



T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**REFAH DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE:
ÜST KURULLAR VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Mustafa ÖZKAYALAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HATAY/2007

T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**REFAH DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE:
ÜST KURULLAR VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Mustafa ÖZKAYALAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Yrd.Doç.Dr.Şenol ADIGÜZEL

HATAY/2007

MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı öğrencisi Mustafa ÖZKAYALAR tarafından hazırlanan “Refah Devletinden Düzenleyici Devlete: Üst Kurullar ve Türkiye Örneği” başlıklı çalışma, 07/02/2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Tez Danışmanı Yrd.Doç.Dr.Şenol ADIGÜZEL
(Başkan)

Üye Doç.Dr.Muharrem GÜNEŞ

Üye Yrd.Doç.Dr.Cem DOĞAN

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

...../...../.....

Prof.Dr.Cemal YÜKSELEN
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Dünya, son yirmi yıldır, siyasal, ekonomik kültürel vs. pek çok alanda hızlı değişimler geçirmektedir. Bu hızlı değişimler 21. yüzyılda devlet, ekonomi ve toplum ilişkisine yeni bir yapı kazandırmaktadır. Sermaye birikim krizini aşmak için devlete saldırmış ve dönemin refah devleti modelini hedef almıştır. Neoliberal anlayış doğrultusunda önce Amerika Birleşik devletleri (ABD) ve İngiltere’de başlayan uygulamalarla devletin refah devleti karakteri sınırlandırılarak, diğer ülkeler örnek olacak yeni uygulamalar başlatılmıştır. Bu anlamda dünyada yeni bir devlet modeli olan düzenleyici devlet çağında yaşadığımız iddia edilmektedir.

Bu bağlamda bir düzenleyici devlet rüzgarı esmeye başlamıştır. Bu rüzgar Türkiye’yi de etkisi altına almıştır. Neticede Türkiye’de 1980’lerde başlayan ve her alanda işleyen yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu temelde düzenleyici devleti soyut bir varlık yapmaktan çıkararak düzenleyici uygulamalara gidilmiştir. İngiltere’dekilere benzeyen bağımsız düzenleyici kurumlar (BDK) kurulmuştur. Kamu yönetimi içinde yeni bir alana işaret eden bu kurumlar nitelikleri ve yönetim modelleri itibarıyla düzenleyici devletin karakterini ortaya koyan biricik mekanizmalardır.

Günümüzde düzenleyici devlet bir gerçeklik olarak literatürde yerini almıştır. Bu nedenle araştırmada düzenleyici devletin niteliği, hangi koşullar sonucu ortaya çıktığı, kimler yada hangi kesimler için faydalı olduğu ortaya konmaya çalışılmıştır. Düzenleyici devletin taşıdığı sakıncalara dikkat çekilmiştir. Araştırmada düzenleyici devletin niteliğini ortaya koymalarından dolayı BDK’lar esas alınarak düzenleyici devletin ne tür sorunlara yol açtığı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu araştırmanın konusunun belirlenmesinden tamamlanmasına kadar geçen süre içerisinde yardımlarını esirgemeyen ve araştırmanın tamamlanmasında büyük bir özveriyle desteklerini sunan değerli Danışman Hocam Yrd.Doç.Dr.Şenol ADIGÜZEL’e, güler yüzüyle sürekli umut veren değerli hocam Doç.Dr.Muharrem GÜNEŞ’e, konunun belirlenmesinde yardımcı olan değerli hocam Yrd.Doç.Dr.Atilla GÜNEY’e ve emeği geçen herkese teşekkürlerimi sunarım.

Mustafa ÖZKAYALAR

Antakya, Ocak 2007

**REFAH DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE:
ÜST KURULLAR VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

**Yüksek Lisans Tezi, Mustafa ÖZKAYALAR
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans
Danışman: Yrd.Doç.Dr.Şenol ADIGÜZEL**

ÖZET

Günümüzde düzenleyici devlet çağında yaşadığımız iddia edilmektedir. Araştırma devlet, ekonomi ve toplum arasındaki ilişkilerin kökten değişimini ifade eden devletin yeniden yapılandırılmasını ele almakta ve konuyu Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar örneğinde incelemektedir. Tezin temel amacı düzenleyici devlet modelinin antidemokratik niteliğini ve düzensizliğini ortaya koymaktır. Diğer bir amacı ise düzenleyici devletin, sermaye birikiminin gereği sonucu doğduğunu ortaya koymaktır.

Araştırmanın birinci bölümü, araştırmanın konusunu ve önemini, amacını, denencelerini, yöntemini ve sunuş sırasını içermektedir.

Araştırmanın ikinci bölümünde refah devleti, gelişimi ve dönüşümü temelinde ayrıntılı bir biçimde incelenmektedir. Üçüncü bölümde düzenleyici devlet incelenmektedir. Dördüncü bölümde düzenleyici devletin somutlandığı mekanizmalar olan bağımsız düzenleyici kurumlar incelenmektedir. Bu bölümlerin ışığında beşinci bölümde Türkiye'de devletin geçirdiği dönüşüm, altıncı bölümde ise Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar incelenmektedir. Yedinci bölümde, ise kavramsal çerçevenin ışığında Türkiye'deki düzenleyici devlet uygulamalarına odaklanılarak düzenleyici devlete dair bir eleştiri yapılmaktadır. Araştırma kapsamında elde bilgiler ışığında düzenleyici devletin barındırdığı risklere dikkat çekilmekte ve düzensizliğiyle antidemokratik niteliği vurgulanmaktadır.

ANAHTAR SÖZCÜKLER

Refah devleti, liberizasyon, özelleştirme, düzenleyici devlet, düzenleme, bağımsız düzenleyici kurumlar, depolitizasyon

**FROM THE WELFARE STATE TO REGULATORY STATE:
INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES AND TURKEY CASE**

Mustafa ÖZKAYALAR

Department of Public Administration, Master of Science

Supervisor: Assist.Prof.Dr.Şenol ADIGÜZEL

ABSTRACT

The relation between state, economy and society has gained a new structure. It is claimed that we live in the area of “regulatory state”. This study focuses on the restructuring of the state which means the change of relations between the state, economy and society. The restructuring of the state is analyzed in terms of Turkey case. Main intention of this study is to capture “the antidemocratic character and the disorder” of regulatory state. The other aim of the study is to expose that the regulatory state has occurred as a result of the necessities of the capital accumulation.

The first chapter of this study includes the theme and importance, aim, theses, method and presentation order of the study.

In the second chapter, the welfare state was analyzed in detail in terms of its rise and fall. In the third chapter, the regulatory state was analyzed. In the fourth chapter, the independent regulatory agencies were analyzed in detail as distinct means of the regulatory state. The restructuring of the state in Turkey was analyzed in the sixth chapter. Finally, in the light of conceptual framework, this study focuses on the risks which the regulatory state has. Also the study emphasizes the antidemocratic character and disorder of the regulatory state. Thus, the study includes the criticism of the regulatory state.

KEY WORDS

Welfare State, Liberalization, Privatization, Regulatory State, Regulation, Independent Regulatory Agencies, Depolitization

**REFAH DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE:
ÜST KURULLAR VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ
Mustafa ÖZKAYALAR**

İÇİNDEKİLER

Dış Kapak	
İç Kapak	
Jüri Üyeleri Onay Sayfası	
Önsöz.....	i
Özet ve Anahtar Sözcükler.....	ii
Abstract and Key Words.....	iii
İçindekiler.....	iv
Çizelgeler Dizini.....	ix
Kısaltmalar.....	x

BİRİNCİ KESİM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCCELERİ, AMACI, YÖNTEMİ VE SUNUŞ SIRASI.....	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi.....	1
1.2. Araştırmanın Denenceleri.....	2
1.3. Araştırmanın Amacı.....	3
1.4. Araştırmanın Yöntemi.....	3
1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası.....	4

İKİNCİ KESİM

REFAH DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE GEÇİŞ

2. REFAH DEVLETİ VE DÖNÜŞÜMÜ SÜRECİ.....	6
2.1. Kapitalist Sistem ve Devlet.....	6
2.2. Refah Devleti ve Gelişimi.....	8
2.2.1. Refah Devleti Kavramı	8
2.2.2. Refah Devletinin Yükselişi.....	9

2.2.2.1. Refah Devleti ve Birikim Rejimi: Fordizm.....	10
2.2.2.2. Refah Devletinin Altın Çağı.....	11
2.3. Refah Devletinin Bunalımı ve Dönüşümü.....	14
2.3.1. Kapitalizmin Krizi ve Refah Devletinin Bunalımı.....	14
2.3.2. Krizi Aşma Çabaları ve Refah Devletinin Çöküşü.....	16
2.4. Dönüşüm Sürecinin İdeolojik Dinamikleri.....	22
2.4.1. Küreselleşme.....	22
2.4.2. Özelleştirme.....	23
2.4.3. Neoliberalizm.....	24
2.4.4. Yönetişim.....	25
2.4.5. Deregülasyon.....	26
2.4.6. Regülasyon.....	26
2.4.7. Yerelleştirme.....	27
2.5. Dönüşüm Sürecinin Kurumsal Dinamikleri.....	28
2.5.1. Uluslararası Para Fonu	28
2.5.2. Dünya Bankası.....	28
2.5.3. Dünya Ticaret Örgütü.....	29
2.5.4. Birleşmiş Milletler.....	29
2.5.5. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı.....	30
2.5.6. Amerika Birleşik Devletleri.....	31
2.5.7. Avrupa Birliği.....	31
3. DÜZENLEYİCİ DEVLET VE YÜKSELİŞİ.....	32
3.1. Düzenleyici Devlet	32
3.2. Piyasa Dostu Devlet.....	38
3.3. Düzenleyici Devletin Yükselişi.....	41
3.4. Düzenleyici Devletin İşlevi.....	47
4. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN ARACI OLARAK BAĞIMSIZ	
DÜZENLEYİCİ KURUMLAR.....	51
4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	51
4.1.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuruluş Gerekçeleri.....	53

4.1.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışı ve Yaygınlık	
Kazanması.....	58
4.1.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Konusunda Dünyadaki Farklı	
Uygulamalar.....	60
4.1.3.1. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Bağımsız Düzenleyici	
Kurumlar.....	60
4.1.3.2. Fransa'daki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	63
4.1.3.3. İngiltere'deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	64
4.2. Bağımsız Düzenleyici kurumların Örgüt Yapısı ve Üyelerinin Statüleri....	67
4.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri.....	68
4.3.1. Bağımsızlık.....	68
4.3.2. Özerklik.....	70
4.3.3. İdari Otorite Niteliği.....	71
4.3.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme.....	71
4.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yönetim Sistemi İçindeki Farklı Yeri...	72
4.4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hükümet ile İlişkileri.....	72
4.4.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Parlamento ile İlişkileri.....	74
4.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yetki ve Fonksiyonları.....	75
4.5.1. Düzenleme Yetkisi.....	75
4.5.2. Denetim ve Gözetleme Yetkisi.....	76
4.5.3. Danışma İşlevleri.....	76
4.5.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi.....	76
4.5.5. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri.....	76
5. TÜRKİYE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE	
DÜZENLEYİCİ DEVLET.....	77
5.1. Türkiye'de Sosyal Devlet ve Aşınma Süreci.....	77
5.1.1. Türkiye'de Sosyal Devletin Gelişimi.....	77
5.1.2. Türkiye'de Sosyal Devletin Aşınma Süreci.....	81
5.2. Türkiye'de Düzenleyici Devlet İnşa Çabaları.....	89
5.2.1. Birinci Kuşak Yapısal Reformlar.....	89
5.2.2. İkinci Kuşak Yapısal Reformlar.....	93

6. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ DEVLETİN İNŞAA ARAÇLARI: ÜST KURULLAR	103
6.1. Türkiye'de Üst Kurullar Devri ve Kuruluş Gerekçeleri.....	103
6.2. Genel Düzenleyici Rekabet Kurumu.....	104
6.3. Sektörel Düzenleyiciler.....	106
6.3.1. Mali Sektör ve Düzenleyicileri.....	106
6.3.1.1. Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu.....	107
6.3.1.2. Sermaye Piyasası Kurulu.....	109
6.3.2. İletişim Sektörü ve Düzenleyicileri.....	110
6.3.2.1. Telekomünikasyon Kurumu.....	112
6.3.2.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu.....	114
6.3.3. Tarım Sektörü ve Düzenleyicileri.....	115
6.3.3.1. Şeker Sektöründe Düzenleme ve Şeker Kurumu.....	117
6.3.3.2. Tütün Sektöründe Düzenleme ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu.....	120
6.3.4. Enerji Sektöründe Düzenleme ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.....	122
6.4. Kamu İhale Kurumu.....	125

ÜÇÜNCÜ KESİM

DÜZENLEYİCİ DEVLET ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

7. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE GERÇEĞİ	127
7.1. 21. Yüzyıl Kapitalist Devletinin Adı: Düzenleyici Devlet.....	127
7.2. Düzenleyici Devletin Demokratik Karakteri ve Katılım Sorunu.....	133
7.2.1. Düzenleyici Devlet Karakteri İtibarıyla Antidemokratiktir.....	133
7.2.2. Düzenleyici Devletin Yönetim Stratejisi: Depolitizasyon.....	139
7.3. Düzenleyici Kapitalizmin Kaleleri: Yeni Bir Güç mü Doğuyor?.....	144
7.4. Düzenleyici Devletin Gelişiminde Sorunlar: Düzenleyici Devlet Uygulamaları Sürdürülemez.....	150
7.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yararları ve Sakıncaları.....	156

DÖRDÜNCÜ KESİM
GENEL DEĞERLENDİRME

8. BULGULAR, ÖNERİLER, SONUÇ.....	166
8.1. Bulgular.....	166
8.2. Öneriler.....	169
8.3. Sonuç.....	170

KAYNAKÇA

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 1: Yönetimin Dönüşümü & Düzenleyici Devletin Doğası	36
---	----

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
APEC	: Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği
BDK	: Bağımsız Düzenleyici Kurumları
BDDK	: Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu
BM	: Birleşmiş Milletler
BRTF	: Better Regulation Task Force
ÇUŞ	: Çok Uluslu Şirket
DB	: Dünya Bankası
DD	: Düzenleyici Devlet
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
DSU	: Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kurallarının Anlaşması
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ERK	: Ekonomik Reform Kredisi Anlaşması
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
FSA	: Finansal Hizmetler Otoritesi
GATS	: Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IBRD	: Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IMF	: International Monetary Fund
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KRD	: Keynezyen Refah Devleti
KRK	: Kurumsal Reform Kredisi Anlaşması
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
KÜT	: Kapitalist Üretim Tarzı
MAI	: Çok Taraflı Yatırım Antlaşması

MB	: Merkez Bankası
NAFTA	: Kuzey Amerika Serbest Ticaret Alanı
NL	: Neoliberalizm
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
OFGAS	: Office of Gas Supply
OFTTEL	: Office of Telecommunication
OFWAT	: Su hizmetleri Ofisi
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development
PAC	: Public Accounts Committee
RegTP	: Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi
RK	: Rekabet Kurumu
RKHK	: Rekabetin Korunması Hakkında Kanun
RTÜK	: Türkiye’de Radyo Televizyon Üst Kurulu
SAL	: Yapısal Uyum Kredileri
SECAL	: Sektörel Uyum Kredileri
SIGMA	: Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi Programı
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
ŞK	: Şeker Kurumu
TAPDK	: Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	: Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TK	: Telekomünikasyon Kurumu
TKK	: Tarım Kredi Kooperatifleri
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
TMMOB	: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

TNS	:	Transnasyonel Kapitalist Sınıfı
TNŞ	:	Transnasyonel Şirket
TOBB	:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TSEK	:	Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu
TŞFAŞ	:	Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
TTK	:	Türk Tarım Kooperatifleri
TÜSİAD	:	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TZDK	:	Türkiye Zirai Donatım Kurumu
UNCED	:	Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı
UNDP	:	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YEMSAN	:	Yem Sanayi

BİRİNCİ KESİM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Bu kesimde araştırma hakkında genel düzeyde bilgi verilmiş olup araştırmanın tanıtımı yapılmıştır.

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, ÖNEMİ, DENENCELERİ, AMACI, YÖNTEMİ VE SUNUŞ SIRASI

Bu bölümde altında araştırmanın konusu ve önemi, denenceleri, amacı, yöntemi ve sunuş sırası verilmiştir.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

Dünya, son yirmi yıldır siyasal, ekonomik, kültürel vs. pek çok alanda hızlı değişimler geçirmektedir. Küreselleşme olarak da adlandırılan bu süreçte devletin idari faaliyetleri artmıştır. Bu bağlamda, dünyada ve Türkiye’de son yirmi yıldır tartışmaların merkezini “devletin niteliğinin ve işlevlerinin” oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bu süreç, yeni bir ekonomik düzen getirirken devletin değişen faaliyetlerine uygun usul ve kurumları da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte devletin anlamında liberal bir tanımlama ağırlık kazanmıştır. “Yeni politik ekonomi” kavramı çerçevesinde, devletin, kendi çıkarlarını düşünen kişiler ve özel teşebbüslerle stratejik yönden karşılıklı etkileşim içinde olan gruplardan oluştuğu ileri sürülmektedir. Bu tanımlamaya göre devlet, vatandaşının refahını değil kendi faydasını (gelirini, imtiyazlarını ve gücünü) arttırmaya çabalayan bir görünüm kazanır. Neo-liberal söylem ve uygulamaların bu dönemde yoğunlaştığı ve devletin buna göre yeniden şekillendiği gözlenmektedir. Dolayısıyla küresel kapitalizm, yeni bir devlet ve toplum biçimi gerektirmektedir.

Bu araştırma, son yirmi yıldır ekonomik, siyasal, kültürel vs. alanlarda hızlı bir dönüşüm süreci içine giren dünyadaki gelişmeler çerçevesinde ekonomi ve siyaset bağlamında yeniden yapılandırılan yeni devlet modelini anlamaya çalışmaktadır. Bu doğrultuda, ABD’de başlayıp dünyanın diğer ülkelerine yayılan üst

kurulları, Türkiye örneği çerçevesinde incelemektedir. Çünkü, ister ekonomik olsun, ister siyasal ve kültürel olsun meydana gelen tüm gelişmeler öncelikle mekan ve zaman boyutuyla içinde yaşadığımız alanda etkili olur. Bizim zaman ve mekan boyutuyla yaşamsal alanımız Türkiye'dir. Bu sürecin bir parçası olan Türkiye'de 1980 yılından bu yana IMF ve DB patentli uygulanan politikalarla iktisadi, mali, siyasi ve yönetsel alanda ciddi dönüşümler yaşanmaktadır.

Türkiye, 1980'lerde ihracata dayalı ekonomik büyüme modelinin benimsenmesiyle ekonomik liberizasyon sürecine girdi. Ancak, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) hükümetinin işbaşına gelmesiyle de hızlı bir siyasal liberizasyon süreci içine girdi. Bu anlamda, dünyada meydana gelen gelişmeler ve küresel aktörlerin baskısıyla Türkiye'de devlet yeniden yapılandırılmakta, düzenleyici bir yapı önplana çıkarılmaya ve düzenleyici devlet biçiminin güçlendirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Bu doğrultuda araştırma kapsamında, "düzenleyici devlet analize tabii tutularak, düzenleyici bir devlet uygulaması olan üst kurullar incelenmiş ve bu devlet biçimine içkin çelişkiler anlamında yeni devlet biçiminin düzensizliği" anlaşılmaya çalışılmıştır.

Bu bağlamda, araştırma, bir "aygıt ve ilişki biçimi" olarak devlet ile vatandaş ilişkisi üzerinde yoğunlaşma ve sürekli olarak üretilen ve yeniden üretilen bu ilişki biçimlerinin algılayış düzeyini yükseltme anlamında önemlidir. Çünkü, insanın bütün ilişkileri (nesneyle ve kendisiyle olan ilişkileri) mekan ve zamanın içinde gerçekleşir. Günümüzde devlet, geliştirdiği kontrol mekanizmalarıyla hem mekan hemde zaman üzerinde tarihin hiç bir döneminde olmadığı kadar belirleyici, düzenleyici ve denetleyici bir pozisyondadır. Dolayısıyla araştırma, bütün bunları anlama ve algılayış düzeyini yükseltme bağlamında sunacağı katkılar çerçevesinde önemlidir.

1.2. Araştırmanın Denenceleri

Araştırmaya ışık tutan ve araştırmayı yönlendiren denenceler şunlardır.

D.1. "Neoliberal bir anlayış doğrultusunda piyasa lehinde yeniden yapılandırılan ve düzenleyici karakteri ile ön plana çıkan devlet, sermaye lehine işlevselleştirilmiş olup, sermayenin özellikle de uluslar arası sermayenin yararını daha fazla gözetmektedir."

D.2. “Ekonomiyi siyasetten yalıtın bir anlayış temelinde gelişen düzenleyici devlet, gerek uygulamaları gerek yönetim stratejisi itibarıyla antidemokratik bir karaktere sahiptir.”

D.3. “Üst kurullar gibi çeşitli mekanizmalar aracılığıyla somutluk kazanan düzenleyici devlet, gelişim içinde olmakla beraber bu gelişim plansız ve düzensiz olmaktadır. Dolayısıyla düzenleyici devlet mevcut yapısıyla bir “düzensizlik” arz etmektedir.”

1.3. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmada, son yirmi yıldır yeni devletin kazandığı biçim ele alınarak, bu doğrultuda Türkiye'nin geçirdiği dönüşümler üzerinde durulmuştur. Bu çalışmanın amacı, düzenleyici devletin temel araçları olan bağımsız düzenleyici kurumlar üzerinde yoğunlaşarak, düzenleyici devletin Türkiye uygulamalarını incelemek ve bu süreçte yeni düzenleyici devleti derinlemesine incelemek, bu devlet biçimine içkin çelişkiler doğrultusunda yeni devlet biçiminin “ antidemokratik niteliğini ve düzensizliğini” ortaya koymaktır.

Günümüzdeki uygulamalarla Türkiye, hızlı bir dönüşüm süreci geçirmekte ve uluslararası gelişmelere paralel olarak yeni bir devlet biçimine doğru evrilmektedir. Söz konusu yeni devlette düzenleyici kimlik önplandadır. Araştırmanın temel amacı, söz konusu dönüşüm sürecini ortaya koymak ve yeni devletin sermaye sınıfı lehine yapılan düzenlemeler sonucunda geldiğini göstermektir. Diğer bir ifadeyle, düzenleyici devletin, sermayenin ihtiyaçları gereği doğduğunu ortaya koymak ve dönüşüm sürecini anlamlandırmaktır.

1.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada, betimsel ve tarihsel araştırma yöntemi benimsenmiştir. Betimsel araştırma yöntemi, var olan durumun resmini çekmek, var olan duruma katkı yapmaksızın ortaya koymaktır. Tarihsel araştırma yöntemi ise geçmişte olmuş bitmiş olayları, durumları, sorunları, kurumları, kişileri ve varlıkları günümüze ulaştırmış kanıt ve belgelerden canlı tanıklardan yararlanarak ortaya koymaktır. Bu doğrultuda,

öncelikle birinci el metinlere başvurulmuştur. Amaç, ele alınan konunun kuramsal çağrışımlarını olduğunca zengin bir biçimde ortaya çıkarma ve düzenleyici devleti hazırlayan temel sosyal, ekonomik, siyasal, vs. yapıların oluşum ve gelişmelerini tespit etmeye çalışarak, 'şimdiki duruma nasıl gelindiği' hakkında tutarlı bir analiz yapmaktır. Araştırmada bu araştırma yöntemleri kullanılarak ve var olan bilgiler temel alınarak özgün düşünceler geliştirilmeye çalışılmıştır.

1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası

Araştırmanın birinci bölümünü içeren Birinci Kesimi'nde araştırmaya ilişkin genel açıklama ve tanıtımı yapılmaktadır. Araştırmanın konusu ve önemi, amacı, denenceleri, yöntemi ve sunuş sırası verilmiştir.

Araştırmanın İkinci Kesimi, araştırmanın ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı bölümlerini kapsamaktadır. Araştırmanın ikinci bölümünde Düzenleyici devletin (DD) selefi olan Keynezyen Refah Devleti (KRD) ele alındı. İlk olarak, KRD'nin ne olduğu ve tarihsel koşullar dikkate alınarak KRD'nin üzerinde yükseldiği temeller gösterilmiştir. İkinci olarak, KRD'yi bunalıma götüren koşullar ile dönüşümü ve yeniden yapılandırılmasına yol açan süreç analize tabi tutulmuştur. Bu anlamda, devletin mali krizi, diğer bir ifadeyle sermayenin krizinin üzerinde geliştiği temeller ortaya konarak sermayenin krizden kurtulmak için geliştirdiği argümanlar üzerinde durulmuştur. Bu doğrultuda, yeni süreci şekillendiren ideolojik dinamikler (Küreselleşme, Özelleştirme, Neoliberalizm, Yönetişim, Deregülasyon, Regülasyon ve Depoltizasyon) ile kurumsal dinamikler (IMF, DB, DTÖ, BM, OECD ve ABD-AB) ele alınmıştır.

Araştırmanın üçüncü bölümünde, düzenleyici devlet üzerinde durularak, düzenleyici devletin anlaşılmasını sağlayacak olan kavramsal bir çerçeve geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda düzenleyici devletin, ne olduğu ortaya konularak ve tarihsel koşulları dikkate alınarak üzerinde yükseldiği kurumsal ve ideolojik temeller ortaya konmuştur. Bu amaçla DD, unsurlarına ayrıştırılarak derinlemesine analize tabi tutulmuştur. DD'nin geliştiği süreçte DD'nin araçları, geleneksel düzenleyici işlevlerinden farkı üzerinde durularak yeni DD'yi kavrayış düzeyi yükseltilmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın dördüncü bölümünde, DD'nin araçlarından üst kurullar genel düzeyde ele alınmıştır. Bu amaçla, üst kurullar, ortaya çıkışları, geleneksel idari otoritelerden farkı, siyasal sistem içindeki yerleri, işlevleri boyutuyla unsurlarına ayrıştırılarak detaylı incelenmiştir.

Araştırmanın beşinci bölümünde, daha önce ortaya konan kavramsal çerçevenin ışığında, Türkiye'nin geçirdiği yeniden yapılanma süreci incelenmiştir. Bu amaçla, Türkiye'de düzenleyici devlete varma çabaları ve uygulamaları yakından incelenmiştir. Türkiye, 1980'den bu yana bir yapılanma süreci içindedir. Ancak, küresel gelişmelerin baskısıyla siyasal anlamda düzenleyici devlete varma amacıyla uygulamalara 1999 yılı itibarıyla hız verilmiştir. Dolayısıyla, bu bölümde düzenleyici devletin araçları olan üst kurulların oluşturulması sürecine kadar Türkiye'nin geçirdiği aşamaların detaylı bir resmi, verilerin sınırları dahilinde verilmiştir.

Araştırmanın altıncı bölümünde, Türkiye'deki düzenleyici devlet uygulamaları bağlamında üst kurullar ele alınmıştır. Üst kurulların Türkiye uygulaması, unsurlarına ayrıştırılarak kurulların ortaya çıkışları, özellikleri, görev ve yetkileri itibarıyla detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Üst kurullar ekseninde düzenleyici devletin Türkiye'deki uygulamaları, Türkiye'deki devlet biçimi üzerindeki etkileri incelenmiştir.

Araştırmanın Üçüncü Kesimi araştırmanın yedinci bölümünden oluşmaktadır. Yedinci bölümde, araştırma kapsamında yapılmış uygulamalar, çözümlenmeler ve verilere dayanılarak DD'ye dair özgün fikirler üretilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde genel düzeyde DD'nin gelişimine dair sorunların Türkiye uygulamasında nasıl somutlandığı verilmiştir. Dolayısıyla, DD'ye dair bir eleştiriyi kapsamaktadır. Olguların somut bir çözümlenmesinin yapıldığı bu bölümde araştırmanın denencelerinin geçerliliği sınanmıştır.

Araştırmanın Dördüncü Kesimi sekizinci bölümü kapsamaktadır. Sekizinci ve son bölümde araştırmaya ilişkin bulgular ve bu bulgulara ilişkin öneriler ortaya konularak genel değerlendirme ile araştırmaya sonlandırılmıştır.

İKİNCİ KESİM

REFAH DEVLETİNDEN DÜZENLEYİCİ DEVLETE GEÇİŞ

Bu kesimde araştırmanın kuramsal çerçevesi çizilmektedir. Bu bağlamda öncelikle refah devleti ele alınmıştır. Buna bağlı olarak refah devletinin halefi olan düzenleyici devlet incelenmiştir. Devamında düzenleyici devletin somutlandığı temel mekanizmalar olan bağımsız düzenleyici kurumlar ele alınmıştır. Aynı sıralama Türkiye içinde uygulanmıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de sosyal devletin delişimi, dönüşümü ve düzenleyici devlet uygulamalarının yükselişi çerçevesinde Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kurumlar ele alınmıştır.

2. REFAH DEVLETİ VE DÖNÜŞÜMÜ SÜRECİ

Araştırmanın bu bölümünde öncelikle refah devletinin gelişimi, yükselişi ve dönüşümü ele alınmış daha sonra da dönüşüm sürecini etkileyen dinamikler ile aktörler incelenmiştir.

2.1. Kapitalist Sistem ve Devlet

Bir sistem olarak kapitalizmin gelişim tarihi incelendiğinde daima devlete dayandığı görülmektedir. Devletin fonksiyonları, sermaye birikiminin genel koşullarınca, yani sermaye birikiminin ihtiyaçlarınca belirlenir. Diğer bir ifadeyle, sermayenin kesintisiz birikiminin koşullarının sağlanması kapitalist devletin birincil görevidir. Çünkü sermaye, sürekli birikim olmadan yaşayamaz (Ülman, 2001; Seyhan, 2002). Belli bir birikim stratejisi, yüksek kâr oranları sağladığı ve birikimin devamlılığını olanaklı kıldığı sürece devam eder (Öngen, 2003).

Kâr oranlarının gerilemesi karşısında sermaye üç tür tepki göstermektedir. Birincisi, emek cephesine saldırarak sendikaları parçalamak ve ücretleri baskılamaktır. Bu şekilde maliyetleri düşürmeyi amaçlar. İkincisi, devlete yüklenerek bir yandan kredi taleplerini yoğunlaştırmak, diğer yandan da vergi yükünden kaçınmaktır. Üçüncüsü, yeni üretim merkezlerine ve yerlerine doğru üretim ve faaliyet alanlarını genişletmektir (Önder, 2001a).

Kendi içinde vurguları farklılaşan yaklaşımlarla beraber, “Marksist devlet kuram(lar)ı”, sınıflar arası ilişkilerin bir yansıması şeklindeki devletin kapitalist üretim tarzıyla olan organik bağından dolayı kapitalist olduğunu savunur. Buna göre kapitalizmin ortaya çıktığı ve yayıldığı tüm zaman ve mekanlarda devlet, toplumun üzerinde, sınıflar arası ilişkileri düzenleyen teknik bir kurum olmayıp, sınıf tavrı olan toplumsal bir yapılanma olarak ortaya çıkar (Gough, 2003:5-6; Önal, 2003). Kamusal bir otorite biçimi olmadan toplumsal bir sistem yürümez. Bu sebeple devlet olmadan kapitalizm varlığını devam ettiremez (Panitch, 2004:57). Harvey’in ifadesiyle devlet, sermaye dolaşım sürecindeki ilişkilere aracılık eden, yöneten, yönlendiren ve süreci kontrol eden bir tür ortak sinir merkezidir. Dolayısıyla, özel sektörün (sermayenin) büyümesi için devlet sektörünün büyümesi zorunluluk kazanmaktadır (Önal, 2003). Sermayenin ekonomik hegemonyası, politik tahakkümün sınırlarını aşan bir niteliğe sahiptir (Wood, 2004:44).

Liberal model, 1929 büyük ekonomik bunalımı ile kırılırken tüm devletler esas olarak içe kapanmıştır (Seyhan, 2002). 1929 kapitalist dünya için hem çöküş, hem de yeni bir toparlanma ve değişim yılı olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) başlayan kriz, önceleri menkul değerler piyasasını, daha sonraları ise mal ve faktör piyasalarını etkisi altına alıp milyonlarca insanın işsiz kalmasına neden olurken fiyatlar da astronomik düzeyde geriler. Bunlara karşın büyük stoklar oluşur ve firma iflasları tüm kapitalist dünyayı büyük bir bunalıma sürükler. Bu krizle gelişme imkanı bulan ünlü “Keynesgil Politikalar”, devlete, klasik teori öğretisine zıt olarak, beklentilerin olumlu kılınması ve piyasaların canlandırılması görevlerini yükler (Önder, 2001a).

Bu tarihten sonra, krizden çıkış için kapitalizmin tarihinde ilk kez devletler doğrudan iktisadi faaliyetler yoluyla; işletmeler kurarak, ekonomik faaliyetleri kapsamlı biçimde örgütleyerek iktisadi yaşama katıldılar. Dolayısıyla, 1945’ten sonra gelişen Keynes’in devletin ekonomiye her düzeyde doğrudan katılımını-müdahalesini esas alan düşünceleri, bir yandan sistemin bütününe toparlanmasını ve sosyalizme karşı güçlü bir ekonomik yapıya kavuşmasını hedeflerken, diğer yandan kapitalist dünya ekonomisine biçim veren ABD’nin başat güç olma konumunu garantilemeyi hedefler (Seyhan, 2002; Patnaik, 2004:19).

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, kapitalist sistem, 20. yüzyılın ilk yarısına kadar liberal felsefeden beslenen jandarma devleti deneyimlemiştir. Sanayileşmeyle birlikte artan sosyal sorunlar, sınıf çatışmaları, sosyalizmin yükselişi ve üçüncü dünya kurtuluş hareketleri karşısında ise refah devletini geliştirdi (Braitwaite, 2000:223).

2.2. Refah Devleti ve Gelişimi

Bu başlık altında 1970'lerle beraber aşınmaya başlayan ve düzenleyici devletin selefi olan refah devleti ve gelişimi ele alınmıştır.

2.2.1. Refah Devleti Kavramı

Refah devleti terimi ilk defa Başpiskopos Temple tarafından 1940 yılında "Citizen and Churchman" adlı çalışmada kullanılmıştır. Ancak kimi yazarlara göre kavram, Temple'den önce 1934 yılında Oxfordlu Alfred Zimmer tarafından kullanılmıştır. Kavram, 1942 yılında hazırlanan Beveridge Raporu ile literatürde popüler hale gelmiştir (Gough, 2003:1).

Refah devletini tanımlama girişimleri genelde ortak argümana dayanırlar. Asa Briggs'in tanımına göre, Refah devleti, piyasa güçlerini etkilemek amacıyla örgütlü kamu gücünün kullanıldığı devlet türü olup, devlet, toplum üzerinde üç şekilde etkili olur: minimum bir gelir garantisi, güvencesizliğin azaltılması, herkese iyi yaşam standartı sağlama (Gough, 2003:1). Diğer bir tanıma göre refah devleti, moderniteyle meydana gelen tarihsel süreçteki ekonomik ve sosyal dönüşümler sonucunda gelişen ve bunlara göre şekillenen bir yönetim tarzı, devlet ve toplum arasındaki özel bir ilişki biçimidir (Erbaş, 2005). Bu anlamda, modern refah devletinin temel amacı, yoksulluğu azaltmak, adil bir refah dağılımını sağlamak, piyasadan kaynaklanan çeşitli risklere karşı garanti sağlamak ve piyasa aksaklıklarını giderecek sosyal hizmetleri sunmaktır (Pergher, 2001). Buna göre refah devleti, ekonomik sistemden kaynaklanan avantaj ve dezavantajları dengelemeye çalışan devlettir (Barna, 2002; Gülalp, 2001).

Marksizme göre refah devleti, sermayenin birikim ihtiyaçlarıyla örgütlü işçi sınıfının savunma biçimi tarafından biçimlendirilmiştir. Bu ise refah devleti için gerekli olan sınıf temelini (emeğin kitleselleşmesi), ortak zemini (örgütlü emeğin ve örgütlü sermayenin yükselişinde) ve kurumsal zemini (müdahaleci devletin yükselişiyle) sağlamıştır (Pierson, 2000:193).

Gough (2003:6) refah devletinin, iki zorunlu durumun sonucunda geliştiğini ortaya koyar: devlet, bir taraftan halkın ve oluşturulan politikaların, sermayenin değişen ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi ile ilgilenirken; diğer taraftan işçi sınıfının ihtiyaçlarının karşılanması ve refah düzeylerinin yükseltilmesi için piyasa güçlerinin uyguladığı baskılar söz konusudur.

Bu bağlamda, refah devleti, kısaca üç şekilde betimlenebilir: müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı (Özdemir, 2004:37-41).

Özetle, devlet-ekonomi ilişkisinde belli bir döneme damgasını vuran refah devleti tanımlamaları ortak argümana dayanmaktadır: devletin işletmeci olarak doğrudan ekonomik faaliyetlerde bulunması, sistemin dezavantajlarını dengelemesi.

2.2.2. Refah Devletinin Yükselişi

Keynes 1936'da yazdığı "General Theory of Employment, Interest and Money" isimli kitabında ortaya koyduğu ilkelerle devlet-toplum ilişkisinde yeni bir dönem başlatmıştır. Keynes, ekonominin kendi kendine otomatik olarak tam istihdamı sağlayamayacağını kanıtlamış ve müdahalenin gerekliliğini ortaya koymuştur. Diğer bir ifadeyle "görünen bir ele yani devlete" olan ihtiyacı ortaya koymuştur (Şeylan, 1994: 63). Townsend'in ifade ettiği üzere Keynes'e göre kitlesel işsizlik, bir işgücü problemi olmayıp bir talep sorunudur. Amaç, aktif devlet müdahaleleriyle tam istihdamın sağlanmasıdır. Buna göre devlet doğrudan yatırımlar yaparak tam istihdamı sağlamalıdır. Böylece iş bulan, gelir elde eden insanlar talep yaratırken hem özel, hem de devlet eliyle yapılan yatırımların artmasına olanak tanır. Ayrıca, devletin az gelirli kesimleri destekleyerek tüketimin artışına katkıda bulunması da yeni yatırımların önünü açacaktır (Özdemir, 2004:154-155).

Tam istihdamın sağlanmasına ek olarak refah devletinde, devlet, para miktarını ayarlayarak da ekonomiyi düzenler. Bu politikayla devlet, kâr oranlarının

yükselmesini sağlar (Özdemir, 2004:154-155). Çünkü gelirlerin artması kâr oranlarını da yükseltir (Akkaya, 2003). Keynes'in düşüncelerinin temel hedefi, düşen kâr oranlarını yükseltmek, genişletilmiş yeniden üretimi sağlamak ve bu yolla sermaye birikiminin sürekliliğini gerçekleştirmektir. Diğer bir hedefi ise işsizlik, yoksulluk nedeniyle sistem karşıtı mücadele zeminlerine kayan emekçi sınıfların ekonomik durumlarının çok sınırlı ölçüde de olsa düzeltilerek yeniden sisteme bağlanmasını sağlamaktır. Keynes'in politikalarında kamu yatırımları, devlet planlaması, kamu hizmetleri ve gelirin yeniden dağıtımı önemli bir yere sahiptir (Şeylan, 1994: 63).

Keynesin düşüncelerine dayanan refah devleti uygulamalarıyla kapitalizm bunalımını aşmış, büyüme sağlamış ve kâr hadlerinin yükselmesiyle sermaye birikimi krizine çözüm bulmuştur (Şeylan, 1994:68).

2.2.2.1. Refah Devleti ve Birikim Rejimi: Fordizm

Keynesyen refah devleti dönemini karakterize eden üretim biçimi ise Fordizmdir. Kavram ilk olarak Antonio Gramsci tarafından Amerikan yönetiminin sömürücü özelliğini vurgulamak amacıyla kullanılmıştır (Şener, 2003:2). Fordizm, seri üretim ve tüketime (özellikle tüketim mallarının), kitlesel ve yarı vasıflı iş gücü hakimiyetine dayanır. (Jessop, 1994). Bu üretim sistemi, montaj bantları gibi özel mekanik sistemler ve makineler kullanarak ölçek ekonomisi prensibiyle kitlesel üretim yapmaya dayanır. Fordizm, tüm üretim süreçlerini ve işçileri birbirine bağlayan, büyük işçi kitlelerini devasa işletmeler içinde toplayan bir fabrika modeli ve iş sürecidir (Şeylan, 1994:62).

Fordizmde, mülkiyet ve kontrolün ayrışması yoluyla merkezi planlama ademi-merkeziyetçi bir yönetime oranla baskın yönetim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında, “tekelci fiyatlama, sendikaların tanınması ve toplu pazarlık sistemi, verimlilik ve tüketici fiyat artışına endekslenen ücretler, efektif talebi korumaya yönelik parasalcı emisyon ve kredi politikaları, fordist büyüme biçimine uygun kolektif tüketim araçlarıyla kitlesel tüketim kuralları ve altyapı şartlarının genelleşmesine yönelik devlet güdümlü toplumsal üretim, sermaye ve emek arasındaki hem bireysel hem de toplumsal ücret çatışmalarını kontrol etmede

devlet müdahalesi” gibi göstergeler de fordist birikim rejiminin temel göstergeleridir (Topak, 2003).

Keynesyen talep yönetimi yeniden dağıtım/bölüşüm aracılığıyla işleyen pozitif “birikim” planıdır. Çünkü makro ekonomik politikalar, sermayenin kârlılığını ve çalıştırma olanaklarını, yerli ürünlere olan talebi yükseltir. Buna karşılık, iş çevrelerinin istihdam yaratma olanaklarını artırır (Stryker, 1998:8).

Fordist üretim biçiminin hakim olduğu Keynesyen refah dönemi ekonomilerinin temel niteliklerinden biri de ulusal ekonomilerin kapalı olmasıdır. Bu dönemde, sınırlar üzerinde kontrol gücü ulusal çapta kurallar koyma gücüyle birleştirilmiş olup, vergiler orantılı hale getirilerek kamu hizmetleri ve transferleri sağlanabilmiştir (Scharpf, 2000:1-2).

Özetle, Fordist büyüme biçiminde devlet, sendikacılığı, toplu pazarlığı, büyük işletmeciliği ve sosyal dayanışmayı desteklemek durumundadır.

2.2.2.2. Refah Devletinın Altın Çağı

Keynesyen refah devleti, emek ile sermaye arasındaki uyum/uzlaşma üzerinden yükseldi. Katzenstein'in ortaya koyduğu üzere sosyalist gelişme ve otoriterizm korkusu, depresyon, savaş ve 1930'ların krizi Avrupa'da demokratik korporatist devletin gelişmesine sebep oldu (Jayasuriya, 2001:105; Zaky, 2004:10). Refah devletinın hakim olduğu II. Dünya Savaşını takip eden ilk yirmi yıl boyunca temel ekonomik hedef tam istihdam, ikincisi konjunktürün sürdürülmesi ve talebin yükseltilmesi, üçüncüsü ise temel yapısal değişiklikler ve dördüncüsü ise kapsamlı sosyal yardım programları olmuştur (Liebermanis, 1997)..

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, refah politikalarını uygulamakla devlet, yedek bir işçi ordusunu halihazırda tutmak için iş yokken başka herhangi bir üretim aracına sahip olmayan mülksüz topluluğun yaşamını sürdürmesine yardım etmiştir. Bunu, sermayenin hareket özgürlüğünü korurken, emeği denetim altında tutarak yapmıştır (Wood, 2004:47).

Bu çerçevede değerlendirildiğinde Keynesyen refah devletine geçişin ABD'deki New Deal (Yeni Düzen, 1930'larda ve daha sonrasında benimsenen politikalar) uygulamaları ile başladığı görülmektedir. Keynesyen refah devletinın

üzerinde şekillendiği anlayış, devletin iş yapmasıdır (Braitwaite, 2000:224). Ancak, devletin ekonomide bu hakim durumu, sektöründe uzmanlaşmış yerli ve çok uluslu şirketlerin olduğu özel sektörü tamamlamak şeklinde olmuştur. Çünkü devlet firmaları, özel sektöre (çelik, elektrik vs.) ucuz girdi sağlamışlardır. Ayrıca devlet, kamu ve özel yatırım aktiviteleri için temel finans kaynağı olmuştur (Amman, Baer, 2003:2-3).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra refah devleti uygulamalarının Avrupa'da da yaygınlaştığı görülmektedir. Bu bakımından değerlendirildiğinde Fransa'da 1937'de demiryolları ve silah sanayii devletleştirilirken savaştan sonra enerji sektörü devletleştirilmiştir. Bunlara ek olarak bankacılık ve sigorta sektöründe pek çok kuruluş devletleştirilmiştir. İngiltere'de ise 1946'da âdil ve eşitlikçi bir toplum sloganıyla İşçi Partisi iktidara gelmiş ve 1946-50 arasında, refah devleti uygulamaları kapsamında bankacılık, enerji, demir-çelik gibi pek çok alanda devletleştirme ve düzenleme yapılmıştır. "Ulusal Sağlık Örgütü" kurularak kapitalizmin tarihinde devlet, ilk kez tüm yurttaşlarına ücretsiz ve sınırsız sağlık hizmeti sunma girişiminde bulunmuştur (Şeylan, 1994:75-76).

Gökal'ın ortaya koyduğuna göre refah devletinin Altın Çağı olarak anılan süreçte, Dünya daha çok üretir ve ürettiği hızdan daha yüksek bir hızda ticaret yapar hale gelmiştir. Öyle ki 1948 ile 1953 yılları arasında ticaret artış hızı yıllık ortalama yüzde 6,7 olurken 1958 ile 1963 yılları arasında yıllık ortalama ise yüzde 7,4 1963 ile 1968 arası dönemde ise yüzde 8,6 olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamlar dünya modern iktisat tarihinin o güne kadarki en yüksek oranlarını göstermektedir (Dağdelen, 2004:12).

Gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirildiğinde, gelişmekte olan ülkelerde refah devleti yerine "kalkınmacı devlet" gelişmiştir. Ondokuzuncu yüzyıl itibarıyla bürokratik yönetim mekanizması patrimoniyal yönetim mekanizmasının yerini aldı. Bu devlette bürokrasi orta sınıfın artığa el koyma aracıdır. Liberal devlette piyasa aracılığıyla artık, doğrudan sermayedarların eline geçerken kalkınmacı devlette artık, bürokratik sınıf ile kapitalistler arasında paylaşılır. Bu amaçla siyasi kontrol, devlet mekanizması ve piyasa bir arada kullanılır (Pereira, 1997:12-13; Sudo, 2003:331-335).

Uluslararası iş bölümüne bağlı olarak söz konusu ülkelerde, ancak iç pazara dönük dayanıklı/dayanaksız tüketim malları üretimine, eskimiş teknolojilere ve montaja dayanan bir hafif, orta sanayi gelişme imkanı bulabilmiştir. Çünkü, sanayi için gerekli olan ara mallar ithalata dayanmaktadır. Söz konusu ithalat ise geleneksel ihraç mallarının satışı ile karşılandığından geçmişten gelen geleneksel hammadde ve yiyecek vb. ihracı da genişleyerek devam etti. Bu ise varolan bağımlılığı derinleştirmiştir (Seyhan, 2002).

Sonuç ise gelişmekte olan ülkelerde, tekelci nitelikte, dışa bağımlı, borçlanan ve bunları ödeyemeyen, sürekli kriz içinde olan bir ekonomi olmuştur. Dolayısıyla, bu ülkelerde devletin ekonomiye müdahalesi, daha çok emperyalist ülkelerde olduğu gibi, tekelci sermayenin elinde biriken sermayenin, kâr oranları yüksek alanlara yatırılmasını sağlamak için değil, emperyalist tekeller ve zayıf yerli işbirlikçilerine toplumsal artığı aktarmak ve sermaye kıtlığını gidermeye yönelik olmuştur (Seyhan, 2002).

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, refah devleti, öncelikle sermaye birikimini sağlamış olan Batılı ülkelerde başarılı olmuştur. Keynesyen refah devleti, savaşın yıkıntı ve yaralarını yok etmiş, çok yüksek bir büyüme hızı sağlamıştır Polanyi'nin "Büyük Dönüşüm" adını verdiği şey gerçekleşmiştir (Ülman, 2001). Ancak az gelişmiş ülkelerde ise, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarında iyileştirmeler olsa da, henüz tam bir sermaye birikimi sağlamamış olan bu ülkelerde devlet, elinde toplanan toplumsal artığı eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanlarına aktaracağına, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla, sermaye birikimini sağlamak için egemen sınıflara aktarır. Bu sebeple, devlet, öncelikle kapitalistleşmeye öncelik vermektedir. Bu da bu ülkelerde refah devleti uygulamalarını aksatmaktadır (Özdemir, 2004:41; Seyhan, 2002).

Bu anlamda, 1960'ların ilk yılları ve 1970'lerin ortalarına kadar devam eden uzun süreli dönem içinde sosyal harcamalarda bir patlama olmuştur. OECD ülkelerinde harcamalardaki büyüme oranının GSYİH'ye elastikiyeti, sağlık için 1.75, gelir sürdürme bakımından 1.42 ve eğitim için 1.38 olmuştur. İngiltere hariç bütün OECD ülkelerinde 1970'lerin sonlarında sosyal harcamaların kamu harcamaları içindeki payı % 50'yi aşan bir orana kavuşmuştur. 1980'lere kadar sosyal refah hizmetlerine ayrılan kaynak GSMH içinde giderek artmıştır 1981 itibarıyla diğer

ülkelere oranla Hollanda, Danimarka, İsveç ve Batı Almanya'da sosyal harcamalar, GSYİH'nin 1/3'ü oranında artmıştır. Refah devletinin büyüklüğü ile ilgili milli farklılıklar geniş ve sürekli olup sıralamada İsveç'le birlikte Hollanda ve Danimarka üstlerde yer alırken, Japonya ve Amerika alt sıralardadır (Gough, 2003:4).

1960'ların sonlarına doğru pek çok kişi ekonomik güçlüklerin, Keynesçi refah devleti rejiminin katı yanlarının toplamından kaynaklandığını ileri sürmüştür. Bu bağlamda, 1945'ten sonra sermaye birikiminin yeniden üretimi için gerekli koşulları sağlayan bu düzenlemelerin, artık katılmış ve ekonomik büyümenin önünde engel olduğu ileri sürülmüştür. Ücretlerin fazlasıyla yüksek ve değişmez olduğu, ücret farklılıklarının az olduğu, işçi haklarının, yasal zemini ve istihdam koruma planları ve sosyal güvenlik sistemlerinin fazlasıyla abartılı olduğu ve bu durumun gönüllü işsizliği teşvik ettiği iddia edilir hale gelmiştir. Bunlara ek olarak, sermaye piyasalarında ve hükümetin yasal düzenlemelerinde esnekliğin olmamasının risk alma cesaretini kırdığı ileri sürülmüştür. (Pierson, 2000:194-195).

Sonuç olarak, kâr hadlerinin düşmesinden kaynaklanan krizden çıkmak amacıyla, toplum ekonomik, sosyal ve politik yönden yeniden yapılandırılır. Dolayısıyla, refah devleti 1970'lerde krize girerken yeniden yapılandırılıp dönüştürülmüştür.

2.3. Refah Devletinin Bunalımı ve Dönüşümü

Bu başlık altında refah devletinin bunalımı ve bu çerçevede geçirdiği dönüşümler irdelenmeye çalışılmıştır.

2.3.1.Kapitalizmin Krizi ve Refah Devletinin Bunalımı

Uzun dönemli gelişme süreçlerinin oluşumunda, teknolojik yenilikler ve pazar genişlemesi gibi değişkenler rol oynamaktadır. Tarihsel süreçte, bu değişkenler, II. Dünya Savaşından sonra tam olarak işlerlik kazanmıştır. Otomotiv, radyo ve tv. alanlarında elde edilen teknolojik atılımlar ve hızlı bir pazar genişlemesi, bu dönemdeki ekonomik büyümenin temel belirleyicileri olmuştur. Bu büyümenin

likidite sorununu ise uluslararası bir antlaşma olan Bretton Woods sistemi çözmüştür (Şeylan, 1994:78-79).

Bu bağlamda 1945-1973 dönemi her bakımdan olumlu gelişmeler göstermiştir. İleri düzeyde kapitalistleşmiş ülkeler ile az kapitalistleşmiş ülkelerde ekonomi pozitif işaretler vermiştir. GSYİH artış hızı yükselmiştir: ABD için % 3.8, AB için % 4.8, Japonya için % 10.5. İşsizlik oranları ABD için % 4.2, AB için % 2.3, Japonya için % 1.2 olmuştur. Enflasyon oranları ise ABD için % 3, AB için % 4.4, Japonya için % 5.4 olmuştur. Diğer bir ifadeyle kapitalizm, refah devletini geliştirmekle savaş sonrasında yıkıntılarında kurtulmuştur (Özdemir, 2004:212). Bu olumlu gelişmeler işsizlik, depresyon ve konjüktürel dalgalanmaların artık tarihe karıştığı, yaşanmayacağı inancını getirmiştir. Ancak kapitalizm özünde krizleri barındırır. Bu anlamda, refah devleti de bir kriz sürecini yaşamıştır. Keynezyen refah devletinin bunalımı ve çöküşünü getiren evrensel kriz, ilk olarak Bretton Woods sisteminin çöküşü ile kendini göstermiştir (Şeylan, 1994:78-79).

Refah devletinin bunalımı farklı biçimlerde kavramlaştırılmıştır. Bunalım için, Poulantzas, “Devletin Krizi” kavramını, Habermas, “Meşruiyet Krizi” kavramını; Bell, “Kültür Krizi” kavramını; Huntington, “Demokrasinin Krizi” kavramını; Foucault, “Yönetebilirlik Krizi” kavramını kullanmıştır. Kuramların genelinde, kapitalist toplumsal sistemde, siyaset ve ekonomi uyumsuzluğu üzerinde durulmuştur. Buna göre devletin bu uyumsuzluğu çözmeye girişimleri kapitalist girişimcinin kârlılığını tehlikeye düşürmektedir. Ancak uyumsuzluk çözülmediğinde ise halkın genel istekleri karşılanmamaktadır. Bu ikilem 1970’lerde başlayan sermayenin saldırgan neoliberal politikalarıyla aşılmaya çalışılmaktadır (Bayramoğlu, 2004:68).

Kapitalizmin sürekli bunalımlardan geçerek geliştiği ve böylece sistemsel varlığını koruduğu gözlenmektedir. Kriz, sermaye birikim sürecinin aksaması ve kâr oranlarının verili bir duruma göre düşme eğilimi göstermesi anlamında sermayenin krizidir. Her kriz içinde ayıklanmayı da barındıran bir yeniden yapılanmayı gerektirir. Yani her kriz, gelirin ve servetin yeniden bölüştüğü bir süreçtir. Dolayısıyla, refah devletinin krizi, sermayenin krizidir. Bu anlamda, kamu borçlanması da devletin krizi çözmek için başvurduğu araçlardandır. Kamu

harcamaları aracılığıyla devlet, sermayenin belli gruplarına (mali sermayeye) doğrudan kaynak aktararak birikim sürecindeki işlevini yerine getirir (Önal, 2003).

Refah devleti döneminde kapitalizmin deneyimlediği kriz, tarihsel olarak gelişen kapitalizmin diğer krizlerinden yapısal olarak farklılıklar gösterir. Genel olarak üretim düşmekle beraber kimi sektörlerde üretim artışı olmuştur. Ancak, üretim artışı olan sektörlerde istihdam artmamış aksine işsizlik¹ baş göstermiştir. Toplam yatırımlar genel bir düşme eğilimi içine girerken enflasyon artmış; krize karşı uygulanan deflasyonist maliye ve para politikaları sorunu çözmede yetersiz kalmıştır. Bu noktada Nobel ödüllü Galbraith, dünyada büyük etkinliğe kavuşan çok uluslu korporasyonların, maliye veya para kontrolüne dayalı ekonomi politikalarını, dolayısıyla orthodox (neo-klasik) ekonominin ana öncülerinin anlamsız kıldığını ortaya koyar (Şeylan 1994:81).

1960'lı yıllarla birlikte kitlesel üretime dayanan fordist model, bir çok açıdan çok maliyetli olmuştur. Üretici açısından tekelci büyük firmaların yükselmesi, sendikal hareketlerle güçlenen işçi baskısı, monoton üretim sürecinde düşen kalite, standart malların tüketiminde yaşanan doygunluk (kitlesel talebin azalması), emek maliyetleri çok düşük olan Üçüncü Dünya ülkeleriyle zorlaşan rekabet ortamı gibi faktörler verimliliği daha doğrusu kârlılığını azaltmıştır (Ülman, 2001).

Özetle, 1970'li yıllara gelindiğinde Keynesyen makro ekonomik politikalar aracılığıyla pazara müdahale etmeye ve kitlesel üretime; sermaye yoğunlaşmasına bağlı altyapı, hammadde ve yarı-mamul üretimine; toplumsal denetime ve kurumsal bütünleşmeye dayanan refah devleti süreci kapitalist ülkelerde yıkılmaya başlamıştır.

2.3.2. Krizi Aşma Çabaları ve Refah Devletinin Çöküşü

Refah devletinin bunalımıyla birlikte kapitalist sistem, içinde bulunduğu krizi aşma yönünde çabalar içine girmiştir. Kriz, uluslararası işbölümünü derinden etkilerken sosyal formasyon düzeyinde “tek ulus” stratejisine dayanan hegemonik

¹ OECD verilerine bakıldığında 1998 itibarıyla 15-64 yaş arası çalışma oranlarının (% 66.5) 1970'lere benzerlik arz ettiği görülmektedir. Ancak bu oran ülkeler kadar sektörler arasında da farklılık gösterir. Ayrıca uluslararası rekabete kapalı sektörlerle açık sektörler arasında farklılık vardır. Uluslararası rekabete açık sektörlerde (tarım, inşaat, enerji, ulaşım, iletişim, finansal hizmetler ve iş hizmetleri) 1990'larda 1970'lere oranla yaklaşık olarak %8 bir düşüş olmuştur. 1970'te % 41.3 ve 1997'de % 33.5. Uluslararası ticaret giderek büyümesine rağmen çalıştırma oranları eski hacmine kavuşmamıştır. Uluslararası rekabete kapalı sektörlerde (eğitim ve sağlık gibi sosyal ve bireysel hizmetler) ise çalışma oranının 1990'larda 1970'lerdeki oranları yakaladığı gözlenmektedir. 1970'te % 25.9 ve 1997'de % 33.6. (Scharpf, 2000:4-7).

stratejileri çözmüştür (Topak, 2003). Çünkü, refah devleti, bölüşüm ve üretim alanında gerçekleşmiştir. Oysa, kapitalizmin mantığına göre bu, bölüşümün pazar mekanizması aracılığıyla yapılmasına aykırılık teşkil eder. Bu bağlamda kriz, öncelikle bu alanları hedef almıştır. Çünkü, büyük korporasyonlar, devletten kapsamlı altyapı yatırımları talep ederken, finans çevreleri kredi limitlerinin yükseltilmesini, küçük işletmeler ve köylüler daha fazla sübvansiyonu, örgütlü emek kesimi daha fazla sosyal güvenlik talep eder. Bunların gerçekleşme düzeyi ve hangisinin ağırlık kazanacağı güç ilişkileri bağlamında devlet içinde ve siyasi kararlar çerçevesinde gerçekleşir. Sermayenin, devletin işlevlerinin kapsamını ve biçimini belirleyen bir gücü vardır. Refah devleti uygulaması da bu bağımlılık ve gereklilik temelinde gerçekleşip çökmüştür (Şeylan, 1994:85-87).

Bu anlamda, 1970'lerden sonra büyüyen sosyal yardım bütçesini finanse etmenin yükü hem sermayenin hem de emeğin şevkini kıran bir unsur olarak görülmeye başlanmıştır. Yüksek marjinal vergilendirme, iş yaşamının yasalarla bürokratik düzenlenmesi ve kamu sektöründe istihdamın büyümesi, üretken özel sermaye yatırımlarının önündeki engeller olarak görülmeye başlanmıştır. Böylece, devletin, emek ve sermaye çıkarlarını uzlaştırmak için kurduğu korporatist aracı kurumları, ekonomik yeniden örgütlenmenin önünde birer engel haline gelmiştir (Pierson, 2000:195).

