinde ülkelerin kamu çıkarlarını koruyabileceklerini ileri sürmektedir:[177]Avrupa İnsan Hakları Hukukunda yer alan "takdir hakkı" (*Margin of Appreciation*) ilkesinin[178] böyle bir işlevi yerine getirebileceğini iddia etmektedir. Picciotto, DTÖ'nün uluslararası standartların izin verdiği ölçüde, ülkelerin kendi kamu politika tercihlerini oluşturmalarına izin vermesi durumunda meşruiyet sorununu çözeceğini düşünmektedir. Oysa, küresel yönetişim yaklaşımı, baştan sona dek demokrasi sorunuyla sakatlanmış bir yaklaşımdır.

Küresel yönetişimin hemen demokratikleştirilmesini savunanlar için Picciotto'nun önerisi oldukça çekici gelebilir. Hatta böylece, DTÖ'nün, ülkelere eşit oy hakkı tanımayan diğer uluslararası kuruluşlara kıyasla, küresel yönetişim sisteminde daha "demokratik" bir kurum olduğu düşüncesi ağırlık bile kazanabilir.

Bu görüşler doğrultusunda DTÖ'nün küresel yönetişim açısından önemi ve merkeziliği ortadadır. Ancak, böyle bir sistemin, "demokratikleştirilmesi" mümkün müdür? Tüm kuruluş ilkeleri, uluslararası şirketlerin çıkarları ve "ticaret özgürlüğü" ilkesine göre oluşturulmuş bir yapıda kamu çıkarlarının korunabilmesi mümkün müdür? Dahası, bir ülkenin belli bir kamu çıkarını koruması ne pahasına gerçekleşecektir? Güney Afrika Cumhuriyeti'nin 1997 yılında AIDS ilaçlarının daha ucuz fiyatlardan ithalatına izin veren *uluslararası ticaret kurallarına uygun* bir yasayı parlamentoda kabul etmesi üzerine ABD Kongresi başta olmak üzere ilaç şirketleri ayağa kalkmıştı. AIDS yüzünden ölümlerin yoğunlukla, Güney Afrika Cumhuriyeti ve diğer Güney Afrika ülkelerinde meydana geldiği düşünüldüğünde, böyle bir yasa sadece kamu çıkarı değil, yaşam hakkıyla yakından ilgili olmasına rağmen, hükümet tahkime şikayet edilmiştir. Bu örnek insan hakları ile kâr arasında kurulacak ilişkiler için verilecek en dramatik örnektir. Bu örnek, *Yeni Kölelik* başlıklı kitabın yazarının şu sözünü hatırlatıyor: "İnsan hakları kârla yarışacaksa, kâr kazanacaktır."[179]

Öyle görünüyor ki, küresel kamusal alanın başlangıç ve bitiş noktası, uluslararası şirketlerin kâr marjlarıyla ölçülmeye başlanmıştır. Böyle bir kurum ve böyle bir ilkeyle, kamu çıkarlarının korunması işini uluslararası şirketlere teslim etmek, "tavuk kümesini tilkiye teslim etmekten" farklı olmayacaktır.

Kısa addedilebilecek bir zaman diliminde çarpıcı bir gelişme hızı sergileyen yönetişim modeli, iktisadi ve toplumsal kalkınmanın, katılımcı ve daha özgür bir

[177] Picciotto, "Private Rights vs Public Standarts in the WTO", s. 391 vd.
[178] Picciotto, "Private Rights vs Public Standarts in the WTO", s. 380.

toplumun biricik ve rakipsiz modeli olarak sunuldu ve sunulmaya da devam edilmektedir.. Sözü edilen zaman diliminde yönetişim modeline atfedilen sonuçların hiçbiri gerçekleşmediği gibi, göstergeler, eşitsizliğin ve adaletsizliğin derinleştiği bir dünya tablosunu gözler önüne sermektedir. Bu tablodan yönetişim modelini sorumlu tutmak için henüz erken olduğu söylenebilir. Bu modelin etkileri çok yönlü; siyaset ve yönetim bilimleri üzerindeki kuramsal etkileri daha az ve daha önemsiz değil. Bu, izleyen bölümün ana konusunu oluşturacak.

[179] Bales, Kevin (2002) *Kullanılıp Atılanlar: Küresel Ekonomide Yeni Kölelik*, Çev. Pınar Öğünç, Çitlembik: İstanbul, s.159.

### *1. 3. Yönetişim: Projeden Kurama*

Yönetişim yaklaşımına duyulan ilginin dayanakları, kısmen dönemin düşünce akımlarında kısmen de dönemin içinde bulunduğu özel koşullarda bulunabilir. İkinci dünya savaşı sonrası kapitalizmin altın yılları 1970'lerin ortalarındaki petrol krizi ile 30 yıllık bir dönemle sonlanırken, refah devletinin bunalımı da çeşitli biçimlerde kavramsallaştırılmıştır: "Devletin krizi" (Poulantzas), "meşruiyet krizi" (Habermas), "kültür krizi" (Bell), "demokrasinin krizi" (Huntington), "yönetilebilirlik krizi" (Foucault) gibi katkılar devlet kuramı üzerinde kalıcı izler bırakmıştır. Bunalım kuramlarının çoğunda ortak olan unsur, gelişmiş kapitalist toplumlarda siyasal ve ekonomik yapılar arasında bir uyumsuzluğun bulunmasıdır; devlet bu uyumsuzluğu çözmeye yeltendiğinde, kapitalist girişimcinin kârlılığı tehlikeye düşmekte, çözemediğinde ise halkın genel istekleri karşılanamamaktadır.[180] Bu ikilem, 1970'lerin ikinci yarısından sonra saldırgan bir konuma geçen sermaye sınıfının neoliberal ekonomi politikalarını uygulamaya koymasıyla aşılmaya çalışılmıştır.

Özelleştirmeler, sosyal güvenlik sisteminin tasfiyesi ve devletin sosyal işlevlerinin zayıflatılması amacına kilitlenen neoliberal politikalar, çok kısa bir süre içerisinde tıkanma noktasına gelmiştir. Neoliberal politikaların bir sermaye stratejisi olarak dünya çapında uygulamaya konması, özellikle azgelişmiş ülkeler bakımından, ağır bir faturayla sonuçlanmış, bu ülkeler uluslararası borç mekanizmasının girdabına kapılmışlardır. Beklenen iktisadi büyümenin gerçekleşmemesi, borç ödemelerini zora sokmuş, izlenen ekonomi politikaların toplumsal sonuçları, emekçi sınıfların tepkisine ve eylemlerine yol açmıştır.

Sosyal bilimlerin bütününde olduğu gibi siyaset kuramı açısından bu döneme postmodern felsefe damgasını vurmuş; sınıf çelişkilerini merkeze alan sınıf temelli toplumsal örgütlenme modelleri yerine, kerameti yeni toplumsal hareketlerde arayan bir düşünce akımı egemen olmuştur.

Yönetişim kavramı, akademideki disipliner bölümlenmeleri yatay kesen bir kavram olarak hızla ekonomiden sosyolojiye, siyaset biliminden uluslararası ilişkilere, pek çok

[180] Claus Offe'ye göre kapitalist devlet, artık ya halkın istek ve beklentilerini karşılayarak yaslandığı ekonomik temeli yok edecektir ya da kurumsal ve sınıfsal çelişkilerin güvence altında düzenlenmesi ilkesini yok edecektir. Devlet; hem halkın beklentilerini tatmin etmeye dönük "meşruiyet işlevi" ile hem de sermayenin çıkarlarını korumaya dönük "birikim işlevi" ile tanımlanmaktadır; dolayısıyla devlet, çelişkili işlevlerin bir birliğidir. Marksist devlet tartışmalarının özeti için *bkz*. Clarke, S (2003) "Devlet Tartışmaları" *Praksis*, 9 ve 10. Sayılar.

disiplini etkisi altına almıştır. Böylelikle, kavram, farklı disiplinlerden gelen yaklaşımlarla da zenginleşmiştir. Disiplinler üstü bir etkiyle çok disiplinli beslenme kanallarına sahip olan yönetişim kavramının bu ayrıcalığını tartışmak, hem bilgi kuramları dehlizlerinde gezinmeyi hem de somut durumun çözümlenmesini gerektiren ve başlı başına ayrı bir çalışmanın konusu olmayı hak eden bir kapsama sahiptir. Burada sadece, yönetişim kavramsallaştırmasının tek bir disiplinin tekelinde yer almadığını, farklı disiplinlerden beslendiğini, tam da bu yüzden her disiplin üzerinde benzeştirici etkilerde bulunduğunu vurgulamak yeterli olacaktır.

Söz konusu etkinin en derinden hissedildiği disiplinlerin başında siyaset biliminin geliyor olması sürpriz olmamalıdır. Yönetişim yazınının siyaset bilimi içinde yol açtığı darbe niteliğindeki değişiklik, ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği savıyla ilgilidir. Bu sav, yönetişim mekanizmaları aracılığıyla, tüm siyasa alanlarını siyasetten arındırmayı savunmaktadır. Daha da önemlisi, parlamentodaki ve bürokrasideki karar alma süreçlerini siyasal alanın dışına taşımakta ve bu alanları, hükümetin 'siyasa alanı' olarak apolitikleştirmektedir. Bunun en somut görünümlerini, bu tezin ampirik malzemesini oluşturan düzenleyici kurumlar olgusunda bulmak mümkündür.

Yönetişim yaklaşımı, işte kalın hatlarla değinilen bu düşünce iklimi içine doğmuştur. Bu dönemde, temsili demokrasi geçerliliğini büyük ölçüde yitirmiş; sınıf temelli siyaset değersizleşirken, onun yerini yeni toplumsal hareketleri merkeze alan yaklaşımlar almış; sadece Marksizm değil, bir döneme damgasını vuran Keynesçi iktisat öğretisi bile yeni yazılan ders kitaplarında ya yok sayılmış ya da iki satırla geçiştirilmiş; 1976'da Nobel İktisat ödülüne layık görülen Milton Friedman ve Hayek'in liberal öğretileri ana akım düşünce haline gelmiştir.[181]

Yönetişimin; piyasaya, sivil topluma, gevşek toplumsal örgütlenmelere, ilişki ağlarına ve işbirliğine sürekli atıf yapması; bürokrasi ve siyasete karşılık piyasa ve sivil toplumun güçlendirilmesini öngörmesi; sözü edilen koşullar içinde hızla benimsenmesi ve

[181] İkinci bölümde bu konu daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Bununla birlikte bir noktanın altını burada çizmek gerekmektedir. Dönemin egemen düşünce iklimi, aralarında nüanslar bulunan belli yaklaşımlar tarafından belirlenmiştir. Bunlardan ilki, liberal ve muhafazakâr tezlerin yeni bir bileşimini ifade eden yeni muhafazakârlık akımdır. Diğeri, Milton Friedman tarafından temsil edilen ve piyasa serbestliği ile birey özgürlüğü arasında zorunlu, içsel ve tamamlayıcı bir ilişki bulunduğu görüşünü savunan neoliberalizm akımıdır. Bir diğeri, eşitlik fikrine karşı radikal bir karşı duruş sergileyen yeni-sağcılık akımdır; bu akımın sloganı düşüncelerini özetlemektedir: "Totalitarizme, eşitlikçiliğe, ırkçılığa karşıyız; yeni bir kültürden yanayız.". Yeni sağcılığın etkisiyle liberal ideolojinin demokrasi ve sosyal adaleti savunmaya dönük bağları kopma noktasına gelmiştir. Neoliberaller, yeni sağcılar ve yeni muhafazakârlar hep birlikte bu dönemin ideolojik temelinin hazırlanmasında son derece etkili olmuştur. *Bkz*. Mouffe, Chantal (1985) "Demokrasi ve Yeni Sağ", *Kriz, Neo-liberalizm ve Reagan Dosyası* (Der. R. Zarakolu).

yaygınlaşması için fazlasıyla yeterli olmuştur. Yönetişimi teorileştirme çabası bugün hâlâ farklı kuramsal gelenekler içerisinde sürmektedir. Bu girişimlerin siyaset biliminde yol açtığı dönüşümü ortaya koymak amacıyla, öncelikle yönetişim alanyazını gözden geçirilecektir. Bu incelemede, yönetişimin ortaya çıktığı günden bu yana hangi anlamlara geldiği, hangi anlam kaymalarına yol açtığı ve hangi siyasal iktidar anlayışına dayandığı üzerinde durulacaktır.

Yönetişim, muğlak bir kavramdır; yaygın kullanım ve kabulün bir nedeni de bu olsa gerek; neleri içerip neleri dışarıda bıraktığını açık-seçik ve net bir biçimde ortaya koymak pek olası değildir. Kavram, sosyal bilim disiplinleri kadar gündelik siyaset içinde de yaygın bir kullanıma kavuşmuştur. Öyle ki, "yönetim" ya da "idare" sözcükleri yerini yönetişime bırakmış durumdadır. Yönetişim sözcüğünün yaygın kullanımı çeşitli şekillerde değerlendirilebilir. Bu çalışma açısından, her yönetsel eyleme, sürece ve yapıya yönetişimin damgasının vurulması bir olgu olarak dikkat çekicidir.[182] Yönetişim kavramının geliştirildiği alan sadece devlet yönetimi ya da bürokrasi ile sınırlı değildir; hastane yönetimi, şirket yönetimi, üniversite ya da okul yönetimi gibi pek çok alanda da kurumsal yönetimin temel ilkesi yönetişim olmaya başlamıştır. Bu eğilim, kendini, farklı disiplinlerde ortaya çıkan yönetişim alanyazınıyla da gösterir. Öyle ki, kavram etrafında yeni çalışma alanları ve yeni disiplinler oluşmaya başlamıştır; "şirket yönetişimi", "yerel yönetişim", "küresel yönetişim", "kamu yönetişimi", "demokratik yönetişim", "ekonomik yönetişim" vb…

Yönetişim kavramının bu yaygın kullanımını enlemesine kesen ortak bir eksene sahip olup olmadığı merak edilebilir. Tüm muğlaklığına, isim ve sıfatların bolluğuna rağmen yönetişim yaklaşımının tanımlanması, diğer yaklaşımlardan ayrıştırılması ve hatta bu çerçevede sınıflandırılması mümkün görünmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, yönetişim kavramını çözümlemede kullanılabilir hale getirmek ve tanımlayıcı göstergelere sahip bir değişken seti şeklinde yeniden tanımlamak olasıdır. Bu göstergelere geçmeden önce, hem alanyazınında hem de uygulamada görülen bu karışıklığın bir nedeninden söz edelim: Yönetişim, sadece bir yönetim modeli olarak değil aynı zamanda bir siyasal ve toplumsal proje olarak da kullanılmaktadır. Bu nedenle bu anlamlar arasında sık sık kaymalar meydana gelmektedir.

[182] Yönetişim sözcüğünün olur olmaz her yerde kullanılması bir tesadüf ya da moda olarak değerlendirilebilir mi? Bu soru, bize, kavramın dil ve ideoloji bağlamında ele alınması gerektiğini göstermektedir. Fakat, bu boyutlar ayrı bir çalışmanın konusudur.

Yönetişim kavramı en genel anlamda, iktidarın sadece hükümetçe değil sivil toplum ve piyasa aktörleriyle birlikte kullanılmasına işaret etmektedir. Yönetişimin bu anlamı, herkesin ortaklaşacağı bir tanıma da işaret eder. En geniş anlamından hareketle, yönetişime konu olan unsurları şu şekilde tasnif etmek mümkündür: Devlet, sivil toplum ve piyasa. Bu üç unsur, daha somut aktörleriyle birlikte düşünüldüğünde, bürokrasi, sivil toplum kuruluşları ve girişimcilere denk gelir.[183] Modelin yaslandığı aktörlerden hareket edildiğinde, yöneten-yönetilen ilişkisinin hangi toplumsal özneleri temel aldığı netleşmektedir. Bu üç toplumsal aktöre dayalı bir yönetim anlayışı, sınıfsal çelişkilere ve örgütlenmelere gönderme yapan yönetim anlayışından farklıdır.

Yönetişim yaklaşımının işaret ettiği bir başka nokta, devlet-toplum-piyasa arasındaki ayrımı ortadan kaldırma ve birlikte yönetme önerisidir. Bu çerçevede "ortaklık" ve "işbirliği" terimleri kilit kelimeler olarak öne çıkmakta; [184] ortak eylemleri ve işbirliklerini çoğaltmayı amaçlayan öneriler geliştirilmektedir. Yönetişim yaklaşımı, yöneten-yönetilen ve devlet-toplum ilişkilerinin yeniden biçimlendirilmesinde, devletin kurum ve yapısının piyasanın işleyişine benzeştirilmesi ve piyasa aktörleri ile sivil toplum aktörlerinin yönetime eşit şekilde katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi görüşünü savunmaktadır. Böylece, devlet-toplum arasındaki karşıtlığın ortadan kaldırılabileceği ileri sürülmektedir. Yönetişimin kurucu üç unsuruna (devlet-toplum-piyasa) dayalı bir yönetim modeli ya da bu unsurlara dayalı bir iktidar tarzı şu hedeflere ulaşmayı amaçladığı ileri sürülmektedir: kalkınmayı sürdürmek, insani gelişmeyi sağlamak ve toplumsal özerkliği sağlamak. Yönetişimin hedefleri şu argümanları içermektedir: Yönetişim; a) kalkınmayı pozitif yönde etkiler, b) katılımcı bir anlayışla toplumun kendi kendini örgütlemesine ve daha iyi ifade etmesine izin verir c) ilişki ağları ve yeni teknoloji sayesinde kendi kendine sürdürülebilirliği olan bir toplum yaratır.

Buraya kadar yapılan çözümlemeler ışığında yönetişim yaklaşımının temel önermeleri toplulaştırılabilir:

1. Ekonomi, kural ve kurumlarıyla siyasetten arındırılmalıdır: Ekonomi yönetimi ve kurumları siyasetin vesayetinden kurtulmadıkça, başta kaynak tahsisindeki yanlış tercihler olmak üzere yolsuzluklar ve kamu kaynaklarının israfı önlenemez;

[183] Güler, Birgül Ayman (2003) "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9, s.114.
[184] İngilizce yönetişim alanyazınında "co-" ön ekiyle ifade edilmektedir. Bu terime ağırlık veren yönetişim yaklaşımı için b*kz*. Kooiman (2003) *Governance as Governing.*

dolayısıyla ekonominin özerk kılınması yönetime dair pek çok sorunun da çözümüne katkı sunar.

2. Kamu yönetimi piyasa kurallarına göre düzenlenmelidir: Piyasanın gereklilikleri/ kuralları ve aktörleri, toplumsal kalkınma için yaratıcı ve geliştirici özelliklere sahiptir. Bu nedenle, devlet aygıtının örgütlenmesi ve işleyişi itibarıyla piyasa ilkelerine göre düzenlenmesi gerekmektedir.

3. Devletler-arası ilişkilerde, bağımsızlık ilkesi yerini karşılıklı bağımlılığa bırakmıştır: Küreselleşme süreci içinde ulusal ölçek "bağımlı" düzey haline gelmiştir: Bu yüzden devletler arasındaki ilişkiler "karşılıklı bağımlılık" esasına göre düzenlenmektedir. Yönetişim, siyasal egemenliği küresel düzeyde örgütlerken, ulusal ve ulus-altı düzeydeki yönetimleri de "bağımlı" düzeyler olarak örgütlemelidir. Bu, bağımsız devletler arasında kurulan bir uluslararası alanın inşasıyla değil, karşılıklı bağımlılık ilişkisi içindeki bir küresel alanın inşasıyla mümkündür. Dolayısıyla, siyasal egemenlik ölçeğinin "ulus" ölçeğinden "küresel" ölçeğe transferi sağlanmalıdır (örnek: uluslararası kurumların, ülke siyasetlerini belirlemeleri, "demokratikleştirme" programı vs.).

4. Yerelleşme, küreselleşmenin ikiz hareketidir: Küreselleşme yerelleşme ile birlikte yürütülmelidir; yerel ölçekli düzenlemeler, küresel ekonomiye daha kolay entegre olmaktadır. Ayrıca, katılım ve hesap-verebilirliği arttırdığı için yerelleşme demokrasiyi de geliştirecektir. Merkezi gücün mümkün olduğunca dağıtılmasını amaçlayan bu süreç çeşitli biçimler altında gerçekleşebilir.

5. Kalkınma ve yönetişim arasında pozitif ve doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Kalkınma sorununa ulusal ölçekteki müdahaleci ve planlamacı yaklaşımlarla yanıt verilmesi dönemi kapanmıştır; kalkınma için, katılım ve piyasa sinyallerine açık olmak gerekmektedir, bu ise yönetişim yaklaşımıyla mümkündür.

Yönetişim yaklaşımının burada sıralanan temel önermeleri, izleyen bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Bu noktada şunu vurgulamakla yetinilebilir; buradaki önermeler her ne kadar somut toplumsal olgulara gönderme yapsa da, aslında olgusal temellere sahip değillerdir. Yani olanla değil olması gerekenle ilgilenmektedir.

Ortak önermelerden ve argümanlardan söz etmekle birlikte, yönetişim kavramının farklı bakış açılarına göre farklı şekillerde kullanıldığına da değinilmişti. Rhodes'a göre

yönetişimi farklı anlamlarda kullanımı altı tipi bulmaktadır[185]: minimal devlet olarak, şirket yönetişimi olarak, yeni kamu işletimi olarak, iyi yönetişim olarak, sosyo-sibernetik sistem olarak ve nihayet kendiliğinden örgütlenen şebekeler/ağlar olarak yönetişim.

Bu çalışmanın öncelikleri gereği, yönetişimin anlamları beş gruba ayrılmıştır. Bu kategorileştirmede temel mantık, farklı disiplinlerin yönetişime yüklediği anlamlardır. Böylece, hem çeşitli disiplinlerin yönetişimi nasıl tanımladığını hem de bir dereceye kadar disiplinlerarası etkilenmeyi izlemek mümkün olacaktır. Neden yeni bir kategorileştirmeye gidilmiştir? İlgili alanyazınında, yönetişim yaklaşımlarının her biri, yeni bir anlam bütünlüğü içerisinde verilirken, aralarındaki benzerlikler ya da ortak teorik temeller belirsizleşmektedir. Çoğu kez, yönetişime yüklenen ve birbirinden farklı görünen anlamlar, disipliner bir farklılıktan ileri gelmektedir.[186]

Kavramın doğuşundan itibaren en yaygın anlamı kalkınma alanyazınındadır ve genellikle "iyi yönetişim" terimi ile adlandırılmaktadır. İkincisi, kamu yönetimi alanıdır; yönetişimin "devlet-toplum-piyasa" olarak ayrılan üç unsurundan devlet alanının düzenlenmesi ve devlet aygıtlarının işleyiş ve örgütlenme mantığının geliştirilmesine odaklanır; buna, kamu yönetişimi adı da verilmektedir. Üçüncüsü, toplumsal alandır; yönetişimin üç unsurundan sivil topluma daha fazla vurgu yapılır. Sivil toplum örgütleri ve toplumsal şebekeler/ilişki ağlarının önplana geçtiği yeni bir öz-yönetim düşüncesini anlatan bu yönetişim yaklaşımı, "öz-yönetişim" olarak da bilinmektedir. Dördüncüsü ise, piyasa aktörlerinin, yani şirketlerin yönetimini merkeze alan ve "şirket yönetişimi" terimi ile ifade edilen türdür. Beşincisi, "şebekeler/ağlar" biçimindeki işbirliği ve kendiliğinden örgütlenmeye vurgu yapan ve belli bir sektörle sınırlandırılmayıp bütün alanlara genelleştirilebilen yönetişim yaklaşımı vardır; Kersbergen ve Waarden'de olduğu gibi, buna "şebeke/ağ yönetişimi" adı verilmektedir.[187]

Yönetişim türlerine geçmeden önce, bütünü üzerinde köklü etkilerde bulunan bir iktisat yaklaşımına değinmek yararlı olacaktır. Bu yaklaşım, Yeni Kurumcu İktisat Okulundan başkası değildir. Yeni Kurumcu İktisat Okulu, 1990'ların başından itibaren

[185] Rhodes, R. A. W. (1996) "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, XLIV, s.653. Yönetişimin bundan başka tasnifleri için şu çalışmalara bakılabilir: Hirst, Paul (2000, "Democracy and Governance"); Kersbergen ve Waarden (2004 " 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy"); Koooiman (2003, *Governance as Governing).*

[186] İlgili alanyazında farklı tasnifleri ve tez yazarınının sınıflandırması için bir çizelge hazırlanmıştır; *bkz*. EK.12.

iktisat disiplinin egemen akımı haline gelmiş ve pek çok alanı derinden etkilemiştir. Küreselleşme sürecine yön veren güç odakları bakımından, neoklasik iktisat öğretinin yıldızı sönerken, onun yerini yeni kurumcu yaklaşım almıştır. Douglass North ve Oliver Williamson, bu okulun en bilinen temsilcileridir. Bu aşamada, söz konusu okulun yönetişim yaklaşımına yaptığı katkıya açıklık getirmek amacıyla, bu okula daha yakından bakmak yararlı olacaktır.

### 1.3.1. Yönetişimin Kuramsal Temeli

Yaygın kanının aksine, yönetişim yaklaşımının teorik temeli, neoklasik ortodoksiden ziyade Yeni Kurumcu İktisat Okulu'na uzanmaktadır. Yeni Kurumcu İktisat Okulu'nun devlet ve kurumlar hakkındaki temel önermeleri, yönetişim teorisinde aynen ifade edildiği gibi, "kurum", "devlet" ve "işlem maliyeti" ile ilgili tanımları ve varsayımları da, yönetişim yaklaşımı tarafından aynen benimsenmiştir.

---

[187] Kersbergen, Kees Van ve Frans Van Waarden (2004) "'Governance' as a Bridge Between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy", *European Journal of Political Research*, Vol. 43, no. 2.

### 1.3.1.1. Yeni Kurumcu İktisat Okulu[188]

Okulun temsilcilerinden Douglass North'un, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans* başlıklı kitabından yola çıkarak temel varsayımlarını gözden geçirelim.

"Kurum" kavramı, Yeni Kurumcu İktisat ekolünde özel bir yere sahiptir. North, kurumları "bir toplumda oynanan oyunun kuralları" ya da bir başka ifadeyle "insanlar arasındaki etkileşimi biçimlendiren insanların getirdiği kısıtlamalar" olarak tanımlamaktadır.[189] North, bu anlamıyla, kurumsal değişimin, zaman içinde toplumların nasıl evrimleştiğini belirlediğini, bu yüzden de, tarihsel değişimin anahtarını oluşturduğunu belirtir. Kurumlar, sadece resmi (formel) kuralları içermez, aynı zamanda teamüller ve davranış biçimleri gibi gayri resmi (enformel) kısıtlamaları da kapsar.[190]

Kurum, oyunun kuralları olduğuna göre, kuruluş nedir? North, bu ikisi arasındaki ayrımı bir benzetme ile açıklamaktadır: Kurumlar ve kuruluşlar arasındaki ayrım, bir

---

[188] Yeni Kurumcu İktisat Okulu, kurucuları arasından Thorstein Bundy Veblen ve John Rogers Commons da bulunduğu **Kurumcu İktisat** yaklaşımının temel önermelerinin neoklasik öncüllerle sentezinin bir ürünü olarak görülebilir. Kurumcu iktisat gibi kapitalizme eleştirel yaklaşan ve maddeci bakış açısıyla anarşizan eğilimlere yakınlaşan bir iktisat ekolünün günümüzdeki versiyonunun, nasıl olup da küresel kapitalizmin temel kuramsal referansı haline geldiği, üzerinde ayrıca çalışmayı gerektiren önemli bir sorudur. Şimdilik şu noktaların belirtilmesiyle yetinilebilir: Kurumcu iktisat yaklaşımının kurucularından Veblen'e göre, birey; Darwinci bir bakış açısıyla, zorunlu olarak, egemen kültürel güçlerin gereklerini yerine getirmektedir. Commons'çı birey görüşü ise iradeci tonlar taşır; buna göre, bireyler gönüllülüğe dayalı bir kolektif kurallar dünyası oluşturabilirler. Yeni Kurumcu İktisat, yapısalcı tonlar taşıyan Veblen'den ziyade iradeci bir yaklaşım sergileyen Commons'çı bir çizgiyi takip etmiş ve neoklasik iktisatla uzlaşmıştır.
Yeni kurumcu yaklaşım, neoklasik iktisadın "istikrarlı tercih", "rasyonel seçim" ve "denge" kavramlarını olduğu gibi benimsemiş, analiz birimi konusunda ise birey yerine kurumu esas almıştır. Kurumcu yaklaşım, "kurumlar iktisadi davranışlar üzerinde ne tür etkiler meydana getirir" sorusundan ziyade kurumsal değişim sürecinin kendisinin anlaşılması ve açıklanması üzerinde odaklanır. Bu çerçevede Yeni Kurumcu İktisat Okulu bünyesinde, Mülkiyet Hakları Okulu, İşlem Maliyetleri İktisadı, Yeni İktisat Tarihi, Yeni Karşılaştırmalı İktisadi Sistemler vb. gibi yaklaşımlar geliştirilmiştir.
Kurumcu yaklaşıma göre, çözümleme amacıyla da olsa iktisadi sistemi toplumsal sistemden kopartarak ele almak, iktisadi süreçler üzerinde etkide bulunan pek çok önemli faktörü göz ardı etmekle sonuçlanacaktır.
Kurumcu yaklaşım için kurum, hem değişimin aracı hem de onun önündeki biricik engelidir; gerçek hayatta gerçekleşen pek çok işlem, sürekli tekrarlanarak alışkanlık haline geldiği için kabul görmekte ve bu yüzden de hukuk sürecinin dışında kalmaktadır. Bunu daha anlaşılır kılmak için şöyle bir örnek verilmektedir: Pek çok insan, her gün markete gider ama satın aldığı ekmeğin parasını ödemenin nasıl bir işlem olduğunu hiçbir zaman düşünmez. Varsayalım parayı verdiğimiz halde kasiyer, vermediğimizi iddia ediyor olsun. Bu durumda ne olur? Muhtemelen kavga çıkar ve güç yoluyla sorun çözümlenir. Çünkü ortada şahitlik yapacak kişi ya da kişiler olmadığı için olayda hukuki bir durum oluşmamıştır. Bu nedenle söz konusu ödeme işleminin kişiler arası anlayışın bir gereği olarak yerine getirildiğine dair yerleşik inanç ve bu inancın diğer insanlarca paylaşılmasına duyulan güvenden başka bir yaptırım gücü söz konusu değildir. Toplumsal süreçlere işlerlik kazandıran ve ilişkilerin yürümesini sağlayan da, ağırlıklı olarak bu tür işlemlerdir. Bazı işlemler alışkanlık olmaktan çıkıp stratejik duruma gelmeye başladığında, yeni bir yapılanmanın da işaretini vermektedir. İşleme taraf olanlar arasında yeni ve birbirinden farklı anlayışlar ve dolayısıyla çelişkiler ortaya çıktığında, stratejik işlemler kurumsal değişime neden olmaya başlarlar. Bu yüzden kurumlar, hem değişimin araçları hem de onun önündeki engellerdir. Daha geniş bilgi için *Bkz*. Demir (1996) *Kurumcu İktisat*, s. 202-233.

[189] North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans,* s.9.

[190] North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans,* s.9-10.

oyunun kuralları ile oyunu oynayan takım arasındaki ayrıma benzetilebilir. Kurallar, oyunun nasıl oynanacağını tanımlar; takımlar ise, söz konusu kurallara göre yetenek, strateji ve eşgüdümünün bileşimiyle, oyunu kimi zaman dürüstçe, kimi zaman da üç kağıtla kazanan ya da kaybedeni ifade eder. Kuruluşlar; siyasi oluşumlar (siyasi partiler, belediye meclisi, denetleme kurulları), ekonomik oluşumlar (şirketler, sendikalar, aile çiftlikleri, kooperatifler), toplumsal oluşumlar (kilise, klüpler, spor kuruluşları) ve eğitim amaçlı oluşumları (okullar, üniversiteleri meslek eğitimi veren kuruluşlar) kapsar.[191] Kurumlar ise; hem ekonomik performansı hem de insanlar arasındaki ilişkileri etkilemektedir. Ekonomik performans üzerindeki etkisi, değişim ve üretim maliyetlerini belirlemedeki rolleri ile ilişkilidir. Toplum üzerindeki etkisi ise insanlar arasındaki etkileşim için istikrarlı bir yapı kurarak belirsizliği azaltmasıyla ilgilidir.[192]

Yeni Kurumcu İktisadın önemli tezlerinden biri de "işbirliği" kavramı üzerinedir. North, ekonomilerin performansları arasındaki farklılıkları doğuran etkenlerin ve farklı ekonomileri ayakta tutan faktörlerin kalkınma iktisadınca açıklanamadığını belirtir. North'a göre bunun nedeni, insanlar arasındaki eşgüdüm ve işbirliğinin doğasının kavranmamış olmasıdır.[193] İşbirliği sorununu ele alan Oyun Teorisi;[194] işbirliğinin hangi koşullar altında sürdürülebileceği, ya da North'un ifadesiyle "Hobbesvari bir zorlayıcı devlete gerek olmaksızın, yaratıcı çözümler doğuracak gönüllü işbirliğinin hangi koşullar altında var olabileceği?" sorusuna odaklanmaktadır. North'a göre, tarihsel olarak bakıldığında ekonomik büyüme, oldukça gelişkin ve zora dayalı siyasal yönetimlerin altında gerçekleşmiştir; bu gerçek, işbirlikçi çözümlerin pek de kalıcı olamayacağı görüşüne ağırlık kazandırmaktadır. Bu nedenle, North, oyun teorisinin, işbirlikçi çözümlerin işlem maliyetleri üzerindeki etkisini gösteren Coase'ye başvurur. Coase, iki temel makalesinde[195], ticari işlem maliyetinin seviyesinin ne olacağı konusunda kurumların ne denli önemli olduğunu ortaya koymuş ve iş dünyasında, eksik ve asimetrik bilgi yüzünden işlem maliyetlerinin artma eğilimine dikkat çekmiştir. İşlem maliyetleri

[191] North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans,* s.11.
[192] North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans,* s.13.
[193] North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans,* s.19:
[194]Oyun teorisi; refahını azamileştirmeye çalışan bireylerin, oyun tekrarlandığı, az sayıda oyuncu olduğu ve diğer oyuncuların önceki oyunlardaki performansı hakkında eksiksiz bilgiye sahip olduğu zaman, diğer oyuncularla işbirliğine gireceklerini ileri süren bir teoridir. Oyun teorisi ile ilgili; Olson'un (1965) "bedavacı ikilemi" ve "tutuklunun çıkmazı"*;* Robert Axelrod'un sürekli tekrarlanan oyun koşullarında kazanan stratejinin kısasa kısas stratejisi olduğunu söyleyen *The Evolution of Cooperation (1984)* adlı kitabı bu çalışmalardan sadece ikisidir. Bu çalışmalar, ya işbirliğinin kazançlarını ya da işbirliğini bozmanın kazançlarını ortaya koymaktadır.
[195] North, bunun için Coase'nun iki makalesine göndermede bulunur: 1937 tarihli "The Nature of the Firm" başlıklı makale ile 1960 tarihli "The Problem of Social Cost" başlıklı makaledir.

nedeniyle, aktörlerin hedeflerinin yanı sıra, bu hedeflere ulaşmak için doğru yolu da belirlemeleri gerekmektedir. Peki, aktörler doğru yolu nasıl bulur? Coase, neoklasik iktisadın ne rasyonel seçim yapan piyasa aktörlerinin zaman içinde doğruyu bulacağını iddia eden yaklaşımına, ne de rekabetçi piyasanın kendi yapısı gereği piyasa aktörlerine doğru yolu göstereceğini iddia eden anlayışına itibar eder. North, Caoase'den yola çıkarak işlem maliyetlerinin önemini şu şekilde dile getirir[196]:

> "Bireyler sık sık eksik bilgi ve öznel olarak ürettikleri, genellikle *hatalı* modellerle hareket ederler; bilgi ve geri besleme sistemi genellikle bu öznel modelleri düzeltmek için yeterli değildir. Kurumlar ille de toplumsal açıdan etkin olsunlar diye kurulmazlar; kurumların ya da formel kurulların varoluş nedeni, yeni kurallar düzenlemeye gücü yeten ve pazarlık gücü olanların çıkarlarına hizmet etmektir. İşlem maliyetlerinin sıfır olduğu bir dünyada pazarlık gücü sonuçların etkinliğini etkilemez; pazarlık gücü ancak işlem maliyetlerinin artı olduğu bir dünyada etkili olur; kurumların hantal bir kimliğe sahip olduğu bir dünyada, uzun dönemli ekonomik değişimin yönünü pazarlık gücü belirler."

İşlem maliyeti kuramının anahtarı, bilginin çok pahalı bir girdi olduğu saptamasıdır; işlem maliyeti, mübadele edilen şeylerin değerli özelliklerini ölçmenin bedeli ile anlaşmaları yürürlüğe sokma, denetleme ve hakları korumanın bedellerinin toplamıdır. Ölçme, yürürlüğe sokma ve denetleme maliyetleri, toplumsal, siyasal ve ekonomik kurumların kaynağı olmaktadır.[197] 1986 yılında John Walliss ve Douglass North, ABD ekonomisinde tüm pazarlarda etkili olan işlem maliyetlerini ölçen bir çalışma yapmışlardır; araştırmanın sonunda, milli gelirin yüzde 45'ten fazlasının işlem maliyetine gittiğini ve daha da önemlisi bir asır önce aynı oranın yaklaşık yüzde 25 seviyesinde olduğunu saptamışlardır. Sonuç çarpıcıdır; ekonomik kaynakların önemli bir bölümü işlem sırasında tüketilmekte ve bu oran giderek artmaktadır. Dolayısıyla anahtar, kurumların elindedir; North'a göre, kurumlar, teknoloji ile birlikte, işlem maliyetini etkileyen mübadele yapısını belirledikleri için, ekonomik değişimi de ancak onlar yapılandırabilir.[198]

Yeni Kurumcu yaklaşımda önemli olan bir diğer unsur, gayri resmi (enformel) kuralların oluşmasını ve işlerliğini sağlayan toplumsal ilişki ağıdır. Yeni Kurumcu İktisat ekolü, devlet örgütlenmesinin olmadığı toplumlarda düzenin nasıl sağlanıp korunduğu sorusunu sormuş, yanıtları ise antropoloji alanyazınına başvurmak suretiyle geliştirmiştir. Buna göre, devlet tipi örgütlenmelerin bulunmadığı kabile topluluklarında, istikrarı

[196] North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans,* s.26.
[197] North, *Kurumlar, ...,* s.39.
[198] North, *Kurumlar, ...,* s.49.

sağlayan özel yapıların ortaya çıkmasına ve gelişmesine yol açan temel faktör, güçlü bir toplumsal ilişki ağının varlığıdır; toplumsal ilişki ağı içinde insanlar birbirlerini yakından tanırlar, bu koşullarda şiddet tehdidinin varlığı, hem düzenin gücünü hem de düzeni korumanın sürekli bir aracını oluşturur. Kabile toplumunun istikrarına ve güven duygusuna ciddi bir tehdit oluşturduğu için, bu tür durumlarda sapkın davranışlar hoş görülmez.[199] Yeni Kurumcu İktisatçılar açısından antropoloji alanyazınına yapılan müracaatın en kritik kuramsal sonucu, enformel kural ya da kısıtlamaların modern toplumlarda da son derece önemli olduğu görüşüdür. Örneğin, ABD'nin kırsal yörelerinde yapılan çalışmalar, yöre halkı arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümünde yasal kanallardan ziyade gayri resmi kuralların devreye girdiğini göstermiştir.[200]

Gayri resmi (enformel) kısıtlamaların önemi, resmi (formel) kuralların değersiz olduğu anlamına gelmez. North'a göre, formel ve enformel kurallar birbirini tamamlayıcı özelliktedir.

> "Formel ve enformel kısıtlar arasındaki fark, derece farkıdır. Bir ucunda tabular, gelenekler ve görenekler, diğer ucunda yazılı anayasa olan kesintisiz, sürekli bir dizi düşünün. Yazılı olmayan gelenekler ve göreneklerden yazılı yasalara geçiş süreci, uzun ve eşitsiz, tek yönlü bir süreçtir."[201]

Yeni Kurumcular, iktisadi etkinliğin çerçevesini çizen hakların gelenekler ve hukuk yoluyla yeniden biçimlenmesine; gelenek ve hukuk kurallarının işleyişine ve yeniden biçimlendirilmesine vurgu yapmaktadır.[202] Bu okula göre, mülkiyet hakkı çok önemlidir; çünkü, bu hak "bireylerin kaynakları kullanma hakkı" demektir. Bu hak temelinde varlığını sürdüren özel mülkiyet sistemi ise belirli bireylere belirli malları kullanma hakkını tanıyan bir sistemdir.[203] Bu durumda, mülkiyet hakkının uygulanması kıt kaynakların kullanımında mülkiyet hakkından yoksun olanları dışlamayı gerektirmektedir. Birilerinin dışlanmasını gerektiren mülkiyet sistemini idame etmenin bir maliyeti vardır. Bu çerçevede, mülkiyet hakkının tanımlanması ve korunması konusunda temel yükümlülük devlete verilmektedir. Böylece, devletin mülkiyet hakkının korunması amacıyla taraflara baskı uygulama gücüne sahip olduğu alanlarda işlem maliyeti düşeceği için, bu alanlarda piyasa daha etkin

[199] North, *Kurumlar, ...,* s.55
[200] North, *Kurumlar, ...,* s.56.
[201] North, *Kurumlar, ...,* s.64.
[202] Demir, *Kurumcu İktisat*, s.71.
[203] Demir, *Kurumcu İktisat*, s.228.

olacaktır; aynı şekilde, devletin yaptırım gücünü uygulamadığı alanlarda ise yüksek işlem maliyetleri[204] mübadeleyi sınırlayacak, hatta önleyecektir.

Bu okula göre, mülkiyet haklarıyla ilgili düzenlemelerin toplumsal normlarla paralellik taşıması durumunda devlet mülkiyet haklarını güvenceye almak için daha az yaptırım uygulayacağı için, maliyet düşecektir. Nitekim, toplumsal kriz anlarının iktisadi sonuçlarının büyük olması, artan işlem maliyetleri göz önüne alınarak açıklanmalıdır. Mülkiyet ve devlet arasındaki ilişki bakımından bir başka önemli nokta, devletin sahip olduğu kamu mallarının korunmasının kendi sorumluluğunda olmasıdır. Bu ise, kamu kurum ve mallarının korunmasında önemli bir işlem maliyetini devletin üstlendiği anlamına gelir.

Kurumcu iktisat, mülkiyet hakları ile ilgili olarak, işlem maliyetlerini azaltmanın noktasında -ki bu, kamu harcamalarının kısılması demektir- yolunun önerir: Bu yol, işlemler arasındaki standartlaşmanın sağlanmasını ve denetlenmesini öngörür. Bu mekanizmalar iktisadi gelişme açısından önemlidir. Örneğin, devletlerin ölçü standartları koyup bunları koruması, mübadele sürecinde önemli bir sadeleştirmeye neden olduğu için, işlem maliyetlerini düşürecektir.[205] Yönetişim uygulamalarındaki devlet-özel sektör-sivil toplum beraberliğinde, işbirliğinin sağlanabilmesi ve bunun rasyonel olabilmesi için işlem maliyetlerinin düşürülmesi gerekmektedir. Bu da, hem ölçüm maliyetlerinin düşürülmesine hem de standartlaşmada istikrarın sağlanmasına bağlıdır. Devlet aygıtı, bu durumda "eşgüdümleyici güç" olarak karşımıza çıkmaktadır.[206]

Kurumcu yaklaşım, devleti toplumsal uzlaşmanın somut bir formu ve sınıf çelişkilerinin uzlaşmaya dönüştürülebildiği biricik meşru araç olarak görmektedir. Buna göre, devlet toplumsal sınıflar arasındaki çıkar çatışmalarının nasıl çözümleneceği ile ilgilenir.[207] Bu yaklaşımda, neoklasik ortodoksinin "güçlü devlet-güçsüz toplum" ya da

---

[204] Eggertson'a göre işlem maliyetleri, bireyler arasında sahiplik hakkının değiştirilmesi esnasında ortaya çıkan maliyetlerdir (Eggertson'dan aktaran Demir, *Kurumcu İktisat*, 212). Ronald Coase, 1937 yılında yazmış olduğu "The Nature of the Firm" adlı makalede üretim faktörlerinin serbestçe alınıp satıldığı iyi işleyen bir piyasa organizasyonu olmasına rağmen neden üretimin doğrudan piyasada değil de, firma özelinde yapıldığını işlem maliyetleri çerçevesinde ele almaktadır. Coase'un temel tezine göre firmanın varoluş nedeni, piyasaya göre işlem maliyetlerini azaltmasıdır; işlem maliyetlerini azaltan firmanın başarı şansı artacaktır; *bkz.* Theobald, C. (1999) "The World Bank...", s.27; Demir (1996) *Kurumcu İktisat* s. 210. Çünkü işlem maliyeti iktisadında firma, ekonomideki bir üretim birimi olmanın yanı sıra, bir yönetim birimi olarak da gündeme gelmektedir.

[205] Demir, *Kurumcu İktisat,* s.218.

[206] Weiss ve Hobson, *Devletler ve Ekonomik Kalkınma,* s.15.

[207] Demir, *Kurumcu İktisat*, s.75.

tersi formülüne pirim verilmez; aksine, güçlü devlet ancak güçlü toplumla birlikte varolur, bunun tersi de geçerlidir.

Yeni Kurumcu iktisadın kritik katkılarından biri de devlet ve kalkınma arasındaki ilişkidir. Bu konuyu inceleyen *Devletler ve Ekonomik Kalkınma* başlıklı çalışmada Linda Weiss ve John Hobson, "daha dinamik olan ekonomiler güçlü devletlere sahiptir" sonucuna ulaşmıştır.[208] Weiss ve Hobson'a göre, bir devletin gücü, egemen sınıflarla işbirliği geliştirme kapasitesiyle doğru orantılıdır:

> "Bize göre, daha dinamik olan ekonomilerin gerisinde pozitif anlamda, güçlü devletler ve hem de güçlü toplumlar yatar... [D]evletin nüfuz edici kapasitesi ne kadar güçlü ise, egemen ekonomik grupları o oranda güçlendirir; devlet ne kadar zayıfsa, alternatif güç kaynaklarını da aynı ölçüde zayıflatmaya çalışır."[209]

Devlet - (sivil) toplum karşıtlığını yukarıdaki gibi çözen Yeni Kurumcu Okul, aynı şekilde piyasa-devlet karşıtlığını da reddeder ve bu iki unsurun işbirliği içinde olması gerektiğini ileri sürer:

> "Piyasalar, değişime ve *sürekli olarak* değişen rekabet şartlarına uyum sağlamayı başarabilmek için bir tür merkezi koordinasyoncu yeteneğe ihtiyaç duyar. Refah düzeyi artan dinamik endüstriyel uluslarda, kamu-özel sektör koordinasyonu egemen olma eğilimindedir. Koordinasyonu başarılı kılan kamu-özel sektör bileşimi, bu kurumların farklı olduklarını gösterebilir ama *genel* ve tarihsel olarak ifade edersek, devlet örgütlenmeleri bu bileşimlerin ortaya çıkarılmasında ve varlıklarının devam ettirilmesinde önder rolü üstlenmişlerdir"[210]

Devletin kalkınmadaki merkeziliğini göstermesi bakımından Weiss ve Hobson'un şu sözleri dikkat çekicidir[211]:

> "Dolayısıyla, eğer Anglo-Amerikan kapitalizmi, teori ve karşılaştırmalı analizin gösterdiği gibi, kapitalist devlet denilen şeyin örneğini oluşturuyorsa, o zaman kapitalizmin *en az*, devletlerin *en fazla* kapitalist oldukları yerlerde gelişiyor gibi görünüyor. Bu nokta az çok farklı terimlerle bir kere daha ifade edilebilir. Belki de kapitalizm, devletin *kendi* kalkınma gündemini en fazla belirlediği yerlerde besleniyor ve güçleniyor."

Yeni kurumcu iktisat yaklaşımının Dünya Bankası'nın yönetişim anlayışına olan etkisi, somut olarak, devlet-piyasa ilişkisi ve mülkiyet hakkı konularında görülebilir. Kurumcu iktisatçıların mülkiyet hakkı konusundaki temel önermeleri şöyledir: Tam

[208] Weiss ve Hobson, *Devletler ve Ekonomik Kalkınma, s13*
[209] Weiss ve Hobson, a.g.e., s.17-18.
[210] Weiss ve Hobson, a.g.e, s.20.
[211] Weiss ve Hobson, a.g.e, s.286.

rekabet, ancak rekabet yapısını ve etkin bir piyasayı güvence altına alan düzenlemeler ile mülkiyet hakkına dayalı bir düzende varolabilir. Şu halde, Dünya Bankası'nın, gelişmekte olan ülkelere "mülkiyet hakkını tam olarak sağlamalarını" salık vermesi, bu açıdan anlaşılabilir bir şeydir.[212]

Özetlemek gerekirse, özelleştirme, regülasyon/deregülasyon ve rekabet politikaları, yeni kurumcu iktisat ve işlem maliyetleri teorisi çerçevesinde yönetişimin uygulama biçimlerini oluştururken,[213] özellikle yeni kurumcu okulun sunduğu kavramsal cephanelik, yönetişim projesinin farklı ölçeklerde kuramsallaştırılmasına da ciddi bir katkı sağlamıştır; küresel yönetişim kavramsallaştırması, bunun en önemli örneğidir.

### 1.3.1.2. Küresel Yönetişim Kavramı

İkameci rol tanımı, yönetişim yaklaşımlarının genel bir özelliğidir. Nitekim, daha önce de belirtildiği gibi, küresel yönetişim kuramı da kendi meşruiyetini, ulus devlet yapılarının ve bu yapılar üzerinde yükselen devletlerararası sistemin, yeni dönemin çok yönlü yönetsel ihtiyaçlarını karşılayamadığı şeklindeki bir saptamaya dayandırmaktadır.

Küresel yönetişim kuramı, düzenleyici işlevleriyle yeniden yapılanan ya da yeni ortaya çıkan uluslararası ve ulusötesi kuruluşları temel alarak yeni bir siyasal yapının unsurlarını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Küresel yönetişim kuramı, Yeni Kurumcu İktisat ekolüne çok şey borçludur. Yeni kurumcu için küresel yönetişim, küresel ölçekte kurumsallaşmış bir kural koyma ya da anlaşma yapma etkinliğidir; bu yaklaşıma göre, insan etkinliğinin bir ürünü olan kurumlar, aynı zamanda, insan davranışlarını da biçimlendirirler; bu nedenle kurum çözümlemelerinde, onlara yapısal özellikler atfetmek yerine eylemsel özelliklerini esas almak daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Yeni kurumcu yaklaşımı benimseyen David Lake'e göre yönetişim, "sözleşme" yapmakla eş anlamlıdır.[214] Lake, pazarlık ve sözleşmeyi iki analitik evre olarak ele alır; "pazarlık", makul bir maliyet ile faydalar arasında yapılır iken sözleşme, pazarlığın

[212] Theobald, C (1999) "The World Bank: Good Governance and the New Institutional Economics", s.27; Kurumcu yaklaşım, bireyler arasındaki mal mübadelesinden ziyade, mübadelenin arka planını oluşturan mülkiyet hakkının devri, birey ve gruplar arasındaki farklı hukuki düzeylerdeki denetimin niteliğine odaklanır. İktisadi hayatın düzenlenmesinde mahkeme kararlarının önemi vurgulanır: "İktisadi hayat klasik iktisatçıların düşündüğü gibi görünmez el tarafından değil mahkemelerin görünür elleri tarafından düzenlenmektedir" (Commons'tan aktaran Demir, *Kurumcu İktisat*, a.g.e., s. 124).
[213] Theobald, C (1999) "The World Bank..." s.30.

sonuçlarını güvenceye alır. Lake yönetişimi bu şekilde tanımladıktan sonra uluslararası ilişkilere yönelik kimi sonuçlara ulaşır: 1) Yönetişim formel kurum veya hükümetle özdeş değildir; formel ya da enformel olsun, tüm sözleşmeler, yönetişimi inşa eder. 2) Yönetişim anarşi ile hiyerarşinin bir karışımıdır ve değişkenlik arz eder; mevcut uluslararası düzen anarşizan bir yapı sergiler. 3) Küresel yönetişim devletlerarası sözleşmeler ile sınırlı değildir; örneğin, STK'lerin uluslararası karar mekanizmalarına gözlemci sıfatıyla katılması desteklenmektedir.[215]

Küresel yönetişim kuramının yöntembilimsel irdelemesinde değinilmesi gereken bir diğer kuramsal konum sosyolojik yaklaşıma aittir. Sosyolojik yaklaşım, yeni kurumcuları, aktörün yapıya üstün olduğunu savunan metodolojik bireyci bir kuram olmakla eleştirir. Bu eleştirilerin geliştirilmesinde önemli katkısı olan Wayne Sandholtz, bireysel ve toplumsal yapıların doğalarının aynı olmadığını savunur. Sandholtz için, kurumlar pazarlık yapma biçiminden ibaret olmadığı gibi, inanç ve değer yüklü bir işlem olan karar alma da tümüyle fayda-maliyet muhasebesi ile açıklanamaz.[216] Sandholtz, yeni kurumcu yaklaşımı eleştirirken; bu yaklaşımın piyasadaki firma ile uluslararası sistemdeki devlet aygıtının davranışlarını aynı kabul ettiğine dikkat çeker. Oysa Standholtz'a göre, ekonomide fiyat baskısıyla karşı karşıya kaldığı için maliyetleri düşürmek zorunda olan firmalar arasındaki rekabet ile devletler arasındaki rekabet aynı kefeye konulamaz. Standholtz; işlem maliyeti yaklaşımının devlet işlemlerinin ölçümüne uygulanmasını da eleştirir: "Ekonomistler bir firma için işlem maliyetlerini henüz tam olarak ölçemiyorken, devlet için işlem maliyetlerini hesaplamak nasıl mümkün olacaktır" diye sorarken uygulanabilirliğe dair bir başka sorunu ortaya koymaktadır.[217]

Standholtz'un eleştirilerinin temelinde, Yeni Kurumcu yaklaşımın her karar ve işlemi ekonomik akılla açıklaması yer alır. Buna karşılık Standholtz, toplumsal yapı ve öznelerin karşılıklı belirlenme ile birbirini kurduğunu, doğrudan ya da dolaylı yoldan davranışları belirleyen kuralların ise sosyal yapıya ve bireylere bağlı olduğunu ileri sürer.[218]

---

[214] Lake, A. David (1999) "Global Governance: A Relational Contracting Approach", (Ed.) Prakash ve Hart, *Globalization and Governance* Içinde, Londra: Routledge, s.33.
[215] Lake, "Global Governance: a Relational Contracting Approach", s.36.
[216] Sandholtz, Wayne (1999) "Globalization and Evolution of Rules", (ed.) Prakash ve Hart, *Globalization and Governance* içinde, Londra: Routledge, s.79.
[217] Sandholtz, "Globalization and Evolution of Rules", a.g.y.
[218] Standholtz, kuralların tek başına ayakta duramayacağını; onların belli bir eksene, yani, kurumlara bağlı olarak ele alınması gerektiğini belirtir. Kurum, kurulmuş bir program veya kural sistemleri iken, örgütler ve kuruluşlar, kurumların bir alt grubunu teşkil ederler. Örgüt, insanlardan meydana gelen kurallar demeti

Küresel yönetişimin kavramsal çatısının inşasında gözlenen bu tartışmalar, sosyal düşüncenin yapı-özne şeklindeki gedikli düalist yaklaşımının bir tezahürü olarak görülebilir. Canlı tartışma ve katkılarla üretken bir alan olarak dikkat çeken küresel yönetişim konusunun temel bir zaafı bulunmaktadır: Bir inceleme nesnesi olarak küresel yönetişim, ulus-devlet örneğinde olduğu gibi tüm unsurlarıyla varolan bir *şey*den ziyade varolması önerilen ve varolacağı öngörülen bir *şey*e referans yapmaktadır. Dolayısıyla, kuramsallaştırma çabaları, daha baştan belirsiz bir temel üzerinde yükselmektedir. Önerme, öngörü ve siyasa önerilerinin açık-seçik olarak ayrıştırılamadığı durumlarda, kuram adına, ideolojik ya da normatif özellikleri baskın olan bir kavramsal çerçevenin ortaya konması olasılık dahilindedir. Bundan kaçınabilmek için, bir inceleme nesnesi olarak küresel yönetişimden söz edildiğinde, ana unsurlarıyla oluşmuş bir olgudan değil de bir eğilimden söz edildiğini hep akılda tutmak gerekecektir.

Sırada, beş başlık altında sınıflandırdığımız ve her biri ayrı bir disipline denk gelen yönetişim türleri bulunmaktadır.

### 1.3.2. Yönetişim Modelinde Teorik Açılımlar ve Yönetişim Türleri

#### 1.3.2.1. Kalkınma İdaresinden "İyi Yönetişime"

1980'lerde neoklasik iktisadın kamu sektörünün verimsizliği ve etkisizliğine yaptığı vurgu, bilindiği gibi, siyasal çevrelerde derin yankılar uyandırmıştı. Dönem, piyasa ilkelerinin tutkuyla savunulduğu bir dönemdi; büyük ve hantal devletlerin etkili yönetilemediğine inanılıyordu. Devletin taşıyamadığı ve kendisini hantallaştıran yüklerinden arındırılması; yani, "devletin küçültülmesi", devletin işlev ve sorumluluklarında kesintiye gidilmesi önemli bir tasarruf aracı olarak görülüyordu. Böylelikle, özel sektörün büyümesini ve güçlenmesini teşvik eden politikalar ve programlar devreye sokulduğu gibi, özel sektör işletmeciliğindeki eğilim ve yenilikler, "yeni kamu işletimi" (New Public Manegement) yaklaşımının terimleriyle kamu yönetimine taşınmıştır. Böylece, özel ve kamu sektörü arasındaki ayırımlar da belirsizleşmeye başlamıştır. Üçüncü dünya ülkelerinin bu modellerle tanıştırılması, esas

şeklinde tanımlanabilir; bir örgüt, üyelere sahiptir, oysa bir kurumun üyesi bulunmaz; tam da bu nedenle bazı uluslararası örgütlerin kullandığı "kurumsal destek" terimi yanlıştır, bunun yerine "örgütsel destek" denmesi gerekir. Örgütsel destek, spesifik kurallar türüdür. Sandholtz, kuralların aktörlerin tercihleriyle oluşan davranışlar ürettiği ve kimin, nasıl ve ne zaman oynayacağını belirlediği görüşündedir. Kurallar davranışı iki yoldan etkiler: Birincisi, rol ve kimliği ya da "kendisini" ve "kendi çıkarını" tanımlar. İkincisi, neden başka bir şekilde değil de o şekilde davranmaları gerektiğine bir gerekçe sağlar. *bkz.* Sandholtz, "Globalization and Evolution of Rules", s. 80-81.

olarak DB ve IMF aracılığıyla gerçekleşmiştir. 1980'ler boyunca, özelleştirmeler, piyasanın etkinliğine yapılan vurgu, katılım, STK'lerin güçlendirilmesi gibi konular kalkınma idaresini de etkilemiştir.[219]

Nitekim yönetişim anlayışının DB tarafından ilk olarak kalkınma alanında geliştirildiği görülmektedir. DB, BM gibi uluslararası kuruluşlar, yönetişimi daha çok kalkınma çerçevesinde ele almakta[220] ve "iyi yönetişim" terimini kullanmaktadırlar. Bir kalkınma modeli olarak, demokrasi, yönetişim ve kalkınma arasında doğrusal ve pozitif bir ilişkinin olduğunu varsayan iyi yönetişim; kamu harcamalarının azaltılması, temel sağlık, temel eğitim, sosyal korumaya yatırım yapılması, düzenleyici reformlarla özel sektörün desteklenmesi, özel bankacılığın güçlendirilmesi, vergi sisteminde reform, daha şeffaf ve hesapverebilir bir hükümet yaratmayı içeren, yönetsel ve sosyal alandaki reformlarla (ki bunlara "ikinci kuşak" reformlar denilmektedir) ilgilidir.[221] Kees Van Kersbergen ve Frans Van Waarden'ın makalelerinde belirttiği gibi, bu kavramsallaştırma altında "yönetişimin yeni kamu işletimi ve liberal demokrasi savunucuları ile izdivacı" gerçekleşmektedir.[222]

İyi yönetişimi[223] liberalizmin toplum anlayışının bir biçimi şeklinde tanımlamak da mümkündür; bu tanımlamada, sınırlı bir devlet yapısına, kendi kendini düzenleyen bir sivil topluma ve kendi kendine işleyen bir piyasa ekonomisine yer verilir; aralarındaki sınırların çok net çizildiği bu üçlünün işlevsel bir bütünlüğe sahip olduğu varsayılır. Özellikle batılı olmayan gelişmekte olan ülkelerde uygulanması amaçlanmıştır. Bu modelde demokrasinin yeri, iyi yönetişime ne ölçüde meşruiyet sağladığına bağlı olarak değişir. Temel değerlendirme ölçütleri ise, piyasanın işleyip işlememesi ile eğitim ve sağlık gibi alanlarda düşük maliyetli çıktılar sağlanıp sağlanamamasıdır.[224] Bu yaklaşım, demokratik karar almanın amacını, piyasanın beklentilerine ve isteklerine göre sınırlandırmak anlamına gelir.

---

[219] Turner, Mark ve David Hulme (1997) *Governance, Administration & Development, s.* 20.

[220] Hirst, Paul (2000) "Democracy and Governance", (ed. J. Pierre) *Understanding Governance* içinde, New York: Oxford U.P. s.14.

[221] Kersbergen ve Waarden (2004) " 'Governance' as a bridge between disciplines...": Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy" *European Journal of Political Research*, March 2004, Vol. 43, no. 2 (143-171).

[222] Kersbergen ve Waarden (2004) " 'Governance' as a bridge...", s. 145; ayrıca *bkz*. Bevir, Rhodes ve Weller (2003) "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector", *Public Administration*, Vol.81, No:1., s. 2; Hirst (2000) "Democracy and Governance", s.14.

[223] Yeri gelmişken yönetişimin önündeki "iyi" sıfatına getirilen bir itirazı hatırlatalım: Isabelle Johnson, Kanada Uluslararası Gelişmeler Kurulu'na hazırladığı raporda, "iyi" ön ekinin "tepeden bakan ve hatta emperyalist özellik taşıyan bir kelime" olduğunu söyleyerek bu sıfata itiraz etmektedir. Johnson, "iyi" sözcüğü yerine "etkin" gibi bir sıfattan yararlanmanın daha daha uygun olacağı görüşündedir. "İyi yönetişim"

İyi yönetişim, devletin piyasaya müdahalesini piyasa aktörlerinin lehine sınırlandıran bir yönetim tarzıdır; bunu yaparken kalkınmanın sadece teknik bir konu olarak görülmesi ve "siyaset"ten arındırılması gerektiği üzerinde durulur; bu özellikleriyle iyi yönetişimi, neoliberal paradigmanın devamı olarak görmek mümkündür. Neoliberal kalkınma yaklaşımı üç önemli ilke önermiştir: 1) Devletin ekonomiye müdahalesini sınırlama, 2) üretim maliyetleri içinde ücret payını mümkün olduğu kadar bastırma ve 3) ihracata dayalı büyüme. Bu ilkeler yapısal uyarlama programlarının da temelidir. Neoliberal kalkınma yaklaşımında, devlet; asgari ücret ve ücretlerin denetimi konusundaki yetkisini piyasaya devreder. Böylelikle, ücretlerin bastırılması ile ihracata dayalı büyüme politikası arasındaki ilişki de kurulmuş olur. Düşük ücretlerin kalkınmayı pozitif yönde etkilediği DB'nın savunularından biridir.[225] Nitekim, DB, 1993 tarihli "Doğu Asya Mucizesi" başlıklı raporda, Doğu Asya ülkelerinin yakaladıkları çarpıcı büyümeyi müjdelemekte ve "düşük ücret yüksek kalkınma getirir" yaklaşımının doğrulandığı duyurmaktadır.[226]

"İyi yönetişim" yaklaşımında devlet, bu çerçevenin sınırları içerisinde, özel girişimciler için uygun bir atmosfer yaratmayı, ekonomiyi uluslararası ticarete açık tutmayı ve rekabetçi bir ortam hazırlamayı üstlenen aygıttır. Artık, kalkınma yönetimi ile iyi yönetişimin eş anlamlı olarak kullanılmasının nedeni daha anlaşılır hale gelmiştir.

Kalkınma modeli olarak "iyi yönetişim" anlayışının temelinde, kalkınmanın bir yönetim sorunu olduğu tespiti yatar; kalkınma konusu, siyaset dışı sadece teknik bir idare sorunu olarak görülmektedir. Bu sav sorunludur; çünkü, bir ülkedeki kaynakların üretimi, dağıtımı ve kullanımı konusu, toplumsal sınıf ve tabakalar arasındaki uzlaşma ve çatışmaları içeren, siyasi bir konudur.[227]

İyi yönetişim ve kalkınma ile pozitif ve tamamlayıcı bir ilişkiye sahip bulunan unsurlar arasında, insani gelişme ile liberal demokrasi de yer almaktadır. Liberal demokrasi ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki kadar, insani gelişme ile "iyi yönetişim" arasındaki pozitif ilişki de sorunludur ve sorgulanmalıdır. Liberal demokrasi ile ekonomik

---

sözcüğü, ilgili alanyazınında giderek daha az kullanılmaya başlanmıştır. Johnson, Isabelle (1997) "Redefining the Concept of Governance", s. 3.

[224] Hirst (2000) "Democracy...", s.14.

[225] Ancak ücretin düşmesi, ihracata dayalı strateji ve ekonomik kalkınma arasındaki ilişkinin ekonomik büyümenin yavaşlaması sonucu olabileceğine dikkat çekenler de bulunmaktadır. Yani, ekonomideki düşük büyüme oranları, en zayıf ekonomilerdeki ihracata dayalı stratejiler için bir "neden" değil "sonuç" olabilir. *Bkz*. Kiely (1998) "Neo Liberalism Revisited?...", 1998.

[226] Kiely, "Neo Liberalism Revisited?..."s. 67.

[227] Kiely, "Neo Liberalism .."; Leftwich, "Forms of Democratic Developmental State".

büyüme arasında var olduğu iddia edilen ilişki, Przeworski'nin 2000 yılında yayımladığı çalışmasında bir istatistik metoduyla çözümlenmiş ve böyle bir ilişkinin kurulamayacağı sonucuna varılmıştır.[228]

Aynı şekilde insan gelişimi ve "iyi yönetişim" arasındaki ilişki de sorunludur; kalkınma adına, çalışanların sosyal haklarının kaldırılması ve ücretlerin bastırılması politikalarına hem kurumsal çerçeve hem de meşruiyet sağlayan iyi yönetişim modelinin "insani" boyutundan söz etmenin olanağı yoktur.

Yönetişimi, kalkınmanın en önemli kaldıracı olarak görenler, zengin ile yoksul ülkeler arasındaki uçurumun birincil nedenini yönetişimin ya yokluğuna ya da yetersizliğine bağlamaktadır; yönetişimin yokluğu, kaynak yetersizliğinden bile daha temel bir eksiklik olarak kabul edilmektedir. Bu görüşe göre yoksul ülkelerin geri kalmasının nedenleri şöyledir: "yanlış siyasalar, güçsüz bürokrasi, yetersiz denetim, hukuka dayalı olmayan sistem ve uygulanmayan düzenlemeler ve iktidar alanının bağımsız olmaması".[229]

İyi yönetişim, siyasa-siyaset ve ekonomi-siyaset arasına çektiği kalın çizgilerle, hem kalkınmanın hem de devlet yönetiminin siyasetten arındırılmasını sağlayacak bir yapı önermektedir. Bu yapı, elbette kalkınma ya da devlet yönetiminin siyaset dışı bir konu olduğunu göstermez; fakat, bu alanlarda sadece belli bir siyasal görüşün mutlak ağırlığı olduğunu gösterir. İyi yönetişim, kamu yönetiminin "kamu çıkarı" ilkesi gereğince değil "rekabet ilkesi" gereğince yeniden inşa edilmesini gerektirmektedir. Bu noktada, yönetişim yaklaşımının kamu yönetimindeki yerine değinmek anlamlı olacaktır.

### 1.3.2.2. Kamu Yönetişimi: Kamu İdaresinden Girişimci Devlet Yönetimine

Kamu yönetiminin yönetişim anlayışına göre yeniden yapılandırılması, Yeni Kamu İşletimi akımına çok şey borçludur. Kamu yönetiminin işletme anlayışı ile tanışmasını sağlayan Yeni Kamu İşletimi yaklaşımı[230] (YKİ), 1980'li yıllar boyunca Anglo-Sakson ülkelerde kamu yönetimini belirlemiştir. Siyasal ve ekonomik bakımdan birbirinden farklı ülkelerde kamu sektörü reformlarının benzer araçlarla gerçekleştirebileceğini varsayan bu

[228] Przeworski, Adam (2002) "Democracy and Economic Growth"
[229] Werlin, Herbert H. (2003) "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", s.330.
[230] *New Public Management*'ın dilimizdeki karşılığı olarak Yeni Kamu İşletmeciliği terimi kullanılmaktadır. Bu çalışmada "yeni kamu işletimi" demeyi tercih ettim.

yaklaşım, kamu yönetiminin işletme mantığına göre; yani, kâr-zarar muhasebesi ile verimlilik ve performans göstergelerine göre çalışmasını öngörmektedir.[231]

Önceki bölümlerde ele alınan Yeni Kurumcu İktisat Okulu 80'lerin sonunda kamu yönetimi anlayışına nüfuz etmeye başlamıştır. Kamu yönetimine, "teşvik edici" bir unsur olarak "rekabet" ilkesini dahil etmiştir.[232] Bu etkilenmenin kuramsal sonuçlarını, 1992 yılında Osborne ve Gaebler'in formüle ettiği "girişimci hükümet" kavramında açıkça görmek mümkündür. "Girişimci hükümet" modeli; özelleştirmeler yoluyla kamu varlıklarının özel sektöre transferini ve kamu yönetimi içerisinde rekabet ilkesinin yerleştirilmesini öngörmektedir. Girişimci hükümet modelini Yeni Kamu İşletimi ile Yeni Kurumcu İktisat Okulunun bir sentezi olarak görmek yanlış olmayacaktır; söz konusu sentezde öne çıkan asli kavramlar; rekabet, piyasalar, tüketiciler ve çıktılardır. Bu modelin öngördüğü yapı şu formülle özetlenebilir; "daha az hükümet - daha fazla yönetişim" [233]; ya da "kürek çeken değil dümen tutan devlet". Bu anlayışa göre, siyasal karar alma (dümen tutma) ve hizmet sunma (kürek çekme) arasında bir ayrıma gidilmeli; devletin hizmet sunma işlevleri ve sistemleri özel sektöre ya da üçüncü sektör denilen kuruluşlara devredilmelidir. Aynı şekilde, kamu sektörüne ticaret kurallarının ve işletme modelinin getirilmesi siyasası ile kamu idaresi ile kamu hizmeti arasına konan ayırımın da derinleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır.[234]

Kamu yönetişimi, farklı biçimlerle yürütülen kamu sektörü reformlarının bütününü kapsamaktadır. Bu reformların unsurları şöyle listelenebilir: özelleştirme, piyasalaştırma, şirket işletmeciliği, düzenleme, ademi merkezileşme ve bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaştırılması.[235] Özelleştirme, bilindiği gibi, kamu varlıklarının mülkiyetinin özel sektöre verilmesi, piyasalaştırma ise kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda piyasa mekanizmalarının kullanılması anlamına gelmektedir. Şirket işletmeciliği, kamu sektörünün özel sektörün işletmecilik anlayışına uygun olarak yönetilmesi demektir. Bu yaklaşımın akademideki en önemli temsilcisi Yeni Kamu İşletimi Okuludur. Düzenleme, uluslararası rekabetçi piyasanın önceliklerine göre, oyunun kurallarının standartlaştırılması şeklinde tanımlanabilir. Ademi merkezileşme, kamu yönetiminde karar alma ve icra süreçlerinin ülke ölçeğinde yerel, bölgesel yönetimlere, özel sektöre ve/veya gönüllü

[231] Kersbergen ve Waarden " 'Governance' as a bridge...", s. 148.
[232] Rhodes, R.A.W. (1996) The New governance: Governing without Government", s. 655.
[233] Rhodes, (1996) The New governance: Governing without Government", s. 655
[234] Hirst (2000) "Democracy...".
[235] Rhodes, R.A.W (2000) New Labours Civil Service: Summing-up Joining –up" *Political Quarterly*, Vol.71, No.2.

kuruluşlara devri anlamına gelmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaştırılması ise hükümete, yasama organına hesap verme sorumluluğu bulunmayan, özerk, piyasa önceliklerine göre kamu hizmeti sunmak üzere örgütlenmiş düzenleyici kurumları ifade etmektedir.

Kamu sektörü işletmeciliğinde geleneksel kamu yönetimine ait ne varsa silinip süpürülmesini amaçlayan *Yeni kamu işletimi* yaklaşımının benimsendiği ülkelerde, iddialarının tam tersi sonuçlar ortaya çıkmıştır. Örneğin, siyasal sistemin halka hesap vereceği iddiası, siyasal sistemin bir avuç yeni 'hakim güce' hesap vermesiyle sonuçlanmıştır. Aynı şekilde, kârlı çalışmadığı, topluma yük olduğu gerekçesiyle kamu işletmelerinin hızla özelleştirilmesi politikası, topluma ait olan kamusal servetin uluslararası şirketlere ya da ulusal büyük şirketlere aktarılması ile sonuçlanmıştır.[236] Özelleştirmelerin sonuçları hakkında yapılan araştırmalara göre, kamu işletmelerinin piyasaya açılması ve özelleştirmeler büyük yolsuzluklarla birlikte gerçekleşmiştir; bu tip sorunlar genellikle azgelişmiş ülkelerde daha yaygın olarak yaşanmıştır. Özelleştirmeler sırasında en bilinen sorunlar, özelleştirilen kamu işletmelerini devralacak kişilerin seçiminde yaşanan olumsuzluklar ve bu kişilerin satın aldıkları işletmelere ödedikleri göstermelik miktarlardır.[237] Bu sürece dair çarpıcı örnekler, Pakistan, Doğu Avrupa ve Eski Sovyetler Birliği'nde bulunabilir.[238] Bu olgulara rağmen, Dünya Bankası ve buna benzer güçlü kredi kuruluşları[239] azgelişmiş ülkelerde YKİ'nin uygulanmasında hayli ısrarcıdır; bu ülkelerin yönetici seçkinleri de "yeni kamu işletimi" adı altında gerçekleşen ve kamu hizmetinin piyasalaşmasıyla sonuçlanan uygulamaların hevesli yürütücüleri durumundadır. Bu hevesin nedenine belki bir yanıt, ulusal seçkinlerin, pek çok hizmetin piyasalaşması ile önlerindeki olanakların artacağının farkına varmış olmalarıdır.[240]

---

[236] Çeşitli belediyeleri kapsayan bir alan araştırması sırasında, pek çok belediye başkanının birinci sınıf tarım topraklarını, hiçbir bedel talep etmeksizin uluslararası şirketler başta olmak üzere büyük şirketlere vermeye ne kadar hevesli olduklarını gözlemek imkanı bulmuştum.

[237] Kelegama ve Dunham'ın 1993'te yapmış olduğu araştırma, aktaran Turner, Mark ve David Hulme (1997) *Governance, Administration & Development*, a.g.e., s.235. Sri Lanka eski Başkanı Julius Jayawardena, kamu hizmetlerini özelleştirme işinde nasıl başarısız olduğunu şu sözlerle anlatır: "Kuzeyde etnik savaş, Güneyde gençlik ayaklanması; bir yanda, komşum Hindistan savaş tehditleri savuruyor, öte yanda ürün fiyatlarında şok düşmeler meydana geliyor, sizce ihtiyacım olan şey kamu hizmetlerini ateşe atmak mıydı?" a.g.e., s. 236.

[238] Doğu Avrupa'da yaşanan deneyimler için bkz. Atilla A'gh (2001) "Public Sector Reforms, Institutional Design And Strategy For Good Governance in East Central Europe", *Studies in East European Thought,*53: 233–255. Türkiye'den de bol miktarda örnek bulunabilir, özellikle elektrik sektöründe, yirmi-otuz yıllığına, hazine garantisi ile özel sektöre devredilen işletme hakları, vb. *bkz*. Ünal Zenginobuz, "Enerji Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve 'Regülasyon'", 24 Şubat 2000 tarihli *Perşembe Konferanslarında sunulan tebliğ.*

[239] USAID (Agency fo International Development, -Amerika Birleşik Devletlerinin-) ve ODA (Overseas Development Administration –İngiltere'nin) gibi.

[240] Kamu mal ve hizmet üretiminin piyasa süreçlerine açılması kuralsızlaştırma (deregülasyon) adı verilen politikaların belirleyiciliği altında yaşandı.

### 1.3.2.3. Özerklik Olarak Yönetişim

Yönetişim yaklaşımının siyaset bilimi ve sosyolojide ilgi uyandıran anlamı, sivil topluma ilişkin kabulleriyle ilgilidir. Yönetişim alanyazınının bir öbeğini devletin dönüşümü ve kamu yönetişimine odaklanan çalışmalar oluştururken, diğer öbekte de sivil toplum örgütlerini ve ilişki ağlarını merkeze alan çalışmalar yer almaktadır. İki yaklaşım arasındaki farkı "devlet odaklı" ve "toplum odaklı" yönetişim yaklaşımı şeklinde adlandıranlar mevcuttur.

Toplumsal özerkliğe vurgu yapan yaklaşımın öncülerinden biri olan Elinor Ostrom, küçük yerel toplulukların resmi bir hükümet yardımı olmaksızın, aşağıdan yukarıya örgütlenmiş öz-yönetimlerle, enformel anlaşmalarla, uzlaşmalarla, düzenlemelerle, güven ilişkileriyle ve enformel sektör denetimiyle hem ortak kaynaklarını daha iyi yönetebildiğini hem de bunu kendilerini tüketmeden yapabilme kapasitesine sahip olduğunu ileri sürmüştür.[241] Son yıllarda daha çok kimlik ve kültür çalışmaları yürüten siyaset bilimcilerin yönetişimle ilgilenmelerinin nedeni de buradan kaynaklanır; yönetişim modeli sivil toplumu ve cemaatleri kendiliğinden örgütlenebilen yapılar olarak görür.

G*overning as Governance* başlığı ile 2003'de yayımlanan çalışmasında Jan Kooiman, sivil toplumu merkeze alarak etkileşime kilit bir rol veren bir yönetişim teorisi geliştirmiştir. Kooiman'a göre, moderniteye katkı yapan rasyonel felsefe ile hümanizm ilkelerinin birleştirilmesi gerekmektedir; bu sentez, toplumsal sistemin "öz yönetim" kapasitesini "kolektif-yönetim" düzenlemeleri ile yeniden biçimlendiren bir yaklaşımın geliştirilebilmesi için elzemdir. Kooiman; "farklılığa açıklık", "iletişime heveslilik" ve "öğrenmeye isteklilik" gibi pragmatik ilkeleri, "sosyal değişim", "dinamiklik", ve "karmaşa" ile başa çıkmayı sağlayan önemli kriterler olarak görmektedir. Gündelik yaşamdaki etkileşim türlerinden yola çıkarak, çeşitli etkileşim türleriyle yönetişimin örülebileceğini iddia eden Kooiman, yaklaşımının odağına "etkileşim" kavramını yerleştirir. Ona göre yönetme, her şeyden önce farklı şekillerdeki bir etkileşim anlamına gelmektedir; yönetişimin üç tarzı "self", "co-" ve "hiyerarşik" yönetim, etkileşiminin içiçe geçmiş yapısal özelliklerini meydana getirir; tüm toplumsal yönetişim, bu üç yönetim tarzının birbiriyle bağlantılı bir karışımından ibarettir.[242]

Kooiman'a göre, yönetişim; "siyasal" ile "sosyal" arasındaki etkileşimle ortaya çıkar ve etkileşimin düzenlenmesiyle şekillenir. Bu yönetişim yaklaşımında *ilişki* kavramı*;*

[241] Kersbergen ve Waarden, " 'Governance' as a bridge between disciplines...", s.146.
[242] Kooiman (2003) *Governance as Governing*, s.9-10.

şeyler, insanlar ve yapılar arasındaki karşılıklı bağımlılığı içerir. Karşılıklı bağımlılık ise, tüm yönetişim yaklaşımlarının temel ön kabullerinden biridir; uluslararası, kişiler-arası ve nihayet örgütler-arası ilişkiler, karşılıklı bağımlılık ilişkisi olarak tanımlanmaktadır. Karşılıklı bağımlılık, toplumsal sorunların çözümü için de bir çare olarak düşünülmektedir; bu düşünceye göre, sorunların çözümünde bilgi ve malumat, ne tek başına kamuda, ne özel sektörde ne de sadece bireyde bulunur; sorunların çözümü bu üçlü arasındaki etkileşimin bir sonucu olarak gerçekleşecektir.

Kooiman'a göre üç tür etkileşimden söz edilebilir: Bunlar, en az örgütlü ve biçimlendirilmiş olandan başlayarak, yüz yüze katılımcı etkileşim, karşılıklı etkilenmeyle etkileşim ve nihayet müdahale ile etkileşim şeklinde sıralanmaktadır. Yüz yüze katılımcı etkileşim; günlük hayatta en çok karşılaşılan ve fakat en az örgütlü etkileşim türüdür. Karşılıklı etkilenmeyle etkileşim ise; topluluktaki üyelerin birbiriyle bağlanmaları ile amaçlarına ulaşmalarını hedefler; bağımsız eylemden ya da tamamen eşit bir ilişki temelinden farklıdır. Bireylerararası karşılıklı etki önemli olmakla birlikte, örgütler, gruplar ve diğer oluşumlar arasındaki karşılıklı etki çok daha önemlidir. Müdahale yoluyla etkileşim; toplumsal etkileşimlerin en biçimlendirilmiş olanıdır. Sadece kamusal kuralları değil, özel örgütlerdeki tüm biçimlendirilmiş etkileşim biçimlerini kapsar. Yukarıda sözü edilen etkileşim türleri; devlet, sivil toplum ve piyasa kurumları arasındaki farkı tanımlamada da yardımcı olurlar. Devlet, piyasa ve sivil toplum alanlarında her üç tip etkileşim de bulunabilir, fakat aynı biçim, oran ya da karışımda değildir. Bu üç etkileşim türü, yönetişim tarzlarıyla ilgili olarak da önemlidir; yüz yüze katılımcı etkileşim öz-yönetişime, karşılıklı etkilenme "ortak-yönetişime", müdahale ise hiyerarşik yönetişime ayırt edici özellik verir.[243]

Öz-yönetişim (Self-governance); sosyal yapıların kendi kendilerini özerk biçimde yönetebilme yetenekleriyle ilgili bir kavramdır. Yönetişim, toplumların kendi kendilerine sürdürebilecekleri nitelikte değilse, toplumsal yönetişim imkansız bir hedef haline gelir. Öz-yönetişim, toplumsal yönetişimin üç tarzından biri olarak, toplumsal oluşumların kendi kimliklerini sürdürmeye ve geliştirmeye yarayan araçları sağlama yeteneği, şeklinde tanımlanır; bunun için öz-yönetişim kavramı, yüksek bir sosyal-siyasal özerklik derecesine işaret eder.[244] Öz-yönetişime gösterilen ilginin temelinde kuralsızlaştırma (deregülasyon) ve özelleştirme politikalarıdır. Kamuya ait mallardan ne kadar çok şey satılırsa, o kadar

[243] Kooiman, *Governance as Governing, s.* 23-24.
[244] Kooiman, *Governance as Governing, s.*79.

çok özerk yapı oluşacak ve kamu yönetimi de aynı ölçüde geleneksel denetleme biçimlerinden kurtulup yönetişimin "uzaktan dümen tutma" prensibine doğru evrilecektir. Böylelikle, toplum kendi kendini yönetebilme şansına kavuşacaktır.[245]

Kooiman, öz-yönetişimi, toplumsal etkileşimin yüz yüze katılım yoluyla kendiliğinden geliştiği bir etkileşim biçimi şeklinde tanımlar. Yüz yüze katılım yoluyla gerçekleşen bu etkileşim biçimlerini, toplumun her alanında bulmak mümkündür. Kooiman, öz-yönetişime, sırasıyla, daha çok sivil toplumda, daha az piyasalarda, en az ise devlet alanında rastlandığını belirtir. Her ne kadar yüz yüze katılımcı etkileşimler, akışkan ve görece örgütsüz bir karakter taşısa da, hem piyasa hem de devlet onsuz yapamaz.

Bu önermeler ışığında, yüz yüze katılımcı etkileşim ağının devlet alanına taşınması, yönetimle ilgili düzenlemeleri gündeme getirecektir. Dolayısıyla, enformel anlaşmalar, öz yönetim kuralları ve idarenin yarı-hukuksal biçimlenişi gibi unsurların devlet yönetimine taşınması söz konusu olacaktır.[246] Böylece, yönetişimin, enformel ve formel düzenlemelerin bir bileşimi olduğu yönündeki görüş bir kez daha teyit edilmektedir.

Toplumsal özerkliği öne çıkaran bu yaklaşımlarda, 1970'lerin merkezi ve hiyerarşik korporatif içerme biçimleri yerine, müzakereci, himayeci ve toplumsal ilişki ağı tipi eşgüdüm biçimleri ön plana çıkmaktadır. Bu yaklaşımın bir temsilcisi de örgütlü toplumu demokratikleştirmek için "birlikçi yönetişim" (associative governance) önerisi sunan Paul Hirst'tür.[247] Hirst, geliştirdiği bu modelle, devletin işlevlerini devreden çıkartarak sivil toplum örgütlerini demokratikleştirmek iddiasındadır. Hirst'ün amacı, sınırlandırılmış hükümeti yeniden tamir etmek ve sivil toplumu siyasallaştırmaktır. Böylece, bu örgütlenmeler demokratik özyönetim birliklerine dönebileceklerdir. Hirst, devletin kendi sahasında sağladığı hizmetleri kısıtlamadan, hükümeti sınırlandırmanın yollarını aramak gerektiğini belirtir. O'na göre, özelleştirme ve piyasalaştırma politikası, devletin doğrudan sağladığı hizmetleri azaltmaya dönük olduğu için yönetişimin hedeflerini kendiliğinden kolaylaştırmazlar. Hirst, "birlikçi yönetişim" modeliyle, sivil toplum örgütlerinin demokratik meşruiyetini güçlendirmeyi hedeflemektedir; bunun için de modelin, radikal bir idari ademi merkezileşmeyi sağlaması gerekir.[248]

Hirst'ün yaklaşımı, daha önce küresel yönetişim tartışmasında görüldüğü gibi, mevcut gelişmelerin demokratikleştirilmesini sağlamayı amaçlayan öneriler içerir. Tıpkı

[245] Koooiman, *Governance as Governing, s.*79.
[246] Kooiman, *Governance as Governing, s.*83.
[247] Hirst, Paul (2000) "Democracy and Governance".

DTÖ'nün demokratikleştirilmesini talep edenlerin yaptığı gibi, Hirst de, yönetişime demokratik bir çehre kazandırmaya çalışmaktadır; ancak, vurguyu sivil topluma kaydırması, yönetişim modelini daha demokratik hale getirmemektedir. Yönetişim tartışmalarında ısrarla ihmal edilen sorun, sınıfsal güç konumlarının değişmediği ya da işçi sınıfı aleyhine kötüleştiği bir süreçte, iktidarın ademi merkezileşmesinin, sınıflar arasındaki güç farkının daha da arttırmasına yol açmasıdır. İktidarın ademi merkezileşmesi neden demokratik bir siyaset olsun? Öyle ise derebeylik sisteminin de demokratik olmasını engelleyen nedir? Bazı toplulukların kendi bekalarını sürdürme yeteneğine sahip olmaları demokrasi açısından ne anlama gelir? Eğer demokrasi, ademi merkezileşme ve kendi kendine varlığını sürdürebilen topluluklarla inşa ediliyorsa, göçmen insanlarla kurulan Kanada ve ABD gibi toplumlar kendilerini nasıl demokratik toplumlar olarak kurabildi?

Toplumların kendi kendilerini varetme yetenekleri, yönetişim alanyazınında, toplumsal özerklik başlığı ile tartışılmaktadır. Kuramsal dayanağı *Autopoietic* sistem teorisi sağlamaktadır. *Autopoesis*[249]; Yunanca'da kendini yeniden üretme anlamına gelir ve kendi kendini yeniden üreten sistemlerle (doğal, toplumsal ya da yapay olabilir) ilgilidir. Bu sistemlerdeki işleyiş, diğer sistemlerin ihtiyaçlarına yanıt vermekten ziyade kendi varlığını sürdürmek şeklindedir. Demek ki, kendi kendini kuran, kendi kendini örgütleyebilen ve kendi kendini yeniden üreten sistemler söz konusudur. Bunlar, her durumda diğer sistemlerle karmaşık bir yolla birlikte evrilir ve birlikte varolabilirler. Bunların toplumsal açılımı basitçe şöyledir: *Autopoietic* sistem, kendi kendini kurma özelliğine sahip olduğu için, dışsal değişimlere -kendi örgütlenmesini değiştirecek güçte olsa bile- kendi hukuku ve işleyişi içinde yanıt üretebilme yeteneğine sahiptir. Buna örnek olarak genellikle piyasa ekonomisi gösterilir. *Autopoietic* sistem, kendi kendini düzenleme özelliği sayesinde üretim faktörlerinin fiyatlarını da kendiliğinden düzenler. Farklı sistemlerin birlikte evrilmesi meselesinde aktif ve biçimlendirici unsur, sivil toplumdur;

---

[248] Hirst, 2000, "Democracy..."s. 28.

[249] Bu kavram, biyolog Maturana ve Varela tarafından, "yaşayan sistemler"i daha iyi anlamak amacıyla geliştirilmiştir. Varela ve Maturana, bu düşüncenin sosyal sistemlere uygulanması konusunda çekimser ve çok dikkatli davranmalarına rağmen kelimenin giderek popüler bir hale gelmesini engelleyememişlerdir. Kavramı kullanan en tanınmış düşünce insanı Niklas Luhmann'dır; Luhmann, bütün bir sosyal sistem teorisini bu kavram üzerine inşa etmiştir. Luhmann'ın teorisinde, bu kavram, siyasal sistem için geçerli değildir, yani siyasal sistem istisna oluşturmaktadır. Bunun nedeni siyasal sistemin diğer sistemler gibi alt-sistemlere bölünebilir olmamasındandır. Luhmann, siyasal sistemi istisna kabul ederek ona "devlet" olarak özel bir yönetim rolü vermiştir. Luhmann'ın takipçileri onun *autopoietic* ilkelerini kabul ederken, özellikle devlete verilen özel rol konusunda onun yaklaşımını gevşetmişlerdir.

sivil toplum, farklı toplumsal ilişkileri, kimlikleri, çıkar gruplarını ve değerleri bünyesinde barındıran bir alanı temsil eder.[250]

Niklas Luhmann, *Autopoietic* toplumsal teoriyi geliştirdiğinde, devleti istisna olarak ayırmıştı; bunun nedeni, siyasal sistemi alt parçalara bölünemez olarak kabul etmesindendi. Luhmann'ın takipçileri olan Renato Mayntz ve Frits Scharpf, geliştirdikleri aktör merkezli öz-yönetişim yaklaşımıyla, kısmen Luhmann'ın karamsar *politische Steuerung*'una karşı çıkmaktadırlar. Mayntz ve Scharpf'a göre, *politische Steuerung*'da sistemik bir zorluk olmamakla birlikte bazı özel kısıtlar içermektedir. Luhmann'ın modelinde, toplumsal aktörlerin rolünün ihmal edildiğini söyleyen bu yazarlar, kendi çalışmalarında Luhmann'daki *politische Steuerung* sorununu şöyle aşarlar: Eğer bir sektör yüksek düzeyde kamu finansmanına ve bilgiye bağımlıysa, yönetimin kullandığı araçlar öz-yönetim eğilimini gemleyebilir. Böyle bir durumda önerdikleri şey, şirket aktörleri ile idari ve siyasal yetkililer arasında bir ilişkinin kurularak güçlerin birleştirilmesiyle bu sorunun aşılmasıdır.

### 1.3.2.4. Şirket Yönetişimi

Yönetişimin geliştirildiği alanlardan biri şirket yönetimidir: "Şirket yönetişimi" adı verilen yeni yönetim biçimleri, son yıllarda *Enron* skandalı ile tekrar gündeme gelmiştir. Bu temayı kavramak için, 1980'lerin başında çok uluslu şirket yönetimlerinin yapısında meydana gelen değişimleri bir parça anlamak gerekmektedir. Şirket yönetiminde meydana gelen değişiklikler konusu bu çalışmanın kapsamı dışında olmakla birlikte, yönetişim yaklaşımının şirket ve piyasa mekanizmalarına atfettiği merkezi önem gereği, konuya kayıtsız kalınamamıştır.

1980'lerin başında, piyasalardaki şirket yapısında en belirgin değişim, aile şirketlerinden halka açık şirketlere doğru yaşanan değişimdir. Aile şirketleri hızla azalmaya başlamış ve özellikle küçük ölçekli şirketler mali piyasalarda önemli dezavantajlarla karşılaşmışlardır. Şirketlerin sermaye piyasalarına girebilmeleri için belli bir büyüklükte olmaları gerekmektedir; bu büyüklüğe ulaşabilmenin yolu da, şirketlerin sermaye piyasasında olmasıdır. Bu kısırdöngünün yaşandığı süreçte, şirket birleşmeleri hızla artmıştır. Sermaye piyasası, büyüğü daha büyük, küçüğü ise daha da küçük kılan bir mekanizma işlevi görmektedir.[251] Peki, şirket ne zaman "büyük"tür? Şirket ciroları ile

[250] Jessop, B. (2000) " Social embeddednnes of the economy and national state? Remarks on Remapping Regulation and Reinventing Governance".
[251] Buldock, Robert (2002) *Büyük Şirketler Yok Oluyor?,* Çev. Berat Çelik, MediaCat Kitapları, s.51-52.

ülkelerin GSMH büyüklüklerini kıyaslayan hesaplamalar bu konuda bir fikir verebilir; örneğin, dünyanın en büyük şirketlerinden *General Motors*'un 1988'deki ciro değeri Avusturya ve Danimarka gibi ülkelerin GSMH'sı büyüklüğündedir.[252] Aynı şekilde, eğer *Microsoft*'un cirosu bir ülkenin GSMH'sı olsaydı, bu ülke, dünyanın en büyük ilk on ülkesinden biri olurdu.

Tekelleşme eğiliminin[253] ivme kazandığı 1980'li yıllar boyunca şirket yönetimlerinin temel arayışlarından biri de krizlere karşı direngenliği arttıran stratejiler geliştirmektir. Harvard Business School'dan Rosabeth Moss Kanter 1989'da yayımlanan *Devler Dansetmeyi Öğrendiklerinde* başlığını taşıyan kitabında, birleşme ve devralmalarla devleşen şirketlere krizlere dayanıklı olabilmeleri için "küçük" şirketler gibi davranmalarını salık vermektedir. İşte, 'şirket yönetişimi' kavramı, çokuluslu dev şirketlerin belirleyici olduğu bir dünyada, Kanter'in önerisini, yani, dev şirketlerin küçükmüş gibi hareket etmesini anlatır.

Mali piyasalar aracılığıyla halka açılan ve büyüyen şirketlerde, şirket yönetimleri profesyonel yöneticilerden oluşurken, şirketlerin hissedar sayıları da artmıştır. Şirket yönetiminin profesyonel yöneticiler eliyle ve kurullarca yönetilmesi eğilimi de bu sürecin bir parçasıdır. Bu koşullarda yönetişim kavramı, Hirst'ün deyişiyle, "işletmenin eylemlerinde şeffaflık ve hesap-verebilirliği geliştirmek isteyenler için bir parola"ya dönüşmüştür.[254]

Kapitalist firmanın örgütlenme ve işleyiş tarzı, hem devlet hem de toplum örgütlenmesine giydirilmeye çalışılan yönetişim yaklaşımına, büyük ölçüde esin kaynağı olmuş ve belirlemiş gibidir. Yönetişim, devlet ve toplum örgütlenmesine kapitalist firma mantığını yerleştirirken, dinamik bir özellik de sergiler; zira, yönetişim yaklaşımı, piyasadaki değişimlere ve ortaya çıkan yeni anlayışlara duyarlıdır. OECD'nin yayımladığı bir dizi şirket yönetişimi ilkesinde[255] bunu açıkça görmek mümkündür: OECD'nin 1999 tarihli, *Şirket Yönetişimi* başlıklı raporunda, hissedar çıkarlarının gözetilmesine özel bir

[252] Buldock, *Büyük Şirketler Yok Oluyor?*, s.57.
[253] Örneğin ABD'nın kişisel bilgisayar (PC) piyasasının yüzde 65'i yedi şirketin elindedir; mobil telefon üretiminde ise Pazar payının yüzde 72'si sadece üç şirkete (Motoral, Ericsson ve Nokia) aittir. Bazı sanayi dallarında az sayıdaki büyük şirketin piyasa hakimiyeti bizzat hükümet müdahaleleri ile sağlanmıştır. Örneğin iletişim ve havayolları endüstrilerinde, özelleştirme tamamlandıktan sonra, piyasaya birkaç şirket hakim olmuştur. Tekelleşme eğilimi dünya çapındaki genel eğilime paralel biçimde Türkiye'de de ivme kazanmıştır.
[254] Hirst (2000) "Democracy and Governance".
[255] OECD (1999) *Principles of Corporate Governance*, OECD, Paris.

önem verilmekte ve bu konu "hissedar değeri" kavramı ile tanımlanmaktadır.[256] Şirket yönetişimi modeli, kendi meşruiyetini hissedarların kazançlarını arttırma vaadi üzerine kurmuştur. Ne var ki, 2000 yılında ABD borsalarında yaşanan büyük sarsıntılar ve hissedarların kazançlarındaki kayıplar, şirket yönetişimi modelinin güvenilirliğine büyük bir darbe indirmiştir. Bu çerçevede, "hissedar değeri" ilkesi, modelin bir tür iade-i itibar denemesi olarak görülebilir. [257] "Hissedar değeri" kavramını ortaya atan ve geliştirenler, bu yolla çıkarları gözetilenlerin hisse senedi sahipleri ile sınırlı olmayıp bütün insanları içerdiğini, zira, günümüz dünyasında aslında herkesin hissedar konumunda bulunduğunu ileri sürmüşlerdir.[258] Buna karşın, şirket yönetişimine yönelik kaygılar artmaya devam etmiştir. Şirket yönetişimi, şeffaflık ve denetlenebilirliğe gönderme yapmasına rağmen, ABD'de yaşanan büyük şirket skandalları; şirket yöneticileri, çalışanları ve hissedarların işbirliğine dayalı yönetişim yaklaşımının sorgulanması gerektiği yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. Enron skandalı gibi büyük çaplı şirket yolsuzluklarından sonra, şirketlerin gücü ve bu gücün denetlenmesi ile ilgili büyük boşlukların olduğu ortaya çıkmış; hissedarların çoğunun şirket sahiplerinden daha fazla zarar gördüğü anlaşılmıştır.

Şirket yönetişimindeki sorunlar, *Enron* örneğinde olduğu gibi sadece profesyonel yöneticilerin oluşturduğu kurul ile yönetim kurulunun kompozisyonundan kaynaklanmaz; *Enron* vakasında, yöneticiler, şirketin karşı karşıya bulunduğu risk ortamı hakkında yeterince bilgiye sahip olduğu halde ellerindeki bu bilgiyi açıklamamışlardır. Skandalların patlak vermesi, şirket yönetişiminde, şirketlerin gücü ve bu gücün denetlenebilme yeteneğinin sorgulanmasına yol açmıştır.[259] Şirket skandalları, yönetişimle ilgili yeni

[256] Lazonick ve O'Sullivan, 80'lerin başında, ABD'de hissedar değeri yaklaşımının benimsendiği dönemde, binlerce insanın ABD ekonomisinde birkaç dev şirket için çalıştığını ve borsaya açılma yoluyla çok fazla gelir elde edildiğini dile getirirler. Şirketler, bu gelirleri, Lazonick ve O'Sullivan'ın "topla ve yeniden yatırıma çevir" (retain ve reinvest) diye adlandırdığı şirket yönetişimi ilkesine göre elde ediyorlardı. Böylece şirketin büyümesi için finansal temeller sağlanmış oluyordu. 1980'lerin sonunda ölçek küçültemeye liderlik eden yine ABD şirketleriydi. Ölçek küçültme büyük bir işten çıkarma faaliyetiyle birlikte geldi. Zaten 1983-87 döneminde ABD'da 4.6 milyon işçi işini kaybetmiş, kalanların ise maaşlarında önemli düşüşler yaşanmıştı. 1990'ların başında ölçek küçültme ile işten çıkarmalar bu kez beyaz yakalılara da genişlemişti. Onbinlerce profesyonel yönetici ve teknik personel işlerini kaybetmeye başladılar. Öyle ki 1991'den itibaren çalışanları ile işten çıkarmama taahhüdü bulunan IBM, Delta, DEC gibi şirketler kaydadeğer şekilde küçülmeye ve işten çıkarmaya başladılar. Lazonick, William ve Mary O'Sullivan (2000) "Maximizing Shareholder Value: a new ideology for corporate governance", *Economy and Society*, Vol.29, No.1, s. 19.

[257] Lazonick, William ve Mary O'Sullivan (2000) "Maximizing Shareholder Value: a new ideology for corporate governance", *Economy and Society*, Vol.29, No.1, s.14.

[258] Williams, Karel (2000) "From Shareholder Value to Present-day Capitalism", *Economy and Society*, Vol.29, No.1, (1-12), s. 2. Karel, bu savın ABD ve İngiltere için bile geçerli olmadığını belirtir. "Çünkü" der Karel, "ABD ve İngiltere'deki hanehalklarının sadece yüzde 40'ı borsaya yatırım yaparak parasını saklamaktadır, aynı şeyi Almanya için söyleyemeyiz, çünkü yetişkinlerin yüzde 6'sının hissesi var ve borsa da çok az sayıda dev şirketlerin egemenliği altında bulunmaktadır". Karel, a.y., s. 2.

[259] Huse, Morten (2003) "Management and Governance: New Paradigm of Governance", *Journal of Management and Governance*, No.7, s. 213.

arayışları gündeme getirmiştir. *Enron*'un yanı sıra *WorldCom*, *Tyco* ve *UNI Storebrand* skandallarından sonra yönetişim alanyazınında ileri sürülen tespitler, kendi terminolojilerine sadık kalarak, şöyle sıralanabilir[260]: İlk olarak, sadece şirket sermayesine sahip olanlar değil, tüm hisse senedi sahiplerinin de riske ortak oldukları gerçeğinden hareketle, hisse senedi sahiplerinin "kısa dönemli menfaat" anlayışlarının masaya yatırılması gerekmektedir. İkinci olarak, hesap-verebilirlik ilkesinin, hisse senedi sahipleri için, uzun dönemde daha önemli hale geldiği anlaşılmıştır. Bir diğer tespit, şirketlerin yerel sorunlara ilgi göstermedikleri ve bu durumun ciddi bir zaaf olduğu şeklindedir. Son olarak, insan sermayesine verilen önem, sadece insanların şirket varlıkları oldukları durumda gözlenmektedir, bu yaklaşımın insan faktörünü eksik değerlendirdiği anlaşılmaktadır.

Bu sorunlar nedeniyle şirket yönetişiminde sorgulanması gereken kimi yönler üzerinde de durulmuştur. Bunlar, asil-vekalet (Principal-agent) ilişkisinin ve hisse senedi sahiplerinin egemenliğinin sorgulanması gerekliliğidir. Ayrıca "vekalet teorisinin" varsayımlarının sorgulanması da önerilmektedir; bu teoriye göre bireyler, normlara bağlı olarak yasal sistemi ekonomik çıkarları doğrultusunda oportünistçe kullanan varlıklardır. Bu teori doğrultusunda hareket eden şirketler için, bireyin aynı zamanda sosyal bir varlık olduğu gerçeği unutulmuş bir olgudur.

Somut deneyimler ışığında ortaya atılan bu tespit ve önerilere rağmen, işletme fakültelerinin aynı paradigmaya uygun olarak yönetici yetiştirmeye devam ettikleri dile getirilen bir diğer eleştiridir. İşletme eğitiminin bu sorunlarına dikkat çeken yazarlar, *Enron*'daki gibi "dolandırıcı" tipi yöneticilerin tesadüf eseri ortaya çıkmadığını ya da münferit bir durum olmadığını; bu tiplerin işletme fakültelerinin rutin eğitiminin sonucunda ortaya çıktıklarını belirterek, buna yol açan eğitim anlayışından vazgeçilmesini önerirler. Dolayısıyla, bu tip skandallar, ortaya çıkması zor görünse de, bu sistemin doğrudan sonuçları olarak değerlendirilir. [261]

1980'lerden beri devam eden "hissedar değeri"nden kimler yararlandı? Bu soruya William Lazonick ve Mary O'Sullivan'ın yanıtı, üstdüzey yöneticiler ve hisse senedi

[260] Huse, "Management and Governance: New Paradigm of Governance", s. 216.
[261] Morten Huse gibi yazarlar, yönetişimle ilgili bu tip sorunların, performansa dayalı değil, dürüst ve erdemli çalışmaya dayalı bir sistemle aşılabileceğine inanmaktadır. Huse, işletme okullarında son yıllarda yönetişim ve kurulla yönetim konularında çalışmalar yapıldığını ve bu çalışmalara da iki kriterin eşlik ettiğini belirtmektedir: birincisi, son dönemlerin parlak "hissedar değeri" paradigması ile ABD'nin yayın yapma ya da mahvolma sendromu. İkinci sendrom, araştırmaları, yayınlaması kolay olmaya zorluyor. Bu da araştırmacıları, kolay erişilebilir verilerle çalışmaya itmektedir. Huse buna da "ışık sendromu" der; bunun da araştırmacıları kabul gören, kullanımı kolay metotlarla çalışmalara yönlendirdiğini belirtmektedir ki bu son sendroma "çekiç sendromu" adını verir. Huse, "Management and governance…",s .219

sahipleridir.[262] Kaybedenler hanesinde kimlerin yer aldığı sorusuna ise Boyer'den yola çıkarak yanıt vermek mümkündür: Boyer'e göre, dünya ekonomisinin finanslaşma eğilimi neticesinde mali varlıkların değerlerinin gerçek değerlerle ilişkisi kopmuş durumdadır. Bu ortamda "hissedar değeri" stratejisi, belki hisse sahipleri, şirket yöneticisi ve sahiplerinin lehine sonuçlar yaratırken, ücretliler ve diğer mülksüz toplum kesimleri aleyhine ciddi bir gelir bozukluğuna yol açmıştır. Mali varlıkların kontrolsüz artışı, varlık-değer balonu patladığında değer düşüşüyle sonuçlanır; finanslaşmış bir dünyada böylesi bir durum, nakite çevrilebilir olmayan varlıkların hızla ve beklenmedik şekilde yaygınlaşması durumunda, tam anlamıyla bir felakete yol açacaktır.[263]

Şirket yönetişiminde yaşanan bu sorunlar, yönetişim modelini hâlâ savunanlar için de bir dizi soru işareti yaratmış olmalıdır. Her şeyden önce bir toplumun örgütlenmesinde, piyasanın sunduğu araçların güvenilirliği ve kalıcılığı temel sorunlarından biri olmalıdır. Buna bir de şu eklenebilir: Yönetişim modelinde, şirket ya da firmanın, toplum örgütlenmesi ve yönetiminde asal bir ortak olarak tanımlandığı bilinmektedir; sorun, şirketlerin örgütsel olarak ortalama ömürleri ile ilgilidir. Şirketlerin ortalama ömrü maksimum 40-50 yıl[264] civarındadır; ortalama insan ömrü ile kıyaslandığında, devlet yönetiminde asal ortakların son derece hareketli ve kaotik bir olguya işaret eden bu özellikleri karşısında, uzun dönemli planlamalar yapabilmek mümkün olmayacaktır.

Piyasa aktörü olarak "şirket" yönetimindeki değişimleri ve yönetişim anlayışını ele aldıktan sonra, yönetişimin tüm bileşenleri arasındaki ilişkiyi tanımlamakta kullanılan ve ilişki ağına dayanan yönetişim modeline geçilebilir.

### 1.3.2.5. İlişki Ağı Olarak Yönetişim

İlişki ağını merkezine alan yönetişim, adı üzerinde, belli bir yapıyı değil ilişkiyi esas alır. Geleneksel organizasyon yerine ilişki ağına dayanan bu model, hem devlet-toplum-piyasa arasındaki ilişkinin niteliğini hem de yeni bir toplumsal örgütlenme tarzını

[262] Öte yandan bu gerçek varlıklarla ilişkisi kopmuş olan hisselerden elde edilen yüksek gelirler, elbette ABD toplumunda gelir eşitsizliğini derinleştiriyor. Lazonick, ve O'Sullivan (2000) "Maximizing Shareholder Value", s.30.

[263] Boyer, Robert (2000) "Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? A preliminary analysis", *Economy and Society*, Vol.29, No.1, (111-145).

[264] Robert Buldock bu şirketlerin de büyük şirketler olduğunu vurgulamaktadır. Şirketlerin ömürlerinde üst sınır olmamasına rağmen, sanıldığının aksine çok az şirket uzun süre yaşabilmektedir. Amerika'da 1900'deki en büyük 12 şirketten yalnızca biri (General Motors) yüzyılın sonuna kadar varlığını sürdürmüştür; 1970'lere kadar göklere egemen olan havayolu şirketlerinden biri (Pan Am) biranda tamamen ortadan kalkmıştır. Bilgisayar endüstrisi hızla devleşmiş firmaların aynı hızla küçülüp önemsizleşmesine sahne olmuştur.

ifade etme iddiasındadır. İlişki ağı sözcüğü, kesintisiz bir bağı anlatır; aktörler arasında birbiriyle örülü bulunan bir ilişkiselliğe işaret eder. Yönetişim modelinin, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik (eşitlerarası) bir ilişkiyi esas aldığı, bunun ise hem örgütsel hem de yönetsel demokrasinin ifadesi olduğu ileri sürülmektedir. Bu özellikleri ile ilişki ağı tipi yönetişimin, bir yatay örgütlenme modeli olduğu vurgulanmaktadır. İlişki ağı; piyasa gibi çok-merkezli, devlet ve şirket gibi tek-merkezli ya da hiyerarşik biçimlere karşın, çoğulcu yönetişim biçimi olarak kavramlaştırılmaktadır.[265] Özetlemek gerekirse, bu tip yönetişim yaklaşımında; yatay örgütlenme, eşitlerararası ilişki, etkileşim ve iletişim kavramları ön plana çıkmaktadır.

İletişim ve bilişim alanındaki teknolojik gelişmeler neticesinde ilişki ağının toplumun kurucu unsuru haline geldiği ve hâkim toplum biçimi olarak artık 'ilişki ağı toplumundan'[266] söz edilmesi gerektiği yönünde kapsamlı sosyoloji kuramları da geliştirilmiştir.

Yönetişim alanyazınında "co-" önekiyle başlayan örgütlenme tarzlarının bir yönetişim türü olduğu kabul edilmektedir.[267] "Co-" ile başlayan yönetişim, genellikle ilişki ağı yönetişimi için de kullanılmaktadır[268]. "Co-" tipi yönetişim yaklaşımını benimseyenler, belli bir yapıyı oluşturan parçaların aralarındaki etkileşiminin önemli olduğunu düşünürler; örneğin eşgüdüm, bu fikre uygun bulunmaz. "Piyasa aktörleri, kendi davranışlarını, piyasa mekanizmasıyla ya da görünmez el vasıtasıyla eşgüdümler" dendiğinde, burada, kendi bağımsız kimliklerini sürdüren aktörlerin eşgüdümü söz konusudur. Oysa "co" tipi yönetişimde, doğrudan doğruya kimliklere odaklanıldığı ve örgütlü etkileşim biçimlerinden faydalanıldığı ileri sürülür.[269] Yatay ilişkilerin önemli olduğu; toplumsal ve siyasal aktörlerin, bir merkez ya da baskı yaratan bir aktör olmadan işbirliği yapıp birlikte çalıştığı bir ortak yönetim anlayışına dayandığı ileri sürülür.

İlişki ağına dayalı yönetişim konusunda, İngiltere, Hollanda ve Almanya yaklaşımından söz edilebilir. İngiltere yaklaşımında, bu yönetişim türü, "devletin içinin boşaltılması" düşüncesiyle bağlantılıdır; Yeni Kamu İşletimi yaklaşımının etkisi altındaki

[265] Kersbergen ve Waarden (2004) "'Governance' as a bridge between disciplines…", s.148.
[266] Bunun en parlak ve etki uyandıran örnekleri için *Bkz.* Jan Kooiman (*Governing as Governance,* 2003) ve Manuel Castells (*Network Society,* 1996).
[267] Kooiman, *Governing...,* s. 96.
[268] Burada farklı kullanımlar da söz konusudur: Bunlar arasında, yaygın kullanıma sahip olanlar, collaboration, co-operation ve co-ordination şeklinde ifade edilebilir: Birey dışı aktörler söz konusu olduğunda "co-ordination", bireylerararası ilişki söz konusu olduğunda ise "collaboration" kullanılmaktadır.
[269] Kooiman, *Governing as Governance*, s. 97.

devlet, hükümet ve toplumsal aktörler üzerine inşa edilen, dümen tutma veya düzenleme yapmaya muktedir olmayan örgütlerararası ilişki ağları setinden ibaret görülür.[270]

Hollanda yaklaşımı ise rasyonalist merkezi yönetim yaklaşımına ve çok aktörlü yönetişim anlayışına itiraz eder; zira, her iki yaklaşımda da merkezi yönetimin etkisini sürdürdüğü ileri sürülür. Hollanda yaklaşımında ilişki ağı, ademi merkezileşmeyi ve yerel aktörlere ağırlık verilmesini savunur. [271]

Alman yaklaşımı, ilişki ağlarını tek başına bir yönetişim biçimi olarak kabul eder; devlet ile toplum arasındaki sınır çizgisinde yeni ve özel bir yönetişim biçimi olarak görülür. Bu yaklaşıma göre, hükümetin artan talepler karşısında azalan dümen tutma kapasitesi, toplum yönetişiminde, hiyerarşik yapılardan ziyade yatay ilişkilere doğru bir dönüşüme yol açmakta olduğundan, bu noktada aktörler arasındaki eşgüdüm ancak ilişki ağları ile sağlanabilmektedir.[272]

Her üç yaklaşım da ilişki ağı, karşılıklı bağımlılığın bir ifadesidir.[273] Bu yaklaşım, ilişki ağlarının kendi kendine örgütlendiğini kabul eder:

> "Hükümetin denetim kapasitesi birkaç nedenle sınırlanmıştır: meşruiyet eksikliği, siyasa sürecinin karmaşıklığı, ilgili kurumların çokluğu ve karmaşıklığı vb. Hükümet, bir toplumsal sistemde olayların akışını etkileyen pek çok aktörden sadece biridir. Hükümetin, kendi iradesinin diğer aktörlerin üzerinde olduğunu göstermek için yeterli gücü bulunmamaktadır. Diğer toplumsal kurumlar, büyük ölçüde, özerktir…Özerklik sadece özgürlüğü içermez, aynı zamanda kendi kendine sorumlu olmayı da içerir. Özerk sistemler, daha yüksek derecede özgürlük ve kendi kendine yönetişime sahiptirler. Ademi merkezileşme, hükümetin geri çekilmesi ve uzaktan dümen tutması … bunların hepsi, toplumsal kurumlar için daha fazla özerkliğe ve kendi kendine yönetişime yol açan, daha az doğrudan hükümet düzenlemesi ve denetiminin nosyonlarıdır."[274]

Özetle, içiçe geçmiş ilişki ağlarının, hükümetlerin dümen tutmasına direndiği ve kendi siyasalarını geliştirerek kendi çevrelerine biçim verdiği ileri sürülmektedir.[275] İlişki ağı tipi yönetişimin işlerlik kazandığı alanlardan biri siyasa oluşturma etkinliğidir; siyasa oluşturma sürecinde sivil toplumun katılımı ve etkisini sağlayacak bir yönetişim türü olarak kabul edilmektedir. Böylece, yönetişimin siyasa oluşturma yeteneği de geliştirilmektedir. Siyasa oluşturma amacıyla kurulan ilişki ağları, hükümet ve sivil toplum

---

[270] Kooiman, *Governing as Governance*, s.105.
[271] Kooiman, *Governing as Governance*, s.105
[272] Kooiman, *Governing as Governance*, s.106.
[273] Rhodes, (1996) "The New Govenance…", s.658. Rhodes, İngiliz hükümetinin *agency*'leri kurması, hizmet sunumunda yerel yönetimleri aşıp özel amaçlı organları kullanması ve kamu-özel ortaklığını teşvik etmesinin, şebekelerin, İngiliz yönetim yapısında giderek önemli hale gelmesine neden olduğunu belirtir ve yönetişimi "şebekeler hakkında bir şey" biçiminde tanımlar.
[274] Kickert'tan aktaran Rhodes, "The New Govenance…",: 659.

örgütlerinin yanı sıra, sivil toplum örgütlerinin kendi arasındaki etkileşimi sağlamak gibi bir iddiaya sahiptir bu özelliği ile, siyasa oluşturma sürecinin meşrulaştırılmasında da önemli işlevlere sahip olduğu kabul edilmektedir.[276]

Özel örgütlerin ilişki ağları, toplumun ve ekonominin kendi kendine örgütlenmiş alt sistemleri şeklinde görülür. İşletmeler açısından; ilişki ağları, özel faaliyetleri örgütleyebilir (yeniliklerle tanışmak gibi); ekonomik ölçek sağlayabilir ve kaynakları birleştirebilirler (bilgi, yetenek, piyasaya giriş, finans kaynakları). [277]

İlişki ağı anlamını öne çıkaran yönetişim yaklaşımında, kamu ve özel sektör birlikteliğini sağlayan biçimlere de yer verilir. Özellikle kamu hizmetleri alanında, hükümet kadar, gönüllü kuruluşlar ve özel sektör aktörleri de hizmet sağlayıcısı olabilmektedir; burada ilişki ağlarına kaynakların eşgüdümünü sağlama işlevi verilir. Bu alandaki şebekeler/ağlar, kendilerini hükümet ya da özel sektörün bileşimi olarak değil, alternatifi olarak görürler.

İlişki ağı tipi yönetişimin bir başka biçimi, şirket işbirliklerinde görülmektedir. Bu ilişki ağı vasıtasıyla, iş temelli gevşek birlikler kurulabilmektedir; bu ilişki biçimine genellikle küçük firmalar arasında rastlanır. Burada, ilişki ağları, büyüklerle rekabet şansı olmayan küçük firmaların rekabetçi ve kaotik piyasa karşısında varlıklarını sürdürebilmeleri için kaynak sorunlarını gidermek amacıyla aralarında giriştikleri bir ilişki türüdür.[278]

* * * *

Buraya kadar, yönetişim kavramı, içerden bir çözümlemeye tabi tutuldu. Yönetişimin; çeşitli anlamları, betimleyici sınırlarda kalma pahasına, mümkün olduğunca ayrıntılı bir biçimde araştırıldı. Düzenleyici işlevlerle kendileri de yeniden yapılanan uluslararası kuruluşların konu hakkındaki kavramsal ve eylemsel katkılarının izi sürüldü. Kavramsal önerme, öngörü ve siyasa önerilerinin içiçe geçtiği kimi kuramsallaştırma girişimlerine yer verildi. Bu incelemede, uluslararası kuruluşların yönetişim yaklaşımları arasında, farklılıklardan çok benzerliklerin ön plana geçtiği görülmüştür. Kurumlar arasında küresel piyasalara yön verme rekabeti, esasen, yeni düzenleyici kurumlar inşa etme ve bunları merkezi kılabilme noktasında ortaya çıkmaktadır. Sosyal bilimlerin farklı disiplinleri açısından durum pek farklı değildir. Yeni kurumcu iktisadın belirleyici olduğu

---

[275] Rhodes, "The New Govenance…",:659.

[276] *Bkz*. Carroll, Barbara Wake ve Terrance Carrol (1999) "Civic Networks, Legitimacy and the policy process", *Governance*, Vol.12, No.1 (1-28).

[277] Kersbergen ve Waarden, " 'Governance' as a bridge between disciplines…", s.149.

[278] Kersbergen ve Waarden, " 'Governance' as a bridge between disciplines…", s.151. Buna Türkiye'de küçük ve orta ölçekli işletmelerin kurduğu birlikler örnek olarak gösterilebilir.

bir paradigma söz konusudur. İşletmeden, kamu yönetimine, siyaset biliminden sosyolojiye kadar birçok sosyal bilim disiplininde yönetişim modeli, piyasa mantığını ön plana koyan bir çerçevede geliştirilmektedir.

# İKİNCİ BÖLÜM

## KAVRAMSAL BİR ÇERÇEVE ÖNERİSİ: SERMAYENİN SİYASAL İKTİDARININ YOĞUNLAŞMA VE MERKEZİLEŞME EĞİLİMİ

Devlet ve toplum örgütlenmesi kadar gündelik yaşamı da derinden etkileyenb yeni yapı ve süreçleri anlatan ve yaygın biçimde kullanılan yönetişim kavramının, siyaset kuramı içindeki yeri nedir? Artık bu sorunun yanıtı aranmalıdır. Hemen belirtilmeli ki, burada çaba sarf edilecek ve denenecek şey, bir yönetişim kuramı olmayacaktır; aksine burada, yönetişim kavramının işaret ettiği ya da bu kavramla sembolize edilen yapı ve süreçlerin kuramsallaştırılmasına gayret edilecektir. Dolayısıyla, bu bölümdeki çabayı, belki de eleştirel bir yönetişim kuramı girişimi şeklinde adlandırmak mümkündür.

Yönetişim kavramının özünde neyi işaret ettiği sorusuna verilecek yanıt kısadır: Siyasal iktidar. O halde, bu bölümde girişilecek olan deneme, emek ve sermaye arasındaki güç ilişkilerini sermaye sınıfı lehine, toplumsal ilişkilerin bütün ölçeklerinde yeniden düzenleyen bir siyasal iktidar biçiminin kavramsallaştırılması olacaktır. Bu haliyle aşırı iddialı bulunabilir. Doğrudur; ancak, bunun sebebi, sermaye sınıfının dünya çapında giriştiği ve pervasızlık sınırlarına ulaşan aşırı iddialı bir siyasal iktidar projesini gündeme getirmesidir. Çıtayı sermaye sınıfı yükseltmiştir; burada, sadece sözü edilen yeni iktidar oluşumu, sınıf çözümlemesi temelinde kavramsallaştırılacaktır.

Yönetişim kavramı, siyaset bilimi alanyazınında esas olarak küreselleşme tartışmaları ekseninde ele alınmıştır. Yeni Kurumcu İktisatçıların katkıları ile konunun kısmen devlet teorisi tartışmaları bağlamında ele alınması da söz konusudur. Daha çok sivil toplum alanyazını içerisinde "merkezsiz toplum" ya da "iktidarın dağıtılması" çerçevesinde ele alınan yönetişim kavramı üzerine eleştirel çalışmaların azlığı dikkat çekicidir. Az sayıdaki bu çalışmalar da, genellikle DB, IMF vb. uluslararası kurumların yönetişim politikalarını temel alarak, yönetişimin emperyalist niteliğine işaret etmektedir.

Yönetişim, devlet aygıtının ve toplumsal yaşamın tüm alanlarını, piyasa ilişkileri

esasına göre örgütlemeyi amaçlar. Serbest piyasanın "rekabet ve tercih" ilkelerini temel alan model, liberal tezlerini yeni bir söylem ve retorikle zenginleştirmiştir. Bu retorik, yöneten-yönetilen ilişkileri yerine birlikte yönetmekten, devlet-toplum ikiliğini kaldırmaktan, hiyerarşik değil heterarşik (eşitlerarası ilişki) esaslara göre örgütlenmekten söz eder. Söz edilen bu kavramlar, piyasa ilişkilerinden türetilmiş ve piyasaya gönderme yapan kavramlardır. Liberalizmin genel kabullerinden biri, piyasanın özgürleştirici olduğudur; piyasa, tercihler ve olanaklar alanıdır ve aktörler, önlerinde uzanan olanaklar arasından rasyonel tercihlerde bulunur. Piyasanın özgürleştirici olduğu savı, yönetişimin de temelinde yatmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, devletin de bir piyasa aktörü gibi yapılandırılması için gerekli fikri temeli hazırlar.

Neoliberalizmin 80'li yıllara damgasını vuran yeni-sağcı versiyonu, "negatif devlet" yaklaşımını geliştirmiş, devletin sadece *ne olmaması gerektiği* üzerinde durmuştur. Buna göre devlet, "obez", "asalak", "hantal" ve "baskıcı" bir aygıttan ibarettir; birey ve toplum üzerinde gölge etmesin yeter! Yeni-sağcı muhafazakarlığın devlet alerjisi, 80'li yılların sonlarında kısmen revizyondan geçmiş ve "piyasa dostu", "minimal" sıfatları ile bu kez devletin *nasıl davranması gerektiği* konu edilmiştir. Yönetişim yaklaşımını, neoliberal çizgi içindeki yeni bir aşama olarak görmek olasıdır. Zira, burada artık *devletin ne olması gerektiği* üzerinde durulmaktadır. Bu yanıyla yönetişimi, devlet teorisinin ontolojisine dönük bir müdahale şeklinde değerlendirmek, abartı olmayacaktır. Yönetişime göre, devlet bir "firma" gibi örgütlenmelidir; sadece piyasanın önünü açan ve ona destek olan bir aygıt olmaktan çıkıp, piyasadaki aktörlerle eşit ilişki kuran ve piyasanın kurallarıyla davranan bir aygıta dönüşmesi savunulmaktadır.

Yönetişim, kapitalist üretim ilişkileri bakımından tekelleşme eğiliminin ivme kazandığı bir döneme denk gelmektedir; fakat sermayenin ulusaşırı ölçekteki merkezileşme eğilimi, küçük ve orta ölçekli işletmeciliğin ulusal ve yerel ölçekteki teşviki ve kaotik gelişimi ile eş zamanlı olarak gerçekleşmektedir. Yönetişim modelinin, aynı zamanda bir şirket yönetim modeli olduğu da dikkate alındığında, sözü edilen iktidar modelinin, devlet ve piyasa alanını benzer ve hatta aynı esaslara göre biçimlendirmek gibi bir iradeyi ve iddiayı sahiplendiği söylenebilir. Bu aslında basit bir çıkarsama değildir; kanıtları için, bu çalışmanın ilk bölümünde yapılmaya çalışıldığı gibi, DB belgelerine bakılabilir.

Yönetişim modelinin devleti piyasa aktörü imiş gibi örgütlemesinin iki önemli sonucu bulunmaktadır. Birincisi devletin "firma" (ya da şirket) gibi örgütlenmesi, bir ülkenin

"kalkınma" politikasının bir firmanın büyüme stratejisinden farklı olmadığı anlamına gelecektir; bu durumda, tıpkı firmalarda olduğu gibi, devletin büyümesi de sadece cirosunu arttırmasıyla sınırlı olmayacaktır; aynı zamanda başka "firma" ya da "müteşebbis" devletlerle "birleşebileceği" sonucu da çıkacaktır. Mevcut uluslararası düzenin buna ne ölçüde uygun olduğu ayrı bir tartışma konusu olsa da, böyle bir sonuca ulaşmak hipotetik olarak mümkündür. Üstelik, sermayenin kozmopolit ve vatansız karakterinin kapitalist firma davranışlarına içkin olduğu düşünüldüğünde, hipotetik çıkarsamayı aklileştirmenin hiç de zor olmayacağı ileri sürülebilir.

İkincisi ise doğrudan doğruya devletin 'demokratik' niteliğiyle ilgilidir: Devlet örgütlenmesi, en kısa tanımıyla, iktidar ilişkisinin tanzimi ve artığın bölüşümü üzerine hüküm süren bir sınıflar mücadelesi alanıdır; bunu, toplumsallaşmış bir siyaset alanı şeklinde ifade etmek de mümkündür. Yönetişim modeli ise devleti bir firma gibi yeniden yapılandırarak, bölüşüm ilişkilerini 'siyasetten arındırmayı' amaçlamaktadır; bunun anlamı, devlet örgütlenmesinin sınıflar mücadelesinin etkilerine kapatılması, dolayısıyla da siyasetin toplumsal içeriğinin budanmasıdır. Devletin demokratik niteliğinin sorgulanmasını gerektiren bu sonuç, aynı zamanda bu tezin en temel iddiasını meydana getirmektedir.

Yönetişim, liberal demokrasinin krizine bir yanıttır; fakat, bu yanıt, iddiaların aksine demokrasi lehine verilmiş değildir.[279] Tam aksine, işçi sınıfını[280], toplumsal ve siyasal kapasite anlamında marjinalleştiren ve siyasal sistemin dışına iten bir iktidar biçimidir. Mülksüzlerin siyasal sistemin dışına itilmesi, demokrasi tarihi açısından bakıldığında demokrasinin geriletilmesinden başka bir anlam taşımaz.[281]

Konunun geniş içeriği ve bağlantılarının kapsamı gereği, burada yönetişim modelinin sadece devlet aygıtı için öngördüğü model ele alınacak, toplum örgütlenmeleri ve firmalar için önerilen modellerin kuramsal açıdan değerlendirilmesine ise gereksinim duyulduğu noktalarda başvurulacaktır.

---

[279] Demokrasi derken ideal bir tipten yola çıkmıyorum. Aksine, tarihsel olarak demokrasi düşüncesinin geldiği en üst noktayi temel alıyorum. Bu durumda, tek bir ideal demokrasi idealleştirmesinden yola çıkarak yönetişimin antidemokratik bir iktidar biçimi olduğunu iddia etmiş olmuyorum; tam olarak demokrasinin kendi tarihsel gelişimiyle eriştiği içeriğinden yola çıkarak, yönetişimin antidemokratik bir iktidar biçimi olduğunu iddia ediyorum.

[280] İşçi sınıfı kavramını en geniş tanımıyla; üretim araçlarının mülkiyetine sahip olmayan mülksüzlerin tamamını kapsayan bir kavram olarak alıyorum.

[281] İronik bir biçimde, yönetişim modeli "demokratikleşme" adı altında genelleşti; hem azgelişmiş ülkelerde hem de eski sosyalist ülkelerde, yönetişim demokratik açılımın biricik yolu olarak takdim edildi; özelleştirmeler, kamu yönetiminin piyasa kriterlerine göre yeniden düzenlenmesi, merkezi hükümetin yetkilerinin yerele aktarılması, sağlık ve eğitim gibi kamu hizmetlerinde hizmetin piyasalaştırılması gibi gelişmeler, demokratik yönetim biçimi olarak yönetişimin tamamlayıcı unsurları olarak sunuldu.

Konuya, yönetişimle ilgili üç temel sav ele alınarak başlanabilir: İlki vurgulanmıştı; "devletin firma gibi örgütlenmesi". Bu yaklaşım, özelleştirme siyasalarından devletin yeniden örgütlenmesi önerilerine kadar pek çok alanın tıpkı piyasa aktörleri gibi hareket etmesi gerektiğini vurgular. Burada kastedilen sadece devlet aygıtının kâr-zarar muhasebesine göre işlemesi ve kârın en çoklaştırılması arayışı değildir; amaçlanan şey, piyasanın; işleyişi, örgütlenmesi ve felsefesi ile devlet aygıtına yedirilmesidir. Yönetişim, bu düşüncenin en ince ve en ayrıntılandırılmış sonucudur. Bu yaklaşım, şu soruyu gündeme getirmektedir: Firma gibi devlet, demokratik bir devlet olabilir mi? Bu soru, genel olarak devlet bağlamında tartışılmayacaktır. Bu çalışmanın öncelikleri gereği, konu demokratik siyasal rejim bağlamıyla sınırlandırılacaktır.[282]

Yönetişim yaklaşımının masaya yatırılacak olan ikinci savı, yönetişim-kalkınma-demokrasi bağlantısıyla ilgidir. Birinci iddia ile bağlantılı olarak, yönetişim modeli, firma gibi yapılanan bir devlet ile kalkınma ve demokratikleşme arasında doğrusal ve pozitif bir ilişki kurmaktadır. Yönetişim; ortaya çıktığı andan itibaren DB tarafından bir kalkınma modeli olarak sunulmuş ve geliştirilmiştir. Bu modelin iktisadi varsayımları, "Asya Kaplanlarının" 90'ların başlarında elde ettikleri başarılara dayanmaktadır.