Bu süreçte, dünyanın gelişmiş kapitalist ülkelerinde, devlet ve iş çevreleri düşen kârlar, yüksek enflasyon, daha iyi kamu hizmeti ve yüksek ücret bekleyen vatandaşlar, güçlü sendikalar ve grevler gibi ciddi sorunlar yaşamıştır. Sermaye sınıfı, bu sorunların üstesinden gelmek için öncelikle, emeğin militan unsurlarını hedef almıştır. Bu amaçla, ücretler kontrol altına alınmış, devlet sık sık işçilerin işe dönmelerini ve grevlere son vermelerini istemiştir. İşsizliğin arttığı koşullarda, işçi sınıfı arasında varolan güven yerini belirsizliğe ve boyun eğmeye bırakmış ve bu koşullar işverenlere kârlarını maksimize etmek için iş ve işyerini yeniden örgütleme imkanı vermiştir. Bu çerçevede, kamu ve özel sektördeki işçiler, işlerini yoğunlaştıracak ve işyerinde kontrolü sağlayacak düzenlemelere bağlanmıştır. Ancak, bu yeni düzenleme ve kurallar kısa dönemli sözleşmelerle çalışan ve işini kaybetme tehlikesi yaşayan işçileri daha fazla etkilemiştir ve etkilemeye devam etmektedir. Kapitalist yeniden yapılanmadan dolayı günümüzde bir önceki nesle göre

daha stresli ve güvensiz bir iş ortamı oluşmuş durumda. İşverenlerin bu çabası, refah devletinin yerini alan neoliberal devlet için ilham kaynağı olmuştur (Lamb, 2004).

Bu bağlamda kapitalist sistem yeni bir birikim sürecine girmiştir. Söz konusu birikim süreci, Keynesyen makro ekonomik politikalarından monetarist politikalar demetine geçişi ve devletin pazar için doğrudan hammadde sağlama ve yarı-mamul üretim alanlarından çekilmesini öngörmektedir. Buna ek olarak, korpotarizmin yeniden tanımlanmasını ve merkezi sendikal yapıların temsil hakkının meşruiyetinin sınırlandırılmasını öngörmektedir. Böylece, refah devletinin pazara bağımlı bir işlevle donatılarak yeniden tanımlanması, diğer bir ifadeyle refah politikalarının piyasalaştırılması ve ara kurumsal yapıların ortaya çıkışı söz konusu olmuştur (Topak, 2003).

Uygulamada yeni süreç, ABD’de Reaganizm, İngiltere’de Thatcherizm olarak kendini göstermiştir. Bu süreçte piyasa merkezli ideolojilerin yükselmeye başlamasıyla beraber hükümetler, sosyal harcamalar yoluyla istihdamı desteklemekten vazgeçerken vergi sübvansiyonları ve deregülasyonla özel sermaye birikimini desteklemeye başlamışlardır (Hill, Fujita, 2000).

Bu temelde, bireycilik önplana çıkmış ve çalışkan insanların gelirlerinden işe yaramaz tembel insanlar için kesilen payların adil olmadığı vurgu kazanmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, yoksulluk yardımları, hastalık sigortaları, işsizlik, eğitim, çocuk yardımları, kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin (belediye, toplu taşımacılık vb.) sübvansiyon edilmesi gibi devletin klasik işlevleri arasında sayılan pek çok toplumsal yardım ve hizmet, ya önemli ölçüde kesintiye uğratılmış ya da tamamen tasfiye edilmiştir (Seyhan, 2002)

Refah devletinin sosyal harcamalarının bunalımda önemli bir payı olduğu iddia edilmiş ve sermaye, krizi aşma girişimleri çerçevesinde sosyal harcamalara saldırmıştır. Bu çerçevede, devletlerin kamu harcamaları, genel ve sosyal harcamaları- sürekli artış gösterirken vergi gelirlerinde bir düşme yaşanmıştır. OECD ülkelerinde, sosyal harcamalar 1960’tan GSYİH’nin % 12.3 iken 1975’te 21.9 olmuştur (Pierson, 2000:194). 1993 yılına kadar kamu harcamalarının genel düzeyi kimi ülkelerde çok kimi ülkelerde daha az oranda düşme eğilimi gösterirken 1993 ile beraber dünya ekonomisinde yaşanan durgunluk sebebiyle bütün ülkelerde kamu harcamaları belirgin bir şekilde düşme gösteririr. 1993 OECD ortalaması % 40.4 olan

harcamaların 2000 itibarıyla % 36.6'ya indiği gözlenmiştir. Ancak çalışanlar aleyhine harcamalarını azaltan, özelleştirmelerle pek çok ekonomik işletmeyi sermayeye devreden devletin kamu harcamalarının beklendiği düzeyde düşmediği gözlenmektedir (Özdemir, 2004:217).

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, esaslı geçiş 1970'lerin ortasında sosyal harcamalarının düşürülmeye çalışılmasıyla ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle, bunlara paralel olarak eşitsizliklerin derinleşmesiyle başlamıştır (Hill, Fujita, 2000). 1982 krizi ile beraber ithal ikameci ulus devletler ağır bir borç yüküyle karşılaşmış ve ithal tüketim mallarının yerini ithal sermaye malları almıştır. Çünkü, devletin yerli sanayiye koruma politikalarının verimsizliğe ve çöküşe sebep olduğu iddia edilmiştir. Bu senaryo, dışa açık ihracata dayalı politikalar benimsenmesine yol açmıştır (Kiely, 1998; Lamb, 2004).

Bu tarihten bu yana sermayenin hakimiyeti, gerektiğinde askeri güçlerin kullanılması da dahil ülkelerin ekonomilerini transnasyonel şirketlerin (TNŞ) yatırımlarına açmalarını sağlamak için yapısal uyum programlarını uygulamaya zorlanmalarıyla gerçekleştirilmektedir. TNŞ'ler, yatırım yaparken iki temel amaca sahiptirler: satışlar aracılığıyla gelirlerini artırmak (pazar yönelimli üretim firmaları) ve emek maliyetlerini de içeren üretim girdi maliyetlerini düşürmek (arz ya da maliyet yönelimli firmalar). Firmaların bu iki amacı emek ve insanların ihtiyaçları ile çatışma/çelişki içindedir (Zaky, 2004:10).

Bu bağlamda, yakın dönemde ekonomi politikasında yeni hedefler ortaya çıkmıştır: teknolojik yenilikleri yakalamak, para ile kredi düzenlemelerine odaklanmak ve enflasyonla mücadele etmek, liberizasyona ağırlık vermek, özel teşebbüsü teşvik etmek. Bu yeni ekonomi politikaları, devletleri, yeni düzenleyici mekanizmalar üretmeye ve eskilerini yeniden yapılandırmaya zorladı. Ayrıca, hükümetler, düzenleme süreçleri içinde rekabetin ve kârın rolünü artırmaya zorlandılar (Libermanis, 1997).

Bu anlamda ilk olarak, finansal küreselleşme, devletin sadece yerli sermayeye olan bağımlılığını değil aynı zamanda yabancı sermayeye olan bağımlılığını da artırmıştır (Stryker, 1998:6). Finansın küreselleşmesi, Hilferding ve Lenin'in ortaya koydukları finans sermayesinden oldukça farklılık arz etmektedir. Çünkü, ulusal bağlarından büyük oranda kopmuş olan yeni finans sermaye biçimi, küresel alanın

tümünde kâr, özellikle spekülâtif kâr peşinde koşar (Patnaik, 2004:21). İkinci olarak, sermayenin açık seçenekleri çoğalmıştır. Üçüncüsü, finansal bütünleşme, ulus devletin genişletici ekonomi politikaları izleme olanaklarını sınırlamıştır. Bütün ulusal hükümetler, sıkı mali politikalar geliştirmek, sosyal harcamalarını azaltmak, uluslararası finansal piyasaların güvenini kazanmak için anti enflasyonist politikalar izlemek zorunda kalmışlardır. Dördüncü olarak, 1960'lardan bu yana uluslararası ekonomi, Üçüncü Dünya ülkelerinde ekonomik büyüme ile tam istihdam arasındaki bağı koparmıştır. Böylece devletin daha önce yerli talebi yükseltmek için kullandığı sosyal refah harcamaları, yabancı ürünleri almak için kullanılmaktadır. Buna ek olarak vatandaşların dışarıdan ürünler almaları devletlerin dolaylı vergi gelirlerini azaltmaktadır. Bu durumda devletlerin sosyal harcama yapacak kaynakları da azalmaktadır. Beşincisi, finansal küreselleşme ve uluslararası ticaret hacminin büyümesi, ulusal düzeyde örgütlü emeğin ekonomik ve siyasal gücünde bir düşüşle birlikte ortaya çıkmıştır (Stryker, 1998:6-8).

1970'lerle beraber finans sermayesinin yayılması ve kâr oranlarının düşmesiyle beraber Üçüncü Dünya'da ulusal birlik görüntüsü yaratan ulusal kalkınma projelerinin çökmeye başlaması şeklinde olmuştur (Zaky, 2004:10). II. Dünya Savaşının sona ermesiyle başlayan yeniden yapılanma sürecinde, siyasal bağımsızlıklarını yeni kazanmış eski sömürge ülkelerin uluslaşma süreçlerinin başarıyla sonuçlandırılabilmesinin ilk ve temel şartı iktisadi kalkınma¹ olarak ortaya konmuştur. Ancak kapitalizmin eşitsiz gelişim özelliği, geç kapitalistleşen ülkeleri bağımlı hale getirirken ulusal kalkınma projelerinin gerçekleşmesini engellemiştir (Türkay, 2001).

Bu bağlamda, “Üçüncü Dünya'da uluslararası mali çevrimlerle bağlantılı, denizaşırı bankalarda hesapları ve yatırımları olan ve esas olarak ihracat piyasalarına angaje olmuş (üst düzey siyasi görevlileri de içeren) yeni bir ulusaşırı kapitalist sınıf” yükselmiştir. Bunun sonucunda sermaye gruplarının çıkarlarını korumak için devlet, emeği baskılama, vergi yükünü sermaye dışı kesimlere yükleme, yüksek rant ve faiz gelirlerini vergi dışı tutma, kamu hizmetlerini nitelik ve nicelik olarak eritme ve

¹ Modernleşme Kuramı çerçevesinde şekillenen kavram, Batı Avrupa'da yaşanan söz konusu dönüşümün zaman ve mekandan bağımsız olarak tekrarlanabilir yada taklit edilebilirliğine dayanır.

özelleştirme gibi anti-sosyal önlemler alma işlevlerini de yerine getirir (Petras, 2002).

Bu itibarla, 1980'lerle beraber uluslararası borç krizinin çıkmasıyla dünyada bir "yapısal uyum" ya da daha analitik bir ifadeyle "mali uyum" ve "piyasa yönelimli reformlar" rüzgarının esmeye başladığı görülmektedir. Ancak 1990'larla beraber yapısal uyum temel bir amaç olarak kalırken vurgu "devlette reform"a döndü. Reform konusunda "vergi reformu, sosyal güvenlik reformu ve devlet tekellerinin özelleştirilmesi" öncelik verilen konular olmuştur. Reformun genel mantığı otoritenin dağıtılması ve desentralizasyondur (Pereira, 1997:7).

Yeniden yapılanma, Kanada gibi ileri düzeyde kapitalistleşmiş ülkelerde bunalımdan çıkmanın aracı olmuştur. Bu doğrultuda, devletin yeniden yapılandırılması sürecinde neoliberalizm her yerde kucaklanırken, iş destekli uygulamalar ve özelleştirmeler her yerde yaygınlaştı. Bununla beraber yoksulluk ve evsizlerin sayısı artarken devletin sağlık, eğitim ve refah içindeki rolü sınırlanmıştır. Sonuçta, egemen sınıf saldırganlığının başarısının önemli etkileri olmuştur. Kapitalistler bakımından, ticari kârlarda patlamalar oldu. Marksist ekonomist Fletcher Baragar'a göre, Kanada iş çevrelerinin 1960-1970 arası kâr oranı %8, 1988-1999 arası % 6.4 ve 1999-2001 arası % 8.1 olmuştur (Lamb, 2004).

Krizden çıkma çabaları sonucunda kronik işsizlik, iş güvensizliği "az güvenceli, düşük ücretli ve ücret-dışı ödemeli" standart-dışı işler artarken sendikali işçi sayısı düşmüştür. Çalışanlar arasındaki eşitsizlik, rekabet ve bölünme derinleşmiştir (Özdemir, 2004:214). Bu bağlamda, "esneklik" ve "yapısal uyum" çerçevesinde emek içinde küçük bir grubun çalışma koşulları dışında, emek cephesinde çalışma koşulları kötüleşmiştir. Öyleki, dönüşüm süreci içinde; a) Emegın işgücü piyasası içinde konumu "değersizleşmektedir"; b) Sektörler "kadınlaşmaktadır"; c) İşler, koşullar ve düşük ücretler nedeniyle, "ev işine" dönüşmekte, bir anlamda kuralsızlaşmaktadır; d) "Enformel" sektörler büyümektedir; e) "Geçici ve standart dışı işler" artmaktadır; f) Çalışma koşulları "üçüncü dünya"laşmaktadır (Broad, 1995).

Sonuç olarak, yeni dönemde deregülasyon, rekabet gücü ve kârlılık en önemli değerler olarak ön plana çıkmıştır. *İlk olarak* çalışma eksenli Keynesyen politikaların yerini rekabet eksenli politikalar almıştır. Hükümetlerin sosyal

harcamaları yüzdeler olarak GSYİH içinde düşmüştür. *İkincisi*, refah devletinde bir gerileme yaşanmış olup tam istihdamdan vazgeçilerek uluslararası ekonomiye uyuma öncelik verilmiştir. *Üçüncüsü*, her ülkede az veya çok olmak üzere refah ihtiyacının karşılanmasında kullanılan araçlar değişmiş ve bu açıdan piyasa-aile-devlet karışımında aileden ve piyasadan yana bir durum gelişmiştir. Hükümetler siyasalarını sosyal refahtan ekonomik gelişmeye aktarmışlardır (Özdemir, 2004:214-218). Bu bağlamda, devlet yapısındaki bu değişimle Keynezyen refah devletinden Schumpeterian iş devletine geçiş sağlanmıştır (Hill, Fujita, 2000).

Özetle, 1970'lerden bu yana yaşanan gelişmeler doğrultusunda refah devleti dönüşüme uğramış ve yeni dir devlet modeli ortaya çıkmaya başlamıştır.

2.4. Dönüşüm Sürecinin İdeolojik Dinamikleri

Refah devletinin aşılmasında ve düzenleyici devlete doğru bir değişim ve dönüşümün gerçekleşmesinde etkili olan ideolojik dinamikler üzerinde durulmuştur.

2.4.1. Küreselleşme

Küreselleşme, 1990'lı yıllarla popüler hale gelen bir kavramdır. Ancak, emperyalizm olarak da adlandırabileceğimiz bu olgu, dünyanın kapitalist ve kapitalizm öncesi ekonomileri arasındaki tahakküm ve tabiiyet ilişkisi anlamında kapitalizmin başından beri var olan gelmiştir (Patnaik, 2004:19). Bu anlamda, emperyalizm ile kapitalist birikim süreci arasında içkin bir bağlantı vardır (Andersson, 2004:5). Küreselleşmenin arkasındaki temel dürtü, sermaye birikimidir. (Koray, 2001). Merkez sermayenin, kendi çıkarı doğrultusunda ve çevresel ekonomilerin aleyhine uygun gördüğü alanlarla sınırlı olarak, çevreye yayılmasıdır (Önder, 2001). Bu bağlamda, şirket birleşmeleri, 1991'de 85 milyar dolar boyutundayken 1998'de bu oran 554 milyara varmıştır. 1990-99 arası tüm birleşmelerin yüzde 50'den fazlası son 2 yıl içinde gerçekleşmiştir. Bu birleşmeler enerji, finans, ulaşım-haberleşme gibi üç temel alanda oluşmuştur (Oran, 2001). Soederberg'un (1999) Hirsch'den aktardığına göre küreselleşme, siyasi, ekonomik ve

sosyal mücadeleler yoluyla kurulan politik-ekonomik bir projedir. Bu proje, sermaye lehine işleyen bir niteliğe sahiptir.

Küreselleşme kimi devletlerin müdahale kapasitesini ve sorumluluk alanını genişletirken kimilerinin kapasitesini sınırlamıştır (Beeson, 2004). Küreselleşme-devlet ilişkisi ele alınırken iki karşıt görüş ortaya çıkmaktadır. Birincisi, devlet, transnasyonel şirketler (TNS) ile transnasyonel kapitalist sınıfın (TNS) çıkarlarını koruyan transnasyonel bir nitelik kazanmıştır. Diğerisi ise ulus-devletin hala merkeziliğini koruduğudur. İkinci görüşe göre TNS'ler rekabetçi olabilmek ve uluslararası sermaye kurumları için politik destek sağlamak için her zamankinden daha fazla devlete ihtiyaç duymaktadır (Zaky, 2004:1).

Küreselleşme, devletin ulusal ve uluslararası pazarlardaki rolünün sınırlandırılmasını öngörmektedir. Fakat, bunu, öngörmelerine rağmen yeni kuralları oluşturmak, uygulamak ve sınıf mücadelesinde dengeyi sağlama görevi de yine devlete gördürülmektedir (Patnich, 1998). Küreselleşme devlete, sermaye lehine, emek piyasasını esnekletirmesi, vergilendirmeyi, çevresel ve sosyal düzenlemeleri yapması biçimindeki bir dizi baskı şeklinde yansımaktadır (Pergher, 2001). Düzenleme fikri ve yönetişimin "kural yapma" ve "kural uygulama" yoluyla uygulanması devletin küreselleşme sürecinde rol almasının temelini oluşturur (Levi-Faur, 2005:8).

Bu bağlamda ele alındığında, Brady ve diğ., (2004:7-8), "Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-1998" isimli çalışmada ortaya koyduklarına göre devlet, küresel ekonomi içinde esnekliği ve rekabeti sağlamak için neoliberal yeniden yapılanmayı gerçekleştirmek zorunda kalmıştır.

2.4.2. Özelleştirme

Özelleştirme krizden çıkmak için başvurulan temel araçtır. Buchanan'a göre, üretken devletin görev ve fonksiyonlarının genişlemesi, Leviathan tehlikesine sebep olmuştur. Bu doğrultuda, devletin yeniden yapılandırılması ve küçültülmesi gerektiği ileri sürülmüştür (Kaplan, 2004). Bu anlamda bir dizi farklı politikayı içeren

özeleştirmenin üzerinde durulan anlamı ise, verimli kamu işletmelerinin özel sektöre devridir (Özoğlu, 2003:25; Parker, Kirkpatrick, 2003:1).

Özelleştirme, yetkili kamu makamları tarafından belirli kurallara bağlanmış olan mal/hizmet, üretim ve/veya dağıtımının kuralsızlaştırılmasını ya da kural koyma ve uygulama yetkisinin özerk düzenleyici kuruluşlara devr edilmesini kapsamaktadır. Bu anlamda, başlangıçta kamu mülkiyetini özel mülkiyete dönüştüren bir işlem olarak ekonomik içeriği ön planda görünen özelleştirme, zamanla kamunun yönetsel süreçlerindeki dönüşümü de belirleyen bir güç haline gelmiştir (Güler, 2004:3-5). Özelleştirme kapsamında devletin elindeki taşınmaz mal mülkiyeti, satış yoluyla sınırlandırılıp özel sektöre devredilirken kamu hizmetleri de piyasaya bırakılmaktadır (Türel, 2003).

Özelleştirme IMF'nin ve Dünya Bankası'nın kredi verme koşulları arasında yerini alırken (Öztürk, 2005), Üçüncü dünya ülkeleri için “şirketleştirme ve özelleştirme” modernleşme stratejilerinin önemli bir parçası haline gelmiştir (Grünegaard, Pallesen, 2001:283). Bu anlamda, özelleştirme, bir nevi borç bağımlısı ülkeleri “mülksüzleştirme” hareketidir. Yeldan (2005a:13)'a göre Türkiye borç yükünü hafifletmek gerekçesiyle en değerli kamusal varlıklarını yerli ve uluslararası sermayeye yok pahasına pazarlamaya koşullanmakta ve zorlanmaktadır.

Özelleştirme ve düzenleyici bir yapı oluşturma el ele giden süreçler olup, bu anlamda birbirinden ayrılmaz ikiz kardeşlerdir. Özelleştirme, devletin geri çekilmesi ile özdeşleştirilirken, paradoksal olarak BDK'ların oluşturulması yeniden yapılanmaya işaret ederken devletin ekonomi üzerinde kontrolünü güçlendirir. İkisi birlikte liberalizm için bir Janus¹ ve serbest piyasa için bir paradoks ifade eder (Levi-Faur, 2002:4-7).

Özetle, özelleştirme düzenleyici devletin gelişmesinde önemli bir duraktır.

2.4.3. Neoliberalizm

İlgili literatür incelendiğinde düzenleyici devletin öncülleri itibarıyla neoliberalizme (NL) dayandığı görülmektedir. Neoliberalizm, kapitalizmin bu

¹ Romalıların bir öne bir yüzü arkaya bakan Tanrıları.

krizden çıkması için kapitalist pazarın küresel olarak genişlemesini hedefler. Amin'e (2005) göre 'neoliberalizmin hegemonyası' beş temel 'tekel' üzerinden gerçekleşir: dünya finans pazarlarının denetimi, medya ve iletişim tekelleri, teknolojik tekel, gezegenin doğal kaynaklarının tekelci kullanımı, kitlesel yok etme silahları üzerinde tekel.

NL yaklaşım, özgür piyasanın varlığı için devletin gerekliliğini ortaya koymakta ve devlete hem oyunun kurallarını saptayacak hem de kuralları yorumlayacak bir hakem rolünü yüklemektedir (Acı, 2005). Neoliberalizme göre ekonomiler, büyümek ve rekabetçi olmak istiyorlarsa refah devletinin bölüşümcü politikalarına son verilmelidir (Stryker, 1998:9). Neoliberalizmin önerdiği politikalar 1980 ve 1990'lar boyunca gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum programlarının esasını oluşturdu (Kiely, 1998).

Özetle, 1970'lerle beraber yükselen bir değer olarak ön plana çıkan neoliberalizm, düzenleyici devlet için temel rehber kaynaktır.

2.4.4. Yönetişim

Düzenleyici devletin siyasal iktidar modeli olan yönetim ilk defa 1989 yılında DB tarafından Afrika ülkeleri ile ilgili olarak hazırlanan raporda kullanılmıştır (Beydilli, 2004). Yönetişim, yurttaşlar açısından "siz yönetildiğiniz kadar yönetensiniz anlayışı" vurgulanırken, devletlere "yönetme erki sizde olsa da tek başımıza bunu kullanamazsınız" mesajı verilmektedir (Yılmaz, 2001).

Yönetim, hiyerarşik kontrol ile anılır ve toplum içindeki kolektif ana organa işaret eder. Yönetişim ise ağ şeklindeki kontrol uygulamalarına ve daha çok bir sürece işaret eder (Daly, 2003:115-116). Bu bağlamda kamu ve özel sektörden aktörleri içerir (Cope, Goodship, 1999). İngiltere'deki finansal düzenleyici kurumun başkanı Davies (2002:14-18), iyi yönetim ve etkili düzenlemeyi, bir ülkenin gelişmesini, yatırım bakımından çekiciliğini ve sermaye piyasasının verimliliğini sağlamanın temel koşulu olarak görmektedir.

Yönetişimin dayanaklarını oluşturan temel unsurlar: devlet, sivil toplum ve piyasa olmaktadır. Daha somut düzeyde ifade edilirse yönetimin devredildiği toplum, (1) bürokrasi, (2) özel sektör, (3) sivil toplum kuruluşları olarak belirlenmiştir.

Modelin dayandığı yöneten-yönetilen ilişkisi incelendiğinde, modelin sınıf çelişkilerini ve örgütlenmelerini dışladığı görülecektir (Güler, 2000).

Devlet örgütlenmesinin gücünü temsil eden bürokrasi, iktidar sandalyelerinin üçte birini doldururken sosyolojik olarak sermaye adı verilen özel sektör sandalyelerin ikinci bölümünü doldurmaktadır. Üçüncü ortak STK ise, çeşitli toplumsal örgütlenmeleri kapsamaktadır (Güler, 2000).

Özetle yönetim, sınırlı bir devlet yapısına, kendi kendini düzenleyen bir sivil topluma ve kendi kendine işleyen bir piyasa ekonomisine ve sınırları net olarak çizilen bu üçlü arasındaki işlevsel bir bütünlüğe dayanır.

2.4.5. Deregülasyon

Deregülasyon, devlet tekelindeki iktisadi faaliyetlerde özel sektörün önündeki giriş engellerinin kaldırılması yönündeki uygulamalar olarak tanımlanmaktadır (Öztürk, 2005). TNŞ'lerin deregülasyona olan ihtiyacı devletin işsizlik ve sosyal programları desteklemek için geliştireceği makul vergi belirleme kapasitesini zorlamaktadır (Zaky, 2004:9).

Deregülasyon, yasama ve yürütme organına ait bir düzenleme olup Türkçe'ye yasal-kuramsal serbestleşme, kuralsızlaştırma olarak çevrilmiştir. OECD, literatüründe deregülasyon, özel bir anlam kazanarak, "bir alanda devletin yetkilerini ortadan kaldıran düzenlemelere" verilen ad halini almıştır¹ (Güler, 2003a:3-5). Deregülasyon, regülasyon ile at başı giden bir kavramdır.

2.4.6. Regülasyon

Düzenleme, devletin ekonomiye müdahale etmesinin dört önemli biçiminden biridir. Devletin ekonomiye müdahale biçimleri, "makro ekonomik istikrar", "kalkınma", "yeniden bölüşüm" ve "düzenleme"dir. Düzenleme, üç ana anlamda

¹ Örneğin, PTT hizmeti gibi devletin tekelinde olan hizmetlerin çıkarılan yasalarla özel şirketlerce yapılabileceğinin hükme bağlanması "deregülasyon"u ifade eder. Aynı şekilde ekme fiyatının belirlenme yetkisinin belediyeden fırıncılar odasına devredilmesi de bir "deregülasyon"dur. Ancak, devlet tekelinden çıkarılan PTT gibi bir alanda yetkinin yetkili olan birimden özel sektöründe temsilci bulundurduğu ve TBMM ile hükümetin yönetiminde bağımsız bir üst-kurulla devredilmesi ise "regülasyon" demektir. Bu bağlamda, deregülasyon devletin karar alanını daraltırken, regülasyon bu alanlarda karar alma yetkisini sermayeye devretmektedir (Güler, 2003a:5).

tanımlanabilir: (a) Hedefe yönelmiş kurallar; (b) Devletin ekonomiye müdahale biçimi; (c) Tüm sosyal kontrol mekanizmaları (Regulatory Reforms: Introduction, 2004). Düzenleme hem kapitalizmin kurucu bir unsuru (piyasanın işlemesine destek olan bir çerçeve olarak) hem de kapitalizmi yumuşatan ve toplumsallaştıran (riskin düzenlenmesi) bir unsurudur (Levi-Faur, 2005:5).

Düzenleme genel anlamda devletin yaptıklarını anlatır. Kamu yönetimi çalışmalarında düzenleme, genellikle devletin sektörel düzenleyici kurulları göz önünde bulundurarak özelleştirilmiş alanlara yaptıklarını ifade eder (Cope, Goodship, 1999). Bu anlamda, düzenleme, belli bir alanda gücü sürdürmek için yapılan kural yada devredilmiş yasamaya işaret eder (Jones, ve diğ., 2003:214-219). Düzenleme, ABD'de daha dar bir anlam kazanarak bir takım bağımsız düzenleyici kurumun yükselişi ve yönetim teorisi içinde düzenleyici pratiklerin kristalleşmesi şeklinde gelişti (Regulatory Reforms: Introduction, 2004). Jessop, sermaye ilişkisinin kesin olmayan fakat çatışmalı yapısından dolayı kapitalizmin düzenlenmeye ihtiyaç duyduğunu söyler (Jessop, 2001).

Özetle düzenleme günümüzde devletin karakterini belirleyen bir nitelik olarak odak merkezidir.

2.4.7.Yerelleştirme

Uygulamalara bakıldığında, esnek üretim biçimi çerçevesinde büyük şirketlerin küçük birimlere parçalanması gibi merkezi hükümetlerin yetkilerini yerel birimlere devrettiği görülmektedir. Özmüş'ün (2005) belirttiği üzere Bongwa'ya göre yerelleşme, kamusal işlevlere dair yetkilerin ve sorumlulukların merkeze bağlı yarı özerk kurumlara, sivil toplum örgütlerine yada özel sektöre aktarılmasını kapsamaktadır.

Bu bağlamda, düzenleyici devlet, yeni kamu anlayışı çerçevesinde, politikayı kürekçilere yayma anlamında ademi merkezizetiği özendirilmektedir (Cope, Goodship, 1999). Küreselleşme ile dünyada ulus devletlerin türdeşleştirici politikaları etkinliğini kaybederken, kararların daha aşağı düzeyde operasyonel gereksinimler çerçevesinde teknokratların elinde geçtiği gözlenmektedir (Keyder, 2001). DB'ye göre yerel yönetimler merkeze bağlı olmaktan kurtarılmalıdır. Fakat,

bu süreçte yeterli ekipmana sahip olmayan bu yönetimlerin görevlerinin özel sektörde yapılması önerilmektedir (Erdoğan, 2003:16).

Özetle, yerelleştirme düzenleyici devlete varmadaki tamamlayıcı unsurlardandır.

2.5. Dönüşüm Sürecinin Kurumsal Dinamikleri

Bu balıkaltında refah devletinin bunalımıyla başlayan devlette dönüşüm sürecine yön veren ve dönüşüm sürecinde kullanılan araçlar ele alınmıştır.

2.5.1. Uluslararası Para Fonu

1970'lerde kapitalizmin krize girmesiyle IMF'in işlevleri değişime uğramıştır (Seyidoğlu, 2003:144-151). Bu anlamda yapısal uyum sorunlarına yönelik politikaları geliştirme içine girmiştir (Avaner, 2003:26-27).

IMF, dış borcu olan 100'den fazla ülkeyi 'Yapısal Uyum Programları' ile ulusal ekonomilerini uluslararası serbest ticarete ve finans aktivitelerine açmaya, kamu harcamalarını ve dolayısıyla sosyal hizmetleri kısımaya, işçi-işveren ilişkilerini piyasa mekanizmasına bırakmak amacıyla devleti hakemlik konumuna çekmeye, devleti ekonomik alandan atmak amacıyla özelleştirme yapmaya zorlamaktadır (Ülman, 2001).

2.5.2. Dünya Bankası

Düzenleyici devletin iktidar modeli olan yönetişimin yaratıcısı olan DB, 1945'te kurulmuştur. 1980'lerle beraber işlevleri değişen DB, artık proje kredisi vermeye başlarken ayrıca ülkelerin ödemeler dengesini hedef alan program kredilerine dayalı Yapısal Uyum Kredileri (SAL) de vermeye başlamıştır. SAL kredilerinin siyasal koşullara bağlanıp koşulların gerçekleşmesine bağlı olarak parça parça verilmesi, DB'nin uluslararası sermayeye hizmet ettiği yönündeki eleştirilerin gelişmesine sebep olmaktadır (Güler, 2002). Banka ilk defa 1991'deki raporunda piyasanın yerini almak üzere değil, piyasadaki aksaklıkları gidermeye yönelik

hareket eden "piyasa dostu devlet" kavramını ortaya koymuştur. Piyasa ile devletin birbirinin tamamlayıcısı olduğu bu yeni ilişki tarzında, piyasa ile devlet birbirine zıt değil, birlikte hareket eden aktörler olarak ele alınır (Acı, 2005).

DB "The State in a Changing World" adlı 1997'deki bir raporunda devlete piyasayı düzenlemede ve korumada büyük bir rol atfeder (DB. Raporu, 1997:12-45). DB'ye göre devlet kendini küresel yönetim sürecine iki yolla uyarlar. Birincisi, devlet, sürekli bütçe açıkları veren, enflasyonist ve yüksek vergi oranlarına sahip yapısını törpüleyecektir. Bu ise, sosyal alandaki işlevlerinin azaltılmasına sebep olmaktadır. İkincisi, devlet, sahip olduğu yetkileri ulus üstü ve ulus altı ölçeklere yayacaktır (Bayramoğlu, 2004:48).

Özetle, DB, geliştirdiği iktidar modeliyle devlet yapısını düzenleyici devlet modeline göre yeniden yapılandırmaya ön ayak olmaktadır.

2.5.3. Dünya Ticaret Örgütü

DTÖ'nün tarihi incelendiğinde süreç, 1948'de yürürlüğe giren GATT ile başlamıştır (Şahinöz, 2002). DTÖ 1 Temmuz 1995 yılında faaliyete başlamıştır. DTÖ'yü farklı kılan özellik uluslararası ticarete disiplin getirmesi ve devletlere karşı uygulanılabilecek müeyyidelere karar verebilmesidir. (Bayramoğlu, 2004:55-62). Bu bağlamda tahkim, üye ülkeleri bağlayıcı bir nitelik taşımakta olup uluslararası ticaretin düzenleyici eli işlevi gören DTÖ'nün düzenleyici elini güçlendirmektedir. Ticaret kurallarının ihlal edilip edilmemesi sorununun çözüm yeri olarak DTÖ mahkemeleri yetkili kılınmaktadır (Yılmaz, 2001a). DTÖ, "tahkim" olarak adlandırılan sistemle "mahkeme" görevi görmektedir (Bayramoğlu, 2004:55).

Özetle DTÖ, devlete yeni işlevler yüklemekte ve yeni düzenleyici devletin yükselişine katkıda bulunmaktadır.

2.5.4 Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler (BM), düzenleyici devletle beraber gelişen yeni yönetim modeli olan yönetişime üç katkıda bulunmuştur. Birincisi, 1992'de Brezilya'da gerçekleşen ve Yerel Gündem 21 Programı'nın kabulüyle biten BM Çevre ve

Kalkınma Konferansı'dır. Bu uygulamayla yönetim kısa sürede tanınan bir kavram halini almıştır (Bayramoğlu, 2004:40).

İkinci katkı, "Küresel Yönetişim Komisyonu'nun", 1995 yılında sunduğu Küresel Komşuluk adlı raporudur (Bayramoğlu, 2004:41). Taylor'a göre küresel yönetim" ulus devletlerden özerk olarak yapılandırılmış ve yasalarını, kurallarını ve düzenlemelerini uygulama yetkisiyle donatılmış bir grup ulus üstü kuruma delalet eder (Taylor, 2004:774). Üçüncü katkısı ise, BM Milenyum Zirvesi'nde gelişen Milenyum Deklarasyonu'dur. Deklarasyon, insan hakları ilgili konuları yönetim kapsamına dahil etmesiyle önem arz etmektedir (Bayramoğlu, 2004:41-43).

Özetle BM, yönetim modelinin küresel düzeyde kabul görmesine katkıda bulunmakla yeni düzenleyici devlete meşruiyet kazandırmaktadır.

2.5.5. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

OECD, 14 Aralık 1960'da Paris'te kuruldu. 90'lı yılların II. yarısından itibaren yeni kavramların oluşturulması ve ideolojik yüklü bu kavramların uygulamaya dökülmesinde OECD, liderliği DB'den devralmıştır (Zengin, 2005:1-2).. 1990'lı yıllarda kamu yönetimi ve devlet reformuna el atan OECD, 1997'de kabul edilen "Düzenleyici Reform Programı" ile "Düzenleyici Etki Analizi" bu süreci hızlandırmıştır (Bayramoğlu, 2004:36).

OECD, hükümetlerin davranışlarını üç şekilde etkilemektedir. Öncelikle "politika seçenekleri menüsünü" tanımlar. İkinci olarak değerlendirme bilgileri sunar. Üçüncü olarak en iyi uygulama örneklerini sunar (Lazer, 2005:205). OECD 1997 raporunda devletlerin küreselleşmenin olumsuz etkilerini göğüsleyebilmeleri için etkili düzenleyici reformları gerçekleştirmesini önerirken küresel ekonominin işlemesi için düzenleyici devletin gerekli görülmesidir (Steane, Carroll, 2000).

OECD'nin literatüründe bir düzenlemenin regülasyon olması için oluşturduğu kuralın piyasacı bir içeriğe sahip olması gerekmektedir (Güler, 2003:4-5). Bu bağlamda, düzenleyici reformlarla kurulan kurumların ana işlevi, iktisadi alanı siyasal alandan özerkleştirmek ve böylece siyasal iktidarın etki alanı içinde bulunan kaynak tahsisi ve bölüşümle ilgili karar verme yetkisini almaktır (Bayramoğlu, 2004:37-38). OECD Japonya üzerine hazırladığı 1999 raporunda politika önerileri

arasında bu açıkça görülmektedir: “politik süreçler içerisinde reform çabalarını yavaşlatabilecek veya engelleyebilecek çıkar çevrelerini etkisizleştirmek için, en yüksek kademelerde sürekli ve güçlü bir politik desteğin gerekliliği” vardır (TÜSİAD, 2000:19).

Özetle, OECD düzenleyici reformlarla geleneksel düzenlemeleri aşan etkin, hızlı, esnek ve değişime uygun olduğu iddia edilen düzenleyici devleti önerir.

2.5.6. Amerika Birleşik Devletleri

Düzenleyici kapitalizm çağında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) küresel bir güç olarak ve küresel sistemin baş aktörü durumundadır. ABD, gerek uluslar arası örgütler üzerindeki etkisi gerekse ikili anlaşmalar aracılığıyla sürece etkide bulunur. Ayrıca pek çok uluslararası şirketin merkezi olarak da bu sürecin temel aktörü konumundadır. Örneğin, Türkiye’deki kamu reformları, ABD ile 22 Eylül günü imzalanan 8,5 milyar dolarlık anlaşmanın koşullarından biri olarak dayatılmıştır. (Güler, 2003a:4-5).

2.5.7. Avrupa Birliği

AB, geliştirdiği enstrümanlarla bir üye devletler ile aday ülkeler açısından ulus-üstü bir düzenleyici güç olma niteliğiyle ön plana çıkmaktadır. 1992’de Maastricht Antlaşması’yla, AB, dünyada eşi olmayan yeni bir yönetim modeli geliştirmiştir. 1980 sonrası AB siyasi gelişimini etkileyen temel öncüller neoliberal bir karakter taşırlar. Bu anlamda AB, bütünleşme açısından son yirmi yıldır üç nokta üzerinde yoğunlaşmıştır. Birincisi, malların, paranın ve yüksek nitelikli işgücünün serbest dolaşımına yöneliktir. İkincisi, ademi merkezileşme yoluyla yönetimi tüm yönetim düzeylerine yaymaktır. Üçüncüsü, iki alandaki reformlar için ihtiyaç duyulan beşeri ve fiziki altyapının oluşumunu sağlamaktır (Bayramoğlu, 2004:44)

Sonuç olarak, AB, geliştirdiği ve uyguladığı politikalarla dönüşüm sürecini etkilemektedir.

3. DÜZENLEYİCİ DEVLET VE YÜKSELİŞİ

Araştırmanın bu bölümünde neoliberal yaklaşımlar doğrultusunda geliştirilen yeni devlet anlayışının hakim olmaya başladığı tarihsel süreç içerisinde, devletin yeri ve işlevlerindeki dönüşüme ilişkin değerlendirmeler ışığında düzenleyici devlet ele alınmıştır.

3.1. Düzenleyici Devlet

Uygulamalara bakıldığında kapitalizmin krizden çıkmak için geliştirdiği düzenleyici devleti, Keynesyen refah devletinin eleştirisi üzerine kurduğu gözlenmektedir. Geleneksel devlet anlayışında, devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişki kamu hizmetinin devlet tarafından sağlanmasına ve karşılıklı güvene dayanmaktadır. Bu ise, vatandaşın sosyal ve ekonomik hakları olduğu fikrine dayanmaktadır (Bartle, ve diğ., 2002:40). Düzenleyici devletin gelişmesi, devlet-vatandaş arasındaki kurulu ilişkinin temellerini sarsmıştır (Seyhan, 2002).

Bu bağlamda, kapitalizmin refah devletinin krizine yanıtı, ABD öncülüğünde bütünlüklü bir restorasyon programını uygulamaya koymak olmuştur. Restorasyon programı, neoliberal ekonomi politikalarının uygulanması ve toplumsal, kültürel alanın buna uygun olarak yeniden biçimlendirilmesine dayanır. Bu bağlamda, devletin organizasyonu, ileri düzeyde kapitalistleşmiş ülkelerde yeni sağcılık, az kapitalistleşmiş ülkelerde düşük yoğunluklu demokrasi kavramlarıyla tanımlanmaktadır (Önder, 2003).

Bu çerçevede değerlendirildiğinde, bir değişim çağında yaşamaktayız ki söz konusu değişim, neoliberalizm sonucu gelişen "özelleştirme ve deregülasyon" ile anılmaktadır. Dolayısıyla, 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca gerçekleştirilen reformların temel amacı özelleştirme, deregülasyon ve özel mülkiyetin desteklenmesiyle ulusal ekonomileri dışa açmak ve ulus devletin ekonomideki rolünü sınırlamak olmuştur. Bu model yıllarca aktif olmuş devletin yerini pek çok yerde almaya başlamıştır (Meseguer, 2005:206).

Uygulamalar çerçevesinde, Thatcher ve Reagan'nın planlarının işlenmesiyle gelişen yeni bir ekonomik düzeni tanımlamak için "düzenleyici kapitalizm" kavramı

kullanılmaktadır. Düzenleyici kapitalizm çağında kapitalist ekonominin yönetimindeki değişim beş boyutta gerçekleşmiştir: 1. Devletle toplum arasındaki yeni işbölümü; 2. Yetkilendirmede artış olması (uzmanlar ile politikacılar arasındaki sınırların yeniden tanımlanması gibi); 3. Yeni düzenleme teknolojilerinin yayılması; 4) Kurum içi ve kurumlar arası ilişkilerin formalizasyonu ve devlet içindeki kendinden düzenleyici mekanizmaların yayılması; 5. Genel ve uluslararası uzman ağları içinde uzmanların etkilerinin büyümesi (Levi-Faur, 2005:2-3).

Kapitalist ekonominin yönetimindeki değişimin yapısıyla ve düzenleyici kurumların rolü ile ilgili farklı görüşler söz konusudur. Örneğin Hills İngiltere'de telekomünikasyon alanında yapılan reformları 19. yüzyılın gece bekçisi devletine doğru bir eğilim olarak algılamaktadır. Dunleavy ekonominin yönetimindeki değişimi devletin bertaraf edilmesi olarak görmektedir. Majone ise ekonominin yönetimindeki değişimi pozitif devletten düzenleyici devlete geçiş olarak değerlendirmektedir (Regulatory Reforms: Introduction, 2004).

Yeni düzenleyici düzenin iki önemli boyutu vardır: ilk olarak, ulusal düzeydeki kurumlarla bölgesel ve küresel düzeyde oluşturulmuş daha ayrıntılı ve kurumsallaşmış düzenleyici yapılar arasında bir uyum söz konusudur. Böylece küresel düzeyde düzenlemenin artması beraberinde ulusal ve sektörel düzeyde düzenlemenin artmasını getirmektedir. İkinci olarak, düzenlemenin özel ve gönüllü araçlarının yayılması ile kamusal ve zorlayıcı araçların büyümesi arasında bir uyum vardır (Levi-Faur vd., 2005:3). Bu anlamda, liberizasyonun küresel çapta yayılması basit bir şekilde deregülasyona sebep olmamış daha ziyade uzun dönemde düzenleyici kapitalizmin yayılmasına sebep olmuştur (Way, 2005:212).

Keynesyen devletin çöküşü ile beraber devlet sosyal güçlerin sürücüsü olmaktan ziyade bir dengeleyici konumuna indirgenmiştir. Kamu yönetimi pratiğinde devlet, kürekçi devletten dümen tutan devlet konumuna düşmüştür. Böylece, devlet düzenleyici karakteri ile ön plana çıkmıştır (Norton, 2004:787). Levi-Faur'un (2005:5) Underhill'den aktardığına göre verimli ve etkin piyasalar güçlü ve etkili bir düzenleyici çerçeveye ihtiyaç duyarlar.

Düzenleyici devlet için minimal, mantıklı ve fazla iddialı olmak üzere üç tanım önerilmektedir. Bunların her biri düzenleme üzerinde çalışırken çeşitli avantajlar sunmaktadır (Moran, 2002:411).

Birincisi, minimal olandır. Buna göre düzenleyici devlet bir kurgudur. Minimal bir cevaba göre düzenleyici devlet parçalanmış akademik bir dünyada düzenleme uzmanlarının ellerini ısıtıp konuşmak için çevresine toplandıkları bir mangaldır. Bu tanım bize şunu gösterme avantajına sahiptir: ekonomik yönetim içindeki düzenleyici kurumlar ile düzenlemenin önemi tartışırmalı bir konudur (Moran, 2002:411-412).

Majone ve Hood gibi yazarlara göre düzenleyici devlet kavramı otoritenin, kuralların ve standartların daha fazla kullanılmasına vurguyu yaparken, kısmen de kamu mülkiyetine, desteklemelere ve doğrudan hizmet sunmaya son vermeyi içerir. Birinci tanımın aksine ikinci tanım düzenleyici devletin somut boyutlarına işaret eder. Dolayısıyla, bir takım yeni kurumun oluşturulması ve bunların bakanların kontrollerinden kurtarılması düzenleyici devletin bir kurgudan daha fazla bir şey olduğu yönündeki anlayışları ön plana çıkarmaktadır. Ancak bazı sakıncalar söz konusudur (Regulatory Reforms: Introduction, 2004).

İlk olarak, Pagoulatos'a göre düzenleyici devlet sektörel düzenleme boyutuyla karakterize edilmektedir. İkincisi, kapitalist yönetim ekonomisinde çok biçimli kontrolle başvurulmaktadır ve ağır bir şekilde düzenlenen sektörlerde düzenlemenin pek çok biçimi aynı anda birlikte ortaya çıkmaktadır. Üçüncü olarak, Jordana ve Sancho'ya göre düzenleyici devlet farklı alanlarda farklı amaçlar için oluşturulmuş olan eski yönetim katmanları içinde konuşlanmıştır (Regulatory Reforms: Introduction, 2004). Dördüncüsü, düzenleyici devlet, ulusal kurumlara ve devlet geleneklerine bağlı geliştiğinden birden fazla düzenleyici devlet tipi olduğunu söylemek daha doğrudur. Bu anlamda, ulusal idari geleneklerin farklılığı düzenleyici devletin gelişim seyrini etkilemektedir (Bartle, ve diğ., 2002:3). Düzenleme, bazı durumlarda ekonomik yönetimin bir paçası olarak küresel bir fenomen olarak ele alınırken, bazı durumlarda liberizasyon ve meşruiyetin teknokratik biçimlerinin yükselmesi şeklinde ortaya çıkan bölgesel entegrasyonun bir yönü olarak ele alınır (Regulatory Reforms: Introduction, 2004).

İddialı üçüncü tanım ise düzenleyici devleti 1980'lerden bu yana kapitalist ekonominin yönetiminde gerçekleşmekte olan dönüşüm olarak görmektedir. Buna göre sektörler, ulusal ve uluslararası rejimlerdeki varyasyonlar geçicidir ve düzenleyici devlete yönelik olarak bir noktada buluşmanın küçük yönleridir. Üçüncü

tanım, düzenleyici devleti tarihsel ve kurumsal düzeyde yerleşik olan yönetimin bir boyutu olarak görür. Düzenleyici devlet, kapitalist ekonominin dönüşümünün özünü yakalamak için kullanılan bir kavramdır (Regulatory Reforms: Introduction, 2004).

Bu bağlamda, düzenleyici devletin temel iki özelliği: “kurumsal düzenlemeler” ile “düzenleyici aygıtlardır.” Kurumsal düzenlemelere ilişkin olarak yeni düzenleyici devletin göze çarpan ayırt edici özelliği sektörler için özgü bağımsız düzenleyici kurumların (BDK) kurulmasıdır. Bu özellik, İngiltere modelinin temel özelliği olarak belirginlik göstermektedir. Kurumsal düzenleme bakımından düzenleyici devlet uygulamaları diğer ülkelerde de ortak bir karaktere sahiptir. İngiltere modelinde, daha önce devlet tekelinde bulunan alanlarda rekabeti sağlamak için düzenleyici aygıtlar olarak ex ante¹ mekanizmalar ön plana çıkmaktadır. Ex post² reaktif yaklaşım ise cezalandırma ve rekabete zarar veren eylemlerin düzeltilmesi gibi araçlar kullanılmaktadır (Bartle, ve diğ., 2002:9).

Düzenleyici devletin açık politik bir kimliğe ve net renklere sahip olduğu zamanlar vardır. ABD'de 19. yüzyılın sonundan geliştirilen New Deal uygulamaları ve II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki düzenleyici devlet uygulamaları Amerikan Solu'nun bir başarısı olarak görülmüştür (Regulatory Reforms: Introduction, 2004). Düzenleme 19.yüzyılın ikinci yarısından bu yana ABD'de yönetimin yasal, siyasal ve idari bir aracı olarak yapılandırılmıştır. Bu noktada, 20. yüzyılda ABD'de devlet düzeyinde kurulan özerk kurumlar uzunca bir süre Amerikan kamuoyunda ilerici güçlerin, iş çevresinin çıkarları ile onlarla ilişkilendirilen Cumhuriyetçi Parti üzerindeki zaferi olarak kabul gördü. Ancak bunların iş çevrelerini baskısıyla kurulduğu da iddia edilmektedir (Levi-Faur, ve diğ., 2005:6).

Avrupa'da düzenleyici devlet New Deal'i yakalama çabalarının bir parçası olarak görülebilir. Fakat düzenlemeleri dayatan ve uygulayan, doğrudan kontrol ve yönetmeyi sağlayan yanıtlayıcı düzenleyici tekniklere vakıf kendinden düzenleyici organizasyonlara sahip olan günümüz düzenleyici devleti, nitelik olarak New Deal'dan farklıdır (Braitwaite, 2000:224). Fakat büyük işlerin ve sosyal kaygıların yükselişine cevap olarak düzenlemeden ziyade ulusallaştırmanın geliştiği Avrupa

¹ Zarar oluşmadan önce müdahale etme olanağı sağlayan mekanizmalarla piyasaya müdahale etme.

² Uygulama gerçekleşikten sonra cezalandırma gibi mekanizmalarla düzeltme yapmak için piyasaya müdahale etme.

Solu için ABD'deki düzenleyici devlet oldukça pembe renkliydi (Regulatory Reforms: Introduction, 2004).

Düzenleyici devlet anlayış itibarıyla yeni kamu yönetimi anlayışına dayanmaktadır. Yeni kamu yönetimi, kamu hizmetlerini özel sektör anlayışı çerçevesinde yeniden tanımlamayı amaçlar (Scott, 2003:2). Buna göre, kamu ve özel sektör aynı alanda kamu hizmeti verebilir. Bu bağlamda, kamu hizmeti veren bu kurumların (hem kamu hem özel sektörde yapılandırılmış olan) kamu hizmeti sağlarken hareketlerinin düzenleyici kurumlar (kamu alanında yapılandırılmış olan) aracılığıyla şekillendirilmesi anlamında kamu hizmeti düzenlemeleri hem devletin içinde hem de dışında mevcuttur (Cope, Goodship, 1999).

Ayres ve Braithwaite'a göre düzenleyici devlet ve reform süreci sanıldığından daha açık uçludur. Braithwaite'in kapitalizmin politik ekonomisindeki değişimin kavramlaştırılmasına dair çalışmasında bu görüş çok iyi bir şekilde yansıtılmaktadır. Osborne ve Gaebler'in denizcilikle ilgili metaforları olan dümen kullanmak (yöneten, düşünen, yönelten, rehberlik eden) ve kürek çekmek (girişimci, hizmet tedariki) kavramlarını ödünç alan Braithwaite, bu kavramlara dayanarak kapitalist ekonominin geçirdiği iki yüzyıllık süreçte devletin üstlendiği üç farklı işlevi ortaya koymaktadır.

Çizelge 1: Yönetimin Dönüşümü & Düzenleyici Devletin Doğası

	Bekçi Devlet (19. yüzyıl)	Refah Devleti (194-1970'ler)	Düzenleyici Devlet (1980'ler-)
Dümeni Kullanma	Sivil Toplum	Devlet	Devlet
Kürek Çekme	Sivil Toplum	Devlet	Sivil Toplum

Kaynak: Regulatory Reforms: Introduction, 2004

19. yüzyılda dümeni kullanan ve kürekleri çeken sivil toplum iken, II. Dünya Savaşı'ndan sonra dümen kullanma ve kürek çekme sorumluluğunu devlet üzerine almıştır. 1980'lerle ortaya çıkan düzenleyici kapitalizm düzeni, "devlet-toplum" ve "devlet-iş çevresi" arasında yeni bir işbölümüne işaret eder. Yeni iş bölümüne göre devlet dümeni kullanmaktadır. Sivil toplum ise girişim ve hizmet tedariki fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Düzenleyici kapitalizmde, "dümende durma"

sorumluluğunu devlet üzerine alırken, sivil toplum (iş çevresi) artan bir tarzda teknolojik yenilik ve hizmet sunma işlevlerini üstlenmektedir. Bu yeni iş bölümü, devletin (delegasyon-yetkilendirme ve düzenleyici kurumların oluşturulması aracılığıyla) ve sivil toplumun yeniden yapılandırması ile el ele gitmektedir (Regulatory Reforms: Introduction, 2004).

Kamusal alanda kullanılan metafor devletin kürekçiden ziyade artık dümeni olduğudur. Güç merkezi, bürokratik devletten gayri resmi ağ ve topluluklara geçmiştir. İşin özünü "kontrolün uygulanması ve yapısı" oluşturmaktadır. Buna göre, hiyerarşiler (bürokratik güç ve dikey-ilişkilerle karakterize edilir), piyasalar (rekabet ve sözleşme ilişkileri ile karakterize edilir) ve ağlar (ortaklıklar ve yatay ilişkilerle karakterize edilir) yönetim stratejilerini ve biçimlerini temsil eder (Daly, 2003:118). Yeni anlayış, dümeni, kürekçilerden ayırmaktadır. Bu anlayışta, merkez, dümende otururken diğer aktörler kürekçi olmaktadır. Buna göre düzenleyici devlet üç ana kabule dayanır: (1) Düzenleme, karakteri itibarıyla bir araçtır; (1) Düzenleyici yönetişimde, devletin merkeziliği söz konusudur; (1) Yasa, düzenleyici yönetişimin temel aracıdır (Scott, 2003:2).

Özelleştirmeden sonraki düzenleyici devlet dünyasında vurgu düzenleyici davranışlardadır (hizmet sunma yerine politika belirlemek yani kürek çekme değil de dümende durma). Bu ise iki tamamlayıcı eğilimin gelişmesine sebep oldu. Böylece düzenleyici devlet genişleyerek "kendi kendine düzenleme" aktivitelerini kapsar hale geldi. Bu ise "birlikte düzenlemeyi" doğurdu. Araştırmalar, bu iki karşıt eğilim arasında bir uzlaşma olduğunu göstermektedir: "düzenleyici devletin kapsamının önlenemez gelişmesi" ve bunun yanında "daha fazla kendi kendine düzenleme aranjmanlarının yükselmesi" (Bartle, Vass, 2005:48)

Düzenleyici devlet olarak kavramlaştırılan yeni devlet biçiminin özellikleri "ürün sürecini desteklemek, açık ekonomilerde örgütsel ve piyasa yenilikleri yoluyla ulusal ekonomilerin arz yönlü girişimlerle yapısal rekabetçiliğini güçlendirmek; sosyal politikayı, işgücü piyasasının esnekliği veya uluslararası rekabetin gerekleri doğrultusunda azaltmak" olarak sıralanabilir. Fordist Keynesyen refah devletinin oynadığı toplumsal bütünleştirme rolü ve temsil biçimi dönüşmektedir. Planlama ve istihdam arasındaki bağıntının ortadan kaldırılması yoluyla emeğin yeniden üretiminde devletin oynadığı rol pazarın ajanlarına bırakılmaktadır. Fordizme özgü

olan makro ve mikro korporatizm terk edilerek emeğin merkezi örgütlerinin temsil işlevleri sınırlandırılmaktadır. Bu sebeple, devletin toplumsal yeniden üretimde pazar dışı alanda oynadığı rolde aktif işgücü piyasası politikaları, sermayenin miyopik konjonktürel yaklaşımına terk edilmektedir (Topak, 2003).

Sonuç olarak, düzenleyici devlet, ister kurgusal bir kavram olsun isterse etkileri hissedilen bir gerçeklik olsun çağımızın tartışılan popüler bir olgusu ve piyasaya dost bir yapı olarak hem oluşum halinde hem de hızlı bir yükseliş içindedir.

3.2. Piyasa Dostu Devlet

Düzenleyici devletin gelişim seyrine bakıldığında 1990 sonrası dönemde “rekabetçi piyasa” kavramı temel alınmakla beraber piyasanın daha etkin çalışması için devlet müdahalesinin gereği üzerinde durulduğu görülmektedir. Söz konusu bu yaklaşım “düzenleyici devlet” kavramı ile betimlenmiştir. Bu yaklaşım, neoliberal düşüncenin özünde yer alan piyasa hakimiyetini güvencelemek için geliştirilmiştir. Dolayısıyla, 1990 sonrası dönemde kamu yönetimi paradigmasında, “yönetişim”, “üst kurullaşma” gibi fenomenlerin getirdiği dönüşümlerle yaşanan değişimin, doğrudan piyasanın çıkarları lehine düzenleme yapan yani piyasaya dost bir devlet yapısının kurulması olarak ele almak gerekir (Dağdelen, 2004:11).

Bu bağlamda, düzenleyici devlete varma sürecinde devletin, vergiler ve sosyal fonlar aracılığıyla elde ettiği kaynakları, sosyal harcamalar yoluyla kamusal hizmetlerde değil, sermayenin verimliliğini artıracak düzenlemelerde kullanması gibi işlevleri ön plana çıkmıştır. Bu anlamda, uluslararası sermayenin tercihleri doğrultusunda devletin sosyal ve kamusal hizmetleri en düşük maliyetle sağlamakla yükümlü tutulduğu, daha dolaylı ve düzenleyici bir müdahale çizgisine doğru çekilmesi gereği vurgulanmaktadır (Acı, 2005).

Piyasa ekonomisi şu dört temel özelliğe dayanır: bireycilik ve özel mülkiyet, rasyonellik, tam rekabet ve görünmeyen el, en iyinin yaşaması. Piyasanın işlemlerini engelleyen durumlar “kamusal mallar, dışsallıklar, artan verimler hali ve gelir dağılımının durumu” şeklinde sıralanabilir (Tosun, 1996:5-7). Devletin rolü burada önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, piyasaya dost yaklaşımının öngördüğü devlet-piyasa ilişkisinin en temel unsurları, “yapılan tüm düzenlemelerin ulusal ve

uluslararası piyasa şartlarına göre yeniden ve sürekli olarak değerlendirilmesi, hükümetlerin keyfi uygulamalarından arındırılarak kurala bağlanması ve topluma karşı şeffaf olunması” şeklinde sıralanmıştır (Acı, 2005).

Bu bağlamda, devletin ekonomiye müdahalesi devletin çıplak tehdidinden yakın gözetim ve uygulamalara kadar çeşitlendirilebilir (Bartle, Vass, 2005:24). Piyasa dostu devlet, piyasayı kurala bağlayarak düzenleyen, dışsal ekonomiler yaratarak işlem maliyetlerini azaltan ve reform çabalarını destekleyerek sivil toplumun gelişmesi için elverişli koşulları sağlayan devlettir (Acı, 2005).

Sermayenin kârlılık motivasyonu ile gerçekleştirdiği Fordizm’den Post-Fordizm’e geçiş süreci, gelişmiş ülkelerde orta ve küçük ölçekli firmaların sayısını arttırdı. Hizmet sektöründe büyük gelişmeler yaşanırken, büyük firmalar faaliyet alanlarını, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin yerel sermaye gruplarıyla kurdukları ortaklıklar vasıtasıyla dünyanın dört bir yanına yaydılar (Ülman, 2001). Bu açıdan değerlendirildiğinde her kapitalist gelişme deneyiminin güçlü bir devleti gerektirdiği görülmektedir. Buna göre, devlet piyasanın çalışma yolunu açar. Uzak Doğu ülkelerinin başarısının, olumlu dünya pazar faktörlerine, emek kadar sermayeyi de disipline eden güçlü bir devletin varlığına bağlı olduğu söylenebilir (Kiely, 1998). Argüden’in ortaya koyduğuna göre devleti küçültmek hedef olmasına rağmen dünyanın çeşitli ülkelerinde kamu sektörünün, ekonominin en az % 30’unu oluşturmakta olduğu gözlenmektedir. Ancak, devlet, geri kalanının üzerinde de düzenleyici rolü nedeniyle önemli etkisi sebebiyle oldukça önemli bir konumda bulunmaktadır. Dolayısıyla, bu kadar belirleyici ve etkin bir güce sahip bir yapıda temel hedefin “minimal devletten” ziyade “etkin devlet” olduğu söylenebilir (Argüden, 2004a).

Bu anlamda, sermayenin fiziksel ve coğrafi olarak merkez ülkelerde toplanmış olması bu ülkelerin bunlar üzerinde tam kontrol sağladıkları anlamına gelmez. Ancak sermaye hem emeğe karşı hem de uluslararası rakiplerine karşı böyle bir merkezileşmeyi tarihsel koşullardan ve eşitsizliklerden ötürü elde etmiştir. Bu ise Picciotto'nun şu gözlemini destekler: Transnasyonel Şirketler (TNŞ) istenebilir düzeyde bir minimal uluslar arası koordinasyona sahipken, farklı düzenleyici avantajlardan ve yasal boşluklardan yararlanmak için güçlü bir tarzda ulus devleti destekler. TNŞ'ler, ulusal düzenleme açısından yeterli bir koordinasyon için baskı

yapar. Yabancı sermaye açısından ulus devletten eşit muamele hakkı sağlamakla, TNŞ'ler ulus devletin en güvenilir koruyucuları olmaktadır (Zaky, 2004:8).

Uluslararası ticaret, kalkınma ve finansal kurumlardaki neoliberal egemenlik nedeniyle oluşan zorlukları aşmak içinde etkin ve güçlü bir devlete ihtiyaç vardır (Kiely, 1998). Latin Amerika'da devletin rolü, müdahaleci ve girişimci olarak devletin piyasada bir oyuncu ev sağlayıcı olmasından ziyade daha çok bir hakem ve yardımcıya dönüşen daha küçük ve zayıf bir devlete doğru evirilmiştir. Bu anlamda, yeni devlette ön plana çıkan, belirsiz sorunları karşılamaktır. Böylece, belirsizlikleri karşılayan daha az fonksiyonlu ve etkin devlet ortaya çıkmıştır (Abaroa, 1999).

Düzenleyici devlette, devletin düzenleyici rolü genişlerken devletin doğrudan üretimde yer alması ve işveren olması ve mülkiyet sahibi olması gerilemektedir. Bu noktada düzenleyicilik konusunda risk ve güvenlik büyüyen noktaları teşkil etmektedir (Hood, ve diğ., 1999:3). DB'nin Doğu Asya Mucizesi adlı raporu bu ülkelerde devlet müdahalesinin olduğunu kabul etmektedir. Bunlar, hedef endüstriler, sübvansiyonlar, iç ithal ikameyi koruma, devlet bankacılığı vs. şeklindeki müdahalelerdir. Bununla beraber rapor, müdahalenin piyasaya dost olduğunu ortaya koyar. Piyasaya dost müdahale üç biçim alabilir: (1) Devlet gönülsüzce müdahale eder, piyasanın çalışmasını tercih eder; (2) Devlet kontrol etme ve dengelemeye başvurur, müdahaleyi ulusal ve uluslararası piyasa disiplinine tabii tutar; (3) Devlet açıkça müdahale eder ve kurallara bağlıdır (Kiely, 1998).

Mülkiyet hakkını korumak bakımından düzenleyici kurumlar uygun olarak görülür. Çünkü, gelişmekte olan ülkelerde mahkemeler çoğunlukla güvenilmez ve etkisiz olarak görülmektedir. Bu ülkelerde düzenleme kötü işleyişi (pazar bakımından) engellemek amaçlıdır. Özellikle az gelişmiş ülkeler görece olarak daha büyük piyasa aksaklıklarıyla karşılaşır ve buralarda ağır bir devlet müdahalesi yaşanır. Düzenleyici devletin yükselişi değişen koşullara en iyi cevap olmuştur. Çünkü, yasaları yapmanın, uygulamanın ve düzeni kurmanın kendisi ekonomik bir problemdir (Glaeser, Shleifer, 2003:33).

DB raporundaki temel problemlerden biri Bankanın bazı müdahaleleri diğerlerinden ayırma eğilimidir Devletin rolü özel sektörün ekonomik aktiviteleri yönetmesini ve yönlendirmesini sağlama olmalıdır. DB'ye göre Güney Kore'nin

başarısının altında piyasa güçlerinin işlemesine olanak tanıyan yada en azından piyasa dostu müdahalelerde bulunan rasyonel bir bürokrasinin varlığı bulunmaktadır. Schmitz, şunu ortaya koyar: Gelişmekte olan ülkelerden istenen tek şey bunların demokratik yada otokratik olmalarına bakılmaksızın bunların ekonomik liberizasyon programlarını başarılı bir şekilde uygulamak için gerekli olan “uygun siyasal çerçeveyi” yaratma isteklerinin olup olmadığıdır. Bu bağlamda, “iyi yönetim” argümanı piyasa dostu bir argümanları tamamlayan bir argüman olmaktadır (Kiely, 1998, Sudo, 2003: 341-342).

Devlet artık “piyasa dostu devlet”, “piyasa için devlet” olarak personelinin çalışma rejimini düzenleme şeklinde düzenleyici bir işleve doğru savrulmaktadır. Bu süreçte devlette sözleşmeli kadrolar ön plana çıkarılırken memur kadroları olabildiğince daraltılarak devlet küçültülmektedir (Özoğlu, 2003:29). Böylece devletçilik (nationalization), merkezi yönetim ve planlı kalkınma gibi özellikleriyle ön plana çıkan dirigiste devletin yerini yaptırım tehdidi ile desteklenen, gerçek ve tüzel kişilerin kullanabilecekleri taktir yetkileri üzerine getirilen kamu sınırlamalarını içeren kamu düzenlemeleri gibi özellikleriyle öne çıkan düzenleyici devlet almaktadır (Emek, 2006:25).

Sonuç olarak, düzenleyici devlet anlayışı, piyasanın gerektirdiği düzenlemeleri yerine getirecek şekilde "daha küçük ve daha etkin" ya da "piyasa ile dost" bir devlet olarak bir yükseliş içindedir.

3.3. Düzenleyici Devletin Yükselişi

Düzenleyici devlete geçiş aşaması öncelikle piyasaya dost bir devlet tanımlamasının ardından gelmiştir. Piyasaya dost devletin nasıl olması gerektiği sorusunun cevabı düzenleyici devleti doğurmuştur. Bu bağlamda, düzenleyici devlet, piyasanın her şeyin üstesinden geleceği beklentisinin tersine gelişen bir durumdur (Emek, 2006:25). İdeolojik düzeyde neoliberalizm, deregülasyonu teşvik ederken pratik düzeyde düzenlemeyi teşvik etmekte, en azından düzenlemeyle birlikte ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda Kuzey Amerika ve Avrupa'daki düzenleyici çözümler uluslar arasılaştırılırken aynı zamanda küresel düzeyde projelendirilmiştir (Levi-Faur, 2005:3-4). Bu çerçevede, IMF ve DB'nin Doğu Bloğu ülkeleriyle gelişmekte olan

ekonomilere “iyi yönetim” uygulamaları için dayattığı koşullar düzenleyici devletin küresel çapta yükselmesine sebep oldu (Braitwaite, 2000:224).

Devlet o yada bu şekilde yüzyıllar boyunca piyasayı sürekli düzenlemiştir. Büyük depresyondan önce pek çok mali düzenleme merkezi devlet düzeyinde gerçekleştirilmiştir. 19. yüzyıldan beri Amerikan ekonomisinin % 20'si-özellikle telekomünikasyon, enerji, sigorta gibi kritik sektörler-devlet tarafından düzenlenmiştir (Teske, 2004:16-18). Ancak, ABD’de düzenleyici devlet, 1960’larda sosyal hakların genişlemesi ve New Deal uygulamalarıyla ilişkilendirilir (Scott, 2003:5). Bu bağlamdaki düzenlemeler, 1960’larda havayollarında, 1980’lerde telekomünikasyon, 1990’larda elektrik alanında görülen doğal deneyimlerdir (Teske, 2004:16-18). Ancak deregülasyon ve regülasyon süreçleriyle şekillenen 1970’lerden bu yana neoliberal akımın güçlenmesiyle düzenleyici devlette bir yükseliş yaşanmıştır. Bu durum BDK’ların sayısındaki yükselişten anlaşılmaktadır. 2002 itibarıyla elliden fazla BDK, ABD’de faaliyettedir (Bahran, 2002:8). Düzenleyiciliğin hızlı bir şekilde ortaya çıkması sürpriz bir şekilde gelişti denilebilir. Bu anlamda, yazarlar yeni bir sınıfa işaret etmekte. Söz konusu sınıf ulus aşırı bilgi aktörleri sınıfı olan “regulokrat sınıfıdır” (Levi-Faur, 2005:3-4).

İngiltere’nin 1980’lerde “özelleştirme ve liberizasyon” politikalarını uygulaması diğer ülkelere örnek olmuştur. İngiltere’deki bu uygulamaların önce ABD ve Kara Avrupa ülkelerinde sonra diğer ülkelerde uygulanmaya başlanmasıyla ekonominin ve siyasetin yeniden yapılandırılmasında Angolo-Sakson model ağırlık kazanmaya başlamıştır. İngiltere’deki uygulamalarla devletin “düzenleyici karakteri” ağırlık kazanmıştır. Bu anlamda, düzenleyici devlet uygulamaları (Merkez Bankası, Mali Hizmetler İdaresi ve Kartel Ofisi gibi) Almanya’da daha eskilere gitmesine rağmen, İngiltere oluşmakta olan düzenleyici devletin anavatanı sayılmaktadır. Çünkü İngiliz kapitalistleşme modelinin yeni düzenleyici devletle daha uyumlu olduğu kabul edilmektedir. Çünkü düzenleyici devlette piyasaya merkezi bir rol verilmektedir. Oysa Almanya’da özellikle kamu hizmetlerinde yüksek düzeyde piyasa merkezli yaklaşıma hep şüpheyle yaklaşmıştır (Bartle, ve diğ., 2002:vi-5)

Bu anlamda, İngiltere’de Thatcher hükümetinin işbaşına geldiği 1979’ten sonra işletmecilik kamu hizmetine egemen olmaya başlamıştır. Bu amaçlar "Verimli Birimler-Efficiency Units", "Sonraki Adım-Next Step" "Yurttaşlar Sözleşmesi-

Citizens Charter" gibi programlarla bürokratik özellikli kamu hizmetinden piyasa nitelikli kamu hizmetine geçilmiştir (Pereira, 1997:16). Thatcher hükümetinin Hayekiyen felsefelerinin aksine özelleştirme her yerde deregülasyon ile el ele gitmemiştir. Bu çerçevede diğer sektörlere oranla risk oranı daha düşük olduğu için ilk önce 1984'te Telekomünikasyon deregüle edilirken, onu düzenlemek için Oftel oluşturulmuştur. Gaz endüstrisi için 1986'da Ofgas kurulmuştur (Levi-Faur, 2005:11)

1990'a kadar elektrik sektöründe devlet tekeli bulunan İngiltere'de elektrik sektöründe 1983'teki Enerji Kanunu ile liberizasyon teşvik edilirken özelleştirmenin önü açılmıştır. 1989'da tam özelleştirme ve yeniden yapılanma programı uygulamaya konmuştur. 1990'larda özelleştirme tamamlanmıştır. Aynı yıl sektöre özgü BDK olan Offer kurulmuştur (Bartle, ve diğ., 2002:20). Su için Ofwat 1990'da ve demiryolları için 1993'te Office of Rail Regulator (Demir Yolları Düzenleyicisi) oluşturulmuştur. Thatcher hükümeti sağlık sektöründe özelleştirmelere giderken sağlık ve refah alanında düzenleyici bir yükseliş yaşanmıştır (Braitwaite, 2000:224). Düzenleyici devlet uygulamalarının kapsamlı olarak başlatıldığı İngiltere'de kamu çalışanları düşürülürken BDK'lar hem çalışanlarını hem de bütçelerini artırmıştır. 1980'den bu yana İngiliz hükümeti esaslı bir şekilde çalışanlarını düşürürken BDK'lardaki kamu çalışanları 1976-1995 arasında % 95 artmıştır (Levi-Faur, 2005:11).

Düzenleyici devletin yükselişi sürecinde İngiltere'de bankacılık alanında da düzenleyici uygulamaları çerçevesinde merkez bankaları özerkleştirilirken daha sonra bunların çeşitli düzenleme ve denetleme yetkileri uluslararası finans sermayesinin güçlenmesi sonucunda sektöre özgü kurumlar kurularak, bunlara devredildi. Bu noktada İngiltere'de 1997'de bütün finansal hizmetlerden sorumlu bağımsız düzenleyici otorite olarak Finansal Hizmetler Otoritesi (FSA) kurulmuştur (Bağımsız kurullarda denetim tartışması, 2002). İngiltere'de FSA'nın kurulması Almanya'da da finans sektöründe tek bir düzenleyicinin kurulması yönünde bir baskı yapmıştır. Bu temelde 2002'de finansal hizmetlerden sorumlu bir düzenleyici kurulmuştur (Bartle, ve diğ., 2002:33-34).

İngiltere'nin yaptığı reformlar, kartopu etkisi yaparak diğer ülkelerde de reformasyona ve düzenleyici devlet uygulamalarının yükselmesine sebep olmuştur. Bu doğrultuda Yeni Zelanda, Avustralya, İsveç gibi ülkeler de "devleti yeniden

keşfetme" anlayışıyla düzenleyici devlet uygulamaları gerçekleştirmiştir. Aynı reformları Fransa 1989'da gerçekleştirmeye başlamıştır (Pereira, 1997:16). Bu bağlamda, İsveç'te 1980'ler ve 1990'lar boyunca OECD ile işbirliği çerçevesinde ve AB'nin üyesi olmasıyla beraber bağımsız düzenleyici kurumların kurulduğu görülmektedir (Grünnegaard, ve diğ., 2005:9).

Fransa, Angolo-sakson sitemlere karşıt olarak sürekli olarak aşırı düzenleyici olmakla suçlanmıştır. Çünkü Fransız geleneğinde yönetsel alanla hükümet alanı arasında kesin bir ayırım bulunmayıp siyasi iktidara tabi güçlü bir yönetsel merkezîyetçilik benimsenmiştir (Morange, 1998:21). Düzenleyici devletin yükselişi çerçevesinde İngiltere'yi takiben Almanya'da da telekomünikasyon sektöründe 1989'da liberizasyona gitmiştir. Ancak Almanya da bağımsız düzenleyici kurum modelini benimsemekle beraber düzenleyici fonksiyonlar Federal Kartel Bürosu gibi mevcut kurumlarca yerine getirilmiştir (Ardıyok, 2000:90). Ancak Bakanlığın baskısı sonucu İngiliz modeli çerçevesinde Almanya'da Telekomünikasyon ve Posta Düzenleyici Otoritesi olan Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) kurulmuştur. İngiliz modelinde kullanılan diğer önemli bir düzenleyici araç da "fiyat kontrolleri" ve "operatörlere lisans verme" araçlarıdır. Bu araçların ikisi de BDK'lar tarafından kullanılmaktadır. Ancak İngiltere'deki öncüllerine oranla Almanya'dakiler daha az yetkiyle donatılmıştır. Almanya'da elektrik sektöründeki düzenleyici uygulama İngiltere'dekinden biraz farklılık göstermektedir. Almanya'daki 1998 liberizasyonundan sonra sektörü düzenleme ve gözetleme sektöre özgü tek bir kurum tarafından değil, federal ve federe kartel bürolarıyla ekonomi bakanlıkları tarafından yapılmaktadır (Bartle, ve diğ., 2002:15-22).

Düzenleyici devletin yükselişi bağlamında değerlendirildiğinde Avrupa ülkelerinden Hollanda'nın Avrupa tek pazarına entegrasyon çerçevesinde düzenleyici reforma gittiği görülür. Hollanda'da korporatist yaklaşım, politikadaki katılıkları artırdığı ve rekabeti zayıflattığı gerekçesiyle suçlanmış ve 1980'lerde reforma gitmiş. 1990'larlada reformlar hız kazanmıştır. Bu anlamda, 1980'lerde emek piyasalarında ve sosyal refah sisteminde reformlara gidilirken 1990'larda düzenleme ve rekabet kalitesi üç stratejiyle geliştirilmiştir: rekabet kanununun kabulü; kamu sektöründe piyasa güçlerinin etkinliğinin artırılması; "Piyasaların İşleyişi, Liberizasyon ve Yasal Kalite" programının geliştirilmesi. Bu anlamda, 1998'de yürürlüğe giren yeni rekabet

kanunu düzenleyici reformun temelini oluştururken, buna bağlı güçlü bir rekabet kurumu oluşturulmuştur . Ayrıca, 1999'da elektrik sektörünü liberalize etmeye başlamıştır. Hollanda telekomünikasyon sektöründe Avrupa'nın istediği düzeyin ötesine geçmiştir. Düzenleyici uygulamalar çerçevesinde 1997'de Opta adlı yeni bir BDK oluşturmuştur (TÜSİAD, 2000:33-37).

Bu bağlamda, İngiltere dışındaki Avrupa ülkelerinde düzenleyici devlet uygulamalarının yükselişinde bütünleşmiş bir Avrupa Birliği pazarı oluşturmanın etkisi büyük olmuştur. Devletler, rekabetçi olabilmek için bağımsız düzenleyici kapasitelerini artırmışlardır. Dolayısıyla, AB'nin politik kurumları düzenleyici devlet sürecini destekleyen bir niteliğe sahipti (Scott, 2003:5-6).

Düzenleyici devlet uygulamalarının gelişme imkanı bulduğu ülkelerden biri de Meksika'dır. Meksika'nın 1980'lerde petrol fiyatlarının düşmesiyle borçlarını ödeyemez duruma gelmesi ülkeyi hızlı bir reform sürecine sokmuştur. Meksika'daki yeni model ticarete liberizasyon ve özelleştirme temelinde gelişirken 1998'e kadar fiyatlar üzerindeki kontroller kaldırılmıştır. Bu temelde merkezi ve yerel yönetimler düzeyinde tüm kamu yönetiminde düzenleyici tekniklerin geliştirilmeye çalışılmıştır. Telekomünikasyon, haberleşme, ulaştırma gibi alanlarda özelleştirmelere gidilmiştir. Bu anlamda, Federal Rekabet Kurulu oluşturulurken, 1993 tarihli rekabet kanunu tüm ekonomiyi kapsayan bir düzenleyici reform için temel bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu temelde 1990'da telekomünikasyon sektöründe özelleştirmeye gidilirken Telmex'in hakim durumuna son verilmiştir. Bu sektörde rekabetin sağlanması için düzenleyici kurum (Cofetel) oluşturulmuştur (TÜSİAD, 2000:23-27).

Düzenleyici devlet, sadece Avrupa ve Amerika'da gelişmemiştir. Uzakdoğu ülkelerinde de gelişme olanağı bulmuştur. Özellikle, Japonya'da Hosokawa hükümetinin 1994'ten bu yana uygulamaya koyduğu liberizasyon uygulamalarıyla düzenleyici reform siyasal gündemi işgal ederken Aralık 1996'dan bu yana yapısal reformların temelini oluşturmaktadır. Bu reformların amacı on yıllarca devlet ağırlıklı bir büyüme modelinden, devletin rolünün azaldığı etkin, esnek ve piyasa ağırlıklı bir büyüme modeline geçişi taşımaktadır. Bu çerçevede telekomünikasyon ve mali hizmetler gibi pek çok sektörde düzenlemelere gidilmiştir. Japonya 1980'lerde telekomünikasyon sektöründe liberizasyona giden ilk ülkelerdendir. Bu

temelde 1995-1997 arasında ve 1998-2000 arasında uygulanan liberal reform programları etkili olmuştur (TÜSİAD, 2000:13).

Bu bağlamda, devletin yapılandırılması temelinde Merkezi Yönetimde İdari Reform Temel Kanunu'yla Japon bürokrasisi yeniden düzenlenirken düzenleyici devlet uygulamaları çerçevesinde dünyadaki en eski rekabet hukuku otoritelerinden olan Japonya Adil Ticaret Komisyonu'nun kaynakları artırılmıştır. Bu temelde, OECD Raporunda, bu sektörde rekabetin sağlanması sektörel düzenleyici organda bağımsızlığın ve uzmanlığın geliştirilmesini önermiştir (TÜSİAD, 2000:16-18).

Düzenleyici devletin yükselişi çerçevesinde Avustralya'da da hapisane hizmetlerinde 1990'larla beraber özelleştirmeler yaşanmıştır. Bu ülkede özel hapisaneler 1990'lardan bu yana artarken, bunları düzenleyen kurumlar sınırlandırılmıştır. Böylece bir kez daha Hayekian piyasalaştırma Keynezyen piyasayı düzenlemeyle birleştirilmiştir. 1994 itibarıyla ABD'deki özel güvenlik hizmetlileri kamudakilerin üç katına ulaşmıştır. Bu oranlar Güney Afrika'da daha yüksektir. Devletin rolü ise sadece bu güvenlik hizmetlerinin ve bu hizmeti sunanların standartlarını düzenlemekten ibarettir (Braitwaite, 2000: 226-227).

İngiltere'de gelişen düzenleyici devlet, bir takım özellikleri itibarıyla ABD'dekinden ilham almasına rağmen Avrupa ülkeleri için yol gösterici bir modeldir (Bartle, ve diğ., 2002:iv). Ancak düzenleyici devletin gelişmesi kapsamında sektörlerde BDK kurulmasına rağmen bu BDK'ların biçimi, iç organizasyon yapıları, karar alma prosedürleri, tüketiciyi koruma dereceleri, yasama ve yargılamayla ilişkileri ülkelerin durumuna göre çeşitlilik göstermektedir. Ancak yapılan çalışmalara göre Avrupa'da neoliberalizmle beraber yükselişte olan düzenleyici devlette İngiliz modelinin ağırlığı olmakla beraber ulusal bağlamda oldukça etkilidir. Bu anlamda tek bir düzenleme biçimi hakim değildir (Bartle ve diğ., 2002:v).

Özetle, İngiltere ve ABD'nin başını çektiği reformlar doğrultusunda dünya çapında bir reform ve bu reforma dayanan düzenleyici devlet modelinde bir yükseliş yaşanmıştır.

3.4. Düzenleyici Devletin İşlevi

Kapitalist sistem tarihsel olarak incelendiğinde, sistemin sermaye birikiminin sürekli olarak genişlemesi amacına dayandığı görülür. Dolayısıyla, kapitalist sistemde devletin rolü taktiksel açıdan dönemsel olarak değişmekle birlikte stratejik açıdan bir süreklilik gösterir: sermaye birikimine dayalı sistemin yeniden üretilmesini sağlamak (Şeylan, 1994). Düzenleyici devletin sistemdeki rolü ve işlevleri ancak bu yaklaşım çerçevesinde anlaşılabilir.

Düzenleyici devlet hangi spesifik özellikleri ve işlevleriyle ön plana çıkmaktadır? Modern devlet üç önemli fonksiyonla tanımlanır: bölüşüm, istikrar (bu ikisi Keynesizm ile anılır) ve düzenleme (piyasa aksaklıklarını ortadan kaldırarak verimliliği artırmak). Düzenleyici devletin yükselişi bu üç fonksiyondan üçüncüsünün ön plana çıkmasını ifade eder (Moran, 2002:391).

Düzenleyici devletin gelişme sürecinde devletin, bütçe açıklarını kapatmak ve gelir sağlamak bir yana ekonomik etkinliği arttırmak iddiasıyla özel sektör ile rekabet halinde olduğu alanlardan çekildiği görülmektedir. Bu anlamda, ekonomik faaliyetlerini yeniden düzenleyen devletin stratejik görevi “rekabet gücü yaratıcı ve rekabeti düzenleyici devlet olma” şeklinde ortaya konur (Fırat, 2001). Dolayısıyla, küreselleşmeyle beraber devlet aşamalı olarak refah devletinden rekabetçi devlete evirildi. Böylece ortaya çıkan devlet vatandaşlarının refah ihtiyaçlarıyla daha az ilgilenen, buna karşın diğer devletlerle rekabet ederek egemenlik alanına iş ve sermaye çekmekle ilgilenen bir devlet olmuştur. Bu bağlamda, hükümet politikası düşük enflasyon, düşük vergiler, vasıflı ve esnek emek pazarları yaratmaya ve kamu harcamalarının düşürülmesine yönlendirilmiştir (Cope, Goodship, 1999).

Yeni düzenleyici kurumların oluşturulduğu ülkelerde, bu kurumlar kısa bir süre içinde büyük, güçlü, bilgilendirilmiş ve düzenlenmiş endüstrilerle baş etmenin zorluğunun farkına varmışlardır. Düzenleyici devlet işlevi bağlamında halk ve kâr ile ilgilenirken en azından üç temel değişimle uğraşmak zorundadır. Birincisi, ulus devlet bazı düzenleyici fonksiyonlarını uluslar arasılaştırmaya açmaya hazır ve istekli olmalıdır. Çünkü belli fonksiyonları elinden alınmış küçültülmüş devlet büyük, politik açıdan güçlü ve yüksek teknolojiye sahip transnasyonal şirketlerle kendi ülkelerinde baş edemez. Dolayısıyla, artık ulusal düzenlemeler yetersiz

kalmaktadır (Abaroa, 1999). Avrupa'nın büyük firmaları üzerinde yapılan çalışmalar çok uluslu şirketlerin (ÇUŞ) karmaşık bir siyasal kapasite geliştirdiklerini ortaya koymaktadır. Bu kapasite ÇUŞ'lara çok yönlü politikalar geliştirme ve ad hoc siyasal ittifaklar geliştirme imkanı vermektedir. Bu bağlamda, bu yeni politik koordinasyon ulusal politikaları değiştirirken politik tercihleri standartlaştırmaktadır (Coen, 1998:75). Geçiş ülkeleriyle gelişmekte olan ülkelere sermaye akımı 1990'da 50 milyar dolardan 1997'de 286 milyar dolara çıkmıştır. 1998'de 148 milyar dolara düşmüştür. Bu sebeple uluslararası sermaye, uluslararası düzenlemelere gitmiştir (Simmons, 2001:589). Ayrıca, DTÖ gibi uluslararası kuruluşlar bünyesindeki kurallarda telekom ve elektrik gibi sektörlerde ulusal düzenlemeleri birleştirmekte ve birbirine benzemeye zorlamaktadır (Levi-Faur, 1999:175). İkincisi, düzenleyici devlet, insanları ve bunların kâr motivasyonlarını anlamak zorundadır. Düzenleyici kurumlar için bütünlük ve saydamlık sorunları temel teşkil eder. Bu sebeple, düzenleyici devlet piyasa ekonomisini ve eylemlerini biçimlendiren kurumsal ve kültürel üstyapıyı anlamak zorundadır. Üçüncüsü, kamu çıkarı ile özel çıkarlar arasındaki çatışmayı karşılayabilme ihtiyacıdır. Çünkü iş çevresi, iş çevresi olmanın ötesinde bir anlama sahiptir. Özel sektör büyük şirketlerden orta ve küçüklere kadar bir bütün olarak sivil toplumu oluşturur. Bu sorunun merkezinde ise ideoloji yer alır (Abaroa, 1999).

Bu doğrultuda, düzenleyici devletin müdahaleleri, aktif üretici devlet gibi olmasa bile toprak reformu gibi mülkiyet haklarının hukuki anlamda tanımlanması, finansal düzenlemeler, uzun dönemli toplumsal ve ekonomik altyapının finansmanı, teknolojik bilginin geliştirilmesi, sanayide dinamik karşılaştırmalı üstünlükleri sürdürmek şeklinde piyasa ekonomisi içinde son derece merkezi role sahiptir (Acı, 2005).

Küreselleşme ve serbest piyasa çağında, devletin işlevinin değiştiği iddia edilmektedir. Buna göre devlet, müdahaleci, girişimci olmaktan ve büyük hantal bürokratik yapıya olmaktan, daha küçük ve çevik yapıya dönüşmüştür. Bu aynı zamanda yönetimden yönetişime geçmeyi de ifade etmektedir. Devlet artık bir oyuncudan ziyade bir hakemdir ve bir üreticiden ziyade bir destekleyicidir. Devlete yerine getireceği az işlev bırakılırken devlete daha çok risk karşılama görevi verilmiştir (Abaroa, 1999).

Jessop, düzenleme açısından kapitalist devletin yeniden yapılandırılmasını ortaya koyar. Buna göre Fordisimden Post-Fordisme geçişle nasıl ki büyük şirketler küçük firmalar şeklinde yeniden düzenlenip örgütlendirmişse, ulus-devlet de aynı yapılandırılmaya tabi tutulmuştur. Büyük firmaların üretimlerini dış ülkelere aktarıp kontrol ve yönetimi merkez ülkede tutmalarına benzer şekilde ulus-devlet de kamusal faaliyetleri diğer yönetim düzeylerine (yerel, federal gibi), üçüncü sektör¹ ve özel alana devretmiştir. Bunu yaparken kendisi de koordinasyon işlevini elinde tutmaktadır. Devlet, tam istihdamı uluslararası rekabet uğruna feda ederken bölüşümcü refah politikalarını, emek pazarının esnekliğini artıran verimlilik politikaları karşısında ikinci plana itmiştir (Hill, Fujita, 2000).

Jessop, esnek üretim biçimine geçişle beraber Keynezyen refah devletinden Schumpeterian iş devletine geçildiğini ifade eder. Yeni devlet, “işletme yeniliklerini” yükseltmek için ekonomiye arz yönlü müdahalede bulunur. Bu noktada devlet, emek pazarında esnekliği sağlamak için “üreticileri destekleyen politikalar” geliştirir (Hill, Fujita, 2000).

Üçüncü dünya açısından ulus devlet, geçmişte nasıl kalkınmacıysa ve kalkınmacı rolü üstlenmişse, bugün neoliberal akımların etkisiyle şekillenen devlet, kuralsızlaştırma, özelleştirme gibi araçlarla geliştirdiği politikalarla aslında bu küreselleşme sürecine temel katkı sağlarken onun en güçlü aktörü konumundadır. Dolayısıyla, 1970’lerle başlayan yeni birikim sürecinde devlet yeni formuyla, toplumu, mal üretim süreçlerini, hukuku, ekonomik, toplumsal, iktidar ilişkilerini, bu küresel talebe göre yeniden şekillendirmektedir (Köse, 2002).

Bu bağlamda, devletin hukuk devleti karakteri, yabancı sermayeyi ve refahı çekmenin bir aracı olarak görülmektedir. Bu yüzden gelişmekte olan ülkeler için kurumsal ekonomi önem kazanmaktadır. Düzenleyici devletin işlevi açısından değerlendirildiğinde uluslararası rekabetçi piyasalara dayanma ihtiyacı düzenleyici devleti doğurmuştur (Abaroa, 1999).

¹ Üçüncü sektör kavramı üzerinde tam bir uzlaşma bulunmamaktadır. Üçüncü sektör, ulusal düzeyde birinci ve ikinci sektörleri etkilemek üzere bireylerin mal varlığını, dinamizmini, etkinliğini ve yaratıcılığını gönüllü olarak kamusal alana yönlendiren bağımsız vatandaşlar sektörü şeklinde tanımlanmaktadır. Üçüncü sektörü, bireylerin gönüllü olarak, kamusal alanı oluşturan temel sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesine katılımını sağlayan vakıf, dernek, sivil inisiyatifler gibi STK’lar meydana getirmektedir. Neoliberal yaklaşımların çizdiği devlet anlayışı doğrultusunda kamusal alanda üçüncü sektöre, birinci ve ikinci sektöre göre daha önemli rol atfedilmektedir (Acı, 2005).

Cox'a göre yeni devletin temel görevi, yerel ekonomiyi dünya ekonomisinin gereklerine göre biçimlendirmektir. Devlet, yerel ekonomi ile dünya ekonomisi arasındaki temel mekanizmadır. Devlet, dışarıdan içeriye uluslar arasılaş(tırıl)mıştır. Bu anlamda, bu devlet, “yönetimsiz yönetim”i yöneten kendisinden daha büyük bir şeye bağlıdır. Dolayısıyla, düzenleyici devlet çağında ulus devlet, küresel sermaye akışının bir “düğümü” yada “momenti” olup kapitalist toplumun karışıklık ve krizler tarafından yönlendirilen gelişimine göre biçim kazanmaktadır (Burnham, 2003:168-172).

OECD'nin 1997 Raporuna göre günümüz düzenleyici devleti organik bir makine gibi, hızlı bir şekilde değişen sosyal ve ekonomik taleplere esnek bir şekilde ve en düşük maliyetle cevap verebilmektedir. Bu bağlamda, geçiş döneminde devlete bahşedilen rol normal bir iş kabul edilerek üç önemli reform ile anılır. Birincisi, reformları gerçekleştirmek, değişimi başlatmak ve sorunları koordine etmek için “düzenleyici yönetim kapasitesini geliştirmek. İkincisi, düzenlemenin sadece gerektiği zaman kullanılmasını sağlamak için yeni düzenlemeler geliştirmek amacıyla sürecin reforma tabi tutmak. Son olarak, yıllarca uygulanan kural ve formalitelerin envanterlerinin kalitelerinin yükseltilmesi. Bu amaçla bazı alanlarda deregülasyona gidilmesi (Steane, Carroll, 2000).

Devlet, kapitalist sistemin temelini teşkil eden sözleşme kurallarını, özel mülkiyet haklarını koruma görevini yerine getirir. Düzenleme ise doğal tekeller, bilgi yetersizliği ve dışsallıklar yüzünden piyasanın işlemediği durumlarda devreye sokulmaktadır. OECD ülkelerinin çoğunda, düzenleyici kurallar oluşturma yasama organlarına verilirken, gözetleme ve kontrol hükümet organları ile özel kurumlar ve STK'lar tarafından yapılmaktadır (Scott, 2003:3).

Sonuç olarak, ortaya konduğu üzere düzenleyici devletin sistemdeki rolü ve işlevleri “tıkanan piyasanın işlemlerini sağlamak”, “sermayeye kârlı alanlar açmak” ve “amaçların gerçekleşmesi için gerekli müdahalelerde bulunmak” şeklinde özetlenebilir.

4. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN ARACI OLARAK BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR

Araştırmanın bu bölümünde, devlet aygıtının yeniden inşasının çözümlenmesi temelinde bağımsız düzenleyici kurumlar¹ (BDK) ele alınmıştır.

4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Bağımsız düzenleyici kurumların gelişim süreci incelendiğinde görülmektedir ki ABD’de “independent regulatory agencies”, İngiltere’de “quangos” gibi isimlerle anılan bu yapılar 1980’lerde Yeni Sağ’ın İngiltere ve ABD’de iktidara gelmesiyle önce bu ülkelerde kurulmuş ve sonrasında dünyaya yayılmıştır. BDK’lar, hükümete, yasama organına hesap verme sorumluluğu olmayan özerk, piyasa önceliklerine göre kamu hizmeti vermek üzere örgütlenmiş düzenleyici kurumları ifade eder. Bu kurumlar iktidarın merkezileşmesinin ve yoğunlaşmasının araçları olarak işlev görmektedir. Kurumlar, devletin dönüşümünde stratejik bir öneme ve belirleyici bir role sahiptir. Çünkü, ülke yönetiminde ve ekonomisinde stratejik alanları işgal ederler. Bu kurumlar, yönetim modelinin, bir devlet ve toplum modeli olarak yaşam bulmasının somut yeridir. Yeni yönetim modeline varma yolunda yerel, ulusal ve küresel düzeyleri birbirine bağlayacak olan biricik mekanizma, bağımsız düzenleyici kurumlardır. Söz konusu kurumlar, 21. yüzyıla girerken oluşmakta olan yeni devlet örgütlenmesinin prototipidirler (Bayramoğlu, 2004:88-188). Bu kurullar, merkezî yönetimin vesayet denetimine tabi olmayıp geniş yetkileri dolayısıyla uygulandıkları bütün ülkelerde tartışma konusudurlar (Öztürk, 2003). BDK’lar düzenleyici kapitalizm olarak adlandırdığımız yeni ekonomik düzenin kaleleridir (Levi-Faur, ve diğ., 2005:2).

Düzenleyici bir kurumun en kapsamlı tanımı şudur: BDK, tutumları etkilemek amacıyla geliştirilen kural ve standartların oluşturulması ve uygulanması için kurulan kurumdur. Bu kurumlar hükümetlerden bağımsız olarak kurulmaktadır.

¹ Bağımsız düzenleyici kurumlar aynı zamanda, bağımsız kurullar, özerk kurullar, bağımsız idari otoriteler, regülatörler, düzenleyici kurullar, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurullar, üst kurullar şeklinde farklı isimlerle anılmaktadır.

Ancak, söz konusu kurumlar, siyasetin geliştirdiği politikaları ve hedefleri gerçekleştirmek için vardır (Norton, 2004: 785)

Teitgen-Colly bunları, “kanun koyucunun inisiyatifiyle kurulmuş ve kamu fonlarından besleniyor olmalarından dolayı devletin bir parçası olan ancak ne yürütme ne yasama ne de yargı erklerinin uzantılarına bağımlı olan, sektörler göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini otonom bir şekilde uygulama yetkileriyle donatılmış kamusal kuruluşlar” olarak tanımlar (Öztürk, 2003).

McGowan ve Wallace’a göre BDK’lar, piyasayı desteklemek için müdahale eder onun yerini almak için değil. Pazarın daha iyi işlemesi ile ilgilenir ve böylece pazar aksaklıklarını çözer (Jayasuriya, 2001:103). Bu kurumlar görev alanları ve sorumlulukları bakımından oldukça çeşitlilik arz eder. Genel olarak benzer özellikler taşımakla birlikte bunlar özel alanlarda ve spesifik özelliklere sahip olarak kurulur (Norton, 2004:787). Başka bir anlatımla, BDK’lar, geleneksel idarî yapının dışına yerleştirilmiş, bağımsızlıkları güvenceye alınmış ve belirli bir sektörde düzeni ve hukuka uygunluğu sağlama ve müdahalede bulunma yetkisi bulunan kuruluşlardır (Devlet Denetleme Kurulu Raporu Özeti, 2002).

BDK’lar, kamu hukukuna dayanan sorumluluklara ve yetkilere sahip olup yöneticileri ne doğrudan seçimle ne de seçilmiş memurlardan oluşurlar. Doğrudan hesap verme sorumlulukları olmayıp genellikle bakanlıklardan bağımsız olarak kurulurlar. Sağlık, enerji, genel rekabet, telekomünikasyon, enerji vs. gibi stratejik alanlarda faaliyet gösterirler (Thatcher, 2002:127).

BDK’lar örgütsel yapıları, karar alma mekanizmaları, retorisi, vb. açılardan pek çok ülkede birbirine benzerlik arz ederler. Bu kurumlar, gerek ileri kapitalist ülkelerde gerek sosyalist rejimlerin yıkılmasıyla kapitalizmin geliştiği ülkelerde ve gerekse az gelişmiş ülkelerde toplumsal alandan iktisadi alana kadar bir çok konuda düzenleyici birer araç olarak işlev görmektedir. Dolayısıyla, BDK’lar devlet alanı içinde olup siyasal toplumun birer kurumudurlar. Bu kurumlar, devlet düzenindeki üç temel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilere haiz olmalarından dolayı etkin bir varlığa sahiptir. Bunun yanında, bunların faaliyetleri, kamu gücü kullanan idari kuruluşlarla özel girişim kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu sebeple, bu kurumların etki ve önemi artırmaktadır. Son yıllarda uygulanan

ekonomik program ve yeniden yapılanma sürecinin bir gereği olarak Türkiye’de de BDK’ların sayılarının artığına rastlamaktayız (Öztürk, 2003).

BDK’lar, yeni bir devlet yapısının kurumlarını ve ilkelerini temsil etmektedir. Bu anlamda, BDK’ların devlet yapısında meydana getirdiği değişim, “düzenleyici devlet” terimi ile karakterize edilmektedir. İlk defa Majone tarafından kullanılan kavram, BDK’ların içinde şekillendiği ve oluşturduğu devlet biçimini ifade etmektedir (Bayramoğlu, 2004:191).

Sonuç olarak, BDK düzenleyici devletin somutluk kazandığı temel alandır.

4.1.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuruluş Gereçleri

BDK’ların kurulmasını meşrulaştırmak amacıyla pratik, ekonomik ve siyasi pek çok gerekçe üretilmiştir. Söz konusu kurumlar özellikle iktisadi alanda meydana gelen hızlı gelişmeler karşısında ortaya çıkan sorunlara etkin çözüm arayışları sonucunda ortaya çıkmıştır. Özelleştirme uygulamalarıyla devletçi politikaların yerini "düzenlenmiş piyasa ekonomisinin" almasıyla, devletin birincil görevleri arasına giren regülasyon görevinin, klasik bürokratik yapılanma dışında, hızlı ve etkin karar alabilen ve bu kararları uygulayabilen uzman kurumlar eliyle yürütülmesi gereksinimi üst kurulların temel varlık sebebidir (Abaroa, 1999). Hassas ve teknik bazı alanları (duyarlı sektörleri), siyasetin müdahale alanı dışında tutma isteği BDK oluşturmanın güçlü bir sebebidir. Siyasete ve siyasetçilere karşı görece bir güvensizliğin ortaya çıkmasıyla, diğer bir ifadeyle ekonomik krizlerin sebebinin siyasetçilere çıkarılmasıyla bu kurullar, ekonomiyi siyasetten arındırmanın bir sonucu olarak kurulmuştur. (Madencilik Bülteni, 2003:15; Ardıyok, 2000:73).

BDK’ların küresel yayılması düzenleyici kapitalizmin yükselişinin temel göstergesidir. Bu anlamda temel ekonomi sektörlerini yönetmenin ve sosyal riskleri sınırlamanın uygun yolu olarak BDK’ların oluşturulması gerektiğine inanılmaktadır. (Levi-Faur, Jordana, 2005:210).

Özelleştirme özünde özel sektöre kaynak aktarımı amacıyla yapılmaktadır. Ancak, bunun yanında özelleştirme kamu tekeli konumundaki sektörlerin rekabete açılması anlamında rekabetin teşvik edilmesi ve böylece hizmetlerin artırılması amacını da taşımaktadır. Ne var ki hizmetlerin tekel durumunda olması bu alanlarda

rekabeti geliştirmek ve tüketicileri korumak için düzenleyicilerin kurulmasını zorunlu kılmıştır (Norton, 2004:788). Ancak, Türkiye'deki BDK'ların şu ana kadar piyasa etkinliğini sağlayan ve böylece kamunun daha ucuz ve kaliteli hizmet üretmesini öngören politika hedefini gerçekleştirdikleri görülmemiştir (Bayramoğlu, 2004:203).

Gilardi, BDK'ların yayılmasını üç faktörle açıklamaktadır: aşağıdan gelen, yukardan gelen ve yatay faktörler. Buna göre BDK, özelleştirme ve liberizasyon yapılırken inandırabilirlik düzeyini yükseltmek ve olası hükümet değişikliğinde siyasal belirsizliği gidermek amacıyla oluşturulmaktadır. Bu noktada, aşağıdan gelen iki temel baskı BDK'ların oluşturulmasında etkili olmaktadır:(1) Güvenilirlik-yatırımcılar, düzenleyici istikrara ihtiyaç duyarlar. Bu anlamda, BDK'lar politikaların tutarlı şekilde sürdürülmesini sağlayabilir; (2) Siyasal belirsizlik-hükümet değişikliği veya başka bir partinin iktidarı ele geçirmesi olasılığının olması (Gilardi, 2005:208). Güvenilir yorum kapasitesi ise yatırımcıya dost kuralların istikrarını kapsamaktadır BDK'lar, "uzmanlık, güvenilirlik, istikrar, etkililik ve verimlilik, kamu katılımcılığı ve saydamlık, karar alma maliyeti, sorumluluktan kurtulma" gibi gerekçelerle kurulurlar (Gilardi, 2003:3-5).

BDK'lara geniş yetki verilmesi karar alma maliyetini düşürmektedir. Çünkü BDK'larda karar almak daha çabuk olmaktadır. BDK'lar, istenmeyen kararlar alındığında yada düzenleyici başarısızlıklar meydana geldiğinde politikacılara sorumluluktan kurtulma olanağı vermektedir. Politikacılar belli bir süreliğine seçilirler oysa kurumlar politikalardan ve politikacılardan daha zor değişir. Bu sebeple, politikacılar görev süreleri bitse dahi BDK'ları istedikleri politikaları sürdürmek için birer araç olarak kullanmayı hedeflerler (Gilardi, 2003:4).

BDK'ların kurulmasının "yukardan etkilerle" açıklanması ise şuna dayanmaktadır. BDK'ların kurulması ulusal karar alıcıların çeşitli uluslararası kaynaklardan gelen baskılara karşı verdikleri tepkiden kaynaklanmaktadır. Örneğin AB'ye katılım sürecinde uyum amacıyla gerçekleştirilen reformlar. Yatay açıklamalara göre ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılık BDK'ların yayılmasına sebep olmaktadır (Gilardi, 2005:209).

Düzenlemeyi açıklayan diğer bir yaklaşım ise "özel yarar" yaklaşımıdır. Bu anlayış, üç ayrı ve birbirini tamamlayıcı anlayıştan oluşmaktadır. Birincisi,

"düzenleme tuzağı" olarak adlandırılır. Buna göre düzenleme, endüstri tarafından elde edilir ve endüstrinin çıkarları tarafından tasarlanır ve işletilir. İkincisi bürokratik girişimciliktir. Düzenleme, güç peşinde koşan ve otorite alanlarını genişletmek isteyen memurlar tarafından teşvik edilmektedir. Üçüncüsü ise hükümet içindeki siyasal ve kurumsal çatışmalara dikkati çeker. Buna göre hükümetler hükümet değişikliği durumunda politikalarına süreklilik katmak ve politik belirsizlikleri bertaraf etmek için BDK'ları kullanırlar (Levi-Faur, ve diğ., 2005:20-21).

1970'lerdeki krizin temelinde Keynesçi refah devleti görülmüş ve daha az müdahaleci bir teknik hakemlik rolü verilmiş yalın bir devlet çizilmesi gerektiğinden hareketle bu kurullar oluşturulmuştur. Dolayısıyla, BDK'lar planlama, para ve maliye politikaları, merkezi ve sözleşmeye dayalı ekonomik üretim yönetimi gibi politikaların düşüşe girmesiyle beraber mevcudiyet bulmuştur (Bahran, 2002:9).

Bu bağlamda, kurulların hükümetten devraldığı yetkilerle kazandığı bağımsız düzenleme işleviyle devletin bir sektörde hem piyasa oyuncusu (alıcı ve satıcı) hem de düzenleyici olmasından kaynaklanan sorunların ortadan kaldıracağı ileri sürülmüştür. Majone'nun ortaya koyduğu üzere bu iki işlevin birbirinden ayrılması için BDK'ların kurulması şart olarak görülmektedir (Bayramoğlu, 2004:204).

BDK'lar, neoliberal politikalar sonucu gelişen kuralsızlaştırma modelini hizaya getirmek ve bu modelde yüksek düzeyde zararlara yol açan ve tahripkar olan piyasa aksaklıklarını yola sokmak için kurulmuştur. Piyasa aksaklıkları temelli bu gerekçeler BDK'ların kurulmasının meşrulaştırılmasının önemli gerekçeleri arasında yer alır. Ancak, burada "piyasanın işleyişini düzenlemek" amacıyla kurulan birinci grup BDK'larla "kamu çıkarını" ön plana çıkaran BDK'lar arasında fark vardır. Birinci gruptakiler "haksız rekabetle mücadele, lisanlama, fiyat kontrolü" gibi faaliyetleri yerine getirirken ikinci gruptakiler heterojen bir yapıda olup çevre, gıda, ırk ve cinsiyet gibi alanlarda kurulmuşlardır (Thatcher, 2002:125-127).

BDK'ların kurulmasını meşrulaştıran bir yaklaşım da merkezine ikinci grup BDK'ları koyar. Söz konusu kurumlar, kamu çıkarını esas aldıkları iddiasıyla meşrulaştırılır. Ancak, bu kurumlar, kuruldukları alanlarda BDK'ları BDK yapan "standart koyma, lisans verme, bilgi isteme, faaliyet izinlerini düzenleme" gibi yetkilere sahip değildir. Bunlar genellikle danışmanlık hizmeti vermektedir (Bayramoğlu, 2004:207).

BDK'ların piyasayı etkin kılmak için kurulmaları gerektiği iddiası "rekabetin" sağlanmasına dayanmaktadır. Buna göre rekabet, tekelleri yerinden ettiği için, rüşvet ve yolsuzluğun en iyi panzehiridir. Bu anlamda, düzenleme, gerekli olan kötülük olarak görülmektedir. BDK'lar, düzenleyici devlete etkinlik kazandırma gerekçesiyle kurulmuşlardır (Abaroa, 1999). Rekabet düzeyi arttıkça düzenleyicilerin ortadan kaybolacağı varsayılmaktadır. Pek çok alanda düzenleme yapılmasına rağmen İngiltere'de bazı alanlarda-özellikle dağıtım ve bölüşüm ile ilgili alanlarda-tekelleşme eğilimlerinin ortaya çıktığı görülmektedir (Norton, 2004:788).

Bu bağlamda, "işlevsel baskılar yaklaşımı", 1990'lı yılların siyasal koşulları sonucu yasamanın, BDK'lara yetki aktardığını iddia eder. Buna göre "uygulanması gereken politikaların halkçı olmaması, teknik bilgi gereklilikleri, başarılı siyasaları gerçekleştirecek güvenilir aktörlerin eksikliği, ulus ötesi düzenlemelerin artması" gibi baskılar, seçilmişleri BDK'ları kurmaya zorlamıştır. Buna göre, siyasetçiler halkçı olmayan politikaları uygulamanın sorumluluğunu omuzlarından atmaktadır. Teknik bilgi ve uzmanlık isteyen konularda BDK'lar görevlendirilerek, siyasetçiler kamuoyu tartışmalarından uzak kalabilmekteler. Bunun yanında siyasetçiler uluslararası kurum ve örgütlenmelerden gelen baskılar sebebiyle kendi seçmen tabanının çıkarlarına ters gelen politikaların uygulanmasını BDK'ların eline bırakarak avantaj elde etmekteler. Thatcher, bu yaklaşımın tatmin edici olmaktan uzak olduğunu ortaya koyar. Çünkü, siyasetçilerin böyle bir baskıyla ilk defa karşılaşmadıklarını ortaya koyar. Bu tür baskılar, modern devletin kuruluşundan bu yana mevcuttur (Thatcher, 2002:131-134).

Bu anlamda, Hansard Society Scrutiny Commission 2001'de yayınladığı "The Challenge For Parliament: Making Government Accountable" isimli raporunda politikacıların büyük karmaşık ve parçalı modern devlet üzerinde yakın gözetimi sağlayacak kaynak, zaman ve uzmanlığa sahip olmadıklarını ortaya koyar. Bu sebeple hükümet, kamu politikasını uygulamak ve denetlemek için kurumlar inşa etmek zorundadır. Çünkü düzenleyici kurumlar yükü hafifletmektedir. BDK'ların kurulmalarında, işlevsel gerekçeler ön plana çıkmıştır (Norton, 2004:787-788). Ancak, siyasetçiler sorumluluktan kaçmak için BDK'ları geliştirdiler de son kertede sorumluluk siyasetçilere mal olmaktadır. Nitekim Türkiye'deki 2002 seçimleri bunun tipik örneğidir. Seçimler sonucunda IMF politikalarını uygulayan partiler meclis dışı

kalmıştır. Sonuçta, BDK'lar siyasetçilerin elini zayıflatırken halkın gözünde sorumluluk yine siyasetçilerde kalmaktadır (Bayramoğlu, 2004:207).

BDK'ların kurulmasını meşrulaştıran gerekçeleri ile ön plana çıkan Rasyonel Tercih Kuramı, düzenleyici devlet için meşru zemin hazırlar. Buna göre, politikacılar kamu yararına değil kendi çıkarlarına hizmet ederler. BDK'lar oluşturmakla dümendeki merkezi hükümet, yetkilerini devrettiği kürekçiler üzerindeki kontrolünü sağlamaya çalışır. BDK'lar, politika stratejileri yapan dümenciyle bu politikaları uygulamayı üzerine alan kürekçi arasında hem bir bağ hem de bir kırılma noktası görevi görür. Dümendeki siyasetçi ve bürokratlar artık kamu hizmeti sağlamada doğrudan sorumlu değildir. İşler yolunda gitmediğinde politikacılar, sadece politika amaçlarını ve bütçeyi belirlemekten sorumlu olduklarını ileri sürerek sorumluluğu reddedebilmektedirler. Düzenleyici devletin yükselişi ile dümendeki politikacıların ve bürokratların çıkarları bir biriyle uyumludur (Cope, Goodship, 1999).

Bu noktada, "Rasyonel Tercih Kuramına" göre, düzenleme yetkisinin devri, parlamento açısından rasyonel bir davranıştır. Çünkü, parlamento belli çıkar grupların desteğiyle kurulan rasyonel aktörlerden oluşur. Bu aktörler bir sonraki seçimde aynı grubun desteğini almanın çeşitli yollarını ararlar. Yasamanın etkinliği için kararları yapan merci alınan kararların uygulanmasının gerçekleşip gerçekleşmediğini de takip etmek durumunda olması maliyetli olmaktadır. Söz konusu işlemlerin maliyetli bir yapıya sahip olması, yasamanın yetkilerini BDK'lara devrinin sebebi olarak görülmektedir. Bu yaklaşım, parlamentonun maliyetleri karşılamak için neden kendi bünyesinde ve kendisine karşı sorumlu bir kurumlaşmaya gitmediğine açıklık getirmemektedir. Ayrıca, demokratik yapılar, en hızlı ve en etkin karar alma iddiasını taşımazlar, yapıları gereği bunu gerçekleştirmeleri güçtür (Bayramoğlu, 2004:205). BDK'ların bakanlıkların karşılaştığı sorunlara (politik baskı, hizmet ile ücret dengesi zorlukları, sınırlı kamu bütçesi vb.) karşı daha iyi çözüm olduklara ve bunlara karşı daha az hassas oldukları varsayılmaktadır (Levi-Faur, 2002:8).

Özetle, BDK'ların kurulma gerekçelerine bakıldığında bu gerekçelerin neoliberal söylemlere ve argümanlara dayandığı görülmektedir.

4.1.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Ortaya Çıkışı ve Yaygınlık Kazanmaları

BDK'ların ortaya çıkış ve yaygınlık kazanma süreci dünya genelinde “düzenlemenin” arttığı döneme denk geldiği gözlenmektedir.

Küresel yayılma, uluslararası sektör içi kanallar aracılığıyla daha güçlü bir şekilde olmaktadır. Bir ülkede bir sektörde daha önce alınan kararlar, diğer ülkelerin aynı sektörle ilgili kararlarını etkilemektedir. Yayılma süreci ülke içi kanallardan da yayılmaktadır. Bir ülkede herhangi bir sektörde BDK oluşturma olasılığı aynı ülkede diğer sektörlerde de BDK'ların oluşturulma olasılığını yükseltmektedir. Ayrıca, yeni bir BDK oluşturma olasılığı başka ülkelerde aynı sektörde kurulmuş BDK'ların olması durumunda aynı ülkede farklı sektörlerde bir BDK kurulmuş olması durumuna göre daha yüksektir (Levi-Faur, Jordana, 2005:210).

Politik yenilikler bağlamında BDK'ların dünya üzerinde yayılması değerlendirilirken Levi-Faur iki yaklaşım ortaya koyar. “Ulusal unsur” yaklaşımına göre politik süreçler ve çıktılar devlet geleneği tarafından biçimlendirilir ve ulusal düzeydeki politik karar alıcılar ulusal politika süreçleri üzerinde etkin bir kontrole sahiptir. Bu sebeple bu anlayışa göre BDK'ların yayılmasında ulusal faktörler daha etkilidir. Dolayısıyla bir ülkedeki BDK'ların sayısı yeni BDK'ların kurulma olasılığı üzerinde belirleyicidir (Levi-Faur, Jordana, 2005:211).

“Kamu sektörü” anlayışı ise belli sektörlerin kendilerine özgü özerk bir yapıya sahip olduklarını ileri sürmektedir. Buna göre bir ülkede herhangi bir sektörde BDK kurulması başka ülkelerde aynı sektörde BDK'ların kurulmasını sağlayacaktır. Bu iki anlayış BDK'ların kısa sürede küresel düzeyde neden bu kadar erken yayıldıklarını ortaya koymaktadır. Bu iki anlayışı ortaya koyan araştırmanın en ilgi çekici bulgusu ise şudur: bir ülkede bir sektörde BDK'nın kurulması başka bir ülkedeki eşdeğer sektörde bir BDK'nın kurulmasını hızlandırmaktadır. Aynı ülkede bir sektörde BDK kurulması aynı ülke içinde farklı bir sektörde BDK kurulmasına örnek olmakta ancak ülkeler arasında eşdeğer sektörlerde BDK'ların kurulması ve yayılması kadar hızlı olmamaktadır. Bu ise uluslararası ağların ve profesyonel toplulukların gücünden ve uzmanlaşmış yapılarından kaynaklanmaktadır (Levi-Faur, Jordana, 2005:211).

Yapılan bir araştırma BDK'ların yayılmasını etkileyen üç gurup faktör ortaya koymaktadır: uluslararası sistemin dinamikleri, ulusal faktörler ve politika karakteristikleri. Siyasal karar alıcılar, diğer ülkeleri gönüllü bir şekilde taklit ederler. Çünkü sorunlar karşısında daima sınırlarının dışındaki çözümlere bakarlar. Buna göre yayılmada uluslar arası faktörler daha etkilidir (Busch, ve diğ., 2005:214-215).

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, 1980'ler ve 1990'lar Avrupa'da üst kurulların oluşturulma, güçlendirilme ve yükselişe geçme yıllarıdır. “pazar rekabeti”, “genel rekabet otoriteleri”, “kamu hizmeti yapan düzenleyiciler” ve “finans düzenleyiciler” gibi adlandırmalar bu üst kurullara yönelik değişimleri ifade eder. Dolayısıyla, üst kurullar, düzenleme bakımından Avrupa'da “üçüncü güç” olarak doğmuşlardır. Düzenleyici kurullar piyasa yönetiminde reformları yapmanın temel bir aracı olarak geliştirilip, ulusal hükümetlerin güçlerini aktardıkları aktörler olarak düzenleyici devlet kurmanın temel araçlarıdır. Bu anlamda, BDK'lar, zamanla, önemli sektörlerde düzenleyici tek güç konumuna gelmişlerdir. Örneğin Almanya, Telekomünikasyon alanındaki bakanlığı kaldırarak tüm yetkilerini düzenleyici kurula devretmiştir (Thatcher, 2004).

Bu kurumların yaygınlaşmasında Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) gibi aktörlerin temel güç olmaları bu kurumların diğer bir ortak özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. BDK'lar, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinin yirmi tanesinde yaşam bulmuş durumdadır. Bu durum günümüzde artık bir olgu halini almıştır. BDK'ların, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) patentli olması bunların küresel emperyalizmin araçları olmasının anlaşılması bakımından önem arz etmektedir (Bayramoğlu, 2004:195-205.)

Levi-Faur ve diğ., (2005:2)'i Avrupa ve Latin Amerika'daki 36 ülke ve 7 ekonomik ile sosyal sektöre dayanan çalışmalarında 2002'ye kadar 174 BDK'nın kurulduğu ortaya koyarlar. Bu BDK'ların büyük bir çoğunluğu (107) 1990'a kadar ki süreçte meydana gelmiştir. Yaklaşık olarak bir yüzyıl boyunca, Amerika Birleşik Devletleri'ne ve bir sektöre (Merkez Bankası) özgü bir yapı olan BDK, günümüzde kapitalist ekonomi ve toplumu yönetmenin temel silahı oldu. Yeni BDK'ların en önemli özelliği çalışanlarının bakanlıklardan özerk olmasıdır. Bu ise devlette yeni bir tip çalışanın oluşmasına sebep olmaktadır: regulokrat. Bunlar düzenleyici kapitalizmin yeni küresel düzenin belkemiğini oluştururlar.

BDK'larda dikkati çeken iki nokta şudur. Öncelikle BDK kurma isteği ekonomik sektörlerde sosyal olanlara oranla daha güçlüdür. 2002'den sonra kurulan 174 BDK'dan 35'i telekomünikasyon, 34'ü güvenlik ve borsa, 32'si elektrik, 25'i rekabet geriye kalanlarda sosyal alanda kurulmuştur. İkinci olarak, Avrupa ve Latin Amerika'da kurulan BDK'ların nüfuz dereceleri farklıdır. Latin Amerika'da BDK kurulması için daha az istek bulunmaktadır. Avrupa'da BDK kurma isteği Latin Amerika'dakinden daha yüksektir (Levi-Faur, ve diğ., 2005:8).

2002'de yayımlanan OECD raporuna göre merkezi hükümetin yaptığı kamu harcamaları ve kamu istihdamı bakımından kurul tipi yapıların payı % 40 civarındadır. BDK'ların temel özelliklerinden biri dünya çapında eş zamanlı ve benzer yapıda oluşturulmalarıdır. Bu, kapitalist sistemin küresel bir boyut kazanması ve buna uyum ile ilgilidir. Kurulma tarihleri eski olmamakla birlikte BDK'lar hep varmış gibi bir anlayışla meşrulaştırılmaktadır (Bayramoğlu, 2004:190-195).

Sonuçta, sermayenin genişleyen yeniden üretiminin diğeri bir ifadeyle yeni emperyalizmin¹ yerel piyasalarda temsili gibi bir işlev gören BDK'ların kurulması 1990'larda yaygınlık kazanmış ve bu durum hızla sürmektedir.

4.1.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumlar Konusunda Dünyadaki Farklı Uygulamalar

Bu başlık altında Türkiye örneğinin daha iyi değerlendirilmesi ve anlaşılması için, dünyada BDK'ların kurulmasına önyak olan ülkeler üzerinde durulmuştur.