Nihayet son olarak, ekonominin siyasetten arındırılması gibi, yönetişim modelinin en önemli iddialarından biri üzerinde durulacaktır. Bilindiği gibi, yönetişim; ekonominin yönetiminde siyasetin yol açtığı olumsuzlukları gidererek, kalkınmanın önündeki en önemli engellerden birini ortadan kaldırmayı vaat etmektedir. İlk iki iddianın siyasal sonuçlarını da bünyesine dahil eden ve bir ucube olarak sunulan "popülist politikalar" söylemi ile meşrulaştırılan bu vaadin, gerçekte vaat ettiği şey, uluslararası işçi sınıfı hareketinin 150 yıllık kazanımlarının tasfiyesidir. Bunun gibi son derece ihtiraslı bir siyasal projenin, kendisini nasıl olup da son derece teknik, açık karşıtlıklardan sakınan, insanlığın evrensel değerleriyle uyumlu ve neredeyse apolitik bir dille ifade ettiği, şaşırtıcı ve hatta hayranlık verici bulunabilir. Konunun, eleştirel bir söylem çözümlemesini fazlasıyla hak ettiği söylenebilir. Ancak, yönetişimin dili ile ifade ederken bastırdığı ve çarpıttığı gerçeklik arasındaki

[282] Diğer devlet biçimlerinin firma gibi yönetilip yönetilemeyeceği sorusu ise yanıtlanmayı beklemektedir. Sorunun genel devlet teorisi bağlamında tartışılması gerektiğini düşünmekle birlikte, bu tezin sınırları liberal demokratik devlet teorisi çizildiği için, bu tartışmayı başka bir çalışmanın konusu olarak görüyorum. Dolayısıyla, tezde yürütülen tartışma ister istemez sadece liberal demokratik devletle sınırlı kalacaktır. Bununla birlikte, genel devlet teorisi bakımından sorunun tartışılması ve firma ile devlet arasındaki farklılıkların teorik olarak çözümlenmesi gerekliliği, özellikle siyaset bilimi açısından acil bir konudur. Zira, yönetişim yaklaşımının devlet teorisine müdahalesi, ontolojik yaklaşımla anlaşılabilecek bir müdahaledir; eleştirel yanıtın da aynı düzeyde geliştirilmesi zorunludur.

bağlantının deşifre edilmesi meselesinin, işçi sınıfı hareketinin günümüzdeki performansı ile ilgili bir mesele olduğu belirtilmelidir.

### *2.1. Yönetişimin Temel Savlarıyla Bir Hesaplaşma*

#### 2.1.1. Firma Olarak Devlet

Piyasa aktörü olarak firmalar, mal ve hizmet üretirken iki şeye dikkat ederler; hem hissedarların çıkarlarını, hem de mal ve hizmet üretimine devam ederek kendi varlıklarını korurlar. Firmalar, buna göre örgütlenir, idare edilir ve stratejilerini belirler. 1937 yılında Ronald Coase, kaleme aldığı *Firmanın Doğası* başlıklı makalesinde, üretim faktörlerinin alınıp satıldığı serbest bir piyasada, neden bir üretici birim olarak firmaya gereksinim olduğunu sorar. Coase, firmaların var oluşunun temelinde işlem maliyetlerinin yattığını, firmaların işlem maliyetlerini azalttığını söyler. Öyle ki, bir firma rekabetçi piyasa ortamında maliyetlerini azalttığı ölçüde başarı şansına sahip olacaktır. Firma bu durumda kendi varlığını sürdürmek için maliyetlerini azaltarak rekabet etmesi gereken bir kurum iken diğer yandan da bunu hissedarlarının çıkarlarını koruyarak gerçekleştirmek durumundadır. Coase'nin düşüncelerine dayanan İşlem Maliyetleri Teorisiyle, firma bir üretici birim ve aynı zamanda bir yönetim birimi olarak tanımlanmış, Yeni Kurumcu İktisat okulunda ise vurgu ikincisine doğru kaymıştır.

Yönetişimin teorik temelini oluşturan Yeni Kurumcu İktisat, bir kurum olarak 'devlet'in piyasa için önemini vurgulamakta; devletin işlem maliyetlerini azaltıcı etkisini ortaya koymaktadır. İşlem maliyetleri teorisi açısından devlet aygıtına atfedilen merkezi önem, Yeni Kurumcu İktisat Okulunun ünlü temsilcileri tarafından geliştirilmiştir. Bu noktada şu soru sorulabilir; Yeni Kurumcu İktisat Okulu, 'firma' dışında neden 'devlet'i de işlem maliyetlerinin konusu haline getirmiştir? Bu sorunun yanıtlarında biri mülkiyet haklarının korunmasıyla ilgilidir. Mülkiyet haklarının uygulanması kıt kaynakların kullanımında, mülksüzlerin dışlanmasını gerektirir. Ancak, mülksüzlerin dışlanmasını gerektiren mülkiyet sistemi, otomatik olarak ve maliyetsiz bir biçimde işlemez; mülksüzleri dışlamanın da bir maliyeti vardır. Bu koşullarda, mülkiyet haklarının tanımlanması ve korunması konusunda temel yükümlülük kamu iktidarına, yani devlete aittir. Mülkiyet hakları, Weber'in resmi şiddet tekeli olarak gördüğü devletin yaptırım gücü sayesinde güven altında olabilir. Devletin, sözleşme gereklerini yerine getirmek için taraflara gerekli baskıyı uygulama gücüne sahip

olduğu yerlerde işlem maliyetleri düşeceği için, iktisadi faaliyetler hız kazanacak ve artacaktır. Mülkiyet haklarının korunması sadece yasal sınırlamalarla olmaz, aynı zamanda buna uygun değerler sistemi ile meşrulaştırılmaya ihtiyaç duyar. Devletin kerameti, mülkiyet haklarının korunması noktasında baskıcı yanının yanı sıra meşruiyet sağlayıcı bir yanının da olmasıyla ilgilidir.

Devletin hem üretici hem de düzenleyici bir aktör olarak piyasadaki varlığının, bilgi akışını ve kaynak tahsisini çarpıttığı, bunun ise bir yönetim birimi olarak firmanın kendi varlığını sürdürme ve hissedar çıkarlarını koruma amaçlarına darbe indirdiği ileri sürülmektedir. Buna çare olarak devletin de tıpkı bir firma gibi örgütlenmesi ve piyasa aktörleri ile "eşit" bir statüde bulunması önerilmektedir. Yönetişim, bu önerinin kavramsal terimlerle ifadesinden başka bir şey değildir.

Demokratik bir devletin bir firma gibi örgütlenmesi mümkün müdür? Mümkünse bile demokrasi teorisi açısından bunun anlamı nedir? Birinci sorunun yanıtı çok daha kapsamlı bir tartışmayı gerektirir; ancak bu çalışmanın tezi bakımından ikinci soru daha önemlidir; burada da ikinci sorunun izi sürülecektir.

Demokrasi açısından firma gibi örgütlenmiş bir devletin ne anlama geldiğini görebilmenin bir yolu 'sahiplik' kavramından geçmektedir. Sahiplik; bir firmanın sahip ya da sahipleri ile demokratik bir devletin sahip ya da sahipleri arasındaki farkı gösterebilir. Firma; hisselerini satışa sunsa bile, firmanın sermayesi belli hissedarların elindedir. Oysa, demokratik devletin, demokratik niteliği gereği teorik olarak imtiyazlı hak sahipleri bulunmaz. Firma yönetimi Bertrand Russell'ın belirttiği gibi doğası gereği oligarşik bir yapılanmaya işaret ederken, demokratik devlet bunun tam zıddını ifade eder.[283]

Günümüzde büyük firmalar her ne kadar profesyoneller tarafından yönetiliyor olsalar da, -ki bunlara kurul tipi yönetim ya da şirket yönetişimi adı verilmektedir- bu profesyonellerin en azından iki amacı bulunduğunu tespit etmek mümkündür: Birincisi firmanın pay sahiplerinin kârını arttırmak, ikincisi ise mal ve hizmet üretmeye devam etmektir.[284] Firma yönetiminin oligarşik yapıda olması, şirket yönetiminin sadece sermaye ya da pay sahibi olmayanlara kapalı olmasıyla ilgili değildir; yönetim kademesinin alt kademeleri atayabilmesiyle de ilgilidir. Böylece firma, yönetim kurulları aracılığıyla kendi

[283] Russell, Bertrand (2002) *İktidar,* Çev. Mete Ergin, İstanbul: Cem Yay.s.184

[284] Profesyonellerin kendi çıkarlarını koruduğu ve kârlarını arttırmaya çalıştığı ileri sürülerek bu düşünceye karşı çıkılabilir; fakat bu karşı çıkış, benim düşüncemi yanlışlamaz. Çünkü, profesyoneller pay sahiplerinin kârını arttırmadığı sürece kendi çıkarlarını da bir noktadan sonra koruyamaz.

kendini sürdürebilen bir kurum vasfına kavuşur.[285] Russell'ın dikkat çektiği firmanın oligarşik doğası hususu günümüzü anlamak bakımından son derece önemlidir. Elbette, 1930'ların dünyası ile günümüz arasında farklılıklar vardır; örneğin Russell'ın sözünü ettiği oligarşik yapılanma kendi döneminin sadece birkaç büyük şirketinde görülen bir özellik iken günümüzde bunlar, 'kurullarla yönetim' ya da 'şirket yönetişimi' başlığı ile başat firma modeli olarak son derece yaygınlaşmıştır.

Bu noktada, demokrasi ile oligarşi arasındaki farkı yeniden hatırlatmanın, firma *olarak* devlet önerisinin siyasal çağrışımlarını açığa çıkarmada yararlı olacağı düşünülmektedir. Demokrasi[286] ile oligarşi arasındaki farkı, siyasal düşüncenin köklerine inerek tartışmak anlamlı olabilir: Aristo demokrasiyi 'çoğunlukta olan–özgür doğan ve yoksul olanın, hükümeti kontrol etmesi'; oligarşiyi ise 'azınlıkta olan-zengin ve ayrıcalıklı doğanın, hükümeti kontrol etmesi' olarak tanımlar.[287] Bu tanımlardaki temel toplumsal ölçüt, yoksul çoğunluk ile doğuştan ayrıcalıklara sahip zengin azınlıktır. Bu kriterler, nicel kriterlerden (yönetenlerin sayısını dikkate alarak yapılan ayrımlardan) çok daha fazla şey ifade etmektedir. Aristoteles demokrasi ve oligarşi arasındaki gerçek farkın yoksulluk ile zenginlik arasındaki fark olduğunu vurgularken[288] Pericles, Aristoteles gibi demokrasiyi yoksulların yönetimi olarak görmez. Ama onun tanımı yoksulu da içeren çoğunluğun yönetimidir. Bu tanım, tam da siyasal toplumun yoksulu içermesi nedeniyle, demokrasinin tanımıdır.[289]

'Sahiplik'le ilgili olarak başvurulacak bir başka nokta mülkiyet yapısıdır. Bir firmanın hisselerinin büyük bölümü halka açılsa veya şirketin yönetimi tümüyle profesyonellerin elinde bulunsa da, bu durum şirket sermayesinin sahiplerini değiştirmez; şirketin sermayesi ve son kertede şirketin kontrolü sahibindedir. Buna karşın, demokratik bir devlette, siyasal iktidarın kaynağı halktır; kamuya ait olan her şeyin mülkiyeti de halka aittir. Fakat devlet mülkiyetinin sahipliği ile kontrolü arasında fark vardır; teorik olarak devlet mülkü, yurttaşların ortaklaşa paylaştıkları varlıkları ifade etmekteyse de, temsili demokrasilerde bu varlıkların kontrolü temsilciler eliyle sağlanır. Ortaklaşa paylaşılan varlıkların (kamu

[285] Russell, *İktidar* adlı kitabını yazdığı yıllarda basılan Berle ve Means'in *Modern Şirket ve Özel Mülkiyet* başlıklı bir kitabından söz etmektedir. Kitabın yazarları, şirketin oligarşik yapısına benzer bir yapının bir başka kurumda daha olduğundan söz ederler: "Bu satırlar yazarının başka herhangi bir yerde bulabildiği, bu koşullara en yakın yöntem, Katolik Kilisesine hükmeden örgütün yöntemidir. Papa, Kardinalleri seçer, Kardinaller Kurulu da karşılık olarak, Papanın yerine geçecek olanı seçer" (*aktaran,* Russell, *İktidar*, s.185).

[286] Demokrasi sözcüğünün Türkçe karşılığını eski dilde bulabiliriz. Demokrasi, Osmanlıca olarak '**hükümet-i âmme'** ya da **'hükümet-i avâm'** olarak ifade edilir. Bu ifade, demokrasinin artık unutulmaya yüz tutan temel özelliğini vurgulaması bakımından önemlidir. Ferit Develioğlu, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat.*

[287] Aristo'dan *aktaran* Wood, Ellen Meiksins (2003) *Kapitalizm Demokrasiye Karşı,* Çev. Şahin Artan, İstanbul: İletişim, s.260.

[288] Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s.260-1.

varlıklarının) çapının ne olacağı ve bu varlıklarla birlikte yaratılan artığın nasıl kullanılacağı konuları, siyasal mücadelenin öncelikli konularıdır. Bu nedenle, kamu mallarının kontrolünü elinde bulunduranların bu mallarla ilgili her tasarrufu; kamulaştırma, özelleştirme ve kiralama gibi her eylemi, aynı zamanda siyasal bir eylem olarak değerlendirilmelidir.

Kamu mallarının kontrolü, demokratik sistemlerde siyasal iktidarın genel oyla ve seçimle belirlenmesi sonucunda gerçekleşir; iktidara gelen partinin icraatından dolayı halka karşı sorumlukları söz konusudur, halka karşı sorumluluk ilkesi, iktidarın çeperini belirler.[290] Ancak, 1980'lerin yeni-sağcı dalgasıyla birlikte, devletin sırtında bir kambur olarak takdim edilen kamuya ait varlıklar, neoklasik iktisatçıların sunduğu kuramsal dayanaklarla, yolsuzlukların biricik kaynağı olarak damgalanmıştır. Yolsuzlukların en fazla gözlendiği 1990'lı yılların, aynı zamanda, özelleştirmelerin de hız kazandığı yıllar olması, bu savların ne denli temelsiz olduğunu ortaya koymuştur.

Firmanın yönetiminin ya da örgütlenmesinin, demokratik ilkelerle doğrudan bir bağlantısı söz konusu değildir; yukarıda firmanın varoluşu için gerekli olan ilkeler belirtilirken, bunların arasında demokrasi ile ilgili ilkelerin yer almadığı açıktır.[291] O halde, demokratik bir rejimde kamu idaresinin firma gibi örgütlenmesi ne anlama gelir? Bu soruya şöyle yanıt verilebilir: Kamu idaresinin kontrolünün tıpkı bir firma gibi profesyonellere devredilmesi ve firmada olduğu gibi, yöneticilerin de kendilerini belirleyecek olanları

---

[289] Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s.263.

[290] Demokratik siyasal rejimlerde siyasal iktidarı elde edenlerin, "kamu yararı"nı çoğu zaman hedeflemedikleri, o toplumdaki sermaye sınıfının genel çıkarını korudukları, "kamu yararı"nın çoğu zaman yapmacık bir söylemden ibaret olduğu gerçeğinden hareketle, devletin bir firma gibi yönetilmesinin özde bir değişiklik yaratmayacağı; hatta bürokratik yapının kırılması sayesinde daha demokratik bir açılımın bile sağlanabileceği düşünülebilir. Bir de son yıllarda iş dünyasında yaygınlaşan "sosyal sorumluluk" nosyonu eklendiğinde yukarıdaki yaklaşım daha bile güçlenmiş gibi görünebilir. İlk haliyle "solcu", sosyal sorumluluk boyutuyla da 'sivil toplumcu' olarak nitelenebilecek bu tezler, sadece yönetişimin siyasal içeriğinin nasıl kavranamadığına örnek oluşturabilir. Benzer sonuçlar doğuran *şeyler*, benzer olmayabilirler; temsili demokrasilerde kamu yararı adına sermaye sınıfının çıkarlarının gözetilmesi meselesi sınıflar mücadelesinin olası sonuçlarından biri iken, yönetişim tipi iktidar biçiminde, söz konusu olan sınıflar mücadelesinin sonuçlarından yalıtılan bir iktidar alanıdır. Çokuluslu şirket bünyesinde geliştirilen "sosyal sorumluluk" projelerine gelince, eşsiz sezgisi ile Russell'ın daha 1930'larda belirttiği gibi mesele şudur : "Ne var ki, demokrasinin ve sosyalist eleştirinin bir araya gelen etkileri altında, birçok büyük endüstri kaptanları, siyasal aldatıcılık sanatını elde etmişler ve servet yaparken göz önünde tuttukları biricik amacın kamu yararı olduğu yalanını kıvırmayı öğrenmişlerdir" (Russell, *İktidar*, s.186).

[291] "Örgütlerin, çağdaş teknolojinin bir sonucu olarak, nasıl büyümek, birleşmek ve alanlarını genişletmek eğilimini aldıklarını görmüş bulunuyoruz; bunun kaçınılmaz bir sonucu olarak da siyasal Devlet, ya iktisadi işlevleri gittikçe daha çok üzerine almak ya da karşı konulmayacak veya kontrol edilmeyecek kadar iktidar kazanmış olan özel girişimler lehine, kendi iktidarından kısmen vazgeçmek zorunda kalır. Eğer Devlet bu gibi girişimlere karşı bir üstünlük sağlayamazsa, onların kuklası haline gelir, onlar da gerçek Devlet haline. Çağdaş teknolojinin bulunduğu yerde, şu ya da bu biçimde, iktisadi ve siyasal iktidarın birleşmesi zorunludur. Birleşme yolundaki bu hareketin, Marx'ın bir kehanet gibi önceden gördüğü gelişmeye bağladığı, karşı konulmaz bir kişilik dışı karakteri vardır" (Russell, *İktidar*, s.269).

seçmesi. Demokratik olmayan bir devlet ile firma arasındaki ilişkiler, burada yaptığımız tartışmanın dışındadır.[292]

Russell'dan yola çıkarak, devletin şirket gibi örgütlenmesi olgusu, bize, yönetişim modelindeki devlet ve demokratik devlet arasındaki farkı göstermektedir. Bu fark, yönetişim modeline uygun olarak yeniden yapılanan devletin, piyasa kurallarını ve şirket örgütlenmesini temel aldığı sürece, oligarşik bir yapıya sahip olacağına ilişkindir. Siyasal düşünce tarihi içinde tüm devlet ve demokrasi kuramları, devletin kökeni, siyasal iktidarın kaynağı ve sınırlandırılması konularıyla uğraşmıştır. Oysa, yönetişim yaklaşımı, iktidarın kaynağı sorusunu sormaksızın yöneten ve yönetilenin eşit olacağı bir model önerisi sunmaktadır. İktidarın kaynağı sorusu ise, demokrasi kuramı açısından konunun özüdür.

Bu noktada, piyasa aktörü olarak kapitalist firmaya haksızlık yapıldığı öne sürülebilir; iş ve organizasyon alanyazını içindeki hakim eğilim gereği, firmaların; insan kaynakları yönetimi ve kalite çemberleri gibi çağdaş yöntemlerle yöneten-yönetilen ayrımını ortadan kaldırdığı ve çalışanların iş süreçlerine katılımlarını sağladığı ileri sürülebilir. Bu modellerin püf noktası da benzerdir; bu modeller çalışanları kendi bağımsız/özerk örgütleri aracılığı ile iş süreçlerine dahil etmez; bu iş örgütlenmesi modellerinin yaygınlaşması ile sendikacılık hareketinin gerilemesi arasındaki koşutluk bu açıdan son derece anlamlıdır. Firma sahipleri ya da yönetimi ile çalışanlar arasındaki iktidar ilişkisi¸ çalışanların kendi örgütlerinden yoksun oldukları durumlarda Russell'ın deyimiyle bir 'yalın iktidar' ilişkisidir.

"Şirket gibi yönetme"nin günümüzdeki karşılığı ve hangi yapıları dönüştürdüğü izleyen sayfalarda ele alınacaktır; şimdilik iki noktanın vurgulanması ile yetinilebilir:

[292] Russell, devlet mülkiyetinde bulunan malların, mülkiyetinin kamuda olmasına rağmen, kontrolünün memurlarda olduğuna dikkat çeker; mülkiyetin değil kontrolün kimin elinde olduğunun önemli olduğunu söyler; ancak hükümet demokratik olmaz ve kamuoyu karşısında sorumluluk taşımazsa, o zaman şirket yönetiminden farkı kalmayacağını belirtir: Elbette Russell kendi tarihsel dönemine bakarak, devlet yönetimindeki aksaklıkları yöneticilerin davranışlarından hareketle çözümlemektedir. Bugün durum çok daha açıktır; bugün söz konusu olan devletin şirket *yöneticileri* ile değil *şirket gibi* yönetilmesidir. Russell'dan da esinlenerek, bu yönelişin, hem iktisadi hem de siyasal iktidarın şirketlerin yani sermayenin eline geçmesi eğilimi olduğunu söyleyebiliriz. Devletin *şirket gibi* yönetilmesi olgusu, sadece şirket yöneticileri ile ilgili bir konu değildir. Tam da bu noktada, yönetişimin antidemokratik doğası ortaya çıkmaktadır. Çünkü şirket doğası gereği oligarşik bir yapıdır; firmayı yönetenler yani iktisadi kontrolü elinde bulunduranlar direktörler olsa bile, firmanın mülkiyeti bir ya da birkaç kişinin elindedir ve bunların, mülkiyetlerindeki firma için halka ya kamuya hesapverme sorumlulukları bulunmaz¸ halk tarafından denetlenmeleri de söz konusu değildir. Oysa demokratik devlet, en genel anlamda çoğunluğun yönetimi anlamında bile, meşruiyetini halktan alır ve halka karşı sorumlu olduğu için demokratik niteliğini kazanır. Devletin firma gibi yönetilmesi ('as a firm') yaklaşımı¸ doğası gereği oligarşik bir yaklaşımdır. Russel yaşadığı dönemde çözümü şöyle bulur: "Bundan dolayı iktidarın yola getirilmesi için büyük çapta endüstri ve sermayenin kamu mülkiyetine geçmesi her ne kadar **zorunlu** koşul ise de **yeter** koşul olmaktan çok uzaktır. Bu koşul, daha mükemmel ve memur zümresi tiranlığına karşı daha güvenlik altına alınmış bir demokrasi ile gelmiş geçmiş bütün siyasal demokrasilerdekinden daha bilinçli bir biçimde propaganda özgürlüğünün sağlanmasıyla tamamlanmak zorundadır." *( vurgu orijinal* ) Russell, *İktidar*, s.273.

Birincisi, firma ile demokratik devlet arasındaki fark, işlemsel değil varoluşsal bir farktır; firma, doğası gereği oligarşik iken devletin 'demokratik' niteliği, sınıflar mücadelesinin sonuçlarına göre farklılık arz edebilir. İkincisi, firmada yönetici-yönetilen ilişkisinin, çalışanların kendi örgütlerine sahip olmadıkları durumlarda yalın bir iktidar ilişkisi olduğu gerçeğidir; oysa demokratik rejimde yöneten-yönetilen ilişkisi, yurttaş-devlet ilişkisidir ve siyasal iktidarın sınırlanması ilkesine dayanır.

### 2.1.2. Yönetişim ve İktisadi Kalkınma

Bir kalkınma modeli olarak yönetişim, piyasa ilişkilerinin tüm toplumsal ilişkilere yedirilmesini önerir. Bu nedenle, 1990'lı yıllar boyunca DB gibi kredi veren uluslararası kuruluşlar yönetişim kapsamında, piyasanın önünü açacak düzenlemeleri zorunlu kılmışlardır. Yönetişim modeli, iktisadi kalkınma ile yönetişimin ilkelerine göre düzenlenen bir yönetim yapısını ilişkilendirmektedir. Bu bağlantı pek çok açıdan sorunludur. Dünya bankası, 1989 yılında bir Afrika ülkesi için yaptığı tahlilde, bu ülkelerde kalkınamamanın temel nedeninin, kaynak yetersizliği değil iktidar tarzı olduğunu ileri sürmüş ve buna da 'yönetişim krizi' adını vermişti. Dünya Bankası, böylece, kalkınma ve siyasal iktidar tarzı arasında doğrudan bir nedensellik ilişkisi kurmuştur.[293] Bu görüşü temel alan bir çalışmada, karşılaştırmalı olarak bazı ülkelerin neden zengin ve bazı ülkelerin neden yoksul olduğu, yönetişime bağlı olarak tahlil edilmiştir. Herbert Werlin'in yaptığı çözümleye göre, karşılaştırılan ülkelerden (Hollanda ile Gana; Singapur ile Jamaica; Nijerya ile Japonya; İspanya ile Meksika) zengin olanları, bu zenginliklerini doğal kaynaklarına değil iktidar biçimlerine borçludur. Singapur ile Jamaika karşılaştırması, bu yaklaşımın içeriği konusuna ilginç bir örnek teşkil edebilir: Werlin'e göre, 1960'ta Büyük Britanya'dan bağımsızlığını kazanan Jamaika dünyanın boksit ve alüminyum kaynağı açısından en zengin ülkesidir; buna karşılık Singapur zengin doğal kaynaklar yoksunudur; ancak bugün Singapur'da kişi başına gelir 30.000 dolar iken Jamaika'da 2,500 dolar kadardır. Singapur'un hâlâ tek parti yönetimi[294] altında yönetiliyor

[293] Dünya Bankası akademisyenlerinden Herbert Werlin açısından konu son derece açıktır: "Benim açımdan zengin ile yoksul ülkeler arasındaki uçurumun birincil nedeninin, kaynak yetersizliğinden ziyade yönetişim yetersizliği olduğu son derece açıktır". Werlin, yoksul ülkeler için "siyasal bakımdan illetli" sıfatını kullanır; yoksul ülkelerin temel sorunu siyasal yönetimlerinin kötü olmasıdır: "Uygun olmayan siyasalar, güçsüz bürokrasi, yetersiz gözetim, hukukun geçersizliği, düzenlemelerin yetersizliği ve de iktidar alanının bağımsız olmaması" sözünü ettiği illetin göstergeleridir. Werlin'in yoksul ve zengin ülkeleri karşılaştırdığı çalışma için *bkz.*: "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance" *Puiblic Administration Review*, Vol.63, No.3 (2003), s:330.

[294] Singapur'da ülkenin bağımsızlığını elde ettiği 1965'ten bu yana tek parti egemenliği sürmektedir. Sosyalist hareketin tamamen etksizleştirildiği, sendikacılık hareketinin bastırıldığı ideal yönetişim örneği için *bkz*. Leftwich, Adrian (1998) "Forms of the Democratic Developmental State" Mark Robinson ve Gordon White (eds), *The Democatic Developmental State.*

olması ise Werlin için 'yumuşak otoriter yönetişim formlarının' (tek parti yönetimlerini kastediyor) 'liberal demokrasiye karşı kesinlikle tercih edilmesi' gerektiğinin bir göstergesidir. Çünkü, kalkınma söz konusu olduğunda, "bir ülkenin gereksinimi demokrasiden çok disiplindir".[295] 1997 Asya Krizinde, Singapur parlamentosunun, ekonomisinin rekabetçi kapasitesini koruyabilmek için ücretleri yüzde 20 oranında düşmesine izin vermesi, aynı yazar tarafından, bu ülkenin 'özcü demokrasiden hoşlanıyor' olması ile açıklanmaktadır.[296] Buna karşılık Jamaika'nın gelişimi farklı bir siyasal iktidar modeline işaret etmektedir. Jamaika bağımsızlığını elde ettiğinden beri iki partili sistemle yönetilen bir ülkedir (Halkın Ulusal Partisi ve Jamaika İşçi Partisi). Werlin, Jamaika'nın demokratik siyasal sistemi nedeniyle, otoriter Singapur'dan daha yoksul kaldığını ileri sürer. Singapur ile Jamaika karşılaştırması, yönetişim ile kalkınma arasındaki ilişkinin siyasal sonuçları bakımından demokrasiden ziyade disiplin önerildiğini göstermektedir.

DB, iyi yönetişimi 1990'ların başlarında bir kalkınma yaklaşımı olarak ortaya attığında, kavramı daha çok idare ve işletme terimi gibi yorumlamaktaydı. Nitekim, DB ve IMF o zamana kadar kendi kriterlerine göre 'kötü yönetilen' hükümetleri ve otoriter rejimleri de desteklemişlerdi.[297] Birdenbire sadece 'iyi' hükümetlere destek vermeye başlamaları farklı yanıtlara açık bir konu. Bu yanıtlardan biri kuşkusuz, 1980'lerde uygulanan ve başarısızlıkla sonuçlanan uyarlama programları ile yakından ilgilidir. Yapısal uyarlama programlarında yaşanan başarısızlık ve düşük büyüme oranları, neoliberal kalkınmacı yaklaşım tarafından doğrudan otoriter kurallar veya eksik ve zayıf demokratik pratikler gibi siyasal faktörlere bağlanmıştı.[298]

"İyi yönetişimin" sadece arzu edilen değil, tüm toplumların kalkınmasında yerleştirilmesi gereken zorunlu bir model olduğu savı ileri sürülmektedir. Bu model kapsamında, insan haklarını koruyan, rekabetçi, yolsuzluğu önleyen, hesapverebilir bir kamu idaresi önerilmektedir. Rekabetçi piyasa ekonomisi ile bu yeni yönetişim unsurlarının tüm

[295] Werlin, Herbert H (2003) "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", s.335.
[296] Werlin ( 2003) "Poor...", , s.336 vd.
[297] Leftwich, Dünya Bankası'nın aslında Küba, Şili, Nikaragua gibi ülkelere verdiği kredileri kısmasına rağmen, Arjantin, Pinochet Şili'si, İran, Güney Kore gibi ülkelere her tür desteği sağladığını belirledikten sonra, Batılı ülkelerin birdenbire neden demokrasi ve demokratik siyasetle ilgilenmeye başladıklarını sorar. Leftwich'e göre bunun nedeni: Batı'da neoliberalizmin yeniden dirilmesi, resmi komünist rejimin yıkılması, ve pro-demokrasi hareketinin tüm dünyaya yayılmış olmasıdır. *Bkz*, Leftwich (1993) "Governance, Democracy and Development in the Third World" *Third World Quaterly*, Vol.14, No.3.
[298] *Bkz*. Leftwich (1993) "Governance...", ; Peker, Ayşe Tatar (1996) "Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden 'İyi Yönetme' Söylemine", *Toplum ve Bilim*, 69Bahar.

insanlığa barışçıl ve bayındır bir dünya getireceği iddia edilmektedir.[299] Adrian Leftwich'in vurguladığı gibi, bu düşünceler yeni ve orijinal olmayıp 1960'lardaki modernleşme teorisinin yankısıdır; 1960'larda da Batı ekonomisi ve siyasal liberalizm 'kendiliğinden iyi toplum' anlamına gelmekteydi.[300] Yeni olan şey ise, demokrasinin kalkınmanın zorunlu ve öncelikli bir koşulu halinde sunulmaya başlanmasıdır.

Demokratik siyasal rejim aracılığıyla yönetişim ve kalkınma arasında doğrusal ve pozitif bir ilişki olduğu düşüncesi, 2000'li yılların başında sadece DB ve IMF'nin değil OECD, BM gibi uluslararası kuruluşların da savunduğu bir görüştür. Bu görüşü, ilk kez, 1959 yılında, demokratik yönetim ile iktisadi kalkınma arasında yüksek düzeyde bir korelasyon olduğunu söyleyerek Lipset ileri sürmüştü; bugün ise aynı yaklaşım, yönetişim, demokrasi ve iktisadi kalkınma arasındaki korelasyon biçiminde hâlâ devam etmektedir.[301] Lipset'in düşüncesini paylaşmayanların başında Adam Przeworski gelir. Przeworski'nin çok yakın bir tarihte yaptığı çalışmada, 1950'den 1999'a kadar olan dönemi ekonomik kalkınma ve demokrasi arasındaki ilişkiye odaklanarak, 135 ülke verileriyle incelemektedir.

Aslında, demokrasi ile iktisadi kalkınma arasındaki ilişkinin bazen tam tersi de savunulmuştur, otoriter rejimlerin ekonomik kalkınmayı daha iyi sağlayabileceği ileri sürülmüş hatta bu iddianın ispatı için istatistiklere başvurulmuştur.[302] Yönetişim konusunda önümüzde duran soruların yanıtlanması bakımından bu ilişkiyi biraz daha açmak gerekecektir. Sözü edilen ilişkinin, burada ele alınandan çok daha geniş bir bağlama işaret ettiği bilinmektedir. Çünkü, kalkınma; sadece kişi başına düşen GSMH ile ölçülen bir değeri değil, üretici güçlerin geliştirilmesi gibi bir alanın konusudur ve ampirik bir çalışmada üretici güçlerin gelişmişlik düzeylerinin göstergelerini tayin etmek zahmetli bir uğraş olsa gerektir.

---

[299] Bu düşünceler, altmışlı yıllarda modernleşme teorisiyle işlenmişti; Batının ekonomik ve siyasal liberalizmi "kendiliğinden" iyi toplumu temsil ediyordu.

[300] Leftwich, 1993'te yayımladığı bir makalesinde, kalkınma ile demokrasi arasında, her zaman eşitlik, özgürlük gibi ilkeler açısından içsel bir gerilim ya da çelişki olduğunu; oysa yeni kalkınma yaklaşımında demokrasi için herhangi bir koşulun varsayılmasına gerek olmadığını belirtmektedir. Leftwich'e göre, yeni kalkınma yaklaşımı ile iktisadi büyüme mümkün değildir; buna karşılık ya askeri darbelerle ya da başka biçimlerde yürütme daha da güçlenecektir. Kısacası, Leftwich'e göre, önümüzdeki günler "demokratik birleşme dönemi"ni değil "demokratik yokoluşlar" dönemi getirecektir. *Bkz.* Leftwich (1993) "Governance, Democracy and Development in the Third World".

[301] Lipset gibi düşünenlerden biri de Robert Kaplan'dır; bir toplumun demokrasi gelmeden önce bir takım koşulları yerine getirmesi gerektiğini savunan (örneğin istihdam, ekonomik istikrar ve iç barış gibi) Kaplan, ekonomik kalkınmanın, demokrasinin sürdürülebilir olma şansını artıracağını savunur. *Bkz*..Cheema, G. Shabbir ve Linda Maguire (2002) "Democracy, Governance and Development: A Conceptual Framework", *Fourth Global Forum on Reinventing Government - Citizens, Businesses and Governments: Partnerships for Development and Democracy*, Marrakech, Morocco, 11-13 December 2002.

[302] Son yıllarda yönetişimle ilgili çelişkili gelişmelerden biri demokrasi ile kalkınma arasında yaşanmaktadır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra kurulan Orta Asya ülkelerine, IMF ve DB'nca önerilen kalkınma yolu, "önce istikrar sonra demokrasi" şeklinde özetlenebilir; böylece kalkınmakta olan ülkelerde otoriter rejimlere yeşil ışık yakılmaktadır.

Bu zorluk nedeniyledir ki, Przeworski'nin 2000 tarihli çalışması, konu hakkında çok daha anlamlı sonuçlara bizi yönlendirmektedir. Bu çalışmasında Przeworski, siyasal rejimler ile kalkınma arasında bir ilişki kurulamayacağını savunur:

> "Uzun boylu argümanlara rağmen, siyasal rejimler yatırım oranlarını ve toplam geliri etkilemezler. *Fakat diktatörlük yönetiminde nüfus daha hızlı arttığı için, demokrasilerde kişi başına gelir daha hızlı artar*."(vurgu bana ait)[303]

Przeworski, demokrasi ile iktisadi kalkınma arasında kurulan doğrusal pozitif ilişkinin yanlış varsayımlara dayandığını söyler ve birkaç örnek verir: Bunlardan biri diktatörlük rejimiyle yönetilen Mali'dir. Mali'de, 1985 yılında kişi başına gelir, yüzde 5.35 oranında artmıştır. Przeworski'nin sorusu basittir; 1985 yılı büyüme oranı, demokrasi açısından bir fark yaratmış mıdır? Bu sorunun yanıtı, siyasal rejimin büyüme üzerine etkilerini incelerken bilmek istediğimiz şeyi gösterecektir. Fakat, Mali bir demokrasi değil diktatörlüktür. Öyle ise 1985 Mali'sine benzer bir demokrasi örneği bulmamız gerekir. Fakat yoksul ülkelerde, Mali gibi kişi başına geliri 532 dolar olan bir demokrasi bulmak o kadar kolay değildir. Demokrasi ile yönetilen Fransa örnek olarak ele alınacak olursa; 1985 yılı Fransa'sında kişi başına gelir 12.206 dolar, büyüme oranı ise yüzde 1.43'dür. Przeworski sorusunu tekrarlar: Fransa, demokrasi yüzünden mi yavaş büyümüştür? Soruyu yanıtlamak için bu sefer aynı dönemde Fransa'ya benzeyen bir diktatörlük bulmak lazımdır diyen Przeworski, ancak aynı zaman diliminde, aynı zenginliğe ve aynı koşullara sahip bir diktatörlüğe bakılarak bu soruya yanıt verilebileceğini belirtir.

Öyle ise neden demokrasi ile ekonomik kalkınma arasında doğrusal ve pozitif bir nedensellik ilişkisinde ısrar edilmektedir?[304] Przeworski'nin yanıtı, görüngülere dayalı kuramsal genellemelerin yaygın zaafını bir kez daha gözler önüne sermektedir: Yoksul ülkeler zengin ülkelere kıyasla genellikle yavaş büyümekte; yoksul ülkelerin çoğunda diktatörlük ya da baskı rejimleri varken, zengin ülkelerin çoğunda da demokrasi rejimi hüküm sürmektedir. Sonuç; demokrasiler yüksek büyüme, baskı rejimleri ise yoksulluk üretmektedir. Przeworski'ye göre bu geçersiz bir çıkarsamadır ve siyasal rejimlerle kalkınma arasındaki ilişki, bu rejimlerin hangi koşullar altında varolduklarıyla ilgilidir. Çalıştığı fakültede yöntembilim ve istatistik dersleri de veren Przeworski'nin temel amaçlarından biri, ülkelere

[303] Adam Przeworski (2002) "Democracy and Economic Growth", *Fourth UNDP Global Forum*; ve "Political Institutions and Economic Performance, 1950-1999".

[304] Przeworski demokrasinin prototipini Schumpeter'in demokratik siyaset anlayışına dayandırır: Buna göre, demokrasi, yöneticilerin özgür ve yarışmacı seçimlerle seçildiği siyasal bir rejimdir. Operasyonel olarak ise, seçimi kaybeden yöneticilerin bulundukları pozisyonları bıraktıkları bir siyasal rejim olarak tanımlanabilir. Böylece, "benim demokrasi tanımım Schumpeterci ya da 'seçimci'dir" diyen Przeworski diktatörlüğü de demokrasinin yadsınması olarak tanımlamaktadır.

ait veri setlerini, *neo*klasik iktisat yaklaşımı içinde fetişleştirilmiş haldeki matematiksel modeller yoluyla kullanan kıyaslamalı çalışmaların sınırlılıklarını göstermektir; ülkelere ait istatistiksel veriler, özgül tarihsel ve toplumsal koşulların birer *sonucu* iken, söz konusu modellerde bu göstergeler, tarihsel koşullardan olduğu kadar iktisadi ve toplumsal bağlamlarından da kopartılarak, açıklayıcı, kukla ve açıklanan değişkenler şeklindeki bir tasnife tabi tutulurlar, matematiksel bir modelin içine yerleştirildikten sonra istatistiksel tekniklerle genellemelere ulaşırlar.

Przeworski'nin sorguladığı bir diğer basmakalıp yargı ise siyasal rejimlerin ekonomik krizler karşısındaki direnciyle ilgilidir. Buna göre, demokrasiler ekonomik krizlere karşı kırılganken ve kolayca vazgeçilebilir olurken, diktatörlükler daha direngen bir rejim özelliği sergiler. Przeworski'ye göre ulaşılan sonuç yine yanlıştır; "çünkü biz bu farkı sadece demokrasilerin kötü ekonomik koşullarla karşılaştığında çöktüğü ve diktatörlüklere dönüştüğü için gözlemleriz."[305]

Przeworski'nin çalışması, görüngüsel önermelere dayalı matematiksel modellerle ulaşılan ve yönetişim yaklaşımına dayanak teşkil eden en önemli argümanı çürütmekteyse de, yönetişim modelinin savunucuları basmakalıp argümanları tekrarlamayı sürdürmektedir. Özellikle, kalkınma, yönetişim ve demokrasi arasındaki ilişkiye daha fazla vurgu yapan UNDP çizgisindeki araştırmacılar, iktisadi kalkınmanın insan gelişimi üzerindeki olumlu etkilerinden yola çıkarak dolaylı bir bağlantının kurulabileceğini ileri sürmektedirler[306]. Bu gruptakilere göre, demokratik yönetişimin ekonomik gelişmeyi sağlayıp sağlamadığı belli olmasa da, insani gelişimi kuvvetlendirdiği açıktır. UNDP uzmanları Preworski'yi, demokratik yönetişime sadece ekonomik büyümenin penceresinden bakmakla ve bu nedenle ağaca bakarken ormanı görememekle eleştirmektedirler.[307] Ne yazık ki UNDP araştırmacılarının bu eleştirileri çok da isabetli değildir; zira daha önceki bölümde işaret edildiği gibi, demokratik yönetişim kavramı esas olarak ekonomik kalkınmayı ele alır. Kaldı ki BM Milenyum Deklarasyonu demokratik yönetişime ekonomik kalkınma penceresinden

[305] Przeworski, Adam (2002) "Democracy and Economic Growth", *Fourth UNDP Global Forum*; ve "Political Institutions and Economic Performance, 1950-1999".

[306] *bkz.*.Cheema, G. Shabbir ve Linda Maguire (2002) "Democracy, Governance and Development: A Conceptual Framework", *Fourth Global Forum on Reinventing Government - Citizens, Businesses and Governments: Partnerships for Development and Democracy*, Marrakech, Morocco, 11-13 December 2002.

[307] Przeworski'nin ortaya koyduğu bu analize rağmen, başat olan görüş, Juan Linz ve Alfred Stepan tarafından geliştirilmiştir. Linz ve Stepan, güçlü bir demokrasi için 'etkin' devletin yanı sıra birbiriyle ilişkili beş koşulun da varolması gerektiğini savunurlar: Bunlar, serbest ve canlı sivil toplum, görece özerk ve geçerli siyasal toplum, vatandaş özgürlüklerini garantiye alan hukuk yönetimi ve demokratik hükümet tarafından kullanılabilecek işe yarar bir devlet bürokrasisi ve kurumsallaşmış ekonomik toplum. Demokrasi böylece, "devlet yönetişiminin bir biçimidir" .

bakmanın en açık belgesi niteliğindedir.[308] Bununla birlikte, iktisadi kalkınma, ya da ekonomik büyümenin, bir toplumda nasıl bölüşüldüğü, bölüşüm kararlarının nasıl alındığı dikkate hiç alınmamaktadır. Oysa, demokrasi ile iktisadi büyüme arasında bir ilişki aranacaksa, bu ancak bölüşüm ilişkileri vasıtasıyla bulunabilir.

Şimdiye kadar yönetişimin iki temel argümanı üzerinde duruldu ve bu argümanların demokrasi teorisi ve siyaset bilimi açısından geçersiz olduğu gösterilmeye çalışıldı. Yönetişimle ilgili ele alınması gereken üçüncü argüman, ilk iki tartışmanın sonuçlarını da içinde barındırır tarzda ekonomi - siyaset ayrımıyla ilgilidir.

### 2. 1.3. Ekonominin Siyasetten Arındırılması

Yönetişim modeli, siyasal alan ile ekonomik alan arasındaki ayrımı çok açık tarif etmemekle birlikte, "siyasal" olana negatif bir anlam yükler. Siyasete atfedilen olumsuzlukların başında da yolsuzluk, kayırmacılık, partizanlık vb. gelmektedir. Siyasete atfettiği olumsuzluklardan yola çıkarak, ekonomi yönetimini gölgeleyen olumsuz yapılardan biri olarak parlamento ve parti sistemini gördüğü söylenebilir.

Yönetişim, siyasal rejim dışındaki tüm yönetim alanlarını, teknik ve iktisadi bir alan olarak görür. Yönetişim, ekonomi ile siyaset arasındaki ayırımı kurumsallaştırmıştır. Ekonomiyi siyasetten arındırmanın belli başlı araçları, piyasanın ihtiyaçlarını birinci hedef olarak gören, yürütme, yasama ve yargı işlevleri ile donanmış 'özerk' ve 'bağımsız' kurumlar; parlamentonun denetleme yetkisinin denetleyici şirketlere bırakılması; kamu yönetimine şirket yönetim tekniklerinin uygulanması (toplam kalite yönetimi, performans denetimi), ticaret ilkelerine aykırı mevzuatın önceden ayıklanması (genellikle rekabet kurumu gibi mekanizmalarla gerçekleştirilir) vb.'dir.

Ekonominin siyasetin etki alanının dışına çıkartılmasına, ya da apolitikleştirilmiş bir ekonomik alan yaratılmasına ilk örnek merkez bankalarının özerkleştirilmesidir.[309] Bu süreç 1990'ların başında başlamış ve hızla yaygınlaşmıştır. Merkez bankalarının

[308] BM, demokrasiye, ekonomik kalkınma koşullarının izin verdiği ölçüde yer açmaktadır. Bu görüş, tüm çıplaklığıyla Milenyum Deklarasyonunda bulunmaktadır. Demokrasinin iyice budanmış ve ekonomik kalkınma koşullarına bağlanmış anlamı için *bkz.* BM (2000) *Milenyum Deklarasyonu*.

[309] Ekonominin siyasetten arındırılması sürecini "apolitikleştirme" olarak kavramsallaştıran Peter Burnham'ın İngiltere çözümlemesi için *bkz* Burnham, Peter (2003) "Küreselleşme, Apolitikleştirme, 'Modern' Ekonomi Yönetimi", *Praksis,* 9, s.163-182.

özerkleştirilmesinden sonra, enerji, telekomünikasyon gibi doğal tekel özelliği gösteren alanlarda özerk kurumlar geliştirilmiştir. Tamamen piyasa ilkelerini temel alarak kurulan özerk kurumlar, ekonomi ve siyasetin ayrılmasının en önemli ve somut örneğidir. "Bağımsız düzenleyici kurumlar" olarak adlandırılan bu yapılar, tez çalışmasının alan araştırmasının da konusudur ve izleyen bölümde ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

Ekonominin siyasetten arındırılmasını sağlayan bir başka araç, "kamu yönetim reformları"dır. Bu reformlar, hem kamu yönetiminin işleyiş ilkelerini değiştirmekte hem de bu süreci tamamen şirket yönetimi ilkelerine göre düzenleyerek kamu yönetimini 'siyasetten' arındırmaktadır. Parlamentonun yetkisini ve gücünü tamamen zayıflatan bu reformlar, kamu yönetim alanını piyasanın gerekliliklerine göre düzenlemektedir. Örneğin, herhangi bir mevzuatın uygulanmasında rekabete aykırı görülenler ayıklanmaktadır. Yasama sürecine yapılan böyle bir müdahale, siyasal alanın en önemli kurumunu etkisiz ve önemsiz bir konuma sürüklemektedir. Siyaset alanında meydana gelen bu dönüşümü çözümlemek için siyasetin ne anlama geldiğini ortaya koymak gerekecektir:

> "Bir üretim biçimi sadece teknoloji değildir; üretken faaliyetin toplumsal düzenidir ve sömürü biçimi bir iktidar ilişkisidir. Ayrıca, sömürünün niteliğini ve kapsamını düzenleyen iktidar ilişkisi, mücadele eden sınıfların arasındaki ve kendi içlerindeki siyasi örgütlenmeyi gündeme getirir. En son kertede, sömürücüler ile üreticiler arasındaki ilişki; sınıfların göreli güçlerine dayanır; bu da büyük ölçüde tarafların sınıf mücadelesine girerken ki iç örgütlenmeleri ve siyasi güçlerince belirlenir.[310]

İktisat ile siyaset arasındaki ayrışma ve ekonomiye verilen mutlak özerklik, piyasa ilkelerinin devletin tüm alanlarına yedirilmesi anlamına gelmektedir. Bu da sermaye iktidarının yeni bir örgütlenmesini işaret etmektedir. Devlet yönetimini siyasetten arındırmak suretiyle tümüyle teknikleştirmek, devletin doğası gereği mümkün değildir. Çünkü, devlet toplumsal mücadelenin alanıdır ve hiç kuşku yok ki, siyasetin ekonomiden kesin ve mutlak bir biçimde ayrılması da gerçekleşebilir olmaktan ziyade, ancak niyet edilebilir bir hedeftir.[311] Ayrıca, ekonomi alanı olarak sunulan ve bir ülkenin iktisadi ve sosyal kaynaklarının yönetimini konu alan konu doğrudan doğruya siyasal iktidar mücadelesinin konusudur; kaldı ki, döne döne vurgulandığı gibi, devlet de söz konusu mücadelenin bir alanından ibarettir.

Ya da Wood'un deyimiyle:

---

[310] Wood, (2003) *Kapitalizm Demokrasiye Karşı,* s.41.

[311] Ellen Meiksins Wood, kapitalizmde siyasal ile iktisadi alanın birbirine nasıl sıkıca bağlı olduğunu göstermektedir. Feodalizmde, artı-ürüne el koyma süreci bilindiği gibi iktisat-dışı zor mekanizmaları ile gerçekleşir. Kapitalizmde ise artık-ürüne iktisadi mekanizmalar içinde el konulmaktadır. Mutlak özel mülkiyet, üretici ile sömüren arasındaki bağlayıcı sözleşme ilişkileri, meta değiş tokuş süreci; bütün bunlar, baskıcı mekanizmaları ve devletin asayişi sağlama işlevlerini gerektirir. Tarihsel olarak da kapitalizmin temelindeki artı-

> Devletin temel amacı sömürüyü sürdürmek olsun ya da olmasın, toplumsal işlevlerini yerine getirmesi toplumsal işbölümüne ve bazı toplumsal grupların, diğerlerinin artı-ürününe el koymasına dayanır. Bu karmaşık kurumların ortaya çıkmasıyla, devletin artı-ürüne el konmasının ve hatta artı ürünü arttırmak için üretimi arttırmaya çalışan- ve bir biçimde bu artık ürünü dağıtan, bir aracı olarak ortaya çıktığını varsayabiliriz. Gerçekten devlet –en azından toplumsal ya da kamu gücü biçiminde- artı ürüne el koymanın ve bunu örgütlemenin ilk sistematik oluşumudur.[312]

Yönetişim, piyasanın kuralları neyi gerekli kılıyorsa onu yönetim alanına uygular. Yani, sermaye birikiminin 'soyut yasaları' kapitalisti ne yapmak zorunda bırakıyorsa ve işgücü piyasasının kişisel olmayan yasaları neyi olanaklı kılıyorsa, o gerçekleşir. Öyleyse, yönetişim modeli, kapitalistlerin, devlet alanında denetimi doğrudan ellerine almanın yollarından biridir.[313] Sermayenin denetimi ele alması Wood'un sözleriyle şu anlama gelir:

> Yasal olarak özgür işçi sınıfı ve kişisel olmayan iktisadi güçler ile kapitalizmde kişisel ve toplumsal eylemin birçok alanı, doğrudan sınıf denetiminden çıkar ve insan yaşamı çok daha sıkı bir biçimde üretimin yörüngesine girer. Doğrudan ya da dolaylı olarak kapitalistin üretimin talepleri ve disiplini, kapitalist sömürünün gereksinimlerince dayatılır; rekabet ve birikim, çok sayıda etkinliğin sermayenin emrine girmesine yol açar ve görülmedik ölçüde üretim sürecinin içinde ya da dışında zamanın örgütlenmesindeki denetim artar.
>
> Bu gelişmeler farklılaşmış bir iktisadi alanın ve iktisadi yasaların göstergesidir, ama yalnızca bu gözle bakılırsa, bütün anlamı kavranmamış olur. Bunlar aynı zamanda *siyasi* alanın da dönüşümüdür. Bir anlamda üretim ve mülk edinmenin bütünleşmesi siyasetin 'özelleşmesini' temsil eder. Çünkü daha önce merkezi ya da parsellenmiş baskıcı siyasi iktidar ile ilişkilendirilen işlevler şimdi toplumsal işlevlerinden kurtulan mülk sahiplerinin özel alanına sağlam bir biçimde yerleşmiştir. Başka bir deyişle siyaset eskiden doğrudan ilgilendiği alanlardan kovulmuştur.[314]

Yönetişim modeli, bu açıdan bakıldığında devletin sermayenin çıkarlarına göre yeniden örgütlenmesi ve siyasal erkin kapitalist sınıfa doğrudan verilmesi anlamına gelmektedir. Bunu siyasal gücün yaygınlaşması şeklinde görmek büyük yanılgı olur; tersine, yönetişim modelinde, devlet toplumdaki tüm gücün yoğunlaştığı kritik bir konuma yerleşmektedir.[315]

Böyle bir sav, ulus devletin bittiği şeklindeki tezin yaygın olarak kabul gördüğü bir dönemde ne ifade etmektedir? Küresel ekonomi, günümüzde ekonomik zorlamalarla (borçlar gibi) ve dayatmalarla (DTÖ anlaşmaları) pek çok ülkeyi piyasanın zorunluluklarına göre

---

değere el koyuş süreçleri için devlet hayati önemde olmuştur. Bu nedenlerle iktisadi ile siyasi alanların farklılaşmasına rağmen iktisadi alan, sıkıca siyasi alana bağlıdır. *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s.44..

[312] Wood, *Kapitalizm Dem*okrasiye.., s.47

[313] Kişisel olmayan yani devlet alanı içerisinde doğrudan denetimi eline alması, devletin her alandaki faaliyetlerinde "kişisel" ilişkileri örgütlemesi kapitalizmin ilk ortaya çıktığı döneme göre önemli bir farklılık gibi görünmektedir. *Bkz*. Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s. 58.

[314] Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, s.58.

[315] *Bkz*. Wood, *Kapitalizm Demokrasiye Karşı,* s.62. "Eğer devletin kurumları ve özelleştirilerek iktisadi alana aktarılan siyasi güçler hesaba katılmazsa, yönetimle ilgili salt 'siyasi' mücadeleler de eksik kalır. Bu anlamda

yönlendirebilmektedir. Ekonomik zorlamaların yanı sıra, oldukça büyük bir askeri tehdit de bulunmaktadır. Devlet örgütlenmesinin küresel sermayenin gereksinimlerini yerine getirmede önemli bir aygıt olduğu ortadadır:

> "Günümüzün 'küreselleşen' ekonomisinde eski askeri fetih ve dolaysız yönetim biçimlerinin yerini büyük ölçüde ekonomik zorlamalar ve dayatmaların almış olması, artık birkaç emperyal gücün çıkarlarını maniple eden kapitalist piyasanın zorunluluklarıdır. Elbette yeni küresel ekonomik düzenin arkasında dünyanın gördüğü en büyük askeri gücü bulunuyor ve 'uluslararası işbirliği kılıfı olsun ya da olmasın ABD'nin sürekli askeri baskı tehdidi 'Küreselleşmenin zorunlu bir savunma aracı durumundadır. Ama bugün, ekonomik zorlamaların nakil aracı olarak eski sömürge yerleşimcilerin rolünü, kapitalist zorunlulukların volan kayışı olarak hareket eden ve piyasa 'yasaları'nı uygulatan yerel ulus devletler üstlendi.[316]

Siyasal iktidarla ilgili temel konuların nasıl olup da siyasal alandan kopartıldığı ve farklı bir alanın içine yerleştirildiği açıklanmaya muhtaçtır. Bu yöndeki önemli açıklamalardan biri olarak ısrarla yerleştirilmeye çalışılan ademi merkezileşme ya da merkezsizleşme programı, iktidarın yaygınlaşması ve iktidarın çoklulaşmasını mı, yoksa farklı bir ölçekte iktidarın yeniden merkezileşmesini mi işaret etmektedir? Düzenleyici işlev, tarafsız bir mühendislik etkinliği değil de yeni bir iktidar pratiği ise, bunun siyaset ve devlet kuramı açısından anlamı nedir? Bu tez, söz konusu sorulara, sermayenin yoğunlaşma ve merkezileşme eğilimini ortaya koyan Marksist çözümlemeden esinlenerek yanıt verilebileceği iddiasındadır[317]. Şimdi bu iddianın dayanaklarına geçilebilir.

---

kapitalizmde iktisadi ile siyasinin ayrıştırılması –devlet ile sınıf arasındaki işbölümü- tam da iktisadi ile siyasi mücadelenin bütünlüğünü; sosyalizm ile demokrasinin eşanlamlı olması gereğini zorunlu kılar."

[316] Wood, Ellen Meiksins (2002) *Kapitalizmin Kökeni*, s.169.

[317] Bu iddianın bir gereği olarak, sermayenin sözü edilen eğilimlerini başlı başına konu alan bir ekonomi politik bölümünün olmayışı, eksiklik olarak değerlendirilebilir. Eksikliği gidermek için girişilecek bir çabanın, bu çalışmanın sınırlarını belirsizleştirme riski üstlenilmemiş, konuya ilişkin kısa bir değerlendirme ile yetinilmiştir.

### *2.2 Merkezileşme ve Yoğunlaşma Eğilimi Üzerine*

Ademi merkezileşmeyi teşvik eden reform paketleri ile merkezi iktidarın yetkilerini ulus-devlet ölçeğinin dışına devrediyor olması, siyasi iktidarın merkezsizleşmesi ya da çok merkezli hale gelmesi şeklinde değerlendirilebilir mi? Devlet aygıtı, sözü edilen yönetişim reformu ile önemsizleşmekte ya da zayıflatılmakta mıdır? Kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar, hep ileri sürüldüğü gibi toplumun üzerindeki devlet baskısının azalmasına yol açmakta ve daha fazla özgürlük ve eşitlik ortamı mı sağlamaktadır?

Yukarıdaki sorulara kategorik olarak verilecek olumlu yanıtlar, en hafif deyim ile görüngülerle yetinen bir yaklaşımın ürünüdür; bu yanıtları, elitist bir yaklaşımla farklı ölçeklerde yeniden merkezileşen sermayenin siyasal iktidarını meşrulaştırma girişimleri şeklinde değerlendirmek de mümkündür. Genel geçer değerlendirmelere fazlasıyla aykırı düşen bu tespitleri açabilmek için, öncelikle merkezileşme ve yoğunlaşmanın ekonomi politiği üzerinde, bu çalışmanın öncelikleriyle sınırlı olarak, özünü ortaya koyacak şekilde durmak gerekecektir.

Merkezileşme ve yoğunlaşma, sermaye birikiminin genişleyen yeniden üretimi içindeki temel eğilimler olarak, sermaye yoğunlaşmasının iki ayrı görünümünü teşkil eder. Sermaye bir yandan yoğunlaşmış üretim araçları kitlesi olarak emek sürecinde işçileri kendi kumandası altına alır, diğer yandan da bireysel kapitalistle ilişkili olarak, kapitalistlerin elinde yoğunlaşmış toplumsal servet halini alır. Sermayenin bu görünümü iki değişik süreçle farklı olarak faaliyette bulunur: Marx, birikim yoluyla yoğunlaşmanın artması sürecini *sermayenin yoğunlaşması* olarak, rekabet ve kredi aracılığıyla yoğunlaşmanın artmasını ise *sermayenin merkezileşmesi* olarak adlandırır.[318]

Sermaye birikimi; artık değerin bir bölümünün daha yeni ve daha güçlü üretim yöntemlerine yeniden yatırılmasıdır. Üretim sürecinde, emek sömürüsünün azamileştirilmesi amacıyla üretimin teknolojik tabanı ve örgütlenmesinde başvurulan yeni yöntemler, emek süreciyle ilişkili olarak *sermaye yoğunluğunda* bir artışa işaret eder. Öte yandan, üretim araçlarının mülkiyeti bakımından, bireysel düzeyde kapitalistin elindeki sermaye miktarı artıyor olsa da, mülkün aile bireyleri arasında bölünmesi, kapitalist girişimci sayısını artırır ve elde toplanmış sermaye miktarını azaltır. Sermaye birikiminin mülkiyet üzerindeki bu etkisi, *merkezsizleşme* (mülkiyetin parçalanması) şeklinde görünse de, rekabet ve kredi sisteminin

[318] Bottomore (2001) *Marksist Düşünce Sözlüğü,* İstanbul: İletişim Yay, s. 513.

devreye girmesi neticesinde, üretim araçlarının mülkiyeti yeniden daha az sayıda elde toplanmaya başlar (*merkezileşme)*. Rekabetin bu süreç üzerindeki etkisi, daha düşük üretim maliyetleri nedeniyle büyük ölçekli yatırımları cesaretlendirmesiyle ilgiliyken, kredi sistemi kapitaliste bu yatırımlar için gerekli fonlara erişmesini sağlar.[319] Böylece, rekabet daha zayıf kapitalistleri yuttuğu ve kredi sistemi de güçlünün zayıfı yutmasına olanak sağladığı için, bunlar, birikimle ilişkili merkezsizleşme eğilimini fazlasıyla telafi eder ve mülkiyetin bir araya toplanmasına yol açar (*tekelleşme*).[320]

Görüldüğü gibi, sermayenin merkezileşme eğilimi üretim araçlarının mülkiyetiyle, yoğunlaşma eğilimi ise üretimin örgütlenmesi ve denetimiyle ilgili yapı ve süreçleri işaret etmektedir. Söz konusu eğilimlere emek-sermaye çelişkisi noktasından bakıldığında şunlar söylenebilir: Sermayenin merkezileşme eğilimi, mülksüzleştirme ve tekelleşme eğilimlerini, yoğunlaşma eğilimi ise emeğin değersizleşme ve güçsüzleşme eğilimlerini işaret eder. Bu yanıyla sermayenin merkezileşme eğilimi, kapitalist girişimin *ölçeği* (scale) ile, yoğunlaşma eğilimi ise sermaye tahakkümünün *alanı* (scope) ile ilgili görülebilir. Bu iki unsur, sermayenin yayılmacı eğiliminin, yani, tek bir sürecin iki biçimi ya da görünümü şeklinde değerlendirilebilir.

Marksist ekonomi politiğin bu temel kavramları, kapitalizmin günümüzdeki eğilimlerini çözümlemede de kullanılmaktadır. Bunlar arasında Bernett Harrison'un *Lean and Mean* (*yalın ve zalim*) adlı çalışması, alanyazın içindeki etkisi ile de dikkat çekicidir. Harrison, küresel sermaye birikiminin temel eğilimini *merkezileşme olmadan yoğunla*şma terimi ile adlandırmaktadır. Harrison, kapitalist üretim ölçeğinde meydana gelen değişiklikleri, dünyanın dört bir yanına uzanan üretim ağlarını, mekanı temel alarak merkezsizleşme olarak değerlendirmektedir. Bir başka ifadeyle, kapitalist mal ve hizmet üretiminin, alt-sözleşmeye (fason) dayalı ve ilişki ağları biçiminde örgütlenen yapısı ile kazandığı örgütsel esneklik, sermayenin *merkezsizleşmesi* eğiliminin açık göstergeleridir. Harrison'a göre, sermayenin *yoğunlaşma* eğilimi ise, çokuluslu şirketlerin, çeşitlenmiş mal ve/veya hizmet üretimini fason ilişki ağı ile çok farklı bölgelere yayılarak gerçekleştirmesidir.

Harrison'a göre, siyasal koşulların belirsizliği nedeniyle piyasaya girişin her gün biraz daha zorlaştığı günümüz koşullarında kapitalist firmalar, esnekliklerini korumak suretiyle

[319] Bottomore, *Marksist Düşünce Sözlüğü,* ,s. 513.
[320]Marx'ın çözümlemesinde bu olguların ikisi de rekabet savaşından doğar ve sonuçta onun kızışmasına hizmet ederler. Fakat burjuva iktisadında "tam" ya da "saf" rekabet kavramı, herhangi bir yoğunlaşmanın veya merkezileşmenin, rekabetin antitezi olduğunu ifade eder. Bottomore, *Marksist Düşünce Sözlüğü*, s. 514.

merkezsizleşmektedir[321]. Harrison, ABD İşçi Sekreteri ve Harvard Üniversitesi öğretim görevlisi Robert B. Reich'ın 'küresel ağlar' kavramını kullanarak, büyük kurumlarda sermaye yoğunlaşmasının sürdüğünü ortaya koymaktadır. Bu eğilimin gözlendiği kurumlar arasında; çokuluslu şirketler, hükümetlerin kilit kurumları, büyük bankalar, sigortalar, araştırma hastaneleri ve ticaretle bağlantısı bulunan büyük üniversiteler gibi küresel ölçekte etkinlik gösteren kurumlardır. Özetle, Harrison alt-sözleşme yoluyla kapitalist üretimin ilişki ağı biçimindeki örgütlenme eğilimini "merkezileşme olmadan yoğunlaşma" diye tarif etmektedir.[322]

Harrison, büyük firmaların kendi faaliyetlerini merkezsizleştirirken, kaynaklar üzerindeki hakimiyetlerini yoğunlaştırdıklarını vurgular. Burada merkezsizleşme, üretimin firmanın merkezinden oldukça uzakta gerçekleşmesi biçiminde kullanılmaktadır. Harrison, bu sürecin dört koldan desteklendiğini belirtir. Birincisi, firmanın merkezi giderek daha güçlenmekte ve bir çekirdek çevre oluşmaktadır; özellikle otomobil şirketlerinin "yalın üretim" stratejisi buna örnek verilebilir. İkincisi, bilgisayarlaşmış üretim ve bilgi denetim sistemleri sayesinde uzaktaki üretim faaliyetleri ve işçileri daha kolay denetlenebilmektedir. Üçüncü olarak, en başarılı şirketler arasında stratejik işbirliği denilen iş ilişkileri geliştirilmektedir. Dördüncü olarak, en büyük firmalar ve onların fason şirketleri, merkezi konumda bulunan ve vazgeçilmesi oldukça pahalı olacak işçilerle sürekli işbirliği arayışı içerisindedir.

Yeni iş örgütlenmesinin hakim biçimi olan ilişki ağı kavramı, üzerinde kısa da olsa durmayı hak etmektedir; zira, bu kavram, aynı zamanda, yönetişim modelinin de kurucu kavramlarından biridir.

Yeni iş örgütlenmesinin temel direğini oluşturan ilişki ağı ya da şebeke biçimi, fordist dönemdeki piramit tarzı hiyerarşilere kıyasla, hareketli karşılaştırmalı üstünlük esasına yaslanan küresel rekabetçi piyasa ortamına daha uygun bir örgütlenme biçimi olarak kabul edilir. İlişki ağının noktaları arasındaki bağlantılar daha gevşektir, en azından teorik olarak, bir parçayı diğerlerine zarar vermeden çıkarıp almak daha fazla mümkündür.[323] Tam da bu özelliği nedeniyle; yani, sistemli bir iç bütünlükten yoksun olması nedeniyle, kapitalist firmaların merkezilerine, işleyişe müdahalede bulunma ve değişikliklere gitme (yeniden

[321] Harrison (1997), *Lean and Mean*, s. 8-9.
[322] Harrison (1997), *Lean and Mean*, s. 9.
[323] Kurumları bu şekilde dönüştürme teknikleri günümüzde oldukça gelişmiştir. Yöneticiler işlem sürecini standartlaştırmak için çeşitli yazılımlar kullanmaktadır. Bu programlar, şirket evliliklerinde, hangi birimin hangi personelinin çıkarılacağını hesaplamakta kullanılmaktadır.

uyarlama) olanakları vermektedir.[324] Bunun en tipik örneği fason üretimde (*hollowing*) yaşanmaktadır: Burada, büyük şirketler kendine bağlı firmaların uyacağı koreografiyi belirler, böylece, iş çevrimindeki inişleri ya da üretim krizlerini bağlı firmalara devretme olanağını da yaratmış olur. Kriz unsurlarını alt kademelere devredebilme yetisi, bir kurumun, yukarıdan aşağıya doğru yapılacak müdahaleler ile bir ağın parçaları ve noktaları halinde yeniden örgütlenme gücünü gösterir. Alt grupların denetlenmesi, her bir grubun üretim ve kârlılık hedeflerinin tespit edilmesiyle sağlanır; bu gruplar tespit edilen hedeflere nasıl ulaşacakları konusunda serbesttir. Esnek örgütlerin tepesi, genellikle ulaşılması zor hedefler koyar ve grupları zorlar. Örgütün zirvesindekiler kendi taleplerinin ne ölçüde karşılandığının muhasebesini tutarlar, buna karşılık, bu taleplerin gerçekleştirilmesini sağlayacak bir sistem oluşturmazlar. Sistem, bir piramidin netliğine sahip olmayan bir yapıda komutların işleyişini göstermek üzere tasarlanmıştır. Bu yönetim modelini tercih eden örgütlerde tepedekilerin hakimiyeti hem güçlü hem de amorftur.[325] Bu yönetim anlayışında kararların merkezi olarak alınmayıp alt grupların kendi kararlarını alabildikleri; ancak denetleme mekanizması sayesinde gücün yeniden merkezde yoğunlaştığı kabul edilmektedir. İlişki ağı çözümlemesini kapitalist firma özelinden, kurum geneline uyarlayarak sosyolojik değerlendirmeler yapan Sennett, bu süreci, Harrison'a atıfla gücün 'merkezsizleşerek yoğunlaşması' şeklinde tanımlar.[326] Ancak, Harrison, merkezsizleşmeyi, tamamen mekana ait bir kavramlaştırma olarak kullanmaktadır; yoksa, stratejik kararlar, yine ağın bütününü denetleyen tepedeki kurumlar tarafından alınmaktadır. Öte yandan, yeni iş ilişkilerinin mekanında yaşanan tüm bu dağılmaya rağmen, Sennett'in de belirttiği gibi "işçinin üzerindeki iktidar daha dolaysız hale" gelmektedir[327].

Merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimlerinin ekonomi politik içeriği ve günümüz kapitalizminin açıklanmasındaki kullanılma biçimleri üzerinde kısaca durduktan sonra, yönetişim alanyazını içindeki üç önemli kavramın iktisadi içeriğinin çözümlemesine

[324] Sennett (2002) *Karakter Aşınması,* s.61.
[325] Sennett, *Karakter Aşınması, s58-61.*
[326] Merkezsizleşerek yoğunlaşma ifadesi ile Sennet'in sermaye birikimini mi yoksa güç ilişkilerini kastettiği belirsizdir. Sennett, kimi yerde kapitalist firma, kimi yerde genel olarak kuruma göndermede bulunur; eğer çözümlemesini güç ilişkilerine odaklasaydı, bu tezin kuramsal çatısının inşasını kolaylaştırmakla kalmaz, tez yazarının özgüvenini de güçlendirmiş olurdu. Oysa, Sennett'in esinlendiği Harrison'un merkezileşme olmadan yoğunlaşma kavramı, açık bir biçimde üretim ölçeğiyle ilgili bir kavramdır; bu nedenle Sennett'in, Harrison'ı eksik yorumladığını söyleyebiliriz; çünkü, Harrison'un çözümlemesi "merkezileşme olmadan yoğunlaşma" aşamasında durmaz; çalışmasının tamamı, küçük ölçekli firmalarla ilgili yaratılan miti kırmaya ve "küçük güzeldir" şeklinde yeniden boy veren tezi çürütmeye odaklanmıştır. Bu noktada da, üretimin merkezileşmemesi derken, Harrison, firmaların ekonomik güçleri arasındaki eşitsizliklerin bittiğini kastetmediği açık bir biçimde belirtir.
[327] Sennett, *Karakter Aşınması, s.21.*

geçilebilir. Burada, burjuva iktidar biçimindeki dönüşümü ifade eden yönetişim kavramının kapitalizm çözümlemesindeki izlerine kısmen de olsa açıklık getirilmesi amaçlanmaktadır. Ele alınacak üç kavram, sırasıyla, firma/işletme, düzenleme ve piyasadır.

İktisadi ve siyasi düzeyler arasındaki ilişkinin nasıl kurulacağı ve bu ilişkinin niteliği ile ilgili konular, toplumbilimlerdeki en derin düşünce ayrılıklarının ve canlı polemiklerin konusu olmuştur. Yönetişim yaklaşımı, bu açıdan ilginç bir görünüm sunar; her ne kadar ekonomik alanın siyasetten yalıtılması gibi bir amacı hedeflemişse de, iktisadi yapı ve süreçleri kendi tanımı içine doğrudan dahil eder. Öngördüğü devlet biçimi, doğası gereği "firma" gibi olmalı; düzenleyici bir yönetsel işleve sahip bulunmalı ve piyasa ortamını kendi varlık zemini olarak görmelidir. İktisadi alanın kavramlarıyla kurulan bu cesur ve açık ilişkinin bir gereği olarak, yönetişim yaklaşımı içinde temel öneme sahip şu üç unsurun, yönetişim yaklaşımında yüklenen anlamlarının dışındaki kapsamları üzerinde durmak, tamamlayıcı olacaktır.

### 2.2.1 Yönetişimin Temel Kavramları

Önceki bölümde de değinildiği gibi, günümüzde küresel kapitalizmin niteliklerine 'etkin' devlet anlayışının uygun düştüğü görüşü yaygın bir biçimde savunulmaktadır. 'Etkin' devlet anlayışı nedir sorusuna ise genellikle; küreselleşmenin hızına ayak uydurabilen, bu süreçte hızlı karar alabilen devlet, şeklinde yanıt verilmektedir. 'Etkin' olmanın iktisadi anlamı, işlem maliyetlerinin sıfıra yaklaşmasıdır.[328] Dolayısıyla firma gibi devletten söz edilirken, esasında tüm işlemlerinde en az maliyetle en çok çıktıyı alabilen bir aygıt tanımlanmaktadır. 'Etkin' devletin tıpkı bir firma gibi mal ve hizmetlerini piyasaya arz ettiği kabul edilir. Bu yaklaşımda devlet yönetimi ile firma yönetimi arasında bir fark yoktur; firmaların benimsediği işletme kuralları devlet için de geçerlidir. Dolayısıyla, günümüzün firma yöntemlerine bir göz atmak, nasıl bir devlet anlayışı ile karşı karşıya olunduğu konusuna da açıklık getirecektir. Firma değinisini sırasıyla düzenleme kavramı ve neredeyse insan türünün doğal varoluş ortamı olarak sunulan piyasa kavramsallaştırması izleyecektir.

#### 2.2.1.1 Firma

İşletmeler; varoluşları gereği, mal ya da hizmet üretiminde, birim ürün ve hizmeti en az maliyetle elde etmenin ve kârlarını belli bir dönemde en üst seviyeye getirmenin yollarını

[328] Ayrıntılı bilgi için bkz. Douglas North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans* 1 ve 2. bölümler). Etkinlik, genellikle başkalarının pahasına elde edilen grup egemenliği anlamına da gelmektedir (Douglas North, *Kurumlar, Kurumsal Değişim*…, s. 32).

arar. İşletmeler bunun için kurulur ve 'firma' olarak örgütlenmenin temelinde böyle bir mantık yer alır. Burada elbette, şirket dendiği zaman, eninde sonunda kârını maksimize etmek isteyen bir yapıdan söz edilmektedir. Bununla birlikte bu amaca ulaşmanın farklı tarihsel biçimleri olduğunu da unutmamak gerekir.[329]

Yeni işletme modelleri, son dönemin belirsiz kavramlarından birini daha öne çıkarmıştır: esneklik.[330] Fordist ve Taylorist örgüt modellerine alternatif olarak geliştirilen, tam-zamanlı üretim, kalite çemberleri ve insan kaynakları yönetimi gibi modellerin daha üst bir adlandırması şeklinde kullanılan esneklik kavramına üç temel özellik atfedilmektedir; hiyerarşik olmama, işe alma ve çıkarmada kolaylık ve safra birimlerin tasfiyesinde kolaylık. Bu yanıyla esneklik, firmaların rekabet edebilirlik noktasındaki örgütsel kapasitelerini işaret etmektedir. Esnek örgüt modellerinin antropolojik çalışmalara başvurularak geliştiriliyor olması, ayrıca, dikkat çekicidir[331]. Bulundukları coğrafyada kendi topluluk yapılarını

[329] Örneğin, Frederick Taylor'un geliştirdiği büyük tesislerdeki iş yönetimi gibi.

[330] Esneklik (flexibility) kelimesinin köken anlamı, bir ağacın bükülüp yeniden düzelme gücünü anlatır. Esneklik kavramı, özellikle iş süreçlerinde öylesine yaygın bir kullanıma ulaştı ki, adeta "modern" kavramının yerine geçti. Esneklik, iş sürecinde, işçilerden seri hareket etmelerini, her an değişime hazır olmalarını, sürekli olarak risk almalarını ve formel prosedürlere giderek daha az bağlı kalmalarını talep etmektedir (Sennett, 2002:9). Katı bürokrasi biçimleri eleştirilerek risk almaya vurgu yapılmakta ve esnekliğin insanlara kendi yaşamlarını şekillendirmede daha fazla özgürlük tanıdığı ileri sürülmektedir. Oysa yeni düzen sadece geçmişin yürürlükten kaldırılmış kurallarının yerine yeni denetim biçimlerini geçirmektedir. Esnekliğin özgürlükle bu şekilde bağlantılandırılması, değişime açık olmayı ve koşullara ayak uydurabilmeyi özgür eylem için gerekli özellikler olarak kabul etmekten kaynaklanmaktadır. Oysa, bürokratik rutine karşı isyan ve esneklik anlayışı, özgürleştirme yerine yeni iktidar ve denetim yapıları üretmekten başka bir sonuç vermemektedir. Sennett, Karakter Aşınması, s. 48.

[331] Bu yolla geliştirilen modellerden biri "esnek grup sistemi" modelidir. Modern kapitalist şirket yönetiminde bu yeni yaklaşım, kendine, Güneybatı Afrika'daki Kalahari Çölünde yaşayan San ya da Buşman kabile topluluğunu model alır. Dünyada az sayıda kabile topluluğundan biri olan Buşmanlar, antropologların katkılarından anlaşıldığı kadarıyla, değişime ve düşmanca ortama, kendi aralarındaki ortaklığı kaybetmeden, uyum sağlama yeteneğiyle donanmış bir topluluktur.

Hiyerarşi barındırmayan bu avcı grubu bir arada tutan toplumsal "yapıştırıcının" izi sürülmekte ve şirket yönetimine uyarlanabilecek bir model geliştirildiği ileri sürülmektedir. David Kutz, bu çabanın bir ifadesi olan kitabında, dünyada kalan yarım düzine avcı toplayıcı topluluğun "tam-zamanında/anında getiri" diye bilinen bir ekonomik sistemle yaşadıklarını, çalışmanın karşılığını doğrudan ve anında aldıklarını belirttikten sonra, sonuç almak için çok az yatırım ya da hazırlık gerektiren bu sistemde (basit silahlar ve aletler), avcıların özenli tuzaklar veya saklama aletlerine de ihtiyaç duymadıklarını belirmektedir. Topluluğun bu özelliği, işletme diline tercüme edilerek, krizlerle başa çıkabilecek örgütlenme modelleri geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Aşağıda Buşmanların özelliklerinin esnek işletme kavramlarına nasıl tervcüme edildiğine dair örnekler ele alınmıştır.

Kurtz'a göre, Buşmanların toplumsal özellikleri şöyledir:

İlk olarak *hiyerarşi* yoktur; Buşman avcıları hiyerarşik otoriteyi teşvik eden herhangi bir kişiye karşı güçlü düşmanlık duyarlar. Zenginlik veya güç isteğine herhangi bir yönelim, bireyin lider olarak düşünülmesini engeller. Gruplara giriş ve çıkışların kolay olması, otorite üzerinde yıkıcı etkilerde bulunur. Kabile bireysel otonomiyi korur ve bu yolla toplumda saldırganlığın artmasını engeller.

İkincisi, *"rastlantıya tâbi strateji"*dir; buna göre, her bir geniş aile otonomdur ve kendi kendine yeterlidir; onu oluşturan bireyler çölde yaşamı sürdürmek için gerekli olan çeşitli becerilere sahiptir. Çok vasıflı bireylerin oluşturduğu küçük grupların bu özerkliği, toplumun kaynakları bulmak için geniş bir alan üzerinde yayılmasına izin verir. Buşmanlara nerede bulunursa bulunsun başarı sağlamaları için gereken esnekliği kaybetmeden geniş arazilere yayılma olanağı bulurlar. Modern iş dünyasının kavramlarıyla: "Stratejileri ihtiyatlı ve planlı olmaktan

koruyabilmiş kabile topluluklarının özellikleri, işletmeler için ayakta kalabilme ve krizlerle başa çıkabilme yöntemlerine model teşkil etmekte esin kaynağı olmaktadır. Varlıklarını büyük ölçüde sürdüren kabile topluluklarına atfedilen özelliklerin listesine bakmak, yapılan çalışmaların yöntembilimsel anlamları üzerinde soru işaretleri uyandırmaktadır. Kabile topluluklarının; hiyerarşik olmayan, çok vasıflı, iletişime açık, karşılıklı güvene dayalı, bireysel sorumluluk sahibi ve üyelerine yetki veren bir örgütsel yapı ve işleyişe sahip olduğu belirtilmektedir.[332] Antropoloji disiplinine yapılan bu müracaatla, adeta, esnek çalışma ilkelerinin insan doğasına bağlanarak bir tür "doğallaştırılması" yoluna gidildiği söylenebilir.[333] Ancak, seçilen her yapı ve işleyiş, kendi bağlamından kopartılarak, çok keyfi ve tamamen amaca dönük bir biçimde kullanılmaktadır. Örneğin, avcı toplayıcı bir kabilenin avlanarak eve yiyecek getirmesi "tam zamanlı getiri" (!), bu yiyeceğin eve getirildikten sonra yenilmesi ise "anında tüketim" (!) olarak tanımlanarak, bu yaşam biçimi işletme terimlerine tercüme edilmektedir. "Avcı toplayıcı" olduğu vurgulanan bu topluluğun, gelen yiyecekleri anında tüketmelerini, o koşullar altında bir tercih ya da seçim olarak kabul eden bir yaklaşımın, "seçim" ve "tercih" kelimeleriyle ne kadar geniş bir alanı tanımladığı ortadadır.

---

ziyade fırsatçı ve zuhurata tâbidir" Strateji umut veren faaliyetlerden yararlanmak için bir dizi acil tepkilerden yola çıkarak geliştirilir.
Üçüncüsü, "ortak değerler"dir; esnek grup sistemi, hem etin hem malların paylaşılması etiğini vurgulayan değerlerle tanımlanmıştır. Mesela avcının öldürdüğü hayvan kendi ve yakın çevresini beslemek için yetiyor ve artıyorsa artan et gelecekteki benzer durumlar ve karşılılıklık nedeniyle komşulara da verilir. Avcı ve toplayıcı arasında statü farkı yoktu. Ayrıca Buşmanlar yiyecek ihtiyacının %90'ını toplayıcılıkla sağlar. Avlanma işi erkeklerin, toplayıcılık da kadınların işidir. Erkek ve kadın eşit kabul edilir. Kadın mal değildir, eşitlik, evliliğe de yansır. Kadın evlendikten sonra erkeğe hizmet etmez. Kabile topluluğunda ticaret alçaltıcı bir etkinliktir. Bu yüzden elişleri ya da her türlü kap kacak, topluluk üyeleri arasında bir rotasyonla değiştirilir. Buşmanlarda hediye çok önemlidir; bir Buşman verilen hediyeyi geri çeviremez ve mutlaka karşılığını verir: Hediyenin alındığı zaman ile karşılığını verme arasındaki süre yıllar alabilir. Böylece et paylaşımı ve hediye verme yoluyla Buşman grupları *karşılıklı zorunluluk* bağlarıyla bir arada tutulur.
Dördüncüsü, *"iletişime açıklık"*dır: Buşmanların yaşam alanları (ot çadırları ve önündeki ocaklar) birbirlerini görecek şekilde kurulmuştur. Herkes birbirinin ne yaptığını görür. Herkes, herkesin işini bilir; avcıların bütün yaşamı grubun diğer üyelerinin gözetimi altında geçer; ayrıca gün boyunca 1-2 saatlik çalışma dışında birbiriyle sohbet eder. Bu iletişim düşünce birliği ve topluluk bağlarını sağlamlaştırır, çölde yaşamı sürdürmek için işbirliği şarttır.
Beşincisi, "ortak vizyon (mitoloji) sahibi olmak"tır. Mitoloji; çöldeki her eleman ve yaşayan varlığın kökeninin detayları ile doludur; hem kendi rollerini hem de birbirleriyle ilişkilerini anlatır. Yaptıkları her şey, bütün sistem içnde bir işlevi ifade eder.
Altıncısı *"*istikrarlı yapılar"dır: En belirgin özellikleri dünyayı bir sistem içinde görmeleridir. Yoğun etkileşim, diyalog, sorunları karmaşık hale getirmeden çözmeyi sağlar. *bkz.* Kurtz, David (2000) *Kriz ve Yenilenme*, Çev. Elâ Gürdemir, İstanbul: Alfa Yay., s. 19-28)

[332] Krutz, David (2000) *Kriz ve Yenilenme*,s.19.

[333] Antropolojik çalışmalara müracaat edilmesi sadece işletme değil devlet çalışmalarında da geçerlidir. Örneğin Evans-Pritchard ve Forets'in 1940'da yayımladıkları karşılaştırmalı Afrika incelemelerinde, yazarlar, merkezileşmiş bir otoriteye, idari bir aygıta ve hukuksal kurumlara sahip toplumlar tarafından oluşturulmuş toplum ile merkezileşmiş bir otoritesi bulunmayan, idari aygıta da, hukuksal kurumlara da sahip olmayan kabile topluluklarını karşılaştırmışlardır. Bu incelemelerin bir özeti ve eleştirisi için *bkz*. Abèlés (1998) *Devletin Antropolojisi*, 106-107 vd.

Yeni kurumcu iktisat ekolonün başat hale gelmesiyle, firma, hem temel bir çözümleme birimi, hem de tıpkı birey ve girişimcide olduğu gibi iktisadi süreçlerin temel bir aktörü konumuna gelmiştir. Kendi çıkarını azami seviyeye yükseltmek için rasyonel davranışlar sergilediği belirtilen firma, bünyesindekilerle birlikte bütün bir toplumu, kendi kâr ve rekabet önceliğine tabi olmaya çağırmaktadır. Bu özellikleri ile firmanın; statü, vasıf ve ücret gibi farklılıkların üstünde türdeş bir kimlik empoze ettiği söylenebilir. Eşitlerarası, iletişime açık, güvene dayalı vb. terimlerle ifade edilen ve firma içi uyumu tanımlayan değişkenler için temel ölçüt, firmanın kârlılık ve rekabet edebilirliliğidir. Bu ölçüt önünde herkes eşittir, hiyerarşiden bu anlamda söz edilemez. Bir başka ifade ile, söz konusu ölçütlere uygunluğun verili olduğu ayrıcalıklı bir yönetsel pozisyon tanımlanmaz; bu ölçütler bakımından her pozisyon sürekli olarak teste ya da performans değerlendirmesine tabidir.

Görüldüğü gibi, yönetişim paradigması dışında geliştirilen firma/işletme modelleri, yönetişim yaklaşımına önemli bir katkı sunmaktadır; firmaya yüklenen anlamlar, bu aktörün hem yönetişimin üç asli aktöründen biri olmasını, hem de diğerlerini kendi doğasına uymaya çağırmasını aklileştirmektedir. Firma kavramına, yönetişim alanyazını dışında yüklenen anlamlar ile yönetişim içindeki anlamı arasındaki yüksek uyumu, düzenleme kavramının evriminde görmek mümkün değildir. Düzenleme kavramının toplumbilimleri içindeki anlamı ile yönetişim içinde yüklendiği anlamı arasında önemli farklılıklar mevcuttur.

### 2.2.2.2 Düzenleme

Düzenleme terimini soyutlama düzeyi yüksek bir kavram statüsüne taşıyan katkı, bilindiği gibi, aynı adı taşıyan düşünce okulundan gelmiştir. Bu okulun kurucu ismi Aglietta, *Kapitalist Düzenleme Kura*mı adlı klasikleşmiş çalışmasına damgasını vuran düşüncenin özünü, yakın tarihli bir çalışmasında şöyle belirtir: Sermaye dinamiği olağanüstü üretken bir güce sahiptir, fakat bu tümüyle 'kör' bir güçtür. Sermayenin freni yoktur; ya da düzenlemeci terimlerle, sermaye içsel düzenleyici ilkelerden yoksundur. Toplumsal bakımdan körlükle malul olan bu gücü frenleyecek olan şey, sermayenin kendi dışında ortaya çıkan aracı toplumsal kurumlardır. Bu kurumları sermayenin bir fonksiyonu olarak görmek yanlış olur; farklı biçimler altında gerçekleşen toplumsal etkileşimlerin ürünüdürler ve meşruiyetlerini toplumların kendi uyum arayışlarını ifade eden kolektif değerlerinde bulurlar. Fordist birikim tarzının[334] yürürlükte olduğu 20.yüzyılda, 'ücret toplumunun' yükselişine ve yerleşmesine

[334] Marksist Düzenleme Okulunun temsilcilerinden Alain Lipietz 'Fordizm neydi' diye sorar ve özetle şu yanıtı verir: Fordizm, ilk olarak, emeğin genel bir örgütleyici ilkesiydi. Bu anlamda Fordizm, Taylorizm artı

tanık olunmuştur. Bu dönemi yukarıda adı belirtilen klasikleşmiş çalışmasında irdeleyen Aglietta, söz konusu eseri, tam da fordist birikim rejiminin parçalandığı dönemde kaleme aldığını belirtmektedir. Aradan geçen yirmi yılı ve bu süre içinde derinleşen küreselleşmeyi yeni çalışmasında irdeleyen Aglietta, yeni bir düzenleme tarzını[335] ifade eden ve yaygın bir kullanıma sahip olan 'post-fordizm' terimini kullanmaz. Zira, ne sermaye hareketinde gözlenen yeni eğilimler ne de yeni birikim biçimleri, yeni bir düzenleme tarzını ifade edebilecek düzeye erişmiştir; yeni bir düzenleme tarzından söz edebilmek için, sermaye hareketinin dışında ortaya çıkan ve bu 'kör güce' düzenleyici ilkelerle çeki düzen veren (sermaye birikimi ile toplumsal ihtiyacı uyumlaştıran) yeni bir 'aracı toplumsal kurumsallaşmanın' yerleşmesi gerekir. Ekonomik küreselleşmenin ücret toplumunun yeni bir evresini ifade ettiği doğrudur ve bu yeni evrede, birçok kurumda köklü değişiklikler yaşadığı gözlenmektedir; ancak, küreselleşme ne ulusları ortadan kaldırmış ne de 'minimalist devleti' yerleştirebilmiştir. Bu kısa özetten de anlaşılacağı gibi, Düzenleme Okulunun bu kavrama yüklediği anlam ile yönetişim modelindeki anlamı arasında sadece farklılık değil derin bir karşıtlık da söz konusudur. Karşıtlık doğrudan doğruya sermaye tanımı ile ilgilidir; ilkinde, sermaye, doğası gereği toplumsal meşruiyet gibi bir kaygısı bulunmadan sadece kâr motifiyle hareket eden bir faktörken, ikincisinde, zenginliğin, toplumsal sorumluluğun ve demokrasinin kaynağıdır. Aynı şekilde, ilki için, düzenleme kavramı, sermayeye rağmen, sermayenin dışından, sermayeye karşı yapılan bir müdahaleyi ifade ederken, ikincisinde düzenleme, sermaye mantığının bir fonksiyonundan başka bir şey değildir.

Yönetişim yaklaşımı içinde de düzenleme kavramı, kurum ve kurallar setine işaret eder. Düzenleyici kurum; kural koyma, uygulamayı denetleme, değerlendirme ve kimi durumlarda yargılama erkini bünyesinde barındırır. Bu kurumların düzenleyici işlevi, üretim ve bölüşüm süreçlerini rekabetçi piyasa koşullarına uygun olarak siyasetin etki alanından yalıtmayı hedeflemektedir. Yönetişim yaklaşımı içinde düzenleme, düzenleyici aygıt ve işlevler konusu ayrıca derinlemesine ele alınacaktır. Bu noktada, insan türünün doğal ortamı gibi sunulan piyasa kavramına bakılabilir.

---

makinalaşmadır. İkinci olarak bir makro-ekonomik yapıydı (yada birikim rejimi). Buna göre, örgütleyici ilkeden kaynaklanan üretkenlik artışı ile kârlardan kaynaklanan finansal yatırım artışları ve ücretli emekçilerin satın alma güçlerindeki artışlar arasında paralellikler vardı. Üçüncü olarak, bir kurallar sistemiydi ( ya da düzenleme tarzı). Buna göre, Fordizm, genel üretkenlik, fiyatlar ve gelir endekslerindeki parasal artışlarla birlikte uzun dönemli sözleşmeci ücret ilişkilerini ifade ediyordu. İlaveten, refah devleti ve istikrarlı ücret gelirleri aracılığıyla işleyen sosyalleşmiş bir yaygın gelirin mevcudiyeti anlamına geliyordu. Fordizmi böyle tanımlayan Lipietz'in, sonrasındaki gelişmelere ilişkin değerlendirmesine gelince, bunu 'talep-yönlü' politika setlerinden 'arz-yönlü politika setlerine' geçişle tanımlar ve bu yolla katılığın yerini *esnekliğe*, doğrudan kontrolün ise yerini *sorumlu özerkliğe* bıraktığını belirtir. Bu değerlendirmeler için *bkz.* Lipietz (1997) "The post-Fordist world: labour relations, international hierarchy, and global ecology", *Review of International Political Economy,* 4(1), s.1.

### 2.2.2.3. Piyasa

Günümüzde kapitalizm, hiçbir zaman olmadığı kadar yaygın ve güçlü bir sistem haline gelmiş görünmektedir. Bu gücün yarattığı ve tahrip ettiği ilişkiler, yapılar ve deneyimler, toplumbilim çalışmalarının da güncel temalarını oluşturmaktadır. Kapitalizmin bu gücü, başından beri sahip olduğu hareket yasalarıyla yakından ilgilidir. Ellen Meiksins Wood'un sözleriyle "kapitalizm, saf ekonomik itkilerle (rekabet, kârın azamileştirilmesi ve birikim) yönlendirilir ve burada sınıf ilişkileri bile piyasa aracılığıyla dolayımlanır."[336] Farklı tipleri bir kenara bırakıldığında liberal düşüncenin piyasa tanımı şöyle özetlenebilir; çıkarını azamileştirmeye dönük rasyonel kararlar alan aktörlerin özgür iradeleriyle ilişkilendikleri sözleşmeci ve rekabetçi bir fırsatlar ortamı. Bu idealleştirme belli ön kabullere yaslanır: Aktörler öz çıkar sahibidir, öz çıkarı azamileştirmeye dönük davranışlar rasyoneldir, sözleşmeci ilişki özgür iradenin ürünüdür, fırsatlardan yararlananlar olacağı gibi kaybedenler de olacaktır.

Bir fetiş halini alan piyasa, fırsatlar ve özgürlükler alanı olarak sunulmaktadır. Somut bir alan veya kurum olarak piyasa, satma ve satın alma fırsatlarını sunan bir yerdir; piyasa bir soyutlama olarak satış olanağı olarak da görülmektedir. Piyasaya yüklenen tarih-dışı anlamları kazıyabilmek için "kapitalist piyasa nedir?", sorusu yanıtlanmak durumundadır.[337] Ellen Meiksins Wood, bu soruyu kapitalizm tanımından başlayarak yanıtlar: Kapitalizm, "mal ve hizmetlerin hayatın en temel gereksinimlerine varana dek kâr amacı taşıyan değişim için üretildiği, insan emek gücünün bile piyasada satılan bir meta değeri içerdiği dolayısıyla bütün ekonomik aktörlerin piyasaya bağımlı olduğu bir sistemdir".[338] "Kapitalist piyasanın ayırt edici özelliği nedir?" sorusunu ise, Wood, piyasanın bir fırsatlar ya da tercihler alanı değil, aksine, bir zorunluluklar alanı olduğunu söyleyerek yanıtlamaktadır:

> "Kapitalizmde maddi yaşam ve toplumsal yeniden üretime evrensel anlamda piyasa aracılık eder, öyle ki, tüm bireyler yaşam araçlarını elde etmek için şu ya da bu şekilde piyasa ilişkilerine girmek zorunda kalırlar. Bu benzeri olmayan piyasaya bağımlılık sistemi, kapitalist piyasanın emirlerinin –rekabet, birikim, kar düzeyinin yükseltilmesi ve emek üretkenliği artışı- yalnızca tüm ekonomik işlemleri değil, ama genel olarak toplumsal ilişkileri de düzenlemesi demektir."[339]

---

[335] Düzenleme tarzı için *bkz.* [334]. dipnot.
[336] Wood, E. M. (2003) "Sermaye İmparatorluğu*", Praksis 10.*
[337] Polanyi'ye göre, bütünleşmiş bir iç piyasa, dolaysız bir şekilde kendisinden önceki yerel ya da uzun mesafeli ticaretin sonucu ya da onun doğal bir evrimi değildi. Polanyi'ye göre iç piyasa bir devlet müdahalesinin ürünüydü. *Bkz*. Wood, *Kapitalizmin Kökeni*, Çev. Cevdet Aşkın, İstanbul: Epos yay s.31.
[338] Wood, Ellen Meiksins (2002) *Kapitalizmin Kökenleri*, s.10.
[339] Wood, Ellen Meiksins (2002) *Kapitalizmin Köke*nleri, s.15.

Piyasanın zorunlulukları, yönetişim modelinde görüldüğü gibi, toplumsal ilişkileri düzenleme gücüne erişmiştir. Piyasanın günümüzdeki konumunu aklımızda canlandırabilmek için "piyasaya taparlık" kavramı kullanılabilir. Artık piyasa, her şeyin kendisine göre ayarlanması gereken bir şey gibi görülmektedir.

Bugün, küresel ve rekabetçi piyasadan söz edilmektedir; bu ortamın karşılaştırmalı üstünlükler esasına dayandığı, bunun ise piyasa aktörleri bakımından sabit değil hareketli ve oynak olduğu vurgulanmaktadır. Piyasa kavramsallaştırması konusunda belki de en kritik konu piyasa-toplum ilişkisidir; burjuva bilimciler açısından piyasa zaten toplum demektir; karşıtlık piyasa ya da toplumla devlet arasındadır. Eleştirel yaklaşımlarda ise piyasa ve toplum arasında ters yönlü bir ilişki vardır; toplum çözüldüğünde, toplumun piyasalaşması gündeme gelirken, piyasanın geriletildiği yerde toplum güçlenir.

Piyasanın hareket ilkeleri, günümüzde tüm dünyaya yön verdiği gibi, tüm toplumsal ilişki ve davranışlara da sızmış durumdadır. Adeta bağımsız bir değişken gibidir; kendi dışındaki her şey, kendisine uyum sağlamakla yükümlüdür; ayak uyduramayan ayakta kalamaz. Dolayısıyla, ne toplumsal ne de siyasal bir güç tarafından denetlenebilmektedir; her türlü siyasal, hukuksal ve toplumsal kısıtlama ve sınırlılıklarından kopmuştur.[340] Bugün kapitalist yaygınlaşmanın eriştiği seviye, kapitalizmin kendi sınırlarına ulaşıp ulaşmadığı sorusunu da akla getirmektedir.

Piyasa, devletle karşıtlık içinde tanımlanıyor olsa da, küresel rekabetçi piyasanın devlet aygıtına duyduğu gereksinimin sürmekte olduğu söylenebilir: DTÖ, DB ya BM gibi uluslararası kuruluşlara rağmen henüz küresel ölçekte kurumsallaşması tamamlanmış bir küresel iktidar merkezi oluşmuş değildir.

İleri sürüldüğü gibi ulus-devletler devrini tamamlamış mıdır yoksa, Wood'un söylediği gibi, küresel kapitalizmin ulus-devletler tarafından ayakta tutulduğu da pekâlâ ileri sürülebilir mi?[341] Gerçekten de küresel kapitalizmin ulus-devletlere rağmen geliştiği söyleyenemez. Bu tespit bile, soruyu şöyle yeniden formüle etmemizi gerektirir; ulus-devletler hangi mekanizmalarla, küresel ölçekte düzenleyici işlevlerle donatılmış bir küresel yönetim aygıtının inşasına katkı sunmaktadır? Bu soruya dayanak teşkil eden önermeler ise şunlardır: Ulus-devlet, küresel ekonomiye müdahale etme yeteneğine sahip olduğu gibi, etkili bir müdahale için de en kullanışlı aygıttır. Devlete yeniden yönelişin nedeni, onun dünyayı küresel sermaye için örgütlemedeki biricik yeteneğidir. Biraz daha yakından bakıldığında bu

[340] Wood, "Sermaye İmparatorluğu*", s.* 240.

soru, iki boyutlu bir çözümlemeyi zorunlu kılacaktır: Bu öyle bir mekanizma olmalıdır ki, bir kere, emekçi sınıfları piyasaya bağımlı kılan bir ekonomik ve siyasal çerçeve sunmalıdır; ikincisi ise, ülke ekonomilerini küresel sermayeye bağımlı hale getirmelidir.[342]

Bu tezde, yönetişim yaklaşımının temel argümanlarından biri olarak formüle edilen "firma gibi devlet" modeli, sözü edilen işlevleri üstlenecek yetenek ve kapasitede bir aygıt olarak görülebilir. Sözü edilen yetenekler arasında; ani değişmelere ve krizlere kolay uyum sağlayacak örgütsel esneklik, küresel gelişmeleri kolaylıkla uyarlayabilecek basit bir yönetim yapısı, işlevsizleşen düzenlemeleri hızla tasfiye edip gereksinimlere uygun düzenlemeleri gerçekleştirecek bir yasama sistemi, sayılabilir. Bu kadarı bile, sözü edilen 'devlet' aygıtının, dünya ekonomisinin gerekliliklerine bağlı ve piyasanın zorunlulukları ile hareket eden bir mekanizma olacağını anlamak için yeterlidir.

Yönetişim yaklaşımında *firma gibi devlet* savını, farklı bir devlet tanımı gibi ele almak, bu argümanın devlet teorisi bakımından ima ettiği sonuçları ihmal etmek anlamına gelir. Önceden de değinildiği gibi, yapılan müdahale ontolojik düzeydedir; devletin biçimine değil varlığına yönelik bir tanım yapılmakta, devlet nedir sorusu yanıtlanmaktadır. Aynı soruyu derinlemesine tartıştığı çalışmasında Cem Eroğul, devletin varlığını tayin eden, kendi içinde çelişkili, üç temel işlevden söz eder. Birincisi, toplumun ortak çıkarına hizmet etme işlevi; ikincisi egemen sınıfın çıkarına hizmet etme işlevi; ve üçüncüsü devletin kendi çıkarına hizmet etme işlevi.[343] "Firma olarak devlet" yaklaşımı, halkın genel çıkarını gözetmek şeklindeki bir işlevi kendi doğasından kopartıp atmakla, Eroğul'un sözünü ettiği çelişkiyi de egemen sınıfların lehine bertaraf eder. Bu durumda, bertaraf edilenin gerçekte halk olduğu açıktır. Bunun açık sonuçlarından biri, rejimin meşruiyet kaynağının artık "halk" gibi bir toplumsal kategoriye dayanmayacak olmasıdır. Yönetilenlerin rızasını alacak mekanizmaları tasfiye eden bir rejimde demokrasiden söz etmek de anlamsız olacaktır. Çözümleme düzeyi, genel olarak devletten kapitalist devlete kaydırıldığında, firma gibi devlet kavramı,

---

[341] Wood , "Sermaye İmparatorluğu*", s.* 249.

[342] Emperyalizmin eski biçimleri doğrudan işgal ya da sömürgeleştirmeye bağlı idi. Kapitalist bir piyasanın işlemlerini empoze ya da maniple etmek suretiyle, kapitalizm emperyal egemenliğin erişim alanını çok daha ötelere taşıdı. Kapitalist sınıfların, işçiler üzerinde doğrudan siyasal denetime ihtiyaç duymamaları gibi, kapitalist imparatorluklar da madunları (subordinate) sömürmek için ekonomi-dışı araçlara gereksinim duymazlar. Ancak işçilerin sermayeye bağımlı hale getirilmesi ve öyle tutulması zorunluluğu gibi, bağımlı ekonomilerin kapitalist piyasanın yönlendirmelerine karşı güçsüz bırakılması da zorunludur. Küreselleşme kendi nihai sonuçlarına ulaşabilmiş tek emperyalizm biçimidir. Bu nedenle, küreselleşmenin ilk ve en temel koşulu piyasa şartlarının küresel çapta empoze edilmesidir. Bu emperyal güçlerin dünyanın her yerinde kendilerininkine benzer kapitalist ekonomilerin gelişmesini destekleyecekleri anlamına gelmez. Bunun anlamı basitçe, bağımlı ekonomilerin belirli toplumsal dönüşüm araçları kullanılarak kapitalist pazarın egemenliğine açık hale getirilmesi zorunluluğudur. Biz de bu tarz toplumsal dönüşümlerin başlangıcından beri kapitalist emperyalizmin önemli bir işlevi olduğunu ve teritoryal devletin de bu dönüşümün vazgeçilmez aracı olduğunu ileri sürüyoruz.

demokrasiden, demokratik olmayan bir sisteme geçişi betimliyor olacaktır. Bu noktada, görece demokratik bir sistemden görece demokratik olmayan bir sisteme geçiş nasıl gerçekleşmektedir, sorusu önem kazanacaktır. Zira, bu soru, yönetilenlerin rızasına dayalı bir rejimin hangi süreçlerle rızaya dayalı olmayan bir rejime geçildiğini tartışmayı gerektirmektedir. Bu sorunun yanıtı için saf kuramsal bir tartışma yürütmektense, tarihsel örnekler çerçevesinde bir çözümleme yapılacaktır.

[343] Eroğul, Cem (1990) *Devlet Nedir*, Ankara: İmge Yay.

### *2.3. Demokrasiden Demokratik Olmayan Rejimlere Geçiş: Örnek Olay İncelemesi*

Siyaset bilimi alanyazınında "demokrasi açığı" (*democracy deficit*) kavramı, uluslararası kuruluşlar ve bölgesel kuruluşların hakimiyetinin artması nedeniyle, demokrasinin önemli bir açmazla karşı karşıya kaldığını anlatmak için kullanılmaktadır. Birkaç yüzyıldır sihirli bir kelime olma özelliğini sürdüren demokrasinin, günümüzde geçerli olan politikalara uygun bir yönetim modeli olmaması açıklanmaya muhtaçtır. Bu amaçla ilk olarak, demokratik bir rejimden demokratik olmayan bir rejime geçişin nasıl ve hangi araçlarla gerçekleştiğine bakılacaktır. Bir bakıma geçiş süreci çözümlemesi yapılmaya çalışılacaktır. Burada, geçiş sürecinin salt kuramsal düzeyde değil de örnek olay temelinde tartışılması benimsenmiştir.

Geçiş sürecinde kullanılan tarihsel mekanizmaları bulmak, biraz da ne arandığına bağlıdır. Bu noktada, demokrasi tanımının en temel unsurunun "halk iktidarı" olduğu vurgulanmalıdır. Bir bakıma, siyasal rejimin demokratik niteliği "halkı" temsil eden ve yönetimde yer almasını sağlayan mekanizmalarla ilgilidir. Bu saptamalar için akla ilk gelen tarihsel örnek, "halk meclisleri"dir. Halkın iktidarı diyebilmek için halkı temsil eden meclisin siyasal sistem içindeki yeri kadar, bu meclise katılabilme hakkına sahip olanların özellikleri de dikkate alınmalıdır. O halde, sadece "halk meclisleri"ne bakmak yeterli değildir. Bu durumda, ikinci olarak, "vatandaşlık" kurumu gibi, toplumsal ve ekonomik statülerin eşitliğini sağlayan mekanizmaların bulunup bulunmadığına ve eğer var ise bu eşitliğin seçme ve seçilme hakkını kapsayıp kapsamadığına da bakılmalıdır.

Demek ki, irdelenecek örnek olaylarda, irdelenecek yapı ve süreçler şunları kapsayacaktır: a) "halk"[344] iradesini temsil eden mekanizmaların varlığı (halk ya da millet meclisleri); b) halk/millet meclisi yetkilerinin siyasal iktidarı belirleyecek düzeyde olması[345] (kanun çıkarma yetkisi, veto hakkı, yöneticileri atama hakkı, yöneticileri görevden alma hakkı vb.); c) halkı temsil eden meclislere, sosyal ve ekonomik statü farkı gözetilmeksizin tüm

[344] Halk, mülksüzleri de içerecek şekilde bir ülke nüfusunun tamamı anlamında kullanılmıştır.

[345] Bunun oldukça gevşek bir kriter olduğu açıktır. Burada başkanlık sistemi, parlamentarizm ya da meclis hükümeti tartışmalarına ya da kuvvetler ayrılığı gibi modern demokrasilerin ilkelerine ilişkin tartışmaya girilmeyecektir; çünkü, bu modern demokrasi biçimleri belirli tarihsel gerekliliklere çözüm olarak geliştirilmiştir ve demokrasinin göstergelerinden ziyade demokrasinin biçimleri tartışmasına dönüktür. Örneğin, Arend Lijphardt, 1980'lerde yapmış olduğu bir çalışmayla, yirmibir ülkeyi demokrasi modellerine göre gruplandırmış; altısı hariç diğerlerinin tümünün parlamenter demokrasi modeline uygun olarak yönetildiğini ortaya koymuştur.

vatandaşların katılabilme hakkının bulunması (seçme ve seçilme hakkının; toprak, mülkiyet ve para gibi kriterlere bağlı olmaması).

İki örnek olaydan ilki, beş yüzyıllık Roma Cumhuriyeti deneyimidir (İ.Ö. 509 - İ.Ö. 27); Bu deneyim kapsamında: Romanın soylu ailelerine mensup *patrici*lerle eşit konuma gelinceye dek siyasal mücadelelerini sürdüren soylu olmayanların (*pleb*ler) elde ettiği siyasal, toplumsal ve hukuki kazanımlar; halk meclislerinin kurulması ve bu meclislerin yetkilerini adım adım senato ve konsül aleyhine arttırmasıyla sonunda Roma düzeninin en önemli kurumlarından biri haline gelmesi; belirli bir süre sonra halk meclislerine katılmak için toprak, mülkiyet ve para gibi kriterlerin ortadan kaldırılması ve nihayet bu hakların *pleb*lerden geri alınması, irdelenecektir.

Diğeri ise, 1792-1794 dönemi Fransız Cumhuriyeti deneyimidir. Bu deneyimin, gerek meclis hükümeti modeli, gerek modern demokrasilerin sahip olduğu en demokratik anayasası ve gerekse de siyasal iktidarın terörü kendi iktidarı için kullanabileceği ilkesini kabul etmesiyle fazlasıyla ilgi uyandıran bir deneyim olduğu bilinmektedir

Her iki örnek olayda da demokrasinin nasıl zayıfladığı ve sona erdiği sorusuna odaklanılacak ve demokratik olmayan yönetimlere nasıl geçildiğine dikkat çekilecektir.[346] Elbette bir siyasal modelin nasıl sona erdiği, o sistemin nasıl kurulduğu ve nasıl geliştiğiyle yakından ilgilidir. Nitekim Roma Cumhuriyeti ve Fransa örneğinde bunu görmek mümkündür. Bunun için öncelikle Cumhuriyet kurumlarına, hem inşa hem gelişimindeki önemli aşamalar dikkate alınarak değinilip, daha sonra imparatorluğa geçiş aşamalarının özelliklerine odaklanılacaktır.

### 2.3.1 Roma: Cumhuriyetten İmparatorluğa Geçiş[347]

Roma tarihinde beş yüzyıllık bir dönemi kapsayan Roma Cumhuriyeti[348] İ.Ö. 509'da başlar ve İ.Ö. 27 yılında ünlü Caius Iulius Caesar'ın (Sezar) öldürülmesiyle[349] yerini

[346] Tarihin tamamen farklı dönemlerinde ortaya çıkmış iki ülke modelini karşılaştırma ve bundan bir sonuç ele etme fikri elbette kendi içinde önemli sorunlar içerebilir. Ancak, buna rağmen mevcut benzerlikleri görmezlikten gelmek de aynı şekilde ciddi bir sorundur. Bu çalışmanın amacı Roma ve Fransız siyasal sistemlerini karşılaştırmaktan ziyade, bu sistemlerin dönüşüm evrelerinde birtakım benzerlikler içerip içermedikleridir.

[347] Bu altbölümde, Ziya Umur'un ağırlıklı olarak *Roma Hukuku* (1967) adlı eserinden yararlanıldı.

[348] Cumhuriyet öncesi krallık dönemine ait yazılı bilgilerin olmaması nedeniyle, genellikle mitolojik bilgilerden yola çıkılarak oluşturulmuş bir tarih anlatısı söz konusudur. Siyasi tarihçiler Roma tarihini dönemlerken doğrudan cumhuriyet döneminden başlarlar: "Cumhuriyet (İ.Ö. 509- )"; "Cumhuriyetten İmparatorluğa"; ve "İmparatorluk". Hukukçular ise Roma dönemlendirmesine krallıkla başlarlar: *Krallık* (İ.Ö. yaklaşık 754- İ.Ö. 509); *Cumhuriyet* (İ.Ö. 509- İ.Ö. 27); *İlk İmparatorluk* (İ.Ö. 27- İ.S.284); *Son İmparatorluk* (İ.S. 284- İ.S. 565). Siyasal dönemlendirme için *bkz.* Ağaoğulları, Ali ve Levent Köker (1991) *İmparatorluktan Tanrı Devletine* adlı kitabın "Roma Siyasal Düşüncesi" adlı birinci bölümü, s.1. Hukuk tarihçilerinin dönemlendirmesi için *bkz.* Ziya Umur (1967) *Roma Hukuku*'nda kitabının "Tarihi Giriş" bölümü, s.3.

İmparatorluk'a bırakır. Roma örneğinde, Cumhuriyet döneminde kurulmuş bulunan kurumların, İmparatorluk döneminde hangi yönde bir değişime ya da işlev kaybına uğradığına dikkat edilecektir.

Cumhuriyet döneminde yönetim başta soyluların (*patrici*ler) elinde olsa da soylu olmayanların (*pleb*ler) mücadelesi sonucunda bu durum değişmiştir; *Pleb*lerin mücadelesi, hem *patrici*ler ve *pleb*ler arasındaki toplumsal statüyü eşitlemiş hem de siyasal ve yönetsel mevkilere gelmelerini sağlayacak mekanizmaları oluşturmuştur. Bu değişime, kurumsal düzeyde *magistralık* kurumunun (kabaca yürütme organları olarak düşünülebilir) zayıflaması ve bunun karşısında başlangıçta senatonun, daha sonra da halk meclisinin güçlenmesi eşlik etmiştir.

Cumhuriyetin kurulması, yönetim işinin *halka* ait olduğunun kabulü anlamına gelmekteydi (*Res publica*-kamusal olan-kamuya ait demekti).[350] Ancak "halk" kavramı, başta sadece soyluları kapsamışsa da, bu durum zamanla değişmiş ve vatandaşlık hakkı hem soylu olmayanlara, hem de mülk sahibi olmayanlara doğru genişlemişti. Günümüzdeki anlama gelmese de, yürütmenin başı diyebileceğimiz *Konsüllük* kurumu yaratılmıştı. *Imperium* (yürütme) erki ile donanmış iki konsül, *Comitia Centuriata* tarafından bir yıllığına seçiliyordu[351]. Konsülün özgürlüğü, görevinin hem ortaklaşa, hem de yıllık oluşuyla kısıtlanmıştı. Ayrıca, konsüller arasında herhangi bir anlaşmazlık söz konusu olduğunda olumsuz görüşün ağır basması ilkesi benimsenmişti. Bu uygulama "ikiz/birlikte yönetme" ve "bir yıllığına seçilme" olarak adlandırılıyordu. Yürütmenin en büyük kurumu olan konsüllere uygulanan ilkeler, Romanın anayasal uygulamasının temel ilkeleri oldu ve zamanla yürütmenin öteki kurumlarına da yaygınlaştırıldı.

Cumhuriyet döneminin kurumları; *Magistra*, Halk Meclisleri ve Senato olarak üç başlık altında incelenebilir. Halk Tribunusluğunun güçlenmesi cumhuriyetin koşullarını sağlamlaştırmıştır; fakat bu kurumun karşısında Senato ve *Magistra*lıkların yetkileri ve gücünün nasıl değiştiği de cumhuriyetin koşullarını etkileyen unsurlardır. Aşağıda, bu kurumların, Cumhuriyet döneminde nasıl dönüştüğü ve cumhuriyetin sonununu getirdiği, genel hatlarıyla incelenecektir.

---

[349] Sezar İ.Ö. 49 senesinde mutlak iktidarı aldığı zaman, aslında cumhuriyet yönetimi fiilen sona ermişti. Ancak "principatus" denilen ilk imparatorluğun Augustus ile ve İ.Ö. 27 senesinde başladığı kabul edilir. *Bkz.* Umur (1967) *Roma Hukuku*, 81.

[350] "Res publica"nın zıt anlamları "res privata" (fert malı) ve "res familiaris" (aile malı) idi; Umur (1967) *Roma Hukuku*, s. 21 ve dipnot 1.

[351] Umur (1967) *Roma Hukuku*, s.6.

#### 2.3.1.1. Magistra: Rex'ten İkiz Konsül'e

Roma'da devlet işlerinin yürütüldüğü kurumlar genellikle 'magistra' terimi ile adlandırılırdı. Krallık döneminde tek *magistra* kraldı (Rex). Cumhuriyet'le birlikte *magistra*ların hem yetkileri zayıflamış hem pek çok *magistra*lık makamının kurulması nedeniyle, bu kurum, halk meclisleri ve senato karşısında zayıf düşmüştü. Önceleri, devletin başında, kral yerine bir konsül bulunuyordu; ancak zamanla tek konsülün yetkisini paylaşan, eşit yetkilerle donatılmış ikinci bir konsüllük daha kuruldu; cumhuriyet rejimi ilerledikçe asıl iktidar konsüllerden diğer organlara geçmeye başladı. Zaten, böylesi bir geçiş cumhuriyetin esas ayırt edici niteliğiydi. Cumhuriyetin sonuna doğru *magistra*lık kurumu özelinde yürütme tekrar güçlenmişti.

Cumhuriyet dönemi *magistra*lıklarının ikinci ayırt edici özelliği, her *magistra*lık makamından iki adet olması, aynı yetkilere sahip iki *magistra*lık makamının bulunmasıydı. Örneğin, konsüllük makamı, en büyük *magistra*lık kurumu olmasına rağmen, aynı yetkilere sahip kılınmış iki konsül bulunuyordu. Üstelik, çiftlerden biri iş yaparken diğerinin fikrini alarak mutabık kalmak zorunda değildi; tek başına yaptığı eylemler de tam ve geçerliydi. Fakat konsüllerden birinin diğerinin yapmak istediğine karşı çıkmasına imkan veren bir kural vardı; *intercessio* adı verilen bu kurala göre, veto etme hakkını kullanmak suretiyle konsüllerden biri diğerinin işlemini durdurulabilirdi.

*Magistra*lıkların Cumhuriyet dönemine ait olan üçüncü ayırt edici özelliği *magistra*lık görevinin belirli bir süre ile –bir sene- sınırlandırılmasıydı. Bu göreve seçimle gelinmekteydi ve konsül ve diğer *magistra*ların seçiminde halk meclislerinin önemi giderek artmaktaydı.

Cumhuriyet döneminde, *patrici*ler ile *pleb*ler arasındaki mücadele arttıkça, konsülün devlet yönetiminde ağırlığını azaltacak biçimde *magistra*lıkların sayısı arttırılmış; *pleb*lerin talepleri kısmen yeni kurulan *magistra*lıklara *pleb*lerin atanmasıyla ile karşılanmaya çalışılmıştı. Fakat bu süreç, zamanla çok sayıda *magistra*lığın kurulmasıyla ve dolayısıyla güç ve yetkilerinin parçalanmasıyla sonuçlanmış, bu ise yönetim erkinin senatonun eline geçmesine yol açmıştı.

**a. Konsül:**

Tek *magistra* olan Kralın ortadan kalkmasıyla onun yerine bir sene iktidarda kalacak ve eşit yetkilere haiz iki büyük *magistra* makamı oluşturulmuştu. Aynı zamanda ordu kumandanı oldukları için, bunlara "praetores" veya şehir içinde en üst kaza mercii oldukları için "iudices" ismi verilmekteydi.

Konsüllerin seçiminde, görevde olan *magistra* kendi yerine gelecek olanı belirlerken zamanla bu usul halk meclislerinin lehine değişmeye başlamıştı. Yani giden *magistra*, kendi yerine gelecek olanı meclise teklif ediyor, meclis de bu teklifi kabul ya da ret ediyordu. Zamanla *patrici*ler ve *pleb*ler arasındaki sayısal eşitlik sağlanınca, konsüllerin; yani, devlet başkanlarının ve bu yolla diğer *magistra*ların halk meclislerince teklif edilerek seçilmesi usulü yerleşmişti.

**b. Diktatör:**

Diktatörlük kurumu, anayasal bir kurum olmakla birlikte olağanüstü haller için düşünülmüştü. Diktatörü o sırada iktidarda bulunan konsüllerden birisi, altı aylığına tayin eder ve kendisi de diğer konsüllerle birlikte onun emrine girerdi. Olağanüstü durum biter bitmez diktatör kendiliğinden istifa ederdi. Diktatör, genellikle bir konsülün diğer bir konsülü tayin etmesiyle görevlendirilirdi, kendi kendini tayin eden bir diktatör örneğine rastlanmamıştır. Bu kurum, istisnai fakat yasaldır.

**c. *Tribunus Plebis*:**

*Pleb*ler; vatandaşlık haklarını krallık döneminin sonlarına doğru elde etmişler ve *patrici*lerle birlikte Roma vatandaşlarını meydana getiren asli unsurlardan biri olmuşlardı. *Pleb*ler ve *patrici*ler arasındaki mücadeleler, Cumhuriyetin pek çok kurumunu etkilemiş ve yeniden biçimlendirmişti. Çünkü, *pleb*ler vatandaşlık statüsü elde etmiş olmakla birlikte, devlet yönetiminde hak sahibi olanlar hâlâ *patrici*lerdi. Toplumsal ve iktisadi anlamda da kötü koşullar altında yaşayan *pleb*ler, kendilerini borç kölesi pozisyonuna düşüren *Patrici*lere karşı İ.Ö. 5. yüzyılda isyan etmişler ve Roma'dan ayrı bir şehir kurma tehditleri sonunda, *patrici*lerle bir anlaşma sağlayabilmişlerdi. Bu anlaşma, pleblere sadece kendilerini temsil etme yetkisine sahip liderlerini seçme hakkını kazandırmıştı.

*Pleb*leri temsil edecek bu kuruma "tribunus plebis" adı verilmişti, bu kurum sadece *pleb*lerin çıkarlarıyla ilgilenebilirlerdi. *Tribunus plebis*'in elindeki en önemli güç, veto yetkisiydi; bir *magistra*nın işlemi eğer *pleb*lerin menfaatlerine aykırı ise, *tribunus plebis* veto hakkını kullanarak yürütmeyi durdurabilirdi. Böylelikle kanun taslakları reddedilip, senato kararları geçersiz kılınabiliyorlardı. *Tribunus plebis*ler, veto hakkı dışında genel olarak devlet idaresine karışamıyordu.[352]

Başlangıçta *tribunus plebis*'in sayısı çok azdı; buna rağmen zamanla *pleb*ler, bu kurumu bir meclise dönüştürmeyi başardılar. "Concilium plebis" denen bu meclis, ilk

kurulduğunda kanun yapma yetkisine sahip olmasa da, *pleb*lerin izleyeceği politikaların ortak olarak belirlendiği bir yer olduuğu için önemliydi.[353]

*Pleb*lerin, devlet idare mekanizmasında yer almasının önündeki en büyük engellerden biri, *patrici*lerle aralarındaki toplumsal statü farkıydı. *Pleb*lerin kendilerine ait bir yazılı hukuk yaratma girişimi ile başlayan yeni bir mücadele süreci, XII. Levha Kanunu (*Lex Duodecim Tabularum)* olarak bilinen kanunun (İ.Ö. 449) çıkarılmasıyla sonuçlanmış ve böylelikle, *patrici*lerle aralarındaki hukuksal eşitliğin sağlandığını gösteren bir hukuk metni ortaya çıkmıştı.

**ç)*Tribunus militum***

Oniki levha kanunundan sonra *pleb*lerin talebi, kendilerinden de konsül seçilmesi noktasına ulaşmıştı. Bunun önündeki ilk engel, *pleb*lerin birtakım dini merasim yapma haklarının henüz tanınmamasıydı. İki sınıf arasındaki evlenme yasağı kaldırıldıktan sonra (*lex Canuleia*) dini merasim engeli hukuken aşılmış olsa da, *patrici*lerin bu noktadaki direnci güçlü oldu ve sonuçta geçici bir orta yol olarak, *Tribunus Militum* adıyla yeni bir *magistra*lık kurumu tesis edildi. Senato, bu yeni *magistra*lığa kimlerin atanacağına ve o yıl için bu kurumun gerekli olup olmadığına da karar verebildiği için, bu kurum, pleblerin talebini karşılayan bir kurum olmaktan uzaktı.

*Pleb*ler, daha sonra (İ.Ö. 367) *tribunus militum magistra*lığının lağvedilmesini ve konsüllüğün eski haline getirilerek birinin daima *pleb* olmasını kabul ettireceklerdi. İ.Ö. 343 senesine kadar birçok defa her iki konsül yine de *patrici*lerden seçilmiştir. Fakat bu tarihten sonra ise iki konsülden biri, muhakkak bir *pleb* olmuştur.

**d) *Censor***

*Censor*, nüfus ve vatandaşlık işleriyle uğraşan büyük *magistra*lıklardan biri idi. İşin niteliği gereği önemli bir mevkiiydi. Çünkü vatandaşların özelliklerine göre sınıflandırılması bu kurum eliyle yapılmaktaydı. Stratejik önemi bulunan bu mevki için *pleb*ler sürekli olarak *magistra*lık talep etmişlerse de, bu talepleri ancak Cumhuriyetin son dönemlerinde karşılanmıştı.

**e) *Quaestor***

*Pleb*lerin devlet yönetiminde güç ve yetki talebini asıl karşılayacak olan kurum, *Quaestor magistra*lığı olacaktı.[354] *Pleb*lerin mücadeleleri sonucunda ilk kez kendileri

---

[352] Pleblerin parçalı temsiliyeti ve kendilerini ilgilendirmeyen bir konuda söz sahibi olmaması, tam da savunmaya dönük bir konumları olduğuna işaret etmektedir. Bu yanıyla yönetişimin işleyiş kurallarını anımsatıyor olması dikkat çekicidir.

[353] Pleb meclisinin kendileri için aldığı kararlara *plebiscitum* denilirdi.

tarafından işgal edilen normal bir *magistra*lık elde edilmişti; *Quaestor*, konsüle bağlı ve konsül tarafından seçilen önemli bir mevkiiydi. İki *Quaestor*, ölüm cezası gerektiren davalara bakar, devletin para işlerini konsülün yardımcıları sıfatıyla takip ederdi. Oniki Levha Kanunundan sonra bunlar seçimle işbaşına gelmeye başlamıştı. Ayrıca, sayı ikiden dörde çıkarılmış, bunların *pleb* ve *patrici*ler arasından seçilmelerine karar verilmişti.

**f) *Praetor.***

*Praetor*, üçüncü bir konsül olarak, sadece Roma şehrinin asayişi, hayvan ve köle pazarının düzenlenmesi gibi işlerin yürütülmesi amacıyla kurulmuştu. Buna genellikle *collega minor* deniyordu. *Praetor'*un, diğer konsüllerden farklı olarak ikizi yoktu. Konsüller gibi halk meclislerince seçilir ve bir sene iktidarda kalırdı. *Imperium*'a sahip olduğu için orduya kumanda etmesi, halk meclislerini davet ederek kanun tekliflerinde bulunması ve senatoyu toplantıya çağırması mümkündü. *Patrici*ler ve *pleb*ler birer yıl arayla dönüşümlü olarak bu göreve seçiliyorlardı.

### 2.3.1.2.Halk Kurultayları

Krallık zamanından kalma aileleri esas alan *comitia curiata* denen bir meclisin yanı sıra Cumhuriyet döneminde, hem *patrici* hem de *pleb*lerin içinde yer aldığı yeni bir meclis vardı: *comitia centuriata***.** Cumhuriyet döneminde, kabilelere bağlı bulunan *tribus*lar kaldırılarak arazi bölümlenmiş; bunlara da *tribus* adı verilmişti. Roma şehri 4, diğer araziler 17 *tribus*'a ayrılmıştı. Bunlardan ilki, şehir *tribus*ları, ikincisi ise köy *tribus*ları adıyla anılıyordu. *Tribus*ların yeniden tanımlanmasının önemi şuydu; her *tribus*a gayrimenkul sahibi olmak kaydıyla *pleb* ve *patrici*ler dahil olabilirdi. *Tribus*lara göre gayrimenkul sahibi olan vatandaşlar (*tribules*), arazilerinin miktarına göre sınıflara ayrılıyordu.

*Comitia centuriata*'da, başlangıçta oy verme usülü *pleb*lerin aleyhine idi. Öncelikle oylar sınıf sırasına göre verilir ve eğer başlarda *patrici*lerin verdiği oylar aynı doğrultuda ve çoğunluğu oluşturacak şekilde olursa oy verme işlemine son verilirdi.[355] Ancak zamanla ekonomik durumunu düzelten *pleb*ler ön sıralara geçmeye başladılar. Bu meclis zamanla hem *magistra* seçimlerinde, hem kanun tekliflerinin kabul ve reddinde hem de şehirle ilgili ve adli işlerde önemli görevler üstlenecekti. İki sınıfın eşit hale gelmesinde sonra sadece

---

[354] Önceden de belirtildiği gibi, *tribunus militum* istisnai idi ve o sene kurulup kurulmayacağı patricilerden oluşan Senatonun yetkisindeydi.

[355] *bkz*. Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, Çev. Vedat Günyol, s.157-8. Rousseau, her zaman azınlığın verdiği kararların kabul edildiği bu kurumda gücü dengeleyen yollardan bahseder; bunlardan biri de şudur: Centuri'lere her zaman birinciden başlamak üzere sırayla oy verdirecek yerde kura çekilirdi. Kura hangi centuri'ye düşerse, o tek başına seçim işine başlardı; bir başka gün, centuri'ler bu kez ait oldukları sınıfa göre çağrılırdı; bunlar da

*patrici*lerden oluşan Krallık dönemi artığı *curia* meclisine gerek kalmadı ve işler büyük ölçüde *pleb*lerin de girdiği *centuri* meclisine geçti. Bu meclisin gerçek anlamda demokratikleşmesi, aslında *tribus*lara, sadece arazi sahiplerinin değil, arazisi olmayanların da dahil edilmesiyle oldu.

Cumhuriyetin ileri evrelerinde *centuria* meclisinin yanı sıra bir de *comita tributa* meclisi ortaya çıkmıştır. *Comita tributa* Roma halkının gerçek meclisiydi. Tribunlar bu meclislerde seçilirdi; bu mecliste oylar *tribus*lerin kendi sayısal ağırlıklarına oranla verilir; bunlar arasında doğum, servet gibi ayrımcı sınıflandırmalar yapılmazdı.[356] Gerçi *tributa* meclisinin yetkileri *centuria* meclisine göre daha azdı; ama, kanun çıkarma konusunda her ikisi arasında eşitlik vardı. Aradaki fark, *Comita tributa'nın* sadece küçük *magistra*ları seçebilmesiydi.

Demokratikleşmeye doğru kesin adım *concilia plebis tributa*'larda görüldü. Arazi sahibi olmayanların *tribus*lara dahil edilmesiyle *pleb*lerden teşekkül eden bu meclis, Cumhuriyet nüfusunun çok büyük kalabalığını içine almıştı; zira o zamanlar bu meclise sadece *patrici* aileleri dahil değildir ve bunların da nüfus içindeki oranları son derece sınırlıydı. Bu sebeple *pleb* meclisinin aldığı kararlar büyük bir önem kazanmış ve Roma halkını temsil eder olmuştu. Müzakere sonucunu gösteren ve *plebiscitum* denilen kararlar, bir süre sonra sadece *pleb*ler için değil, bu meclise dahil olmayan *patrici*ler için de bağlayıcı hale geldi.

### 2.3.1.3. Senato

Senato, krallık döneminden çok, asıl olarak Cumhuriyet döneminde belirleyici olan bir kurumdu. *Magistra*ların çift olması ve senatoya danışmadan bir iş görmesi hemen hemen imkansızken, Senato gerektiğinde *magistra*nın aldığı kararların aksine davranabilirdi. Senato, idarenin merkezi haline gelmişti.

*Pleb*ler senatoya ancak Cumhuriyetin ileri devrelerinde girmeyi başarmışlardı; ancak, bu da dolaylı bir giriş oldu. *Magistra*lık yapan kişiler, bir yıllık görevlerinden sonra senatoya girme hakkı kazanıyorlardı. Zamanla Senato adeta eski *magistra*lar heyeti haline dönüşecekti; *Magistra* mevkiinden Senotaya girmeye hak kazanan *pleb*ler, zamanla burada eşit sayıda temsil edilme olanağına kavuşmuşlardı.

---

aynı seçimi tekrarlar ve genel olarak onaylarlardı. Mülkiyet ölçütü yerine demokrasi ilkesine uygun olan kuraya ağırlık veren bu uygulamadan, zamanla, birtakım bahanelerle vazgeçildiği de belirtilmelidir.

[356] Rousseau, *Comitia tributa'*yı halk yönetimine, *comitia centurita'*yı ise aristokrasiye uygun meclisler olarak görür. *Bkz*. Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, s.159.

Cumhuriyet yerleştikçe, Senatonun gücü de, halk meclisleri karşısında önemli ölçüde gerilemeye başlamıştı. Halk meclisleri zamanla *magistra*ların seçimini kendi yetki alanlarına dahil etmişlerdi. Gerçi, halk meclislerinin aldığı kararlar senatonun onayından geçiyordu; ancak, bu bir formaliteden ibaretti; senato, kanun tartışmalarında ve seçimlerde daha meclis müzakereye girmeden önce çıkacak kararı baştan tasdik etmek zorundaydı. Halk meclisleri lehine yetki aşınması yaşanmakla birlikte, kanun taslakları yine ilk olarak senatoda hazırlanmaktaydı.

Senatonun güçlü olduğu bir başka alan ise, *magistra*yla ilişkilerdi. Senatonun yasal yetkileri zayıflasa da, idare ile ilişkileri gelişmiş ve hatta onun üzerinde çok büyük etkiye sahip olmuştu.

Cumhuriyet dönemindeki siyasal ve idari kurumların tipik özellikleri ile yetki ve gelişimleri ele alındıktan sonra, Cumhuriyetin ardından gelecek siyasal gücün yapılanmasına ve kurumlardaki değişimlere bakılabilir.