4.1.3.1. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

BDK'ların oluşturulma tarihlerine bakıldığında bunların, ilk kez ABD'de yaygınlık kazandığı ve buradan dünyanın geri kalanına yayıldığı gözlenmektedir.

İlk defa ABD'de kurulan bu kurullar (independent regulatory agencies), "commission", "administration", "board", "service", "foundation", "corporation",

¹ Ayrıntılı bilgi için, Prabhat Patnaik, "Yeni Emperyalizm", Çev., İlker Kabran, Conatus Çeviri Dergisi, Sayı:2, Temmuz-Ekim, 2004. s.19-28. Leo Panitch, "Devlet: Emperyalizmin Ana Halkası?", Çev., Selen Göbelez, Conatus Çeviri Dergisi, Sayı:2, Temmuz-Ekim, 2004. s.55-61.

“authority” gibi isimlerle de anılmakta olup devletin dördüncü gücü konumundadır (Öztürk, 2003). İlk örneği 1889’da ABD’de kurulan Eyaletler arası Ticaret Komisyonu’dur. İlk BDK olarak kabul edilen Eyaletler arası Ticaret Komisyonu, eyaletler arası anti-tekel düzenlemelerin kurumsal bir ifadesi olup eyaletler arası ticari ilişkilerin daha hızlı ve iyi işlemesi için kurulmuştur (Bahran, 2002:8). Bu kurumlar, ABD kapitalizminin özgün koşullarına göre şekillenmiş olup ABD iç pazarının bir ürünü olarak ele alınmalıdır (Bayramoğlu, 2004:194).

20. yüzyılın ilk yarısında ABD’de hızla artan bu özerk kuruluşlar, Amerikan federal sisteminde hizmet yönünden federalizmi temsil eden ve belirli bir alanda düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama işlerini tek başlarına yapan kuruluşlar olarak kabul görürler (Ergün, Tarihsiz:3). Karacan’a göre bunların yedi büyük diye anılan yedi tanesi iş yaşamının düzenlenmesi açısından oldukça önem arz eder (Erol, 2003:82-83). Halihazırda ABD’de Yeterlik Sistemini Koruma Kurulu, Nükleer Düzenleme Kurulu, Federal İletişim Komisyonu, Sermaye Piyasası Kurulu vs. gibi çeşitli alanlarda faaliyet gösteren elliden fazla BDK mevcuttur (Bahran, 2002:8).

ABD tarihinde çeşitli dönemlerde bu tür kurullar kurulmuştur. “Piyasa aksaklığı” anlayışıyla devletin pazara müdahalesinin meşruluk kazanmasıyla devlet düzenlemesi önemli olmuştur. “New Deal” ve büyük buhran ile beraber devletin düzenleyici ve müdahaleci gücü artmıştır. 1934’de kurulan “Sermaye Piyasası Komisyonu” ve “Federal İletişim Komisyonu”, 1935’de kurulan “Ulusal İşçi İlişkileri Kurulu” “New Deal” döneminde oluşturulan üst kurullardır. Dolayısıyla, ABD’deki düzenleyici kuruluşlar, depresyonun bir sonucu olarak şiddetli bir devlet müdahalesi kapsamında ortaya çıkmıştır (Öztürk, 2003). Horwitz’e göre bu kurumların etkisi İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kalkınmacı politikalar ve refah devletinin gelişmeye başlamasıyla düşmüştür. Amerikan hükümeti, kapitalist ekonomi ve toplumu yeniden dizayn etmeye karar verdiğinde düzenleyici kurumlar ve sorunlar tekrar gündeme gelmeye başlamıştır (Levi-faur, ve diğ., 2005:7). Kurul tipi yönetme genel eğilim olmasına rağmen tek kişinin yönettiği BDK’larda ABD’de mevcuttur. Bunun en tipik örneği Çevre Koruma Kurumu’dur (Bayramoğlu, 2004:196). Ancak, son yıllarda gelişen kurullar halkın artık hükümetin kendi

çıkarlarını temsil etmediği anlayışına dayandırılmıştır. Bu anlamda, bu BDK'lar siyasette olan güvensizlik üzerinden şekillenmiştir (Albright, 2000).

1930'lardan bu yana bu kurulların "düzenleme" adı altında yasamaya benzer yetkileri vardır (Albright, 2000). Söz konusu kurullar, ABD siyasa sistemi içinde kongreye karşı Başkanlığın güçlendirilmesi şeklinde değerlendirilebilir. Bu bakımdan hem siyasal karar alma süreci hem de yönetim sistemi içinde önemli bir yer teşkil ederler. Günümüzde oluşturulmuş olan BDK'lar küresel piyasa ile entegre olmuş olan açık ekonomilerde, söz konusu entegrasyonu yerli pazarda düzenleme işlevine sahiptir. Bu işlevleri onlara daha önceki benzerlerinden ayırt edici bir nitelik kazandırmıştır (Bayramoğlu, 2004:194).

ABD'deki BDK'lar, 1990'larda dünyadaki genel eğilimin bir sonucu olarak Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde reforma tabi tutulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektördeki yönetim anlayışının kamu yönetimine uygulanmasının zeminini hazırlamıştır. Yeni kamu yönetimi modeli çerçevesinde ABD, devlet kurumlarında özel sektördeki yönetim anlayışını hedefleyen ve bu kurumlarda başarının ölçütünü "müşteri memnuniyeti" olarak ele alan "reinventing government" programını hazırlamıştır. Program, 1993-2001 arasında uygulanmıştır. Program ile BDK'ların özel bir şirket gibi hareket etmelerine olanak tanıyan bir yapılandırılmaya gidilmiştir. Program ile güçler dengesinde Başkana doğru bir kayma amaçlanmıştır. Görünürde BDK'lar Kongre'nin organları olarak görülmektedir. Ancak, gerçekte Başkana karşı sorumludurlar. Bu sebeple hükümetten ayrı bile olsalar yürütme erki içindedirler (Bayramoğlu, 2004:195-196).

Söz konusu BDK'lar, devletin kamusal nitelikli arazilerinin çiftçilere ve kooperatiflere dağıtılması, Kızılderililerle ilişkilerin normalleştirilmesi gibi bugün anlamını tamamen kaybetmiş işlevlerinin yanı sıra, fikri ve sınai buluşların korunması, göçün ve göçmenlerin kontrol altında tutulması, deniz ulaşımının yürütülmesi, posta idaresinin kurulması ve işletilmesi gibi şuanda da önemini sürdüren işlevlere sahiptirler. BDK'ların yarı yargısal nitelikte oldukları iddia edilmekte ve dava sürecindeki gibi yönetilmeleri ve yargılama yetkisiyle donatılmaları gerektiği savunulmaktadır (Öztürk, 2003).

ABD'deki BDK'ları, görevleri ve üyelerinin statüleri bakımından diğer kurumlardan farklı kılan bir takım özellikleri vardır. Kurul üyeleri başkan tarafından

atanır ve senatoca onaylanır. Dolayısıyla daha çok senatoya karşı sorumludurlar. Görevlerini yerine getirirken, yasama, yürütme ve yargının müdahalesinden korunmuşlardır ve mahkemeler gibi hareket etme yetkilerine sahiptirler. ABD'deki kurumlar Kıta Avrupası ülkelerindekilere örnek olmuşlardır (Avaner, 2003:113-114).

ABD'deki BDK'lar iki özellikleriyle ön plana çıkmaktadır: birincisi, merkezi yönetim içerisindeki kurumlar arasında yer almazlar ve direktiflerden muaftırlar; ikincisi, çoğul bir yürütme kuruluna sahiptirler. Bunları yöneten bu yürütme kurulu beş yada daha fazla üyeden oluşur. Bu kurumlar, merkezi idareden bağımsızdır; düzenleme yapma yetkileri vardır; belli bir süreliğine görev yapan üyelerinin bu süre içinde görevden alınmaları zor kurallara bağlanmıştır (Bayramoğlu, 2004:196-197).

Özetle, ABD'de BDK'lar 1930'lu yıllarda hızla artmış, 1970'lere kadar kurulların oluşturulmasında bir yavaşlama olmuştur. 1970'lerden bu yana neoliberal akımın güçlenmesiyle BDK'ların sayısında yeniden bir yükseliş olmuştur. Yeni BDK'lar kimi özellikleriyle seleflerinden ayrılmaktadır.

4.1.3.2. Fransa'daki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Avrupa'da BDK'ların ortaya çıkışı İkinci Dünya savaşından sonra olmakla beraber 1970'lerde yoğunluk kazanmıştır. Bunlar, daha çok ABD tecrübesine dayandırılır (Thatcher, 2002a:955).

Fransız hukukunda BDK kavramı ilk kez 6 Ocak 1978 tarihli "Hürriyetler ve Bilgi-İşlem Kanunu"nda ifade edilmiştir (Öztürk, 2003). Fransa'daki üst kurulların tüzel kişilikleri olmamasına rağmen hükümetlerin otoritesinden kaynaklanan hiyerarşik bir güce de bağımlı değildirler. Düzenleme yapma yetkisine sahipler ancak almış oldukları kararlar idarî yargının denetimine tâbidir (Ergün, Tarihsiz:3). Başbakana veya bir bakana bağlı olup ileri düzeyde bir yönetim özerkliğine ve üyelerininse özel grupların ve kamu otoritelerinin baskılarına direnme olanağı olan bir statüye sahiptirler. Mali, ekonomik, iletişim, yöneten-yönetilen ilişkileri gibi duyarlı alanlar bu kurulların müdahale kapsamını oluşturur. Borsa İşlemleri Komisyonu, Görsel-İşitsel Yüksek Kurulu, Bilişim ve Enformatik Ulusal Komisyonu gibi çeşitli alanlarda yirmi kadar üst kurul Fransa'da etkin durumdadır (Morange,

1998:19). Fransa’da siyasal örgütlerin gücü ve sendikaların tepkilerinden dolayı BDK’lara düzenleme yetkisi verilmemiştir (Bayramoğlu, 2004:190).

Fransız danışmayı 2001 yılında özerk kurullar ile ilgili ele aldığı bir raporda özerklik kistası olarak ayrı bütçe ve özel gelir kaynaklarına sahip olmak gerekmediğini ortaya koyar. Başbakanlık veya ilgili bakanlık bütçesine ödenek konulmak suretiyle BDK’lara mali kaynakların sağlanabileceğini belirtir. Fransa’da Borsa İşlemleri Komisyonu dışında diğer özerk kurumların kendilerine özgü mali kaynakları yok denecek düzeydedir (Bahran, 2002:9). Fransa’da BDK’lar, idari hakimim denetimine tabidir (Thery, 1998:163-164). Fransa’da mali, ekonomik, iletişim ve bilişim alanlarında yoğun bir kurul yapılanmasının rağbet görmesinin nedeni olarak yargısal-tekniik nedenler gösterilmektedir. Bunlar yargı denetiminin kapsamadığı alanlarda etkili bir denetim aracı oldular (Activeline, 2004:2).

Bu bağlamda, Fransa’da, BDK’ların mali araçları devletçe sağlanır ve devlet BDK’ların kusurlu, kusursuz sebep olduğu zararları yüklenmek zorundadır. Devletin idari yapısının bir parçası olmalarına rağmen bu sistemin içinde ayrı bir yerleri vardır (Avaner, 2003:275). Fransa’daki kurumlar ayrı tüzel kişiliğe sahip olmadıklarından devlet idare mekanizmasına uyumlulaştırılmıştır. Ancak, bu kurumlar hükümetlerin otoritesinden kaynaklanabilecek hiyerarşik bir güce bağımlı tutulmamıştır. Yani Fransa’daki BDK’lar, başbakana ve bakanlara bağılı olarak düzenlenmişlerdir ancak hiyerarşik denetimden muaftırlar ve yönetim özerklikleri bulunmaktadır. Aldıkları genel ve bireysel nitelikli kararlar idari yargıya tabidir (Morange, 1998:18-19).

Sonuç olarak, Fransa’daki BDK uygulaması ABD’deki ve İngiltere’deki uygulamalardan biraz farklılık göstermektedir.

4.1.3.3. İngiltere’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Dünyadaki BDK uygulamalarının yaygınlaşma süreçleri incelendiğinde Avrupa’da ilk BDK Almanya’da kurulmasına rağmen görülmektedir ki İngiltere, BDK’ların dünyaya yayılmasında etkili olan ülkelerin başında gelmektedir. Çünkü, bu ülkede kurulan BDK’lar ilk defa 1980 neoliberal uygulamaların sonucunda gelmiştir. Bu sebeple, dünya genelinde BDK’ların kurulmasında İngiltere örnek ülke olmuştur (Bayramoğlu, 2004:197). İngiltere’de üst kurullar yönetsel alanda

düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getirirken geniş bir özerklik güvencesine sahiptir. Son yıllarda çok işlevsellikten ziyade tek amaçlı bir örgütlenmeye gidilerek etkiledikleri alanların kapsamı daraltılmıştır. Kapsam daraltılmasına rağmen ağırlıkları artmıştır. İngiltere’de üst kurullar görevlerinde özerk olmanın yanı sıra kendi personelini ve akçalı kaynaklarını kendileri yönettiklerinden idarelerinde de özerk bir yapıya sahiptirler (Bahran, 2002:9).

İngiltere yeni devlet anlayışının anavatanı olarak kabul edilmektedir. Çünkü, İngiltere, devletin sosyal ve ekonomik işlevlerinin budanması ve ekonominin siyasetten arındırılması programını uygulamaya sokan ilk ülkedir. İngiltere’de 1980’lerle beraber neoliberal programın uygulamaya sokulmasıyla başlayan özelleştirmeler, “bekçi köpeği” kavramıyla nitelendirilen kurul tipi örgütlenmelerin kurulmasına sebep olmuştur. Agency kavramı ile anlatılan bu örgütler İngiltere’nin yönetim yapısı içinde köklü bir değişimi ifade eder. Çünkü, İngiltere’de, düzenleme yetkisi, yerel meclisler veya merkezi bakanlıkların sorumluluğundadır. “İcracı model” olarak adlandırılan bu modelde bakanlık, endüstrinin etkinlikleri bakımından parlamentoya karşı sorumludur (Bayramoğlu, 2004:197-198).

Yeni Sağın iktidarı döneminde bu yapı yıkılmıştır. Sir Robin Ibbes ve Kate Jenkins, 1988 yılında hazırladıkları bir raporla hükümetin zayıf noktalarını tespit etmişler ve agencylerin kurulmasını öngören alternatif bir öneri hazırlamışlardır. Buna göre agencyler, belli bir siyasa içinde ve bakanlığın çerçevesini belirlediği kaynaklar dahilinde hükümetin yürütme işlevlerini yerine getirmek için kurulacaktır. Söz konusu öneri başbakan tarafından “Next Steps” adıyla hükümetin önerisi olarak parlamentoya sunulmuştur. Böylece, agencyler, hükümetten bağımsız, klasik bakanlık örgütlenmesinin dışında, ancak hükümetin işlevlerini gerçekleştiren özerk kurullar olarak kurulmuştur (Bayramoğlu, 2004:197-198).

İngiltere’nin kamu yönetimi sisteminde ilk defa 1979’da Sir Leo Pliatsky’nin hazırladığı bir raporda “saçak” organlar olarak adlandırılan quango’lar diğer önemli bir örgütlenme modelidir. 2004 verilerine göre toplam 833 quango İngiltere’de faaliyet göstermektedir. Bunlar, hükümete bağlı olmayan kamu kurumları olup hükümet sürecinde işlevi olan ve devletin eteklerinde tutunan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yarı özerk hükümet dışı kuruluşlar olarak adlandırılan quango’ların personel alma ve belli becerileri geliştirme özgürlükleri vardır. Ancak,

özerk kurumların başkanları bakan tarafından atandığından atanma siyasi bir nitelik taşıyabilmektedir. Bu kurumları çekici kılan bir yön de bunların bürokratik prosedürlerden kaçabilme imkanı tanıyabilmeleridir (Bayramoğlu, 2004:199).

İngiltere’de 1980 ile 1990 arasında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları ile BDK’ların kurulması eşzamanlı olmuştur. Örneğin 1984’te Telekomünikasyon Yasası ile British Telecom özelleştirilirken yarı bağımsız düzenleyici kurum olan Office of Telecommunication (OfTel) kurulur. OfTel’in başında bir genel müdür bulunur; beş yıl süreyle atanan ve tekrar atanabilen genel müdür düzenleyici işlevleri yürütür. Hükümetin değişmesi genel müdürün değişmesini gerektirmemekte ve görevden alınması ancak bütçenin uygunsuz kullanılmasına bağlanmıştır (Bayramoğlu, 2004:200). İngiltere’nin OfTel BDK’ların yayılması bakımından bir dönüm noktasını oluşturur. İngiltere’den sonra iki ülke daha Şili 1985’te Finlandiya 1987’de bu alanda BDK kurarken ülkelerin % 77’si 1990’dan sonra BDK kurmuştur. BDK’lar boşlukta değil önemli küresel ve bölgesel yönetim rejimlerinin yükselmeye başlamasıyla eş zamanlı olarak kuruldu. Dünya çapında 2002’ye kadar 90 ülke telekomünikasyon sektöründe özelleştirmeye gitmiş ancak 120’si bu alanda bir BDK kurmuştur (Levi-Faur, ve diğ., 2005:11-15).

İngiltere’de BDK kurulması ile özelleştirme ilişkisine ilişkin diğer bir örnek de 1986’da gaz şirketi olan British Gas’ın özelleştirilmesi ile kurulan Ofgas’dır. Ofgas genel müdürü, gaz sektörünü yasal yapısını yeniden yapılandırma yetkisine haizdir. Genel müdür, rekabeti teşvik etmek için British Gas’ın rekabeti engellediği iddiasıyla Rekabet Kurumu’na (RK) şikayet etmiştir. RK, 1991’deki kararıyla Şirketi iki ayrı şirkete bölünmesine karar vermiştir. Ofgas’ın baskılarıyla hükümet 1992’de BDK’lara firmaların etkinliklerinin çeşitli yönleriyle ilgili standart belirleme ve bunları yayımlama yetkisi veren Rekabet ve Hizmetler Yasasını çıkarmıştır. 1995’teki Gaz Yasası ile Ofgas’ın yetkileri iyice artmış ve 1998 itibarıyla gaz sektörü tam rekabetçi piyasaya açık bir sektör haline getirilmiştir. OECD’nin İngiltere ile ilgili 2002 Yılı Düzenleyici Reform raporlarına göre İngiltere’deki belli başlı BDK’lar: Finans Hizmetleri Otoritesi, Telekomünikasyon Ofisi, Gaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi, Demiryolları Düzenleyici Ofisi, Su hizmetleri Ofisi, Posta Hizmetleri Komisyonu (Bayramoğlu, 2004:200-201).

Özetle, İngiltere, düzenleyici devletin gelişmesi ve BDK'ların kurulması bakımından diğer ülkelere örnek olmuştur.

4.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Örgüt Yapısı ve Üyelerinin Statüleri

BDK'lar, kamu yönetimindeki geleneksel örgütlerden üyelerinin statüleri ve örgüt yapıları bakımından farklılık gösterir. Personel rejimi bakımından daha esnek bir örgütsel yapıya ve işleyişe sahiptirler. Genelde, sözleşmeli personel, danışman ve uzman vb. statülerde personel istihdam ederler. Esnek ücret siyasasına göre ücretlendirilen personelin ücreti genelde kurum yöneticileri tarafından belirlenmektedir. Çoğunlukla bir "kurul" tarafından yönetilen söz konusu kurumların genelde mali özerklikleri vardır. Bu nedenle BDK'lar bir tür "devlet içinde devlet" özelliğine sahiptir (Bayramoğlu, 2004:211).

Kamu tüzel kişiliğine haiz olarak yapılandırılan BDK'ların yerine getirdiği düzenleme faaliyeti idari kolluk faaliyeti kapsamında değerlendirilmekte olup, klasik idari yapılanmadan farklı olarak teşkilat ve personel özellikleri itibarıyla belli bir uzmanlık taşımaktadır (Kartal, 2006). Genellikle kurumu bir kişi yönetmektedir. Bu kişi geniş yetkilere sahiptir ve düzenleyiciyi temsil eder. Bu özellik, özellikle İngiltere modelinde geçerli temel bir özelliktir. Düzenleyiciler, yetkileri itibarıyla bir bakan gibi hareket ederler. Çünkü, daha önce bakanlıkların yetki alanlarında bulunan sektörlerde kurulmaktadırlar. Diğer idare memurlarının aksine düzenleyiciler, düzenlenenlerle yakın ve uzun dönemli ilişkiler geliştirmek zorundadır. Piyasa güveninin sağlanması açısından düzenleyici, piyasanın uzun dönemli çıkarları gözetmek durumundadır (Bartle, ve diğ., 2002:6-7).

Kurumsal açıdan değerlendirildiğinde Fransa gibi istisna ülkeler olmakla beraber genellikle BDK'ların ayrı tüzel kişiliği bulunmaktadır. Söz konusu tüzel kişilik, düzenleyici işlemleri yapma olanağı sağlarken aynı zamanda BDK'lara özerklik sağlar. Türkiye'deki çeşitli yasalarda BDK'ların ayrı ve tarafsız tüzel kişilikleri yasa güvencesine bağlanmıştır (Tan, 2001:3).

Üyelerin statüleri bakımından BDK'lara üye seçimi, atanması, üyelerin görev süreleri ve görevden alınmaları oldukça önemlidir. Özellikle bağımsızlık ve özerklik

ilişkileri bakımından bu önemlidir. Çünkü, BDK'ların bağımsız çalışabilmesi üyelerinin siyasi iktidar ve çıkar grupları ile toplumsal sınıflar karşısındaki konumuna bağlıdır. Siyasal etkilerin önüne geçmek için bazı ülkelerde BDK'ya üye seçimi ve atanması, siyasal olmayan organların ve makamların göstereceği adaylar arasından yapılacak şekilde düzenlenmektedir. Bazı ülkelerde ise üyelerin atanmasında siyasi güçler arasında dengeli temsile gidilmektedir. Bu anlamda, üyelerin atanmasında ve seçiminde çeşitli ülkelerin ekonomik gelişmişliklerine ve siyasi kültürlerine bağlı olarak farklı yollara başvurulmaktadır. Türkiye'de çeşitli BDK'lara üye seçiminde BDK'nın faaliyet alanındaki sektörle ilgili meslek kuruluşlarının da üye gösterdiği usulün benimsendiği görülmektedir (Tan, 2001:4).

Özetle, BDK'lar üyelerinin statüleri ve örgüt yapısı bakımından devlet örgütlenmesi içinde yeni bir kategoriye işaret eder.

4.3. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Özellikleri

Bu başlık altında, BDK'ları diğer idari otoritelerden ayıran ve bunların işlevsel olmalarını sağlayan temel özellikler incelenmiştir.

4.3.1. Bağımsızlık

Ekonomik ve sosyal yaşamın önemli bir unsuru haline gelen bu kurullar, düzenleyici, denetleyici, yönlendirici ve yaptırım uygulayıcı işlevleri yerine getirirken bağımsız olması gerekiyor. Bağımsızlık, faaliyetlerini yürütürken karar alan organın kararlarının üzerinde bir başka idari organının denetiminin bulunmamasıdır. Yani hem organları ve hem de işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve diğer idari mercilerin denetiminin ve etkilerinin olmamasıdır. Bu şekilde BDK'lar, bir çeşit korunma zırhına bürünmüş olmaktadır (Activeline, 2004:1-3).

Bağımsızlık için geliştirilen temel argüman, "güvenilirlik taahhüdü" olmaktadır. Buna göre piyasadaki oyuncular, BDK'ların etkili ve verimli bir şekilde çalışmalarına güvenmek isterler. Bu amaçla, siyasilerin kısa dönemli siyasi çıkarlarına ulaşmak için bu kurumlara yapacakları müdahalelerinin önüne geçmek gerekmektedir. Bu ise ancak bağımsızlık ile mümkündür (Bartle, ve diğ., 2002:6).

Bağımsızlığın en önemli ölçütü ise organlarının oluşum biçimi ile üyelerinin statüsüdür. Bu anlamda iki boyutlu bir bağımsızlık” söz konusudur. Birincisi, otoritenin karar organı olan kurul üyelerinin birtakım statü güvencelerine sahip olmaları anlamındaki “organik bağımsızlıktır”. Bu anlamda, bağımsızlık, şu çerçevede ele alınabilir: üyelerin belirli bir süre için seçilmesi ve bu süre bitinceye kadar görevden alınmaması; bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmelerinin garanti edilmesi; görevle bağdaşmayan işlerin baştan belirlenmesi, kurul üyelerinin belirlenmesinin bütünüyle yasama ya da yürütme organlarına bırakılmaması, ikinci kez üyeliğe atanamama gibi özellikler sayılabilir (Devlet Denetleme Kurulu Raporu Özeti, 2002).

İkinci olarak, kurulların tesis ettiği işlemler üzerinde klasik idari denetim biçimlerinin uygulanamamasıdır. BDK’ların işlemlerinin merkezî idarenin hiyerarşi ya da vesayet denetimlerine bağlı olmaması anlamındaki “işlevsel bağımsızlık” (Devlet Denetleme Kurulu Raporu Özeti, 2002). Bu anlamda, bağımsızlık siyasi yönetimin yerine politika oluşturmak olarak değil, siyaset kurumu tarafından oluşturulan ana politikalar çerçevesinde kurulların siyasiler ve lobicilerden etkilenmeden ödünsüz ve etkin olarak uygulanması şeklinde ele alınmalıdır (Argüden, 2005).

Bağımsızlık, bu kurulların hiç bir denetime tabii olmadıkları anlamına gelmez. Çünkü bunlar yargı ve yasama denetimine tabii tutuldukları gibi kimi durumlarda idari denetime de tabii tutulabilmektedirler. Dolayısıyla kurulların bağımsızlığı demek bu kurulların devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmak demek değil, personelinin ve karar organlarının siyasi baskı, etki ve telkiden arındırılmış bir statü güvencesi taşımasını ifade eder (Activeline, 2004:6).

Bu bağlamda, bağımsızlık söz konusu olduğunda çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Yürütmeden bağımsızlıkları önemli bir sorgu konusudur. Çünkü, bunların kusurlu hatta kusursuz işlemlerinin sonucu oluşan zararlar devlet tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca bunlar ne bir malvarlığına ne de gerçek anlamda bir mali özerklik kurmaya imkan tanıyacak kendine özgü kaynaklara sahip olmayıp bütçeleri, çalışma alanlarıyla ilgili olan bakanlığın, bazen de başbakanlığın bütçesine tabidir. Giderleri burada gösterilen ödeneklerle karşılanır. Buna ek olarak faaliyetlerinden elde ettikleri gelirler kendilerine bırakılmamakta, hazineye gitmektedir. Buna rağmen

başbakan veya bakanlığın emrinde değildirler (Öztürk, 2003). Bağımsızlık, ayrıca, sektördeki ilgili tarafların etkisi altında kalmadan ve bakanlığın gereksiz müdahaleleri olmaksızın düzenleyici kuralları ve politikaları uygulamayı da kapsamaktadır (Boydak, Ceyhan, 2003).

Düzenleme otoritesinin siyasi yönetime yakın olduğu endüstrilerde firmalar, otoritenin çok fazla bağımsız olmasını istemezler (Oğuz, 2002). BDK'ların "bağımsız denetimi" getirdiği kavramının içi boştur. Gerçekte seçilmişlerin denetimi yerine iktisadi tekellerin denetimi ve onların ihtiyaçları doğrultusunda atanmışların denetimi söz konusudur. BDK'lar aracılığıyla piyasa düzenlenirken ve kamu yeniden yapılandırılırken sermayeye kaynak transferleri hiçbir denetime tabi tutulmadan yapılmaktadır. Parlamento ve iktidarlar devre dışı bırakılarak, seçim hesapları vb. nedenlerle tekellerin isteklerine karşı olabilecek olası 'güçlüklerin' önüne geçilmektedir (Aracısız Yönetim, 2002).

Uluslararası finans kuruluşlarının buralara mutemet temsilcilerini daha rahat sokma imkanına sahip olmalarından dolayı da üst kurulların bağımsızlıkları tartışma konusudur. Bu anlamda, oluşturulan kurullarda devletler üstü konumlarıyla yönetim adına, uluslararası şirketlerin yerelliği kalmadığı için temsilci olabilme imkanı doğabilmektedir (Beydilli, 2004). Oysa bakanlar kurulu gibi siyasal seçim yoluyla göreve gelenlerden oluşan kurullarda sermaye için bu olanak daha sınırlıdır. Hükümetler ve bakanlar, siyasal iklime göre dış kontrolden görece bağımsız bir biçimde değişebilme riskini taşırlar (Oyan, 2001).

Özetle, BDK'ların bağımsızlığı tartışmalı bir konudur.

4.3.2. Özerklik

Özerklik bir idari birimin, belirli görevleri kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve bunun için gerekli kaynaklara sahip olmasını ifade eder. BDK'ların yürütmenin mali kısıtlarına tabi olmamasıdır. BDK'lar personel alımına, bütçeye ve harcamaya ilişkin konularda kendileri karar alırlar. Mali özerklik, giderleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaktır. Bu kurum ve kurullara dair yasal düzenlemelerde "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir" şeklindeki ifadeyle özerklikleri ortaya konmuştur (Bahran, 2002:12). BDK'ların

bakanlıklardan özerk olma derecesi ülkeden ülkeye ve sektörden sektöre değişmesine rağmen ayrı birimler olarak örgütlenmeleri ve misyonları gereği düzenleme yapmaları bunların temel niteliğidir (Levi-faur, ve diğ., 2005:8). Özerklik, BDK'lara düzenlemeleri değişen koşullara uydurma imkanı verir (Gilardi, 2003:3).

Özetle, özerklik, BDK'ların iç işleyiş ve personel politikasını geleneksel örgütlerden farklılaştıran temel özelliğidir.

4.3.3. İdari Otorite Niteliği

İdari otorite kavramı, kamu tüzel kişileri adına işlem tesis eden organları ifade eder. Bu, üst kurulların hukuk düzeni ve kişi hakları üzerinde etkili işlemler yapma yetkisine sahip olmaları anlamına gelir. Dolayısıyla, söz konusu kurullar yasama, yürütme ve yargı erklerinin özelliklerini barındırdıklarından nihayetinde birer idari kuruluşlardır (Devlet Denetleme Kurulu Rekabet Kurumu Rapor Özeti, 2002). Thatcher ve Sweet'a göre BDK'lar seçilmişlere karşı olan bağımsızlıkları bakımından yeni olan ve yaygın olmayan örgütler olmalarına rağmen merkez bankası ve mahkemeler gibi örgütlerin temel özelliklerini taşırlar (Gilardi, 2003:3).

Özetle, kamu yönetimi içinde yeni bir kategoriye tekabül eden BDK'lar işlevleri ve sahip oldukları yetkileri itibarıyla idari otorite niteliğindedirler.

4.3.4. Kamusal Yaşamın Duyarlı Alanlarında Faaliyet Gösterme

İletişim, medya, rekabet, bankacılık ve finans gibi çağdaş toplumsal faaliyet alanları "kamusal yaşamın duyarlı alanları" olarak kurulan sektörlerdir. Bu alanlarda siyasi iktidarın politik tercihlerinin önüne geçmek için özerk statülü uzmanlaşmış organlar oluşturulmaktadır (Akıncı,1999:115).

Bu alanlar sadece duyarlı olmakla kalmamakta, aynı zamanda birbirinden çok farklı aktörleri işlevsel kılmaktadır. Bireyler, yönetilenler, faal meslek yöneticileri, faal ücretliler, çeşitli nitelikteki kamusal yararlar, çeşitli özel çıkarlar bu aktörlerdir. Tüm bu alanlarda devletin hukuku geçerli olmakla birlikte bu alanların, aynı zamanda dar anlamda hukuk kuralı niteliği taşımayan kendilerine özgü kuralları

bulunmaktadır: piyasa yasaları, iletişim gerekleri, meslek kuralları, yönetim anlayışları ve gelenekleri (Morange, 1998:20).

Özetle, BDK'lar, özelleştirme ve deregülasyonla düzensiz kalan ve eksik rekabet koşullarına sahip olan kamusal yaşamın duyarlı alanlarında kurulmuştur.

4.4. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yönetim Sistemi İçindeki Farklı Yeri

BDK'ların siyasa içindeki yerleri oldukça tartışmalıdır. Düzenlemenin etkili olabilmesi için parlamento, bakanlar ve BDK'lar arasında sorumluluğun paylaşılması gerekir. Ancak, parlamentonun yasama yetkisinden dolayı BDK'ların rollerinin sürekli olarak değişmesi beklenebilir. Bu anlamda düzenleyici devletin başarısı bir bütün olarak düzenleyici çerçeve içinde ilişkilerin ve hesap verebilirliğin ortaya koyabilmesine bağlıdır. Bu kurumların sınırlarının ve sorumluluk alanlarının net çizilmesi gerekir (Authority Of The House of Lords, 2003:16-17). Bu bağlamda, bu başlık altında BDK'ların yürütme ve yasama erkleri ile olan ilişkileri incelenmiştir.

4.4.1. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hükümet ile İlişkileri

Hükümet ile düzenleyiciler arasındaki ilişkide politika ile uygulama arasındaki fark belirleyicidir. Hükümet kamu politikasını belirler fakat bu politikayı uygulamak için yasama aracılığıyla düzenleyicileri oluşturur. Bakanlar ile düzenleyiciler arasında iki potansiyel sorun vardır. Bir tanesi bakanların aşırı kontrol peşinde olup düzenleyicilerin bağımsızlığını tehlikeye düşürmeleridir. Diğeri ise bakanların düzenlemeye karşı aşırı ilgisiz ve kontrolsüz yaklaşımlarıdır. Pratikte birincisi çok gözlenmezken ikincisi gözlenmektedir. Problem daha çok hükümetin düzenleme yaparken denetimsizliğinden ve dikkatsizliğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü, düzenleyiciler farklı amaçlar için farklı statülerde kurulurlar. Bazılarının bakanlıklarla hiçbir ilişkisi yoktur. Bazıları kamu kuruluşudur. Çok başlılık ve farklılık bir düzensizlik oluşturmaktadır (Norton, 2004:795).

Hükümetler içinse düzenleyici işlemlerin yerine getirilmesi ve bunların kendisinden uzakta gerçekleşmesi onun üzerinden sorumluluğu alıp rahatlatmaktadır.

Düzenleyiciler ulaştıkları kararlardan sorumludurlar fakat hesap verebilirlik farklıdır. Hesap verebilirliğin zayıf şekli açıklıktan öte bir şeyi ifade etmeyebilir. Birisi nasıl hareket ettiğini açıklayabilir. Fakat bunları hesap vermeye çağırana resmi yaptırım imkanları verilmemiş olabilir. Görevliler yaptıklarını halka açıklamak için toplantı yapabilirler. Fakat halktan hiç kimse ne yapıldığını araştırarak araca sahip değildir. Hesap verebilirliğin güçlü tarzı, gücü elinde bulunduranları hesap vermeye zorunlu kılarken, yapılanları sınırlama ve değiştirme imkanı verir (Norton, 2004:798-789).

Düzenleyicilerin sorumlu olduğu oluşumlar ise tüketiciler, düzenlenenler, mahkeme, hükümet ve parlamentodur. Tüketiciler, hesap verebilirliğin en zayıf noktasındadır. Tüketiciler düzenleyicilerden cevap bekler fakat onları bilgi vermeye zorlayacak yasal yetkilere sahip değildirler (Norton, 2004:790).

Düzenlenenler açısından değerlendirildiğinde hesap verme oldukça önem arz eder. Çünkü, düzenleyiciler onların nasıl çalışacaklarını belirler. Bunlara uymak ise maliyetlidir. Öyle ki kimi durumlarda bunların işlerini yapmalarını engelleyebilir. Bu durum, özellikle düzenleyicilerin savcı, hakim, jüri ve cenaze kaldırıcısı olduğu sektörler için daha geçerlidir. Bununla beraber düzenlenen kuruluşlar kararları etkileme açısından kimi problemlere sahiptir. Birincisi, düzenlenenler, düzenleyicilerin belirli eğilimlerine bağlıdırlar. Buradaki tehlike ise düzenleyicilerin paternalistik bir yaklaşımı benimseyebilmeleridir. İkincisi, paradoksal olarak aşırı danışmanlıktır. Danışmanlık uygulamaları düzenlenenler üzerine bir maliyet bindirir. Üçüncüsü, en güçlü hesap verebilirlik biçimini uygulama imkanının sınırlılığından kaynaklanır. Bunun anlamı düzenleyicilerin kararlarının değiştirilmesi yada engellenmesidir. Dolayısıyla, düzenlenen kurumlar parlamento aracılığıyla yasaları değiştirebilirler. Ayrıca, düzenleyicilerin güçlerinin ötesinde hareket etmeleri durumunda yargıya gitmek düzenlenenler açısından hem zaman almakta hem de maliyetli olmaktadır (Norton, 2004:792).

Genelde, BDK'ların siyasal müzakere mekanizmasının dışında tutulduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, siyasal hesap verme zayıf düzenlenmemiştir. Kimi ülkelerde, BDK'lar ilgili bakanlıklara bilgi amaçlı rapor sunmakla görevlidir. Almanya, Fransa, İtalya ve Britanya'daki BDK'ların böyle bir özellikleri vardır. Britanya'da BDK başkanları ve kurul üyeleriyle hükümet memurları arasında sürekli bilgi alışverişinin olması gibi iktidarla kurumlar arasındaki ilişkilerde enformel

yöntemlerin gelişmesi resmi denetimleri gerçekleştirilemez hale getirmiştir. Benzer bir durum BDK'lar ve piyasa aktörleri arasında da gelişmiştir (Thatcher, 2002:139).

Hiyerarşik, dar kapsamlı, uygulamayı bilen, uzmanlaşmış bürokratik yapıların (yani atanmışların) karar alma sürecinde daha aktif rol almaları gittikçe güçlenmektedir (Alkan, 2002). BDK'lar düzenledikleri alanlarda karar alma ve uzman bilgisi sebebiyle siyasal dengeler bakımından belirleyici bir konuma gelmektedirler. Örneğin, İngiltere'de BDK'lar bu özelliklerinden dolayı gittikçe formal güçlerini artırmışlardır. Almanya'da, Federal Cartel Office (Rekabet Kurumu), pratik bakımdan bakanlıktan bağımsız davranma gücüne erişmiş durumdadır. BDK'ların daha az yetkiye sahip oldukları İtalya ve Fransa gibi ülkelerde dahi BDK'lar kendi görüş ve profillerini ortaya koyabilme gücüne erişmiştir (Thatcher, 2002:140).

4.4.2. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Parlamento ile İlişkileri

Yasama yetkisi özünde parlamentodadır. Ancak, deregülasyon dışarıda tutulursa iktisadi düzenleme süreci açısından “yasama” ve “uygulama” gibi öneme sahip iki aşama vardır. İlk aşama, bir otoriteye bir sektörü düzenleme yetkisinin yasama organınca verilmesidir. Yasama ile belirlenen ikinci parametrede ise, düzenleyici kurumun yetki ve sorumlulukları belirlenir. Bu noktada, yasama gücü, uygulamayı belirli oranda etkilemekle beraber asıl yetki ve sorumluluk düzenleyici kurumda kalmaktadır. Uygulama sürecinde düzenleyici kurum kendisine tanınan yetkiler çerçevesinde yasama organının yerini alır (Ardıyok, 2000:74-75). BDK'lar, ikincil mevzuat çıkarabildiklerinden teorik açıdan olduğu kadar pratik açıdan da parlamentonun yasa yapma yetkisine ortakır (Bayramoğlu, 2004:213, 287).

Yasama süreçleriyle düzenleyicileri meydana getiren ve hesap vermeye çağıran parlamentodur. Hesap verebilirliğin zayıf biçiminde, parlamento düzenleyiciler tarafından sunulan bilgiye ulaşır. Bu ise sunulan yıllık raporlar şeklinde olmaktadır. Hesap verebilirliğin güçlü biçiminde ise parlamento, düzenleyicileri sorduğu sorulara cevap vermeye çağırabilir. Gerekli gördüğü takdirde düzenleyicinin fonksiyonlarını ve gücünü değiştirebildiği gibi onu yürürlükten de kaldırabilir (Norton, 2004:795-796).

Parlamente sistemlerde BDK'lar, ilgili bakanlık aracılığıyla parlamentoya hesap verir. Başkanlık sisteminde ise BDK'lar parlamentoya doğrudan rapor sunar (Bayramoğlu, 2004:13). BDK'lar, siyasa yapma sürecini şekillendirmektedir. Çünkü, BDK'lar, “bilgi notu” ve “değerlendirme raporları” gibi araçlarla yeni düzenleme alanı açabilmekteler. BDK'lar sayesinde “bu düzenleme alanlarına” bütün aktörler (yerli, yabancı firmalar ve kullanıcı gruplar) girebilme olanağı bulur. Sonuçta, bakan, memur ve özel firma arasındaki gizli ilişkiler açık bir hal alarak resmi bir boyut kazanmıştır (Thatcher, 2002:140-141).

4.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yetki ve Fonksiyonları

BDK'ları önemli kılan güçleridir. Çünkü bu güç para cezası vermeyi, vergi koymayı ve ikincil mevzuat çıkarmayı da içerecek kadar kapsamlıdır (Authority Of The House of Lords, 2003:5). Bu başlık altında BDK'ların daha iyi anlaşılabilmesi için bu kurumların yetki ve fonksiyonları ele alınmıştır.

4.5.1. Düzenleme Yetkisi

BDK'ların en önemli özelliği kuruldukları alanlarda “düzenleme” yapma yetkilerinin bulunmasıdır. BDK'lar, uygulamada bu yetkilerini, karar, tebliğ vb. işlemler aracılığıyla kullanırlar (Avaner, 2002:130). BDK'lar, bu yetkileri çerçevesinde ikincil mevzuat çıkarabilmektedir (Norton, 2004:785). BDK'ları, diğer geleneksel kurumlardan ayıran temel özellik bu düzenleme yetkisidir. BDK, düzenleme yetkisini kullanarak, dikey bütünleşmiş veya dikey ayrılmış olarak kurulan ve kısmen ya da tamamen serbestleştirilen/özelleştirilen piyasaların işleyiş kurallarını belirler. Bu yetki çerçevesinde sektöre giriş için izin verilmesi (ruhsat, izin belgesi vb. isimler altında), fiyat regülasyonu ve mal veya hizmetin kalite standartlarının belirlenmesi gibi düzenlemeler yapılır (Erol, 2003:88).

4.5.2. Denetim ve Gözetleme Yetkisi

Düzenleyiciler sayıları bakımından değil aynı zamanda sahip oldukları güçleri bakımından da önemlidirler. Bu anlamda, BDK'lar, faaliyet alanlarında gözetleme ve denetleme yapma yetkisine sahiptirler. Aldıkları kararlara uyulup uyulmadığının kontrol edilebilmesi için gözetim ve denetim şarttır. Bu amaçla, BDK'ların, ihtiyaç halinde bilgileri ve belgeleri ilgililerden talep etme, bilgilerine başvurma ve yerinde inceleme yapma yetkisi vardır. Kimi BDK'ların arama yapma yetkileri de vardır (Erol, 2003:89).

4.5.3. Danışma İşlevleri

BDK'lar faaliyet alanlarında ilişkili bakanlıklara ve benzer statüdeki diğer kuruluşlara, sektörde faaliyet gösteren aktörlere görüş bildirmek ve bilgi vermek, gibi yollarla danışma hizmeti verirler (Tan, 2001:7).

4.5.4. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Firma ve bireylerin istenmeyen davranışlarını engellemek için siyasal sistem BDK'lara müeyyide uygulama yetkisi tanımıştır (Garoupa, Pomar, 2004:411). Yaptırım uygulama bakımından bu kurumların devletin dördüncü erki olduğuna dair bir tartışma söz konusudur. Yaptırım uygulama temsili demokrasilerde bağımsız mahkemeler aittir. Yaptırım yetkisi, BDK'lara yargısal bir otorite özelliği katmaktadır (Pauliat, 1998:145). Uzmanlara istenilen belge ve bilgilerin verilmemesi halinde BDK'ların yaptırım uygulama yetkileri vardır (Erol, 2003:89).

4.5.5. Uyuşmazlık Çözme İşlevleri

BDK'lara, yargı organlarına benzer bir özellik katan diğer bir özellik de bunların "uyuşmazlık çözme fonksiyonlarının" olmasıdır. Bu ise son yıllarda uyuşmazlıkların yargısal olmayan yollardan çözümünün artmasına paralellik gösteren bir gelişmedir (Avaner, 2003:134).

5. TÜRKİYE’DE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DÜZENLEYİCİ DEVLET

Türkiye yirmi yıldır bir dönüşümü yaşamaktadır. Son on yıldır devlet aygıtını yeniden inşa çabaları Türkiye’deki dönüşüm çabalarının merkezini teşkil etmektedir. Türkiye’deki reformlar, devleti “yerelleşme” ve “iktidarın yoğunlaşması” eğilimleri doğrultusunda etkilemektedir. Bu sürecin birinci ayağında, yerel yönetimler reformu ile belediyelerin yetkileri artırılırken kamu yönetimi reformu ile devletin temel yapısı yeniden biçimlendirilmektedir. Sürecin ikinci ayağı ise “iktidarın yoğunlaşmasının” belirgin biçimleri olan üst kurulların kurumlaşmasını sağlayan “düzenleyici reformlar”dır (Bayramoğlu, 2004:186). Bu anlamda, araştırmanın bu bölümünde Türkiye’de devletin geçirdiği dönüşümler, düzenleyici devleti inşa etme çabaları çerçevesinde ele alınmıştır.

5.1. Türkiye’de Sosyal Devlet ve Aşınma Süreci

Bu başlık altında Türkiye’de sosyal devletin gelişimi ile aşınması ele alınmıştır.

5.1.1. Türkiye’de Sosyal Devletin Gelişimi

Yönünü Batı kapitalizmine çevirmiş olan Türkiye, kapsamlı olarak 1960’larda başlamak üzere 1980’li yıllara kadar en azından anayasal düzeyde sosyal devlet ilkesini benimsemiş ve bu doğrultuda uygulamalarda bulunmuştur.

Türkiye’de ilk dönemlerde özel sektörde sermaye birikiminin olmaması nedeniyle hemen hemen her sektörde devlet eliyle işletmeler kurulmuştur. 17 şubat 1923’deki İzmir İktisat Kongresi’nde çıkan en temel sonuç Türkiye’nin büyük bir hızla kalkınabilmesi için girişimci bir sınıfın yaratılması gerektiğidir. Bu dönemde devlet, özel sektörün çıkarlarına ters düşebilecek yatırımlarda bulunmamış, aksine devletin yaptığı bir çok yatırım ve kurduğu Etibank ve Sümerbank gibi kuruluşlar özel sektörün önemli ölçüde hammadde ve ara malları gibi gereksinimlerini karşılamıştır. 1950’ye kadar uygulanan devletçilik politikası ile özel sektörün

ekonomik kalkınmada birincil rol oynaması hedeflenmiş ve kamu yatırımları bu doğrultuda yapılmıştır. Toplumun ihtiyacını karşılamaya yönelik mal ve hizmet üretimi Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla sağlanmıştır (Suğur, 1998:157-160).

1950-58 arası dönemde II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası güç dengelerinde meydana gelen değişimlerin, yurt içi siyasi gelişmelerin ve büyüyen ticaret sermayesinin ihtiyaçları liberal ekonomiye geçiş doğrultusunda özelleştirme uygulamalarını dayatmıştır. 1950 seçimleri sonucunda iktidara gelen Demokrat Parti, seçim propagandasındaki taahhütleri doğrultusunda hükümet programlarına da kamu teşebbüslerini özel sektöre devretmeyi almıştır. Bu amaçla, İşletmeler Bakanlığı'na bağlı “devir komisyonu” kurulmuştur. Komisyon, herhangi bir devir işlemi gerçekleştirilmediği gibi bu dönemde kamu teşebbüslerinin sayısı hızla artmıştır. Çünkü, girilen döviz darboğazı ve uluslararası konjonktürün etkisiyle liberal politikalar iflas etmiş ve tekrar korumacı politikalara dönmüştür (Öztürk, 2005).

Türkiye'nin dışa açılmaya başladığı bu dönem aynı zamanda Uluslar arası Para Fonu (IMF) ve diğer uluslar arası finans kuruluşlarından borç almaya başladığı dönem de olmuştur. Borç krizi nedeniyle, Türkiye, IMF ile 4 Ağustos 1958 tarihinde bir istikrar programını uygulamaya koymuştur. Program 1960 darbesiyle kesilmiş ve 1960'lı yıllarda dış ticaret rejiminin sabit döviz kuru, kambiyo kontrolleri ve kotalarla yürütüldüğü ithal ikameci kalkınma modeline geçilmiştir (Genç, Tarihsiz). Bu süreçte hazırlanan 1961 Anayasası ile sosyal devlet anlayışı benimsenmiştir. 1982 Anayasası da Türkiye'yi sosyal hukuk devleti olarak nitelemektedir (Bulut, 2004). Anayasa'da açıkça vurgulanan “sosyal hukuk devleti” çerçevesinde devlet, “millî geliri artırma, millî gelirin adaletli dağıtımını sağlama, özgürlüklerin sağlanması bağlamında gerekli olan maddi olanakların temini, bireyleri sosyal güvenliğe kavuşturma” gibi görevleri yerine getirir (Yüce, 2001). 1960-1980 yılları arasında hükümetler çalışan tüm kesimlerin gelirlerini artırıcı politikalar benimsemiş ve böylece işçi, köylü, memur ve çiftçi gibi kesimlerin tüketim potansiyelini artırarak yerli sanayicinin her türlü malı satabileceği geniş bir iç pazar oluşturmayı hedeflemiştir (Suğur, 1998:163).

Türkiye planlı kalkınma döneminde sosyal refah devleti kavramıyla tanışmıştır. Karma ekonomik düzeni benimsemiş olan I. Beş Yıllık Kalkınma

Planı'nın (1963-1967) temel ilkeleri arasında “iktisadi kalkınmaya paralel olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesinin hedef alınması, sosyal sigorta uygulamalarının gelirin yeniden ve adil olarak dağılımında önemli bir mekanizma olarak yer alması, özellikle primler aracılığıyla biriken fonların yatırım kaynakları olarak kullanılabilmesi” gibi temel ilkeler açıkça ortaya konmuştur (Seçer, 1999). Bu anlamda, Türkiye’de sosyal hizmetlerin büyük bir kısmı merkezi bir anlayışla devlet eliyle gerçekleştirilmiştir (Alptekin, 2005).

I Plan döneminde İşçi Sigortaları Kurumu, T.C. Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumu olmak üzere üç ana kurum sosyal güvenlik alanında faaliyette bulunmuştur. İşçi Sigortaları Kurumu sosyal güvenlik çalışmalarını en geniş anlamıyla uygulayan tek kurum olmuştur. Kurum, 1936 tarihli İş Kanunu ile tespit edilen ilkeler doğrultusunda iş kazaları ve meslek hastalıkları, işten kalma, ihtiyarlık ve hastalık risklerine karşı güvence sağlamıştır. 1964 yılında çıkarılan Sosyal Sigortalar Kanunu ile İşçi Sigortaları Kurumu'nun adı Sosyal Sigortalar şeklinde değiştirilmiştir. Bu dönemde, sosyal güvenlik toplumun tüm kesimlerine yönelik olarak uygulanmıştır (Seçer, 1999).

Anayasa Mahkemesi, 16-27 Eylül 1967 tarih ve K.1967/29 sayılı Kararında sosyal devleti tanımlamıştır. Mahkeme sosyal devleti, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler olarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet olarak tanımlamıştır (Gözler, 2000:158).

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), özel kesime daha fazla ağırlığın verildiği bir dönemi kapsamaktadır. Bu planın temel ilkeleri arasında “tarım çalışanlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması, sosyal sigortaların kapsadığı risk alanının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulması, aile ödeneklerinin kapsamlarının genişletilmesi, çalışan ailelerinin hastalık sigortası kapsamına tüm olarak alınması” gibi ilkeler bulunmaktadır. Bu amaçla, esnaf ve sanatkârların,

serbest meslek sahiplerinin ve bağımsız küçük çiftçilerin sosyal güvenlik imkanlarından yararlanmaları amacıyla birlikler, barolar, kooperatifler, odalar gibi çeşitli yardımlaşma ve dayanışma kuruluşları içinde teşkilatlanmaları desteklenmiştir. Bu dönemde, tarım işçileri genellikle sosyal güvenlik sistemi içine dahil edilmemiştir. 1965 yılında toplam ücretli kesimin yaklaşık %50'si (aktif nüfusa oranının yaklaşık %10) değişik sigorta kurumları tarafından kapsama alınmıştır (Seçer, 1999). Ancak, döviz tıkanıklığı ve buna bağlı olarak dış ticaret açıklarının artması ve borç olanaklarının artırılması amacıyla 10 Ağustos 1970'te ekonomik istikrar paketi yürürlüğe konmuştur (Genç, Tarihsiz). Buna rağmen, bağımsız çalışanlar için 1971 yılında "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu" kurulmuştur. Bu dönemde, "Sosyal Güvenlik Kurulu" oluşturulmuş, "Tarım İş Kanunu" çıkarılmış, sigortada "teklik" ilkesi benimsenmiş ve devlet finansmana katılmıştır (Seçer, 1999).

1970'li yılların ortalarından itibaren petrol fiyatlarının ithalat maliyetinde yarattığı baskılar, uluslararası finans sermayesinin sağladığı olanaklarla aşılmıştır (Öztürk, 2005). Dolayısıyla, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) liberal ekonomi politikalarının uygulanmaya başlandığı bir dönemin eseridir. Bu dönemde sosyal politikalar giderek gevşetilmiştir. Sadece çalışanlara yönelik bir sosyal politika benimsenmiştir. Tarım dışı sektörlerde çalışanların 1977 yılı itibarıyla %71.3'ü toplumsal sigorta kapsamına alınmıştır. Bağ-Kur ise yasal olarak sigortalanabileceklerden ancak %60'ını sigorta kapsamına almıştır (Seçer, 1999).

1974 yılındaki petrol kriziyle petrol fiyatlarının 5 kat artması ve Kıbrıs'a yapılan müdahale sonrası uygulanan Amerikan ambargosu Türkiye'nin hızlı bir şekilde kısa vadeli dış borç almasına sebep olmuştur. Şubat 1978 ve Haziran 1979 da yürürlüğe konan istikrar programlarını yeterli bulmayan IMF bu paketlere yeşil ışık yakmamış ve hükümetin taze dış borç bulma olanaklarını sınırlamıştır. Bu noktada her alanda aşamalı olarak bir liberalleşme yaşanmıştır (Genç, Tarihsiz). 1978-79 yıllarında kredi sağlamada karşılaşılan zorluklar, üretimi durma noktasına getirmiştir. Kurtarıcı olarak başvuran IMF ile yapılan iki adet istikrar anlaşması, sermayenin boyutları giderek büyüyen sorunlarına cevap verememiştir. Ancak, ithal ikameci model uygulamaları sonucu kurulan KİT'ler, 1980'lerde başlayan dönüşüm hareketine kadar, uygulanan ekonomi politikaları doğrultusunda, doğrudan yatırım

ve işletmecilik faaliyetleriyle ulusal sanayinin oluşturulmasında yerini alırken, aynı zamanda özel sermayeyle tamamlayıcılık amaçlarına yönelik olarak alt yapı ve ara malı yatırımlarında yoğunlaşarak düşük fiyat politikaları uygulamak suretiyle özel sektörün gelişimini sağlamıştır (Öztürk, 2005).

Özetle, Türkiye’de sosyal devlet uygulamaları 1960’larda az kapitalistleşmiş ülkelere dayatılan ithal ikameci kalkınma modelinin bir ürünü olarak gelişmiştir. Yani ağırlıklı olarak dışarı kaynaklı nedenler sonucunda gelişmiştir. Yine sosyal devletin aşınma süreci de yine aynı çevrelerin dayatmaları sonucu gelişmiştir.

5.1.2. Türkiye’de Sosyal Devletin Aşınma Süreci

1970’lerde ülkeleri birer işletme ya da firma mantığıyla değerlendiren neoliberalizm ön plana çıkmıştır. Temelde devletin küçülmesini hedefleyen neoliberalizme göre, sosyal hizmetler devletin sorumluluğundan yani merkezi ve büyük ölçekli olmaktan kurtarılmalı, daha küçük ölçekli hizmetler şeklinde yerel yönetimlere devredilmelidir (Alptekin, 2005). Böylece, neoliberal piyasa toplumu tasarımı, sosyal güvenlikle sivil güvenlik arasında aşılmaz bir duvar örmeyi hedefler. Amaç ise devleti, sivil güvenlik alanına hapsedip, sosyal güvenliği ise piyasa toplumuna teslim etmektir (İnsel, 2004).

Neoliberal piyasa toplumu tasarımı çerçevesinde 1980’ler ve 1990’lar boyunca IMF ve DB gibi kurumlar piyasa yönelimli yapısal reformları direkt olarak desteklediler. Bu reformlar ticaretin liberizasyonu, özelleştirme ve kaynakların paylaşımı bakımından piyasa aktörlerine daha rahat hareket alanı oluşturma üzerine yoğunlaştırılmıştır. Böylece bu kurumların vesayeti altında makro ekonomik politikalar uygulanmıştır (Brooks, Tarihsiz:66). Gelişmiş ülkelerle gelişmemiş ülkelerde kamu reformu aynı sebeplerle yapılmaktadır ancak yapılma metodu farklılık kazanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde reform ülkenin kendi iç dinamiklerinden beslenmektedir. Gelişmemiş ülkelerde reform dışarıdan dayatılmakta ve Dünya Bankası (DB), IMF gibi kuruluşların baskısı ve rehberliği altında yapılmaktadır. Genelde, reform, DB gibi finansal kuruluşların verdiği kredilerin bir koşulu olan yapısal uyumun bir parçası olarak gelişmektedir (McGill, 1997:255). Bu anlamda Türkiye ile uluslar arası kuruluşlar arasında yapılan anlaşmalar çerçevesinde genel

ekonomik düzenlemelerin öne çıkarılması, sıkı para politikası ve borç ödeme kapasitesinin güçlendirilmesi öncelikleri nedeniyle sosyal devlet uygulamaları program bütçe çerçevesinde sınırlandırılmıştır (Cılga, 2004).

Türkiye, 1970'lerle beraber her yıl artan oranlarda dış ödemeler dengesinin açık vermesi, duraklamaya başlayan ihracatın ve yurt dışından gönderilen işçi dövizlerinin bu açığı kapatmada yetersiz kalmasından dolayı önemli bir döviz sıkıntısına girmiştir. Döviz sıkıntısı demek yerli sanayicisinin artık yurtdışından teknoloji transfer edememesi demektir. Ayrıca, bundan dolayı toplumsal huzursuzluk artmış ve artan grev, lokavtlardan dolayı sanayideki üretim, verimlilik ve kârlılık düşmesi ve özellikle yerli sanayicinin kârlarının artan oranlarda düşmeye başlamasının önüne geçmek 1971 askeri müdahalesini getirmiştir (Suğur, 1998:164).

1978-79 yıllarında kredi sağlamada karşılaşılan zorluklar sonucunda IMF ile yapılan istikrar anlaşmalarının da sermayenin derinleşen sorunlarına çözüm olamaması 12 Eylül 1980 Askeri darbesini getirmiştir. Bu tarihten bu yana bir takım sosyal devlet uygulaması gerçekleştirilmekle beraber her alanda liberal uygulamalara gidilerek gerçekte sosyal devlet kimliği arka plana itilmiştir. Bunun sonucunda, “para ve sermaye piyasasının liberalleştirilmesi, yabancı sermaye yatırımlarının teşvik edilmesi ve yabancı sermaye yatırımlarını engelleyen düzenlemelerin kaldırılması, devletin ekonomideki payının azaltılması, KİT'lerin özelleştirilmesi, madenlerin özelleştirilmesi, tarımsal destekleme alımlarının sınırlandırılması” gibi önemli yapısal kararları içeren 24 Ocak 1980 kararlarıyla, devletin köklü olarak yeniden yapılandırılması sürecine girilmiştir (Genç, Tarihsiz).

1970'li yıllardan itibaren ağır bir biçimde yaşanan ve toplumu olumsuz yönde etkileyen sosyo-ekonomik bunalım giderek şiddetini artırmış, dış ticaret ve cari ödemeler dengesi açıkları sorun olmuştur. Türkiye'de 1973-74 ve 1991 petrol şokları ile ticaret ilişkisi içinde bulunduğu ülkelerde yaşanan enflasyonun rolü olmakla birlikte, iç politikadaki istikrarsızlıklar, TL'nin aşırı değerlenmesi, dünyadaki neoliberal uygulamalar ile sosyal devlet uygulamalarında kesintiye gidilmiştir (Yüce, 2001). Ancak Türkiye'de sosyal devlet uygulamaları sınırlı da olsa devam etmiştir. 1983 yılında 2828 sayılı Yasayla “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu” kurulmuştur. 1983 yılında yürürlüğe giren 2926 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2925 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar

Sosyal Sigortalar Kanunu” ile tarım kesiminde çalışanların büyük çoğunluğu sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır (Seçer, 1999).

Sosyal devlet anlayışındaki gerileme Anayasa Mahkemesi kararlarında da gözlenmektedir. Mahkeme, “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” ile ilgili olarak verdiği 18 Şubat 1985 tarih ve K.1985/4 sayılı kararında anayasa ilkelerine ters düşmemek koşuluyla iktidarların ekonomi alanında müdahaleci veya liberal bir politika izleyebileceğini ortaya koymuştur. 25 Ekim 1990 tarih ve K.1990/26 sayılı kararında ise neoliberalizmin etkisi açıkça görülür. Söz konusu kararda, “her iktidar, özel girişimlerin ulusal ekonominin gereklerine uygun yürümesini sağlayacak önlemleri alabilir” denmektedir. 1982 Anayasası’nın 65. maddesi neoliberal etkiyi açıkça ortaya koymaktadır. Buna göre, devletin sosyal ve ekonomik alanlarda belirtilen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği vurgulanmaktadır (Gözler, 2000:163-164).

12 Eylül darbesi gibi mekanizmaları da devreye sokan 24 Ocak kararları ile başlayan süreç bir reformdan daha fazlasını ifade eder. Darbe, sendikal faaliyetleri yasaklamış, ücret ve maaş artışlarını sınırlandırmış, tarımsal ürün taban fiyatlarını düşük tutmuştur. 980’ler boyunca uygulanan politikalar sonucunda gelir dağılımı hızla bozulmuş, işsizlik ve bütçe açıkları hızla artmıştır. Sonuçta, kamu personel harcamalarının baskı altında tutulması nedeniyle bütçedeki payı azaltılırken kamu finansman açıkları iç borçlanmayla kapatılma yoluna gidilmiştir (Boratav, 2003).

1985-1989 döneminde hazırlanmış olan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da sosyal politikalar konusunda liberal anlayışın ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu dönemde, belirlenen ilke ve politikalar arasında ilk olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerinin sağlanması için sosyal ödemeler ve erken emeklilik uygulaması gibi uygulamalara son verileceği belirtilmiştir. İkinci olarak, sosyal sigorta kuruluşlarının hizmetlerinde “nimet-külfet dengesini gözetme” ilkesinin benimseneceği vurgulanmıştır. Bu amaçla, erken emeklilik için özendirici koşulların ortadan kaldırılmasına ve emeklilik yaşının kadınlar için 50 erkekler için 55 olarak değiştirileceğine yönelik esaslar benimsenmiştir. Ayrıca, kreş, gündüz bakımevi, huzurevi gibi sosyal tesislerin açılmasına özel sektörün teşvik edileceği planda ifade edilmiştir (Seçer, 1999).

1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, sosyal güvenlik reformu üzerinde durmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması temel hedef olarak belirlenmiştir (Seçer, 1999). 1999 yılında 4447 sayılı Yasa ile emeklilik yaşının kademeli olarak yükseltilmesi ile kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaşına, prim ödeme gün sayısı 5000 günden 7000 güne yükseltilmiştir. Yasayla, prime esas kazanç belirlenmesinde, emekli aylıklarının hesaplanıp bağlanmasında ve emekli aylıklarında yapılacak artışlarda, prim oranlarının yeniden saptanması ile sağlıkta katkı paylarında yapılan düzenlemeler ile gider azaltıcı, gelir arttırıcı hedefler benimsenmiştir (Gönencan, 2005).

Devletin sosyal karakterini belirleyen araçların temelini oluşturan sosyal sigorta sistemine yönelik kapsamlı bir reform paketi hazırlanmıştır. Reform ile beş sosyal sigorta kanununun, uzun vadeli sigorta kolları (yaşlılık, malullük ve ölüm) ile kısa vadeli sigorta kolları (iş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası kolları) Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Tasarısıyla düzenlenirken; Üç Teşkilat Kanunu, bir yeni idari yapılanma sistemi içinde Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu Tasarı Taslağında; Sosyal Sigorta Kanunlarında yer alan ve bir ayrı sosyal yardım kanunu ile yapılan uygulama da Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarı Taslağında düzenlenmiştir (Gönencan, 2005). Bunlardan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigorta Kanunu Cumhurbaşkanlığı'nın vetosundan sonra yasalaşmıştır.

Devletin sosyal boyutuyla küçültülmesi sağlık alanında da uygulanmıştır. Bundaki temel sebep ise sağlık sektörünün ciddi bir kâr alanını oluşturmasıdır. Türkiye'de kişi başına düşen sağlık harcamaları 1985'te 22 dolardan 1995'te 38'e çıkmıştır. Dolayısıyla % 75 oranında artmıştır. Bu dönemde tıbbi ithalat ise dört kat artmıştır. DB, Türkiye gibi ülkelerin sağlık ekonomilerine yönelik olarak bu ülkelerin bütçelerinde tedavi hizmetlerine kaynak aktarılması uygulamasına son veren bir strateji önermektedir. Ayrıca, DB'ye göre tedavi hizmeti veren kurumlar, sigorta fonlarının hizmet satın aldığı kurumlara dönüştürülmelidir. Buna ek olarak, DB'ye göre bu alanda hizmeti verenle finanse eden birbirinden ayrılmalı ve bunlar arasındaki ilişkinin sağlanması piyasaya bırakılmalıdır. Amaç ise özel hastaneciliği geliştirmektir. Kamu hastaneleri ise sigorta fonlarına hizmet satacak işletmeler

durumuna dönüştürülmektedir. Sektörü piyasaya açmak için yerelleştirme, fiyatlandırma ve özelleştirme kullanılmaktadır (Kerman, 2004).

Türkiye’de sağlık alanındaki sosyal devlet uygulamalarında yaşanan sınırlamalara istisna oluşturacak bir uygulama 13.08.1992 tarihli ve 21314 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılınması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelik ile getirilen Yeşil Kart uygulamasıdır. Yeşil kart için 1992’den 2004’e kadar geçen süre için 18 milyon 22 bin kişi başvuru yaparken, 2004’ün ilk yarısı itibarıyla 13.4 milyon vatandaş kart sahibi durumda olup 2004 yılı nüfusunun 71 milyon kişi olduğu göz önüne alındığında, nüfusun yüzde 18.7’si yeşil kart sahibidir. 2003’te 1 milyon 311 bin kişi başvururken, bunlardan sadece 294 bini yeşil karta hak kazanabildi (Yeşil karta hücum var, 2004). Yeşil Kart’ın yatarak tedaviler dışındaki ilaç masraflarını karşılamaması sistemi etkisiz kılmaktadır. Kronik hastalıklar dışında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fon’undan ilaç yardımı alınamaması sebebiyle Yeşil Kart sahipleri genellikle tedavilerini sürdürememektedir (Genel Sağlık Sigortası Üzerine Görüşler – II, 2005).

"Sağlıkta Dönüşüm Programı" adı verilen bir taslak ile çalışmalara başlayan hükümet, sağlıkta prime dayalı bir sistem öngörmektedir. Ancak, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu tarafından yürütülen "Türkiye'deki sağlık hizmetlerinin dönüşümü" konulu araştırma projesinde prime dayalı bir sistemin çeşitli eşitsizliklere yol açacağı, geliri düşük ve belirsiz olan ancak devlet tarafından belirlenmiş yoksulluk kriterlerinin de üzerinde kalan nüfusun büyük bir kısmının sağlık hizmetlerinden yoksun bırakacağı vurgulanmaktadır. Bağ-Kur’a kayıtlı olmakla beraber primlerini ödeyemeyenler sağlık hizmetinden yararlanamamaktadır. Dolayısıyla, yeni sistem de Bağ-Kur gibi prime dayanmaktadır. Dolayısıyla, prime dayalı bir genel sağlık sigortasının yetersiz kalacağı aşikardır (Genel Sağlık Sigortası Üzerine Görüşler–II ,2005).

Sosyal güvenlik reformu IMF'nin ikinci gözden geçirmenin önkoşulları çerçevesinde gündeme gelmiştir. Başbakan Tayyip Erdoğan, “Sosyal güvenlik alanında reform yapabilmek için 'risk almak' gerektiğini belirterek risk almanın cesaret gerektirdiğini ifade ederek bu konuda risk aldıklarını ve yeşil kart, kırmızı kart uygulamasının biteceğini belirtmiştir. Primi ödensin veya ödenmesin, tüm

çocukların 18 yaşına kadar sağlık giderleri devlet tarafından karşılanacağını belirtmiştir (Erdoğan: Yeşil kart, kırmızı kart uygulaması bitecek, 2006). Nitekim 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 61. maddesinde söz konusu durum şöyle düzenlenmiştir: “60’ıncı madde gereği genel sağlık sigortalısı sayılanların çocukları, ana ya da babanın tescil edilmiş olmasına bakılmaksızın ve ayrıca bir işleme gerek olmaksızın 18 yaşına kadar genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişi olarak sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlandırılır. 18 yaşından küçük çocuğun ana ve babası da yok ise 18 yaşına kadar 60’ıncı maddenin birinci fıkrasının (c) bendinin (7) numaralı alt bendi kapsamında primi Devlet tarafından ödenmek üzere genel sağlık sigortalısı sayılır.”

Bu bağlamda, Türkiye’de devlet hastanelerindeki bazı hizmetler ihaleyle özel kişi ya da kuruluşlara, belirli bir süre ve koşullarda gördürülmektedir. Günümüzde devlet hastanelerinin temizlik, çamaşırhane ve yemekhane hizmetleri özel sektöre ihaleyle yaptırılmaktadır. Devlet hastanelerinde özel yatak uygulaması, Sosyal Sigortalar Kurumu hastanelerinde saat 16’dan sonra paralı muayene ve tedavi uygulaması gibi uygulamalar sosyal devletin sınırlanmalarına yönelik uygulamalardır. Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasının (GATS) imzalanmasıyla beraber bu alan adım adım piyasaya açılmıştır (Kerman, 2004). Diğer taraftan SSK’lıların hizmet alma olanakları sınırlanmaktadır (SSK’lıya ilaç kısıtlaması, 2005).

Sosyal devletin sınırlandırılmasının somutlandığı en güzel örneklerin başında kurallı, istikrarlı ve ayrıntılı iş bölümüne dayalı çalışma düzeninin yerine esnek, kuralsız ve düzensiz çalışma biçimleri, standart çalışmanın yerine atipik, esnek çalışma biçimleri getiren 4857 sayılı yeni iş yasası gelmektedir. 4857 sayılı yeni iş yasası, yeni liberal iktisat politikalarının ve esneklik-kuralsızlık arayışlarının sonucunda geliştirilmiştir (Çelik, 2003). Bu duruma istisna oluşturabilecek bir uygulama ise işsizlik sigortası uygulamasıdır. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu sosyal devlet anlayışı açısından önemli olan İşsizlik Sigortasını sistem olarak yürürlüğe koymuştur. Ancak, bu sigorta Türkiye’de tam olarak sosyal devleti yükseltecek düzeyde önemli bir etki yapmamıştır (Gönencan, 2005).

Bu bağlamda, devlet, birikimin istikrarını sağlayan emeğin yeniden üretiminin ve tüketimin istikrarının sağlanmasına yönelik formel ve koruyucu bir işgücü piyasası politikasını da terk etmektedir. Böylece, istihdamın atipikleştirilmesi

yoluyla pazara emeğini sunan işgücü korunmasız ve güvencesiz bırakılarak eşitsiz bir rekabet ortamı yoluyla genel ücret düzeyi düşürülürken, çalışma ortamının kendisinin düzensizleştirilmesi ve enformelleştirilmesi yoluyla işçinin görece olarak düzenli ve rutin olan kültürü yok edilmektedir. Kamu Personel Rejimine ilişkin düzenlemeler, Yerel Yönetimler Yasası ve Norm-Kadro uygulamaları bu dönüşümün somut ifadeleri olmaktadır (Topak, 2003).

1980'lerden bu yana dışa açık, ihracata dayalı bir ekonomik büyüme modeli benimseyen Türkiye, 1999 itibarıyla bütçesinin % 42'si, vergilerinin de % 80'i borç faizine gitmektedir. Bütçeye IMF müdahalesi ise henüz hazırlık aşamasında gerçekleşmektedir. 2000'in ilk 3 ayı itibarıyla, vergi tahsilindeki % 171 artış, aynı dönemdeki borçların ancak % 90,5'ini karşılayabildi. Dönemin istatistikî değerlerine göre dakikada 46 milyar TL vergi toplandı, yine dakikada 55 milyar TL borç faizi ödendi. Bu da faiz ödemelerinin 1999'a oranla % 184 arttığını gösteriyor (Oran, 2001). İç borç stoku 2000'de 36 milyar YTL iken bu borç 2001'de 122 milyar YTL ve 2006'da 252 milyar YTL'ye ulaşmış durumdadır. Bütçenin %30'u faize gidiyor (Uras, 2006). İç ve dış borç sarmalı içerisinde borçlanmaya devam ederek ekonomisini ayakta tutmaya çalışan Türkiye'de çok uluslu şirketlerin güdümündeki IMF'nin çizdiği sınırların dışına çıkamamakta, sosyal sorunlara yönelik, yarını da hesaba katan sosyal politikalar geliştirememektedir (Alptekin, 2005).

Özbudun'a göre sosyal devletin temellerinden biri de gelir ve servet eşitsizliklerinin giderilmesidir. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacına yöneliktir. Bu ise "artan oranlı vergi" denilen yöntemle gerçekleştirilir (Gözler, 2000:164). Ancak, çevre ülkelerle rekabet etmek ve yabancı sermaye yatırımlarını teşvik etmek amacıyla, 2006 başından itibaren çeşitli indirim istisnalarının kaldıracağı ve halen % 30 olan kurumlar vergisi oranının % 20'ye indirileceği ifade edilmiştir. Bu sebeple, devletin dolaylı vergilerinin azalması söz konusu olmaktadır. Ayrıca, düz oranlı vergi yönteminin benimseneceği ifade edilmektedir. Hükümet, "doğrudan vergi" gelirlerinden kopunca, "dolaylı vergi" gelirlerine yüklenir. Her türlü harcamayı vergilemek zorunda kalır. Bu anlamda, harcamalara Katma Değer Vergisi (KDV) veya Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) gibi isimlerle vergiler getirir. Bu tür vergide en varlıklı kişi de en fakir kişi de aynı vergiyi öder. Dolayısıyla, yük dar gelirlilere biner. Bu anlamda, bu tür vergiler

adaletsiz, kötü vergiler olup devletin demokratik karakterini aşındırırlar. Çünkü, hükümet, zenginin vergisini (doğrudan vergiyi, kurumlar vergisi ile gelir vergisini) indirmektedir. Vatandaşın ödediği dolaylı vergiler (maydanoz, tüp gaz, dolmuş üzerindeki vergiyi) artırılmaktadır. Böylece, devlet, fakirden alıp zengine vermektedir (Uras, 2005).

Sosyal devlet anlayışının gerilemesi bakımından dikkat çeken gelişmelerden biri de Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartı'ndaki çalışanlara iyi bir yaşam sağlayacak "ücret hakkı ilkesine" çekince koymasıdır. Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti, çekince gerekçesi olarak söz konusu ilkenin "geçinemiyorum" gerekçesiyle asgari ücretlilere Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne gitme yolunu açması olarak gösterdi. Bu da gösteriyor ki Türkiye uluslararası ölçekte dahi standartları karşılayacak düzeyde değil. Dolayısıyla, sosyal devlet aşınmaktadır (Şimşek, 2006). Türkiye'de sosyal devlet daha çok kavramsal düzeyde kalmıştır. Sosyal devleti sorgulayan toplumların, sahip oldukları aşırı büyüklükteki sosyal bütçe Türkiye'de hiç bir zaman geliştirilmemiştir. Türkiye'de sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sosyal hizmetler için yıllık bütçenin % 0.1'inden daha az bir pay ayrılmaktadır (Alptekin, 2005).

Türkiye ile karşılaştırıldığında ekonomik ve nüfus bakımından Türkiye'yle benzerlik gösteren ve ekonomik olarak Türkiye'den zayıf ülkeler dahi vatandaşlarının yaşamlarını sürdürebilmeleri için bütçeden ödenek ayırabilmektedir. Oysa yoksulluk sınırının 449 € olduğu Türkiye'de ise geliri az yada bir geliri olmayan ve geçimini sağlamakta güçlük çeken bireylere hiçbir yardım yapılmamaktadır. Sadece, 65 yaşından büyük ve geliri olmayan vatandaşlara aylık 32 € gibi küçük bir miktar ödeme yapılmaktadır (Türkiye Harb-İş Sendikası, 2006). Avrupa Sosyal Şartını 1964'de imzalayan Türkiye, ancak 1989 yılında onaylamıştır (Saduleşrafi, 2001).

Sonuç olarak, yönünü Batıya çevirmiş olan Türkiye 1960'larda uluslar arası gelişmelerin etkisiyle planlamacı döneme geçerken, bu dönemde sosyal devlet anlayışı ile tanışmıştır. Ancak, yine uluslar arası gelişmelerin etkisiyle 1970'lerde aşamalı olarak başlayıp, 1980'lerde hızla ekonomisinde liberizayona gitmiştir. Bu anlamda, ekonomik ve siyasal alandaki reformlar ve yeniden yapılanma sonucunda Türkiye'de zaten zayıf olan sosyal devlet aşınmış ve anlayışı düzenleyici devlet anlayışı lehine aşınmaya devam etmektedir.

5.2. Türkiye’de Düzenleyici Devleti İnşa Çabaları

Türkiye’de devlet hem toplumsal baskılar hem uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda devlet, hem düzenleyici ve denetleyici, hem de uygulayıcı olmaktan çıkıp, daha çok düzenleme ve denetleme rolleri ile öne çıkıyor. Bu değişim ise kendini kamu yatırımlarının kısılması ve özelleştirmeye atılan adımlar ve son yıllarda özerk üst kurullara devredilen yetkiler ile göstermektedir (Argüden, 2005).

Türkiye’de devletin yapılandırılması ve küçültülmesi sürecine baktığımızda, 1949’lu yıllara kadar gitmek mümkündür. Ancak 1980’li yıllarda hızlı bir reform sürecine girmiştir. Bayramoğlu (2003:148)’nin Savcı’dan aktardığına göre “reform”, eldekinin düzeltilmesini, yenileştirilmesini, yeniden oluşturulmasını içeren bir “devinimi” ifade eder. 12 Eylül darbesi gibi mekanizmaları da devreye sokan 24 Ocak Kararları ile başlayan süreç Türkiye’de bir reformdan daha fazlasını ifade eder.

Bu bağlamda, yapısal reform olarak adlandırılan süreç, Türkiye ekonomik ve mali alandaki liberizasyon politikalarını içeren birinci kuşak yapısal reformlar ile siyasal ve yönetsel alandaki liberizasyon politikalarını içeren ikinci kuşak yapısal reformlar olarak ele alınmaktadır (Güler, 2003a:1) Bu reformlar doğrultusunda Türkiye’de düzenleyici devlete doğru bir evrilme söz konusudur.

5.2.1. Birinci Kuşak Yapısal Reformlar

Uygulamalara bakıldığında liberalleşme politikaları üzerinde dünyadaki eğilimlerin belirleyici olduğu görülmektedir. 1980’lerde ulusal kalkınma iktisadı çerçevesinde içe dönük ithal ikameci politikalar çerçevesinde hareket eden az gelişmiş devletler, "dünya ile bütünleşme" ve "ihracata yönelik sanayileşme" hedefleri çerçevesinde yeniden düzenlenmişlerdir (Şahinöz, 2002). Bu faaliyetlerse, temelleri ABD tarafından atılan DTÖ, IMF ve DB gibi küresel ekonominin sacayaklarını meydana getiren örgütlerin desteği ve zorlamalarıyla yapılmaktadır. Böylece, 1980’lerde başlamış olan ve dinamiği asıl olarak içsel değil, dışsal olan köklü yön değiştirmeler yaşanmaktadır (Güler, 2003a:4).

Türkiye’de liberalizasyon süreci ciddi anlamda 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlamıştır. Bu çerçevede neoliberal yaklaşımla bir “istikrar programı”

hazırlanmıştır. Söz konusu programın amaçlarına ulaşmak için “yapısal uyarılama” politikaları araç olarak kullanılmıştır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle devalüasyon yapılarak günlük kur uygulamasına geçilmiş, devletin ekonomideki payını düşürecek düzenlemeler yapılmış, KİT’lerdeki uygulamaya paralel olarak tarım ürünleri destekleme alımları sınırlandırılmış, dış ticaretin liberalizasyonu sağlanmış, yabancı sermaye yatırımlarına yönelik teşvikler verilmiş, kar transferlerine kolaylık sağlanmıştır. İthalat liberalize edilirken ihracat büyük teşvik görmüştür. Döviz piyasası üzerindeki kontroller kaldırılmıştır. Temel amaç, Türkiye ekonomisini değişen dünya koşullarında dünya ekonomisine entegre etmektir (Türkiye Cumhuriyeti Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2004).

Yurdakul ve Erdal’a göre ticari liberalizasyon sürecinde öncelikle % 48.6 oranında bir nominal devalüasyonla Türk Lirasının ABD doları karşısında değeri düşürülmüştür. TL ile yabancı paralar arasındaki pariteyi, belirleme yetkisi Merkez Bankası’na verilmiştir. Bu doğrultuda 1982’de ticari bankaların döviz işlemleri yapmasının ve döviz hesabı açmasının yolu açılırken ihracatı teşvik amacıyla ihracatçılara belirli koşullarda döviz tahsis edilmesinin yolunu açan düzenlemelere gidilmiştir (Dağdelen, 2004:37-38).

Dış ticaret bağlamında ekonomik ilişkiler alanında yeni bir idari yapılanmaya gidilirken bu amaçla 03.12.1983 tarihli ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur. 16.04.1986 tarihli ve 3274 sayılı Yasa ile yeniden oluşturulan Müsteşarlık, 09.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun ile biri Hazine Müsteşarlığı diğeri Dış Ticaret Müsteşarlığı olmak üzere iki ayrı müsteşarlık şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Aşamalı olarak 1983’te ithalat için bakanlık izni gereken ve II. listede yer alan birçok mal bakanlık izni gerekmeyen I. listeye alınmıştır. 1984’te yürürlüğe giren İthalat Rejimi ile kota listeleri tamamen kaldırılmıştır. Bu bağlamda, 1983’te Türkiye’nin liman kentlerinde Serbest Bölgeler oluşturulmuştur. 1985’te yürürlüğe giren 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nu ihracatı artırmak için serbest bölge kurma ve bölgelerdeki yerli ve yabancı yatırımcıları teşvik etmek amacıyla gerçekleştirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2004).

Şen’e göre ticaretin liberizasyonu çerçevesinde önemli olan diğer iki unsur ise 5 Nisan 1994 Kararları ile 6 Mart 1995’te AB ile imzalanan Gümrük Birliği

anlaşmasıdır. Türkiye'nin ticaret hadlerine büyük zararlar verdiği dair ciddi iddialar bulunan Anlaşmanın esasları şöyle özetlenebilir: 1 Ocak 1996'dan itibaren geçerli olacak şekilde AB'den ithal edilen sanayi ürünleri üzerindeki gümrük vergileri sıfırlanmış, bunlara eş etkili vergiler de kaldırılmıştır (Dağdelen, 2004:42).

Ticari liberalleşme ile beraber devlet kaynaklı ihracat teşvikleri ve hayali ihracat gibi yolsuzluklarla dış ticaret firmaları zenginleşme imkanı bulmuştur. Diğer taraftan, devlet iç borçlanma yoluyla, bütçe harcamalarının büyük bir kısmının faiz ödemeleri için kullanılması sermayeye kaynak aktarımı işlevi görmüştür. Bunun yanında, vergilerin azaltılması ve KIT girdi fiyatlarının düşük tutulması sermayenin kârlılığının korunması için geliştirilen temel uygulamalar olmuştur. Yeni süreçte ise kamu ihaleleri, imtiyaz sözleşmeleri ve özelleştirmeler de sermayenin daha önce devletin gerçekleştirdiği hizmetleri sunabilmesinin yolunu açarken sermayenin kârlılığını korumasına hizmet eden süreçler olarak gelişti. Bu sürecin aktörleri ise sermayenin toplam döngüsü içinde üretim, ticaret ve finans alanlarını kontrol edebilecek güce sahip grup olan büyük sermaye grubudur (Dinler, Sönmez 2003:32).

Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre ticari liberalleşme yapılan değişiklikler ticaret hacminin artmasına sebep olmuşsa da uzun vadede ticaretin liberalizasyonu sonucunda ihracatın ithalatı karşılama oranı belirli dönemlerde ciddi düşüşler yaşarken ihracat açığı giderek büyümüştür. (Dağdelen, 2004:44). 1990'lı yıllara gelindiğinde bütçeler faiz ödemeleri nedeniyle adeta transfer bütçelerine dönüşmüştür (Boratav, 2003).

Ticari liberalleşmenin yanında Türkiye finansal alanda da liberizasyona gitmiştir. 1981'de öncelikle faiz hadleri üzerinde sınırlama kaldırılırken Sermaye Piyasası Kanunu çıkarılarak Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. 1982'de yaşanan Bankerler Krizi'yle sekteye uğrayan finansal liberizasyon 1989 ve 1990'da yürürlüğe konulan uygulamalarla tamamlanmıştır. 1988'de dışa açılma önceliği kambiyo ve finans alanına kaymıştır. Bu bağlamda, 1987'de İstanbul Menkul Kıymetler Borsası yeniden kurulmuş ve 1987'de Merkez Bankası açık piyasa işlemlerini başlatılmıştır (Dağdelen, 2004:46). Türkiye, 22.03.1990 tarihinde IMF'ye başvurarak Fon Sözleşmesi'ndeki VIII. Madde statüsüne geçerek parasını konvertible yapmıştır. Böylece, 1989-90 döneminde, Türkiye'de para ve sermaye piyasalarının serbestleştirilmesine yönelik süreç tamamlanmıştır (Seyidoğlu, 2003:145-146).

Yeldan'ın ortaya koyduğu üzere finansal liberizasyon sürecinde Türk bankacılık sistemindeki bankalar, dışarıdan borç alma kapasitesini kaybetmiş ve kamu kesimine aracılık ederek kamu sektörü borçlanma gereğini finanse etme işlevini görmüştür. Kamu kesimi 1993 itibarıyla dış borçlanma olanağını yitirmiş ve giderek artan ölçüde iç borçlanmaya yüklenmiştir. Bu süreçte bankacılık sisteminin işlevi uluslar arası arbitraja dayalı kısa vadeli dış finansmanı, yurt içinde ise kamu iç borçlanma senetlerini değerlendirerek reel kazanç elde etme şeklinde olmuştur. Sonuçta, bankacılık sistemi rantıye tipi spekülative kazanç elde etmeye yönelmiş ve reel sektöre kaynak sağlamayı geri plana itmiştir (Dağdelen, 2004:48-51).

Bu bağlamda, 1979 IMF Standby Anlaşması ile bu süreçle tanışan Türkiye, süreci 24 Ocak 1980 Kararları ile devam ettirmiştir. Türkiye'de devletin yeniden yapılandırılması, DB ile imzalanan 5 SAL (Yapısal Uyarlama Kredisi) ile başlamış ve 5 SAL'ın ardından DB ile SECAL (Sektörel Yapısal Uyarlama Kredileri) adlı "sektörel yapısal uyarlama kredileri" anlaşmaları yapılmıştır. 1985'le beraber Tarım SECAL'i, iki Mali SECAL ve Enerji SECAL'i imzalanmıştır. Bu dönemde sektörü düzenlemeye dönük eğitim, sağlık ve yerel yönetim sektörlerinde yeniden yapılanma amaçlı proje kredileri anlaşmaları söz konusu olmuştur (Güler, 2002).

Ana-Sol hükümetinin 1997 yılında IMF ile görüşmelere başlamasıyla 1998 Temmuz ayında 'yakın izleme' süreci başlamıştır. Bu sürecin beş koşulu şunlardır: (a) Bankaları denetleyen bir üst kurul oluşturmak ve bankacılık kesimindeki borçların tasfiyesini hedefleyen malî konsolidasyonları başlatmak, (b) Sosyal güvenlik mevzuatını değiştirmek, (c) Anayasada uluslar arası tahkime imkân tanıyan değişikliği yapmak, (d) Tarımsal desteklemeyi kaldırmak (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2004:3-4). 2000'de 759.6 milyon dolar tutarlık bir "Ekonomik Reform Kredi Anlaşması" DB ile imzalanmıştır. Anlaşma IMF ile yürütülen istikrar programının finansmanında kullanılmak üzere kredi temin etmeye yönelik olarak yapılmıştır (Günaydın, 2004).

İlk büyük dalga olan birinci kuşak yapısal reformlar şu boyutlarıyla büyük oranda gerçekleşmiş ve devletin ekonomik ve mali alandaki varlığıyla yönetimi asgari düzeye indirgenmiştir: (1) Sanayi, tarım ve hizmet alanlarındaki KIT'ler özelleştirilmiş; (2) Mali sistemin liberalizasyonu sürecinde kamu bankacılığının tasfiyesi ve yabancı bankacılığın serbestleştirilmesi sağlanmış; (3) Tarım reformu

sonucu, ülke üretemeyen bir açık pazara konumuna getirilmiş; (4) Uluslararası tahkim ile ulusal yargı etkisiz kılınarak uluslararası sermayenin öne açılmış (5) Türkiye ulusal sınırları içinde yerli-yabancı şirket ayırımı kaldırılarak ülke yabancı sermaye için elverişli hale getirilmiştir (Güler, 2003a:2).

Özetle, Türkiye 1980 ile başlayan ve devam eden bir yeniden yapılanma süreci yaşamaktadır. Kısaca bu süreç şöyle dönemleştirilebilir, ücretleri bastırarak sürdürülen dış ticareti serbestleştirme dönemi (1980-1988), uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği hayalî zenginleşme dönemi (1989-1993); finansal kriz ve istikrarsızlık dönemi (1993-1999) ve 1999'dan sonra gelen yönetim alanında yeniden yapılandırma ve düzenleme dönemi (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2004:1).

5.2.2. İkinci Kuşak Yapısal Reformlar

Türkiye'deki yapısal reformların ikinci kuşağının birinci ayağında, yerel yönetimler reformu ile belediyelerin yetkileri artırılıp yeniden düzenlenirken, kamu yönetimi reformu ile devletin temel yapısı (çalışma biçimi, memuriyet sistemi, bürokratik yapısı vs.) yeniden biçimlendirilmektedir. Sürecin ikinci ayağı ise düzenleyici devletin ve "iktidarın yoğunlaşmasının" belirgin biçimleri olan üst kurulların kurumlaşmasını sağlayan "düzenleyici reformlar" geliştirilmektedir.

Birinci kuşak yapısal reformlar sonucunda anahtar nitelikte olan ara malların ve geniş emekçi kesimlerin tükettiği nihai malların kamusal üretimi son bulurken doğal tekel kabul edilen ve kamusal hizmet olarak üretilen, enerji, haberleşme, ulaşım gibi alanlar artık özel kesimin de hizmet sunacağı doğal tekel olmayan özel hizmet alanları olarak kabul edilir (Erdoğan, 2003:13). Bu bağlamda, birinci dalga (ekonomik ve mali) liberalizasyonun başarısızlığının temel nedeni olarak siyasal ve yönetsel alandaki reformların yapılmaması siyasal ve yönetsel alanda liberalizasyonun temel gerekçesi olarak gösterilmektedir (Dinler, Sönmez, 2003:34).

Türkiye bu sürece DB'nin yapısal uyum kredileri ile katılmıştır. OECD, ise düzenleyici devlet raporları yoluyla bu sürecin bir parçası olarak taleplerini ortaya koymaktadır. OECD bu kararı 1997'de uygulamaya sokarken Türkiye bu sürece 2001'de çıkarılan Başbakanlık Genelgesi ile katılmıştır. AB de "ilerleme raporlarında ve Katılım Ortaklığı Belgelerinde" ortaya koyduğu hedeflerle istediği reformları

madde madde ortaya koymaktadır. ABD ise uluslararası örgütlerdeki etkinliği ile yetinmemekte bunun yanında ikili antlaşmaları da etkili bir silah olarak kullanmaktadır. Kamu reformu ABD ile 22 Eylülde imzalanan 8,5 milyar dolarlık antlaşmanın koşullarında biri olarak ileri sürülmüştür (Güler, 2003a:3-7).

2000'lerle beraber Türkiye kaynağını dışarıdan alan hızlı bir reform sürecine girmiştir. AKP ile hız kazanan kamu reformunun üç temel ayağı vardır Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetim Reformu (İl Özel İdareler Kanunu, Belediye Kanunu, Büyük Şehir Kanunu) ve Kamu Personel Rejimi Kanunu (Erdoğan, 2003:11). Bunlara ek olarak Bölge Kalkınma Ajansı, üst kurullar, KİT sistemini tasfiyeye yönelik "kamu sermayeli şirketler yasa tasarısı", idari usuller, sosyal sigorta ve sağlık sistemine yönelik geliştirilmeye çalışılan yasalar eklenebilir (Güler, 2003a:4).

Yapısal reform olarak adlandırılan yeni-sağcı değişimin yöntemi, dört özellik gösterir: ilk olarak, reformlar geleneksel bütçe sistemi ile yürütülemeyeceğinden "fon sistemi" öne çıkarılır (Güler, 2004:2). Öncelikle mali alanda 1995'te DB ve Maliye Bakanlığı arasında "Kamu Mali Yönetim Projesi"nin "Harcama Yönetimi" sistemini çözümlenmeye yönelik olarak imzalanan proje anlaşması; IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Yasa Tasarısının yasalaştırılmasını ön şart olarak ileri sürmesi; AB Uyum Şartları çerçevesinde 58. Hükümet Acil Eylem Planında da ilk altı aylık tedbirler arasında yer almış ve "yönetişim" uygulamaları çerçevesinde yasa hazırlanırken büyük sermaye ve uluslararası kuruluşların aktif rol alması bu reform sürecinde kimlerin etkin ve kime hizmet ettiğini göstermektedir (Dikmen, 2003a:40).

İkincisi, reform kararlarındaki hız isteğinden dolayı "yasa" biçimindeki kararların yerine "kanun hükmünde kararname" biçimindeki kararlara öncelik verilir. Üçüncüsü, "mülkiye tipi yönetici" yerine üst düzey yöneticilikler "çifte pasaportlu prenlere" ve "mühendis tipi yöneticilere" önem verilir. Dördüncüsü, bürokratik yapı ikiye bölünmüştür: geleneksel bürokrasi kendi içinde siyasallaştırma ve emeklilik ile çözümlenirken, yürütme gücü Maliye Bakanlığı'ndan ayrılan Hazine Müsteşarlığı'na devredilmiştir (Güler, 2004:2).

Türkiye açısından değerlendirildiğinde kamu reformuna yönelik çalışmalar (Kamu İhale Yasası, İş Yasası, Personel Rejimi Yasası, Tütün ve Şeker

Yasaları...vb.) neoliberal dönüşümün kurumsallaşma sürecinin birer parçası olarak ele alınmalıdır. Çalışmalar, kârlı kamu hizmetleri alanını tamamıyla özelleştirmeye, emek ilişkilerini sermayenin lehine yeniden düzenlemeye ve söz konusu toplumsal dönüşümün hem nesnesi hem de öznesi olan devletin idari yapısını yeniden düzenlemeye yöneliktir (Dinler, Sönmez, 2003:34).

Bu bilgilerin ışığında siyasal ve yönetsel liberizasyonun temel olarak şunların üzerine inşa edildiği söylenebilir:1. Merkezi yönetim yerine yerellik; 2. Sosyal devlet yerine düzenleyici-denetleyici bir yapı; 3. Yerli-yabancı farkı gözetmeden şirketlere açık yönetişimci karar yapısı getirmek. 4. Kamu personeli sistemi ile kamu hukukunun yerine özel hukukun esas alındığı bir bürokratik yapı geliştirmek (Güler, 2003a:4).

Bu bağlamda, ikinci kuşak yapısal reformlar, mali uyarlanmanın gereklerini karşılayacak şekilde, üç araçtan meydana gelmektedir: (1) Kamu sektörü reformu, (2) Mali sektör-bankacılık reformu, (3) Özel sektörün rolünü artırmak. Özel sektörün rolünün artırılması için öncelikle KİT'ler özelleştirme çalışmaları başlatılmış, ikinci olarak yabancı sermaye için yasalar çıkarılmış, bankacılık reformu kapsamında kamu bankalarını özelleştirme ve küresel bankacılık için gerekli koşulları sağlama çalışmaları yapılmıştır (Güler, 2003a:9)

Özelleştirme, düzenleyici devlete varmada temel mekanizmaların başında gelir. Çünkü bu araç ile devlet küçültülürken özel sektöre kamu hizmeti sunma yolu açılmaktadır. 1980'de, Türkiye ekonomi yönetimi, neoliberal yeniden yapılandırma modelini benimsediğinde, Türkiye'de madencilik ve enerjide toplam üretimin çok büyük miktarına sahip olan, imalât sanayinde ise sınai katma değer yaklaşık %30'unu üreten bir KİT sistemi mevcuttu. Ancak, 1980'li yıllarda dayatılan özelleştirme satışlarının tutarı 0.3 milyar dolar civarında kalmıştır. 1990'lı yıllarda ise KİT'ler, "kamu açıklarını kapatma amacı ile özelleştirme" anlayışı çerçevesinde özelleştirilmeye tabii tutulmuştur. Özel sektör, yüksek maliyetli iç borçlanma ile finanse edilmeye başlanan kamu açıklarının vergi yüklerini artıracığından hesapla özelleştirmeyi dayatan taraflardan biri olmuştur (Türel, 2003). Dolayısıyla, özelleştirme, yapısal uyumun bir parçası olarak yapısal uyum programları" kapsamında gündeme getirilmiştir (Oral, 2002). 16.6.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanun ile, 4046 sayılı Kanununun 37'nci maddesinin (a) bendinde değişiklik yapılarak

yabancı uyruklularında özelleştirmeye katılmasına olanak sağlanmıştır (Türkiye Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2006:3-5).

Türkiye’de yapılan özelleştirmeler genellikle niyet mektuplarında “Ekonomide Özel Sektörün Rolünün Artırılması” başlığı altında geliştirilen kriterler doğrultusunda yapılmaktadır. Bu konuda özelleştirme stratejileri için çeşitli tarihlerdeki niyet mektuplarına bakılabilir.¹

Türkiye’de özelleştirme satışları önce KİT iştirak paylarının, piyasa değeri ve çalışan sayıları görece düşük tesisler ile teknolojisi standartlaşmış, yerel tekeller kurmaya elverişli ve üretkenlikten yana ciddi bir zaafı bulunmayan tesislerde gerçekleştirilmiştir. Sorunlu alanlar ise önce Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın denetimi ve gözetimine bırakılmıştır. “Blok satış” ve “halka arz” başvuru temel özelleştirme yöntemleri olmuştur. 1980 sonrasında imtiyaz anlaşmalarının başlıca iki sektörde, elektrik enerjisi ve telekomünikasyon sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Özellikle enerjide, Avrupa Enerji Şartı ile sektörün özelleşmesi ve “rekabete açılması” kurumlaştırılmıştır (Türel, 2003).

Batı’nın muazzam tekelleştiği bir dönemde Türkiye’de kendi devlet tekellerini dağıtmaktadır. Dünyanın en fazla tekelleşmiş olduğu enerji alanında çalışan, Petrol Ofisi yok pahasına satılmıştır. Amaç, devlet eliyle sermaye sahiplerini güçlendirmektir. Ayrıca, bu amaç doğrultusunda, 1952’de kurulan Et ve Balık Kurumu ile süt üretiminin artırılması için 1963’de kurulan Türkiye Süt Endüstrisi özelleştirilmiştir (Oran, 2001). 1990-2002 döneminde satış hasılatı yaklaşık 7.5 milyar dolar, satışlardan nakit girişi ise yaklaşık 7.0 milyar dolar tutarında olmuştur. 1990’da özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar da dahil olmak üzere işletmeci KİT’lerde toplam çalışan sayısı 643 bin iken, 2002’de işletmeci KİT çalışanlarının sayısı 385 bin kişiye gerilemiştir. Türkiye ekonomisiyle ilgili araştırmalar, piyasada tekelleri eğilimlerin güçlü olduğunu ve genelde rekabetçi değil, oligopolistik bir yapının mevcut olduğunu ortaya koymaktadır (Türel, 2003)

¹ Detaylı bilgi için 09.12.1999 Tarihli 1 Niyet Mektubu <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/imf/mektup.html>, 18.02.2000 tarihli Niyet Mektubu <http://www.hazine.gov.tr/standby/mektup/mektup-tr.htm> 03.05.2001 Tarihli Niyet Mektubu http://www.tcmb.gov.tr/yeni/niyet/May01/niyet_mektubu.html, ve 26.04.2005 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.alomaliye.com/index.htm>,

Deregülasyon, kamu sektörünün yükümlülüklerini azaltma amacıyla yapılmaktadır. Gerçekte, düzenleyici devletin görevini yapabilmesi için öncelikle kamunun üretim yapma yükünün azaltılması gerekir. Türkiye’de pek çok sektörde deregülasyon örnekleri bulmak mümkündür. Ancak en büyük deregülasyon 2004’te telekomünikasyon sektöründe yaşanmıştır. Deregülasyon aynı zamanda özelleştirmenin önünü açma işlevi görmektedir. Dolayısıyla, kamunun yükünü azaltma gerekçesiyle yapılan deregülasyon ve özelleştirme devlete düzenleme yapma olanağı tanımaktadır (Dağdelen, 2004:55-57).

İletişim sektöründe özelleştirme çerçevesinde 1 Temmuz 1994’te telekomünikasyon hizmetleri ile posta ve telgraf hizmetleri birbirinden ayrılmıştır. Böylece, iletişim sektöründeki entegre yapı bozulmuştur (Bayramoğlu, 2004:284). 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) kurulmuştur. 15.10.2004 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk Telekomünikasyon A.Ş.’nin hisselerinin %55’inin blok olarak satılması kararlaştırılmıştır. Yapılan ihaleyi Oger Telecoms Ortak Girişim Grubu kazanmıştır (Türkiye Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2006:13-15). Özelleştirme düzenleyici kurumun işlev kazanması için önemlidir. 4502 sayılı Telsiz Kanunu ile 2000’de Telekomünikasyon Kurumu kurulmuştur (<http://www.tk.gov.tr/>, 2005). Bu anlamda, özelleştirme gerçekleştirilmeden sektör rekabete açılmamakta ve sektörün düzenleyici kurumu bir türlü faaliyete geçememektedir (Yılmaz, 1999). Bu anlamda, özelleştirme beraberinde regülasyonu da getirmektedir.

2000 yılı içerisinde POAŞ’ın % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmiş ve 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB’de satışı sonucunda POAŞ’da bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir (Türkiye Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2006:9). Enerji piyasasında bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması için 4646 Sayılı Kanun ile Doğal Gaz sektörünü de kapsayan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) 4628 Sayılı Kanun ile 2001 kurulmuştur.

Tarımda özelleştirme öncelikle 1984’te Tekele sigara ithalatı için izin verilmesi ve 1986’da tütünde devlet tekeli yasağının kalkması ile başladı. Çaykur’un çay üretim ve dağıtım tekeline 1984’te, Tekelin sigara üretme ve dağıtım tekeline 1991’de, şeker fabrikalarının şeker üretim ve dağıtım tekeline ise 1995’te son

verilmiştir (Öztürk, 2005). Tarımda düzenleme yapmak amacıyla 4634 sayılı 2001'de Şeker Kanunu kapsamında Şeker Kurumu (ŞK) (Bayramoğlu, 2004:279), 2002'de 4733 sayılı yasayla Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) kurulmuştur (Emek, 2002:156).

Serbestleştirme ve düzenlemenin ilk yapıldığı sektörlerden biride mali sektördür. Birinci kuşak yapısal reformlar çerçevesinde 1981'de SPK kurulmuştur (Türel, 2003). Ancak Mayıs 1992'de T. Öğretmenler Bankası Halk Bankası'na, Kasım 1992'de Denizcilik Bankası Emlak Bankası'na, Ağustos 1999'da Ardem A.Ş. Arçelik A.Ş.'ye devredilmiştir. Ayrıca, 1998 yılında da Türkiye İş Bankası'ndaki kamu hisseleri ile Sümerbank, Denizbank, Etibank ve Anadolubank'ın özelleştirilmesi girişimleri kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar olmuştur (Türkiye Özelleştirme, İdaresi Başkanlığı, 2006:8). Bu sektörü düzenlemek amacıyla BDDK 18. 06. 1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile kurulmuştur (4389 sayılı Yasa)

Özelleştirmeler sonucunda devletin kamu hizmeti sunmaktan çekilmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerini özel sektöre devretmesi devlet ve piyasa ilişkisini yeniden ele alınmasına sebep olmuş ve söz konusu yeni ilişki tarzı, tarafları bir araya getirmek için eşgüdüm işlevini ön plana çıkararak düzenleyici devlet anlayışı çerçevesi piyasayı genel düzeyde düzenleyen Rekabet Kurumu 1994'te teşkil edilmiştir (Bayramoğlu, 2004:238-240).

Özelleştirmelerde uluslararası standartları karşılamak ve uluslararası sermayenin isteklerini gerçekleştirmek için, düzenleyici devlet inşa çabaları çerçevesinde Türkiye'de 2002'de dünyadaki gelişmeler doğrultusunda kamu alımları düzenlemek amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bu alanı düzenleyen BDK olan Kamu İhale Kurumu (KİK) kurulmuştur (Bayramoğlu, 2004:251).

1985 yılından bu yana 243 kuruluşteki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 375 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 97 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına dahil edilmiştir. Bu çerçevede 1985 yılından 2005 yılına kadar geçen 20 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. 1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı yaklaşık olarak 26 milyar dolardır (Türkiye'de Özelleştirme, 2006:7-9). Ancak, Türkiye'de 2002

yılından 2005'in temmuzuna kadar yapılan özelleştirmelerden 4.6 katrilyon gelir elde edilirken bunun 3.1 katrilyonu özelleştirme giderine gitmiştir (“Özelleştirme masrafına bir Erdemir parası gitti”, 2005).

Bu bağlamda değerlendirildiğinde bütün bunlarla yapılmak istenen düzenleyici devleti geliştirmektir. Düzenleyici devletin inşa çabaları çerçevesinde gerçekleştirilen deregülasyon ve özelleştirmeler sonucunda geliştirilen düzenleyici kurumların düzenleyici devletin siyasal yönetim modeli olan yönetişime göre şekillendiği görülmektedir. Söz konusu kavram Türkiye ile IMF ve DB arasında imzalanan anlaşmalarda vurgulanmaktadır. Niyet mektupları bu konudaki taahhütlerle doludur. Örneğin Nisan 2002 tarihli Niyet mektubu bu konuda yapılacakları göstermektedir.¹ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda da yer alan yönetişimin dayanakları şu şekildedir: devlet, sivil toplum ve piyasa olmaktadır (Güler, 2003a:29-30).

Bu bağlamda, düzenleyici devlet doğrultusunda politikayı kürekçilere yayma anlamında ademi merkeziyetçiliği özendirme çerçevesinde Türkiye'de yerel yönetimler reformu gerçekleştirilmiştir. Yerelleşme sürecinde yeni sağın birincil amacı yerel yönetimleri güçsüzleştirmek ve ellerindeki gücü parçalamak olmuştur. Bundan sonraki aşama ise özelleştirme ile yerelliğe yeniden dönüş olmuştur (Şener, 2003:7). Belediyelerin kamu hizmeti bağlamında sunduğu hizmetleri özel sektöre gördürme yolu açılmıştır. Bu anlamda yerel kaynaklar yabancı sermayeye açılmaktadır. 07.03.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.²

Yerel yönetimler reformuyla, yerel yönetimler, birer kamu idaresi olarak değil ticaret hukuku tüzel kişisi gibi düzenlenmektedir. Bununla, serbestçe şirketleşebilen; şirket ve iştiraklerini özelleştirebilen; gelirleri vergilerden çok fiyatlandırılmış hizmetlerden karşılayan; görevlerini serbestçe özel sektöre yada sivil toplum örgütlerine devredebilen kuruluşlar şeklinde “düzenleyici devletin düzenleyici yerel birimleri”ni yaratmak amaçlanmaktadır (Güler, 2004:3-5).

¹ Ayrıntılı bilgi için 03/04/2002 Tarihli Niyet Mektubu. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Resmi İnternet Sayfası <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/imf/nm2811.html> İndirme Tarihi: 29.12.2004

² Detaylı bilgi için bkz. 07.12.2004 tarihli 5272 sayılı Belediye Kanunu ve 07.03.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısına göre İçişleri, Maliye ve Çalışma Bakanlıkları taşrada valilik yönetiminde örgütlenebilme olanağına sahipken diğer bakanlıkların taşra örgütleri mal, araç, ödenek ve personelleriyle birlikte il özel idarelerine ya da belediyelere devredilmesi hedeflenmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Tanıtım Bakanlığı, Çevre ve İmar Bakanlığı il ve ilçe yapısı bakanlık-valilik sisteminden alınarak yerel yönetimlere devredilecektir (Dikmen, 2003:9). Dolayısıyla, 1,250,000 civarında merkezi yönetim personeli yerel yönetimlerin bünyesine geçecektir (Güler, 2003a:17). Böylece devlet dümen tutma yönünde işlevselleştirilmektedir.

Kamu yönetimi reformuyla valilik olarak bilinen il genel yönetimi kaldırılmamakla beraber etkisizleştirilmektedir. İl özel idareleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine bağlıdır. Ancak, Avrupa Konseyi açısından il özel idareleri "yerel yönetim" değil, "Türkiye öyle bildirdiği için, "bölgesel yönetim" kategorisinde yer almaktadır. İl özel idarelerinin başkanı vali (5302 sayılı Kanun Madde 29) olduğundan, vali de atanmış olup merkezi yönetimi temsil ettiğinden eleştiri konusu edilmektedir. Özellikle atanmış vali ile il meclisi arasındaki ilişkileri çatışmalı olmaktadır (Güler, 2003a:23). 5302 sayılı Kanun Madde 36'ya göre il özel idaresi sözleşmeli personel çalıştırabilir. Böylece bu alanlarda özel hukuk geçerli olurken iş güvencesi ortadan kalkmaktadır.¹

Devletin yeniden yapılandırılması ve düzenleyici devlet inşa faaliyetleri akımından önemli bir uğrak noktası da kamu personeli rejimi düzenlemeleridir. Kamu personel rejimi günümüzde, kamu personel sistemini yeniden düzenleyecek yasalar demeti "iktidar"ını başka toplumsal güçlerle paylaşan; yönetim sisteminde özel sektörün hareketini kolaylaştırıcı sistemler geliştirmekle görevlendirilmiş bir bürokrasi oluşturmaya yöneliktir. Bu ise kamu kesiminde istihdam, emekli etme ve yerine yeni atama yapılmasını engelleme yoluyla daraltma, kamu kesiminin hizmet üretimi, hizmetleri özel sektöre gördürme ve şirketleşme yoluyla daraltılma, KİT sisteminde memurluk sistemini sözleşmeli istihdam uygulaması ile çok büyük ölçüde

¹ Detaylı bilgi için bkz. 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

daraltılma, tüm kamu kesiminde, ama özellikle yerel yönetimlerde memurluk ve işçilik sistemini "geçici işçilik" uygulaması ile daraltma yoluyla yapılmıştır. Dolayısıyla, kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesi temel amaçlardan biri olmuştur (Güler, ve diğ., 1999). KYTK ile kamu kesiminde memur, tam-yarı zamanlı, sözleşmeli, işçi olmak üzere üç farklı statüde çalışılacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli istihdam, KİT'lerden başlanarak uygulamaya girmiş ve okullarda okul koruma dernekleri aracılığıyla "ders saati ücretli öğretmen" istihdamı bunun tipik örneğini oluşturur. (Güler, 2003a:30-31). Bu çerçevede kamu çalışanları sayısının azaltılması, sözleşmeliliğin yaygınlaştırılması ve esnek çalışma ilişkileri ile performansa dayalı ücret olarak belirlemiştir. (Erdoğan, 2003:10-13).

Kamunun yeniden yapılandırılması bir toplumsal tercih sorunudur. Bunun bir sonucu olarak AKP Hükümeti borç aldığı kesimlere, rantiyelere ve IMF politikalarına öncelik vermektedir. Bu süreç Özal ile başlamıştır. Özal döneminde IMF, DB, OECD, Dünya Ticaret Örgütü vb. yapılara bağımlı kılınma politikaları sürecinde iki önemli adım atılmıştır: Hazine Müsteşarlığı'nın Maliye Bakanlığından ayrılması ve üst kurulların devlet eliyle uluslararası piyasalara bağlanması işlevini de görmektedirler (Dikmen, 2003a:44). Dolayısıyla üst kurullar yeniden yapılandırılan devletin hem bir öznesi hem de bir nesnesi konumundadırlar (Günaydın, 2004).

OECD, 2001 yılında hükümetin isteği üzerine Türkiye'yi inceleme programı kapsamına alarak bir rapor hazırlamıştır. Rapor, iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, Türkiye'nin düzenleyici reform çalışmaları öncesinde ve sırasında hangi alanlarda eksik kaldığını ve ne yapması gerektiğini ortaya koymaktadır. İkinci bölüm ise düzenleyici politikaları ve sonuçlarını, genel ve sektörel değerlendirmelere ışığında geliştirilen politika önerilerini kapsamaktadır (OECD'nin Düzenleyici Reform İncelemeleri-Türkiye, 2002).

Raporun ikinci bölümü, düzenleyici devletin temel mekanizmalarını ortaya koymaktadır. Düzenleyici devlet, BDK'lar, danışma komiteleri, yasa yapma sürecinde danışma mekanizmalarının geliştirilmesi ve bunların düzenli olarak kontrol edilmesi gibi kurumsal araçlarla küresel piyasalara entegre olmaktadır. BDK'ların daha özerk hale gelmesi bu entegrasyonun en önemli ayağını oluşturmaktadır. Rapor'a göre hiyerarşik ve statik devlet yapılanmasıyla kalkınmayı sağlamak imkansızdır

(OECD'nin Düzenleyici Reform İncelemeleri-Türkiye, 2002). Ancak, bu iddianın doğrulanabilirliği tartışmalı olduğu kadar Japonya ve Güney Kore kalkınma tarihleri de bu iddiayı çürütmektedir (Kiely, 1998). Rapor, piyasa ile toplum arasında bir özdeşlik kurmakta ve Türkiye'nin düzenleyici reform programının uygulanmasına uygun olduğu iddia edilmektedir. (Bayramoğlu, 2003:149).

Rapor, düzenleyici devlete ulaşmak için yapılması gerekenleri ise şöyle belirtmektedir: Buna göre, devletin ekonomiden çekilmeli, geleneksel kamu yönetimine ait ne varsa hepsi atılmalı, Türkiye'de reformları merkezi düzeyde izleyecek bir uzman kadro oluşturulmalı. Ayrıca, etkili politikalar için uygun araçların seçilmesi önerilirken 'düzenleyici etkilerin ölçülmesi' önerilmektedir. Bunlara ek olarak, rapor, nitelikli kamu personeli temini için gerekli bir yapılanmayı ve BDK'ların oluşturulmasını gereklilikler olarak ortaya koyar (Bayramoğlu, 2003:150).

Avrupa Birliği'ne üyeliğe talip olmasına rağmen Türkiye, gerçekleştirdiği özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarıyla Amerikan tipi bir düzenleyici devlete doğru evirilmektedir. Bu anlamda, 2000 yılından itibaren uygulamaya konulan yapısal reformlar ile devletin düzenleyici ve denetleyici yönü ön plana çıkarılmaktadır. Bu çerçevede de BDK'lar kurulmuştur (Emek, 2006:26).

Özetle, birinci dalga ile ikinci dalga liberizasyonları birbirine bağlayan temel kavram 1990'larda yükselmeye başlayan "düzenleyici devlet" kavramıdır. 1980'lerde "müdahale etmeyen devlet" anlayışı çerçevesinde uygulanan ticari ve finansal liberalizasyon politikaları kapitalist sistemin geleneksel durağanlığını ortadan kaldıramamıştır. Bu sebeple, siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikaları aracılığıyla "piyasa lehine düzenleme yapan devlet modeli" olan "düzenleyici devleti" geliştirmiştir. Bu doğrultuda "üst kurullar", "yerelleşme", "yönetişim" gibi uygulamaları kullanılmıştır (Dağdelen, 2004:60).

Sonuç olarak Türkiye'de devletin düzenleyici devlet doğrultusunda bütüncül bir şekilde yeniden yapılandırılması 1980'lerde başlamış olup henüz tamamlanmamış bir sürece işaret eder.

6. TÜRKİYE’DE DÜZENLEYİCİ DEVLETİN İNŞAA ARAÇLARI: ÜST KURULLAR

Bu bölümde, Türkiye’de düzenleyici devlet uygulamalarının temelini oluşturan bağımsız düzenleyici kurumlar ele alındı. Araştırmada, Türkiye’de devletin yeniden yapılandırılması çerçevesinde yapılan “kamu reformu çalışmaları” gibi çalışmalar, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanakları, uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar ve bu kuruluşların raporları, bunlarla ilgili ikincil kaynaklar, bağımsız düzenleyici kurumların faaliyet raporları ile kararları, gazete ve dergiler, ayrıca ilgili ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır.

6.1.Türkiye’de Üst Kurullar Devri ve Kuruluş Gerekçeleri

Türkiye’de BDK tarzı yapılanmanın yakın bir zamana denk düşmektedir. İlgili alan yazına baktığımızda, Türkiye’de devletin yeniden yapılandırılması çerçevesinde üst kurullar kurulduktan sonra Türkiye tarihinde kurul keşfetme devri başlamıştır. 1959’da kurulan Sigorta Murakabe Kurulu Türkiye idare yapısı içinde görülen en eski üst kurul olarak kabul edilir. Düzenleyici kurullar dışında kalan, fakat merkezi yönetimin dahilinde olan ve hükümet adına karar alan kurulların sayısı 1980 öncesinde 9 iken 2002 sonu itibariyle 37’ye yükselmiştir (Ergün, Tarihsiz:3; Türel, 2003).

Üst kurullar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan olarak nitelendirilmektedir (Karasu, 2003:58). 1980 süreci ile beraber Türkiye’de ekonomide devletin piyasaya olan müdahalesini en aza indirmeyi amaçlayan hızlı bir reform hareketi başlatılmış, 24 Ocak 1980 kararları ile bu sürece uygun politikaların önü açılmıştır (Bahran, 2002:10). Söz konusu kurullar da bu sürece denk gelen ve aslında bu süreçten beslenen yeniden yapılanmanın sonucunda gelişen kurumlardır. Bu kurumların ortaya çıkıp gelişimi ile özelleştirme uygulamalarıyla “devlet düzenlemelerinin azalması” hareketinin boş bıraktığı alanların düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından doldurulabileceği kabul edilmektedir (Özok, 2004; Madencilik Bülteni, 2003:16).

Türkiye’de düzenleyici kurumların gelişme tarihçesi üç döneme ayrılabilir. 1980’lerdeki birinci kuşakta 1981’de kurulan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) yer alır. 1990-1998 döneminde oluşan ikinci kuşakta 1994’te kurulan Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ile 1994’te kurulan Rekabet Kurumu yer alır. 1999 sonrasındaki üçüncü kuşakta ise 1999’da kurulan Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu (BDDK), 2000’de kurulan Telekomünikasyon Kurumu (TK), 2001’de oluşturulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Şeker Kurumu (ŞK), 2002’de kurulan Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) ve Kamu İhale Kurumu (KİK) yer alır (Türel, 2003).

Söz konusu kurulların danışma ve öneri sunma, düzenleyici ve denetleyici işlem yapma, idari cezalar uygulama gibi icrai nitelikte yetkileri vardır (Activeline, 2004:3). Üst kurullar bürokrasi, özel sektör, sivil toplum kurumları temsilcileri bileşiminden oluşan bir yapıya sahiptir. Böylece üst kurullarda üç ortaklı katılımcı yönetim mekanizması geçerli olmaktadır (Güler, 2000).

Türkiye’deki oluşturulma süreci değerlendirildiğinde bu kurulların AB ile olan ilişkiler, IMF ile yapılan Stand-By, DB ile yapılan anlaşmalar gereği ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’nın (OECD) talepleri doğrultusunda kuruldukları görülmektedir (Özok, 2004). Bunların kurulmasında uluslar arası baskılar etkili olmuştur (Atiyas, 2003; Odabaş, 2000:22).