**Cumhuriyet Döneminin Sonu ve İmparatorluğun Yükselişi**

Cumhuriyet dönemi boyunca, hem İtalya coğrafyasında yaşayan halklar Romalılaştırarak bir millet yaratılmış hem de siyasi bakımdan Roma bir imparatorluk haline dönüşmüştü. Bu seviyeden sonra yaşanacak her kriz, hem devlet teşkilatını hem de Roma medeniyetini derinden etkilemeye ve dönüştürmeye başlayacaktı.

Romanın genişlemesine karşın hâlâ iki konsül ve birkaç *magistra* ile yönetilmesi, zaten belirgin bir kriz sebebiydi. İdari yapısı ve işleyişi, Roma'nın toplumsal ve siyasi yapısındaki değişimleri karşılamaktan uzaktı. Bunun en somut örneği yeni fethedilen yerlerdeki eyalet idaresiydi; buralara, Roma'da vazifesini tamamlamış olan *magistra*lar mutlak yetkilerle donatılarak bir yıllığına gönderiliyordu. Roma'da, iki konsül, senato ve halk meclisi arasında yetki bölüşümüne dayalı Cumhuriyet derinleşirken, fetihlerle Roma'ya dahil edilen yeni bölgelerde mutlak bir tiranlık yerleşmekteydi. Nitekim, eyaletlerin idaresi için bulunan bu çare kısa zamanda, tehlikeli bir hal alacaktı. Mutlak iktidar sahibi eyalet *magistra*ları, başkomutanı oldukları ordularıyla, merkezi sık sık tehdit etmeye başlamışlardı.

Bu arada Roma'daki senato ve *magistra*lıkların toplumsal kökeninde de önemli bir değişim yaşanmıştı. *Pleb* ya da *patrici*lerden oluşan senatoda ve *magistra*lıklarda zamanla varlıklı bir zümre oluşmuştu. Üstelik bunlar, haklarının Roma dışına yayılması konusunda kıskanç davranarak bir ittifak oluşturuyorlardı. Halk *tribunus*ları, karşı mücadeleye girişmekte

gecikmeyecekti. Bunlardan en önemlisi İ.Ö. 133 yılında *tribunus* seçilen Sempronius Gracchus'un, tarihin en eski toprak kanununu yapmak üzere yola koyulması ile başlar. Büyük toprak sahiplerinin ellerinde bulunan arazilerin belirli bir miktarı aşan kısmı, para karşılığında kendilerinden alınacak ve küçük bölümler halinde ihtiyacı olan mülksüzlere (*proleter*lere) dağıtılacaktır. Varlıklı sınıf temsilcileri bakımından bu girişim Roma'ya karşı açık bir isyandı; bu hareketi böyle göstermekte de gecikmemişlerdi. Nitekim, Gracchus'un "ikiz" *tribunus*'u olan Octavius, Gracchus'a karşı veto hakkını kullanmıştı. Bunun üzerine Gracchus konuyu halk meclislerine taşımış, Octavious'un halk karşıtı tutumunu teşhir ederek, *tribunus*luktan atılmasını sağlamıştı. Sonuçta, kanunu çıkarmayı başaracak olan Gracchus, bir yıl sonra, krallığa heves ettiği gerekçesiyle vatan haini olarak suçlanacak ve senato tarafından idama mahkum edilerek öldürülecekti.

Gracchus vakasında da görüleceği gibi, Cumhuriyet Döneminin sonlarına doğru, halk meclislerinin karşısında senato yeniden devlet idaresinin merkezi haline gelmeye başlayacaktı. Özellikle, halkın çıkarını koruyan politikalar karşısında, hem *magistra*lar, hem senato üyeleri ellerindeki gücü arttırmanın yollarını arayacaklardı. Gracchus vakasında iki nokta önemlidir: İlki, bir *tribunus*'un diğer ikizinin teklifi üzerine halk meclisi tarafından atılması ve Gracchus'un görev süresinin bitiminden sonra yeniden seçilmeye teşebbüs etmesidir. İkinci nokta ise, Gracchus'un yeniden seçilme girişimini krallığa heveslenme şeklinde niteleyen ve Gracchus ve arkadaşlarının öldürülmesine karar veren Senatonun, aynı zamanda Roma tarihinde ilk kez rastlanacak bir karara imza atarak, bir konsüle belli bir süre ile sınırlı olsa da (dokuz ay) tam yetkili *dictator* sıfatı vererek, tüm yetkileri elinde toplamasına izin vermesidir.

Bir senato kararı ile bir *magistra*lığın tüm devlet teşkilatının üzerine çıkmasına izin verilmesini, Cumhuriyet döneminin en önemli ilkelerinden birinden vazgeçilmesi izlemiştir; iki kez arka arkaya *tribunus* seçilmesine onay veren kanun kabul edilmiştir; böylelikle *magistra*lıkların yapısı, yetki ve işlevleri, halk meclisleri aleyhine değişmeye başlamıştır. Süreç, İ.Ö. 121 yılında yine bir senato kararı ile iktidarın kayıtsız şartsız konsül Opimius'un eline geçmesiyle, *magistra*lığın güçlenmesi yolunda ilerlemiştir. Senato, ileri giden *tribunus*lar olursa bir senato kararı ile onların bir kenara atılmasını sağlamayı sürdürmüştür. Olağanüstü durumlar için tesis edilen *diktator* kurumu da, zamanla güçlendirilerek bir çeşit krallık yetkisine kavuşturulmuştur.

Halk meclislerinin zayıflatılması, bu meclislerin yetkilerinin senato lehine kısılmasıyla

gerçekleşmiştir. Zengin yönetici sınıfa karşı isyan hareketlerini besleyen *tribunus*lar, bundan böyle senatonun tasdikinden geçmemiş kanun projelerini halk meclislerine arz edemeyecekler ve veto yetkilerini sadece münferit şahıslara karşı kullanabileceklerdir.

Cumhuriyetin sonlarına doğru rejim değişmeye başlamış, senato, *pleb*lerin dahil olduğu iktidar alanlarını, *magistra*lıkları güçlendirmek suretiyle etkisiz kılmaya yönelmiştir. Senato ve halk meclisleri arasında yaşanan güç çekişmesinde, güçlenerek çıkan senato değil olağanüstü yetkilerle donatılan *magistra*lıklar olmuştur. Eyaletlere gönderilen ve mutlak yetkilerle donatılan valilerin, sık sık ordularıyla Roma'ya yürüme tehdidinde bulunmaları da *magistra*lıkların gücünü pekiştirmiştir. Sonuçta, *pleb*lerin devlet idaresindeki etkisini yok etmeye dönük önlemler Cumhuriyetin de sonunu hazırlamıştı. Roma bir imparatorluk rejimine dönüşürken Sezar'ın elde ettiği yetkiler (bir konsül olarak hayatı boyunca, *tribunus*luk yapmak, askere kumanda etmek, hazineyi idare etmek ve diktatör unvanını sürdürmek), cumhuriyetin koşullarının ortadan kalktığını gösteriyordu.

Tarihte, Roma Cumhuriyeti kadar uzun sürmese de modern devlet aygıtının gelişmesinde önemli bir yeri bulunan bir başka cumhuriyetten imparatorluğa geçiş örneği incelenecektir. Jakobenizm gibi yakıcı bir kavramı miras bırakan Fransa deneyiminin, cumhuriyetten imparatorluğa geçiş evresi, temel kurumları ile birlikte değerlendirilecektir.

### 2.3.2 Fransa: Cumhuriyetten İmparatorluğa Geçiş

Fransız devriminin ilk yılları (1789-1792), eski rejimin tüm yapısının yerinden oynatıldığı yıllardır. Devrimle gelen dönüşümler, birçok araştırmanın konusu olmuştur; burada ise devrimin ilk yıllarına değil, 1792-1795 Cumhuriyet dönemine odaklanılacağı için, devrimin ilk dönemi olarak nitelenen 1789-1792 yıllarındaki gelişmelere gerekmedikçe girilmeyecektir.

1789'da devlet aygıtını ele geçiren, hukukçular, memurlar ve öteki burjuvalar süratle eski aracıları, derebeylerini, rüşvetle idari makam satın alanları, katipleri ve belediye oligarşisini devreden çıkardılar.[357] Devrimin Paris'in dışında yaygınlaşmasının en önemli nedenlerinden biri, köylülerin feodalizme karşı yükselen isyan hareketleri olarak kabul edilir. Devrim, köylülüğün desteği ile taşraya yaygınlaşmış,[358] yerel düzeyde "belediye devrimi" adı

[357] Tilly, Charles (2001) *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, s.189 (4. bölüm).

[358] Moore, Barrington (1989) *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri.* Moore, köylülüğün devrimin ilk yıllarındaki etkisine dikkat çeker. Genel tutum feodalizme karşı çıkış şeklindeydi. Ancak köylü hareketi zaman zaman kentlerdeki devrimci dalgalarla birleşip zaman zaman da onlara karşı çıkmıştır.

verilen uygulama ile iktidar, milislere, klüplere ve devrimci komitelere dayanan yurtsever koalisyona verilmişti.[359] Devrim, devlet teşkilatını tamamen elinde tutan soylular sınıfını bertaraf etmeyi başarmıştı.

Ancak, Marsilya ve Lyon gibi önemli ticaret kentlerinde, siyasal rüzgar Paris'teki gibi esmemişti. Federalist hareket, gelişmiş ticaret şehirlerinde kök salmaya başlamıştı. Parisli devrimciler, devrimi yaymak amacıyla üç tür yönetim sistemi geliştirdiler. Bunlar; milisler, seçilmiş görevliler ve merkezden gönderilen hükümet temsilcileriydi. Sistem işlemeye başlayınca, milisler ve komite güçleri saf dışı bırakıldı.[360]

Fransa haritası eyalet, bölge, kanton ve komünler halinde yeni bir sistemle ağ şeklinde yeniden çizilmiş ve devrimci örgütlenmeyi kurmak üzere taşraya "représants en mission" gönderilmişti. Tek biçimli coğrafi ağ sisteminin dayatılması şehirler arasındaki ekonomik ve siyasal güç ilişkilerini değiştirmek içindi.[361]

Devrimin ilk anayasası olan 1791 Anayasası, siyasal dengeyi temel alarak hazırlanmıştı; yeni oluşturulan idari birimlerde, özerklik sağlayan ademi merkeziyetçilik ilkesi benimsenmiş, yasama (kurucu meclis) ve yürütme (kral ve bakanlar) ayrılığı ilkesi getirilmişti. Montesquie'nun kuvvetler ayrılığı ilkesi ile ABD deneyiminin izinden gidilmişti. 1791 Anayasasına göre seçme hakkı vergi ödeyenlerle, seçilme hakkı ise belirli oranda mülk sahibi olanlarla sınırlandırılmıştı: "Bu düzenlemeler sonucunda halkın çok büyük çoğunluğu siyasal erkten uzak tutulabildi".[362] Ayrıca, radikal devrimci kadrolara karşı bir önlem olarak, mülk sahibi olup vergisini ödeyen 'aktif yurttaşlara' tanınan imtiyazlara da kimi sınırlamalar getirildi.

Mal-mülk sahibi vatandaşların seçim hakkına dayalı bir anayasal monarşi sistemi yolunu benimseyen 1791 Anayasası uzun ömürlü olamamıştı. Ülkesinden kaçarken yakalanan kral idam edilmiş ve cumhuriyetçi ilkeler böylelikle kitlesel bir taban bulmuştu. 1792 Ağustos-Eylül aylarında monarşi kaldırılarak 25 Eylül 1792'de "tek ve bölünmez" bir Cumhuriyet kuruldu. Eylül 1792'de cumhuriyetin ilanından sonra merkezi yönetim kendi devrimini yaptı: Ciddi bir bürokratik hiyerarşi kuruldu; kadrolar genişledi. Süreç içinde devrimciler, büyük bir devlette biçimlenen ilk doğrudan yönetim sistemini uygulamaya koyuldular.

---

[359] Tilly, *Zor, Sermaye ve* …, s. 190.
[360] Charles Tilly, Fransız Devriminde en önemli değişikliğin Paris ile taşra arasındaki ilişkilerde meydana geldiğini söyler. *Bkz*. Tilly, a.g.y.
[361] Tilly, *Zor, Sermaye* …, s.190.
[362] Eroğul, *Anatüzeye Giriş*, s.58.

Bu değişim; vergilendirme, adalet, kamusal işler ve diğer birçok alanda değişikler meydana getirmişti. Devrimle gelen değişiklikler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Eski yerel yargı kurumları tamamen ortadan kaldırıldı.
- Eski cemaatler yerlerini daha büyük komünlere bıraktı.
- Aşar başta olmak üzere feodal vergiler kaldırıldı.
- Aşağıdan yukarıya idare ve seçim sistemi kuruldu.
- Bu sistem içinde işleyen, oldukça yaygın ve standart bir vergi sistemi geliştirildi.
- Kaçan soyluların ve kilisenin mülklerine el konarak kamulaştırıldı.
- Manastır tarikatları dağıtıldı.
- Ruhban sınıfının özerkliği kaldırıldı ve devlete tabi kılındı.
- Genç erkekler hızla askere alınmaya başlandı.
- Soylular ve ruhbanların yerel otoriteleri kırıldı, statüleri kaldırıldı.

Siyasal yapının en önemli kurumu Meclisti. Cumhuriyeti ilan eden meclise, ABD deneyiminden esinlenerek "konvansiyon meclisi" adı verildi. Konvansiyon meclisine dayalı olarak kurulan yürütme erkine ise "konvansiyon hükümeti" adı verildi.

### 2.3.2.1 Konvansiyon Hükümeti

Bu sisteme göre siyasal erk tamamen meclisin elindeydi. Yasama yetkisi bütün meclis tarafından kullanılmaktaydı. Yürütme yetkisi meclisin bir komisyonu tarafından kullanılıyor, komisyon üyeleri ise meclisçe her an değiştirilebiliyordu. Siyasal konularda yargı yetkisi de meclisin elindeydi. Bütün kararlarda son söz meclisindi. Kısacası mecliste odaklanmış tam bir güçler birliği söz konusuydu.[363] Bu meclis aynı zamanda, siyasal erki elinde bulunduranların terör uygulamasını ilke düzeyine çıkararak açıkça savunmuştur. Terör ilkesi Robespierre'in sözleriyle anımsanır: "İnsanlığa kötülük edenleri cezalandırmak merhamet; onları bağışlamak ise barbarlıktır"[364]

Bu dönemde birçok savaşın başlaması solu güçlendirmişti ve böylelikle iktidara Girondenlerin yerine Jakobenlerin geçmesini kolaylaştırmıştı. Devrimci hükümet, savaşı yaymayı amaçlamıştı; bu amacına Britanya'ya meydan okuyarak ulaşacaktı. 1793'e gelindiğinde Fransa pek çok Avrupa ülkesiyle harp içindeydi. Bu esnada taşrada Paris'e karşı örgütlü ayaklanmalar başlatılmasına önayak olan Girondenler, baldırıçıplakların hızlı bir darbesi ile 2 Haziran 1793'te iktidardan uzaklaştırıldı ve yerine Jakoben hükümeti kuruldu.[365]

---

[363] Eroğul, *Anatüzeye Giriş*, s.59.

[364] Alıntılayan Cem Eroğul, *Anatüzeye Giriş,* a.g.y.; Robespierre'in şiddet, demokrasi ve cumhuriyet üzerine düşünceleri için Robespierre'in 5 Şubat 1794'te Konvansiyon'un 17.nci oturumunda verdiği söyleve bakılabilir: "Cumhuriyetin İç Yönetiminde Ulusal Konvansiyon'a Kılavuzluk Edecek Siyasal Ahlâk Üstüne", Çev. Taner Timur, (Der. Mete Tunçay) *Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi 2* **içinde**, Ankara: Verso Yay., (437-454).

[365] Hobsbawm, *Devrim Çağı,* s. 126.

### 2.3.2.2 1792 Anayasası

Bu anayasa ile halka; genel oy hakkı, baş kaldırma, çalışma ya da geçimini sağlama hakkı tanınıyordu ve hepsinden önemlisi, hükümetin herkesin mutluluğunu hedef aldığı ve halkın haklarının yalnızca anılıp geçilecek bir şey olmadığı resmen açıklanıyordu. Bu çağdaş devlet tarafından ilan edilmiş ilk gerçek demokratik anayasaydı.[366] Jakoben hükümeti¸ "aktif" ve "pasif" vatandaşlık ayrımını ortadan kaldırarak, seçme ve seçilme hakkını genelleştirdi. Bu adımları, Fransız kolonilerinde köleliğin kaldırılması izledi.

Robespierre, terör dönemi olarak da bilinen Jakoben hükümeti döneminin en önemli figürüdür. Hiçbir resmi diktatörlük yetkisi ya da makamı bulunmayan Robespierre'in siyasal gücü, sadece tam yetkili Konvansiyon'un bir alt komitesi durumundaki Kamu Selameti Komitesi üyeliğinden geliyordu. Bununla birlikte, Fransa hem içerdeki isyanlarla hem de dışarıdaki savaşlarla uğraşıyordu ve genel bir seferberlik durumu söz konusuydu. Jakoben hükümetinin toplumsal tabanı, baldırıçıplaklardan ve Jakobenlerden oluşuyordu. Ama 1794'e gelindiğinde sınırlı toplumsal desteği de azalacaktı. Konvansiyon'un ya da komitenin doğrudan görevlendirdiği delegeler *–en mission-* aracılığıyla çalışan geniş bir Jakoben görevliler gurubu, devrimci hükümete karşı muhalefet hareketinin toplandığı ve birer karşı devrim odağı görünümüne bürünen taşrada, hükümet işlerini yürütmekte zorlanıyordu.[367] Languedoc, Provans, Gaskonya ve Lynanais devrim karşıtı askeri ayaklanmalara ev sahipliği yapan yerlerdi; Charles Tilly'ye göre, bu ayaklanmaların coğrafyası aynı zamanda federalizme verilen desteğin coğrafyasıyla da örtüşüyordu.[368]

**Cumhuriyetten Direktuarlığa**

Görüldüğü gibi Jakobenlerin iktidarı sadece devrimin düşmanlarını terör yöntemiyle tasfiye etmekle yetinmiyor, mülksüzlerin siyasal katılım kanallarını güçlendirici düzenlemelere de yöneliyordu. Jakobenlerin, keskin bir biçimde aristokrat ve ruhban sınıfının iktidardan uzaklaştırılması burjuvazinin çıkarınaydı, ancak bu kesim, yönetimdeki "keskin devrimcilerin" burada durmayacaklarını tahmin ediyorlardı.[369] Burjuvazi devriminin

[366] Hobsbawm, *Devrim Çağı*, s.130.
[367] "Terör döneminde uygulanan bütün idam cezalarının yüzde 89'u bu eyaletlerde gerçekleşmiştir." Tilly, *Zor, Sermaye*…, s.197. 200'den fazla idamın gerçekleştiği yerler: Loire Inférieure, Seine, Maire-et-Loire, Rhone, Vendée, Ille-et- Vilaine, Vaucluse, Bouches-du-Rhone,Gironde vb.:
[368] Federalist hareket, 1793 baharında, Jakobenler dış savaşı genişletip vergi ve asker celbine karşı direniş ortaya çıkınca ve buna karşılık devrimci gözetim ve disiplin sıkılaştırılınca başladı. Özerklik yanlısı hareket, Eski rejimde geniş özgürlüklere sahip olan ticaret şehirlerinde, öncelikle Marsilya, Bordeaux, Lyon ve Caen'de zirveye çıktı. Tilly, *Zor, Sermaye*.., s.197.
[369] Cem Eroğul, *Anatüzeye Giriş*, s.60; Hobsbawm, *Devrim Çağı*, s.135; Eroğlu'na göre, burjuva cephesi, başlıca iki tehlike ile karşı karşıyaydı ve bunlardan korktuğu için terör dönemini bitirmişti: 1) Kralcılar ve 2) Keskin Devrimciler; bunlardan korunma kaygısıyla burjuvazi, "direktuar" yönetimini yaratmıştır. Hobsbawm'a göre,

ilerleyişinin önünü almak için harekete geçmekte gecikmedi; 27 Temmuz 1794 tarihinde, *dokuz Thermidor*'da, Konvansiyon Robespierre'i devirdi. Ertesi gün, Robespierre, Saint-Just ve Couthon, birkaç gün sonra da devrimci Paris Komününün 87 üyesi idam edildi.[370]

Fransa'nın 1792-1794 yılları, devrimin daha ileriye gittiği ve demokratik hakların yoksul kesimlere yaygınlaştığı yıllar olmuştu. Genel ve eşit oy hakkı, bu dönemin en önemli demokratik gelişmelerinden biriydi. Fransa'da demokrasinin yükselişi, tıpkı Roma'da olduğu gibi, vatandaşlık haklarının yanı sıra ekonomik eşitliklerin de kabulüyle beraber ilerlemiştir. Bunun en önemli belgesi, uygulanma ve olgunlaşma şansı bulamamış olsa da, 1792 Anayasası'dır. Aynı zamanda, devlet teşkilatında değişiklikler meydana gelmiş; yerel ve merkezi idare teşkilatı yeniden tasarlanmıştır.

**Direktuar Dönemi**

Robespierre'in devrilmesinden sonra "Direktuar" dönemi olarak bilinen dönem başlamıştır: Kongre'deki ılımlılar, tekrar toparlanıp Jakoben dönemin kurumlarını büyük ölçüde dağıtmış, kurucu meclisin 1789-1791 yılları arasında şekillendirdiği yapılara geri dönmeye çalışmışlardır. 1793-1794 döneminin tekrarını engellemek maksadıyla anayasal yapılar da tamamen değiştirilmiştir. Bunlardan en önemlisi, konvansiyon hükümeti sisteminden vazgeçilmesidir; yasama ve yargı arasına kesin bir ayrılık tekrar konmuş, baldırıçıplakların siyasal etkisini zayıflatmak amacıyla oy hakkının kapsamı tekrar daraltılmıştır. Bu girişimlerin sonucu 1795'te yürürlüğe giren III. Yıl Anayasasında billurlaşmıştır: Buna göre, yürütme erki beş kişiden oluşan *Directoire'*a, yasama yetkisi ise, Beş yüzler Meclisi ve Yaşlılar Meclisi'ni kapsayan çift meclisli bir yapıya aktarılmıştır.

Direktuar dönemi, bir yandan meclisin etkisini azaltan, öte yandan da monarşinin yeniden güçlenmesini engellemek için yürütmeyi beş kişi arasında paylaştıran ara bir yoldu. Bu dönemin bıçak üstü dengesi, 1799 yılında cumhuriyetçi general Napolyon Bonapart'ın bir darbesiyle farklı bir çizgiye evrildi. Bonapart önce konsül, sonra ömür boyu konsül ve sonunda da imparator oldu.[371] Bonapart'ın imparatorluğu elbette devrim öncesinin soylu

---

Robespierre ve arkadaşlarının gücü arkalarındaki halk desteğinden kaynaklanıyordu, destek geri alınınca da iktidardan düştüler. Hobsbawm, direktuar döneminin "her an bozuldu bozulacak" bir dengede gittiğini; tam da bu yüzden, burjuvazinin giderek daha fazla orduya dayanmak mecburiyetinde kaldığını söyler. Bir anlamda "Jakoben Cumhuriyeti'nin en müthiş çocuğu" ordu olmuştur. Sürekli savaş içinde olan ordu, oldukça gelişmiş ve hatta kazandığı savaşlar sayesinde kendi masraflarını da çıkarmaya başlamıştır. Ordu, yurttaşların kitle halinde askere alınmaları sayesinde profesyonel bir muharipler kuvvetine dönüşmüştü.

[370] Hobsbawm, Eric J. (1989) *Devrim Çağı*, s.134.

[371] Bonapart, onbaşılıktan koca bir askeri kıt'a komutanlığına yükselen, devrime bağlı karakteri ile de döneminin en sıradışı kişiliklerinden biridir. Medeni Kanun gibi Fransız hukukunun parlak anıtları, Napolyon'un eserlerinden birkaçıdır. Bonapart değerlendirmesi için *bkz.* .Hobsbawm, *Devrim Çağı*, s.138-141.

tabanına dayanmıyordu; siyasal ve toplumsal iktidar burjuvazinin elindeydi.[372] İmparatorluk, Eroğul'un ifadesiyle "burjuva erkinin kılıfından başka bir şey değildi."[373] Güçlü yürütmeyi, bir türlü son bulmayan toplumsal çalkantıyı dizginlemek için, gerçekte burjuvazinin kendisi istemişti. Direktuar döneminde devrimin yarattığı hukuk yapısı aynen korundu.[374]

[372] Moore, *Diktatörlüğün ve Demokrasinin*…, 87.
[373] Eroğul, *Anatüzeye Giriş*, s.60.
[374] Eroğul, *Anatüzeye Giriş*, s.61.

### 2.3.3 İki Cumhuriyet Örneğinde Demokratik Olmayan Rejimlere Geçiş

Roma Cumhuriyet dönemi ile Jakoben cumhuriyeti, bu tezde, demokrasilerin nasıl ve hangi mekanizmalarla baskıcı rejimlere evrildiğini deşifre edebilmek amacıyla irdelendi.[375] Yöntembilimsel bakımdan, tarihin iki farklı kesitinde yer almakla birlikte siyasal düşünce üzerinde derin etkilerde bulunmuş bu iki deneyim, örnek olay incelemesi sınırları içinde ele alınmıştır. Çözümleme önceliği geçiş sürecine verilmiş; her iki Cumhuriyetin süreç içerisinde nasıl ve hangi mekanizmalarla demokratik olmayan rejimlere evrildiği ortaya konmaya çalışılmıştır.[376] Bu aşamada iki örnekten yola çıkarak demokratik olmayan rejimlere geçilirken hangi kurum ve ilkelerin terk edildiğini, hangi kurum ve ilkelerin ise süreklilik kazandığını belirlemek yeterli olacaktır.

***a) Vatandaşlık Haklarının Zayıflaması***

Her iki örnekte de, cumhuriyet tarihi, vatandaşlık statüsünün soylu ve mülk sahibi sınıflardan mülksüzlere doğru genişlemesinin tarihi olarak görülebilir. Roma'da, vatandaşlık statüsünün kapsamı, başta sadece soylular sınıfına aitken zamanla *pleb*lere doğru genişlemiştir. Vatandaşlık hakkı ise beraberinde seçme ve seçilme hakkı üzerindeki kısıtların kaldırılmasını gündeme getirmiştir. Bununla birlikte, Roma deneyimi, vatandaşlık haklarının yaygınlaşmasında toplumsal eşitsizliklerin ne denli önemli olduğunu da göstermiştir. Örneğin, iki sınıf arasındaki evlenme yasağının varlığı, *pleb*lerin konsül seçilmeleri kabul edildiğinde bile toplumsal bir engel haline gelmiştir; ancak bu yasağın ortadan kalkmasıyla konsül seçilebilmenin önü açılabilmiştir. Vatandaşlık hakları, yukarıda da ele alındığı gibi her biri için zor ve uzun bir sınıf savaşı sonunda elde edilebilmişti. Fransa örneğinde vatandaşlık, Devrimin ilk anayasasında, devrimin en önemli destekçisi olan Paris'in yoksul emekçilerini, siyasetten uzaklaştıracak şekilde tanımlanmış; seçme ve seçilme hakkı, mülksüzler aleyhine kısıtlanmıştı. Fransa'da mülksüzler aleyhine konulan tahditler, ancak Cumhuriyet'in ilanından sonra ortadan kaldırılmıştı.

---

[375] Bu çalışma boyunca, devrimin dinamikleri ve toplumsal kökenlerine yer verilmedi. Demokratik olmayan düzenlere geçişlerin kurumsal görüntüsünü ortaya koyma amacıyla, bu konu tartışma dışında tutulmuştur.

[376] Roma'nın ölülerinin Fransız Devriminde biçim olarak yeniden diriltildiğini söyleyen Marx, *Louis Bonapart'ın 18 Brumaire'i* adlı eserinde bu iki dönemi şöyle benzeştirir: "… 1789-1814 devrimi ardarda, önce Roma Cumhuriyeti, sonra Roma İmparatorluğu giysisi içinde kurum sattı… Camile Desmoulins, Danton, Robespierre, Saint-Just, Napoléon… Romalı kılığında ve Roma'ya özgü cafcaflı sözler kullanarak, kendi çağlarının ödevini, yani modern burjuva toplumunun meydana çıkması ve kurulması işini yerine getirdiler. Birinciler, feodal kurumları parça parça ettiler ve bu kurumlar üzerinde biten feodal başları kopardılarsa, o, Napoléon da, Fransa'nın içinde, bundan böyle artık özgür rekabetin geliştirilmesini, küçük toprak mülkiyetinin işletilmesini ve ulusun özgür kılınmış sınai üretici güçlerinin kullanılmasını sağlayacak koşulları yaratırken, dışarıda her yerde, Fransa'daki burjuva toplumuna Avrupa kıtası üzerinde gerekli olan çevreyi yaratmak için zorunlu gördüğü ölçüde feodal kurumları sildi süpürdü." (s. 14).

### *b) Halk Meclisinin Zayıflaması*

Cumhuriyetin sönümlenerek demokratik olmayan rejimlere dönüşmesi, halk iradesini belli ölçüde bünyesinde barındıran meclisin siyasal yetkilerinin kısılmasıyla mümkün olabilmiştir. Roma'da bu gelişme, halk kurultaylarının aleyhine işlerken, Fransa'da ulusal meclisin yetkilerinin kısılmasıyla gerçekleşmiştir. Roma'da, yürütme benzeri bir konumda bulunan konsüllük makamının yetkileri, zamanla, halk meclisleri aleyhine daraltılmış ve bir yıl gibi bir süre ile sınırlandırılmıştır. Cumhuriyetin ve demokrasinin sönümlenmesi ise konsüllük makamının olağanüstü yetkilerle donatılması ile sembolize edilebilir.

Fransa örneğinde cumhuriyet rejimi, konvansiyon hükümeti sistemini getirerek, bütün yetkileri meclisin elinde toplamıştır. Yürütme erki, meclisin belirlediği bir komisyon tarafından kullanılmış, benzer şekilde, siyasal kararlarla sınırlı olmak üzere, yargı erki de meclise verilmiştir. Çağdaş demokrasinin bu öncü deneyimi, burjuvazinin korku duvarına çarparak yerini direktuar dönemine bırakmıştır. Demokrasiden Direktuar'a geçişte, ilk olarak, yürütme ve yargı erki kesin bir şekilde birbirinden ayrılmış, çift meclis sistemine geçilmek suretiyle meclisin gücü dağıtılmış, göreli olarak yürütmenin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Fransa deneyimi, ulusal meclisin elindeki siyasal erkin bölünmesi ile oy hakkı arasındaki ilişkinin tartışılması bakımından da önemli bir deneyimdir. Meclisin işlevlerindeki değişim ile oy hakkının kısıtlanması, yürütmenin güçlenmesi eğilimine zemin hazırlamıştır. Oy hakkının kısıtlanması, meclisin tamamen işlevsiz kılınmasını engellemiştir. Roma örneğinde durum biraz daha farklıdır: Cumhuriyetin ilerleyen dönemlerinde halk meclislerinin gücü, hem senatonun hem de *magistra*lıkların üstündedir. İmparatorluğa geçiş, senato ve *magistra*lıkların güçlenmesi ile karakterize edilmiştir; bu da, halk meclislerini siyasal olarak etkisiz bırakan bir süreçtir; seçme ve seçilme hakkı bulunsa bile, bu hakkın belirleyici olduğu halk meclisleri, işlevlerini kaybetmiştir. Vatandaşlık haklarının demokrasi açısından etkileri, bu hakların kullanılacağı alanın siyasal gücüne bağlı olarak değişeceği için, halk meclislerinin siyasal gücünün zayıflatılması bu hakkın demokrasiye katkısını önemsizleştirmiş ve konsüllük makamının tüm yetkileri kendisinde birleştirmesiyle imparatorluğa doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır.

### *c) Yürütmenin Güçlenmesi: İmparatorluğu Hazırlayan Güçlü ve Cumhuriyetçi Liderler*

Cumhuriyetin sonunun gözüktüğü, fakat hâlâ varlığını sürdürdüğü dönemler, siyasal erkin tümüyle yürütmenin elinde toplanmasıyla karakterize edilebilir. Roma'da imparatorluğa

geçişi hazırlayan en önemli isimlerin başında Sezar gelir. Sezar, Roma'da cumhuriyetin zayıfladığı bir dönemde, tüm yetkileri kendinde toplar; en yüksek *magistra* makamı konsül olarak, kendini ömür boyu *tribunus* ve ömür boyu komutan ilan eder ve tüm siyasal iktidarı elinde toplar.

Fransa'da yürütmenin güçlenmesi, bugünkü anlamına daha yakın bir biçimde gerçekleşmiştir: Fransa'da 1794'te direktuar döneminde konvansiyon meclisinin yetkileri çift meclis sistemi ile kısıtlanmıştır. Buradaki amaç, yasamanın üstünlüğünün engellenmesidir. Cumhuriyeti ortadan kaldıran asıl darbe, 1799 yılında cumhuriyetçi bir general olan Napolyon Bonapart'tan gelmiştir. Bonapart, devrime inanan, cumhuriyetçi ve başarılı bir komutan olarak bilinmektedir.[377] Gerek Sezar, gerekse de Bonapart, savaşlarda elde ettikleri zaferlerle ülkelerine refah getiren muzaffer komutanlar olarak bilinmektedir.

Bu iki örnek olayın yönetişimi konu alan bir çalışmada irdelenmesinin kuramsal anlamı şu soruyla ilişkilidir: Yönetişim, liberal demokrasinin krizine hangi yönde verilmiş bir yanıttır; iddia edildiği gibi demokrasinin önündeki tıkaçları açacak ve geliştirecek bir iktidar biçimi midir; yoksa, demokrasinin sönümlenmesini işaret eden süreçlerin açık bir belirtisi midir? Bu tezde, yönetişim, demokrasinin tasfiyesini hazırlayan ve hızlandıran yeni bir iktidar biçimi olarak tanımlanmıştır. Burada ele alınan iki örnek olay, demokratik olmayan rejimlere geçişin, siyasal kurum ve süreçlerden halkı (mülksüzleri) dışlayan müdahalelerle gerçekleştiğini göstermektedir. Yönetişime gelince, değinildiği gibi 'katılımcılık' bu iktidar biçiminin temel ilkelerindendir; halk siyasetten yalıtılmamaktadır; yönetişimin gerçek katkısı, siyasal erki halktan yalıtıyor olmasında gizlidir. İzleyen altbölümde bunun ne anlama geldiği ortaya konacaktır.

[377] Bonapart da Sezar gibi "cumhuriyetçi" olarak bilinir. Gerçi Sezar, bu sıfatı biçimsel olarak daha fazla hak etmiş olabilir, çünkü Sezar'ın konsüllük dönemi hâlâ cumhuriyet dönemi olarak anılır; her ne kadar Sezar öldürülmeden önce de bir imparator gibi tüm yetkileri eline almış ve iktidarını kutsallaştırmışsa da, imparatorluk dönemi resmi olarak ondan sonra başlamıştır.

### *2.4. Siyasal İktidarın Merkezileşmesi ve Yoğunlaşması Eğilimi*

Yönetişim modeli, içine doğduğu kapitalist sistemin tarihsel özelliklerinden soyutlanamaz; 1989'dan itibaren, rakipsiz bir toplumsal sistem olmanın kazandırdığı büyük bir özgüvenle, tarihte hiçbir zaman elde edemediği bir olanağa kavuşmuştur. Söz konusu olanağın, çoğu zaman hoyratça, sermayenin genişlemesi önündeki tüm toplumsal engellerin temizlenmesi yönünde kullanıldığı bilinmektedir. Küresel ekonomide elde edilen başarıların siyasal alana taşınarak güçlendirilmesi de gereklidir. Nitekim, bu tezde de savunulduğu gibi, yönetişim modeli, kapitalizmin bugünkü evrede gereksinim duyduğu yeni siyasal iktidar modelini temsil etmektedir.

Bu başlık altında, yönetişim modelinin nasıl bir kuramsal çerçeve içinde kavranması gerektiği ortaya konulacaktır. Bu çaba, mevcutların yanında alternatif bir yönetişim kuramı geliştirme denemesi olarak görülmemelidir. Burada sadece, bu modelin ima ettiği siyasal yapı ve süreçleri kavramaya dönük bir kavramsal çerçeve çizilmeye çalışılacaktır. Bu çaba kendisini, yönetişim modelinin gerçekte hangi siyasal yapı ve süreçleri öngördüğünün ortaya konulmasıyla sınırlandıracaktır. Bu noktada, konunun yöntembilimsel bakımından taşıdığı zorlukların altı bir kez daha çizilmelidir. Dikkatleri çekmiş olacağı gibi, bu çalışma boyunca; yönetişim *yaklaşım*ı, yönetişim *kuram*ı ve yönetişim *model*i gibi üç farklı adlandırma, çoğu kez iç içe geçmek suretiyle kullanılmıştır. Zira, yönetişim alanyazını, bünyesinde her üç özelliği de -çoğu durumda ayrım sınırları da olmadan- barındırmaktadır. Taşıdığı bu özellik, yönetişimci iktidar biçiminin, temel parametreleri oturmuş bir düzene değil de, tasfiye ve yeniden inşa girişimlerini bünyesinde barındıran bir geçiş sürecine ait olmasıyla ilişkilendirilebilir. Kurulu düzenin taşıyıcı kolonlarını değil de kurulacak düzene gidişin kaldırım taşlarını döşeyen bu iktidar biçimi, esas olarak bir tasarım özelliğine sahiptir; bu yanıyla yönetişim, uluslararası düzenleyici aygıtların bünyesinde geliştirilen, siyasa araçlarıyla uygulamaya konarak yaygınlaştırılan, sürekli denetlenen ve tekrar tekrar gözden geçirilen bir modeldir. Yönetişim, aynı zamanda, kuramsal bakımdan temellendirilen bir modeldir. Bu ilişki neticesinde, gerek siyasa yönelimli ampirik önermelerden oluşan sınırlandırılmış küçük boy, gerekse de genel ilkelere göndermede bulunan soyutlama düzeyi yüksek boy kuram girişimleri de gözlenmektedir. Öte yandan, farklı dünya görüşlerini

bünyesinde içerebilen, bir ideolojik cazibe merkezi olma özelliğine de sahiptir. Görüldüğü gibi, bu özellikleri ile ancak siyasallaşmış bir din öğretisi ile kıyaslanabilecek olan bir akım söz konusudur ve din öğretileri ile girişilen mücadelelerde olduğu gibi burada da ön-kabullerden başlamak üzere keskin bir kopuşu gerçekleştirmek ve söz konusu akımı dünyevileştirmek gerekecektir.

Bu çalışma, kendi sınırlarının farkındadır; her şeyden önce, bu çalışmada yönetişim, demokrasi sorunsalı ekseninde irdelenmektedir; bu sınırlandırma içinde yeni bir iktidar biçimi olarak yönetişim irdelenirken, siyasal iktidar ölçeği (*scale)* ile iktidar alanı (*scope)* şeklinde bir çözümlemeci ayrıma gitmek, anlamlı olacaktır. Demokrasi sorunsalı ekseninde siyasal iktidar ölçeği; ulus-devlet, ulus-altı ve ulus-üstü şeklindeki üçlü bir çözümleme düzeyini ifade etmektedir. Aynı eksen temelinde siyasal iktidar alanı; demokrasinin temsili, doğrudan ve demokrasi dışı pratiklerini ifade etmektedir. Yönetişimci savlar ve somut gelişmeler burada önerilen çözümleme kriterleri çerçevesinde tasnif edilmek suretiyle irdelenecektir. Yönetişimin, geçiş sürecinin bir iktidar modeli olduğu belirtilmişti; geçiş sürecinin karakteristiklerini tayin edebilmek bakımından, iktidar ölçeğinde bakılması gereken eğilim, siyasal erkin merkezileşmesi olacak, buna karşılık ikincisinde, siyasal erkin yoğunlaşması eğilimi konu edilecektir.

Aşağıdaki şu kısa uyarlama, burada önerilen yöntembilimsel ve kavramsal çözümleme çerçevesine kısmi de olsa açıklık getirecektir: Çağdaş demokrasi, ulus-devlet ölçeğinde merkezileşen ve halkın siyasal katılım biçim ve düzeylerine bağlı olarak farklı derecelerde yoğunlaşan bir iktidar biçimi şeklinde tanımlanabilir. Siyasal iktidarın yoğunlaşması; doğrudan demokrasi ve demokrasi dışı rejimlerde üst düzeyde gerçekleşir. Doğrudan demokrasi, *katılımcı* yoğunlaşmaya (incelenen örneklerdeki devrim anları, buna örnek olarak verilebilir), demokrasi dışı rejimler ise iktidar yoğunlaşmasının *dışlayıcı* biçimlerine işaret eder. Çağdaş demokrasinin temsili biçimini ise iktidar yoğunlaşmasının daha alt derecelerde gerçekleştiği *kontrollü* bir siyasal iktidar pratiği şeklinde tanımlamak mümkündür. Kontrollü yoğunlaşma ile siyasal erk alanlarının işlemsel özerklik (güçler ayrılığı) - işlevsel bütünsellik (ulusal iradenin temsili kurumu) arz ettiği ve bugün kriz içinde olduğu tespiti yapılan liberal demokrasinin kastedildiği açıktır. Aynı şekilde, sosyalist demokrasiyi; siyasal iktidarın ulus-devlet ölçeğinde merkezileştiği ve katılımcı biçimde yoğunlaştığı (doğrudan demokrasi) bir siyasal iktidar biçimi olarak adlandırmak mümkünken, oligarşik rejimler, siyasal iktidarın, ulus-devlet ölçeğinde merkezileştiği ve dışlayıcı biçimde yoğunlaştığı iktidar biçimlerine

örnek olarak verilebilir.

Burada, büyük ölçüde yerleşiklik kazanmış demokrasi kuramlarının, tezde önerilen çözümleme şablonuna yedirilmeye çalışıldığı açıktır ve bu yanıyla da yukarıdaki kısa tanımlamaların çok yönlü sorunları içinde barındırdığı düşünülebilir. Hemen belirtilmelidir ki, bu çalışmada, ölçek-alan ile merkezileşme-yoğunlaşma kavram çiftlerinin insanlık tarihinin tümüne ve tüm siyasal iktidar biçimlerine uyarlanabileceği gibi bir iddia güdülmemektedir. Burada, sadece, yönetişim gibi siyasal iktidarın geçiş süreci biçimini ifade eden bir modelin içinde barındırdığı eğilimleri deşifre etmek ve bu suretle temsil ettiği iktidar yapılanmasının niteliğini demokrasi sorunsalı açısından ortaya koyabilmek amaçlanmıştır. Yukarıdaki kavram çiftlerinin bu amacı gerçekleştirebilecek uygun çözümleme araçları olduğu kabul edilmiştir.

Günümüzü karakterize eden iki temel eğilimden söz edilebilir: Ademi merkezileşme ve kuralsızlaşma. Yönetişim modelinin; merkezsizleşme ya da çok-merkezileşme terimleri ile ademi merkezileşme eğilimini sahiplendiği ve güçlendirdiği bilinmekte, kuralsızlaşma eğiliminin karşısına ise yeni düzenleyici aygıt önerileriyle çıktığı görülmektedir. Yönetişimci düzenleme aygıtı; sorun alanlarıyla ilgili siyasa oluşturma, uygulama, değerlendirme ve denetleme işlemlerine, o soruna taraf olanların, 'sosyal ortak' statüsünde, gönüllülük esasına ve sözleşme usulüne göre katıldıkları bir ilişki ağıdır. Bu eğilim ve yaklaşımlara tezde önerilen çözümleme çerçevesinden bakıldığında, şu söylenebilir: Yeni siyasal iktidarın oluşum süreci; (1) çok-merkezli ya da *ademi merkeziyetçi bir merkezileşmeyi* ve (2*) kuralsızlaşan bir yoğunlaşmayı* ifade etmektedir. İlki bakımından, çözümleme düzeyi ulus-devlet ölçeğine çekildiğinde, siyasal erkin ademi merkezileşmesi şeklinde görülen sürecin ulus-altı ve ulus-üstü ölçeklerde bir merkezileşmeye denk düştüğü görülecektir. İkincisi bakımından ise, siyasal iktidarın ulus ölçeğindeki kural ve kurumları çözülür ve bu anlamda bir kuralsızlaşma yaşanırken, sınırlı ya da sektörel temeldeki siyasa alanlarında ortaya çıkan düzenleyici aygıtlar; yasama, yürütme, denetleme ve kimi durumlarda yargılama erklerini bünyelerinde birleştirmek suretiyle, siyasal iktidarın yoğunlaşmasına ivme kazandırmaktadır. Dolayısıyla, yönetişim, kendi iddiasının tersine, siyasal iktidarın ulus-dışı ölçeklerde merkezileştiği ve dışlayıcı karakteri ile yoğunlaştığı yeni bir biçimin ifadesinden başka bir şey değildir.

Bu yaklaşım ışığında öncelikle geçiş sürecinin özelliğini irdelemek amacıyla, siyasal iktidarın dönüşümü üzerinde durulacaktır. Bunu merkezileşme ve yoğunlaşma tespitlerinin

kanıtlarıyla birlikte ortaya konması izleyecektir. Siyasal iktidarın yoğunlaşması konusu, yeni yönetim modelleri, yurttaşlığın dönüşümü ve yürütmenin güçlenmesi başlıklarıyla tartışılacaktır.

### 2.4.1. Siyasal İktidarın Dönüşümü

Yukarıda da vurgulandığı gibi, yönetişim; mevcut iktidar yapılarını görünürde parçalayan, ama başka bir boyutta merkezileştirerek yeniden kuran bir özelliğe sahiptir. Bu nedenle yönetişim, ulus-devlet ölçeğinde "parçalayıcı" ya da "ademi merkezileştirici" bir siyasal iktidar modeli sunarken, ulus-üstü ölçekte "merkezileşmiş" bir model sunmaktadır.

Siyasal iktidarın dönüşümü, siyasal iktidarın yoğunlaşması ve merkezileşmesi biçiminde yaşanmaktadır. Yoğunlaşma, şu alanlardaki dönüşümle gerçekleşir: yönetim teknikleri; kurumsal reformlar; yeni örgütlenme biçimleri; yürütmenin güçlendirilmesi; vatandaşlık haklarının zayıflatılması; demokratik ilkelerin zayıflatılması (başkaldırı hakkı, vb...). Merkezileşme ise uluslararası ölçekte gerçekleşir: Yeni uluslararası oluşumlar, küresel aktörler, ulus-üstü kuruluş ve yapılar ile bölgesel bloklar, siyasal iktidarın küresel sermayenin elinde güçlü bir biçimde merkezileşmesine yol açmaktadır. Bunun sonucunda, sürecin volan kayışı ya da bir başka ifadeyle aktörü olan devlet, küresel sermayenin mantığına ve ihtiyaçlarına göre yeniden yapılanmakta ve küresel sermayenin mantığını siyasal iktidarın örgütlenmesine temel yapmaktadır. Küresel sermaye, siyasal iktidar ve yönetim yapısını devlet aracılığıyla tamamen kendi çıkarları doğrultusunda yeniden inşa ederken, aynı zamanda, yerli sermayenin kozmopolitleşmesini hızlandırıcı düzenlemeler de yapar. Bu sürece, ekonomik alanda sermayenin mülkiyetinde yaşanan merkezileşme ya da tekelleşme eğilimi eşlik etmektedir.

Birinci bölümde yönetişim yaklaşımının üzerine yükseldiği ilkeler – hissedar değeri, ademi merkeziyetçilik, özerklik, ilişki ağları, öz yönetim, kuralsızlaştırma, şeffaflık, piyasa mantığı vb- ayrıntılı olarak incelendi. Böylece, yönetişim yaklaşımının ve mekanizmalarının yeni bir siyasal iktidar modeli olduğuna dair pek çok kanıt sunuldu. Bunların içinde, 'ticaret özgürlüğü' konusu, özel bir öneme sahiptir. 'Ticaret özgürlüğü' ilkesinin DTÖ'nün kuralları aracılığıyla anayasal bir ilke olarak kabul edilip edilmemesi yoğun olarak tartışılmaktadır. 'Ticaret özgürlüğü'; yaşam hakkı, konuşma hakkı, mülkiyet hakkı gibi anayasal hak olarak da bilinen, insanın doğuştan itibaren sahip olduğu temel haklar statüsüne yerleştirilmek

istenmektedir. ‘Ticaret özgürlüğü’ ilkesinin bu haklar arasında sayılmaya başlanması, hem demokrasi açısından, hem de siyasal ve toplumsal örgütlenmenin yeniden yapılandırılması açısından çok önemli sonuçları olacak kritik bir tartışmadır. Bir başka ipucu, devletler arasındaki ilişkinin ‘bağımsızlık’ ilkesi yerine ‘karşılıklı bağımlılık’ ilkesine göre yeniden düzenlenmesidir; ‘karşılıklı bağımlılık’ ilkesi, demokrasinin ulusal egemenlik boyutunu erozyona uğratan bir ilkedir ve siyasal iktidarın ölçeğinin tartışılmasını gerektirmektedir.

Birinci bölümde yer verilen küresel yönetişim tartışmalarında görüleceği gibi, yönetişim, oluşum halindeki küresel sermaye sınıfının bir siyasal iktidar talebi olarak da görülebilir. Küresel sermaye sınıfı oluşumunun bu yöndeki talep ve çabalarına karşın küresel bir yönetimin inşa edilip edilemeyeceği tartışmaya açıktır. Küresel sermaye stratejisi, bu aşamada, ulus-devletler aracılığıyla dünyanın en ücra köşelerine kadar ulaşmakta ve kendisine uygulama alanı bulabilmektedir. Sermayenin günümüzdeki yayılma eğilimi, sadece “geçiş ekonomileri” adı verilen eski sosyalist ülkeleri bünyesine katmakla kalmamış, kapitalist gelişme yolunu benimsemiş kalkınmacı üçüncü dünya ülkelerini de piyasa ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırmıştır. Günümüz dünyasının tasnifindeki ana kriter, rekabetçi küresel piyasaya açık olan ve olmayan ülkeler şeklindedir[378]; açık piyasa koşullarına sahip ülkeleri ise, kendi içinde, küresel piyasaya entegrasyon derecesine göre yeniden sınıflandırmak mümkün görünmektedir. Aralarında Türkiye’nin de bulunduğu ve “gelişen ekonomiler” terimi ile adlandırılan yirmi kadar ülke söz konusu entegrasyonun en fazla derinleştiği ülkeler konumundadır.

Küresel rekabetçi piyasa ortamında, mal, hizmet ve finans hareketlerine merkez ülkelerde üs kurmuş çokuluslu şirketlerin yön verdiği bilinmektedir. Borç ve kredi mekanizmalarıyla kurulan bu piyasa ortamında, çokuluslu şirketler ne hukuki ne de siyasal hiçbir kısıtlama ile karşılaşmadan istediği biçimde davranabilme özgürlüğüne kavuşmuş durumdadır. Hiçbir sınır ve kısıtlama tanımayan küresel sermaye hareketleri, kendi gereksinimleri doğrultusunda, hükümetler aracılığıyla, ülke politikalarını ve ekonomilerini yeniden yapılandırmaktadır. Bu sürecin en belirgin sonuçlarından biri, siyaset alanının daraltılması ve halk egemenliği anlamında emekçi sınıfların siyasetten dışlanmasıdır. Halkın büyük çoğunluğunu siyasetten dışlayan mekanizmalar; ‘etkin’ devlet, rekabetçi ekonomi, küreselleşme gibi motiflerle örtülmüştür ve bütün bunların tarihin doğal bir aşaması olduğu şeklindeki ideolojik bombardıman tarafından desteklenmiştir.

Yönetişimci siyasal iktidar modeli, ulusal ya da ulus-altı ölçeklerdeki siyasal iktidar ile küresel ya da bölgesel düzeydeki merkezileşmiş iktidar arasında bağımlılık ilişkisi geliştirmektedir. Böylece, demokrasinin en genel, ancak en önemli niteliği yok olmaktadır; demokrasi en genel anlamıyla "halk iktidarı" ise, iktidarın düzenlemeci aygıt ve işlevlerle merkezileştiği yeni ölçekte halk iradesinin temsili ya da katılımcı mekanizmalarla ifadesini bulması söz konusu olmamaktadır. Halk egemenliğinin erozyonu, siyaset biliminde 'demokrasi açığı' (democratic deficit) kavramı ile tanımlanmaktadır. Bu olguyu "demokrasi açığı" şeklinde adlandırmak fazlasıyla iyimser bir yaklaşımın ürünüdür.[379] Söz konusu olan ihmal edilmiş ve kapanma olasılığı bulunan bir açık değil, halk iradesinin dışlanmasıdır ve antidemokratik bir özelliğe göndermede bulunur. Şurası açıktır ki, küresel sermayenin 'yapısal uyum politikaları', 'düzenleyici reformlar', 'demokratikleştirme' gibi araçlarla yarattığı etki, bir 'açık' ya da 'boşluk' kavramlarıyla açıklanamayacak kadar derin ve sistemiktir. Bunun iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, yönetişim modelinin bürokrasi-sivil toplum-özel sektör formülüne dayalı siyasal karar alma sistemi, "halk iktidarı" anlamında demokrasiye aykırıdır[380]; çünkü, yönetişim modelinde, karar alma "halka karşı sorumluluk" gibi bir ilkeye dayanmadığı gibi, halk iradesinin denetim mekanizmalarından dışlandığı bir karar alma sürecini inşa eder. Aslında bu sorun demokrasinin doğasından da kaynaklanır; demokrasinin rasyoneli hızlı karar almak değil, halkın egemenliğini yansıtma ilkesidir; sırf bu nedenle çoğu zaman demokrasilerde kararlar geç alınır. 'Demokrasi açığı' terimi ile nitelenen sürecin, aynı zamanda, merkez-çevre ülkeler arasında yeni bir bağımlılık ilişkisini tarif ettiği düşünüldüğünde, konu çok boyutlu bir hale gelmektedir. Küresel yönetişimin inşa ettiği bağımlılık ilişkisi, küresel sermayenin bir ülkenin hem ekonomik hem siyasal alanını tahakküm altına alarak, mevcut demokratik yapıyı tamamen eriten, liberal haklar da dahil vatandaşlık haklarını tahrip eden bir özelliğe sahiptir.

Siyasal iktidar alanını parçalayan yönetişim modelinde süreç, her bir sektör için ilgili sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin içinde yer aldığı düzenleyici aygıtların inşa edilmesiyle ilerlemektedir. Modern demokrasi düşüncesi, gizli bir varsayım olarak "bağımsız ve egemen" bir ulusu temel alır; oysa yönetişim modeli, sözleşmeci yaklaşımla "karşılıklı bağımlılık" nosyonuna yaslanır. Buradaki sözleşme, liberal düşünürlerin kurgusal toplum sözleşmesi değil, somut ticari sözleşme statüsündedir.

---

[378] Küresel rekabetçi piyasa ilkelerine kapalı olan coğrafyaya yönelik olarak, Büyük Orta Doğu Projesi adı altında, yeni emperyalist entegrasyon girişimleri de gündeme gelmiştir. Aynı durumdaki Afrika ülkelerini ise dördüncü dünya kategorisinden "kurtaracak" (!) projeler henüz geliştirilmemiştir.

[379] Dahl, Robert (2001) *Demokrasi Üzerine*, Çev. Betül Kadıoğlu, Ankara. Phoenix yay.

[380] Halk egemenliğini temsil eden organ parlamentodur (başkanlık ya da parlamenter dizge fark etmez).

Daha önce değinildiği gibi, yerelleşme, yetki ikamesi, yönetişim modeli gibi esnek yönetim modellerinin iktidarı daha alt kademelere yaydığı ve iktidarı merkezsizleştirdiği [381] görüşü ilk bakışta doğru görünebilir. Oysa sürece yakından bakıldığında bu sav sorunlu bir hal alır. Siyasal iktidarın ulusal ölçekte ademi merkezileşmesi, küresel ölçekte merkezileşen siyasal iktidarın değirmenine su taşıyan bir gelişmedir. Siyasal iktidara egemen olan sermaye sınıfı, ademi merkezileşmiş bir yapıya çok daha kolay hükmedebilmektedir. Bunun en somut örneği, yerel yönetimlerin küresel kredi kuruluşlarına borç bağımlısı haline gelmeleridir. Tıpkı sermayenin mülkiyet yoluyla merkezsizleşmesini fazlasıyla telafi eden kredi ve rekabet sistemi gibi, ademi merkezileşme politikası ile dağıtılan siyasal iktidarın, başka bir ölçekte ve daha güçlü bir biçimde merkezileşmesi, paragrafın başında belirtilen savı şüpheli hale getirmektedir. Bunun mekanizmalarının ise, düzenleyici işlevleriyle etkinlik sahası genişleyen uluslararası kuruluşların bünyesinde yürürlüğe konulduğu bilindiğine göre sadece ademi merkezileşme ve yetki ikamesine odaklanarak, yönetişim modelini çözümleyemeyeceğimiz ortadadır.

Bu noktada, yönetişim modelinde siyasal iktidarın yoğunlaşması eğilimine dikkat etmemiz gerekir; yerel yönetimlere devredilen yetki ve görevler, ekonomik alanı düzenleme amacıyla kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar ve küresel örgütlere aktarılan yetkiler vb. gibi gelişmeleri birarada çözümleme ihtiyacı devam etmektedir. Yönetişim modeli, ulus-devlet düzeyinde, ademi merkezileşme yoluyla başta işçi sınıfının siyaset alanını daraltmakta ve böylelikle bölüşüm ilişkilerine müdahale etme kanallarının dışına itmektedir. Yönetişim, yeni iktidar biçimiyle, işçi sınıfının örgütlenme ve mücadele kapasitesini giderek zayıflatmaktadır.

Görünürde devletin yetki ve işlevlerinde meydana gelen kaymalar, zayıflamalar, egemen sınıfın siyasal iktidarının da zayıfladığı anlamına gelmez. Aksine, küresel sermayenin kurumlarına (Dünya Ekonomik Forumu gibi) ve uluslararası kuruluşlara (DTÖ, DB gibi) devredilen yetki ve görevlerin yanısıra yerele devredilen yetki ve görevler, kapitalist devletin görece özerk karakterini aşındırır ve sermaye iktidarının dolayımsız ve aracısız hale gelmesini sağlar. Devredilen yetki ve görevlerin niteliğine bakıldığında, bunların toplumun genel çıkarına hizmet eden görev ve yetkiler olduğu görülecektir. Eroğul'un devlet yaklaşımı, yani devletin üç ana işlevi temel alınacak olursa, daha önce de belirtildiği gibi, devletin toplum çıkarına hizmet etme işlevinden vazgeçmesi, devletin egemen sınıfın çıkarına hizmet etme işlevi ile arasındaki çelişkinin egemen sınıfın çıkarı lehine çözülmesi anlamına gelecektir.

[381] Genellikle böyle olmadığını iddia eden bir görüş henüz ileri sürülmüş değildir.

Devletin toplumsal çıkara hizmet etme işlevlerini temsil eden yetki ve görevlerini, çeşitli anlaşmalarla ve borç ilişkileriyle küresel örgütlere; özelleştirme ve benzeri yollarla piyasa aktörlerine; yerelleşme politikalarıyla yerele, devrettiği görülecektir. Buraya kadar bilinen noktalar tekrarlandı. Bu noktadan sonra, siyasal iktidarın ademi merkezileşmesi olarak öne çıkan bir sürecin, aynı zamanda bir 'merkezileşme' süreci olduğu öne sürülecek ve yönetişimin siyasal iktidarın merkezsizleşmesi savının karşısında bir konum benimsenecektir.

Devlet aygıtının hem mekanda hem de idari düzeylerde ademi merkezileşmesine tanık olunduğu bir gerçektir. Ancak bu ademi merkezileşme, yönetişim için ayırt edici bir özellik midir? Uluslararası ortaklık (partnership) anlaşmaları, bölgesel bloklar, uluslararası kredi kuruluşları, DTÖ gibi uluslararası oluşumlar, ulusal düzeyde yaşanan ademi merkezileşmeye koşut olarak, ulus-ötesi düzeyde çok daha güçlü ve eşitsiz bir biçimde yeni iktidar odaklarını oluşturmaktadır; yönetişimin ayırt edici özelliği bu gelişmelerle birlikte anlaşılabilir. O da, demokratik hakların ölçeğini ifade eden ve tüm kazanılmış hakların ulus ölçeğinde geçerli olduğu bir uluslararası sistem yerine yeni bir sistemin geliştirilmesi ile ilgilidir. Bir başka ifadeyle, ulus-devlet ölçeğinde görülen merkezsizleşme eğilimi, temelde sermayenin başka ölçeklerde merkezileşmesini sağlayan bir değişimi ifade etmektedir. Bu süreçte, hem dönemsel olarak haklarından mahrum kalan hem de geleceğin inşasına katılım imkanından yoksun bırakılan toplumların sayısal olarak büyük çoğunluğunu oluşturan işçi sınıfıdır.[382]

Devlet aygıtı, sermayenin siyasal iktidarının uluslararası alandaki merkezileşmesi ve yoğunlaşmasında oldukça etkili bir aygıttır; küresel sermaye devletler aracılığıyla yeni yapı ve oluşumlar meydana getirmektedir. Ulus devletlere dayalı olarak meydana getirilen bu yapı ve örgütler, küresel sermaye iktidarının yoğunlaşmasının araçlarını da sağlamaktadır. Gelişmiş kapitalist ülkelerin ve çokuluslu sermayenin hazırladığı uluslararası ticaret kurallarına azgelişmiş ülkeler uymak zorunda bırakılmaktadır. Ağır para cezaları uygulayan DTÖ, bir ülke üzerinde tahakküm kurmanın çarpıcı yöntemlerinden birini temsil etmektedir. *Ulus*lar-arası örgütlenmelerin ilke ve kararlarının üye ülkelerce benimsenmesi ve uygulanması, devlet aygıtına sermayenin neden hâlâ ihtiyaç duyduğunu göstermektedir. Poulantzas'ın belirttiği "uluslararası kuruluşların kamusal ihtiyaçlarını ulus devletler karşılamaktadır" şeklindeki önermesi hâlâ geçerliliğini korumaktadır.[383] Dolayısıyla,

[382] Tarih içinde toplumsal kazanımlar, siyasal sistemlerin değişimlerinden farklı olarak bedelleri ödenerek kazanılmıştır. Bu mücadele ise, toplumsal sınıfların deneyimleriyle aktarılmıştır. Günümüzdeki gelişmeler, işçi sınıfını anlık olarak sınıfsal haklarından mahrum bırakmakla kalmıyor, çok önemli mücadele deneyimlerini de kesintiye uğratıyor.

[383] Poulantzas, Nicos (1979) "Part One: The Internationalization of Capitalist Relations and the Nation State", *Classes in Contemporary Capitalism* **içinde**, s.81

sermayenin iktidarını uluslararası alanda yoğunlaştıran biricik aracı örgütlenmenin devlet olduğu söylenebilir. Nitekim, devletler, son yıllarda çok açık bir biçimde küresel sermayenin önündeki her tür engeli ortadan kaldırmaktadır.[384] Küresel sermayenin çıkarları ve ilkeleri kanun düzeyindeki düzenlemelerle korunmaktadır. Küresel sermayenin çıkarlarının anayasal güvenceye alınması için tartışmalar ise bu sürecin doğal bir sonucu olarak devam etmektedir. Bu durum değişmeden devam ederse, "ticaret özgürlüğü" ilkesi, temel bir insan hakkı statüsüne erişecek ve böylelikle siyaset bilimine yeni bir kavram katılacaktır. "Ticaret hakkı" tartışılması bile, siyasal iktidarın tamamen kapitalist ekonominin mantığına tabi hale geldiğine işaret eden önemli bir olgudur. Devlet aygıtının yeniden yapılandırılması, sermaye iktidarının merkezileşmesini kolaylaştırmaktadır.

Devlet, toplumsal çıkarları gözetmeksizin (ya da meşruiyet kanalları oluşturmaksızın) sermayenin çıkarlarını nasıl koruyabilmektedir? Burada devreye sınıfların örgütlenme gücünün zayıflığı, siyaset alanından dışlanmışlığı olgusu girmektedir. Dolayısıyla, işçi sınıfının örgütlenme ve mücadele kapasitesinde yaşanan gerileme, yönetişim mekanizmalarının yerleşmesini kolaylaştırmakta, yönetişim mekanizmaları işçi sınıfının dışlanmışlığını pekiştirmektedir. Tarihsel olarak işçi sınıfının örgütlenme kapasitesi 1980'lerde uygulanan neoliberal politikaların sonucunda önemli ölçüde geriletilmiştir. Bu nedenle, kapitalizmin bugünkü zaferi, yönetişim mekanizmalarının yanı sıra 1980'lerin başından itibaren uygulanan politikaların sonuçlarına bağlanabilir.

Kamu yönetimine getirilen yeni kamu işletimi gibi yaklaşımlar, kamu hizmetlerinden yararlananları "vatandaş" olarak değil, piyasa terimleriyle bir 'müşteri' olarak tanımlamıştır; böylelikle özel sektör ve kamu sektörü arasındaki hizmet anlayışı farklılığı da ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu da devletin vatandaş ile örülen örgütlenme yapısını yıkan önemli değişmelerden biridir. Vatandaşın müşteri olarak görülmesi, kamu hizmetlerinin piyasanın mantığına göre örgütlenmesi anlamına gelmektedir; bu da kârın azamileştirilmesi, rekabet ve performans gibi ilkelerin kamu yönetimi anlayışına egemen olması demektir. Uluslararası kredi kuruluşlarının kredileri karşılığında pek çok kamu hizmetinin ve kamu alanının özelleştirilmesi zorunlu kılınmıştır; özelleştirme dışındaki başka yöntemler de devlet

[384] Buna bazı fabrikalarının izinlerini iptal eden Danıştay Kararına rağmen, Cargill şirketinin nasıl çalışmaya devam edebildiği örnek verilebilir. Cargill Şirketinin Bursa'daki fabrikalarının onay, izin ve ruhsatı Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Buna rağmen faaliyetlerine devam eden şirket, Başbakan Tayyip Erdoğan'ın ABD gezisinden sonra, "özel endüstri bölgesi" ilan edilmesine ve bu vesileyle önceden alınmış yargı kararlarının geçersiz kılınmasını olanak sağlayan bir kanun çıkarılmıştır. Böylece yabancı sermayeli bir şirkete, devlet eliyle, yargı kurumlarının kararlarını aşacak yeni bir formülle nasıl taviz verildiği açık bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bu vaka için *bkz. Cumhuriyet*, 14 Haziran 2004, s.12; ayrıca 3. Bölüm'deki Şeker Kurumu altbölümüne de bakılabilir.

alanının dönüşümünde çok önemli bir rol oynamıştır.[385] Tüm bunlardan yola çıkarak, devletin toplumsal çıkarları gözetmeksizin (meşruiyet aramaksızın) sermayeye tabi olması, bir anlamda piyasanın tahakkümü altına girmesi; özelleştirmelerle, işsizliğin ve buna bağlı olarak sendikasızlığın yaygınlaşmasıyla, sosyal güvenliğin ortadan kaldırılmasıyla, kamu yönetimindeki reformlarla ve kamu hizmet anlayışına getirilen 'müşteri' – 'firma' ilişkisiyle, ekonomik alan üzerinde siyasetin etkisinin azaltılmasıyla vb. mümkün olmuştur.

Liberal demokrasinin en önemli kavramlarından ve meşruiyet kaynaklarından biri olan vatandaşlık kavramı, yerini, 'girişimci', 'müşteri', 'tüketici', 'oyuncu', 'ortak' (partner), gibi kategorilere bırakmaktadır. Bu yönelim, vatandaşlığın siyasal düzeydeki anlamının zayıflamasına ve yok edilmesine kanıt olarak değerlendirilebilir. Oysa, vatandaşlık, uzun toplumsal mücadelelerin sonunda toplumsal haklar statüsü ile perçinlenmiş bir siyasal ünitedir. Vatandaşlık haklarındaki gerilemeyle birlikte, işçi sınıfının mücadelesiyle elde ettiği kazanımlar ve kendi sınıf kapasitesi de büyük ölçüde parçalanmaya çalışılmaktadır. Ekonomik açıdan dezavantajlı bulunan bir sınıfın örgütlenme ve mücadele kapasitesinin gerilemesi, o sınıf üzerindeki tahakküm ilişkilerinin yoğunlaşması demektir. İşçi sınıfının mücadele kapasitesi geriletildikçe, sermayenin siyasal iktidarı yoğunlaşmaktadır. Özetle, yönetişimci iktidar modelinde sermaye iktidarının yoğunlaşması; işçi sınıfının örgütlenme ve mücadele kapasitesinin zayıflaması ve demokrasinin en temel meşruiyet kaynağı olan yurttaşlığın geriletilmesi ile sağlanmaktadır.

Siyasal iktidarın merkezileşmesi ve yoğunlaşması, yönetişimin hem araçlarını hem mantığını çözümlemeyi kolaylaştırmaktadır. Buraya kadar temel hatlarıyla ele aldığımız süreci daha yakından inceleyelim.

### 2.4.2. Siyasal İktidarın Ademi merkezileşmesi

Siyasal iktidarın bölünmesi ve merkezi hükümetin yetkilerinin yeni iktidar noktalarına devredilmesi yönündeki eğilimler, AB'nin benimsediği uluslararası ilişkiler alanında "yetki ikamesi", kamu yönetimi disiplininde "hizmette yerellik" olarak ifade edilen 'subsidiarity' ilkesini akla getirmektedir. İktidarın bölünmesi, klasik anlamda iktidarın sadece merkezi

[385] Kamu hizmetlerinin finansmanından, kamu kurumlarının kamu yararını temel alan örgütlenme yaklaşımlarına dek, tüm yapının uluslararası sermayenin çıkarları doğrultusunda değişmesi gündeme gelmiştir. Örneğin, DB kredileri; belediyeleri fonlayan İller Bankası'nı işlevsiz bırakmış; pek çok belediyenin doğrudan DB'dan kredi almasının yolu açılmış; sonuç olarak belediyelerin yerine getirdiği hizmetler çokuluslu tekellere devredilmiş ve en temel kamu hizmetlerinde özelleştirilmiştir.

hükümet ve yerel yönetimler arasındaki bölünmesi anlamına gelmez.[386] Bunun yanısıra hem coğrafi olarak hem de işlevsel olarak yeni iktidar odaklarına yetki verilmesi anlamına da gelir. Yönetişim modeli, 'bürokrasi, sivil toplum kurumları ve şirketler'in ortaklığı formülüne dayalıdır ve meydana gelen ademi merkezileşme ya da 'subsidiarity' ilkesi bu çerçevede gerçekleşir. Öyleyse, iktidarın klasik bölünmesinden farklı olarak yönetişim, nasıl bir ademi merkezileşme rotası çizmektedir, sorusu irdelenmeye değerdir. Bu sorunun yanıtı, DB ve BM gibi uluslararası kuruluşların ademi merkezileşme tanımlarında bulunabilir.

Ademi merkezileşme, günümüzde, özelleştirmeyi de içeren politikalarla gerçekleşmektedir. BM'ye göre ademi merkezileşme dört biçimde olur.[387] Birincisi, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde merkezi hükümetin taşra kademeleri eliyle iktidarın kullanılmasıdır. İkincisi, yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesidir; merkezi hükümet belli yetkileri tümüyle bu birimlere devretmektedir. İktidarın yanı sıra mali kaynakların devrinin de söz konusu olduğu bu ademi merkezileşme biçiminde, yetki alanlarının sınırları coğrafi olarak belirlenmiştir. Bu durumda merkezi hükümet, yetkilerini devrettiği alanlarda kendi yetkilerinden tamamen vazgeçer; yetkiyi devralan yerel güç merkezleri, "tüzelkişiliğe sahip ve hizmetlerini görecek kaynaklar üzerinde egemen; gerektiği ve istediği gibi örgütlenebilme olanaklarına sahip ve yetkisi tartışmasız, yapılardır."[388] Üçüncüsü, yetki yarı özerk organlara özel işlevler için devredilir; örneğin *bölge kalkınma ajansları*, İngiltere'de *Quango*'lar gibi. Bunlar, ya kendilerine yasa ile devredilmiş yetkilerle ya da sözleşmeyle çalışırlar. Bu yarı özerk kurumlar, hukuka uygunluk denetimi dışında denetimden muaf yapılardır. Nihayet dördüncüsü, hem merkezi hem yerel birimlerdeki yetki ve sorumlulukların, gönüllü kuruluşlara, özel şirketlere ya da hükümet dışı kuruluşlara aktarılması anlamına gelir; genellikle, hizmetlerin ya da idari işlevlerin taşeron şirketlere yaptırılması, o alanda düzenlemeden vazgeçilmesiyle veya söz konusu hizmet ve işlerin özelleştirilmesi ile gerçekleşmektedir. UNDP, ademi merkeziyetçiliği, iktidarın merkezi ve yerel hükümetler arasında paylaşılması biçiminde tanımlamaktadır; bu ademi merkeziyetçilik, *subsidiarity*

[386] İktidarın bölünmesi konusunda Arendt Lijphardt şu noktaların altını çizmektedir: Bütün demokrasilerde iktidar, merkezi ve merkezi olmayan yönetimler arasında bir dereceye kadar bölünür, ama, çoğunlukçu demokraside bu hayli tek yönlü bir bölünmedir. Çoğunluk yönetimini sürdürebilmek için çoğunluğun, sadece merkezi yönetim aygıtını değil, aynı zamanda merkezi-olmayan ve kendisiyle rekabet edebilecek bütün yönetimleri de elinde bulundurması gerekir. Dolayısıyla, çoğunlukçu hükümet sistemi, tekçi merkezden yönetimcidir. Oydaşmacı model ise, karşıt amaçtan esinlenir. Bunun yöntemleri, federalizm ve yerinden yönetimdir. Federalizm, merkezi yönetimle, federasyonun üye birimlerinin veya kurucu birimlerinin (devletler, eyaletler, kantonlar, *Länder*) yönetimleri arasında, anayasa ile güvence altına alınmış bir iktidar bölünmesi demektir. Bu çoğu zaman yerinden yönetimle; yani, federasyonun üyelerine tanınmış geniş bir özerklikle bir arada bulunur.

[387] BM-UNDP'nin ademi merkezileşme tanımları için bakınız. 1. Bölüm, UNDP Başlığı.

[388] Çınar, Tayfun ve Birgül Ayman Güler (2004) *Yerel Maliye Sistemi*, Ankara: TODAİE Yay.

ilkesine dayalı ve ayrıca özel sektör ile sivil toplumu yönetişim düzenlemelerine dahil eden bir çerçeve sunmaktadır.[389]

Bu dört tipte ademi merkezileşmede dikkat edilmeyen bir başka ademi merkezileşme tipi daha bulunmaktadır: Çıkar gruplarının, siyasal düzeneklerde temsil edilmesi ve karar alma mekanizmalarına katılabilmesi bir ademi merkezileşme türü olarak nitelenebilir.

Ademi merkezileşme konusunda tartışılması gereken konu, tezin konusu açısından, yönetişimin ademi merkezileşme ilgili savlarıdır. Bu savlardan en önemlisi, yerelleşme ya da ademi merkezileşmenin daha fazla özgürlük, daha fazla demokrasi getireceğidir.

Ademi merkezileşmenin ikinci tipinde, yetkilerin belli coğrafi sınırlara denk gelmesi söz konusudur; bu da ademi merkezileşme-federalizm tartışmasını gündeme getirmektedir. İkinci, üçüncü ve dördüncü anlamlarında yani genel olarak iktidarın paylaştırılmasıyla öne çıkan bir başka tartışma başlığı ise ademi merkezileşme-özgürlük ya da ademi merkezileşme-demokratikleşmedir.

### 2.4.2.1 Ademi Merkezileşme –Federalizm İlişkisi

Federalizm, siyaset biliminde siyasal iktidarın bölünmesi ile ilgili bir konudur. Ademi merkezileşmenin yaygınlaşması, siyasal iktidarın bölünmesini ifade eden federalizm eğilimi ile teorik olarak örtüşmektedir. Lijphardt'ın tanımından hareketle, son yılların yerelleşme eğiliminin federal devlet yapılarını yaygınlaştırdığı görülecektir. Lijphardt, 1984 tarihli *Çağdaş Demokrasiler* adlı çalışmasında, 22 ülkeden sadece altısında federalizm (ABD, Kanada, Batı Almanya, İsviçre, Avusturya, Avustralya) olduğunu tespit etmektedir. Yazar, William H. Riker'in genellikle benimsenmiş tanımına başvurur:

> "Federalizm; devlet faaliyetlerinin, bölgesel yönetimlerle bir merkezi yönetim arasında, her yönetim türünün bazı faaliyetler hakkında kesin kararlar verebileceği biçimde bölündüğü bir siyasal örgütlenme tarzıdır"[390]

Lijphardt'a göre, bu tanımın vurgulanmaya değer yönü kurucu birimlerden "bölgesel yönetimler" olarak söz edilmesidir. Bu deyim, alışagelmiş görüşe uygundur; federalizm, genellikle, kurucu birimlerin coğrafi olarak tanımlandığı mekansal veya yerel bir iktidar bölüşümü şeklinde anlaşılmaktadır. Federalizmin ayırt edici diğer özellikleri şöyle özetlenebilir: yazılı anayasa, iki meclisli sistem, kurucu birimlerin federal anayasanın

[389] UNDP (2001) "The Role of Participation and Partnershp in Decantrised Governance..", s.4 –5.
[390] Lijphardt, Arend, *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Ankara: Türk demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, s, 114.

değiştirilmesine katılmakla birlikte kendi anayasalarını tek taraflı olarak değiştirebilme hakları, küçük kurucu birimlerin federal mecliste eşit veya oranlarının üzerinde temsili, ve yerinden yönetim. Federalizmin bu son özelliği üzerinde durmak gerekirse; önde gelen federalizm uzmanlarından Danieel J. Elazar'a göre "yerinden-yönetimcileşme" deyimine karşı çıkarak ademi merkezileşme demek gerekmektedir. Çünkü, Elazar'a göre, ademi merkezileşmiş bir sistemde "iktidar o derece yaygınlaşmıştır ki, anayasanın yapısını veya ruhunu çiğnemeksizin iktidarı merkezileştirmek veya bir noktada toplamak meşru görülemez".[391]

Lijphardt, Elazar'ın önerisine alternatif olarak[392], gerçek iktidar dağılımını tasvir edecek bir deyim olarak, *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetimin derecesi*'ni önerir. "Yeter ki" der Liphardt, "buna, merkezi yönetimin her şeye kadir olabileceği bir tekçi sistem anlamı vermemeye dikkat edelim. Diğer bir deyimle, merkezden yönetimci ve yerinden yönetimci federasyonlar olabileceği gibi, merkezden yönetimci ve yerinden yönetimci tek devletler de bulunabilir. *Uygulamada ise (...) federalizmle yerinden yönetim genellikle bir aradadır*."(abç)[393]

Günümüzde, federalizmle ilgili tartışmalarda çok fazla üzerinde durulmayan ama önemli tartışma başlıklarından biri de, Lijphardt'ın da vurguladığı, dinsel ve etnik azınlıklara özerklik verilmesi amacıyla ortaya çıkan federalizm örnekleridir. Etnik, dinsel vb. federalizmlerde tartışma konusu, bu toplulukların, her zaman belli bir coğrafi ayrım üzerine kurulu olup olmadığı, ya da ulusal parçalanmanın minyatürünü ifade edip etmediğidir. Bununla ilişkili olarak federalizm konusundaki bir tartışma başlığı da coğrafi bakımdan dağınık durumda olan gruplara, salt yerel-coğrafi biçimde tanımlanmayan bir federalizm yoluyla, özerklik verilip verilemeyeceği sorunudur. Federalizm uzmanlarının çoğu böyle bir federalizm kavramını reddetmekle birlikte, bunu kabul eden küçük de olsa bir grup bulunmaktadır.[394]

---

[391] Danieel J. Elazar'dan *aktaran* Arend Lijphardt, *Çağdaş Demokrasiler, s.117.*

[392] Lijphardt, Elazar'ın kavramının, federalizmin temel ilkesi olan güvenceli merkezi-bölgesel iktidar bölüşümü ile hemen hemen anlamdaş olması nedeniyle sakınca doğurabileceğini söyler; bu ilke, mantıksal olarak, kurucu birimlerin iktidarının, onların rızası olmaksızın kendilerinden geri alınamamasını içerir. Lijphardt, ademi merkeziyet, merkezi olmayan yönetimlerin vazgeçilmez iktidar paylarının çok büyük olmasını zorunlu kılmadığını belirtir. A.g.y.

[393] Lijphardt, Arend, *Çağdaş Demokrasiler, s,118.* Lijphardt merkezden ve yerinden yönetimin derecesini ölçülebilir hale getirmek maksadıyla, merkezi ve merkezi olmayan vergilerin karşılaştırılmasını önerir. Merkezi olmayan vergi gelirleri, bu yönetimlerin kendi hesaplarına topladıkları vergiler ile merkezi yönetimce toplanan belli vergilerden merkezi olmayan yönetimlere otomatik olarak intikal eden paylar şeklinde tanımlanır.

[394]. Carl J. Friedrich, yerel olmayan federalizme "korporatif" federalizm adını vermektedir Friedrich; Otto Bauer ve Karl Renner'in Avusturya-Macaristan İmparatorluğundaki milliyetler sorununu çözmek için ileri sürmüş oldukları önerilere önemle dikkat çekmektedir. Bu yazarların görüşü, her bireyin hangi milliyete mensup olmak

Yönetişim modeli açısından ademi merkezileşme; eski yapıya ait siyasal iktidar biçimlerinin ortadan kaldırılması için çok önemlidir; bu sayede yönetişim modeline uygun bir iktdar modelinin inşası gerçekleşmektedir. Bu açıdan ademi merkezileşme, merkezi hükümetin yetkilerinin, bir daha geri alınmayacak bir biçimde yerel birimlere dağıtılması biçiminde gerçekleşmektedir. Yani Lijphardt'ın deyimiyle yerinden yönetim düzeyi ya da ya Elazar'ın kavramıyla ademi merkezileşmenin ulaşması istenen düzey; her iki kavram da federalizme gönderme yapılmaktadır. Yönetişim modelinde, federalizm kavramı kullanılmamakla birlikte, tarif edilen ademi merkezileşme düzeyi ve yetki ikamesi ilkesi, Riker'in klasik federalizm tanımını doğrulamaktadır. Federalizm kavramı, genellikle üniter devletlerde çok fazla dile getirilmez. Bunun yerine, aynı tartışma, yerelleşme, yerinden yönetimlere yetki verme, idari bölgeler oluşturma (bölge meclisleri vs. gibi) vs. gibi kavramlar altında, muğlak bir biçimde yürütülür. Doğal olarak, bu durum önemli bir kavram karmaşasına yol açmaktadır.[395]

Ademi merkezileşme ile ilgili ikinci tartışma konusu, yerelleşme ile demokratikleşme arasında kurulan doğrusal ilişkidir.

### 2.4.2.2 Yerelleşme-Demokratikleşme ya da Özerklik-Özgürlük İlişkisi

Ademi merkezileşme ile ilgili olarak en çok kullanılan savların başında yerelleşme ve demokratikleşme ilişkisi gelmektedir. Yerelleşme ile demokratikleşme arasında kurulan pozitif nedensellik ilişkisinde; yerelleşme ademi merkezileşmeye, demokratikleşme ise özgürlükler alanının artması, bireyin devletin baskıcı aygıtlarından uzaklaşması anlamına gelmektedir. Bu konu, Birgül Ayman Güler'in *Yerel yönetimler: Liberal Tezlere Yanıtlar* başlıklı çalışmasında ayrıntılı bir biçimde işlenmiş ve bu argümanın tarihsel ve kuramsal

---

istediğini bildirebilmesi ve böylece bu milliyetlerin, yerel nitelik taşımayan, özerk kültürel topluluklar haline gelebilmesi şeklindedir. Bauer-Renner önerilerinin ilk pratik uygulaması 1925'te Estonya'da görülmüştür. Belli bir büyüklüğün üzerindeki kültürel azınlıklara, kendi okullarını ve kültürel kurumlarını kurma; bunlara, yasama ve vergilendirme yetkilerine haiz seçilmiş konseyler eliyle yönetme hakkı tanınmıştır. İkinci örnek 1960 Kıbrıs Anayasasında görülebilir. Kıbrıs için öngörülen federalizm, Rum çoğunluğu ile Türk azınlığın çok fazla karışmış olması nedeniyle normal coğrafi bir federalizm yerine, dinsel, eğitsel ve kültürel alanlarla, kişi statüsüne ilişkin konularda, münhasır yasama yetkisine sahip, ayrı ayrı seçilmiş iki cemaat meclisi ve adanın en büyük beş şehrinde ayrı belediye meclisleri yoluna başvurulmuştu. *Bkz.*Lijphardt, Arend, s.123.

[395] Türkiye'de, yönetişimi savunanlar, federalizm kavramını kullanmaktan özellikle kaçınmaktadırlar. Hatta, yönetişimin, ademi merkezileşme ve bölgeselleşme eğilimlerinin federalizme yol açmayacağı dikkatle vurgulanır. Kavramların kullanımında gösterilen bu titizlik önemli bir kavram karmaşasına yol açmaktadır. Yani ademi merkezileşme ya da yerinden yönetim sözcüklerine olumlu bir anlam yüklenirken, aynı süreci anlatan federalizm sözcüğüne olumsuz bir anlam yüklenmektedir. Oysa, Riker'in tanımını temel alırsak, merkezi hükümetin yetki aktarma genişliği, çok açık bir biçimde federalizm tanımını anlatmaktadır. Eğer federalzim kavramı Türkiye'de bu kadar "yüklü" olmasaydı, muhtemelen kavramın kullanılmasından bu kadar kaçınılmazdı. İlginç olan bir başka nokta, yönetişim tartışmalarında, "federalizm" kavramını kullananlar, milliyetçilikle suçlanırlar. Kavramların bu kadar "yüklü" olması ve tartışmalarla "yüklü" kılınmaya devam edilmesi, tartışmaların bir süre daha federalizm kavramına başvurulmadan devam edeceğini göstermektedir.

temellerden yoksun olduğu kanıtlanmıştır. Güler, iddia edilenin aksine, çağdaş demokrasilerin merkezi yönetimler eliyle ve yerelliklerin geriletilmesi suretiyle gerçekleştiğini tarihsel kanıtlarıyla ortaya koymaktadır.

Burada, ise yerelleşme ve demokratikleşme arasında kurulan doğrusal ilişkiyi, özgürlük ve özerklik kavramları temelinde ele alacağız. Yerelleşme ile demokratikleşme arasında kurulan ilişkinin yanlışlığını ileri süren Sartori'den de yararlanarak konuyu irdeleyeceğiz. Özgürlük ekseni, tezin temel argümanları bakımından da önemlidir. Yerelleşme ile demokratikleşme arasında doğrusal ve pozitif bir nedensellik ilişkisinin kurulamayacağı açıktır; ancak bu tezde, yerelleşme ile siyasal iktidarın dışlayıcı biçimde yoğunlaştığı ve despotik eğilimleri güçlendirdiği vurgulanmaktadır. Bu yüzden Sartori'nin konuyu ele aldığı eksen üzerinde ayrıntılı bir şekilde durmak, merkezileşme ve ademi merkezileşme tartışmasını siyasal iktidarın yoğunlaşması tartışmasına bağlamaya da hizmet edecektir.

Sartori, özgürlüğü tartışırken, siyasal özgürlüğü, psikolojik, entelektüel, ahlaki, sosyal, ekonomik veya hukuksal özgürlüklerden ayırt eder; siyasal özgürlük, bu özgürlükleri varsayar ama aynı şey değildir. Sartori, siyasal özgürlüğü felsefi düzey yerine ampirik düzeyde tartışmayı önerir: "Felsefi sorunları ait oldukları yerde tutmanın… nedeni, böyle yapılmadıkça özgürlüğün hangi anlamda; Spinoza'ya göre mükemmel bir rasyonellik olduğu, … Kant'a göre özerklik olduğu, Hegel'e göre gerekliliğin kabulü olduğu… noktasının anlaşılamayacak olmasıdır. … [bu] kavramsallaştırmaların hiçbirisi 'ilişkisel' özgürlükle ilgili değildir"[396]. Siyasal özgürlüğü felsefi özgürlük anlayışından ayırarak olgular dünyasına çeken Sartori, özgürlük sürecini de aşamalara ayırır; "ben (bir şey yapmaya) özgürüm" tümcesinin üç ayrı anlama gelebileceğini söyler: "Bir şey yapmaya iznim var, bir şey yapabilirim veya bir şey yapmaya gücüm var". Özgürlük, ilkinde izin, ikincisinde ise yetenek anlamında kullanılmıştır; üçüncüsüyse bunu korumak için bir başka koşulu gerekli kılar.[397] Sartori'ye göre, izin olarak özgürlükle, yetenek olarak özgürlük birbirleriyle ilişkilidir; çünkü yetenek olmadan izin veya izin olmadan yetenek aynı ölçüde sonuçsuzdur. Yine de Sartori bunları karıştırmamak gerektiğini hatırlatır; Sartori'ye göre, belirli türde özgürlükler temel olarak özgürlüğün *izin verici* koşullarını yaratmak için düşünülmüşlerdir. Siyasal özgürlük bu türdendir. *Bir şey yapmaya iznim var* ve *bir şey yapabilirim* arasındaki ayrım özgürlüğün dış ve iç alanları arasındaki farklılığı karşılamaktadır. Özgürlüğün dış alanı derken, Sartori, özgür eylemle yani 'bağımsızlık', 'koruma', ve 'eylem' gibi terimlerle ifade edilen alanı işaret

[396] Sartori, Giovanni (1996) *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, s.325.
[397] Sartori, Giovanni, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, s.325.

ederken, 'özerklik', 'irade' ve 'kendini geliştirme' gibi terimlerle de içte bulunan özgürlüğe işaret etmektedir. Dolayısıyla, bu ayrımda, siyasal özgürlük iç özgürlüklerden ayrılmaktadır. Sartori'ye göre, siyasal özgürlük, araçsal ve *ilişkisel bir özgürlük* olarak, özgürlük durumunu ve özgürlük için gerekli koşulları yaratmayı amaçlamaktadır.[398]

Bir şey *için* özgür olma (freedom to) ile bir şey*den* özgür olma (freedom from) durumu "pozitif" ve "negatif" özgürlükler olarak da bilinmektedir.[399] Siyasal özgürlük, bu anlamıyla, devlet ile birey ya da vatandaş arasındaki ilişkide vatandaşı devlete karşı koruyan özgürlükleri de kapsamaktadır. Sartori, bu noktada siyasal özgürlük kavramını, siyasal iktidar kavramıyla ilişkilendirmektedir. Siyasal özgürlüğün yöntemsel bakımdan neden diğer özgürlük biçimlerinden önde geldiği de bu noktayla ilgilidir; siyasal özgürlük, diğer özgürlüklerin meydana gelebilmesi için aynı zamanda olmazsa olmaz bir koşul haline gelmektedir. Sartori, siyasal özgürlük tek başına pek çok açıdan eksik olsa da, bir iktidarın siyasal özgürlüklerinin kullanılmasını engellemesi durumunda, diğer 'pozitif özgürlüklerin', özgürlük alanları olarak anlamının kalmayacağını belirtir.[400] Tüm bunlar, devlet-yurttaş ilişkisinde, güçsüz tarafın yurttaş olduğu, bu nedenle savunma mekanizmalarının yaratılması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Siyasal özgürlükleri, seçme özgürlüğüne indirgemek sorunlu olacaktır; çünkü, seçme özgürlüğü, ilişkisel bir özgürlük olmayıp yalnızca kişiyi alternatif seçeneklerle karşı karşıya bırakmaktadır.

Negatif ve pozitif özgürlük ayrımı, 1980'lerin başından itibaren yükselen yeni sağ düşünürlerin, kimlik haklarının ve farklılıkların tanınması ve korunması ile ilgili taleplerin çoğunda temel olarak negatif hakların varlığından söz etmelerine yol açmıştır. Sosyal devlet ya da refah devleti anlayışı ile gelen birtakım kolektif özgürlüklerin geriye itilmesinde, bireysel haklara ya da negatif haklara yapılan vurgu önemli olmuştur. Negatif özgürlükler, sürekli bireyselci bir uca doğru çekilmiş ve çoğu zaman da bu eğilim kolektif özgürlüklere zarar verecek şekilde yapılmıştır.[401]

---

[398] Sartori, Giovanni, *Demokrasi*..., s.326.

[399] Sartori, *negatif özgürlük* terimi yerine 'koruyucu' veya 'savunucu' özgürlük terimini önermektedir: "Bu özgürlük bir şeyden özgürlüktür; çünkü daha zayıf olanın sahip olduğu özgürlüktür"( D*emokrasi Teorisine Geri Dönüş,* s.328).

[400] "Bir*şeye* özgürlüğü elde edebilmek için bir şey*den* özgürlüğün gerekli olduğunu söylememek işin özünü görmemek demektir", Sartori, D*emokrasi Teorisine Geri Dönüş, s.*330.

[401] Panitch, Leo (1993) "A Different Kind of State", Gregorl Albo ve D. Langville ve Leo Panitch (Eds*) A Different Kind of State? Populer Power and Democratic Administration*, Toronto: Oxford U.P.

Liberal anlamda, siyasal özgürlükten beklenen bireyin korunması olunca, bunun nasıl elde edileceği sorusu önem kazanmaktadır. Solon'un zamanından beri bunun çözümü, efendilere değil yasalara boyun eğilmesi şeklinde formüle edilmiştir.[402]

> Bugünkü bilgilerimizin verdiği üstünlükle Yunan sistemine bakarsak, hukuk sistemlerinde eksik olan şeyin sınırlama olduğunu … görürüz… Hukuk geleneğimizin Yunan uygarlığına değil de Roma'ya dayanmasının nedeni budur. .. Doğruyu söylemek gerekirse Roma hukuk bilimi siyasal özgürlük sorununa doğrudan bir katkıda bulunmamıştır. Ancak meşruluk düşüncesinin gelişimine önemli dolaylı katkılarda bulunmuştur ve bu da daha sonra Anglo-Saksonların hukukun üstünlüğü kavramını geliştirmelerine yardımcı olmuştur. … Siyasal özgürlük sorununa üçüncü çözüm liberalizmdir. Liberalizm İngilizlerin anayasal uygulamaları ile gelişmiş, en başarılı yazılı formülasyonunu Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında bulmuş ve *anayasal garanticilik* kuramında ve bu anlamda hukuka dayalı devlet anlamına gelen *Rechtstaat*'ta açıklanmıştır. Acaba liberalizm özel olarak siyasal özgürlük sorununa ne gibi bir katkıda bulunmuştur? Liberalizmin çağdaş bireysel özgürlük düşüncesine önemli katkıları olmuşsa da, bu düşüncenin başlatıcısı değildir. Hukukta… özgürlük düşüncesini bulan da liberalizm değildir. Fakat liberalizm insanlar tarafından yönetimle yasalar tarafından yönetim arasında dengenin kurulmasında ve kurumsallaştırılmasında bir yol olmuştur".[403]

Sartori, liberal siyasetin, anayasacılık olduğunu; bu nedenle de, tarihsel olarak siyasal özgürlükten söz etmek için liberalizme başvurmak gerektiğini belirtir; anayasacılık, siyasal özgürlük sorununu hukuksal bir temelde çözmektedir ve anayasacılık düşüncesinin liberalizme ait olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle Sartori siyasal özgürlüğü demokrasiyle değil, liberalizmle ilişkilendirmektedir. Sartori, siyasal özgürlük düşüncesinin liberalizme ait olmadığını da söylese de, tarihsel olarak özgürlük liberalizme, eşitlik demokrasiye aittir diyerek eşitlik ve özgürlüğü karşıt kutuplara yerleştirir. Öte yandan her insanın özgür olduğu düşüncesinin demokrasinin bir ürünü değil kazancı olduğunu belirtirken de, özgürlük düşüncesi ile demokrasi arasında bir bağlantı olmadığı düşüncesini sürdürür.[404] Sartori'nin özgürlüğü demokrasiden kazıyabilmesine yol açan şey, özgürlük düşüncesini incelerken

---

[402] Çiçero'nun, özgür olabilmek için yasaların kölesi olmalıyız *(Legum servi sumus ut liberi esse possimus*) şeklindeki düşüncesi, Hobbes, Locke ve Rousseau tarafından da benimsenmiştir.

[403] Sartori, D*emokrasi Teorisine geri dönüş, s.*332. "Liberal anayasal çözüm yasa koyucuların yönetimini benimsemekte ancak buna iki sınırlama getirmektedir: Bunlardan biri sert bir biçimde *iter legis* ile denetlenen yasa yapımı yöntemiyle ilgilidir. İkincisi yasa yapımı alanının daha yüksek bir yasayla sınırlandığı ve böylece vatandaşların özgürlüklerini etkileyen temel haklara dokunmanın engellenmesidir. Diğer yandan liberal anayasal çözüm sistem içinde hukukun üstünlüğünün korunmasını da sağlamaya çalışmaktadır… [L]iberal anayasa koyucuları yargının bağımsızlığını siyaset yapımına giden bir başka yol olarak değil, tam tersine, siyasetten bağımsızlık olarak anlamışlardır." A.g.e., s. 334.

[404] Sartori, D*emokrasi Teorisine...*, s.335. "Hiç kuşkusuz özgürlük düşüncesi demokrasi kavramından çıkarılabilir; ama bu biraz dolaylı ve dolaşık bir yol olur. Özgürlük düşüncesi halk iktidarı kavramından gelmemektedir; bu düşünce eşit iktidar veya isokrasi kavramından çıkarılabilir. "Biz eşitiz" (iktidara sahip olma bakımından) savı, 'hiç kimsenin bana emretmeye hakkı yoktur' biçiminde yorumlanabilir. Böylece, eşitlik postulatından, eğer istersek bir şey*den* özgürlük isteğini anlayabiliriz. Ancak bu çıkarsama eski düşünürler tarafından değil modern düşünürler tarafından geliştirilmiştir.Yunan geleneğinde demokrasi *eleutheria'*dan (özgürlükten) daha çok *isonomia* (eşit yasa) ile bağlantılıdır ve halkın iktidarı ideali Yunan hükümet biçimi gelişiminin iç mantığında daha egemen bir durumdadır…. Modern liberal demokrasiler her insanın özgür olduğu

izlediği yolu, eşitlik düşüncesini incelerken esirgemiş olmasıyla ilişkilidir. Sartori'nin siyasal özgürlüklerle liberalizm arasında kurduğu aitlik ilişkisinin nedeni, farklı terimlerle ifade ediyor olsa da, pozitif ve negatif özgürlük ayrımıyla yakından ilgilidir[405]. Özgürlük sorununu, felsefi sorularla değil de, olgusal dolayısıyla da tarihsel sorularla tartışmayı öneren ve kavramın ilişkiselliğine vurgu yapan Sartori, izlediği yöntemin siyaset kuramı açısından ima ettiği sonuçlarla (ki bu sonuç, kısaca, ne kadar özgür olunduğunun ne kadar eşit olunduğu ile ya da ne kadar eşit olunduğunun ne kadar özgür olunduğu ile ölçülmesi gerektiğidir[406]) yüzleşmekten kaçınarak, yeniden *freedom to - freedom from* kavram çiftlerine sığınmış ve böylece liberalizme sadakatini sürdürmüştür. Yine de, siyasal özgürlük tartışmasını demokrasi ile ilişkisi içinde sürdürebilmek bakımından Sartori'nin yürüttüğü özerklik tartışmasına değinmek, tamamlayıcı olacaktır.

Sartori, siyasal özgürlüğün somut bir ifadesi olarak özerkliğin eski çağ demokrasileriyle birlikte son bulduğunu söyler. 'Kendi kendine yönetme', anlamında özerklik, ancak, Eski Yunanda olduğu gibi, birçok küçük polisin siyasal özgürlük sorununu "herkesin her bireyi ve bunun karşılığında da her bireyin herkesi yönetmesini sağlayarak" çözebilir. Özerklik sözcüğü, bugün yalnız kişilere değil örgütlere ve kurumlara da uygulanmaktadır.

Özerklik kavramı bu çalışmanın sorunsalına tercüme edildiğinde, yönetişimin şöyle bir savı ortaya çıkacaktır: "Yerellik, özerklik olduğu için bir özgürlük alanıdır". Sartori'nin de belirttiği gibi, özerk bir örgütlenmeye mensup olanların tanım gereği özgür oldukları ileri sürülemez. Özerk bir kent tümüyle özgür iken, vatandaşları tümüyle köle olabilir; bir kent tümüyle özgür iken kentteki sınıflar arasındaki eşitsizlikler nedeniyle bir sınıf tamamen köle olabilir vs. Kurumsal özerkliği tanımlamak için Sartori kavramın karşıtını bulmayı önerir.

---

biçimindeki düşünceyi yüceltmektedirler. Ancak bu demokrasinin bir ürünü değil, demokrasinin bir kazancıdır." (s.336).

[405] Negatif ve pozitifi özgürlük, Isaiah Berlin'in meşhur ettiği bir ayrıma dayanır. Negatif özgürlük, Berlin'in anladığı biçimiyle, müdahalenin olmaması halidir; söz konusu müdahale, yalnızca kaçırma ya da hapsetme gibi fiziksel baskıyı değil, aynı zamanda ciddi bir tehdidin yol açtığı (ya paranı ya canını) maksatlı bir müdahaleyi de ifade etmektedir: "Ben, hiç kimse benim yaptıklarıma karışmadıkça, zorlama ve engelleme olmaksızın seçimlerimi yapabildikçe, negatif olarak özgürüm". Berlin'e göre, pozitif özgürlük ise faillerin kendi benliği üzerinde denetim ya da benlik hakimiyeti kurmada etkin rol oynamasını gerektirir: "Ben kendi içinde bölünmüş olduğu iddia eden benlik hakimiyetimi sağladığım oranda pozitif olarak özgürüm". Berlin negatif özgürlüğü çekici, pozitif özgürlüğü ise kötüye kullanılmaya açık olarak göstermektedir. Negatif özgürlük, Hobbes, Bentham, ve Mill gibi klasik İngiliz siyaset felsefecilerine, Montesquie, Constant ve de Tocqueville gibi Fransız Aydınlanmasının parlak isimlerine ve Jefferson ve Paine gibi Amerikan kahramanlarına; kısaca, modern liberalizmin tanrılarına yakıştırılır. Pozitif özgürlük kavrayışı ise Herder, Rousseau, Kant, Fichte, Hegel ve Marx gibi, özgür dünyanın (!) üstünde farklı kollardan dolaşan hayaletlere atfedilir.

[406] Bu önermenin savunusu için *bkz.* Etienne Balibar "Eşitlik ve özgürlüğün modern diyalektiği", *Dersimiz Yurttaşlık* (Çeviren Turhan Ilgaz), İstanbul: Kesit Yayıncılık , s.81-108.

Özerkliğin karşıtı heteronomidir. Heteronomi ise, edilgenlik, kuralsızlık, karaktersizlik ve benzerlerini temsil etmektedir. Bu sözcüklerin tümü uyruk-egemen arasındaki ilişkileri değil, içe yönelik kişilik sorununu ilgilendiren kavramlardır. Özerklik kavramının bu anlamıyla demokratisinin deontolojisini ifade ediyor olması şüphelidir.

> "Özerklik kavramı kendi kendine yönetim kavramının yerini aldığında, bu kavramı zayıflatmakta ve belirsizleştirmektedir. Belirsizleştirmektedir çünkü bu kavram Kant, Rousseau ve Hegel'in düşüncelerinin bir karmaşası olduğundan rahatlıkla özerklik (kuşkusuz yalnız sözcüklerle) özgür olmadığımız halde özgürmüşüz gibi bir görüntü verebilir. Dahası da var; kendi kendine yönetimden söz ettiğimizde böyle bir şeyin gerçekten varolup olmadığını, bunu sağlamak için neler yapmamız gerektiğini araştırabiliriz. Oysa özerklikten söz ettiğimizde, doğrulama yapmanın önüne geçilmiş olmaktadır ve bu nedenle yapabileceğimiz tek şey kalmaktadır: O da yataklarımızda yatıp özgür olduğumuzu düşünmektir."[407]

Sartori, siyaset alanında bir özerklik tipinden bahsedilebileceğini, ancak, bunun insanların kendi kendilerine yüklediği kurallarla kendiliğinden oluşan, kendi kendine bir disiplinle işleyen bir toplumda bulunacağını söyler. Sonuç olarak, "özerklik, hiçbir biçimde bir siyasal özgürlük değildir".

Buraya kadar anlatılanlar, yerelleşmenin demokratikleşme olduğu savının temelsizliğini, özerklik ve özgürlük ilişkisinin kurulamayacağını, liberal bir düşünürün mantığını izleyerek ortaya koymuştur. Kaldı ki, yönetişimci iktidar şekillenmesi bağlamında, bu tezde ileri sürüldüğü gibi, ulus-devlet ölçeğinde özerkleşme olarak yaşanan eğilim, ulus-üstü ölçekte, bir bağımlılık ilişkisi olarak üst bir merkezileşmeyi ifade etmektedir. Pozitif ve negatif özgürlük terimleri ile ifade etmek gerekirse, yönetişim modeli içinde, ulus-devlet***ten*** özgürlük, emperyalizm***e*** bağımlılığın derinleşmesi ile sonuçlanmaktadır. Ulus-üstü ölçekteki merkezileşme konusu, çaba sarf etmeye gerek kalmayacak kadar açık bir konudur ve bu çalışmanın ilk bölümünde de çok sayıda kanıt ortaya konulmuştur.

Yönetişim modelinde yerelleşme, merkezi iktidarın ölçeğindeki bir farklılaşmadan ibaret olmayıp, siyasal alanın dönüşümüne de işaret etmektedir. Artık yönetişim modelinin siyasal alanda meydana getirdiği dönüşümlere, bu süreçte kullanılan mekanizmalara bakılabilir.

[407] Sartori, D*emokrasi Teorisine ...,* s.347

### 2.4.3. Siyasal İktidarın Yoğunlaşması

Siyasal iktidarın merkezileşmesi ile yetkilerin tek bir merkeze toplanmasının kastedildiği ortaya konuldu. Şimdi, siyasal iktidarın yoğunlaşmasının neyi ima ettiği sorusu tartışılabilir. Bu çalışmada, siyasal iktidarın yoğunlaşması, en soyut terimlerle, yönetenin yönetileni yönetme gücünün artması olarak tanımlanmaktadır.[408] Soyut tanımlardan hemen günümüz somutuna inmekte fayda var; zira, bu çalışmanın, kendisini, somut durumun çözümlemesiyle sınırlandırdığı daha önce de vurgulanmıştı. Günümüzde, sermayenin yayılmacı eğiliminin yer kürenin tamamını sarmaladığı; emeğin üretim ve yeniden üretim koşullarının sermayenin gerçek tahakkümü altına girdiği; piyasanın hareket ilkelerinin toplumsal ilişkilerin en küçük birimlerine değin nüfuz ettiği; devlet, toplum, aile, okul vb. gibi toplumsal yapıların sermaye gereksinimleri önceliğine göre yeniden şekillendiği bir süreci yaşamaktayız. Bu koşullarda, siyasal erkin burjuva sınıf karakterinin her ölçekte (yerel, ulusal, bölgesel, küresel) daha dolayımsız ve daha açık hale geliyor olması, anlaşılır olsa gerektir. O halde, siyasal iktidarın yoğunlaşması, sosyolojik terimlerle, küçük bir azınlığın çoğunluk üzerindeki hakimiyetinin pekişmesi anlamına gelecektir. Yönetişimci iktidar modeli söz konusu olduğunda, iktidar yoğunlaşması, işçi sınıfını siyasal alandan *dışlayıcı pratiklere* göndermede bulunacaktır.

Burjuva siyasal iktidarı, 1990'lar boyunca, üretimin örgütlenmesindeki yeni biçimlerden, kamu yönetimindeki yeni örgütlenme biçimlerine kadar, toplumsal yaşamın her alanında, farklı biçimler altında yoğunlaşmasını sürdürmüştür. Bu yoğunlaşmanın seyri, emekçi sınıfların örgütlü direncinin etkisiz olduğu koşullarda, kendi mantığı içerisinde ilerlemiştir. Sermayenin kendi mantığı ve ilkeleri, üretimin örgütlenmesinden, kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesine kadar tüm toplumsal alanlara yerleşmiştir. Örneğin, üretimde verimliliği arttırma amacıyla kullanılan Toplam Kalite Yönetimi (TKY), sadece üretim sürecine değil, tüm hizmet alanlarına yaygınlaşmış; hatta devlet yönetimi bile bu ilkelere göre örgütlenmeye başlamıştır. Piyasanın hareket ilkeleri, toplumsal yapı ve ilişkilere yedirilmektedir. Ekonominin siyasal ve toplumsal alanı bu şekilde tahakküm altına alması ise –ki buna ekonominin toplumsal sömürgeleştirmesi de denmektedir-, elbette, gündeme siyasal iktidar sorununu getirecektir.

[408] Siyasal iktidarın yoğunlaşması kavramını Russell'ın "iktidar yoğunluğu" kavramından türettim.

İktidarın yoğunlaşması olgusu bakımından az gelişmiş ve gelişmiş ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmakta mıdır[409]? Bu soruya yanıt verebilmek için karşılaştırmalı bir çözümleme gereklidir. Bununla birlikte çok temel birkaç eğilimden söz edilebilir. Gelişmiş ülkelerde de aynı tarihsel dönemde ademi merkezileşme yaşanmıştır; özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde bu süreç çok daha hızlı bir biçimde yaşanmıştır. Öte yandan, bu ülkelerdeki toplumsal muhalefetin gücü ve mevcut toplumsal haklar, bu sürecin karakterini belirlemiştir. Bu nedenle, ademi merkezileşmenin yarattığı etkilerin gelişmiş ve gelişmemiş ülkelerde farklı sonuçlar doğurması beklenmelidir. Siyasal iktidarın yoğunlaşmasının en önemli toplumsal kaynağı, örgütlü bir karşı gücün bulunmayışıdır. Kaldı ki yönetişim modelinin hikmeti de, işçi sınıfının örgütlenme ve mücadele kapasitesini parçalayan ve etkisizleştiren araç ve teknikleri geliştirmiş ya da kendi bünyesinde birleştirmiş olmasıyla ilgilidir. Bu araç ve teknikler, emekçilerin hem bir sınıf olarak örgütlenmesini engellemeye hem de sermayenin dolaysız iktidarını kurumsallaştırmaya yardımcı olmaktadır. Aşağıda, sermaye iktidarını yoğunlaştıran araç ve mekanizmalara daha yakından bakılmaya çalışılacaktır.

### 2.4.3.1 Kamu Yönetiminde Yeni Yönetim Modelleri

Siyasal iktidarı yalın bir biçimde kendi tahakkümü altına alan sermaye, yeni yönetim teknikleri ve yeni kurumlar aracılığıyla sınıf iktidarını yoğunlaştırmayı sürdürmektedir. 1990'larda ortaya çıkan bağımsız düzenleyici kurumlar, sermaye iktidarının yoğunlaşmasını gösteren en açık göstergelerdir[410]. Bunlar, genellikle, bankacılık, enerji, telekomünikasyon gibi stratejik sektörlerde kurulan, yasalarla özerkliği ve bağımsızlığı güvence altına alınmış kurumlardır. Kamu kurumları olarak kabul edilmelerine rağmen, bu kurumların karar organı olan "kurul"lar ilgili sektörün temsilcileri (işveren örgütü ya da birlik düzeyinde) ile sektörle ilgili sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerine yer vermektedir. Yönetişime uygun olarak oluşturulan bu kurumlar, sermaye sınıf temsilcilerinin doğrudan yönetimde yer almasına bir örnek olarak verilebilir.

Sermayenin yeni tahakküm biçiminde, devlet aygıtının işleyişinin her aşamasında kendi temsilcisinin de yer alması gerekmemektedir. Örneğin, OECD tarafından geliştirilen Düzenleyici Etki Analizi (DEA) yöntemi, bunun billurlaşmış örneğidir. DEA'nin, yasama süreci de dahil olmak üzere, tüm siyasa oluşturma süreçlerine uygulanması, sermaye

[409] Kuşkusuz asıl yapısal farklılık bağımlık ilişkisi ve emperyalizm olgusuyla ilgilidir. Bu ise, sermayenin yoğunlaşmış siyasal iktidarından söz ederken, sermayenin karakteri konusuna açıklık getirmeyi gerektirir. Şimdilik kozmopolit bir karakter taşıdığı, ulus-devlet aidiyeti çözülen yerli sermayenin çokuluslu sermayenin taşeronu sıfatıyla kompradorlaştığı notuyla yetinilebilir.

mantığının, devlet aygıtının işleyişine bütünüyle zerk edilmesi anlamına gelmektedir. DEA, yasama sürecinde karar alma sürecini 'teknik'leştiren bir anlayışa dayandığı için önemlidir; özü itibariyle kâr-zarar muhasebesine dayanan DEA, siyasal karar alma sürecine piyasa ilkelerini yedirmektedir; bu açıdan bakıldığında, DEA'nın parlamentonun gerilemesini hızlandırdığı ve siyasal içeriğini de tamamen görmezden geldiğini söylemek mümkündür.

Siyasal iktidarın yoğunlaşmasında, 1990'larda hem üretim hem de hizmet alanının örgütlenmesinde başat olan bir yönetim anlayışı da toplam kalite yönetimidir (TKY). Toplam kalite yönetimi; sadece fabrika ya da işletmelerde değil, eğitimden sağlığa pek çok temel kamu hizmetinde giderek benimsenen bir yönetim biçimi haline gelmiştir. TKY anlayışı, kamu hizmeti talebini bir müşteri talebi şeklinde kavrar ve tüm yönetim esprisini 'müşteri' kavramsallaştırması üzerine bina eder. Müşteri; "iç müşteri" ve "dış müşteri" olarak ikiye ayrılır. Örneğin, eğitim kurumu için iç müşteri, eğitim gören öğrenciler, yöneticiler, öğretmenler ve diğer personel iken, 'dış müşteri' veliler, okul aile birlikleri vb. kesimleri niteler. Aynı yaklaşım sağlık hizmetlerinde de geçerlidir.[411] Müşteri, talep faktörünü temsil eden bir piyasa aktörüdür, şahıs olabileceği gibi tüzel bir kişilik de olabilir. Örneğin, bir hastane için iç müşteri, sadece bir doktor, bir hemşire ya da bir hasta olabileceği gibi, 'mikrobiyoloji servisi' de olabilir. Dolayısıyla, müşteri yaklaşımının 'birey odaklı hizmet anlayışı' şeklinde pazarlanması, daha baştan müşteri kavramına takılmakta; söz konusu edilenin piyasa odaklı bir yaklaşım olduğu açıklık kazanmaktadır. TKY, kamu hizmetine erişimi hak statüsünde düzenleyen yurttaşlık kurumunun tasfiyesinden başka bir anlama gelmemektedir. Bunun sadece hizmet sunumuyla ya da artık daha doğru bir nitelemeyle pazarlanmasıyla ilgili olmadığı, 'müşteri' kavramsallaştırmasının doğrudan doğruya hizmet üretim sürecini de belirlediği vurgulanmalıdır. Nitekim, kamu kurumlarını yeniden yapılandıran reformlar; "kamu kurumlarının 'denetime değil güçlenmeye', 'müdahaleye değil kolaylaştırıcı olmaya' ve 'daha az ama etkin yönetilmeye' ihtiyacı vardır" biçiminde özetlenecek bir anlayışın ürünüdür.[412]

### 2.4.3.2 Vatandaşlığın Çöküşü: Müşteri İlişkisi?

Liberal demokrasinin krizi, kuşku yok ki, özel ve kamusal alan arasındaki bağlantıyı kurarak rejime meşruiyet kazandıran biricik kurum olan 'vatandaşlık' kurumunun da krizidir. "Kamusal insanın çöküşü" gibi nitelemelerle irdelenen bu soruna, yönetişimci iktidar

[410] Bu kurumlar tez çalışmasının örnek olay çalışması olarak izleyen bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.
[411] Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde 2004 yılı itibarıyla yürürlüğe sokulmuştur.
[412] Cheema, G. Shabbir ve Linda Maguire (2002) "Democracy, Governance and Development..." s.2.

modelinin verdiği yanıt köklü bir dönüşüme işaret etmektedir: Yeni iktidar modelinin temel öznesi, yurttaş değil 'müşteri'dir; müşteri kategorisinin tüketici şahıs gibi algılanması yanlış anlamalara yol açacağından, bu birimin şahıs ya da tüzel kişilik olacağının hatırlatılması yararlı olacaktır; dolayısıyla, bu modelin 'müşteri' derken gerçekte kastettiği, kendi çıkarını ençoklaştırma yönünde rasyonel davranışlar sergileyen bir girişimciden başkası değildir. Dolayısıyla, yönetişimci modelde toplumsal ilişki örgüsü, girişimciler/firmalar arası bir ilişki örgüsü olarak görülmektedir. Toplumsalın dönüşümü anlamına da gelen bu müdahale, kuşku yok ki, tasarımlandığı gibi gerçekleşecek değildir; toplumsalın hangi özne temelinde örgütleneceği meselesi bir mücadele meselesidir ve bu mücadele, kimi zaman alttan alta, çoğu zaman kopuk kopuk da olsa, kesintisiz bir biçimde sürmektedir. Son dönemde "ticaret özgürlüğü" ilkesinin insan hakkı olarak anayasallaştırılması çabası, yurttaşlığın dönüşümü konusunun yasal çerçevesi olarak kabul edilebilir. Hâlâ *uluslar*-arası bir niteliğe sahip DTÖ gibi kuruluşların bu yöndeki önerilerinin yurttaşlık kurumuna öldürücü darbeler indirdiği açıktır.[413] Bu çalışma açısından temel soru, yurttaşlık kurumunun erozyonunun, burjuva siyasal iktidarının yoğunlaşmasını besleyip beslemediğidir.

Bu soruyu, T.H. Marshall'ın 1949 yılındaki ünlü ders notlarının açtığı pencereden tartışmak anlamlı olacaktır. Marshall'ın ana savı, yurttaşlık haklarının genişlemesiyle kapitalizm arasında bir çatışmanın olduğu savıdır. Bugünden bakıldığında, Marshall'ın savının doğrulanmış olduğu görülebilir. Zira, günümüzde yurttaşlık kurumunun içinde barındırdığı sosyal haklardan arınması için kapsamlı bir mücadelenin verildiği görülmektedir.

T.H Marshall'a göre, yurttaşlık tarihsel açıdan üç farklı eksenin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Bu eksenler sırasıyla medeni haklar, siyasal haklar ve sosyal haklardır. Medeni haklar eksenini oluşturan unsurlar bireysel özgürlük, konuşma özgürlüğü, düşünce ve inanç özgürlüğü, mülk edinme ve sözleşme yapma özgürlüğü ve adalet hak ve özgürlükleridir. Adalet hakkı; bireysel hakları, eşitlik ve hukuk temelinde güvence altına almayı amaçladığından diğer haklardan farklıdır. Bu noktadan hareketle, medeni hakları doğrudan ilgilendiren kurumların hukuk mahkemeleri olduğu söylenebilir. Siyasal haklar ekseni ise, siyasal karar alma sürecine seçmen ve seçilen olarak katılma hakkını ifade eder. Sosyal haklar ekseni ile ifade edilen şey, yaşadığımız toplumun standartları ölçüsünde ekonomik refah ve sosyal güvenlik gibi haklara sahip olmaktan, çağdaş bir birey gibi yaşayabilme hakkına değin

[413] Son yıllarda işletme alanyazınında "firma vatandaşlığı" gibi kavramlar çok revaçtadır. Firmanın doğası gereği oligarşik bir yapı olduğunu daha önce belirtmiştik; bu açıdan firma vatandaşlığı gibi kavramlar, gerçeği, vatandaşlık gibi bir kavramla kapatmaya çalışmaktan öte bir şey ifade etmez.

uzanan geniş bir haklar dizisidir. Eğitim hakkı ve sosyal hizmetler bu çerçevede değerlendirilebilir.[414]

Marshall'a göre:

> Yurttaşlık, toplumun üyelerine bağışlanan bir statüdür. Bu statüye sahip olan herkes, haklar ve ödevler çerçevesinde tam bir eşitliğe sahiptir. Yurttaşlık kurumu içinde yer alan hak ve ödevlerin ne olduğunu tanımlayan evrensel bir ilke olmamasına rağmen, özellikle yurttaşlık kurumunun henüz gelişmeye başladığı toplumlarda, ideal bir yurttaşlık kavramından söz edildiğine tanık oluruz. Bu tür durumlarda aslında amaçlanan şey, toplumun üyeleri arasında bir tür tam eşitliğin sağlanmasıdır. Öte yandan, toplumsal sınıfların varlığı, bir tür eşitsizlik sistemidir. Ayrıca, toplumsal sınıflar, yurttaşlık gibi bazı idealler, inançlar ve değerler üzerine inşa edilebilir.[415]

Yurttaşlık, eşitlik ilkesi üzerine inşa edilmiştir; teorik olarak herkesin eşitliğiyle başlayan ve daha sonra kullanılan hakların genişlemesiyle güçlenmiştir.

> "Fakat yurttaşlıkla birlikte ortaya çıkan haklar, kapitalist toplumun sahip olduğu eşitsizliği ortadan kaldırmaktansa, bu eşitsizliğin devamını sağlamada etkin bir rol oynamıştır. Bunun nedeni ise, erken dönemde yurttaşlık kurumunun sadece rekabetçi bir piyasa ekonomisinin vazgeçilmez öğesi olan medeni haklar üzerine inşa edilmiş olmasıydı. Bireysel statünün bir parçası olarak değerlendirebileceğimiz medeni haklar, bireye, ekonomik mücadele süreci içinde bağımsız bir özne olarak hareket etme şansı tanımış ve bireyin kendini koruma gücü olduğu varsayımından yola çıkarak, birey için bir sosyal koruma mekanizması öngörmemiştir."[416]

Marshall'ın belirttiği gibi, yurttaşlık kurumu başlangıçta kapitalizm ve serbest piyasa ekonomisi için bir tehlike olmamış aksine destekleyici bir kurum olmuştur. Marshall bunun nedenini bireye medeni hakların tanınmasının, kaynakların sosyal bölüşümünde bir değişimi de beraberinde getirmesine bağlar: "Sözgelimi, mülkiyet hakkı, bir koşulsuz mülkiyet edinme hakkı değil, bireyin gücü yetmesi halinde mülkiyet edinme hakkı anlamına geliyordu."[417]

Teorik olarak medeni hakların oluşumunu engelleyen nedenlerin ortadan kaldırılması, kapitalist sistemin sınıfsal yapısı ve nitelikleriyle uyumludur:

> Aksine, medeni hakların kabulü serbest piyasa ekonomisini daha da güçlendiren bir etki yapar. Ancak uygulama açısından bakıldığında, medeni hakların tanınmasına ilişkin engellerin ortadan kaldırılmasının, sadece eşitlikçi doğal haklar anlayışından değil, aynı zamanda eşitlikçi sosyal refah anlayışından da kaynaklandığını söylemek gerekir. Buna rağmen, yurttaşlık, ondokuzuncu yüzyılın sonuna değin toplumsal eşitsizliğin ortadan kaldırılmasına

[414] Marshall, (1950) "Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar", s.21. Ekonomik anlamda temel medeni hakların başında çalışma hakkı gelir. Çalışma hakkının anlamı, bireyin istediği bir işte kendi isteğiyle yine kendi yetenekleri ölçüsünde istihdam edilme hakkına sahip olmasıdır.
[415] Marshall (1950) "Yurttaşlık ...", s.37.
[416] Marshall (1950) "Yurttaşlık ...", s.40
[417] Marshall (1950) "Yurttaşlık ...", s.42.

çok az katkıda bulunmuş olsa bile, yirminci yüzyılın eşitlikçi politikalarının oluşumuna rehberlik etmiştir.[418]

Marshall, II Dünya Savaşından sonra uygulanan kimi sosyal politika programlarının yurttaşlık haklarına yeni bir boyut kazandırdığını söyler. Konut edindirme programını örnek gösteren Marshall, bu programla, yurttaşlık haklarının, kolektif hakları bireysel hakların üzerinde tutan ve sosyal refahı ilgilendiren bir boyuta kavuştuğunu söyler.

Eşitlik ilkesi üzerine kurulu yurttaşlık kurumunun kolektif hakları da kapsayarak genişlemesi, kapitalizmle çelişkili doğasını ortaya çıkarmıştır. Ancak, kapitalizmle çelişen bir kurumun sınırlarının olması beklenir. Nitekim Marshall, bunu "eşitliğe giden yolda herhangi bir sınırın olup olmadığı" sorusu ile dile getirir. Bugün Marshall'ın sorusuna daha kolay yanıt verilebilmektedir. Vatandaşlık kurumunun kapitalizmle çelişen boyutları geriletilmiş ve medeni haklar ile onun basit uzantısı mahiyetindeki siyasal haklara doğru geri çekilmiştir. Bu tespit, kapitalist sistem içinde vatandaşlık kurumunun sınırlarının nerede bittiğini görmek bakımından iyi bir ipucu olabilir.[419]

Yeni sağ ideolojinin konuya ilişkin temel müdahalesi, sosyal yurttaşlık kurumunu medeni (negatif özgürlükler) ve sosyal haklar (pozitif özgürlükler) karşıtlığı içinde kutuplaştırarak çözmesi şeklinde tanımlanabilir.[420] Bu yaklaşımın bir uzantısı olarak, kamu hizmetleri yerine özel hizmetlerin oluşmasını ve gelişmesini desteklemiş ve sayıları gittikçe artan yoksulları "özel yardıma muhtaç zavallı ikinci sınıf yurttaşlar"[421] olarak değerlendirmiştir. Yoksullar, yurttaşlık statüsünü kaybetmiş muhtaçlar kitlesine dönüştükleri ölçüde medeni haklardan da mahrum kalmaktadır; zira, yoksulların hukuki sorunlarını mahkemelere götürmede güçlüklerle karşılaşması istisna bir durum değildir. Aynı şekilde, siyasal haklarını da zaman içinde kaybederek marjinalleştikleri görülmektedir. Bunların olağan sonucu olarak, yoksulluk toplumsal dışlanma gibi bir boyut da kazanarak, toplumsal ve siyasal sistemin dışına itilmeyi de içeren bir anlam kazanmıştır.[422] Yönetişimci iktidar modelinin esas aldığı girişimci/firma birimi, söz konusu dışlanmayı veri alan ve pekiştiren bir

[418] Marshall, 1950, "Yurttaşlık ...", s.47.
[419] Bottomore'un belirttiği gibi, yurttaşlık kurumu ile kapitalist sistem arasındaki mücadele, sadece sağlık, eğitim ve tam istihdam gibi sosyal hizmetlerin sunulmasını öngören refah hizmetlerinin arttırılmasına bağlı olmayıp, aynı zamanda, mülkiyet, ekonomik kontrol ve reel gelirin bölüşümü gibi konulardaki değişime de bağlıdır. *Bkz*. Bottomore, "Kırk Yıl Sonra Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar", s.109. Yurttaşlık haklarının ilerleme kaydetmesi mücadelesinde özellikle toplumsal sınıflar kendilerine özel bir yer edinmişlerdir. Marshall da bu şekilde bir mücadelenin olduğunu kabul etmiş, ancak O bu mücadelenin toplumsal sınıflar arasında değil ilkeler arasında olduğunu belirtmiştir. *Bkz*.Bottomore, a.g.k., s.111.
[420] 2.4.2.2 numaralı başlık.
[421] Lister'den aktaran Bottomore, "Kırk Yıl Sonra Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar", s.109.
[422] Lister'in bu konudaki düşünceleri için *Bkz*. Bottomore, "Kırk Yıl Sonra Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar", s.106 vd.

toplumsal örgütlenme zemini öngörmektedir. Bu durumda, yurttaşlık kurumumun tahrip edilmesi, burjuva siyasal iktidarının yoğunlaşmasına ivme kazandırmıştır denebilir.

Bu dönemin egemen ideolojisi, devletin ürettiği her mal ve hizmetin piyasada daha ucuza, daha kaliteli ve daha hızlı yapılacağını ileri sürmüş, piyasa yaklaşımını pohpohlamıştır. Piyasaya, adeta sürgünden dönen haşmetli bir lidere yapılan muamele yapılmışsa da, çok kısa bir sürede, piyasa aksaklıkları kendini göstermeye ve tüm toplumu etkilemeye başlamıştır.[423]

### 2.4.3.3 Yürütmenin Güçlenmesi

> *"Politik hayatın ilkesi egemen güçtedir. Yasama gücü devletin yüreği, uygulama gücü de beynidir; bütün öbür parçalara hareket sağlar. Beyin felce uğrasa bile insan yine yaşayabilir. İnsan aptal kalır ama yine de yaşar. Ama yürek görevini göremez olunca, canlı varlık da ölür." Rousseau, Toplum Sözleşmesi, (Çev. Vedat Günyol, s.120)*

Yürütmenin parlamentonun zayıflaması pahasına güçlenmesi, istikrarlı olarak bilinen gelişmiş kapitalist ülkelerde olduğu kadar, daha 'huzursuz' demokratik devletlerde de gerçekleşmiş bir olgudur.[424] Bugün ise, yasama *gücü*nden söz etmek bile oldukça zordur. Parlamentoların gerilemesi, bazen meclislerin anayasal yollardan yetkilerinin kısılmasına izin vermeleri bazen de kararname benzeri araçlarla gerçekleşmiştir. Yürütme güçlenmesi sadece parlamentonun güç kaybı oranında gerçekleşmemiş, ondan daha fazlasını ifade etmiştir. Duverger'in sözleriyle:

> "Hükümet yalnızca parlamentonun kaybettiği iktidar yetkilerinin, örneğin daha önce yasalarla düzenlenen sorunları kararnamelerle halletmek suretiyle, mirasçısı olmamıştır. Yürütme organı, gerçek gücünü, yalnızca milletvekillerinin hükümeti kolayca düşürememesi ve parti disiplini yoluyla çoğunluk hükümetine tabi kılınması olgusundan almaz... Özel uzmanlık isteyen yönetimlerin ve kamusal kuruluşların gelişimi de bu yönde olmuştur".[425]

Genel hatlarıyla yürütmenin güçlenmesi ve parlamentonun gerilemesi, Batı'nın refah devleti olarak bilinen döneminde başat bir eğilim olarak kabul edilmektedir. Bu çalışmanın

---

[423] "Piyasaya taparlık" amacına ulaşmış gibi görünüyor. Kimse, piyasayı ağzına almadan konuşmamaktadır. Fakat yönetişim teorisinde işlerin pek yolunda gitmediğinin sinyali 2001'de büyük bir skandal ile geldi: Bu yönetişim modeline uygun olarak işleyen Enron'daki skandaldı. Fakat, piyasa savunucuları bu skandalı bir nevi yöneticilerin etik sorunu ile geçiştirerek yönetişimin sorgulanmasına izin vermedi.. Ufukta tam bir alternatif görmeden kimse piyasa illüzyonunu dağıtmak istemiyor belki de. Enron tek örnek değildir; bu tehlike sinyalleri yönetişim modelinin şirket için bile ne kadar "sürdürülebilir" olduğunun iyi bir işaretidir. Enron ve diğer skandallarla birlikte, hesap-verebilirlik, şeffaflık, profesyonellerin yönetimi, kurul tipi yönetim ve halka açık şirket anlayışının (hissedar değeri) bu kavramlarla ilgili olmadığı ortaya çıkmış, tüm bu ilkeler bir anda çökmüştür.

[424] Duverger, Maurice(1977) *Batı'nın İki Yüzü*, Çev. Cem Eroğul ve Fazıl Sağlam, Ankara: Doğan Yay; V. Bölüm, s.153.

[425] Duverger, *Batı'nın İki Yüzü,* s.154.

odaklandığı zaman diliminde ise (1990'ların sonları) söz konusu eğilim nitelik değiştirerek sürmüştür. Bunun anlaşılması için devlet yapısında meydana gelen değişime bakmak gerekmektedir. Zira, 1990'larda 'devlet'in büyüklüğüne yönelen büyük bir tepki örgütlenmiş ve her tür hastalığın sorumlusu 'devlet' haline getirilmiştir. Yönetişim, devlete yüklenen olumsuz etiketleri biraz hafiflemiş olmakla birlikte artık sözü edilen, hem siyasal yapısı hem yasama ve yürütme ilişkileriyle yeni bir devlet anlayışıdır. Fakat bu çok fazla gözle görünür bir gelişme değildir. Genel olarak, siyasal iktidarın birden fazla noktaya dağıtılması, bu sürecin önemli karakteridir. Ama çok daha somut olarak, öncelikle İngiltere ve ABD'de boy gösteren 'bağımsız düzenleyici kurumların' kurulması, parlamentonun yetkilerinin, parlamentonun denetimi dışındaki bir alana aktarılması anlamına gelmektedir. Yasa ile kurulan bu kurullar, parlamentonun denetimi dışında örgütlenmiştir. Yönetişimci iktidar biçimi, yürütme lehine parlamentonun gerilemesi eğilimini temsil etmez; önceki dönemlerden farklı olarak; ulusal parlamentoyu siyasal iktidarın tek meşru kaynağı olmaktan çıkartır. Bu nedenle de parlamento, yönetişimin doğası gereği güçlü olması gereken bir erk olmaktan çıkarılmış gibidir. Yönetişim, karar alma mekanizmaları dahil, yönetim işlerinin 'teknik' olduğunu, dolayısıyla ekonomik bir rasyonellik içerisinde yerine getirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Bunun en açık örneği, tüm karar alma süreçlerinde -yasama süreci de dahil- uygulanmak üzere geliştirilen Düzenleyici Etki Analizi yöntemidir. Bu gibi araçlarla yönetişimci iktidar biçimi, yasama sürecini parlamenterlerin ve siyasal partilerin 'tartışmaları' ya da 'pazarlıkları'nın etkisinden kurtarmayı amaçlamış, yasa yapma süreci maliyet analizlerinin sonucuyla belirlenen bir süreç haline gelmiştir.

Önceki bölümlerde de değinildiği gibi, yönetişimci siyasal iktidar modeli, düzenleme işlevi üstlenen bir aygıt öngörmektedir. Düzenleme işlevi; sınırları belirlenmiş siyasa alanlarına ilişkin olarak kural koyma, uygulamayı denetleme ve anlaşmazlıkları çözüme kavuşturma gibi erkleri bünyesinde birleştirmiştir. Bu çerçevede düzenleyici aygıt dendiğinde, anayasa diliyle, yasama, yürütme ve kimi durumlarda yargı erkini bünyesinde birleştirmiş bir aygıttan söz edildiği hatırda tutulmalıdır. Bu nitelikleri ile yönetişimci iktidar biçiminin, sermayenin siyasal iktidarını üst düzeyde yoğunlaştırdığı rahatlıkla söylenebilir. Bu noktadaki soru, siyasal iktidarı yoğunlaşan sermayenin niteliği ile ilgilidir ve bu soru bizi yeniden siyasal iktidarın ölçeği konusuna yönlendirecektir.

### 2.4.4. Siyasal İktidarın Yeniden Merkezileşmesi

Buraya kadar olan bölümlerde, farklı başlıklar altında siyasal iktidarın ulus-altı ölçekte; yerel yönetimlere, piyasa aktörlerine ve sivil toplum kuruluşlarına doğru kaydığı üzerinde duruldu ve bu olgu ademi merkezileşme eğilimi olarak adlandırıldı. Siyasal iktidarın aktarıldığı bir düzey daha bulunmaktadır; bu da uluslararası düzeydir; bu ise ulus-devlet ölçeğinden koparak ademi merkezileşen siyasal erkin, bu kez ulus-üstü ölçekte merkezileşmesini ifade eden bir eğilimdir. İktidarın küresel ölçekte merkezileşmesi, bu çalışmada tek tek incelenen uluslararası kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmektedir.

Günümüzde 'küresel güçler'[426] kuşkuya yer bırakmayacak ölçüde açıktadır; yine de bu görünüme fazla pirim vermemek gerekir; zira, bunların hangi kuruluş ya da şirketin etki alanında bulunduğunu ölçmek o kadar kolay değildir. Yine de, borç verdikleri ülkeler üzerindeki etkileri ile DB, IMF, ABD devleti, nüfusu ve üretim kapasitesi ile Çin, ve tahkim sistemi ile küresel ticaretin nabzını tutan DTÖ gibi yapıların adını bir çırpıda sıralamak mümkündür. Ancak, bir de, yönetişim tartışmaları içinde şöyle değinilip geçilen ve fakat sermaye iktidarının küresel ölçekte merkezileşmesi bakımından son derece işlevsel roller üstlenen yapılar vardır.

Sermaye iktidarının küresel ölçekte merkezileşmesi işlevini üstlenen yapıların başında, özel uluslararası kredilendirme kuruluşları ile büyük kaynakları yöneten ulus-ötesi sivil toplum kuruluşları gelmektedir. *Moody's*, *Standart and Poor's*, ve *Fitch*, özel kredilendirme kuruluşları üçlüsüdür. *Basel 2 Anlaşması* gereğince, Ocak 2007 itibariyle, ulusal merkez bankası düzenleyicilerinin bu kredilendirme kurumlarından, bankalarının portföy riskini standart bir biçimde ölçtürmesi zorunlu hale gelecektir. Bunun ne anlama geleceği konusunda söylenebilecek en tarafsız ve betimleyici tespit, devlet davranışlarının, firma davranış kalıbına yönlendirileceği ve ulusal egemenliğin temel göstergelerinden biri olan para politikası konusunda küresel ölçekte standartlaşmanın sağlanacağıdır.[427]

---

[426] George Modelski ve William Thompson, 1494'ten bugüne kadarki "global güçleri"i tanımlamak için deniz gücünü ölçü olarak kullanıyor. Onların tanımına göre, "global güç", global güçlerin bütün deniz harcamalarının en az yüzde 5'ini veya savaş gemilerinin yüzde 10'unu elinde tutar ve kendi denizleri dışında okyanusta denizcilik faaliyeti yürütür.
Levy de 1495'ten 1975'e kadar dünyanın büyük güçlerinin ve savaşlarının listesini hazırlamıştır. Büyük güç, Levy'e göre, "dünyanın neresinde olursa olsun başkalarına göre askeri olanaklara sahip olan ve kıta veya dünya ölçeğinde çıkarları bulunan, bu çıkarlarını kuvvet kullanma ve tehdit dahil birçok araçla savunan" devletlerdir.

[427] Cooley, Alexander (2003) "Thinking Rationally about Hirarchy and Global Governance", *Review of International Political Economy*, 10:4, November, s.679: Cooley, DTÖ, IMF, DB gibi uluslararası kuruluşlarla kıyaslandığında, bu özel kredi kuruluşları ile ilgili bilgilerimizin çok zayıf olduğuna dikkat çeker. Bu boşluğun

Küresel ölçekte iktidarın merkezileşmesi eğilimini besleyen bir başka yapı, üzerinde fazlaca durulmayan, uluslararası STK'lerdır. BM tarafından geçerliliği onaylanmış olup BM sistemi içinde danışma işlevi gören uluslararası STK'ler, son yıllarda devlet temsilcileriyle eşit haklara sahip kılınarak uluslararası sistemin önemli aktörlerinden biri haline gelmiştir. Gelişmiş kapitalist coğrafyada konumlanmış olup genellikle büyük miktarda mali fonları yöneten bu örgütler; kalkınma, yoksulluk ve doğal afetlerle mücadele gibi konularda, bu temaların ağırlıkla gündemde olduğu azgelişmiş ülkelerde, kendilerine bağlı örgütler kurma yoluyla yaygınlaşmakta ve ilişki ağları örmektedir. Uluslararası örgütler ve kredi kuruluşları, STK "müteahhitlerine" azımsanmayacak miktarlarda fon dağıtmayı sürdürmektedir. Bu örgütler, bir pazar haline gelen bu alanda fon kapmak için birbirleriyle yarışmaktadır.[428]

Sermayenin iktidarının merkezileşmesinde, gözlerden kaçan bir diğer unsur, serbest bölgeler, ya da Kenich Ohmae'nin deyimiyle 'bölge-devletleri'nin yükselişidir. Her tür vergilendirme ve yasal düzenlemenin baypas edilmesi ve belli bir arazi parçasının kapatılması koşulu ile belli bölgeler, uluslararası şirket yatırımları için önerilmektedir. Böylece, bir ülke, kendi toprakları içinde yer alan bir bölgede, başka bir ülkenin vergi kurallarına göre işleyen bir yapılanmaya izin vermektedir. Bu bölgeler, siyasal ve hukuki her tür denetime kapalı tutulmaktadır. Ulus-devlet içindeki 'bölge-devlet' oluşumları, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını çekmek isteyen ülkelerin giderek daha sık başvurduğu bir yöntem haline gelmiştir.[429]

Küresel ölçekte, DTÖ gibi kuruluşlar, tahkim gibi düzenlemeler aracılığıyla, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin siyasal sistemini belirleyecek yapılar geliştirirken, IMF ve DB gibi kredi kuruluşları da borçlu ülkelerin siyasal örgütlenme biçimlerini yeniden yapılandırarak doğrudan müdahaleye izin veren bir ilişki biçimi inşa etmişlerdir. UNDP metinlerinde

---

temel nedeni, birer özel sektör aktörü olan bu kuruluşların kara alma süreçlerine ve iç çalışma bilgilerine ulaşmanın zor olmasıdır; ticari sır nosyonu da bu durumu perçinlemektedir.

[428] UNCHR'nin 2000 yılında 1 milyar dolar tutarındaki bütçesi, değişik projeler için kiralanmış müteahhitlere aktarılmıştır. 2002'de AB 640 milyon Euro'yu 200 sözleşmeciye insani yardım girişimleri için dağıtmıştır; aynı yıl 1 milyarı aşkın Euro Balkanlar ve Doğu Avrupa'daki müteahhitlere gitmiştir. *Bkz.* Cooley, Alexander (2003) "Thinking Rationally about Hirarchy and Global Governance ", s.675.

[429] Bu oluşumun meşhur örnekleri arasında, Şenzen, Şangay, Vietnam'da Sepzone projesi, Hon Kong, Silikon Vadisi, Baden-Württemberg gibi yerlerin adları sıralanabilir. Dünya'daki ünlü sanayi bölgelerinde resmi bir disiplinin hüküm sürdüğünü hatırlatmak gerekir. Şenzen örneğine bakılacak olursa, Çin devleti Şenzen'e giriş yapmak isteyenler için "pasaport" uygulaması başlatmıştır; işçiler banliyö ya da gecekondu gibi yerlerde değil şirket yurtlarında barınmaktadır; bazı işverenler kendi çalışanlarının kimlik, pasaport gibi evraklarını, işçilerin elinden alarak kendi elinde tutmaktadır.

'derinleşen entegrasyon' teknik terimiyle adlandırılan bu süreç, azgelişmiş ülkeler bakımından bir tür *çifte bağımlılık* şeklinde adlandırılabilir.[430]

DTÖ, rekabetçi piyasa ilişkilerinin yerleştirilmesi ve sürdürülmesi ile ticaretin önünün açılması konularında, uluslararası alanın en güçlü düzenleyici aygıtı vasfını kazanmıştır. Küresel ticaret düzenlemelerinde sermayenin sözleşmeden doğan hakları en temel kriter olarak ele alınırken, işçilerin toplu sözleşmeye bağlı hakları, rekabetçi piyasanın ve iktisadi kalkınmanın önündeki bir engel olarak görülmektedir.[431] Bu noktada şu sorulabilir: Nasıl ki kapitalizm içinde demokratik hakların ve yurttaşlık haklarının ulaşabileceği bir sınır vardır, aynı şekilde, kapitalizmin kendi yapısal sınırlarından da söz edilebilir mi? Bu sorudan önce, kapitalizmin günümüzdeki özelliklerine değinmek ve bu yolla sermaye iktidarının merkezileşme derecesine açıklık getirmek, tamamlayıcı olacaktır.

Sermayenin uluslararası alanda iktisadi gücünü yoğunlaştırdığı bilinmektedir. Ancak, küresel siyasal iktidarını, tüm açıklığıyla gösteren bir kurumsallaşma henüz tam olarak vücut bulmuş değildir. Ancak, küresel iktidar yönündeki talep ve girişimler önemlidir ve dikkatle incelenmeyi hak etmektedir. Ancak neyin beklendiği konusu da henüz muğlaktır: Beklenen, ultra-emperyalizm kuramındakine benzer şekilde, küresel bir devlet –Birleşik Dünya Devletleri- mi, yoksa düzenleyici bir aygıt mıdır, sorusu da henüz yanıtsızdır. Öte yandan, küresel alanda henüz bir 'dünya hükümetinin' olmayışı, hâlâ 'bağımsız' devletlerden oluşan bir uluslararası sistem ya da Wallerstein'ın önerdiği adlandırmayla 'devletlerarası sistem' varsayımı ile çözümlemelere başlanması gerektiği anlamına gelmez. Aksi taktirde, küreselleşme sürecinin ulusal devletlerin karar-alma mekanizmalarını nasıl 'de-politize' etmekte olduğu açığa çıkarılamaz.[432] Egemenlik alanlarının daraltılması suretiyle *de-politize*

[430] Bu yanıyla konu, doğrudan doğruya emperyalizm ve yeni-sömürgecilik tartışmalarını yeniden güncelleştirmeyi gerektirmektedir. Bu yöndeki bir çaba, yönetişim konusunun çok yönlü ve ayrıntılı çözümlemesinin kuramsal sonuçlarını başka bir soyutlama düzeyinde derlemek anlamına gelecektir. Çalışmanın sınırlarını ihlal etme ve odaklanmayı gevşetme kaygısı, bu yöndeki heyecan verici girişimlerden uzak durmama yol açmıştır. Nitekim, yönetişim incelemesinin ideoloji kuramı açısından neleri ima ettiği sorusu da takip edilmiş değildir.

[431] Az gelişmiş ülkelerde, işçi haklarının ihlali, düşük ücret politikaları, insan haklarına yönelik ihlaller, çok geniş bir ideolojik yelpazeden eleştirilebilmektedir. Ancak bu eleştirilerin büyük bir çoğunluğu, güçlü, dünya lideri konumundan bir ülkenin eşliğinde, işçilerin bilinçlenmesini sağlayacak reformların *zorla* uygulanmasına destek verir niteliktedir. Buna iyi örnek William Greider'in Türkçeye de çevrilen *Tek Dünya: Küresel Kapitalizmin Mantığı* (2003, Ankara, İmge Yayınları) başlıklı kitabıdır; Greider, yoksul ülkelerdeki ücret düşüklüğünü önemli bir etik sorun olarak görmekte, bunun arz fazlası ve eksik talep döngüsüne yol açarak dünya ekonomisinin geleceğini tehdit ettiğine dikkat çekmektedir. Bu yüzden ABD gibi zengin ülkelerin; sendikal örgütlenme ve grev hakkı gibi reformları azgelişmiş ülkelere *dayatmak* zorunda olduğunu ileri sürmektedir. Greider gibi düşünenlerin sayısı az değildir.

[432] Altvater, Elmar (1999) "The Democratic order, Economic Globalization, and Ecological Restriction-on the Relation of Material and Formal Democracy", Democracy's Edge, (Eds.Ian Shapiro & Camicano Hacker – Cordón, s.47.

edilen ulus-devlet birimi, iktisadi karar alma süreçlerindeki gücünü de büyük ölçüde kaybetmiş durumdadır. Sonuncusu, ilgili alanyazında, "ulus-ötesi şirketlerin hükümet kararlarına etkisi" adıyla tartışılmaktadır.[433]

Ulus-devlet ölçeğinde ademi merkezileşme eğilimi ile simgeleşen sürecin ulus-üstü ölçekte yeniden merkezileşmesine aracılık eden uluslararası kuruluşlar, bu çalışmanın ilk bölümünde etraflıca ele alındı. Burada ise söz konusu listeye kimi ilaveler yapıldı. Liste uzatılabilir; G-7'ler[434], 2002 yılında DTÖ'nün kimi işlevlerini üstlenme iddiasıyla kurulan "Uluslararası Rekabet Ağı"[435], BM bünyesinde gelişen "Küresel Sözleşme"[436], bu konuda ilk akla gelen oluşumlardır. Bu kuruluşların tümünü kavrayacak bir adlandırma yapmak gerekirse, bunlara *uluslararası düzenleyici aygıtlar* demek olasıdır.

*Düzenleme* ve *düzenleyici aygıt* kavramları, yeni bir yönetim ve örgütlenme biçimi olarak, yönetişim alanyazınında kuramsallaştırılmış değildir. Verili olarak ele alınmakta ve yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu eksikliğin giderilmesine soyunmak, tez çalışmasının sınırlarını aşan bir iddiayı gerektirir. Öte yandan, yönetişimin yeni bir iktidar biçimi olduğu yönündeki bir tez, zorunlu olarak, bu iktidarın nitelikleri konusunu da tanımlamak durumundadır. Dolayısıyla, konu hakkında önceki bölümde kimi değiniler yapılmış olsa da, burada, çözümleyici olma iddiasını asla taşımayan ve sadece betimleyici çerçevede kalan bir tanımlama (kavramsallaştırma) girişiminde bulunmak gerekli görülmektedir. O halde, şu tespitler ileri sürülebilir: Yönetişim, yeni bir siyasal iktidar modelidir; siyasal iktidarın temel niteliği, düzenlemedir. Düzenleyici iktidar, yöneten-yönetilen ilişkisini, eşit olduğu savlanan taraflar arasındaki bir sözleşme ilişkisine dönüştürür. Sözleşme, genel iradeyi değil, tekil çıkarları ifade eder. Tam da bu yüzden, taraf olarak kodlanan yönetilenin rızası aranmaz; meşruiyet diye bir sorun alanı, iktidar biçiminin tanımı gereği, mevcut değildir. Sözleşmeyi bozan taraf, düzenleme alanının dışında kalır. Bu esaslar üzerine inşa edilen *düzenleyici aygıt;* karar alma, kural koyma, denetleme, değerlendirme ve yargılama işlevlerini yerine getirir…

---

[433] Alman Bundesbank'ın kararları, Portekiz'den Polonya'ya kadar pek çok ülkedeki döviz oranlarını etkilemektedir. Taraftarlarınca "küresel karşılıklı bağımlılık" terimi ile normalleştirilen bu olgu, belli başlı merkez bankalarının güçlerindeki olağanüstü artışı, çıplak şekilde ortaya koymaktadır.

[434] G-7 ( 7'ler Grubu), ilk olarak 1975 yılında, batılı ülkelerin krize karşı tepkilerini ortaklaştırmak amacıyla kurulmuştur. G-7; Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, İngiltere ve ABD'den oluşmaktadır. G-7'nin gücü, ekonomik büyüklüğü ile de ilgilidir. 1999 yılı itibarıyla, 7 üye ülkenin toplam 19,7 trilyon dolar tutarındaki GSYİH'ları, toplam dünya GSYİH'nın yüzde 65'ini oluşturmaktadır. G-7 ülkeleri; DB, IMF, OECD, DTÖ ve NATO gibi uluslararası kuruluşların politikalarının yönlendirilmesinde son derece önemli roller oynamaktadır.

[435] ICN: International Competition Network.

[436] BM Genel sekreteri, 1999 yılında, büyük işadamlarının ve gönüllü kuruluşların insan haklarını desteklemeleri ve insan haklarını geliştirecek yeni ve daha etkili olanaklar yaratmak için Küresel Sözleşme ("Global Compact") önerisini getirmişti. Küresel Sözleşme, bugün dünyanın farklı bölgelerinden yüzlerce şirketin ve gönüllü örgütlerin katıldığı bir yapı haline gelmiştir.

Şimdilik, kuramsal bir çabanın ip uçları niteliğindeki bu önermelerle yetinilebilir. Küresel ölçekteki yönetişimci iktidar pratiklerini belli bir bütünlük içinde kavramayı zorlaştıran şey, belki de, gözlerin devlet-gibi bir aygıtı arıyor olmasıyla ilgilidir. Oysa, karşımızda, devlet-gibi olmayıp, ulus-devletten devraldığı erki firma-gibi icra eden bir aygıt söz konusudur. Meşruiyet sorununu, tanım gereği dışlıyor olması, bu iktidar modelinin güçlü değil, zayıf yanına işaret eder. Tam da bu noktada, yönetişimci ideologların başlattığı, 'temel bir insan hakkı olarak ticaret özgürlüğü' tartışması, son derece anlamlıdır.

**'Ticaret Hakkı' Tartışması:** DTÖ kurulduğu günden itibaren, GATS, TRIPS gibi anlaşmalarla ticaretin önündeki tüm engellerin kaldırılmasını sağlayacak çeşitli mekanizmalar geliştirmişti. Ancak 'ticaret hakkı', anayasal bir hak ya da insan hakkı olarak gündeme Ernst-Ulrich Petersmann'ın 2002'de başlattığı tartışmayla gelmiştir.[437] Petersmann, BM İnsan Hakları hukukunda, "ekonomik özgürlük ve refah arttırıcı rekabetin anayasa temelinde güvenceye kavuşturulması" ihtiyacından söz eder. İnsan haklarında 'ticaret hakkı'nın eksikliği, insan hakları ile ekonomik refah arasındaki ilişkinin geliştirilmemiş olmasıyla açıklar; Petersmann'a göre, insan hakları ve ekonomik refah arasındaki ilişki, insan hakları doktrininde ihmal edilmiştir:[438] Bugün DTÖ ve BM kurulları, hâlâ ekonomik konuları, insan hakları problemleri olarak düzenlemekten ve adalete erişme hakkı uyarınca ekonomik ve sosyal hakları korumaktan uzaktır.[439]

Petersmann'a göre, 'ticaret hakkı', DTÖ tahkim kurulu sayesinde belli güvencelere sahip bulunsa da, bu yeterli değildir; "ticaret hakkı"nın daha etkili ve yaygın bir güvenceye kavuşması için BM organlarının desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. "Ticaret hakkı"nın bu denli yaygın bir korumaya ihtiyaç duymasına neden ihtiyaç duyulduğu ise şöyle açıklanmaktadır: Ekonomik özgürlüğe sınırlama getirme eğilimi taşıyan ülkelerde, serbestlik, ayrım yapmama ve hukukun üstünlüğü gibi DTÖ garantilerinin, insan hakları anlaşmasının tersine, ulusal anayasal garantilerin kapsamı dışında olmasıdır.[440]Bir başka ifade ile, yaşam hakkı, ifade özgürlüğü vb. gibi insana tanınan haklar, artık bir firma için de geçerli olmalıdır. "Firma"ya tanınan bu haklar, ulusal ve uluslararası alanda ticaret özgürlüğünün güvenceye alınmasını

[437] Gerçi, "insan hakkı olarak serbest ticaret"ten ilk olarak 1996 yılında Çin üzerine kaleme alınmış bir çalışmada söz edilmiştir. Sistemli bir tartışmanın parçası olmayan bu öncü çalışma için *bkz*.James A. Dorn (1996) "Trade And Human Rights: The Case Of China", *Cato Journal*, Vol. 16, No. 1 (Spring/Summer).
[438] Petersmann, Ernst-Ulrich, (2002) "Time for a United Nations "Global Compact" for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration" *EJIL*, Vl.13, No.3 ( 639).
[439] Petersmann, Ernst-Ulrich, "Time for a United Nations "Global Compact" for Integrating... ", s.640.
[440] Petersmann, Ernst-Ulrich, "Time for a United Nations ...", s.643.

sağlamayı hedeflemektedir.[441] Firmalara anayasal koruma sağlanması ise, insanın müteşebbis olarak tanımlanabilmesi ile mümkün olacaktır.

Petersmann, ulusal ve uluslararası anayasal çerçevelerin önerdiği yönde değiştirilmesi gerektiğini belirterek Avrupa'yı örnek gösterir; ona göre, Avrupa'da "çok düzeyli yönetişim"in ortaya çıkması, "çok düzeyli anayasacılık" ve "bölünmüş iktidar sistemlerinin" uygulamaya konulmasına önderlik etmiştir.[442] Petersmann'ın düşüncesine göre, uluslararası örgütler "dördüncü yönetim erki" gibi düşünülmeli ve uluslararası alanda özgürlüğü güvenceye alan, ayrımcılığa karşı çıkan, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi "anayasal işlevleri" üstlenen anayasal dizgenin bir parçası olarak görülmelidir.

Petersmann'ın önerisi, yaklaşık olarak son on yıllık gelişmelerin, DTÖ gibi örgütlerin politikalarının mantıksal bir çıkarımından ve kavramsallaştırılmasından ibarettir[443] Bu öneri, küresel ölçekte kurulmaya çalışılan yeni bir iktidar oluşumunun temel ilkelerini ortaya koymaktadır. Petersmann, böyle bir yapıya teorik bir destek sağlamakta; şirketlere, insan hakları için geliştirilmiş yasal araçlarla daha da korunaklı bir ortam sunmaktadır.[444]

Bu yaklaşımın açık ya da gizli olarak varsayımları, şöyle sıralanabilir: (a) İnsan hakları Avrupa entegrasyonunun belli bir evresinde içsel bir parça olarak kurulmuştur; AB temelde bir serbest piyasa projesidir. (b) İnsan hakları ve piyasa özgürlükleri gerçekten bir ve aynı şeylerdir. (c) "Ekonomik özgürlük hakkı"nı içeren insan hakları, uluslararası hukukun bağlayıcı bir parçasıdır. (ç) DTÖ, diğer birçok uluslararası kuruluştan daha etkili bir biçimde insan haklarını koruyabilir. Bunun hukuk düzlemindeki adımı, uluslararası hukukun anayasalaştırılması girişimleridir.

Petersmann'ın önerisi, açık bir biçimde, uluslararası ilişkilerin temel birimini ve temel ilkesini değiştirmektedir. DTÖ'nün BM'den daha iyi insan haklarını koruyabileceği düşüncesi, insan haklarını ticaret hakkının bir türevinden ibaret gören bir yaklaşımın ürünü olabilir. Ulusötesi kuruluşların "dördüncü erk" gibi görülmesi önerisi, sermayenin küresel düzeydeki siyasi iktidarını merkezileştirme eğilimine açık bir örnektir. Nitekim Petersmann'ı

[441] Petersmann, Ernst-Ulrich, "Time for a United Nations...", s.644.
[442] Petersmann, Ernst-Ulrich, "Time for a United Nations...", s.649
[443] Uluslararası üne sahip bir ticaret hukukçusu olan Petersmann'ın "ticaret hakkı"nı konu edinen yazılarına gelen eleştirilerde, Petersmann'ın Hayekçi tezleri ve hukuku bu biçimde kullanması konu edilmektedir. Ne yazık ki, hukukçuların bu konuya henüz yeterince ilgi gösterdiği söylenemez. Petersmann ile ilgili tartışmalar ve polemikler için *bkz*: Howse, Robert (2002) "Human Rights in the WTO: Whose Rights, what Humanity? Comment on Petersmann", *EJIL,* Vol.13, No.3, 651-659; Alston, Philip (2002) "Acquisition of Human Rihgts by Trade Law: A Reply to Petersmann", *EJIL*, Vol.13, No.3, 815-844. Bunların dışında aynı dergide (EJIL, 2002) Kalypso Nicolaides ve Steve Perrs'in eleştirileri de yer almaktadır.
[444] Alston, Philip (2002) "Acquisition of Human Rihgts by Trade Law: A Reply to Petersmann", s. 842.

eleştiren Robert Howse'un şeytan ayrıntıda gizlidir diyerek sorduğu soruyu soralım: İnsan hakları, serbest ticaret ve anayasacılık söylemi kimin çıkarlarını korumaktadır ve ne anlama gelmektedir?[445] Fakat Petersmann gibi düşünenlerin şeytanı daha boldur. Ünlü küresel simsar Soros'un bu konudaki düşünceleri Petersmann'ın önerisini desteklemektedir: "DTÖ, entelektüel mülkiyet haklarına müdahale ettiği zaman Pandora'nın kutusunu açmış oldu. Eğer entelektüel haklar DTÖ'ye uygun bir konu ise neden insan hakları ve işçi hakları da olmasın?"[446]

***

Bu bölümde, bir yaklaşım, bir kuram ve bir model olarak yönetişim, bütünlüklü bir eleştirel çözümlemeye tabi tutuldu; temel dayanakları gösterilerek gerçek niteliğine açıklık getirilmeye çalışıldı. Bu amaçla, örnek olay incelemesi sınırları içinde tarihe de müracaat edildi. Kuramsal hesaplaşmanın gerçekleştiği bu bölümde, yönetişimci siyasal iktidar modelinin somutta hangi kavramsal çerçevede çalışılabileceği de ortaya konuldu. Şimdi, sıra, bu çerçevenin olgular dünyasıyla temasına geldi. İzleyen bölüm, bu yönde sarf edilmiş bir çabanın ürünü olarak görülmelidir.

[445] Howse, Robert (2002) "Human Rights in the WTO: Whose Rights, what Humanity? Comment on Petersmann", *EJIL,* Vol.13, No.3, s.652.
[446] Aktaran Alston, Philip (2002) "Acquisition of Human Rihgts by Trade Law: A Reply to Petersmann", s.818.

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# YÖNETİŞİM İLKELERİ IŞIĞINDA BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR (TÜRKİYE)

Türkiye, 21. yüzyılı, devlet aygıtını yeniden inşa ederken selamlamıştır. Son dört yıllık süreç, Cumhuriyetin en hızlı çalışan hükümetlerine ve parlamentosuna tanık olmuştur. Öyle ki, bu parlamentonun, tarihteki yerini hızlı kanun üretme özelliğiyle alacağına kesin gözüyle bakılabilir. Bu bölümde, devlet aygıtının yeniden inşası çözümlenecektir. "Reform" ve "yeniden yapılandırma" isimleri ile gerçekleşen dönüşüm, merkezi hükümetten yerel yönetimlere; eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden KİT'lere; vergi yönetiminden, Sayıştay denetimine; sosyal güvenlik sisteminden memuriyet sistemine; idari ölçeklerden coğrafi bölgelere; vb. birçok alanda devam etmektedir.

Bu bölümde, Türkiye'deki "reformlar"ın devlet örgütlenmesini iki yönlü bir hareketle dönüştürdüğü ileri sürülmektedir. Ülke ölçeğinde, ilk hareket, ademi merkezileşme çerçevesinde iktidarın yeni iktidar odaklarına dağıtılması, yani, merkezsizleştirme hareketidir. Bunun görüngüleri, iki alanda kolaylıkla gözlenebilir: belediyelere daha fazla yetki aktaran "yerel yönetimler" reformu ile devlet örgütlenmesinin temel ilkelerini, memuriyet sistemini, çalışma biçimini, bürokratik yapıyı dönüştürmeyi hedefleyen "kamu yönetimi" reformu. Bu dönüşüm genellikle "yerelleşme" olarak bilinmektedir.

"Reformlar"ın devlet örgütlenmesinde incelenmesi gereken ikinci boyutu "iktidarın yoğunlaşması" eğilimidir. İktidarın yoğunlaşmasını gözlemlemeye izin veren görüngü, gündelik dilde üst kurullar olarak bilinen kurumları kurumsallaştıran düzenleyici reformlardır. Düzenleyici reformlar, ekonominin yönetimini ya siyasal alana karşı bağımsız ve özerk kuruluşlara vermektedir; ya da piyasa kurallarına uygun bir biçimde, liberal bir bakış açısıyla yürütülmesi sağlanmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, ekonominin yönetiminde, bürokrasiden, siyasal iktidardan ve parlamentodan özerk ve bağımsız olarak işlev gören kurumları ifade eder. Dış Ticaret Müsteşarlığı, Merkez Bankası gibi kurumlar ise, ekonomi yönetiminde bağımsız düzenleyici kurumlar gibi ayrıksı, özerk bir yapıda değillerse de, ekonomiyi, piyasa kurallarına göre yönetme işlevini yerine getiren kamu kurumlarıdır.

Devlet örgütlenmesindeki bu iki yönlü dönüşüm, ademi merkezileşme ve siyasal iktidarın yoğunlaşması, birbiriyle çelişkili eğilimleri ifade etmektedir. Ademi merkezileşme

eğilimi siyasal iktidarı birden çok odağa dağıtırken, ikinci eğilim, iktidarın gücünü ve etkisini arttıran bir tarzda iktidarı yoğunlaştırmaktadır.

Ademi merkezileşme hareketi, devlet örgütlenmesinde, tasfiye edileni ifade ederken, daha çok iktidarın ölçeğine işaret etmektedir. Yoğunlaşma ise, yeni kurulan yapıyı ifade ederken, iktidar alanını işaret etmektedir. Burada, yönetişim modelinin iktidar anlayışını, tasfiye edilen değil yeni kurulan yapıların çözümlenmesinden çıkarsamak daha anlamlı olacaktır. Bu düşünceyle, siyasal iktidarın yoğunlaşmasını sağlayan mekanizmalar ve kurumlar, somut olgular düzleminde ele alınacaktır. Bu mekanizmalar Birinci Bölümde ayrıntılı bir biçimde tarif edilmiştir. Söz konusu mekanizmaların, yönetişimin küresel ölçekte kurumsallaşmasına dair ipuçlarını barındırdığı varsayılarak, bu sürecin Türkiye özelinde geçerli olup olmadığı, bu bölümde ortaya konacaktır.

Çözümleme alanı, siyasal iktidarın yeni yoğunlaşma mekanizmaları olarak tarif edildi; bunun yönetişimin tüm mekanizmalarını kapsamadığı da açıktır. Bu durumda, incelenecek alanın, yönetişim modeli için temsil edici bir nitelik taşıyıp taşımadığı, sorulabilir. Bunun için, iki unsura dikkat edildi: Öncelikle, bu kurumların devletin dönüşümünde ne ölçüde "belirleyici" oldukları sınandı. İkinci olarak ise, bu yapıların siyasal alanı dönüştürme kabiliyeti olup olmadığı sorgulandı. Bu unsurlara çalışmanın içinde yeri geldikçe ayrıntılı bir biçimde yer verilecektir, ancak, sonda söylenecek sözü baştan söylemek gerekirse: Bu kurumların yönettikleri alanlar, ülke ekonomisi ve yönetiminde kesinlikle belirleyici ve stratejiktir. Türkiye için geçerli olan bu önerme, rahatlıkla genelleştirilebilir. Bunun için dünyadaki genel eğilimi özetleyen bir çalışmaya, ilerleyen sayfalarda yer verilmiştir. Siyasal alanı dönüştürme kabiliyetleri ise, birinci unsur kadar açık bir biçimde sınanamaz; ancak, yine dünyadaki genel eğilimlerden ve tartışmalardan yola çıkarak, böyle bir kabiliyetten söz etmenin mümkün olduğu sonucuna varılabilir. Daha açık bir biçimde ifade edilecek olursa, bu kurumlar "demokrasi açığı"[447] sorununun merkezinde yer almaktadır. Demokratik niteliği

[447] "Democracy Deficit" ya da "democratic deficit" diye adlandırılan kavram, küresel yönetişim ve AB tartışmalarında sık sık karşımıza çıkmaktadır. Kavramla ilgili olarak siyaset bilimci Robert A. Dahl, "uluslararası örgütler demokratik olamaz" diyerek düşüncesini açıklamıştır. *Bkz.* Dahl, Robert (1999) "Can International Organization be Democratic? A Skeptic's View", *Democracy's Edges* **içinde**, (Der. Ian Shapiro & Camicano Hacker –Cordòn), Cambridge: Cambridge U.P. (19-36).
Bir diğer önerme David Held'ten gelmiştir; Held, küresel yönetişimin antidemokratik olduğunu; bununla birlikte daha demokratik hale getirilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Çözüm olarak "cosmopolitan democracy"i önerisini geliştirmiştir; *bkz*. Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Nation State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.
Kavram, AB çerçevesinde, iktidarın, egemen uluslardan AB'nin ulus-ötesi kurumlarına geçmesiyle oluşan meşruiyet kaybını ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Avrupa Tek Şartı ve Maastricht ve Amsterdam Anlaşmalarıyla, ulus devletlerin etkisi kaybolmaya başlamıştır.
"Democracy deficit" ifadesi, demokrasinin belli bir ülke modeline oturduğu düşüncesini içermektedir.

sorgulanabilir olan bir yapının, siyasal alanı etkilemesi, birinci unsur da dikkate alındığında, kesinlikle beklenen bir sonuçtur. Türkiye'de ise, bağımsız düzenleyici kurumlar, doğrudan doğruya demokratik ilkelerin ihlaliyle kurulmuştur, ki bunun en açık örneği Kemal Derviş ve ekibinin döneminde yaşanmıştır.

Aşağıda, ilk olarak, iktidarın yoğunlaşması olarak adlandırdığımız bağımsız düzenleyici kurumların, dünya ölçeğinde ne ölçüde yaygın olduğu ve siyasal sistemler açısından ne ölçüde belirleyici oldukları ortaya konulacaktır. İkinci olarak, Türkiye'de siyasal iktidarın yoğunlaşması, bağımsız düzenleyici kurumların kuruluş süreçleri ile birlikte çözümlenecektir. Üçüncü olarak, alan çalışmasına dayanarak Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumların genel özellikleri tespit edilmeye çalışılacaktır. Son olarak ise, siyasal iktidarın yoğunlaşmasının, siyasal alana dönük sonuçları tartışılacaktır.

### *3.1 . Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Karşılaştırmalı Bir Çözümleme*

Yönetişim her açıdan ne kadar muğlak ve belirsiz bir kavram ise, bağımsız düzenleyici kurumlar da o kadar somuttur. Bağımsız düzenleyici kurumlar, yönetişim modelini, bir toplum ve devlet modeli olarak ete kemiğe büründürür. Yönetişim modelinin, sermayenin küresel düzlemde siyasal iktidar arayışına bir yanıt olarak geliştirildiğine önceki bölümde değinmiştik. Küresel düzeyde yeni bir yönetim modeline ulaşmak için küresel, ulusal ve yerel düzeyleri birbirine bağlayacak mekanizmanın bugün önemli aracı bağımsız düzenleyici kurumlardır. Bu çerçevede, küresel kapitalizmin 21. yüzyılda geldiği noktaya uygun bir kurumlaşma ile karşı karşıya olma ihtimalimiz oldukça yüksektir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, örgütsel yapıları, karar alma mekanizmaları, retoriği, vb. bakımından, birçok ülkede birbirine benzerdir; hatta bazı açılardan eşbiçimlidir. Bağımsız düzenleyici kurumlar, kamu kurumları olarak, devlet alanı içerisindedir, siyasal toplumun kurumlardır. Temellerini liberal devlet felsefesinden alır. Bir başka ifadeyle, bu kurumlar, yirminci yüzyılın giderek genişleyen bürokratik yapısının yerine geçen, yeni bir devlet örgütlenmesinin öncü prototip aygıtları olarak görülebilir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, yönetişim modelinin hem düşünsel temellerine hem de pratiğine ilişkin genellemeler yapmaya izin verir. Böylece, bağımsız düzenleyici kurumları çözümlemek büyük ölçüde yönetişim modelinin de çözümlenmesi anlamına gelecektir. Bununla birlikte Türkiye'de son yıllarda yaygınlık gösteren bağımsız düzenleyici kurumların doğasını ve yaygınlığının nedenlerini ortaya koyabilmek için, bu kurumların nasıl evrensel bir

olgu haline geldiğini ortaya koymak gerekir. Bu olgu, aynı zamanda Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumları doğru bir biçimde çözümlemeye de yol gösterecektir.

Türkiye'de üst-kurullar diye adlandırılan bağımsız düzenleyici kurumlar, yakın zamana kadar "bağımsız idari otoriteler", "düzenleyici kurullar" isimleri ile de anılmışlardı. Türkiye'de çok yakın bir zamanda kabul edilen yasal metinlerde, bu kurumlar 'düzenleyici ve denetleyici kurumlar' olarak adlandırılmıştır.[448] Günlük dildeki üst kurullar ifadesi, 'üst' sözcüğü ile kendine belirlediği hiyerarşik yeri doğru bir biçimde göstermekte, kurul ifadesi ise, bu kurumların idare biçimini işaret ettiği için aygıtın ruhuna uygun düşmektedir. Günlük dilden farklı olarak akademik alanda "bağımsız düzenleyici kurum" terimi tercih edilmektedir. Kurumların "düzenleme" işlevine ve özerkliğine yaptığı vurgu nedeniyle bu tezde, bağımsız düzenleyici kurum adlandırması tercih edilmiştir.[449] Fakat bu terimin de zayıf noktası, bağımsız düzenleyici kurumların kamu kurumu niteliğini ortaya koyamamasıdır. Belki de, bu kurumların, kamu kurumu olarak kurulmasına rağmen, özde "kamu" (amme) kurumu olup olmadığını da ayrıca tartışmak gerekecektir. Bağımsız düzenleyici kurumlar, genellikle bir kurul tarafından yönetilir ve karar alma yetkisi bu kuruldadır. Dolayısıyla, kurul sözcüğü sadece, karar organını kullanma amacıyla kullanılacaktır.

Bağımsız düzenleyici kurumları (BDK) diğer kurumlardan farklılaştıran özellikleri şöylece özetleyebiliriz: Kurum, kamu hukukuna dayanan sorumluluklara ve yetkilere sahiptir; yöneticileri ne doğrudan seçimle belirlenir ne de seçilmiş memurlardan oluşur; doğrudan hesapverme yükümlülükleri yoktur; örgütsel olarak bakanlıklardan ayrıdır. Batı Avrupa ülkelerindeki BDK'lar, genel rekabet, telekomünikasyon, enerji, su, demiryolları, posta hizmetleri, sağlık, sermaye piyasaları, çevre, gıda sağlığı gibi alanlarda yetkilidirler.[450] Bunların dışında, ırk ve cinsiyet ayrımcılığı gibi alanlarda da bağımsız düzenleyici kurumlara rastlanmakla birlikte, bunların yetkileri diğerlerine göre oldukça sınırlıdır.

---

[448] İtalya'da "independent administratives authorities", Amerika'da "independent regulatory commissons" (IRCs), Fransa'da "Authorités administratives indepéndentes" (AAI) şeklinde adalandırılır. Almanya'da birkaç farklı adlandırmasına rastlanır: kamu ve özel hukuk kurumları, federal ve eyalet kurumları ya da Rekabet Kurumu (Bundeskartellamt) ve Telekomünikasyon düzenleyicileri gibi kurumlar için bağımsız kurumlar anlamıan gelen bir kavram tercih edilmiştir. İngiltere'de ise bağımsız kurumlarla ilgili bir yasal çerçeve bulunmamaktadır.

[449] Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili bir çerçeve yasa hazırlığı bulunmaktadır ama henüz yasalaşmamıştır. Bu nedenle araştırmacılar genellikle kendi alanlarına yönelik bir kullanımı tercih etmektedir. Örneğin, idare hukukçuları, terimin Fransızca karşılığını yani *bağımsız idari otoriteler*'i tercih etmektedir; buna karşılık TÜSİAD'ın yakın zamanda yayınladığı bir rapor, daha çok İngilizce yazındaki karşılığına uygun bir kavramı (bağımsız düzenleyici kurumlar) kullanmıştır. "Üstkurullar" sözcüğü ise Türkçe yazında kullanılmamasına rağmen, bu kurumların yapısına uygun bir sözcüktür.

[450] Thatcher, Mark (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, 25 (1), s. 127.

Bağımsız düzenleyici kurumların dünya çapında ulaştığı yaygınlık düzeyi şaşırtıcıdır.[451] Son 10-15 yıl içerisinde birçok ülkede aynı dönemde yaygınlaşan bu kurum, artık dünya çapında bir olgu haline gelmiştir. Bu çalışmada, başlı başına ayrı bir çalışmanın konusu olabilecek nitelikteki bu gelişme üzerinde, ana esasları itibarıyla durulacaktır; kurumların tarihçesi anlamına da gelen bu konu, ilk olarak 1880'lerde ABD'de ortaya çıkan tekil bir olaydan, 1990'ların başında genelleşmiş bir olguya geçiş süreci şeklinde kavramsallaştırılacaktır.

Küresel bir olgu haline gelen bağımsız düzenleyici kurumlar, aynı tarihsel dönem içerisinde, benzer işleyiş mekanizmalarına sahip olarak ortaya çıkmışlardır. Genellikle birden fazla üyeden oluşan bir kurulca yönetilirler; kurul üyelerinin bir kere atamaları yapıldıktan sonra görevden alınmaları çok zor koşullara bağlanmıştır. İşlevleri bakımından; kurulduğu sektördeki firmaların izin, lisans, ruhsat gibi işlemleri bu kurumların yetki alanındadır. Birçok ülkede, bağımsız düzenleyici kurumların, idari işlemler dışında, kurulduğu sektörü çıkardığı mevzuat ile düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Fransa ve Almanya gibi bazı ülkelerde, siyasal örgütlerin gücü ve sendikaların tepkileri nedeniyle, bağımsız düzenleyici kurumlara düzenleme yetkisi tanınmamıştır. Bazen, aynı ülke içerisinde bir kısım bağımsız düzenleyici kuruma ikincil mevzuat çıkarma yetkisi tanınırken, bir kısmına da bu yetki tanınmayabilmektedir.

Batı Avrupa ülkelerini kapsayan, Fabrizio Gilardi tarafından yapılan bir araştırmaya göre, piyasaya açılan hizmet sektörlerinin yüzde 30'unda bağımsız düzenleyici kurumlar kurulşmuştur.[452] Bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşma eğilimi artmaya devam etmektedir ve şimdiden kapitalist devlet yapısında, yapısal bir değişime yol açmış görünmektedir. Ekonominin ana sektörlerinde ya da stratejik sektörlerinde kurulmaları, bağımsız düzenleyici kurumların belli bir olgunluğa ulaştığını düşündürtmektedir. Geleneksel bürokrasi aygıtının yerini giderek daha hızlı bir biçimde alan bu kurumlar, bürokratik yapıda önemli değişiklikler meydana getirmektedir; bürokratik yapıdaki dönüşümde, bağımsız düzenleyici kurumların dışında, geleneksel bürokrasi içerisindeki kurul tipi örgütlenmelerin yaygınlaşmasının da payı büyüktür. Nitekim, yeni bürokratik yapılanma, geleneksel bürokratik yapılanmanın yarıya yakınını dönüştürmüş durumdadır; 2002 yılında yayımlanan OECD raporunda yer alan bilgilere göre, merkezi hükümetin yaptığı kamu harcamaları ve

[451] OECD'nin otuz üyesi arasından 20'sinde BDK'lar kurulmuş durumdadır.
[452] Gilardi, 2003, "Delegation to Independent Regulatory Agencies Western Europe: Across Sectional Comparison".

kamu istihdamında, kurul tipi kurumların payı ortalama olarak yüzde 40 seviyesindedir; bazı ülkelerde bu pay yüzde 75'lere kadar çıkmaktadır.[453]

Bağımsız düzenleyici kurumlar, genellikle en güçlü yasal dayanaklarla, bakanlık örgütlenmesinden bağımsız ve özerk bir yapıya sahip bir biçimde kurulmaktadır. Bakanlık bünyesinde yer alanların çoğu, genellikle, 1990'dan önce kurulmuştur. Bürokratik yapıda bu kurumsal değişim, ilk olarak geleneksel bürokrasinin bağrında örgütlense de, yeni bir devlet yapısının kurumlarını ve ilkelerini temsil etmektedir.[454]

Bağımsız düzenleyici kurumların devlet yapısında meydana getirdiği değişim, 'düzenleyici devlet" kavramı ifade edilmektedir; Giandomenico Majone (1994) tarafından ilk kez kullanılan bu kavram, bağımsız düzenleyici kurumların ait olduğu devlet anlayışını yansıtmaktadır. "Düzenleyici devlet" kavramı, yönetişim modelindeki devlet biçimini tarif etmektedir.

Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde de yaygınlaşan bu kurumların işaret ettiği siyasal dönüşümler nelerdir? Bu soruya yanıt verirken öncelikle olguyu tanımak gerektiği düşüncesinden hareketle, bağımsız düzenleyici kurumlara karakterini veren ortak özellikler, karşılaştırmalı bir bakış açısıyla incelenecektir. 1990'ların ortalarında, kurumsal ve örgütsel olarak birbirine benzer veya eşbiçimli olarak yaygınlaşan bu kurumların birincil olarak etkilediği ya da dönüştürdüğü alan (ya da alanlar) nedir?

İlgili alanyazınında, bağımsız düzenleyici kurumları siyasal sonuçları bakımında çözümleyen çalışmalara henüz rastlanmamaktadır; olgunun yaygınlığı, akademik çevrelerde de yaygın bir biçimde bu konunun incelendiği anlamına gelmemektedir. Hem siyaset bilimi alanında hem de kamu yönetimi disiplininde konu çok sınırlı boyutları ile ele alınmaktadır. Bu tespit, konuya özellikle ilgi göstermesi beklenen siyaset sosyolojisi bakımından da geçerlidir. Yine de yakın zamanlarda yapılan çalışmalar, konunun akademik çevrelerin de ilgisini çekeceğini göstermektedir. Öncü niteliğindeki bu çalışmaların henüz fazlasıyla biçimci (formalist) ve teknik boyutlara odaklanan çalışmalar olduğu söylenebilir. Örneğin, bağımsız düzenleyici kurumları karşılaştırmalı olarak ele alan çalışmalar, ülkelerin tarihsel-toplumsal yapılarına duyarlı olmadığı gibi, kurumların ekonomi dışı düzeylerdeki anlamı konusuna da ilgisizdir. Mevcut alan-yazınının bu özelliği, aşağıda karşılaştırmalı bir perspektifle yapılacak çözümlemede kendini fazlasıyla hissettirecektir; bir başka ifadeyle,

[453] OECD, 2002, *Distributing Public Governance*, s.16.
[454] Majone, Giandomenico (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17 (3); ve özerk kurulları karşılaştırmalı bir perspektifle inceleyen Fabrizio Gilardi'ye ("Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 2002) bakılabilir.

yapacağımız karşılaştırmalı çalışma da bu biçimcilikten kendini kurtaramamaktadır. Buna rağmen, söz konusu inceleme, Türkiye'deki örnekleri çözümlerken oldukça önemli bir referans olacaktır; Türkiye incelemesi, daha ayrıntılı ve kapsamlı bir biçimde ele alınacağı için, bu biçimcilikten kendini bir nebze de olsa, koruyabilecek malzemelere sahiptir. Karşılaştırmanın sınırlılığı, karşılaşılan metodolojik sorunlarda da kendini göstermektedir. Öncelikli olarak bu sorunlara dikkat çekmek anlamlı olacaktır.

### 3.1.1. Metodolojik Sorunlar

Alanyazın, bağımsız düzenleyici kurumları, çağdaş devletin ihtiyaçlarına uygun, hızlı karar alabilen, esnek örgütlenmiş yeni kurumlar olarak görmektedir; başat ön-kabul, sermaye sınıfının üretici bir sınıf olduğu yönündeki önerme olduğu için, bu kurumlar, piyasa ve özel sektör aktörlerinin gelişmesine kurumsal destek sağlayacak yapılar olarak kabul edilmektedir.[455] Devletin "düzenleyici" olarak piyasaya müdahale etmesi ise genellikle *piyasa aksaklıkları* olarak adlandırılan ve kamu mallarının ekonomik etkinliğinin sekteye uğraması, bilgi eksikliği nedeniyle asimetrik bilgilerin oluşması, rekabeti önleyici hareketlerin piyasanın etkin bir biçimde işlemesini önlemesi gibi sonuçlara yol açan bir olumsuzluk şeklinde değerlendirilmektedir.[456]

Çalışmalar, genellikle bu kurumların nasıl olması gerektiği sorununa odaklanmakta ve kurumlara meşruiyet sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca, bunların arasında çok kapsamlı çalışmaların bulunmaması, bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili çözümleme yapmayı biraz zorlaştırmaktadır. Eleştirel çalışmalar ise oldukça az ve dar kapsamlı çalışmalardır. Bununla birlikte, kurumların "bağımsızlıkları" ve "özerklikleri" konusunu yetki ikamesine bağlı olarak ele alan birkaç çalışma bulunmaktadır; bunlar parlamento ve hükümetten düzenleyici kurumlara devredilen yetkileri incelemektedir. Bağımsız düzenleyici kurumlar alanyazını, henüz emekleme aşamasındadır, denebilir.

Eksik bu bilgi öbeği içerisinde, son yıllarda bir artış gösteren karşılaştırmalı çözümlemeler dikkat çekmektedir.[457] Karşılaştırmalı çalışmalar, genellikle bir ya da birkaç sektöre dayalıdır; içlerinde, telekomünikasyon ile elektrik sektörleri gibi sektörel

[455] OECD (2001), Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies, Paris: OECD; ayrıca, Steane, Peter ve Peter Carroll (2000) "Australia, the OECD and the post-NPM world", *International Public Management Network Conference'a sunulan tebliğ* (Sidney, Avustralya).
[456] TUSİAD (2002) *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul, TUSİAD;
[457] Bu karşılaştırmalar, genellikle tek sektör üzerinden yapılmaktadır.

düzenleyicileri karşılaştıran çalışmalar ağırlıktadır.[458] Biçimci (formalist) bir yaklaşımla sürdürülen bu çalışmalar, sınırlı sayıda değişken (kurulların kuruluş yılı, faaliyet gösterdiği sektör, yetki alanları vb.) yoluyla derlenen niceliksel verilere dayanmaktadır. Bu alanda çalışmalar yürüten Fabrizio Gilardi'nin de dikkat çektiği gibi, bu türden yaklaşımların başat olması nedeniyle, sosyal ve siyasal süreçler bakımından konunun mukayesesi hakkında ilgili yazında önemli bir boşluk bulunmaktadır.[459]

Bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili en önemli boşluk, kapitalizmle bağlantısının hiç kurulmamış olmasıdır. Bu alanın üretken isimlerinden Fabrizio Gilardi bile, toplumsal farklılıklara, tarihsel gelişmelere ve kapitalist gelişmenin birleşik ve eşitsiz dinamiklerine karşı tümüyle duyarsız çalışmalar yapabilmektedir.

Bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili karşılaştırmalı çalışmaları daha iyi ortaya koyması bakımından şöyle bir örnek verilebilir: Bu araştırmalarda ortaya konan veri seti ile örneğin, farklı ülke salonlarında aynı anda vizyona giren Hollywood yapımı bir film için tutulan istatistiksel çetele arasında (vizyonda kalış süresi, izlenme oranı, seyirci profili vb.) *metodolojik açıdan* kayda değer bir farklılık bulunmamaktadır. "Teşbihte hata olmaz" atasözündeki gibi, belki de sadece "teşbihte" değil, söz konusu kurulların *doğası* gereği, yapılan çalışmalarda da bir hatadan söz edilmeyebilir. Bu kurumlar hukuken farklı toplumsal formasyonlarda kurulmaktadır, ancak, fiilen "küresel kapitalizm"in bir kurumu gibi işlev görmektedir; kendilerine yüklenen işlev ise, farklı toplumlarda küresel kapitalizm için standartlaşma üretmesidir.

Metodolojik sorunlara değinerek, aşağıdaki çözümlemenin taşıdığı kısıtların farkında olduğumu belirtmeye çalıştım. Umarım, bu bölümün ana konusu olan Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar olgusunu çözümlerken, ilgili yazındaki önemli bir boşluğu en azından Türkiye örneğinde doldurmak mümkün olabilir.

Aşağıda bağımsız düzenleyici kurumların, 1990 öncesindeki benzerlerinden farklı ve yeni bir olgu olduğu iddia edilecek ve bu kurumların; kuruluşları, gelişimleri, kurumsal ve işlevsel benzerlikleri ve siyasal alanla ilişkileri etrafında bütünlüklü bir çözümleme yapılmaya çalışılacaktır.

---

[458] Bu çalışmalara birkaç örnek: Johannsen, Katja Sander (2003) "Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries" ( ); Scott and C. Hood (2000) *Telecommunications Regulation*, Routledge, London and New York.

[459] *Bkz*. Gilardi ( 2003) "Delegation to Independent Regulatory Agencies..."

### 3.1.2. Tekil Olaydan 'Küresel' Olguya

İncelediğimiz olgu, şaşırtıcı bir biçimde dünyanın hemen her bölgesinde neredeyse eş zamanlı olarak kurulmuş, yaygınlaşmış ve birbirine çok benzer işlev, yetki ve örgütlenme biçimleriyle yapılandırılmış bir kurumdur.[460] Oysa, tekil olarak incelendiği taktirde kökeni 19. yüzyılın sonlarındaki Amerika'ya kadar uzanmaktadır. Kurumun bugünkü yaygınlığı düşünüldüğünde, kökleriyle kendisi arasında neredeyse tam bir yüzyıllık mesafe bulunmaktadır ki, bu çarpıcı tablonun kendisi bizzat açıklanmaya muhtaçtır.[461] Dolayısıyla, kurumun, kapitalist dünya sistemi bakımından tekil bir vaka ya da ABD'ne özgü bir kurum olarak değerlendirilebilecek olan kökeni ile son 5-10 yıl içindeki gelişimi arasına bir çizgi çekmek gerekmektedir; Son on yıllık süreçte bağımsız düzenleyici kurumlar, 'küresel' bir olgu/fenomen haline gelmiştir ve buradaki tartışmanın ana konusu budur.

Bağımsız düzenleyici kurumun tarih içinde izi sürüldüğünde, 1887 yılında ABD'de eyaletlerararası ticareti düzenlemek amacıyla çıkarılan bir yasa ile demiryolu taşımacılığı alanında federal düzeyde kurulan Eyaletlerararası Ticaret Komisyonuna[462] (ICC) ulaşılmaktadır.[463] İlk bağımsız düzenleyici kurum olarak kabul edilen ICC, eyaletlerarası anti-tekel düzenlemelerinin kurumsal ifadelerinden biri olarak ortaya çıkmıştır. Bu kurumların izleyen yıllarda da ABD ekonomisinde her zaman önemli bir yere sahip olageldiği görülmüştür. "Kongreye karşı Başkanlığın güçlendirilmesi" şeklinde de yorumlanan bu kurumsallaşma, hem siyasal karar alma hem de yönetim sistemi içerisinde önemli bir yer işgal etmiştir.[464] ABD'nın kendi özgün yapısı içerisinde ortaya çıkan bu kurumu, bu nedenle 'olay' ya da 'tekil' örnek olarak değerlendirmek mümkündür. ABD ekonomisinin dünya paylaşımına hazırlanan ve paylaşımı gerçekleştiren emperyalist karakteri dışarıda bırakıldığında, bu kurumun ABD özelindeki tarihçesi, bir ulusal/iç pazar kurumunun serüveni olarak da görülebilir.

Oysa günümüzde bu kurumlar, 'küresel' piyasa ile entegre olmuş açık ekonomilerde bu entegrasyonu yerli pazarda düzenleyen/kurumsallaştıran işlevleriyle ön plana çıkmaktadır.

---

[460] Bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlığına ilk elden kimi örnekler vermek gerekirse: Telekomünikasyon alanında 30 OECD ülkesinden 25'inde BDK kurulmuştur (OECD, 2002, IRA). Ayrıca Afrika'da Kenya, Nijerya, Güney Afrika; Asya'da Hong Kong, Malezya, Singapur, Güney Kore gibi pek çok ülkede telekomünikasyon kurumları mevcuttur.

[461] Bu çalışmaya başladığımda bağımsız düzenleyici kurumların bu kadar yaygın ve eşbiçimli olduklarını öngörmemiştim.

[462] Interstate Commerce Commission.

[463] Anderson (1994) *Public Policymaking Process*; TUSİAD, 2002, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.*

[464] OECD (2002) *Distributing Public Governance*. Kongre buna karşı BDK'lar üzerinde "yasama vetosu" kullanmaya başlamıştır. Yüce Mahkeme Kongre'nin bu uygulamasını Anayasaya aykırı bulsa da bu yönde uygulamalar 1990'ların başına kadar sürmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. Anderson, *Public Policymaking Process*.

Dolayısıyla 1990'lar Batı Avrupa ve Orta Avrupa ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülkeye yayılan düzenleyici kurumlar olgusu ile 1887 yılında ABD'de ortaya çıkan ICC 'tekil' örneği arasındaki farklılık, yalnızca aradaki bir yüzyıllık zaman dilimi değil, 1990'larda genelleşen ve dünya kapitalizminin ulaştığı düzeyle ve dönemin siyasal sistemleri ile ilgili yeni bir olgu olmasıdır.

Yöntembilimsel açıdan, 'olay' ile 'olgu' arasındaki farklılığı, yaygınlık gibi sadece niceliksel bir değişkenle açıklamak eksik olacaktır. Nitekim kurumlara yakından bakıldığı zaman, günümüzdeki kurumların süreklilik, düzenlilik ve benzerlik gösteren özellikleri de dikkat çekicidir. Bağımsız düzenleyici kurumların temel özelliği, hemen hemen tüm ülkelerde yaklaşık eş zamanlı ve benzer bir yapıda kurulmasıdır. İlgili yazında bağımsız düzenleyici kurumların eşbiçimlerle (isomorfik) kurulması, genellikle küresel süreçlere uyum göstermenin zorunlu bir sonucu olarak görülmektedir. Ancak, konuya ilişkin yeni çalışmalar, bu kurumların, kendine özgü örgütsel kültürü ile birlikte yaygınlık kazandığını ortaya koymaktadır; bu kurumlar, bağımsız statülerine rağmen gerçekte eşbiçimler şeklinde yayılmakta, kuruldukları toplumlarda "hep varmış gibi" bir düşüncenin yeşermesini sağlamakta ve belli bir zorlayıcılığı da bünyelerinde barındırmaktadır.[465]

Eşbiçimlilik derken, kurumların düzenlediği sektörleri, kurumun örgütsel yapısı, karar alma mekanizması, çalışma biçimleri gibi örgütsel işleyişe ilişkin unsurlar kastedilmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların yaygın olarak görüldüğü sektörler arasında; enerji, telekomünikasyon, çevre, mali piyasalar, bankacılık, ilaç, gıda ve rekabet gibi genel alanlar başta gelmektedir. Örgütsel yapı ve işleyiş bakımından; kurumsal özerklik, bağımsız karar alma, kurul tipi yönetim, esnek personel rejimi, belirli sınırlamalarla denetimden muaf olma ve daha da önemlisi ikincil mevzuat çıkarma yetkisi gibi özellikleri bakımından birbirine benzer ya da ortak oldukları görülmektedir. Bir diğer ortak örüntü, kurumların yaygınlaşmasını etkileyen mekanizmalardır: Avrupa Birliği (AB) bünyesinde, uyum sürecinin bir kriteri olarak, Türkiye gibi birçok ülkede, Uluslararası Para Fonu (IMF) istikrar programları ya da Dünya Bankası (DB) kredi anlaşmalarının zorunlu koşulu olarak bu kurumların tesisi sağlanmaktadır.[466]

Bağımsız düzenleyici kurumlar, ABD'de, 1990'lı yıllarda dünyadaki genel eğilim doğrultusunda reforma tabi tutulmuştur. 1990'larda Yeni Kamu İşletimi[467] modeli, ABD'de

[465] Gilardi, çalışmasının merkezine kurumların simgesel rolünü yerleştirmiştir.
[466] Türkiye'de hangi zorlayıcı mekanizmaların kullanıldığı daha sonraki kısımda ele alınmaktadır.
[467] New Public Management (NPM).

bağımsız düzenleyici kurumların dönüşümü için önemli bir zemin hazırlamıştır. Özel sektördeki yönetme anlayışının kamu yönetimine uygulanması için gerekli temelleri atan Yeni Kamu İşletimi modeli çerçevesinde, ABD'de, '*reinventing government*' adıyla yeni bir program hazırlanmıştır. Program, dönemin Başkan Yardımcısı Al Gore (1993-2001) tarafından uygulamaya konulmuş, bu kurumların özel şirket gibi hareket etmelerine de olanak veren bir yeniden yapılandırma programlanmıştır.[468] Program özünde federal yöneticilerin ve çalışanlarının sayısını düşürüp, taşeron sözleşmelerle çalışanların sayısını arttırmayı hedeflemiştir. Devlet kurumlarına özel bir şirket gibi çalışmaları talimatı verilmiştir. Programa göre başarının ölçütü ise "müşteri memnuniyeti" olarak belirlenmiştir. 1990'ların başından itibaren düzenleyici kurumlarla ilgili yaşanan reform dalgasının bir başka dönüm noktasını, 1993 yılında Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu'nun (*Government Performance and Results Act*) kabul edilmesi oluşturmuştur. Bakanlık ve dairelerin stratejik planlarını hazırlayıp Kongreye sunmaları kuralını getiren bu kanun, uygulanamayıp başarısız olmuştur.

"Reinventing government" uygulamasının, ABD'de güçler dengesinde Kongreden Başkana doğru bir kayma yaratmayı amaçladığı, ortak bir kanıdır. ABD'de bağımsız düzenleyici kurumların gelişme evresi olarak bilinen 1890-1915 yılları arasında, bu kurumlar yürütme organından çok Kongre'nin organları olarak görülür. Başkana karşı sorumluluklarından dolayı tüm hükümet kurumlarından ayrı olsalar bile, gerçekte bu kurumlar yürütme erki içerisinde yer almaktadır. ABD'de, kurul tipi yönetme eğilimine rağmen, tek kişinin idare ettiği önemli bağımsız düzenleyici kurumlar da bulunmaktadır; bunların arasında Çevre Koruma Kurumu önemli olanlarındandır.[469] ABD'de bu kurumların yarı yargısal niteliğe sahip olduğu iddia edilmektedir. Daha çok avukatların savunduğu bu görüşe göre, bağımsız düzenleyici kurumlar, yarı yargısal niteliklerinden dolayı, dava sürecindeki gibi yönetilmeli ve yargılama yetkisiyle donatılmalıdır.[470]

ABD'deki bağımsız düzenleyici kurumların iki özelliği dikkat çekmektedir: i) merkezi yönetim içerisindeki kurumlar arasında yer almaması ve direktiflerden muaf olması; ii) çoğul bir yürütme kurulunun bulunması. Bunlar genellikle beş ya da daha fazla üyeden oluşan yürütme kurullarınca yönetilir; merkezi idareden bağımsızdır; düzenleme yapma yetkileri bulunur; belli süre için göreve atanır ve bu süre içerisinde görevden alınmaları oldukça güçtür. Bu özelliklere sahip, 14 bağımsız düzenleyici kurumun varlığından söz

[468] OECD, 2002, *Distributing…*, s.256.
[469] Environmental Protection Agency.

edilmektedir.[471] Düzenleme yetkileri bulunmasına rağmen kurumların karar alma sürecini olumsuz etkileyen unsurlar nedeniyle, çok etkin karar alamadıkları belirtilmektedir. Bu unsurların başında, piyasa aktörlerinin bağımsız düzenleyici kuruma, karar almayı belirleyen bilgileri istenilen düzeyde aktarmamaları gelmektedir. Karar organlarında karar alınırken, genellikle mevcut durumu koruma eğiliminin ağır basması bir başka önemli sorundur. Bağımsız olmalarına karşın Başkan ve Kongre'nin eleştirilerine karşı koyamamaları, bu kurumlarla ilgili öne çıkan temel sorunlardır.[472]

Bağımsız düzenleyici kurumların dünyada yaygınlaşmasını etkileyen ülke, ABD'den ziyade İngiltere olmuştur. ABD'deki kurumların uzun bir tarihi bulunmasına ve bu tarih içerisinde kendine özgü kimi özellikler kazanmalarına rağmen İngiltere'deki bağımsız düzenleyici kurumların model alınması anlaşılabilir bir şeydir. Çünkü, İngiltere'deki bağımsız düzenleyici kurumlar, doğrudan 1980'de başlayan neo-liberal politikaların ürünüdür. İngiltere'deki bağımsız düzenleyici kurumların gelişimine biraz daha yakından bakıldığında, bunların 1980'lerde uygulanan yeni bir devlet yönetimi anlayışına oturduğu görülmektedir.

İngiltere'de 1980'lerin başında ortaya çıkan yeni örgütlenme biçimleri, yönetişimin ve bağımsız düzenleyici kurumların hem tarihsel hem de kurumsal yapısını çözümlemek için önemli veriler sağlamaktadır. İngiltere, Avrupa'da 'düzenleyici devlet' oluşumunun anayurdu olarak kabul edilir[473]; bunun nedeni, Avrupa'da bağımsız düzenleyici kurumun ilk kez bu ülkede görülmesi değildir; kaldı ki ilk örnek İngiltere'de değil Almanya'da ortaya çıkmıştır. İngiltere'nin bağımsız düzenleyici kurumların anayurdu olarak kabul edilmesi, devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin budanması ve "ekonominin siyasetten arındırılması" programını ilk uygulayan ülke olmasıyla ilgilidir.[474] İngiltere ve Norveç'te ilk elektrik piyasalarının liberalleşmesi meydana geldikten sonra, bu süreç, bütün AB'ni etkilemiş, sonuçta AB bu yönde direktif yayınlamıştır (96/92/EEC).

---

[470] Moe, Ronald (2002) "United States", (OECD) *Distrubuted...,* s.251-2.

[471] "Independent regulatory commissions'ların sayısı konusunda yapılan çalışmalar oldukça eski tarihlidir. Bu nedenle son zamanlarda bu sayının 14 olduğu yönünde genel bir kabul bulunsa da bu konuda henüz kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır.

[472] OECD (2002) *Distributing*…

473 "Anayurt" özelliği, bu kurulların çevresel koşullarının 1980'li yıllarda yaşanan neoliberal dönüşümle tesis edilmiş olmasındandır. Ayrıntılı bilgi için bkz Bartle, Ian, Markus M. Müller, Roland Strum ve Stephen Wilks (2002), *The Regulatory State: Britain and Germany Compared*, Londra: Anglo- German Foundation for the Study of Industrial Society.

[474] Ekonominin siyasetten arındırılmasına 1990'ların başında verilecek en tipik örnek merkez bankalarına verilen "işlevsel bağımsızlıklar"dır, bkz. Burnham, 2003, "Küreselleşme, Apolitikleştirme ve "Modern" Ekonomi Yönetimi", *Praksis*, 9, s. 177.

İngiltere'de 1980'lerin başında başlayan özelleştirme süreci ile birlikte, yaygın kullanımıyla, 'bekçi köpeği' sıfatıyla anılan ve *agency* adı verilen kurul tipi örgütler doğmuştur. *Agency*ler İngiltere'nin kendi yönetim yapısı içinde radikal bir değişimin işareti olarak görülmelidir. Zira, ABD'nin aksine İngiltere'de, kamu yönetiminde düzenleme yetkisi, ya yerel meclislerin ya da merkezi bakanlıkların sorumluluğundadır; 'icracı model' olarak bilinen bu model, II. Dünya Savaşından sonra uygulanmıştır; bu yapıda ilgili bakan, teorik olarak, endüstrinin etkinliklerinden doğrudan doğruya parlamentoya karşı sorumludur. İşte Thatcher yönetimi bu yapıyı kırmış; özelleştirme uygulamalarıyla ilişkili olarak *agency* adı verilen kurullar ortaya çıkarmıştır. *Agency*'ler, hükümetten bağımsız, klasik bakanlık yapılarının dışında, fakat hükümet işlevlerini yerine getiren özerk kurulları ifade etmektedir.[475] *Agency* tipi kurumların isimlerinde her zaman 'agency' ifadesi bulunmaz, ya da adında 'agency' bulunan kurumlar bu tip kurumlar olmak zorunda değildir; *agency* tipi kurumların isimlerinde ofis, kurul, komisyon gibi sözcükler geçebilmektedir. 1980'li yılların sonlarına doğru, İngiltere'de yeni bir yönetim anlayışının en önemli işaretleri, *agency*'lerin ve devletin eteklerindeki örgütlenme tipini ifade eden '*quango*'ların yaygınlaşmasıdır.[476]

*Agency* modeli ile birlikte kamu hizmetlerinin yönetiminde önemli bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Bu dönüşümün ilk somut adımı, Sir Robin Ibbs ve Kate Jenkins tarafından 1988 yılında hazırlanan bir raporla atılmıştır. İkili, kamu hizmeti sunumunda merkezi hükümetin zayıf kaldığı noktaları tespit ederek, alternatif bir öneri hazırlamıştır. Bu rapora göre *agency*, "belli bir siyasa ve çerçevesi bakanlıkça belirlenmiş kaynaklar dahilinde hükümetin yürütme işlevlerini tatbik etmek için kurulmalıdır"[477]. Öneri, Başbakan tarafından, hükümet önerisi olarak 1988'de "Gelecek Adımlar" (Next Steps) adıyla parlamentoya sunulmuştur. Böylece, *agency*'ler ya hizmet sunma ya da düzenleme yapma yetkisine sahip kurullar olarak önce İngiltere'de sonra da bütün dünyada görülmeye başlamıştır.

Bugün *agency*lerin çoğunun hizmet sunma ya da düzenleme yetkisine ek olarak siyasa belirleme işlevi de bulunmaktadır.[478] 2003 yılı verilerine göre, İngiltere'de, büyüklüğü ve ölçeği kurumdan kuruma farklılık gösteren 127 *agency* bulunmaktadır. Agency'lerin İngiliz

[475] Syrett, Keith, "Düzenleyici Kurumlar: Yapıları ve Sorunları", Çev. Cahit Emre.
[476] Quango için "arm's-length bodies", "subsidiary organisations" gibi terimler de kullanılmaktadır.
[477] OECD (2002) *Distributing*…, 210.
[478] *Agency* biçimindeki örgütlenme modelinde, yönetimin başında, bir kurul değil, sadece bir başkan bulunmaktadır. Yönetici başkan, ilgili bakan tarafından belli bir dönem için atanır. *Agency* çalışanlarının çoğu kamu personelidir ve bu kişiler, 1992 yılında çıkartılan Kamu Hizmeti Kanununa uygun olarak çalışırlar. Bu çerçevede, *agency* çalışanları; ücret, yükselme, vb. gibi alanlarda esnekliğe sahiptir.

idari yapısındaki yeri ise birçok ülkeye göre çok daha ağırlıklıdır; toplam kamu çalışanlarının yüzde 78'inin bu kurumlarda (373.000 kişi) istihdam edildiği belirtilmektedir.[479]

İngiltere'de kamu yönetimi sisteminde bir diğer örgütlenme modeli, 'quango' adıyla bilinen örgütlenmedir. *Quango*'nun açılımı "yarı özerk hükümet dışı kuruluşlar" anlamına gelir. Ancak bu sözcük hükümet dışı kuruluşları çağrıştırdığı için karışıklığa yol açmaktadır. Bu nedenle *quango* terimi yerine hükümete bağlı olmayan kamu organları anlamına gelen Non-Departmental Public Bodies (NDPBs) terimi tercih edilmektedir. Bu yapı, ilk olarak 1979'da Sir Leo Pliatsky tarafından hazırlanan bir raporda "saçak" organlar olarak adlandırılmıştır. Bu kurumlar, hükümetin bir parçası olmamakla birlikte, ulusal hükümet sürecinde işlevi olan ve devletin eteklerinde yer alan kamu kurumlarıdır. NDPB'lerin, idari, ticari ve danışmanlık hizmetleri ile düzenleyici işlevleri vardır. NDPB'ler, yasa ile kurulmakla birlikte, hükümet kuruluşu ya da *agency* değildir. 2004 yılı verilerine göre, merkezi düzeyde 297'si icracı, 536'sı danışmanlık hizmeti veren toplam 833 NDPB mevcuttur.[480] Yerel düzeyde NDPB sayısı 5338'dir. NDPB'lerin yönetimi bir kurul eliyle olur; kurul üyeleri, hükümetten bağımsızdırlar ancak ilgili bakan tarafından atanırlar.[481]

NDPB'lerin merkezi hükümetten bağımsız yapısı, personel alma ve belli becerileri geliştirme konusunda, kuruma serbestlik sağlamaktadır. Özerk kurumların başkanları, bir bakan tarafından atanmakta; bu atama kimi zaman siyasi bir nitelik taşısa da (örneğin OFGAS'ın ilk başkanı serbest piyasa savunucusu bir Thatcher yandaşıydı), genel eğilim bu görevlere bir ekonomist ya da muhasebecinin atanması yönündedir.[482] Özerk kurumların bir başka çekici yanı, merkezi hükümet bakanlıklarının çoğunun temel özelliklerinden biri olan "bürokratik prosedürlerden" kaçınabilmeleridir. Bu nedenle görece hızlı, formalitelerden uzak hareket edebilmektedirler.

İngiltere'de ana sektörlerdeki düzenleyici kurumların oluşumunu, 1980 ve 1990'lardaki özelleştirme dalgası ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesindeki dönüşümler içinde kavramak gerekmektedir. İngiltere'de posta hizmetlerinin özelleştirilmesi, telekomünikasyon alanında bağımsız düzenleyici kurumun kuruluş tarihiyle aynıdır. 1981 yılında Posta Ofisi iki parçaya bölünür; ikinci Telekomünikasyon Yasası 1984'te çıkarılır; bu

[479] The Prime Minister's Office of Public Services Reform (2003) *Government Services Executives Agencies in the 21. Century*, www.civilservice.gov.uk/agencies [erişim tarihi: 14.08.2004]
[480] NDPB tipi örgütlerin sayısı her geçen yıl azalmaktadır. 31 Mart 2000 tarihi itibariyle 1035 olan NDPB'ler 2003 yılı sonunda 849'a düşmüş, 2004 yılı içinde ise 833'e gerilemiştir. www.cabinet-office.gov.uk [erişim tarihi: 14.08.2004].
[481] www.cabinet-office.gov.uk [erişim tarihi: 14.08.2004].

yasa ile British Telecom (BT) özelleştirilerek yarı bağımsız düzenleyici kurum olan Telekomünikasyon Ofisi (OFTEL[483]) kurulur. OFTEL'in başında tek bir *genel müdür* (Director General of Telecommunication) bulunur ve düzenleyici işlevler, bir kişinin sorumluluğunda yerine getirilir. Beş yıllığına atanan ve yeniden atanabilen genel müdürün görevden alınması ancak bütçenin uygunsuz kullanımıyla mümkündür. Genel müdürün temel sorumluluğu OFTEL'in amaçlarını uygulamaktır ve hükümetin değişmesi onun değişmesini gerektirmemektedir.

Bir başka örnek, kamu mülkiyetinde bulunan gaz şirketinin 1986 yılında özelleştirilmesi ve Gaz Ofisi'nin kurulmasıdır. *British Telecom'*dan (BT) sonraki en büyük özelleştirme olarak bilinen *British Gas*, hemen hemen bir tekel olarak özelleştirilmiş ve sektörde herhangi bir yeniden yapılanma girişimi olmamıştır. 1986 yılında Gaz Yasası ile kurulan Gaz Ofisi'nin (OFGAS[484]) başına getirilen genel müdür, gaz sektörünün yasal yapısını değiştirecek yetkisi bulunmasına rağmen, rekabeti teşvik etme yetkisini kullanarak, gaz şirketini, rekabeti engellediği için Rekabet Kurumu'na şikayet etmiştir. 1991 yılında Rekabet Kurumu'nun yaptığı inceleme sonucunda, şirketin biri boru hatları ya da iletim, öbürü gaz sağlama ve satış işlemlerini üstlenmek üzere iki ayrı şirkete bölünmesi kararlaştırılmıştır. OFGAS'ın baskıları hükümet siyasalarını da etkilemiştir. 1992 yılında Rekabet ve Hizmetler Yasası çıkarılmış, bu yasa düzenleyicilere firmaların etkinliklerinin çeşitli yönleriyle ilgili standartlar belirleme ve bunları yayımlama yetkisi vermiştir. 1995 yılında, gaz tedarik etmeyi bütünüyle rekabete açan, genel müdüre etkili bir rekabet sağlama işlevi yükleyen, yeni bir Gaz Yasası çıkarılmıştır. 1998 yılından sonra gaz sektörü bütün kullanıcılar (evsel, ticari, sinai) bakımından tam rekabetçi bir piyasa haline dönüştürülmüştür. Enerji piyasalarında son yıllarda meydana gelen gelişmeler, elektrik ve gaz sektörlerini birleşmeye zorlamıştır. Çok sayıda elektrik kökenli şirket, gaz satışı yapmaktadır. Bu değişimin sonucunda hükümet elektrik ve gaz sektörlerinin düzenleyicilerinin birleştirilmesi gerektiğine karar vermiştir.[485]

İngiltere'deki belli başlı bağımsız düzenleyici kurumlar şunlardır: Finans Hizmetleri Otoritesi (FSA) 1986 yılında; Telekomünikasyon Ofisi (OFTEL) 1984; Gaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi (OFGEM) 1999 yılında kuruldu (1986 yılında gaz şirketinin özelleştirilmesi

---

[482] Bu eğilim, İngiliz bürokrasisinde genellikle dilbilim ya da felsefe mezunlarının yüksek bürokrat olma geleneğinin (kısaca *Oxbridge* geleneği) değişmesi anlamına mı gelmektedir?
[483] Office of Telecommunication.
[484] Office of Gas Supply.
[485] Thomas, Steve (2000) "Theory and practice of governance of the British electricity industry", *International Journal of Regulation and Governance,* 1(1): 1–24.

ile OFGAS kurulmuştu); Demiryolları Düzenleyici Ofisi (ORR) 1993 yılında; Su Hizmetleri Ofisi (OFWAT) 1991 yılında; ve Posta Hizmetleri Komisyonu (PSC) 2000 yılında kurulmuştur.[486]

İngiltere'de bağımsız düzenleyici kurumlar, bir yandan başka ülkelerin takip ettikleri bir model yaratmış diğer yandan da deneyimler ışığında kendilerini yeniden şekillendirmiştir. İlk kurulduğunda bu kurumları "genel müdür" yönetmekteydi. 1999 yılından sonra bağımsız düzenleyici kurumların yönetimi tek kişiden alınıp "kurul"a verilmiştir. Kurul üyeleri 5 yıllığına atanırlar ve görevden alınmaları güçtür.

Bağımsız düzenleyici kurumların 1990'ların ikinci yarısından itibaren dünya çapında gözlenen hızlı gelişimi[487], daha önce de vurgulandığı gibi, başlı başına kapsamlı bir biçimde incelemeyi hak eden önemdeki bir olgudur. Burada ise, tez çalışmasının öncelikleri çerçevesinde, bu kurumlarla ilgili bir incelemenin ön varsayımları niteliğindeki kimi önermelerin ortaya konması ile yetinilecektir.

**Açıklama [MO1]:** Tablo'nun numarası en son yazılacak.

Özetle; ilk olarak, bağımsız düzenleyici kurumların tarihçesi bağlamında 'olay' ve 'olgu' ayrımına dikkat çekerek yöntembilimsel bir önerme ileri sürüldü. Bu yöntembilimsel ayrımda, 'olay' ve 'olgu' arasındaki fark, kurumsal olarak, ulusal/iç pazara ait olan ile 'küresel' pazarla entegrasyonu yerli pazarda düzenlemek/kurumsallaştırmak arasındaki farka karşılık gelmektedir. Bu kurumların "ekonomiyi siyasetten arındırma" amacı, ulusal parlamenter dizgeden devraldığı kimi yetkileri kullanarak, yani düzenleme yetkisini kullanarak gerçekleştirilmektedir. "Karşılıklı bağımlılık" tezleri ile "üretimin gizli mabedine" gömülmeye çalışılan bu siyasal boyut hakkında neler söylenebilir? Öncelikle bu kurumların,

[486] OECD (2002*) Regulatory Reform in United Kingdom*, Paris, OECD, Paris: OECD, s. 37.

[487] Karşılaştırmalı çözümlemeden kaynaklanan sorunlar nedeniyle, küresel ve bölgesel (DTÖ, DB ve AB gibi) örgütlenmelerin BDK'ların oluşumunda ne kadar belirleyici olduğunu incelememek bir eksikliktir. Eski sosyalist ülkelerin geçiş süreçleri bu açıdan çok öğreticidir. 1990'lı yılların sonlarına doğru, uluslararası kuruluşların önerdiği "etkin devlet" olmanın kriteri olarak yönetişim modeli kabul edilmiştir; AB'nce de benimsenen yönetişim modeli, bir anda AB'yle bütünleşme sürecinde bulunan ülkeler için önemli bir kriter haline gelmiştir. Örneğin, Merkez Doğu Avrupa Ülkeleri (Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Macaristan, Slovenya ve Hırvatistan) kısa bir zaman dilimi içerisinde iki kez reform sürecine tabi olmuşlardır. Birinci kuşak reformlara kamu sektörünün tamamen tahrip edildiği, radikal değişikliklerin meydana geldiği büyük dönüşüm döneminde başvurulmuştur. O yıllarda kamu sektöründeki en büyük dönüşüm bu bölgede olmuştur. İkinci kuşak reformlar ise, AB'ne uyum sağlama sürecinde gelmiştir. Bir tarafta dış baskılar diğer tarafta ekonomik kriz nedeniyle, 90'lı yıllar boyunca bu ülkelerin kamu yönetimi yapısı tümüyle değişmiştir. Birinci kuşak reformlar, merkezi ve yerel hükümetlerin memurları başta olmak üzere tüm kamu idaresini; eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik başta olmak üzere devlet ve/veya kamu hizmetlerini; ve bir de devlet mülkiyetindeki işletmeleri tamamen dönüştürmüştür. Kamu mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesi, sonuçları bakımından diğer alanlarda meydana gelen değişimlere kıyasla çok belirleyici olmuştur.
İkinci kuşak reformlar, AB'ye üyelik sürecinde AB'nin değerlendirme raporlarıyla belirlenen "Avrupalılaşma" sürecini ifade etmektedir. AB'nin ayrıntılı raporlarının kaydettiği bu reformlar, bölgedeki ülkelerde yeni kamu yönetimi anlayışını hakim kılmıştır. "Avrupalılaşma" sürecinde, reformların yol açtığı sosyo-ekonomik sorunlara rağmen, hala "etkin devlet"e ulaşılamaması, bu ülkelerde halkın tepkisine yol açmıştır (A'gh, 2001: 248).

piyasanın ulus-devlet ölçeğindeki düzenlenmesine ait kurumlar olmadığının altı çizilmelidir. Günümüzdeki özellikleriyle sermayenin genişleyen yeniden üretiminin, ya da kısaca emperyalizmin yerel piyasalarda temsili gibi bir işleve sahip olan bu kurumlar, emperyalizmin içselleşmesi sürecinin kritik bir göstergesidir. Bu noktada bu kurumların taşıdığı Amerikan patenti, özel bir önem kazanmaktadır.

İkinci olarak, bağımsız düzenleyici kurumların oluşmasında, 1980'de yükselen neoliberal politikaların etkili olduğu önermesi öne sürüldü. Bilindiği gibi, kalkınmacı ulusal refah devlet modelini tahrip eden neoliberal akımın başlangıç işaretleri, 1970'lerin son çeyreği ile birlikte Anglo-sakson/Amerikan bölgesinden verilmişti. Öyle görülüyor ki, tahrip eden/yıkan inisiyatif, yeniden inşaya da öncülük etmektedir. Amerikan modelinin genelleşmesi, Amerikan emperyalizminin dünya egemenliğinde eriştiği seviyenin (imparatorluk gibi) bir göstergesi olarak yorumlanmayabilir. Nitekim rakip ekonomiler şeklinde adlandırılan Avrupa Birliği, Uzak Doğu'daki 'Yen Bloğu' ve Çin gibi ekonomiler, söz konusu rekabeti, bu kurumları bünyelerine hızla dahil etmek suretiyle sürdürmektedir. Bu durum, uluslararası örgütlerin bağımsız düzenleyici kurumların gelişimindeki rolüne daha yakından bakmayı gerektirmektedir.

Üçüncü olarak, uluslararası ve bölgesel örgütlerin, bağlayıcı kararlar ve kredi mekanizmaları gibi araçlar sayesinde bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşması, geliştirilmesi ve standartlaştırılmasında ne ölçüde etkili olduğu önemlidir. OECD, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), IMF ve AB'nin düzenleyici reformlarla ilgili hazırlıkları 90'lı yıllar boyunca sürmüştür. 1995'ten sonra reformlar ivme kazanmış, 1999 yılından itibaren bağımsız düzenleyici kurumlar, mantar gibi her yerde bitmiştir. AB'ye uyum programını takip eden ülkeler, porgram gereğince söz konusu kurumları kurmak zorundadır. Mevcut Birlik üyesi ülkelerde bu oluşum ana unsurlarıyla tamamlanmıştır. Bir bakıma bugün AB, düzenleyici aygıt modelidir.

Bağımsız düzenleyici kurumların gelişiminde, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın çalışmalarının özel bir yeri vardır.[488] OECD'nin 1997 yılında Bakanlar Konseyinde düzenleyici reform[489] raporunun kabul edilmesinden bir yıl sonra ise, OECD tarafından hazırlanan ve yürütülen "Gönüllü Ülke İncelemeleri" programı doğrultusunda, isteyen ülkelerin özerk kurumlarının durumunu ortaya koyan raporlar hazırlanmaya

[488] Küresel ekonomiye yön verebilecek önemli örgütlerden biri olarak OECD'nin geçirdiği dönüşüm ve bugünkü pozisyonu ile ilgili olarak bkz: Athena Efraim (2000) *Sovereign (In)equality in international organizations,* Boston: Matinus Nijhoff Publishers, s.335 ve devamı.
[489] OECD 1997 yılında *The OECD Report on Regulatory Reform* adlı raporu kabul etmiştir.

başlanmıştır.[490] OECD'nin "düzenleyici reformlar" programı, üye ülkelerde devletin yeniden yapılandırılmasını takip etmektedir. Düzenleyici reformların ana eksenini, bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturmaktadır. OECD'nin bu konudaki çalışmaları, devletin yeniden yapılandırılmasında sistemli bir dönüşümü sağlayacak ve dönüşümün sürekliliğini oluşturacak mekanizmaların geliştirilmesine yönelmiştir. Birinci bölümde değinilen 'Düzenleyici etki analizi' yöntemi ile, düzenleyici reformlar hem takip edilebilecek hem de piyasa açısından 'etkin' olmayan –yani maliyeti yüksek olan- düzenlemeler ayıklanabilecektir.

### 3.1.3. Meşruiyet Sorunu

Bu kurumların ortaya çıkışlarını akılcılaştıran gerekçelerin başında "ekonominin siyasetten arındırılması" gibi bir politika hedefinin bulunduğu vurgulanmıştı. Siyasetin ekonomi yönetiminden sökülmesini gerektiren gerekçeler ise şöyledir:

* 1980'lerle başlayan neoliberalizm dalgası ile hızlanan özelleştirmeler, pek çok kamu hizmeti alanının ve doğal tekel özelliği gösteren devlet mülkiyetindeki sektörlerin özelleştirilmesi ile sonuçlanmış, serbest piyasa kuralları işlemeye başlamıştır; bu koşullarda, bağımsız düzenleyici kurumların kurulması, sadece serbest değil fakat 'adil' de olan bir piyasa yapısının oluşturulması için zorunluluktur.

* Bu kurumlar, hassas sektörlerden kaynaklanan kimi piyasa aksaklıklarının düzenlenmesini ve piyasanın iyi işlemesini sağlayacaktır. Böylece, bağımsız düzenleyici kurumların varlığı, piyasanın daha *etkin* işlemesini, daha önce devlet eliyle verilen hizmetlerin, daha rekabetçi, daha ucuz ve daha kaliteli bir biçimde sağlanmasını mümkün hale getirecektir. Bağımsız düzenleyici kurumların bu iddialardaki gibi sonuçlara yol açıp açmadığı, bu bölümün temel sorularından biridir ve ilerleyen sayfalarda derinliğine ele alınacaktır; şimdilik, söz konusu piyasanın daha *etkin* işlemesi ve böylece kamunun daha ucuz ve daha kaliteli hizmet üretmesini öngören politika hedefini doğrulayan bir örneğe rastlanmadığını belirtmekle yetinilelim.

* Bir yanıyla bu kurumlar, kendi meşruiyetlerini, neoliberalizmin tahripkar ilk dalgasının (ortodoks serbest piyasa söyleminin kuralsızlaştırma modelinin) yadsınması noktasında kurmaktadır. Bu noktada 'piyasa aksaklıkları' kavramı temel bir öneme

[490] Bugüne kadar incelenen ülkeler, ABD, Japonya, Hollanda, Meksika, İspanya, Danimarka, Macaristan, Kore, İtalya, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, İrlanda, İngiltere, Kanada, Polonya ve Türkiye'dir.

sahiptir. Buna göre, örneğin doğal tekel olması nedeniyle elektrik sektörü gibi alanlarda piyasadaki aksaklıklar çok ciddi sonuçlar doğurmaktadır. Sektörün doğal tekel karakteri, piyasa aksaklıklarının tek nedeni değildir; elektrik gibi kimi hassas sektörlerde arzın güvenceye alınması da önemlidir. Arz eksikliği gibi bir sorun da piyasada ciddi sorunlara yol açabilir.Bir başka gerekçe, devletin piyasada oyuncu olarak bulunması nedeniyle 'haksız rekabet'in oluştuğu savına dayanan gerekçe, haksız rekabeti engellemeyi amaçlamaktadır. Rekabet kurumu, elektrik gibi kamu hizmeti özelliği taşıyan sektördeki kurumlar ve nihayet mali düzenleyici kurumların kurulma gerekçeleri genellikle bu düşünceye dayanır. Bu kurumlar piyasayı fiyat kontrolü, lisans gibi araçlarla düzenler ve rekabeti engelleyici davranışlara müdahale ederler. Özellikle rekabetle ilgili bağımsız düzenleyici kurumlara, rekabeti engelleyici fiillere müdahale etmeleri için yasal olarak güç kullanma gibi ek yetkiler de tanınabilmektedir; mali düzenleyiciler ise giderek daha fazla güç elde etmektedirler.[491]

Piyasa aksaklığı kavramlaştırmasının yanısıra ileri sürülen bir başka sav da kurulların hükümetten devraldığı yetkilerle kazandığı bağımsız düzenleme işleviyle ilgilidir. Buna göre, bağımsız düzenleyici kurumlar, devletin bir sektörde hem piyasa aktörü (alıcı ve satıcı) hem de düzenleyici olması nedeniyle ortaya çıkan sorunları çözebilecektir. Bu düşünceye göre, devlet sektörün hem parçası hem de düzenleyicisi olduğu için, 'aşırı yetkinin' yol açtığı sorunları giderme noktasında, bu iki işlevi birbirinden ayırmak noktasında düzenleyici kurumlara büyük bir gereksinim bulunmaktadır.[492]

Bağımsız düzenleyici kuramlara meşruiyet kazandıran önemli yaklaşımlardan biri de, önceki bölümlerde de vurgulandığı gibi, *Rasyonel Tercih Kuramı*dır; bağımsız düzenleyici kurumların varlığını ya da gerekliliğini, karar alma süreçlerine odaklanarak gerekçelendiren bu yaklaşım, düzenleme yetkisinin devrinin parlamento açısından rasyonel bir davranış olduğunu ileri sürer. Yetki devri ile ilgili tartışmalarda rasyonel tercih kuramının temsilcisi olarak kabul edilen Horn'a[493] göre, yasama kurumu (parlamento) belli çıkar gruplarının tercihiyle bu kurula girmiş, bir sonraki seçimde aynı grubun desteğini almanın yollarını arayan, rasyonel aktörlerden oluşur. Yasamanın ne ölçüde etkili olduğunu görebilmek için, sadece siyasaları oluşturan kararları alan merci olması yeterli değildir; ayrıca alınan kararlar

[491] Thatcher, Mark (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics,* 25 (1), s.126.
[492] Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe,* New York: Routledge
[493] Horn, M.J. (1995) *The Political Economy of Public Administration – Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge University Press.

doğrultusunda uygulamanın gerçekleşip gerçekleşmediği de önemlidir ve yasama erkini kullanan aktörler tarafından takip edilmelidir. Öyle ise, yasama, genel kuralları kendi lehine kullanacak kurumları yönetebilecek şekilde kurallar koymak zorundadır. Eğer kanun karmaşık bir konuda yapılıyor ve bu alandaki gelişmeler çok hızlı bir biçimde gelişiyor ise, yasayı yapanlar, genel kuralların değişen duruma uygun olduğundan emin olmak zorundadırlar. Dahası, yasama meclisi kendi kararını, yanlış yorumlamalara ve yanlış uygulamalara karşı korumalıdır. Hatta, bir meclis üyesi, kendi bölgesindeki haleflerinin bu kuralları aleyhine kullanma olasılığını da hesaba katmalıdır. Bu yapı, dört başlıkta toplanabilecek maliyetlere sahip bir yapıdır ve işlemlerin maliyetli yapısı yasamanın kendi yetkilerini neden bağımsız kurullara devretmesi gerektiğini de göstermektedir. Bu maliyet kalemleri, sırasıyla; (a) *karar alma maliyetleri* (karar alma sürecine katılımdan, zaman ve diğer kaynakların kullanımından doğan maliyetler), (b) *alınan kararın maliyetleri* (son kararı alan yasama meclisinin, yanlış uygulanan veya uygulanmayan kararların riskini sınırlandırmasıyla ilgili maliyetler), (c) *kurum maliyetleri* (kararı uygulayan ve yorumlayan ama üzerinde doğrudan denetim imkanı olmayan kurumlardan kaynaklanan maliyetler) ve son olarak (d) *belirsiz maliyetler* (uygulamayla ilgili maliyetler ve kararın etkisine ilişkin belirsiz maliyetler). Horn'a göre, bu maliyetlerin farklı bileşimleri, bağımsız kurumlara yetki aktarılmasının yasama kurulunun hangi ölçüde yararına olup olmadığını belirlemeyebilir.

Bağımsız düzenleyici kurumları meşrulaştıran bu yaklaşım, neden parlamentonun bu maliyetleri karşılamak üzere kendi bünyesinde ve kendisine karşı sorumlu bir kurumlaşma yerine, yürütme ve yasamanın denetiminden muaf bir kurumlaşmaya gidildiğini açıklamamaktadır. İlk bakışta akla uygun gelen bu maliyetlerin, neden bağımsız düzenleyici kurum formunda ve özellikle piyasayı savunan bir ideolojik çerçeveye yaslandığını ise hiç açıklamaz. Daha da önemlisi, yasama yetkisinin siyasal bir yetki olduğu, iktidar mücadelesi sonucunda biçimlenen bir yetki olduğu, gözardı edilir; aktörlerin aynı zamanda siyasal bir program ve ideoloji taşıyıcısı olduğu ise hesaba katılmaz. Siyasal alan, aktör ve kurum kategorilerine hapsedilir. Bu anlayışa göre, diktatörlük yönetimleri, devlet yönetiminde ve kamu harcamalarında daha etkin olacağı için rasyonel kabul edilebilir. Oysa, demokratik yönetimler hiçbir zaman, en hızlı ve en etkin karar alma iddiasını taşımazlar. Son olarak, Rasyonel tercih okulunun savlarındaki temel sorun, aynı anda tüm ülkelerde akşamdan sabaha kurulan bağımsız düzenleyici kurumları, bireysel rasyonel tercihlerle nasıl açıklayabildikleri ile ilgilidir.

*İşlevsel baskılar* olarak bilinen bir başka yaklaşım, 1990'lı yılların siyasal koşulları nedeniyle, siyasetçilerin, bağımsız düzenleyici kurumlara yetki aktardıklarını savunmaktadır.

Bu yaklaşıma göre, 1990'lı yılların koşulları (ki bunlar şöyle listelenmektedir: uygulanması gereken siyasaların halkçı politikalar olmaması; başarılı siyasaların hayata geçirilmesi için güvenilir aktörlerin olmaması; ulus ötesi düzenlemenin artması) gereği, seçilmişlerin karşı karşıya kaldığı bu baskılara yanıt üretmek noktasında bağımsız düzenleyici kurumlar uygun araçlar olarak işlev görmektedir.[494] İşlevsel yaklaşıma göre, bağımsız düzenleyici kurumlar, halkçı olmayan politikaların uygulanması sorumluluğundan siyasetçiyi kurtarmakta (bir başka ifadeyle siyasetçi, bu kurumlar sayesinde, halk karşıtı politikaların vebalini kendi omuzlarından atmaktadır.); ayrıca, siyasetçi, kimi teknik bilgi/uzmanlık gerektiren konuları kurullara bırakarak, bu 'sıkıcı işlerden' ve kamuoyu tartışmalarından kurtulmakta; ve son olarak AB gibi oluşumların dayattığı kimi politikaların siyasetçinin seçmen tabanı için çoğu zaman net çıkarlar içermemesi nedeniyle, bu siyasaların bağımsız düzenleyici kurumlara bırakılması, siyasetçi için işlevsel olmaktadır. İşlevsel baskılar yaklaşımı, bu nedenlerle, siyasetçilerin, bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasına onay verdiklerini ileri sürer.

İşlevsel yaklaşım, bağımsız düzenleyici kurumlara yetki devrini, seçilmişlere yönelen baskıları bertaraf etmenin bir yolu olarak kavramlaştırmaktadır.[495] Bu yaklaşım, açıklayıcı olmaktan uzaktır. Dönüşüm baskısı ile siyasetçilerin yetki devrine yanaştıkları ileri sürülerek, bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkışı açıklanamaz. Thatcher'in haklı bir şekilde vurguladığı gibi, siyasetçiler ilk kez böyle dönüşüm baskısı altında değillerdi; bağımsız düzenleyici kurumları yaratan bu baskı olsaydı, bu kurumların çok daha erken dönemlerde yaygınlaşması gerekirdi. Üstelik, tüm düzenleyici kurumlara düzenleme yetkisi aktarılmamıştır; Almanya'da, örneğin ırkla ilgili toplumsal gerilimler ve çatışmalar ile toplumsal cinsiyetle ilgili sorunlar olmasına rağmen, bu sorunların varlığı, bağımsız düzenleyici kurumların oluşması için yeterli olmamıştır. Yani, bugün işlevsel baskılar her yerde geçerli olmasına ve İngiltere'de her alanda bağımsız düzenleyici kurumun bulunmasına rağmen, Almanya'da sadece telekom ve posta hizmetlerinde; Fransa'da ve İtalya'da posta hizmetleri, demiryolları ve su hizmetlerinde bulunuyor olması, bu yaklaşımı çözümleyici olmaktan uzaklaştırmaktadır.[496] Öte yandan, işlevsel baskılar yaklaşımı, kurumların çeşitli şekillerde "işlevsel" yönünü ortaya koyarak, kurumlara önemli bir meşruiyet alanı açmaktadır.

---

[494] Thatcher, Mark (2002) "Delegation to independent...", s.131.
[495] Thatcher, Mark (2002) "Delegation to independent..."; Katja Sander Johannsen (2003) "Regulatory Independence in Theory and Practice: a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries", AKF Forlaget, February 2003
[496] Thatcher, Mark (2002) "Delegation to independent...", s.134

Siyasetçiye sorumluluktan kaçış sağladığı iddiasını ele alalım: Örneğin, Türkiye gibi ülkelerde, uluslararası oluşumlardan gelen baskıların son derece etkili sonuçlar verdiği gözlenmektedir. Ancak bu baskıların sonuç vermesi, siyasetçilerin, sorumluluklarından kaçma olanağı bulması ile açıklanabilir mi? Türkiye'de 2002 genel seçimlerinde bu sorunun yanıtı verilmiştir. Seçim sonuçları, toplumun büyük çoğunluğunun, 1999 sonrasında izlenen politikaların sorumlusu olarak siyasetçileri gördüğünü, iktidar partilerinin oy oranı ile ortaya koymaktadır.[497] Dolayısıyla, bağımsız düzenleyici kurumlara yetki devri, siyasetçilerin ellerindeki iktidarı zayıflatırken, uygulanan politikaların sorumluluğunu da yine siyasetçilere yıkmaktadır. Üstelik, siyasetçiler, genellikle daha fazla iktidar talep etme eğilimindedirler; ve her iktidar belli sorumlulukları beraberinde getirmektedir. Eğer sorumluluk siyasetçilere ait değilse, bu iktidarlarını daha da zayıflatır. Günümüzde, siyasetçiler bazı politikaları savunmaktan kaçmak için 'dış baskılar' söylemini kullanabilmektedir ancak bu söylemden yararlanmak yetki devrine onay vermelerini açıklamaz.

Birtakım teknik ve 'sıkıcı' işlerden kurutulmak amacıyla yetki devrinin gerçekleştiği iddiası da yanlıştır. Her teknik konu, siyasal karar alma sürecine girdiği andan itibaren politik bir konu haline gelir; bütçe, maliyet, istihdam vb. gibi boyutları, bu konuyu siyasallaştırır. Eğer kastedilen, konu ile ilgili bilgilerin toplanması ise, parlamentoların teknik komisyonlar oluşturmalarını ya da teknik konularda danışmanlık hizmeti satın almalarını engelleyen bir mekanizma yoktur.

Tüm bunlar, bağımsız düzenleyici kurumların neden kurulduğundan daha çok, nasıl kurulduğu sorusuna yanıt vermektedir. İşlevsel yaklaşım, neden İngiltere'de daha fazla bağımsız düzenleyici kurumun olduğunu açıklayamaz; aynı şekilde, enerji yolsuzluklarının uzun zamandan beri var olduğu Türkiye gibi bir ülkede, bu kurulların 1990'larda değil de neden 2001'de kurulduğunu da ortaya koyamaz.

Bağımsız düzenleyici kurumları meşrulaştıran bir başka düşünce, ayrımcılığa karşı kurulmuş bağımsız düzenleyici kurumları merkezine alır ve bu kurumların rekabete değil 'kamu çıkarı'na yöneldiğini ileri sürer. Fakat bu önerme gerçeklikten çok uzaktır. Çünkü, ayrımcılık karşıtı, çevre sorunları gibi alanlarda kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar, hem genel olarak bu kurumların yaygınlaştığı alanları temsil etmezler hem de yetkileri çok sınırlıdır. Bağımsız düzenleyici kurumların gücü, standart koyma, lisans verme, bilgi isteme ve faaliyet izinlerini düzenleme gibi yetkilerden ileri gelmektedir. Oysa, çevre, sağlık, ırk ve cinsiyet eşitliği gibi alanlarda kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar, düzenleme yetkilerine

[497] Nitekim, 2002 seçimlerinde halk, 1999 sonrasındaki IMF politikalarını mahkum etmiş ve bu politikaları uygulayan neredeyse parlamentodaki tüm partileri siyasal sistemin dışına çıkarmıştır.

sahip değildir ve daha çok danışmanlık hizmeti vermekle görevlidirler. Bu tip kurumlar bağımsız düzenleyici kurum sisteminin merkezinde yer almamaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumların meşruiyetini sağlamayı amaçlayan bu gerekçeler, devlet-piyasa-toplum ilişkileri konusunda belirli ön kabulleri içermektedir. Buna göre, devlet, bir biriyle çelişen ikili (hizmet sunan ve düzenleyen) bir role sahiptir; piyasa, her durumda kaynakların doğru dağılımını sağlayıcı kendinde mekanizmalara sahip değildir; aynı şekilde toplum da temsili katılım yoluyla kaynak dağılımı konusunda çarpıklıklara yol açan bir davranış kalıbına sahiptir. "İçerden" bir bakışla bu bölümde ileri sürülen savların geçerliliğini tartışmak için, yöntemsel olarak bu ön kabullerin benimsenmesi gerekir. Oysa, bu çalışmanın iskeleti, bu önermelerin eleştirisini geliştirmek üzerine kurulmuştur. Toplumsal talepleri, etkisizleştirilmesi gereken bir 'davranış bozukluğu' (popülizm) şeklinde ele alan yaklaşımlarla bina edilen gerekçelendirmelerin, kurumlara geleneksel anlamda bir meşruiyet kazandırdığını söylemek zordur. Kaldı ki, bu kurumların, nitelikleri gereği, toplumsal rızaya dayalı bir meşruiyet arayışında oldukları da söylenemez.

Buraya kadar anlatılanları özetlemek gerekirse; bağımsız düzenleyici kurumlar, ilk kez ABD'de görülmesine rağmen, tüm dünyada siyasal sistemleri etkileyecek biçimde yaygınlaşması, İngiltere merkezli olmak üzere 1990'ların başında gerçekleşmiştir. Bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili çalışmalar, bu kurumların meşruiyetine odaklanmıştır. Bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkışlarını sadece işlevsel ve kurumcu bakış açısıyla ele almak, bu olgunun çözümlenmesine yetmemektedir.

Aşağıda, çeşitli ülkelerdeki bağımsız düzenleyici kurumlara ilişkin derlenen bilgiler, bu olgunun özelliklerini yansıtırken, bir yandan da gelişmiş ve gelişmemiş kapitalist sistemler arasındaki temel farkları, belli ölçüde de olsa, ortaya koymaktadır. Bu farklar, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar incelendiğinde daha belirgin bir biçimde ortaya çıkacaktır.

### 3.1.4. Uluslararası Deneyimlerin Karşılaştırmalı Çözümlemesi

Bağımsız düzenleyici kurumları karşılaştırmalı bir bakış açısıyla incelemenin, alan-yazınından ve yeni bir olgu olmasından kaynaklanan bazı sınırlılıkları bulunduğu tekrar vurgulanmalı ve buradaki çabanın da sözü edilen sınırlılıklardan muaf olmadığı bir kez daha belirtilmelidir. Bir başka ifadeyle, biçimci ve teknik bir çözümleme düzeyinin aşılamayacak olması, itiraf edilmelidir. Şu halde bu tezde neden böyle bir karşılaştırmaya yer verildiğini açıklamak gerekmektedir. En başta, Türkiye örneğini daha geniş bir perspektifle değerlendirebilmek açısından, dünyadaki genel eğilimlerin bilinmesi gerekmektedir. Özellikle

gelişmiş ve gelişmemiş ülkeler bakımından, düzenleyici bağımsız kurumlar olgusunun hangi değişkenler bakımından birbirinden farklılaştığı ve buradan hareketle yönetişim modelinin uygulanma araçlarının neler olduğu sorularının yanıtlanması tamamlayıcı olacaktır.

Karşılaştırmaya dahil edilen ülkelerin tamamına yakını OECD üyesidir. Karşılaştırma, bağımsız düzenleyici kurumların; yetki ve işlevleri, örgüt yapısı, hükümet ve parlamento ile ilişkileri temelinde yapılmıştır.[498] Karşılaştırmaya konu olan bağımsız düzenleyici kurumlar telekomünikasyon, enerji, mali piyasalar, gıda ve ilaç, çevre, rekabet gibi alanları düzenlemektedir. Ülkeler; Almanya, Britanya, Belçika, Brezilya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Kanada, Polonya, Türkiye ve Yunanistan'dır.[499]

### 3.1.4.1. Yetkileri

İncelenen ülkelerde bağımsız düzenleyici kurumların büyük çoğunluğu yasa ile kurulmaktadır. Ülkelerin hukuk sistemlerine göre en güvenceli yasal dayanaklarla kurulmaları tesadüf değildir; bu konuda, OECD, DB, AB, IMF gibi uluslararası kuruluşların yönlendirmesi ve zorlaması etkili olmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, kuruldukları sektör ya da alanla ilgili olarak, hükümet ve parlamentoya ait bulunan düzenleme, denetleme, izin ve onay gibi yetki ve görevleri devralarak, bu alanlarda devlet yapısı içerisinde en yetkin mercii haline gelmektedir. İkincil mevzuat çıkarma ya da düzenleme yetkisi olmayan bağımsız düzenleyici kurumlar bile, sistemde kendilerine sağlanan meşruiyet sayesinde,

---

[498] Bağımsız düzenleyici kurumlara ilişkin veriler şu kaynaklardan elde edilmiştir: OECD (2002) *Distributed Public Governance*, Paris: OECD'deki bilgilerden derleme; Thatcher, Mark (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, 25 (1)'dan derleme; Gilardi (2003) "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison", *Delegation in Contemporary Democracies konulu toplantıya sunulan tebliğ*, ECPR Joint Sessions of Workshop, Edinburgh (UK) 29 Mart-2 Nisan. (Veriler, telekom, elektrik, rekabet, mali piyasalar, gıda denetimi, ilaç ve çevre sektörlerinden oluşan veri setinden elde edilmiştir); Katja Sander Johannsen," Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries", AKF Forlaget, February 2003'den derleme; Bartle Ian, Markus M. Müller, Roland Strum ve Stephen Wilks ( 2002), *The Regulatory State: Britain and Germany Compared*, (Londra: Anglo- German Foundation for the Study of Industrial Society.) kitabından derleme; Jacint Jordana ve Davide Sancho (2002) Institutional Constellations and Regulatory Policy, *Politics of Regulation workshop'a sunulan tebliğ*, Barcelona, 29-30 November 2002 (İlk taslak); International Telecommunication Union (ITU) & Anatel (2001) *Effective Regulation Case Study: Brazil*, ITU.

[499] Rusya'yı da bu listeye eklemek istediğim halde, yeterli veriye ulaşamadığım için vazgeçtim. Konu ile ilgili belli bir fikir oluşturabilir düşüncesiyle şu örneği aşağıya aldım:
1992'de Rusya Federasyonu, Batılı kredi kuruluşlarının baskısı sonucunda anti-tekel BDK'sı kurmuştu. Endüstriyel birleşmeler ve devralmalar ile ilgili kurulan bu BDK, tahmin edileceği gibi büyük şirketlerin siyasal güçlerine dayanmamamıştır. Öyleki, anti-tekel BDK'sı, bu şirketlerin faaliyetlerini düzenlemeye kalkışmaya bile cesaret edemedi. Bunun yerine ne yaptı? Yerel düzeyde piyasada hakim durumunu kötüye kullanabilecek durumda olan –fırın gibi- küçük firmaları düzenleme işine kendini adadı. Küçük girişimciler, BDK'ya üye olmak zorunda bırakıldı. Düzenlenenler listesinden çıkmayı isteyenler de rüşvet ödemeye başladı. Bu örnek, pek çok fakir ülke için geçerlidir. Düzenlemeler ve denetimler, çoğu zaman kağıt üzerinde kalan işlemlerden ibarettir ve

sadece danışmanlık işlevi ya da denetleme işlevi kullanarak çok önemli bir iktidar alanı yaratabilmektedir. (Burada sözü edilen bağımsız düzenleyici kurumlar genellikle ekonomik işlevli aygıtlardır).

İngiltere, İtalya, İrlanda ve Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar, diğer ülkelere kıyasla daha geniş yetkilere sahiptir. Örneğin, Fransa'daki düzenleyici kurumların düzenleme yetkileri bulunmamakta; Almanya'da Rekabet Kurumu (Bundeskartellamt) kimi yetkilere sahip ve bağımsız gibi görünmesine ve gerçekten de güçlü olmasına rağmen, örgütsel özerkliğe ve yasal bağımsızlığa sahip değildir.

Elektrik sektöründeki düzenleyiciler, düzenleyici yetkinin en çok tanındığı kurumların başında gelmektedir. İki ülke, bu genellemenin dışında tutulabilir: Bu sektörde düzenleyici kurum tesis etmeye yanaşmayan Almanya'nın istisna oluşturduğu daha önce belirtilmişti. Yunanistan'da ise, enerji sektöründe bir kurul bulunmasına rağmen, bu kurulun sadece danışma işlevi bulunmaktadır. Almanya'da, elektrik sektöründe düzenleyici kurum oluşturulmamıştır, çünkü hükümet yetki devrine yanaşmamıştır. Brezilya'da ise, tersi bir durum söz konusudur; elektrik ve telekomünikasyon sektörü dışındaki bağımsız düzenleyici kurumların düzenleme yetkisi bulunmamaktadır. Yunanistan'da, bu kurumların tamamına yakını danışma kurulu niteliğindedir; bunların içinde mali piyasaları düzenleyen kurul görece daha bağımsız olmakla birlikte sadece idari kararlar alabilmektedir. Hollanda'da, elektrik sektörünün düzenleyici kurumu, geniş düzenleme yetkisine sahiptir ama öte yandan telekomünikasyon sektörünü düzenleyen kurumun düzenleme yetkisi bulunmamaktadır.

İspanya'da bu kurumların tümünün düzenleme yetkileri zayıftır; AB direktifleri doğrultusunda 1990'lar boyunca kurulan bu kurumlara İspanya'da 'istisna' gözüyle bakılmaktadır; yine de Avrupa Birliği direktifleri doğrultusunda bu kurumlara bütçe ve personel açısından temel özerklikler sağlanmış ve yasal güvencelere kavuşturulmuştur. Kanada'da gıda alanındaki düzenleyici kurumların yasal bağımsızlıkları bulunmamasına rağmen, düzenleme yetkileri tanınmıştır. Polonya'da, AB ile uyum çalışmaları gereği bağımsız düzenleyici kurumlar, hızlı bir tempoyla yedi sektörde de kurulmuştur. Öyle ki, aynı sektörde birden fazla –mali sektörde sekiz adet- kurum bulunmaktadır; fakat sayılarının çokluğuna rağmen düzenleme yetkileri bakımından zayıftır.[500]

---

çoğu zaman rüşvet ve kayıtdışı ekonominin işleyiş kuralları ile delinmektedir; de Soto'dan aktaran, Glaeser ve Sheifer, 2001, "The Rise of the Regulatory State".

[500] *bkz*. TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.*

#### 3.1.4.2. Örgüt Yapısı

Bağımsız düzenleyici kurumların ayırt edici özelliklerden biri de örgüt yapısı ile ilgilidir. Bağımsız düzenleyici kurumlar, mevcut kamu yönetiminin geleneksel personel rejiminden farklı olarak genellikle daha esnek bir örgütsel yapı ve işleyişe sahiptir. Yaygın istihdam biçimleri sözleşmeli personel, danışman, uzman vb.dir. Esnek ücret siyasası benimseyen bu kurumların ücret miktarlarını genellikle kurum yöneticileri tayin edebilmektedir.

Karar alma mekanizmaları açısından; kararlar, genellikle bir "kurul" tarafından alınmaktadır. Kurul üyelerinin atandıktan sonra görevden alınmaları genellikle güç koşullara bağlanmıştır; mali açıdan kendilerine sağlanan özerklik nedeniyle diğer kamu kurumlarına göre daha rahat hareket edebilmektedirler; kendilerine ait özel bütçelerinin olması bunu sağlamaktadır. Bu haliyle, bağımsız düzenleyici kurumlar kamu zırhıyla kaplanmış özerk adacıklar gibi görünmektedir. Tüm bunları değerlendirdiğimizde, BDK'lar için neden "kurtarılmış ada" ya da "devlet içinde devlet" gibi benzetmelerin yapıldığı daha anlaşılır olmaktadır.

İncelenen ülkelerde bağımsız düzenleyici kurumların örgütsel yapıları, birtakım farklılıklar olmakla birlikte, genellikle birbirine benzerlik gösterir. Örgüt yapılarındaki farklılıklar, büyük ölçüde özerklik derecesinden kaynaklanmaktadır.[501]

Bağımsız düzenleyici kurumların iç işleyişi ve personel politikasını geleneksel bürokrasiden farklılaştıran örgütsel özerklikleridir. Her kurum, kendi personel politikasını belirleyebilmektedir. Kurumun bunu hangi düzeyde gerçekleştirdiği, kamu yönetimi içinde hangi düzeyde ayrı bir varlığa sahip olduğu ile yakından ilgilidir. Bu türden örgütsel özerklikler, bağımsız düzenleyici kurumların daha yerleşik olduğu İrlanda, İngiltere ve İtalya'da daha geniştir. BDK'ların IMF anlaşmaları sonucu kurulduğu Türkiye gibi ülkelerde ise hem düzenleme yetkisi hem de örgütsel özerklik çok geniştir. Diğer taraftan, Hollanda'da geniş yetkilerle donatılmayan bu kurumların örgütsel açıdan özerklikleri de sınırlı tutulmuştur. Yunanistan ve İspanya'dakilerin düzenleme yetkisi sınırlı olmakla birlikte örgütsel özerklikleri oldukça geniştir. Yunanistan ve İspanya'daki kurumların geniş örgütsel özerkliğe sahip olmalarının nedeni AB direktiflerinden ileri gelir. Fransa ve özellikle Almanya'da, kurumların örgütsel özerklikleri zayıftır.

[501] İşte karşılaştırmalı çözümlenin metodolojik sorunlarından biri daha: BDK'ların örgütsel özerklikleri ülkeden ülkeye değişmektedir; bu değişimin belirleyici dinamiği ancak, ülkelerin kapitalist gelişmişlik düzeyleri dikkate alındığında doyurucu bir sonuç elde edilebilir.

**3.1.4.3. Hükümetle İlişkileri**

Bağımsız düzenleyici kurumların üzerindeki siyasal denetim genellikle zayıftır. Hükümet ile ilişkide başvurulan yaygın yöntem, kurumların ilgili bakana bilgi amaçlı yıllık rapor sunmaları biçimindedir. Bir başka ifadeyle, siyasal hesap verme, ya düzenlenmemiş ya da çok zayıf bir biçimde düzenlenmiştir. Bu nedenle, kurumların siyasal müzakere mekanizmasının dışında çalıştığı kabul edilir. Bu yargı, incelenen ülkeler için de geçerlidir. Almanya, Britanya, Fransa, İtalya'da bağımsız düzenleyici kurumlar ilgili bakanlara yıllık bilgi amaçlı rapor sunar. Bakana karşı sorumlu tutulan düzenleyici kurumlar da bulunmaktadır: Örneğin, kamu çalışanlarının yüzde 35'ini istihdam eden Kanada'daki üç büyük bağımsız düzenleyici kurum, ilgili bakanlara karşı sorumludur ve ayrıca rapor sunmakla yükümlüdür.

Başlangıçta bağımsız düzenleyici kurumların siyasa yapma örüntüleri bakımından belli bir konfor sağladığı düşünülmüştür. İngiltere'de düzenleyiciler için kullanılan "büyük ve iyi" sıfatı, zamanla "partili olmayan partizan" uzmanlar ve memurlar biçiminde değişmeye başlamıştır.[502] Bu değişimin en önemli nedenlerinden biri, kurumlara e*x post* denetimlerin zamanla uygulanmaz olması olarak görülmektedir. Hükümetle kurum arasındaki ilişkilerde gayri-resmi (enformel) yöntemlerin başat hale gelmesi ile (pek çok örnekte, kurul üyeleri, kurum başkanları ile hükümet memurları arasında sürekli bir ilişki mevcuttur) resmi denetimler olması gerektiği gibi yapılmaz olmuştur. Aynı şey düzenleyici kurum ile piyasa aktörleri arasında da gelişmiş ve kurumla firmalar arasındaki ilişkiler giderek gayrı-resmi bir nitelik kazanmıştır.

Düzenleyici kurumlar, yasal yetkilerini arttırma ve kurumsal önemlerini pekiştirme arayışı içerisindedir. Nitekim, karar alma ve uzmanlık bilgisi nedeniyle şöhretleri giderek yükselmekte ve siyasal dengeler bakımından anahtar aktör konumuna gelmektedirler. Düzenledikleri alana ilişkin politikalar geliştirilirken belirleyicilikleri artmaktadır; bir çok örnekte bu politikaların amaç ve çerçevesi bu kurumlarca geliştirilmektedir. Örneğin, Almanya'daki Rekabet Kurumu'nun sistem içerisinde (Bundeskartellamt) elde ettiği güç ortadadır; bakanlar bu kurumun aldığı kararları neredeyse hiç geri döndürmemektedirler. *Bundeskartellamt*'ın gücünü pekiştiren ne önemli unsurların başında, yarı yargısal mekanizmalardan, bir başka ifadeyle kolluk gücünden, yararlanması gelir.[503] Düzenleme

[502] Thatcher, Mark (2002) "Delegation to independent...".
[503] Türkiye'de de Rekabet Kanununda yapılan son değişiklik ile, Rekabet Kurumu da benzer bir ehliyete kavuştu.

yetkisine sahip olmayan ve görece yeni sayılan Fransa ve İtalya'daki düzenleyiciler bile artık kendi görüşlerini ve profillerini ortaya koymaktadırlar.[504]

Böylece, teorik olarak yasamaya göre hükümetin bu kurumlar üzerinde daha fazla denetim olanağının olduğu varsayımı gerçek hayatta geçersizleşmiştir. Bunun en çarpıcı örneği İngiltere'dir. İngiltere'de kurum başkanlarını ilgili bakan atamaktadır. Buna rağmen İngiltere'de bile hükümet, bu kurumlar üzerinde etkili bir denetime sahip değildir.

#### 3.1.4.4. Parlamento ile İlişkiler

Bağımsız düzenleyici kurumları siyasal açıdan önemli kılan düzenleme yetkisidir. Bağımsız düzenleyici kurumlar, eğer düzenleme yapma yetkisine sahip ise, ya da aynı anlama gelecek şekilde, ikincil mevzuat çıkarma yetkisine sahip ise, teorik olarak parlamentonun yasama yetkisine ortak olmaktadır. Tarih, parlamentonun kendi haklarını ve iktidarını devretme konusunda kıskanç bir kurum olduğunu yazmaktadır. Oysa bağımsız düzenleyici kurumlara devredilen düzenleme yetkisi ile birlikte, bu yargı şüpheli hale gelmiştir. Karşılığında herhangi bir sorumluluk ya da hesap verme yükümlülüğü yaratmadan, bağımsız düzenleyici kurumlara devredilen yetki, bu kurumlara önemli bir meşruiyet zemini hazırlamaktadır. Uygulamada, parlamentoyla ilişkilerde en yaygın kullanılan yöntem, yıllık bilgilendirici rapor sunma yöntemidir.

Parlamentonun bağımsız düzenleyici kurumlar üzerinde denetim işlevi ise şöyle gerçekleşir: Parlamenter sistemlerde, bütün özerk kurum tipleri, ilgili bakanlık aracılığıyla parlamentoya hesap verme yükümlülüğündedir; bakan, kurum adına parlamentoya hesap vermektedir. Başkanlık sisteminde ise, bağımsız kurumlar, parlamentoya doğrudan rapor sunmaktadır. Britanya, Fransa, Almanya, İtalya, İspanya'da kurumlar bilgilendirme amacıyla parlamentoya yıllık rapor sunmaktadır. Türkiye'de böyle bir zorunluluk yoktur.

Bağımsız kurumlara yetki devri, genellikle yasamaya yeni bir meydan okuma olarak değerlendirilmektedir.[505] Demokratik denetimin oldukça zayıf bulunduğu kurumlara, yasamanın kendi eliyle yetkilerini devretmesi, parlamentonun geleceği bakımından önemli sonuçlar doğuracaktır. Siyasal iktidar mücadelesinin en önemli kurumu olan parlamentonun yetkilerinin sınırlandırılması, daha demokratik toplumsal sınıf, grup veya katmanların lehine bir biçimde gerçekleşmediği için, bu sadece yasamaya bir meydan okuma değil; aynı

[504] Thatcher, Mark (2002) "Delegation to independent...".
[505] OECD, *Distributing*...

zamanda, egemen sınıfların diğer toplumsal sınıflara karşı bir meydan okumasıdır. Çünkü, bağımsız düzenleyici kurumlar, belli bir siyasal program çerçevesinde kurulan yapılardır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, siyasa yapma sürecini önemli ölçüde değiştirmiştir. Yasama erki, bağımsız düzenleyici kurumların yasama yetkisinin sınırlarını bir biçimde tanımlasa da, yeni uygulamalar ve yeni ihtiyaçlarla bu kurumlar düzenleme yetkilerini arttırabilmektedir: Örneğin kısıtlı yasama yetkileri bulunsa da, "bilgi notu" ve "değerlendirme raporları" gibi yeni araçlarla, yeni bir "düzenleme" alanı yaratmalarına izin verilmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumlar sayesinde, artık yerli ve yabancı firmalarla, kullanıcı grupları gibi aktörlere 'düzenleyici evren'in kapıları açılmış ve içeri girmelerine izin verilmiştir.[506] Böylece, klasik bakan, memur ve özel firma arasındaki örtülü gizli ilişkiler zayıflamış; bu ilişkiler, artık, resmi bir biçim almıştır.[507]

Devredilen düzenleme yetkisi, bumerang gibi, dönüp parlamentonun yasama sürecini vurmaya başlamıştır. Birçok örnekte, bu kurumlar kendi alanı ile ilgili yasa taslaklarını veya yasa değişikliklerini hazırlamaktadır. Örneğin, İngiltere'de 1998 yılında Rekabet Kanununda yapılan değişiklikle Birleşme ve Devralmalar Komisyonuna, rekabete aykırı davranışları cezalandırma gücü verilmiştir (Roma Anlaşmasının 80 ve 81. maddesine dayanarak).[508] Uygulama, yasama organının bu kurumlar üzerinde var olduğu sanılan denetimlerinin bir kurgudan ibaret olduğunu ortaya koymuştur.[509] Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumların tümü, 2002 yılında, yasama adına denetim görevini yapan Sayıştay'ın[510] denetiminden muaftır. Bağımsız düzenleyici kurumların, yasamanın her tür denetiminden muafiyet kazanması (yasal olarak ya da pratikte), bu kurumların antidemokratik özelliğinin bir göstergesi olarak ele alınabilir.

---

[506] Thatcher, (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation".
[507] Thatcher , "Delegation to Independent Regulatory Agencies..."
[508] Thatcher, "Delegation to Independent Regulatory Agencies..."
[509] Thatcher, "Delegation to independent...".
[510] Sayıştay, demokratik ülkelerde hükümet tarafından hazırlanan ve yasamaca kabul edilen bütçenin teknik ve hukuki denetimini yapan bir kurumdur. Sayıştay'ın parlamento adına niçin denetleme işlevini yerine getirmekte olduğu, Metin Günday *İdare Hukuku* (İmaj yay. 1997) adlı eserinde şu şekilde ifade edilir.
*"Bütçe, yasama organının yürütme organına ve idareye idari faaliyetlerin yürütülmesi amacı ile yapılacak harcamalar için verdiği bir izinden ibarettir. Bu nedenle, yürütme ve idarenin bu izne uygun davranıp davranmadığının nihai olarak denetlenmesi de yasama organına ait bir yetkidir. Yasama organı, yürütme ve idarenin bütçeye uygun davranıp davranmadığını nihai olarak denetlerken iki nokta üzerinde duracaktır: Yapılan harcamaların yerindeliği ve hukukiliği. Bu noktalardan birincisi siyasal denetime. İkincisi hukuki ve daha teknik bir denetime yol açar. İşte yasama organı bu ikinci ve teknik nitelikteki Sayıştay aracılığı ile yapmaktadır."*

### 3.1.5. Parlamentonun ve Demokratik Denetimin Gerileyişi

Bu bölümde, bağımsız düzenleyici kurumlar olgusu çerçevesinde, alanyazını değerlendirmesi yöntemine dayalı olarak, karşılaştırmalı bir çözümleme denemesi yapıldı. Tez çalışmasının bütünlüğü içinde destekleyici bir unsur olarak görülmesi gereken böyle bir çözümleme üzerinde, mevcut alanyazının nicelik ve niteliği doğrudan etkide bulundu. Bu etki, metodolojik bir değerlendirme süzgecinden geçirilerek teze yansıtılmaya çalışıldı. Belirtildiği gibi, bağımsız düzenleyici kurumları tarih ve toplum dışı bir olgu olarak ele alan bir yaklaşım mevcut yazında başat hale gelmiş ve karşılaştırmalı çözümlemelere bu biçimci ve teknik yaklaşım damgasını vurmuştur. Oysa, bağımsız düzenleyici kurumlar, iddia edilenin aksine ekonomi yönetimini siyasetten yalıtmazlar; fakat, ekonomi yönetiminin belli bir siyasal programdan kopmasını engel olurlar. Bağımsız düzenleyici kurumların, yasamaya karşı ya sorumluluktan muaf olmaları ya da çok zayıf bir biçimde sorumlu olmaları bunun en açık göstergesidir. Çünkü, genel ve eşit oy hakkının bulunduğu, örgütlenme özgürlüğünün olduğu, biçimsel demokratik rejimlerde bile, parlamento, siyasal iktidar alanını gösterir ve seçimlerin sonuçları, her zaman tahmin edilemez. Parlamento da tüm diğer toplumsal yapılar gibi tarihsel bir özellik gösterir; toplumsal sınıflar mücadelesinin sonucunda biçimlenmiştir. Bağımsız düzenleyici kurumlara aktarılan yetkilerle parlamentonun zayıflatılması olgusu, parlamentonun daha gelişkin bir form lehine zayıflaması anlamına gelmez; düzenleyici kurumlara devredilen yetkilerle, parlamento zayıflarken, daha demokratik bir oluşumun temeli atılmamaktadır. Bu yetki devri, toplumsal mücadelenin sermaye sınıfı lehine sonuçlandığı bir dönemin kurumsal ifadelerinden birini meydana getirmektedir.

Karşılaştırma çizelgesine (215. sayfa) bakılacak olursa: Ülkeler toplamında en çok elektrik sektörü düzenlenmektedir. Elektrik bilindiği gibi, kalkınma ve refahın en önemli göstergelerinden biridir. Örneğin, kişi başına elektrik tüketimi, bir kalkınma kriteridir. Bu sektörün bağımsız düzenleyici kurumlar eliyle düzenlenmesi ve parlamentonun, ortaklaşa paylaşılan bu zenginlik konusunda yetkisizleştirilmesi, bu alanda halk denetiminin *ilkesel* olarak reddedilmesi anlamına gelmektedir.[511] Yoksulların, işçilerin ve işsizlerin zaten sesinin çok duyulmadığı bir alanın 'yetkisiz'leştirilmesi siyasal olarak ne ifade etmektedir? İdeal bir kurgu yapmadan, parlamentoyu, en basit çıkarların ifadesini bulduğu bir mücadele alanı olarak kabul etsek bile, 'temsil'i bir organ olması, egemen sınıfı yönetirken, belli bir dereceye kadar 'genel çıkarı' gözönünde bulundurmasını gerektirecektir. Parlamento, yönetilenin rıza

ve onayına aracılık edecektir. Toplumun 'rıza'sının sağlandığı bir organı yetkisizleştirmek, 'rızanın' ve ancak rızasına başvurulduğu ölçüde varolan halkın siyaset dışına itilmesi anlamına gelir. Şu soruyu sormak kaçınılmazdır: Toplumu ilgilendiren konularda 'toplumsal rızayı' aramayan karar alma mekanizmaları, aynı zamanda, bu mekanizmaların bir 'zor' ve 'dayatma' aygıtı olduğu anlamına gelmez mi?

Tabloda, bu kurumların 1995'ten sonra yaygınlaştığı görülmektedir. Farklı adlarla da olsa, benzer sektörlerde, benzer örgüt yapıları ve işlevleriyle farkı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerde ortaya çıkmışlardır. Kurumların belirgin bir biçimde yaygınlaşmaları, kapitalist sistemin tarihsel alternatifini oluşturan bir sistemin çöktüğü döneme denk gelmektedir. Bu koşutluk, bağımsız düzenleyici kurumlara, nedensel olmasa bile, önemli bir ideolojik destek sağlamıştır.

İktidar ve siyasa yapma sürecini etkileyen gayrı-resmi bağlantıların ve ilişkilerin artması ve güçlenmesi, bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşması ile ortaya çıkan sonuçlardan biridir. Öte yandan, kurumsal bir aidiyetin oluştuğu ve bağımsız düzenleyici kurumların, sahip olduğu güce ve rollere heyecanlı bir biçimde sarıldıkları gözlenmektedir. Öte yandan, bu kurumlar üzerinde, oldukça zayıf olan denetim sisteminin işlemediği; dolayısıyla tamamen kontrolsüz bir güç alanının yeşermekte olduğu söylenebilir. Kurumların, yeni araçlarla güçlerini arttırması ve sistem içerisine, tartışmasız bir biçimde önemli bir yere sahip olmaları nedeniyle, başlangıçtaki yetki devrinin olduğu gibi kalmayacağı ve hiç beklenmedik sonuçlara yol açabileceği beklenmelidir.[512]

Bağımsız düzenleyici kurumlar hakkında genel bir bilgiye sahip olunduğu varsayılarak, konunun Türkiye'deki örneğine geçilebilir.

---

[511] Parlamento, kapitalist bir devlette elbette işçi sınıfının ya da yoksul kesimlerin tümüyle temsil edildiği bir organ değildir. Ancak, burada ifade edilen şey, burjuvazinin yönetme becerisini, diğer sınıflarla müzakere ederek göstermemesidir. Aksine, giderek daha fazla 'zor' ve 'dayatma' yoluna başvurmaktadır.
[512] Thatcher, (2002) "Delegation to independent...".