Türkiye’de kurulmuş olan BDK’lardan RTÜK ile SPK haricindekiler “kurum” olarak örgütlenmiştir. Kurumlarda “kurul”, kurumun temsil ve karar organı olarak düzenlenmektedir (Bahran, 2002:12). Bütçenin 3 Sayılı Cetvel’i, düzenleyici ve denetleyici kurumlara ayrılmış olup söz konusu kurumlar bu şekilde yeni bir kategori olarak sisteme dahil edilmiştir (Dikmen, 2003a:43).

Özetle, Türkiye iç ve dış dinamiklerin etkisiyle düzenleyici devlet uygulamaları çerçevesinde BDK’lar kurmuştur.

6.2. Genel Düzenleyici Rekabet Kurumu

1970’lerden sonra kapitalist sistemin geleceğinin garantisi için rekabet gibi ilkeler anayasallaştırılıp Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların da çalışma ve zorlamalarıyla pek çok devlette rekabet,

kurumsal bir güvenceye alınmıştır. Rekabet ilkesi kalkınmanın, ilerlemenin ve gelişmenin koşulu olarak devlet personel rejiminden, yerel yönetimlere ve özelleştirme ihalelerine kadar pek çok siyasal karar alma aşamasında belirleyici olmuştur. Bu bağlamda, rekabetin korunması “düzenleyici devletin” temel özeliği olarak karşımıza çıkmaktadır (Bayramoğlu, 2004:239-242).

Türkiye, rekabetin korunması prensibi 4054 sayılı “Rekabetin Korunması Hakkında Kanun” (RKHK) ile yasalaştırmıştır. Yasanın 20. maddesine göre piyasada rekabetin işlemlerini sağlamak ve bahsi geçen kanunun uygulamasını gözetmek için RK teşkil edilmiştir. RK, 1997’de faaliyete geçmiştir. RK’nın şirket birleşme ve devralma kararları ve Devlet İstatistik Enstitüsü’nün yoğunlaşma verilerine göre tekelleşme eğilimi, 1997’den bu yana imalat sanayi başta olmak üzere tüm sektörlerde artmış ve yatırım mallarındaki tekelleşme eğilimi ara ve tüketim mallarına oranla daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Çünkü devlet tekelinin olduğu alanlarda (enerji, telekomünikasyon vs.) özel tekeller kurulmuştur (Bayramoğlu, 2004:240).

4054 sayılı Yasa ile kurulan Rekabet Kurumu, Rekabet Kurulu tarafından yönetilir. 4054 sayılı Yasanın 22’nci maddesini değiştiren 5388 sayılı Yasaya göre Rekabet Kurulu’nun üye sayısı yedidir. Kurulun üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’dır. Bakanlar Kurulu, 2 üyeyi Rekabet Kurulu’nun, 1 üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın, 1 üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı’nın, bir üyeyi Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin kendi kurumları içinden veya dışından göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atamasını yapar (5388 sayılı Yasa, Madde 3).

Rekabet Kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak yapılandırılmıştır. Kuruma ait gelirler T.C. Merkez Bankası veya bir devlet bankası nezdinde açılacak bir hesapta toplanır. Kurumun hesapları Sayıştay’ın denetimine tabidir (RKHK md. 20). RK, düzenleme, denetleme, yaptırım ve uyuşmazlık çözme yetkilerine sahiptir. 4054 sayılı RKHK’nın 4. maddesi ile 30. maddesi arasındaki maddeler RK’nın yetkilerini düzenlemektedir. RK, bu yetkilerini Rekabet Kurulu eliyle kullanır (4054 sayılı Yasa).

RK, İzmir Ticaret Odası'nın talebi doğrultusunda Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği (TMMOB) ile ilgili aldığı 22.01.2002 tarih ve 02-04/40-21 sayılı kararla TMMOB'un idari işlemlerine müdahale ederek TMMOB'un kararlarına dayanak oluşturan yönetmeliklerin yürürlükten kaldırılmasına karar verirken yöneticilerine para cezası vermiştir. Böylece hem yasanın hem idari yargının bir yetkisini kullanmıştır. Kurum, TMMOB'un tüzel kişiliğini yeniden tanımlamıştır. RK kararında teşebbüs birliğinden ziyade bir meslek örgütü olan TMMOB'u "teşebbüs birliği" olarak tanımlamıştır. RK'nın bu kararı ve tanımı tartışma yaratır. Ancak RK'da üye temsili olan TOBB, böyle bir statüye daha uygundur. Çünkü, TOBB odalarına üyelik müteşebbis olmaya bağlıdır. Dolayısıyla, RK'nın TMMOB kararı, üst kurullara üye buldurma hakkına sahip olan TOBB'un bu temsiliyetini çelişkili bir konuma sokmaktadır (Bayramoğlu, 2004:243-244).

Özetle, RK, kapitalist ekonominin görünmez eli olan "rekabetin" işlemlerini sağlayan "görünür el" olarak işlev görmektedir. Türkiye'de uluslar arası ekonomik bütünleşme çerçevesinde rekabetin korunması ilkesinin işletilmesi için Rekabet korunması ilkesinin kurumsallaşması amacıyla kurulan RK, zaman içinde oturmuş bir yapıya kavuşmuş ve giderek güç ve yetkilerini artırmıştır.

6.3. Sektörel Düzenleyiciler

Bu başlık altında BDK'lar düzenledikleri sektörler boyutuyla ele alınmıştır.

6.3.1. Mali Sektör ve Düzenleyicileri

Son yıllarda bankacılık ve mali sektör, büyümenin motorları olarak kabul edilmektedir. Bu sektörde yeniden yapılanma uluslar arası kurumların odağındadır. Bu kapsamda Türkiye, 1999'da IMF ile yapılan stand-by çerçevesinde "para programı", "sıkı maliye politikası" ve "yapısal reform" üzerine oturtulan üç ayaklı bir Dezenflasyon programı uygulamıştır. Programın ikinci aşamasında ağırlık banka ve finans kesimine verilerek bankalar yeniden yapılandırılmıştır (Önder, 2004).

Şubat 2001'den itibaren "güçlü ekonomiye geçiş" programına geçildi. Şubat 2001 krizini izleyen dönemde uygulamaya koyulmuş olan yeni program, esasında

finans kesimini düzenlemeye yönelik olan ve borç yönetimine ağırlık veren bir yapıya sahiptir. Program dört temel ayak üzerine oturtulmuştur: (1) Kamu kesiminin küçültülmesi ve büyük faiz dışı fazla verilmesi; (2) Ücretlerdeki artışın enflasyonun altında tutulması; (3) Hızlı özelleştirme ve her alanda serbestleştirme; (4) Yeni dış borçlar (Önder, 2004). Programın öncelik verdiği konuların başında ekonomik krizleri tetikleyen mali sektörün ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması gelmiştir. Mali sektörde faaliyette bulunan iki BDK bulunmaktadır: Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu (BDDK). Mali sektörün belkemiğini oluşturan bankacılık sektörü olduğundan bu sektördeki değişim ve dönüşüm BDDK çerçevesinde incelenmiştir. SPK ise yine bu çerçevede genel özellikleri itibarıyla ele alındı.

6.3.1.1. Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu

1990'lar bankacılık sektörü açısından yolsuzluk, hortumlama ve mafya ilişkilerinin iç içe geçtiği bir durumun hakim olduğu yıllardır. Sümerbank, Yurtbank ve Bank Ekspres sahipleri ile Etibank ve İnterbank davaları zanlılarından Devlet eski bakanı Cavit Çağlar, cürüm işlemek amacıyla teşekkül oluşturmak, dolandırıcılık, zimmet ve çıkar amaçlı suç örgütü kurmak suçlarından tutuklanmışlardır. Türkiye'de mali sektörle sanayi sektörünün iç içe olması Türkiye'de bu sektörün düzenlenmesini daha yakıcı yapmaktadır (Bayramoğlu, 2004:257-258).

Bu bağlamda, mali sektör ve bankacılığın yeniden düzenlenmesine dayanan yeni program gereği bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla BDDK, 1999'da 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. BDDK'nın kuruluşunda IMF ve DB etkili olan temel kurumlardır. 1999'da idari yapıya dahil olan Kurumun kurulmasını ve siyasal iktidardan bağımsızlığını IMF, istikrar programının ön şartları arasında saymıştır (09.12.1999 tarihli Niyet Mektubu). DB, 750 milyon dolarlık mali sektör yapısal uyum kredisinin ilk dilimi olan 375 milyon doların kullanımını, Kurul'un kurulması ve göreve başlaması koşuluna bağlamıştır. Kurul'un 31.03.2000 tarihinde atanmasıyla, stand-by'daki yapısal performans kriterlerinden biri karşılanmıştır (Odabaş, 2000:22).

18.02.2000 tarihli Niyet Mektubu'nun 50. maddesine göre BDDK., solvabilitesini yitirmiş veya diğer türlü taahhütlerini yerine getiremeyen bankalara BDDK'nın müdahalesi ile işlerlik kazandırılacaktır. Mektubun, 55.56.57.58. maddeleri kamu bankalarının özelleştirilme stratejilerini ortaya koymakta ve bu konuda BDDK'nın belirlediği stratejiyle IMF'ye güvence verilmektedir.

Kurum, bankalara el koyma biçimi, başkanlarının istifaları, üyelerinin ücretleri, hükümetle çekişmeleri, banka sahipleriyle kurduğu ilişkileri ve yaptığı anlaşmalar dolayısıyla IMF ile olan ilişkileri çerçevesinde kısa bir sürede sistemde başat bir konuma gelmiştir. Dolayısıyla, BDDK, mevcut konumu itibarıyla Hazine Müsteşarlığı ile birlikte IMF'in Türkiye'deki en önemli temsilcisi olarak görülmektedir (Bayramoğlu, 2004:259).

4389 sayılı Yasa ile kurulan BDDK 19.10.2005'te kabul edilen 5411 sayılı Yasayla yeniden düzenlenmiştir. 5411 sayılı Yasa'nın 83. maddesine göre BDDK'nın karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'dur (5411 sayılı Yasa).

BDDK, bankacılık sektöründe düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. 5411 sayılı Yasanın 1. maddesine göre BDDK düzenleme yetkisine sahiptir. BDDK, düzenleme yetkisini yönetmelik ve tebliğler yoluyla kullanır. Yasanın 93. ve 95. maddeleri de BDDK'nın yetkilerini düzenlemektedir. BDDK, yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. 5411 sayılı Kanunun 147, 148, 149 ve 150 maddeleri Kuruma yaptırım yetkisi vermektedir (5411 sayılı Yasa).

Kurumun iç ve dış denetimi hakkında, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uygulanır. 5411 Sayılı Yasanın 97. maddesine göre Kurumun faaliyetleri hakkındaki yıllık rapor, raporun ait olduğu dönemi izleyen yılın mayıs ayı sonuna kadar Bakanlar Kuruluna sunulup, kesin hesaplar ile birlikte kamuya açıklanır. Ayrıca, Kurum, faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa TBMM Plân ve Bütçe Komisyonuna ve stratejileriyle bu stratejilerin yerine getirilmesine ilişkin olarak da Bakanlar Kuruluna altı ayda bir bilgi vermekle yükümlüdür (5411 sayılı Yasa).

5411 sayılı Yasa'nın 82. maddesine göre BDDK, görev ve yetkileri kendi sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Kurumun kararları

yerindelik denetimine tâbi tutulamadığı gibi hiçbir organ, makam, merci veya kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez (5411 sayılı Yasa).

Kurumun Sayıştay'ın denetiminden çıkarılmasıyla beraber sektördeki önemi daha da artmıştır. BDDK'nın faaliyetlerine baktığımızda, BDDK'nın 1997-2003 arasında el koyduğu 20 bankaya yaklaşık olarak 32 milyar dolar aktarılmıştır. Bu bankaların finansmanı sürecinde 16 milyar dolar gibi büyük bir bölümü Hazine'ye gördürülmüştür (Bayramoğlu, 2003:265).

Özetle, BDDK sahip olduğu geniş yetkiler dolayısıyla bankacılık sektöründe temel güç konumundadır.

6.3.1.2. Sermaye Piyasası Kurulu

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), 30.07.1981 tarih ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur. 1986, 1988, 1992 ve 1999 yıllarında yapılan düzenlemelerle Kanun'da değişiklikler yapılmıştır. SPK, basit ve geniş bir tanımla sermaye arz ve talebinin karşılaştığı piyasa olan sermaye piyasasında görev yapar (Akıncı, 1999:202).

2499 sayılı Yasanın 18. maddesine göre SPK, ilgili bakanlıkça önerilecek dört adaydan iki, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları ile BDDK, TOBB ve Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği'nin önereceği ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulu'nca atanacak yedi üyeden meydana gelmektedir. Üyelerin görev süresi altı yıldır (2499 sayılı Yasa).

SPK'yı kuran 2499 sayılı Yasanın 22. maddesine göre, Kurul, düzenleme yetkisine sahiptir. SPK, bu yetkisini "yönetmelik, tebliğ ve karar" şeklindeki işlemlerle kullanır. 40. ve 45. maddelerine göre SPK denetleme yapma yetkinse sahiptir. Kurulun yaptırım yetkileri, doğrudan yaptırım yetkileri ve yaptırım uygulanması amacıyla yargı organını harekete geçirme yetkilerinden meydana gelmektedir. Kurul doğrudan yaptırım yetkileri çerçevesinde "anonim ortaklıkları kayıtlı sermaye sisteminden çıkartmak (md. 12), kamu yararının gerektirdiği hallerde sermaye piyasası araçlarının ihracını, halka arz ve satışını geçici olarak durdurmak (md.22/b), sermaye piyasası kurumlarının mevzuat, esas sözleşme ve içtüzük hükümlerine aykırılıkları gidermemeleri veya mali durumlarının taahhütlerini

karşılayamayacak kadar zayıflaması halinde bu kurumların faaliyetlerini geçici veya sürekli olarak durdurmak ve yetkilerini kaldırmak (46/g ve h) gibi yaptırımlarda” bulunur. Bu kapsamda 47’nci maddeye göre idari para cezaları keser (2499 sayılı Yasa).

SPK idari ve mali özerkliğe sahiptir. SPK fon bütçeli bir kuruluştur. Fon, bütçe dışında tutulan hesap demektir. Dolayısıyla, bunlara özel hukuk kuralları uygulanır. Madde 28’e göre Kurulun bütün giderleri, emrinde kurulacak özel bir fondan karşılanır. Fon gelirleri kurulun giderlerini karşılamaya yetmediği takdirde açık, Maliye Bakanlığı bütçesinden verilecek yardımlarla kapatılmaktadır. SPK, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na, 2490 sayılı Artırma Eksiltme Kanunu’na ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu’na ve bunların ek ve değişikliklerine tabi değildir. Bu anlamda, Kurul’un mali özerkliği bulunmasına rağmen diğer BDK’lara oranla daha düşük kalmıştır (2499 sayılı Yasa).

Özetle, özerk ve bağımsız olarak yapılandırılan SPK sermaye piyasasını düzenlemektedir.

6.3.2. İletişim Sektörü ve Düzenleyicileri

Son yıllardaki olağanüstü gelişmeler sebebiyle enformasyon ve iletişim teknolojileri günümüz ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yönelik çoğu tartışmanın merkezini teşkil etmektedir. Yakın dönemde enformasyon teknolojilerindeki gelişmeler doğrultusunda enformasyon toplumu kavramı gelişme imkanı bulmuştur. Buna göre dünya bir bilgi devrimi yaşamaktadır. Bilgi devrimi kavramı, kaynağını yeni teknolojilerden sağlamakla birlikte sadece teknolojik anlamda değil, bilgi teknolojilerinin sosyolojik, psikolojik ve örgütsel etkilerini ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bilgi devrimi teknolojik olduğu kadar, politik, ekonomik, kültürel ve psikolojiktir (Ateş, 2002:965).

Başaran’ın (2003) Geray’dan aktardığına göre fordist üretim biçiminin krize girmesiyle, yeni değerlendirme alanları arayan sermaye, “*Ekonomide Yeniden Yapılanma*” süreciyle iletişim sektörünü de özelleştirme, serbestleştirme ve kuralsızlaştırma uygulamalarıyla yeni birikim rejiminin gerekliliklerine uygun hale getirmeye başlamıştır. Geray, ekonomik alanda uygulanan neo-liberalizmle, iletişim

alanının piyasa mekanizmasına bırakıldığını ortaya koymaktadır. Bu amaçla, kuralların gevşetilmesi, şirketleşme, ticarileşme, piyasanın serbestleştirilmesi gibi politikaların uygulanması önerilirken toplumsal eşitlik, sosyal adalet, kamu çıkarı gibi değerler dışlanmaktadır (Başaran, 2003).

1982 yılında ABD'de telekomünikasyon tekeli elinde bulunduran AT&T'nin yedi ayrı firmaya ayrılması ve telekomünikasyon pazarının büyük ölçüde yabancı firmaların rekabetine açılmasıyla ABD, dünyanın diğer ülkelerinin de telekomünikasyon pazarlarının açılması için baskı yapmaya başlamıştır. Dünyada AT&T (Amerikan), Alcatel (Fransız), Northern Telecom (Kuzey Amerika-Kanada), NEC (Japon), Siemens (Alman) olmak üzere en büyük telekomünikasyon araç üreticilerinin sayısı beşe düşmüştür. Noam, bunları ikinci elektronik koalisyon olarak adlandırmaktadır. Söz konusu koalisyon, gelişmekte olan ülkelerin PTT'lerinin özelleştirilmesi için de baskıda bulunmaktadır (Enformatik Alanına Yönelik Bilim, Teknoloji ve Sanayi Politikaları Çalışma Grubu Raporu, 1995). Yeni düzenleyici devletin anavatanı olan İngiltere ilk olarak düzenleyici uygulamalara telekomünikasyon sektöründe başlamıştır. İlk özelleştirme ve düzenleme uygulamaları, başarısızlık riski ve sonuçları diğer sektörlerle oranla daha az olduğundan ilk önce telekomünikasyon sektöründe yapılmıştır. Bu sebeple, 1984'te de dünyadaki BDK'lara örnek teşkil eden bu sektörün düzenleyicisi Oftel'i kurmuştur (Bartle, ve diğ., 2002:14).

Üst kuruların oluşturulması rekabetin gerçekleştirilmesi argümanına dayanmaktadır. Rekabetin gerçekleşebilmesi için geliştirilen temel argüman ise, devletlerin piyasayı, kendi ulusal firmalarını koruyan kurallardan arındırmalarıdır. Ancak gelişmiş ülkelerde bu durum tersine işlemektedir. ABD, Telekomünikasyon alanını 1996'da çıkardığı bir yasayla yeniden yapılandırarak bu alandaki düzenleyici kuruluş olan FCC'nin düzenlemeleri sonucunda, rekabetçi bir yapı yaratmamış, tam tersine serbest ticaret ve rekabetin güçlendirilmesi yerine, "yeni korumacılık" olarak adlandırılan uygulamayı sektörde temel politika haline getirmiştir (Başaran, 2003).

Türkiye'de iletişim sektöründeki yeniden yapılandırma özelleştirme uygulamalarıyla öncelikle entegre sistemin parçalanması ile başlamıştır. Bu amaçla, 1 Temmuz 1994 yılında telekomünikasyon hizmetleri ile posta ve telgraf hizmetleri birbirinden ayrılmıştır (Bayramoğlu, 2004:284). 1984 yılından beri kısmen ya da

tamamen 100 devlet telefon tekeli özelleştirilmiş, sektörün yapısında global değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Telekomünikasyon sektörü doğal tekel özelliğine sahiptir. Bu sebeple, özelleştirilen sektörde hakim duruma engel olmak için piyasaya müdahale şarttır. Bu amaçla 1994'te RTÜK kurulurken 2000'de TK kurulmuştur. Günümüzde tüm dünyada telekomünikasyon sektörünü düzenleyen bağımsız kuruluş sayısı 130'u aşmıştır (<http://www.tk.gov.tr/>, 2005). Dolayısıyla, iletişim sektörünü düzenleyen iki üst kurul bulunmaktadır: TK ve RTÜK.

6.3.2.1. Telekomünikasyon Kurumu

1980'le beraber hız kazanan altyapı yatırımları çerçevesinde, özellikle telekomünikasyon sektöründe büyük gelişmeler kat edilmiştir. Ancak, 1994'den itibaren ekonomik kriz sektörde duraklama dönemi başlatırken Türkiye'ye sektörü piyasaya açacak yasal düzenlemeleri yapmayı dayatmıştır. Bu doğrultuda, 2000 yılında 4502 sayılı Telsiz Kanunu ile TK kurulmuştur.

Türkiye'de TK'nın organizasyon yapısı açısından, görev odaklı ve daire başkanlıklarına kadar dikey bir yapılanma mevcuttur. Daire başkanlığında çalışan tüm personel ise doğrudan daire başkanına bağlıdır. Bunlar arasında hiyerarşik bir düzen yoktur. Kurum, regülasyon taslakları hazırlarken, task forces veya project teams gibi değişik birimlerdeki farklı dallardaki uzmanları bir araya getirerek çalışma grupları meydana getirir (Boydak, Ceyhun, 2003).

Kurumun karar organı Telekomünikasyon Kurulu'dur. 16.06.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Kurul, 1 kurul başkanı ve 6 üyeden oluşmaktadır. Kurumun en üst karar organı olan Telekomünikasyon Kurulu'nun üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından 5 yıl süreyle atanır. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Ulaştırma Bakanlığı olup Kurum dört başkan yardımcılığı altında hizmet veren toplam 13 adet daire Başkanlığından meydana gelmektedir. Halihazırda, Kuruma bağlı Ankara, İstanbul, Samsun, Mersin, Diyarbakır, Erzurum ve İzmir'de faaliyetlerine devam eden toplam 7 adet Bölge Müdürlüğü mevcuttur (<http://www.tk.gov.tr/>, 2005).

Kurul üyeleri sektörel temsil ilkesine göre görevlendirilirler ve tekrar atanmalarının önünde engel yoktur. Kurul Başkanı, telsiz hizmetlerini temsil eden

üye ile telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden üye, Ulaştırma Bakanlığı'nın gösterdiği ikişer aday arasından atanır. Türkiye çapında telekomünikasyon hizmetleri piyasasında en az % 10 pazar payına sahip işletmelerin göstereceği birer aday arasından Telekomünikasyon sektörünü temsil eden üye atanır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin göstereceği ikişer aday arasından tüketicileri temsil eden üye atanır (TK Teşkilat ve Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2001). TK da yönetim ilkesine göre yapılandırılmaktadır. Kurul'da bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri temsil edilmektedir (Bayramoğlu, 2004:289).

4502 Sayılı Kanununun 2. maddesinde TK'nın görevleri düzenlenmiştir. Buna göre TK'nın düzenleme, denetleme yapma ve yaptırım uygulama yetkilerine sahiptir. 23.05.2001 tarihinde yayımlanan 4673 Sayılı Kanunla da telekomünikasyon alanında lisans verme yetkisi, Ulaştırma Bakanlığı'ndan alınarak Telekomünikasyon Kurumu'na verilmiştir (Boydak, Ceyhun, 2003).

Türkiye'de TK'nın uyuşmazlık çözme yetkisi bulunmaktadır. 406 sayılı Kanununun 10. maddesi uyarınca, ara bağlantı anlaşması işletmeciler arasında ilk talepten itibaren azami üç ay içerisinde sonuçlandırılmadığı takdirde, TK, ara bağlantı talep eden tarafın başvurusu halinde, kamu menfaati gözetilerek belirleyeceği esaslar çerçevesinde taraflar arasında uzlaştırma prosedürü işletir (406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu).

4502 Sayılı yasa ayrıca Kurum'a yaptırım uygulama yetkisi vermektedir. 5 Eylül 2004 tarihli 25574 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Telekomünikasyon Kurumu Tarafından İşletmecilere Uygulanacak İdari Para Cezaları İle Diğer Müeyyide ve Tedbirler Hakkında Yönetmeliği TK'nın yaptırım uygulama yetkisini düzenlemektedir (Telekomünikasyon Kurumu Tarafından İşletmecilere Uygulanacak İdari Para Cezaları İle Diğer Müeyyide ve Tedbirler Hakkında Yönetmelik). Ayrıca, 02.07.2005 tarihli ve 2813 sayılı Kanununda değişiklik sağlayan 5392 sayılı Yasanın 3. maddesine göre 2813 sayılı Kanununun 25c maddesinin birinci fıkrasına aykırı hareket edenlere kanunda belirtilen oranlarda idari para cezası verir.

Kurum'u kuran 4502 sayılı Telsiz Kanunu'na göre "Kurum, kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliğe sahip özel bütçeli olup görevini yerine getirirken bağımsızdır. 4502 sayılı Yasanın 14. maddesine göre Telekomünikasyon Kurumu'na

bazı gelirler tahsis edilerek, Kurumun mali özerkliği sağlanmıştır (4502 sayılı Kanun). BDK'lar için ise, hükümet tarafından yapılan ne organik bir denetim (üyelerinin görevden alınabilmesi gibi), ne de işlevsel bir denetim (işlemlerinin geçerliliğinin izne tâbi tutulması veya iptal edilebilmesi gibi) söz konusu değildir (Eken, 2002:66). Bu bağlamda, TK, düzenleme yetkisi itibarıyla siyasal denetimden muaftır (Bayramoğlu, 2004:287).

4502 sayılı Yasanın 14. maddesine göre TK, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu, vize ve tescil açısından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Ancak, Kurumun gelirleri her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olmakla beraber Kurum, Sayıştay tarafından denetlenir (4502 sayılı Yasa). Oysa Sayıştay, Anayasa'nın 160'ıncı maddesi ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre denetim yapmaktadır. Bu durumun TK'nın denetimi için çelişkili bir durum yarattığı söylenebilir. Çünkü, 4502 sayılı kanunun 14'üncü maddesi kurulun 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na tabi olmadığı belirtilmesine karşın maddenin devamında kurulun Sayıştay denetimine tabi olduğu belirtilmiştir. Bu çelişkinin nedeni tam olarak anlaşılmasına rağmen amacın Sayıştay'ın 832 sayılı kanun uyarınca yaptığı vize, tescil ve kadro işlemlerinden kaçınmak olduğu düşünülmektedir (Seven, 2002).

Özetle, TK düzenleyici devlet modelinin siyasi iktidar model olan yönetim ilkesine göre yapılandırılmıştır.

6.3.2.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

20.04.1994 tarihli 21911 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ile RTÜK kurulmuştur. 3984 sayılı Yasanın 6. maddesine göre RTÜK, 9 üyeden oluşur ve TBMM'ce gizli oyla seçilir. Buna göre seçim için, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir ve Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Yasaya göre, üyelerin görev süresi altı yıldır ve üçte biri iki yılda bir yenilenir. Başkanlık süresi iki yıldır (3984 sayılı Yasa).

RTÜK, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahiptir. Kurul düzenleme yetkisini 3984 sayılı Kanun'un 8/p maddesinden alır. Ayrıca, RTÜK, Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'ne dayanarak da düzenleme yetkisini kullanır. Bu maddeye göre Kurul, “bu Kanun ve Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi ilkelerine uygun biçimde çalışma ve faaliyetleri ile ilgili yönetmelik ve diğer düzenlemeleri hazırlamaya” yetkilidir (3984 sayılı Yasa).

3984 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde Kurul'un denetlemeye ilişkin yetkileri düzenlenmektedir. 3984 sayılı Kanun RTÜK'e önemli yaptırım yetkileri tanınmaktadır. 33. maddeye RTÜK, “uyarı, durdurma ve iptal” gibi yaptırım yetkilerine sahiptir. 28. maddeye göre düzeltme ve cevap hakkına saygı göstermeyen kuruluşların yayınları üç aya kadar durdurulur. Aynı eylemin ikinci kez tekrarı halinde yayın izni iptal edilir (3984 sayılı Yasa).

RTÜK, üyelerinin seçimi bakımından bağımsızlık özelliği itibarıyla eleştirilere uğramaktadır. Çünkü, Kurul'un üyeleri salt siyasi partiler tarafından gösterilen adaylar arasından seçilmektedir. Bu durum sıkı parti disiplininin egemen olduğu Türkiye'de üyelerin seçimi usulü, yeterli güvence sağlamadığı gerekçesiyle haklı olarak eleştirilmektedir (Öztürk, 2003). 3984 sayılı Kanun'un 12. maddesi RTÜK'ün gelirlerini düzenlemektedir. RTÜK'ün TBMM'ye karşı sorumluluğu yoktur (3984 sayılı Yasa).

Özetle RTÜK, diğer BDK'lara oranla özerkliği ve bağımsızlığı zayıf olarak yapılandırılmıştır.

6.3.3. Tarım Sektörü ve Düzenleyicileri

Uygulamalara bakıldığında görülecektir ki 21. yüzyıla girerken tarım politikasında ve tarım sektöründe büyük dönüşümler yaşanmıştır. 1986'da başlayan ve ana gündem maddesi tarım olan GATT Uruguay Turu'yla tarımda küreselleşme açısından önemli adımlar atılmıştır. Tura ABD, Avrupa Birliği (AB) ve Garins Grubu¹ damgasını vurmuştur. Tura katılan 125 ülkenin katılımıyla Markeş Şartı¹ imzalanmıştır (Kendir, 2003:281).

¹ Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Arjantin, Brezilya gibi tarımsal üretimi büyük olan 14 ülkeden meydana gelmektedir.

Türkiye’de 1985 tarihli Tarım SECAL anlaşması, tarım sektöründe kamusal ağırlık sergileyen girdi sistemini, kredi sistemini ve sulama -altyapı sistemini kapsayan etkiler meydana getirmiştir. 1980’den bu yana açılan krediler 'yapısal uyarlama politikası kredileri' olup tarım sektörünü küreselleşme sürecinin gerekleri doğrultusunda düzenlemeyi hedeflemektedir. 2000 yılında DB ile imzalanan Ekonomik Reform Kredisi Anlaşması (ERK) ve bunu izleyen 2001 Kurumsal Reform Kredisi Anlaşması’yla (KRK) yeni bir aşamaya gelmiştir. ERK, tarım sektöründe devlet desteklemelerine tümüyle son verilmesini, doğrudan gelir desteği sistemiyle hem ürün deseninin hem de sektörün yönetiminin köklü biçimde değişmesini hedeflemektedir (Güler, 2002). 2000 yılında çıkartılan 4572 sayılı Yasa ile Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK) ve Birliklerine devlet tarafından verilen destek ortadan kaldırılmış ve Birlikler kendi hallerine bırakılmıştır. Hükümet, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Yasasında değişikliğe gitmiştir. Bu değişiklikle, devlet tarafından tüm kaynakları kesilen ve tüm varlıkları satışa çıkarılan birliklerin ve kooperatiflerin dışarıdan borçlanmasının önünü açmıştır (Birlikler borç batağına itiliyor, 2005).

Türkiye’de 1980’den sonra Türkiye’nin liberizasyon sürecine girmesiyle beraber önce destekleme alımları finansmanında kullanılan Merkez Bankası (MB) ve Ziraat Bankası kaynakları daraltılmıştır. Sonrasında, Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) ve Tekel dışında MB’nin doğrudan kredi uyarlaması kaldırılmıştır. 1994’teki 5 Nisan Ekonomik Önlemler Kararları’yla TKK’lar ve aldıkları ürünler de destekleme alımları dışında bırakılmıştır. Tarımsal reform köklü bir biçimde esas olarak 1999 İstikrar Programı çerçevesinde gündeme gelmiştir. İstikrar Programı çerçevesinde IMF’ye sunulan Niyet Mektubu’nda destekleme politikalarından vazgeçileceği ve bunun yerine Doğrudan Gelir Desteğinin çiftçilere sunulacağı belirtilmiştir (Kendir, 2003:291-295).

Karacan’a göre, tarım sektöründe kurulan kurumlar uluslararası kuruluşların az gelişmiş ülkelerde güven duymadıkları politikacıların faaliyet alanlarını daraltmak amacıyla kurulmuştur. Türkiye’de hükümet tarımsal reformların geliştirilmesi amacıyla DB ile beraber hareket etmiştir. Bu çerçevede Tütün ve Şeker kanunları

¹ Şart, tarım sektörüne yönelik tarife dışı engellerin kaldırılmasını ve gümrük tariflerine çevrilmesini, ihracata sağlanan sübvansiyonların azaltılmasını, desteklerin kaldırılmasını ve ithalatın artırılmasını içermektedir.

değiştirilerek tarım sektörünü düzenleyen BDK'lar oluşturulmuştur (Emek, 2002:156-157). Bu BDK'lar Şeker Kurumu¹ ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu'dur.

6.3.3.1. Şeker Sektöründe Düzenleme ve Şeker Kurumu

Şeker Kurumu, 4634 sayılı Şeker Kanunu kapsamında 2001 yılında kamu tüzel kişiliğine sahip olarak kurulmuştur. Şeker Kurumu'nun kapsamı alanında bulunan şeker sektöründe 6'sı pancardan şeker üreten (Bayramoğlu, 2004:279-280), 2'sinin sermayesi tamamen, birisinin de yüzde 50'si uluslararası olmak üzere 5'i nişastadan şeker üreten (Şekerde Pazar Savaşı, 2005) firma olmak üzere 11 firma bulunmaktadır. Bu sektöre hakim ABD kökenli Cargill şirketi 2001'de ise nişasta bazlı şekerin pazarlanma miktarı için % 10² kotasını yeterli bulmayarak bu konuda lobi faaliyetleri çerçevesinde ABD hükümetini devreye sokmuştur. ABD'nin etkisiyle kota 2002'de % 15'e yükseltilmiştir (Bayramoğlu, 2004:280-282).

Elbistan Ziraat Odası Başkanı Mehmet Ali Bulut'a göre pancar ekimine devlet tarafından kısıtlama getirilirken ABD ve AB de ekimler hızla devam etmektedir. Bulut, bu nedenle söz konusu kısıtlamanın dev ABD ve AB şirketlerine yarar sağladığını ifade ederken ayrıca pancar ekimine kota koyulmasının Türkiye'ye giren kaçak şekerden kaynaklandığını ifade etmiştir (Şeker pancarı dosyası, 2006).

ABD'li Cargill şirketi Şeker Kurulu'nda temsilci bulundurma hakkı elde ederek önemli bir güç elde etmiştir. Yabancı sermayeli bir şirketin bu denli bir güç

¹Şeker Kurumu, 24.12.2003 tarihli, 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun", (III) sayılı cetvelinde bulunan düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında 8. sırada yer almaktadır. Ancak, 24.12.2005 tarih 26033 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5436 sayılı "Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 5018 sayılı yasada değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliğe göre, Şeker Kurumu III sayılı cetvelde yer almamaktadır. Ancak Şeker Kurumu görevlilerinden Jale Leblebici'ye göre Şeker Kurumu, 19 Nisan 2001 tarihli, 24378 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan 4634 sayılı Şeker Kanunu kapsamında faaliyet göstermektedir.

Şeker Kanunu'nun;

1. Maddesinde: "Bu Kanunun amacı, yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir"

7. Maddesinde: "Bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur." ifadeleri bulunmaktadır.

Leblebiciye göre yukarıda verilen maddeler incelendiğinde Şeker Kurumu'nun, 5018 sayılı yasa kapsamında bulunsun veya bulunmasın, 4634 sayılı Kanun'a göre düzenleyici denetleyici kurum statüsünde olduğu görülmektedir. (ŞK'dan Alınan 20 Kasım 2006 tarihli E-mail). Dolayısıyla, 5436 sayılı Yasa ile Şeker Kurumu, BDK'ları düzenleyen III sayılı cetvelde yer almamasına rağmen bu çalışma yapıldığı sırada Kurum faaliyete olduğundan ve hala bu sektördeki görevine devam ettiğinden çalışma kapsamına alınmıştır

² AB ülkelerinde nişasta bazlı şeker pazarlama kotası % 2 ile sınırlanmıştır.

elde etmesi gerek BDK'ların neye hizmet ettikleri gerek düzenleyici devletin hangi sınıflar lehine işlevselleştiği bakımından önemli bilgi sunmaktadır. Yerli sermaye gruplarıyla (Ülker ile) kurduğu ortaklıklar aracılığıyla sektördeki hakimiyetini artıran Cargill (Yüzak, 2003), 18 nisan 2002 tarihinde Danıştay 6. Dairesi'nin faaliyet iznini iptal etmesine rağmen , 57. Hükümetin ilke ve kararı ile Cargill, faaliyetlerini sürdürdü. Hükümetlerin Cargill lehine hareket etmelerinde ABD¹ etkili olmuştur (İktidarların şirketi: Çargill, 2003).

Bu bağlamda 2004'te çıkarılan Endüstri Bölgeleri Kanunu ile Cargill tesislerinin bulunduğu alan "özel endüstri bölgesi" ilan edilerek Danıştay'ın Cargill Kararları etkisiz hale getirilmiştir (Bayramoğlu, 2004:282, 284). Ancak, Danıştay'ın 20 Mart 2006'da Karapınar mevkiini "Özel Endüstri Bölgesi" ilan eden kararı bozması ve haziranda yapılan itirazı da reddetmesiyle Cargill'in kapatılması tekrar gündeme gelmiştir. Ancak TBMM Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu, Cargill'in kurtarılması için bir yasa teklifi hazırlamıştır (Gürbüz, 2006). Neticede tarım arazileri üzerinde izinsiz kurulan tesislere eksiklerini gidermesi için 3 yıllık süre ve metrekare başına 5 YTL ile af getiren yasa TBMM'ce kabul edilmiştir (Cargill'e af yasası çıktı, 2006).

Bakanlar Kurulu, 31 Aralık 2004 tarihli Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayımlanan kararıyla Şeker Kurumu'nun 31 Aralık 2004 itibarıyla sona erdirilmesine ilişkin karar almıştır (Şeker Kurulu kurumsuz kaldı, 2005). Bu durum Türkiye'de bir ilki temsil etmektedir. Çünkü Türkiye'de bir ilk defa kanunla kurulan bir kamu kurumu Bakanlar Kurulu Kararı ile kapatılmıştır. Kurum Başkanı Abdurrahman Özenbaş, kapatma kararını Resmi Gazete'den öğrendiğini belirtmiştir (Şeker Kurumu bitti başkan geç öğrendi!, 2005). Kurum'un kapatılmasına AB ve Dünya Ticaret Örgütü'nden tepkiler gelmiştir (Doğan, 2005). Danıştay'da Danıştay 13. Dairesi, dava konusu işlemlerin dayanağı olan Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesi'ne

¹ ABD, Cargill şirketi lehine hükmet nezdinde bir dizi girişimde bulunmuştur. ABD'nin Ankara eski Büyükelçisi Robert Pearson, 57. Hükümetin Sanayi ve Ticaret Bakanı Ahmet Kenan Tanrıkulu'na bir mektup göndermiştir. Mektupta, Cargill'in kapanmasının bölge ekonomisi ve Türkiye'nin yabancı yatırım ortamı için felaket olacağını belirtmektedir (AKP'den Cargille Özel Yasa, 2003). Yılmazın Milliyet'teki köşesinde ortaya koyduğuna göre ABD Ticaret Bakanı Donald Evans, 4 Nisan 2001'de çıkarılan Şeker Kanunu'nun glikoz üretimine engel olduğunu diğer bir ifadeyle bu Kanunun, Türkiye pazarında ciddi bir paya sahip olan Cargill'i sıkıntıya soktuğunu Ecevit'e söylemiştir. Sonuçta, kota ABD'de % 2'de kalırken bizde % 15'te kalmıştır (Yılmaz, 2003). Bu ise ciddi bir tezatlık oluşturduğu gibi emperyal ülkelerin az gelişmiş ülkelere dayatıkları politikalarından kendilerinin nasıl koruduklarını ortaya koyması bakımından önemlidir.

başvurmaya karar vermiştir (Şeker Kurumu kurtuluyor, 2005). Kapatılma kararının yürütmesinin durdurulmasının ardından, Kurul, 11 Ağustos 2005 tarihinde gerekli kurum içi düzenlemeleri yaparak Kurum, Kurul ve hizmet birimleri bir bütün olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (Reuters, 2005).

Şeker Kurumun kapatılmasından en kârlı çıkanlar ise tatlandırıcı tekelleri oldu. Kurum, bu tekellerin kotayı aşması yüzünden tekellere 11 trilyon lira para cezası vermiştir. Tekel konumundaki firmaların başında Başbakan Tayyip Erdoğan ve Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'la yakın ilişkileri bulunan şirket, Cargill bulunmaktadır (Karabacak, 2005). Üretilen her 1 kilogram nişasta bazlı şeker için Türkiye'nin kaybı 10 milyon lirayı bulmaktadır. NBSŞ üretimi yüzünden pancar üretiminden vazgeçmek zorunda kalan üreticinin de buğday üretimine geçtiği için her 1 dekar başına 3 bin dolar zarara uğramaktadır (Karaoğlu, 2005).

4634 sayılı Yasanın 7. maddesine göre ŞK'nın karar organı Şeker Kurulu'dur. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığıdır. 4634 sayılı Yasanın 8. maddesine göre Kurul biri Başkan ve diğeri Başkanvekili olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. 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 nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer aday olmak üzere bir Başkan ve altı üyeyi Bakanlar Kurulu seçmekte ve atamaktadır (4634 sayılı Şeker Kanunu).

Şeker Kurulu, 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 9. maddesine dayanarak sektörde düzenleme işlevini yapmak üzere yönetmelik, tebliğ ve yönergeler çıkarır ve uygular. 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 11. maddesine göre Kurul, yaptırım yetkisi çerçevesinde idari para cezası uygular. Kurul, idarî para cezalarını 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ eder (4634 sayılı Şeker Kanunu). 2004/2005 yılı itibarıyla, toplam 132.4 milyon YTL para cezası uygulandığını açıklamıştır. Cezalar, ihraç edilen şekerin tekrar ithal edilerek yurtiçinde satılması nedeniyle verilmiştir (Şeker Kurumu ceza yağdırdı, 2005).

Kurul'un, TBMM'ye karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu bakımdan, yasamaya karşı tam bağımsızdır (Bayramoğlu, 2004:284). 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 9. maddesine göre Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kurumu denetlemektedir. 4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 9. maddesine göre Kuruma ait gelirler, Türkiye'de yerleşik bankalarda açılacak hesaplarda toplanır. Bu hesaplardan Kurul, bu Kanunun amaçlarına uygun olarak harcama yapmaya yetkisine sahiptir (4634 sayılı Şeker Kanunu).

Özetle, Şeker Kurumu, şeker sektörünü uluslararası piyasaya açmaktadır. Bu sebeple, her ne kadar yasamaya karşı tam bağımsız ve yürütmeye karşı görece bir bağımsızlıkları söz konusu olsa da uluslararası ve yerel sermaye söz konusu olduğunda bağımsızlığı tartışma konusudur.

6.3.3.2. Tütün Sektöründe Düzenleme ve Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

Uygulamalara bakıldığında görülmektedir ki 1986'ya kadar tütün tekeli devletin elinde iken, 1986 sonrasında çıkarılan 3291 sayılı Yasa'nın 17. maddesi ile 1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Yasası'nın tütünde devlet tekeli düzenleyen 38. maddesinin kaldırılmasıyla tütünde devlet tekeli kaldırılmıştır (Kayıkçı, 2005).

Bu bağlamda, Tekel, yerli ve yabancı şirketlerle ortaklık kurma serbestisini elde etmiştir. 1991 Mayıs ayında Bakanlar Kurulu kararının 5. maddesi ile yerli ve yabancılar, Tekel ortaklığı olmadan tütün mamullerini üretme serbestisi elde etmişlerdir. 2001'de Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kararı ile Tekel, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirme sürecine dahil edilmiştir (Kayıkçı, 2005).

Tütün konusunda gerekli düzenlemelerin yapılacağı IMF'ye verilen taahhütlerin başında gelmektedir. IMF'ye sunulan 2000 yılı Niyet Mektubu'nun 46. paragrafı bunu açıkça ortaya koymaktadır (18.02.2000 tarihli Niyet Mektubu). Türkiye'de üretilen tütünün pazarlanması 2002 yılına kadar Tekel ve tüccar aracılığıyla yapılmıştır. Ancak 2002'de kabul edilen 4733 sayılı Kanun ile Türkiye'de yaprak tütün üretim, alım ve satımına ilişkin kurallar yeniden belirlenmiştir. 4733 sayılı Kanun çerçevesinde Türkiye'de üretilen üretici tütünlerin pazarlanmasında "yazılı sözleşme esaslı veya açık artırma" yöntemleri

benimsenmiştir. Bu yöntem ile kaybeden üreticiler olmuştur (TZOB Tütün Çalışma Grubu Raporu, 2004).

Ankara Sohbetleri'ne konuk olan TAPDK Başkanı Niyazi Adalı, 2002 yılının başında TAPDK'nın kurulmasıyla birlikte tütün desteklemesi sona erdiğini belirtmiştir. Bu bağlamda, devlet de aynı özel sektör gibi ihtiyacı kadar tütünü üretirmek üzere sözleşme yapmaya başladı. Yeni kanun sözleşme dışında üretilen tütünlerin de açık artırma sistemiyle satılmasını öngörmesine rağmen bu sistem başarılı olmamıştır. Çünkü, tütüne ihtiyacı olan özel sektör de zaten sözleşmeli üreticiliği seçmiştir. İkinci olarak sistemin çalışması için teknik altyapının olmaması gibi bir olumsuzluk söz konusudur (Parlak, 2006).

2002'de 4733 sayılı Yasayla Tekel kurumunun özelleştirilmesinin önü açılmış TAPDK kurulmuştur. 4733 sayılı Yasanın 2. maddesine göre TAPDK'nın merkezi Ankara'da olup, gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları kurabilir. Kurum, Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilir. Kurumun karar organı yedi üyeden oluşan Kurul'dur. Bakanlar Kurulu, Kurul Başkan ve üyelerini; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından atar. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır (4733 sayılı Yasa).

TAPDK da diğer BDK'lar gibi düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahiptir. 4733 sayılı Yasanın 3/a,b,c,d,e. maddesine göre Kurul, öncelikle sektörel düzenlemeleri yapar. 4733 sayılı Yasanın 3/f. maddesine göre Kurum denetleme yetkisini kullanır (4733 sayılı Yasa,). Kurul düzenleme faaliyeti çerçevesinde tütün mamulleriyle ilgili olarak basın yayın organlarında fiyat duyurusu mahiyetinde ilan yayımlanamayacağını kararlaştırmıştır (Karabacak, 2005).

4733 sayılı Yasanın 5. maddesine göre Kurum, mali özerkliği haiz özellikte yapılandırılmıştır. Yıllık gelir ve gider arasındaki fark Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dahilinde genel bütçeye aktarılır. Kurumun mal ve varlıkları Devlet malı sayılır, haczedilemez, rehin edilemez Kurum Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabidir (4733 sayılı Yasa).

Özetle, TAPDK, ŞK ile birlikte tarım sektörünü düzenleyecek şekilde yapılandırılmıştır.

6.3.4. Enerji Sektöründe Düzenleme ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Türkiye’de enerji alanında alt yapının oluşturulması sürecinde dönemsel olarak farklı politikalar uygulansa da sektörü şekillendiren “devletçilik” anlayışı olmuştur. Ancak, 1980’de benimsenen liberal politikalarla özelleştirmelere gidilmiştir. Böylece enerji alanında kamu tekeline son verilmiştir. Bu amaçla ilk özelleştirme uygulamaları 1989’da başlamış ve 1996’dan itibaren hızla sürmüştür (Ataay, 1999:20-22).¹ Bu anlayış çerçevesinde, 1993 yılında TEK, Türkiye Elektrik Üretim-İletim Anonim Şirketi (TEAŞ) ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi (TEDAŞ) olarak ikili bir yapıya kavuşturulmuştur (Bayramoğlu, 2004:269-270). Böylece enerji sektöründe yeniden yapılandırılmaya gidilmiştir.

2001 yılında üretim birimleri Elektrik Üretim Anonim Şirketi’ne (EÜAŞ), iletim birimleri Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi’ne (TEİAŞ) ve ticaret birimleri de Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi’ne (TETAŞ) bırakma şeklinde TEAŞ üçe ayrıldı ve EÜAŞ’a ait santraller ile TEDAŞ’a ait dağıtım santralleri özelleştirilmiştir. Elektrik Piyasası Kanunu ile “ruhsat yöntemine” dönüş sağlanmıştır. Böylece, şirketlerin hem özel hukuka tabi olup hem de her türlü riski devlete yükleme yönünde istekleri bir oranda gerçekleşmiştir. Çünkü, modelin özü kamu hizmeti vermek değil “kâr elde etme amacına” yöneliktir (Ataay, 2003:232).

Dağıtımda özelleştirme sürecinde Türkiye 21 bölgeye ayrılmaktadır. İlk etapta özelleştirmeye çıkacak olan 6 bölge² yabancı yatırımcıların iştahını kabartıyor. Öyle ki Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB), bu bölgelerde yerli yatırımcıların önüne set çekerek onları yabancı sermaye ile ortaklığa zorlamaktadır. Çünkü, ÖİB, ihaleye katılacak şirketlerden ön yeterlilik için deneyim şartı aramaktadır. Bu durumda, Türkiye enerji pazarında deneyimi olmayan yerli sermayeyi yabancı ortaklığına zorlamaktadır ('Dağıtımda kimse kollanmasın', 2005).

¹ Çalışmamızın bu bölümünde Enerji sektörüne EPDK çerçevesinde değinilecektir. Bu sebeple, enerji sektörü ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. Faruk Ataay, “Türkiye’de Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Özelleştirme, Elektrik Enerjisi Sektörü Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üni. SBE Kamu Yön. Ve Siyaset Bil. ABD. Ankara:1999.

² 8. Bölge: Konya-Meram, toplam tüketim:2 milyon 292 megavat saat; kayıp kaçak oranı: %8.9. 9. Bölge: Ankara-Kırıkkale-Zonguldak-Karabük-Kastamonu-Çankırı-Bartın, toplam tüketim: 7 milyon 873 megavat saat; kayıp kaçak oranı: % 9.42. 13. Bölge: Edirne-Kırklareli-Tekirdağ, toplam tüketim: 2 milyon 819 bin megavat saat; kayıp kaçak oranı: % 10.8.14. Bölge: İstanbul Anadolu yakası, toplam tüketim 5 milyon 848 bin megavat saat; kayıp kaçak oranı: % 10.5. 15.Bölge: Bolu-Düzce-Sakarya, toplam tüketim: 1 milyon 689 bin megavat saat; kayıp kaçak oranı: % 14.0. 17. Bölge: İstanbul Avrupa Yakası, toplam tüketim: 13 milyon 193 bin megavat saat; kayıp kaçak oranı: % 19.3 (Kapışma bu 6 bölgede olacak, 2005).

Enerji piyasasında bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması için 4646 Sayılı Kanun ile Doğal Gaz sektörünü de kapsayan Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) 4628 Sayılı Kanun ile 2001 yılında kurulmuştur. Petrol Kanunu ile bu sektör de EPDK bünyesine alınmıştır. EPDK'nın kurulmasında IMF ve DB ile ilişkiler belirleyici olmuştur (Bayramoğlu, 2004:273-274).

Enerji alanında devlet tekelinde bulunan sektörlerden biri de nükleer sektördür. Bu sektörün de diğer enerji sektörleri gibi yeniden yapılandırılacağı ifade edilmektedir. Bu amaçla öncelikle Türkiye Atom Enerjisi Kurumu'nun yeniden yapılandırılması ön görülmektedir. Bu amaçla Kurum, “nükleer araştırma ve santral yapımı” ile “düzenleme, lisanslama ve denetleme” olmak üzere ikili bir yapıya kavuşturulacak. Böylece, nükleer sektör piyasasını düzenleyecek olan Türkiye Nükleer Düzenleme Kurumu'nun kurulmasıyla enerji sektöründe iki BDK kurulmuş olacaktır (Aydilek, 2005).

4628 sayılı Yasanın 4. maddesine göre EPDK'nın merkezi Ankara'da olup Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. EPDK'nın temsil ve karar alma organı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. 4628 sayılı Yasanın 5. maddesine göre Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından 6 yıllığına atanırlar ve tekrar göreve atanmalarının önünde yasal engel yoktur (4628 sayılı Yasa).

4628 sayılı Yasayla EPDK, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip olarak düzenlenmiştir. 4628 sayılı Yasanın 5. maddesine göre EPDK, düzenleme yetkisini, “karar”, “tebliğ”, “yönetmelik” ve “talimat” gibi araçlarla yerine getirir. Kurum, Kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmek için gerekli olan ve piyasada rekabeti geliştirmeye yönelik olarak gerçek ve tüzel kişilerin uymaları gereken talimatları ve tebliğleri, şebeke yönetmeliğini, dağıtım yönetmeliğini, müşteri hizmetleri yönetmeliğini ile dengeleme ve uzlaştırma yönetmeliğini onaylamaya yetkilidir. Bunlara ek olarak uyuşmazlık çözme yetkisi ve göreviyle lisans iptali ve idari para cezası yetkilerine haizdir¹ (4628 sayılı Yasa).

Kurum, Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü eliyle 11.07.2005 tarihinde lisanssız bayilerin tespit edilmesine yönelik denetimlere

¹ 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 Sayılı Doğalgaz Kanunu ve 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu.

başlamış ve bu kapsamda lisanssız akaryakıt bayiliği yaptığı tespit edilen 1673 gerçek veya tüzel kişiden 1371 adedi Kurulda değerlendirilerek haklarında idari para cezası uygulanmış ve 1303 adedi ilgililerine tebliğ edilmiştir (EPDK 2005 Yılı Faaliyet Raporu, 2005:50).

EPDK, doğal gaz piyasası ile ilgili olarak 4646/15 maddesinde belirtilen hususlardaki görevleri, petrol piyasası ile ilgili olarak 5015/25 maddesinde belirtilen görevleri ve LPG piyasası ile ilgili olarak 5307/20 maddesinde belirtilen görevleri de yerine getirir (4628 sayılı Yasa).

4628 sayılı Yasanın 4. maddesine göre EPDK, özerk ve bağımsız bir kurum olarak yapılandırılmıştır. Yasanın 6. maddesine göre Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Kurumun bağımsızlığını sağlamak amacıyla Kurul üyelerine yönelik bir takım yasaklar öngörülmüştür (4628 sayılı Yasa).

Petrol gibi oligopol bir yapıya sahip sektörlerde EPDK'nın uluslararası kuruluşların yanında uluslararası sermaye ve yerel sermayenin baskısı altında kalacağı ve rekabeti sağlama işlevini tam yerine getiremeyeceği kaygısı bulunmaktadır. Dolayısıyla, zaten siyasal iktidardan bağımsızlaştırılan ve parlamentoların devre dışı bırakıldığı bir ortamda ve güç ilişkilerinin sermaye lehine derinleştiği günümüz koşullarında EPDK'nın sermayenin etkisi altında kalacağı kaçınılmaz olmaktadır. OECD, 2002 Türkiye raporunda, Kurumda daha fazla yabancı personel çalıştırılmasını önermektedir (Bayramoğlu, 2004:276).

4628 sayılı Yasanın 10. maddesine göre mali özerkliği olan Kurumun elektrik, doğalgaz ve petrol olmak üzere üç alandan gelirleri bütçesini oluşturur. 4646/19 md., 5015/27 md. ve 5307/22 md.'leri Kurumun gelirlerini düzenlemektedir. 4628 Sayılı Yasanın 8. maddesine göre EPDK Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir. Kurul, bir önceki mali yıl için, en geç bir sonraki yılın Nisan ayının sonuna kadar bilgi amaçlı yazılı bir yıllık raporu Bakanlığa gönderir. Söz konusu raporda, konsolide edilmiş gelir tabloları, bilançolar ve yıllık faaliyetleri esas alan kapsamlı mali tablolar yer alır (4628 sayılı Yasa).

Özetle EPDK, Türkiye enerji pazarını düzenlemek amacıyla özerk ve bağımsız olarak yapılandırılmıştır.

6.4. Kamu İhale Kurumu

Kapitalizmin krize girmesiyle beraber refah devletinin özellikle sosyal güvenlik ve sosyal hizmetleri yerine getirmek için ayrılan kaynakları krizin sebebi olarak görülmüş ve bu alanda düzenlemelere gidilmiştir. 2000’li yıllarda piyasayı ve uluslararası şirketleri güçlendirmek için kamu harcama sistemi uluslararası kuruluşlarca yeniden biçimlendirilmiştir (Bayramoğlu, 2004:246-247).

Türkiye, neoliberal politikaları 1980 darbesiyle sistemli bir şekilde uygulamış olmasına rağmen özelleştirme programını diğer ülkelere oranla daha yavaş gerçekleştirmektedir. Bu sebeple, eğitim, sağlık, savunma vb. alanlarda devlet hala piyasadaki en büyük müşteri konumundadır. Türkiye’de özelleştirmelere rağmen devletin hala en büyük müşteri olmasından dolayı kamu mal alımları sürekli olarak düzenlenmektedir. DTÖ’nün Kamu Mal Alımları Anlaşması’nı imzalayan devletler, kamu alımlarında “eşit muamele” ilkesine uymak zorundadır. Diğer taraftan Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine BM komisyonu’nun hazırladığı “model kanun” yeni kamu ihale sisteminin temellerini oluşturmaktadır (Bayramoğlu, 2004:247).

Türkiye de AB düzenlemelerine uyum sağlamak amacıyla kamu ihale sisteminde yasal düzenlemelere gitmiştir (Emek, 2002:161). Kamu İhale Kurumu’nun (KİK) kurulması IMF’ye sunulan Niyet Mektupları’nda yapısal kriter olarak yer almıştır (Bayramoğlu, 2004:248). Türkiye’de 2002’de dünyadaki gelişmeler doğrultusunda kamu alımları düzenlemek amacıyla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile bu alanı düzenleyen BDK olan KİK kurulmuştur. KİK kurulduktan sonra kamu mal ve hizmetlerin alımlarının işleyeceği kuralları belirleme görevi ve ihale sistemini denetleme yetkisi KİK’e geçmiştir (Bayramoğlu, 2004:247). KİK, kuruluşu, kurul üyelerinin belirlenmesi ve işlemleri itibarıyla IMF’in yakından takip ettiği BDK’lar arasındadır.

4734 Sayılı Yasanın 53. maddesine göre KİK; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. Kurumun merkezi Ankara’da olup ilişkili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığıdır. KİK’in karar organı Kamu İhale Kurulu’dur. On üyeden oluşan Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Kurul, üye tam sayısı ile toplanır ve çoğunlukla karar alır oyların eşit dağılması

durumunda Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilir. Kurul üyeleri çekimsiz oy kullanamaz, oy ve kararlarından sorumludur (4734 Sayılı Yasa).

4734 Sayılı Yasanın 53. maddesine göre Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. KİK diğer BDK'lardan farklı olarak karar organı Kurul'un üyeleri yeniden seçilmezler. Kurul üyeleri, Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, TOBB ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi arasından atanır (4734 Sayılı Yasa).

4734 Sayılı Yasanın 53. maddesine göre KİK, düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkilerine sahiptir. Söz konusu madde KİK'e uyumsuzluk çözme yetkisi verir. 56. maddeye göre KİK başvurulduğu takdirde inceleme yapma yetkisine sahiptir (4734 sayılı Yasa).

4734 sayılı Yasanın 53. maddesine göre KİK idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Buna göre Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır ve hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum karar organı Kurul'un üyelerinin yeniden seçilmeleri söz konusu değildir. Bu anlamda, üyelerin görevden alınmamasıyla ve yeniden seçilememeleriyle siyasal iktidara karşı bağımsızlığın sağlanması amaçlanmaktadır. KİK mali özerkliğe sahip olup kendisine tahsis edilmiş gelirlere sahiptir. Kurumun bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin yıllık malî raporu ve bütçe kesin hesabı Bakanlar Kurulu Kararı ile ibra edilir. Yıllık hesapları ile gelir ve harcamalarına ilişkin iş ve işlemleri, Sayıştay tarafından denetlenir (4734 sayılı Yasa).

Özetle, KİK'in özerkliği ve bağımsızlığı güçlü bir şekilde yapılandırılmıştır.

ÜÇÜNCÜ KESİM

DÜZENLEYİCİ DEVLET ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

Bu bölümde araştırma kapsamında yapılmış uygulamalar, çözümlenmeler ve verilere dayanılarak düzenleyici devlet değerlendirilmiştir.

7. DÜZENLEYİCİ DEVLETİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE GERÇEĞİ

Bu başlık altında genel düzeyde düzenleyici devletin gelişimine dair sorunların Türkiye uygulamasında nasıl somutlandığı verilmiştir. Bu çerçevede dair araştırmanın denenceleri sınanmış ve özgün fikirler üretilmeye çalışılmıştır.