## Çizelge.1. Ülkelere göre bağımsız düzenleyici kurumlar

| Ülkeler | Düzenlenen alanlar | BDK'ların yaygınlaştığı tarihler | Düzenleyici Kurumda Yönetici Sayısı | Aday Gösteren | Örgütsel Statü | Bağımsızlık düzeyi | Özerklik düzeyi | Düzenleme Yetkisi | Hükümet ile ilişkiler | Parlamento ile ilişkisi | Bütçe denetimi |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Almanya | Telekomünikasyon; Rekabet; İlaç;mali piyasalar; | 1990'ların sonu (istisna: Rekabet Kurumu 1958'de kurulmuştur) | Kurul (Başkanlık yapısı var ama iç karar alma süreci ademi merkezileşmiş) (a) | Federal hükümet fakat yasamanın önerisi de alınıyor (RegTP gibi) (a) | Bir bakanlığın sorumluluk alanı içinde (genellikle Ekonomi Bakanlığı) (a) | düşük (ama uygulamada geniş bir bağımsızlığı var gibi; formel bağımsızlığın her şey olmadığına iyi bir örnek (b) | özerkliği yok (b) | | bilgi amaçlı ık rapor sunma deral Finansal etleme ritesi hariç) (d) | bilgi amaçlı yıllık rapor sunma (Federal Finansal denetleme otoritesi hariç (d) | |
| Belçika | Telekomünikasyon; enerji, rekabet; mali piyasalar; ilaç | | | | | kurumdan kuruma değişiklik gösteriyor (b) | | | | | |
| Brezilya (g) | Telekomünikasyon, enerji | 1997'den sonra | Kurul | C.başkanı atıyor, Federal Senato onaylıyor (g) | Bakanlığa bağlı | düşük | | Elektrik ve telekomünikasyonda var ama diğerlerinde yok | | | |
| Britanya | Telekomünikasyon; enerji; rekabet; mali piyasalar; su, demiryolları; ilaç, gıda; havacılık | 1991'den sonra (son yıllarda eski düzenleyici kurumlar yeniden yapılandırılıyor) | Tek kişi (ama kurul yönetime doğru değişiyor) (a) | bakanlar (a) | Bakanlık dışı hükümet departmanı (a) | yüksek (b) | | Geniş (b) | bilgi amaçlı rapor sunma (d) | yıllık bilgi amaçlı rapor sunma (d) | |
| Fransa | Telekomünikasyon; Enerji, Rekabet; mali piyasalar; ilaç, gıda ( 30 alanda kurulmuş BDK var) (c ) | 1997'dan sonra | kurul (a) | Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Parlamento Başkanının ayrı adayları (a) | BDK (Autorité administrative indépdendente) (a) | yüksek | Rekabet ve finans sektöründekiler düşük özerkliğe sahip; ilaç ise daha yüksek (b) | Zayıf (b) | Bilgi amaçlı yıllık rapor sunma (d) | Bilgi amaçlı yıllık rapor sunma (d) | |

| Ülkeler | Düzenlenen alanlar | BDK'ların yaygınlaştığı tarihler | Düzenleyici Kurumda Yönetici Sayısı | Aday Gösteren | Örgütsel Statü | Bağımsızlık düzeyi | Özerklik düzeyi | Düzenleme Yetkisi | Hükümet ile ilişkiler | Parlamento ile ilişkisi | Bütçe denetimi |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hollanda | Telekomünikasyon; Enerji; rekabet; ilaç; çevre, mali piyasalar; rekabet | 1997'den sonra | | | Bakanlığın parçası değil ama Bakanlığın sorumluluğunda (c ) | | | | | | |
| İrlanda | Telekomünikasyon; Enerji; rekabet; ilaç; çevre, mali piyasalar; rekabet | 1997'den sonra | Kurul (Telekomünikasyon ve elektrikte kurul yönetimi yok) (b) | | | yüksek (b) | yüksek (b) | yetki var (b) | | | BDK (f ) |
| İspanya | Telekomünikasyon; enerji; Mali piyasalar; rekabet | 1997'den sonra | | | Yarı-özerk hükümet kuruluşları (c ) | yüksek (b) | yüksek (b) | zayıf (b) | | yıllık rapor (c ) | Hükümet (f) |
| İtalya | İletişim; enerji; rekabet, mali piyasalar; | 1995'den sonra (Ulusal Borsa Komisyonu CONSOB 1974'te kurulmuştur) | Kurul (a) | Başkan ve Parlamento Başkanı'nın ayrı ayrı adayları (a) | Bağımsız Otorite (a) | yüksek (karar almada telekomünikasyon daha az bağımsız) (b) | yüksek (b) | güçlü (d) | bilgi amaçlı yıllık rapor sunma (d) | vermiyor (sadece Elektrik ve Gaz Otoritesi yıllık rapor sunuyor) (d) | BDK (f ) |
| Kanada | GıdaCFIA) ; gümrük ve gelirler(CCRA); tarihsel ve kültürel varlıklar (Parks Canada) (1997'den sonra) | 1997'den sonra | kurul (Gıda Kurumunda kurul yok) (c ) | | | | | | Bakanlığa rapor sunar (c ) | | |

| Ülkeler | Düzenlenen alanlar | BDK'ların yaygınlaştığı tarihler | Düzenleyici Kurumda Yönetici Sayısı | Aday Gösteren | Örgütsel Statü | Bağımsızlık düzeyi | Özerklik düzeyi | Düzenleme Yetkisi | Hükümet ile ilişkiler | Parlamento ile ilişkisi | Bütçe denetimi |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Polonya | Telekomünikasyon; enerji; mali piyasalar, rekabet | 1996'dan sonra | | İlgili Bakan teklifi üzerine Başbakan atıyor (d) | BDK (İlgili Bakanların gözetimi altında çalışırlar) (d) | | | sınırlı (ikincil mevzuat çıkarma yetkileri yok) (d) | | | |
| Türkiye (e ) | Telekomünikasyon; enerji, mali piyasalar; tarım; rekabet | 1999'dan sonra (Sermaye Piyasası kurumu 1982'de kurulmuştur) | Kurul | | BDK | Bağımsız | özerk | geniş | yok | yok | |
| Yunanistan | Telekomünikasyon; enerji; mali piyasalar, rekabet; ilaç; gıda | 1996'dan sonra (telekomünikasyon düzenleyicisi 1992'de kuruldu ama 1995'te faaliyete geçti) | | | | | sınırlı (özellikle (b) | zayıf (b) | | | BDK (f ) |

Kaynaklar:

(a) Thatcher, Mark (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics,* 25 (1): 125-147.

(b) Gilardi (2003) "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison", *Delegation in Contemporary Democracies konulu toplantıya sunulan tebliğ*, ECPR Joint Sessions of Workshop, Edinburgh (UK) 29 Mart-2 Nisan. Veriler, telekomünikasyon, elektrik, rekabet, mali piyasalar, gıda denetimi, ilaç ve çevre sektörlerini kapsayan veri setinden elde edilmiştir.

(c ) OECD (2002) *Distributed Public Governance*, Paris: OECD'deki bilgilerden derlenmiştir.

(d ) TUSİAD (2002)'den derlenmiştir.

( e) Türkiye'ye dair bilgiler kendi verilerimdir.

(f ) Katja Sander Johannsen," Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries", AKF Forlaget, February 2003

(g) International Telecommunication Union (ITU) & Anatel (2001) Effective Regualtion Case Study: Brazil, ITU.

### *3. 2. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*

Türkiye, 1999 yılında, sessizce siyasal ve yönetsel yapıda önemli sonuçlar doğuracak bir dönüşüm sürecine girmiştir. 1980 yılından itibaren sürüp gelen neoliberal politikalar makas değiştirerek farklı bir aşamaya gelinmiştir. Bu farklılaşma, 1980'den itibaren uygulanan neoliberal politikaların yol açtığı zorunlu bir evre midir? Yoksa, sözkonusu olan neoliberal politikaların meyvelerinin derlenmesinden mi ibarettir?

1999 yılındaki dönüşüm, yöneten ve yönetilen sınıf konumlarının değişmesiyle ya da 1980'deki gibi bir darbe ya da muhtırayla ortaya çıkan bir dönüşüm değildir Sözü edilen dönüşüm, egemen sınıfın yönetme biçimi ve iktidar tarzında ortaya çıkmıştır. İktidar biçimi, bir toplumun tüm toplumsal ve siyasal örgütlenmesini ve yapılanmasını değiştirebilir. Kapitalist toplumlarda, egemen sınıf değişmediği halde, farklı iktidar biçimleri arasında geçişler yaşanmaktadır. Bunun çarpıcı ve dramatik örneği 1930'larla birlikte Avrupa'yı kasıp kavuran faşizm deneyimleridir.

1999 dönüşümünü iyi anlamak, önceki dönemle kopuş ve süreklilik arz eden unsurları ayıklamayı gerektirmektedir. Öyleyse 1999'dan önceki yönetme biçimine kısaca bir göz atmak gerekecektir.

1999 yılını çözümlerken, 12 Eylül darbesi ve 24 Ocak Kararları ile başlayan neoliberal politikaların siyasal sistem üzerindeki etkisi dikkate alınmalıdır. 1980 ile 1999 üzerinde neoliberal politikalar belirleyici olmuştur. 24 Ocak Kararları ile başlayan bu sürecin konumuz bakımından temel özelliği, tasfiyeciliğidir; Özal'cı çizgi, en genel terimlerle, kalkınmacı sosyal devletin tasfiye girişimidir, şeklinde nitelenebilir. Öyle ise, 1999 yılındaki dönüşüm, tasfiyeci çizgiden farklılaşmayı ifade etmektedir; bununla tasfiye programı sonuçlarına ulaşmıştır gibi bir sonuç çıkarmak, somut süreçlerle çelişen bir sonuç olur; ancak şu söylenebilir: 1999'dan sonra başat strateji yeniden yapılanmadır ve tasfiyecilik yeniden yapılanma sürecinin bir tamamlayıcısı olarak varlığını devam ettirebilmiştir. Yeniden yapılanma stratejisi, yönetişim modelinin yerleştirilmesi yoluyla uygulamaya konmuştur. O halde, 1999 tarihini, Türkiye'de yeni bir siyasal iktidar modelinin başlangıç tarihi olarak görmek gerekecektir. Yönetişim, bundan önceki bölümlerde ortaya konduğu gibi, zaten zayıflamış bulunan demokratik sistemin zayıf noktalarının üzerine, sermaye sınıfının yalın iktidarını bina eden; demokratik iktidar biçiminin ölçeğini ve içeriğini değiştiren bir modeldir.

Yönetişim modeli, neoliberal politikalardan farklı olarak, devleti, birtakım yeni ilkelerle yeniden inşa etmektedir; düzenleyici reformlar adı verilen politika demetleri ile yürüyen inşa sürecinin "kurucu" yüzünün arkasında elbette bir başka yüz daha vardır: Madalyonun öbür tarafında, yönetişim modeli, eş zamanlı bir biçimde, sosyal devletin unsurlarını ve yapılarını, tıpkı neoliberal politikalarda olduğu gibi söküp atmaya devam eder. Başka türlü ifade edersek, yönetişim, yeni kurumlar inşa ederken, mevcudu ya yıkmakta ya da geçersiz kılmaktadır. Örnek, bürokrasiden verilebilir. 1999'la birlikte, hızlı bir biçimde küresel sermaye ile birlikte hareket edecek yeni bir bürokratik elit yaratılırken, aynı zamanda geleneksel bürokratik elit ya işlevsiz kılınmış ya da yıpratılarak sistemden dışlanmasına neden olunmuştur; çoğu kez, geleneksel bürokratik yapı doğrudan tasfiye edilmeyerek, ikili bir yapının oluşmasına olanak tanınmıştır.

Neoliberal politikalar devletin mümkün olduğunca "küçültülmesi"ni hedef alırken, yönetişim; devleti de bir firma gibi örgütlemek iddiasındadır. Bu iddiayı irdelemeden önce, neoliberal politikalardan devralınan mirasa biraz daha yakından bakmak gerekecektir.

### 3.2.1. Miras: 12 Eylül Darbesi ve Neoliberal Dönem

12 Eylül darbesi ve arkasından Turgut Özal'ın başbakanlığında geçen yıllar, aynı zamanda neoliberal politikaların tarihidir. Özal yönetiminin benimsediği ihracata dayalı büyüme modeli ve özelleştirme politikası, IMF gibi uluslararası kuruluşlarca olağanüstü bir biçimde destek görmüştür. Bu destek, Türkiye'ye aktarılan kredi miktarında kendini tartışmasız bir şekilde göstermektedir: Aynı dönemde 'istikrar ve yapısal uyum programı' uygulayıp da uluslararası kuruluşlardan bu kadar yüksek dış kaynak sağlayan başka bir ülkenin daha bulunmayışı, sözü edilen desteğin açık bir kanıtıdır.[513]

Bu döneme ilişkin dikkat çekici bir konu, Türkiye tarihinin belki de en karanlık kesiti olan 12 Eylül darbesi ile neoliberal iktisat politikaları arasındaki ilişkidir. Zira, IMF tarafından önerilen ve Özal'ın hayata geçirdiği neoliberal politikalar için uygun ortam, ancak 12 Eylül Darbesi sonrasında yaratılabilmiştir. Bu konuyu ele alan eserlerden biri Ayşe Buğra'nın *Devlet ve İşadamları* başlıklı kitabıdır. Buğra, darbe ile IMF programı arasındaki bağlantının, tarihsel bir örtüşmeden çok daha öte bir şey olduğuna dikkat çekmektedir.

> "İşin başından beri darbenin 1980 IMF paketinin uygulanması için gerekli istikrar ortamının yaratılmasını amaçladığı belliydi. Bu bağlamda, cunta liderinin, 12 Eylül'de

[513] Boratav, Korkut (1995) *Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, s.82 ve devamı.

televizyonda ilk kez halka hitap ederken, yeni rejimin hedefleri arasında dışa dönük bir kalkınma stratejisi uygulanmasından söz etmesi ilginçtir"[514]

12 Eylül darbesinin etkisi, bugüne kadar devam eden çok önemli siyasal ve toplumsal sonuçlar doğurmuştur. 1980 öncesinde kurulan siyasal partilerin yasaklanması, parti liderlerinin tutuklanması, yüzbinlerce insanın hapsedilmesi ve işkenceye maruz kalması, sendikaların kapatılması, emek aleyhine yasal düzenlemeler, sol düşünceye sahip öğretim üyelerinin üniversitelerden atılması vb. birçok olay darbenin siyasal karakterini ortaya koymaktadır. Askeri darbenin sınıfsal karakteri ve sermaye sınıfı için taşıdığı anlamı ise dönemin TİSK Başkanının sözleri ifade etmektedir: "Bugüne kadar hep işçiler güldü; şimdi sıra bizde."[515]

Anayasal açıdan bakıldığında, siyasal sistem, 1980'li yıllarda yürütmenin güçlenmesi olgusuna tanık olmuştur.[516] 1982 Anayasası'nda yürütmenin güçlenmesi, başbakanın gücünün arttırılmasıyla sağlanmıştır. 1982 Anayasası, aralarında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de bulunan birtakım *düzenleyici işlemler* yapma yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir.[517] Ayrıca, 'bütçe dışı fonlar' gibi araçların yaratılması, yasama karşısında yürütmenin, özellikle de başbakanın gücünü arttıran önemli değişikliktir. Bu fonlar, parlamentonun denetiminde bulunan konsolide bütçeden ayrı bir şekilde oluşturulmuştur.[518]

Darbenin yarattığı siyasal atmosfer, 1987 yılından sonra değişmeye başlamıştır. Askeri rejimin yasakladığı partiler ve liderleri, 1987 yılında siyaset yapma yasağının kaldırılmasının ardından hızla siyaset sahnesine geri dönmeye başlamışlardır. O zamana kadar uygulanan politikaların halkta yarattığı tepki kadar, burjuvazinin bir kesiminin ANAP'a verdiği desteği açık bir biçimde geri çekmesi, ANAP'ın zayıflamasına yol açmıştır.[519] Burjuvazinin kendi

[514] Buğra, Ayşe (1997) *Devlet ve İşadamları*, İstanbul: İletişim Yay (2. Bası), s.206.
[515] Aktaran Savran, Sungur (2004), "20.yüzyılın Politik Mirası", (Der. Neşecan Balkan ve Sungur Savran), *Sürekli Kriz Politikaları*, İstanbul: Metis Yay., s,29
[516] Sabuncu, Yavuz (2003) *Anayasaya Giriş*, Ankara: İmaj, s.202;
[517] Bkz. Eroğul ( 1993) *Anatüzeye Giriş,* s.256; Sabuncu (2003) *Anayasaya Giriş,* 199-200.
[518] Buğra, Ayşe (1997) *Devlet ve İşadamları*, s. 209-210. "Fonlar, ANAP'ın, kendi amaçlarıyla en basit anlamda bile çeliştiğinde, hukuku hiçe sayma eğilimiyle kendini belli eden pragmatist yaklaşımına güzel bir örneğini oluşturuyordu. Üzerinde meclis denetimi olmayan fonların niteliği, boyutları ve kullanımı hakkında hiçbir şey bilinmiyordu. 1990'da yeni kurulan hükümetin bütün fonlarda birikmiş kaynaklar hakkında ancak birkaç ay sonra bir fikir edinebilmiş olması, bu konuda açıklayıcı olabilir".
[519] Korkut Boratav, daha önce ANAP'ın yanında yer alan burjuvazinin tavrındaki değişmeyi 1980'li yıllarda artığın yeniden paylaşımı çerçevesinde değerlendirir. Boratav'a göre, 1980-1985 yıllarında burjuvazinin genel ve sınıfsal çıkarlarının kısmi ve bireysel çıkarlara başat olduğu söylenebilir. "İşgücü piyasalarını emek aleyhine temelden ve yeniden düzenleyen, işçi sınıfını "disiplin altına sokma"yı hedefleyen askeri rejimin operasyonları ile ANAP'ın ilk iki yılında iktisat politikasının çeşitli öğelerini bir bütün olarak sermaye lehine yeniden düzenlemesi, sözünü ettiğimiz genel ve sınıfsal çıkarlar açısından büyük önem taşımaktaydı. 1986-1987 yıllarında ise, bu temel operasyonlar tamamlanmış... Özal grubunun ... şirketler ve işadamları arasında da tarafsız

içindeki çatlakları ve çelişkileri, dönemin TÜSİAD başkanı Cem Boyner tarafından açık bir biçimde dile getirilmektedir:

> "Hükümetin, kaynakları önemli ölçüde rant sektörüne, rantiye sınıfına kaydırdığı kanaatindeyim... Bu ekonomik gelişmeye yararı olmayan bir politikadır... Altyapı yatırımlarına kaynak aktararak devleti büyüttüler, iç borç ve dış borç faizi ödendi ve iç borcun faizi, parasını sadece plase etmekle yaşayan bir gruba verildi...[S]anayici sanayicilik yapmaktansa, kaynaklarını sanayiden, ticaretten çekip rant sektörüne yatırmayı tercih etmiştir."[520]

Mali sermayenin güçlenmesi eğilimi, daha sonraki yıllarda da devam etmiş ve mali krizlere kaynaklık etmiştir. ANAP'ın sermayenin rantiye kesimine klientalist ilişki örüntüsü içinde kaynak aktarması ile baş gösteren sermaye içi çelişkiler ve halkın yükselen tepkisi, partiyi zayıflatan nedenlerin başında gelmektedir. Nitekim tepkilerin siyasal sonuçları 1989 yerel seçimlerinde ortaya çıkmış; yerel seçimleri SHP kazanmıştır.[521]

Mali liberalleşme, mali sermayenin güçlenmesine eşlik etmiştir; 1989 yılında yürürlüğe giren 32 sayılı "konvertibiliteye geçiş" kararı ile sermaye hareketlerine dış ticaret açısından serbesti getirilmiş, uluslararası finansal sermayenin Türkiye'ye giriş ve çıkışına konan her türlü kısıtlama kaldırılmıştır.[522] Bu serbestileşmeyi 1995 yılında Avrupa Birliği ile imzalanan gümrük birliği anlaşması izlemiştir. Sermaye hareketlerinin serbestileştirilmesi ve finans sermayesinin yükselişi birbirini beslemiştir. Mali sermayenin yükselmesi, büyümeyi etkilemiş midir? Ya da Robert Boyer'in ifade ettiği biçimiyle "finansa dayalı büyüme mümkün müdür?"[523]. Korkut Boratav'ın sermaye birikimi oranları temel alındığında, Türkiye örneğinde bu soruya olumlu bir yanıt vermek mümkün görünmemektedir. Boratav'a göre, sermaye birikim oranları, 1989'dan sonraki dönemde sürekli olarak düşmüştür.[524] Aşağıdaki Çizelge.2.'de açık bir biçimde görüldüğü gibi, 1988 yılındaki birikim oranı, 2002 yılında yaklaşık yüzde 40 oranında gerilemiştir.

İktisatçıların döneme ilişkin olarak fikirbirliği içinde olduğu konulardan biri de, ekonominin sermaye hareketlerine duyarlı hale geldiğidir.[525] 1989'dan sonra, ekonomi, "sıcak

---

olmayan uygulamaları, burjuvazi–siyasi iktidar ilişkilerine damgasını vurmaya başlamıştı.". Boratav, Korkut (1995) *Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yay., (2. Baskı), s.78-79:

[520] Boratav, Korkut (1995) *Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*", s.79.

[521] 1989 yerel seçimlerine katılan partiler 1984 dönemine göre oldukça farklıydı. ANAP, DSP, DYP, IDP, MÇP, Refah Partisi, SHP'nin katıldığı seçimlerde SHP, belediye başkanlıklarının 33'ünü, büyükşehir belediye başkanlıklarının yüzde 38'ini aldı.

[522] Yeldan, Erinç (2001) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: İletişim Yay., s.129.

[523] *Bkz*. Boyer, Robert (2000) "Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? A preliminary analysis", Economy and Society, Vol.29, No.1, (111-145).

[524] Boratav, (2003) *Türkiye İktisat Tarihi*...

[525] Boratav (2003) *Türkiye İktisat Tarihi*..., Özellikle "Uluslararası Finans Kapitalin Egemenliğine Sancılı Geçiş: 1989-2002" başlıklı IX. Bölüm; ayrıca, Yeldan, Erinç (2001) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, özellikle "Finansal Serbestleşme ve Rant Ekonomisi" (Bölüm V.).

para hareketleri" olarak bilinen sermaye hareketlerine duyarlı hale gelmiştir. Kısa dönemli sermaye hareketleri (ülkeden aniden çekilen ya da ülkeye aniden giriş yapan sermaye büyüklükleri) ekonominin, üretimden bağımsız olarak çalkantılı bir seyir izlemesine yol açmıştır. Sermaye hareketlerindeki dalgalanmalar ve buna bağlı mali krizler, bir süre sonra Türkiye'nin süreğen bir biçimde iktisadi kriz tehdidi altına girmesinde etkili olmuştur. 1994'te derin bir ekonomik kriz yaşanmıştır. Bu kriz, üretimde yarıyarıya azalma ile sonuçlanmış, bir gecede Türk Lirası değerini yarı yarıya kaybetmiştir. 1994 yılından sonra 1999 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizler, Türkiye ekonomisine ağır darbeler indirerek güçsüzleşmesine yol açmıştır.

Çizelge.2. Başlıca Ekonomik Göstergeler (1988-2002)

| | **1988** | **2002** |
|---|---|---|
| Milli gelir (indeks) | 100,0 | 152,6 |
| Enflasyon oranı (%) | 70,5 | 50,1 |
| Birikim oranı (%) | 26,1 | 16,4 |
| İhracat (milyon $) | 11662 | 39147 |
| İthalat ((milyon $) | 13545 | 47782 |
| Cari Denge/GSMH(%) | +1.8 | -1.0 |
| Dış Borç (milyon $) | 40711 | 133196 |
| Dış Borç yükü (%) | 37,1 | 52,4 |
| KKBG/GSMH(%) | 4,8 | 10,3 |

*Notlar:*
**Birikim oranı**: Gayri safi sermaye birikiminin gayri safi yurtiçi hasılaya oranı. **KKBG**: Kamu kesimi borçlanma gereksinimi.
**Dış borç yükü**: Dış borç anapara ve faiz ödemelerinin mal ve hizmet ihraç gelirlerine oranı.
*Kaynak:* Bu çizelge Boratav, Korkut (2003) *Türkiye İktisat Tarihi*, s.189'dan alınmıştır.

24 Ocak Kararları ve 12 Eylül darbesi ile çizilen çerçeve, 1989'dan sonra sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile devam ederken, gücünü toplayarak bu sürece karşı koyan işçi sınıfı hareketlerinin dirilmesi ile liberalizasyon süreci önemli bir engele takılmıştır. 1989 yılında, işçiler güçlerini toparlayarak, 12 Eylül ve sonrasında emek üzerinde uygulanan ekonomik ve siyasal baskılara karşı tepkilerini sokakta göstermeye başlamışlardır. 1989 "Bahar Eylemleri"nde yaklaşık 1 milyon işçi bu eylemlere katılmıştır. Bunu 1990-1 Zonguldak grevi ve yürüyüşü izlemiş; başarıya ulaşamasa da işçi hareketinin siyasallaşmasına kapı aralamıştır. 1990'lı yılların ikinci yarısında ise kamu çalışanlarının örgütlenmesi ve verdikleri mücadele, o yılların "en mücadeleci örgütü" KESK'in kurulması ile sonuçlanmıştır.[526] 90'lı yılların ikinci yarısı toplumsal mücadeleler açısından göreli olarak sönük geçmiştir.

[526] Savran, Sungur (2004) "20. Yüzyılın Politik Mirası", s.32

1980-1999 dönemine dair vurgulanması gereken bir diğer nokta, İslâmcı partilerin istikrarlı bir biçimde yükselişe geçmesidir. Her genel ve yerel seçimlerde oyunu arttıran bu partiler, halkın tepkisini dinci bir programa kanalize etmişlerdir. 1989 yerel seçimlerinde Refah Partisi, belediye başkanlıklarının dağılımında yüzde 3.59 oy oranıyla dördüncü parti konumunda iken, 1994 yerel seçimlerinde bu oranı yüzde 11.99'a yükseltmiş, 1999 yerel seçimlerinde ise 15.3'e yükseltmiştir.[527] İslâmcı partilerin aldığı oy oranı, 2002 yılında AKP'nin tek başına iktidar olmasını sağlayacak kadar yükselmiştir. Türkiye'de İslamcı siyasal hareket, gazeteler, çok sayıda dernek, vakıflar, dergiler, basımevleri, TV ağları, Kurân Kursları, öğrenci yurtları, üniversite hazırlık kursları, özel kolejler, işçi sendikası Hak-İş ve işveren örgütü MÜSİAD, holdingler ile çeşitli tarikatlar ve diğer dini cemaatler gibi grupları kapsayarak toplumun en örgütlü kesimi haline gelmişlerdir.[528]

Son olarak, kuş bakışı göz atılan 1980-1999 dönemde vurgulanması gereken bir başka nokta, mafyatik ilişkilerle içiçe geçmiş yolsuzluklardır[529]; Türkiye'de yirmi yıl boyunca sosyal devleti tasfiyeye yönelen neoliberal politikalar, enerji sektöründe[530] çok açık bir biçimde görüldüğü gibi, hükümetleri de içine çeken yolsuzluklardan soyutlanarak ele alınamaz; özelleştirme politikası, çoğu zaman kamu mülkiyetindeki malların, özel sektörün önünü açması ve özel sektör yatırımlarını desteklemesi amacıyla kullanılan ve bazen bedelsiz olarak, bazen de çok düşük bir bedelle sermaye sınıfına doğrudan kaynak aktarma aracı olmuştur.

Genel eğilim ve sonuçları bakımından değerlendirildiğinde, neoliberal politikaların ilk olarak Türkiye'de rantiye kesimini güçlendirdiğini saptamak mümkündür; ikinci olarak 12 Eylül'den itibaren Türk-İslam sentezi, dönemin egemen ideolojisi haline gelmiştir. Üçüncü olarak, etkinlikten uzak kamu işletmelerinin özelleştirilmesi adı altında, kamu mal ve varlıkları, sermaye kesimine kaynak aktarımı için kullanılmıştır.

Devletin sosyal işlevlerini fiilen eriten bu politikaların tahrip ettiği alanda, yönetişim modelinin daha kolay inşa edilmesinin koşulu da yaratılmıştır.

---

[527] Oya Çitçi (Ed) (2001) *Yerel Seçimler Panoraması: 1963-1999*, Ankara: TODAİE yay.
[528] Özbudun, Ergun (2003) *Çağdaş Türk Politikası*, s.88-9.
[529] Nedim Şener'in *Tepeden Tırnağa Yolsuzluk* başlığını taşıyan kitabında yer alan bilgilere göre, 1990'lar yolsuzluk açısından Cumhuriyet döneminin en karanlık yıllarıdır. 1990'lı yıllarda meydana birkaç büyük çaplı yolsuzluk örneği: İlksan yolsuzluğu (1992); İSKİ olayı (1993); Turban yolsuzluğu (1991); Mercümek Olayı; Akbil Yolsuzluğu (1997); TBMM Koltuk Skandalı (1996); Türkbank Yolsuzluğu (1998). A.g.e., s.74-80.
[530] 90'lı yılların en büyük yolsuzluklarından biri enerji sektöründe yaşanmıştır. Tarihe "beyaz enerji " adıyla geçen operasyon sonucunda ortaya çıkan enerji yolsuzluğu, hem yolsuzluğunu boyutu hem de operasyonun yürütülme biçimiyle döneme damgasını vurmuştur. Ayrıntılı bilgi için, *bkz,* Şener, Nedim (2001) *Tepeden Tırnağa Yolsuzluk,*İstanbul: Metis Yay.

### 3.2.2. Yönetişimin Türkiye'de İnşası: Yeniden Yapılanma

Yönetişim modeline göre devletin yeniden yapılandırılması, IMF ile 1999 yılında imzalanan İstikrar Programı çerçevesinde başlamıştır.[531] IMF istikrar programını desteklemek amacıyla Dünya Bankası, 759.6 milyon Amerikan doları tutarında "Ekonomik Reform Kredisi" sağlamıştır.[532]

IMF ile 1999 yılında imzalanan istikrar programında dört alanda yapısal reform öngörülmüştür. Bunlar; tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve son olarak vergi politikası ve idaresidir. Yapılan reformlarla ilişkin bilgilere, IMF'nin "gözden geçirme" adı verilen değerlendirme raporlarında yer verilmiştir.[533] IMF programına, bu süreçte sektörel kredilerle destek sağlayan DB, yönetişim modelinin inşasında önemli bir ortak olarak yerini almıştır.

Bu program ve DB kredileri kapsamında, bir kurumun 'yeniden yapılandırılması' şu anlama gelmektedir: Öncelikle, bu kurumlardaki personelin azaltılması (bazen aşamalı olarak işten çıkarma yöntemi ile istihdam azaltılır bazen de emekliliğe teşvik gibi yöntemlere başvurulur) anlamına gelir; daha sonra ise kurumsal değişikliklere gidilmesi (örneğin bir KİT'in yeniden yapılandırılmasında bu aşamada KİT'in 'şirketleştirilmesi' gerçekleştirilir) anlamına gelir.

'Yeniden yapılandırmanın' özelleştirmeden farkı, kurumsallaşarak ilerlemesidir. Bir bakıma, bu kurumlar, kamu mülkiyeti ve güvencesi altında iken piyasada imiş gibi yapılandırılarak, özel firma gibi davranma provası yaptırılmaktadır. Örneğin: 2000 yılında, tütün, şeker pancarı gibi ürünlere hükümet sübvansiyonları kesilmiş, aynı zamanda, çiftçileri bu ürünleri üretmekten vazgeçirmek ve sistemin sorunsuz devam etmesini sağlamak amacıyla "Doğrudan Gelir Desteği" sistemi devreye girmiştir. Bir başka örnek, sosyal güvenlik alanının yeniden yapılandırılmasıdır; bu kapsamda, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve asgari prim ödeme süresinin arttırılması gibi yöntemlerle başlanmış, girişim, sosyal güvenlik sisteminin tek çatı altında birleştirilmesi hedefine kilitlenmiş; eş zamanlı olarak, devlet eliyle özel emekliliğin desteklenmesi politikası da, bir kamu politikası olarak benimsenmiştir. Böylece,

[531] Yönetişim modeli, DB kredileri, DTÖ'nün tahkim mekanizmaları ve AB ile uyum kriterleri aracılığıyla uygulamaya girmiştir. Yönetişim modeli, uluslararası ya da bölgesel oluşumların zorlamaları ya da direktifleriyle inşa edilmektedir; özellikle az gelişmiş ve Eski Sosyalist ülkelerde dış faktörlerin etkisi çok daha belirgindir.

[532] DB Ekonomik Reform Kredisi, 14.06.2000 tarih ve 24079 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[533] IMF ile 1999 yılında bir anlaşma imzalanmış ve bu anlaşmanın 2002 yılına kadar sürmesi planlanmıştır. Ancak arada Şubat 2001 krizinden sonra 2002 yılı başında 1999 anlaşması yerine yeni bir anlaşma daha imzalanmıştır. Bilinen adıyla 1999 yılı stand-by ve 2002 yılı stand-by anlaşmalarında belirtilen hedefler (performans kriterleri), IMF heyetleri tarafından belli aralıklarla denetlenmiştir; buna göre Türk hükümetine kredi verilmesine karar almışlardır.

reform süreci, sadece "tasfiye" edilecek unsurları değil, yerine ikame edilen unsurların da geliştirilmesi anlamına gelir. Kamu mali yönetimi reformunda da süreç benzer şekilde işlemektedir: Genel destek gören bir uygulama ile yani 'bütçe dışı fon'ların kapatılması ile başlayan süreç, daha sonra bütçe yapısının tamamen değişmesini kapsamış ve sonunda, kamu mali yönetiminin değişmesi ile sonuçlanmıştır. Vergi politikası ve idaresi reformunda ise, gecikmiş vergilerin toplanması politikasının hayata geçirilmesi ile başlayan süreç, daha sonra vergi idaresinin 'yeniden yapılandırılması' (yani Maliye Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması) ile devam etmiş, ve sonuçta, vergi idaresinin *ayrı, özerk* bir kurum eliyle yürütülmesi için hazırlıklarla devam edilmiştir

Neoliberal politikalar, yasal bir çerçeve değişikliği yerine çoğunlukla fiili durum yaratılarak uygulanırken; yönetişim modeli, kanunlarla güvence altına alınarak kurumlaşmış bir dönüşüm sürecini örgütlemektedir. Yönetişim modeli için özelleştirme politikası, devletin ve toplumun piyasalaştırılmasında sadece bir araçtır. Yönetişim modelinin küresel sermayenin çıkarlarını gözeten bir yapıyı kurduğunu gözardı etmemek gerekir. Devletin yeniden piyasa çıkarlarına göre inşa edilmesi ana amaçtır. Türkiye'de yönetişim modelinin inşa sürecinin bir DB bürokratının eliyle yönetilmesi, sadece tarihsel bir ironi olarak görülebilir mi? 2001 yılında DB'dan Türkiye'ye getirtilen Kemal Derviş'in, hükümetin Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olarak yaptığı şeylerin başında, yönetişim modelini kuracak kurumsal değişimi öngören yasaları parlamentodan geçirmek gelir. "15 günde 15 yasa" olarak adlandırılan bu yasama faaliyeti, yönetişim modelinin inşa sürecinde demokratik ilkelerin nasıl ihlal edildiğini gösteren örneklerden sadece biridir.

Yönetişim modelinin, Özal'lı yıllarda uygulanan neoliberal politikalardan farklı olarak 'oldu bitti' politikalar yerine, değişimi yasal güvenceye kavuşturmaya önem veren, kurumsallaşmayı sağlam hukuki dayanaklarla ören politikalar ile inşa edildiği belirtilmişti. Konuyu biraz daha açmak için sektörel yeniden yapılandırmalara bakalım. Örneğin Şeker sektörünün yeniden yapılandırılması: Şeker fabrikalarının özelleştirilmesi sürecinde, öncelik şeker piyasasını düzenleyecek bir kurumunun yaratılmasına verilmiş; çıkarılan yasa ile şeker fabrikalarının özelleştirilmesi karara bağlanarak, özelleştirmeler "yasa gereği" yapılması zorunlu birer politika aracına döndürülmüşlerdir. Böylelikle, ilk başından itibaren özelleştirme politikası kurumsallaşarak sürdürülmüştür. Nitekim yasa çıktıktan bir süre sonra, şeker fabrikalarının özelleştirilmesi, siyasal iktidarın bir siyasası olmaktan çıkarak yasal bir zorunluluk haline gelmiştir.

Yönetişim modelinin neoliberal politikalardan bir başka farkı ise, yeni yaratılan kurumlarla birlikte, yeni bir küresel yönetim mekanizmasının yerleştirilmesine uygunluğudur. Neoliberal politikalarda, siyasal iktidar ölçeği, "ülke" ya da "ulu-devlet" ölçeği iken, yönetişim modelinde bu ölçek değişikliğe uğramaktadır. Bu modelin sadece IMF değil DTÖ, DB gibi uluslararası kurumlarca gözetlenmesinin nedenlerinden biri de, küresel yönetişim mekanizmasının geliştirilmesine katkı yapıyor olmasıdır.

Bu noktada yönetişimin daha özgül kurumlarını ön plana almamız gerekmektedir. Devlet örgütlenmesinde kurumsal dönüşüme verilen önem, dikkat edilmesi gereken bir alanı işaret etmektedir. Bu kurumların işlev ve yetkilerinin etkili olup olmadığı da üzerinde durulması gereken diğer noktayı ifade etmektedir.

### 3.2.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar: Nasıl Çalışmalı?

Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar, devlet için yaşamsal önemde sektörlerin düzenlenmesi ve denetimi yetkisine sahip olarak kurulmuştur. Siyaset ve siyasetçilerin 'yoz' olduğu yönündeki yaygın düşünce ve kanaatler, bu kurumlara büyük bir meşruiyet kazandırmıştır. "Siyaset yolsuzluk üretir" düşüncesi işlenerek, ekonomi yönetiminin siyasetten bağımsız olarak yönetilmesi gerektiği fikri geliştirilmiştir. Bu yöndeki görüşleri sistemlileştirerek belli bir kalıba döken isim, ekonomiyi "kurtarmak" için Washington'dan çağrılan Kemal Derviş olmuştur. Dünya Bankası bürokratı Derviş, geldiği andan itibaren, ekonomiyi "siyaset"ten kurtarmak gerektiği fikrini tüm konuşmalarında işlemiştir.[534] Ekonomi ile siyasetin ayrılmasını savunanlara göre siyaset bir 'hastalık' ya da aslında bir 'illet'tir; bu illet, ekonomiyi de yönettiği için, kendi hastalığını ekonomiye bulaştırmakta, bu ise kaynak israfına hem de krizlere yol açmaktadır. İdeolojik olarak, bağımsız düzenleyici kurumların kurulması böyle bir akılcılaştırma zeminine dayandırılmıştır.

Dünyadaki örnekler incelenirken görüldüğü gibi, ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği iddiası, bu kurumların kurulmasını meşrulaştıran söylemlerden biridir. Şu halde ekonomi ile demokratik siyaseti birbirinden ayıran bu olgunun, siyasetin yolsuzluk üretmesi gerekçesine bağlanması ideolojik bir önermedir. Ekonomi yönetiminin siyasetin etkisinden kurtarılması demek, siyasetin anlamının değişmesi demektir; siyasal alanın halkın tepkisine ve dolayısıyla burjuvazi dışındaki sınıf ve toplumsal tabakaların siyasal talep ve

[534] "Derviş" , Dünya **Banka**sı, ekonomi bakanı, ekonomiyi siyasetten "kurtarmak", hastalıklı siyaset... Eğer tanık olunmasa, tarihçilerin uydurması diye dalga geçilecek bir dizi isim ve kelime; bu ülkede yönetişimin inşasında karşımıza çıkacak belli başlı kelimeler. Gerçek olamayacak kadar gerçek!

müdahalelerine kapalı hale getirilmesidir. Çünkü, sınıflar mücadelesinin belirlediği siyasal alan ile kapitalist ekonomi arasında varolan gerilim, siyasal alanın belirsiz olmasından kaynaklanır. Siyasal alan, parlamentonun, siyasal partilerin ve siyasal iktidarın işgal ettiği bir alandır. Siyasal iktidarın hangi biçimi alacağı, bu alandaki mücadeleler tarafından belirlenir; siyasal alan, demokrasinin alanıdır; eğer bu alanın etkisi zayıflatılırsa, demokrasinin etkisi de zayıflayacaktır.

Yönetişim modeli, iktidar alanının zeminini kaydırmaktadır; bağımsız düzenleyici kurumlarla inşa edilen yeni iktidar alanı, siyasal mücadelelerin devam ettiği iktidar alanının dışına kaydırılmaktadır. Bu nedenle, her iki iktidar alanının özelliklerine ve aralarındaki farklılıklara dikkat çekmek, anlamlı olacaktır. Bunu ise şu iki noktada odaklandırmak anlamlı olacaktır: Birincisi, bağımsız düzenleyici kurumların sahip olduğu gücün kaynakları, ve ikincisi, varolan siyasal iktidar alanı ile kurulan ilişkilerin özellikleri.

Konuya ilişkin bir diğer önemli sorun da, azgelişmiş ülkeler ile gelişmiş ülkeler ayrımını, çözümlemeye dahil edip etmemekle ilgilidir. Bu konuda iki bakış açısı vardır. Bir yaklaşıma göre; azgelişmiş ve gelişmiş ülke arasındaki ayrım temel alınmalı, gelişmiş ülkelerde kendi dinamikleri çerçevesinde kurumsallaşan kurumların, azgelişmiş ülkelerde uluslararası kuruluşların zorlamaları ile kuruldukları ortaya konmalıdır. Bu ise bağımlılık ve emperyalizm kavramlarına yeniden başvurmayı gerektirecektir.[535]

İkinci yaklaşım, azgelişmiş/gelişmiş ayrımı yapmaksızın, yönetişimle demokratikleşme ve kalkınma arasında doğrusal bir ilişki kurar: Bu yaklaşımın temel iddiası şudur; yönetişim modelini benimseyen bir devlet, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, esneklik ve işbirliği ilkesine dayalı yönetme anlayışıyla, en kısa zamanda, uluslararası ve ulus-altı örgütlerle ilişki ağı oluşturarak, hem demokratikleşmeyi tesis edecek, hem de kalkınacaktır. Bu argüman, Dünya Bankası, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı gibi kurumların, son on yıllık süreçte

[535] Emperyalizmin yeni biçimleri ile ilgili olarak 1965 yılında Gana liderinin sarfettiği sözler, bugünkü azgelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu durumu anlatıyor sanki: "Yeni-sömürge devlet, bağımsız olmakla birlikte politik siyasaları ve iktisadi sistemi kendi dışından idare edilen bir devlet demektir. Yeni-sömürgeci kontrolün ana mekanizması iktisadi ya da parasal araçlardır.
Yeni sömürge devlet, kendi egemenlik alanının patronu, ya da, kendi çöplüğünün horozu değildir. 'sınırlandırılmış savaşların' kaynadığı da budur.
Devletler-arası sistemde yeni-sömürgeci sistemin patronu ABD olmakla birlikte, belirli bir devletle özdeşleşmeyen ve bir finansal çıkar konsorsiyumuna yaslanan kontroller de söz konusudur." Bkz. Nkrumah, Kwame, (1965) *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism*, New York: International Publishers, s.280.

belirgin bir şekilde benimsediği, ana akım argümandır. Benzer bir yaklaşımı Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği de benimsemiştir.[536]

Öncelikle her iki yaklaşımın da kör noktaları belirlenmelidir: Birinci yaklaşım, bağımsız düzenleyici kurumların birer sömürü aracı olduğunu görmeye izin verir; buna rağmen siyasal alanın özellikle mülksüzlere kapatıldığını görmeyi engeller. Gelişmiş kapitalist ülkelerde de, neoliberal politikalar eşliğinde yürütülen özelleştirme dalgası, örgütlü işçi sınıfı yapısını parçalamış ve bu ülkelerin emekçi sınıfları işsizlik, sosyal dışlanma gibi olgularla karşı karşıya kalmıştır. Bununla birlikte, bu politikaların güney yarımküre emekçileri üzerindeki etkileri çok daha sert olmuştur. Özetle, bağımsız düzenleyici kurumların siyasal sonuçlarının, her toplumun kendi iç dinamikleri çerçevesinde irdelenmesi ihmal edilmemesi gereken bir noktadır.

İkinci yaklaşıma göre, demokratikleşme, siyasal iktidarın merkezden yerele devredilmesi ile gerçekleşecektir. Yetki devri sadece, merkezden yerel yönetimlere yetki devrini kapsamaz, aynı zamanda, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine ve özerk kuruluşlara yetki devri türleri de vardır. Her tür yetki devri, ademi merkeziyetçiliğin[537] ideal biçimine bir adım daha yaklaşılması anlamına gelir. Ademi merkezileşme, bu bakış açısına göre, demokratikleşme sürecini ifade etmektedir. Bu önermenin taşıdığı kuramsal zaaflar önceki bölümde ele alındı; bununla birlikte, pratiğin çelişkili doğasından hareketle, bu önermenin gerçek hayatta nasıl bir sonuç doğurduğuna bakmak yararlı olacaktır. Örneğin 1994'te yapılan ve tümüyle bu sorunsala odaklanan bir alan araştırmasında, ademi-merkezileşmenin demokratikleşmeye yol açmadığı ortaya çıkmıştır.[538]

---

[536] Yönetişim modelinin, demokratikleşme ve kalkınmada, her ülkeye 'tek doğru' yol olarak sunulması ve uygulanan paket programlar, pek çok üçüncü dünya ülkesinde felaketlerle sonuçlanmış olmasına rağmen, her ülkeye "tek beden" model giydirme uygulamasından vazgeçilmemiştir. Farklı ülkelere tek tip kalkınma modeli sunulması ve bunun doğurduğu sorunlar hakkında *bkz*. Mark Turner ve David Hulme (1997) *Governance, Administration & Development* (3. Bölüm: "The Policy Process: Politics and Technics"); ayrıca, Dünya Bankası'nın işlevsel kalkınma modeli için *bkz.* A.g.y. (özellikle tablo:3.3)

[537] Ademi merkezileşme terimi ile burada kast edilen devlet yetkisinin devridir. Yetki devri, farklı şekillerde olabilir. Bu devirler, coğrafi ya da işlevsel olabilir. Coğrafi nedenle yapılan yetki devriyle, yetki bir alt düzeydeki coğrafi birime geçer (bakanlıktan valiliğe geçmesi gibi); işlevsel biçimde, yetki, daha uzmanlaşmış bir aktöre geçer ki bu da üç şekilde olabilir: a.) biçimsel siyasal yapı içerisinde yetki devri; b.) kamu yönetimi içerisinde kalacak şekilde yapılan transferler; c.)devletin bir kurumundan devletdışı ajanlara yetki devri (devlete ait havayolları şirketinin satılması örneğinde olduğu gibi). Ayrıntılı bilgi için, Mark Turner ve David Hulme( 1997) *Governance, Administration & Development*, (Connecticut: Kumarian Press), özellikle "Decentralization Within State" bölümü, s. 151 vd.)

[538]Söz konusu çalışma, Bangladeş, Hindistan'ın Karnataka eyaleti, Gana ve Côte d'Ivoire'u, ademi merkezileşme reformundan önce ve sonra olak üzere, demokratikleşme ve katılım düzeylerini temel alarak karşılaştırmalı olarak incelemiştir. Her bir vaka için, ademi merkezileşmeden önce ve sonra, halkın yönetime katılımında ve temsilinde değişiklik yaşanıp yaşanmadığı; ademi merkezileşmeyi sağlayan reformlardan sonra, *etkinlik, etkileşim* ve *kurumsal süreç* terimlerinin "kurumsal performans" ile aynı anlama gelip gelmediği araştırılmıştır. Araştırmanın bulguları, ademi merkeziyetçilik ile demokrasi ve katılım arasında herhangi bir doğrusal ilişkinin

Bu tez, ikinci yaklaşımı tamamen dışlamaktadır. Birinci yaklaşıma kısmen katılmakla birlikte başka bir bakış açısının geliştirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. İkinci bölümde ele alınan kuramsal çerçeve, bağımsız düzenleyici kurumların genel olarak demokratik siyasal alanı tahrip etmesine odaklanmıştır. Fakat, ülkeler arasındaki eşitsiz ilişki kalıpları ihmal edilecek boyutlarda değildir. Aksine, azgelişmiş ülkelerin, "karşılıklı bağımlılık" tezleriyle, gelişmiş ülkelerin egemenliği altına daha da girmesi, bu ülkelerin çifte bağımlılık gibi konuma düştüklerini göstermektedir. Bir yandan, emperyalist merkez ülkelerin hakimiyeti, diğer yandan aynı merkezlerde konuşlanan uluslararası düzenleyici aygıtların hakimiyeti.

Yeniden ekonominin siyasetten arındırılması iddiasına gelinecek olursa, bu konu bağımsız düzenleyici kurumların temsil ettiği iktidar alanının niteliğini tartışma konusu yapmaktadır. Bu amaçla, söz konusu kurumlar, dört temel eksende değerlendirilecektir: İlk olarak, kurumların yasama ile ilişkisi ele alınarak siyasetten ve geleneksel bürokrasiden ayrı bir alanda nasıl örgütlendikleri ortaya konulacaktır. İkinci olarak, yürütme ile ilişkisi ele alınacaktır. Bunu, şeffaflık kriteri bakımından, kurumun özel sektör ve siyasal iktidarla ilişkileri izleyecektir. Nihayet, son olarak, bu kurumların uluslararası yönetişim yapısı ile bağlantısı ve varsa oluşturulan yeni temsiliyet kanalları üzerinde durulacaktır.

Yönetişim modeli, bağımsız düzenleyici kurumlar dışında iki örnek üzerinden de incelenebilirdi. Biri, yerel yönetimlerde "katılım" mekanizmaları geliştirdiği iddiasını taşıyan ve UNDP'nin mali desteğiyle sınırlı bir uygulama alanı bulan, Yerel Gündem 21 projesidir.[539] Diğeri ise, hemen hemen tüm il ve ilçelerde kurulmuş bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı örgütlenmesidir.[540] Birincisi, tezin ana temasını yerel yönetimlere

---

bulunmadığını göstermiştir. Bu çalışma için *bkz.* R. Crook ve J: Manor'un *Enhancing Participation and Institutional Performance: Democratic Decentralisation in South Asia and West Africa* (London: ODA), s. 210'dan aktaran Turner ve Hulme (1997) a.g.e. s. 172.

[539] Yönetişimin yerel yönetimlerde güçlenmesini sağlamayı amaçlayan bu proje kapsamında, pilot belediyelerde, bürokrasi, sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin biraraya gelmesi amaçlanmaktadır. Gençlik, kadın, çocuk gibi kimlik temeline dayanan kadın, gençlik *meclis*leri, bu kimliklerin sorunlarına bürokrasi ve şirketle biraraya gelerek proje üretmektedir. Ayrıca, Yerel Gündem 21 kapsamında kent meclisleri ya da kent konseyleri olarak adlandırılan meclisler kurulmaktadır. Fakat, projelerin ilerlemesi bir noktadan sonra sekteye uğramıştır: esas ilgi göstermesi arzulanan ve finansmanı sağlaması hesaplanan "şirketler", bu yönetim modeline kayıtsız kalmışlardır ve proje bu açıdan önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Buna rağmen ilerleme sağlayan ve süreklilik kazanan projeler, daha çok sosyal demokrat belediye yönetimlerinin inisiyatifleri sayesinde devam edebilmektedir. 1995'ten sonra yaygınlaşan sözkonusu projeler, belediyelerde birçok genç insan tarafından kendini ifade etmenin yeni bir kanalı olarak kabul görmüştür. Ancak şirketlerin ilgisizliği umutları biraz boşa çıkarmış görünmektedir.[539] Bu projelerin gençlik ayağı, gençlik hareketinin dinamizmini uluslararası kuruluşların çıkarları doğrultusunda soğurmaya yönelik gibi görünmektedir.

[540] İkinci çözümleme alanı; yönetişim modelinin sosyal politika ayağını oluşturan önemli bir uygulamadır. Vakıflar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun il ve ilçelerdeki temsilcileri gibi çalışmaktadır. Yoksul insanlara yardım amacıyla oluşturulan bu vakıfların çalışma biçimi insanları dilencileştirmekte ve insanları yerel düzeyde 'fakir' kategorisine sıkıştırmaktadır.

kaydırabileceği ve sadece gönüllü belediyelerce uygulanan pilot bir proje olduğu için tercih edilmemiştir. İkincisi, çok önemli bir yapısal gelişme olmakla birlikte, tezin ana temasını, demokrasiden sosyal politikaya kaydırma riski barındırdığı düşünülerek tercih edilmemiştir. Bağımsız düzenleyici kurumlara dayalı bir yönetişim çözümlemesi, hem toplum hem de devlet yapısındaki dönüşümlere yönelik çıkarsamalar yapmaya olanak vermekte ve tezin ana iddialarının tartışılması açısından zengin bir malzeme sunmaktadır.

Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar, akademik çalışmaların ilgi alanına henüz idare hukuku ve kalkınma iktisadı disiplinleriyle sınırlı olarak girmektedir. Konunun siyaset bilimi açısından taşıdığı temel önemdeki soruları en yalın haliyle ortaya koyan Boratav[541], "ekonomiyi siyasetten kurtarma" sloganı ile gündeme gelen bu değişimlerin en başta siyaset bilimci ve hukukçuları tedirgin etmesi gerektiğini belirterek mevcut suskunluğu yadırgadığını belirtmiştir.

> "Siyasetin dışına kaydırılan ekonomi kimin alanı içine girecektir? Siyaset ekonomiden uzaklaşırsa, toplumun yoksul ve emekçi katmanlarının siyasetten beklentileri giderek sıfırlanmayacak mıdır? … Temsili demokrasinin sosyal tabanının bu derece daralmasından kim ne yarar bekliyor? İnsanlarımızın ekonomik ve sosyal politika alanlarında kaderlerinin belirlenmesi kimlere devredilecektir?"

Kapitalizm ve demokrasi arasındaki ilişkiyi yeniden sorgulamayı gerektiren ve bu çalışmanın da ilgi odağında yer alan bu ve benzeri soruların tartışılması, bizi üst kurulları daha yakından incelemeye yöneltti. Bu kurumlar, yönetişim ilkeleri açısından ne anlama gelmektedir? Bu kurumlar iddiaların aksine kozmetik nitelikteki bir değişimi mi ifade etmektedir? Bağımsız düzenleyici kurumlar, hangi siyaset ile ekonomiyi birbirinden ayırmaktadır? Siyasetten bağımsız olmak ne anlama gelmektedir? Kurumların örgüt yapısı, geleneksel kamu bürokrasinden hangi açılardan farklıdır? Bu ve benzeri sorular, kurumlar üzerine yapılan saha çalışmasının da ana çerçevesini oluşturmuş ve ekonominin siyasetten kopartılması işlevini üstlenen kurullar bu kapsam içinde irdelenmeye çalışılmıştır.

Önce, Türkiye'de kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar, alanlarına göre gruplandırılarak, ayrı ayrı ele alınacak; böylelikle, yönetişim modelinin yeni siyasal iktidar alanını nasıl inşa ettiği sorusuna yanıt bulma imkanı doğacaktır. Sonra da, toplu olarak, genel

---

İkinci çözümleme alanı; yönetişim modelinin sosyal politika ayağını oluşturan önemli bir uygulamadır. Bu uygulama Türkiye'de, hemen hemen tüm il ve ilçelerde yaygınlaşan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı örgütlenmesidir. Vakıflar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun il ve ilçelerdeki temsilcileri gibi çalışmaktadırlar. Yoksul insanlara yardım amacıyla oluşturulan bu vakıfların çalışma biçimi insanları dilencileştirmekte, insanları yerel düzeyde 'fakir' kategorisine sıkıştırmaktadır.

[541] Boratav, Korkut (2001) "7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi Açılış Bildirgesi", s.xxxii.

özellikleri, benzerlik ve farklılıkları ile geleneksel bürokratik yapılanmadan ayrılan yanları üzerinde durulacaktır.

### *3.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ekonomi Politikası*

Ekonomi yönetiminin siyasal iktidarın elinden alınması ile birlikte çok önemli bir alanın sevk ve idaresi bağımsız düzenleyici kurumlara bırakılmıştır. Bu alanlar, aşağıda da görüleceği gibi, aralarında enerji, tarım, telekomünikasyon gibi alanların bulunduğu en yaşamsal sektörlerdir. Türkiye ekonomisinin % 60'ından fazlasını kapsayan bir alandaki yönetim erki, hiç şüphe yok ki, önemli bir iktidar alanına işaret etmektedir. Öyle ise, bu yeni iktidar alanına kimler egemendir? Bu soruya yanıt vermek için bağımsız düzenleyici kurumların ekonomik ve siyasal açıdan konumunu ortaya koymak gerekecektir.

Bağımsız düzenleyici kurumları ayrı ayrı çözümleme çabası, dört temel konuya dayanmaktadır: Birincisi, ekonomi-siyaset ayrımı çerçevesinde yürütme ile ilişkiler; ikincisi düzenleme ve demokratik hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yasama ile ilişkiler; üçüncüsü küresel kapitalizme eklemlenme biçimi çerçevesinde uluslararası kuruluşlar ile ilişkiler ve son olarak da yönetişimin, şeffaflık, hesapverebilirlik, yasallık gibi ilkeler temelindeki örgütsel yapılanmasıdır.

Bu çalışmada yararlanılan malzeme ve kaynaklar şöyledir: 1999 yılından itibaren 'devletin yeniden yapılandırılması' için temel çerçeveyi oluşturan uluslararası kuruluşlarla imzalanan anlaşmalar ve uluslararası kuruluşların raporları; gazete ve dergiler; bağımsız düzenleyici kurumların kuruluş kanunları; bu kurumların yıllık faaliyet raporları ve kurul kararları; kurul üyelerinin atama kararnameleri; TBMM tutanakları ve kurumlarla ilgili ikincil kaynaklar.

Bağımsız düzenleyici kurumları tek tek incelemeye geçmeden önce bu kurumları klasik devlet kurumlarından ayıran temel bir özelliğe, 'düzenleme yetkisi'ne değinmek gerekmektedir. Türkiye'deki tüm bağımsız düzenleyici kurumların düzenleme yetkisi vardır. Bu bakımdan diğer ülkelerle kıyaslandığında, bağımsızlıkları ve özerkliklerinin daha güçlü bir yasal çerçeveye dayandığı söylenebilir. Fakat, Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili tartışma, bu kurumların yargı, yasama ve yürütme organlarından hangisine dahil edileceği konusunda cereyan ederken düzenleme yetkisinin önemine yeterince ağırlık vermemektedir. Konuya ilişkin olarak hukukçuların yoğun olarak yürüttüğü tartışmada, kimi görüşler, düzenleyici kararları (kurul kararı, tebliğ gibi), 'idari işlem' olarak kabul etmek gerektiğini söyleyerek, bu kurumların yürütmeye ait olduğu değerlendirilmesini yapmaktadır.

Kimileri ise, bu kurumların, yarı yargısal nitelikteki kuruluşlar olduğu görüşünü savunmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumların düzenleme yetkisi nasıl değerlendirilmelidir? Bu bölümün ilk kısmında da görüldüğü gibi, Avrupa'da, düzenleme yetkisinin yasama organından devralınan bir yetki olduğu konusunda şüpheye yer yoktur. Örneğin, Fransa'da, düzenleme yetkisi, yasama işlevi olarak kabul edildiği içindir ki bu kurumlara düzenleme yetkisi devredilmemektedir. Türkiye'de bu kurumlara aktarılan düzenleme yetkisi, bugüne kadar yapılan tartışmalarda yasamaya ait bir yetki olmaktan çok, yürütmeye ait bir yetki gibi değerlendirilmektedir. Oysa, düzenleme yetkisi, teorik olarak yasama organına ait bir yetkidir ve bu Türkiye'deki hukuk geleneğinde de böyledir.[542]

Yirminci yüzyılda yasamanın karşısında yürütmenin güçlenme eğilimine girmesi, genellikle modern devletin karmaşık yapısına bağlanmaktadır. Bununla birlikte, düzenleme yetkisinin başlangıçta, kararnameler gibi birtakım araçlarla yürütmeye devri, yürütmenin yasama karşısındaki konumunun, yasamadan aldığı bazı yetkilerle güçlendiği tezini doğrulamaktadır. Bir başka ifadeyle, yasama organı, kanun hazırlama işinin bir kısmını idari teşkilata devrederek, yürütmenin güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Yasama organından çoğu zaman baskı yolu ile alınan bu yetkiler, zaman geçtikçe yürütmeye ait yetkiler gibi görünse ve son zamanlarda, düzenleme yetkisi, yürütmenin de gerçekten kullandığı bir yetki haline gelmişse de, bu yetkinin yasamadan kopartılan bir yetki olduğu (en azından teorik olarak) unutulmamalıdır.

Yürütme, özellikle KHK'ler ile güçlenmesine rağmen, sistem kendini erkler ayrımı temelinde meşrulaştırmaktadır. Burada, yönetişim ile hükümet arasındaki fark da ortaya çıkmaktadır: Hükümet 'hükümet etme' terimi ile, yönetişim ise 'düzenleme' fiili ile ilişkilendirilebilir. Bu durumda, hükümet ile yönetişim arasındaki farkı ortaya koyan temel kavram 'düzenleme' işlevi olsa gerektir 'Düzenleme'; uluslararası kuruluşların, yukarıdan aşağıya doğru geliştirdikleri ve yeni bir iktidar biçimini tanımlayan önemli bir kavramdır. Daha tarafsız, teknik bir anlama sahip olmasına rağmen, erkler birliğine dayalı bir iktidar biçimine göndermede bulunuyor olması, altı çizilmesi gereken bir özeliktir.

[542] Türkiye'deki hukuk doktrininde idarenin düzenleyici yetkisini "yürütme" kavramı içinde gören yazarlar, genellikle, bu icrai düzenlemeleri, kanunun yorumlanmasından ibaret bir şey olarak değerlendirmişlerdir. Daha çok nizamnameler için geçerli olan bu görüş, kanun hükmünde kararname gibi yeni araçlar karşısında elbette geçerliliğini yitirmektedir. Bu da, nizamnameleri bile "motorize kanun" olarak değerlendirenleri ihmal edersek böyledir.

1982 Anayasası'nda, yasal dayanak olmaksızın yürütmenin düzenleyici işlem yapamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca, yürütmenin kendine özgü bir düzenleme alanı bulunmadığı da Anayasa'da yer alır.[543] Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesini sağlayan önemli araçlardan biri olan kanun hükmünde kararnameler bile, ancak yetki yasası ile çıkartılabilmektedir. Bu durumda, bağımsız düzenleyici kurumların kanuna dayalı olarak kullandığı düzenleme yetkisi, ilkesel olarak yasamanın alanına ait bir yetkidir; bu yetkinin bu kurullara devredilmesi, yasamanın gücünü sınırlandırmaktadır. Bu noktada, yasama organının neden kendi gücünü sınırlandıran bir yetki devrine yanaştığı ve hangi koşullar altında yetki devrinin kabul edildiği, sorulması gereken sorulardır. Ancak, bu ayrı bir çalışmanın konusu olmalıdır.

Yasamadan zorunluluklar sonucu ya da baskı yolu ile koparılan bu yetkilerin, yürütmeye ya da bürokrasiye aktarılması bile, teknik verimliliği yüksek, hiyerarşik ve otoriter devlet tipinin gelişmesine yol açacağı gerekçesiyle sert eleştirilere maruz kalmışken[544], günümüzde, bu tip kaygılarla sürdürülen tartışmalar yok denecek kadar azdır. Üstelik, günümüzde söz konusu olan, yasamadan yürütmeye ya da bürokrasiye aktarılan yetkiler değildir; siyasal olarak bağımsız, hesapverme yükümlülüğü bulunmayan kurullara aktarılan yetkilerdir.

Bu noktada klasik devlet bürokrasisinin yönetişim tipi devlet örgütlenmesinden farkını ortaya koymak anlamlı olacaktır.

Öncelikle, demokratik bir idarenin: "Temel kamu görevlerine giriş yöntemini belirleyen modellerin; bu tür görevlere kabul ve reddedilen kişilerin sahip olduğu özelliklerin; kişilerin bu görevlere gelmek için kullanabilecekleri stratejilerin; ve kamuyu bağlayan kararlar alınırken uyulması gereken kuralların bütünü"[545] anlamına geldiğini hatırlamak gerekmektedir. Kamu yönetiminin halk tarafından takip edilebilir ve denetlenebilir olması da demokratik kamu yönetiminin temel özellikleri olarak kabul edilmektedir. Nermin Abadan Unat, devlet bürokrasinin "ammeye karşı hesap verme mükellefiyeti"nin bulunduğunu belirtirken,[546] bu mecburiyetin sadece girişilen faaliyetlerin nihai sonuçları üzerinden olmadığını, idari aygıtın aldığı her tekil karar için de aynı derecede geçerli olduğunu vurgulamıştır. Abadan'a göre, sorumlu ve demokratik bir bürokrasinin başlıca şartı, her zaman denetlenebilir olmasıdır.

---

[543] *Bkz.* Sabuncu, Yavuz (2003) *Anayasaya Giriş*, s.204.
[544] Unat, Nermin Abadan (1959) *Bürokrasi*, A.Ü. SBF Yayınları.
[545] Schmitter, Philippe C. & Terry Lynn Karl, "Demokrasi Nedir... Ne değildir", s.68
[546] Unat (1959) *Bürokrasi*.

Unat'ın dikkat çektiği bir başka temel özellik, bürokrasinin siyasal karakteridir. Yani devlet otoritesini temsil etmesi ve kararlaştırılan programların devlet otoritesi yardımıyla gerçekleştirilmesi, bürokrasinin siyasal karakterini açığa çıkarmaktadır. Unat'ın vurguladıklarına ek olarak, bürokratların seçiminin siyasal iktidarla olan bağlarını hatırlamak da gerekmektedir.

Demokratik bürokrasinin bu özellikleri veri alındığında, bağımsız düzenleyici kurumlar ne ifade etmektedir?

Başlangıç olarak, klasik bürokrasiyi yönetişim tipi devlet örgütlenmesinden ayıran unsurların başında yukarıda vurgulanan bu iki temel özellik gelmektedir. Bu ise, yönetişim esasları çerçevesinde atılan adımların, demokratik ya da modern bürokrasiden bir kopuş anlamına geldiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Zira, bağımsız düzenleyici kurumların, kamuya karşı hesap verme sorumluluğu bulunmamaktadır; aynı şekilde, bu kurumların karar alma organı olan kurulların siyasal sorumlulukları da bulunmamaktadır. Öte taraftan bağımsız düzenleyici kurumlar, devlet otoritesini kullanarak varlıklarını sürdürmektedir.

Genellikle, bürokratik yapılanmadan kopuş, rejim değişikliklerinde ön plana çıkmaktadır. Çünkü, kamu yönetiminin inşası, kamu görevlilerinin seçimi ve seçilme biçimi, siyasal rejimle yakından ilgilidir. Örneğin Fransa'da, 1789 Devrimi'nden önce ve sonraki bürokratik yapılanmadaki değişim, çok çarpıcıdır. Benzer şekilde, 1989 sonrasında, kapitalist ülkelerin büyük bölümünde bürokratik yapılanmada derin bir yarılmadan söz edilebilir; İngiltere örneğinde olduğu gibi, bu sadece bağımsız düzenleyici kurumlar çerçevesinde görülmez, tüm kamu bürokrasisinde büyük bir kayış söz konusudur.

Türkiye'de de benzer bir durum görülmektedir. Bir yandan bağımsız düzenleyici kurumlar, kendi alanlarındaki bakanlıkları çözerken, öte yandan başta Maliye Bakanlığı olmak üzere, diğer bakanlıklar da yapılarını tamamen değiştirmektedir. Bu değişimin en genel çerçevesi, TBMM'nde kabul edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu'ndan takip edilebilir. Toplumlarda böylesine kapsamlı değişiklikler, kamu yönetimini ve dolayısıyla siyasal karar alma sürecini derinden etkileyeceği için, bu çap ve içerikteki dönüşümün ne anlama geldiği sorusu, önemlidir. Bu soru, bu bölüm sonunda etraflıca ele alınacaktır..

Bağımsız düzenleyici kurumların düzenleyici işlevleri ve kamu yönetimi ile ilgili temel birkaç nokta vurgulandığına göre, artık, bu *Janus* başlı kurumlar daha yakından incelenebilir. Tarımdan, bankacılığa, rekabetten telekomünikasyona kadar çeşitli alanlarda kurulan

bağımsız düzenleyici kurumların incelenmesi, daha genel alanları düzenleyenlerden daha özel alanları düzenleyenlere doğru bir sıra izleyecektir.

Aşağıdaki çizelgede de görüldüğü gibi, Türkiye'de düzenleyici kurumların büyük çoğunluğu 1999-2002 yılları arasında kurulmuştur. İlk kez 1981'de Sermaye Piyasası Kurulu[547] kurulur. Daha sonra, 1994 yılında RTÜK ve Rekabet Kurumu'nun kuruluş kanunu kabul edilmiştir. 1999 öncesinde üç bağımsız düzenleyici kurum inşa edilmiştir. Diğerleri ise, ise 1999 yılından sonra kurulmuştur.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, 24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nda "düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar" [548] başlığı altında düzenlenmektedir. 2004 yılı itibariyle bağımsız düzenleyici kurum sayısı ondur. Bunlar;

1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)
2- Telekomünikasyon Kurumu (TK)
3- Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)
4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)
6- Kamu İhale Kurumu (KİK)
7- Rekabet Kurumu
8- Şeker Kurumu (ŞK)
9- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (Tütün K.)
10- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

*Çizelge.3. Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*

| **Kurul Adı** | **Düzenleme Alanı** | **Kuruluş** | **Personel Sayısı*** | **Kurum** |
|---|---|---|---|---|

[547] Bu çalışma, kamu yönetiminde kurul tipi örgütlerle doğrudan ilgilenmediği için, Türkiye'de en eski kurul örneği konusuna girmeyecektir. Türkiye'de kamuyönetiminde kurul tipi örgütlenme konusunda çalışmalar bulunmaktadır. Konuyla ilgili en geniş kapsamlı ve yakın tarihli çalışma Seriye *Sezen* tarafından yapılmıştır; çalışma *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar* (2003) adıyla kitaplaştırılmıştır. Burada, piyasaya açılan kamu hizmetlerinin düzenlenmesi veya piyasasının daha iyi işlemesi için kurulan, özellikle, özelleştirmeler sonucunda piyasaya açılan sektörleri düzenlemek amacıyla nşa edilen bağımsız düzenleyici kurumlara odaklanılmaktadır. Çalışma boyunca, bağımsız düzenleyici kurumlar, elden geldiğince, siyaset-ekonomi çizgisinde değerlendirilecektir. Siyaset bilimi açısından konuyu ele alan bir bilimsel çalışma şu ana kadar yapılmadığı için, bu aynı zamanda bir ilk çalışma olma olacaktır.

Kamuyönetimi alanyazını dışında idare hukuku alanyazınında konuyla ilgili çalışmalar bulunmaktadır. Birkaç örnek verelim: Lütfi Duran (1997) "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme İdaresi Dergisi*, c.30, s.1, Mart, s.1; Özellikle şu anda enerji piyasası düzenleme kurumunda hukuk müşavirliği yapan Ali Ulusoy'un çalışmaları: 1998, "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmetine Etkileri", Amme İdaresi Dergisi, c.31, s.2; Ali Ulusoy (1999), "Bağımsız İdari Kurumlar", *Danıştay dergisi*, sayı.100. Turgut Tan (1996) "Bağımsız İdari Otorite Olarak Sermaye Piyasası Kurulu", *Prof. Dr. İ. Türk'e Armağan*, SPK Yayını, Ankara. Turgut Tan'ın yakın tarihli, konuyu enine boyuna tartışan bir makalesi: "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, C.35, Sayı 2, s.11-38.

Ayrıca, Eski SPK başkanı Ali İhsan Karacan'ın "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, 25.4.2002; Türkiye'de kurulların nasıl analiz edilmesi gerektiğini tartışan bir yazı, Günaydın, Gökhan, 2002, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler', *Kamu Yönetimi Dünyası*, Temmuz sayısı, s.4.

[548] 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun III sayılı cetveli.

| | | Tarihi | (mevcut) | Bütçesi (Gelir) (trilyon TL) |
|---|---|---|---|---|
| SPK | Sermaye Piyasaları | 1981 | 449 | 24,8 |
| Rekabet Kurumu | | 1994 | 321 | 86,2 |
| RTÜK | Radyo, Televizyon | 1994 | 349 | 97,6 |
| BDDK | Bankacılık | 1999 | 323 | 113,6 |
| Telekomünikasyon Kurumu | Telekomünikasyon | 2000 | 456 | 326,6 |
| EPDK | Elektrik, doğal gaz, petrol | 2001 | 282 | |
| Şeker K. | Şeker piyasası | 2001 | 26 | 12,7 |
| KİK | Kamu Mal Alımları | 2002 | 108 | |
| Tütün K. | Tütün, Alkol | 2002 | 244 (kadro sayısı) | |

*Personel sayıları kurumların 2003 yılına ait yıllık faaliyet raporlarından derlenmiştir; RTÜK, TBMM'ye Faaliyet Raporu, 2004: www.rtuk.gov.tr; ve Tütün Kurumu, Seriye Sezen (2002).
** Kaynaklar:
http://www.tutunalkolkurumu.gov.tr/ (13.07.2004)
BDDK (2004) *Bankacılık Sektörü Değerlendirme Raporu*, Şubat 2004, s.33; www.bbdk.org.tr.

### 3.3.1. Genel Düzenleyiciler

Tüm mal ve hizmet piyasaları, kamu kurum ve kuruluşları, yasa yapma süreçlerine kadar birçok alanı etkileyen düzenleyici kurumların başında Rekabet Kurumu ve Kamu İhale Kurumu gelir. Rekabet Kurumu, devlet ve piyasaların rekabetin korunması ilkesine göre işlemesi için düzenleme, denetleme ve soruşturma ile yetkilidir. Kamu İhale Kurumu ise, kamu kuruluşlarının mal ve hizmet alımlarında, piyasanın kurallarına tabi olmasını güvenceye alır ve bu alanı düzenler. Biri devlet örgütlenmesinde rekabet ilkesini yerleştirirken, diğeri devlet kurum ve kuruluşlarında piyasa ilişkilerinin hakim kılınmasını sağlar.

#### 3.3.1.1. Piyasanın Gizli Eli: Rekabet Kurumu

1990'ların başında, çalışmamızın birinci bölümünde etraflıca ele alınan, Yeni Kurumcu İktisat Okulunun temsilcileri, "piyasa kendi kendini düzenler" önermesinin doğru olmadığını ileri sürerek, piyasayı düzenleyen kurumlara dikkat çektiler. Bu önerme, devlet yaklaşımındaki bir farklılaşmaya işaret etmektedir. "Düzenleyici devlet" yaklaşımı, bir müdahaleyi içerir, ancak, bu müdahale tarafları biraraya getiren, eşgüdüm işlevini ön plana çıkaran bir müdahaledir. Devletin piyasaya müdahale biçimleri konusu böylece yeniden güncel bir konu olmuştur.

Yeni Kurumcu İktisat Okulunun geliştirdiği çerçeve, OECD ve DB'nin, özel mülkiyet rejimini güvence altına alacak yegâne örgütlenme modeli olarak "devlet"e yeniden

başvurması için iyi bir kaynak olmuştur. Yeniden devlete dönüş tartışmaları, devletin kapitalist sistem için merkeziliğine vurgu yapmaktadır. Devletin, kapitalist sistemin bekâsını sağlayacak biçimde nasıl yeniden yapılandırılacağı, bu tartışmaların ana eksenini oluşturmaktadır. Devletin, rekabeti tesis etmek için kamu mal ve hizmetlerinin özel sektöre devredilmesini sağlayacak ve kendi örgütlenmesini piyasa ve rekabet kurallarına uygun olarak yerine getirecek şekilde yeniden örgütlenmesi önerilmektedir. Bunun önündeki önemli yapısal engellerden biri, sosyal devlet ve kamu yararına göre düzenlenen idare biçimidir.

"Genel çıkar" ve "genel irade" ilkeleri üzerine kurulan ve bunu "vatandaşlık" ilişkisi ile örgütleyen kapitalist devlet modeli, yirminci yüzyılın başında kendine ayrı bir alan yaratarak genişledi; ancak artan demokrasi talepleri ve sınıf mücadelesi nedeniyle, bu ilkeler ve kategoriler kapitalizmin ayakbağı haline geldi. Yönetişim modeli, sözü edilen ayakbağlarından en düşük maliyetle nasıl kurtulacağının bir formülü olarak görülebilir.

Kapitalizm; tarihsel olarak elde ettiği ideolojik avantajına rağmen, kendi bekâsını sürdürmek için genişlemeye ihtiyaç duymuştur; bunu, ya kapitalist olmayan ekonomilerin kapitalistleştirmesi ile ya da aynı ekonomik sistem içerisindeki metadışı kimi alanlarda kapitalist ilişkileri hakim kılması suretiyle yapması mümkündür. 1990'larda eski sosyalist ülkelerin kapitalizme geçişleri,ilkine verilecek bir örnek ise, kamu hizmeti olarak örgütlenen, eğitim, sağlık ve altyapı gibi temel hizmet alanlarının özelleştirme ve ticarileştirme yoluyla sermayenin gerçek egemenliği altına çekilmesi, ikincisine örnektir. Bu çerçevede, kapitalizmin bu dönemdeki yayılma araçlarından biri olarak, kamu hizmeti alanlarının kapitalist piyasa ilişkilerine göre örgütlenmesi, piyasa değerlerinin mutlaklaştırılması ve rekabet gibi ilkelerin anayasallaştırılması yoluna gidildi. Böylece, kamu yararı ilkesi yerine rekabet ilkesi ön plana geçti. Rekabetin korunması, kapitalist devletin en önemli ilkesi olarak yaldızlandı ve devlet örgütlenmesini baştan aşağıya yeniden düzenleyecek bir ilke olarak karşımıza çıktı.

Rekabetin korunması ilkesine göre devleti yeniden örgütleme girişimi, sermayenin yeni devlet biçiminin en önemli göstergesidir. 1990'lı yıllarda birçok ülkede, rekabetin korunmasını güvenceye alan rekabet kurumlarının kurulması, bu ilkenin hayata geçtiğini gösterir. Rekabetin korunması ilkesi, GATT Uruguay Round görüşmelerinin 1994'te sonuçlanması ile birlikte, mal ticaretinin yanı sıra hizmet ticaretinde de GATS anlaşması ve DTÖ'yü kuran diğer anlaşmaların da katkısıyla birçok devlette kurumsal bir güvenceye kavuşturuldu.

Türkiye'de rekabetin korunması ilkesi 1994 yılında AB Gümrük Birliği anlaşması hazırlıkları çerçevesinde çıkarılan "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun"la (1994) yasalaşmıştır. 1999 yılından sonra kurulan diğer bağımsız düzenleyici kurumlarla karşılaştırıldığında, Rekabet Kurumu, görece oturmuş ve kurumlaşmış bir yapı sergiler. Rekabet Kurumu'nun kuruluş amacı, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 20. Maddesinde şöyle ifade edilir: "Mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu Kanunun uygulanmasını gözetmek ve Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idarî ve malî özerkliğe sahip Rekabet Kurumu teşkil edilmiştir."

Rekabet ilkesi, devlet personel rejiminden, yerel yönetimlere ve özelleştirme ihalelerine kadar pek çok siyasal karar alma aşamasında belirleyici ilke olarak benimsenir; ve rekabet; gelişmenin, ilerlemenin ve kalkınmanın anahtarı olarak kabul edilir. Örneğin, "yarışan" kentler, kentlerin birbiriyle rekabeti sonucunda gelişeceğini varsayan yeni bir kentsel kalkınma modeli olarak sunulur. Gündelik dilde bile rekabetin çağrışımı değişmeye başlamıştır; rekabet kavramı, zenginleşme ve gelişmeye referansla kullanılırken eşitlik kavramı, yoksulluk ve geri kalmışlığa referansla kullanılır olmuştur.

İronik olan şudur ki, gündelik dilden devlet örgütlenmesine olumlu bir anlam atfedilerek geniş bir kullanım alanı bulan rekabet kavramı, asıl kaynaklandığı yerde, yani piyasada, yerini tekelleşme eğilimine bırakmaktadır. Tekelleşme eğilimi, Rekabet Kurumunun faaliyete geçtiği 1997 yılından sonra da artmaya devam etmiştir. Özelleştirmelerin devlet tekelini kıracağı ve daha kaliteli, daha ucuz mal ve hizmet elde edileceği argümanı, tekelleşme eğiliminin piyasalarda hızla artması ile temelsiz kalmıştır. Bunun yanında, zaten doğal tekel özelliği gösteren enerji, telekomünikasyon gibi endüstrilerde, devlet tekelinin yerini özel tekeller almaya başlamıştır.

Hem Rekabet Kurumu'nun şirket birleşme ve devralma kararlarından hareketle, hem de Devlet İstatistik Enstitüsü'nün tekelleşmeyi hesaplamaya yarayan yoğunlaşma oranı verilerinden hareketle, 1997'den sonra imalat sanayi başta olmak üzere tüm sektörlerde tekelleşme eğiliminin önemli ölçüde arttığı hesaplanabilir.[549] Özellikle yatırım mallarındaki tekelleşme eğilimi, ara malı ve tüketim mallarına kıyasla daha yüksektir. Örneğin, çimento

[549] *Bkz.* DİE Yoğunlaşma Verileri, 1980-2000; ayrıca, Rekabet Kurulu Birleşme ve Devralma kararlarına dayanılarak hazırlanmış tekelleşme verileri için, *bkz.* Bayramoğlu, Sonay (2003) "Özelleştirme Döneminde Tekelleşme Eğilimleri".

sektöründe, özelleştirme sonrasında piyasa yapısında meydana gelen çarpıcı bir değişiklik bölgesel kartellerin oluşmasıdır.[550]

İçine doğduğu atmosfere kabaca değindikten sonra, Rekabet Kurumu'nun hangi organ aracılığıyla karar aldığı konusuna geçebiliriz:

Rekabet Kurulu, 11 üyeden oluşur. Üyeler, Bakanlar Kurulu tarafından atanırlar; bir kere atandıktan sonra, görev süreleri boyunca, diğer kamu kurum ve yöneticilerinin etkilerinden bağımsız kılınırlar. Bakanlar Kurulu, istediği zaman bu üyeleri görevden alamaz; üyelerin görevden alınmaları oldukça güç koşullara bağlanmıştır. Üyeler, bakanlık örgütlenmesinden farklı olarak, Kanun'da belirtilen kurumların önerdikleri isimler arasında belirlenir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, dört üyeyi Rekabet Kurulunun, iki üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar. Rekabet Kurulu, yönetişim modeline göre yeni bürokrasi anlayışını temsil etmektedir. Rekabet Kurulu idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olup, herhangi bir siyasal yapıya ya da başka kuruma karşı sorumlu değildir.

Düzenleme yetkisi Rekabet Kurulu eliyle kullanılır. Rekabet Kurulu, Kanunun kendisine verdiği düzenleme yetkisini "tebliğ" ve "karar" yayınlayarak yerine getirir. Rekabet Kurulu, düzenleyici işlevinin yanı sıra, başvuru üzerine ya da resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapma yetkisi ve para cezası uygulama yetkisine sahiptir.[551]

Rekabet Kurulu'nun aldığı kararlar ve yayınladığı tebliğler, tüm mal ve hizmet sektörlerini ilgilendirmektedir. Çok geniş bir etkiye sahip olan bu kurum, aynı zamanda piyasadaki şirketlerin birleşme ve devralmalarına da izin verir. Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu, rekabeti önleyici her türlü eylem ve uygulamaları -hakim durumun kötüye kullanılması, şirketler arası anlaşmalar, uyumlu eylem, sektörde hakim durum yaratacak birleşme ve devralmalar gibi- yasaklamaktadır. Rekabet Kurulu, kendine başvurulduğu durumda, yapılan eylemin Kanuna aykırı olmadığına dair "menfi tespit" kararı vermeye yetkilidir. Rekabet Kurulu, eğer kanunun ihlal edildiğini tespit ederse, bu durumu Rekabet Kurulu Kararı olarak bildirir. Gerektiği durumlarda para cezası uygular; gerekli gördüğü

[550] Rekabet Kurumunun Birleşme ve Devralma Kararlarını inceleyerek oluşturduğum veri tabanı üzerinden yaptığım hesaplamalara göre, Türkiye'de tekelleşme eğiliminin en yoğun olduğu sektör sermaye malları sektörüdür. Rekabet Kurulu Kararlarından yola çıkarak ulaştığım sonuçlar, DİE'nin yoğunlaşma verileri incelendiğinde de doğrulanmaktadır.

[551] 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu, 27.mad/a.

hallerde yerinde inceleme yapma yetkisine sahiptir. İncelemeyi Rekabet Kurumu uzmanları yapar. Rekabet Kurumu, yerinde inceleme ve para cezası verme yetkisine sahip olmasına rağmen 2003 yılına kadar zorlayıcı güce sahip olmamıştır. 2003 yılında Kanunda yapılan bir değişiklik ile Rekabet Kurumu, artık yerinde incelemeyi engellemeye çalışan şirketlere sulh ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapmaya yetkili kılınmıştır.[552]

Bu değişiklikle zaten bir çeşit mahkeme gibi çalışan Rekabet Kurumu, yargısal güce resmen kavuşturulmuştur. Rekabet Kurumu, kolluk gücünün desteğini alarak denetim yapma yetkisini kazanması örneğinde olduğu gibi, kurulduğu günden itibaren yetkilerini giderek arttırmakta ya da yetkilerini daha güçlü bir biçimde kullanmayı sağlayabilmektedir. Aynı şekilde yasama sürecindeki etkisi de giderek artmaktadır; kanunların hazırlanma sürecinde bir çeşit danışman kurum gibi hizmet vermekte ve bir kanunun rekabeti önleyici olup olmadığı konusunda görüş bildirmektedir. Zorunlu olmasa da uygulamada Rekabet Kurumu'ndan ilgili kanunların hazırlanması sürecinde görüş istenmektedir.[553] Uygulama yasal olarak zorunlu kılınırsa, rekabetin korunması ilkesine uygunluk bakımından bu yöndeki bir uygulamanın, kanunlara "öndenetim" getiren bir mekanizmanın yaratılması anlamına geleceği açıktır; bu da rekabetin korunması ilkesinin 'dokunulmazlığının' güvenceye alınması olarak yorumlanabilir.

Rekabet Kurumu siyasetten bağımsız mıdır? Rekabet Kurumu, yıllık faaliyet raporları yayınlama zorunluluğu dışında herhangi bir kuruma karşı sorumlu değildir; bu açıdan hem yürütmeden hem de yasamadan bağımsız bir kurumdur. Öte yandan, düzenleme, yargılama ve soruşturma işlevleri nedeniyle özellikle yasamanın yetkilerini önemli ölçüde tırpanladığı görülmektedir. Rekabet Kurumu, sermaye sınıfını temsil eden üyelerin kurul yönetiminde doğrudan yer alması nedeniyle, bu türden bir yetki devri, parlamento açısından bir nevi intihar olarak değerlendirilebilir. Çünkü, yasama organının Rekabet Kurumu'nu denetleme hakkı bulunmadığı gibi, ne kurul üyelerinin atanmasında ne de kurumun düzenleyici işlemlerinin yürürlüğe girmesinde herhangi bir yetkiye sahip değildir.

Rekabet Kurumu, kamu kurumu olarak piyasaya müdahale ederken, "toplum çıkarı", ya da "kamu yararı" ilkelerine göre hareket etmez; müdahale "piyasa çıkarı" ilkesine göre gerçekleşir. Bir başka ifadeyle, Rekabet Kurumu'nun kamu adına müdahale etmesi, piyasanın önündeki engellerin kaldırılması amacını taşır. Rekabet Kurumu, piyasada haksız rekabetin önlenmesi, rekabeti önleyici birleşme ve devralmaların engellenmesi amacıyla düzenlemeler

[552] 4971 sayılı kanun ile yapılan değişiklik 15.08.2003 tarih ve 25200 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanmıştır.
[553] OECD'nın 2002 yılında Türkiye'de düzenleyici reformlarla ilgili hazırladığı rapor, bu mekanizmanın zorunlu hale getirilmesi konusunda ısrarcıdır.

yapar ve bu düzenlemelere uyulmasını idari cezalarla sağlamaya yetkilidir. Fakat Rekabet Kurumu yetkilerini giderek genişletme eğilimindedir. Rekabet Kurumu, düzenleme yetkisi dışında, yargılama gücünü de arttırmaya çalışmaktadır. Buna en iyi örneklerden biri Rekabet Kurumu'nun 22.01.2002 tarihindeki, TMMOB ile ilgili kararıdır. Bu kararı incelediğimizde, bağımsız bir kurumun düzenleme yetki alanını genişletme eğiliminin sınırları hakkında belli bir fikre sahip olabiliriz.

**Rekabet Kurumu'nun Düzenleme Yetkisini Genişletme Eğilimi: "TMMOB Kararı"**

Rekabet Kurumu; hukuk ve ekonomi eğitimi almış uzman kadrosunun yürüttüğü soruşturmalarla, aldığı kararlarla, kısa sürede kendini ispatlamış ve güçlü bir kurum haline gelmiştir. Rekabet Kurumu, yasama organının kendine verdiği yetkilere ve güce sıkı sıkıya sahip çıkmaktadır; ve bu yetkilerini arttırma eğilimindedir. Buna, TMMOB'un idari işlemlerine müdahale etmesi ile ilgili kararı, örnek gösterilebilir.

İzmir Ticaret Odası, asgari ücret tarifeleri belirleyerek rekabeti ihlal ettiği gerekçesiyle meslek odalarını Rekabet Kurulu'na şikayet eder. Rekabet Kurulu, şikayet üzerine başlattığı soruşturma sonunda nihai kararını verir: Rekabet Kurulu, TMMOB'un "TMMOB Mimarlık-Mühendislik Hizmetleri ve Asgari Ücret-Asgari Çizim ve Düzenleme Esasları Yönetmeliği", "TMMOB Serbest Mühendislik ve Mimarlık Hizmetleri Asgari Ücret Yönetmeliği" ve "TMMOB Disiplin Yönetmeliği" gibi yönetmeliklerle asgari ücret belirlemesi ve üyelerini buna uymaya zorlaması vb. uygulamaları nedeniyle Rekabet Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiğine hükmeder ve TMMOB'un bu yöndeki uygulamaya derhal son vermesini karara bağlar; ayrıca, kanunu ihlal ettiği için TMMOB yöneticilerine para cezası keser.[554] Rekabet Kurulu'nun müdahalesi burada bitmez; TMMOB'un soruşturmaya konu olan yönetmeliklerinin yürürlükten kaldırılmasına karar verir. Bu son nokta çok önemlidir; zira, bir kamu kurumunı temsilen Rekabet Kurulu, kamuya ait düzenleme yetkisi kullanan bir başka kuruma müdahale edebilmekte ve onun düzenleme yetkisi hakkında tasarrufta bulunabilmekte, üstelik söz konusu kurumun yöneticilerine para cezası uygulayabilmektedir. Yetki alanını bu şekilde genişletmeye çalışan Rekabet Kurulu, bu kararla sadece yasamanın değil yargının da yetkilerine müdahalede bulunmaktadır. Çünkü, kanuna aykırı bir yönetmeliğin kaldırılması kararını verme yetkisi idari yargıya ait bir yetkidir.[555] Rekabet Kurumu bunu görmezlikten gelmektedir.Ayrıca TMMOB'un nasıl bir tüzel kişiliği olduğunu

[554] Rekabet Kurulu Kararı, Dosya Sayısı: S.R./01-6 (Soruşturma); 22.01.2002 tarih ve 02-04/40-21sayılı karar.
[555] Rekabet Kurulu Kararına karşı oy kullanan bir üye, karşı oy gerekçesinde bunu dile getirmiş olmasına rağmen Rekabet Kurulu'nun çoğunluğu için belirleyici olmamıştır. *bkz.* 22.01.2002 tarih ve 02-04/40-21sayılı Rekabet Kurulu Kararı.

yeniden tanımlayabilmektedir. Karar'da, TMMOB, bir "teşebbüs birliğinden" ibaret olarak tanımlanmaktadır.[556]

Rekabet Kurulu'nun sadece bir an için yaptığı tanımı doğru kabul edelim. Eğer TMMOB bir "teşebbüs birliği" ise, bağımsız düzenleyici kurumların karar alma organlarında yani kurullarda, sivil toplum örgütünü temsilen Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin bulunması tanım gereği yanlış olmaktadır. Çünkü, TOBB da kamu kurumu niteliğine sahip bir tüzel kişilik ve "teşebbüs" odalarından, yani ticaret ve sanayi odalarından teşekküldür. Bir bakıma "teşebbüsler birliği" sıfatını gerçekte hak eden kurum, meslek mensuplarının çatı örgütü TMMOB değil, girişimcilerin üst birliği niteliğindeki TOBB'dur. Rekabet Kurulunda sivil toplum temsilcisi sıfatıyla kendi kurullarına girişimcilerin çatı örgütünden (TOBB) üye bulunmaktadır.

Rekabet Kurulu'nun "teşebbüs birliği" olduğuna hükmettiği TMMOB'u meydana getiren odalar; mühendislik eğitimi almış vatandaşların üye olduğu "meslek" örgütleridir. Buna karşılık TOBB; tüccar, sanayici ve deniz ticareti ile uğraşanların kurduğu odaların birliğidir. Bir ticaret odasına üye olmak için o ilin ticaret siciline kayıtlı olmak yeterlidir. Üyelik, ticaret sicilinde kayıtlı bulunulduğu süre içerisinde geçerlidir. TMMOB ile aradaki fark da buradan gelmektedir. TMMOB'u oluşturan odalara üye olmak için belli bir mühendislik eğitimini almak yeterlidir. Oysa, TOBB'u oluşturan odalara üye olmanın zorunlu koşulu, müteşebbis olmaktır. Örnek olarak, binlerce işsiz ziraat mühendisini düşünelim; bunların işsiz olması Ziraat Mühendisleri Odası'na (ZMO) üye olmalarını engellemez. Çünkü, ZMO mühendislik eğitimi almış mühendis vatandaşların oluşturduğu bir meslek örgütüdür. Fakat, uygulamada, bağımsız kurul üyeleri için sivil toplum adına aday gösteren kurum TOBB'dur. Bir kez daha yönetişimin inşasında, vatandaşlık statüsü temelinde değil, fakat firma temelinde ya da daha genel bir ifade ile girişimci temelinde oluşturulmuş bir iktidar alanı ile karşı karşıya gelinmiştir.

[556] Ergun Özbudun, bu kuruluşların kamu tüzel kişilikleri olduğu konusunda şüpheye yer olmadığı ifade eder. Özbudun bu kuruluşları şöyle tanımlar: Türkiye'de meslek örgütleri, normal olarak, devlet için çalışmaz ve kurumu olarak işlevleri esasında devlet dışıdır ve bu kurumlar kendi organlarını devlet yetkililerinin müdahalesi olmadan seçerler. Diğer yandan, bu örgütler kanunla kurulur; üyelik zorunludur, yani devlet kurumlarında düzenli olarak çalışanlar hariç hiç kimse ilgili meslek kurumuna üye olmadan mesleğini icra edemez; bu kurumlar kamu hukukundan doğan belirli düzenleyici yetkiler ve disiplin yetkileri uygularlar; diğer ademi merkeziyetçi idari yapılar gibi bu kurumlar da idari vesayete ve merkezi idari otoritelerin denetimine tabidir; ve yine diğer idari birimler gibi, bunların faaliyetleri genel mahkemelerden ziyade idari mahkemelerin yargısal denetimine tabidir. Bütün bunlardan dolayı, şüphe yok ki bu kurumların kamusal karakteri egemen durumadır ve bunlar kamu tüzelkişilikleridir". *Çağdaş Türk Politikası*, s. 119.

Bütün bunların çok yönlü değerlendirmesi yapılabilir; ancak, şimdilik, Rekabet Kurulu'nun TMMOB kararı, Rekabet Kurulu'nun düzenleme yetkilerini keyfi tanımlarla nasıl genişletebildiğine bir örnektir şeklindeki bir tespitle yetinilebilir.

Rekabet Kurumu yönetişim ilkelerince katılımcı, şeffaf ve hesapverebilir bir kurum mudur? Rekabet Kurumu, yayımladığı yıllık raporlar dışında herhangi bir sorumlulukla yükümlü değildir. Öte yandan ne parlamentoya ne de hükümete karşı bir sorumluluk ya da hesapverme zorunluluğu bulunmaktadır. Şeffaflık, hesapverebilirlik gibi ilkelere gelince, genellikle kurulun yaptığı düzenlemeler resmi internet sitesinde yayımlanır. Şeffaflık ilkesi olarak görülen bu uygulama, bir başka açıdan şöyle de değerlendirilebilir: Daha önce, sermaye grupları ile gizli saklı yürütülen ilişkiler artık resmileşmiştir. Bu nedenle eskiden gizli saklı yürütülen devlet-şirket ilişkileri artık "açık" bir biçimde gerçekleştirilmektedir. Bunun en yakın örneği Tekel'in özelleştirilmesi sürecinde yaşanmıştır. Tekel örneği aynı zamanda kurum-piyasa-siyasal iktidar ilişkilerini de çok açık bir biçimde ortaya koymaktadır.

Tekel'in özelleştirilmesi sürecinde, başından itibaren sigara işletmeleri çok fazla ilgi çekmiştir. Dünyanın 5. büyük sigara üreticisi durumunda bulunan Tekel'in satışı, birçok çıkar ilişkisinin nasıl içiçe geçtiğine iyi bir örnektir. Özelleştirmenin blok satışla mı, yoksa fabrikaların tek tek satışı yoluyla mı gerçekleştirileceği, başından itibaren önemli bir sorun olmuştur. Sigara işletmesinin blok satışı yolu, halen Türkiye pazarında yüzde 20 civarında pazar payı bulunan Philip Moris'in (PM) ihaleye girmesini engellerken, British American Tobacoo'nun (BAT) çıkarına uygundu. Bu nedenle, PM, sigara işletmelerinin parçalanarak satılmasını talep etmekteydi. 17 Nisan 2003 tarihli *Cumhuriyet* gazetesinde yer alan haberde, Rekabet Kurulu'nun özelleştirilmek üzere satışa çıkan Tekel Sigara İşletmeleri'nin bölünmeden, tek parça satışına, Maliye Bakanı Unakıtan'ın da bir yemek buluşması sırasında katıldığı toplantıda ikna edildiği belirtiliyordu. Rekabet Kurumu'nun Tekel hakkında hazırladığı raporda Sigara İşletmesi'nin kendi içinde bölünerek satışa çıkarılmasının önerildiği, buna karşın kurumun karar organı olan 11 üyeli Rekabet Kurulu'nun teknik raporu hazırlayan raportörleri dinlemeyerek, blok satıştan yana tavır koyduğu bildiriliyordu. Haberde BAT'ın danışmanları arasında eski Özelleştirme İdaresi başkanlarından birinin yer aldığı, bilgisi de mevcuttu.[557]

Tekel'in özelleştirme ihalesinde yarışan dünyanın önde gelen sigara firmaları, PM ve BAT, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile Rekabet Kurumu'nu karşı karşıya getirdi. 23 Eylül 2003 tarihli *Hürriyet* gazetesinde yer alan habere göre, BAT, blok satış yöntemi

benimsenmediği taktirde ihaleye katılmayacağı tehdidinde bulunuyordu. Özelleştirme Kurumu ve Rekabet Kurumu birbirlerini, şirketlerin adamı olmakla suçladılar. "Pall Mall'ın adamı mısın, yoksa Marlboro'nun mu" başlıklı habere göre; Özelleştirme İdaresi, Tekel'in parçalanarak satılmasının büyük miktarda zarara yol açacağını bildiriyordu.

AKP iktidarının Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'ın Tekel için sarfettiği, "babalar gibi satarım" sözü, özelleştirme günlüğü içindeki yerini çoktan almıştır. Tekel'in ihalesi Kasım 2003'te yapıldı; ve görüldü ki, Tekel'in özelleştirilmesi oyununa uluslararası "babalar" da katılmaktadır. İhalede uluslararası firmaların verdikleri fiyatlar, çok kârlı olarak bilinen bu işletmeler için büyük düş kırıklığı yarattı. Verilen fiyatlar, basında, Türkiye'nin köşeye sıkıştırıldığı biçiminde değerlendirildi.[558] IMF konu ile ilgili yaptığı açıklamada, piyasaların güçlü tepki vermediği özelleştirme durumlarında, eldeki kuruluşların çok ucuza satılmasına gerek olmadığını vurgulamak durumunda kaldı.[559]

Tekel örneği, "şeffaflık" ilkesinin, Kurul kararlarının internet sitesinde yayınlanması ile sağlanamayacağını göstermektedir. Ayrıca, yolsuzluğa bulaşma ihtimalinin bu kurumlar için hiç de uzak bir ihtimal olmadığı anlaşılmaktadır. Eğer, rasyonel tercih okulunun terimleri kullanılacak olursa, Kurul üyeleri, "yolsuzluk" ile daha fazla çıkar elde edeceklerse, onları bu "rasyonel" karardan alıkoyan ne olabilir ki! Bu okulun, bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasına temel teşkil eden argümanları, kurumların işleyişine uygulansa, ortaya "seyirlik" bir oyun metni olarak da değerlendirilebilecek bir çalışmanın çıkması, büyük olasılıktır.

Yeniden Rekabet Kurumu örneğine dönülecek olursa, bu kurumun, rekabet alanında bir otorite haline gelmeyi başardığı görülmektedir: Özellikle uzmanların, Kurul kararlarına temel teşkil eden dosya raporları, kurumun en önemli taşıyıcısının, her şeye rağmen uzmanlar olacağına işaret etmektedir.

### 3.3.1.2. Kamu Harcamalarına Küresel Düzen: Kamu İhale Kurumu

Kamu harcamaları, özellikle de sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler için ayrılan kamu kaynakları, 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik krizin ana sorumlusu olarak görüldü. Birçok ülkede uygulanan neoliberal politikalar, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi alanların hızla özelleştirilmesiyle ya da piyasa mekanizmalarına göre idare edilmesiyle sonuçlandı.. Ana akım iktisat teorileri de, devletin elinde dağıtacak ne kadar az kaynak olursa o kadar az yolsuzluk olur ve devlet o kadar iyi yönetilir düşüncesini savunuyorlardı.

---

[557] *Cumhuriyet,* 17.04.2003, "Tekel için Rekabet Uyarısı".
[558] Cumhuriyte, 08.11.2003, "Yabancı Sermayenin 'Tekel' Oyunu".

Fakat, 1990'larda bu politikaların uygulandığı birçok ülkede yolsuzluklar azalmadığı gibi özelleştirme uygulamalarının kendisi, başlı başına birer yolsuzluk alanı olup çıktı. Öte yandan, kamu harcamalarında da azalma meydana gelmedi. Asıl değişen unsur, kamu harcamalarının bileşimi oldu: Eğitim, sağlık vb. gibi sosyal alanlarda kamu harcamaları azalırken, devletin yeniden yapılandırılması ve düzenleme politikaları için yapılan kamu harcamaları artış gösterdi. 2000'li yılların başında ise, piyasayı ve özellikle uluslararası şirketleri güçlendirmek maksadıyla, devlet harcamalarının yeni bir yapıya kavuşturulması yoluna gidildi. Kamu harcama sistemi, sermayenin güçlenmesi ve işlem maliyetlerinin azaltılmasına olanak verecek biçimde uluslararası kuruluşlarca yeniden biçimlendirildi.

Türkiye, neoliberal politikaları oldukça erken bir dönemde uygulamaya başlayan bir ülke olmasına karşın, özelleştirme programını diğer ülkelerde olduğu gibi hızlı bir biçimde tamamlayamamıştır. 2004 yılında eğitim ve sağlık, hâlâ özelleştirilemeyen hizmet alanlarıdır. Bunun anlamı, savunma, teknolojik iyileştirme vb. gibi harcamaların yanı sıra, eğitim ve sağlık gibi alanlarda da devletin hâlâ piyasanın en büyük alıcısı olmaya devam etmekte olmasıdır. Uluslararası piyasalar açısından, Türkiye pazarında devlet hâlâ en büyük müşteridir. Küresel kapitalizm, özelleştirmelere rağmen "devlet"in hâlâ en büyük müşterilerden biri olmasına, kamu mal alımlarını yeniden düzenleyerek yanıt vermektedir. Örneğin, uluslararası örgütler, kamu mal alımları ile ilgili yeni standartlar geliştirmekte; bunların başında DTÖ'nün temel kurallarından biri olan "eşit muamele" ilkesinin hayata geçirilmesi gelmektedir. "Eşit muamele" daha önce birkaç kez belirtildiği gibi, ürünlerin menşei arasında fark gözetmemek, yerli ve yabancı sermaye arasında ya da ücretli –köle emeği arasında ayırım yapmamak anlamına gelir. Kamu alımlarında DTÖ'nün Kamu Mal Alımları Anlaşması'na imza atan devletler, yerli- yabancı ayrımı gözetmeksizin piyasa kurallarına riayet ederek kamu mal ve hizmet alımlarını gerçekleştirmek durumundadır. Birleşmiş Milletler, DTÖ, DB, IMF gibi örgütler, kamu mal ve hizmet alımlarında uyulması beklenen kuralları geliştirmektedir. DTÖ'nün Kamu Mal Alımları Anlaşması ve BM'nin Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu'nun hazırladığı "model kanunu" yeni kamu ihale sisteminin temellerini oluşturan birkaç örnektir.

Türkiye'de kamu mal ve hizmet alımlarında 2002 yılında yasal çerçeve değiştirilerek, mal ve hizmet alımlarını düzenleyen bağımsız düzenleyici bir kurum kurulmuştur. Kamu İhale Kanunu[560] ile kurulan Kamu İhale Kurumu Kanunu Ocak 2003 tarihinden itibaren

[559] *Cumhuriyet*, 08.11.2003, "Ucuza satmayın"
[560] 22/01/2002 tarih ve 24648 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

uygulamaya konmuştur. Daha önce her kurum kendi bütçesine göre kamu mal ve hizmet alımlarını yaparken, KİK'in kurulması ile birlikte kamu mal ve hizmet alımlarının hangi kurallara göre işleyeceği ve ihale sisteminin denetlenmesi gibi yetkiler, tek tek kurumlardan alınarak Kamu İhale Kurumu'na aktarılmıştır. Kurumun karar organı olan Kamu İhale Kurulu; kamu harcamalarında izlenecek yöntemleri düzenleme, ihale yöntemleri, ihale şartları, ihale sürecindeki anlaşmazlıkların çözümü ve ihale şikayet mekanizmalarını kurmakla yetkili ve görevli kılınmıştır. Kamu İhale Kurumu, idari ve mali özerkliğe sahip ve bağımsız bir kurum olarak yaratılmıştır; kanunda sayılan istisnalar dışında, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, belediyelerin ve diğer taşra birimlerinin, kamu mal ve hizmet alımları ile yapı işlerinin gördürülmesinde düzenleme ve denetim yapmakla görevlendirilmiştir.

KİK'in kuruluş sürecine biraz daha yakından bakalım. KİK karşımıza ilk kez 3 Mayıs 2001 tarihli IMF Niyet Mektubu'nda çıkar.[561] Niyet mektubunda İhale Kanunu'nun 15 Ekim 2001 tarihine kadar Meclise sunulması, IMF'nin bir sonraki gözden geçirme değerlendirmesi için "yapısal bir kriter" olarak yer almıştır.[562] 18 Ocak 2002 tarihli IMF Niyet Mektubunda, "Kamu İhale Kanunu 4 Ocak 2002 tarihinde Meclis tarafından kabul edilmiştir *(böylelikle bu önkoşul yerine getirilmiştir).*" şeklindeki ifade ise kurumun kurucu iradesinin hangi adres olduğuna açıklık getirmiştir. IMF'nin Türkiye ile anlaşmasını 2002 yılı Ocak ayında yenilediği istikrar programının önkoşullarından birinin, Kamu İhale Kanunun TBMM'de kabulü olduğu anlaşılmaktadır. Aynı tarihli Niyet Mektubunda, bağımsız bir ihale kurumunun 2002 Mart ayı sonuna kadar tesis edileceği ve kanunun 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe gireceği de belirtilmektedir.[563]

2002 IMF istikrar programı[564], Kamu İhale Kanunu'nda yabancı şirketlerin kamu mal ve hizmet alım ihalelerine katılabilmek için belirtilen eşik değerleri çok yüksek bulmuş; bu nedenle de, yabancı sermayenin kamu ihalelerine girmesinin kolaylaştırılmasını şart koşmuştur. Kısa bir süre içerisinde ihale eşikleri düşürülerek, bu konuda da, söylenen

[561] Niyet Mektubu: IMF kaynaklarına başvuran bir ülkenin uygulayacağı programın genel çerçevesini çizen IMF başkanına hitaben yazılmış, üye ülkelerin imzalarını taşıyan mektup.

[562] IMF Niyet Mektubu, 3 Mayıs 2001 (5. gözden geçirme), 19. Paragraf: "Birleşmiş Milletler standartları (UNCITRAL) ile uyumlu bir kamu ihale kanunu 15 Ekim 2001 tarihine kadar Parlamento'ya sunulacaktır **(yapısal benchmark)**.". Aynı kriter, 31.07.2001 tarihli IMF niyet mektubunda da devam eder (9.paragraf)

[563] 18 Ocak 2002 tarihli IMF *Stand-by* Anlaşması, 39. paragraf: "Arkasında ise şu ifade yer almaktadır: "Müteakiben sözkonusu Kanun'un 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girebilmesini teminen, bağımsız bir ihale kurumunun 2002 yılı Mart sonuna kadar oluşturulması **(yapısal kriter)** ....amacıyla... gerekli çalışmalara derhal başlanacaktır. Kamu ihalelerinde rekabeti ve şeffaflığı daha da artırmak amacıyla, Kamu İhale Kanununda yapılacak değişikliğin Meclis tarafından 2002 yılı Mayıs ayı sonuna kadar onaylanması beklenmektedir."

yapılmıştır. [565] Örneğin Genel bütçeli dairelerin kamu mal ve hizmet alımlarında bu eşik değeri 750 milyar TL iken, yapılan değişiklikle eşik değeri 300 milyar TL'ye indirilmiştir.[566]

IMF'nin 2002 yılı içinde, tüm kredi miktarının üçte birini Türkiye'ye verdiği düşünüldüğünde, Türkiye'nin IMF açısından önemi daha rahat anlaşılacaktır. Kamu İhale Kurumu; kuruluşu, kurul üyelerinin belirlenmesi ve işlemleri itibarıyla IMF'nin yakından takip ettiği, kurumlarımızdan biridir.

IMF'nin programına uygun olarak Kamu İhale Kurulu başkan ve üyeleri 29 Mart 2002'de Bakanlar Kurulu Kararı ile atandılar.[567] Kamu İhale Kurulu başkanlığına Maliye Bakanlığının aday gösterdiği bir üye atandı. Başkan ile birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığının adayı olan bir üye 7 yıllığına, diğer üyeler ise 5 yıllığına atandılar. Kurulun diğer üyeleri; Bayındırlık ve İskan Bakanlığının önerdiği 3 üye, Maliye bakanlığının önerdiği 2 üye, Hazine Müsteşarlığının önerdiği 1 üye, Danıştay ve Sayıştay'dan ise 2 üye ve Türkiye İşveren Sendikaları Konfedarasyonunun önerdiği 1 üye ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin önerdiği bir üyeden oluştu. Üyeler ve temsil ettiği kurumlar için Ek.9'daki çizelgeye bakılabilir.

Diğer bağımsız düzenleyici kurumlardan farklı olarak Kamu İhale Kurul üyelerinin yeniden seçilmeleri söz konusu değildir. Üyelerin görev süresi boyunca, görevden alınamamaları ve yeniden seçilememeleri siyasal iktidara karşı bağımsız olmalarını sağlamak

---

[564] *Stand-by* anlaşması: IMF'nin yardım ihtiyacı duyan üye ülkelere destek vermek üzere yaptığı başlıca düxenlemenin adı. 18 aya kadar olan *stand-by* düzenlemelerinde üye ülkeye kotasının yüzde 100'ü kadar; 3 yıla kadar olan *stand-by* düzenlemelerinde üye ülkeye kotasının yüzde 300'ü kadar kredi sağlanmaktadır.

[565] Kanunda değişiklik yapılması, IMF'nin 2. gözden geçirme değerlendirmesi için "önkoşul"dur. 19 Haziran 2002 tarihli IMF Niyet Mektubu, 19. paragraf.

[566] 4734 sayılı kanunun ilk halinde eşik değerler şu şekilde idi:

MADDE 8. - Bu Kanunun 13 ve 63 üncü maddelerinin uygulanmasında yaklaşık maliyet dikkate alınarak kullanılacak eşik değerler aşağıda belirtilmiştir:

a) Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal veya hizmet alımlarında yediyüzelli milyar Türk Lirası.

b) Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal veya hizmet alımlarında bir trilyon Türk Lirası.

c) Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde onyedibuçuk trilyon Türk Lirası.

2002 tarihli IMF ile yapılan stand-by anlaşmasının 2. Gözden geçirmeleri için eşiklerin aşağıya çekilmesi 'önkoşul' olarak belirlenmişti. Nitekim 12 Haziran 2002'de TBMM'de bu değişiklik yapıldıktan bir hafta sonra bu değişiklik yapıldıktan sonra 19 Haziran 2002'de IMF 2. Gözden geçirmeyi tamamlıyor.

Yeni eşikler ise şöyle (4761 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik: 22/06/2002 tarih 24793 sayılı Resmi Gazete):

a) Genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında üçyüzmilyar Türk Lirası.

b) Kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında beşyüzmilyar Türk Lirası.

c) Kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde onbirtrilyon Türk Lirası.

[567] 6 Nisan 2002 tarihli ve 24718 sayılı *Resim Gazete*.

amacıyla getirilen bir kuraldır. Bu sıkı kuralın, piyasaya karşı bağımsız kalmayı güvence altına aldığını söylemek ise zordur.[568]

KİK'in kurulma aşamasında iktidar değişmiş ve AKP tek başına hükümet olmuştur. Bu değişiklik, bağımsız düzenleyici kurumların siyasal alanla ilişkileri açısında yeni bir döneme girildiğinin habercisi olmuştur. Kamu İhale Kanununun uygulanmasına 2 ay kala yaşanan bu değişiklik, sonuç olarak süreci tersine çevirmemiş; ancak, iktidar partisi, kuruma yönelik bir direnç sergilemiştir. Bu direnç neticesinde, AKP'nin bağımsız düzenleyici kurumların özerkliğini budayacağı yönünde bir beklenti oluşmuştur. AKP'nin seçim öncesinde bu yönde verdiği mesajlar, bağımsız düzenleyici kurumlar için çerçeve bir kanun taslağı hazırlığı içerisinde olunması, bu yöndeki beklentileri güçlendirmiştir.[569] Nitekim, AKP hükümeti Kamu İhale Kanununun yürürlüğe girişini bir yıl daha ertelemeye karar vermiştir.[570] AKP'nin bu kararı başta BDDK olmak üzere bağımsız düzenleyici kurumlarda tedirginlik yaratmışsa da, IMF ve DB'nın baskıları sonucunda hükümetin gösterdiği direnç hükümsüzleşmiş ve kanun yürürlüğe girmiştir.

Uluslararası kuruluşların bu kuruma ilgisi, diğerlerine göre çok daha fazla gözle görünürdür. IMF, DB ve AB'nin, Kamu İhale Kanunu'nda durmadan değişiklik talep etmeleri bu kurumun uluslararası sermaye bakımından önemine işaret etmektedir. Nitekim kanun

---

[568] 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 53. Madde b bendi 9 numaralı alt bendinin c fıkrası:
c) Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kamu İhale Kurulu üyeleri; Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini Başkan olarak görevlendirir. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir.
Üyelerin en az dört yıllık öğrenim veren hukuk, iktisat, siyasal bilgiler, işletme, iktisadi ve idari bilimler, mimarlık ve mühendislik fakülteleri ile bunlara denkliği yetkili makamlarca kabul edilen yurtdışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları gerekir. Kurul üyeliğine önerilecek kişilerin; kamu kurum ve kuruluşlarında en az oniki yıl hizmetinin bulunması (konunun uzmanı olması dışında, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların kuruluşta çalışma şartı aranmaz), kamu ihale mevzuatı ile ilgili yargılama, inceleme, denetleme, uygulama veya danışma konularında fiilen en az dört yıl çalışarak ulusal veya uluslararası ihale mevzuatı açısından kanıtlanmış niteliğe ve deneyime sahip olmaları, geçmişte ve halen bir siyasi parti ile aday gösterilme dahil üyelik ve görev alma ilişkilerinin bulunmaması gerekir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından önerilecek adayların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşıması zorunludur.

[569] Aslında bağımsız düzenleyici kurumların Sayıştay'ın denetimine tabi kılınmaları ve belli bir hukuk zeminine kavuşmaları, büyük burjuvazinin de istediği bir şeydir. TÜSİAD'ın 2002 yılında hazırladığı *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Raporu*, böyle bir yasal zemin önerisini tartışmaktadır. Bu bir yandan kurumlara daha fazla yasal güvence anlamına geliyor. Zira, mevcut haliyle bağımsız düzenleyici kurumların idari yapılanma içerisinde yerinin açık olmaması bir yana bu kurumların anayasal dayanağı da bulunmuyor. Hukuk sistemi ve idari yapı içerisinde, bu kurumların "serseri mayın" konumunda bulunmalarındansa, anayasal güvenceye kavuşturulması ve idari yapı içerisindeki yerinin tespit edilmesi, elbette burjuvazi açısından tercih edilen bir şeydir. Böylelikle, kurumların içinde bulunduğu yasal meşruyet krizi de ortadan kalkacaktır.

[570] *Hürriyet*, 19.12.2002.

çıktıktan çok kısa bir süre sonra, IMF, "kamu ihalelerinde rekabeti ve şeffaflığı daha da arttırma" gerekçesi ile bazı kurumların Kamu İhale Kanunundan muaf tutulmasını şart koşmuştur. 4734 sayılı Kanunun 3. Maddesi, Kamu İhale Kanununun uygulanmayacağı istisnaları sayar. IMF'nin isteği doğrultusunda yapılan değişiklikle, aynı maddeye (g) bendi eklenmiş; bu yolla, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar ve uluslararası piyasaya bağlı olarak anlık karar vermesi gereken kuruluşlar, kanun kapsamından çıkarılmıştır. Söz konusu düzenleme şöyledir:

> g) Kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleştirme kapsam ve programında bulunan kuruluşlar ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları kuruluşların; uluslararası kurallara göre yürütmesi gereken ve uluslararası piyasanın koşullarına göre anlık karar verme zorunluluğu bulunan faaliyetlerine ilişkin olarak, ilgili veya bağlı bulunulan Bakanlığın teklifi üzerine Kurum tarafından belirlenecek mal veya hizmet alımları.[571]

Böylece, özelleştirilmesi planlanan kuruluşlar için şeffaflık ve rekabet ilkesinin ne denli çelişkili ya da en azından gerilimli iki beklenti olduğu açığa çıkmıştır. Şeffaflık ile rekabet arasında bir seçim yapılacağı zaman, şeffaflığın değil rekabetin tercih edildiği görülmektedir. Kamu İhale Kanunundaki değişiklik ile özelleştirme kapsamındaki kuruluşların ihale kanunu kapsamından çıkarılması yönündeki düzenlemeler, örnekten de anlaşıldığı gibi, tümüyle uluslararası şirketlerin talepleri doğrultusunda gerçekleşmiştir.

IMF ve DB ile AB'nin Kamu İhale Kanununun hazırlanması ve Kamu İhale Kurumunun oluşturulması aşamasındaki müdahaleleri (IMF ve DB'nın kanunun hazırlanma sürecinden Kurul üyelerinin isimlerine dek belirleyici olmaya çalıştığı gazetelere yansımıştır.[572]), daha önce de belirtildiği gibi, kurumun küresel elitler[573] için önemini ortaya koymaktadır. Bu müdahaleler 1 Ocak 2003'te kanunun yürürlüğe girmesinden sonra da sürmüştür.[574] IMF ile 5. gözden geçirme görüşmeleri kapsamında, DB'nin de görüşü alındıktan sonra son biçimine kavuşturulan yeni Kamu İhale Kanunu Taslağı[575], uluslararası anlaşmalar ile sağlanan dış finansman ile karşılanacak mal veya hizmet alımları ile yapım işleri, uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü

---

[571] Bu değişiklik 4761 sayılı Kanun'la yapılmış ve 22/06/2002 tarih 24793 sayılı *Resmi Gazete*de yayımlanmıştır.
[572] "Yeni Kanuna Yeni Kurul", *Milliyet*, 17.05.2003.
[573] Küresel elit oluşumu, son yıllarda alevlenen bir tartışma konusudur; bu çalışmanın birinci bölümünde ele alınan uluslararası kuruluşlar başta olmak üzere, gazeteciler, akademisyenler gibi, küresel aktörlerin içinde ya da eteklerinde yer alanları niteleyen bu kavramsallaştırma üzerinde durulmayacaktır. Konunun bu çalışma kapsamındaki önemi, devlet bürokrasinin, küresel elit oluşumuna dahil olanlar ve ol(a)mayanlar şeklinde kutuplaşarak bölünmeye başladığı şeklindeki gözlemlerimle sınırlıdır.
[574] "Kamu İhale Yasası Değişiyor", 30.05.2003, *www.hürriyetim.com.tr*.
[575] 5 Nisan 2003 tarihli *Niyet Mektubu*, 22. Paragraf.

danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri ile Merkez Bankasının bazı mal ve hizmet alımlarını da kanun kapsamından çıkartmıştır.

Kanunda yapılan en son değişiklik[576] THY'nin de kanundan muaf tutulmasını sağlamıştır. Basında yer alan haberlere göre, IMF'nin çok istediği bu değişiklik, AB ve DB gibi kuruluşların da beklentisini karşılamıştı. Sözkonusu değişikliğin yasalaştıktan sonraki bir tarihte, KİK Başkanı Sener Akkaynak'ın bir sempozyumun açılışında yaptığı konuşmada, uluslararası kuruluşların taleplerinin ne anlama geldiği, açık bir biçimde vurgulanmıştır:

> Böylece, *Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların raporlarında*; Devlet İhale Kanununun değiştirilmesi ve çağdaş bir şekle dönüştürülmesi için eksikliği *vurgulanan*;
> - İhale süreci ve uygulamada şeffaflık,
> - Rekabetin geliştirilmesi,
> - Yabancı sermaye girişine kolaylık sağlanması,
> - İhaleye katılacaklar açısından güven ortamının yaratılması,
> - Kamu İhale Sistemi ile ilgili merkezi bir birim kurulması,
> -Kamu yöneticilerinin hesap verebilirliği *hususlarında gerekli düzenlemeler yapılmıştır*.[577] (*abç*)

KİK serüveni, uluslararası kuruluşların çıkarlarını kollayan kararların nasıl hayata geçirildiği göstermesi bakımından önemlidir. Buraya kadar kanunda yapılan değişikliklerle bunun sağlandığını gördük. Fakat tek yöntem bu değildir. Kamu İhale Kurulu'nun düzenleme yetkisi de gerektiği durumlarda, uluslararası kuruluşların taleplerini karşılamak için kullanılmaktadır.

KİK örneği, küresel kapitalizmin, ülkelerin kurumsal ve yasal yapılanması üzerindeki belirleyiciliğinin açık ve somut bir kanıtıdır. KİK'in, bir bağımsız düzenleyici kurum olarak, yeni uluslararası sistemin ulusal kurumlardaki en önemli temas noktalarından biri olduğu ortaya çıkmaktadır Tüm dünyada benzer eşbiçimli örgütlerin yaygınlaştığı gözönüne alındığında, bu kurumların küresel kapitalizmin amaçları açısından işlevi ve uluslararası kurumların yerel pazarları denetlemesinde sağladığı kolaylıklar daha net bir biçimde ortaya çıkar. Ayrıca, Kamu İhale Kurumu gibi bağımsız düzenleyici kurumların eşbiçimli olarak birçok ülkede yaygınlaşması, hem kurumların kendi aralarında uluslararası düzeyde yeni örgütler yaratmalarını kolaylaştırmakta hem de uluslararası kuruluşların bu kurumlar üzerindeki hakimiyetini arttırmaktadır. Bu durum, küresel yönetişimin inşasında ulusal ve küresel örgütleri üyelik sistemi ile birbirine bağlayan mükemmel bir ilişki ağının kurulması süreci olarak da görülebilir. Bu mekanizmanın nasıl işlediğine biraz daha yakından bakalım.

[576] 5148 sayılı Kanunla yapılan değişiklik; 07.05.2004 tarih ve 25455 sayılı *Resmi Gazete*.

İlk başta, kurumların kuruluş kanunları böyle bir ilişki ağının geliştirilmesini öngörmektedir: Kamu İhale Kurumunun görevleri arasında yer alan "İhale mevzuatı ile ilgili eğitim vermek, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak" (madde 53/b/3) ifadesinde, kurumun uluslararası ölçekle ilişkilemesini güvenceye almaktadır.

Düzenleme yetkisi, Kamu İhale Kurumunun siyaset alanı için önemini ortaya koyan yetkilerinden biridir. Kamu İhale Kurulu, kanuna göre, düzenleme yetkisini, kamu ihaleleriyle ilgili bütün mevzuatı, standart ihale belgeleri ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek biçiminde kullanır (Kamu İhale Kanunu 53 maddesi b bendi 2 numaralı altbendi). Kurul ve kurum yetkilerini, "düzenleyici işlemleri tesis ederek ve özel nitelikli kararlar alarak kullanır." Kamu İhale Kurumu, hem yasamaya ait olan düzenleme yetkisini hem de daha önce tek tek kamu kuruluşlarına ait olan ihale ile ilgili işlemleri düzenleme ve denetleme yetkisini bünyesinde birleştirmiştir. Bu yetkilerine karşın, Kamu İhale Kurumu, ne yasama ne de yürütme organına karşı hesap vermekle yükümlüdür.

Düzenleme yetkisinin yanı sıra, denetleme ve anlaşmazlıkları çözme yetkisine de sahip bulunan Kamu İhale Kurumu, tüm kamu ihalelerinin denetimi ile görevlidir; ihalelerdeki şikayetleri, iddiaları ve suçlamaları "Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararları" adı altında özel nitelikli kararlar alarak çözer. Dolayısıyla, Kurul, sadece kamu ihalelerinin düzenlenmesinde 'kural' koymakla kalmaz, aynı zamanda, tıpkı Rekabet Kurulunun yaptığı gibi, yargısal kararlar da alabilir.

Kamu İhale Kurumu, iktidarın en çok yoğunlaştığı noktalardan birini temsil etmektedir. Düzenleme alanı dikkate alındığında önemi çok daha açık görülecektir. Örneğin 2003 yılında KİK denetiminde gerçekleşen kamu mal, hizmet alımları ve yapım işleri için toplam 4.6 katrilyon lira[578] kamu harcaması yapılmıştır. İktidarın yoğunlaşması şu anlama gelmektedir: Tüm bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşları yerine ihale kuralları koyma ve tüm kamu kesiminin yaptığı harcamaların denetimi ve bu harcamaların hangi kurallara bağlı olacağı KİK'in yetkisi altındadır. KİK kurulmadan önce, her kamu kurumu, kuruluşu, belediyeler ve diğer birimler, mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini kendileri ihale ediyorlardı. KİK'in kurulması ile birlikte, tek tek kurumların elindeki bu yetkiler birleşerek KİK'e devredilmiştir.

---

[577] Kamu İhale Kurumu Başkanı Sener Akkaynak'ın I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu Açılış Konuşması Metni (27 Mayıs 2004 Perşembe), *www.kik.gov.tr* [Erişim tarihi, 05.07.2004].
[578] *Milliyet*, 27.02.2004, KİK Başkanı Şener Akkaynak'ın açıklaması; buna ek olarak kamu kurumları, 981 trilyon liralık harcamayı da KİK'ten bağımsız olarak yapmışlardır.

KİK, yönetişim modeli açısından çok önemli bir kurum olup siyasal iktidar alanının tam ortasında yer almaktadır. Üstelik sadece siyasal iktidar açısından değil, ekonomik kaynakların denetimi açısından da çok stratejik bir kurumdur. Böylesi bir kurumlaşma, yetkinin tek bir kurumun elinde yoğunlaşması anlamına gelir ki, bizzat bu tablo, yönetişimci iktidar pratikleri ile birlikte sermaye iktidarının yoğunlaşma eğilimi içine girdiği yönündeki tezimize önemli kanıtlar sunmaktadır. Buraya kadar, KİK'in, iktidarın yoğunlaşması ve sermaye iktidarının merkezileşmesindeki işlevlerini ve önemini ortaya koyduk. Artık, yönetişimin ilkeleri açısından KİK'in çözümlenmesine geçilebilir.

KİK'in resmi internet sitesinde yer alan logoda "kamu alımlarında; 'gizlilik', 'rekabet', 'saydamlık', 'kamuoyu denetimi', 'eşit muamele', 'verimlilik'" ibaresi yer almaktadır. Yönetişimin en önemli ilkelerinin başında, saydamlık/şeffaflık, hesapverebilirlik, katılım gelmektir. Bu ilkelerin içeriği KİK'in yıllık faaliyet raporunda ele alınmıştır. *Eşit muamele* DTÖ'nün Kamu Alımları Anlaşmasının özünü oluşturur; bunun anlamı, yerli ve yabancı tedarikçi ya da müteahhitler arasında ayrımcılık yapılmamasıdır. DTÖ Kamu Alımları Anlaşması, ulusal sanayiyi teşvik eden şartların ihalelere konulmasını yasaklamıştır.[579] Türkiye, henüz Kamu Alımları Anlaşmasına üye olmamakla birlikte, gözlemci statüsünde toplantılarına katılmaktadır. Eşit muamele, AB mevzuatında, topluluk içerisinde müteşebbislere, ülkelerine göre ayrımcılık yapılmaması anlamına gelir. (Türkiye şu anda ne Kamu Alımları Anlaşmasını imzalamıştır, ne de AB üyesidir.) Kısacası "eşit muamele" ilkesi, 'vatansız' bir sınıf olan sermayenin, bu karakterini evrenselleştirme yönündeki bir ileri adım olarak görülebilir.

*Şeffaflık ilkesi*; mevzuatın *Resmi Gazete'*de yayımlanması, kamu ihalelerinin ilan edilmesi ve usûl şartlarına erişimin sağlanması, teklif verenler ile satın alan merciler arasında sözleşmenin ayrımcı olmadan, şeffaf yapılması ve rekabeti engellememesi, reddedilen başvurular hakkında bilgilendirme hakkının bulunması gibi araçlarla sağlanmaktadır; bu yöntemler daha çok AB mevzuatından kaynaklanmaktadır. Kamu İhale Kurumu, ihale ilanlarını ve şartlarını duyurmaktadır. Bunun yanı sıra *Kamu İhale Bülteni* çıkarmaktadır. Ayrıca, ihalelere ilişkin şikayetler değerlendirilmekte ve Kamu İhale Kurulu Uyuşmazlık Kararları adıyla internet sitesinde kararlar yer almaktadır. Ayrıca, şeffaflık ilkesi gereği kamu ihalelerine katılamayacak olanlar da kanunda belirtilmiştir. Şeffaflık ilkesi, görüldüğü gibi, devletin, piyasadan mal alırken, piyasa kurallarına göre oynamasını güvence altına alan bir

[579] KİK 2002 Yılı Faaliyet Raporu ve 2003 Yılı Çalışma Programı, *www.kik.gov.tr*

ilkedir. Tamamen uluslararası ticaretin kurallarına göre işleyen böyle bir yapılanmanın kamu ihalelerindeki yolsuzlukları ne ölçüde engelleyebileceği, ayrı bir çalışmanın ve tartışmanın konusudur.

*Rekabet* ilkesi ise, ihaleye katılanlardan en uygun fiyatı verene ihalenin bırakılması ilkesini (fiyat dışında başka kriterler de dikkate alınarak) benimser. Diğer ilkeler de bununla ilgilidir. Son olarak ihaleler için itiraz hakkı ve yargı yolunun açık olduğunu da eklemek gerekir.

Kamu İhale Kanunu, bir model kanundan yararlanılarak hazırlanmıştır.[580] Bu model kanun, uluslararası ticaretin geliştirilmesi için mevzuat eksikliğinden ya da mevzuat farklılığından doğan engelleri ortadan kaldırmak üzere düzenlemeler yapma amacıyla oluşturulan ve UNCITRAL kısa adıyla bilinen Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu tarafından hazırlanmıştır. Model kanun, yerli ve yabancı tedarikçi ya da müteahhitlere ayrımcılık yapılmamasını düzenlemekle birlikte; DTÖ'nün Kamu Alımları Anlaşmasından farklı olarak, bir ülke için hayati öneme sahip sektörlerde devletin ulusal sanayileşme stratejisi çerçevesinde yabancı katılımına sınırlama getirebilmesine imkan tanımaktadır.

Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Kurulu'nun bu serüveni bize, küresel kapitalizmin inşa etmeyi arzuladığı küresel ticaret ilkeleri üzerinde yükselen yeni bir siyasal yapının dişlilerini gösterir. Bu nedenle, Kamu İhale Kanunu'nun iki yılda üç kez önemli değişiklikler geçirmesi, KİK'in kurulması sırasında uluslararası aktörler arasında yaşanan mücadelenin bir ifadesi olarak değerlendirilebilir. KİK deneyiminin, sermayenin uluslararası düzeydeki iktidarını merkezileştirme çabalarına iyi bir örnek olduğu ortadadır. Sözü edilen, kanunun tasarlanma aşamasından uygulama aşamasına kadar IMF, DB, AB ve BM'nin (Model Kanunu ile) doğrudan katıldığı bir deneyimdir. Hem etkilediği alan itibariyle hem de yetkileri itibariyle, KİK'in siyasetten bağımsız olduğu ileri sürülemez. Ancak, KİK'te etkili olan ve hakim olan siyaset biçimi, elbette halka karşı sorumluluk ilkesine dayanmak zorunda olan klasik kamu yönetimi biçimi değildir; burada tamamen sermaye sınıfının farklı kesimleri arasında devam eden bir iktidar mücadelesi söz konusudur.

Bu açıdan bakıldığında KİK, halka karşı sorumluluk ilkesine yaslanmak zorunda olan geleneksel iktidarın ademi merkezileştiğini gösterir; bu sadece ülke ölçeğinde 'halk iradesine'

dayanan bir sistemin, ademi merkezileşmesi olarak görünür. Bu süreç, aynı zamanda, tek tek kamu kurumlarından alınan yetkilerin tek elde birleşmesi suretiyle, siyasal iktidarın yoğunlaşmasına da işaret eder. Bu yanıyla, kimi sosyologların istihdam ve emek süreçleri çözümlerinde kullandığı "merkezsizleşen yoğunlaşma" terimini andırır bir tablo sözkonusudur. Öte yandan, uluslararası kuruluşların, şirketlerin doğrudan etkili olduğu ve çıkarlarının korunduğu bir kurumda farklı bir iktidar anlayışının geliştiği de görülmektedir. Bu iktidar anlayışı, kendi referanslarını uluslararası model yasalardan alan, uluslararası ticaret kurallarının belirlediği bir anlayıştır; bu anlayış, "halka karşı sorumluluk", "kamuya hesap verme sorumluluğu" gibi ilkeler içermediği gibi demokratik denetim mekanizmalarından muaftır. Bu açılardan, hem sermaye iktidarının küresel ölçekteki merkezileşmesinin bir halkası hem de demokratik bir devlet biçimine ait olmayan bir kurumlaşmanın göstergesidir.

Öte yandan, böyle bir ihale sistemi tüm kamu mal ve hizmet alımlarının, piyasa koşullarına göre gerçekleşmesi anlamına gelir; kamu kurumları arasında mal ve hizmet alışverişinin önünü keser. Bir başka ifadeyle, devleti doğrudan bir piyasa aktörü (bu örnekte 'alıcı') ya da bu tezde deşifre edildiği gibi bir "firma-gibi" devlet haline getirmek suretiyle dönüştürür.

### 3.3.2. Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması

Son yıllarda bankacılık ve mali sektör, büyümenin motor sektörleri olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de mali sektör ve sanayi sektörü içiçedir. Mali sektör, 2000'li yıllarda hem olanak hem de tehdit olarak görülür; bir tarafta sıcak para girişleri ve buna bağlı büyüme olanağıdır (reel sektörle bağı kopartılmış bir büyüme), öte tarafta ekonomik krizle birlikte sıcak paranın aniden kaçması sonucu yaşanacak derin sarsıntıların bir ajanıdır. Mali sektördeki bu gelişmeler, reel sektörle para akışı arasındaki bağın kopması ve para hareketlerine hiçbir kısıtlama getirilmemesi nedeniyle, giderek tehlikeli bir konuma sürüklenmektedir.

Türkiye 2001 yılında bu tehlikeyi yaşadı ve ekonomi büyük bir krize girdi. Bu kriz, yürürlükteki 1999 IMF istikrar programında değişikliğe gidilmesine yol açtı; IMF 1999 yılı istikrar programını tamamlamadan yeni bir program hazırladı (Ocak 2002). 2002 yılında IMF ile imzalanan istikrar programı "ekonomik şoklara karşı dayanıklılığını arttıracak ve olası

[580] Kamu İhale Kurumu ikincil mevzuatın taslak çalışmaları, DB ve AB'nin ihale mevzuatının hazırlanması amacıyla tahsis ettiği fonlar kullanılarak yerli ve yabancı danışmanların yardımıyla hazırlanmıştır.

krizlere karşı kırılganlığı azaltacak" bir büyüme programı olarak sunuldu. Program üç temel eksende yürütülecekti:

> i) dalgalı döviz kuru rejimi uygulamasına devam edilecek ve enflasyonda önemli bir düşüş sağlanması için enflasyon hedeflemesi uygulanacaktır, ii) banka yeniden yapılandırmalarına hız verilecektir, ve iii) sağlıklı bir kamu borç pozisyonu sağlanacaktır. İkinci olarak, program, Türkiye'nin büyüme potansiyelini artırmaya yönelik temel yapısal reformlar içerecektir. Bu amaçları gerçekleştirmek, aynı zamanda Türkiye'nin AB üyeliği hedefine yaklaşmasına da yardım edecektir.[581]

Programın öncelik verdiği konuların başında, ekonomik krizleri tetiklediği düşünülen bankacılık ve mali sektörün yeniden yapılandırılması gelmiştir. Böylece 2001 krizinden sonra bankacılık sisteminde yeni bir dönem açılmıştır; bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması programının Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun eliyle uygulanması kararlaştırılmıştır.

Aslında mali sektörü düzenleyen üç bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır; bunlar, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'dur. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, BDDK'dan ayrılarak 2004 yılında faaliyete geçtiği için onu inceleme dışı bırakıyoruz. SPK ise 1981'den beri faaliyette bulunan bir kurum olmasına rağmen, 2000'li yıllarda bu sektördeki dönüşümü BDDK çerçevesinde incelemek daha anlamlı olacaktır. BDDK 1999 sonrasında bu sektördeki düzenlemelere damgasını vuran bir kurum olmuştur.

### 3.3.2.1. Mali Sektöre Sermaye Aktarma Aygıtı: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu[582]

Bankacılık sektörü, 1990'ların sonunda banka hortumlama, yolsuzluk ve mafyaya bulanmış ilişkilerin hakim olduğu bir sektör görünümüne sahiptir. 1997 ve 1998 yılında birer, 1999'da altı banka Fon kapsamına alınmıştır. Dönem, batık banka operasyonları ile hatırlanmaktadır. Banka batıranların bir kısmı, "nitelikli dolandırıcılık" iddiasıyla DGM'ye sevkedilirken, banka sahipleri de hapse girmiştir. Mustafa Sönmez'in *Filler ve Çimen* başlıklı kitabında ayrıntılarıyla anlattığı gibi, o dönemde bankacılık sektörü pek çok suçun içiçe geçtiği bir sektörü ifade etmektedir. Sümerbank, Yurtbank ve Bank Ekspres sahipleri ile İnterbank ve Etibank davalarından aranan Devlet eski Bakanı Cavit Çağlar 2000 yılında

[581] 18 Ocak 2002 tarihli stand-by anlaşması, 6. paragraf.
[582] Kuruluş tarihi, kuruluş kanunu, IMF Niyet Mektubundaki yer alan koşullar ve Bankalar Kanununda yapılan değişiklikler gibi bilgiler, "Bağımsız Düzenleyici Kurumların Panoraması" başlıklı çizelgede yer almaktadır. Ekteki bu çizelgede yer alan bu bilgileri metnin içinde tekrarlamayacağım. *Bkz.* "Bağımsız Düzenleyici Kurumların Panoraması" çizelgesi ektedir.

tutuklanmıştır. Suç, "cürüm işlemek amacıyla teşekkül oluşturmak, dolandırıcılık, zimmet ve çıkar amaçlı suç örgütü" kurmaktır. Bu operasyonlar sırasında toplam altı banka sahibi cezaevine girmiştir.[583] 2001 kriziyle birlikte bankalar birbiri ardısıra yıkılmaya başlamış; banka çöküşlerini, birtakım girişimci grupların çökmesi izlemiştir. Sonuç olarak, mevduata verilen devlet garantisi neticesinde, çöken banka zararlarının toplumsallaştırılması yoluna gidilmiştir.[584]

Banka operasyonları ile anılan bir süreçte, BDDK'nın kuruluşu, bu sektörde güven ortamını yeniden tesis edecek bir gelişme olarak karşılanmıştır. Bankacılık sektöründeki hareketlilik ile devam eden iflaslar, çöküşler, birleşme ve devralmalar nedeniyle, BDDK birdenbire sistemin merkezine yerleşmiştir. Öyle ki, birkaç yıllık bir kurum etrafında sanki "hep varmış gibi" bir hava yaratılmıştır. BDDK'nın böyle bir konuma nasıl yükseldiği ve siyasal sistem içerisindeki başat konumu sorgulanmış değildir. Oysa, sözü edilen, anayasal dayanakları bile bulunmayan bağımsız ve özerk bir kurumdur ve bu kurumların inşası, demokratik bir siyasal sistem açısından gerçekte ihmal edilmemesi gereken büyük tuzaklarla doludur. Buna dikkat çeken görüşler, TBMM salonunda dile getirilmiştir, tutanaklara girmiş ancak kamuoyuna aksettirilmemiştir..[585] Oysa, ortadaki kurum; uluslararası sermayenin fiili ayrıcalıklarına engel olacak mekanizmalardan yoksun, parlamenter sistem içerisinde hesap verme zorunluluğu bulunmayan ve olası bir iktidar-iş çevreleri yozlaşması karşısında yargısal denetime tabi olmayan bir kurumdur.

BDDK, bankalara el koymalar ya da finansal krizler gibi olaylar dışında da kısa sürede sistemin en hareketli kurumu haline gelmiştir: Başkanlarının istifaları, kurul üyelerinin ücretleri, hükümete karşı çıkışları, bankalara el koyma biçimleri, banka sahipleriyle yaptıkları

---

[583] Sönmez, Mustafa (2003) *Filler ve Çimenler: Medya ve Finanas Sektöründe Doğan/ Anti-Doğan Savaşı* s.72 -.
[584] Sönmez, Mustafa (2003), *Filler ve Çimenler,* s.71.
[585] TBMM'de BDDK'nın kuruluş kanunu görüşülürken, BDDK'nın yasamanın yetkilerini kısıtlayacağı, böyle bir yapılanmanın sermaye iktidarı anlamına geldiği aslında açık bir dille ifade ediliyordu. Kamer Genç'in itirazları buna iyi bir örnektir:
"Arkadaşlarım, biz, bu memleketi bırakalım sermaye grubuna, gelsinler yönetsinler. Ne demek, Parlamentoya ne ihtiyaç var canım?! Bu memlekette en büyük... Yani, holdingler, memleketi her yönüyle yönetiyorlarsa, o zaman, yasama faaliyetini de verelim onların eline; çünkü, onların bütün hesabı, Türkiye Büyük Millet Meclisindeki bütün yetkileri kendi ellerine almak istiyorlar. Bunu inkar etmek mümkün değil. Çeşitli uygulamalarda bunları görmek mümkün. Dolayısıyla, hakikaten, Türkiye'de, ekonomiyi çıkmaza sokacak -devlet- fakir fukaradan toplanan paraları birkaç tane holdingin, büyük kuruluşun, sermayedarın tamamen emrine verebilecek bir madde. Yani, olay, işte bu fon, tasarruf mevduat sigortası. Peki, bu tasarruf mevduat sigortasının sınırı nedir?" (Kamer Genç, 17.06.1999, 17. Birleşim)
Bir başka örnek:
"Bu kurulun, Türkiye'nin en büyük sektörünü, Türkiye'nin en öncelikli ve önemli sektörünü yönetme, denetleme, düzenleme konusunda ortaya koyacağı tavrı ve politikaları, ekonominin genel ekonomik politikalarıyla, uygulamalarıyla, kim, ne şekilde bağdaştıracaktır, bu konuda, tasarıda hiçbir referans, hiçbir ipucu yoktur. Dolayısıyla, biz, malî sektör için, âdeta, Bakanlar Kurulu gücünde, yetkisinde yeni bir kurul, yeni bir board oluşturuyoruz." DYP Grubu adına Kemal Kabataş (Samsun millletvekili) (16.12.1999, 35 birleşim)

anlaşmalar, IMF ile ilişkileri, buna verilebilecek örneklerdir. Engin Akçakoca döneminde, kurum popülaritesini daha da arttırmıştır. Akçakoca dönemi, Çukurova grubuna ait olan Pamukbank'a el konulması olayında açığa çıktığı gibi, Çukurova grubu ile BDDK arasındaki çekişmeye sahne olmuştur. Akçakoca'nın istifasından kısa bir süre önce yaşanan banka skandalı, kurumu daha da medyatik hale getirmiştir. Ancak, 2003 yılında "Uzan operasyonu" ile ortaya çıkan İmar Bankası'ndaki büyük yolsuzluklar, BDDK'nın denetleme yetkisini kullanma biçimiyle ilgili büyük soru işaretlerine yol açmıştır.

BDDK'yı diğer bağımsız kurumlardan ayıran bir husus, kurulduğu günden bu yana normal olarak görev süresini dolduran bir başkana sahip olamayışıdır; kaldı ki, yasal süresini dolduran kurul üyelerine bile nadiren rastlanır. Engin Akçakoca'dan önceki başkan Zekeriya Temizel, Kemal Derviş'in gelmesinden kısa bir süre sonra istifa etmiştir. Engin Akçakoca ise, "Uzan Operasyonu" olarak bilinen İmarbank skandalının ortaya çıkmasından bir süre sonra hükümetin istifa baskılarından sonra görevinden ayrılmıştır. BDDK, böylece, kurulalı birkaç yıl olmasına rağmen, fırtınalı bir çıkış yapmış, ancak TMSF'nin kendi yönetiminden alınması nedeniyle, epeyce zayıflamıştır.

BDDK'nın tarihi, bir bağımsız düzenleyici kurumun¸ kısa sürede yasal haklarını daha da genişleterek nasıl sistemin en önemli kurumu haline geldiğini incelemek için iyi bir örnektir. Başka hiçbir bağımsız kurum bu kadar kendine güvenli bir biçimde etkinlik alanını genişletememiştir; yetkisinin ve gücünün farkında ve sürekli bu gücünü arttırmaya çalışan bu kurum, aldığı IMF desteğinin de rüzgarıyla kısa sürede, sistem içinde merkezi bir konuma yükselmiştir. BDDK, Hazine Müsteşarlığı ile birlikte IMF'nin Türkiye'deki en önemli temsilcisi olarak görülmüştür.

Bu sektörün Türkiye ekonomisinin içindeki yerine baktığımızda BDDK'nın medyatik olması dışında ne ölçüde önemli bir kurum olduğu ortaya çıkacaktır. Korkut Boratav, İstanbul Sanayi Odası'nın verilerine dayanarak 500 büyük sanayi şirketinin toplam katma değerleri içinde faiz giderlerinin payının 1997-2001 arasında yüzde 45'e ulaştığını; şirketlerin brüt kârlarının giderek artan bölümlerinin bankalar sistemine aktarıldığını tespit etmiştir.[586] Büyük şirketler, genellikle para ile oynayarak, kârlarını arttırmayı başarmışlar; ancak aynı şey küçük ve orta ölçekli firmalar için mümkün olmamıştır.

[586] Boratav, Korkut (2003) Türkiye İktisat Tarihi, s.198. Boratav, sıcak paradan elde edilen arbitraj getirisinin 1996, 1999 ve 2002'de dolar-euro üzerinden yüzde 30-33 arasında gerçekleştiğini belirliyor: "Bunlar Batı ekonomilerindeki finansal araçlarla karşılaştırıldığında, astronomik getiri oranlarıdır".

BDDK'nın kuruluş tarihçesine bakıldığında, IMF'nin rolü çok açık olarak görülür. 1999 yılı Haziran ayında Bankalar Kanununda yapılan bir değişiklikle idari yapıya dahil olan BDDK, Bankalar Kanununda yeni değişikliklerle ve eklemelerle zaman içinde yetkilerini arttırmış ve görev alanını genişletmiştir.[587] IMF, BDDK'nın siyasal iktidardan tam olarak bağımsızlığını sağlayacak kriterleri, 1999 yılı istikrar programının imzalanması için önşartlardan biri olarak getirmiştir.[588] Bankalar Kanununda Haziran 1999'da yapılan değişikliklerin genişletilmesi ve BDDK'ya banka kurulmalarına izin verme yetkisi verilmesi önşartı, Bankalar Kanununda yapılan değişikliklerin 19 Aralık 1999 tarihli *Resmi Gazete*'de yayımlanmasıyla gerçekleşmiştir. Bu değişiklikle yasa koyucu, bankacılık piyasasına giriş izni başta olmak üzere, tasfiye sürecine kadar tüm evreleri düzenleme ve denetleme yetkisini kuruma vermiştir. Öte taraftan Bakanlar Kurulu'na ait olan banka kurma izin yetkisinin BDDK'ya devredilmesi ile yürütmenin yetkilerinden biri de bu kuruma devredilmiştir.[589]

IMF ve DB'nın mali yapı ile ilgili siyasaları bakımından BDDK'nın kurulması önemli bir adımdır. 18.12.2000 tarihli IMF Niyet Mektubunun 47. paragrafına göre, Hazinenin, batık bankaların yerli ve yabancı tüm müşterilerine ve kredi aldıkları tüm alacaklılarına karşı sorumluluklarını ve zararlarını üstleneceğini taahhüt etmesi istenir.[590] Aynı niyet mektubunun 50. paragrafında, verilen güvencenin kamuoyuna nasıl duyurulacağına bile karar verilmiştir:

---

[587] Bankalar Kanunundaki değişiklikler için *bkz.* EK.4. "Türkiye'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar" Çizelgesi

[588] 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubunda, bu değişiklikler *stand-by* anlaşması için önkoşul olduğu 57. Parafta belirtiliyordu:
"Bankalar Kanununda paragraf 53-56. ya uyumlu değişikliklerin Mecliste onaylanması ile paragraf 54'te bahsedilen ihtiyati düzenlemeler alanında alınacak tedbirler IMF İcra Kurulunun Stand-by talebini görüşmesi için önkoşul olacaktır."
IMF Niyet Mektubu 53. paragrafta talep edilen değişiklerden biri şöyledir.
"Bankalar Kanunu, BDDK'nın faaliyetlerindeki bağımsızlığını ve şeffaflığı artırmak, temel ihtiyati düzenlemeleri güçlendirmek ve sorunlu bankalarla ilgili alınacak tedbirler ile bunların yeniden yapılandırılmaları için gerekli tüm araçları sağlamak amacıyla değiştirilecektir. *Bakanlar Kurulu, BDDK üyelerinin atanması hariç, düzenleme, denetim ve gözetim alanındaki tüm kararların dışında bırakılarak, BDDK tam anlamıyla özerk hale getirilecektir. Özellikle bankalara lisans vermek ve bunları kaldırmak ve karşılık düzenlemelerini onaylamak yetkileri BDDK'nda olacaktır.* Kanun, Kurul üyesi olarak aktif profesyoneller bulunmasını güçleştiren, Kurul üyelerinin görevlerinden ayrıldıktan sonra üç yıl süreyle bankacılık sektöründe kıdemli yönetici olarak çalışmasını yasaklayan maddeyi de kaldırmak üzere değiştirilecektir. Kurul üyeleri 2000 yılı Mart ayı sonuna kadar belirlenecek olup (yapısal performans kriteri) BDDK'nın 2000 Ağustos'u sonuna kadar tümüyle faaliyete geçmesi beklenmektedir (yapısal performans kriteri) (vurgu bana ait).

[589] "4389 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin (1) numaralı fıkrası ile (2) numaralı fıkrasının (b) bendinin (bc) alt bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.
1. Türkiye'de bir bankanın kurulmasına veya yurt dışında kurulmuş bir bankanın Türkiye'de ilk şubesinin açılmasına, Kurulun en az beş üyesinin aynı yöndeki oyuyla alınan kararla izin verilir. İzin için yapılacak başvurulara ve iznin verilmesine ilişkin esas ve usuller Kurumca düzenlenecek yönetmelikle belirlenir. Kuruluşa veya Türkiye'de şube açılmasına ilişkin izinler, izin tarihinden itibaren bir yıl içinde faaliyete geçilmemesi halinde geçersiz olur." 19.12.1999 tarihli ve 23911 sayılı *Resmi Gazete*.

[590] "Hükümet bankacılık sektörünü, sektördeki disiplini kuvvetlendirmek ve bankalara olan güveni devam ettirmek amaçlı iki yönlü bir strateji ile güçlendirmek kararlılığındadır. Bu stratejinin kilometre taşları bağımsız Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması ve Sn. Başbakan'ın, (ikinci bir açıklamaya kadar)

> Bu çalışmalar sonucu mevduat sahiplerini ve diğer kreditörleri tam güvence altına alan garantinin kapsamı ve içeriği hakkında kamuya bilgi veren bir açıklama yapılacak (yasal yönlerine ve işleyişine ilişkin hususlar da dahil olmak üzere) ve yine bu çalışmalar sonucu garantinin işleyişinin finansmanını idare edecek yöntemlere ilişkin Hazine ile TMSF arasında bir protokol yapılacaktır. Bu açıklama 15 Ocak 2001'e kadar yapılacaktır (5inci gözden geçirmenin tamamlanması için koşul).

2001 krizinden sonra Kemal Derviş ekonomi yönetimine getirilir; BDDK bu süreçte Hazine Müsteşarlığı ile birlikte en önemli kurumlardan biridir. Derviş'in gelmesinden sonra, BDDK başkanı Temizel istifasını sunar. Derviş'in ekonomi yönetiminde çalışma arkadaşlarını biraraya getirdiği bu süreçte, Temizel'in yerine Engin Akçakoca (15 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı) başkanlığa atanır. Derviş, BDDK'daki kurul üyelerinin de değişmesini sağlar; iki ay sonra, 2001 Mayısında, Bankalar Kanunda yapılan değişiklikte geçici bir madde ile Temizel dönemindeki Kurul üyelerinin görevlerine son verileceği hükme bağlanır. Yasa değişikliğinin kabul edilmesiyle BDDK üyelerinin görevlerine son verilir. Derviş, BDDK başkanı Engin Akçakoca ve yeni atanan kurul üyeleri, böylelikle bankacılık sektöründeki yeniden yapılandırılmanın temel figürleri olurlar.

Ekonomi yönetimi ile siyaseti ayırma söylemi, Derviş ile birlikte çok yoğun bir biçimde dile getirilmiştir. Derviş'e göre, siyaset; yolsuzluk, ahbap çavuş ilişkisi ve parlamenterlerin seçmenlerine karşı yandaş politikalarıdır. Ekonomiyi 'siyasetten kurtarma' amacına ulaşmada izlediği program ise IMF ve DB programlarıdır. Ekonominin üzerinde bir külfet gibi görülmeye başlayan 'siyaset' düşüncesi, kısa sürede büyük burjuvazinin temsilcileri tarafından da kabul görmüş; Ecevit'in yerine teknokrat bir yönetimin kurulması için medya aracılığıyla eğilim yoklaması yapılmıştır. Örneğin, o dönemde Hürriyet köşe yazarlarından biri 'teknokratlar hükümeti' kurulmasını önermiş ve Ecevit hükümetinin bir an önce gitmesi gerektiğini savunmuştur[591]; Hürriyet gazetesinin başyazarı Ertuğrul Özkök'ün bu görüşü desteklemesi üzerine, teknokratlar hükümeti tartışması darbe söylentileri ile devam etmiştir.[592] Ekonomik kriz ortamının yanı sıra siyasal ortamda oluşan gerginlik, Başbakan Ecevit'in iktidarı bırakması için yoğun bir baskı ortamının yaratılması biçimini almıştır.

Derviş ve ekibi, bankacılık sektörünü yeniden yapılandırmaya girişirken, sektörü daha güçlü bir kurumsal yapıya kavuşturmayı hedeflediklerini ileri sürmüşlerdir. 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu, BDDK'nın konumunu daha da güçlendirmek üzere Bankalar

---

Hükümetin mevduat kabul eden yerel bankalardaki mevduat sahiplerini ve bu bankaların diğer kreditörlerini tamamen garanti altına aldığını açıklamasıdır."

[591] Serdar Turgut "Ara Dönem Hükümeti Gerekiyor*", Hürriyet*, 13.07.2001; Turgut, teknokratlar hükümeti önerisini AKP iktidarı döneminde de sürdürmüştür. Recep Tayyip Erdoğan'ın başkanlık sistemi önerisini destek vermek gerektiğini belirten Turgut, teknokratlar hükümeti önerisini tekrarlamaktadır.

[592] *Milliyet,* 17.07.2001; özellikle *bkz*. Melih Aşık ve Fikret Bila.

Kanununda değişiklik yapılması şartını getirmiştir. Bu değişiklikler arasında "BDDK ve TMSF yönetim ve personelinin icra ettikleri resmi görevden ötürü karşı karşıya kalabilecekleri adli davalara karşı korunmasının kuvvetlendirilmesi" gibi bir hüküm de konmuştur.[593] Kanunda yapılması talep edilen değişiklikler Mayıs ayı içerisinde gerçekleşmiştir. BDDK ve TMSF yönetim ve personelinin görevlerinden ötürü yargıya karşı bağımsızlıkları, Kanunda yapılan değişikliklerle yeniden düzenlenmiştir.[594] Bu kanun değişikliği aynı zamanda BDDK'nın Başkanı dışındaki tüm üyelerin görevlerine geçici bir madde ile son vermiştir.[595] 26 Haziran 2001 tarihli Niyet Mektubunda, yeni ekibin bankacılığın yeniden yapılandırılması programını kolaylaştıracağı belirtilmiş, böylece ekip değişikliğinin IMF huzurunda belli bir karşılığı ve onayı bulunduğu görülmüştür. Daha önceki niyet mektuplarından hareketle, IMF'nin uzun zamandan beri BDDK personelinin değiştirilmesi yönünde talepleri olduğu bilinmektedir.[596] IMF, BDDK personelinin bürokrasiden gelen uzmanlar yerine özel sektör tecrübesine sahip banka uzmanlarından oluşmasını ve bu uzmanları cezbedecek istihdam koşullarının (maddi koşullar) yaratılmasını talep etmiştir.[597] Nitekim, Akçakoca ve yeni atanan diğer kurul üyeleri, IMF'nin aradığı özellikleri taşımaktadır.[598]

Yeni ekibin yürüteceği bankacılık reform programının gündemi, 26 Haziran 2001 tarihli IMF Niyet mektubunda belirtilmiştir: Emlak Bankasının kapatılması, TMSF bünyesindeki bankaların sermayelendirilmesi, özel bankaların sermaye yapılarının incelenerek finansal durumu zayıf olanlarla anlaşma imzalanması, anlaşmaya uymayan bankalara müdahale edilmesi ve BDDK çalışanlarına görevlerinden dolayı uğrayabilecekleri kovuşturmalardan muafiyet sağlanması.

---

[593] 3 Mayıs 2001 tarihli IMF Niyet Mektubu, 16. paragraf.
[594] Bankalar Kanununda yapılan değişiklikler, 29.05.2001 tarih ve 24416 sayılı *Resmi Gazete*de yayımlanmıştır.
[595] Böylece Kemal Derviş'in kendi kadrosunu kurmasına da imkan tanınıyordu. Bakanlar Kurulu 7 Haziran 2001 tarihinde BDDK 2. Başkanı ve üyelerinin atadılar (13 Haziran 2001 tarih ve 24431 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanmıştır). BDDK başkan ve üyeleri için *bkz.* EK. Çizelge: "BDDK Başkanları ve Üyeleri."
[596] *Bkz.*18.12.2000 tarihli Niyet Mektubu, 48. Paragraf.
[597] 31 Temmuz 2001 tarihli Niyet Mektubu buna örnek olarak verilebilir:
( 20. Paragraf) "BDDK'nın nitelikli insan gücünü muhafaza etmek ve istihdam edebilmek amacıyla, denetimi altındaki kurumlarınki ile uyumlu istihdam koşulları sunmak üzere, gerekli yasal dayanağa ve mali kaynaklara sahip olmasını temin edeceğiz. Bankacılık sisteminin sıhhati büyük ölçüde BDDK'nın sorumluluklarını yürütme biçimine bağlı olup, bu da kurumun insan gücü kalitesi ile ilgilidir. Benzer biçimde, TMSF bünyesindeki Tahsilat Birimi de kredi tahsillerini azamiye çıkarmak ve vergi mükelleflerine olan maliyeti asgariye indirmek üzere, tecrübeli özel sektör bankacılık uzmanlarını istihdam edebilmek için gereken mali kaynaklara sahip olacaktır."
[598] BDDK'nın resmi internet sitesinde yer alan bilgilere göre, dönemin 6 kişi kalan Kurul üyelerinden 3'ü Koç grubunda profesyonel yöneticilik yapmıştır. BDDK ikinci başkanı Vefa Çelik atandıktan kısa bir süre sonra görevinden istifa etmişti. İstifa ile ilgili olarak *bkz.* Zülfikar Doğan, "BDDK'da istifa... 'hakikatler ve şeffaflık' üzerine" *Finansal Forum,* 13.08.2001.

Bu programda BDDK çalışanlarının görevlerinden dolayı uğrayabilecekleri kovuşturmalardan muafiyet sağlanması şartı, BDDK'nın sadece yasama ve yürütmeden değil yargıdan da bağımsız bir biçimde çalışmasının göstergesidir. Kuruma verilen her görev, kurumun yasal olarak daha da güçlenmesine yol açmıştır. BDDK'nın görev ve yetkilerini kullanırken elde ettiği bu kurumsal zırhın "kamuya sorumluluk" ve "kamuya hesapverebilirlik" gibi ilkeleri tamamen yok saydığı görülmektedir; buradaki demokrasi sorunu oldukça açıktır.

Bunca güvence ve değişikliğin sonunda uygulanacak olan Bankacılık Reformunun kapsamı nedir? Reform; sektördeki iri bankaların daha da güçlenmesini ve bankaların birbirleriyle birleşmesini sağlamayı hedeflemiştir. Bunu sağlamak üzere özel sektördeki güçlü bankalara büyük miktarlarda sermaye aktarılacak ve zayıf bankalar BDDK eliyle elenecektir. Kamu bankalarının, sistem içerisindeki payı küçültülecek ve özelleştirilmeye hazırlanacaktır. Kamu bankalarının özelleştirilmesi de özel sektördeki bankaların güçlenmesine dönüktür. 31 Temmuz 2001 tarihli Niyet Mektubunda Bankacılık reformu bölümünde açık bir biçimde, izlenecek stratejilerin başında, satılması ya da birleşmesi istenilen bankaların sermayelendirileceği belirtilmiştir.[599]

Bankacılık sektörü, 2002 IMF istikrar programıyla daha da önemli bir sektör haline gelmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu dönemin istikrar programının belkemiğini bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması oluşturmuştur. 2002 yılında IMF ile imzalanan yeni istikrar programının önkoşullarından biri, yeniden yapılandırılan ve yönetimi değiştirilen Ziraat Bankası ve Halk Bankası çalışanlarının sayılarının azaltılmasıdır; bunun yanı sıra bu bankaların 800 (sekizyüz) şubesinin 2002 yılı Haziran ayına kadar kapatılması da planlanmıştır.[600] Sektördeki sağlam bankaların güçlenmesini sağlayacak bir kamu desteği programı hayata geçirilecektir. Özel bankaların güçlendirilmesi için ise kaynak aktarımının formülü 'Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile netleştirilmiştir.

---

[599] 31 Temmuz 2001 tarihli IMF Niyet Mektubu 19. Paragrafta stratejiler şöyledir. "Bu amaçla, TMSF bünyesindeki bankalar ile sermayesi yetersiz özel bankaların çözüme kavuşturulmasına ilişkin temel ilkeleri oluşturmuş bulunuyoruz : (i) satılacak ya da birleştirilecek herhangi bir banka önceden yeterince sermayelendirilmelidir; (ii) bankanın yeni sahibi, aranan niteliklere bütünüyle sahip olmalıdır; (iii) bankanın yeni sahibi aynı zamanda, bankanın gelecekteki kârlılığını teminen ikna edici bir iş planı sunabilmelidir; ve (iv) yeniden sermayelendirilmiş banka ödeme gücünü haiz/karlı olmalı ve daha baştan tüm ihtiyati düzenlemelerle uyum içinde olmalıdır. Sözkonusu ilkelerin BDDK ve TMSF'nin dahil olduğu tüm gelecek banka satış ya da çözümlerinde uygulanmasını temin edeceğiz." (19. Paragraf).

[600] 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu 28. Paragraf. Kamu bankaları için nihai hedef özelleşmedir.

Aşağıda mali sermayeye kaynak aktarmayı sağlayan yasanın kabulü sırasındaki olaylara değinilecektir. Böyle bir ayrıntıya neden gerek duyulduğuna gelince: Bu yasa, 2002'den sonra bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinin temel mekanizmalarını içermektedir ve bankacılık reformunu yürüten kurumun BDDK olması ise konumuz açısından son derece önemlidir. BDDK'nın siyasetten bağımsız bir bankacılık yönetimi sağlaması için kurulduğu düşünüldüğünde, bu yasanın çıkması sürecinde yaşananlar, tam tersine BDDK'nın siyasete nasıl müdahale ettiğini ve bu alanda adeta uluslararası finans kurumunun yerli bir temsilcisi gibi hakimiyet kurmaya çalıştığını göstermektedir.

***Siyasetin Piyasanın Boyunduruğu Altına Girmesi: 1. Örnek***

**Mali Sermayeye Kaynak Aktarmada Bir Yöntem (İstanbul Yaklaşımı):** Mali sektöre olan borçların yeniden yapılandırılması için 4743 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. İlgili kanunun serüveni, bu dönemde yasama sürecinin nasıl baskı altına alındığını ve yasama organının da nasıl teslimiyetçi bir konumu benimsediğini göstermesi bakımından iyi bir örnektir. Kanun, TBMM'de kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanlığı vetosu ile karşılaşmıştır. Vetoyla karşılaşan düzenlemeler şunlardır: Kamu bankalarında 31.12.2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tabi olmayan personel çalıştırılamayacağına ilişkin 6. Madde; özerk kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların denetiminde Sayıştay'ın yetkili olmadığını düzenleyen 7. Madde; kamu bankalarının yönetim, denetim ve tasfiye kurulları üyelerinin sorumluluğunu, özel bankaların yönetim, denetim ve tasfiye kurullarına uygulanan özel hukuk hükümlerine ve mevzuata bağlayan ve ceza ve idare hukuku yönünden memur sayılamayacaklarını düzenleyen geçici 1. maddesi.

Kemal Derviş, Hazine Müsteşarı, BDDK başkanı ve Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu Başkanı ile birlikte, kanun hakkında görüşmek üzere 24 Ocak 2002 tarihinde Cumhurbaşkanını ziyaret etmişlerdir. Bu görüşmede, bu Kanunun IMF'nin öncelikli istekleri arasında yer aldığı bildirilmiştir.[601] 25 Ocak 2002 tarihinde veto gören Kanun, TBMM'de aynen kabul edilerek tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Böylece IMF'nin 2002

[601] *Finansal Forum*, 25.01.200 tarihli haber: "Sezer'e 2. ikna turu. Devlet Bakanı Kemal Derviş, TBMM Genel Kurulunda 10 Ocak'ta kabul edilen ve Cumhurbaşkanlığı'na 14 Ocak'ta sunulan, 'Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa' hakkında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e ikinci kez bilgi verdi. Bakan Derviş, dün Hazine Müsteşarı Faik Öztrak, BDDK Başkanı Engin Akçakoca ve Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu Başkanı Vural Akışık'la birlikte Çankaya Köşkü'nde Cumhurbaşkanı Sezer'e yasayla ilgili bilgi verdi. Yaklaşık 2 saat süren toplantıdan sonra bir açıklama yapılmadı. Devlet Bakanı Derviş, Başbakan Bülent Ecevit'in ABD ziyaretinden önce de konuyla ilgili olarak Cumhurbaşkanı Sezer'e ve danışmanlarına bilgi vermişti. Çankaya Köşkü'nde yaklaşık 1 saat 45 dakika süren görüşmede Derviş'in, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e, yasanın, Uluslararası Para Fonunun öncelikli beklentileri arasında yeraldığını hatırlattığı öğrenildi."

istikrar programının önkoşulu olan düzenleme yürürlüğe girmiştir.[602] Bu kanun, aynı zamanda bağımsız düzenleyici kurumların Sayıştay denetiminden muaf tutulması kuralını da getirmektedir.

İlgili kanunun çıkması, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması programında önemli bir aşama olmuştur; bu sayede, özel sektördeki büyük bankalara kolay bir biçimde sermaye aktarımı gerçekleştirilmiş, BDDK'nın ekonomi yönetimindeki gücü, bu yolla pekişmiştir. Nitekim el konulan bankalara aktarılan sermaye miktarı ve mali sektöre aktarılan sermaye miktarı BDDK'nın önemini açık bir biçimde göstermektedir.

Ekim 2003 tarihli BDDK raporuna göre, 1997-2003 yılları arasında TMSF'ye devredilen 20 bankaya aktarılan para miktarı, 42 katrilyon 9 trilyon TL (yaklaşık 32 milyar dolar) dır.[603] TMSF'ye devredilen bankaların finansmanı ise büyük ölçüde Hazine tarafından sağlanmıştır (18 milyar 726 milyon dolar). Rapora göre, finansmanın kalan bölümü Merkez Bankası ve TMSF'nin kendi kaynaklarından karşılanmıştır. Buna ek olarak, özelleştirmeye hazırlık amacıyla kamu bankalarının yeniden yapılandırılması için aktarılan sermaye miktarı ise Ekim 2002 tarihine kadar 28,7 katrilyon TL'dır.[604]

"İstanbul Yaklaşımı" olarak da bilinen Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Programı, 4743 sayılı Kanuna dayanarak, kriz nedeniyle ödeme gücünü yitiren özel sektör şirketlerinin, mali sektöre olan borçlarını yeniden yapılandırma programıdır. Özcesi, sözü edilen program, mali sermayenin alacaklarının devlet tarafından garanti altına alınması işlemidir. Özel sektördeki firmaların bankalara ya da mali kuruluşlara olan borçlarını uzun vadeye yaymasına yardımcı olunmuş ve bankalarla anlaşmalar yapılmıştır; böylece hem mali sermaye kendi alacaklarını güvence altına alarak rahatlamış, hem de özel sektördeki büyük firmaların bankalara olan borçları ertelenebilmiştir.[605] Bu çerçevede 2003 yılı Ocak ayı sonunda mali sektöre aktarılan sermaye miktarı 3.6 milyar Amerikan Dolarıdır.[606]

---

[602] Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 31.01.2002 tarih 24657sayılı *RG*'de yayımlanmıştır.

[603] BDDK (2003) *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu (VII),* Ekim 2003, s.22.

[604]Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Emlak Bankası'nı kapsıyor. BDDK (2002) *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu (IV),*s.12.

[605] Bu yaklaşım çerçevesinde BDDK'nın onayladığı ve kapsamına aldığı borç miktarı, küçük firmalar için 290 milyon dolar, büyük firmalar için ise 2,5 milyar dolar düzeyindedir. İstanbul yaklaşımı çerçevesinde, 25 banka, 17 banka dışı mali kurum, Emlak Bankası ve TMSF'nin alacakları garanti altına alınmıştır. Borçlarını yeniden yapılandırmak üzere başvuran firmaların çoğunlukla büyük ölçekli firmalardır. En çok başvuru tekstil ve gıda sektöründen gelirken, başvuruların daha çok çimento ve tekstil sektörlerinde imzalanmıştır. Ayrıntılar için *bkz.* BDDK (2002) *Bankacılık Sektörü...., s.*40-1

[606] IMF Niyet Mektubu (5 Nisan 2003, 25. Paragraf).

İstanbul yaklaşımıyla mali sermayeye aktarılan para bile, BDDK'nin, kamu gelirlerinin toplumsal bölüşümünde nasıl etkili bir araç haline geldiğini gösterir. BDDK örneği, ekonomiyi siyasetten kurtaran bir düzenleyici aygıt olarak, kamu kaynaklarının sermayeye transferi gibi son derece politik bir işlev görmüştür.

***Siyasetin Piyasanın Boyunduruğu Altına Girmesi: İkinci örnek***

**Sakinleştirici Derviş Şurubu:** 2002 Mart ayında Başbakan Ecevit'in "özerklikte ipin ucu kaçtı, yasayı değiştireceğiz" şeklindeki açıklaması, sadece uluslararası sermayenin temsilcilerini değil, yerli sermaye kesimlerini de son derece rahatsız etmiştir. Ecevit'in sözünü geri aldırtmaya varan gelişmeler ekonomi ile siyaset arasındaki ilişkinin niteliğini özetler mahiyettedir. Bu sözler anında önemli bir krize dönüştürülmüş, Ecevit sözlerini geri almak durumunda kalmış ve ancak bu yolla IMF 'sakinleştirilebilmiştir'. Ekonominin "derviş"i Kemal Derviş IMF ile görüşerek, onları BDK'lar konusunda geri adım atılmayacağına dair ikna etmiştir. Görüldüğü gibi Kemal Derviş sadece ekonominin değil diplomasinin ve siyasetin de 'derviş'i olmuştur.[607] Sıfatları arasında; ekonomi yönetiminden sorumlu 'devlet bakanı', IMF ve DB ile ara bulucu, 'tarafsız' hakem, ince diplomatik salvolarla beceriksiz bir hükümetin tüm sakarlıklarını düzelten becerikli bir 'diplomat' vb yer almıştır. Derviş, Başbakan'ının iki kelamıyla IMF'nin tedirgin edilmesinden duyduğu rahatsızlığı şöyle dile getirmiştir: "Biz 2001'de duvara toslamıştık. Uçuruma yuvarlanmadık, ama duvara tosladık. IMF'nin desteği önümüzü açtı. Türkiye'nin bir daha tökezlemesi bizim açımızdan da, IMF açısından da sevindirici bir olay olmaz. .. Ama yeni destek verirler mi bilmem. En azından yeni kaynak istemeye *benim de* yüzüm yok artık"[608] (*abç*).

BDDK'nın banka operasyonları büyük sermaye grupları arasında ciddi bir çatışmaya da yol açmıştır. Bu çatışma, Pamukbank'a el konulması ile su yüzüne çıkmış, Bankanın bağlı bulunduğu grupla BDDK arasındaki mücadeleye, Doğan Holding de medya tekelini Çukurova grubu aleyhine kullanmak suretiyle dahil olmuştur.[609] Pamukbank olayı,

[607] Kemal Derviş figürünün bu tez açısından önemi, Türkiye siyasetinde bir dönem kendisine atfedilen önemden daha az değildir; fakat arada öenmli bir fark vardır: Büyük sermaye çevreleri bakımından Derviş'in önemi, bir kurtarıcı ve yol gösterici olaral değerlendirilmekte ilen, bu çalışma açısında önemi, dönemi ifade eden bir gösterge olmasıdır. Ekonomiyi yönetmek üzere ithal edilen bir 'Bakan'; temel hedefi, ekonomiyi siyasetten kurtarmaktır ve kısa süre içerisinde siyasetin merkezine yerleşir; dış kredi şantajı ile Cumhurbaşkanlığı makamını taciz eder; yasama erkinin iradesini ise aynı yolla etki altına alır. Kısa bir zaman diliminde sergilenen bu performans, "ekonominin siyasetten kurtarılmasından sonra kimin yönetimine verileceği" sorusuna açıklık getirmiştir. Derviş örneğinde, bu sorunun yanıtı: IMF ve DB'dır.

[608] *Radikal*, 30.03.2002, "Ecevit IMF'yi de korkuttu" başlıklı haber.

[609] Pamukbank'a el konulması ve sonrasında gelişen olaylar, Türkiye'de sermaye içi bileşenlerin mücadelesi açısından ele alınması ve çözümlenmesi gerektirir. Daha genel bir çzöümleme için Mustafa Sönmez'in medya ve finans sektöründe yaşanan savaşı analttığı, *Filler ve Çimenler* (2003) başlıklı kitabına bakılabilir.

BDDK'nın kararlarının yargısal denetimini zorlaştıran yeni önlemler alınmasını da gündeme getirmiştir.[610] 5 Nisan 2003 tarihli niyet mektubunda, IMF, BDDK kararlarına yönelik temyiz süresini kısaltılmasını ve sürecin zorlaştırılmasını istemiştir.[611] Bu istekler, Danıştay'ın içerisinde BDDK davalarına bakacak ayrı bir birimin oluşturulması ile çözülmüştür. [612]

"Siyasetten kurtarılan" ekonomi yönetiminin, sermayenin egemenliğine nasıl girdiğinin kanıtı niteliğindeki gelişmeler ardı ardına yaşanmıştır. BDDK deneyimine sektörel sonuçları bakımından bakıldığında; açıklanan amaçlar temel alındığında (banka birleşmeleri, yolsuzlukların bitmesi vb.) başarısız bir örnektir ve, yolsuzluk fiilinin bağımsız düzenleyici kurumlar için de geçerli olduğunu çok açık bir biçimde göstermiştir.[613]

---

[610] 5 Nisan 2003 tarihli IMF Niyet Mektubu, 33. Paragraftan: "İlk adım olarak, 2003 yılı Haziran ayı sonuna kadar BDDK kararlarına karşı temyize gidilmesine ilişkin süreci sıkı son tarihler ve zamanlama limitleri ile açıkça ortaya koyacak Bankalar Kanununda ve ilgili yasalarda yapılacak değişiklikler dahil BDDK'nın etkinliğini güçlendirecek yasal düzenlemeler hazırlanacaktır (yeni yapısal kriter)."

[611] 31 Ekim 2003 tarihli IMF Niyet Mektubu 12. Paragraf: " BDDK'nın bağımsızlığı güçlendirilmektedir. BDDK'nın dahil olduğu davaların hızlandırılmasına yönelik hukuki değişiklikler TBMM'ye sevkedilmiş olup (performans kriteri), bu düzenlemelerin kısa bir süre içerisinde TBMM tarafından kabul edilmesi beklenmektedir. Sözkonusu yasal değişiklikler (i) Danıştay nezdinde BDDK dahil bağımsız düzenleyici kurumlara karşı yürütülen davalar konusunda uzmanlaşmış bir daire oluşturulmasını; (ii) BDDK'ya karşı açılan idari davaların görüşülmesinin kesin mühletler konulması suretiyle hızlandırılmasını; ve (iii) BDDK'nın yürütmenin durdurulmasına yönelik başvurular hususunda bilgilendirilmesini ve nihai kararlar verilmeden önce tarafların dinlenmesini (duruşma yapılmasını) içermektedir..."

[612] 9 Haziran 2004 tarih ve 25487 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan 5183 Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişiklik:

" 2575 sayılı Kanuna 34/B maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 34/C maddesi eklenmiştir.

Onüçüncü dairenin görevleri

MADDE 34/C - Onüçüncü Daire;

a) Rekabetin Korunması Hakkında Kanundan,

b) Elektrik Piyasası Kanunu ile Doğal Gaz Piyasası Kanunundan,

c) Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan,

d) Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanundan,

e) Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanundan,

f) Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundan,

g) Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanundan,

h) Kamu İhale Kanunundan,

ı) Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanundan,

i) Şeker Kanunundan,

j) Telsiz Kanunundan,

k) Türk parasının kıymetini koruma mevzuatından,

l) Sermaye Piyasası Kanunundan,

m) Bankalar Kanunundan,

Doğan uyuşmazlıklardan Danıştay'ın diğer dava dairelerinin görevleri dışında kalan davaları çözümler.

[613] İmar Bankası Yolsuzluğu; Bankayla ilgili denetim açıkları ortaya çıktı. Bunun üzerine BDDK Başkanına yönelik hükümet kanadından gelen baskılar artmaya başladı ve Engin Akçakoca görevinden istifa etti. *Cumhuriyet*, 06.11.2003. Başbakanlık Teftiş Kurulu, İmar Bankası ile ilgili incelemesinde, İmar Bankası'nın hazine bonosu satma yetkisini iptal eden SPK'nın 1990 yılında aldığı kararı, BDDK Başkan Yardımcısı Teoman Kerman tarafından kaldırıldığını ortaya çıkardı. SPK'nın kararını geçersiz kılan bu belgenin bulunmasında

BDDK yönetişim ilkelerine uygun bir modeldir. Bu kurumun kısa zaman dilimindeki düzenleyici müdahaleleri ile bankacılık sektöründe neler değişmiştir? Büyümenin motor sektörü olarak takdim edilen ve GSMH'nın yaklaşık dörtte birinin aktarıldığı bu sektörde; banka batıranların, üstüne para aldıkları bir TMSF mezarlığı doğmuş; yerli banka sayıları biraz azalmış ve biraz da uluslararası renkler taşıyan bir rantiye sınıfı IMF'nin hamiliğinde kabadayılık yapan yeni bir elit kesim palazlanmıştır. Bu tabloya, bankaların 'modernizasyonu' adı altında işsiz kalan ya da uzmanlığıyla ilgisi olmayan kamu dairelerinde emekli olmayı bekleyen onbinlerce vasıflı çalışan da ilave edilmelidir.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, daha önce başka ülkelerde birçok kez ispat edildiği gibi, ülkemizde de, önce işten çıkarmalar, sonra da büyük rantiyelere sermaye aktarmalar biçiminde gerçekleşmiştir. BDDK'ın sergilediği profil; büyük sermaye, uluslararası kredi kuruluşları ve uluslararası finans şirketlerinin taleplerine karşı bağımlılık, Türkiye'deki siyasal ve yönetsel mekanizmalara ve bazı durumlarda da yargı makamlarına karşı özerk ve bağımsızlıktır.

*Şeffaflık* ilkesine gelince; BDDK'nın kararlarını resmi internet sitesinde yayınlaması ve sık sık basın duyuruları ile kamuoyunu bilgilendirmesi, kurumun faaliyetlerini takip etmenin tek yoludur. Ancak, bankacılık sektöründe, genellikle şeffaflık, "ticari sır" zırhı ile biraradadır. 'Ticari sır', öyle görünmektedir ki "devlet sırrı" seviyesindeki bir sır düzeyine ulaşmıştır. BDDK ve Merkez Bankası'nın ellerindeki bilgileri TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'na vermemelerinin gerekçesi 'ticari sır' olmuştur.[614] BDDK'ın sahip olduğu tüm yetkilerin kaynağının TBMM olması bir tarafa, meclisin, BDDK karşısında daha 'güvenilmez' bir kurum olarak görülmekte olması, konumuz bakımından da dikkat çekicidir.

*Hesapverebilirlik* ilkesi açısından bakıldığında; 1999-2003 yılları arasında, Bankalar Kanununda yapılan değişikliklerle, BDDK'nın çalışanları kovuşturmalara karşı muaf tutulmuştur. Bu nedenle, siyasetten bağımsızlıkları BDDK için aynı zamanda "dokunulmazlık"la da elele gitmektedir.

BDDK'nın kuruluşu ve yetkilerinin arttırılışı, yasama organının intihar girişimidir. Bankacılık ve mali kuruluşları düzenleme ve denetleme yetkisini teker teker bünyesinde

---

gecikme yaşandı; hatta bu yüzden Hazine, BDDK ve SPK arasında bir kriz yaşandı. *Hürriyet,* 26 Ekim 2003, s.9 "İmar Bankası belgesini Seka Balyasında Aradılar" başlıklı haber.

[614] Hürriyet yazarlarından Erdal Sağlam, BDDK'nın bir kamu kurumu niteliği olduğunu tamamen unutarak, BDDK'dan birtakım bilgilerin istenmesinin arkasında hangi 'ticari kaygı'nın olduğunu sorgulamıştır. Erdal Sağlam, "AKPliler şimdi de 'ticari sır'ı kaldırmak istiyor", *Hürriyet*, 26.03.2004.

toplayan BDDK, sermaye iktidarının yoğunlaşmasına iyi bir örnektir. Öte yandan, yasama ve yargı organlarının yanı sıra, bakanlıkların ve müsteşarlıkların yetkilerini de ele geçirmesiyle, aynı zamanda, tam bir ademi merkezileştirme örneğidir. Eski merkezi teşkilatın yetkilerini kendinde toplayarak, uluslararası elitlerle kurduğu doğrudan ilişki sayesinde, küresel yönetişimin mekanizmalarının eteklerine tutunmuş bir görünüm sergilemektedir.

### 3.3.3. Enerjide Devlet Tekelinden Özel Tekele: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji sektörünün düzenlenmesinde yönetişim uygulamaları Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK[615]) kurulmasıyla başlamıştır. 1993 yılında Türkiye Elektrik Kurumunun (TEK) Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak ikiye bölünmesiyle, elektrik hizmetlerinde yeniden yapılandırma sürecine girilmiştir[616]. Altyapı hizmetlerini kamu hizmeti olarak tanımlayan mevzuat, anayasal değişikliğe gidilmediği için, yeniden yapılandırma ve özelleştirme sürecinde engelleyici bir rol oynamıştır.

Altyapı hizmetlerinin kamu sektörü tarafından sağlanması ve bu hizmetlerin "kamu tekeli" eliyle sunulması, 1960'larda planlı kalkınma döneminin yerleştirdiği anlayıştan kaynaklanmaktadır. O dönemde, altyapı hizmetlerinin hukuksal statüsü de bu anlayışa uygun olarak dönüştürülmüştü. Altyapı hizmetlerini sağlamak, hem üretim sektörüne ucuz girdi özelliği hem de toplumun geneli için ortak tüketim aracı olması nedeniyle, devletin görevleri arasına katılmıştı. Böylece altyapı hizmetleri, piyasadan farklı olarak "sosyal devlet" anlayışının kısmi bir uygulaması niteliğindeydi. Altyapı hizmetlerinin devletin görevleri arasında kabul edilmesi, hizmetin tanımını da değiştirdi, bunlar birer "kamu hizmeti" idi. Özel sektörün altyapı hizmetlerinde faaliyet gösterebilmesi için "kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi" yöntemi benimsendi.[617]

---

[615] 3.3.2001 tarih ve 24335 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, daha sonra 18/4/2001 tarih ve 4646/14 sayılı kanunla kurumun adı, Enerji Piyasası Kurumu olarak ve kurulun adı da Enerji Piyasası Kurulu olarak değiştirildi.

[616] Elektrik piyasasının yeniden yapılandırılması arayışları 1982 yılında başlamış ancak somut bir gelişme yaşanmamıştır.

[617] *Bkz.* Çakal, Recep (1996) *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon,* DPT Uzmanlık Tezi Yayın No: DPT 2455 (İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi Temmuz 1996), s. 85.vd.; Ataay, Faruk (2003) Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?", *Praksis*, No.9., s.228-229.

Kamu hizmeti kavramı, Anayasa Mahkemesi tarafından "kamu yararına dönük, toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik, düzenli ve sürekli etkinlikler"[618] olarak tanımlanmıştır. Kamu hizmetinin kamu tekeli olarak sunulması zorunlu değildir; kamu hizmetlerinin özel sektöre devri için "kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi" yöntemi dışında "ruhsat" (lisans) yöntemi de kullanılmıştır. Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde daha az başvurulan "ruhsat" yönteminin "imtiyaz sözleşmesi" yönteminden temel farkı, kamu hizmetinin devlet "tekeline' alınmayıp, devlet tarafından verilen "izin" (ruhsat-lisans) çerçevesinde özel kişilerin faaliyet göstermelerine olanak sağlanmasıdır. İmtiyaz sözleşmesinin özellikleri: devlet ile özel şirket arasındaki sözleşmenin özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak 'idari sözleşme' kapsamında olması; şirketle devletin eşit taraflar olarak yer almaması, devletin 'kamu yararı' ilkesi gereğince sözleşmede şirkete göre üstün konumda bulunması; hizmetin 'kamu yararı'nı gözetir biçimde yerine getirilmesiyle devlete özel hukuku aşan yetkiler tanınması; ve Danıştay öndenetimine tabi olması ile ilgilidir. Danıştay, 'kamu yararı' ilkesi uyarınca denetim yapma yetkisine sahip olduğu gibi, aynı zamanda imtiyaz sözleşmeleriyle ilgili anlaşmazlıkların da yargı yeriydi.

1990'larda altyapı hizmetleri alanında yatırım yapmaya yönelen yerli ve yabancı şirketler, imtiyaz sözleşmesinin kendileri lehindeki düzenlemelerinin korunmasını, buna karşılık hizmetin "kamu yararı" gözetilerek yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla devlete verilen yetkilerin ise kaldırılmasını talep etmişlerdir. Şirketler, devletin özel hukuku aşan yetkilere sahip olması nedeniyle, bu sektörlerdeki özelleştirmelerin ve özel yatırımların imtiyaz sözleşmesi kapsamında olmasına karşı çıkmış; özelleştirmeye ilişkin sözleşmelerin "özel hukuk"a tabi kılınmasını istemiştir. Böylece şirketler ile devlet arasındaki sözleşmelerde taraflar eşit konuma sahip olacaklardır. Şirketlerin bir başka değişiklik talebi, Danıştay öndenetiminin kaldırılması ve anlaşmazlıkların çözümünde Danıştay'ın yetkisine son verilmesi ile 'uluslararası tahkim' sistemine geçilmesidir. 1999 yılında Anayasanın 47, 125 ve 155. maddelerinde yapılan değişikliklerle, özelleştirmenin hukuksal çerçevesi konusunda, şirketlerin beklentileri büyük ölçüde karşılanmıştır. Anayasa değişikliği, özel sektöre kamu hizmetlerinin gördürülmesinde "idari sözleşme" yerine, bu hizmetlerin 'özel hukuk'a tabi sözleşmelerle gördürülmesi konusunda yetki vermiştir. Kamu hizmeti ile idari sözleşme yöntemi arasındaki klasik bağı koparan bu değişiklikle, pratikte, yasama organına "kamu hizmeti" kapsamındaki hizmetleri bu kapsamdan çıkarma yetkisi tanınmıştır.

[618]Anayasa Mahkesi Kararları, *RG*, 24.1.1995 tarih ve 22181 sayı.

Anayasa değişikliğinden sonra çıkarılan bir yasa (22.12.1999 tarih ve 23914 sayılı RG) ile hizmet, bütünüyle özel hukuka tabi kılınmıştır.[619] Bu yasa ile özelleştirme yöntemleri çeşitlendirilerek elektrik hizmetlerinde özel sektörün varlığının arttırılması hedeflenmiştir.[620] Doğal tekel koşullarının var olduğu elektrik iletimi ve yerel dağıtım alanlarında, şöyle bir yöntem izlenmiştir. Bu uygulamaya göre, ülke 29 bölgeye bölünerek bazı bölgelerdeki elektriğin dağıtım ve satışı işleri, İşletme Hakkı Devri yöntemi ile özel şirketlere verilmiştir.[621] Böylece, doğal tekel olan bu alanlarda kamu tekeli yerine özel tekel inşa edilmiştir. 20-30 yıl gibi uzun dönemlerle ve garantili olarak imzalanan anlaşmalar, daha sonra Türkiye'nin başına ciddi sorunlar açmıştır.[622] Sonuçta, elektrik sektöründeki özelleştirme deneyimi, hizmetin ucuzlaması bir yana daha da pahalanması ile sonuçlanmıştır.

Elektrik hizmetlerinin yönetiminde, yukarıda sözü edilen Anayasa değişikliğinden sonra en önemli değişiklik, bu alanda düzenleyici bir kurumun inşa edilmesidir. Elektrik hizmetlerinin özelleştirilmesi ve elektrik sektörünün bağımsız düzenleyici bir kurumla yönetilmesi taahhüdü ilk olarak, 9 Aralık 1999 tarihli IMF Niyet Mektubunda, yer aldı. Elektrik ve gaz sektöründe yeni bir düzenleyici çerçevenin oluşturulmasını öngören bu Niyet Mektubu, sektörün özelleştirme programını da açıkladı.

18 Aralık 2000 tarihli IMF Niyet Mektubu'nda, Elektrik Piyasası Kanununun 2001 yılı Ocak ayı sonuna kadar yürürlüğe girmesi koşulu ile TEAŞ'ın bu süre zarfında yeniden yapılandırılmasını mümkün kılan bir kararnamenin çıkarılması koşulu bulunuyordu. Nitekim, 2001 yılında TEAŞ üç parçaya bölündü; üretim birimleri EÜAŞ'a, iletim birimleri TEİAŞ'a, ticaret birimleri de TETAŞ'a bırakıldı. EÜAŞ'e ait santraller ile TEDAŞ'a ait dağıtım kuruluşları özelleştirildi. TEAŞ'ın üçe bölünmesiyle, elektrikte, düşük maliyetli üretim yöntemi olan entegre sistem parçalanmış oldu. 20 Şubat 2001 tarihinde TBMM'de kabul edilen Elektrik Piyasası Kanunu ile 'ruhsat' yöntemine yeniden dönüş yaşandı. Ruhsat

[619] Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın elektrik sektöründe özelleştirmeleri iptal etmeleri nedeniyle, özel şirketlerin beklentilerini tam olarak karşılayan özelleştirme yöntemleri gerçekleşemiyordu. 1980'den sonra özelleştirme uygulamalarında iki yöntem öne çıkıyordu. Birincisi, TEK'in santrallerinin ve dağıtım kuruluşlarının işletme haklarının 20 ve 30 yıllığına özel şirketlere devredilmesiydi (İHD), ikincisi ise yeni santrallerin kurulmasında yap-işlet-devret (YİD) veya yap-işlet (Yİ) modeliydi. Ancak, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararları neticesinde, bu sözleşmeler imtiyaz sözleşmeleri haline getiriliyordu. Enerji sektöründe özelleştirmelerle ilgili ayrıntılı bilgi ve çözümleme için *bkz*, Ataay, Faruk (2003) "Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?", *Praksis*, No. 9.

[620] İmtiyazlı şirketler: Çukurova Elektrik T.A.Ş; Kepez Elektrik A.Ş; ve Kayseri ve Civarı Elektrik T.A.Ş idi.

[621] Zenginobuz, Ünal, "Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve 'Regülasyon' ", *Perşembe Konferansları.*

[622] hâlâ bu sorunlardan kurtulamayan Türkiye toplumu, uzun vadeli ve alım garantili sözleşmelerin sonucuna katlanıyor; EPDK ya da ilgili Bakanlık, tahkim kozunu kullanan yerli ve yabancı şirketlere boyun eğiyor.

sistemine dönüş, şirketlerin hem özel hukuka tabi olup hem de her tür riski devlete yüklemek istediklerinin bir göstergesiydi.[623]

EPDK'nın kuruluş amacı, Elektrik Piyasası Kanununa (1.mad) göre şöyledir:

> "Bu Kanunun amacı; elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır."

Kanunda, iki temel amaç öne çıkmıştır: İlki, *"elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması"* yan cümlesinde gizlidir: Bu ifadede "piyasa" kişileştirilmektedir ve piyasanın özel hukuk kurallarına göre faaliyet göstermesi amaçlanmaktadır.[624] İkinci amaç, *"bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması"* ifadesinde gizlidir. Anlaşıldığı kadarıyla, elektrik enerji piyasası bağımsız bir biçimde düzenlenip denetlenecektir. Birinci ifadeyle bağlarsak, hem özel hukuk hükümlerine göre işleyen bir piyasa mekanizması hem de bu piyasanın düzenlenip denetlenmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç cümlesine vurgulu bir biçimde eklenmiş gibi görünen 'özel hukuk' ifadesi, bunun, 1990'larda elektrik sektöründeki özelleştirmeleri Anayasaya ve hukuka aykırılık nedeniyle bozan yargı kurumlarına bir yanıt olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir. Piyasa doğası gereği özel hukuk kurallarının geçerli olduğu bir alandır; elektrik sektörünün doğal tekel olması nedeniyle, yerel düzeyde zaten özel tekeller yer alacaktır. Bu durumda, elektrik piyasasında rekabete dayalı bir sistemin işlemesi, yapılan işin doğası gereği, mümkün olmadığına göre, elektrik hizmetinin, daha düşük maliyetli ve daha kaliteli olmasını sağlayacak unsurların çok belirsiz olduğu ortadadır.

Özelleştirme sonunda elektrik fiyatlarının yükselmesiyle, kaçak elektrik kullanımı 1980 ve 1990'lı yıllara göre yüzde elli artmıştır. EPDK'nın sektör raporunda yer alan verilere göre, 1999'dan sonra elektrik kaçağı miktarı konusunda gelişmiş ülkelerle aradaki fark, önceki yıllara göre kıyaslanmayacak oranda açılmıştır. Elektrik fiyatlarının yükselmesi ve genel bir yoksullaşma ile ortaya çıkan bu sonuç, genellikle neden-sonuç ilişkisi tersinden

---

[623] Ataay, Faruk "Enerji Sektöründe...", s.232. Ataay, bu değişikliği "özel hukuka tabi olma isteğinin aslında kısmi bir istek olduğunu, şirketlerin gerçekte hem imtiyaz sözleşmesi yönteminin hem de özel hukuka tabi düzenlemelerin kendileri açısından avantajlı unsurlarını kapsayan karma bir biçim istedikleri"ni belirtir.

[624] Yine de bu ifadenin hukuk dilinde bir anlamı olduğundan kuşkuluyum.

kurularak kamuoyuna sunulmuş; elektrik kaçakları nedeniyle fiyatların yükseldiği iddia edilmiştir.

2001 yılında çıkarılan Elektrik Piyasası Kanunuyla, yukarıda anlatılan yoldan dönülmeye çalışılmışsa da, iş işten büyük ölçüde geçmiştir; zira, uluslararası tahkim garantisinde olup uzun dönemler için imzalanan sözleşmeler geçerliliğini sürdürmeye devam etmektedir. Şirketlerin tahkime gitme haklarının bulunması da bu sözleşmeleri koruyan bir unsurdu. Sözleşmelerde yer alan miktarın altında elektrik kullanılsa bile, devlet, (sabit miktar üzerinden alım garantisi sağladığı için), kullanılmayan elektriğin parasını da ödemekle yükümlüdür. Uluslararası elektrik fiyatlarının çok üzerindeki fiyatlarla yapılan anlaşmalar neticesinde, kamu otoritesi, bir yandan tahkim garantisi altındaki sözleşmeler, diğer taraftan da yatırım maliyetlerinin yükselmesi gibi bir açmazla karşı karşıya kalmıştır.

EPDK, böyle bir dönemde doğmuştur. Elektrik Piyasası Kanunu, IMF'ye verilen taahhütleri zamanında yerine getirme telaşı ile apar topar yasalaşmıştır. Yasa çıktıktan sonra, konunun uzmanları tarafından dile getirilen konu, kanunda, sektörü yabancı perakende satış şirketlerine karşı koruyabilecek herhangi bir tedbirin öngörülmemesidir. Yabancı yatırımcıların üretim, iletim, dağıtım ve toptan satış üzerinde belli bir yüzdeden daha fazla ortaklığa sahip olamayacakları yönünde getirilen kısıt, perakende satış şirketleri için mevcut değildir.[625]

EPDK'nın kurulmasında IMF kadar DB kredi anlaşmalarının rolü de büyüktür. DB ile "Ulusal İletim Şebekesi Projesi" imzalanmıştır. Bu projeyle verilen kredi, elektrik piyasasında bir düzenleyici kurumun kurulması şartına bağlıdır. 25 Haziran 1998 tarihinde imzalanan proje kapsamında Ulusal İletim Şebekesi için[626] TEAŞ'a 270.000.000 ABD doları kredi verilmiş, projenin 31 Aralık 2005'te bitmesi planlanmıştır. Projenin amacı, "Bir Elektrik Piyasasının Geliştirilmesi" ve "Kurumsal Reform"dur. [627] 2002 yılında yeniden yapılandırılan

[625] Sevaioğlu, Osman (?) "Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu", *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu.

[626] 27 Mart 2002 Çarşamba 24708 sayılı Mükerrer sayılı Resmi Gazete: Enerji sektörünün yeniden yapılandırılması çalışmalarının dış finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'ndan 25 Haziran 1998 tarihinde Ulusal İletim Şebekesi için sağlanan ve TEAŞ'ın borçlusu olduğu 270 000 000 ABD dolar tutarındaki kredinin yeniden yapılandırılması için "Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası arasındaki TADİL EDİLMİŞ GARANTİ ANLAŞMASI (Ulusal İletim Şebekesi Projesi) İkraz No. 4344-TU; Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası arasında Devlet İkraz Üstlenim Anlaşması İkraz NO:4344 TU; ve "Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile Türkiye Elektrik İletim A,Ş arasında TEİAŞ İkraz Üstlenim Anlaşması İkraz no.4344-TU."

[627] "*Bir Elektrik Piyasasının Geliştirilmesi":* 1) Danışmanlık hizmetleri, eğitim ve teçhizat temini vasıtasıyla Türkiye'de rekabetçi bir elektrik piyasasının tasarım, oluşturulması ve uygulanmasına yardım; 2) Diğerlerinin meyanında, a) yapılandırılmış kurum-içi ve dışı personel eğitimi alınması ve b) diğer düzenleyici kuruluşlarla kardeşlik düzenlemelerinin kurulması dahil, elektrik ve gaz alanlarının her ikisini de kapsayan bir Enerji Piyasası

bu projede, EPDK'nın özelleştirme programı ve lisans işlemleri ile ilgili şartlara da yer verilmiştir.[628]

Elektrik Piyasası Kanunu ile kurulan EPDK, Doğalgaz Kanunu ve Petrol Kanunun ardından bu sektörlerin düzenlenmesinden de sorumlu tutulmuştur. Doğalgaz sektörü de tıpkı elektrik gibi doğal tekel özelliği göstermektedir. Türkiye'de doğalgazın kullanıldığı alan (toplam kullanımın yüzde 65'i) ağırlıklı biçimde elektrik santralleridir; bu durum, doğalgaz ile elektrik piyasasını birbirine sıkı sıkıya bağlamaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye'ye gelen doğalgaz fiyatının da tıpkı elektrikte olduğu gibi uluslararası piyasa fiyatlarının çok üzerinde olması, elektrik fiyatlarının yükselmesine yol açmaktadır. Türkiye'de BOTAŞ; doğalgazın ithalatı, yurtiçi iletimi, depolanması ve toptan satışında kamu tekeline sahip bir kuruluştur. Doğalgaz hizmetinin kamu kuruluşları tarafından yürütülmesine karşın, uluslararası piyasa fiyatlarının çok üzerinde bir fiyattan tüketiciye sunulması, büyük tartışmalara yol açmıştır.

Doğalgaz piyasasının düzenlenmesi bir bakıma BOTAŞ'la mümkündür. IMF 1999 yılı istikrar anlaşması çerçevesinde BOTAŞ'ın özelleştirilmesi şartını koşmuştur. Doğalgaz Kanunu, özel şirketlerin faaliyetlerinin düzenlenmesi görevini EPDK'ya vermiştir. EPDK, izin, ruhsat ve lisans gibi yöntemlerle doğal tekel özelliği arzeden bu sektöre giriş ve çıkışları denetleme yetkisine sahiptir. Böylece, EPDK, aynı şirketin, doğalgazın ithalat, iletim, toptan satış, depolama ve dağıtım aşamalarında hizmet vermesini engellemek suretiyle doğalgaz sektöründe rekabetçi bir piyasanın koşullarını oluşturmakla yükümlüdür. Fakat, "doğal tekel" özelliği elektrikten bile daha baskın olan bir sektörün ne ölçüde rekabetçi olabileceği ayrı bir tartışma konusudur.

EPDK'nın düzenlediği üçüncü sektör olan petrol sektörü elektrik ve gazdan farklı olarak doğal tekel özelliği arzetmez; hem kamu hem de özel şirketlerin bulunduğu bir piyasadır. 1980'den sonra özelleştirme programıyla petrol sektöründeki kuruluşların entegre yapısı, parçalara ayrılmıştı.

---

Düzenleme Kurumunun örgütsel etkinliğinin oluşturulması için destek; 3) Elektrik üretimi, ticareti ve dağıtımıyla iştigal eden şirketlerin kurumsal olarak güçlendirilmesi; ve 4) Borçlu'nun dağıtım ve üretim kuruluşlarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi için yeniden yapılandırma.
*"Kurumsal Reform":* 1) Danışmanlık hizmetleri, donanım ve eğitim sağlamak suretiyle, teknik ve piyasa işletim sistemleri ile bir yönetim bilişim sistemini (MIS) de içeren, yeni iletim şirketinin kurulmasına yardım. 2) Rekabetçi bir elektrik piyasasının kurulması ve uygulanması için gerekli sistemlerin geliştirilmesi.

[628] Anlaşmada,yer alan şartlardan ikisi:
a) 31 Mayıs 2002'ye kadar, Türkiye Elektrik Dağıtım Şirketi ve Elektrik Üretim Şirketi'nden ayrılıp özelleştirilecek üretim ve dağıtım kuruluşların belirlenmesi, gruplanması ve özelleştirme kapsamına alınması;
b) 31 Ekim 2003'e kadar, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun yeterli bulunan müracaatçılara lisanlarını çıkarması.

İkisi doğal tekel özelliği taşıyan, üç stratejik sektörün düzenlenmesi ve denetiminden sorumlu olan EPDK, idari ve mali özerkliğe sahip bağımsız (Kanunun 1.maddesi) bir kurumdur; Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu, kurumun karar alma organıdır. Biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atanır; görev süreleri 6 yıldır ve göreve yeniden atanmalarının önünde yasal bir engel bulunmamaktadır.

EPDK'nın düzenleme yetkisi bulunmaktadır. Bunu yanı sıra, yürütmeye ait bazı yetkileri de devralmıştır. EPDK, düzenleme yetkisini, "karar", "tebliğ", "yönetmelik", "talimat" gibi araçlar aracılığıyla kullanır; Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığı'na ve Bakanlar Kurulu'na ait olan bazı yetkileri de devralmıştır. Elektrik, doğalgaz ve petrol sektöründe, izin verme, ruhsat verme, fiyat belirleme, tarifeleri onaylama, petrol dağıtımında bayilik düzenlemesi gibi görevleri yerine getirir.[629] Yargı gücüne ait kimi yetkilere sahiptir: Lisanslar kapsamında uyuşmazlıkları çözme yetkisi ve görevi bulunmaktadır.[630] Kurulun, kararlarına uyulmadığı durumlarda idari para cezası uygulama ve lisans iptal etme yetkisi de bulunmaktadır.[631]

Kurulun bu yetkileri çözümlendiğinde, birinci düzeyde, ademi merkezileşme hareketi gözlenir: Bakanlar Kurulu ve Enerji ve Tabiî Kaynaklar Bakanlığı'nın yetkilerinin bir kısmını EPDK'ya devretmesi bir ademi merkezileşme uygulamasıdır. Merkezi hükümetin ademi merkezileşme adımı, EPDK düzeyinde yeniden tanımlanacak olursa: EPDK, kendi bünyesinde, parlamentodan aldığı düzenleme yetkisi; hükümetten aldığı idari işlem yapma yetkisi ve yargıdan aldığı uyuşmazlıkları çözme yetkisini birleştirir. Bu enerji sektörünün yönetimindeki iktidar yoğunlaşmasının açık bir göstergesidir. Çözümlemenin üçüncü düzeyinde ise: EPDK'nın elinde yoğunlaşan iktidar, uluslararası enerji şirketlerinin ve uluslararası enerji piyasaları düzenleyicilerinin oluşturduğu şemsiye tipi üst örgütlenmelerle; IMF ve DB'nın aracılığıyla doğrudan eklemlenir ve küresel ölçekteki merkezileşmenin bu coğrafyadaki bir halkasına dönüşür.

EPDK'yı siyasal iktidardan ve parlamentodan bağımsız kılan yasa, elbette doğal olarak bu kurumu uluslararası güçlerden de bağımsız kılmış değildir. Ayrıca Kanun, EPDK'ya uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve eşgüdüm görevini tanımıştır. Uluslararası kuruluşlar ve şirketlerin baskısı altında kalması veya bu kuruluş ya da şirketlerle işbirliği

[629] 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu 5. Madde ve (4646 sayılı kanunla değişik) 5/A maddesi ile 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununda belirtilen görev ve yetkiler.
[630] 4628 sayılı Kanun, 3. Madde b bendi 12 numaralı altbend.
[631] 4628 sayılı kanun 5. Madde l bendi.

yapması, kurumun doğası gereğidir.[632] Kurumun oluşturulma sebeplerinden biri rekabetçi bir piyasanın kurulmasıdır; bunun anlamı, kamu kuruluşlarının sektördeki varlığına tamamen son verilmesidir; kısacası, kurum, özelleştirmeyi tüm varlıkları kapsayacak şekilde gerçekleştirmek üzere kurulmuştur. Kanun koyucu, stratejik sektörler olmasına rağmen, yerli yatırımcıları korumaya dönük herhangi bir kural koymamıştır. Oysa, dünya petrol sektörü doğal tekel özelliği göstermese de oligopolcü bir piyasadır. Bu da EPDK'nın sadece uluslararası kuruluşların değil uluslararası ve yerli tekellerin baskısı altında çalışacağını göstermektedir. Siyasal sonucu, devletin, bu alanda herhangi bir tasarrufunun bulunamamasıdır. Bu durumda ulusal bir enerji politikasından söz bile edilemeyeceği için, ülkenin dışa bağımlılığı dikkate alındığında, bu politikanın küresel sermayenin çıkarı doğrultusunda biçimlenmesi kaçınılmaz olacaktır.

EPDK, yönetişime uygun iktidar biçiminin geliştirildiği bir alanı temsil eder. Bu alan, uluslararası kuruluşlar, uluslararası ve yerli şirketler ile küresel elit ile eklemlenmenin yeni kanallarını kapsamaktadır. Buna en açık örnek, OECD'nin 2002 tarihli Türkiye raporudur. Rapor, EPDK'da daha fazla yabancı uzman çalıştırılmasını önermektedir.[633]

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, yönetişim modeline uygun bir kuruldur. Şeffaflık ve katılım ilkeleri çerçevesinde, Kurul yönetmelik ve tebliğ tasarılarını resmi internet sitesine yerleştirmekte ve özellikle sektördeki firmaların görüşlerine açık tutmaktadır. Katılım ilkesi, bu çerçevede, sektör içerisinde, karar alma mekanizmasını etkilemektedir. Fakat, katılım ilkesi, daha çok firmalara dönüktür. Sektördeki firmalar kurulda doğrudan temsilci bulundurarak daha fazla söz hakkı talep etmektedir. IMF ve OECD gibi kuruluşlar bu talebi EPDK içerisinde Özel Sektör Danışma Kurulu oluşturulmasını önererek, ete kemiğe büründürmüştür. OECD, ayrıca, uzmanlaşmış bir yargı birimi oluşturulması önerisi de yapmaktadır.

Bağımsız Düzenleyici Kurumları, katılımcı bir yönetim modeli örneği olarak ele alanların yanıldığı ortadadır. Yasa çıkarken TBMM'de yapılan görüşmeler sırasında, bu kurumu yine korporatist ancak farklı toplumsal kesimleri içerecek şekilde düzenleyen bir öneri yapılmıştır. Verilen önergede, Kurul üyelerinin dağılımının şöyle olması öneriliyordu:

---

[632] Elektrik Piyasası Kanunu, 5. Madde n. Bendi:" **n)** Uluslararası organizasyon ve teşkilatların piyasaya ilişkin mevzuat ve uygulamalarını izleyerek, gerekli gördüğü düzenlemeleri yapmak; yasal düzenleme ihtiyacı duyulması halinde gerekli hazırlıkları yaparak Bakanlığa sunmak."

[633] EPDK 2003 Yıllık Faaliyet Raporu. EPDK'nın kadro sayısı 426'dır; 2003 yılı faaliyet raporuna göre, çalışan sayısı 282'dir. Bunların 44'ü uzman olmakla birlikte kaçının yabancı uzman olduğu raporda belirtilmemektedir.

> "Kurul, biri başkan, biri başkanvekili olmak üzere yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu; bir üyeyi Bakanlığın göstereceği iki aday arasından, iki üyeyi Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, sektörde örgütlü sendikalar ve tüketici temsilcilerinin önereceği dört aday arasından, bir üyeyi küçük ve orta ölçekli işletmelerin göstereceği iki aday arasından, birer üyeyi ise Danıştay, Rekabet Kurumu ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar." (Kamer Genç Tunceli Milletvekili'nin önergesi).[634]

Buna göre, Kurul üyelerinin arasında sendikalar ve TMMOB'un göstereceği adaylar da bulunmalıydı. Fakat, bu önerge reddedilmiştir. Çünkü, amaç, katılımcı bir yapı kurmak değil, küresel enerji piyasasına bağlı olarak Türkiye pazarını düzenlemektir. Bu amaçlar çerçevesinde, katılım ilkesi, şirketlerin "Kurul" üzerindeki etkisini yasal güvenceye kavuşturma işlevini yansıtmaktadır.

### 3.3.4. Uluslararası Tekellere Sermaye Aktarma Mekanizması: Tarımda Düzenleme

2000'lerin başında tarım siyasasında radikal değişikliklere gidilmiştir. Önce tarımsal ürünleri destekleme politikası kaldırılmış; ardından destekleme alımları finansmanında kullanılan Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın kaynakları kesilmiş ve böylece tarımsal ürünleri destekleme politikası da ortadan kaldırılmıştır. Bunu, tarımsal girdi sübvansiyonlarına son verilmesi izlemiş; 1980'de başlayan özelleştirme politikası ise iniş-çıkışlarla sürdürülmüştür.

2000'li yılların başındaki tarım politikasının mimarları, en genel düzeyde GATT anlaşması, sonra IMF ve DB'dir. DTÖ üyeleri arasında azgelişmiş ülkelerde tarımsal destekler ve sübvansiyonlar kaldırılırken, gelişmiş ülkelerin böyle bir politikaya yanaşmamaları, dünya tarım ticaretinde, sürecin azgelişmiş ülkeler aleyhine işlemesine neden olmuştur. DTÖ kararlarının Türkiye'ye yönelik en belirgin etkisi; şeker, tütün, buğday, mısır gibi ürünleri dünya piyasasından almaya zorlanmasıdır. IMF ise 1999 tarihli istikrar programı anlaşmasıyla, tarımda kapsamlı bir dönüşümün yapısal çerçevesini geliştirmiştir. Tarımda yapısal dönüşüm, destekleme alımlarının kademeli olarak kaldırılması ve geçiş sürecinde Doğrudan Gelir Desteği sisteminin kurulmasını hedeflemiştir. DB tarım reformuna ilişkin olarak 2001 yılında Tarım Reformu Uygulama Projesi[635] ile tarım politikasının mimarları arasında yerini almıştır. Proje, doğrudan gelir desteği için tarımsal işletme ve arazi kayıt sisteminin planlanması, fındık, tütün gibi ürünler yerine başka ürünler üretenlerin desteklenmesi gibi bir dizi düzenlemeyi hedeflemiştir.

[634] TBMM Genel Kurul Tutanakları, 15 Şubat 2001, 21 Dönem, 3.yasama yılı, 59. birleşim
[635] 13.07.2001 tarih ve 24461 sayılı *RG*.

Tarım sektörünün düzenlenmesine doğru giden süreç, yeniden yapılandırma, modernizasyon, özelleştirme ve düzenleme arasında doğrusal bağlantıların kurulması ile ilerlemektedir.

IMF 1999 tarihli istikrar programında ağırlık verilen konuların başında tarım reformu vardır. Bu reform, iki temel kaide üzerine oturtulmuştur. Birinci kaide, "halihazırda uygulanmakta olan tarımsal destekleme politikaları, fakir çiftçilere destek sağlamanın en düşük maliyetli yöntemi değildir" denilerek, tarımsal destekleme alımlarının kademeli olarak ortadan kaldırılması ve yerine Doğrudan Gelir Desteği sisteminin yerleştirilmesidir. Bu sistemin yürümesi için çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Reformun ikinci kaidesi ise, tarımda özelleştirme programının sıkı bir biçimde sürdürülmesidir.

IMF, 1999 yılında Ziraat ve Halk Bankası'nın verdiği kredi sübvansiyonlarının yarı yarıya düşürülmesini[636] önkoşul olarak getirmiş; 2000 yılının sonunda kredi sübvansiyonları tamamen ortadan kaldırılmıştır. Özelleştirme programında ilk adım, tarım satış kooperatiflerinin yeniden yapılandırılması olmuştur.[637] Özelleştirme programı kapsamına alınan kuruluşlar şunlardır: TŞFAŞ (şeker), ÇAYKUR (çay) ve özelleştirilmeye hazırlanacak olan TEKEL. [638] Dünya Bankası, IMF ile imzalanan istikrar programı çerçevesinde planlanan bu özelleştirme programına, Ekonomik Reform Kredisi ile destek vermiştir.[639]

Tarımsal yapıdaki dönüşüm, iki sektörde bağımsız düzenleyici kurumların kurulması ile devam etmiştir. Şeker ve tütün sektöründe kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar, bu alanlarda özelleştirmeyi hızlandırma ve tarımsal yapıdaki dönüşümü güvenceye almanın bir yolu olarak ortaya çıkmıştır. Aşağıda daha yakından incelemek üzere Şeker Kurumu'nu ele alacağız.

---

[636] 9 Aralık 1999 tarihli IMF Niyet Mektubu, 41.paragraf: "... Hükümet çiftçilere verilen kredi sübvansiyonunu safhalar halinde tedricen ortadan kaldıracaktır. Ziraat Bankası ve Halk Bankası tarafından verilen kredi sübvansiyonlarının toplam maliyeti 1999 yılı için tahmin edilen GSMH'nın %1.2'lik seviyesinden 2000 yılında GSMH'nın %0.6'sına düşecektir. Bu amaçla Ziraat Bankası ve Halk Bankası sübvansiyon oranının belirlenmesinde aşağıdaki mekanizmayı ortaya koyacaktır (bir önkoşul olarak) : i) sübvansiyonlu faiz oranı referans oranına eşit hale gelinceye kadar düşürülmeyecektir (referans oranı son üç aydaki 12 aylık ¥ çarpılması ile hesaplanmaktadır); ve ii) daha sonra sübvansiyonlu oran referans oranı ile aynı kalacak; ve iii) referans oranı artmaya başlarsa referans oranının sübvansiyonlu oran üzerinde kalan yüzdelik farkı artmayacaktır. Kredi kullanıcılarına sabit faiz oranı (kredi alındığındaki sübvansiyonlu kredi faiz oranı) veya piyasada geçerli olan sübvansiyonlu orana eşit değişken faiz oranı arasında seçim hakkı verilecektir. Ziraat Bankası ve Halk Bankası tarafından verilen sübvansiyonlu kredi miktarındaki artış 2000 yılında %55'i geçmeyecektir..."

[637] IMF ile 19 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu 41. paragrafta birinci gözden geçirmenin tamamlanması için yapısal kriter olarak belirtilmişti. IMF ile yürütülen reformda kullanılmak üzere Dünya Bankası ile 759,6 milyon dolar tutarında bir ekonomik reform kredisi (ERL) imzalanmıştı. Dünya Bankası, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerine ilişkin kanunun uygun bulduğu bir biçimde çıkarılmasını ek bir koşul olarak belirlemişti. *Bkz.* Kendir, Hülya (2993) "Küreselleşen Tarım ve Türkiye'de Tarım Reformu", *Praksis*, 9, s. 295.

[638] 22 Haziran 2000 tarihli IMF Niyet Mektubu 24. Paragraf.

### 3.3.4.1. Şeker Sektöründe Özelleştirme ve Uluslararası Tekeller Dönemi: Şeker Kurumu

Şeker sektörünün yeniden yapılandırılmasında iki önemli gelişme söz konusudur: İlki, 2001 yılında kabul edilen Şeker Kanunu[640] kapsamındaki Şeker Kurumu'nun kurulması, diğeri ise Türkiye Şeker Fabrikaları'nın özelleştirme kapsamına alınmasıdır. Şeker Kanunu, amaç maddesinde, şeker sektöründe kamu üretimini ve desteğini tamamen ortadan kaldırmayı amaçladığını ortaya koymuştur.[641]

IMF'nin şeker sektörünün yeniden yapılandırılması programı uyarınca, Türkiye'de şekerin hammaddesi olarak kullanılan pancara üretim desteği olarak verilen kredi desteği kesilmiş; girdi kullanımındaki destekler ortadan kaldırılmış; ve şeker fabrikaları Özelleştirme İdaresi portföyüne aktarılmıştır.[642]

Öte yandan tarım reformunun bir parçası olan Doğrudan Gelir Desteği (DGD) programı, üreticilerin geçiş sürecinde yaşayacakları sorunların hafifletmesi, tarım reformunun sıkıntılarının yumuşatılması amacıyla planlanmıştır. Örneğin, pancar üreticilerine, pancar üretmemelerinin karşılığında belli miktarda gelir desteği sağlanması yoluna gidilmiştir. Fakat bu program, 2001 yılında IMF'nin izni ile gevşetilmiştir. 2002 yılında ise, IMF'nin yeni istikrar programında DGD sistemi, GSMH'nın yüzde 6.5'i oranında faiz dışı fazla hedefine ulaşılması için kullanılacak bir kalem haline getirilmiştir. DGD için ayrılan kaynağın, ödenekler arası kayma ile başka alanlarda kullanılmasına olanak sağlanmıştır.[643]

Şeker Kurumu, tarım reformu kapsamında kurulmuştur. Karar organı Şeker Kurulu, düzenleyici kararlar almak ve uygulamak ile yetkili ve görevlidir. Biri başkan ve diğeri Başkanvekili olmak üzere 7 üyesi bulunur. (üyeler ve temsil ettikleri kurumlar için Ek.10'daki çizelgeye bakınız).Üyeler, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından

---

[639] 759.6 milyon ABD doları tutarındaki Ekonomik Reform Kredisi, 14.06.2000 tarih ve 24079 sayılı *Resmi Gazete*.

[640] 4634 sayılı Şeker Kanunu, 19 Nisan 2001 tarih ve 24378 sayılı *Resmi Gazete*de yayımlandı.

[641] Şeker Kanununun Hammadde ve Şeker Fiyatları başlıklı 5. Maddesiyle şeker sektörüne devlet müdahalesi kaldırılmıştır. 4634 sayılı Kanun 5. Madde: "Şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir...Şeker üretiminde kullanılan diğer hammaddeler ise şirketler tarafından üreticiler ve/veya piyasadan temin edilir. Şeker satış fiyatları, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirlenir."

[642] IMF'nin şeker sektörü ile ilgili direktiflerinin yer aldığı Niyet Mektupları: 18.12.2000 tarihli Niyet Mektubu 46. Paragraf; 03.05.2001tarihli Niyet Mektubu, 21. Paragraf.

nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere bir Başkan ve altı üyeyi Bakanlar Kurulu seçer ve atar. Başkanvekilini, Kurul üyeleri kendi aralarından seçer.

Şeker Kurulu, düzenleme işlevinin yanı sıra şeker kotalarının tespiti ve iptaline karar vermeye, depolama kesintisi almaya, depolama prim miktarını tayine, idari para cezası kesmeye yetkilidir. Denetleme işlevi olarak, şirket ve bünyesindeki fabrikaları denetlemeye yetkilidir. Kurul düzenleyici işlevini 'karar'lar alarak yerine getirmektedir. Kurumdaki ilgili hizmet birimleri ve personel gibi konularla ilgili yönetmelikler, Kanunun 12. maddesine göre, Kurumun ilişkili olduğu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca yayımlanacaktır; bu açılardan Şeker Kurumu, diğer bağımsız düzenleyici kurumlardan farklılaşmakta; personel konusunda özerk bir yapısı bulunmamaktadır.

Şeker Kurumunun düzenlediği sektörün ekonomik büyüklüğü şöyledir: Kurum, 2002/2003 yılı değerleri ile 118 trilyon TL. tutarındaki mısır sektörü ve 2 katrilyon 730 trilyon TL tutarındaki pancar sektörünü düzenlemektedir. Şeker sektöründe, nişasta bazlı şeker sektöründeki sermaye ile şeker pancarı sekötürndeki sermaye arasında önemli bir rekabet ve mücadele devam etmektedir. Türkiye'de 2000'li yıllara kadar nişasta bazlı şeker üretimine kota uygulanıyordu. Son yıllarda bu kota yükseltilerek, pancar üretimi aleyhine önemli bir adım atıldı. Hammaddenin ağırlıklı olarak mısır olduğu nişasta bazlı şeker üretiminin payı böylelikle artmıştır. 2001 tarihli yeni Şeker Kanunu ile nişasta bazlı şekerin pazarlanma miktarı için kota yüzde 10'a yükseltilmiştir.Nişasta bazlı şeker sektörüne hâkim ABD kökenli Cargill Şirketi, kotanın yüzde 2'den 10'a çıkartılmasını yeterli bulmayarak, kotanın daha da yükseltilmesi için yaptığı lobi faaliyetleri ile ABD hükümetini devreye sokmuştur. ABD'nin devreye girmesi ile kota 2002 yılında yüzde 15'e yükseltilmiştir. Fakat, AB üyesi ülkelerin yüzde 2 ile sınırladığı nişasta bazlı şeker pazarlama kotası ile Türkiye arasında bu sektörde önemli bir kota farkı meydana gelmiştir.[644]

Nişasta bazlı şeker politikasındaki meydana gelen bu değişikliğe tepkiler, yerli pancar üreticileri ve ziraat mühendisleri odaları başta olmak üzere, pancar kooperatifleri, özel şeker fabrikaları ve Ziraatçılar Derneği'nden gelmiştir. 22 Eylül 2003 tarihinde Nişasta Şekeri

---

[643] 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu.

[644] Ancak, AB ve ABD, kendi sektörlerini korumaktan taviz vermedikleri için gelişmiş ülkeler, kendi üreticilerini desteklemeye devam ederken, azgelişmiş ülkeler tarımda destek ve sübvansiyonları kaldırmak zorunda bırakılmaktadır. Bu durumda, uluslararası ticarette, AB ve ABD'nin ürünleri, destek programları sayesinde daha ucuz bir fiyatla satılmaktadır. Azgelişmiş ülkeler, Çin'in DTÖ'ye katılmasından sonra, Çin'le birlikte seslerini yükseltmeye başladılar. En son DTÖ Bakanlar Kurulu Cancun zirvesinde bu konu bölünmelere yol açtı.

Üreticileri Derneği ve birkaç ilin ilçesindeki mısır ziraatı ile uğraşan çiftçi ve dernekleri, gazetelere ilan vererek kotaların yükseltilmesini talep etmiştir. Bu ilanı, pancar üreticileri ve meslek odalarının tepkisini dile getiren gazete ilanları izlemiş, 26 Eylül 2003 tarihli "Pancar Üreticilerinden Kamuoyuna" başlıklı ilanda, şeker üretiminde dünya politikaları ile ilgili genel bilgilere yer verildikten sonra, hükümet ve Bakanın nişasta bazlı üreticilerce yanıltıldıkları vurgulanmıştır. Bu ilan, 15 Eylül 2003 tarihinde 25254 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile nişasta şekeri üretim kotasının yüzde 50 oranında artırılarak yüzde 10'dan yüzde 15'e yükseltilmesine bir tepki olarak yayınlanmıştır.

Şeker sektöründeki bu kavganın taraflarından biri Cargill'dir. Bu ABD'li şirketin Türkiye'deki macerası, uluslararası bir firmanın, iç hukuk mekanizmasından nasıl korunduğuna iyi bir örnektir. Bizim çalışmamız açısından önemli olan, ABD sermayeli bir şirketin, sektörde en büyük paya sahip olması, bağımsız düzenleyici kurumun karar alma organında temsilci bulundurma hakkını elde etmiş olması sonucunu doğurmasıdır.[645] Olayı kavrayabilmek için, Cargill'in Türkiye'deki tarihine kısaca göz atmak gerekmektedir.

**Bağımsız Düzenleyici Kurumlarda Yabancı Sermayeli Şirketlerin Temsili: Cargill Örneği**

Cargill, Bursa'daki üretim izinlerinin Danıştay tarafından iptal edilmesinden sonra, ABD'yi devreye sokarak kalıcı bir çözüm bulunmasını ve Danıştay'ın kararlarının etkisiz kılınmasını sağlamıştır; Endüstri Bölgeleri Kanunu'ndaki bir değişiklikle Cargill'e özel bir statü verilmiştir. Cargill'in hikayesi bir gazete haberinde şöyle anlatılır:

> Cargill, Bursa Valiliği İl İdare Kurulu'ndan aldığı inşaat ve imar ruhsatı izniyle 1998 yılında yatırıma başladı. Yüksek Planlama Kurulu, Cargill'in yatırım yaptığı 195 bin metrekarelik toprağı 'tarım dışı alan' ilan etti. Ancak 19 sivil toplum örgütünün başvurusu üzerine Bursa 2. İdare Mahkemesi, yürürlüğün durdurulmasına karar verdi. Danıştay İdare Dava Daireleri Genel Kurulu, 18 Nisan 2002 tarihinde, Cargill'e verilen deşarj ve emisyon izinlerinin iptalini kararlaştırdı. Danıştay'ın kararına karşın 57. Hükümetin *ilke kararı ile Cargill, faaliyetlerini sürdürdü.* AKP hükümeti de benzer kararlar alarak yargı kararlarını yok saydı. ABD'nın Cargill'in önündeki engellerin kaldırılması yönündeki baskısı sonuç verdi ve yasa tasarısı TBMM'ye gönderildi. (*abç*)[646]

Danıştay'ın izinleri iptal etmesine rağmen hükümetin Cargill'in çalışmasına izin vermesinde ABD'nin hükümet üzerindeki baskısının etkili olduğu görülmektedir:

[645] Danıştay 6. Dairesi ise 18 Nisan 2002'de tarihinde aldığı kararla, Cargill Orhangazi tesislerine verilen 1 yıllık izin belgesini iptal ettiğini açıkladı. Ancak Bakanlar Kurulu devreye girdi ve çıkarılan gizli prensip kararıyla, Danıştay'ın aldığı karar işlevsiz kılındı. Ülker ile ortak olan Cargill, daha sonra Pendik Nişasta'nın yüzde elli hisselerine sahip oldu. *Cumhuriyet*, 25.09.2003.
[646] *Cumhuriyet*, 14 Haziran 2004 "Cargill'e özel statü".

> ABD'nin Cargill tehdidi: ABD, Cargill firmasını kurtarmak için bir dizi girişimde bulundu. ABD'ın eski Ankara Büyükelçisi Robert Pearson, 57. Hükümetin Sanayi ve Ticaret Bakanı Ahmet Kenan Tanrıkulu'na bir mektup gönderdi; "Türkiye'deki en büyük yatırımcılardan biri olan Cargill'i etkileyen kritik bir konuyu çözümlemek için desteğinizi almak üzere yazıyorum..." Ayrıca "...bölge ekonomisi ve Türkiye'nin yabancı yatırım ortamı için firmanın kapanması bir felaket olacaktır" dedi.[647]

Cargill'in Şeker Kanunu'ndaki kotayı yeterli bulmadığı için ABD'yi devreye sokmasıyla ilgili olarak Serpil Yılmaz köşesinde şunları kaleme aldı:

> "... girdim arşivlere, 19 Ocak 2002 tarihine gittim. Başbakan Bülent Ecevit ABD Başkanı George Bush ve Ticaret Bakanı Donald Evans ile görüşmüş.
> Evans, Ecevit'e şunları söylemiş:
> 'Şeker Kanunu (4 Nisan 2001'de çıkartılan) glikoz üretiminin önüne engel koyuyor. Cargill (Çok uluslu ABD firması) glikozda Türkiye pazarında önemli bir pay alıyor. Yeni kanun Cargill'i sıkıntıya sokuyor.'
> …
> ABD'de nişasta kökenli şeker kotası yüzde 2,... Bizde ise "bir hamlede" sözkonusu kota, yüzde 50 gibi yüksek bir oranda arttırılıp 15'e çıkabiliyor...."[648]

Böylelikle Cargill, izin ve ruhsatlarının Danıştayca iptal edilmesine rağmen, hükümetlerin göz yumması ile tesislerini çalıştırmayı sürdürmüştür. Bunun yanında, 13.07.2004 tarihli *Resmi Gazete*'de yayımlanan Endüstri Bölgeleri Kanunu'nda yapılan değişikliklerle Cargill tesislerinin bulunduğu alan 'özel endüstri bölgesi' ilan edilmiş; bu değişiklik yargı kararlarını geçersiz kılan bir maddenin eklenmesi sayesinde, Danıştay'ın Cargill kararlarını da etkisiz hale getirmiştir.

Cargill'in bu hikayesi, Cargill'in hangi zırhlar altında üretim yaptığını göstermektedir. Şeker sektöründe 5'i nişasta şeker üreten 6'sı pancardan şeker üreten 11 firma bulunmaktadır. Nişasta şekerinde Cargill sektöre hakim durumdadır. Cargill'in nişasta şeker sektöründe hakim konumda olması nedeniyle, ABD kökenli bir şirketin Şeker Kurulu'nda bir üye ile temsil edilmesinin de yolu açılmıştır.

Şeker Kurumunun en önemli amacı daha önce de belirtildiği gibi, şeker sektörüne yönelik devlet müdahalesini tamamen kaldırma biçimindedir (Şeker Kurumu Yıllık Faaliyet Raporu'nda (2003) belirtilmektedir). Devlet müdahalesinin ortadan kaldırılması, genellikle tüm bağımsız düzenleyici kurumların ortak amaçlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır. Şeker sektöründe bağımsız düzenleyici kurumu meşrulaştıran mantık şöyledir; tarımda devlet müdahalesi, siyasal iktidarın oy toplama kaygısıyla seçim dönemlerinde izlediği popülist politikalar doğrultusunda gerçekleşmektedir. Şeker sektörünün popülist politikalar üreten

[647] *Cumhuriyet*, 30.12.2003.
[648] Serpil Yılmaz, "Çiftçiye Washington Siyaseti", *Milliyet*, 14.9.2003.
http://www.milliyet.com/2003/09/14/yazar/yilmaz.html

siyasetten arındırılması, bağımsız düzenleyici kurum ile devlet müdahalesinin sınırlandırılması ile mümkündür. Ekonomi ile siyaseti birbirinden ayıran yönetişim modeli de, burada çizilen çerçeveye benzer bir anlayışa dayanır. Fakat devlet müdahalesi bağımsız düzenleyici kurum aracılığıyla devam etmekte değil midir? Bu noktada dikkat edilmesi gereken unsur, müdahalenin niteliği ile ilgilidir: Düzenleyici kurumlar, piyasanın önünü açmak, uluslararası örgütlerle işbirliğini örgütlemek ve uyuşmazlıkların çözümünde şirketlere hizmet sunmak şeklindeki asli görevlerini yerine getirirken elbette devlet adına bu görevlerini yerine getirmektedir. Ancak, popülist politikalar yerine, piyasaya tabi politikalar uygulanmaktadır. Bağımsız bir kurumla, bu alan, asıl olarak devlet müdahalesine değil, siyasal alanın doğasında yer alan sermaye dışındaki toplumsal sınıf ve katmanların etkisine kapatılmaktadır. Elbette, böyle bir devlet örgütlenmesinin adlandırılması da zorunludur. Sadece, ekonomi yönetiminin kurullara bırakılmasından dolayı değil aynı zamanda, bu alanın tüm diğer sosyal ve siyasal alanları da belirleme gücüne sahip olmasından dolayı, parlamentonun ve siyasal partilerin yer aldığı siyasal zemin giderek önemini ve etkisini kaybetmektedir.

Kurulun üye yapısı incelendiğinde, yönetişim modeline uygun olduğu görülecektir. Bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ayrı ayrı temsil edilmektedir: 7 kişilik kurulun iki üyesi, nişasta ve sakaroz kökenli şeker üreten şirket temsilcilerini, bir üye Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş'yi, bir üye Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği'ni ve geriye kalan üç üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığını, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığını ve Dış Ticaret Müsteşarlığını temsil etmektedir.

Kurul üyelerini oluşturan çoğunluk şeker sektöründeki sermaye kesimini temsil etmektedir. Dış Ticaret Müsteşarlığı ise, DTÖ örgütü ile görüşmeleri yürüten birimlerden biridir ve 2000'li yılların devlet örgütlenmesinde önemli kurumlardan biri haline gelmiştir. Bu yapı, şeker sektöründe katılımcı bir yapı olarak sunulmaktadır; ancak katılım, sadece ilgili sektörlerdeki sermaye gruplarının katılımı anlamına gelmektedir.

Şeker Kurulu'nun yürütme ile ilişkileri şöyledir: Üyelerin atama kararı Bakanlar Kurulu tarafından alınmaktadır. Bunun dışında, Şeker Kanunu'nun 8. maddesinde şöyle bir ifade vardır: "Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Kurula atanan üyelerin, temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde üyelikleri sona erer. Bu nedenle veya diğer herhangi bir nedenle üyelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu tarafından en geç bir ay içinde yeni bir üye seçilir ve bu maddede belirtilen usule göre atamaları yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin sürelerini tamamlar." Bu ifade, dolaylı olarak

yürütmenin Kurul üzerinde belirleyici olabileceğini göstermektedir. Ayrıca Şeker Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir.

Diğer kurullardan biraz farklı olarak Kurul üyeleri, Kurulun para, para hükmündeki evrak, senet ve diğer mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterler üzerinde işledikleri suçlarda memur olarak kabul edilir ve bu nedenle yürütmeye karşı tam bağımsız değildirler. Bununla birlikte Şeker Kanunu'nun genel amaçları uyarınca sektörün en büyük şirketlerinin Kurulda yer alması, uluslararası tekellerin çıkarlarının doğrudan bu kurulda temsil edileceği anlamına gelmektedir.

Şeker Kurulu şeffaflık ilkesi açısından, "ticari sır" zırhının arkasına saklanır. Uluslararası kuruluşlarla ve oluşumlarla işbirliği ise Şeker Kanunu'nda Kurulun görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Bu çerçevede, küresel elitle işbirliği, diğer kurullarda olduğu gibi, burada da söz konusudur.

Şeker Kurumu TBMM'ye karşı sorumlu değildir. Bu açıdan yasamaya karşı tam bağımsızdır. Ancak, Cargill örneğinde olduğu gibi, Cargill'in kurumda temsil edilmesi ve ABD'nin Cargill'in çıkarlarının arkasında olması nedeniyle, Şeker Kurumu'nun Cargill'e karşı da aynı biçimde bağımsız olup olmadığı kuşkuludur.

### 3.3.5. İletişim Sektörü

İletişim hizmetlerinde iki bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır: RTÜK ve Telekomünikasyon Kurumu. Aşağıda Telekomünikasyon Kurumu ele alınmaktadır.

#### 3.3.5.1. Telekomünikasyon Kurumu

Telekomünikasyon hizmetlerinin yeniden yapılandırılması elektrik enerjisindeki gibi entegre sistemin parçalanması ile başlamıştır. İlk olarak PTT parçalanmış ve Türk Telekom oluşturulmuştur. PTT'nin posta hizmetleri sunan birimi, özel posta şirketlerinin rekabeti altında çöküşe terkedilmiştir; iletişim sektöründe katma değer yaratan çeşitli hizmetlerin sunumu da ayrıştırılmıştır.[649]

2000 yılında kurulan Telekomünikasyon Kurumu[650], idari ve mali özerkliğe sahip, bağımsız düzenleyici bir kurumdur. Telsiz Kanunu'nda kurum şöyle tanımlanır: "Kanunlarla

[649] Telekomünikasyon alanında özelleştirme serüveni enerji sektöründeki gibi öncelikle hizmet alanlarının birbirinden ayrılmasıyla başlar. Türkiye'de telekomünikasyon hizmetleri 1 Temmuz 1994 tarihine kadar, T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü (PTT) tarafından tekel olarak yürütülmüştür. 4000 sayılı Kanunla, telekomünikasyon hizmetleriyle posta ve telgraf hizmetleri ayrılmıştır.

[650] 4502 sayılı Telsiz Kanunu 29.01.200 tarih ve 23948 sayılı Resmi Gazete'de yayımlandı.

öngörülen yetki ve sorumlulukları uygulamak ve verilen diğer görevleri yapmak üzere kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli Telekomünikasyon Kurumu kurulmuştur. Kurum görevlerini yerine getirirken bağımsızdır".[651]

Kurumun karar organı olan Telekomünikasyon Kurulu beş üyeden oluşur; üyeler Bakanlar Kurulunca 5 yıllığına atanır. Üyelerin yeniden atanmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Kurul üyeleri, sektörel temsil ilkesine göre görev alırlar. Kurul Başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye, Ulaştırma Bakanı'nın göstereceği ikişer aday arasından atanır. Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye, Türkiye'de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da altyapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az yüzde 10'luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği birer aday arasından atanır. Tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından atanır (Kurul üyeleri için Ek.11'deki çizelgeye bakılabilir).

Telekomünikasyon Kurumu'nun kurulması, başka bağımsız düzenleyici kurumların kuruluşundaki gibi, 1999 tarihli IMF istikrar anlaşmasında önkoşul olarak yer almaktadır. Telekomünikasyon Kurumunun kuruluşu ile, özelleştirme programına uygun olarak, sektörde yeni ticaret kurallarına yaslanan düzenleyici bir çerçevenin kurulması amaçlanmıştır. Özelleştirme programı kapsamında ilk adım, Türk Telekom'a Türk Ticaret Kanununa tabi bir özel sektör kuruluş niteliği veren bir kanunun parlamentoda kabul edilmesi ile atılmıştır.[652] Türk Telekom'un özelleştirilmesi programı, biraz gecikmeli olarak 2003 Kasım ayında Bakanlar Kurulu'nda kabul edilmiştir.[653]

Telekomünikasyon hizmeti, sanayiden güvenlik hizmetlerine, gündelik yaşamdan bilime kadar çok önemli bir hizmet kategorisidir. Telekomünikasyon sektörünün, özellikle yeni teknolojik gelişmelerle sağlanan cep telefonu (GSM) gibi alanlarında, Türkiye önemli bir pazar olma özelliğini sürdürmektedir. Bunda pek çok özelleştirme örneğinde yaşandığı gibi,

[651] Telsiz Kanunu, 5. Madde, Madde 5 ( 27/01/2000-4502 sayılı kanunla yapılan değişiklik))
[652] 9 Aralık 1999 tarihli IMF Niyet Mektubu, 48. Paragraf; Sözü edilen Kanunun parlamentodan geçmesi, IMF gözden geçirmeleri için yapısal performans kriteri olarak belirlenmişti. Türk Telekom'un özelleştirilmesi hazırlıkları yapıldı. IMF ile 2002'de yenilenen istikrar programında Türk Telekom'un özelleştirilme planı bulunmaktadır. Türk Telekom'un özelleştirilmesi için 2001 Aralık ayında Özelleştirme İhale Komisyonu atanmıştır. 18 Ocak 2002 tarihli IMF Niyet Mektubu, yetişmesi zor olduğu belirtilen bir özelleştirme planının Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesini IMF ikinci gözden geçirme için önkoşul olmuştur. 18 Ocak 2002 tarihli IMF Niyet Mektubu 45. Paragraf.
[653] Karar, 12.22.2003 tarih ve 25314 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

cep telefonu sektörünün önünü açan (Türk Telekom'un zararına) politikaların benimsenmesi de etkili olmuştur.[654]

Telekomünikasyon Kurumu, telefonla iletişim sektörünün özelleşmesiyle birlikte ortaya çıkabilecek düzenleme boşluklarını, özel sektörün ya da telefon hizmetleri sermayesinin talepleri ve çıkarları doğrultusunda düzenlemeyi güvence altına alabilmek için oluşturulmuştur. DTÖ tahkim kurallarının kabul edilmesi ve bir Telekomünikasyon Kurumu'nun kurulmasıyla birlikte, bu sektörün yönetiminde siyasal mekanizmaların etkili olmasını engellemiştir. Bu ise, tezde döne döne vurgulandığı gibi, en temel kamu yönetimi ilkesi olan halka karşı sorumluluk ilkesinin terk edilmesi anlamına gelmektedir, DTÖ tahkim sisteminin kabul edilmesi ve özelleştirme programının devam etmesi, özel sektörü güçlendirmenin yanı sıra, bu sektörün yeni yönetim modelini yerleştirmektedir. Telekomünikasyon Kurulu'nda sektörün en büyük şirketlerinin doğrudan temsilcilerinin bulunması bunun en açık örneğidir ve "siyasetten bağımsız olma" durumunun ne anlama geldiğini ortaya koymaktadır.

Özelleştirmelerin son yirmi yıldır kamu için 'başarılı' olmaması, (beklenen gelirin elde edilememesi, özelleştirme sonrası işletmelerin faaliyetine son verilmesi ya da özel tekellerin oluşması gibi), genellikle "uygulama kötüydü" gerekçesine dayandırılmaktadır. Sektörel bağımsız düzenleyici kurumlarda çok kısa sürede skandalların ve yolsuzlukların başgöstermesi, aynı gerekçenin bağımsız düzenleyici kurumların dayandığı yönetişim modeli için de kullanılmasına neden olacak gibi görünmektedir. Oysa, bağımsız düzenleyici kurumlar, sermaye sınıfının çıkarlarına doğrudan hizmet etmesi ve ideolojik temelleri nedeniyle "siyasal" alanın içindedir. Demokratik denetimin uygulanmadığı, demokratik siyasal alandan 'özerk' ve siyasal sorumluluk taşımayan bu kurumlar, yeni bir siyasal alan tarif etmektedirler. Ekonomi ile siyaset arasındaki bağın düzenleyici kurumlar aracılığıyla kopartılmasında, Telekomünikasyon Kurumu da tıpkı diğer bağımsız düzenleyici kurumlar gibi bir işlev görmüştür. En önemlisi de, yasama, yürütme ve yargının yetkilerini kendilerinde birleştiren bu kurumların, düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin büyüklüğü ve önemi gözönüne alındığında, neden iktidarın yoğunlaştığı alanlar olarak görülmesi gerektiği daha iyi anlaşılacaktır.

[654] Türel, Oktar (2003) "Özelleştirme Üzerine Notlar", www.bagimsizsosyalbilimciler.org; *"*... ortak altyapıyı kullanan ürün kategorilerindeki gelir paylaşımında özel GSM operatörlerinin (Türk Telekom'un zararına) kayırılmasını son bir iki yada görmeyen, bilmeyen kalmadı."

Telekomünikasyon sektörünün genel yapısı, doğal tekel özelliği arz etmektedir; bu nedenle elektrik sektöründe olduğu gibi dünyanın her yerinde bu tip sektörlerde özelleştirme ve sektörün yönetimi her zaman ciddi sorunları beraberinde getirmektedir. Bu sorunların başında, şirketlerin sektörün tüm alanlarında hakim durum yaratmalarını engellemek için piyasaya müdahale edilmesinin zorunlu olmasıdır. Türkiye'de GSM piyasasına girişte, sonradan katılan iki GSM şirketinin karşılaştıkları zorluklar örnek gösterilebilir. İtalyan sermayeli olan şirketin, GSM piyasasında beklediği piyasa payına ulaşamaması neticesinde, tahkime başvurması ve İtalyan hükümetini devreye sokması, sektörün yönetiminin ne kadar büyük bir 'siyasal' boyut taşıdığını açıklamaya yeterlidir. Ancak, bu alan, parlamento, yasama ve yargı erklerine dayalı bir demokratik sistemin dışında kurulmaktadır. "Ekonominin siyasetten arındırılması" söylemi ile 'siyaset' dışı bir görünüme sahip kılınan bu kurumlar, sadece meşru siyasal denetimden muaftır

Telekomünikasyon Kurumu'nu, demokratik siyasal sistemin denetiminden muaf tutan öğe, kurumun düzenleme yetkisidir. Parlamentonun zayıflamasına yol açan bu yetkiyi parlamentonun vermesi, sadece yasamanın çelişkisini göstermez; parlamentoda çoğunluğu bulunan partilerin uluslararası etkilere karşı tabiiyetini de gösterir. Bu tablo, siyasal iktidarın artık yönetilen sınıfın rıza ve onayını gözetmeksizin de yönetebilmesi anlamına gelmektedir. Bu yetki bir kez bağımsız düzenleyici kuruma aktarıldıktan sonra, parlamentonun kurum ve kurul üzerinde denetleme ya da hesap sorma yetkisi bulunmamaktadır. Yasama organından Telekomünikasyon Kurulu'na aktarılan bu yetki, bir ademi merkezileşme türüdür. Ademi merkezileşen bu yetkiler Telekomünikasyon Kurumu elinde yoğunlaşmaktadır; böylece dünya pazarında sektöre hakim olan uluslararası güçlerin çok daha kolay bir biçimde etkileyebilecekleri yeni bir alan yaratılmış olmaktadır.

Telekomünikasyon Kurumu, enerji sektöründe olduğu gibi yolsuzlukların yoğun yaşandığı bir sektöre doğmuştur; sektörün uluslararası şirketlerin ilgi alanı olması nedeniyle, Kurulun bu aktörlerin kucağına düşmeden karar alması oldukça zor görünmektedir. Kurul tipi yönetimin yolsuzlukları ortadan kaldırdığına dair henüz herhangi bir kanıt olmadığı gibi, Enron ve benzeri şirketlere dair yönetişim örnekleri, büyük yolsuzlukların nasıl meydana geldiğini de göstermektedir.

Telekomünikasyon Kurulunun yürütme ile ilişkisi, parlamento ile ilişkisinden biraz daha farklıdır. Kurul, Kanunla elde ettiği düzenleme yetkisinin yanı sıra, sektörde izin, ruhsat vb. idari işlemlerle de yetkili kılınmıştır. Telsiz Kanunu ve Telgraf ve Telefon Kanunu'nun verdiği yetkilerle, Telekomünikasyon Kurumu, telsiz, telefon ve telgraf alanında düzenleme

ve idari işlem yapma yetkisine sahiptir. Düzenleyici işlemleri, "karar", "yönetmelik" gibi isimler almaktadır. Öte yandan denetleme ve idari ceza uygulama yetkisi de bulunmaktadır. Buna örnek olarak Telsiz Kanununun 7. Maddesi j bendi verilebilir; Kanun koyucu, j bendinde "Telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon hizmetleri ve altyapının işletimi ile ilgili olarak görev alanına giren konularda yönetmelik çıkartmak veya diğer idari işlemleri yapmak, işletmeciler, aboneler, kullanıcılar ve Türk telekomünikasyon sektörünü etkileyen tüm gerçek ve tüzel kişilerin ilgili mevzuata uymasını denetlemek, bu hususta ilgili makamları harekete geçirmek ve gereken hallerde kanunlarda öngörülen yaptırımları uygulamak"[655] diyerek Telekomünikasyon Kurumu'nun düzenleyici görevlerinin yanı sıra idari ve denetlemeye dair görevleri sıralanmaktadır.

Telekomünikasyon Kurumu'nun, hükümetle olan ilişkisi, Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atandıktan sonra bitmektedir. Bakanlar Kurulu, kurul üyelerini, sektörlerden ya da kurumlardan önerilen isimler arasından atama yapmak suretiyle belirlemektedir. Kurum ile iktidar arasındaki ilişkide belirleyici olan birkaç nokta bulunmaktadır. Bunlardan biri iktidardaki partinin siyasal tercihleridir. AKP hükümeti, hem büyük finans sermayesinin ve sanayi sermayesinin içiçe geçtiği İstanbul sermayesi, hem de 1990'larda güçlenen Anadolu sermayesinin desteğini alan bir hükümettir. AKP iktidarının arkasında bu destek var olduğu sürece, Telekomünikasyon Kurumu'nun idari işlemleri ya da düzenlemeleri ile siyasal iktidar arasında çelişki bulmak pek mümkün değildir. Bunun en önemli nedeni, Kurum'un kuruluş amacıdır; bir başka ifadeyle, Kurum, telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesini ve sektörde piyasa ilişkilerinin hakim kılınmasını sağlamak ve bunları güvence altına almak üzere kurulmuştur. Bu amaç, genel olarak ne İstanbul ne de Anadolu sermayesinin çıkarları ile çelişmektedir. Öte taraftan, AKP'nin ekonomi politikası, IMF'nin 2002 yılında ortaya koyduğu istikrar programında çizilen programla uyum içindedir. Bu programın telekomünikasyon politikası, sektörün özelleşmesi ve yabancı yatımların önünün açılması üzerine kuruludur. Türkiye'nin finans ve sanayi burjuvazisini temsil eden TÜSİAD böyle bir programı sonuna kadar desteklemektedir. Dolayısıyla, ekonomi politikası bakımından da iktidar ile kurum arasında bir çelişki bulunmamaktadır. AKP'nin uluslararası ve yerli sermayenin çıkarlarını koruması, partinin siyasal iktidar alanındaki manevra yeteneğini de arttırmaktadır. İktidara küresel sermayenin çıkarlarına hizmet etmeyi tercih etmeyen bir partinin gelmesi durumunda ancak, bu çelişkiler çok boyutlu bir biçimde yaşanacaktır.

[655] 4502 sayılı kanun (29.01.2000 tarih ve 23498 sayılı RG).

Telekomünikasyon Kurulu'nda yönetişimci katılımcılık ilkesi, kurul üye yapısına içkindir. Özel sektör, bürokrasi ve sivil toplum örgütlerini temsilen adaylar atanmıştır. Kurul üyelerinin dağılımına bakıldığı zaman; özel sektörü temsil eden üye, sektördeki payı yüzde 10'un üzerinde olan şirketlerin adaylarından seçilmesine rağmen tüketici temsilcisi olarak, TOBB ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın gösterdiği adaylardan biri seçilmektedir. Halbuki, yönetişim modelinin katılımcılık boyutunu oluşturan, sivil toplum kuruluşlarının katılımıdır. KİK ve diğer kurullarda da olduğu gibi Telekomünikasyon Kurulu oluşturulurken sivil toplum örgütleri, özel sektörün sivil toplum örgütleri sıfatını kazanması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Böylece, yönetişim modeli açısından katılımcılık ilkesi, tüketici kategorisini ya bürokrasiden ya da sermaye gruplarından seçmektedir. Bir başka nokta, üyelerin seçiminde, daha önce kurumda çalışanların üyeliğe getirilmesidir. Henüz çok yeni olduğu için tüm boyutlarıyla böyle bir örneği tahlil etmek güçtür. Ancak, bundan sonraki çalışmalar için dikkat edilmesi gereken bir nokta olduğu açıktır. 2004 Temmuz ayı itibariyle üye dağılımına göre, çoğunluğu iktisat ve hukuk eğitimi alan kurul üyelerinin üçü, daha önce Telekomünikasyon Kurumu'nda görev (kurul üyeliği dışında) yapmışlardır.[656]

Şeffaflık ilkesine gelince, Kurul'un aldığı kararlar, yönetmelikler ve Kurul üyelerinin özgeçmişleri gibi bilgiler resmi internet sitesinden yayınlanmaktadır. Ancak, bunun dışında kurumun halka, parlamentoya ya da hükümete karşı siyasal bir sorumluluğu bulunmadığı için kurum ne şeffaf ne de hesapverebilir olarak kabul edilebilir.

Bağımsız düzenleyici kurumların yasal yetkileri ve kurumsal şöhretleri nedeniyle elde ettikleri güç, düzenledikleri alanın ekonomik büyüklüğü, kamu yönetiminden farklı olarak siyasal denetimden muaf olmaları, uluslararası kuruluşların himayesi altında bulunmaları, yeni bir siyasal alanı tarif etmektedir. Yasama, yürütme ve yargı benzeri yetkilerin içiçe geçtiği bu siyasal alanda, iktidar biçimi, demokratik iktidar biçimini yansıtmamaktadır. Bu daha çok, firmadaki iktidar biçimine gönderme yaparak kullandığımız "yalın iktidar" biçimini göstermektedir. Bir başka ifadeyle, bağımsız düzenleyici kurumların, etkin ve hızlı karar almaları, onların siyasal olarak "oligarşik" bir iktidar biçiminde olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Ülke ölçeği ile aralarındaki ilişki hükümetler düzeyinde değil, kurumlar arasındadır. Bu da uluslararası kurumların, güçlerini pekiştiren ve iktidarlarını merkezileştiren yeni bir eğilimdir.

[656] Özgeçmişler için www.tk.gov.tr [erişim tarihi:14 Temmuz 2004].

### *3.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Antropolojisi*

Türkiye'de oldukça yaygınlaşan bağımsız düzenleyici kurum deneyiminin, kuruluş sürecindeki tüm benzerliğine, eşbiçimliliğine rağmen, kendine özgü yanları bulunmamakta mıdır? Bir başka ifadeyle, gündelik rutinleri içerisinde bu kurumlar nasıl çalışmaktadır?

Buraya kadar, bağımsız düzenleyici kurumların işlevleri yanında devlet içerisindeki konumlanışlarını ele aldık. Bu yeni kurumlaşma, kurumun taşıyıcısı olan çalışanlar, örgütsel biçimler ve çalışma tarzları vasıtasıyla vücut bulmaktadır. Dolayısıyla bu kurumların ortak yönlerini, çalışanları, örgüt kuralları ve yöneticilerinin toplumsal kökenleri gibi kriterler aracılığıyla ortaya koymaya ihtiyaç bulunmaktadır.

Alan yazınında genel eğilim, bağımsız düzenleyici kurumların, yetki ve işlevleri, özerklikleri, yasama ve yürütme karşısında bağımsızlıkları bakımından birbirine benzetilmeleridir. Bunun yanında örgütsel özellikler, kurumların yaratılması süreci, çalışma biçimleri vb. özellikler açısından da düzenleyici kurumlar arasında benzerlik kurulması yönünde eğilim güçlüdür. Birçok OECD ülkesinde eşbiçimli bağımsız düzenleyici kurumlar bulunmaktadır. Fakat, gelişmiş kapitalist ülkelerdeki bağımsız düzenleyici kurumların sistem içindeki "güçleri" ile geçiş ülkeleri başta olmak üzere küresel kapitalist sistemin bağımlı kutbunda yer alan azgelişmiş ülkelerdeki kurumların siyasal sistem içindeki "güçleri" dikkate alındığında, Türkiye gibi ülkelerde bu kurumların genellikle "zorlayıcı" mekanizmalar yoluyla yaratıldığını akılda tutmak gerekir. Zorlayıcı mekanizmalar, genellikle uluslararası düzeyde para-kredi mekanizmaları aracılığıyla kurulurken, AB üyeliğine hazırlanan ülkelerde bunun yanısıra siyasal bir zorlayıcılık da kullanılmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde ise, durum biraz daha farklıdır; örneğin Fransa gaz sektöründe bağımsız düzenleyici kurum kurmadığı için, en azından 'borç' bulamama gibi bir sorun yaşamamaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde, bağımsız düzenleyici kurumlar, daha çok bunların oluşturduğu bölgesel ya da küresel şemsiye örgütlerde belirleyici olabilme araçlarından biri olarak görülmektedir. Bunun yanında, küresel kapitalizmin genel eğilimi, bu kurumların yaygınlaşmasını sağlamak olsa da, bu eğilim 'eşbiçimlilik'i açıklamaya tam olarak yetmemektedir. Bu noktada, Avrupa ülkeleri için, AB'nin müktesebatı ve "kurumsal

taklit"[657] faktörleri de dikkate alınabilir. Ancak aynı şey Türkiye gibi ülkelerde geçerli değildir.

"Zorlama" usullerle kurulan kurumlar, kamu yönetimi ve siyasal sistemle nasıl bütünleşmektedir? Fakat, bu kurumların özelliklerini, idari yapı içerisindeki yerlerini, kurumsal ve yapısal açıdan getirdiği yenilikleri görmeden, bu kurumlar hakkında bütünsel bir değerlendirme yapmak zordur. Bu nedenle, bağımsız düzenleyici kurumları, daha yakından ve belki daha öznel değerlendirmeleri de içerecek biçimde incelemek gerekmektedir. Saha çalışması ile desteklenen bu çalışma, kurumların dinamik boyutunu yansıtmayı amaçlamaktadır.

### 3.4.1. Araştırma Yöntemi

Bir saha çalışmasında, her sosyal araştırmada olduğu gibi en kritik aşama araştırmanın planlanması aşamasıdır. Araştırmanın planlanması teorik ve ampirik nitelikte birçok faktöre bağlıysa da, başlangıç adımını benimsenen araştırma türüne uygun olarak atmak gerekir. Bu çalışmada keşfedici araştırma[658] türü benimsenmiştir. Sosyal araştırmalarda yaygın olarak kullanılan betimleyici ve hipotez test edici/açıklayıcı araştırma türleri yerine keşfedici çalışmayı tercih etmemin temel metodolojik dayanağı, araştırma konusu hakkında bilimsel bilgi birikiminin yok denecek düzeyde olmasıdır. Bu durum, niteliksel veri derlemeye yönelmeye ve en temelde 'ne' sorusunu sorarak araştırma konusu hakkında keşfedici nitelikte bir çalışma yapmaya itmiştir. Araştırılan sosyal olgunun yapı ve dinamiklerini anlamayı temel alan bu araştırma türü çerçevesinde saha araştırması vaka çalışması tekniğine [659] uygun olarak gerçekleştirilmiştir.

**Vaka Çalışması**: Vaka çalışmasında veriler arşiv kayıtları, dokümanlar, mülakatlar ve gözlemler yoluyla derlenir. Bir anlamda, nitel ve nicel verilerin harmanlanmasına dayalı bir veri tabanı öngörür. Analiz birimi, kişi ya da insan grupları olmayıp doğrudan doğruya bir eylem ya da etkinlik sistemidir; yani çözümleme önceliği 'durumda' değil 'ilişkidedir'. Bu teknikle tek bir vaka ele alınabileceği gibi, birden fazla vaka üzerinde de durulabilir. Birden fazla vaka üzerinde, örnekleme teşkil etsin diye değil, geçerlilik açısından vakanın tekrarı gerçekleşsin beklentisiyle durulur ve bu yolla da düzenlilikler ve tekrarlar gözlenir.

---

[657] Thatcher, eşbiçimliliği "kurumsal taklit"e bağlamaktadır. Ancak, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar açısından, uluslararası kuruluşların yasanın hazırlanma sürecine kadar müdahil olması, bu teoriyi en azından Türkiye örneğinde geçersizleştirmektedir.

[658] Keşfedici araştırma türü, terim olarak "exploratory type of study"nin dilimizdeki karşılığı olarak kullanılmıştır.

[659] Vaka çalışması yöntemi, "case study"nin dilimizdeki karşılığıdır.

Vaka çalışması çerçevesinde, bağımsız düzenleyici kurumların başkanları, kurul üyeleri ve kurum uzmanları ile derinlemesine görüşmelerin yapılması, kurullara ait her türlü dokümanın; kararlar, tebliğler ve basın açıklamalarının incelenmesi ve kurum bünyesinde gözlemlerde bulunulması planlanmıştır. Kurum binalarında gözlem yapma beklentim ileride değineceğim mekan özellikleri nedeniyle gerçekleşmemiştir.

Bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgili bilimsel bilgi birikiminin yok denecek kadar az olması, çalışmanın yürütülmesini bazen olumsuz bazen de olumlu şekilde etkilemiştir. Kurulların teknolojik gelişmelerden yararlanması ve yayımladıkları belge, basın bildirisi, tebliğ vb. dokümanların büyük bölümünü web sayfalarına koymaları nedeniyle, kurullara ait dokümanlara ulaşmak görece kolay olmuştur.[660]

Kurul başkan, üye ve uzmanları ile görüşmeler için iki tip "mülakat formu[661]" hazırlanmıştır. Görüşmelerde, yapılandırılmamış mülakat soruları yöneltilmiş, yanıtlayıcı konunun ana ekseninden sapmadığı müddetçe ara sorularla müdahalede bulunulmamıştır. Görüşmeler, yanıtlayıcıların rızası alınarak çoğunlukla ses kayıt cihazına kaydedilmiştir. Kurul binalarında yapılan görüşmeler, herhangi bir kesintiye uğramadan bana ayrılan zaman dilimi içinde tamamlanmıştır.

Yapılandırılmamış mülakat formunda yer verilen sorular, üç başlık etrafında toplanmıştır. Birinci başlık, kurulun yetki ve işlevlerine, ikincisi kurulun işleyiş, personel yönetim ve istihdam seçeneklerine ve son başlık da, kurul üyelerinin meslek algıları ve sorumluluklarına yönelik soruları içermektedir. Konuya, mülakat formuna yön veren temel araştırma soruları açısından bakılırsa, ilk bölümde kurulların hangi amaçla kurulduğu, ne tür bir boşluğu doldurmayı hedeflediği ve bunu başarıp başaramadığı sorgulanmaktadır. Kurulların amaçlandığı gibi bağımsız bir yapıyı gerçekten sergileyip sergilemediği, karşılaştıkları zorluklar ve varsa açmazları ile istihdam yöntemleri, ikinci sorun alanını oluşturmaktadır. Üçüncü öbekte ise daha kişisel algılara odaklanan ve üyelerin kurumları ve kendileri hakkındaki öznel değerlendirmelerini konu alan araştırma soruları yer almaktadır.

Saha çalışmasının yapıldığı dönemde kurulan düzenleyici kurumların sayısı dokuzdu. Burada yer alan değerlendirmeler, mevcut dokuz kuruldan üçünde gerçekleştirilen saha

[660] Diğer taraftan, bu açıklığa rağmen, kurul başkanı, üyeleri ve uzmanları ile görüşme yapabilmek için birkaç kurul hariç, sürekli olarak, kurul başkanı ve üyelerini tanıyan kişilere ihtiyaç duydum. Bunun verdiği rahatsızlık, çalışmaya devam edip edemeyeceğim konusunda birtakım kuşkulara yol açtıysa da, görüşmelerin beklediğimden hızlı bir şekilde gerçekleşmesi nedeniyle bu duygudan çabucak sıyrıldım.
[661] Mülakat formları ekte sunulmuştur.

çalışmasının ürünleridir. Kurul başkan ve üyeleri ile yapılan derinlemesine görüşmelerde, yeterli bir doygunluk noktasına ulaşıldığı için görüşmeler belli bir noktada bırakılmıştır.

Kurumlarla ilgili belgeler kurumlardan ya da kurumların resmi internet sitelerinden elde edilmiştir. Kurulların yaptığı düzenlemeleri ve bu çerçevede almış olduğu kararları, tebliğleri ve yönetmelikleri kapsayan belgeler tek tek incelenerek, belirli kriterlerle niceliksel tasnife tabi tutulmuştur. Böylece kurulların kamuya açık bütün belgelerini kavrayan ve belgelerin içerik çözümlemesini yapmaya olanak sağlayan bir veri tabanı oluşturulmuştur. Kurul belgeleri arasında kurul üyelerinin özgeçmişleri gibi daha sosyolojik dokümanlara ulaşmak da mümkün olmuştur. Konuyla ilgili gazete ve dergi taraması yapılmış, kurulların kurumsal ve siyasal gelişimleri, bu yolla da izlenmeye çalışılmıştır.