7.1. 21. Yüzyıl Kapitalist Devletin Adı: Düzenleyici Devlet

Özelleştirme, deregülasyon ve regülasyon uygulamalarıyla ulaşılması hedeflenen düzenleyici devlet 21. yüzyıl kapitalist devletin adıdır. Düzenleyici devlet uygulamaları kimler için gerekli ve yararlı? Düzenleyici devlet uygulamaları, uluslar arası sermayenin kontrolündeki finans kuruluşlarının ve gelişmiş ülkelerin dayatmaları sonucu geliştirilmiştir. Sermayenin yüksek düzeydeki hareketliliğiyle küresel düzeyde hakim konuma gelmesi devletleri bu tür uygulamalar yapmaya zorlamıştır. Dolayısıyla, düzenleyici devlet, uluslar arası sermayeyi temsil eden çok uluslu şirketlerin hizmetinde olan devleti temsil etmektedir. Söz konusu devlette yaratılan bağımsız düzenleyici kurumlarla (BDK) adeta kapitalizm güvenli kaleler oluşturmaktadır. Böylece, bu yüzyılda özel kesim diye adlandırılan sermaye devlet içinde güvenlik adacıkları yaratarak hem korunmakta hem de topyekun bir saldırı içine girmiştir.

Özelleştirme yoluyla sağlanan değerlerin cari işlemlere ve borç ödemelerine aktarılması, sermaye hareketlilikleriyle sıcak paraya dönüşen kaynakların borsa ve bankalar üzerinden rant sağlaması ve birikimleri yurt dışına aktarması, yolsuzluklar, enflasyonun artması, döviz kurlarının yükselmesi,

gelirlerin azalması ekonomide liberalleşmenin ortaya çıkardığı temel sorunlardır. Bunlar, çağdaş devlet yapısının niteliklerini belirleyen cumhuriyetçi, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini etkisiz hale getirmektedir (Cılga, 2004). Bu çerçevede değerlendirildiğinde görülecektir ki düzenleyici devlet uygulamaları bir yandan uluslar arası sermayeye kaynak aktarma ve alan açma işlevi görürken aynı zamanda uluslar arası sermaye ile eklenmiş yerel sermayeyi de besleyen bir niteliğe sahiptir. Çünkü ABD’de birikmiş büyük sermaye stokları için hareket alanları açmak, bu düzenlemelerin temel hedefidir. Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Bankası (DB), Uluslar arası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası kuruluşlar bünyesinde hazırlanan “MAI”, “Yatırımların Karşılıklı Korunması ve Teşviki Anlaşması”, “Devletler ve Diğer Devletlerin Vatandaşları Arasındaki Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözümlemesi Hakkında Sözleşme”, “Avrupa Enerji Şartı Anlaşması” gibi sözleşmeler metropol sermayesine dünya üzerinde geniş özgürlükler sunma ve sağlam güvencelerle donatma noktalarında birleşmekte (Ataay, 1999:29). Böylece uluslararası anlaşma ve kurumlar aracılığıyla, sermayenin bir ülkede yaşayacağı anlaşmazlıkların çözümünde ulus-devletlerin yetkileri ortadan kaldırılmaktadır. Bu anlaşmalar, devletlerin uluslararası sermayeye karşı yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda çok ağır yaptırımları öngörmektedirler. Dolayısıyla, iktisadi alan ve bağlantılı bütün yönetsel ve pratik işlevlerde politika belirleme yetkisi esas olarak bu kurumların denetimine girmiştir (Seyhan, 2002). Özellikle uluslar arası kurumlarla yapılan anlaşmalarda bu durum daha net olarak görülmektedir.

IMF İcra Direktörleri 11 Mayıs tarihli toplantısında Türkiye ile üç yıllık yeni bir stand-by anlaşmasını onayladı. 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu’nun sosyal güvende ve sağlıkta dönüşüme, işgücü piyasalarına ilişkin önermelerine dayanan ve 2008’in Mayıs’ına kadar sürecek olan anlaşma Türkiye’ye 10 milyar dolara yakın bir ek kredi sağlamaktadır. Niyet Mektubu incelendiğinde görülmektedir ki sosyal devlet iyice sınırlanmaktadır. Öyle ki, Türkiye’de sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinde artık kamunun katkısının olmayacağını (Madde 11, 14, 16, 17) açık olarak ortaya konmaktadır. Ayrıca, işgücü piyasalarına da doğrudan müdahale edici tedbirleri uygulamayı belirtmektedir. Kamu İktisadi

Teşebbüsleri'ne personel almama uygulamalarına devam edileceği ifade edilmektedir (Madde, 17). Niyet Mektubu'nun içerdiği taahhütler düzenleyici devlete varma yolundaki uygulamalarla çakışmaktadır. Ancak söz konusu mektubun taahhüt ettikleri gerçekleşirse kimin kayıplar yaşayacağı gayet açıktır.

Bu bağlamda, yeni stand-by emeğin kazanımları üzerine sert ve doğrudan bir saldırıyı kapsamaktadır. Yeldan (2005)'a göre Türkiye, son üç senedir olağanüstü faiz dışı fazlalar yaratmasına ve yüksek bir büyüme gerçekleştirmiş olmasına rağmen borç yükünde istikrarlı bir gerileme gerçekleştirememiştir. Bu sebeple, emek gelirlerinin ve kamu hizmetlerinin doğrudan geriletmesi yoluyla sağlanması planlanan iktisadi artışı finansal kesimlere aktararak, borç ödemesinde kullanmayı hedeflemektedir.

Devlet Bakanı Ali Babacan, DB Türkiye Temsilcisi Andrew Vorkink ile yapısal reform programıyla ilgili gelişmeler ve DB'den sağlanan krediler hakkında düzenlediği ortak basın toplantısında Başbakan Erdoğan gibi Türkiye ekonomisini gemiye benzetmiştir. Babacan, "Geminin birkaç bölümüne bakarak hüküm yürütmek, yetersiz ve yanıltıcı olur. Geminin su alan delikleri kapatılmıştır" demiştir (Niyet mektubu gitti, 2006). Ancak, Bakanın göz ardı ettiği bir gerçek var ki o da gemideki deliklerin yabancıların parmaklarıyla kapatıldığıdır. Dolayısıyla, Türkiye ekonomi gemisinin DB ve IMF'in hem kaptanlık hem tamircilik/teknisyenlik ettiği bir konumda bırakılması oldukça tehlikeli sonuçlara yol açabilir. 2001 krizi bunun en bariz göstergelerindendir.

2002 sonundan 2006'nın Haziran ayına kadar geçen 3.5 yıllık süre içinde özel kesimin toplam dış borç stoku yaklaşık % 49 oranında artarak 110 milyar dolara ulaşmıştır. Bazı ekonomistlere göre kamu harcamalarında IMF'nin koyduğu sınırlara takılan hükümet, ekonominin sahte büyüme sürecini seçimlere kadar sürdürebilmek için özel kesimin aşırı borçlanmasına göz yummaktadır. Ancak doların hızla yükselmesi durumunda dışarıya dövizle borçlanan özel sektörün tepetaklak olacağı iddia edilmektedir. Bu urumda iki senaryodan söz edilmektedir. Birinci senaryoya göre borçları bir anda katlanan özel sektörü kurtarmak için yine devlet devreye girecek ve faizleri daha da yükselterek Türkiye'ye sıcak para akışını sağlayacaktır. Diğer bir ifadeyle, bankalarıyla, şirketleriyle özel sektörün rantiyer faaliyetlerinin yol açtığı zararlar bir kez daha "kamulaştırılarak" devlet aracılığı ile krizin bedeli halka

ödetilecektir. İkinci senaryoya göre bu çabalar sonuç vermeyecek ve özel sektörde hızlı bir mülkiyet devri söz konusu olacaktır. Diğer bir ifadeyle, alacaklı çok uluslu tekeller ele geçirebildikleri sermaye gruplarını ele geçireceklerdir (Özel sektör yularını dışarıya bağladı, 2006). Her durumda da kazanan yine sermaye kesimi olmaktadır. Özellikle düzenleyici devlet uygulamalarından çok uluslu şirketlere dayanan yabancı sermayenin kazançlı çıkması daha yüksek bir olasılıktır. Yabancı sermayenin hakim bir durum kazanması ise bünyesinde büyük tehlikeleri barındırmaktadır.

Yabancı bankaların Türk bankacılık sisteminin aktifleri içindeki payı 2005'in başından itibaren yükselerek yüzde 3.4'den yüzde 10.6'ya ulaşmıştır. Ancak yabancı bankalar finansal kriz dönemlerinde ölçek avantajlarını kullanarak daha kaliteli müşterilere yönelerek işlerini bırakıp gidebiliyorlar. Kriz dönemlerinde kredi arzını sınırlayarak ulusal ekonominin küçük ölçekli işletmelerine kredi açmakta isteksiz davranabilmekteler ('Yabancılara sınırlama BDDK yetkisinde değil, 2005). Yabancı sermayenin Türk bankacılık sistemine aktiflik payının artması bankacılık sektörünün BDDK tarafından düzenlenmesi ve istikrara kavuşturulmasından sonra artmıştır.

BDDK Başkanı Bilgin, 20 milyar dolarlık alımla, Türkiye Cumhuriyetinde yaşayan kişilerin yaklaşık 100 milyar dolarlık veya daha fazla mevduatını kontrol etme gücüne sahip olunacağını belirtmiştir. Ayrıca Bilgin, "Bankalar Birliği başkanının da Mr. bilmem ne olmasına, kendi açımdan çok alışamadığımı söylemek istiyorum" şeklinde bir ifade kullanmıştır. Piyasa yapıcısı bankaların yarısından fazlasının yabancı sermayeli banka olduğunu belirten Bilgin, dile getirdiği görüşlerin, kurumla bağlantılı değil şahsi olarak dile getirdiği görüşler olduğunu ifade etmiştir ("Mr."ın Başkan olması sakıncalı!, 2006). Bizzat Bilgin'in belirttiğine göre Türkiye önemli bir sektöründe yabancı sermayeye mahkum olmuş durumdadır. Başkanın ifade ettiği görüşlerini başkanı olduğu kurumun görüşleri olmadığını ifade etmesi ise oldukça dikkat çekicidir. Ayrıca, BDDK Başkanı'nın aksi görüşüne ve BDDK'ya rağmen yabancıların bankacılık böyle hakim olması oldukça ilginçtir.

DTÖ ile imzalanan GATS ile Türkiye eğitim ve sağlık gibi hizmet alanlarını da yabancı sermayeye açmıştır. Söz konusu anlaşma ile kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi seçeneği ortaya çıkmıştır. Toplumsal ilişkiler ağı ve örgütlenme boyutu değerlendirildiğinde bu seçeneğin "diğer

seçenekler arasındaki bir “zorunluluk” olacağı açıktır (Dinler, Sönmez, 2003:34). Dolayısıyla, tüm düzenlemelerin temel hedefi sermayeyi kârlılığa geçirmek ve sermayeye yeni alanlar açmaktır.

Özelleştirme ve piyasaya açma sürecinde devletin düzenleyici devlet anlayışı çerçevesinde bütçe açıklarını kapatmak ve gelir sağlamak bir yana ekonomik etkinliği arttırmak iddiasıyla özel sektör ile rekabet halinde olduğu alanlardan çekilmesi (Fırat, 2001), devleti vatandaşlarının refah ihtiyaçlarından ziyade egemenlik alanına iş ve sermaye çekmekle ilgilenen bir devlet haline getirmiştir. Bu sebeple, hükümetler düşük enflasyon, düşük vergiler, vasıflı ve esnek emek pazarları yaratmaya ve kamu harcamalarının düşürülmesine yönelmiştir (Cope ve Goodship, 1999). Bunlar ise özel kesimin için faydalı olan özel kesimin önünü açan ancak geniş yığınları olumsuz etkileyen nitelikte uygulamalardır. Çünkü devlet, büyük vatandaş yığınlarının çıkarlarını küçük bir kesimin çıkarlarına feda edebilmektedir. Diğer bir ifadeyle, bölgesine sermaye çekmek için gelirlerinden vazgeçebilmektedir. Bu doğrultuda özellikle devletin özel kesim lehine bölüşüm alanından giderek çekilmesi ve vergi indirimlerine gitmesi, sosyal adaletin sağlanması bakımından düzenleyici devleti sorunlu bir hale getirmektedir. Abaroa (1999)’a göre devlet artık bir oyuncudan ziyade bir hakemdir ve bir üreticiden ziyade bir destekleyicidir. Devlete daha çok risk görevi verilmiştir. Kanımızca bu durumda hakem olan devlet tarafsız bir hakem olmadığı gibi sadece sermaye grupları arasında bir hakemlik yapabilir. Çünkü, devlet rekabet uğruna tam istihdamı, emek pazarının esnekliğini artıran verimlilik politikaları uğruna da bölüşümcü refah politikalarını arka plana itmiştir. IMF’nin Türkiye’deki batık bankaların yerli ve yabancı tüm müşterilerine ve kredi aldıkları tüm alacaklılarına karşı sorumluluklarını ve zararlarını Hazine’nin garantisine almasını istemesi (Bayramoğlu, 2004:260-261), devlete risk karşılama görevinin verilmesini açıklayan en güzel örneklerin başında gelmektedir.

Özelleştirme ile verimliliğin sağlanacağı ve devletin gelir sağlayacağı iddia edilmiştir. Ancak iddia edilen gerçekleşmemiştir. Çünkü Danıştay’ın 7 limanın devriyle ilgili iptal kararları uygulanmamıştır. İşletme hakkı devredilen "Tekirdağ, Hopa, Giresun, Sinop, Rize, Ordu ve Antalya" limanlarıyla ilgili olarak şirketlerin işletme hakkı devir bedellerini 2000 yılından itibaren ödememeye başladıkları orta

çıkmıştır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporlarına göre 1998 yılından beri yapılan liman özelleştirmeleri sonucu 165 milyon dolar olarak Hazine'ye girmesi gereken meblağ tahsil edilemediği gibi kuruluşların kârları da bu kişilere aktığı için kamu çifte zarara uğramıştır. Özelleştirme İdaresi yetkililerinin verdiği bilgilere göre limanları devralan şirketlerin devirle iptal kararı arasındaki 2-3 yıllık sürede yaptıkları sabit sermaye yatırımları sebebiyle Danıştay'ın iptal kararları uygulanmamaktadır (Yargı 7 limanın devrini iptal etti, hiçbiri uygulanmadı, 2005). Devletin bizzat raporlarında da görüldüğü üzere özelleştirme kamuya yarar sağlamamış aksine kamuyu büyük zarara uğratmıştır.

Telekom'un özelleştirilmesi ise özelleştirme ile kimin kaybettiğini göstermesi bakımından oldukça ilginç bir örnektir. Telekom'un yüzde 55 hissesini satın yönetimini yabancı bir şirkete hemen devretme karşılığında ele geçen para, kuruluşun kısa sürede elde ettiği kârına denk geliyor. Türk Telekom'u yeniden oluşturmaya çalışsanız mevcut haliyle ilk tesis maliyetinin 200 milyar doları bile geçeceği ifade edilmektedir (Çakmak, 2005). Ayrıca özelleştirme ile elde edileceği söylenen büyük gelirler ise tutarlı olmaktan uzaktır. Çünkü gelirlerin büyük çoğunluğu özelleştirme masraflarına gitmektedir. 2004 yılı özelleştirme uygulamaları kapsamında gazete, dergi ve televizyonlarda yayımlanan ilan masrafları için toplam 7 trilyon, 399 milyar, 422 milyon lira ödendiğini belirtmiştir ("İlana 7.5 Trilyon Aktarıldı", 2005a). Türkiye'de 2002 yılından 2005'in temmuzuna kadar yapılan özelleştirmelerden 4.6 katrilyon gelir elde edilirken bunun 3.1 katrilyonu özelleştirme giderine gitmiştir (Özelleştirme masrafına bir Erdemir parası gitti, 2005). Düzenleyici devletin gelişme aşamasındaki önemli durakların başında gelen özelleştirme geniş yığınlara fayda sağlamadığı kamu kesimine de bir yarar sağlamamış aksine kamunun sırtına ek bir yük bindirmiştir.

Türkiye'de yeni büyümekte olan menkul kıymetler borsası incelendiğinde, devletin yabancı sermayeye nasıl yüksek kârlar sağladığı görülecektir. 1996 yılında yabancıların borsada 2.5 milyon dolar düzeyinde olan payı, bu dönemde 700 milyon dolar geri çekilmesine karşın, bugün 15 milyar dolara çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, yıllık ortalama % 78 kazanç sağlanmıştır (Koray, 2001). Bu anlamda, yeni devletin daha çok sermaye için işlevsel olduğu ve uluslar arası sermayenin çıkarlarına hizmet ettiği söylenebilir.

Üzerinde durulması gereken önemli bir noktada düzenleyici devlet uygulamaları kapsamında esnek emek piyasası politikalarıyla genel düzeyde ve özelleştirme ile özellikle kamu kesiminde istihdamın düşürülmesidir. 1990’da özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar da dahil olmak üzere işletmecilerde toplam çalışan sayısı 643 bin iken, 2002’de işletmecilerde çalışanlarının sayısı 385 bin kişiye gerilemiştir (Türel, 2003). Bu anlamda kamu kesiminde çalışarak geçimini sağlayan büyük bir nüfus kitlesi gelirinden olurken aynı zamanda esnek emek pazarı için bir arz oluşturmuştur. Bu bağlamda, sermaye hem bir karlanma alanı bulmuş olmakta hem de emek arzını yükselterek ucuz emek kaynağına kavuşmaktadır. Geniş kitleler açısından çifte bir kayıp söz konusu olmaktadır.

Tüm bu bulgular araştırmamızın 1. denencesindeki “**Neoliberal bir anlayış doğrultusunda piyasa lehinde yeniden yapılandırılan ve düzenleyici karakteri ile ön plana çıkan devlet, sermaye lehine işlevselleştirilmiş olup, sermayenin özellikle uluslar arası sermayenin yararını daha fazla gözetmektedir.**” biçimindeki görüşü destekler ve doğrular niteliktedir. Dolayısıyla, araştırmamızın 1. denencesi doğrulanmıştır. Özetle düzenleyici devlet, uluslar arası sermayenin ihtiyacı olan 21. yüzyıl kapitalist devletinin adıdır. Söz konusu devlet modeline varmada kullanılan özelleştirme, deregülasyon ve regülasyon gibi uygulamalar çok uluslu şirketlere dayanan yabancı sermaye ile bu gruplarla eklemlenmiş yerel sermaye gruplarının çıkarlarına hizmet etmektedir

7.2. Düzenleyici Devletin Demokratik Karakteri ve Katılım Sorunu

Bu çerçevede bu başlık altında düzenleyici devletin demokratik niteliği incelenmiştir.

7.2.1. Düzenleyici Devlet Karakteri İtibarıyla Antidemokratiktir

Düzenleyici devlet demokratik yapısı aşınmış diğer bir ifadeyle eksik kalmış bir devlettir. Çünkü iktidarı sermaye sınıfı lehine düzenleyen bir siyasal iktidar modeline göre yapılandırılmıştır. Esasında yeni devlet modelinin siyasal iktidar

modeli, iktidarı sermayeye tam olarak açtığından pratik açıdan anti-demokratik bir nitelik arz etmektedir.

Yeni Dünya Düzeni'nin dünyaya getireceği varsayılan barış, özgürlük ve refahın bir hayal olduğu ve sadece liberalleşmenin gerçekleştiği kısa süre içinde görülmüştür. Sermayenin hareketliliği artarak devam etmiş ve uluslar arası ticaret önündeki engel ve düzenlemeler kaldırılmıştır. Neo-liberal söylem, sürekli olarak düzenleyici devletin iktidar modeli olan yönetim mekanizmasıyla demokrasinin geliştiğini vurgulamaktadır. Ancak, Braithwaite ve Drahos'a göre demokratik katılım ve demokrasi son yıllarda önemli bir aşama kaydetmesine rağmen gerçekte olan şey egemen siyasaaların, kural yapıcı olmaktan ziyade kuralları uygulayanlar olduklarıdır (Levi-Faur, 2005:3). Bu anlamda halkın yasamayla ve özel sektör dışında toplumsal çıkarlar aracılığıyla kendini ifade etmesi zayıflamıştır. Dolayısıyla küresel kâr toplumsal çıkarların önüne geçmiştir. Yeni uluslar arası ekonomik ortamda yürütmenin gücü artarken yasamanın gücü azalmıştır. Bu bağlamda, bu yeni ortamdan demokrasi zarar görmüştür. (Schmidt, 1995). Neticede demokrasi zarar görmeye devam etmektedir.

Düzenleyici devletin, gelişme gerekçelerinden biri de küreselleşmedir. Küreselleşme, devletlerin toplumu ve ekonomiyi yönetme özerkliklerini değiştirmiştir. Bunun sonucunda “refah devletinden” “rekabetçi devlete” bir geçiş olmuştur. Rekabetçi devlet, vatandaşlarının refah ihtiyaçlarıyla ilgilenmekten ziyade kendi bölgesine sermaye çekmeye yönelik politikalar geliştirmenin yarışı içindedir (Cope, Goodship, 1999). Dolayısıyla, düzenleyici devlet, vatandaşlarından ziyade ekonominin genel ihtiyaçlarını düşünmek durumunda kalmaktadır. Bu sebeple devlet, demokratik bir devletin vatandaşlarına karşı olan sorumluluklarından kaçabilmektedir. Böyle bir devletin demokratik olması beklenemez.

Finansal küreselleşmenin sonuçları aktörlerin demokratik davranışlarını kısıtlamakta veya zorlaştırmaktadır. 1990'larda hakim sermaye olan akışkan portfolyo sermaye hareketleri, hükümetler için kolay kaynak olduklarından yarattıkları bağımlılıklar ve tetikledikleri ödemeler dengesi krizleri sebebiyle, seçilmiş hükümetlerin seçmenlerinin tercihlerine göre davranmalarını sınırlamaktadır. Aynı şekilde IMF gibi uluslararası ekonomik kuruluşlar, kuruluşların politikalarından etkilenen insanlarca seçilmiş olmadıkları için söz konusu

kuruluşların dayattığı politikaları özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki demokratik açığı büyütmektedir. Bu tür kuruluşlar ile bunların neoliberal ideolojik eğilimleri, devleti piyasa lehine küçülterek ve tek tip sosyal politikalar üreten kurumları toplumlara dayatarak ülkelerin demokratik tercihlerini kısıtlamaktadır (Somer, 2005:3). Bu çerçevede, düzenleyici devlet modeli ve uygulamaları kaynaklarının dışarıda olmasından dolayı da anti demokratiktir.

Türkiye, rekabetçi olmak için 2006 başından itibaren çeşitli indirim istisnalarının kaldırılacağı ve halen yüzde 30 olan kurumlar vergisi oranının yüzde 20'ye indirileceği ifade edilmiştir. Bu sebeple, devletin dolaylı vergilerinin azalması söz konusu olmaktadır. Hükümet, "doğrudan vergi" gelirlerinden kopunca, "dolaylı vergi" gelirlerine yüklenir. Her türlü harcamayı vergilemek zorunda kalır. Bu anlamda, harcamalara Katma Değer Vergisi (KDV) veya Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) gibi isimlerle vergiler getirir. Bu tür vergide en varlıklı kişi de en fakir kişi de aynı vergiyi öder. Dolayısıyla, yük dar gelirli bire biner. Bu anlamda devlet, fakirden alıp zengine vermektedir (Uras, 2005). Böylece devlet rekabetçi olabilmek için vatandaşına hizmet götürmek için kullanacağı kaynaklarından vazgeçebilmektedir. Dolayısıyla, vergi toplamada adaletsiz bir yöntem kullanmak zorunda kalan devletin ne kadar demokratik olacağı tartışmalıdır. Düzenleyici kapitalizm döneminde rekabetçi devlet, rekabetçi olmak için geliştireceği politikalardan dolayı demokratik karakteri aşınmış bir devlet olacaktır.

Düzenleyici kapitalizm çağında piyasa mantığına göre yapılandırılması hedeflenen devletin demokratik niteliği tartışmalıdır. Firma gibi devlet, demokratik bir devlet olabilir mi? Sahiplik, doğası gereği hiyerarşik ve oligarşik bir yapıda olması gereken firma ile demokratik devlet arasındaki farkı ortaya koyan kavramdır. Firmada her zaman imtiyazlı bir sahiplik bulunurken demokratik devlette imtiyazlı hak sahipleri bulunmaz. Bir firmanın hisseleri halka açılrsa da, yönetimi tümüyle profesyonellerden oluşsa da firmanın sahipliği değişmez. Ancak, demokratik devlette, siyasal iktidarın kaynağı halktır; dolayısıyla kamuya ait her şeyin mülkiyeti halktadır. Devlet mülkü, tüm yurttaşların ortak mülkiyetinde iken kontrolü temsilciler aracılığıyla sağlanır. Dolayısıyla, ortak varlıkların nasıl kullanılacağı ve değerlendirileceği siyasal mücadele ile belirlenir. Devletin bir firma gibi örgütlenmesinin önerilmesi ise kamu idaresinin kontrolünün firmada olduğu gibi

profesyonellere devredilmesini ve yöneticilerin de kendilerini belirleyecek olanları seçmesini ifade etmektedir. Temel amaç ise iktisadi ve siyasi iktidarın sermaye lehine yeniden düzenlenmesidir. Firma esasına göre örgütlenmiş devlet oligarşik bir nitelik taşımakta olup demokratik olmayan bir devlettir. Ancak, firma doğası gereği oligarşik iken devletin demokratik niteliği sınıfların mücadelesine göre şekillenir. Demokratik devlette, yönetenle-yönetilen ilişkisi yurttaş-devlet ilişkisi temelinde siyasal iktidarın sınırlanmasına dayanır (Bayramoğlu, 2004:104-109).

Bu bağlamda, düzenleyici devlette temel değerlendirme ölçütü, piyasanın işleyip işleyememesidir. Dolayısıyla, demokratik karar almanın amacı, piyasanın beklentilerinin ve isteklerinin sınırlarına takılmaktadır (Bayramoğlu, 2004:85). Yukarıda da belirtildiği üzere yeni dönemde esas olan piyasa mantığının her şeye egemen olmasıdır. Piyasada hak sahibi olmak dahil her şey satın alma gücüne göre şekillenir. Satın alma gücünüz, diğer bir ifadeyle sahip olduğunuz sermaye, ne kadar büyükse o kadar çok hakkınız ve tercihiniz olacaktır. Böyle bir mantığın devlet örgütlenmesine ve hizmet sunma anlayışına egemen olması durumunda vatandaşların büyük çoğunluğunun belli hizmetlerden yoksun kalması olasıdır. Dolayısıyla, piyasa kurallarına göre devleti şekillendirmek demokratik yapısına zarar verecektir

Hirsh, düzenleyici devlet uygulamalarıyla Thatcherizm ile beraber İngiltere’de devletin baskıcı karakterinin genişletildiğini vurgular. Thatcherizmin hegemonik projesi, Keynesyen refah devletinin kurumsal düzenlemelerini ters-yüz ederken güçlü devleti yeniden örgütlemektedir (Topak, 2003). Güçlü olan bu devlet aynı zamanda projenin selameti için baskıcı olmak durumundadır. Baskıcı olan devlet doğal olarak anti-demokratik bir karakter taşır.

Esnek üretime işletmenin sürekli çalışması ya da normal çalışma sürelerinin artması sağlanmıştır. Bunun sonucunda kültürel bir çözülme süreci baş gösterirken ayrıca aile dağılmalarının arttığı ve suça yönelik eğilimlerin güçlendiği görülmektedir. ABD’de suç oranlarının en yüksek olduğu bölgelerde yapılan bazı araştırmalar süresiz, atipik işlerde çalışan ailelerin çocuklarında suça yönelimin daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur (Topak, 2003). Dolayısıyla, suçun olduğu yerde devlet baskıcı olmak durumundadır. Bu ise devletin anti-demokratik uygulamalarını beraberinde getirir. Suçu önleme devletin temel görevlerinden biridir. Devlet bu görevi geliştireceği polisiye önlemler ve caydırıcı cezalandırma

mekanizmalarıyla yerine getirir. Bazı durumlarda ise kullanacağı bir takım ekonomik ve sosyal araçlarla bu görevi yerine getirir. Ancak, yeni ekonomi gereği devlet, esnek çalışma ve istihdamı diğer bir ifadeyle süresiz ve güvencesiz çalışmayı geliştirmek zorunda kalmıştır. Bu nedenle düzenleyici devletin suçu önlemek için daha ziyade polisiye önlemlere ve caydırıcı cezalandırma mekanizmalarına başvurması beklenmelidir. Dolayısıyla devletin demokratik niteliği eksik kalacaktır.

Esnek çalışmanın bir diğer sonucu da özellikle atipik istihdam kapsamında olan çevre işgücünün sosyal sigorta ve sosyal yardımlardan faydalanamamasıdır. İşgücü maliyetlerinin düşürülmesine dönük olarak geliştirilen uygulamalar işçi kesimini toplumsal korumadan mahrum bırakırken kısa ve uzun vadeli sosyal ve ekonomik risklere karşı güvencesiz konuma sokmaktadır (Topak, 2003). Dolayısıyla, desteğe ihtiyacı olan kesimlere devlet güvencesinin olmaması ve devletin esnekliği sağlamaya yönelik işlevleriyle ön plana çıkması onu anti-demokratik yapmaktadır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, sosyal devletin sınırlandırılması çalışmasının somutlandığı en güzel örneklerin başında kurallı, istikrarlı ve ayrıntılı iş bölümüne dayalı çalışma düzeninin yerine esnek, kuralsız ve düzensiz çalışma biçimleri; standart çalışmanın yerine atipik, esnek çalışma biçimleri getiren 4857 sayılı yeni iş yasası gelmektedir (Çelik, 2003).

Kişi başına millî gelir yüksek olmakla beraber geniş halk kesimlerinin ekonomik kalkınmadan pay alamaması demokratik gelişmeyi ve devletin demokratik niteliğini yıkmaktadır. Gelirin adaletsiz dağıldığı Türkiye gibi ülkelerde neoliberal uygulamalar doğrultusunda devlet piyasa lehine küçültülürken, aynı zamanda bölgesel ve sınıfsal gelir dağılımındaki aşırı eşitsizlikler derinleştirilmiştir. Bu eşitsizlikleri dengelemek için dengeleme yetisine sahip etkin ve sosyal devlete ihtiyaç vardır (Somer, 2005:7-8). Oysa, rekabetçi olmak için uygulanan politikalar, (düz vergi oranları, vergi indirimleri vs.) gelir dağılımını olumsuz etkileyip eşitsizlikleri derinleştirdiğinden düzenleyici devletin demokratik olmasını engellemektedir.

Demokratik devlet için toplumsal sınıflar arasında bir güç dengesinin sağlanması, bir uzlaşmanın sağlanması gereklidir. Piyasa lehine yapılandırılan yeni devlet modelinde uluslararası sermaye gruplarının ve bu gruplarla eklemlenmiş bir ilişki içinde olan yerli sermaye gruplarının hakim sınıflar olduğu görülmektedir.

Ayrıca, düzenleyici devlette yerel hemşerilik, ortak cemaat veya ortak etnik kimlik ilişkilerinin güçlenmesi yüksek bir olasılıktır. Yerel hemşerilik, ortak cemaat veya ortak etnik kimlik ilişkilerinin ön plana çıkması demokrasi ve kalkınmayı olumsuz etkiler. Bu haliyle düzenleyici devlet anti demokratiktir ve demokratik konsolidasyonu gerçekleştirecek politikaları uygulayamaz.

BDK'ların kurulduğu ülkelerde ayrıca tüketici kuruluşları da kurulmaktadır. Tüketici dernekleri, BDK'lar ve düzenlenenler arasındaki mücadele, BDK'ların piyasanın düzenleyicisi olduğu ve tüketiciler için var olmadığı düşüncesini doğurmaktadır (Bartle, ve diğ., 2002:15-40). Dolayısıyla, düzenleyici devletin meşrulaştırılması için geliştirilen argümanlar, tüketiciler bağlamından değerlendirildiğinde tartışmalıdır. EPDK Başkanı Yusuf Günay “Özelleştirmeler tüketiciye nasıl yansiyacak?” şeklindeki soruya şu cevabı vermektedir: Türkiye’de sanayici elektriği 9.4 sentten dünya ortalamasının üstünde kullanıyor. Bir şekilde konutların elektriği sanayici üzerinden finanse ediliyor. Özelleştirme ile beraber büyük oranda elektrik kullananlar elektriği daha ucuza kullanma imkanına sahip olacaklar.” (‘Dağıtımda kimse kollanmasın’, 2005). Bir BDK Başkanı özelleştirmeden sanayicilerin kârlı çıkacağını ifade ederken söyleminde büyük bir tüketici kitlesini (konutlarda oturan milyonlarca kişi) ise göz ardı etmektedir. Diğer bir ifadeyle konutlarda oturan milyonlarca kişinin özelleştirmeden ne kazanacağı önemli görünmemektedir. Bu anlamda, tüketici olarak tanımlanan büyük kitleleri dışlayan ve bu kitlenin çıkarlarını korumayan bir yapılanmanın demokratik niteliği zayıf kalır.

Tüm bu bulgular araştırmamızın 2. denencesindeki **“Ekonomiyi siyasetten yalıtın bir anlayış temelinde gelişen düzenleyici devlet gerek uygulamaları gerek yönetim stratejisi itibarıyla antidemokratik bir karaktere sahiptir.”** biçimindeki görüşü destekler ve doğrular niteliktedir. Sonuç olarak, yeni devlet mevcut haliyle, piyasa lehine işlevselleştirilirken, rekabetçi olma uğruna demokratik karakteri geri planda tutulan bir model konumundadır. Dolayısıyla, araştırmamızın 2. denencesi doğrulanmıştır.

Özetle, mevcut konumuyla düzenleyici devlet anti demokratik bir karaktere sahiptir.

7.2.2. Düzenleyici Devletin Yönetim Stratejisi:Depolitizasyon

Depolitizasyon kavramı siyasetin sosyal ve ekonomik alanlardan tamamen çekilmesini veya siyasi etkinin tamamen yok edilmesi anlamına gelmemektedir. Aksine, depolitizasyonun kendisi bir yönetim stratejisi olarak oldukça politiktir. Burnham (2001)'in Cope ve Goodship'ten aktardığına göre “yeni kamu yönetimi” anlayışı dümen ile kürekçileri birbirinden ayırmaktadır. Dolayısıyla, yeni kamu yönetimi, merkezi hükümetin gücünü artırma ve kamu harcamalarını düşürme amacına göre tasarlanmıştır. Depolitizasyon bu aşamada işlevsel olmaktadır. Bu sebeple, kamu hizmetlerinin düzenlemeye tabi tutulması depolitizasyonu ifade eder.

Finans sermayenin yüksek düzeyde akışkanlık ve hareketlilik kazandığı bir ortamda ulus-devlet çaresiz kalmaktadır. Özellikle, Türkiye gibi uluslar arası ekonomi kuruluşlarına mahkum ülkelerde bizzat parlamento aracılığıyla parlamentoların etkinliği kırılmaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar bunun en somut örneklerindedir. Özellikle ekonominin teknik bir alan olarak belirlenip yönetiminin BDK'lar gibi uzman kurumlara bırakılması geniş kitleleri ekonominin yönetimi konusunda etkisiz bırakmaktadır. Çünkü parlamentonun etkinliği kırıldığından bu kitlelerin bu kurumları etkileyecek araçları ellerinden alınmış olmaktadır.

Aristo için siyasal katılım modeli vatandaşlar arasındaki bir çeşit arkadaşlık olup, insanların sadece kendileri için değil aynı zamanda ortak mallar için kaygılanmaları anlamına gelir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimini partizan siyasetten ayırma çabalarına dayanır. Bu yeni anlayış ekonomik piyasa modelini siyaset ve idare ilişkisi için kullanır. Yeni anlayış bağlamında, kamu kurumları birer özel şirket gibi düşünülürken kamu çalışanları idareci yerine bir iş ve hedefe yönelmiş birer sözleşmeci olarak ele alınır. Ancak, siyaset ile idarenin birbirinden ayrılmasıyla siyasetin eşitlik, adalet ve ortak iyi dilinin yerini sözleşme ve iş görme dili almıştır. Bu yola kamu yönetiminde yeni bir siyaset biçimi bağlamında bir depolitizasyon yaşanmıştır (Bagby, ve diğ., 2001:623-626). Kanımızca bunun demokratik açığı büyüten bir etki yapması olasıdır. Özellikle siyasetin idare üzerindeki denetiminin kalkması siyasi mücadeleyi siyasi mücadelenin temelini oluşturan kaynaklara ulaşmayı engelleyecektir. Bu noktada

siyaset alanının piyasa mantığına göre yapılandırılması alt sınıfları siyasi mücadelenin dışına itecektir.

Düzenleyici devlet kavramının şekillendiği küreselleşme sürecinde modern ulus-devlet yapısı dönüşmeye başlamıştır. Bu temelde *bağıl-vatandaşlık* kavramı aşılmaya başlayarak *etkin yurttaşlık* anlayışının gelişmeye başladığı (Kahraman, 2002:55) iddia edilmiştir. Günümüzde kontrolün tekrar mülk sahiplerine geçtiği iddia edilmektedir. Bu süreçte ücretlilerin hissedar haline geleceği böylece ‘katılımcı demokrasinin’ gelişeceği ifade ediliyor. Ancak küreselleşme ile beraber büyük sermaye, menajerlerin kontrolünden çıkarken ne hissedarların ne de ücretlilerin kontrolüne geçmiştir. Aksine “fon yöneticilerinin (özellikle trilyon dolarlık varlığı olan emekli sandığı ve sigorta fonları yöneticilerinin) kontrolüne geçmiştir (Timur, 2006:9-10). Çünkü, ekonomik bütünleşmeler her zaman güçlü ekonomik unsurlar lehine gerçekleşir. Özellikle yönetim mekanizması çerçevesinde temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin gelişeceği iddia edilmiştir. Oysa güçlü bir *etkin yurttaşlık* anlayışı geliştirilmediği gibi geniş yelpazeli bir katılım da sağlanmamıştır. Katılımcı demokrasinin gelişmesi bir yana BDK gibi yapılanmalarla seçilmişlerin yerini atanmışların aldığı uygulamalarla sıradan vatandaşın elindeki siyasal gücü kullandığı temsili demokrasi bile zarar görmüştür.

Kurnaz’a göre politika özünde ekonominin yoğunlaşmış hali olduğundan hükümetler ekonomik politik tercihleriyle meşrulaşır. Bu noktada iktidar araçlarını daraltan ve sorumluluğu hükümette bırakmak kaydıyla siyasi iktidarın yetkilerini üst kurullara devreden düzenlemeler, kapitalizmin krizlerini yaratan kontrolsüz piyasa güçlerinin sayısını çoğaltmaktan başka bir özerklik yaratmayacaktır. Bu anlamda, kamuoyunun vergi ve oylarıyla yaptığı politik tercihi hiçe sayılmaktadır (Erten, 2003a).

Erten bu noktada siyasi iktidarla "özerk" kurumlar arasında, "yetki, sorumluluk, denetim" alanında gittikçe yoğunlaşan bir sürtüşmenin varlığına dikkat çekmektedir. Çünkü, "özerklik" siyasi iktidar-hükümet bileşeninin "karşısına" koyulup dokunulmazlığa dönüştürüldüğünde, iktidarın ekonomi politika koyma, yönetme ve piyasaları düzenleme temel yetkisi yok olmaktadır (Erten, 2003a).

Hesap verebilirlik düzenleyici devletin yükselişi ile beraber sorgulanır hale gelmiştir. Düzenleyiciler seçilmiyor: Görevlerini parlamento yaratır ve hükümetler

tarafından atanırlar. Güçlerini politik açıdan tartışmaya sebebiyet veren bir yolla uygularlar (Norton, 2004:788). Yasama organlarının by-pass edilmesiyle demokratik hesap verebilirliğin düşmesi ve yürütmenin tek taraflı gücünün artırılması otoriterliğin yoğunlaşmasının önde gelen sembolüdür. Öyle ki yürütme, demokratik gözetim olmadan tüm antlaşmaları, politikaları ve sözleşmeleri takip eder hale gelmiştir (Albo, 2002:7). Temsili demokraside bireyler seçmen olarak seçimler aracılığıyla parlamento üzerinde denetim sahibidirler. Çünkü memnun olmadıkları temsilcileri bir daha parlamentoya göndermeme silahına sahiptirler. Aynı şekilde memnun olmadıkları siyasi iktidarı da değiştirme tehdidine sahiptirler. Ancak, uzman yönetici ve kurumların ön plana çıktığı düzenleyici devlette vatandaşların bu kurumlar ve uzmanlar üzerinde doğrudan bir hesap sorma olanakları yoktur. Dolaylı bir hesap sorma olanakları vardır. O da memnun olmadıkları hükümeti değiştirmektir. Ancak düzenleyicilerin görev süreleri genelde hükümetlerin görev sürelerini aştığından bu dolaylı hesap sorma da işlevsel değildir.

BDK'lar ekonomiyi siyasetin etkisinden kurtarma iddiasıyla kurulmuştur. Ancak BDK'lar gerçekte ekonomiyi, siyasetten ayırmayıp, belli bir siyasi programın denetimine sokarlar. Parlamento siyasal mücadele alanı olup, seçimlerin sonuçları genellikle öngörülemez. Diğer bir ifadeyle, toplumsal sınıflar güçlerini parlamentoya yansıttıklarından her zaman sandıktan ne çıkacağı belli olmaz. Parlamentonun düzenleme yetkisinin elinden alınması, kamunun duyarlı olduğu alanlarda halk denetiminin ilkesel olarak reddedilmesi demektir. Parlamento, egemen sınıfın yönetirken belli bir dereceye kadar "genel çıkarı" dikkate almasını zorunlu kılmaktadır. BDK'ların kurulması, toplumsal mücadelenin, sermaye sınıfı lehine derinleştiği bir dönemde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, BDK'lar bir bakıma topluma dayatılan, "zor" ve "baskı" mekanizmaları anlamına gelmektedir (Bayramoğlu, 2004:215-216). Siyasetin emekçi kesimler açısından işlevsizleştirilmesi devleti anti demokratikleştirmektedir.

Düzenleyici kapitalizm çağında demokratik hesap verebilen hükümet bir tehlike olarak değerlendirilmektedir. Özellikle işçi sınıfı, mülkiyet hakkına yönelik bir tehlike olarak algılanmaktadır (Moran, 2004). Bu sebeple geliştirilen iktidar modeli olan yönetişimde katılım yüksek tutulmakla beraber işçi sınıfı yok sayılmakta ve siyasetten dışlanmaktadır. İşçi sınıfı, tüketici kavramının içine hapsedilerek genel

kitlenin içinde erilmektedir. Yönetişimde iktidar (1) bürokrasi, (2) özel sektör, (3) sivil toplum kuruluşlarından (STK) oluşmaktadır.

Türkiye, düzenleyicilere uluslar arası kurumların baskısıyla kavuşmuştur. Bunu Türkiye’de bankacılık sektörünü düzenlemekle görevli BDDK’nın pratiğinde görmek mümkündür. Gizli olması gereken ancak BDDK’dan nasıl sızdığı bilinmeyen bir belge bankalara el konulması için IMF'nin baskı yaptığını, sekizinci gözden geçirmenin tamamlanabilmesinin bir koşulu olarak üç bankaya el konulması konusunda ısrar edildiğini içermektedir. IMF'nin 8 Temmuz 2001 tarihinde BDDK’ya gönderdiği mektupta bankalara el konulmasını istemiş aksi takdirde sekizinci gözden geçirmenin tamamlanamayacağı tehdidinde bulunmuştur. Böylece gizli olması gereken ancak BDDK’dan nasıl sızdığı bilinmeyen bir belge bankalara el konulması için IMF'nin baskı yaptığını, sekizinci gözden geçirmenin tamamlanabilmesinin bir koşulu olarak üç bankaya el konulması konusunda ısrar edildiğini içermektedir (Törüner, 2004). Söz konusu belge, Türk ekonomisinde bir dönem neler olup bittiğinin ve ekonomi yönetiminin ne denli yabancılar tarafından kontrol edilir hale geldiğinin en önemli delillerinden biridir. Törüner’in belirttiğine göre eline geçen bir E-mailde, hangi bankalara ne zaman el konulacağından hem IMF'nin hem de Dünya Bankası'nın haberi bulunmaktadır. Bu durum özerk olması gereken BDDK’nın özerkliği ve bağımsızlığı bakımından büyük bir sorun yaratmıştır (Törüner, 2004a). Neticede BDDK’nın yönetimi dahi IMF’in isteği doğrultusunda değiştirilmiştir. IMF, kendisinin baskısıyla kurulan kurumlara istediğini yaptıramadığında siyasi iktidara başvurmakta ve BDDK gibi kurumların yönetim yapısını baştan sona değiştirebilmektedir. Bu örnek BDK’larda kimin sözünün geçerli olduğunu açıkça göstermektedir.

Bürokrasi, iktidar sandalyelerinin üçte birini doldururken üç eşit ortaktan biri ve sosyolojik olarak sermaye adı verilen toplumsal kesim olan özel sektör sandalyelerin ikinci bölümünü doldurmaktadır. Üçüncü ortak STK ise, çeşitli toplumsal örgütlenmeleri kapsamaktadır. Burada sermayeyi temsil eden özel sektörün dengeleyicisi olan emek yer almamaktadır. İşçi sınıfı farklı toplumsal kesimleri bünyesinde barındıran, genelde ekonomik anlamda güçlü kişilerin, diğer bir ifadeyle sermaye sahiplerinin etkin olduğu STK’lar içinde değerlendirilmektedir. Emek, yönetim mekanizmasından dışlanmıştır. Bu durum BKD’ların yönetim ve

karar organları olan kurulların seçilmesinde aşık bir şekilde görülmektedir. Dolayısıyla siyasetin işlevsizleştirilmesi daha ziyade alt sınıflar açısından söz konusu olmuştur. Bu bulgu araştırmamızın 2. denencesindeki **“Ekonomiyi siyasetten yalıtın bir anlayış temelinde gelişen düzenleyici devlet gerek uygulamaları gerek yönetim stratejisi itibarıyla antidemokratik bir karaktere sahiptir.”** biçimindeki görüşü destekler niteliktedir.

Ekonomiyi uluslar arasılaştıran kurumların rolünü artırmak, refah ve emek politikalarıyla ilgilenen kurumları yönlendirmek için devlet yeniden düzenlenmektedir. Devletin ekonomik konularla (merkez bankaları, düzenleyici kurumlar, özel kalkınma projeleri) ilgili görevleri konusunda fonksiyonel özerkliği artırılan devlet, demokratik yapısından yalıtılmıştır. Bu bürokratik izolasyon neoliberalizmin piyasayı politik müdahaleden koruma görüntüsü altında yapıldı. Gerçekte ise devlet içinde mücadelesi verilen olası demokratik inisiyatifleri dengelemek için "piyasanın politik rolü" güçlendirildi. Bu amaçla, bütün devlet teşkilatı, piyasalaştırma, özelleştirme ve deregülasyon aracılığıyla yeniden yapılandırıldı (Albo, 2002:8).

Küreselleşmenin gerektirdiği ekonomi politikaları hükümetlerin ekonomik işlevini arttırırken hükümetler, bu gücü ve işlevi parlamento denetiminden kaçmak amacıyla kullanabilmektedir. Temsili demokrasinin geleceği açısından tartışılan temel konulardan biri de parlamentoların azalan denetim gücünün nasıl onarılacağı konusudur. Bu durum özellikle temsili demokrasinin altını oyan bir etki yapmaktadır. Neo-liberal ideoloji, sivil topluma vurgu yapar ancak belirleyici olan sivil toplumun niteliği ve bunu siyasal güce dönüştürebilme yeteneğidir (Koray, 2001).

Türkiye’de ekonomi yönetimi ile siyaseti ayırma anlamında depolitizasyon uygulamaları ve söylemi Derviş döneminde çok yoğun bir biçimde dillendirilmiştir. Derviş siyaseti, yolsuzluk, ahbap çavuş ilişkisi ve parlamenterlerin seçmenlere karşı yandaş politikaları olarak görmektedir. Neoliberal etkiyle beraber siyaset ekonominin sırtında kalbur olarak görülmüş. Siyaseti böyle gören bir *“siyaset”* hakim çevrelerde kısa bir süre içinde kabul görmüştür. Derviş’in geldiği dönemde ekonomiyi siyasetten ayırma düşüncesi öyle yaygınlaştı ki Ecevit hükümeti yerine bir teknokrat yönetimin kurulması söylemleri bile yaygınlık kazanmıştır

(Bayramoğlu, 2004:261). Dolayısıyla, özerk kuruların çoğu IMF'nin önerisi doğrultusunda siyasetin elini ekonomiden çekmek amacıyla kuruldu

Düzenleyici devletin somutluk kazandığı temel mekanizmalar olan BDK'lar yolsuzlukların önüne geçmek ve ekonominin yönetimini siyaseten arındırmak amacıyla kurulmuştur. Oysa sektörlerdeki en büyük şirketlerin doğrudan temsilci bulundurmalarından dolayı BDK'lar sermaye sınıfının çıkarlarına hizmet etmekte ve ideolojik temelleri itibarıyla siyasal alanın içindedirler. Dolayısıyla bu BDK'lar demokratik denetimin uygulanmadığı, demokratik siyasal alandan özerk ve siyasal sorumlulukları bulunmayan yapılar olarak oluşmakta olan “yeni bir siyasal alanı” işaret etmekte.

Tüm bu bulgular, araştırmamızın 2. denencesindeki **“Ekonomiyi siyasetten yalıtın bir anlayış temelinde gelişen düzenleyici devlet gerek uygulamaları gerek yönetim stratejisi itibarıyla antidemokratik bir karaktere sahiptir.”** biçimindeki görüş destekler ve doğrular niteliktedir. Dolayısıyla araştırmamızın 2. denencesi doğrulanmıştır.

Sonuç olarak, düzenleyici devlet, getirdiği uygulamalar, araçlar ve politikalarla dayandığı siyasal model bakımından geniş halk kesimlerini siyaseten dışlarken özel kesimi siyasetin merkezine oturtmaktadır. Bu anlamda, yeni ve anti demokratik bir siyaset tarzı olarak “depolitizasyona” sebep olmaktadır.

7.3. Düzenleyici Kapitalizmin Kaleleri: Yeni Bir Güç mü Doğuyor?

BDK'lar personel politikaları, mali özerklikleri, geniş yetki ve görevlere sahip olmaları, bağımsızlıkları ve herhangi bir kuruma karşı sorumlu olmamaları dolayısıyla geleneksel bürokratik yapılanmadan farklıdır. Düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama gibi yetkilere sahip olduklarından yasama, yürütme ve yargı işlevlerini tek başlarına üstlenmektedir. Bu anlamda BDK'ları yasama, yürütme ve yargının yanında yeni bir güç olarak değerlendirmek gerekir. Öyle ki dördüncü erk” olarak nitelendirilmektedir. Dolayısıyla, BDK gibi yeni bir gücün konumu yasama, yürütme ve yargı ile olan ilişkilerinde anlaşılabilir.

Düzenleyiciler, parlamentonun onayı meydana getirilirler. Yasama yetkisi parlamentoda olmasına rağmen parlamento BDK'lara düzenleme yapma yetkisi

tanıdığından bunlar ikincil mevzuat çıkarabildiklerinden teorik açıdan olduğu kadar pratik açıdan da parlamentonun yasa yapma yetkisine ortak olmaktadır (Bayramoğlu, 2004:213, 287). Öyle ki BDK'lar, "bilgi notu" ve "değerlendirme raporları" gibi araçlarla yeni düzenleme alanı açabilmekteler (Thatcher, 2002:140-141). Bu anlamda BDK'lar için yeni bir güç demek mümkündür. Türkiye'de BDK'ların parlamento tarafından denetlenmesi zayıf tutulmuştur. Bunların kararlarına karşı yargı yolu açıktır ve parlamentoya faaliyet raporu vermekle yükümlüdürler. Ancak parlamentonun kararlar üzerinde bir denetimi söz konusu değildir. BDK'ları yaratan parlamentodur. Bu anlamda BDK'ların varlığı parlamentoya bağlı olmakla beraber parlamentonun sahip olduğu yetkileri kullanan BDK'ların gün geçtikçe yetkilerini artırdıkları gözlenmektedir.

BDK'lar, hükümetin belirlediği düzenleyici fonksiyonları yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda meydana gelebilecek sonuçlardan hükümet sorumludur. Hükümet ile BDK'lar arasındaki ilişkide politika ile uygulama arasındaki fark belirleyicidir. Hükümetle BDK arasındaki ilişkide iki potansiyel sorun vardır. Bir tanesi hükümetin aşırı kontrol peşinde olup düzenleyicilerin bağımsızlığını tehlikeye düşürmesidir. Diğeri ise hükümetin düzenlemeye karşı aşırı ilgisiz ve kontrolsüz yaklaşmasıdır (Norton, 2004:795-789). BDK'lar düzenledikleri alanlarda karar alma ve uzman bilgisi sebebiyle siyasal dengeler bakımından belirleyici bir konuma gelmektedirler. İngiltere, Almanya, Fransa ve İtalya'daki BDK'ların bir kısmı böyle bir güce ulaşmış durumdadır (Thatcher, 2002:140).

Türkiye'de BDK'ların denetlenmesi hep sorum yaratmıştır. Dönemin Başbakanı Ecevit bu konuda isyan etmiş ve BDK'ları denetleyemediklerini ifade etmiştir (Bayramoğlu, 2004:293). Kamu yönetimi içindeki kuruluşlar, siyasi, mali ve yargısal olmak üzere üçlü bir denetime tabi tutulurlar. BDK'ları farklı kılan ise hiyerarşik nitelikli denetimin ve niteliği ne olursa olsun vesayet denetiminin kapsamında olmamalarıdır (Avaner, 2003:270). BDK'ların denetimi daha çok bunların geniş bütçe imkanları çerçevesinde yaptıkları harcamalar üzerine yoğunlaşmaktadır (Emek, 2002:181-182). BDK'ların etkinliği ve gücü ülkeden ülkeye değişirken bunların güçlerine sınır koyan denetimleri de ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Türkiye’de AKP hükümeti BDK’lar üzerinde denetimini artırmayı denemiştir. AKP Genel Başkan Yardımcısı Abdullah Gül, üst kurulların hiç bir yere hesap vermediklerini, ‘özerk yapılarını’ bozmadan bu kurullar için yeni bir düzenleme yapacaklarını belirtmiştir (Kurulların Gökkafes’te ne işi var?, 2002). Bu kapsamda hazırlanan 4743 sayılı Yasayla BDK’ların denetiminin Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyonca yapılması kararlaştırılmıştır. Yasayla BDK’lar Sayıştay denetiminden çıkarılmıştır. Bu yasayla hükümetin BDK’lar üzerindeki etkisi artırmıştır. Ayrıca, bu yasa BDK’ları Devlet Denetleme Kurumu’nun da denetim alanı dışına çıkarmıştır. Ancak söz konusu yasanın 7. maddesi 25.06.2002 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Fakat iptal kararı ancak 14.03.2006 tarihinde 26108 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Diğer bir ifadeyle Anayasa Mahkemesi’nin kararı ancak dört yıl sonra yayımlanmıştır. Yani siyasi iktidar, iptal kararını geç yayınlayarak istediğini elde etmiştir. Bu da Anayasaya rağmen hükümetin isteklerini uygulamak için hukuk dışı hareket edebileceğini göstermektedir.

AKP bu kurumlar üzerinde etkinliğini artırmak için bir yasa tasarısı dahi hazırlamıştır. Erten’in belirttiği üzere AKP hükümetinin Hükümetin hazırlattığı "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun" taslağı, mevcut içeriğiyle BDK’ların özerkliklerini büyük ölçüde törpülemektedir. Erten’e göre AKP iktidarının özerk kurullara yaklaşımı, teknik değil politik olup, iktidar, piyasa düzenleyicisi kurumların ne yaptıklarından çok, “siyasetin komuta alanı” dışında olmalarıyla ilgilenmektedir. BDK’ların düzenleyici yetki ve görev alanlarında nereye kadar gidebilecekleri, nerede duracakları; siyasi iktidarların ise müdahale veya yönlendirme “haklarını” hangi çerçeve ve ölçüler içinde kullanacakları tam olarak kestirilemiyor (Erten, 2003). Ancak BDK başkanları bu konuda hassas davranmış ve güçlerini korumak istemiştir. Bu noktada söz konusu yasa tasarısını protesto etmişlerdir (Hükümete üst kurul protestosu, 2005). Bu anlamda BDK’larla hükümet arasında bir çatışmanın varlığından söz etmek mümkündür. Yürütmenin yasama aracılığıyla meydana getirdiği kurumların yürütmeye kafa tutması bunların yeni güç olduklarını ortaya koymasından önemlidir.

Bu kurumları güçlü kılan bir özellik de bunların mali özerkliğe sahip olmalarıdır. Bu açıdan da BDK'ları sınırlayan düzenlemelere gidilmiştir. 5436 sayılı Yasanın 10. Maddesi “Düzenleyici ve denetleyici kurumların üçer aylık dönemler itibarıyla oluşacak gelir fazlaları, her üç ayda bir izleyen ayın onbeşine kadar genel bütçeye aktarılır. Söz konusu tutarların süresi içinde ödenmemesi halinde, ödenmeyen tutarlar 6183 sayılı Kanuna göre gecikme zammı da uygulanmak suretiyle takip ve tahsil edilir” şeklinde bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenlemeyle BDK'ların mali özerklikleri ve sahip oldukları büyük gelirler dolayısıyla edinecekleri güç bir nevi daraltılmıştır.

Telekomünikasyon Kurumu (TK) Başkanı Fatih Mehmet Yurdal, 5 düzenleyici kurumdan toplam 100 trilyonun Hazine'ye aktarılmak istenmesinin yasayla mali özerklik verilmiş olan bu kurumların bağımsızlığını zedeleyeceğini iddia etmiştir. Yurdal'a göre BDK'lar, idari ve mali özerkliğin gereği olarak devletin genel bütçesine girmemelidir (Ağaç, 2001).

BDK'lar sorgulama yapma-yargılama-cezalandırma-cezayı infaz etme yetkilerinin tamamını bir arada yerine getiriyorlar. Örneğin BDDK hem yönetmelik çıkartarak kural koyabilmekte, hem bankaları denetleyebilmekte, hem bankalara el koymakta hem de bankalara para verebilmektedir. Bu bir eksiklik. Ayrıca bir başka eksiklikte bütün bu kurulların denetçilerinin neredeyse hepsinin sözleşmeli personel olmasıdır. Söz konusu denetim personeli mutlak anlamda iş güvencesine sahip olmayınca, hep bağlı olduğu kurumların hoşuna gidecek raporları hazırlamaktadır (Berkan, 2002). BDDK'nın 2000'den bugüne kadar eylem ve işlemleri şunları ortaya koymuştur. İlk olarak, bu kuruluş, iddia edildiği gibi siyasal etkilerden tümüyle uzak kalamamıştır (Türel, 2003). Görülmektedir ki yeni güç olan BDK'lar üzerinde siyasetin etkin olma çalışmaları bulunmaktadır.

BDDK, milletvekillerine gönderdiği ve kuruma yöneltile eleştirileri de içeren raporda BDDK'nın bütçeye dahil diğer kamu kurumları gibi Sayıştay'ın süreç denetimine tabi tutulmasının kurulların özerk bir yapıda kurularak yönetsel açıdan “kamusal alan” dışına çıkarılması anlayışına aykırı düşüldüğü ifade edilmektedir. BDDK'nın Tasarruf Genelgesi'yle BDDK'nın aratan gelirlerine el konulmasına karşı çıkmıştır (BDDK'dan Meclis'e uyarı, 2002). Bu da göstermektedir ki BDK'lar kurum olarak varlıklarını sürdürme ve güçlerini koruma eğilimindedir

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) 31 Ağustos'ta yaptığı toplantıda 28 akaryakıt dağıtım şirketine toplam 1 milyar 666 milyon YTL'lik ceza kesmesi, kurumların düzenledikleri sektörler ve verdikleri cezaların büyüklüğünü göstermesi bakımından dikkat çekicidir. EPDK Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in değiştirilmesiyle EPDK'nin teknik yapısını güçlendirilerek 150 enerji uzmanı, 40 enerji uzman yardımcısı, 15 avukat ve 3 teknisyen olmak üzere 208 kadro oluşturuldu. Çünkü, Petrol, elektrik, doğalgaz ve LPG piyasalarını düzenleyen EPDK, personel yetersizliği nedeniyle lisans vermekten, denetime kadar birçok faaliyetinde sorunlar yaşamaktaydı (EPDK'ya 208 kişilik yeni kadro verildi, 2006). Görüldüğü gibi EPDK gücü artırmak amacıyla yönetmeliğini değiştirmiş ve yeniden yapılanmaya gitmiştir. EPDK gücünü artırma eğilimi içindedir.