### 3.4.2. Araştırma Bulguları

#### 3.4.2.1 Devletin Dördüncü Erki mi?

TÜSİAD'ın bu kurumlar ile ilgili olarak yayımladığı raporda, bu kurumların düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin büyüklüğü verilmektedir: Bu kurumlar, 2000 yılında GSMH'nın yüzde 60'ını; 2001 yılında ise GSMH'nın yüzde 62'sini oluşturan sektörleri düzenleyip denetlemektedirler. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinin yarısından fazlasının denetimi ve düzenlenmesi bağımsız düzenleyici kurumların elinde bulunmaktadır. Buna Sayıştay denetiminden muaf olmaları, siyasal sorumluluklarının bulunmaması, mali özerklikleri gibi özellikleri eklendiğinde, ortaya çıkan durum, bu kurumların siyasal içeriklerinin ne denli kritik olduğunu açık bir biçimde gösterir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in mali sermayenin alacaklarını güvenceye alan kanunu, Sayıştay denetiminden muaf tutan maddeleri gerekçe göstererek veto etmesi nedeniyle kamuoyu gündemine etkili bir biçimde geldi. BDDK bölümünde ayrıntılı şekilde aktarılan gelişmeleri özetle hatırlamak gerekirse; Cumhurbaşkanının vetosunu, Başbakan Ecevit'in isyanı izledi; oysa bu kurumların çoğu Ecevit'in Başbakanlığı döneminde kurulmuştu. Başbakan'ın sarfettiği "denetleyemiyoruz" sözleri, hem iç sermaye hem de dış sermaye cephesinde büyük bir yankı uyandırmış; sermaye çevrelerini 'ürkütmüştü'. Bu çıkış, bağımsız düzenleyici kurumların anayasal ve idari yapıdaki yerlerini bir parça olsun tartışmaya açabilirdi. Fakat böyle olmadı; tartışma, Ecevit'in sözlerini geri almasıyla noktalandı.

Kamuoyunda bu kurumlarla ilgili genel kanıyı, bu kurumlar için kullanılan 'devlet içinde devlet' benzetmesi iyi bir şekilde özetlemektedir. Özellikle, Derviş'in ekibinde yer alan BDDK başkanı başta olmak üzere, kurum başkanlarının tavırları bu yöndeki genel kanıyı güçlendirmektedir. Akademik çevre ise; bu kurumların idari teşkilat içerisindeki yerini tayin etme arayışındadır. Bu arayışın beyhude bir arayış olduğu kısa bir süre sonra ortaya çıkmıştır. Bağımsız düzenleyici kurumlar, mevcut anayasada belirtilen idari yapının kurumlarından biri değildir; nitekim, bu kurumun yasal çerçevesi ve devlet teşkilat yapısındaki yeri, kamu yönetimini dönüştüren kanun taslaklarının gündeme gelmesiyle su yüzüne çıkmıştır. TBMM'nce kabul edilen, ancak Cumhurbaşkanlığının veto ettiği kamu yönetiminin temel ilkeleri kanunu, bağımsız düzenleyici kurumları, "ilişkili kuruluş" olarak tanımlamıştır.[662] Kanun, bağımsız düzenleyici kurumlara idari yapılanma içerisinde ayrı bir yer vermektedir. İdari teşkilat içerisinde bağımsız düzenleyici kurumları ayrı bir kategori olarak kabul etmek, bir bakıma, 2002 yılında Danıştay 1.Dairesinin aldığı bir karara verilmiş bir yanıt gibi görülebilir. 2002 yılında Danıştay 1. Dairesi, Rekabet Kurumunun, başbakanlık genelgesinin kapsamında olup olmadığıyla ilgili bir karar almıştır. Danıştay, bağımsız düzenleyici kurumları ayrı bir kategori olarak değerlendirmemektedir; bu kurumların da idarenin esaslarına uygun olarak, Anayasanın belirlediği yapıdan ayrı tutulamayacağı görüşüne yer vererek, bunların fiilen sahip olduğu erki temelsiz bırakmıştır.[663] Kararda, "Bu çerçevede; kanunla kurulan herhangi bir idari kurum veya kuruluşun Anayasanın belirlediği idari teşkilatlanma yapısından ayrık tutulması ve kuvvetler ayrılığı ilkesiyle de bağdaşmayacak şekilde yeni bir erk yaratılması mümkün değildir" denilmektedir.

Bu kurumların, yasama, yürütme ve yargının dışında yeni bir erk yaratmaya aday olup olmadığı tartışılmaktadır; hükümetten aldıkları idari işlem ve denetleme yetkisini, parlamentodan aldıkları düzenleme yetkisini ve yargıdan aldıkları yaptırım yetkilerini kendilerinde birleştiren bu kurumlar, buna rağmen, siyasal sorumluluk taşımamaktadırlar; aynı zamanda ne hükümete ne de parlamentoya karşı sorumlu değildirler. Bu yetkileri kullandıkları alanlar ise, Türkiye'nin en önemli sektörleridir; doğal tekel özelliğine sahip stratejik sektörler olan enerji ve telekomünikasyon; güven üzerine kurulu bankacılık; kamu

[662] *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*, 26. Mad: "İlişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır."

[663] Danıştay 1. Daire, Esas No: 2002/156; Karar No: 2002/ 167. "... Söz konusu kamu kuruluşlarının da bir parçası olduğu 'İdare'nin esasları Anayasamızla belirlenmiştir. 'İdarenin Esasları' üst başlığı altında düzenlenen Anayasanın 123. Maddesi İdarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin, kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim yerinden yönetim esaslarına dayanacağı ve kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı kabul edilmiştir..."

mal ve hizmet üretimini doğrudan etkileyen kamu ihaleleri gibi alanlar, bunların önde gelen alanlarıdır.

Bu kurumları diğer kamu kurumlarından farklı yapan özelliklerinden biri, özel fonlarının olması; yani harcamalarını, genel bütçeden kendilerine tahsis edilen paydan yapıyor olmalarıdır.[664] Bu kurumların 2003 yılı bütçeleri incelendiğinde, gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. Rekabet Kurumu, 2003 yılında 86 trilyon liralık gelir elde etmiş buna karşılık bunun sadece 13 trilyonunu harcamıştır ve büyük bir kısmını Hazineye aktarmıştır. Telekomünikasyon Kurumu 2003 yılında 326 trilyon gelir elde etmiş ve bunun karşılığında 26 trilyon lira harcama yapmıştır. 2003 yılında faaliyete geçen KİK dahil edilmezse, tüm kurumların gelirleri giderlerinin üzerindedir.[665] Özel bütçeye sahip olmanın bu kurumlar açısından önemli bir avantaj sağladığı açıktır; öte yandan "bu kurumların giderleri, düzenledikleri alandaki firmalar tarafından karşılanmakta, yani, devlete mali bir külfet yaratmamakta; o halde bu kurumlar neden Sayıştay denetimine tabi olsun ki" biçiminde özetlenecek bir düşüncenin giderek daha fazla destekçi bulduğu görülmektedir. Bu düşüncenin savunucuları, sermaye sahiplerinin bu kurumlara belli bir oranda ödeme yaptığını, ve dolayısıyla, bu kurumların da sermayenin çıkarına hizmet etmesi gerektiğini ileri sürmektedirler.[666]

Mali güç, idari işlem yapma ve düzenleme yetkisi ile birleşmektedir. Bunun dışında, kendi alanlarında elde ettikleri ün ve uzmanlık nedeniyle, pratikten gelen bir güçleri de olmaktadır. Hukuki yetki ve görevlerine pratikten gelen, bir alanın uzman kuruluşu olmaktan kaynaklanan güç ve itibar eklendiğinde, bağımsız düzenleyici kurumların güçlerine dair daha fazla ipucu elde edilir. Örneğin, Rekabet Kurumu kurulduktan bugüne kadar elde ettiği şöhret ve itibar nedeniyle, bu ülkede rekabetle ilgili konularda en yetkili merci olarak görülmektedir. Kısmen doğrudur; bu kurum haksız rekabet, birleşme ve devralmalar, grup muafiyetleri gibi birçok alanda sektörlerin tüm bilgilerine sahip bir kuruluş haline gelmektedir. Bu durum, kurumun uzmanlığından gelen bilgisini göstermek için yeterlidir. Bağımsız kurumların, kendi alanlarında en uzman kuruluş haline gelmeleri, bu yetki ve güçle birlikte düşünüldüğünde, bilgi açısından bile kısa sürede vazgeçilmez olmalarını sağlayabilecektir. Böylece mali güç, düzenleyici ve icracı güç ile uzmanlık bilgisi birleştiğinde, kurumların gerçek güçleri ortaya çıkmaktadır.

[664] Kurumların gelirleri, yetki belgesi, izin, ruhsat, kesilen cezaların belli bir bölümü vs.'den oluşmaktadır.
[665] Kurumların 2003 yılı faaliyet raporlarında yeralan bütçe bilgilerinden elde edilen bu veriler ekte yer almaktadır.

Kurumların personel politikalarında, daha esnek bir yapı kurmaları, diğer kamu kurumlarına göre yüksek ücret politikası benzeri kurum içi düzenlemeleri de düşündüğümüzde, yasal yetkilerle donatılmış, merkezi öneme sahip alanlarda, kurumsallaşmış yeni bir yapı ile karşı karşıya olduğumuz anlaşılmaktadır. Bu yapı, yasama, yürütme ve yargı biçimindeki klasik devletin erkleri ayrımına tam olarak denk gelmeyen, her üç erkin birtakım özelliklerini güçlü bir biçimde kendinde birleştirmeye çalışan, ve zaman geçtikçe güçlenme eğilimi taşıyan özellikleri ile, geleneksel bürokratik yapılanmadan farklı kendine ait bir mantık oluşturmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumların yetki ve görevlerinin genişliğine karşın, herhangi bir kuruma karşı sorumlu olmamaları en dikkat çekici özellikleridir: Sektördeki kuruluş ve kişilere piyasaya giriş izni verme, lisans, onay, yetkilendirme vb idari işlemler; yönetmelik, tebliğ, genelge, karar gibi kodlarla yapılan düzenlemeler; görev alanında denetleme işlevi, suç duyurusunda bulunma; para cezası, faaliyetten geçici veya sürekli men etme gibi yargı benzeri yaptırım uygulama faaliyeti; görev alanı içinde bir müdahale/denetim aracı olarak yönetime katılma, gibi faaliyetler bu kurumların faaliyetleri arasındadır. Kurumlar, bu faaliyet alanlarında, kuvvetler ayrılığı ilkesince tasnif edilen devletin üç temel alanında da faaliyette bulunurlar. Bu nedenle de Anglo Sakson yazınında bu kuruluşlarla ilgili olarak "Devletin Dördüncü Erki (Fourth Branch of Government)" deyimi kullanılmaktadır.[667]

Bağımsız düzenleyici kurumların iktidar alanları, yeniden yapılandırılan kamu yönetimi sistemi içerisinde daha da belirgin hale getirilmektedir. Çünkü, Türk Kamu Yönetimi Sistemini tümüyle yeni bir yapıya kavuşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu (henüz Cumhurbaşkanlığınca onaylanmadı) başta olmak üzere, yerel yönetimler, il idaresi, kamu maliyesi gibi bir dizi alanda, yetki ikamesi ilkesi uyarınca bir ademi merkezileşme dalgası yaşanmaktadır. Hükümetin yetki ve sorumluluklarını sınırlandıran bu dönüşüme, "siyasal iktidar alanının daraltılması" denilebilir. Burada siyasal iktidar alanı, demokratik rejim bağlamında, işçi sınıfının da mücadelesine açık olan bir alanı işaret etmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumlar, siyasal iktidar alanının daha fazla daraltılması yoluyla, sistem içerisinde daha da güçlü bir konuma gelmektedir. Örneğin, daha fazla sayıda bağımsız düzenleyici kurumun kurulması, siyasal sorumluluğu olmayan özerk yapıların artması; ya da özel bölgelerin oluşturulması (Silikon Vadisi, serbest bölge vb. niteliğinde olan bölgeler) gibi uygulamalar siyasal alanın daraltılması anlamına gelmektedir.

[666] Kamu yönetimi reformu ve personel reformu kapsamında yapılan bir dizi tartışma, sempozyum, seminerlerde dile getirilen düşüncelerden ve izlenimlerden faydalandım.

Böylelikle, bağımsız düzenleyici kurumlar, ekonominin yönetimini kendi elinde toplamakta ve bu kurumların düzenlediği alanlar, işçi sınıfının her türlü müdahalesine kapalı olduğu için, demokratik olmayan bir siyasal etki yaratmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurul üyeleri, içinde yer aldıkları yapının bu ayırtedici özelliğinin farkındadır. Örneğin bu kurulların üyelerinden biri olan C'nin sözleri bu durumu özetlemektedir.

> "Kurullar, bürokrasi içindeki farklı yetkileri bir araya getirdi... Yasama, yürütme ve yargı yetkilerini bir araya getirdi. Orijinalliği de buradan geliyor. Bürokratik bir kamu kurumunun yargısal niteliğe de sahip olması yani... Uzun vadede Türk idare yapısını değiştirecek bir "tohum" gibi." [668]

"Türk idare yapısını değiştirecek" bu "tohum", bu tip kurumların karar alma merci olan kurul üyelerinin niteliği sorununu gündeme getirmektedir. Daha sonra tartışılacağı şimdilik bu konuya girmeye gerek duyulmamaktadır. Fakat, iktidarın bu denli yoğunlaştığı bir iktidar alanına hakim olacak kişilerin seçiminin giderek önem kazanacağı bu noktada belirtilmelidir.

Kurulların ellerindeki bu geniş yetki siyaset bilimi açısından önemli bir tartışma konusudur. Bir kere, Rekabet Kurumu örneğinde olduğu gibi, kurullar toplumsal yaşam için önem arzeden alanları *düzenlemekte, denetlemekte, yönlendirmekte* [669] ve çoğu zaman bu alanlarda yargı işlevini de yerine getirmektedir. Bütün bu özellikler, kurulların önemini daha da artırmaktadır; çünkü "devlet düzeninde üç temel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş değil, "karma ve melez" (hybride) nitelikte oldukları ileri sürülmektedir".[670]

Görüşmelerde bir kurul üyesi, bağımsız düzenleyici kurumların elindeki erki şöyle tanımlamıştı: "Davulu Hükümet Tutuyor Tokmağı Kurullar Vuruyor"

### 3.4.2.2. Kuruluş Gerekçeleri

Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar neden kurulmuştur? Bundan önceki kısımda, bunların çoğunun IMF, DB'nın 'zorlayıcı' araçlarıyla kurulduğu ileri sürülmüştü. Dolayısıyla, yeniden bir kuruluş gerekçesi aramanın nedeni, bu kararları uygulayan ve yasalaştıran, kurumlaştıran ve işlemesine meşruiyet sağlayan Türkiye'deki siyasal sistemin iç dinamikleri, mevcut bürokrasisi ve siyasal mücadele alanına hakim olanlardır. Bu sorgulama, Türkiye'nin yani bu örnekte "belirlenin" niteliğini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

---

[667] A. İ. Karacan, a.g.m., s. 5.
[668] 29.11.2002, C ile yapılan görüşme
[669] Ali Ulusoy, *Bağımsız Kurullar Nasıl Düzenlenmeli*?

Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar, ağırlıklı olarak, telekomünikasyon, enerji, bankacılık, şeker, tütün ve özelleştirme alanlarında yoğunlaşmaktadır.. Ancak, kurulların kurulma nedenlerini araştırdığımızda, iddia edildiği gibi temel itkinin özelleştirme nedeniyle oluşan piyasa aksaklıkları olmadığı görülmektedir. Özel sektörü temsil eden örgütler, bu kurumların oluşmasına destek vermişlerdir; bunu, bir piyasa müdahalesi olarak değerlendirmek yerine, devlet yönetimine sermaye sınıfının doğrudan yön vermesi şeklinde ele almak, daha anlamlı görünmektedir. Örneğin, TOBB başkanı Hisarcıkoğlu, "zaten kendilerine hizmet edecek bir kurula" bürokratların da atanmasına tepki göstererek, kurumlar üzerinde daha fazla söz hakkı talep etmektedir.[671]

Kurumların doğumuna neden olan birincil aktörün uluslararası kuruluşlar olduğu, kurul üyeleri ve başkanlarınca kabul gören bir görüştür. Bir kurul üyesinin sözleriyle [C]:

> "Kurul yapısı bize dışarıdan geldi. Kıta Avrupası sisteminde yer almayan bir sistem. Anglosakson gelenekten geldi. Buyurgan devlet anlayışının dışında, sözleşmeye dayalı bir devlet olgusu getiriyor. Good governance[672] denilen süreçle birlikte hızlandı. IMF ve Dünya Bankası hızlandırdı ve böylece Türkiye'ye geldi. Devletin kötü işletmeciliğine oturdu, ayrıca özelleştirme hedefine de uygun oldu. ... Kurul yüzde yüz gerekli idi." [673]

Görüldüğü gibi, "dışarıdan" sadece kurul "yapısı" gelmemiş, buna ideolojisi de eşlik etmiştir. Söz konusu ideolojinin hakim ve yaygın karakteri nedeniyle, aslında önemli bir farklılığı temsil eden kimi tutum ve davranışlar, sanki normal ve olağan olanı temsil ediyormuş gibi algılanabilmektedir. Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının dikte edici konumlarının bu kadar rahat benimsenip içselleştirilmesi ve ifade edilmesi, kamu otoritesini temsil eden yönetici seçkinlerin davranış kodları açısından yorumlanmaya muhtaçtır.

---

[670] Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", s.26-27.

[671] Kurulların oluşumu sırasında, özel sektörden ya da onu temsil eden çevrelerden herhangi bir tepki gelmemiştir. Kurullara atamalar yapılırken, işadamlarının doğrudan üst kurul içinde bulunmamasından rahatsızlıklar dile getirilmiş ve buna tepkiler verilmiştir. Bu tepkilerden de kurulların işlevinin gayet iyi anlaşıldığı ortadadır. Örneğin TOBB başkanı Rıfat Hisarcıklıoğlu tepkisini bir basın bildirisi ile şöyle dile getirmiştir:

> "Üst kurulları yine bürokratlarla mı doldurduk. Bürokrasinin eline verdik. Kime hizmet edecek bu üst kurullar soruyorum? **Bize** hizmet edecek.*(abç.)* Benim sesim var mı orada yok. Kimin sesi var? Bürokrasinin sesi var. Üst kurulları oluştururken mutlaka işadamları olmalıydı."

Hisarcıklıoğlu, zaten kendilerine hizmet edecek bir kurula neden bürokratların atandığını sorgulamaktadır. Bu tepkinin de örneklediği gibi kurulların oluşumunun tamamen yeni bir 'devlet' anlayışını ifade ettiğini, özel sektörün çok iyi bildiği düşünülebilir. Bu argüman bana güçlü gibi geliyor, çünkü bu dönem, belediye başkanlarının bile "yerelleşme" talebiyle "sokağa" çıktığı bir siyasal dönemi ifade etmektedir, dolayısıyla piyasanın güçlü aktörleri, kurulları yeni bir "bürokrasi tipi" olarak görselerdi tepkileri oldukça farklı olurdu. Oysa tepki, kurulların oluşumunda, şirketlere yeterince ağırlık verilmemesiyle sınırlıdır.

[672] 'Good governance'ın dilimizdeki karşılığı 'iyi yönetişim'dir.

[673] 29 Kasım 2002, C ile yapılan görüşmeden (Kurul üyeleri ile görüşmelerim sırasında sadece C, görüşmeyi kaydetmeme izin vermedi.

Benzer bir görüş bir Kurul başkanı [E] tarafından benimsenmektedir:

> "Kuruluşun oluşumunun (…) IMF, Dünya Bankasıyla olan ilişkiler ve o birimlere verilen taahhütlerle yakından ilişkisi var. Hatta Kanuna girmesi bile o çevrelerin yardımıyla olmuş; doğru da olmuş isabetli de olmuş..."[674]

Kurumların oluşumu, yönetici seçkinlerin uluslararası sermaye kurumlarıyla ilişki içinde üstlendikleri yeni rol kalıplarını da tartışma gündemine getirmeyi gerekli kılmaktadır. Sorun, bağımsız düzenleyici kurumu yaratanların iç ya da dış etkenler olup olmamasında değildir; kaldı ki yerli/iç etkenlerin izi sürüldüğünde, karşımıza "yolsuzluklar" gerekçesi çıkmaktadır. Yolsuzlukların "Türkiye'de enerji kurumunun kurulmasını çabuklaştırdı(ğı) daha acil hale gelmesini sağladı(ğı)" bizzat kurum yöneticileri tarafından ifade edilmiştir[675]. Kamuoyunda da genellikle bu kurumları meşrulaştırmak için başvurulan argümanlardan biri, siyasetçilerin yönetiminin yolsuzluğa yol açtığıdır. Bunun mantıki sonucu, yolsuzlukla mücadelede "tarafsız", "teknokrat" bir yapının oluşturulması ve yönetimin bu yapı tarafından gerçekleştirilmesidir.[676] Yolsuzluk tartışmasının, bağımsız düzenleyici kurumları meşrulaştırmakta ideolojik bir argüman olarak kullanıldığı söylenebilir. Çünkü, daha önce de ayrıntılı bir biçimde aktarıldığı gibi bağımsız düzenleyici kurumlar sadece yolsuzlukla malûl ülkelerde uygulanmamaktadır.

Buradaki sorun, dönüştürücü etmenle kurulan ilişki biçimidir. Bağımsız düzenleyici kurumların başındaki yeni yönetici seçkinler ile uluslararası sermaye kuruluşları arasındaki ilişki bir bağımlılık ilişkisidir. Yerli yönetici seçkinler, gücünü Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kredi kuruluşlarının çıkarlarına hizmet ediyor olmaktan

---

[674] 18 Aralık 2002, E ile yapılan görüşme.

[675] Bu trajik fakat önemli tespiti bağlamı içinde değerlendirmek amacıyla görüşmenin ilgili bölümlerine aşağıda yer verilmiştir. B: (28. 11.2002):
"Türkiye'deki işte bu tür kurullar hangi nedenle oluşmuşsa bu tür kurullara hangi nedenle ihtiyaç duyulmuşsa EPDK'ya da o nedenle ihtiyaç duyulmuştur. Yani birtakım duyarlı alanların hassas kabul edilen, toplum için çok önemli hassas kabul edilen birtakım alanları, siyasetin ve siyasetçilerin etkisinden kurtarmak. Yani bu tür kurulların oluşumu için genel neden bu. EPDK için ise özel bir kuruluş nedeni var. Ki bu genel nedeni de biraz aslında nasıl söyleyeyim daha güncel hale getiren daha acil hale getiren bir özel neden. Tabii bu da enerji alanında Türkiye'deki yolsuzluklar. Biliyorsunuz özellikle bu mavi akım ve beyaz enerji operasyonuyla da kamuoyuna yansıyan ve aslında belki de bunlardan daha geniş bir boyutu olan bu yolsuzluklar bu enerji alanındaki yolsuzluklar aslında, bu kurumun oluşturulmasının en önemli nedeni veya belki de çabuklaştırıcı bir etki yarattı bu yolsuzluklar. Hani bu türden büyük çapta kamuoyuna yansıyan yolsuzluklar olmasaydı bu kurul kurulur muydu belki yine kurulurdu çünkü bütün dünyada bunun örnekleri var. Yani biliyorsunuz en son Avrupa Birliğinde, bu yaz yapılan Barselona zirvesinde bu konu da gündeme geldi ve Avrupa Birliği üye ülkelere tavsiye kararı aldı, enerji alanında bağımsız regülasyon otoritesinin bütün ülkelerde kurulması için bir tavsiye kararı aldı. Dolayısıyla bu kurumlar sadece bizde olan kurumlar değil, bütün dünyada da benzeri örnekleri var. Ama bu yolsuzluklar, Türkiye'de enerji kurumumun kurulmasını belki çabuklaştırdı daha acil hale gelmesini sağladı, muhtemelen."

[676] Fakat akıl yürütmeyi burada kesmeleri ilginç; yalan içinde yanlış arayarak devam etmeyi göze alıp soralım. Yolsuzluklar nedeniyle kurulan bu kurumlar, yolsuzluklar bittiğinde ortadan kalkacak mı?

alırken, uluslararası kredi kuruluşları da işlerini görmek için ulusal niteliği erozyona uğrayan bu yerli seçkinlere ihtiyaç duymaktadır.[677]

### 3.4.3 Yapısal Özellikler

#### 3.4.3.1 Özerklik

Bağımsız düzenleyici kurumların *özerklikleri* kuruluş kanunlarında güvence altına alınmıştır. Örneğin, EPDK'nın yetkilerini düzenleyen 4628 sayılı yasanın 4. maddesine göre: Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), "Kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip"tir. 4054 sayılı kanuna göre, Rekabet Kurumu, "kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip" ve "görevini yaparken bağımsız"dır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez". 4389 sayılı kanuna göre BDDK, "kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip"tir. 2499 sayılı Kanuna göre Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), "tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip" olup, "yetkilerini kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak kullanır"; 3984 sayılı kanuna göre, RTÜK "özerk ve tarafsız bir tüzel kişi niteliğinde"dir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, kamu kurumu olduğu halde, piyasa ile devlet arasındaki "hakem" rolünü oynamaktadır. Özerklik ilkesi ise, esas olarak, içinde bulunduğu siyasal sistemden ayrıksılığını, mesafesini ve ona karşı sorumsuz konumunu gösterir. Piyasayı düzenlemek, piyasaya bırakılmayacak kadar önemlidir.[678] Bağımsız düzenleyici kurumlara biçilen rol (bu aynı zamanda düzenleyici devlete biçilen roldür), piyasanın çıkarlarını, piyasadan daha iyi kollamak ve sürdürülmesini sağlamaktır. Oyun teorisinin kavramlarıyla, devlete "hakem" rolü verilmektedir; oyuncular, hem piyasa aktörleri hem de kamu kurumları olabilir. Söz konusu olan öyle bir hakemlik ki, devlet, hem devlet adına, yani devlet iktidarını kullanarak hakemlik yapacak hem de devlet gibi davranmayacaktır. Böyle bir işlev, devletin zaten çelişkili varoluşunu daha karmaşık bir hale getirmektedir: çünkü bu kurumların meşruiyetleri, güçleri, kamu kurumu olmalarından gelmektedir. Devletin bu durumu, bağımsız düzenleyici kurumların, devletten ya da siyasal alandan özerk olmalarını gerektirmiştir. Böylece, devlet iktidarını kullandığı halde, siyasal sorumluluk taşımamakta ve kamuya hesapverme zorunluluğu bulunmamaktadır.

"Ekonomiyi siyasetten koruma" sloganı ile bağımsızlıkları ve özerklikleri yasalarla güvence altına alınan bu kurulların uygulamada ne kadar özerk davranabildikleri bir diğer

[677] Aynı teşbihi, kapitalist ulusal devlet ile küreselleşme arasındaki ilişki içinde kullanabiliriz sanıyorum.
[678] Bir filmin bir diyaloğundan uyarlandı. Diyalog şöyleydi: "Kumarhaneyi yönetmek şansa bırakılmaz."

önemli konudur. Kurum yöneticileri, yasalarla güvence altına alınan özerkliğin yeterli olmadığı görüşünü savunmaktadır. Onlara göre, özerkliği baltalayan etken, kurul üyelerinin yeniden seçilme ile ilgili beklentileridir. Bir kurul başkanı olan [A]'ya göre:

> "Düzenleyici kurul, sonuçta bürokrasi. Daha esnek ve etkin çalışmak zorunda ama bürokrasi işte. Devletin kurumu... Kurul başkanı ve üyeleri yeniden seçilmek istiyorlarsa ne kadar özerk olabilir ki?".[679]

Bir kurulda danışmanlık yapan [B]'ye göre:

> "Seçimi [üye ve başkanın belirlenmesinde] siyasetten soyutlamak mümkün değil. Ama görevlerini yaparken tamamen soyutlanmaları mümkün çünkü bunları atayan siyasi iktidarın bunları görevden alma yetkileri yok. Kimse bunları süreleri doluncaya kadar görevden alamıyor. O alanda tamamen serbest bir şekilde karar alabiliyorlar. Kimseye tabi değiller, bunların kararları hiçbir denetime tabi değiller. Sadece yargı denetimi var... Bunların tamamen siyasetten kurtulamamalarının nedeni tekrar seçilebilmeleri faktörü. Bu çok önemli bir faktör... Kamu İhale Kurulu hariç. Tekrar seçilme beklentisi tabi yine siyasi iktidarla aralarındaki bağın kopmasını engelleyici bir faktör. Tekrar seçilmeyi herkes istiyor. Çünkü kurullarda üye olarak çalışmak çok avantajlı... Kamudaki diğer görevlere göre çok avantajlı. O anlamda siyasetin etkisini devam ettiren bir faktör oluyor bu..." [680]

Bir kurumun çalışanı olan [D]'ye göre:

> "Kurumun ne siyasetten ne de piyasanın büyük aktörlerinden bağımsız olması söz konusu. Sonuçta yeniden seçilmeyi kim istemez?"

Bu görüşlerin ortaya koyduğu sonucu şu şekilde özetleyebiliriz**:** *siyasetten bağımsız bir ekonomik akıl olamaz***.** Kurul üyeleri, çalışanları ve danışmanlar bunun farkındadır.

### 3.4.3.2. Kurumsal Yenilikler

Yeni bir devlet yapısının kurumları olarak, bağımsız düzenleyici kurumların örgüt yapısında, geleneksel bürokrasiden (bundan sonra buna "resmi daire[681]" diyeceğiz) önemli bir farklılık söz konusu mudur? Eğer öyle ise bu farklılıklar nelerdir?

İlk olarak göze çarpan farklılıklar, bu kurumların mekanlarından kaynaklanmaktadır. Kurum binaları, iç dizaynından mobilyalara kadar devlet dairelerinden son derece farklı bir profile sahiptir. Kurul binalarında hem üyelerin hem de kurum çalışanlarının odaları, rahat ve şık döşenmiştir. Başkan ve kurul üyelerinin odaları, bildiğimiz resmi dairelerdeki "makam odası"nı andırmamaktadır. Güvenlik sistemleriyle örülü bir giriş kapısı, bina içerisinde ziyaretçiye eşlik eden güvenlik görevlileri, güvenlik kameraları ile kendinizi kamu dairesinden çok özel bir holding binasına girmiş gibi hissettiren bir atmosfer, mekan

[679] A ile görüşme, 15 Kasım 2002.
[680] 28 Kasım 2002, B ile görüşme.
[681] "Resmi daire", gündelik dilde tüm kamu bürokrasisini ifade etmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumlarla farkını anlatırken kolaylık sağlaması için bu terime başvurdum.

tasarımında daha çok özel bürolara benzeyen bir tasarım sözkonusudur. Resmi dairelerde genellikle rastlanan ve yangında ilk kurtarılacakları gösteren yeşil, kırmızı etiketleriyle[682] gri metal evrak dolaplara rastlanmamaktadır.

Bu açıdan, BDDK ve Rekabet Kurumu, EPDK'dan daha fazla "holding" gibi bir görüntüye sahiptir. EPDK, daha 'bürokratik' bir kurum izlenimi vermektedir. BDDK ve Rekabet Kurumunda, güvenlik sistemi, görevlileri ve sürekli denetleniyorsunuz hissini veren tavırlarıyla içeri girmeyi caydıracak düzeydedir. Güvenlik sisteminin yarattığı baskı, kendini sokağa atma isteği uyandırmaktadır. Bu, resmi dairelerde sık sık insanın başına gelen "devlet kapısına bir daha uğramamak andıyla kendinizi sokağa"[683] atma duygusundan pek farklı değildir. EPDK, bu açıdan diğer iki kuruma göre daha rahat görünmektedir. Akla gelen ilk soru şudur; yoğun güvenlik önlemleri, bağımsız düzenleyici kurumları kime karşı korumaktadır?[684]

BDK'lar ile resmi daireler arasındaki bir başka fark, "iş takibi' olarak adlandırılan elden belge takip edilmesine izin verilmemesidir. Çalışma kuralları bakımından, kurum çalışanlarının 'ziyaretçi' kabul etmelerine çok fazla izin verilmemesi bir başka dikkat çeken noktadır. Kapalı mekanlarda sigara içme yasasının sıkı bir şekilde uygulanması, akılda kalan bir aşka noktadır.[685]

Ergonomik döşenmiş çalışma mekanları, tatmin edici ücretler, kısacası daha iyi çalışma koşulları, geleneksel bürokrasiyle bu kurumlar arasındaki çalışma ya da örgüt kültürünü ayırt etmek için yeterli midir?

Bir memurun, tarihin içinden duyulan sözleriyle ifade edecek olursak, devletle ilişkide, "ne türlü bir münasebetle bu mekanizmaya temas ederseniz ediniz, eliniz böğrünüzde kalır" sözünü ortadan kaldıran bir mekanizma kurmuş mudur? Bu kurumlar için bu sorunun muhatabı, bu kurumlardan hizmet alan firmalar ve/veya işadamları olmalıdır. Bununla birlikte, bu kurumlar henüz bu soruya yanıt üretemez, henüz oturmuş bir personel sistemi yoktur. Ancak, kurul başkanı ve üyelerinin bu konudaki genel kanısı, "memuriyet"

[682] Gerçi tarihimize baktığımız zaman, ünlü yangınların, genellikle, bir takım belgelerin (yangında ilk kurtarılacak olanlar!) yok edilmesini amaçladığını düşündürtmektedir.
[683] Gözen, A. (1951) *3 Bakan ve İş Arkadaşları*, Ülkü Basımevi.
[684] Bina içerisinde yalnız başınıza bir koridoru bile geçmenize kesinlikle izin vermeyen bu kurumlarda, sürekli refakatçı bir güvenlik görevlisi ile dolaşmak zorunluluğu bulunmaktadır. Rekabet Kurumunda çalışan güvenlik görevlisine, bu önlemlerin başkanlık katıyla sınırlı olup olmadığını sormuştum. Her katta aynı önlemlerin bulunduğunu söylemişti. Rekabet kurulunda, her katın güvenlik görevlisi ayrı; mesela 2. kata inerken başka bir güvenlik görevlisi, "görevi devralmıştı".

zihniyetinin sürdüğü yönündedir. Görüşmeler sırasında, bazı kurum başkanları, kurumlarda, bu nedenle yukarıya doğru sağlam bir bilgi akışının olmadığını belirttiler. Bir çoğu ise, örgüt kültürünün, çalışma kültürünün değişmediği fikrini paylaştılar. Yüksek ücret ve esnek çalışma ilişkileri, personelin çalışma güdülerini artırıp artırmadığı, belli bir zaman geçtikten sonra ayrıntılı bir çalışmayla ortaya konabilir. Kesin olan bir şey var ki, o da bu kurumlarda çalışanların diğer kamu çalışanlarıyla mukayese edildiğinde göreli olarak çok yüksek bir hayat standardına sahip olduğudur.[686] Kurum personelinin çalışma koşullarının çalışma verimi üzerindeki etkisi bilinmiyor ancak bunun diğer resmi dairelerde çalışan personel üzerindeki etkisi ortaya çıkmıştır. Bağımsız düzenleyici kurumlarda, personel ücretlerinin yüksekliği, diğer kamu kuruluşlarında çalışanların ve basının bu kurullara yönelik eleştirilerinde ilk maddeyi oluşturmaktadır. Hatta bu kurumları konu alan köşe yazılarında en çok bu tema işlenmektedir.

Kurum içi ilişkilerin şekillenmesinde, kurum başkanı başta olmak üzere, kurul üyelerinin kurum çalışanlarına karşı tutum ve davranışlarının belirleyici olduğu düşünülebilir. Bir kurul başkanı olan [E]'ye göre özerk çalışma, kişiliklerle ilgili bir sorun:

> "Bu sistemde kişilikler çok önemli. Yani önemli olan kimin başkan olduğu. Başkanın kişiliği, işleyişin bağımsız, özerk çalışıp çalışmadığını belirliyor. Özerkliği sağlayan hiçbir şekilde mekanizma değil, kişiliklerdir".[687]

Bir kurum çalışanı olan [D]'ye göre, aslında bu kurumlarda çalışan memurların tek farkı 'torpilli' olmaları:

> "Burada çalışan herkes, başkanın torpillisi, birkaç kişi hariç. Ama işi bilen çok iyi bir teknik ekip var. Üyeler ve başkan geceli gündüzlü çalışıyor ama diğer personele bakarsanız, herhangi bir bakanlıkta çalışan memurdan farkı yok, buradakilerin farkı, hiçbir şey yapmadıkları halde çok daha yüksek bir ücret almaları...

Bir kurul üyesi [G]'ye göre ise:

> "Başta bürokratik bir çalışma tarzı vardı, ama yavaş yavaş değişmeye başladı. Başkanın tutumu tabii, çok belirleyici. Eğer bürokrasiden geliyorsa ilişkiler de ona göre belirleniyor. Başlangıçta, çalışanlar kendi kurum kültürlerine göre davranıyorlardı. Ama şimdi değişmeye başladılar, daha hızlı bir çalışma temposuna girildi".[688]

---

[685] EPDK'daki görüşmeye akşamüstü saat 4'te gitmiştim. Binaya yaklaşırken bir grup insanın binanın dışında bir köşede sigara içtiklerini gördüm. Hava çok soğuk olduğu için bu durum ilginç gelmişti. Görüşmeler esnasında bu tuhaf durumun nedeni ortaya çıktı: bina içerisinde sigara içme yasağı katı bir biçimde uygulanıyordu.

[686] Bu kurumlarda, uzman ve üyelerin birtakım ortak sosyal yönler geliştirdiği görülmektedir: Örneğin, EPDK'da kurul üyeleri ve başkan Volvo marka araba tercih ederken; uzmanlar, Wolswagen'in son modellerini takip etmektedir.

[687] 18.12.2002 E ile yapılan görüşme.

[688] G ile yapılan görüşme, 18.12.2002.

Görüşmelerde, geleneksel bürokrasinin yetki ve sorumluluk konusundaki titizliği ile bu kurumların yönetim tarzları arasında belirgin bir çelişkinin varlığı ortaya çıkmıştır. Hatta geleneksel reflekslere sahip bir yöneticinin "risk" alamadığı için görevi bıraktığı söylenmiştir:

> "...Kurul üyeliğine atandıktan bir ay sonra istifa etti. Bunun nedeni, bürokrasiden gelen bir arkadaşımızdı ve bu kadar cesur kararlara imza atmak istemedi. İmza atacağı her şeyi tek tek incelemeye başladı. Tabii öyle iş gitmiyor. Öyle yapsak bir dosyanın incelenmesi aylar sürer. Bize zaten hazırlanarak geliyor bu dosyalar, gerekli incelemeler yapılmış. Güvenmek zorundasın alttakine, yoksa hiç bir iş bitmez. Yani bu sorumluluk ve risk almayı gerektirir. Ama o arkadaş yapamadı işte. Risk alamadı yani".[689]

Bu görüşmeden bir yıl sonra, BDDK'daki bir daire başkanı, daha önce alınmış önemli bir kararı 'iptal' ederek ciddi bir skandala neden oldu. Son yıllarda "risk almak" deyimi, değişimin en önemli ifadesi olmuştur. Bu örnek, risk almanın, çalışma ve araştırma sürecinin zayıflığı anlamına geldiği noktada, yolsuzluk ve skandal anlamına da gelebilceğini göstermektedir.

Daha önce resmi dairede çalışma deneyimi bulunmayan [D] bile, kamu kurumunda çalışmanın kendine göre birtakım kuralları olması gerektiğini düşünmektedir. Ancak kurul üyelerinin "rahatlığı" karşısında hayrete düşmekten kendini alamayan [D], aslında, 'risk' ile 'dikkat/sorumluluk' arasındaki farkı görebiliyor:

> "Çok rahatlar, bazen ben bile rahatsız oluyorum. Sonuçta kamu adına işlem yapılıyor, şunu yazayım mı diye sorduğumda, "sormana ne gerek var, istediğini yaz" diyor, yuh diyorum içimden, nasıl ne gerek var; yahu önemli bir konu ve kamu adına iş yapıyorsun. Bunlar bir tip Yupi."

Bunun nedeni, bürokrasinin ayrıt edici özelliğinin bağımsız düzenleyici kurumlarda bulunmamasıdır. O da bürokrasinin her eyleminden dolayı halka karşı hesap verme sorumluluğuyla ilgilidir.

Resmi dairelerde, gerçekten bu sorumluluğun çoğu zaman nasıl sonuçlar verdiği bilinmektedir. Her devlet memurunun, dünyanın en önemli dilekçesini uzatsanız bile, evirip çevirip, imza eksik, pul eksik diyerek geri çevirdiği ve "risk almadığı" durumla farkı nereden kaynaklanmaktadır? Yine bir devlet memurunun sözlerine başvuralım:

> "Her devlet memuru, her otorite, aldığı her karar ve icrasını emir ve ifasını neyhettiği her iş için, bu organa [Maliye ve muhasebe] hesap vermek ve amelinin doğru veya eğriliğini oradan öğrenmek mecburiyetindedir. ... [B]u mali ve hesabı organın da bir umacısı mevcuttur: SAYIŞTAY".[690]

---

[689] Sözü edilen kurul üyesinin istifası, basında da yankı bulmuş, kurumda birtakım yolsuzluklar olduğu şeklinde yorumlanmıştı.
[690] Özen (1951) *3 bakan ve İş Arkadaşları*, s.8.

Fakat, her pulun hesabının sorulması sonucu ne olmuştur? Bunun sonucu, tüm bürokratik yapıların eleştirildiği kitaplarda bulunabilir. Gündelik hayatta insana hissettirdiği duygular zaten tadılmıştır. Ama yine de geçmiş yılların yolsuzluk ve skandallarla dolu gazetelerine bakmak geleneksel bürokrasinin bir başka özelliğini gösterir. Vurgulamak istediğim, resmi dairelerin yolsuzluk öyküleri, yeni kurulan ve henüz yolun çok başlarında olan bu kurumlarda da ortaya çıkmakta oluşudur. "Yolsuzluk"ları önlemek amacıyla kurulduğu iddia edilen bağımsız düzenleyici kurumların yolsuzluklarla sakatlanması, kendi varoluş nedenine dönük bir sonuç doğurmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumların çalışma tarzları, henüz kuruluş aşamasından kaynaklanan birtakım sorunları da barındırmaktadır.

Bir kurul üyesi [G] bu sorunun kaynağını kurumlara yeni insanlar yerine başka kamu kurumlarından gelen insanların varlığına bağlamaktadır:

> "Gerçekten başkanın kişiliği çok önemli. Herkes buraya kurumunun kimliğini taşıyarak geliyor, tabii o zaman, benim geldiğim yerde bu iş böyle yapılmaz böyle yapılırdı denerek bir sürtüşme başlıyor. Yani farklı kurumlardan gelen insanların verimli bir şekilde çalışmaları çok zor oluyor".[691]

[D] ise, kurumlarında, teknik ekip ya da uzmanların dışındaki personelin çalışmadığını vurgular:

> "İşi bilen teknik ekibe hiç karışılmıyor. Zaten onlar işini çok iyi biliyorlar. İş yapan ekip de başkanın torpili ile girenlere karışmıyor. Böylece başkan da teknik ekibin işine pek karışamıyor, onlara daha rahat bir çalışma ortamı vermiş oluyor. Yaklaşık üç yüz kişilik bir kurum, ama çalışan sayısı yirmiyi geçmez."[692]

Bağımsız düzenleyici kurumların en önemli özeliklerinden biri karar alma yöntemleridir. Kararlar kurul kararı olarak alınmaktadır. Karar alırken, kurul üyeleri tamamen bağımsızdır. Ancak, kurul üyeleri, bu açıdan bağımsız ya da özerk bir davranış sergileyebilmekte midir? Görüşmelerde, kurul üyelerinin özerkliğinin, üyelerin beklentileri ve gelecekte olmak istedikleri yerle belirlendiği ortaya çıkmıştır. Yani bir kurul üyesi, yeniden seçilmek isteyebilir ya da gelecekte siyasetle uğraşmak isteyebilir. Bu gibi beklentiler, üyelerin özerkliğini doğrudan etkilemektedir.

Kurul üyelerinin bir başka özelliği, onların ideolojik tercihleri ile ilgilidir. Bir kurul üyesinin sözleri, kurul üyelerinin dünya görüşlerinin bu kamu kurumunda çalışmakta ne kadar belirleyici olduğunu göstermektedir. Bu da resmi daire yöneticileri ile kurul üyeleri arasındaki bir farkı ortaya koymaktadır. Bu kurumlardaki yeni bürokrat elit tipi [C]'ye göre[693]:

---

[691] 18.12.2002 G ile yapılan görüşme.
[692] D ile yapılan görüşme,
[693] C ile görüşme, 30 Kasım 2002 ve 9 Aralık 2002.

> "Kurul üyelerinin dünya görüşü liberal olmalı... devletçi insanları kurul üyesi yaparsa hükümet kendisi ile çelişir...örneğin ben sosyalist dünya görüşüne sahip birisi olsaydım bu işi yapamazdım"

Böylece yeni elit bürokratların açık bir ideolojik tercihinin olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

### 3.4.3.3. Kurumsal Denetim

Düzenleyici kurumların sayısındaki artış ve daha da önemlisi bu kurulların piyasayı yönlendirmenin ötesinde belirlemeye başlamaları, 'özerkliğin sınırları', 'kurullar nasıl denetlenir', 'bağımsızlık nedir' gibi soruları akla getirmektedir. 1999'da kurulmasıyla beş bankaya el koyması bir olan BDDK bunun en tipik örneğini oluşturmaktadır. İki buçuk yılda toplam yirmibeş bankaya el koyan bir kurum olarak denetim ve özerklik tartışmaları, doğal olarak, genellikle BDDK üzerinden yürümektedir. 2002 Mart'ında dönemin başbakanı Bülent Ecevit'in, kurullara ilişkin sözleri şöyledir: "Hükümet ekonomik ve sosyal konularla ilgilenmeyecekse, ne yapacak? O zaman seçim yapmayalım, ülkeyi bankalar ve kurullar mı yönetsin?"[694] Bir başbakanın bu sözleri, bu kurumların devlet yönetimindeki etkisinin ve gücünün geldiği noktayı göstermektedir[695].

Bağımsız düzenleyici kurumların denetlenmesi ile ilgili birçok tartışma henüz başlamadan bitme talihsizliğini yaşamıştır. Sayıştay tarafından denetlenmeyen bu kurumların, iç denetimleri ise şu şekilde sağlanmaktadır:

Düzenleyici kurumların iç denetimleri birbirinden farklıdır. Denetim yapmak üzere Teftiş Kurulu Başkanlığı adıyla bir örgütlenme kuran RTÜK örneği vardır. Tütün Kurumunda, Kurumun ana hizmet birimi olan Denetim Daire Başkanlığı, aynı zamanda iç denetimi yapmakla görevlendirilmiştir.[696] Bir başka uygulama, inceleme ve soruşturma işlemlerinin Başkan tarafından görevlendirilecek yetkililer tarafından yapılmasıdır (Örneğin RK, EPDK, TK). Bazı kurumlarda, başkan yerine kurulca da belirlenebilmektedir (Şeker Kurumu). Bunların yanı sıra, iç denetimlerin nasıl yapılacağı konusunda ne yasalarında ne de örgütle ilgili yönetmeliklerinde bir düzenleme bulunmayan kurumlar da mevcuttur (KİK, BDDK).

---

[694] 29 Mart 2002, *Radikal*.

[695] Başbakanın, bir yıl önce sarfettiği sözler hatırlandığında gerçekten bir trajediye tanıklık ederiz. Başbakan, bundan bir yıl önce, BDDK'yı denetlediği gerekçesiyle Cumhurbaşkanını sert bir biçimde eleştirmiş ve "denetimin denetimi yapılmak isteniyor, bu ilk defa karşılaşılmış ilginç bir durum" diyerek tepkisini dile getirmiştir. Başbakan'ın çıkışı üzerine, Cumhurbaşkanlığı bir açıklama yapmış ve BDDK'nın denetlenmediğini, Anayasanın 108. Maddesi uyarınca TMSF'ye devredilen bankaların denetlendiğini bildirmiştir.

[696] Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde...* ,s.176-7

Hiyerarşik veya açıkça tanımlanmış bir vesayet denetimine tabi olmayan düzenleyici kurumlar üzerinde üç türlü dış denetim söz konusudur. İlk olarak, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olduğuna ilişkin anayasal ilke uyarınca kurumlar yargı denetimine tabidir. Bağımsız düzenleyici kurumların ilk derece ve nihai yargı yeri Danıştay'dır. (Yargılama yetkisinin Danıştay'a bırakılması, bu kurumların "yargı benzeri kurumlar" olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır.[697]) Danıştay Kanununda yapılan son değişiklikle Danıştay Onüçüncü Dairesi, bağımsız düzenleyici kurumların davalarına bakmakla görevlendirilmiştir.[698] Böylece, *Rekabetin Korunması Hakkında Kanun*, *Elektrik Piyasası Kanunu ile Doğal Gaz Piyasası Kanunun, f) Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kamu İhale Kanun, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Şeker Kanun, Telsiz Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu ve Bankalar Kanunu* ile ilgili yargı yeri Danıştay olarak belirlenmiştir.

Mali denetim ise, 4743 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bağımsız düzenleyici kurumların mali denetimi, Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan üçlü bir komisyona verilmiştir.

Anlamı için tefekküre dalmaya gerek olmayabilir; zira kuruluş kanunlarında belirtilen amaç bölümleri, bu anlamı bulmaya yarayabilir. Kurumların amaçları, kanunlarında belirtildiği üzere, "piyasaların gelişmesi"dir. Bu kurumlar, devletin otoritesiyle, piyasanın önündeki engelleri kaldırmaya ve devletin 'piyasa' gibi örgütlenmesini sağlamaya çalışmaktadır. Karl Polanyi'nin *Büyük Dönüşüm* adlı kitabında söz ettiği, "toplumun piyasalaşması"nı gerçekleştirmeye yardım etmektedirler.

### 3.4.4 İstihdam

Düzenleyici kurumlarla, resmi dairelerde çalışan personel arasındaki farkların başında, ekonomik koşullar gelmektedir; ücret farklılığı önemli boyutlardadır. Aynı işi yapan

[697] Danıştay Kanununda değişiklik yapılmadan önce, RTÜK ve SPK için ilk idari yargı yeri idare mahkemeleri idi.
[698] 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 9.madde; 9.06.2004 tarih 25487 sayılı Resmi Gazete, 5183 sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 9.madde.

bakanlıklarda çalışanlara göre, aldıkları yüksek ücret, ücret eşitsizlikleri tartışmalarına yansımıştır.[699]

Geçici personelin pek fazla tercih edilmediği bu kurumlarda, 'danışman' statüsünde çalışanlardan söz edilebilir. Uzmanlar ve idari personel, diğer kamu kuruluşlarındaki gibi, bazen diğer kamu kuruluşlarından atama yoluyla bazen de merkezi sınavla alınmaktadır. Kurul yöneticileri, uzmanları genellikle genel sınavlarla seçmektedir. Kuruma alındıktan sonra meslek içi eğitimlerle, personele mesleki formasyon kazandırılmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumların kuruluş aşamasında personel sıkıntısı yaşanmışsa da, bugün personel açığı sorunu bulunmamaktadır (Kurumların kadro sayıları için Ek.5'deki çizelgeye bakılabilir.).

Kurumun karar alma organı olan kurullar, her tür kadro ihdası ve iptali yetkisine sahiptir; bu nedenle istedikleri kadar danışman, geçici personel vb. gibi kadrolarla istihdam yaratabilmektedir. Bazı kurumların personeli, ücret ve sosyal haklar haricinde, 657'ye tabi iken, bazı kurumlarda –örneğin SPK- personel 657'ye tabi değildir. Kurul Başkanı, personel ücreti dahil emeklilik haklarına kadar ücretle ilgili tasarruf yetkisine sahiptir. Kurul başkanlarının personel üzerindeki bu geniş yetkileri, özel sektördeki ücret rejimi ile benzerlikler göstermektedir.

### 3.4.5 Karar Alma

Düzenleyici Kurumlarda karar alma organında üye sayısı 5 ile 11 üye arasında değişmektedir. Kurul başkanı (aynı zamanda kurumun da başkanı) ve varsa II. başkanı, Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.[700] Kurula atanan başkan ve üyelerin, görev süreleri doluncaya kadar görevden alınmaları çok zor koşullara bağlanmıştır. Kurul üyelerinin belirlenmesinde, genellikle izlenen yöntem, çeşitli bakanlıkların ve ilgili sivil toplum örgütlerinin gösterdiği adaylar arasından atama yapılmasıdır. Üyelerin bu şekilde belirlenmesi, yönetişim açısından, bürokrasi, sivil toplum ve özel sektör sacayağının tamamlanması için önemli bir araç oluşturmaktadır.

---

[699]Şükrü Küçükşahin, 'üst kurullar cumhuriyeti', 16 Şubat 2002, yazının bulunduğu kaynak: http://www.ntvmsnbc.com/news/64488.asp : "Kurullar, personel statüsü ve personel ücretleri konusunda da kamu personeli arasında adaletsizliğe neden oluyor. Personel istihdamı kurul üyelerine olağanüstü yetki verdiği için, bu kurulların tümü, ya etkin kişilerin ya da kurul üyelerinin akraba-eş-dostu ile dolduruluyor. Personel alımı tamamen keyfi kurallara göre gerçekleşiyor ve böylesi bir olanak da saygınlığı yüksek olması gereken bu kurumları arpalık haline getiriyor.
Kurul başkanları personelin emeklilik durumunu bile belirleyebiliyor. Böylesi bir yetki keyfiliğe çok açık."

[700] Kurul başkan ve ikinci başkanların atanmasında yaşananlara örnek, bkz: *Finansal Forum*, 30-31 Mart 2002.

Kurul üyelerinin atanmasıyla ilgili genel kanı, üyelerin "siyasi iradeye" yakınlık kriterine göre seçilmekte olduğudur. Kurul başkanlığı ve üyelikler için, 'dünya görüşünün' de seçim kriterlerinden birini oluşturduğu dile getirilmiştir.[701] Özel sektör temsilcileri, kurullarda yeteri sayıda özel sektör temsilcisi olmamasından şikayet etmektedir. Uygulamada, özel sektörden gelenlerin çoğunluk oluşturduğu kurumlar bulunmaktadır ki bunun başında BDDK gelir. Örneğin Bankacılık sektöründe ağırlıklı olarak özel sektör hakimiyeti söz konusudur. Bankacılık sektörünü düzenleyen ve denetleyen ilgili kurul yani BDDK üyelerinin çoğu, bankacılık sektöründe deneyim sahibi ve özel sektör ağırlıklıdır.

Kurullarda karar alma mekanizmaları, çoğunluk kriterine göre (örneğin Rekabet Kurumu) ya da kimilerinde ikna mekanizmaları (BDDK, EPDK) işlemektedir. Çoğunluk kriterinin uygulandığı kurullarda eşitlik durumunda, başkanın oyu ağırlıklı oluyor. Örneğin, EPDK'da, oydaşmanın esas olduğu belirtilmiştir; bir yada iki kere muhalefet şerhi ile karar çıkmış. Bu noktada kurul başkanının yönetme tarzı devreye girmektedir.

Toplantı sıklığı genellikle dönemlere göre değişiklik göstermektedir. Örneğin Rekabet Kurulu, en az haftada bir kez toplanmaktadır; genellikle ise birden fazla toplanmaktadır. Bu toplantıların süresi de konuya göre değişmektedir.

[701] 15 Kasım 2002 tarihli A ile görüşme; ve C ile görüşme notları.

### *3.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Döneminde Siyasal Yapıda Dönüşüm*

Araştırma bulguları, rekabet, bankacılık, telekomünikasyon, kamu mal alımları, enerji, tarım alanlarını düzenleyen bağımsız düzenleyici kurumların kendilerine bir yer edindiklerini göstermektedir.

Bağımsız düzenleyici kurumların, demokratik yapılar üzerindeki etkisi sorunu tartışılmayı beklemektedir. Zira, incelenen tarihsel dönemde, siyasal yapıda meydana gelen dönüşüm, ekonomik bakımdan güçsüz düşen işçi sınıfının büyük bölümü için, siyasal sistemden dışlanmayı sağlayacak mekanizmalar inşa ederek yükselmektedir.

Bağımsız düzenleyici kurum yapısı, yönetişim modelinin bir parçasıdır, ama tümü değildir; diğer parçaları tam olarak incelemeksizin yönetişim modelinin demokratik siyasal sistemler üzerindeki etkileri tüm boyutlarıyla ortaya konulamaz. Bununla birlikte, bu kurumların gücü ve pozisyonu, siyasal sistemin demokratik geleceği bakımında en iyimser araştırmacıyı bile derin bir karamsarlığa sürükleyebilir.

Bağımsız düzenleyici kurumlara yetki devrinin boyutu, ülkenin siyasal dokusuyla çok yakından ilişkilidir. Konu, düzenleyici reformlar dışında da, sürmekte olan yapısal reformlarla yakından ilgilidir. Kamu yönetimi reformu, yerel yönetimler reformu, Sayıştay'ın yeniden yapılandırılması, Maliye Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, memurluk sistemini değiştiren personel reformu, il idaresi reformu; sosyal güvenlik sistemi reformu, bunlardan bazılarıdır. Tüm bu reformların dikkat çekici yanı, kurumsallaşmaya öncelik vermesidir. Kurumsallaşmakta olan bu yapı, siyasetin işlevlerini ve iktidar alanını daraltmaktadır. Ancak daralan siyasal iktidar alanı, toplumsal mücadelelerin sonuçlarına açık bulunan, siyasal partileri, parlamentosu, hükümeti, idaresi ile bir bütün olan demokratik siyasal alandır; bölüşüm ilişkilerini bu alanın etki alanı dışına çıkarmak ve üstelik bu yapıyı kalıcı kılmak, sermayenin en iddialı ve ihtiraslı projesi olsa gerektir.

Bu çalışmanın saha bulguları ve diğer belge incelemeleri neticesinde Türkiye için şunlar söylenebilir.

Çalışmanın ilk savlarından biri, yönetişimin, sermaye sınıfının yeni tip bir siyasal iktidar biçimi olduğu yönündedir. Demokrasi sorunsalı bakımından bu iktidar biçiminin en kritik yönü, emekçi sınıfları bölüşüm ilişkileri üzerine süren mücadelelerin dışına atıyor olmasıdır. Temsili demokrasi sınırları içindeki parlamentonun ve siyasi partilerin bölüşüm

ilişkilerinin tanzimi konusunda güçten düşmesi, sözü edilen dışlama stratejisinin göstergeleri olarak ele alındı. Aynı şekilde, aralarında neden-sonuç ilişkisi kurulmasa da, yalın sermaye iktidarının yoğunlaştığı ölçüde, işçi sınıfın örgütlenme ve mücadele kapasitesinin çözüldüğü vurgulanmıştır. Nitekim aşağıdaki Çizelge 4'ten de görüleceği gibi, sendikalılaşma oranı, 1990'lı yıllar boyunca dramatik bir şekilde gerilemiştir.[702]

*Çizelge.4. Türkiye'de Sendikalaşma Oranı, 1989-2004*

| Dönemler | A<br>Toplum Sözleşmelerinde Kapsanan İşçi Sayısı | B<br>Zorunlu Sigortalı İşçi Sayısı | C<br>Sendikalaşma oranı yüzde (A/B*100) |
|---|---|---|---|
| **1989-1990** | 1.313.193 | 3.358.758 | 39,10 |
| **1991-92** | 1.540.455 | 3.697.509 | 41,66 |
| **1993-94** | 1.091.077 | 4.089.409 | 26,68 |
| **1995-96** | 1.607.446 | 4.517.537 | 35,58 |
| **1997-98** | 1.060.952 | 5.064.795 | 20,95 |
| **1999-2000** | 1.037.053 | 5.129.764 | 20,22 |
| **2001-2002** | 1.030.537 | 5.055.082 | 20,39 |
| **2003-2004*** | 728.443 | 5.682.619 | 12,82 |

*Kaynaklar*:
A: www.tisk.org.tr internet sitesindeki Toplu Sözleşme İstatistiklerinden derlenmiştir [erişim tarihi:05.08.2004]
B: 1997-2004 yıllarına ait veriler www.ssk.gov.tr [erişim tarihi: 5.08.2004] adresindeki 'zorunlu sigortalı sayısı' temel alınarak hesaplanmıştır; 1989-1996 yılları arasındaki dönem ise, Yüksel Akkaya (2003) 'Küreselleşme' Kıskacında Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Temel Özellikleri, *2000-2003 Petrol-İş*, s.237-8 EK.10'daki çizelgede II numaralı sütundaki veriler temel alınarak hesaplanmıştır.
* 2004 'zorunlu sigortalı işçi sayısı', SSK Genel Müdürlüğünün tahmini değeri temel alınmıştır.

İşçi sınıfının örgütlenme kapasitesindeki daralmaya karşın, sermaye sınıfının aynı dönemdeki örgütlenme pratiği çeşitlenerek artmıştır. Sermaye sınıfı, işveren sendikaları, çeşitli dernekler ve odalarda örgütlüdür. Son yıllarda sermaye örgütlerinin sayısında önemli bir artış yaşanmaktadır. TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın yanı sıra, 1990'ların başında kurulan MÜSİAD, sayıları hızla artan Genç İşadamları Derneği adıyla yaygınlaşan örgütler ve 2000 yılından bu yana hazırlığı devam eden, Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), bu eğilime verilebilecek birkaç örnektir.

Yönetişim modeli; kamu bürokrasisi ile burjuvazi arasındaki ilişkiyi, "toplumsal ortaklık" statüsünde açık ve yasal bir hale getirmiştir. Bu durum, geleneksel bürokratik yapılanmanın sermaye sınıfı ile açık ve meşru bir ilişkiye izin vermeyen yapısından büyük bir kopuş anlamına gelmektedir. Yönetişim modeli için, bürokrasinin eski biçimi, işlevsiz olmak bir yana açık bir tehdit niteliği de taşımaktadır. Ulus olarak ortaklaşa paylaşılan varlıkları

[702] 1999 yılına kadar gerçek sendikalı sayısının toplam çalışanlara oranı için *Bkz* Akkaya,Yüksel (2003) "'Küreselleşme' Kıskacında Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Temel Özellikleri, *2000-2003 Petrol-İş*, s.237-238'deki 10 numaralı tablo.

genel çıkar doğrultusunda sevk ve idare etmek gibi bir işlev ile (geleneksel bürokrasi), firmaların kâr ve rekabet önceliklerine tabi bir pozisyonu sürdürmek (yönetişim bürokrasisi) arasındaki fark, mukayese kabul etmez niteliktedir. Tabi olunan pozisyonun açık bir sermaye stratejisi olması, sermayenin de kozmopolit bir karakter taşıyor olması, kamu bürokrasisi içinde, küresel aidiyeti teşvik eden bir sonuç doğurmuştur. Ulusuna dışsallaşan bürokrasi, küresel elit oluşumuna içselleşmektedir.

Türkiye'de bağımsız üst kurulların serüveni, yönetişimci iktidar modelinin parlamenter temsili demokrasinin krizine bir çözüm olduğu görüşünü de çürütmektedir. Yönetişim modeli, bölüşüm ilişkileri gibi yöneten-yönetilen ilişkisinin özünü oluşturan bir alanı düzenliyor olmakla birlikte, bu ilişkiyi taraflar arasındaki bir ticari sözleşme gibi örgütlemektedir. Dolayısıyla da, sergilenen iktidar pratiğinin, yönetilenin onay ve rızasını alması gibi bir gereksinim, tanım gereği, bulunmamakta, bu sorumluluk hâlâ parlamento tarafından taşınmaktadır. Yönetilenlerin rızasını alma sorunu, bölüşüm ilişkilerini tanzim edecek uygun araçları artık elinde bulundurmayan parlamentoya aittir. Bu tablo, parlamentonun meşruiyet krizini çözümsüz kılarken, yönetişimci iktidar biçimini de görünmez kılmaktadır. Bunun demokrasi sorunu açısından anlamı ise, mülksüzlerin hem sınıf hem de yurttaş olarak yeni iktidar alanından dışlanıyor olmasıdır.

Sonuç olarak, bağımsız düzenleyici kurumlar içerisinde demokrasi aramak, yalan içinde yanlış aramaya benzemektedir.

# SONUÇ

Bu tez, devlet, toplum ve iktidar ilişkilerini kökten değiştiren yönetişim modelini konu almıştır. Yönetişim modelinde siyasal iktidarın niteliği nedir, sorusu ise bu çözümlemenin odağını oluşturmuştur.

Bu çerçevede, ilk olarak yönetişim modelinin "ne" olup "ne" olmadığı üzerinde durulmuş, bu amaçla, DB, IMF, OECD, UNDP gibi uluslararası kuruluşların "mutfaklarında pişirilen" metinler ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir. Betimleyici bir çalışmanın esas alındığı bu bölüm, yönetişim modelinin büyük bir proje titizliliği ile söz konusu kuruluşlarca nasıl geliştirildiğini, uygulamaya konduğunu ve uygulama sonuçları ışığında nasıl yetkinleştirildiğini gözler önüne sermiştir. Şurası açıktır ki, uluslararası kuruluşlar küresel bir yönetim arayışındadır. Güçlü devletlerin ve çok uluslu büyük şirketlerin çıkarları doğrultusunda biçimlenen bu arayış, yine açıktır ki, kapitalizmin küresel ölçekteki yayılmacı dinamikleri ile biçimlenmektedir. Küresel kapitalizm ve yeni iktidar biçimi arasındaki açık nedensellik ilişkisine karşın, bu çalışma kendisini siyasal düzlemle sınırlamış, çözümleme alanını iktisadi düzlemi kavrayacak şekilde genişletmemiştir. Yönetişim modelinin içeriden eleştirisini yapma gayreti, bu sınırlandırmanın da temel gerekçesini oluşturmuştur. Öte yandan, yönetişim modeli, siyaset düzleminin kendi iç kavramlarıyla inşa edilmiş değildir; neredeyse tümüyle muhasebe terimlerinden devşirilmiş (hesap verebilirlik, etkinlik, etkililik vb.) bir kavramsal çerçeveye sahiptir. Temel kuramsal dayanaklarını, herhangi bir iktidar kuramından değil, Yeni Kurumcu İktisat Okulundan alıyor olması da anlamlıdır.

Toplumsal gerçekliğin farklı çözümleme düzeyleri arasındaki ilişkinin nasıl ele alınacağı üzerine yoğunlaşan ve ekonomik düzlemi önemsizleştiren (bu arada Marksizmi de değersizleştiren) çağdaş siyaset bilimi tartışmalarının yönetişim modeli karşısındaki suskunluğu, açıklanmaya muhtaçtır. Yönetişim modeli, ekonomi ve siyaset düzeyleri arasındaki ilişkiyi açık kılmakla yetinmeyip, siyaset düzlemine ekonomiyi (piyasayı) yediren bir yaklaşımın ürünüdür; diğer bir ifade ile yönetişim, politik toplumun (devletin) sivil toplum (piyasa) tarafından sömürgeleştirilmesidir. Bunun en açık kanıtını, söz konusu modelin, girişimci ya da şirket olarak "firma" haklarını güvenceye alan özelliğinde

gözlemlemek mümkündür. Sözü edilen, haklar, özgürlükler ve eşitliklerin, ticaret hakkı temelinde tanımlandığı yeni bir iktidar biçimidir.

Birinci bölümde, yönetişim modelinin kısa bir zaman diliminde adım adım nasıl inşa edildiği ve genelleştiği derinlemesine betimlendi. Betimlemenin amacı, konu hakkında bilgilendirici bir çalışma ortaya koymak değildi; tersine, zaman zaman okuyucuyu sıkacak detaydaki bu betimleme ile konunun kuramsal ve yöntembilimsel çağrışımlarının deşifre edilmesi amaçlandı. Bu gerçekleştiği ölçüde, tez çalışmasının üstlenmesi gereken çetin sorunlar ve görevler de belirginleşmeye başladı. Öncelikle, konunun işaret ettiği son derece zengin kuramsal bağlamlara kapılıp, somut durumun çözümlemesini ihmal etmek işten bile değildi. Aynı şekilde, son derece hacimli bir alanyazınına sahip bir alanda, somutluğun detaylarında pusulasız kalmış bir yolculukla yetinmek de mümkündü. Burada, her iki eğilimden kaçınmaya her aşamada azami bir çaba gösterildi. Konunun kendisinin içeriden eleştirel bir kuramını geliştirmek için bu zorunluydu. Bu ihtiyatlı tutum, bu kez iddialı sayılabilecek bir görevi getirip önümüze koydu: Tez çalışması, kendi kavramsal çerçevesini kendisi geliştirmek durumundaydı.

Tez çalışmasının kuramsal açıdan bir orijinalliği varsa, o da bu noktada girişilen kavramsal çerçeve denemesinde aranmalıdır. Bu deneme kendi sınırlarının farkındadır ve geliştirilmeye muhtaçtır. İkinci bölümün konusunu oluşturan söz konusu deneme temel bir sorunsal üzerine bina edildi. Ayrıntılı betimlemenin işaret ettiği kuramsal sorun, yönetişim modelinin özünün yeni bir siyasal iktidar biçimi olduğu noktasında düğümlenmişti. O halde, gereksinim duyulan kavramsal çerçeve, sözü edilen iktidar biçiminin yapı ve süreçlerini kavramak durumundaydı. Böylece, yönetişim modelinin unsurları, siyasal iktidarın iki çözümleme düzeyindeki iki temel eğilimi içine yerleştirilerek yeniden kavramsallaştırıldı. Çözümleme düzeyinde siyasal iktidarın ölçeği ve alanı tanımlandı; ölçek için siyasal iktidarın merkezileşmesi, alan için ise yoğunlaşması eğilimleri tanımlandı. Hemen fark edileceği gibi, tezin kuramsal çerçevesi, tümüyle Marksist ekonomi politiğin sermayenin merkezileşme ve yoğunlaşma eğilimlerinden esinlenerek geliştirilmiştir. Marksist ekonomi politiğin kavramları şimdilik sadece bir fener işlevi görmüştür. Asıl hacimli uğraş, sermaye birikiminin sözü edilen eğilimleri ile sermaye iktidarının yalın iktidar biçimini ifade eden yönetişim modeli arasındaki bağlantıların tarihsel bir çözümlemesini ortaya koyabilmektir. Burada ise sadece hacimli uğraş yönünde atılmış deneme niteliğindeki adımlardan söz edilebilir.

Yine de, burada önerilen kavramsal çerçeve ile, yönetişim modelinin ademi-merkezileşme ve demokratikleşme eğilimini ifade eden bir model olduğu yönündeki temel iddianın, gerçekliği tersine çevirerek nasıl çarpıttığı ortaya konmuştur. Siyasal iktidarın ulus-devlet ölçeğindeki ademi-merkezileşmesi, aynı anda, başka bir iktidar ölçeğinde (küresel) gerçekleşen bir merkezileşmedir. Aynı şekilde, demokratikleşme iddiasının ise emekçi sınıfların onay ve rızasını yok hükmünde gören bir siyasal iktidar pratiği anlamına geldiği açıktır, yönetişim, katılımı değil, despotizmi yoğunlaştıran bir iktidar alanı tanımlamaktadır.

Yönetişim modelinin, siyasal iktidar alanında ve ölçeğinde meydana getirdiği dönüşümler, gerçek hayatta ne anlama gelmektedir? Baştaki soruyu somutlaştırmak gerekirse, bir ülkede yönetişim modeliyle nasıl bir iktidar biçimi yerleşmektedir? Tez çalışmasının üçüncü ve son bölümü, bu sorunun Türkiye örneğindeki yanıtına ayrılmıştır. Kesin bir tarih vermek gerekirse, 1999 yılından sonra, uluslararası kuruluşların programları doğrultusunda yönetişim sisteminin düzenli bir biçimde inşa edildiği söylenebilir. İki büyük ekonomik krizin eşlik ettiği inşa süreci, demokratik ilkelerle yönetişim ilkelerinin çelişkilerini de açığa çıkarmıştır.

Her iki ekonomik krizin yol açtığı ekonomik daralma, insanların yaşam koşullarının gün geçtikçe kötüleşmesine yol açmıştır. Tam da bu dönemde burjuvazinin teknokrat hükümet kurma önerisini ortaya atmış olması anlamlıdır. Görünümü itibarıyla saman alevi gibi parlayıp sönen bu tartışma, gerçekte saman altından su yürütme örneğinde olduğu gibi, fiili olarak yaşama geçmiştir. Teknokrat hükümet önerisi, yönetişim modelinin başka terimlerle ifade edilmesinden başka bir şey değildir. Ecevit hükümetinin sürekli olarak iktisadi krizle tehdit edilmesi, hükümetin bir nevi teknokrat hükümeti gibi çalışmasına da yardımcı olmuştur. "Ekonomiyi siyasetin vesayetinden kurtarmak" adıyla girişilen çalışmalar bağımsız düzenleyici kurumların hızlı gelişimleriyle sonuçlanmıştır. Bu tezin ampirik çalışması doğrudan doğruya bu kurumları hedef almıştır.

Bağımsız düzenleyici kurumların ekonomiyi siyasetten arındırma işlevleri, en özlü ifadesiyle, bölüşüm ilişkilerini sınıflar mücadelesinin etkilerinden arındırmak demektir. Bu ise, siyasal iktidar alanının demokrasinin kurum ve kurallarının dışına kaydırılmasından başka bir şey değildir. Parlamento, hükümet ve bürokrasiden devredilen yetkilerle donatılan bu kurumlar, gücünü bir takım başka araçlarla da gün geçtikçe arttırmaktadır; bir sektörle ilgili politika geliştirilirken ve yasa hazırlanırken, ağırlığını hissettiren bu

kurumlar, hem politika oluşturma hem de yasa yapma işlevini bünyelerinde barındırma eğilimindedirler.

Bağımsız düzenleyici kurumları, klasik bürokrasinin içindeki yeni bir oluşum şeklinde görmek yanıltıcı olacaktır. Bu kurumlar, demokratik bir devlet bürokrasinin dışındaki bir yapılanmadır; bürokrasi içerisindeki bir renk olmaktan çok ötede, yeni tipte bir örgütlenmeyi ifade etmektedir. Türkiye'de GSMH'nın üçte ikisi büyüklüğüne denk gelen sektörleri düzenlediği düşünülürse, bu kurumların etki alanlarının ve ellerindeki düzenleme yetkisinin önemi daha iyi anlaşılır.

Bağımsız düzenleyici kurumların, özerklik, şeffaflık, hesapverebilirlik gibi ilkelerle birlikte anılıyor olmasının, kurumların gerçekliği ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar için tüm bu ilkelerin sınırını "ticari sır" kavramı çizmektedir. Hobbesçu devlet anlayışında "devlet sırrı"nın arkasına gizlenme ile "ticari sır"ın arkasına gizlenme arasında, halka karşı açık olmak bakımından bir fark bulunmamaktadır. BDDK'nın Meclis Araştırma Komisyonuna "ticari sır" gerekçesi ile istenen bilgiyi vermeyi reddetmesi, "devlet sırrı" ile "ticari sır" kavramlarının artık birbirinin yerine kullanılabildiğini göstermektedir.

Bağımsız düzenleyici kurumlar, statüleri ve ellerindeki yetkilerin genişliği ile yeni bir iktidar aygıtı olup çıkmıştır. Mevcut siyasal iktidar alanının henüz tam olarak dönüşmemesi nedeniyle, devlet bürokrasisi ve siyasal iktidar arasında çelişkiler bulunmaktadır. Ancak bu çelişkiler, bağımsız düzenleyici kurumların sistem içerisinde giderek belirleyici bir konuma eriştiğini gizlemeye yetmemektedir. Yönetişim tipi bir iktidar modelinin yerleşmesi için gerekli diğer kurumlar tamamlandığında, çok açık bir biçimde, bağımsız düzenleyici kurumların egemen sınıfın kendi içerisinde en çok mücadele vereceği alanlardan biri olacağı açıktır.

Bağımsız düzenleyici kurumların piyasaya müdahalede bulunması, piyasadaki kapitalist girişimciler bakımından bir güvence sağlamaktadır. Çünkü, bu müdahale ve düzenleme, piyasadaki kapitalistlerin çıkarına olan bir işleyiş mantığına ve tarzına sahiptir. Kurul incelemelerinin ortaya koyduğu gibi, yapılan müdahale ve düzenlemeler, kapitalist girişimciler tarafından öngörülebilir nitelikteki müdahalelerdir. Öyle ki, girişilen düzenlemeler, sektördeki girişimcilerle birlikte kararlaştırılır, bu işleyiş tarzı kimi bağımsız düzenleyici kurumlar için yasal bir zorunluluktur. Kapitalist girişimci için beklentilerin öngörülebilmesi, kâr beklentileri, yatırım ve girilecek ortaklıklar açısından çok önemlidir.

Seçimlerin tahmini belli olmayan sonuçları ile dalgalanan bir yasama ve yürütme erki yerine, öngörülebilir, şeffaf, ticari sırlarını güvence altına alan yeni bir iktidar alanının kurulması, sermaye sınıfının açık bir tercihidir.

Yönetişim modelinin sınıflar mücadelesinin sonuçlarına kapalı yapısı, egemen sınıf açısından arzu edilebilir olabilir; ancak, bu toplumun büyük çoğunluğu için bu sistem, yurttaşlık statüsünün sona erdiği ve iktidar pratiklerinin sadece sonuçlarıyla yaşandığı bir sistemi tarif edecektir. Yönetişim modelinin inşası süreci, işçi sınıfı açısından başta vatandaşlık hakları olmak üzere bir çok hakkın geri alındığı, örgütlenme kapasitesinin zayıfladığı bir süreci ifade etmektedir. Kamu yönetiminin temel ilkeleri ile ilgili kanun, personel kanunu ve diğerleri kabul edildiğinde, devlet örgütlenmesi, tamamen piyasanın kurallarına, mantığına ve tarzına uygun hale gelecektir.

Yönetişim modelinin doğasını, yapısını ve sonuçlarını göstermek, elbette mevcut devlet yapısının savunulması anlamına gelmemektedir. Yönetişim modeli, Türkiye'de tarihsel dilim olarak 12 Eylül darbesinin izlerini taşıyan bir dönemden sonra inşa edilmiştir; ancak, sırf bu yüzden, yönetişimin daha "ileri" bir iktidar biçimi olduğu ileri sürülemez. Bu çalışmada yönetişim modeli bir askeri darbe yönetimi ile karşılaştırılmamaktadır; bu çalışmada demokratik bir devletin asgari ölçütleri ile yönetişim modelinin karşılaştırılması amacı güdülmektedir.

Yönetişim modelinin Türkiye'de, özellikle 12 Eylül'den sonra artarak gelişen bürokrasi eleştirisi üzerine yükseldiği bilinmektedir; ancak görünürdeki bu eleştiri, bürokrasinin kimin için daha iyi olacağı sorusunu sormaz; bürokrasi eleştirisi, üstü kapalı bir biçimde demokratik devlet örgütlenmesinin bir eleştirisi şekline bürünmüştür.

Elbette bu noktada, sermaye sınıfının yalın iktidar modeli karşısında, mülksüzlerin ya da işçi sınıfının karşı tutumu merak konusu olacak; emekçi sınıfların, örgütlenme kapasitelerini daraltan ve haklarını budayan bir iktidar biçimine niçin etkili bir şekilde karşı gelmedikleri de ayrıca üzerinde çalışılması gereken önemli bir konudur.

Yönetişim modelinin egemen sınıf için anlamı ile işçi sınıfı için taşıdığı anlam birbirine zıttır. "Toplumsal rıza"yı dışlayan ve sadece bir toplumsal sınıfın çıkarına dayanan bir iktidar modelinin yaşama şansı var mıdır? Genel çıkarı hiçe sayan bir siyasal sistemin sürekliliğini sağlaması mümkün müdür? İnsanlığın demokrasi deneyimleri ışığında şu söylenebilir; yönetişim modeli, söylemsel parıltıları kazındığında aslında son

derece kırılgan bir iktidar biçimidir. Bu öngörünün somutta test edilmesi için ne kadar bir sürenin geçeceği ise önceden kestirilmesi zor bir sorudur.

Buraya kadar yapılan çözümlemeler ışığında, tezin temel iddiası şu şekilde özetlenebilir: Yönetişim teorisi ve uygulamaları, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla egemen sınıf dışındaki tüm sınıf ve sınıf dışı toplumsal kategorileri (avantajsız konumdaki etnik gruplar, göçmenler, mülteciler, vb) dışlama yoluyla toplumların geleceğini sermaye sınıfının çıplak egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modelidir.

# KAYNAKÇA

## ***A. TEMEL METİNLER***

### I. ULUSLARARASI KURULUŞLARIN RAPOR, BELGE VE ARAŞTIRMALARI

#### Dünya Bankası


DB (1992) *Governance and Development,* Washington D.C: The World Bank.

DB (1994) *Governance: The World Bank's Experience*, Washington D.C: The World Bank.

DB (1997) *World Development Report 1997: State (The State in Changing World)*, Oxford U.P.

Wolfensohn, James D. (1999) "A proposal for a comprehensive development framework", *Memo to the Board, Management and Staff of the World Bank Group*, 21 Ocak 1999.

DB (2000) *World Development Report*, Washington: World Bank.

DB (2001) *Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise?* 17 Eylül 2001, CDF Secretariat The World Bank.

Kaufmann A. Kraay, and M. Mastruzzi (2003) "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002" *World Bank Policy Research Working Paper 3106*, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html [erişim tarihi 2 Mayıs 2004]


#### Avrupa Birliği


Commission Of The European Communities (2001) *European Governance: A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final. s.10.

Group 5 *(2001)* "Report of Working Group 'Strengthening Europe's Contribution to World Governance", *White Paper on Governance Working Groups No:5, An Eu Contribution to Better Governance beyond Our Borders,* Mayıs 2001.

## Birleşmiş Milletler

UN (1997) *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme, New York.

UN (2001) *Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector*, Report of the Secretary-General, Towards global partnerships, UN General Assembly, Fifty-sixth session, A56/323, 28.08.2001.

UN (2003) Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty.

http://hdr.undp.org/reports/global/2003/ [erisim tarihi: 10.4.2004].

UNCTAD (2001) *World Investment Report, 2001: Promoting Linkages: Overview,* New York: United Nations.

UNDP (1997) "Reconceptualizing Governance", Discussion Paper, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme".

UNDP (2001) "The Role of Participation and Partnershp in Decantrised Governance: A briefly synthesis of policiy lessons and Recommendations of Nine Country Studies on Services Delivery for the Poor", www.undp.org/governance/decentralization.htm.

UNDP (1997) *Governance for Sustainable Human Development, a UNDP Policy Document*, January 1997. http://magnet.undp.org/policy/default.htm

UNDP (2003) *Human Development Report 2003, Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. http://hdr.undp.org/reports/global/2003/ [erisim tarihi10.4.2004]

UNDP (2001) "The Role of Participation and Partnershp in Decantrised Governance: A briefly synthesis of policiy lessons and Recommendations of Nine Country Studies on Services Delivery for the Poor" (Robertson Work, Baş Editör), www.undp.org/governance/decentralization.htm [erişim tarihi: 9.01.2003]

## Ekonomik Kalkınma İçin İşbirliği Örgütü (OECD)

OECD (2001) *Regulatory Policies in OECD Countries From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA/REG (2001) 10/REV1, Paris: OECD.

OECD (2002) *Distributed Public Governance*, Paris: OECD

OECD (2001) *Governance in the 21st Century*, Paris: OECD

OECD (2002) *Regulatory Reform in United Kingdom,* Paris: OECD

OECD (1996) *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments*?, OCDE/GD(96)64 ,Paris

OECD (1999) *Resolution of the Council* [C(99)175/FINAL

IEA (2001) *Energy Market Reform, Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*, OECD/IEA, Paris.

IEA (2001) *Competition in Electricity Markets*, OECD/IEA, Paris.

IEA (2001) *Energy Policies of IEA Countries 2001 Review,* OECD/IEA, Paris.

## II. DİĞER BELGE, RAPOR VE RESMİ KAĞITLAR

International Telecommunication Union (ITU) & Anatel (2001) *Effective Regualtion Case Study: Brazil*, ITU.

The Prime Minister's Office of Public Services Reform (2003) *Government Services Executives Agencies in the 21. Century,* Londra: The Prime Minister's Office of Public Services Reform, www.civilservice.gov.uk/agencies [erişim tarihi: 14.08.2004]

Cabinet Ofiice (2003) *Public Bodies 2003*, Londra: Cabinet Office www.cabinet-office.gov.tr/agencies [erişim tarihi: 18.04.2004]

Cabinet Ofiice (2003) *Executives Agencies 2003* Londra: Cabinet Office www.cabinet-office.gov.tr/agencies [erişim tarihi: 18.04.2004]

## III. TÜRKİYE İLE İLGİLİ TEMEL METİNLER

### Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameler

4743 sayılı **Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Yasası**, (Kabul Tarihi: 30.1.2002), 31.01.2002 tarih ve 24657 sayılı Resmi Gazete, (Mükerrer).

5183 sayılı **Danıştay Kanununda değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, (Kabul tarihi: 2.6.2004), 9.06.2004 tarih ve 25487 sayılı Resmi Gazete.

4749 sayılı **Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun,** (Kabul Tarihi: 28.03.2002), 0.04.2002 tarih ve 24721 sayılı Resmi Gazete.

5018 sayılı **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete.

4686 sayılı **Milletlerarası Tahkim Kanunu**, 5.7.2001 tarih ve 24455 sayılı Resmi Gazete.

5176 sayılı **Kamu Görevlileri Etik Kurul kurulması hakkında kanun**, 8.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete.

5174 sayılı **Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu,** 1.06.2004 tarih ve 25479 sayılı Resmi Gazete.

## Kredi İkraz Sözleşmeleri, İstikrar Programları ve Gözden Geçirme Belgeleri

### *a) IMF Niyet Mektupları (NM) ve istikrar programları (ilgili belgelere www.hazine.gov.tr adresinden ulaşılabilir).*

**9 Aralık 1999 IMF İstikrar Programı (*Stand-by*) Anlaşması,**

10 Mart 2000 NM (1. Gözden geçirme)

22 Haziran 2000 NM (2.gözden geçirme)

18.Aralık 2000 NM (3. gözden geçirme)

30.01.2001 NM (4. gözden geçirme)

3 Mayıs 2001 NM (5. gözden geçirme)

31 Temmuz 2001 NM (6.ve 7. gözden geçirme)

**18 Ocak 2002 *Stand-by* Anlaşması**

3.4.2002 NM (1. gözden geçirme)

19.6.2002 NM (1. gözden geçirmenin güncellenmesi)

30 Temmuz 2002 NM (3. gözden geçirme)

5 Nisan 2003 NM (4. gözden geçirme)

25.07.2003 NM (5. gözden geçirme)

31 Ekim 2003 NM (6. gözden geçirme)

2 Nisan 2004 NM (7. gözden geçirme)

### *b) Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (DB) ile İmzalanan Kredi Anlaşmaları ve Projeleri:*

"Ulusal İletim Şebekesi Projesi" (27 Mart 2002 tarih ve 24708 sayılı *Resmi Gazete*)

"Ekonomik Reform Kredisi", 27 Mayıs 2000 tarihli (İkraz-No:4549-TU), 14 Haziran 2000 tarih ve 24/79 sayılı *Resmi Gazete*.

"Mali Sektör Uyum Kredisi", 21 Aralık 2000 tarihli (İkraz No: 4588-TU), 22 Aralık 2000 tarihli *Resmi Gazete*.

"Özelleştirme Sosyal Destek Projesi" 21 aralık 2000 tarihli, 22 Aralık 2000 tarih ve 24268 sayılı *Resmi Gazete* (250 milyon ABD doları borç alınmıştır.)

## Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuruluş Kanunları

Rekabet Kurumu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun

Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, 4389 sayılı Bankalar Kanunu

Sermaye Piyasası Kurumu, 2499 Sermaye Piyasası Kanunu

Enerji Piyasaları Düzenleme Kurumu, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu

Telekomünikasyon Kurumu, 4502 sayılı Yasa

Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

Radyo Televizyon Üst Kurulu, 3984 sayılı Radyo ve Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun

Şeker Kurumu, 4634 Şeker Kanunu

Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Üst Kurumu, "Tütün, tütün mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile tütün ve tütün mamüllerinin üretimine, iç ve dış alım ve satımına, 4046 sayılı Kanunda ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"

## ***B. KİTAP VE MAKALELER***

### I. KİTAPLAR


Abadan, Nermin (1959) *Bürokrasi*, Ankara: A.Ü. SBF Yay. No.92-74.

Abélès, Marc (1998) *Devletin Antropolojisi*, Çev. Nazlı Ökten, İstanbul: Kesit Yayıncılık.

Abélès, Marc (2002) *Les Nouveaux Riches: un Ethnologue dans la Silicon Valley*, Paris: Editios Odile Jacob.

Ağaoğulları, Mehmet Ali ve Levent Köker (1991) *İmparatorluktan Tanrı Devletine*, Ankara: İmge Yayınları.

Akıncı, Müslüm (1999) *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yay.

Allen, Larry (2003) *Keseden Bankaya Tezgâhtan Borsaya: Küresel Finans Sisteminin Öyküsü*, Çev. Mahmut Tekçe, İstanbul: Kitapyayınevi.

Anderson, James E. (1994) *Public Policymaking: An Introduction,* Boston: Houghton Mifflin Company.

Assar Lindback (1985) *Piyasa Ekonomisi ve Demokrasi*, Çev. Şahin Alpay, Ankara: Birey ve Toplum Yay.

Baldock, Robert (2000) *Büyük Şirketler Yok mu Oluyor?,* Çev. Berat Çelik, İstanbul: MediaCat.

Bales, Kevin (2002) *Kullanılıp Atılanlar: Küresel Ekonomide Yeni Kölelik*, Çev. Pınar Öğünç, Çitlembik: İstanbul.

Bartle, Ian, Markus M. Müller, Roland Strum ve Stephen Wilks ( 2002), *The Regulatory State: Britain and Germany Compared*, Londra: Anglo- German Foundation for the Study of Industrial Society.

Boratav, Korkut (1995) *Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, 2. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Boratav, Korkut (2003) *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara: İmge Yay.

Boratav, Korkut ve Ergun Türkcan (Ed.) (1994) *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, 3. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Bottomore, Tom (1989) *Siyaset Sosyolojisi*, Çev. Erol Mutlu, Ankara: Verso Yay.

Bottomore, Tom (Yayına Hazırlayan), 2001, *Marksist Düşünce Sözlüğü*, İstanbul: İletişim Yay (2. Baskı).

Buğra, A. (1997) *Devlet ve İşadamları*, İstanbul: İletişim (2.Baskı).

Çınar, Tayfun ve Birgül Ayman Güler (2004) *Yerel Maliye Sistemi*, Ankara: TODAİE-YYAEM.

Demir, Ömer (1996) *Kurumcu İktisat*, Ankara: Vadi Yay.

Duverger, Maurice (1977) *Batı'nın İki Yüzü*, Çev. Cem Eroğul ve Fazıl Sağlam, Ankara: Doğan Yayınları.

Efraim, Athena (2000) *Sovereign (In)equality in international organizations*, Boston: Matinus Nijhoff Publishers.

Ercan, Fuat (1998) *Eğitim ve Kapitalizm*, Bilim ve ÖES Ortak Yayını.

Eroğul, Cem (1990) *Devlet Nedir?*, Ankara: İmge Yay.

Eroğul, Cem (1991) *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, Ankara: İmge Yayınları.

Eroğul, Cem (1993) *Anatüzeye Giriş*, İmaj Yay.

Eroğul, Cem (1997) *Çağdaş Devlet Düzenleri*, Ankara: İmaj (İkinci Bası).

Esping-Andersen, Fosta (1990) *The Three World of Welfare Capitalism*, Princeton University Press (1. Bölüm: "The Three Political Economies of the Welfare State").

Falk, Richard (2001) *Yırtıcı Küreselleşme*, Çev. Ali Çaksu, İstanbul: Küre Yayınları.

Giddens, Antony (1999) *İleri Toplumların Sınıf Yapısı*, Çev. Ömer Baldık, İstanbul.

Greider, William (2003) *Tek Dünya: Küresel Kapitalizmin Manik Mantığı,* Ankara: İmge Yay.

Gülalp, Haldun (1993) *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet,* İstanbul: Belge Yay.

Güler, Birgül Ayman (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE Yayınları.

Güler, Birgül Ayman (1998) *Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yay. (2. Baskı).

Harrison, Bennett (1997) *Lean & Mean*, New York: The Guilford Pres.

Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Nation State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.

Heper, Metin, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, İstanbul: Boğaziçi Yayınları, 1977.

Hirst, P. ve G. Thompson (1998) *Küreselleşme Sorgulanıyor?*, Çev. Çağla Erdem ve Elif Yücel, Ankara: Dost Kitabevi Yay., orijinal baskı:1996

Hobsbawm Eric (2000) *Kısa Yirminci Yüzyıl Tarihi: 1914-1991*, Çev. Yavuz Alogan, İstanbul.

Hobsbawm, Eric (1989) *Devrim Çağı, 1789-1848*, Çev. Julide Ergüder-Alaaddin Şenel, Ankara: Verso Yay.

Horn, M.J. (1995) *The Political Economy of Public Administration – Institutional Choice in the Public Sector,* Cambridge University Press.

Karahanoğulları, Onur (2002) *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, Ankara. Turhan Yay.

Keyder, Çağlar (1999) *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İstanbul: İletişim.

Kooiman, Jan (2003) *Governing and Governance*, Londra: Sage Pub.

Kurst, David (2000) *Kriz ve Yenilenme*, Çev. Elâ Gürdemir, İstanbul: Alfa Yay.

Lijphardt, Arend (?) *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri,* Çev. Ergun Özbudun ve Esin Onulduran, Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği ortak yayını [Orijinal Baskı: 1984)

Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe,* New York: Routledge.

Marshall, T. H. ve T. Bottomore (2000) *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*, Çev. Ayhan Kaya, Ankara: Gündoğan Yay. [İngilizce ilk basım: 1950]

Marx, Karl (1990) *Louis Bonapart'ın 18 Brumaire'i*, Çev. Sevim Belli, Ankara: Sol Yay.

Miliband, Ralph (1989) *Kapitalist Devlet*, Çev. Osman Akınhay, İstanbul:Belge Yay.

Moore Jr., Barrington (1992) *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri*, Çev. Şirin Tekeli ve Alaaddin Şenel, Ankara: Verso Yay. (2. baskı).

Moore, Mike (2003) *Sınırların Olmadığı Dünya*, Çev. Aytül Özer- Yeşim Türkmenoğlu, İstanbul: CSA Yayınları.

Mouzelis, N. P. (2001) *Örgüt ve Bürokrasi*, Çev. Bahadır Akın, Çizgi Kitapevi.

Nkrumah, Kwame (1965) *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism*, New York: International Publishers.

North, Douglass C. (2002) *Kurumlar ve Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*, Çev. Gül Çağalı Güven, İstanbul: Sabancı Üniversitesi.

Ohmae, Kenich (1996) *Ulus-Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi,* Çev. Zülfü Dicleli, İstanbul: Türk Henkel Dergisi Yayını.

Özbudun, Ergun (2003) *Çağdaş Türk Politikası*, Çev. Ali Resul Usul, İstanbul: Doğan Kitap.

Özuğurlu, Metin (2002) *İşçi Sınıfının Oluşumu Üzerine Bir Çözümleme Çerçevesi: Anadolu'da Bir 'Küresel Fabrika'nın Doğuşu (Denizli Örneği),* Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Peters, Guy (1996) (Eds.) The Future of Governing, University of Press of Kansas.

Pierre, John and Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press.

Poulantzas, Nicos (1992) [1968] *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*, Çev. Şen Süer ve L, Fevzi Topaçoğlu, İstanbul, Belge Yayınları.

Prakash, Assem ve Jeffrey A. Hart (Ed.) (1999) *Globalization and Governance*, Londra: Routledge (RIPE studies).

R. Luckham, Anne Maire Goetz, Mary Kaldor (?) *Democratic Institutions and Politics in Contexts of Inequality, Poverty and Conlict*: *a conceptual framework*, IDS Working Paper 104.

Rousseau, J. J (1965) *Toplum Sözleşmesi*, Çev. Vedat Günyol, İstanbul: Çam Yayınları.

Russel, Bertrand (2002) *İktidar,* Çev. Mete Ergin, İstanbul: Cem Yay.

Sabuncu, Yavuz (2003) *Anayasaya Giriş*, 9. Baskı, Ankara: İmaj Y.

Sander, Oral (1998) Siyasi tarih (1918-1994) Ankara: İmge Yay (7. Baskı).

Sartori, Giovanni, 1996, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Ankara: Yetkin Yayınları.

Sennett, Richard, (2002) *Karakter Aşınması*, Çev. Barış Yıldırım, İstanbul: Ayrıntı Yay., [İngilizce Orijinal Baskı:1998].

Smith, Denis (1989) *Capitalist Democracy on Trial*, London: Routledge.

Sönmez, Mustafa (2003) *Filler ve Çimen: Medya ve Finans Sektöründe Doğan/Anti Doğan Savaşı,* İstanbul: İletişim Yay.

Stiglitz, Joseph, E. 2002, *Küreselleşme: Büyük Hayal Kırıkoğlu,* Çev. Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, İstanbul: Plan b Yay.

Tekeli, İlhan (1999) *Modernite Aşılırken Siyaset*, Ankara: İmge Yay.

Therborn, Göran (1989) *Sermaye Egemenliği ve Demokrasinin Doğuşu*, Çev. Şirin Tekeli, Ankara: Verso Yay.

Thynne, I. (1998) "Integrative Governance: Challenges for the Senior Public Service'", *International Review of Administration Sciences*, 64 (3), 371-383.

Tilly, Charles (2001) *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, Çev. Kudret Emiroğlu, Ankara: İmge Yay.

Turner, Bryann S. (1997) *Eşitlik*, Çev. Bahadır Sina Şener, Ankara: Dost Yay.

Turner, Mark ve David Hulme (1997) *Governance, Administration & Development,* Connecticut: Kumarian Press.

Umur, Ziya (1967) *Roma Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yay. (Birinci Kısım: Tarihi Giriş, s.3-128).

Wallach, L. ve M. Sforza (2002) *DTÖ: Kimin Ticaret Örgütü? Şirket Küreselleşmesine Direnmek İçin Nedenler*, Çev. D. Aytaş, İstanbul: Metis.

Weiss, Linda &Hobson, J.M. (1999) *Devletler ve Ekonomik Kalkınma*, Çev. K. Dündar, Ankara: Dost.

Wood, Ellen Meiksins (2002) Kapitalizmin Kökeni, Çev. Cevdet Aşkın, İstanbul: Epos Yay.

Wood, Ellen Meiksins (2003) *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, Çev. Şahin Artan, İstanbul: İletişim.

Yeldan, Erinç (2000) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: İletişim Yay.

Yentürk, Nurhan (2003) *Körlerin Yürüyüşü: Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay.

Yılmaz, Gaye (2001) *Kapitalizmin Kaleleri-II: WTO-Dünya Ticaret Örgütü,* Türkiye MAI ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, İstanbul.

## II. SÜRELİ YAYINLAR, ÇEŞİTLİ DERGİ ve DERLEME KİTAPLARDAKİ MAKALELER

Akkaya,Yüksel (2003) "'Küreselleşme' Kıskacında Türkiye'de İşçi Sınıfı ve Temel Özellikleri", *2000-2003 Petrol-İş Yıllığı.*

Aksoy, Ş. (1995), "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, Ankara.

Alston, Philip (2002) "Acquisition of Human Rihgts by Trade Law: A Reply to Petersmann, *EJIL*, VOl.13, No.3, 815-844.

Altvater, Elmar (1999) "The Democratic Order, Economic Globalization, and Ecologiacal Restriction on the Relation of Matierial and Formal Democracy", *Democracy 's Edges*, (Der. Ian Shapiro & Camicano Hacker –Cordòn), Cambridge: Cambridge U.P.

Arın, Tülay (1997) "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi", *Ekonomide Durum*, Bahar-Yaz 1997, s.41-106.

Arın, Tülay (2003) "Türkiye'de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması", *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* (Korkut Boratav'a Armağan), İstanbul: İletişim Yay.

Atilla A'gh (2001) "Public Sector Reforms, Institutional Design and Strategy for Good Governance in East Central Europe", *Studies in East European Thought*, 53: 233-235.

Aucoin, P, (1996) "Political Science and Democratic Governance", *Canadian Journal of Political Science*, Cilt. XXIX, s.4.

Aygül, Cenk (1998), "Neoliberalizm ve Yönetişim", *Toplum ve Bilim*, Bahar, 76.

Bello-Martínez, Gustavo A. (2002) "New Developments on Regulatory Impact Analysis (RIA)", *Second Conference on Good Regulatory Practice of the Sub-Committee on Standards and Conformance*, 12 Ağustos 2002, Acapulco, Mexico, www.cofemermir.org [Erişim Tarihi: 5 Kasım 2003].

Bevir, Rhodes ve Weller (2003) "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector", *Public Administration*, Vol.81, No:1, (1-17).

Blackburn, Robin (2002) "Enron Vakası ve ABD'de Emeklilik Krizi*", New Left Review Türkiye Seçkisi*, Everest Yay.

Boratav, Korkut (2001) "7. Sosyal Bilimler Kongresi Açılış Bildirgesi", 21 Kasım 2001, 7. Sosyal Bilimler Kongresi, (ODTÜ- Ankara), *Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum*, Ed. Ahmet Alpay Dikmen, İmaj Yay. Ankara.

Boratav, Korkut (1990) "Türkiye'de Devlet ve Sınıflar", *Marksizm ve Gelecek*, sayı 3, Kış

Boyer, Robert (2000) "Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? A preliminary analysis", *Economy and Society*, Vol.29, No.1, (111-145).

Buğra Ayşe (2004) "Dini Kimlik ve Sınıf: Bir MÜSİAD-Hak-İş Karşılaştırması", (Der. Neşecan Balkan ve Sungur Savran) *Sürekli Kriz Politikaları* içinde, İstanbul; Metis.

Burnham, Peter (2003) "Küreselleşme, Apolitikleştirme ve 'Modern' Ekonomi Yönetimi", *Praksis*, 9.

Cammack, Paul (2003) "Küresel Yoksullukla Savaşmak" *New Left Review Türkiye Seçkisi 2002*, (Çev. Gürol Koca), İstanbul: Everest yay.

Cammack, Paul (2003) "The Mother of Government: The World Bank's Matrix for Global Governance", (Der. Wilkinson, R.) *Global Governance. Critical Perspectives*, Routledge.

Caroll, Barbara Wake ve Terrance Caroll (1999) "Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process", *Governance*, Vol.12, No.1, (1-28).

Cheema, G. Shabbir ve Linda Maguire (2002) "Democracy, Governance and Development: A Conceptual Framework", Fourth Global Forum on Reinventing Government - Citizens, Businesses and Governments: Partnerships for Development and Democracy, Marrakech, Morocco, 11-13 December 2002 (kaynak: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005781.pdf erişim tarihi: 10.4.2004).

Cooley, Alexander (2003) "Thinking rationally about hirarchy and global governance", *Review of International Political Economy*, 10:4, November, 672-684.

Çitçi Oya (Der.) (2001) *Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999*, Ankara: TODAİE-YYAEM Yayını.

Çitçi, Oya (2004) "İl Genel Meclisi Seçimleri ve Parti Sistemi", *Kamu Yönetimi Dünyası,* Yıl 5, Sayı 17-18, Ocak –Haziran 2004.

Çulhaoğlu, Metin (2003) "Kapitalizm ve Demokrasi: İlişki ve İlişkisizlikler Üzerine Bir Deneme", *Praksis,* Sayı.10.

Dahl, Robert (1999) "Can International Organization Be Demovratic? A Skeptic's View", *Democracy's Edges* **içinde**, (Der. Ian Shapiro & Camicano Hacker –Cordòn), Cambridge: Cambridge U.P. (19-36).

David M. Kotz, (2001) "Is Russia Becoming Capitalist?" *Science & Society*, Vol.65 (2) Summer.

Dealcantara, C.H. (1998) "Uses and Abuses of the Concept of Governace", *International Social Science Journal,* 50(1).

Dinler, Demet (2003) "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezlerinin Eleştirisi", *Praksis*, Sayı. 9.

Dorn, James A. (1996) "Trade And Human Rights: The Case Of China", *Cato Journal*, Vol. 16, No. 1 (Spring/Summer).

Douglas, Ian (1999) "Globalization as Governance: Toward an Archaelogy of Contemporary Political Reason", (Der. Prakash ve Hart), *Globalization and Governance* içinde, Londra: Routledge.

Emre, Cahit (2002) "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar", (Ed. Cahit Emre) *Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ve SBF Ortak Yayını.

Emre, Cahit (2002) "Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları", (Ed. Cahit Emre) *Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ve SBF Ortak Yayını.

Erol, Pınar (2002) "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dahil Edilmesi" http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html [erişim tarihi: 01.04.2003]

Esping-Andersen, Gosta (1990) "The Three Political Economies of the Welfare State" *The Three World of Welfare Capitalism* **içinde**, Princeton University Press.

Evans, Peter (1997) "Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide", *State-Society Synergy,* Berkeley: University of California.

Gauri, Varun ve Ayesha Vawda (2003) "Vouchers for Basic Education in Developing Countries A Principal-Agent Perspective", *World Bank Policy Research Working Paper 3005, Mart 2003,* www.worldbank.org (erişim tarihi: 5.5.2003].

Germain, Randall D. (2003) "Reforming the International Financial Architecture: The New Political Agenda", (ed.) Wilkinson ve Hughes*, Global Governance: Critical Perspectives*, London: Routledge.

Gilardi, Fabrizio (2002) "Explaining Delegation to Independent Regulatory Agencies: The Role of Political Uncertainty*"* *htt*p://wwwpeople.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/political_uncertainty.pdf (erişim tarihi: 18 Mayıs 2003).

Gilardi, Fabrizio (2002), "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, 9 (6), (873-893).

Gilardi, Fabrizio (2003) "Delegation to Independent Regulatory Agencies in Western Europe: A Cross-Sectional Comparison", *Delegation in Contemporary Democracies konulu*

*toplantıya sunulan tebliğ*, ECPR Joint Sessions of Workshop, Edinburgh (UK) 29 Mart-2 Nisan.

Glaeser, Edward L. ve Sheifer, Anrei (2001) "The Rise of the Regulatory State", yayımlanmamış çalışma, Department of Economics, Harvard University.

Gold, A. David vd. (1977a) "Marksist Kapitalist Devlet Teorilerindeki Son Gelişmeler", Çev. Yasemin Berktan, *Birikim,* Sayı.21.

Gold, A. David vd. (1977b), "Marksist Kapitalist Devlet Teorilerindeki Son Gelişmeler -II-", Çev. Yasemin Berktan, *Birikim*, Sayı.22.

Güler, Birgül Ayman (2000) "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* Cilt.9, Sayı 2, Nisan (14-29).

Güler, Birgül Ayman (2003) "Devlette Reform", *Mimarlar Odası Dergisi*, (ayrı basım).

Güler, Birgül Ayman (2003) "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9.

Güzelsarı, Selime (2003) "Küresel Kapitalizmin 'Anayasası': GATS", *Praksis,* 9.

Hirst, Paul (2000) "Democracy and Governance", (ed..J. Pierre) *Understanding Governance* içinde, New York: Oxford U.P.

Howse, Robert (2002) "Human Rights in the WTO: Whose Rights, what Humanity? Comment on Petersmann", *EJIL,* Vol.13, No.3, (651-659).

Huse, Morten (2003) "Management and governance: New Paradigm of Governance", *Journal of Management and Governance*, 7. (2003 Kluwer Academic Publishers'den alınmıştır).

Jessop, B. (1998), The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development, *International Social Science Journal*,155.

Jessop, B. (2000) " Social embeddednnes of the economy and national state? Remarks on Remapping Regulation and Reinventing Governance", *http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology*

Jessop, B.(2001) "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance", *http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc024rj.html*.

Johannsen, Katja Sander (2002) "Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries", *AKF Forlaget*, February 2003

Johnson, Isabelle (1997) "Redefining the Concept of Governance" *Political and Social Policies Division Policy Branch*, Canadian International Development Agency, July.

Jordana, Jacint ve Sancho, Davide (2002) "Institutional Constellations and Regulatory Policy", *Politics of Regulation workshop'a sunulan tebliğ*, Barcelona, 29-30 November 2002 (İlk taslak).

Keating, Michael (2003) "Social Inclusion, Devolution and Policy Divergence", *The Political Quarterly.*

Kersbergen, Kees Van ve Frans Van Waarden (2004) "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy" *European Journal of Political Research*, March 2004, Vol. 43, no. 2 (143-171).

Kiely, Ray (1998) “Neo Liberalism Revisited? A critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention”, *Capital&Class*, 64 (63-88).

Korkut, Ş. (1996) *Towards A New Orthodoxy in State Theory: The Governance Paradigm,* yayınlanmamış çalışma.

Lake, A. David (1999) “Global Governance: A Relational Contracting Approach”, ed. Prakash ve Hart, *Globalization and Governance* içinde, Londra: Routledge

Lazonick, William ve Mary O’Sullivan (2000) “Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporta Governance”, *Economy and Society*, Vol.29, No.1.

Leftwich, Adrian (1993) “Governance, Democracy and Development”, *Third World Quarterly*, Vol.14 (3).

Leftwich, Adrian (1994) “Governance, the State and the Politics of Development,” *Development and Change,* Vol.25 (363-386).

Leftwich, Adrian (1998) “Forms of the Democratic Developmental State” Mark Robinson ve Gordon White (eds). *The Democratic Developmental State*, Oxford: Oxford U.P.

Majone, Giandomenico (1994) "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17 (3), pp. 77-101

Marcus, Lutter (2001) ”Comparative Corporate Governance: A German Perspective”, *International And Comparatıve Corporate Law Journal,*Vol. 2 Issue 4.

Miliband, Ralph (1989) “Devlet İktidarı ve Sınıf Çıkarları” *Kapitalist Devlet*, Çev. Osman Akınhay, İstanbul: Belge Yay., [1983].

Mouffe, Chantal (1985) “Demokrasi ve Yeni Sağ”, *Kriz, Neo-liberalizm ve Reagan Dosyası* (Der. R. Zarakolu).

O’Hara, Phillip Anthony (2003) “Recent Changes to the IMF, WTO and SPD: Emerging Global Mode of Regulation or Social Structure of Accumulation for Long Wave Upswing?” *Review of International Political Economy*, Vol.10, No.3, s.481-519

Ollman, Bertel (2001) “İmparatorun Neden Yakuza’ya İhtiyacı var?”, *New Left Review (Türkiye Seçkisi)*, 2001/1, İstanbul: Everest Yay. (117-148).

Özgen, Hacer (2002) “İşlem Maliyetleri Teorisi: Sağlık Hizmetleri Sunumunda Sözleşme mi Yoksa Örgüt İçi Yapılanma mı?” *Amme İdaresi Dergisi*, 35/2 Haziran, s.49-59.

Özuğurlu, Metin (2000) “Sendikacılık Hareketinin Krizi ve Yeni Gelişmeler Üzerine Gözlemler”, *SBF Dergisi*, Cilt.55, No.1.

Özuğurlu, Metin (2003) “Eşitlik Körü ‘Demokratikleşme’ Programlarının Eleştirisi”, *Praksis,* 10.

Özuğurlu, Metin (2003) “Halkın Devlete ve Kamuya Bakışı*”, Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı ve SBF.

Özuğurlu, Metin ve Cahit Emre (2002) “Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görüntüsü” (Ed. Cahit Emre) *Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ve SBF Ortak Yayını.

Palast, G. (2002) “Soğuktan Gelen Küreselleşmeci: Dünya Bankası Eski Baş İktisatçısı Joseph Stiglitz” ,Çev. A. Ekber, *Cosmopolitik*, Kış, 2.

Panich, Leo (1993) “A Different Kind of State”, Gregorl Albo ve D. Langville ve Leo Panitch (Eds*) A Different Kind of State? Populer Power and Democratic Administration*, Toronto: Oxford U.P.

Panitch, Leo (1999) “The Impoverishment of State Theory”, *Socialism&Democracy*, Fall’Winter 99, Vol.13, No.2.

Panitch, Leo (2000) ‘Değişen Dünyada Devlet: Küresel Kapitalizmi Sosyal Demokratiklaştırmak’, Yalçıntan, M.C. (der.), *Üçüncü Yol Arayışları ve Türkiye*, İstanbul: Büke, 203-217.

Peker, Ayşe Tatar (1996), “Dünya Bankası: “Büyüme Söyleminden “İyi Yönetme” Söylemine”, *Toplum ve Bilim*, 69 Bahar.

Petersmann, Ernst-Ulrich (2002) "Taking Human Dignity, Poverty and Empowerment of Indıvıduals More Seriously: Rejoinder to Alston, *EJIL*, Vol.13, No.4, (845-851).

Petersmann, Ernst-Ulrich, (2002) “Time for a United Nations "Global Compact" for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration” *EJIL*, Vl.13, No.3 ( 621-650).

Petras, James (2002) “Devletin Merkeziliği”, *Küreselleşme ve Direniş,* İstanbul: Cosmopolitik Kitaplığı.

Petras, James (2003) “Cancun'dan Sonra ABD Ticaret Politikaları”, çev: Sendika.org, http://*www.sendika.org* (erişim tarihi: 8 Ekim 2003)

Picciotto, Sol (2003) “Private Rights vs Public Standarts in the WTO”, *Review of International Political Economy*, (10) 3.

Pierre, John (2000) “Introduction: Understanding Governance”, (ed.. Pierre) *Understanding Governance* içinde, New York: Oxford U.P.

Poulantzas, Nicos (1979) “Part One: The Internationalization of Capitalist Relations and The Nation State”, *Classes In Contemporary Capitalism* içinde, İngilizceye Çev: David Fernbach, London: Verso.

Prakash, Assem ve Jeffrey A. Hart (1999) “Globalization and Governance: An Introduction”, (Ed.) *Globalization and Governance*, Londra: Routledge (RIPE studies).

Przeworski, Adam (2002a) “Democracy and Economic Growth”, (E-maille kendisinden gelmiştir).

Przeworski, Adam (2002b) “Political Institutions and Economic Performance, 1950-1999”, *Fourth Global Forum on Reinventing Government - Citizens, Businesses and Governments: Partnerships for Development and Democracy*,’a sunulan tebliğ, Marrakech, Morocco, 11-13 December 2002, Kaynak: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005781.pdf [erişim tarihi: 10.4.2004].

Rhodes, R. A. W. (1996) “The new governance: governing without government”, *Political Studies*, XLIV, (652-667).

Rhodes, R.A.W (2000) New Labours Civil Service: Summing-up Joining –up” *Political Quarterly*, Vol.71, No.2.

Robespierre, M. (1986) “Cumhuriyetin İç Yönetiminde Ulusal Konvensiyon’a Kılavuzluk Edecek Siyasal Ahlâk İlkeleri”, Çev. Taner Timur, (Der. Mete Tunçay), *Batı’da Sosyal Düşünceler Tarihi-2* **içinde**, Ankara. V Teori Yay.

Robinson, William (2002) “Küreselleşme ve Ulus-Ötesi Sınıf Oluşumu”, *Praksis*, 8.

Rosennau, James N. (2003) "Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability", *IPG*, No.3 (11-29).

Sandholtz, Wayne (1999) "Globalization and Evolution of Rules", (ed.) Prakash ve Hart, *Globalization and Governance* içinde, Londra: Routledge.

Savran, Sungur (2004) "20. Yüzyılın Politik Mirası", (Der. Neşecan Balkan ve Sungur Savran), *Sürekli Kriz Politikaları* içinde, İstanbul: Metis Yay.

Scott, Colin (2002) "The (Post-) Regulatory State" *Politics of Regulation Workshop sunulan tebliğ*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Shaikh, Anwar (2003) "Who Pays for the 'Welfare' in the Welfare State? A Multicountry Study", *Social Research*, Vol. 70, No.2.

Shaikh, Anwar (1988) "Bunalım Kuramlarının Tarihine Giriş", Nail Satlıgan ve Sungur Savran (Der.) *Dünya Kapitalizminin Bunalımı*, İstanbul: Alan Yay.

Steane, Peter ve Peter Carroll (2000) "Australia, the OECD and the post-NPM world", *International Public Management Network Conference'a sunulan tebliğ,* (4-6 Mart 2000) Macquarie Graduate School of Management Macquarie University, Sydney, Avustralya.

Stoker, G. (1998) "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, 155.

Thatcher, Mark (2002) "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *West European Politics*, 25 (1) 125-147.

Theobald, C. (1999) "The World Bank: Good Governance and the New Institutional Economics", *Law and State*, No.59/60.

Tonak, Ahmet (2003) "İktisadi Büyüme, Ulusların Zenginliğinin Artması mı demektir?" *Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar* (Korkut Boratav'a Armağan), İstanbul: İletişim Yay.

Wang, Hongying ve Rosenau, James N. (2001) "Transparency Internatıonal And Corruptıon As An Issue Of Global Governance" *Global Governance,* Vol.7, No.1 (Ebscohost data base: Academic Search Premier).

Weiss, Thomas G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", *Third World Quarterly*, Vo.21, No.5, s.5-6.

Werlin, Herbert H. (2003) "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", *Public Administration*, Vol.63, No.3 (329-339).

Wilkinson, Rorden (2003) "The Contours of Courtship: The WTO and Civil Society", (Ed) Wilkinson ve Hughes, *Global Governance: Critical Perspectives*, Londra: Routledge.

Wilkinson, Rorden ve Steve Hughes (eds.) (2003) *Global Governance; Critical Perspectives*, Londra: Routledge.

Williams, Karel (2000) "From Shareholder Value to Present-day Capitalism*", Economy and Society*, Vol. 29, No.1, (1-12).

Wood, E.M. (2003) "Sermaye İmparatorluğu*", Praksis,* 10.

Work, Robertson (2002) "Overview of Decentralisation Worldwide: a Stepping Stone to Improved Governance and Human Development", Decentralisation *Federalism: The Future of Decentralizing States?* 2. Uluslararası Konferans, (25–27 Temmuz 2002),

Manila, Philippines, Decentralisation Democratic Governance Team, IDG/BDP, UNDP New York, http://www.undp.org/governance/decentralization.htm, [Erişim Tarihi: 9 Şubat 2003]

Wright, Eric Olin (2004) "Basic Income, stakeholder Grants and Class Analysis", *Politics&Society*, Vol.32, No.1 (79-87).

Wright, Erik Olin (1988) "Marksist Birikim ve Bunalım Teorisinde Almaşık Perspektifler", Nail Satlıgan ve Sungur Savran (Der.) *Dünya Kapitalizminin Bunalımı,* İstanbul: Alan Yay.

Yılmaz, Gaye (2003) "GATS-Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasının Teknik Boyutları ve Konuya Teorik Açıdan Bakış", *İnönü Üniversitesi'nde Sunulan Tebliğ*, Aralık 2003, Malatya. [kaynak: www.antimai.org.]

## ***C) TÜRKİYE'DE BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARLA İLGİLİ KİTAP, MAKALE VE DİĞER KAYNAKLAR (1990-2003)***

### I) Kitaplar

Ardıyok, Şahin, 2002, *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli,* Rekabet Kurumu Lisans üstü Tez Serisi, No:9.

Bahran, Gülseba (2003) *Özerk Kurumlar Hakkında Rapor*, 20 Eylül 2003, Sayıştay Araştırma ve Tasnif Grubu.

Çakal, Recep (1996) *Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon*, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi Uzmanlık Tezi, DPT.

DİSK/Genel-İş (2002) *Hizmetler Ticaretinde Küreselleşme: GATS*, Ankara: Genel İş Emek Araştırmaları.

Doğan, Zülfikar 2002) *Şu Ecnebi Akıllılar*, Ankara: Ümit Yay.

Kansu, Işık (yay.haz.)(2003) *AKP'nin Kamu Yönetimi Reformu*, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Yayınları.

Karacan, Ali İhsan (2002) *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeleri*, İstanbul: Creative Yay.

Keskin, Nuray ve Aytül Güneşer Demirci (2003*) Eğitimde Çürüyüş*, Ankara. KİGEM Yay.

Rekabet Kurumu (2001) *Bağımsız İdari Otoriteler*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, No.80.

Rekabet Kurumu (2001) *Regülasyon ve Rekabet*, Ankara: Rekabet Kurumu Yayını, No: 81.

Sarıibrahimoğlu, Y.Selim, Selin Gözüaçıki Mehmet Ali Bakanay, Ayşem Diker, Berna Akkor, Nazlı Bayaz (2002*) Telekomünikasyon, Bankacılık, Enerji Sektöründe Üst Kurullar ve Rekabet,* Ankara: Sarıibrahimoğlu Hukuk Bürosu.

Sezen, Seriye (2003) *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, Ankara: TODAİE yay.

Şener, Nedim (2001) *Tepeden Tırnağa Yolsuzluk*, İstanbul: Metis Güncel.

TÜSİAD (2002) *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*.

## II) Makale ve Diğer Yazılar


Acar, Muhittin, Ali Bilge, Uğur Emek ve Ali Ulusoy (2003) "Değişen Dünya'da ve Türkiye'de Devlet, Bağımsız Düzenleyici Kurullar: Nereye?", *İşletme ve Finans*, yıl18, sayı 206, Mayıs.

Ataay, Faruk (2003) "Enerji Sektöründe Özelleştirme: Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?" *Praksis,* 9.

Avaner, Tekin (2004) "Uluslararası Alana Yeni Bir Eklemlenme Yolu : Bağımsız İdari Otoriteler (BİO)", Yayınlanmamış Çalışma.

Aziz Konukman ile söyleşi, "Kaynak Transferini Rahatlatacaktır", Evrensel, s.2.

Başbakanlık/ Yönlendirme Komitesi (2002*) Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Yönlendirme Komitesi Çalışma Raporu*, Ocak 2002, Ankara: Başbakanlık.

Bayramoğlu, Sonay (2003) "Özelleştirme Döneminde Tekelleşme Eğilimi (1999-2002)", *SBF GETA Tartışma Metinleri.*

BDDK (2002) *Bankacılık Sektörü ve Yeniden Yapılandırma Programı, Gelişme Raporu (IV),* Kasım 2002.

BDDK (2003) *Bankacılık Sektörü ve Yeniden Yapılandırma Programı, Gelişme Raporu (VII),* Ekim 2003.

Boynukara, Adnan (2002) "Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç", *Yarın*, Mayıs.

Boynukara, Adnan (2003) "Toplumsal Barışın Anahtarı; Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu", *Yarın*, Ocak.

Bulutay, Tuncer (2001) "Kurumsal Gelişmeler Işığında Türkiye'nin Kalkınma Deneyimi", *Perşembe Konferanslar*, 07.08.2001, Rekabet Kurumu.

Capital (2002) "Üstteki Dokuz Kurul", *Capital*, Yıl.10, Sayı: 2002/10.

Doğan, Zülfikar (2002) "Düzenleyici Hukuk Nasıl Düzenlenecek?", *Finansal Forum*, 17 Nisan.

Doğan, Zülfikar (2002) "Enron'un denetmeni, Arthur... BDDK'nınki Arthur, Ya Sayıştay?" *Finansal Forum*, 16.Ocak.

*Dünya* (2002) "Kemal Derviş: Meşruiyetim Bitiyor", 30 Mart 2002, s.3.

Esin, Arif (2002) "Üst Kurullar Üzerine" *Finansal Forum*, 29 Mart 2002, s.4.

Esin, Arif, 29 Mart 2002, "Üst Kurullar Üzerine" *Finansal Forum*, s.4.

Günaydın, Gökhan (2002) "Tarım Sektöründe Kurullar", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi,* Yıl.3, Sayı 10, Mayıs-Haziran, s.14.

Günaydın, Gökhan (2002) "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi,* Yıl.3, Sayı 10, Mayıs-Haziran, s. 4.

İslamoğlu, Huricihan (2002) "Yeni Düzenlemeler ve ekonomi Politik: IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası", *Birikim* 158, Haziran.

*Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Üst Kurullar Özel sayısı, Yıl.3, sayı.10, Mayıs-Haziran Sayısı.

Katırcıoğlu, Erol (2002) 'Evet, yabancılar gelecek ve alacaklar', *Radikal* 30 Mart 2002, s.13.

Kendir, Hülya (2003) "Küreselleşen Tarım ve Türkiye'de Tarım Reformu", *Praksis*, No.10.

Kışlalı, Murat (2002) "Üstteki 9 Kurul", *Capital*, Yıl 10, Sayı 2002/10, Ekim (154-156).

KİK (2003) "Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Mevzuatı- Uygulamaları: Kamu İhale Kurumu 2002 Yılı Faaliyet Raporu ve 2003 Çalışma Programı", www.kik.gov.tr [Erişim tarihi: 16.07.2004].

Leyla Tavşanoğlu (2002) "Özerk Kurum Adil Olacak", Ali İhsan Karacan ile söyleşi, *Cumhuriyet*, 22 Aralık 2002.

Leyla Tavşanoğlu (2002) Mehmet Emin Karamehmet ile söyleşi 1,2,3, *Cumhuriyet*, 27, 28, 29 Ekim 2002.

Mollaveisoğlu, (2002) "Her şey baştan planladı", *Akşam*, 20 Eylül 2002

Mollaveisoğlu, Tuncay (2002) "Namludaki Yeni Hedef: Pamukbank", *Akşam*, 26 Eylül 2002-12-26.

Mollaveisoğlu, Tuncay (2002) "BDDK'da akbaba kriterleri", *Akşam*, 25 Eylül 2002,

Mollaveisoğlu, Tuncay (2002) "IMF-BBDK Gerçeği: Oyun İçinde Oyun", *Akşam*, 21 Eylül 2002.

Mollaveisoğlu, Tuncay (2002) "IMF-BDDK Gerçeği Oyun İçinde Oyun, BDDK çiftlik gibi, *Akşam*, 22 Eylül 2002.

Mollaveisoğlu, Tuncay (2002) "IMF-BDDK Gerçeği: IMF İstiyor Şirketler Satılıyor", *Akşam*, 27 Eylül 2002.

Mollaveisoğlu, Tuncay (2002) "IMF-BDDK Gerçeği: Oyun İçinde Oyun", BDDK imparatorluğu, *Akşam*, 23 Eylül 2002.

Mollaveisoğlu, Tuncay (2002) "IMF-BDDK Gerçeği: Oyun İçinde Oyun", 40 Milyar Kredi Boşa gitti", *Akşam*, 24 Eylül 2002.

Oyan, Oğuz (2001) "Üst Kurullar Kimin İçin Önemli", *İnadına*, sayı 1.

Özdağ, Mehmet (2002) "Özerk Kurullar", *Ankara Çalışmaları*, Ankara: Avrasya Bir Vakfı-ASEAM Ankara Çalışmaları Dizisi 1, Kasım 2002.

Sevaioğlu, Osman ( ) "Elektrik Sektöründe Rekabet ve Yeni Elektrik Piyasası Kanunu", *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu.

Tan, Turgut (2002) "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", *Amme İdaresi Dergisi*, 35/2 Haziran 2002.

Tarkan, Ömer (2002) " Bağımsız kurullar ne kadar bağımsız", *Finansal Forum*, 30-31 Mart.

Türel, Oktar (2003) "Özelleştirme Üzerine Notlar", www.bagimsizsosyalbilimciler.org [Erişim tarihi: 15.07.2004]

Ulusoy, Ali (2000) "Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme", *2000 Yılında İdari Yagı Sempozyumu*, Ankara, 11-12 Mayıs 2000.

Ulusoy, Ali (2002) *Bağımsız Kurullar Nasıl Düzenlenmeli*? Yayınlanmamış Çalışma.

Ulusoy, Ali, (1999) "Türk İdare Sistemi İçerisinde Rekabet Kurumunun Yeri", *Perşembe Konferansları,* Kasım, s.6

Yetkin, Murat (2002) "Özerk Kurullar Tartışması ve Ecevit'in Siyasi Ahlak Teklifi," *Radikal,* 30 Mart 2002.

Yıldızoğlu, Ergin (2002) "Küreselleşmecilerin 'Savı' Doğrulanıyor", *Cumhuriyet,* 25 Eylül 2002.

Yörüker, Sacit (2002) "Hep tartışılan Sayıştay*", Finansal Forum*, 11.03.2002.

Zenginobuz, Ünal (2000) "Elektrik Sektöründe Özelleştirme, Rekabet ve 'Regülasyon'", *Perşembe Konferansları*, Ankara: Rekabet Kurumu Yay. (24 Şubat 2000 tarihli konuşma metni).

## ***Ç) GAZETELER***

Akşam, çeşitli tarihler.

Cumhuriyet (2002 ve 2003 tümü)

Dünya gazetesi, çeşitli tarihler.

Finansal Forum gazetesi, çeşitli tarihler.

Hürriyet, çeşitli tarihler.

## ***D) İLGİLİ İNTERNET ADRESLERİ***

- Uluslararası Rekabet Ağı www.internationalcompetitionnetwork.org/
- Rekabet Kurumu www.rekabet.gov.tr
- Sermaye Piyasası Kurumu www.spk.gov.tr
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu www.bddk.gov.tr
- Kamu İhale Kurumu www.ihale.gov.tr
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu www.epdk.gov.tr
- Telekomünikasyon Kurumu www.tk.gov.tr

## EK.1 İKTİSADİ İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATINA ÜYE ÜLKELERDE BDK'LARDAN ÖRNEKLER

| | Telekomünikasyon | Enerji | Finansal Sektör | Rekabet Kurumu |
|---|---|---|---|---|
| **Avustralya** | ACA 1997<br>ABA 1992 | ACCC 1995 | APRA 1998<br>ASIC 1998 | ACCC 1995 |
| **Avusturya** | RTR GmbH 20001<br>(Eskisi TKC 1997) | | | Kartellgericht |
| **Belçika** | BIPT (tarih?) | CREG | | Conseil de la Concurrence |
| **Kanada** | CRTC 1968 | Ulusal Enerji Kurulu, 1959 (federal düzeyde) | | Federal Rekabet Bürosu |
| **Çek Cumhuriyeti** | Çek Telekomünikasyon Ofisi (2000)<br>Radyo ve Televizyon Yayın Konseyi (1992) | Enerji Düzenleme Ofisi (2001) | Çek Güvenlik Komisyonu (1998)<br>Çek Milli Bankası | Çek Ekonomik Rekabet Ofisi (1991) |
| **Danimarka** | NTA (1991) | Enerji Üst Kurulu (1999) | | Rekabet Konseyi |
| **Finlandiya** | Fin Komünikasyon Düzenleme Otoritesi (2001) | SMK 1995 | | OFC |
| **Fransa** | ART (1997) | Elektrik Düzenleme Komisyonu (2000) | | Conseil de la Concurrence |
| **Almanya** | Reg TP (1996) | | | Bundestartellamt |
| **Yunanistan** | EETT (1992) (1995'te faaliyete geçti) | Enerji Düzenleme Otoritesi (1999) | Sermaye Piyasası Komisyonu (1996) | Rekabet Kurumu |
| **Macaristan** | HIF (1993) | MEH (1994) | | Ekonomik Rekabet Ofisi (1990) |
| **İrlanda** | ODTR 1997 | CER (1998) | IFSRA | İrlanda Rekabet Otoritesi |
| **İtalya** | İletişim Otoritesi (1997) | Enerji Otoritesi (1995) | ISVAP<br>CONSOB | Rekabet Otoritesi (1990) |
| **Japonya** | | | Üst Finans Ajansı (1998) | Japon Adil Ticaret Komisyonu |
| **Kore** | | | Üst Finans Komisyonu (1998) | Kore Adil Ticaret Komisyonu (1990) |
| **Lüksemburg** | ILT (1997) | | | |
| **Meksika** | COFETEL (1995) | CRE (1995) | Bankacılık ve Güvenlik Endüstrisi Komisyonu | FCC (1993) |
| **Hollanda** | OPTA (1997) | | | NMA (1998) |
| **Yeni Zelanda** | | | | Ticaret Komisyonu |
| **Norveç** | NPT (1997) | NVE (1986) | Kredittilsynet (1986) | NCA (1994) |
| **Polonya** | Telekomünikasyon Düzenleme ofisi | Enerji düzenleme Otoritesi (1997) | Banka Üst Komisyonu (1997)<br>Polonya İletişim Sigorta Ofisi; Sigorta Garanti Fonu; Ulusal Sigorta Üst Fonu; Banka Garanti Fonu (1990, 2000); Sosyal | Rekabet Otoritesi |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | Yardım Üst Ofisi (1997); Sağlık Sigorta Üst Ofisi (1997); Sigortalılar Temsilcisi (1990, 1996) | |
| **Portekiz** | ICP (1989) | ERSE | | Rebaket Konseyi |
| **İspanya** | CMT (1997) | Ulusal Enerji Komisyonu | CNMV (1997) | İspanyol Rekabet Kurumu |
| **İsviçre** | ComCom (1997) OFCOM | | | Rekabet Komisyonu |
| **Türkiye** | Telekomünikasyon Kurulu (2000) | EPDK (2001) | BDDK (1999) SPK (1982) | Rekabet Kurumu (1994) 1997'başladı |
| **İngiltere** | OFTEL (1984) | OFGEM (1999) | FSA (1997) (1986'da kuruldu 1997'de yenilendi) | OFT |
| **ABD** | FCC (1934) | FERC (1977) | | DOJ (Department of Justice) FTC (Federal Trade Commission) 1990 |

**Kaynak**:OECD, *Governance of OECD Sectoral Regulators*, Paris.

## EK. 2. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN BÜTÇELERİ (2003)

| *Kurumlar* | Gelir (trilyon TL) | Gider (trilyon TL) | Maliye ya da Hazineye aktarılan (trilyon TL) |
|---|---|---|---|
| **Rekabet Kurumu** | 86,2 | 13,7 | 72,5 |
| **Telekomünikasyon Kurumu** | 326,6 | 26,6 | 246,0 |
| **BDDK** | 113,6 | 27,0 | 70,0 |
| **SPK** | 24,8 | 23,9 | |
| **RTÜK** | 97,6 | 23,5 | 12,0 |
| **Şeker Kurumu** | 12,7 | 7,3 | 4 |
| **EPDK** | | | |

**Kaynak**: Kurumların 2003 yılı faaliyet raporlarından elde edilmiştir.
NOT: EPDK'nın yıllık faaliyet raporunda bütçe bilgileri yer almamaktadır. Tütün Kurumu'ndan bilgi verilmedi.

## EK.3. BDDK BAŞKAN VE ÜYELERİ

| ADI SOYADI | GÖREVİ | ATANDIĞI TARİH (Bakanlar Kurulu Kararı Tarihi) |
|---|---|---|
| Zekeriya Temizel | Başkan | 23/3/2000 |
| Biltekin Öztemir | İkinci Başkan | 23/3/2000 |
| Prof. Dr. Kemal Çevik | Üye | 23/3/2000 |
| Prof. Dr Bilge Hacıhasanoğlu | Üye | 23/3/2000 |
| Servet Taşdelen | Üye | 23/3/2000 |
| Ural Şekerci | Üye | 23/3/2000 |
| Halil Yetgin | Üye | 23/3/2000 |
| Engin Akçakoca* | Başkan | 15/3/2001 |
| Ali Vefa ÇELİK** | İkinci Başkan | 7/6/2001 |
| Prof. Dr. Kemal ÇEVİK** | Üye | 7/6/2001 |
| Yusuf Ziya ÖNDER** | Üye | 7/6/2001 |
| Ali Akın TARI** | Üye | 7/6/2001 |
| Atilla TAŞDEMİR** | Üye | 7/6/2001 |
| Mehmet Nuri DOĞULU** | Üye | 7/6/2001 |

Kaynak: Kaynak: 31 Mart 2000 tarihli ve 24006 mükerrer sayılı Resmi Gazete
* Kaynak: 17 Mart 2001 tarih ve 24345 sayılı Resmi Gazete
** Kaynak: 13 Haziran 2001 tarih ve 24431 sayılı Resmi Gazete

## EK.4. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

| Kurum Adı | Kuruluş Tarihi | Kuruluş Kanunu | Kanunda Değişiklikler* | IMF Niyet Mektuplarında Adı Geçen Kanunlar | Özerklik | Bağımsızlık |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Rekabet Kurumu** | 13.12.1994 tarih 22140 sayılı Resmi Gazete | 4054 - Rekabetin Korunması Hakkında Kanun | 4971 sayılı Kanunla yapılan değişiklik 15.08.2003 tarih ve 25200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. | | İdari ve mali özerklik | Karar almada bağımsız |
| **Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu** | 3/3/2001 tarih ve 24335 Sayılı Resmi Gazete | 4628 - Elektrik Piyasası Kanunu | 4646 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler 02.05.2001 tarih ve 24390 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. | 9 Aralık 1999 tarihli IMF stand-by anlaşmasında 50. Paragrafta "Elektrik ve gaz sektörlerinde düzenleyici çerçeveyi oluşturan kanun 2000 yılı içinde Meclis'ten geçirilecektir." İfadesi yer almaktadır. | İdari ve mali özerklik | ? (Kanunda bağımsız ifadesine yer verilmemiş) |
| **Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kurumu** | 26 Aralık 2003 tarih ve 25328 sayılı Resmi Gazete | 5020- Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun | İncelenmedi | İncelenmedi | İncelenmedi | İncelenmedi |
| **Şeker Kurumu** | 19.04.2001 tarih ve 24378 Sayılı Resmi Gazete | 4634 Şeker Kanunu | | 18.12.2000 tarihli (4.gözden geçirme) niyet mektubundan:<br>46. paragrafta:<br>"Şeker piyasasının reformunu sağlayacak olan **Şeker Kanunu** 15 Şubat 2001'e kadar Parlamento'ya sunulacak ve 15 Mart 2001'e kadar onaylanacaktır." | Kanunda özerklik ifadesine yer verilmemiş | Kanunda bağımsız ifadesine yer verilmemiş |

Devam ediyor...

| Kurum Adı | Kuruluş Tarihi | Kuruluş Kanunu | Kanunda değişiklikler* | IMF Niyet Mektuplarında adı geçen kanunlar | Özerklik | Bağımsızlık |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu** | 09.01.2002 sayılı Resmi Gazete 24635 sayılı Resmi Gazete | 4733- Tütün,Tütün Mamulleri,Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı KHK`de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 4955 sayılı kanunla yapılan değişiklik 30.07.2003 tarih 25184 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. | 18.12.2000 tarihli IMF niyet mektubunda 46. Paragraftan: "Tütün için destekleme alım politikalarını ortadan kaldıran, tütün alımlarında ihale mekanizmasını oluşturacak Tütün Kanunu 2001 Ocak ayı sonuna kadar çıkarılacaktır. "<br><br>***<br><br>30.01.2001 tarihli niyet mektubu (4.gg)<br>paragraf 3. tütün sektörünü yeniden yapılandıran ve tütün destekleme alımlarını kademeli olarak kaldıran bir kanun Şubat ayı sonuna kadar yürürlüğe alınacaktır (yapısal kriter).<br><br>***<br>31.07.2001 tarihli niyet mektubundan: "Hükümet, Haziran ayında Meclis tarafından kabul edilen Tütün Kanunu'nu, Meclis tekrar toplandığında, en kısa süre içinde yeniden Meclis'e sunacaktır" | İdari ve mali özerklik | ? Kanunda belirtilmiyor |

Devam ediyor...

| Kurum Adı | Kuruluş Tarihi | Kuruluş Kanunu | Kanunda değişiklikler* | IMF Niyet Mektuplarında adı geçen kanunlar | Özerklik | Bağımsızlık |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sermaye Piyasası Kurulu** | 30.07.1981 tarih ve 17416 sayılı RG | 2499 Sermaye Piyasası Kanunu | **1-** 13üncü maddesine bir fıkra ekleyen 3291 sayılı Kanun, 3.6.1986 tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**2-** 13 üncü maddesine bir fıkra ekleyen 3291 sayılı Kanun, 3.6.1986 tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**3-** 19 uncu maddesinin 2 fıkrasını değiştiren ve bir Geçici Madde getiren 14.1.1988 tarih ve 311 sayılı KHK, 29.2.1988 tarih ve 19740 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**4-** Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına, Bankalar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesine ve 35 sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair 29.4.1992 tarih ve 3794 sayılı Kanun, 13.5.1992 tarih ve 21227 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**5-** 8.6.1995 tarihli ve 4113 sayılı Kanun'un Verdiği Yetkiye Dayanılarak Çıkartılan Sermaye Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 24.6.1995 tarih ve 558 sayılı KHK, 27.6.1995 tarih ve 22326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>KHK/558, Anayasa Mahkemesi'nin 24.11.1995 tarih ve 22473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13.11.1995 gün ve E.1995/45-K.1995/58 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.(*)<br>**6-** Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ile Ticaret ve Sanayi Odaları Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun 18.12.1999 tarih ve 23910 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**7-** 28 ve 29 uncu maddelerinde değişiklik yapan Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında 21.2.2001 tarih ve 4629 sayılı Kanun, 3.3.2001 tarih ve 24335 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**8-** 17 nci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları ile 28 inci maddesinin (c) bendine ilişkin değişiklik getiren Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 30.01.2002 tarih ve 4743 sayılı Kanun, 31.01.2002 tarih ve 24657 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. | | İdari ve mali özerklik | Yetki kullanımında bağımsız |

Devam ediyor...

| Kurum Adı | Kuruluş Tarihi | Kuruluş Kanunu | Kanunda değişiklikler* | IMF Niyet Mektuplarında adı geçen kanunlar | Özerklik | Bağımsızlık |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu** | 23 Haziran 1999 tarih ve 23734 Sayılı Resmi Gazete | 4389 sayılı Bankalar Kanunu | **1-** 4491 sayılı Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 19.12.1999 tarih 23911 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br><br>**2-** 4672 Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 29.05.2001 tarih 24416 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br><br>**3-** 5020 Bankalar Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun 26.12.2003 tarih ve 25328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. | 9 aralık 1999 tarihli stand-by için niyet mektubundan:<br>"53. Bankalar Kanunu, BDDK'nın faaliyetlerindeki bağımsızlığını ve şeffaflığı artırmak, temel ihtiyati düzenlemeleri güçlendirmek... amacıyla değiştirilecektir. Bakanlar Kurulu, BDDK üyelerinin atanması hariç, düzenleme, denetim ve gözetim alanındaki tüm kararların dışında bırakılarak, BDDK tam anlamıyla özerk hale getirilecektir. ...Kanun, Kurul üyesi olarak aktif profesyoneller bulunmasını güçleştiren, Kurul üyelerinin görevlerinden ayrıldıktan sonra üçyıl süreyle bankacılık sektöründe kıdemli yönetici olarak çalışmasını yasaklayan maddeyi de kaldırmak üzere değiştirilecektir. Kurul üyeleri 2000 yılı Mart ayı sonuna kadar belirlenecek olup (yapısal performans kriteri (structural performance criterion) BDDK'nın 2000 Ağustos'u sonuna kadar tümüyle faaliyete geçmesi beklenmektedir (yapısal performans kriteri(structural performance criterion) . 2002 Stand-by anl. İçin niyet mektubundan. " | İdari ve mali özerklik | ? |
| **Radyo Televizyon Üst Kurulu** | 20.04.1994 tarih ve 21911 sayılı Resmi Gazete | 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınlar Hakkında Kanun | **1-** Kanunda değişikler yapan 4756 sayılı kanun 21.05.2002 tarih ve 24761 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**2-**değişiklik yapan 4771 sayılı kanun, 09.08.2002 tarih ve 24841 sayılı RG'de yayımlanmıştır.<br>**3-** değişiklikler yapan 4928 sayılı kanun 19.07.2003 tarihli ve 25713 sayılı RG'de yayımlanmıştır.<br>**4-** 4951 sayılı kanun ile yapılan değişiklik 29.7.2003 tarih ve 25183 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<br>**5-** değişiklik yapan 4962 sayılı 07.08.2003 tarih ve 25192 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.<br>**6-** değişiklik yapan 5101 sayılı kanun, 12.03.2004 tarih ve 25400 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. | | Özerk | |

Devam ediyor...

| Kurum Adı | Kuruluş Tarihi | Kuruluş Kanunu | Kanunda değişiklikler* | IMF Niyet Mektuplarında adı geçen kanunlar | Özerklik | Bağımsızlık |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Telekomüni-kasyon Kurumu | 29.01.2000 tarih 23948 sayılı Resmi Gazete | 4502 Telsiz kanun (Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı`nın Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve PTT İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 Sayılı KHK. Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun) | - | 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubu 48. Paragraftan: "Telekomunikasyon sektörü için düzenleyici bir organ tesis edecek, hukuki tedbirler yürürlüğe konacaktır. Kanunun geçmesini takip eden üç-altı ay içinde bu organ tesis edilecektir.... [t]elekomunikasyon kanununun ilgili Parlamento komisyonlarından geçmesi program için bir ön koşul olacaktır." | İdari ve mali özerklik / özel bütçeli | Bağımsız |
| **Kamu İhale Kurumu** | 22/01/2002 R.G.Sayı: 24648 | 4734 - Kamu İhale Kanunu | **1-** 4761 ( Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) 22/06/2002 tarih ve: 24793 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. **2-** 4964 sayılı (Kamu İhale Kanunu (4734 Sayılı) ile 4735 Sayılı Kanun ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ) kanun ile yapılan değişiklik 15.08.2003 tarih ve 25200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. **3-** 5020 sayılı kanun ile yapılan değişiklik 26/12/2003 tarih ve 25328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. **4-**5148 sayılı (Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) ile yapılan değişiklik 07.05.2004 tarih ve 25455 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. | 3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubu 19. Paragraftan: "Birleşmiş Milletler standartları (UNCITRAL) ile uyumlu bir kamu ihale kanunu 15 Ekim 2001 tarihine kadar Parlamento'ya sunulacaktır **(yapısal benchmark)**." | İdari ve mali özerklik | Bağımsız |

**Anayasa mahkemesinin iptal kararları işlenmemiştir.*

*** Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığı`nın Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve PTT İdaresi Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 Sayılı KHK. Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*

*NOT: Sermaye Piyasası Kurulu ve Radyo Televizyon Üst Kurulları sadece kurullardan oluşuyor. Ayrıca bir de 'kurum(ları) yoktur. Diğerlerinde hem kurum hem de kurul bulunmaktadır; örneğin Rekabet Kurumu, Rekabet Kurulu gibi, Kurul başkanı aynı zamanda kurumun başkanıdır.*

## EK.5. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLARIN PERSONEL SAYISI (2003 itibariyle)

| Kurumlar | Kadro | Mevcut Personel Sayısı |
|---|---|---|
| BDDK[1] | 491 | 323 |
| EPDK[2] | 426 | 282 |
| KİK[3] | 377 | 108 |
| Rekabet Kurumu[4] | | 321 |
| RTÜK[5] | 760 (Merkez: 624 Taşra: 136) | 349 (Merkez:308 Taşra: 41) |
| SPK[6] | | 449 |
| Şeker Kurumu[7] | 57 | 26 |
| Telekomünikasyon K.[8] | 552 | 456 (Merkez: 332 Taşra:124) |
| Tütün[9] | 244 | |
| **Toplam** | **2907** | |

*Kaynaklar*

[1] BDDK 2003 yılı Yıllık Faaliyet Raporu: www.bbdk.org.tr

[2] EPDK 2003 yılı Yıllık Faaliyet Raporu: www.epdk.org.tr

[3] KİK 2003 yılı Yıllık Faaliyet Raporu: www.kik.gv.tr

[4] Rekabet Kurumu 2003 yılı Yıllık Faaliyet Raporu: www.rekabet.gov.tr

[5] RTÜK, TBMM'ye sunulan faaliyet raporu, 2004: www.rtuk.gov.tr; 2003 yılında ihdas edilen kadro sayısı 803'ten 760'a düşürüldü.

[6] SPK, 2003 yılı Yıllık Faaliyet Raporu: www.spk.gov.tr

[7] Şeker Kurumu 2003 yılı Yıllık Faaliyet Raporu: www.sekerkurumu.gov.tr

[8] Telekomünikasyon Kurumu, 2003 yılı Yıllık Faaliyet Raporu: www.tk.gov.tr

[9] Sezen, Seriye (2003) *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, Ankara: TODAİE Yay.,s.*:169.

# EK.6. GÖRÜŞMELERDE KULLANILAN MÜLAKAT FORMU I

**Mülakat Formu 1**

*A. Kurulun yetki ve işlevleri:*

(1) Kurul hangi ihtiyaçlara yanıt vermek amacıyla oluştu?

(2) Kurul daha önce bürokrasi bünyesinde olmayan yeni yetki ve işlevler edindi mi? Hangilerini? Örnekler verebilir misiniz?

(3) Devralınan kimi yetki ve işlevleri kendi bünyesinde yeni bir kurumsal yapı ve işleyişe de kavuşturdu mu? Hangilerini? Örnekler verebilir misiniz?

(4) Herhangi bir yeni oluşum açıklanırken genellikle iç ve dış faktörler gibi tasniflere gidilir. Kurulların oluşumuna etki eden iç ve dış faktörleri siz nasıl tanımlardınız?

(5) Düzenleyici kurul, yönetim kültürü ve moral değerler bakımından ne gibi yenilikleri temsil ediyor?

***B. Kurulun işleyişi, personel yönetimi ve istihdam rejimi***

(6) Düzenleyici kurul ekonomi-siyaset ilişkisinin tam neresinde yer alıyor? Neden?

(7) Özerk sıfatı ve bağımsız sıfatı tam olarak neyi niteliyor? Hangi alanlardan, hangi aktörlerden özerk veya bağımsız?

(8) Düzenleme sıfatı, eşgüdümü de çağrıştırıyor mu? Eşgüdümü çağrıştırıyorsa kimler arasında eşgüdüm sağlanıyor? Özerk kurullar arasında eşgüdüm var mı? Varsa nasıl işliyor? Yoksa yakın bir gelecekte böyle bir ihtiyacın ortaya çıkacağı şeklinde bir öngörünüz var mı? Bir model öneriniz var mı?

(9) Özerklikle eşgüdüm dengesi nasıl kuruluyor? Örneklerle açıklar mısınız?

(10) Kurul yöneticilerinin norm ve değerleri ile kişilik özellikleri özerk ve bağımsız işleyiş üzerinde etkili mi? Hayır ise, kurullar, yöneticilerinin kişisel özelliklerini tümüyle devre dışında tutan bir işleyişe mi sahip? Örneklerle açıklar mısınız?

(11) Kurul kendi düzenleme ve denetleme alanı içindeki aktörleri hangi kriterlere göre, nasıl tanımlıyor? Kimleri muhatap alıp kimleri almıyor? Süreç nasıl işliyor?

(12) Kurulun düzenleme veya denetleme alanı içinde geleneksel yollarla faaliyet sürdürmeyi alışkanlık haline getirmiş aktörlerin varlığı ne gibi sorunlara yol açıyor? Karşılıklı bir intibak süresi yaşandı mı, yaşanıyor mu? Örneklerle açıklar mısınız?

(13) Kurullar, daha şeffaf bir kamu yönetimine işaret ediyorlar. Nereye kadar şeffaflık?

(14) Kurulun organizasyon şeması ve personel yapısı hakkında bilgi verebilir misiniz?

- *Organlar, organların, görev ve yetkileri ile iç hiyerarşi, personel sayısı*
- *İç işleyişin temel aşamaları; karar alma mekanizmalarında 'danışman', 'danışma kurulu' vb uygulamalar*
- *Sürekli personelin istihdam edilme yolu, merkezi sınav/ kurum ilanı/ yazılı-sözlü sınav*
- *Kurul istihdam politikası bakımından devlet personel rejimine bağlı olduğu ve özerk olduğu alanlar*

**(15) Kurulun genel kamu yönetimi şemasındaki yeri hakkında bilgi verebilir misiniz?**

(16) Kurul alanı ile ilgili veri ve bilgileri istenilen süre ve kalitede elde edebiliyor mu? Kamu kurumları arasında bu konudaki kimi bilinen sorunları (gecikme, eksik bilgilendirme vb.) siz de yaşıyor musunuz?

(17) Kısmi süreli personel istihdam ediliyor mu? Hangi işlerde, hangi sıklıkla?

(18) Alt sözleşme ya da ihale yoluyla yerli ya da yabancı tüzel kişilerden hizmet alımı yapılıyor mu? Hangi alanlarda, hangi sıklıkla?

(19) Kurul toplantıları nasıl yapılıyor? Belli bir toplantıya çağrılma kuralı var mı yoksa belli günlerde mi toplantı yapılıyor? Örneğin haftada kaç toplantı alıyorsunuz? Ortalama toplantınız kaç saat sürüyor?

(20) Nihai karar öncesi 'mütalaa' mekanizması; kurul başkanı ve üyelerinin nihai karar aşamasındaki rolleri ve uygulamadaki durumu nedir?

(21) Anlaşmazlık sorunuyla karşılaşılıyor mu?; Başkan ile üyeler arasındaki uzlaşmanın temel 'unsurları'nı neler oluşturuyor?

*C. Kurul üyelerinin meslek algıları ve sorumlulukları*

(22) Kurul yöneticisi olarak buradaki mesainizi daha önceki görevlerinizle kıyaslamanız istense neler söylerdiniz?

- *İşin önemi, çalışma temposu, çalışma ortamı, iş doyumu açılarından*

(23) Bu görevin ayırt edici ya da istisnai yanları var mı? Neler?

(24) Kurul üyeliğini sizce hangi özelliklere sahip kişiler kesinlikle yapamaz?

(25) Kurulun düzenleme ve/veya denetleme alanı hakkında uzmanlık bilgisine sahip olmak kurul yöneticiliği için gerekli mi? Kurul yönetimini bu açıdan değerlendirebilir misiniz? Sizce yöneticilik için gerekli ve yeterli şartlar neler?

(26) Kurul kararlarının tarafsızlığı konusundaki değerlendirmeleriniz nelerdir? Sizce tarafsızlık nasıl olmalıdır? Karar alma sürecini tarafsız kılan temel mekanizmalar hakkında bilgi verebilir misiniz?

**EK. 7. GÖRÜŞMELERDE KULLANILAN MÜLAKAT FORMU II**

**Mülakat Formu II**

*A. Kurulun yetki ve işlevleri:*

(1) Kurul hangi ihtiyaçlara yanıt vermek amacıyla oluştu?

(2) Kurul daha önce bürokrasi bünyesinde olmayan yeni yetki ve işlevler edindi mi? Hangilerini? Örnekler verebilir misiniz?

(3) Devralınan kimi yetki ve işlevleri kendi bünyesinde yeni bir kurumsal yapı ve işleyişe de kavuşturdu mu? Hangilerini? Örnekler verebilir misiniz?

(4) Herhangi bir yeni oluşum açıklanırken genellikle iç ve dış faktörler gibi tasniflere gidilir. Kurulların oluşumuna etki eden iç ve dış faktörleri siz nasıl tanımlardınız?

(5) Düzenleyici kurul, yönetim kültürü ve moral değerler bakımından ne gibi yenilikleri temsil ediyor?

***B. Kurulun işleyişi, personel yönetimi ve istihdam rejimi***

(6) Düzenleyici kurul ekonomi-siyaset ilişkisinin tam neresinde yer alıyor? Neden?

(7) Özerk sıfatı ve bağımsız sıfatı tam olarak neyi niteliyor? Hangi alanlardan, hangi aktörlerden özerk veya bağımsız?

(8) Düzenleme sıfatı, eşgüdümü de çağrıştırıyor mu? Eşgüdümü çağrıştırıyorsa kimler arasında eşgüdüm sağlanıyor? Özerk kurullar arasında eşgüdüm var mı? Varsa nasıl işliyor? Yoksa yakın bir gelecekte böyle bir ihtiyacın ortaya çıkacağı şeklinde bir öngörünüz var mı? Bir model öneriniz var mı?

(9) Özerklikle eşgüdüm dengesi nasıl kuruluyor? Örneklerle açıklar mısınız?

(10) Kurul üyelerinin norm ve değerleri ile kişilik özellikleri özerk ve bağımsız işleyiş üzerinde etkili mi? Hayır ise, kurullar, üyelerinin kişisel özelliklerini tümüyle devre dışında tutan bir işleyişe mi sahip? Örneklerle açıklar mısınız?

(11) Kurul kendi düzenleme ve denetleme alanı içindeki aktörleri hangi kriterlere göre, nasıl tanımlıyor? Kimleri muhatap alıp kimleri almıyor? Süreç nasıl işliyor?

(12) Kurulun düzenleme ya da denetleme alanı içinde geleneksel yollarla faaliyet sürdürmeyi alışkanlık haline getirmiş aktörlerin varlığı ne gibi sorunlara yol açıyor? Karşılıklı bir intibak süresi yaşandı mı, yaşanıyor mu? Örneklerle açıklar mısınız?

(13) Kurulun organizasyon şeması ve personel yapısı hakkında bilgi verebilir misiniz?

- *Organlar, organların, görev ve yetkileri ile iç hiyerarşi, personel sayısı*
- *İç işleyişin temel aşamaları; karar alma mekanizmalarında 'danışman', 'danışma kurulu' vb uygulamalar*
- *Sürekli personelin istihdam edilme yolu, merkezi sınav/ kurum ilanı/ yazılı-sözlü sınav*
- *Kurul istihdam politikası bakımından devlet personel rejimine bağlı olduğu ve özerk olduğu alanlar*

**(14) Kurulun genel kamu yönetimi şemasındaki yeri hakkında bilgi verebilir misiniz?**

(15) Kurul alanı ile ilgili veri ve bilgileri istenilen süre ve kalitede elde edebiliyor mu? Kamu kurumları

arasında bu konudaki kimi bilinen sorunları (gecikme, eksik bilgilendirme vb.) siz de yaşıyor musunuz?

(16) Kısmi süreli personel istihdam ediliyor mu?Hangi işlerde, hangi sıklıkla?

(17) Alt sözleşme ya da ihale yoluyla yerli ya da yabancı tüzel kişilerden hizmet alımı yapılıyor mu? Hangi alanlarda, hangi sıklıkla?

(18) Nihai karar öncesi 'mütalaa' mekanizması; kurul başkanı ve üyelerinin nihai karar aşamasındaki rolleri ve uygulamadaki durumu nedir?

(19) Anlaşmazlık sorunuyla karşılaşılıyor mu?; Başkan ile üyeler arasındaki uzlaşmanın temel 'unsurları'nı neler oluşturuyor?

*C. Kurul üyelerinin meslek algıları ve sorumlulukları*

(20) Kurul üyesi olarak buradaki mesainizi daha önceki görevlerinizle kıyaslamanız istense neler söylerdiniz?

- *İşin önemi, çalışma temposu, çalışma ortamı, iş doyumu açılarından*

(21) Bu görevin ayırt edici ya da istisnai yanları var mı? Neler?

(22) Kurul üyeliğini sizce hangi özelliklere sahip kişiler kesinlikle yapamaz?

(23) Kurulun düzenleme ve/veya denetleme alanı hakkında uzmanlık bilgisine sahip olmak kurul üyeliği için gerekli mi? Kurul yönetimini bu açıdan değerlendirebilir misiniz? Sizce kurul üyeliği için gerekli ve yeterli şartlar neler?

(24) Kurul kararlarının tarafsızlığı konusundaki değerlendirmeleriniz nelerdir? Sizce tarafsızlık nasıl olmalıdır? Karar alma sürecini tarafsız kılan temel mekanizmalar hakkında bilgi verebilir misiniz?

## EK.8. KURUL ÜYELERİNİN MESLEKLERİ (2004)

| | Mühendis | İktisadi ve idari Bilimler (SBF) | Hukuk | Basın Yayın | Öğretmen | Tıp | Toplam İncelenen Özgeçmiş |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **KİK** | 2 | 6 | 1 | | | | 9 |
| **RTÜK** | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | | 9 |
| **TK** | 1 | 2 | 2 | | | | 5 |
| **TAPDK** | 3 | 2 | | | | 1 | 6 |
| **RK** | 1 | 4 | 4 | | | | 9 |
| **EPDK** | 5 | 2 | | | | | 7 |
| **BDDK** | | 4 | 1 | | | | 5 |
| **İncelenen Özgeçmişler toplam** | 13 | 21 | 9 | 5 | 1 | 1 | **50** |

*Kaynak: kurumların internet sayfaları.*
*Not: Şeker Kurulu ve SPK üyelerinin özgeçmişlerine ulaşılamadı.*

***Mezun Olunan Okullar (Lisans)***

| Fakülteler | Üye sayısı |
|---|---|
| A.Ü SBF | 10 |
| ODTÜ | 4 |
| A:Ü HUKUK | 6 |
| İstanbul Ü. | 4 |
| Gazi Ü. | 4 |
| Hacettepe Ü. | 1 |
| Yıldız T.Ü. | 1 |

| Fakülteler | Üye sayısı |
|---|---|
| İTÜ | 4 |
| Ege Ü. | 1 |
| Bilkent | 1 |
| Karadeniz Teknik Ü. | 1 |
| A.T.İ.A | 5 |
| Diğer | 4 |
| | |

## EK.9. Kamu İhale Kurulu Üyeleri

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1- O.Sener AKKAYNAK | Kurul Başkanı | 7 yıl | Maliye Bakanlığı |
| 2- V.Arif ŞİMŞEK | Üye | 5 yıl | Maliye Bakanlığı |
| 3- Bilal KARACA | Üye | 7 yıl | Bayındırlık ve İskan Bakanlığı |
| 4- Muzaffer EREN | Üye | 5 yıl | Bayındırlık ve İskan Bakanlığı |
| 5- Hakkı USTAÖMER | Üye | 5 yıl | Bayındırlık ve İskan Bakanlığı |
| 6- Namık DAĞALP | Üye | 5 yıl | Hazine Müsteşarlığının Bağlı Olduğu Bakanlık |
| 7- Adnan ZENGİN | Üye | 5 yıl | Danıştay Başkanlığı |
| 8- H. Hüseyin GÜRHAN | Üye | 5 yıl | Sayıştay Başkanlığı |
| 9- İsmail KÖKSAL | Üye | 5 yıl | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği |
| 10- Kadir Nejat ÜNLÜ | Üye | 5 yıl | Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu |

## EK.10. Şeker Kurulu Üyeleri [14 Temmuz 2004 itibariyle]

| | | Temsil Ettiği Kurum |
|---|---|---|
| Başkan | Abdurrahman ÖZENBAŞ | T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı |
| Başkanvekili | Cengiz SEZER | Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. |
| Üye | Doç.Dr.Hasan EKİZ | T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı |
| Üye | Ahmet YAKICI | Dış Ticaret Müsteşarlığı |
| Üye | Recep KONUK | S.S. Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği |
| Üye | Y.Doç.Dr. Mikdat ÇAKIR | Sakaroz Kökenli Şeker Üreten Özel Şirket |
| Üye | M.Muzaffer SAYINATAÇ | Nişasta Kökenli Şeker Üreten Şirket |

## EK.11. Telekomünikasyon Kurulu Üyeleri [Temmuz 2004 itibariyle]

| Üyeler | Temsil ettiği kurum ya da sektör |
|---|---|
| Ömer Arasıl (Başkan) | |
| Faruk Cömert | Telekomünikasyon hizmetleri temsilcisi |
| Murat Atalı | Telekomünikasyon sektörü temsilcisi |
| Hüseyin Edis | Tüketici temsilcisi |
| Turgut Ayhan Beydoğan | Telsiz hizmetleri temsilcisi |

## EK.12. Yönetişim Yaklaşımları

| **Hirst (2000)** | **Rhodes (1996)** | **Kersbergen ve Waarden (2004)** | **Kooiman (2003)** | **Jessop** | **Pierre ve Peters (2000)** | **Önerilen sınıflandırma** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ekonomik kalkınma | minimal devlet | İyi yönetişim | Kendi kendine (self) | kişilerararası şebekeler | Yapı olarak yönetişim (Hiyerarşi, piyasa, network, cemaat) | Kalkınma Yönetiminde yönetişim |
| Uluslararası kurumlar ve rejimler | Şirket yönetişimi | Hükümet olmadan yönetme I: Uluslararası ilişkiler | Birlikte (Co-) | örgütlerararası uzlaşmalar | Süreç olarak yönetişim (dümen tutma ve koordinasyon) | Kamu yönetişimi |
| Corporate Governance | NPM | Hükümet olmadan yönetme II: öz örgütlenme | Hiyerarşik | merkezsiz intersistemik dümen tutma bağlamı | Analitik bir çerçeve olarak yönetişim (yönetime ve siyasete dair bir bakış açısıdır) | Öz-yönetim olarak yönetişim |
| Kamu Yönetişimi | İyi yönetişim | Ekonomik yönetişim | | | | Şirket y. |
| Demokratik yönetişim | sosyo-sibernetik sistem | Özel sektörde iyi yönetişim: şirket yönetişimi | | | | İlişki ağı tipi yönetişim |
| | Öz örgütlenen ilişki ağları | Kamu sektöründe iyi yönetişim: NPM | | | | |
| | | İlişki ağları yönetişimi ve şebekelerde yönetişim | | | | |
| | | İlişki ağları yönetişimi: Çok düzeyli yönetişim | | | | |
| | | İlişki ağları: Özel yönetişim | | | | |

## Ek.13 BDK İle İlgili Haber ve yazılardan seçmeler (2001-2003)

| Tarih | Gazete | Haber-Yazı (Özet) | Yazar (varsa) |
|---|---|---|---|
| 15.03.2001 | Finansal Forum | "EKONOMİ çevrelerinin bir süredir merakla beklediği atamalar nihayet dün gerçekleştirildi."<br>Selçuk Demiralp'ten boşalan Hazine Müsteşarlığı'na Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkan Yardımcısı Faik Öztrak getirildi. BDDK Başkanlığı'na ise, fon yönetimindeki Demirbank'ın Genel Müdürü Engin Akçakoca atandı. | |
| 07.04.2001 | Radikal | "Yine 'üst kurullar' üzerine"<br>KİT'ler ve kamu bankaları kalmayınca yakın dönemde üst kurulların güçleri ve imkanları ile siyaset yapılacaktır. Nitekim Rekabet Kurulu'na 3 üye atandı. Bu isimlere bakıldığı zaman, "uzmanlık"tan çok "siyaseten uygunluk" kriterinin kullanılmış olduğu açık. | Erol Katırcıoğlu |
| 16.01.2002 | Finansal Forum | "Enron'un denetmeni, Arthur... BDDK'nınki Arthur... Ya Sayıştay?"<br>Arhutr Andersen namındaki bu mali denetim şirketinin, Enron'un iflasında bazı belgeleri gözlediği, yok ettiği, bilgisayar kayıtlarını sildiği, işlemlerinin incelemeye alındığı haberleri, neşriyata da aksetmiş bulunuyor. ... Arthur Andersen, Mevduat Sigorta Fonuna alınan 19 bankanın bilanço denetimleri denetleyen şirketlerden biri. | Zülfikar Doğan |
| 25.01.2002 | Finansal Forum | "Sezer'e 2. ikna turu"<br>Devlet Bakanı Kemal Derviş, TBMM Genel Kurulu'nda 10 Ocak'ta kabul edilen ve Cumhurbaşkanlığı'na 14 Ocak'ta sunulan, 'Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa' hakkında Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e ikinci kez bilgi verdi. Bakan Derviş, dün Hazine Müsteşarı Faik Öztrak, BDDK Başkanı Engin Akçakoca ve Kamu Bankaları Ortak Yönetim Kurulu Başkanı Vural Akışık'la birlikte Çankaya Köşkü'nde Cumhurbaşkanı Sezer'e yasayla ilgili bilgi verdi. Yaklaşık 2 saat süren toplantıdan sonra bir açıklama yapılmadı. Çankaya Köşkü'nde yaklaşık 1 saat 45 dakika süren görüşmede Derviş'in, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e, yasanın, Uluslararası Para Fonu'nun öncelikli beklentileri arasında yeraldığını hatırlattığı öğrenildi. | |
| 13.03.2002 | Evrensel | "IMF memuru kazan kaldırdı": IMF'nin atadığı ve milyarlarca lira maaş verdiği üst kurul üyeleri, hiçbir denetim istemiyorlar. Maliye Bakanlığı'nın üst kurulları da bütçe içine almak istemesi, sadece IMF'ye hesap veren bu kurulları ayağa kaldırdı." | |
| 29.03.2002 | Finansal Forum | "Üst Kurullar üzerine": "Üst kuruluma el sürdürtmem, çünkü onlara çok ihtiyacımız var, haydi savrulun." | Arif Esin |
| 30.03.2002 | Finansal Forum | "Bağımsız Kurullar ne kadar bağımsız"<br>"Başbakan Ecevit'i isyan ettiren bağımsız kurullar, dünyadaki yeni dönem ekonomi-politiğin aldığı biçimin açık göstergesi. Siyaset, özetle kaynak tahsisi sorunu, Devleti yönetenler kime hangi kesime ne verecek? Normal devlet olma macerası yaşamadığımız için, devleti hamaset olarak anlıyoruz. Devlet ekonominin aygıtı. Siyasal partiler içinden çıktıkları kesimlerin ekonomik çıkarlarını savunurlar. Ekonomik temeli olmayan devlet de siyasal partiler de işlevsel olmaz... Azgelişmiş ülkelerde ekonomi üzerinde tasarruf yetkisine sahip siyasetçinin elinden oyuncağı alınıyor. Siyaset sahası daralıyor. Siyasetçi çalmaya niyetliyse, oynayacak yerinin daralması elbette olumlu. Ama nadir de olsa azgelişmişlerin iyi niyetli siyasetçi iktidara gelirse, bu kez ekonomiyi düzeltmek için kullanacağı araçlardan yoksun kalıyor. Bağımsız kurullara uluslararası sermayeyle, uluslararası bağlantılı komprador yerli sermayenin adamları yerleştiriliyor. Sonunda ulusal egemenlik, en önemli alanda, ekonomide, seçimle gelen organlar tarafından kullanılamaz hale geliyor. IMF ve DB... verdikleri kredileri, ekonomiyle siyasetin arasına mesafe koydurtmak, bağımsız kurullar oluşturmak için araç olarak kullanıyorlar. Siyasetle ekonominin birbirlerinden kopartılmasını hukuk kuralı haline getiriyorlar.... | Ömer Tarkan |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 30.03.2002 | Radikal | "Ecevit IMF'yi de korkuttu"<br>Derviş, Ecevit'in 'özerklikte ipin ucu kaçtı, yasa değiştirilecek' sözlerinin IMF tarafından merakla izlendiğini söyledi. IMF'ye, geri adımın söz konusu olmadığını anlattıklarını belirten Derviş, IMF'yi "ikna ettik" dedi. Şöyle devam etti: "Biz 2001'de duvara toslamıştık. Uçuruma yuvarlanmadık, ama duvara tosladık. IMF'nin desteği önümüzü açtı. Türkiye'nin bir daha tökezlemesi bizim açımızdan da, IMF açısından da sevindirici bir olay olmaz. .. Ama yeni destek verirler mi bilmem. En azından yeni kaynak istemeye benim de yüzüm yok artık." | |
| 30.03.2002 | Radikal | "Başbakan'ın gönül alma görüşmesi"<br>Başbakan Ecevit, eleştirilerin BDDK'ya yönelik olduğu yorumları üzerine dün Kemal Derviş ve BDDK başkanı Akçakoca ile görüştü. | |
| 30.03.2002 | Radikal | "IMF'nin sevgili çocuğu Türkiye"<br>Belçika'nın Le Vif dergisi, Türkiye'nin, fonun bu yıl dünya ölçeğinde verdiği tüm kredinin dörtte birini tek başına aldığını kaydederek, bu desteğin bir rekor olduğunu yazdı. | |
| 20.09.2002 | Akşam | "Her şey baştan planlandı"<br>IMF ve dünya Bankası önce borç-yardım ilişkileriyle ülkeleri bağımlı hale getiriyor, kredilerle bu bağımlılık sürecini geliştiriyor ve ardından da borcun faizi bile ödenemeyecek noktaya geldiğinde kredi musluğuyla oynarak ağır koşullar dayatmaya başlıyorlar.<br>Mustafa Sönmez: "Bir anda 200 milyar dolarlık bir Pazar... IMF'nin yarattığı krizle yüzde 10'a yakın bir ... küçülmeyle karşılaştı ve 150 milyar dolarlık bir pazara dönüştü. Yani bir ülke dörtte bir oranında küçüldü. Bir ülke bir anda yüzde 20'leri bulan bir işsizlikle yüzyüze kaldı... İşletmelerin hisseleri ucuzlatıldı. ...Türkiye'de içerde güçlü olan gruplar bir akbaba gibi, düşen, yoksullaşan, ucuzlayan değerleri kapma peşindeler. Bir taraftan da dışarıdan uluslararası tekeller gelip bunları yok pahasına elde edecekler. Ve müthiş hızlı bir el değiştirme, mülksüzleştirme, ülke varlığını çok daha az sayıda holdingin eline geçmesi sonucu yaratılıyor." | Tuncay Mollaveisoğlu |
| 21.09.2002 | Akşam | "IMF-BDDK Gerçeği: Oyun içinde oyun BDDK çiftlik gibi":<br>Mustafa Sönmez: Hem Demirbank'ın hem de Pamukbank'ın düşürülmesinde ben rakip güçlü holdinglerin ciddi ayak oyunları, doğrusu IMF'den başlayan bir oyunun olduğunu düşünüyorum. | Tuncay Mollaveisoğlu |
| 22.09.2002 | Akşam | "IMF-BDDK gerçeği: Oyun içinde oyun-3: BDDK imparatorluğu": | Tuncay Mollaveisoğlu |
| 23.09.2002 | Akşam | "IMF-BBDK gerçeği, Oyun içinde oyun"<br>40 milyar dolar boşa gitti. Bankacılık sektörünü güçlendirmek için IMF'den 40 milyar dolar alınmasına rağmen piyasadaki güvensizlik sürüyor. :Pamukbank'ın Fon'a devredilmesini, dönemin Devlet Bakanı Kemal derviş çok sevindirici bir gelişme olarak değerlendirmişti. | Tuncay Mollaveisoğlu |
| 25.09.2002 | Akşam | Namludaki yeni hedef: Pamukbank<br>IMF Pamukbank'a el konulmasından memnun.<br>Güngör Uras: "Türkiye'yi adama edecekler diyerek ipleri IMF'nin eline verdiler... IMF aldı eline baltayı... Ha babam vuruyor..." IMF buna benzer bir planı 1995'te Meksika'da uyguladı. Meksika yaşadığı ekonomik kriz sonrasında bankaların yeniden sermayelendirilmesi için sektöre yabancı sermaye girişini önleyen düzenlemeleri kaldırdı. Ardından yabancı bankalar ilk aşamada az şubeli bankacılık yoluyla Meksika'ya girerken, bazı yabancı sermaye grupları ise ulusal sermayeli bankaların hisselerini almayı tercih etti. IMF aynı uygulamayı Endonezya'da da uygulamaya geçirdi.<br>Sinan Aygün: "Demirbank nasıl HSBC'ye peşkeş çekildiyse, Pamukbank da yabancı sermaye için hazırlanacak... Asıl ana hedef, ağızları sulandıran ise 13 milyon aboneli Turcell'dir!."<br>Turcell'in ortağı Murat Vargı. "Endonezya örneğine bakın: orada beş yıl önce 68 tane milli banka vardı. Hepsi batırıldı. Şimdi 5 banka var, 5'i de yabancı... Endonezya'nın finans sistemini teslim almış bu 5 yabancı bankanın aracılığıyla zora düşen yerli şirketler yabancıların eline düşüyor. Hem de Endonezya halkının parasıyla!!!" | Tuncay Mollaveisoğlu |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 28.09.2002 | Akşam | "İşte IMF'nin tetikçileri":<br>"Milyarlarca dolarlık pazarı denetleyen Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nda; denetleyen birimin başı, düzenleyen birimin başı, uygulama ve icranın başındaki kişi aynı. Engin Akçakoca. ... Hem yargıç, hem savcı, hem gardiyan..."; Baş icra memuru Derviş. | Tuncay Mollaveisoğlu |
| 30.09.2002 | Finansal Forum | 2000 yılı başında uygulanmaya başlanan ekonomik program ve IMF stand-by düzenlemesinin omurgasını mali sektör reformu, bankacılık reform ve rehabilitasyonu oluşturuyordu. BDDK ve TMSF şimdiye kadar 20 bankayı "hal" etti. Bugün de Toprakbank ortadan kalkıyor. Şimdi elde, Pamukbank, Tarişbank ve "birleşik" Bayındırbank bulunuyor. Pamukbank'tan ötürü Yapı ve Kredi Bankası'nın da hissedarı olan TMSF ve BDDK Mehmet Emin Karamehmet'e ait hisselerin "mülkiyet" pazarlığında. Dolayısıyla bir yoruma göre Pamukbank satılırsa, alacak olanlar (teklif süresi 4 Ekim'de bitiyor) YKB'nda da ortak olacaklar. YKB ve hatta oradan da giderek Turkcell'i, Superonline'ı, Digitürk'ü, Bay - Tur'u ve koca Çukurova Holding bünyesindeki onlarca "kuşu" birden vuracaklar | |
| 29.10.2002 | Cumhuriyet | "Çukurova Grubu başkanı Akşam ve Show TV'nin sahibi Mehmet Emin Karamehmet medyadaki son gelişmeleri anlattı" (3):<br>"IMF ile IMF'nin ismini kullanan bürokrasi, politikayı ve politikacıyı ülke yönetiminin dışına itmeye çalışıyor ki ben bunun çok tehlikeli olduğunu düşünüyorum. | |
| 12.11.2002 | Radikal | "BDDK Ecevit'e kafa tuttu": | |
| 12.11.2002 | Hürriyet | TBB Başkanı Ersin Özince, "Bayındır Grubu'nun İstanbul Yaklaşımı'na sokulması konusunda İş Bankası'nın etken olduğu, oysa diğer bankaların bunu pek istemediği söylentisi var. Ne diyorsunuz?" sorusu üzerine şöyle konuştu:<br>"İstanbul Yaklaşımı bir yasa. Bu yasa, borçlulara borcunu ödeme arzusundaysa ve ehliyeti de varsa, alacaklılarla kriz sonrası anlaşma olanağı getiriyor. Yasa, çerçeveyi net çizmiş durumda. Bu konuda dedikodu yapmak, sisteme haksızlık olur. İstanbul Yaklaşımı'na alınan şirket konusunda bir anlamda alacaklılar meclisi kurulup, orada karar veriliyor." | |
| 01.12.2002 | Cumhuriyet | "Bankacılıkta kırılganlık devam ediyor" | s.8 |
| 03.12.2002 | Hürriyet | "Özerk kurullar kendilerini savunmaya zorlanıyorlar":<br>"BDDK'nın bugün sahip olduğu yetkilerin doğrudan ya da dolaylı bir biçimde yeniden siyasetçinin eline geçmesi Türkiye'deki bankacılık sektörünü yurt dışına kapatabilecek kadar ciddi bir sorundur." | Ercan Kumcu |
| 11.12.2002 | Hürriyet | "BDDK'daki boş koltuk Çanakçı'nın":<br>BDDK 14 aydır boş bulunan İkinci Başkanlığına Kurulda daire başkanı olarak görev yapan İbrahim Halil Çanakçı atandı. Daha önceki ikinci başkan Ali Vefik Çelik, bu göreve getirilmesinden 2 ay sonra, Ağustos 2001'de istifa etmişti. Önceki hükümet döneminde, Çelik'in istifasıyla boşalan İkinci Başkanlık görevine kurul başkan yardımcılarından Teoman Kerman'ın atanması için kararname hazırlanmış; Başbakan Yardımcısı Devlet Bahçeli'nin imzasına takılmıştı. Çünkü Kerman'ın BDDK'nın MHP'li üyesi Kemal Çevik ile arasının kötü olduğu konuşulmuştu. Çanakçı, DPT kökenli bir bürokrat. | |
| 19.12.2002 | Hürriyet | "Bu kafayla bağımsız kurulları yaşatamayız":<br>Bağımsız kurulların mali işlerinde bağımsız olmamaları işlevsel bağımsızlıklarının da havada kalmasına neden olur. Bu kuruluşların mali kaynakları vergiler değildir. Dolayısıyla, bu kuruluşların harcamadığı paraya devletin el koyabilme yetkisi olmamalıdır. Bağımsız kurumların denetimi Sayıştay'a bırakılmamalıdır. | Ercan Kumcu |
| 19.12.2002 | Hürriyet | "'Devlet kilitlenir' dediler ihale yasasını erteleddiler."<br>CHP'nin sert muhalefetine rağmen Kamu İhale Yasası'nın 1 yıl ertelenmesine karar verdi. | s.9 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 23.12.2002 | Hürriyet | "Bankacılıkta çözüm acilleşti":<br>IMF heyeti ABD'ye geri dönerken "el konulan bankalara çözümde, özelleştirmede, kamuda atıl istihdamda ve doğrudan vergi reformunda gecikmeler oldu" dedi. Açıklanmayan ama söylenenler ise şöyle.: "Bankacılık sisteminde ödeme sıkıntısı çeken banka kalmamalı". | Erdal sağlam |
| 24.12.2002 | Hürriyet | "BDDK: Bilgin ve Ciner Mal kaçırıyor":<br>BDDK, Batık Etibank'ın eski sahibi Dinç Bilgin'in Sabah gazetesi'ni 5 yıl süreyle Turgay Ciner'e kiralaması işlemenin haciz alacaklısı olan TMSFY'yi bağlamadığını açıkladı | |
| 24.12.2002 | Hürriyet | "Karamehmet'in 'şişirme' pazarlığı":<br>TMSF'ye devredilen Pamukbank'tan kaynaklanan borçlarını ödemek üzere Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na bir deme planı öneren Çukurova Holding Yönetim Kurulu Başkanı Mehmet Emin Karamehmet şirketlerinin değerini şişirdi. Yapı kredi, BMC; Atel; Çukurova Sanayii, Genel Sigorta sahibi. | s.8 |
| 29.12.2002 | Hürriyet | "2002'de kamu gevşedi":<br>2002 yılında erken seçim dengeleri sarsmıştır. Belediyelerde siyasi amaçlı yatırımlar hızlandırılmıştır. KİT dengesi de bozulmuştur. | Ercan Kumcu |
| 29.12.2003 | Hürriyet | "Çörtük'e 400 milyon dolarlık can simidi":<br>Bankasına 9 Temmuz 2001'd el konulan Bayındır Holdin'in Yönetim Kurul Başkanı Kamuran Çörtük, İstanbul Yaklaşımı kapsamında borçlarını yeniden yapılandırdı. Batık banka patronlarından ilki olarak bankalarla anlaşma masasına oturan Çörtük, Vakıfbank'ın konsorsiyum liderliğinde 15 alacaklısı ile yeni bir ödeme planı çıkararak borçlarını 10 yıla yaydı. | s.9 |
| 30/31.03.2002 | Finansal Forum | "Özerk kurullara sahip çıktı":<br>Devlet Bakanı Derviş, her ülkede yarışma koşullarını belirleyen özerk kurulların bulunduğunu söyleyerek, ekonomideki hedefleri siyaset kurumunun çizmesi ve bu ikisi arasındaki farkın iyi bilinmesi gerektiğini kaydetti". | |
| 16.01.2003 | Cumhuriyet | "Akçakoca: Paranın hesabını sorarlar":<br>BDDK Başkanı Engin Akçakoca, IMF 1. Başkan Yardımcısı Anne Krueger'in Türkiye ziyaretini "Fon, kendisine yönelik sözlerin tutulmadığı izlenimine varırsa, 'paralarımızı nereye harcadınız' diye soracak" sözleriyle değerlendiren Akçakoca'nın diğer açıklamaları şöyle:s bağımsız kurum bağımsız kurum denetlemeli; Pamukbank sorunu 31 Ocak'a kadar çözülmeli. | |
| 19.01.2003 | Cumhuriyet | "Yeşil sermayeye ihale yolu":<br>Özel Finans Kurumlarının teminat mektupları da kamu ihalelerinde teminat olarak kabul edilecek. Kamu İhale Kurumu'nun Resmi Gazete'de yayımlanan tebliğinde açıklandı. | S.13 |
| 25.01.2003 | Cumhuriyet | "Pamukbank eski sahibine iade edildi": | |
| 29.01.2003 | Cumhuriyet | "Pamukbank'ta anlaşma":<br>BDDK ile Çukurova grubu., Pamukbank ve Yapı Kredi Bankası'nın mülkiyeti konusunda uzlaşma sağladı. BDDK ile Çukurova grubu arasında imzalan protokolle, Pamukbank'ın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nda kalmasına karar verildi. Yapı Kredi Bankası'na yönelik borçların İstanbul Yaklaşımı kapsamına alınacağı belirtildi. | |
| 01.02.2003 | Hürriyet | "5.2 milyar dolar taktı, kurtuluyor":<br>BDDK Türk halkının sırtına 5.2 milyar dolar yıkan Çukurova Grubunun patronu Mehmet Emin Karamehmet'i kurtarıyor. "IMF bu işe ne diyecek?" | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 01.02.2003 | Hürriyet | "Karamehmet'i Bözüyük Zirvesi' mi kurtarıyor?":<br>BDDK'nın Karamehmet'i kurtarma protokolü Meclis gündemine taşındı. CHP İstanbul Milletvekili İsmet Atalay, verdiği soru önergesinde Karamehmet'in kurtarılışı ile Bözüyük Zirvesi arasında bir ilişki bulunup bulunmadığını sordu. AKP genel başkanı Recep Tayyip Erdoğan, 7 Ekim 2002'de Halis Toprak'ın Bözüyük fabrikasında üç batık bankanın sahipleri olan Halis Toprak, Mehmet emin Karamehmet ve Mustafa Süzer ile buluşmuştu. Bu toplantıya Erdoğan, Toprak'ın helikopteri ile gitmişti. | |
| 02.02.2003 | Hürriyet | "IMF'den Karamehmet uyarısı":<br>IMF; Çukurova Grubu'nun patronu Mehmet Emin Karamehmet için düzenlenen '5.2 milyar dolarlık kurtarma protokolü' konusunda uyarı görevini yapmak üzere devreye girdi. IMF Avrupa direktörü Michael Deppler, gönderdiği mektupla, 'Pamukbank ve Yapı kredi sorununun çözülmesinde dikkatli olun" uyarısı yaptı | |
| 03.02.2003 | Hürriyet | "IMF bastırdı, Karamehmet Yapı Kredi'yi erken satacak":<br>IMF bastırınca Çukurova grubu ile BDDK arasındaki anlaşma metni değişti. | |
| 03.02.2003 | Cumhuriyet | "Üst kurullara tırpan mesajı" :<br>AKP lideri, bağımsız kurumların siyasi iradeden ayrı olmaması gerektiğini söyledi. AKP Genel Başkanı Tayyip Erdoğan, BDDKurulu'nun Pamukbank'la ilgili kararının hükümetle ilgisi olmadığını belirterek "üst kurullara siyasetin eli değmeli, yanlışlıkların düzeltilmesi için gerekli çalışmalar yapılıyor" dedi. | |
| 10.02.2003 | Hürriyet | "The Economist: Karamehmet işi IMF'nin hoşuna gitmedi": | |
| 10.02.2003 | Hürriyet | "IMF geldi, bütçe büyüklüğü düşüyor":<br>Hükümeti ile IMF arasında bütçe dışı fazla pazarlıkları yapıldı. Hükümet 'vergi affı' ile 2.4 katrilyon tahsilat yapılacağını söylerken IMF en fazla 1 katrilyon tahsilat yapılacağını söylüyor. | Erdal Sağlam |
| 23.02.2003 | Hürriyet | "Reform yapmak iyi de..."<br>Kamu personeli reformu yapılacak. "bu reformların temel ilkesi "tensikat" yani "düzenleme"dir. Kısaca her şeyi yeniden düzenleyerek yanlışları giderme. Ama uygulamada "memur tasfiyesi" anlamına geldiği bilinir. | Oktay Ekşi |
| 23.02.2003 | Hürriyet | "Hantal devletle iş yürümez":<br>Abdullah Gül, Türkiye'de Kamu Personel Rejimini Yeniden Yapılandırılması konulu sempozyumda "hantal bir devlet yapısıyla, rejimi ve klasik memur anlayışıyla bir ülkeyi etkin bir şekilde yönetmek mümkün değildir. Kamu yönetimi reformu için çok ciddi çalışmalar yaptık, bu konuda hazırlanacak tasarı yakında TBMM'ye sevk edilecek "dedi. | |
| 08.03.2003 | Hürriyet | "IMF'yi zorlarsak sonra acısını çıkartır" | Erdal Sağlam |
| 11.03.2003 | Cumhuriyet | "Halkı savunmak Dünya Bankası'na kaldı":<br>Ajay Chibber, 2003 bütçesini yoksul karşıtı olarak değerlendirdi. Chibber, bütçe tasarısının çiftçiye ve orta sınıfa zarar verdiğini, vergi ödemeyeni desteklediğini belirterek,bu durumun düzeltilinceye dek "bankanın kredi vermesi zor" dedi. Chibber, İstanbul yaklaşımını başarılı bulduğunu bu konuda DB finansmanına ihtiyaç olmadığını belirtti. Ancak bunun yerine CAS kapsamında 300 milyon dolar ihracata, 150 milyon dolar da KOBİ'lere finansman sağlanabilir, bütçe konusunu çözümlememiz lazım". Chibber'in çıkışına ise hükümetin 'doğrudan gelir desteğini' budamasının neden olduğu kaydedildi. | |
| 12.03.2003 | Cumhuriyet | "İstanbul'a tahkim merkezi":<br>Adalet bakanlığı, uluslararası ticari uyuşmazlıklarında ulusal yargıyı devre dışı bırakan tahkim uygulaması için İstanbul'da merkez kurulması amacıyla hazırlık başlattı. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 12.03.2003 | Cumhuriyet | "Chibber sözünden çark etti" :<br>Dünya Bankası ve ekonomi yönetiminden gelen tepkiler nedeniyle kendisini tekzip etti. Chippber, yaptığı açıklamaları tekzip eder nitelikte bir açıklamada bulundu. Chibber, Ülke Yardım Stratejisi çerçevesinde Türkiye'yi desteklemeye hazırız" dedi. | |
| 12.03.2003 | Cumhuriyet | "'Sözde' reformlara tam teslimiyet":<br>Dünya Bankası ile hükümet arasında sürdürülmekte olan Ekonomik Reform Kredisi'nin metnine göre Nisan sonu (2003) fındık piyasasında yeniden yapılandırma tamamlanacak. Metinde, tarım satış kooperatifleri birliklerinin yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi uygulamalarına da devam edileceği belirtildi. | |
| 12.03.2003 | Cumhuriyet | "Her on kişiden 1'i aç" : hükümet yoksul sayısı belirlemek için yaptığı çalışmada 6 milyon 74 bin 961 olarak belirledi. Açlık sınırının altında yaşayan hane sayısı ise 1 milyon 447 bin 487 olarak belirlendi. | |
| 28.03.2003 | Hürriyet | "Ekonomi yönetiminin yeniden yapılanması":<br>Hükümet ekonomi yönetiminin tek elde toplanması gerektiğini vurguluyor.... Ekonomi yönetiminin tek elde toplanması konusunda doğru yaklaşım bir Ekonomi Bakanlığı'nın kurulmasıdır. | Ercan Kumcu |
| 29.03.2003 | Cumhuriyet | "Yandaş ihale dönemi":<br>AKP, enerji kurumlarının mal ve hizmet alımlarını Kamu İhale Yasası'nın dışına çıkardı. AKP, Kamu İhale Yasası'nın kapsamını, geceyarısı operasyonuyla daralttı. AKP'li milletvekillerinin verdiği önergeyle kamu ihalelerinin en büyük kısmını oluşturan enerji ihaleleri ve Hazine taşınmazlarının satış ve kiralama işlemleri Kamu İhale Yasası kapsamından çıkarıldı. | |
| 06.04.2003 | Hürriyet | "Cargill 'sözleşmeli mısır'ı yayıyor":<br>Ziraat Bankası ve Cargill birlikte geçen yıl Bursa'da hayata geçirdiği sözleşmeli tarım modeli, çiftçinin satabileceği kadar üretim yapmasını ve yüksek fiyattan alıcı bulmasını sağladığı için ilgi görüyor. | |
| 06.04.2003 | Cum | "Patronların yeni örgütü"<br>TÜSİAD; bir yıldır çalıştığı konfederasyon yapılanmasını tartışmaya açtı. TÜSİAD, 4 federasyondan oluşan bir konfederasyon oluşturmaya çalışıyor. Her federasyonun bütçesi yıllık 80, konfedasyonun 450 bin dolar olarak planlanıyor. Konfederasyonun adı "Türkiye Girişimciler ve İş Dünyası Konfederesyonu" olarak belirlendi. | |
| 06.04.2003 | Hürriyet | "TUSİAD Anadolu'yla 10 bin üyeli "sivil güç" kuruyor":<br>Dört federasyonun birden kurulacağı bu örgütlenme bir konfederasyon biçiminde. | |
| 10.04.2003 | Cumhuriyet | "Ekonomiye yeni yapı":<br>Başbakanlığa bağlanacak DPT; yapının koordinasyonunu üstlenecek. Kurulacak ekonomi bakanlığına, Hazine, Dış Ticaret, Gümrük Müsteşarlığı ve Özelleştirme İdaresi bağlanacak. Maliye Bakanlığının da, Gelirler Genel Müdürlüğü dışındaki kısmı yeni bakanlığa bağlı olacak. | |
| 13.04.2003 | Hürriyet | "Bakın görün Tekel'i babalar gibi satarım":<br>Maliye bakanı Kemal Unakıtan, Tekel'in ihale tarihini Haziran 2003 olarak açıkladı. Unakıtan, "bizim amacımız özelleştirmeyi hızlandırmak" derken, " Tekel'in özellikle sigara üretim birimlerinin birlikte ve blok olarak özelleştirilmesinin piyasada rekabeti ve etkinliği sağlama açısından son derece önemli olduğunu düşünüyoruz. | |
| 14.04.2003 | Radikal | "Türkiye hala ılımlı borçlu":<br>1995-2001 döneminde Brezilya ve Çin'in ardından dış borcu en çok artan üçüncü ülke olan Türkiye, Dünya Bankası'na göre hala "ılımlı" düzeyde borçlu olan orta gelirli ülkeler arasında. En çok borçlu ülkeler arasında ise 7. Sırada. | |
| 14.04.2003 | Cumhuriyet | "Sağlık 'özel'e emanet":<br>Sağlık Bakanlığınca Özel Hastaneler Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikle, hastane müdürü için kamu da çalışma koşulu kaldırıldı. Yeni düzenlemede, her türlü binanın özel hastaneye dönüştürülebilmesi de karar altına alındı. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 17.04.2003 | Cumhuriyet | "Telekom yasa dışında"<br>Türkiye'nin en çok kamu yatırımı yapan şirket olan Telekom Kamu İhale ve Kamu İhale Sözleşmeleri yasaları kapsamından çıkarıldı. | |
| 18.04.2003 | Hür | "Kapitalist politikacı, sosyalist bürokrat":<br>"Türk bürokrasisinde resmen sosyalizmle örtüşen bir devletçi yapı var. Bu devletçi yapıyı kimse de değiştiremiyor. Bürokrasideki bu yapıyı yargı sistemi de aldığı kararlarla destekliyor." Bir eski bürokratın geçmişte bulunduğu yapıya "kapitalist politikacı, sosyalist bürokrat" benzetmesi getirmesi ilginç değil mi? | Vahap Munyar |
| 22.04.2003 | Cumhuriyet | "Denetime de AKP darbesi"<br>Devlet sistemini tümüyle değiştirmeye hazırlanan hükümet, Yüksek Denetleme Kurulu'nu tasfiye edecek "Kamu Yönetimi Reformu" taslağına son şeklini veren AKP, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nu kaldırarak yetkilerini Sayıştay'a devretmeyi öngörüyor. | |
| 26.04.2003 | Hürriyet | "AKPliler şimdi de 'ticari sır'ı kaldırmak istiyor": "AKP'lilerin sistemi delmek yönündeki istek ve arzuları bitmek bilmiyor ... TBMM'deki 'Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'na üye milletvekilleri ve çoğu Sayıştay uzmanı veya emekli denetçi olan beraberindekiler, bir Merkez Bankası'na, bir Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na gidip, sürekli hesap dökümleri istiyor... Peki AKP'li Sami Ateş'in Başkanlığı'nı yaptığı Komisyon ne yapmaya çalışıyor? Aslında bürokratların 'ticari sır' nedeniyle, bu hesapları Araştırma Komisyonu üyeleri ve onların yanlarındaki kişilere vermeleri şart değil. Ancak öyle bir hava yayıldı ki "eskiden kalan bürokratlar kendi yanlışları ortaya çıkmasın diye vermiyorlar" diye spekülasyonlar yapıldı. Amaçları özel bilgileri elde edip, istedikleri gibi kullanmak. Acaba ne için? | Erdal Sağlam. |
| 27.04.2003 | Hürriyet | "Banka batıranlar bizi kapıdan içeri sokmuyor"<br>BDDK başkanı Engin Akçakoca, batık bankaların meydana getirdiği zararın 11 milyar dolar olduğunu, buna karşılık tahsilatın 300 milyon dolar civarında kaldığını belirtti ve yaşadıkları hukuki sorunları anlattı: "Bankalardan alacakların tahsili için mevcut hukuk düzeni içinde çalışıyoruz. Amme alacaklarının tahsiline ilişkin 6183 sayılı yasayla üslerine gidiyoruz. Ancak bu yasaya göre, bizim girişimimize yapılan bir itiraz, bir yıl sürüyor. Bu yasa tahsilat için yetmiyor. Bir grup, dört kere avukat değiştirdi. Her avukat değiştirmede beş ay atıyor. .. Tahsilat için TMSF'ye yetki versinler TMSF gider bu tahsilatı yapar".<br>Akçakoca, tahsili gecikmiş alacaklar için Varlık yönetim Şirketi'nin kurulması gerektiğini de sözlerine ekledi. | |
| 29.04.2003 | Cumhuriyet | (İlan)<br>"Kamuoyuna;<br>59. Cumhuriyet Hükümeti'nin gündeminde yer alan 'Yerel Yönetim Reform Taslağı' 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı' Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapısının bütünlüğüne ve anayasamızda emredilen sosyal devlet anlayışına büyük zararlar verecek önemli sakıncalar içermektedir. Hükümetin hazırladığı yasa taslakları Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nü, Karayolları Genel Müdürlüğü'nü ve diğer bazı genel müdürlükleri kapatmayı da amaçlamaktadır... Kamu kurum ve kuruluşlarına ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne, Karayolları Genel Müdürlüğü'ne...sahip çıkmak, eyalet sistemine, federasyona, Türkiye'nin parçalanmasına karşı çıkmaktır. Türkiye'ye sahip çıkmaktır.<br>Türkiye Yol-İş sendikası diyor ki;<br>Dünya hakimiyeti kurmaya çalışan sömürücü güçlerin "özelleştirme yapamıyorsan yerelleştirme yap" amacına hizmet ederek Türkiye'yi zayıflatmayı amaçlayan bu tasarıları Meclis'ten geçerek yasalaşırsa ...daha hantal, keyfi ve ceberut bir yönetim biçimi gelişecektir. ... sonuna kadar mücadele edeceğiz.<br>Fikret Barın Genel Başkan, Yol-iş Sendikası Yönetim Kurulu adına." | |
| 07.05.2003 | Cumhuriyet | "Sosyal devlet tarih oluyor":<br>Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, AKP'nin kamu yönetim reform taslağını değerlendirdi. Güler, AKP'nin taslağında yurttaşın hem merkezi hem de yerel düzeyde karar verme sürecinin dışına itileceğini söyledi. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 11.05.2003 | Cumhuriyet | "Türkbank bir örnektir"<br>Türkbank'ın nasıl batırıldığı önemli bir örnek. Türkbank çalışanların bankasıydı. Çalışanların onlarca yıllık emeğinin ürünü olan bu banka, devletin yetkilerini elin bulunduran bazı kişilerce bilerek ve isteyerek batırıldı. İçi boşaltıldı, çalışanların hakları ve hisseleri adım adım gasp edildi. Bir zaman binlerce çalışanı, binlerce emekçisi olan bu banka, Türkiye'nin üçüncü bankasıydı. Bu bankanın patronu olmadığı için bankanın başına devlet tarafından atananlar, batık krediler verdiler. Örneğin Erol Evcil'in Eze Zeytincilik'i bu bankadan kredi alıp da ödemeyen sayısız kuruluştan biriydi. | Oral Çalışlar |
| 11.05.2003 | Cumhuriyet | "TMSF'ye devredilen Bankaların Sonuçları"<br>Nisan 2003 raporuna göre TMSF'ye devredilen bankaların devir tarihleri itibariyle zararları toplamı 16.495 milyon dolardır. | Öztin Akgüç |
| 08.06.2003 | Hürriyet | "Erdoğan: Bürokratik oligarşi bizi parmağında oynatıyor"<br>Erdoğan, Bayrampaşa Carrefour açılışında, müteşebbislerin önünü açmak gerektiğini belirti. | |
| 12.06.2003 | Cumhuri | Başbakan Erdoğan'ın 'bürokratik oligarşi' diyerek sistemden yakınması tepki çekti: "Devletin felsefesini reddediyor".<br>CHP Grup Başkanvekili Oğuz Oyan, Erdoğan'ın, kuvvetler ayrılığı olan bir ülkede yaşadığının bilincine varması gerektiğini belirterek "seçilmiş olmak, her türlü hukuksuzluğu yapabilmek demek değildir". BCP lideri Mümtaz Soysal ise, AKP iktidarının devlet kadrolarına kendi bürokrasisini getirmek istediğini söyledi. | |
| 13.06.2003 | Cumhuriyet | Erdoğan'ın "bürokratik oligarşi" sözleriyle devlet kurumlarını hedef almasına tepki sürüyor: "Devrim yasalarının istemiyorlar"<br>Cumhuriyetçi Demokrasi Partisi (CDP) Genel Başkanı Yekta Güngör Özden, hukukun siyasete "ayak bağı" olarak görüldüğünü belirterek "Bugün hukuka karşı çıkanlar, yarın muhtaç olurlar" dedi. | |
| 13.06.2003 | Cumhuriyet | "AKP'li Kuzu'dan 'oligarşi' savunması"<br>Başbakan Erdoğan'ın "Bürokratik oligarşi iktidar olmamızı engelliyor" sözlerini "yıkmak istedikleri gerçek yapıyı söylemeye cesaretleri yok biçiminde yorumlayan CHP'ye sert tepki gösterdi. | |
| 13.06.2003 | Cumhuriyet | Unakıtan, müfettişlerin kendi bakanlığını denetlemesini engelledi: Maliye'de teftiş skandalı".<br>Unakıtan, aralarında kendisine bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Hazine'nin İç Ödemeler Saymanlığı'nın da bulunduğu kurumların denetlenmesine 30 Mayıs 2003 tarihinde onay verdi. Ancak, Kemal Unakıtan, olur kararından yaklaşık 1 hafta sonra herhangi bir gerekçe göstermeksizin kendisi ve Hazine'ye bağlı kurumları denetim programından çıkardı. | |
| 13.06.2003 | Cumhuriyet | "Denetimsizlik Dönemi":<br>Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası'yla, kamuda kurum içi denetim, oluşturulacak "iç denetçi birimleri"ne devrediliyor. Maliye bakanlığı, yapacağı düzenlemeyle bütün kurumların teftiş kurullarını dolaylı olarak tasfiye ediyor. | |
| 16.06.2003 | Cumhuriyet | "Biraz samimiyet!"<br>Bürokrasi; devletten daha çok devletçi bir yapının oluşturduğu bir anlamsızlıklar zinciri. Sorgulaması olmayan bir düzen. Tayyip Erdoğan bürokrasi tartışmasında samimi değil. Samimi olsa, kendisine soru soran gencecik iki insan için 'bunların sicilleri bozukmuş' demezdi. | Işıl Özgentürk |
| 16.06.2003 | Cumhuriyet | "Denetim isyan etti"<br>Başbakanlık teftiş Kurul, Maliye Bakanlığı'nın kurumların teftiş kurullarını tasfiye etmeyi içeren planıyla, kamu denetiminin temelinin 'dinamitleneceği' uyarısında bulundu. | |
| 21.06.2003 | Cumhuriyet | "Büyük meblağlar götürülüyor"<br>Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanı Hanefi Avcı, BDDK'da batık bankalardan kalan birçok sahipsiz kredi, teminat, mal bulunduğunu belirterek "isteyenlerin görevlilerle anlaşarak çok büyük meblâğları götürdüklerini" savladı. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 22.06.2003 | Cumhuriyet | Cumhurbaşkanlığı Devlet denetleme Kurulu Raporu<br>"Banka Batıran hapse atılmalı": Usulüz kredilerle bankaların içini boşaltanlar ve banka batıranlara cezalar getirilmesinin önerildiği DDK Raporu'nda, bankacılık sisteminde yaşanan sorunların, 1980'den bu yana güçlenen holdinglerin siyasi iktidarlar üzerinde elde ettikleri nüfuz nedeniyle denetimlerin yetersiz kalmasından kaynaklandığı belirtildi.<br>"1980 sonrasında uygulanan ekonomik politikalar devletin ekonomik hayattan çekilmesini amaçlamış, özel sektöre dayalı kalkınma stratejilerini gündemde tutmuştur. Bu politikalar sonucunda gelişen, güçlenen gruplar holdingleşme süreci içine girmişler ve bu süreci tamamlamışlardır. Bu oluşum içindeki gruplar siyasi iktidarlara da ağırlıklarını hissettirerek ekonomik hayatta ayrıcalıklı bir kesim oluşturmuşlardır. Kuralları uygulamak ve uygulatmak durumunda olan bürokratların siyasi otoritelerin de yönlendirmesi ve baskısı altında bankaların denetimleri sonucu gerekli görülen önlemlerin alınmasında ve sonuçların izlenmesinde çekimser davranmaları bankaların son aşamada TMSF'ye devrine neden olmuştur. Türkiye Bankacılığında son dört yılda 26 banka sistemden çıkarılmış, 40 bin bankacı işsiz kalmıştır. 2001 krizinin ardından 20 banka TMSF'ye devredildi. | |
| 25.06.2003 | Cumhuriyet | "Bürokrasi yine tıkandı"<br>BDDK Başkanı'nın istemediğim isimler gelirse ben görevi bırakırım dediği ileri sürüldü. BDDK'da atama sıkıntısı; boş bulunan iki üyelik ve bir başkan yardımcılığına atama yapılmaması nedeniyle fiili olarak 13 Hazirandan bu yana çalışmalara ara verildi. | |
| 28.06.2003 | Cumhuriyet | "İhale Yasasına bir tırpan daha"<br>Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar da yasa kapsamı dışında. | |
| 28.06.2003 | Cumhuriyet | "BDDK uyardı AKP atadı"<br>BDDK üyeliğine Mustafa Ekim'in atanmasına ilişkin kararnamenin köşke gönderildiğini açıkladı. | |
| 01.07.2003 | Cumhuriyet | "Özerk Kurullar da denetlenmeli"<br>AKP hükümeti, özerk kurulları denetim altına almak için yasa çalışmalarını sürdürürken Sayıştay Başkanlığı'nın TBMM Başkanlığı'na sunduğu raporda, bu kurulların TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi gerektiği vurgulandı. | |
| 27.07.2003 | Cumhuriyet | "Bankacılık Alanında Gelişmeler II"<br>Bankalara en iyimser tahminle 60 katrilyon TL üzerinde kaynak aktarılmasına rağmen kriz sonrasında ciddi bir daralmadan söz edilebilir. Bankalarda toplam mevduat 2002 sonu itibariyle USD bazında 1999 düzeyinin bile altındadır. 2002 yılında döviz tevdiat hesapları 1999'a artmış ancak 2001'e göre azalmıştır. Bankaların hacmi azalmıştır. Takipteki kredilerin toplam kredilere oranı kriz öncesinin üstündedir. Bankaların yabancı para pasifleri ile yabancı para varlıkları arasındaki fark daralmıştır. | Öztin Akgüç |
| 27.07.2003 | Cumhuriyet | "POAŞ ihalesine gözaltı"<br>Yolsuzluk alt komisyonu: Altın hissenin kaldırılması haksız rekabete yol açtı. | |
| 29.07.2003 | Cumhuriyet | "Denetime tasfiye"<br>Hükümet özelleştirilen kuruluşlardaki müfettişleri "araştırmacı" unvanıyla etkisiz kılmaya hazırlanıyor. | |
| 30.07.2003 | Cumhuriyet | "BDDK üyeliğine faiz karşıtı Tuna atandı"<br>BDDK'da bir süredir boş duran üyeliğe, faizini zararlarının ayet ve hadislerle anlatılmasına katkı veren Yusuf Tuna getirildi. | |
| 31.07.2003 | Cumhuriyet | "Düzenleme tek elde"<br>IMF'in niyet mektubuna göre, banka dışındaki finansal kurumların izleme ve düzenlemesi uzun vadede BDDK'ya bırakılacak. Hükümet 5. Gözden geçirmenin ardından hazırladığı niyet mektubu'nu IMF'ye sundu. Mektupta, kamu bankalarının özelleştirilmesine değinildi. Doğrudan Vergi Reformuna ilişkin kanunun kasım ayına kadar, KİT'lerde yönetişimin geliştirilmesine ilişkin kanunun yıl sonuna kadar, Kamu Mali yönetim ve Kontrol Kanunu'nun ise ekim sonuna kadar çıkarılacağı bildirildi. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 01.08.2003 | Cumhuriyet | "Kayıt dışına taviz"<br>Bankalardan geçecek ödemelerin alt limiti 10 milyara yükseltildi. Kayıt dışı mücadele için alınan "5milyar liranın üstündeki tüm işlemlerin bankacılık sisteminden yapılması" kararı, uygulamaya girmeden tırpanlandı. | |
| 02.08.2003 | Hürriyet | "Kamu ağaları"<br>SPK Başkanlığı'na getirilen Doğan Cansızlar'ın İstanbul'da Gökkafes'e taşınma kararını ve yapılan gereksiz harcamaları eleştirisi. | Ege Cansen |
| 02.08.2003 | Hürriyet | "Affet bizi IMF size söz verdik işçi atamadık"<br>Ekonomik programın 5.nci gözden geçirme görüşmelerinin ardıardına hazırlanarak Uluslararası Para Fonu'na gönderilen niyet mektubunda hükümet, Haziran sonu itibariyle tutturulamayan KİT'lerdeki atıl istihdamın azaltılması ve kamu kesiminde GSMH'nın yüzde 6.5'i oranında faiz dışı fazla sağlanması hedeflerinden feragat edilmesini istedi. | |
| 03.08.2003 | Cumhuriyet | "Tarım politikasının iflası"<br>Üretimden vazgeçildi, Türkiye, kendi kendine yeten ülke konumunu yitirdi. | |
| 07.08.2003 | Cumhuriyet | "Petkim ihalesi iptal"<br>ÖİB, Uzanlara ait Standart Kimya'nın şartları yerine getirmediğini açıkladı. | |
| 20.08.2003 | Cumhuriyet | "Kurul, İmar Bankası'nın olağandışı hareketlerinin denetiminde topu AKP'ye attı: BDDK kendini savundu":<br>İmar Bankası ile ilgili resmi kayıtlara ulaşılması yönünde çalışmalar devam ediyor. İmar Bankası'nın bilgi işlem üzerinden eskiye dönük işlemlerin yapıldığı, yurtdışı havaleler yoluyla çok sayıda hesap açıldığı bildirildi. | |
| 10.09.2003 | Hürriyet | "bürokratik diktatörlük var, e-devlet nerede"<br>Ankara Sanayi Odası (ASO) Başkanı Zafer Çağlayan, devlete yönelik ciddi eleştirilerde bulunurken, devlet-özel sektör ilişkilerinde "bürokratik diktatörlüğün hegemonyasının devam ettiğini" söyledi. | |
| 23.09.2003 | Cumhuriyet | "Akçokoca: Fatura 43.6 milyar dolar"<br>Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ardından çöküş yaşanan bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması amacıyla yürütülen operasyonların maliyetini 43.6 milyar dolar olarak açıkladı. | |
| 24.09.2003 | Cumhuriyet | "Tükenen Tarım" yazı dizisi<br>57. hükümet döneminde Tarım Bakanlığı yapan Hüsnü Yusuf Gökalp, İthalattaki tüm denetimlerin kaldırıldığını; sınırlardan Türkiye'ye sağlıksız ürünlerin sokulmaya başlandığını belirtiyor. Ülkeye küf içeren mısır ve soya giriyor. 70 bin ton fındık da herhangi bir denetime tabi tutulmaksızın Türkiye'ye getirilmek istendi. | Hacer Boyacıoğlu |
| 24.09.2003 | Cumhuriyet | "Şeker Savaşları"<br>Nişasta Bazlı Şeker kotasının arttırılması üzerine, pancar üreticilerinin örgütü PANKOBİRLİK'in verdiği ilanla birden kendimizi dev bir şeker kavgasının içinde buluverdik. Öyle bir kavga ki, geri planda ülkenin ekonomik, siyasi ve sosyolojik sorunlarını da bünyesinde barındırıyor. Savaş şekerpancarı üreticileri ile son yıllarda pancara ciddi bir alternatif olarak görülen nişasta bazlı şeker kullanan sanayiciler arasında yaşanıyor. Nişasta bazlı şeker mısırdan elde ediliyor ve üretim ve kullanımının artması konusunda başta Cargill firması olmak üzere ABD'nın çok ciddi baskısı var. Türkiye'de 500 bin pancar üreticisi var; 30 şeker fabrikasında 30 bin insan çalışıyor. Türkşeker elindeki stokları devlet desteği olmadan ihraç edemiyor, çünkü uluslararası piyasada şekerin fiyatı ülkemizdeki pancarın maliyetinin bile altında. Pancara alternatif olan nişasta bazlı şeker gıda ve meşrubat sanayiinde yoğun olarak tercih ediliyor. Halen sektörde, Cargill, Hendik Nişasta, Amylum, Sunar ve Tat olmak üzere 5 şirket bulunuyor. ABD firması Cargill'in 1997 yılında Ülker ile ortak olmasından sonra, nişasta bazlı şeker üretiminde artış yaşanıyor. Şekerpancarı ile üreticileri ile nişasta bazlı şeker üreticileri kapışırken, kimyasal tatlandırıcı firmaları her iki şeker türüne aleyhine sessizce pazarını genişletmekte. | Özlem Yüzak |
| 25.09.2003 | Cumhuriyet | "Türkiye aç kalma tehdidi altında"<br>CHP Muğla milletvekili, Gürol Ergin, AKP'nin ilgisizliğinin tarımı bitme noktasına getireceğini belirtti. | |

| | | |
|---|---|---|
| 25.09.2003 | Cumhuriyet | "İktidarların şirketi: Cargill"<br>Dünya üzerinde 57 ülkede firması bulunan Cargill, özellikle Şeker Yasası'nın çıkmasının ardından gündeme sık sık geldi. ABD sermayesi olan Cargill firması, Türkiye'deki faaliyetlerine 1989 yılında başladı. Orhangazi'deki tesislerine Bursa İl Mahalli Çevre Kurulu tarafından verilen izin belgesinin iptali için Danıştay'da dava açıldı. Davanın sürdüğü günlerde Ekonomiden Sorumlu Kemal Derviş, firmayı bizzat ziyaret ederek çalışmalardan duyduğu memnuniyeti belirtti. Danıştay 6. Dairesi ise 18 Nisan 2002'de tarihinde aldığı kararla, Cargill Orhangazi tesislerine verilen 1 yıllık izin belgesini iptal ettiğini açıkladı. Ancak Bakanlar Kurulu devreye girdi ve çıkarılan gizli prensip kararıyla, Danıştay'ın aldığı karar işlevsiz kılındı. Ülker ile ortak olan Cargill, daha sonra Pendik Nişasta'nın yüzde elli hisselerine sahip oldu. |
| 26.09.2003 | Cumhuriyet | (İlan)<br>Pancar Üreticilerinden Kamuoyuna"<br>(TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Başkanı Gökhan Günaydın; Türkiye Ziraatçiler Derneği Genel Başkanı İbrahim Yetkin, Türkiye Ziraat Yük. Müh. Birliği Başkanı Halil Bilici, PANKOBİRLİK Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği Yönetim Kurulu Başkanı Recep Konuk, 31 Pancar kooperatifi yönetim kurulu başkanları v özel şeker fabrikaları yönetim kurulu başkanlarının imzasıyla) |
| 29.09.2003 | Cumhuriyet | "Kredide tarihi leke"<br>ABD, 2. Dünya Savaşı günlerinde bile Türkiye'ye yardım önerirken siyasi koşul öne sürmedi. Çağrı Erhan, 8.5 milyar dolarlık anlaşmanın Türkiye-ABD ilişkilerinde "siyasi koşulların" dayatıldığı ilk ekonomik anlaşma olduğunu söyledi. ABD ile geçmişte imzalanan onlarca ekonomik anlaşmanın hiçbirinde bu tür koşullara yer verilemediğine dikkat çekti. |
| 19.10.2003 | Hürriyet | "Birleşmeyi gururuna yediremeyenler var"<br>BDDK başkanı Engin Akçakoca, sektördeki birleşmelerin beklendiği gibi gerçekleşmediğini söyledi. |
| 25.10.2003 | Cumhuriyet | "Sezer'den eğitim uyarısı"<br>Cumhurbaşkanı Kamu Yönetimi Taslağı'nda eğitimin yerelleştirilmesine karşı çıktı. |
| 04.11.2003 | Cumhuriyet | "Teftiş kurulları kaldırılıyor": Yolsuzluğun önü açılıyor |
| 06.11.2003 | Cumhuriyet | "Akçakoca Baskıya dayanamadı": İmar Bankası'na el konulmasından sonra ortaya çıkan usulsüzlükler ve hükümetin BDDK yönetimine ilettiği "çekil" baskısı BDDK Başkanı Engin Akçakoca'nın istifasıyla sonuçlandı. |
| 06.11.2003 | Cumhuriyet | "İş güvencesi ortadan kalkacak"<br>Yıllardır birçok hastanede görülen yemek, çamaşır, temizlik gibi hizmetler taşeronlaştırılıyor ve yabancı ortaklı şirketlere devrediliyor. Bu değişiklik yeni değil, Yeni olan, bu uygulamanın genişletilmesi. Artık yalnızca destek hizmetler değil, klinik hizmetler de taşeronlaştırılacak. |
| 06.11.2003 | Cumhuriyet | "Devlet tarımsal alanda yok"<br>Ziraat Mühendisleri Odası Başkanı Gökhan Günaydın, kamu yönetimi reformu ile devletin anayasal görevi olan tarımsal alandan nasıl çekileceğini anlattı. |
| 06.11.2003 | Cumhuriyet | "Çıkar grupları sabırsızlanıyor"<br>Gümrük Teftiş Kurulu, Kamu Yönetimi Yasası'nı en çok kirli parayla beslenenlerin beklediğini belirtti. Taslakta gümrük teftiş kurulunun öngörülmemesi ve işlevinin idari vesayet altında iç denetime bırakılmasının "gümrük kaynaklı yolsuzluk ve usulsüzlüklerle mücadelede devleti zafiyete uğratacağı ve bu düzenlemenin kamu yararına" olmayacağı vurgulandı. |
| 07.11.2003 | Cumhuriyet | "Kamu bürokrasisinin son kaleleri de tehlikede"<br>Maliye ve Sayıştay bürokrasisi uluslararası kurumların güdümüne bırakılıyor". |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 08.11.2003 | Cumhuriyet | Maliye Müfettişleri, "Kamu Yönetimi Tasarısı'na karşı hazırladıkları raporu Genelkurmay'a gönderecek: "Yalan içinde yanlış aranıyor".<br>Ekonomik ve ticari faaliyetlerin yarıya yakını devletin bilgisi dışında iken salt performans denetimi uygulamasana geçmek yalan içinde yanlış aramaktan başka bir şey değildir. İç denetçilerin görevi hortumlanan kamu kaynaklarından arta kalan miktarın performans kriterlerine uygun kullanılıp kullanılmadığını ölçmekten başka bir şey değildir. Hayali ihracat, ihale yolsuzlukları, gümrük kaçakçılığı gibi suçların araştırılması süreci ciddi boşluk doğacaktır. | |
| 08.11.2003 | Cumhuriyet | "Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı 'bekleme odasında"<br>Hükümet. "her değişim zordur ve muhalefetle karşılaşır. Ancak iktidar bu değişimi yapmaya muktedirdir ve değişimi yapacak siyasi irade bu hükümette mevcuttur." söylemiyle açıkladığı "Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarı"nı, kamuoyundan yükselen sesler üzerine bekleme odasına aldı. | |
| 12.11.2003 | Cumhuriyet | "Sayıştay ihalesi Sayıştaylık"<br>Kamu ihalelerini denetlemekle yükümlü kurum kendi ihalesinde usulsüzlük yaptı. (Hacer Boyacıoğlu'nun haberi) | |
| 13.11.2003 | Cumhuriyet | "Kayıp belge" baskını"<br>Mali şube ekipleri Akçakoca'nın oturduğu sitedeki 4 evde arama yaptı. İmar bankasına ait kayıp belgeler arandı. | |
| 14.11.2003 | Cumhuriyet | Akçakoca baskını, hükümetin BDDK yönetimine bakışını ortaya koydu. | |
| 14.11.2003 | Cumhuriyet | İmar'da 96 bin yıl hapis istemi<br>Şişli Cumhuriyet Başsavcılığı İmar Bankası soruşturmasını tamamladı. Cumhuriyet Savcısı Sait Kunt'un hazırladığı 57 sayfalık fezlekede 716 kişinin müşteki olarak yeraldığı, 728 trilyon liralık açıktan hazine bonosu satıldığı, bunun nominal değerinin de 25 katrilyon lira civarında olduğu;belirtildi. Kemal ve Yavuz Uzan'a 96 bin yıl 676 yıl kadar hapsi istendi. | |
| 14.11.2003 | Cumhuriyet | "Kamu Yönetiminde Reform derken"<br>Türkiye'nin yönetim biçimini temelden değiştirecek olan tasarının amacını Taha Akyol iki cümle ile özetledi: "Türkiye piyasa ekonomisi sayesinde uluslararası rekabet dinamizmine sahip bir girişimci orta sınıf toplumuna dönüşüyor? Prens Sabahattin'in teşebbüs-i şahsi ve adem-i merkeziyet fikri o zaman çok erkendi, artık zamanı geldi". (4.11.2003 Milliyet gazetesinden) Kamu reformunun amacı bu. Yani kamu yönetimini, girişimci orta sınıfa göre düzenleme ve liberal ekonominin gereksinimlerine göre biçimlendirmek. | Zekeriya Temizel |
| 14.11.2003 | Cumhuriyet | TEMA da Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'ndaki düzenlemelerin anayasaya aykırı olduğunu savundu " Toprak yağması artacak" | |
| 15.11.2003 | Hürriyet | "BDDK bağımsızlığına daha fazla sahip çıkmalı"<br>Engin Akçakoca'ya yapılanlar, İmar Bankası olayında faturanın bürokratlara çıkartılacağı beklentisini doğruluyor. | Erdal Sağlam |
| 18.11.2003 | Star | "Mit'i de evine taşımış"<br>BDDK eski başkanı Engin Akçakoca'nın evinden çıkan belgeler arasında Mit'le yapılan yazışmaların olduğu iddiaları ortalığı karıştırdı. | |
| 22.11.2003 | Cumhuriyet | "Fona siyasi tasfiye"<br>Hükümet 22 batık bankadan tahsil etmeyi planladığı 50 Milyar dolarlık kaynağı, AKP'ye bağlı siyasi bir kadro aracılığıyla dağıtmaya hazırlanıyor. | |
| 24.11.2003 | Cumhuriyet | "AKP aklını başına alsın"<br>KESK Genel Başkanı Sami Evren'den, kamu yönetimi temel yasa tasarısına tepkisi. Sami Evren, kamusal alanın piyasaya ve sermayeye açılmasıyla müşteri yurttaş döneminin başlatılacağını söyledi. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 26.11.2003 | Hürriyet | "İmar Bankası belgesini Seka balyasında aradılar"<br>Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun (BTK) İmar Bankası'ndaki açığa bono satışıyla ilgili incelemesinde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) Başkan Yardımcısı Teoman Kerman'ın açığa alınmasına yol açan 1990 tarihli belgeye, üç hafta sonunda ulaşıldı. Başbakanlık müfettişleri, geçen ay BDDK'da başlattıkları incelemede, ilk iş olarak Sermaye Piyasası Kurulu'nun 1990 yılında İmar Bankası'nın hazine Bonosu alım-satımına aracılık yapma yetkisini kaldıran kararın izin sürdü. Bu kararda Kerman'ın imzasının olduğu anlaşıldı. | |
| 30.11.2003 | Hürriyet | "Bankalara Patron oldu, 47.2 milyar dolar batık ona kaldı"<br>BDDK' Başkanlığı'na Halk Banası Genel Müdürü Tevfik Bilgin atandı. BDDK eski başkanı Ekim 2003'de Gelişme Raporu'nda Türk bankacılık sisteminin toplam batağı 47.2 milyar dolar düzeyinde bulunuyor. Bu rakam Türkiye'nin 2001 yılı milli gelirinin yüzde 32'sini buldu ve batağın 39.3 milyar dolarlık faturası Hazine'den karşılandı. (yani milli gelirin yüzde 26'sı ediyor) | |
| 02.12.2003 | Cumhuriyet | "Yabancı bankalara ödül"<br>Hortumcularla mücadele gerekçesiyle hazırlanan Bankalar Yasa Tasarısı'nın kapsamından yabancı bankalar çıkarılıyor. IMF 6. Gözden geçirmeyi onaylamak için bankacılık sistemiyle ilgili bazı önkoşulların Bankalar Yasası'nda yer bulmasını bekliyor. | |
| 04.12.2003 | Cumhuriyet | "BDDK suçlu bulundu"<br>Başbakanlık Teftiş kurulu, BDDK ve SPK hakkında yaptığı soruşturmayı tamamladı. İmar Bankası'nın karşılıksız bono ve mevduat hesapları yolsuzluğundan BDDK ve SPK'yı sorumlu tutan Başbakanlık Teftiş Kurulu, "görevi ihmal" nedeniyle BDDK ve SPK'yı suçlu buldu. | |
| 05.12.2003 | Cumhuriyet | "Fon BDDK'dan ayrılıyor"<br>Hükümetin hortumcuyla mücadele gerekçesiyle hazırladığı Bankalar Yasa Tasarısı, Adalet Komisyonu'ndan geçti. BDDK ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun ayrılmasını ve hükümetin yeni bir "fon kurul" atamasını içeren tasarıdan yabancı banka şubelerinin tasfiye işlemleriyle ilgili hüküm çıkarıldı. | |
| 07.12.2003 | Hürriyet | "Varlık şirketleri"<br>Tüm bankacılık sektöründe de tahsili şüpheli alacaklar oldukça fazladır. Bankalar da bu çeşit alacaklarından varlık şirketleri yoluyla kurtulabilirler. (TMSF'nin BDDK statüsünün dışında hükümete bağımlı bir kurum haline getirilmesi nedeniyle önerilen bir şey) | |
| 17.12.2003 | Cumhuriyet | "Teftiş yoksa kayıt dışı olur"<br>Maliye Teftiş Kurulu, kayıt dışı ekonomiyle mücadele için destek isteyen IMF'ye, "denetim yok edilirken, kayıt dışıyla mücadele edilmez. Kapatacağımız kurulların desteğini istemeniz çelişki değil mi?" yanıtını verdi. | |
| 20.12.2003 | Hürriyet | "Bağımsız Kurumlar karar alamaz hale geliyor"<br>Kentbank'ın ardından Danıştay Dava Daireleri Genel Kurul, "Demirkbank'a el konulmasının yanlış olduğu"na kara verdi. AKP hükümeti bağımsız kurumları içine sindiremedi. Yargının kararı da bağımsız kurumların yeniden siyasi otoritenin güdümüne sokulması niyetini gerçekleştirmeye dönük olabilir. | Erdal Sağlam |
| 21.12.2003 | Hürriyet | "BDDK'da 'son dakika kararı' sancısı çekiyor"<br>BDDK bünyesinde hazırlanan bir raporda BDDK'nın neden etkin çalışamadığıyla ilgili saptamalar bulunuyor: Raporda BDDK'nın en önemli eksiğinin "entegre risk odaklı bir denetim sistemi" olduğu vurgulanıyor; karar alma noktasında, BDDK'ya zamanında ve doğru bilgi akışının mümkün olmadığı vurgulanıyor; bu nedenle irdelenmeden ve aceleyle alınmış kararlardan söz ediliyor. | s.8 |
| 27.12.2003 | Cumhuriyet | "2004 Yol Haritası tamam"<br>Erdoğan, Gül ve büyükelçiler önümüzdeki yıl izlenecek AB ve Kıbrıs politikalarını belirlediler. İlk amaç Aralık 2004 müzakerelere geçiş kararının alınması. | |
| 27.12.2003 | Cumhuriyet | Danıştay Başkanı Nuri Alan'dan Kamu Yönetimi Temel yasa Tasarı'na sert eleştiri: " Federatif yapının ilk basamağı" | |

| | | |
|---|---|---|
| 29.12.2003 | Cumhuriyet | "İhale yasası yeniden ele alınacak" : yeni bir yasa değişikliği için hazırlıklar başladı. |
| 30.12.2003 | Cumhuriyet | "AKP'den Cargill'e özel yasa"<br>Danıştay'ın onay, izin ve ruhsatlarını iptal etmesine karşın Bursa'da faaliyetini sürdüren ABD, Cargill firmasını kurtarmak için harekete geçti. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca hazırlanan yasa taslağında, Cargill'in tesislerinin bulunduğu alanın, "özel endüstri bölgesi" ilan edilmesinin yolu açılırken yargı kararlarının da geçersiz kılınması öngörülüyor.<br>"ABD'nın Cargill tehdidi": ABD, Cargill firmasını kurtarmak için bir dizi girişimde bulundu. ABD'nin eski Ankara Büyükeçlisi Robert Pearson, 57. Hükümet Sanayi ve Ticaret Bakanı Ahmet Kenan Tanrıkulu'na bir mektup gönderdi; "Türkiye'deki en büyük yatırımcılardan biri olan Cargill'i etkileyen kritik bir konuyu çözümlemek için desteğinizi almak üzere yazıyorum". Ayrıca "... Bölge ekonomisi ve Türkiye'nin yabancı yatırım ortamı için firmanın kapanması bir felaket olacaktır" dedi. |
| 25.12..2003 | Cumhuriyet | "Sosyal devlet Ortadan Kalkıyor"<br>"Kamu Yönetimi Ulusal Kurultayı'nın sonuç bildirisinde AKP'nin hazırladığı taslak eleştirildi": İnönü Üniversitesince gerçekleştirilen kurultayın sonuç bildirgesinde "gündeme gelmiş ola kamu yönetimi reformlarını, ülkemizin ulusal devlet yapısına ve yerleşik yönetim ilkelerine söz konusu "küresel güçlerin" uzun vadeli ve tek yönlü dayatmacı müdahaleleri olarak görmek gerekir... Bu düzenlemeyi, Türkiye'deki tüm alanlarda devletin etkinliğini ve sosyal devlet ilkesini yok etmekten de öte devletin üniter yapısına ve ulusal birliğimize yönelik açık bir küresel saldırı olarak görmekteyiz". |
| | Cumhuriyet | "Felsefi altyapı: holdingleşme"<br>Başbakanlık Müsteşarı Prof. Dinçer, teftiş kurullarının kaldırılmasını holdingleri örnek göstererek savundu. Tasarının üniter yapıya zara vereceği eleştirilerine ise "Yürütmenin planlaması merkezde bırakılıyor. Bu üniter yapıyı bozmaz." Yanıtını verdi. |
| 06.02.2003 | Cumhuriyet | "Şener kurullara sahip çıktı"<br>Başbakan yardımcısı ve devlet Bakanı Abdüllatif Şener, TÜSİAD toplantısında, "kurulların özerkliğinin son derece önemli olduğunu" belirterek "özerk kurulların siyasi iradenin denetimi altına girmesini" savunan lideri Erdoğan ile ters düştü. |
| 08.03.2003 | Cumhuriyet | "Türk halkı borçla yaşıyor"<br>15 milyon 250 bin ailenin yarısından fazlası yoksulluk sınırının altında geçinme savaşımı veriyor.<br>A grubu nüfusun yüzde 4.5'ini oluşturuyor; 3 milyon 88 bin kişi, Yıllık gelirleri 69.383 dolar. Aylık hane geliri 5.782 dolar.<br>B grubu: yüzde 10.3 (7 milyon 68 bin kişi). 1.570.777 hanenin yıllık geliri 19.933 dolar. Aylık hane halkı geliri 1.661 dolar.<br>C Grubu: yüzde 30.8 (21 milyon 136 bin kişi) 4 milyon 697 bin 81 hanenin yıllık geliri 7.004 dolar. Aylık hane geliri 584 dolar.<br>D Grubu: yüzde 36.6. (25 milyon 117 bin kişi) Bu hanelerin yıllık geliri 4.625 dolar. (5.581.996 hane) Aylık hane geliri 355 dolar.<br>E grubu: yüzde 17.8. 12 milyon 215 bin kişi. 2.714.547 hane. Bu hanelerin yıllık geliri 3.189 dolar. Aylık hane geliri 266 dolar. |
| 15.03.2003 | Cumhuriyet | TMMOB EMO İzmir Şube Yönetim Kurulu Bşk. Musa Çeçen'in açıklaması: EPDK derhal kapatılmalıdır.<br>"Enerjide kaosun yeni merkezi: EPDK" diyen Çeçen, EPDK'nın Abant'ta düzenlenen "enerji sektörünün yeniden Yapılandırılması" konulu toplantıya DB temsilcisi davet edilirken anayasal bir kurum olan EMO'nun davet edilmemesi kabul edilemez. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 02.04.2003 | Cumhuriyet | "Piyasa oyuncularından Ankara'ya"<br>"Emperyalizm yerine" küreselleşme dediler. Amerikan emperyalizmi açık seçik ortaya çıkınca "küreselleşme" sözcüğü yetmedi; bunun yerine "Amerikan İmparatorluğu" diyorlar... Bu yeni terimlerin amacı nedir? Geçmişinde şanlı imparatorluk tarihleri olan bizim gibi haklar için, emperyalizmin kanlı ve vahşi yüzüne saygınlık kazandırma çabası değil midir? Şimdi de finans kapital ve rantiyeler yerine "piyasa oyuncuları" "piyasalar" diyorlar. Bilinen kavramların yerine uydurulan terimler masum ve tarafsız değildir. | Korkut Boratav |
| 08.04.2003 | Cumhuriyet | "Herkes haklı, haksız kim?"<br>Turkcell ve Telsim'den sonra Aria'nın tahkime gitmesi yaptırım boşluğundan GSM operatörü Aria, Lisans Anlaşması'ndaki şartların yerine getirilememesi nedeniyle Paris'te bulunan Uluslararası Tahkim Komisyonu'na başvurduklarını doğruladı. Türk Telekomünikasyon Kurumu kıskaç altında. Turkcell ve Telsim, TTK'nın 'Turkcell ve Telsim'in sahip oldukları Ulusal dolaşım (romaing) altyapısını Aria ve Aycell'e kullandırmaları' yönünde çıkardığı yönetmelikle ilgili olarak asliye hukuk mahkemelerinden ihtiyati tedbir kararı almış, sonrasında da ICC nezdinde uluslararası tahkime başvurmuşlardı. Tahkim süreci hala devam ediyor. TTK, bir yandan "Danıştay Kararı"na göre ve tahkim süreci devam ettiğine göre mahkemenin ihtiyati tedbir kararına uymakla yükümlü. TTK 2. Başkanı "her kararımızı yargıya götürürlerse, sektörün düzenleyiciliğini nasıl yapabiliriz ki"diyor. | Aria örneği |
| 09.04.2003 | Cumhuriyet | "Tekel ve elektrikte de sorun çıkacak"<br>Aria'nın tahkime gitmesi, özerk kurulların yaptırımsız olduğunu gösterdi. Aria'nın 2.5 milyar dolarlık tahkim davası, özel sermayeye açılan sektörleri, "düzenleme ve denetleme" iddiasıyla ortaya çıkan "özerk" üst kurulların bu görevlerini yerlerine getiremediklerini gösterdi. | |
| 12.04.2003 | Hürriyet | "Bağımsız Borç Ofisi gerekiyor"<br>Maliye Bakanı "Hazine'nin yeniden Maliye'ye bağlanması" tartışmalarını alevlendirdi. Halbuki dünya başka bir yere gidiyor: İşte dünyada "bağımsız borç ofisleri" bu nedenle giderek yaygınlaşıyor. Yani çağdaş borç yönetimi, bağımsız bir ofis olarak örgütleniyor. İsveç, yeni Zelanda, İrlanda ve Avustralya ile 1980'li yıllarda başlayan borç yönetimlerinin modernizasyonu giderek artıyor. Macaristan, Meksika, Güney Afrika, Tayland, Portekiz gibi ülkeler de borç yönetimlerini gözden geçirdi. Bizde de "Bağımsız Borç Ofisi"nin tam zamanı diye düşünüyoruz. Aslında bu konuda uzun zamandır çalışmalar var. | Erdal Sağlam |
| 16.04.2003 | Cumhuriyet | "Blok satışla özel tekeller yaratılmasın"<br>Parçalanmadan atılması planlanan Tekel'in atıl durumdaki gayri menkullerinin 1 milyar dolar olacağı belirtiliyor. Tek Gıda-İş Sendikası ve TZOB, özelleştirmeye karşı sürekli eylemliliği 25 Nisan'da başlatma kararı aldı. | |
| 17.04.2003 | Cumhuriyet | "Tekel için rekabet uyarısı"<br>Rekabet Kurulu'nun özelleştirilmek üzere satışa çıkan Tekel Sigara İşletmeleri'nin bölünmeden tek parça satışına, Maliye Bakanı Unakıtan'ın da katıldığı bir yemek buluşmasında ikna edildiği öğrenildi. RK'nun Tekel ile ilgili hazırladığı raporda şirketin Sigara İşletmesi'nin kendi içinde bölünerek satışa çıkarılmasının önerildiği, buna karşın kurumun karar organı olan 11 üyeli Rekabet Kurulu'nun teknik raporu hazırlayan raportörleri dinlemeyerek blok satıştan yana tavır koyduğu bildirildi. Tekel'in tek parça satılmasını American Tobacco (BAT) şirketinin istediği, buna karşılık piyasada halen pazar payı yüzde 20'nin üstünde olan ve bölünecek şirketlerden birini almayı isteyen Philip Morris'in Tekel'in parçalanarak satışından yana olduğu konuşuluyor. BAT'ın danışmanları arasında eski özelleştirme idaresi başkanı Uğur Bayar'ın yer aldığı bildiriliyor. | |
| 18.04.2003 | Cumhuriyet | "Özel sektörde iş var"<br>Bakanlardan TEKEL'in özelleştirme yönetimine ve işsizliğe gülümseten savunma. Sanayi ve ticaret bakanı Ali Coşkun, Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'ın Tekel'in blok satışına "ikna ettiği" Rekabet Kurulu'nun "bağımsız" olduğunu ileri sürdü. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 18.04.2003 | Cumhuriyet | "Tekel içeriden çökertildi"<br>Özelleştirilmek üzere tek parça olarak satışa sunulan Tekel'in sigara ürünlerinde, uygulanan "kasıtlı politikalarla" kurumun esas kârını oluşturan ürünlerinden satışların düşürüldüğü belirlendi. İsminin gizli tutulmasını isteyen bir bayi, "rakip firmaların kotaları tamamlansın diye Tekel bize yeterince ürün vermiyor; Tekel 2000'i bulamayan müşteri yerine rakip firmaların sigaralarını alıyor". Dedi. Yüksek Denetleme Kurulu'nun Aralık 2002'de hazırladığı "Tekel Pazarlama ve Dağıtım Müessesi 2001 Yılı Raporu" Tekel'in tütün ve alkol ile ilgili ürünlerinde yapılan "yönetim hatalarını" ortaya koydu. Rapora göre yapılan hatalar Tekel'in 10 yıllık genel müdürü ve yönetim kurulu başkanı Mehmet Akbay'ın son dönemlerine rastlıyor. | |
| 18.04.2003 | Cumhuriyet | "Türk piyasası kumarhaneden farksız"<br>Eski Dünya Bankası Başkan Yardımcısı Atilla Karaosmanoğlu'nun açıklaması | |
| 19.04.2003 | Cumhuriyet | "TÜSİAD'dan Hitler uyarısı"<br>TÜSİAD, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'a sunduğu raporda, işsizliğin "faşist hareketleri" güçlendireceği uyarısında bulunuyor. TÜSİAD raporunda "İşsizlik, siyasal bunalımları besleyen bir ortam oluşturur, İçeride totaliter, dışarıda saldırgan akımlar iktidarı ele geçirebilir" denildi. Raporda yarıca, gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında memur sayısın az olduğuna dikkat çekildi. Ayrıca ücretlerin düşürülmemesi gerektiğini belirten raporda, Hitler'in iktidara geldiği ortamda da nüfusun yüzde 25'inin işsiz olduğu vurgulandı. | |
| 21.04.2003 | Cumhuriyet | "Kurullara siyasi düğüm"<br>AKP hükümeti, yapacağı düzenlemeyle özerk kurulların birinci önceliğini hükümetin programı yapmaya zorluyor. | |
| 04.05.2003 | Cumhuriyet | "Türkiye'de yabancı sermaye yatırımları"<br>2002 sonu itibariyle rakamlar: yabancı sermayeli kuruluş sayısı 6311'dir. Türkiye'ye gelen yabancı sermaye hizmetler alanında yoğunlaşmıştır. Yüzde 54'ü hizmetler sek. | Öztin Akgüç |
| 18.05.2003 | Hürriyet | Türk-İş Ankara'da 70 bin kişiyle hükümeti uyardı: " Senin sosyal kesim TÜSİAD'la TOBB mu AKP".<br>Türk-İş tarafından, TBMM'de görüşülen yen İş Yasası Tasarısı'nı, özelleştirme uygulamalarını ve kamu işçilerinin ikramiyelerinin ödenmemesini protesto amacıyla düzenlenen "İşine, Ekmeğine, Vatanına Sahip Çık" mitingi, Ankara Tandoğan Meydanı'nda yapıldı. | |
| 21.05.2003 | Cumhuriyet | "Yeni bir siyasetçi tipi"<br>Berlusconi iktidara gelmesinden bir ay sonra, Temmuz 2001'de Cenova'da G-8 zirvesi sırasında, göstericilere karşı İtalyan polisi çok kötü davranmış, genç bir İtalyan ölmüş pek çok gösterici işkencelerden geçirilmişti. Ülkesinde faşist olarak bilinen Berlusconi faşist midir ?<br>Romalı 13 yaşındaki bir öğrencinin mektubundan: 'Öğretmenlerimizin çoğu Berlusconi'nin bir faşist olduğunu ve okulumuzu parası olan herhangi birisine satacağını söylüyorlar. İyi ama Berlusconi bir faşist ise nasıl oluyor da hep neşelidir ve gülmektedir? Ben faşistlerin kara gömlekler giydiğini, savaş istediklerini, halka sopa attıklarını ve asık yüzlü olduklarını öğrenmiştim.'<br>Artık yeni bir siyasetçi tipi gelmiştir. Bunlar geleneksel faşist rejimlerin değil, çok partili rejimlerin liderleri. Basit bir dil, içi boş ama etkili sloganlar kullanıyorlar. Zenginliklerini gizlemiyorlar, tam aksine bunu bireysel başarılarının göstergesi olarak kullanıyorlar. Satıyorlar, kapatıyorlar, adlarını değiştiriyorlar, bürokratik dirençleri kırıyorlar, sermayenin mutlak egemenliğini engelleyen her şeyi tasfiye ediyorlar. Böylece "yenilikçi, reformcu, hatta devrimci" yaftasını kazanmaktan büyük zevk alıyorlar. Yenilikçi görüntülerinin kökeninde kaskatı bir tutuculuk, hatta gericilik gizlidir. Turgut Özal, Boris Yeltsin, Tansu Çiller, Carlos Menem, Silvio Berlusconi, Tayyip Erdoğan... bu yeni siyasetçi tipinin örnekleridir. | Korkut Boratav |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 08.Haz.03 | Hürriyet | "Özelleştirme": Petkim'in borsa fiyatı 1 milyar doların üzerinde iken 600 milyona satıldı.<br>Biz yıllardan beri "özelleştirme" adı altında kamu kuruluşlarını birilerine peşkeş çekiyoruz. Balıkesir SEKA kağıt fabrikası, yüzlerce dönüm arazisi, lojmanları, binaları, fabrikaları, ambarları, makineleri ve her şeyi ile AKP hükümetine yakın Albayraklar'a sadece ve sadece 1 milyon 100 bin dolara satıldı. Yan i İstanbul'da lüks bir kat fiyatına. | |
| 10.06.2003 | Hürriyet | "Tokların Sessizliği"<br>Gelirler Genel Müdürlüğü "açlık sınırının altında" yaşayanları açıkladı: Müteahhitler, otelciler, fırıncılar, ev eşyası üreticileri, dişçiler, lokantacılar, sanayiciler, kuyumcular...Verdikleri beyannamelere göre bunlar "açlık sınırının" altındalar. | Bekir Coşkun |
| 13.06.2003 | Cumhuriyet | "Çukurova ve Kepez'e el konuldu" | |
| 15.06.2003 | Hürriyet | "ÇEAŞ'a devlet bayrağı": | |
| 15.06.2003 | Hürriyet | "İmarzade'ye iadeli taahhütlü ödeme"<br>Akçakoca, gerçek hak sahiplerine ödeme yapılacağını belirtti. Bu arada İmar'daki inceleme 24 saate çıkartıldı. | |
| 16.06.2003 | Cumhuriyet | "Kararı bakanlık aldı"<br>EPDK: ÇEAŞ ve Kepez'in sözleşme iptaline dönük kararı biz almadık. Erdoğan'ın fesih kararı EPDK7nın diyen Erdoğan yalanlayan EPDK'nın açıklaması sözleşmenin iptal yetkisinin Bakanlığa ait olduğunu belirtti. | |
| 19.06.2003 | Cumhuriyet | (İlan)<br>"8.Gün...<br>Türkiye'nin özel sektöre ait, halka açık en büyük enerji kuruluşları olan, Uzan Grubu'na ait, Çukurova Elektrik Anonim Şirketi ve Kepez Elektrik Anonim Şirketi, 12 Haziran 2003 Perşembe günü, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nca, hiçbir kanuni gerekçe gösterilmeden işgal edilmiştir. ... İşgal ve Anayasa ihlali sürüyor... UZAN | |
| 21.06.2003 | Cumhuriyet | "Bürokratları sorumlu tuttu"<br>TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun son konuğu olan eski Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Cumhur Ersümer, Türkiye'nin 380 milyon dolar fazla ödeme yapmasına yol açan Turusgaz'la formül değişikliğinin "yanlış olduğunu" söylerken, sorumluluğu bürokratlara attı. Ersümer, 1997-2001 yılları arasında ÇEAŞ ve Kepez'in neden denetlenmediği sorusuna da 'hatırlamıyorum" yanıtını verdi. | |
| 22.06.2003 | Cumhuriyet | "Fatura gittikçe kabarıyor"<br>Turusgaz ile Ersümer'in imzasını taşıyan ama ayrı fiyat içeren iki farklı sözleşme yapıldığı ortaya çıktı. Doğalgazda Türkiye aleyhine fiyatlandırma politikası konusunda, Ankara'da yapılan görüşmede "sözleşme skandalı" ortaya çıktı. Rusya'da olan sözleşmede bin metreküpü 152 dolardan, Türkiye'de olan sözleşmede ise bin metreküpü 125 dolardan ödeme yapılması öngörülüyor. | |
| 26.06.2003 | Cumhuriyet | "Doğalgaza fazla ödeme" itirafı<br>TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'na verdiği bilgilerle Mavi Akım Anlaşmasıyla Türkiye'nin doğalgaza metreküp başına fazladan 12 dolar ödediğini kabul etti. Bu konuda sorumluluğu TBMM'ye atan Yılmaz, "bir suçlu varsa o ben değilim, geçmiş hükümetlerdir" dedi. | |
| 27.06.2003 | Cumhuriyet | "Santrallar kamulaştırılacak"<br>Yap-İşlet-devret santrallerine, devletten 2.6 milyar dolarlık alım garantisi. | |
| 28.06.2003 | Hürriyet | "Anlaşma yok, pahalı Rus gazı 'tahkim'lik' "<br>Mavi akım projesi çerçevesinde Rusya'dan alınan doğal gazın fiyatında Türkiye indirim isterken, Rus Gazexport şirketinin "sözleşmede fiyat hesaplama formülünün yanlış olduğunu belirterek daha fazla fiyat talep etmesi" üzerine başlatılan görüşmelerden anlaşmaya varılamadı. Türkiye projenin fiyat kontratını tahkime götürüyor. | |

| | | |
|---|---|---|
| 29.06.2003 | Cumhuriyet | "Putin, Mavi Akım için devrede"<br>Rusya yeni bir anlaşma öneriyor. Ankara'daki görüşmelerden anlaşma sağlanamayıp konunun tahkime gitmesinden rahatsız olan Rusya Devlet Başkanı Putin'in, sorunu bizzat çözmek üzere temmuz ayı içinde Türkiye'ye geleceği ve Başbakan Erdoğan ile görüşeceği vurgulanıyor. |
| 01.07.2003 | Cumhuriyet | "Petkim'in satışına onay"<br>Yüzde 88.86 ÖİB hissesi 605 milyon dolara Uzan grubunda Özelleştirme Yüksek Kurulu Petkim'i Uzanlar grubuna ait Standart Kimya'ya satışını onayladı. ÖİB'nin Trichem firmasına yaptırdığı değer tespit raporuna göre Petkim'in değeri 3.2 milyar dolar olarak belirlenmişti. Hükümetin ÇEAŞ ve Kepez Elektrik'e "yükümlülüklerini yerine getirmediği" gerekçesiyle el koymasının ardından, Petkim'i aynı gruba vermesi dikkat çekici bulundu. |
| 03.07.2003 | Cumhuriyet | "Doğalgaz fiyatı pahalı"<br>Türkiye'ye satış yapan Gazprom 2. Adamı Komarov itiraf gibi bir açıklama yaptı. Türkiye'ye üç ayrı hattan 150 dolar civarında fiyatla doğalgaz satan Gazprom'un ortalama ihracat fiyatının 100 dolar olduğu anlaşıldı. Türkiye'nin doğalgazda arz fazlası olduğunu da kabul eden Komarov, "diğer ülkelerden gaz almayın" önerisinde bulundu. |
| 03.07.2003 | Cumhuriyet | "İmar Bankası'nda istifa şoku"<br>BDDK'nın İmar Bankası'ndaki durumunda, bankanın yönetiminin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na geçeceği ileri sürüldü. |
| 04.07.2003 | Cumhuriyet | "Uzan Grubuna bir darbe de RTÜK'ten"<br>TV'lerine 150 gün karartma. |
| 04.07.2003 | Cumhuriyet | "BDDK'nın 'İmar' planı"<br>Bir yönetici dışında tüm yöneticileri istifa eden İmar Bankası Yönetim Kurulu Başkanlığı'na Çelik Göz getirildi. Yönetim Kurulu üyelerini de atayan BDDK, atamaları, oluşan yönetim zafiyetini gidermek amacıyla yaptığını açıkladı. |
| 05.07.2003 | Cumhuriyet | "İmar Bankası'na tasfiye"<br>BDDK Mira Bankasının bankacılık iznini iptal etti. |
| 20.07.2003 | Cumhuriyet | "Uzanlar iddiaları redetti"<br>BDDK'nin İmar Bankası'nda çift kayıt var, veriler tahrip edilmiş açıklamasını kabul etmediler. |
| 23.07.2003 | Hürriyet | "İmar'da 5 Milyar dolar uçmuş"<br>BDDK'nın 3 Temmuz'da bankacılık lisansını iptal ettiği İmar Bankasında soygun düzeninin boyutları tüyler ürpertici hale geldi. |
| 24.07.2003 | Cumhuriyet | "Uzan Grubu'ndan Petkim için yeni teklif" |
| 25.07.2003 | Hürriyet | Başbakan Erdoğan: "Zarar eden gazeteler nasıl ayakta duruyor?" |
| 25.07.2003 | Hürriyet | "Suçlanan eski bankalar ne diyor?" |
| 26.07.2003 | Hürriyet | "BDDK'nın dosyasında şimdi de kara para çıktı" |
| 27.07.2003 | Cumhuriyet | "BBDK Adabank'a el koydu"<br>Uzanlar'a ikinci darbe. |
| 29.07.2003 | Hürriyet | "İmar işi bankaları tedirgin ediyor"<br>Yapı Kredi Bankası Yönetim Kurulu Başkan Vekili Halit Soydan, imar Bankasında yaşanan olayların bankacılık sketörünün bütünü tedirgin ettiğini söyledi. |
| 29.07.2003 | Hürriyet | "Ekran karardı, star çalışanı eylem yaptı." |
| 30.07.2003 | Cumhuriyet | "2.4 Milyar uçtu"<br>EMO; enerjide özelleştirmeyi ÇEAŞ örneğiyle eleştirdi. EMO, el konulan ÇEAŞ ve Kepez'de, özelleştirmeyi izleyen 10 yılda kamunun en az 2.4 milyar dolar (3.5 katrilyon lira) zarara uğratıldığı belirtildi. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 30.07.2003 | Cumhuriyet | "Özelleştirme talana döndü"<br>Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu'nun "sağlık, sosyal güvenlik, özelleştirme" alt komisyon raporunda, sağlık ve sosyal güvelik sektörlerinde yolsuzlukların hala devam ettiği belirtildi. | |
| 30.07.2003 | Cumhuriyet | "Siyasi linç uygulanıyor"<br>Star yayınları bir ay süreyle durduruldu. | |
| 30.07.2003 | Cumhuriyet | "Botaş'ta yeni gözaltılar" | |
| 31.07.2003 | Cumhuriyet | "Formüle pazarlık yolu"<br>Botaş ile Gazexport arasındaki Mavi Akım doğalgaz görüşmelerinde Türkiye lehine olan formülü "tartışmaya" açmayacaklarını söyleyen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Hilmi Güler, Rus tarafı ile dün yapılan görüşmelerde bu sözlerinden çark etti. Formül görüşmeye açılacak. | |
| 01.08.2003 | Cumhuriyet | "Uzanlar'a 4.2 milyar dolarlık ceza"<br>New York Federal Mahkemesi, Telsim'in yüzde 73.5'inin Nokia'ya verilmesini kararlaştırdı. | |
| 01.08.2003 | Hürriyet | "Mevduata güvence verdik, Uzan'ın borcunu almadık"<br>BDDK Başkanı Engin Akçakoca, "eğer İmar Bankası'nın hisselerinin tamamı fona alınsaydı, Uzan'a ait mevduat dışındaki 180 trilyon liralık bilanço dışı yükümlülükleri, vergi borçları ve Personel tazminatı devlet güvencesinde olacaktı. Sadece mevduata güvenceyle bundan kurtulduk" | |
| 01.08.2003 | Hürriyet | "İmar'da sahteciliği 3 Temmuz'da farkettik"<br>BDDK Başkanı, sahtecilik konusunu ancak Banka'nın Fon'a intikal etmesinden sonra anladıklarını söyledi. | |
| 01.08.2003 | Hürriyet | "4.2 Milyar dolar ödeyin, sizi tutukluyorum"<br>ABD'li Motorala ve Finlandiyalı Nokia'nın Uzanlar'a ait Telsim'den alamadıkları toplam 2.9 milyar dolar için ABD New York Bölge mahkemesi'nde açtıkları dava sonuçlandı. Mahkeme başkanı Jed Rakoff, 173 sayfalık kararında, Motorola ve Nokia'yı haklı buldu. | |
| 07.08.2003 | Hürriyet | "Uzan, Petkim'i alamadı, 10bin dolar yandı"<br>Çukurova Elektrik ve Kepez ile İmar Bankası'nı kaybedip 57 şirketine tedbir konulan, ABD'den 5 milyar dolar para cezasıyla hapis cezası yiyen Uzanlar, Petkim'i alamadı. Uzanlar, Petkim'in peşinatını bulamadı. Verdikleri teminat tutarı olan 10 milyon dolar yandı. | |
| 19.08.2003 | Hürriyet | "Uzanlara baskın üstüne baskın" | |
| 20.08.2003 | Hürriyet | BDDK: İmar Bankası hayali bono satmış. | |
| 24.08.2003 | Hürriyet | "BDDK: İmar'da bono vurgunu en az 580 trilyon" | |
| 19.09.2003 | Cumhuriyet | "Üst Kurul Yok mu Sayılacak?<br>Cumhurbaşkanlığın Devlet Denetleme Kurul'nun, Sezer'in direktif ile RTÜK'te başlattığı incelemede, kurul üyelerinin devamsızlıkları soruşturmaya neden oldu. Bazı üyelere 47 toplantıya katılmazken, bazılarının27 toplantıya katılmadığı anlaşılmış. | Orhan Birgit |
| 08.11.2003 | Cumhuriyet | "Yabancı sermayenin TEKEL oyunu"<br>Uluslararası firmalar, 110 milyar sigaranın tüketildiği Türkiye ile 14 milyar sigara üretilen Fas'a aynı fiyatı verdi. Yüzde 80'i özelleştirmeye çıkarılan Fas'ın tütün tekeli Regie des Tabacs Marocains'ın 2 Haziran'da Fransız-ispanyol firması Altadis7e 1.3 milyar Euro7ya satılması, Türkiye'yi bekleyen uluslararası güçleri umutlandırdı. Tekel'e beklenenin altında fiyat verilmesi Türkiye'nin uluslararası pazarlarda köşeye sıkıştırıldığını gösteriyor. Morgan Stanley tarafından hazırlanan 11 Eylül 2003 tarihli "Tütün: Türkiye'yi konuşalım" adlı hisse senedi raporunda, Tekel7in karının kayda değer biçimde arttırılabileceği ifade edildi. | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 08.11.2003 | Cumhuriyet | "Peşkeş çekilmesin"<br>"Tekel'in 'bedavaya' satılmak istenmesine meslek örgütlerinden tepki. Tekel'in özelleştirilmesi ihalesinde Japon JTI firması tarafından verilen fiyatın çok düşük olduğu savunularak satışın derhal durdurulması istendi. Türkiye Bakkallar ve Bayiler Federasyonu Başkanı Bendevi Palandöken, Yıllık 3 milyar dolar cirosu ile her yıl 2 milyar dolar ÖTV kazandıran, 2 milyar doları şakın mal varlığı olan TEKEL'ii bedavaya satmak akıl işi değil" dedi. | |
| 08.11.2003 | Cumhuriyet | "Dünya Bankası'ndan 4.5 milyar dolar kredi"<br>Dünya Bankası Türkiye'ye CAS kapsamında gelecek 3yıl için kredi vermeye hazırlanırken, özel sektör de yanı sıra DB'nin özel sektör kolu olan IFC'nin de desteğinden yararlanabilecek.3 yıl içinde verilmesi öngörülen destekle öncelikli olarak Kamu Sektörü Reformu'nun tamamlanması hedefleniyor. | |
| 15.11.2003 | Hürriyet | "Hesap sormayı IMF mi engelliyor?<br>Uzan ailesi hakkında kara para soruşturmasında Mali Suçlar Araştırma Kurulu (MASAK) tarafından hazırlanan ilk rapor savcılığa ulaştı. Rapor, İmar Bankası'ndan İsviçre, Zürih'te bulunan UBC AC Bankası'na yaklaşık 111 trilyon liranın transfer edildiğini ortaya çıkardı. | |
| 22.12.2003 | Cumhuriyet | "Tarımda ürkütücü tablo":<br>Yanlış politikalar nedeniyle bu yılın ilk 9 ayında ithalat, ihracatı geride bıraktı. Başbakanlık Dış ticaret Müsteşarlığı (DTM) ve İzmir Ticaret Borsası'ndan edinilen bilgiye göre:<br>Pamuk: Türkiye ithalatı ABD'nin GSM kredileriyle desteklemesinden ötürü sürekli artış gösterdi.<br>Tütün: Üretim 1998 yılında 258 bin ton iken, 2001'de 152 bin tona geriledi.<br>Hububat: ithal eder hale geldik.<br>Bitkisel yağ:<br>Şekerpancarı:<br>2003'ün Ocak-Eylül döneminde 41 bin ton 462 ton ürün ithal edildi.<br>İncir: yaş incir üretiminde dünyada birinci sırada olmasına rağmen ihracatta istenen düzeyi yakalayamadı ve kuru incir ithal etti. | |
| 28.12.2003 | Cumhuriyet | "Dünya Bankası ÖİB'ye sert çıktı"<br>DB, ÖİB'yi şimdiye kadar doğru dürüst özelleştirme yapamadınız diyerek eleştirmiş. ÖİB'ye her özeleştirmeyi tek bir danışman yürütsün önerisinde bulundu. BU arada Tekel7in özelleştirilmesine dava açıldı. Tek Gıda İş sendikası, 200'de kamuya 263 milyon dolar katkı sağlayan Tekel'e ait Alkollü İçecekler Sanayi ve Ticaret AŞ'nin yarısı peşin 292 milyon dolara Nurol-Limak-Özaltın-TÜTSAB girişim ortaklığına satılmasına yürürlüğün durdurulması istemiyle iptal davası açıldı. | |
| 31.12.2003 | Cumhuriyet | "2.5 milyon işsiz sokakta"<br>DİSK_AR tarafından yapılan araştırmaya göre işsizlik oranı yüzde 16'ya ulaştı. | |
| 20.042.003 | Evrensel | "Piyasaları dövmeyelim de sürünelim mi?"<br>"Bir ülkede sermaye bu kadar diktatörleşmişse, adına piyasa dediğiniz, o borsa-faiz-döviz üçgeninin baronları medyayı bu kadar araçsallaştırmış, iktisatçıları bu kadar teslim almışlarsa, bu kadar kaprisli, tehditkar, fütursuz olmuşlarsa, kendi çıkarları için bu ülkeyi ateşe, savaşa bile sürüklüyorlarsa, o ülkede o adına piyasa denilen "diktatörleşmiş sermayeyi" dövmenin tam zamanıdır. | Mustafa Sönmez |
| 5.06 2003 | Cumhuriyet | "Doğalgaz politikası çöktü"<br>Enerji kaynaklarını çeşitlendirmek için gündeme gelen doğalgaz alımı Türkiye enerji sektörünü ipotek altına aldı. Halen 5 ilde kullanılan doğalgaz için gerekli yatırımlar AKP hükümeti döneminde 57 ile götürülmezse arz fazlası ortaya çıkacak ve Türkiye kullanmadığı doğalgazın faturasını da ödemek zorunda kalacak. 1987 yılında Turgut Özal hükümeti ile başlayan ve "asrın proje"lerinden biri olarak gösterilen "Mavi akım projesi" ile devam eden Türkiye'nin doğalgaz politikası alarm veriyor. Doğalgaz anlaşmalarına konan "ticarı sır" maddesiyle alınan doğalgazın metreküp fiyatı Enerji Bakanı tarafından bile açıklanamıyor. | |

Bayramoğlu, Sonay, Yönetişim Ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Doktora Tezi, Danışman: Prof. Dr. Ömür Sezgin, 377 s.

## *ÖZET*

***Bu tez, devlet, toplum ve iktidar ilişkilerini kökten değiştiren bir siyasal model olarak yönetişim konusunu ele almakta ve konuyu Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar örneğinde incelemektedir. Tezin ana amacı, yönetişim modelinin dayandığı siyasal iktidar biçimini ortaya çıkarmaktır.***

***İlk olarak, yönetişim konusu, uluslararası kuruluşların programları ve belli sosyal bilim disiplinleri temelinde ayrıntılı bir biçimde incelenmektedir. İnceleme, DB, OECD, BM gibi uluslararası kuruluşlar, modelin ortaya çıkışında ve yayılmasında belirleyici bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Ayrıca, sosyoloji, iktisat, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler disiplinlerinde yönetişim modelinin giderek ilgi odağı haline geldiği ve ortak bir çalışma alanı olduğu ortaya çıkmaktadır. Modelin dayanakları eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, yönetişimin, siyasal iktidar ilişkilerini, siyasal iktidar alanını ve ölçeğini geleneksel biçimden (ulus-devlet) yerel ve küresele doğru kaydırarak yeniden tanımlayan bir yaklaşım olarak görülmektedir: Siyasal iktidarı ulus-devletten küresel ölçeğe kaydırma ve küresel ölçekte yeniden düzenleme amacını taşıyan küresel yönetişim yaklaşımı, verilebilecek en belirgin örnektir.***

***İkinci olarak, siyasal iktidar ilişkilerinde yaşanan dönüşümün hangi biçimde yaşandığı ve teorik olarak nasıl inceleneceği sorusu tartışılmaktadır. Yönetişim modeli, Marksist birikim kuramından esinlenerek geliştirilen siyasal iktidarın merkezileşmesi ve yoğunlaşması kavramsallaştırmasına dayanarak çözümlenmektedir. Çözümleme, yönetişim modelinin iktidar ölçeği ve iktidar alanı olmak üzere ikili bir dönüşümle inşa edildiğini göstermektedir: İktidar ölçeğinde yaşanan dönüşüm, ademi merkezileşme eğiliminde ifadesini bulmaktadır; ademi merkezileşme eğilimi, aynı zamanda yönetişim modelinin "devlet" aygıtında tasfiyesine yöneldiği unsurları göstermektedir. İktidar alanındaki dönüşüm ise, erkler birliğine dayanan ve halkın siyasal müdahalesine kapalı tutulan yeni siyasal alanın inşa edildiğini göstermektedir.***

***Üçüncü olarak, kavramsal çerçevenin ışığında, Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlara odaklanılarak, siyasal iktidar biçimindeki dönüşüm çözümlenmektedir: Yeni siyasal iktidar biçiminin, erkler birliğine dayanan ve halkın siyasal karar alma mekanizmalarından dışlanmasına yol açan oligarşik doğası gösterilmektedir.***

Bayramoğlu, Sonay, Theory of Democracy and Governance as a Political Power Question: In the Case of Independent Regulatory Agencies in Turkey, Advisor: Prof. Dr. Ömür Sezgin, 377 s.

## *SUMMARY*

***This thesis takes the issue of governance as a political model by which state, society and political power relations are fundamentally transformed at the example of independent regulatory agencies in Turkey. Main intention of this study is to capture the form of political power rested behind the governance model by looking at the theoretical and empirical levels.***

***Thus, firstly, governance model is analysed in detail accordance with both the programme of international institutions and particular disciplines of social sciences. The former refers institutions as like World Bank and OECD that are decisive factors in developing and extending the model. The latter implies the discipline of political science, public administration, economics, sociology and of international relations in which main streams attribute high popularity and positive outlook for the model of governance. Critical review of those stands shows that the governance is a new approach for political power relations through which scale and scope of the political powers are dramatically rearranged from their traditional form (i.e. nation-state) to the directions of both locality and globe. Global governance, hence, is the label of the new approach aiming to sweep the political power away from nation-state and reformulated it at the global scale.***

***Secondly, this thesis focuses on the theoretical question of how and in which way the transformations of power relations are analysed. Critical exploration of the governance model is based on the conceptualisation of the concentration and centralisation of power relations constructing with the references of Marxist theory of capital accumulation. According to this, governance model intents to realise dual transformations that are about scale and scope of the political power relations. While the former refers to decentralisation and re-centralisation tendencies at the national and supra-national levels, the latter makes references with anti-democratic tendencies in which popular classes are excluded from effecting the relations distribution by the vehicles of their political parties and organisations.***

***Finally, in the light of conceptual framework, this thesis focuses on the independent regulatory agencies in Turkey by employing the method of case study and demonstrates the fabrication of oligarchic nature of the new political power based on the unification of powers through which peoples are rule out from the political decision making processes.***