Rekabet Kurumu, 1998 yılında Başbakanlık tarafından çıkarılan tasarruf genelgesine karşı mücadele etmiştir. Kurum Başkanı, Başbakana gidip Rekabet Kurumu'nun özerk bir kurum olduğunun ve Tasarruf Genelgesi'ne tabi olmadığını mücadelesini vermiş ve kazanmıştır. Ayrıca, 1998 yılında Rekabet Kurumunun gelirlerine müdahale eden dönemin Maliye Bakanı Zekeriye Temizel ile hukuk mücadelesinde de Kurum galip gelmiştir (Ayaydın, 2005). Rekabet Kurumu'nun (RK) bu olayı BDK'ların yetkileri konusundaki titizliğini ve cimriliğini göstermesi bakımından önemlidir. RK, zaman içinde oturmuş bir yapıya kavuşmuş ve giderek güç ve yetkilerini artırmaya çalışmıştır. Dolayısıyla yeni bir güç alanıyla karşı karşıya olduğumuz söylenebilir

BDK'lar için görevlerine ilişkin faaliyetleri konusunda kurallara ve idare hukukunun diğer kurallarına uyulmadığı takdirde Danıştay'ın denetim mekanizması mevcuttur. Türkiye'de BDK kararlarının nihai görüşülme yeri Danıştay'dır (Kaboğlu,1998:198).Bu anlamda BDK'ların kararları denetlenmekte ve yanlış oldukları takdirde iptal edilebilmektedir. Ancak, kurallara uygun verilen kararlarda BDK'ların verilecek hiçbir hesabı olmamaktadır. Hesabı veren taraf karara konu olan taraf olmaktadır (İşmen, 2002). Bu anlamda söz konusu durum BDK'lara oldukça büyük bir güç katmaktadır.

Ankara 10. İdare Mahkemesi, İmar Bankası aracılığıyla aldığı devlet tahvili nedeniyle zarara uğradığını belirten Asim Türk'ün BDDK ve SPK'dan tazminat talebini kabul ederek iki kurumun tazminat ödemesine karar vermiştir. Daha önce de İmar Bankası'ndan Hazine bonosu alan bir kişi, bankaya el konulmasının ardından, Bakanlar Kurulu'nun bono sahiplerine ödeme yapılmayacağına yönelik kararının iptali ve SPK ile BDDK'dan tazminat istemiyle açılan davada Danıştay 13. Dairesi, yasaklı olmasına rağmen bankanın bono satışı yapmasını engellemeyen BDDK ve SPK'nın hizmet kusuru nedeniyle davacıya zararının ödenmesini kararlaştırmıştır (BDDK ve SPK'ya 'bono' şoku, 2005). Dolayısıyla, BDK'lar güçlü bir yargısal denetime tabi olmamakla beraber bu durumun istisnaları olabilmektedir.

BDK'lar alanlarında uzman kişilerden oluştuklarından teknik açıdan oldukça güçlüdürler. Kısa sürede ülke ekonomilerini büyük bir oranını denetler duruma gelmişlerdir. Türkiye'de bu oran GSMH'nin % 50'sinden fazladır. Bu durum oldukça kısa bir süre içinde gerçekleşmiştir. Bu olay BDK'ların gerçek gücünü göstermesi bakımında oldukça önemlidir.

Danıştay 1. Dairesinin 2002'de BDK'larla ilgili aldığı kararda “kanunla kurulan herhangi bir idari kurum veya kuruluşun Anayasanın belirlediği idari teşkilatlanma yapısından ayrı tutulması ve kuvvetler ayrılığı ilkesiyle de bağdaşmayacak şekilde yeni erk yaratılması mümkün değildir” şeklinde bir ifade kullanılmıştır (Bayramoğlu, 2004:293-294). Ancak Danıştay'ın bu kararına rağmen mevcut BDK'lar sahip oldukları “düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama, uyuşmazlık çözme ve danışmanlık yapma” yetkileri dolayısıyla yasamanın, yürütmenin ve yargının güçlerini bünyelerinde toplamaktadır. Dolayısıyla, Danıştay'ın vurgu yaptığı kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık söz konusudur.

Özetle, BDK'lar personel politikaları, mali özerklikleri, geniş yetki ve görevlere sahip olmaları, bağımsızlıkları ve herhangi bir kuruma karşı sorumlu olmamaları, ekonominin yönetimini siyasetin etkisinden kurtarmaları gibi nitelikleri sebebiyle kısa sürede sistem içinde oldukça önemli bir güç konumuna yükselmişlerdir.

7.4. Düzenleyici Devletin Gelişiminde Sorunlar: Düzenleyici Devlet Uygulamaları Sürdürülemez

Düzenleyici devlet henüz gelişme aşamasında olduğundan bu gelişme düzensiz olmaktadır. Dolayısıyla düzenleyici devletin oluşum sürecinde bu devlet modelinin gelişmesini aksatan bir takım sorunlar söz konusudur.

Düzenleyici kurumlar arasında yetki karmaşasının çıkması: İktisadi regülasyon; rekabetin korunması, piyasaya giriş regülasyonu, ekonomik parametrelerin regülasyonu ve teknik regülasyondan meydana gelir. Devletin ekonomik yaşamdaki rolünü üretici olmaktan çıkarıp gözetleyici ve denetleyici bir konuma dönüştürmüş ülkelerde, bu dört görevi yürütebilecek iki tür organ oluşturulmuştur. Bunlar rekabet otoriteleri ile sektöre özel düzenleyici kurumlardır. Bu anlamda, görev alanları ve amaçları gereği, rekabetin korunması açısından düzenleyiciler ile rekabet otoriteleri arasında önemli bakış açısı farklılığı ortaya çıkabilmektedir. Bu durum yetkilerin net olarak ortaya konmaması ve düzenleyici kurumların yeterli düzeyde donanıma sahip olmaması durumunda tutarsızlıklara ve karışıklıklara sebep olabilmektedir (Ardıyok, 2000:104). Örneğin 39 denetim şirketi BDDK'dan yetki belgesi alırken 81 denetim şirketi de SPK'dan almıştır. Bazı şirketlerin ise hem SPK'dan hem BDDK'dan yetki almış olduğu tespit edilmiştir (Okur, 2003). Görüldüğü üzere iki BDK arasında bir yetki karmaşası yaşanmıştır. Hatisaru'ya göre BDDK'nın hazırladığı bankacılık yasa tasarısının 4. maddesinde ayırım gözetilmeksizin bütün sermaye piyasası işlemleri bankacılık faaliyetleri arasında saymaktadır. Hatisaru'ya göre BDDK'nın izin vermesi durumunda, isteyen bankaların portföy yönetimi, hisse senedi gibi sermaye piyasası işlemlerini yapabilecektir (Hatisaru, 2004). Böyle bir durumun SPK ile BDDK'yı karşı karşıya getirmesi büyük bir olasılıktır.

İmar Bankası'nın usulsüz, yetkisiz veya hayali Hazine Bonosu sattığına ilişkin tartışmada SPK ve BDDK birbirini suçlamıştır. İmar Bankası'nın hayali bono satışına dönük soruşturma yüzünden BDDK Başkan Yardımcılığı görevinden uzaklaştırılan Teoman Kerman, aracılık faaliyetlerinin düzenlenmesinin ve denetlenmesinin SPK'nın görev alanına girdiğini ifade ederek BDDK Başkan Yardımcısı olarak sermaye piyasası faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi

konusunda yetkisi bulunmadığını ifade etmiştir. Diğer taraftan SPK, İmar Bankası'nın aracılık faaliyetinde bulunma yetkisinin 1990'da kaldırıldığını belirterek sermaye piyasası faaliyetinde bulunma yetkisi olmayan kurumların SPK tarafından denetlenemeyeceğini ifade etmiştir (Sağlam, 2003). IMF'ye verilen sözler çerçevesinde BDDK, SPK ve TMSF'nin birleştirilmesiyle bir "süper kurulun" kurulması gündemdedir. Milliyet'in haberine göre bu konuda bir çalışma yapılmasının IMF anlaşmasında yer aldığı ve bu nedenle de Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bir komisyon kurulmuştur (Süper Kurul, 2006). Bu konuda karışıklıkların önüne geçme çabaları olmasına rağmen düzenleyici devlette bu tür karmaşıklıkların olması kaçınılmaz görünüyor.

Faaliyet alanının geniş olması da BDK'lar arasında yetki çatışmasına sebep olabilmektedir: Düzenleme açısından bir problem de faaliyet alanının çok geniş olmasıdır. Öyle ki faaliyet alanının geniş olması, düzenlemeyi amacından saptırabilecek çapta olabilmektedir. Ayrıca, faaliyet alanının çok geniş olması, düzenlenen kurumlara kararları uygulamaktan kaçınma imkanı vermektedir. Diğer problem ise tutarlılık eksikliğidir. Bazı durumlarda düzenlenenlerin kararları değiştirme yada kararlara meydan okuyabilme alanları vardır. Kararlar parlamentonun öngördüğü alanlarda uygulanır. Bu anlamda özelleştirilen bir hizmetle ilgili düzenleyici, lisans değiştirebilir. Bu durum kendi modifikasyonunu uygulayan rekabet kurulunun alanıyla ilişkilenebilir. Dolayısıyla sektörel düzenleyicinin hakim durumu kötüye kullanma ile ilgili aldığı bir karar genel düzenleyicinin kararları ile çatışabilir (Norton, 2004:793).

Birbiriyle yakın ikame mal ve hizmetlerin üretildiği birden fazla regüle edilmiş sektörü içeren pazarlarla ilgili, birden fazla düzenleyicinin karar alması durumunda düzensizlikler ortaya çıkabilmektedir. Çünkü, BDK'ların aldığı kararlar arasında uyumsuzluklar olabilmektedir. Telekomünikasyon şirketleri, kablo TV şirketleri ve İnternet Servis Sağlayıcılarının sundukları hizmetler birbirlerini ikame edecek durumdadır. Dolayısıyla, bu alanlarda faaliyet gösteren BDK'lar arasında çatışma olması kaçınılmaz (Ardıyok, 2000:104). Örneğin Türkiye'de Telekomünikasyon Kurumu'nu kuran 4502 sayılı yasa değiştirilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun 29. maddesinin (b) fıkrasında geçen "İlgili telekomünikasyon hizmetlerinde, bir işletmecinin hukuki veya fiili bir tekel olduğunun veya ilgili

hizmet veya coğrafi piyasada hakim konumda bulunduğu Kurum tarafından belirlendiği haller” ifadesi ile 4. maddenin (1) fırcası Telekomünikasyon Kurumu’na donanımı olmamasına rağmen tamamen rekabet kurallarıyla ilgili bir yetki vermiştir.

Ankara Sohbetleri’ne konuk olan TAPDK Başkanı Niyazi Adalı, 100 kişi ile 3 sektörü düzenlediklerini ve artık talepleri karşılayamadıklarını ifade etmiştir (Parlak, 2006). Dolayısıyla üç sektörü düzenleyen Kurum eksik kalmaktadır. RK Başkanı Mustafa Parlak’a göre RK, anında müdahale edememekte veya yaptığı müdahaleleri sonuç doğurmamaktadır. Çünkü, Başkan’ın ifade ettiğine göre RK, bir rekabet ihlali olayını incelemesinin soruşturmasını ancak altı ay ile bir yıl arasında sonuçlandırabilmektedir. Ancak bundan sonra piyasaya müdahale edebilmektedir. Bu durum ise piyasaların bozuldukları anda rekabetin sağlanmasını veya korunmasını zorlaştırmaktadır (Rekabet Kurulu, hızlı karar için yasa istiyor, 2006). Bu olay RK’nın hem etkin çalışmadığını hem de bir BDK olarak gücünü artırma eğiliminde ve arzusunda olduğunu göstermesi bakımından çarpıcıdır.

BDDK Başkanı Tevfik Bilgin, maaş ve özlük haklarındaki gerilemeden dolayı Merkez Bankası’ndan BDDK’ya gelenlerden 11’inin son bir ayda kurumlarına geri döndüğünü belirtmiştir. BDDK Başkanı Bilgin, 220 milyar dolarlık bir sektörü yönlendirip denetleyen kurumda çalışanların maaşının düşük olmasından dolayı Kurumda kaliteli personeli tutamadıklarını belirtmiştir (Bilgin: BDDK ölüyor, 2005). Buna karşın hükümet BDK’ların maaşlarında düzenlemelere gitmiştir. BDDK kurul üyelerinin ardından, üst kurullardaki personel maaşları da Başbakanlık’a takılmıştır. (Üstün, 2006a). Başbakanlığın üst kurul maaşlarına müdahalesi bu kurulların özerkliğini ve bağımsızlığını etkilediği gibi zaten faaliyet alanı geniş olan kurumların çalışmasını ve etkinliğini de olumsuz etkilemektedir.

SPK Başkanı Cansızlar, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası’nda Yapı Kredi tahtasını kendilerinin kapattıklarını; Çukurova’yla yapılan gizli anlaşmaların açıklanması için TMSF ve BDDK’ya mektuplar yazdıklarını ancak "Bu iş bankacılık sırrıdır" diye cevap alamadıklarını ifade etmiştir (Törüner, 2004aa). Dolayısıyla bir BDDK diğer bir BDK’yı by-pass etmekte.

Düzenleyici devletin düzensizliğine bir diğer örnek de düzenlenenlerin kime baş vuracakları konusunda yaşadıkları karmaşadır: BDK’ların faaliyet alanları geniş olup birbirlerinin faaliyet alanına müdahale edebildiklerinden ve çok

sayıda BDK olduğundan böyle karmaşalar yaşanabilmektedir. Böyle bir durumdan düzenlenenler zarar görmektedir. Üreticiler, enerji sektöründe rekabetin sağlanması için durumun RK tarafından değerlendirilmesi gerektiğini bildirirken RK ise üreticileri “Sorun RK’nın alanına girmiyor. EPDK’ya başvurun” diyerek geri çevirmiştir. Ancak RK, 1 Temmuz’da 13 ilde meydana gelen elektrik kesintisinin ardından çıkan haberleri ihbar kabul edip “rekabete engel bir durum olup olmadığını” araştırmak üzere harekete geçmiştir (Rekabet Kurulu elektrikçileri geri çevirmiş!, 2006). RK’nın bu tutumu göstermektedir ki BDK’ların faaliyet alanları çakışabilmektedir. Ayrıca, BDK’lar çelişen karar alabilmekte ve çelişkili tutular içine girebilmektedir. Bunun yanında bu olay, BDK’ların işleri birbirine havale edebilme ve işten kaçabilme durumlarının da söz konusu olabileceğini göstermektedir.

Bu bağlamda düzenleyici devlette pek çok bölüm, hazine, başbakan, bakanlar kurulu, sanayi ve ticaret bakanlığı düzenlemeye karışabilmektedir. Bu sebeple düzenleyici devletin ortaya çıkması plansız bir şekilde olmuştur. Merkezi bir denetim sistemi olmadan düzenleyici devlet tehlike içindedir (Norton, 2004:795). OECD 1997 raporuna göre, düzenleyici devletin günümüz itibarıyla temel özelliği, karmaşıklık ve düzensizliktir. Büyük ulusal ve ulus altı alanlarda düzenleme, uzun dönemli tekniklere ve kurumlara dayalı olarak sürerken, düzenleyici yapı “düzenleyici araçlarda, süreçlerde ve kurumlarda” değişiklikleri yayarak diğer alanlarda oldukça dinamik bir yapı arz eder. Değişim süresiz ve tepkiseldir. Eski ve yeni kurumlar tabakalar halinde birbiri üzerine binmiştir. Bu, bir bütün olarak düzenleyici sistemin etkinliğini, koordinasyon sağlama özelliğini ve işlevlerini engelleyici bir etki yapmaktadır (Steane, Carroll, 2000). Bu anlamda, "ulusal tek bir düzenleme rejiminin" ulusal ve uluslararası pazarda rekabet eden firmalar için uyum ve istikrar üretme bakımından daha etkili olacağı varsayılmaktadır (Teske, 2004:18). Bu amaçla, İngiltere’de BDK’ların üzerinde merkezi bir güç oluşturulmuştur(Norton, 2004:785-789).

Türkiye’de de düzenleyici devletin plansız ve geliş güzel bir şekilde geliştiği görülmektedir. Ayrıca Türkiye’deki düzenleyici devlet dış dinamiklerin dayatmaları sonucu gelişmiştir. Bu nedenle genelde düzenleyici devlet uygulamaları altı yapı yetersizlikleri içinde gelişmiştir. Türkiye’de BDK’larla kurulmakla beraber bunların yanında klasik kurumlar da varlıklarını sürdürmektedir. Ayrıca her kurum bir

bakanlıkla ilişkilendirilmektedir. BDK'ların kuruldukları alanlarda başka kurumlar da düzenleme yapabilmektedir. Türkiye'de BDK'lar arasında koordinasyon sağlayacak bir kurum henüz kurulmamıştır. Dolayısıyla yukarıda sayılan olumsuzluklar Türkiye için de geçerlidir.

Britanya'da BDK'lar için kullanılan "büyük ve iyi" nitelemesinin yerini zaman içinde "partili olmayan uzman, memur" gibi sıfatlar almıştır. Kurum başkanları ve kurul üyeleriyle hükümet memurları arasında sürekli bilgi alışverişinin olması gibi iktidarla kurumlar arasındaki ilişkilerde enformel yöntemlerin gelişmesi resmi denetimleri gerçekleştirilemez hale getirmiştir. Söz konusu duruma benzer bir durum BDK'lar ve piyasa aktörleri arasında da gelişmiştir (Thatcher, 2002:139; Norton, 2004:794). Bu durum düzenleyici devletin düzensizliğini ortaya koyduğu kadar aynı zamanda düzenleyici devlet uygulamalarını meşrulaştıran gerekçeleri de çürütmektedir. örnektir. Türkiye gibi ülkelerde BDK'lar gibi güçlü kurumların başında bulunan teknokrat bürokratların yolsuzlukları karışması veya düzenlenenlerin etkisinde kalmaması mümkün değildir.

Ayrıca, düzenleyici devlete ulaşma amacıyla yaşanan "yerelleşme" ve "iktidarın yoğunlaşması" şeklindeki iki yönlü dönüşüm birbiriyle çelişmektedir (Bayramoğlu, 2004:187). Merkezi hükümet yetkilerini BDK'lara devredip bir tür yerelleşme sağlarken bunlarda üç erkin gücünün toplanması ise bir iktidar yoğunlaşmasına yol açmaktadır. BDK'ların birbiriyle olan ilişkilerde çelişkiye düşmesi ise sahip oldukları güç nedeniyle düzenleyici devleti işlemez yapacaktır.

Düzenleyici devletin etkin işlemesi için merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımında, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynaklarının genişletilmesi gerekir. Bu noktada, merkezi idare, bölgesel kalkınma ajansları, il özel idaresi ve belediyeler arasında yetki ve sorumluluk dağılımının net olarak belirlenmelidir. Aksi takdirde üst düzeydeki planlarla yerel uygulamanın uyumunun ve tutarlılığının sağlanması güçleşecektir (Argüden, 2004). Düzenleyici devlete varma uygulamalarının bir ayağını oluşturan yerel yönetim reformu düzensiz ve hazırlıksız yapıldığından sorunlu gelişebilme riski taşımaktadır. Dolayısıyla, düzenleyici devletin yerel yönetim reformu boyutuyla işlemesi güç görünmektedir. Çünkü bu düzeyde de çok başlılığa sebep olmaktadır.

Düzenleyici devleti sorunlu bir hale getiren bir özellik de düzenleyicilerin tüketicileri koruma amaçlı eylemleri ile tüketici derneklerinin politikalarının çatışabilir ya da karışabilir olmasıdır. Düzenleyici devlet uygulamaları sermaye kesiminin çıkarlarını hedef alıp geniş halk yığınlarını dışladığından tüketici dernekleriyle bunlar arasından çatışma çıkmaktadır. Bu nedenle, düzenleyici devlet düzensizlik ve karmaşa arz ettiği kadar adaletsizliği de derinleştiren bir yapı arz etmektedir.

BDK'larla ilgili sorunlardan biri de Türkiye'deki kurumların "batılı" ancak idare etme tarzının "doğuluktan" kurtulamamasıdır. Öyle ki BDDK Başkanı Bilgin doğru bir anlayışı dile getiren bir üslupla BDDK'yı bir ağabey olarak nitelemiştir. Bilgin, "BDDK bir ağabey olmalı. Ama kime ağabeylik yapmalı? Mevzuata uyan, tamamen kâr etme motivasyonu değil, sosyal sorumluluk üstlenen bankalara ve bankacılara. Bir şekilde koyduğumuz sınırları aşan bankacılara hiçbir şekilde tahammülümüz yok. Ve yeri geldiğinde tir tir titretiyoruz da, bundan herkes emin olabilir." şeklinde bir yorumda bulunmuştur (BDDK Başkanı: Bankacıyı titretiriz de, rahatlatırız da..., 2005).

BDK'larla ilgili önemli sorunlardan biri de bunlar arasında uyumsuzlukların ve kurulların yasal düzenlemeleri arasındaki farklılıkların bulunmasıdır. Örneğin bazı BDK'ların kurulların verdiği para cezalarının tahsilatı için mahkeme kararına ihtiyaç varken bazı kurullarda yapılan itiraz para cezasının tahsilatını engellemektedir (Bağımsız kurullarda denetim tartışması, 2002). Görüldüğü üzere BDDK'nın elindeki yetkiler oldukça güçlü, öyle ki kurum başkanı sorumlu olduğu sektördeki oyuncuları tehdit edebilmektedir. Böyle bir anlayışla bu kadar güçlü bir kurumun faaliyetlerinin sağlıklı işlemesi beklenemez.

BDK'ların düzenlenenler arasında mücadele alanı olması: BDK'ların sektördeki oyuncular arasında mücadele araçları olması da düzenleyici devleti düzensizleştirdiği gibi düzenleyici devletin araçlarını işlevsiz kılacaktır. Örneğin Kavaklıdere'nin sahibi ve derneğin başkanı Ali Başman, Gelir İdaresi ve TAPDK nezdinde şarapta kayıt dışılık ile ilgili girişimlerde bulunurken şarap sektörünün küçükleri, Kavaklıdere ve Doluca'yı aralarında anlaşarak, piyasada hakim durum yaratmakla suçlamaları üzerine Rekabet Kurumu, soruşturma açma kararı almıştır (Şarap sektörü çalkalanıyor). Bu durumda iki BDK'nın faaliyetleri farklı olmasına

rağmen şirketlerin çatışma ve rekabet mücadelelerine alet olabilecekleri olasılığını göstermektedir.

Tekel'in özelleştirilmesi süreci, Türkiye'deki düzenleyici devlet uygulamalarının başında gelen RK ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nı karşı karşıya getirmiştir. Söz konusu çatışmada, dünyanın önde gelen sigara firmaları olan British American Tobacco (BAT) ile Philip Morris'in (PM) etkili olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü BAT, özelleştirmenin blok satışı halinde yapılmaması durumunda ihaleye katılmayacağı tehdidinde bulunmuştur. PM ise, Tekel İşletmelerinin parçalanarak satılmasını talep etmiştir. Ancak raportörlerin aksi yöndeki teknik raporuna rağmen RK, blok satıştan yana tavır koymuştur. Bu süreçte her iki kurum birbirini şirketlerin adamı olmakla suçlamıştır. Bu örnek göstermektedir ki bu kurumlar çatışma içinde oldukları gibi üyelerinin de yolsuzluklara karışma olasılığı da söz konusudur (Bayramoğlu, 2004:246).

Tüm bu bulgular araştırmamızın 3. denencesindeki **“Üst kurullar gibi çeşitli mekanizmalar aracılığıyla somutluk kazanan düzenleyici devlet, gelişim içinde olmakla beraber bu gelişim plansız ve düzensiz olmaktadır. Dolayısıyla düzenleyici devlet mevcut yapısıyla bir “düzensizlik” arz etmektedir.”** biçimindeki görüşü destekler ve doğrular niteliktedir. Bu anlamda araştırmamızın 3. denencesi doğrulanmıştır.

Özetle, düzenleyici devlet gelişme içinde olmakla beraber bu gelişme plansız ve gelişigüzel olmaktadır. Düzenleyici devlet geniş halk yığınlarını dışlayıp adaletsizlikleri derinleştirmektedir. Dolayısıyla, düzenleyici devlet uygulamaları bu haliyle sürdürülemez.

7.5. Bağımsız Düzenleyici Kurumların Yararları ve Sakıncaları

BDK'ların rekabet ihlalleri, finans, iletişim, enerji gibi hassas özelliğe sahip sektörlerde düzenleme ve denetleme yapmak amacıyla kurulmuştur. Bu anlamda BDK'lar hem faydalı olmakta hem de kimi sakıncaları barındırmaktadır.

BDK'ların temel faydası bunların hızla değişen koşullara karşı hızlı ve objektif karar almaya imkan tanınmalarıdır: BDK'lar aracılığıyla toplumsal yaşam için son derece önemli ve duyarlı sektörlerde karar alma ve uygulama

mekanizmalarında politikacıların yerine bağımsız ve objektif “teknisyenlerin” alması ve bunların hızlı karar almaya imkan vermeleri temel fayda olarak görülmektedir (Öztürk, 2003). Sektörlerde oluşturulan BDK’ların siyasetten, idarenin içindeki hiyerarşiden bağımsız olduğu varsayılmaktadır. Bunların, ulusal düzeyde merkezileştirmeyi ve sektörlerde bütünleşmeyi sağlayacağı ileri sürülmektedir (Bartle ve diğ., 2002:36). Bu BDK’lardan beklenen temel yararadır.

BDK’ların merkezi hükümet yapısından bağımsızlığı onları personel alma ve belli becerileri geliştirme konusunda serbest bırakmaktadır. Çünkü, bu kurumlar diğer personelinin atanması, kadro tahsisi ve kaldırılması konusunda yetkilere sahiptir. Böylece, BDK’lar günün şartlarına uygun olarak çok sayıda ekonomist, hukukçu, işletmeci, mühendis çalıştırabilmektedir (Ardıyok, 2000:181-182). BDK’lar günün şartlarına uygun hızlı karar alabilme gibi bir fayda sağlamalarına rağmen parlamenter demokrasi açısından kabul edilemez sakıncalar da yaratma potansiyeline sahiptirler.

Ekonomiyi siyasetten arındırarak piyasa güçlerine ve uluslararası kurumlara teslim etme: BDK’ların siyasetin tamamen etki alanı dışına çıkarılması parlamenter demokratik sisteme aykırılık teşkil ettiği gibi, Bakanlar Kurulu’na alternatif olan ve herhangi bir sorumluluğu bulunmayan kurumların oluşumuna yol açarak ekonomiyi siyasetten arındırarak piyasa güçlerine ve uluslararası kurumlara teslim etme gibi tehlikeleri de bünyelerinde taşımaktadır (Kartal, 2006a). BDDK’nın 9 Temmuz 2001’de IMF’nin baskıları sonucu bankalara el koyması (Törüner, 2004a) bu konudaki çarpıcı örneklerdendir. BDDK’nın "bankalara el koyma dönemi kapanacak" dediği kanuni düzenlemeden IMF’nin sert tepkisi nedeniyle vazgeçilmiştir. Hazine Müsteşarı İbrahim Çanakçı, "Bakan Bey, IMF'nin dediğini yapın mesajını ilettiler" deyince, BDDK de ısrarından vazgeçmek zorunda kalmıştır (Çelik, 2005).

Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu'nun lağvedilmesi konusunda IMF’le çatışan BDDK Başkanı Bilgin, "Bankacılık sırrı olduğu gerekçesiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bile verilmeyen bazı bilgilerin IMF'ye pazarladığını" ve bu bilgilerin IMF görüşmelerinde gündeme getirildiğini” ileri sürmüştür. Bilgin, "BDDK'da IMF casusları bulunduğunu" iddia etmiştir (Çelik, 2004aa). Murakıp tartışmasına Devlet Bakanı Ali Babacan bu konuda son kararın siyasi karar olacağını

belirterek katılmıştır (Şahin, 2004). 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu ile Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu kaldırılmıştır. Nihayetinde IMF'in istekleri yerine getirilmiştir. Dolayısıyla, kamu yarar sağlayacak özerk bir kurul olarak kurulmuş olan BDDK, IMF'nin isteklerine karşı koyamamıştır. Bu ise BDK'larda kimin sözünün geçerli olduğunu göstermesi bakımından kanımızca dikkate değerdir.

BDK'larda meşruiyet ve teknokrazi sorunu:Yürütme erki içinde siyasi iktidar tarafından denetlenemeyen bir kategorinin bulunması BDK'lar için bir meşruiyet sorunu yaratmaktadır. Çünkü BDK'lar üzerinde ne hükümet tarafından yapılan organik bir denetim (başarısız görülen üyelerinin görevden alınabilmesi vs.) ne de işlevsel bir denetim (işlemlerinin geçerliliğinin izne tabi tutulması veya iptal edilebilmesi vs.) söz konusudur. Dolayısıyla, hükümet, bir kısım idari faaliyetlere ilişkin olarak yasama önünde siyasi sorumluluktan kaçabilmektedir. Bu durum halk egemenliğine dayalı modern demokratik sistem açısından önemli bir sorun yaratmaktadır. Devlet teknokrazi lehine sınırlanırken bunlar üzerinde tipik vesayet ve hiyerarşi denetimi yetkilerinin bulunmaması sonucu idarenin bütünlüğü ilkesi bozulmaktadır (Ardıyok, 2000:86). Bu anlamda yeni bir teknokrat sınıfın ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde yeni ve güçlü bir bürokratik sınıfın doğması bir bütün olarak sisteme zarar verecektir.

2004'te BDDK Başkanlığı'na atanan Bilgin'in kendi kadrosunu oluşturmaya çalışırken BDDK Başkan arkadaşı olan yeminli mali başmurakıp Sabri Davaz'ı getirmesi (Çelik, 2004) ve BDDK İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nin 49. maddesindeki "Kendisine disiplin cezası olarak aylık ücretten kesinti cezası verilenler, Yönetici Personel ve Müdürler Gruplarında yer alan pozisyonlarda görevlendirilemezler" hükmüne aykırı olarak Yavuz Ayan'ı Başkanışman yapmak için kurul kararıyla 'başkan yardımcısı ya da kurul üye olması şartını' değiştirmesi (Çelik, 2004a) bu teknokratik yönetim oluşturmanın tipik göstergelerindedir.

BDK'ların faaliyet alanlarının genişliği ve teknik sorunlar nedeniyle yetersiz kalma: Bu kurulların etkin oldukları bankacılıktan sermaye piyasasına, tarımdan üretime, enerjiden iletişime kadar uzanan alanlar birbirini doğrudan etkilemektedir. Buna karşılık bu alanlarda faaliyet gösteren parçalı ve bağımsız yetkilere sahip olan kurulların uyumlu bir ekonomi politikasını yürütemeyeceği yapılan eleştirilerin başında gelmektedir (Günaydın, 2000:25-26). Ardıyok

(2000:106-112)'a göre yapılan çalışmalar regüle edilen sektörlerde KOBİ'lerin faaliyeti düzenleyici kurumların getirdiği kurallar tarafından zorlaştırılmıştır. Kanımızca BDK'ların tekelleşmenin önüne geçeceğini ummak gerçekçi görünmüyor. Bunların düzenleyici mekanizmalarla kuruldukları sektörleri düzenlerken tekelleşmeyi büyütmeleleri büyük bir olasılıktır.

BDK'ların sebep olduğu maliyetler: BDK'lar işçi, işveren, tüketici ve düzenleyici kurumların harcamaları toplamından oluşan çeşitli maliyetlere sebep olmaktadır (Ardıyok, 2000:108). Örneğin EPDK, sadece bir personelin bulunduğu Gökkafe'steki ofis katlarını 2002 yılında 13.1 trilyona satın almış ve kullanılabilir hale getirebilmek için yaklaşık 400 milyar lira harcamıştır. Sonuçta EPDK, Gökkafe'steki iki katını toplam 10 milyon 947 bin 964 dolar tahmini bedel üzerinden satışa sunmuştur (Kireçci, 2005). Görüldüğü üzere EPDK büyük meblağlarda para harcadığı bir ofisini sonuçta satmak zorunda kalmıştır. Bu ise hem düzenlemenin getireceği yük ve masraflar açısından sadece küçük bir örnektir.

BDK'Ların sektördeki hakim grupların ve siyasetin etkisinde kalması: İnsan faktörünün ve kamu/piyasa başarısızlıklarının yol açtığı hasarların tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde dahi her tür yolsuzlukla rastlanabilmektedir (Kartal, 2006a). BDK'lar açısından bundan kaynaklı sakıncaları ve tutarlı eleştirileri düzenleme tuzağı teorisi ortaya koymaktadır. Bu teoriye göre sektörel düzenleyicilerin karar organlarının teşebbüsler tarafından etki altına alınma olasılığı bulunmaktadır. Ayrıca, tek bir sektörle ilgilenip sürekli olarak sektördeki aktörlerle aynı türden bilgileri paylaşan düzenleyicilerin zamanla bu aktörlerle aynı bakış açısını kazandıkları gözlenmektedir (Ardıyok, 2000:113). Bu anlamda, BDK'ların kimler için gerekli ve yararlı olacakları ortadadır. Dolayısıyla bunlar kamu otoritesi olmakla beraber öncelikle piyasaya hizmet edecektir.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği başkanı Hisarcıklıoğlu BDK'ların devletin ekonomik alandan çekilmesinin temel aracı olduğunu ifade ederek, kurulların içinde piyasa temsilcilerine daha fazla yer verilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Bağımsız kurullarda denetim tartışması, 2002). BDK'larda piyasa oyuncularına daha fazla temsilin verilmesi gerektiğinin sermaye kesiminin güçlü kurumlarından birinin başkanı tarafından talep edilmesi dikkate değerdir. Daha fazla temsilin düzenleme tuzağına yol açma olasılığı oldukça yüksektir.

İmar Bankası operasyonu kapsamında bir BDDK üyesi Prof. Dr. Kemal Çevik'in BDDK toplantılarına ilişkin bilgiyi "rüşvet" karşılığı verdiği iddiasıyla gözaltına alınması (İmar soruşturmasında BDDK üyesine gözaltı, 2004; Karapınar, 2004) örneği hakim grupların bu kurumlar üzerinde etkili olmaya çalıştıklarını göstermektedir. Kurnaz'a göre İmar Bankası olayı BDDK'nın üç yıldır sistemi şeffaflaştırmak yerine, mevzuat yayımlamak karmaşası içinde şeffaflaştıramadığını göstermektedir (Kurnaz, 2003). Kanımızca kadar güçlü sektörleri düzenleyen kurumların personelinin Türkiye gibi yolsuzluğun gelişmiş olduğu ülkelerde yolsuzluklara bulaşmaması mucize olur. Dolayısıyla, kurum personelinin sektördeki hakim grupların etkisinde kalarak bu grupların çıkarına hareket etmesi güçlü bir seçenektir.

Bu bağlamda BDDK Başkanı Tefik Bilgin, “çok güçlü, çok varlıklı, ilişkileri had safhada yüksek banka patronlarını denetlemesinin çok zor olduğunu” ifade etmiştir (Banka patronu denetlemek zor, 2006). BDDK'nın Ziraat Bankası'na idari para cezası verirken sorumlular hakkında herhangi bir adli işleme yönelinmemesinin usulsüz krediler kullandırarak bankaların içini boşalttıkları iddiasıyla yargılanan eski bankacı ya da hakim ortaklar lehine sonuçlar doğurabileceği iddia edilmektedir (Çelik, 2005a). Şeker Kurumu'nun Basın Bültenine göre Kurumun düzenleyici ve denetleyici şemsiyesi altındaki bazı Şirketlerin son aylarda iletişim kanallarını kullanarak; asılsız ve çarpıtılmış bilgileri yaymaya çalıştıkları gözlenmiştir (Basın Bülteni, 2006).

BDDK'nın, Çukurova Grubu'nun borcunu ödeyemeyecek durumda olduğunu söylerken bir ay sonra Çukurova Grubu'na 300 milyon dolar daha kredi açması yaşanan krizler nedeniyle mali sorunlarla boğuşan reel sektör şirketlerine bir yıl vadede bile kredi vermekte zorlanılırken, kamunun çıkarlarını kollamakla görevli olan BDDK, Çukurova'ya Pamukbank ve Yapı Kredi'deki yüzde 19.77 oranındaki hisseleri için Pamukbank üzerinden 300 milyon dolarlık 15 yıl vadeli kredi vermesini BDDK'nın Pamukbank'ın kaynaklarını gruba aktararak bankasının sermayesini eriten Karamehmet'e bağışta bulunması olarak nitelemişlerdir (BDDK 1 ayda değişti, 2003). BDDK örneğinde görüldüğü üzere BDK'lar daha ziyade güçlü sermaye gruplarının yararına hareket etmektedir.

BDDK, daha önce el konulan ve tasfiye edilen 20 bankanın borçlarını devlete yıkması (Saza, 2003) daha ziyade sermayeye hizmet ettiğini göstermektedir. EPDK'nın akaryakıt şirketlerine kestiği ceza şirketlerin büyük tepkisiyle karşılanmıştır. Akaryakıt bayilerinin EPDK tarafından kesilen yaklaşık 90 milyon YTL'lik cezanın affedilmesi için girişimlerde bulunması üzerine ara bir formüle gidilmiştir. Buna göre TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmeyi bekleyen Petrol Yasa Tasarısı'na kaçak akaryakıt kullanan bayilere kesilen cezaların affını içeren madde eklenmesi planlanmaktadır (Üstün, 2006). Tüpraş Genel Müdürü Yavuz Erkut, akaryakıt dağıtım şirketlerine EPDK'nın verdiği rekor para cezasının haksız bir uygulama olduğunu belirterek, "Geçiş dönemlerinde daha yumuşak politikalara ihtiyaç var. Eğer şirketler bayilere yakıt ikmali yapmasaydı Türkiye sallanırdı" şeklinde açıklamada bulunmuştur (Erkut: EPDK'nın cezaları adil değil, 2006). Özel sektöre devredilen bir kurumun başkanı ekonomik çıkarları uğruna bir kamu kurumundan kanunlara uymamayı diğer bir ifadeyle hukuka aykırı hareket etmesini istemektedir.

EPDK'nın 31 Ağustos'ta yaptığı toplantıda 28 akaryakıt dağıtım şirketine toplam 1 milyar 666 milyon YTL'lik ceza kestiği akaryakıt dağıtım şirketleri, cezanın affı için hükümet üyeleri ve milletvekili nezdinde lobi faaliyetlerinde bulunmuştur (Rekor cezaya çift koldan abluka, 2006). Sektör temsilcileri Kurumun kestiği cezaları müracaatlarının bürokrasi engeline takıldığı için yediklerini öne sürmüşlerdir (Dinç, 2006). Akaryakıt Ana Dağıtım Şirketleri Derneği Başkanı ve Opet Yönetim Kurulu Başkanı Fikret Öztürk, EPDK'nın şirketlere ceza verdiği üç aylık dönemde sanki lisanslı bayilere ürün veriliyormuş gibi kendisine ödenecek katkı payını tahsil ettiğini belirtmiştir (Ürey, 2006). Ancak kesilen cezayı şirketler ödemeye yanaşmamıştır (1.6 milyar YTL'lik ceza ödenmedi, 2006). Sektör temsilcileri BDK'lar çıkarlarına dokunduğu zaman söz konusu kurumların kararlarını by-pass edebilecek mekanizmalara baş vurabilmekteler.

Petrol piyasası 04.12.2003 tarihinde kabule edilen 5015 sayılı Yasaya göre 2005 itibarıyla lisans almamış bayi akaryakıt satamaz, dağıtım şirketleri de bu bayilere akaryakıt veremez. Ancak EPDK söz konusu istasyonları kapatmadı. Anlaşıldığı kadarıyla EPDK işin içinden çıkabilecek durumda değil. Çünkü, Kanun uygulansa Türkiye akaryakıtsız kalacak (Semerci, 2006). Uygulanmasa da EPDK'nın varlığı anlamsızlaşacaktır. Dolayısıyla, sektör temsilcilerinin diğer ifadeyle güçlü

sermaye gruplarının çıkarına aykırı davranacak BDK kararının uygulanması oldukça güçtür.

4 Aralık 2006 tarihinde havalimanında faaliyet gösteren akaryakıt dağıtım şirketlerinin Devlet Hava Meydanları İşletmesi'ne mektup göndererek havalimanında başta THY olmak üzere yerli ve yabancı havayolu şirketlerine 1 Ocak 2007'den itibaren yakıt veremeyeceği tehdidinde bulunması Ulaştırma Bakanlığı'nın EPDK'ya mektup göndermesine sebep olmuştur. EPDK hemen ertesi gün tüm akaryakıt şirketlerine “"Konunun hassas olması nedeniyle gayri sıhhi müessese izni ile lisans alma sürenizi bir yıl uzatıyorum.” diye mektup göndermiştir (Okur, 2007). Böylece EPDK hem aynı konuda iki karar almıştır. Aynı zamanda hem siyasi iktidarın hem de sektördeki oyuncuların baskılarına karşı koyamayarak hukuk dışı hareket etmiştir. Bu olay aynı zamanda kurul kararları kesindir ilkesini de ihlal etmiştir.

BDDK'nın Başbakan Erdoğan'ın etkisinde kalarak Trade Deposit Bank'da oluşan kamu zararına dair 2002'de aldığı karara bağlı olarak 18 Haziran 2003 tarihin bir yazılıyla bu olayda Eski BDDK Başkanı Zekeriya Temizel'in kusuru olmadığını ilan etti. Ancak iki yıl sonra konuyu bir kez daha gündemine alan BDDK bu sefer aksi yönde karar alarak “Kurul kararları kesindir” kuralını çiğnemiştir. İddia edildiğine göre BDDK, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'dan gelen isteğe göre hareket etmiştir (Çelik, 2005aa).

SPK Başkanı Cansızlar hükümetin çıkardığı tasarruf genelgelerinin kurulların elini kolunu bağladığından şikayetçi olmuş ve düzenleyici kurulların bağımsız kalamadıklarını ifade etmiştir. Cansızlar, özellikle siyasi otoritenin, çoğunluğu elde edebildiği kurullarda istediği düzenlemelerin kolayca çıktığını belirtmiştir. Bunun yanında mevzuatların değil, kişisel tavırların ön plana çıktığını ifade etmiştir (Küçükaya, 2005). Cansızlar ayrıca özellikle AKP tarafından atanan Kurul üyelerinden şikayetçi olmuş ve Kurumun çalıştırılmadığını iddia etmiştir (Sağlam, 2005). Borsa Yatırımcıları Derneği Başkanı Ali Bahçuvan'a göre Kurul'un işleyişinde bir standart olmaması siyasi erkin doğrultusunda raporların çıkmasına sebep olacaktır (Ekinci, 2006). Bulut'a göre SPK, yoğun bir siyasi baskı altındadır. Buna göre SPK yoğun bir siyasileştirme operasyonuna tabi tutulmuş durumdadır. Nihayetinde, Bulut SPK'daki bu iki durumu siyasi iktidarla Kurum arasındaki çatışmaya bağlamakta ve SPK'ya sahip çıkmaya çağırılmaktadır (Bulut, 2006).. Bu

örnek göstermektedir ki BDK'larla siyasi iktidar arasında çatışmaların olabileceği gibi var olan kurumlar arsında da çatışma ve düzensizliklerin olabileceğini göstermektedir.

RK 06-63/853-244 Sayılı Kararı'nda Seker Kurulu'nun (ŞK) endüstrideki oyuncuların temsilcilerini içeren mevcut yapısından dolayı düzenleyici kurumun amaçlarıyla (kamu yararı) ŞK'da temsilcisi (ya da temsilcileri) olan teşebbüslerin kâr elde etme güdülerini arasında çıkar çatışmasının doğmasının kaçınılmaz olduğunu ortaya koymuştur. Ancak, bu konuda herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir (Rekabet Kurulu'nun 06-63/853-244 Sayılı Kararı, 2006:2).

ŞK'nın başına gelenler sektördeki hakim grupların BDK'ları etkilemesini gösteren önemli örneklerdendir. ŞK, 31 Aralık 2004 tarihi itibarıyla Bakanlar Kurulu kararıyla kapatılmıştır. İddia edildiğine göre kapatılma kimyasal tatlandırıcı üreten şirketlerin etkisiyle gerçekleştirilmiştir (Gemici, 2005). Kurum'un Başbakanın bir zamanlar ortağı olduğu yerli kola üreticisi şirkete kestiği cezaları tahsil edememesi, Kurum yetkililerinin deneti vaktini öğrenen şirket yetkililerinin tesislerin kapısına kilit vurma ve tam bu dönemde kurumun kapatılması siyasetçileri zan altında bırakmıştır (Sağlam, 2005a). Çünkü, ŞK'nın kapalı kaldığı 8 aylık dönemde yurda çok miktarda kaçak şeker girişi olmuş ve şeker pancarı üreticisi zarar görmüştür (Şeker Dosyası, 2006). Dolayısıyla, BDK'da sektörün temsilcilerinin temsil edilmesi yetmiyor. Bazı gruplar çıkarlarını korumak için BDK'yı bile ortadan kaldırmakta ve yasaları değiştirebilmekteler. Böyle bir ortamda BDK'lardan kamu yararına yada tüketicilerin yararına karar alıp bu kararları uygulaması beklenmemelidir. Çünkü BDK'lar güçlü sermaye gruplarını çıkarlarını düzenlemek amacıyla uluslararası finans kuruluşları tarafından dayatılmıştır.

Bürokratik oligarşiye sebep olma ve Tüketicilerin zararına kararlar verebilme: Yanlış ve gereksiz uygulamaları ile ekonomide operasyonel ve bürokratik yük oluşturma olasılıkları da bulunan BDK'ların tamamen siyasi etkilere açık olması, iktidara yakın olan ya da belli bir güce sahip şirketler üzerinde gerçek anlamda bir denetim sağlayamaması, gerekli olan düzenlemelerin piyasa aktörlerinin baskılarından dolayı gerçekleştirilememesi, gibi sakıncalar da söz konusu olabilmektedir (Kartal, 2006). Özellikle ABD'de yapılan bazı çalışmalar göstermiştir ki, düzenleyiciler zaman içinde tüketicilerin aleyhine olarak, regüle ettikleri

sektördeki teşebbüslere avantaj sağlayacak şekilde hareket etmiştir (Ardıyok, 2000:113).

BDK'ların idari bağımsızlığının çok ileri seviyelere taşınması hükümetin bir kısım idari faaliyetlere ilişkin olarak yasama önünde sorumluluğunun ortadan kalkmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, aşırı bağımsız yapılanmış BDK'ların kendi içlerine kapanarak tüketicilerin isteklerine, bölgesel farklılıklar nedeniyle ortaya çıkan dengesizliklere duyarsız kalmaları söz konusu olabilmektedir (Ardıyok, 2000:182). Bu anlamda, bakanlıklardan alınan yetkilerle kurulan bu yapıların bürokratik oligarşiye yol açabilme olasılığı bulunmaktadır (Kartal, 2006).

Tüketiciler açısından, piyasa performansı hizmetlerin fiyat ve kalitesini kapsamaktadır. Firmalar açısından ise karlılığı içermektedir. Geniş kapsamlı bir piyasa performansı tanımı ayrıca istihdamı ve yatırımı kapsamaktadır. Bunlardan birinin yerine getirilmesi diğerinden ödün verilmesine sebep olabilir. Örneğin karlılık tüketicilerin çıkarına olan düşük fiyatlarla çatışabilir. BDK'lar için problem olan çatışan hedeflerin birlikte nasıl makimize edilecekleridir (Gilardi, 2003:1-5). Ancak Türkiye uygulaması çerçevesinde ortaya konan örnekler göstermektedir ki BDK'lar öncelikle firmaların kârlılığına önem vermek zorundalar. Çünkü, yapıları ve yönetim modelleri itibarıyla sermayeye hem açıklar hem de onların etki alanları içindedirler.

BDK'lar kimi durumlarda tüketicileri koruyucu kararlar da alabilmekteler. Örneğin kamu görevlilerine yönelik uyarı ve incelemeler yapan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, doğalgaz dağıtım şirketlerinin zam talebine olumsuz yanıt veren EPDK'nın zam talebine rağmen % 5 indirim kararı vermesi EPDK'yı "kamu yararı ile halka hizmet bilincini" yerine getirdiği gerekçesiyle teşekkür ödülüne layık gördü (Ergün, 2006). TAPDK, fuar, festival, şenlik, konser ve sergi gibi etkinlikler çerçevesinde, bu etkinliklerin yapıldığı alanlarda ve etkinlik süresince geçici olarak kiralanmış mahallerde perakende tütün mamulleri satışı yapmak üzere satış belgesi taleplerinde önemli ölçüde artış yaşanması üzerine yaptığı değerlendirme sonucunda, geçici belge verilmesinin Türkiye'nin de taraf olduğu Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesindeki "tütün mamullerine erişimin kolaylaştırılmaması" ilkesiyle bağdaşmadığını bildirerek geçici satış belgesi başvurularının ilgili mevzuat uyarınca kabul edilmemesini kararlaştırmıştır (Geçici sigara izni, kaldırıldı, 2006).

Görüldüğü üzere BDK'lar, uluslar arası anlaşmaları göz önünde tutarak piyasayı düzenleyebilmektedir. Tüketicilerin yararına da kararlar verebilmektedir.

Bu konudaki diğer bir örnek de BDDK başkanı bilgini açıklamasıdır. BDDK Başkanı Tefik Bilgin, 2005 yılında bankacılıkta Devlet İç Borçlanma Senetleri'nden gelirler düşecek, kredi ve komisyon gelirleri artacaktır. Ancak bu alanda tüketiciyi çok yakından ilgilendiren değişiklikler söz konusu olacak. Örneğin vadesiz mevduat hesaplarından bile “saklama bedeli” olarak ücret alınacaktır. Bankalar arasındaki rekabet giderek şiddetlenecektir. Eskiden müşteri çekmek için pek çok hizmeti masraf almadan veren bankalar artık bunu yapamayacaklardır (Şahin, 2005). Ancak, bu durumdan tüketicilerin zarar göreceği açıktır. Gerçekte rekabetin tüketicilere fayda sağlaması gerekirken yeni düzenlemelerle tüketiciler zarar görebilecektir. Çünkü daha önce ücretsiz yapabildikleri kimi işlemleri artık yapamayacaklar.

Tüm bu bulgular çalışmamızın 1. denencesindeki **“Neoliberal bir anlayış doğrultusunda piyasa lehinde yeniden yapılandırılan ve düzenleyici karakteri ile ön plana çıkan devlet, sermaye lehine işlevselleştirilmiş olup, sermayenin özellikle uluslar arası sermayenin yararını daha fazla gözetmektedir.”** biçimindeki görüşü destekler ve doğrular niteliktedir.

Özetle BDK'lar gelişme aşamasında olan, çoğunluk desteği olmayan, vatandaşlar tarafından doğrudan seçilmediği gibi seçilmişler tarafından da doğrudan yönetilmemektedir. Bu anlamda bunlar yarar ve zararları bakımından değerlendirildiğinde mevcut konumları itibarıyla bunların daha çok özel kesim için yararlı oldukları gözlenmektedir.

DÖRDÜNCÜ KESİM

GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde araştırmaya ilişkin genel bir değerlendirme verilmiştir.

8. BULGULAR, ÖNERİLER, SONUÇ

Bu başlık altında elde edilen bulgular, bu bulgular doğrultusunda yapılan öneriler ve araştırmanın katkılarını, denencelerinin geçerliliğini içeren ve araştırmayı özetleyen genel sonuç verilmiştir.

8.1. Bulgular

Bu başlık altında araştırma kapsamında elde edilen bulgular verilmiştir.

B.1. Uluslar arası finans kuruluşlarının ve gelişmiş devletlerin dayatmaları sonucu kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar, düzenledikleri sektörlerin önem derecelerine göre uluslar arası kurumların etkisi ve baskısı altında kalmışlardır. Bu durum Türkiye’de finans sektöründe, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), örneğinde net bir şekilde gözlenmiştir. Bu anlamda uluslar arası finans kurumları kimi bağımsız düzenleyici kurumlarla yakından ilgilenirken kimi bağımsız düzenleyici kurumlarla ilgilenmemektedirler.

B.2. Düzenleyici devletin somutluk kazandığı bağımsız düzenleyici kurumlar yönetim modelleri itibarıyla geniş halk kitlelerini dışladığından demokratik niteliği eksik kalmaktadır. Bir taraftan devletin ekonomiden çekilmesi gerektiği diğer bir ifadeyle ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği vurgulanırken sektörel bağımsız düzenleyici kurumlarda sektördeki hakim grupların temsilcilerine yer verilirken tüketici temsilcisi için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın görevlendirilmiş olması bir çelişki yaratmaktadır. Tüketicileri siyasiler temsil ederken sektördeki grupların tüketici dışı görülmesi ve siyaset dışı görülmesi ise diğer eksik bir yaklaşımdır. Bu anlamda yönetim anlayışı temelinde iddia edilen “ekonomiyi siyasetten arındırma” söylemi gerçekte siyaseti tamamıyla ekonomi

güçlerinin/ekonomik çıkar gruplarının/sermayenin etkisine açmaktır, diğer bir ifadeyle ekonomiyi siyasetten arındırma gerçekte siyaseti ekonomiye tabi etmedir.

B.3. Özerk ve bağımsız olması varsayılan bağımsız düzenleyici kurumlar sektördeki hakim grupların ve uluslar arası finans kurumlarının etkisinde kaldıkları gibi ayrıca siyasi iktidarında etkisinde kalmışlardır. Bu anlamda, bağımsız düzenleyici kurumlar özerk ve bağımsız değildirler. Özellikle Türkiye'deki uygulamada bağımsız düzenleyici kurumlara üyelerin tekrar seçilme haklarının bulunması bu riski daha da büyütülmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumlar düzeyinde bunu somutlarsak: BDDK, Uluslar arası Para Fonu (IMF) etkisinde kalmıştır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Türkiye'de sektörün oligopoligopol yapısına teslim olmuştur. Sektördeki hakim grupların tepkisi karşısında kararlarını dahi değiştirmek zorunda kalmıştır. Şeker Kurumu (ŞK), sektördeki hakim gruplara kesitiği cezaları dahi tahsil edememiş ve bu grupların tepkisi sonucu kapatılmıştır.

B.4. Dünyadaki diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi Türkiye'de de düzenleyici devlet plansız geliştiği gibi bir çok başlılık söz konusudur. Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmakla beraber bunların yanında klasik kurumlar da varlıklarını sürdürmektedir. Her kurum bir bakanlıkla ilişkilendirilmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların kuruldukları alanlarda başka kurumlar da düzenleme yapabilmektedir. Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar arasında koordinasyon sağlayacak bir kurum mevcut değildir.

B.5. Türkiye'de BDDK uluslar arası finans kuruluşlarının en çok ilgilendiği Bağımsız Düzenleyici Kurum (BDK) olmuştur. BDDK, IMF'le çatışma içine girmesine rağmen adeta IMF'nin finans sektöründeki düzenleyici kolu olmuştur.

B.6. Türkiye'de hükümetlerin sürekli olarak bağımsız düzenleyici kurumlar üzerinde etkin olmaya, otorite sağlamaya çalıştıkları gözlenmiştir. Bu anlamda, Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti Sermaye Piyasası Kurulu'na (SPK) kendine taraf olan üyeler atamıştır. BDDK'nın aldığı kararları dahi değiştirebilmiş, ŞK kapatmaya gitmiş ve EPDK'nın kararlarından vazgeçmesi için baskı yapmıştır. Türkiye'de bu güne kadar siyasi iktidara rağmen karar alan ve uygulayan bağımsız düzenleyici kurum pratiğine rastlanmamıştır.

B.7. Yapısı oturmuş olan, siyasi iktidarın ve sektördeki grupların etkisinde en az kalan bağımsız düzenleyici kurum Rekabet Kurumu (RK) olmuştur. Buna karşın

siyasi iktidarın en çok etkisinde kalan BDK ise Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) olmuştur. BDDK, uygulamalarıyla en çok tartışılan BDK olmuştur.

B.8. Türkiye’deki kimi BDK’larda yönetim modeli bakımından tam bir birlik söz konusu değildir. Kimi BDK’larda yönetişim modeli daha belirgindir. ŞK’da ve Telekomünikasyon Kurumu’nda (TK) sektördeki oyunculara doğrudan temsil imkanı verilmiştir.

B.9. Hızla değişen koşullara karşı hızlı karar almaya imkan tanımaları gerekçesiyle kurulan bağımsız düzenleyici kurumlar, uygulamada bu işlevlerini yerine getirememiştir. BDK’ların, hem siyasi otorite hem de bürokratik yapı nedeniyle de istenen etkinliği sağlayamadıkları gözlenmiştir. Bunlar geniş faaliyet alanlarına kıyasla yeterli teknik personele ve imkanlara sahip değiller. Türkiye örneğinde bu kurumlar ekonominin somut gerçeklerine takılmışlardır. Bu durum en çok Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu’nda (TAPDK) yakıcı şekilde yaşanmaktadır. Kurum çok az bir personelle üç sektörü düzenlemektedir. Çoğu BDK verdikleri cezaları dahi uygulayamamıştır.

B.10. Özerk ve bağımsız olma iddiasıyla kurulan bağımsız düzenleyici kurumların uygulamada düzenlenen sektörlerdeki hakim grupların etkisi altında kaldıkları tespit edilmiştir. Bu durum Türkiye uygulamasında açıkça görülmüştür.

B.11. Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kurumlar Batılı tarzda kurulmalarına rağmen “kurumların görünümleri Batılı ama içi doğulu” kalmıştır. Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlığı Batılı benzerlerine oran daha zayıftır. Çünkü Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kurumlar, uluslar arası kurumların ve sektördeki hakim grupların bunlar dolayısıyla da siyasi iktidarın baskısı altında kalmaktadır.

B.12. Rekabeti sağlama amacıyla teşkil edilen ve 1997’de faaliyete geçen Rekabet Kurumu’na rağmen tekelleşme eğilimi artmaya devam etmiştir.

B.13. Türkiye’deki oluşturulma süreci değerlendirildiğinde bu kurulların AB ile olan ilişkiler, IMF ile yapılan Stand-By, Dünya Bankası (DB) ile yapılan anlaşmalar gereği ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’nın (OECD) talepleri doğrultusunda kuruldukları görülmektedir.

B.14. Bağımsız düzenleyici kurumlar, uluslararası kuruluşların az gelişmiş ülkelerde güven duymadıkları politikacıların faaliyet alanlarını daraltmak iddiasıyla

kurulmuş olsalarda bu kurumları yapılandırmak için yine de politikacılar kullanılmıştır. IMF, BDDK'yı kendi çizgisine çekmek için hükümet aracılığıyla yönetimini değiştirmiştir. Ayrıca, BDDK'ya yaptırımadıklarını hükümet baskısıyla yaptırmıştır.

B.15. Diğer Kurumlara oranla daha kurumlaşmış bir yapıya sahip olan Rekabet Kurumu, kuruluşundan bu yana zaman içinde yetkilerini artırmış olan kurum gücüne güç katmıştır.

B.16. EPDK'nın gelirleri arasında “uluslar arası kurumlardan gelecek hibelerin” sayılması kurumu uluslar arası kurumların etkisine açacaktır ve bu durum kurumun bağımsızlığı açısından sorun oluşturur. Kamu İhale Kurumu'nda (KİK) diğer BDK'lardan farklı olarak karar organı Kurul'un üyeleri yeniden seçilmezler.

B.17. BDK'lar mevcut konumlarını ve güçlerini koruma eğilimindedirler. Bu durum Türkiye'deki BDK'lar için de geçerlidir.

8.2. Öneriler

Bu başlık altında bulgular çerçevesinde geliştirilen öneriler verilmiştir.

Ö.1. Bağımsız düzenleyici kurumların uluslar arası kurumların etkisinden ve baskısından kurtarmak için bunların tüm kararlarının alınmasında “kamu yararının” nasıl etkilendiği açıkça ortaya konmalıdır. Bu anlamda etkili mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Ö.2. Bağımsız düzenleyici kurumların yönetim organlarına üye seçiminde “katılımcılık” ilkesi daha işler hale getirilebilir ya da daha da geliştirilebilir. Özellikle sektörde örgütlü bulunan işçi sendikalarının da karar süreçlerine katılımının sağlanması düzenleyici devletteki temel sorun olan kâr ile halk arasında denge kurmaya katkı sağlayacağı gibi meşruiyetini artırmaya da katkıda bulunacaktır. Bağımsız düzenleyici kurumların seçilmişlere karşı sorumluluğu genişletilmelidir. Devletin, vatandaşın sesini dinleyici mekanizmalar oluşturması gereklidir.

Ö.3. Bağımsız düzenleyici kurumların sektördeki grupların çıkarları ile geniş yığınların çıkarları arasında bir denge kurmaları için, diğer bir ifadeyle kamu yararını gözetmeleri için, bağımsızlık, saydamlık, hesap verebilirlik, uzmanlık ve güvenilirlik gibi ilkelerin tüm kesimler için tam anlamıyla işletilmesi gerekir.

Ö.4. Türkiye’de düzenleyici devlette düzensiz bir özellik katan “bağımsız düzenleyici kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliğini” gidermek amacıyla bu kurumlar üzerinde gözetici ve denetleyici olan bir kurum kurulabilir.

8.3. Sonuç

1970’lerle beraber global ekonomik bir bunalımın mevcut emek bölüşümü ve devlet giderleri karşısında kârlılığı tehdit etmesiyle şirketler Keynezyen refah devletine saldırmıştır. Bu bağlamda Keynesci ekonomi politikaları terk edilerek, neo-liberal ekonomi politikalarına geçilirken, kapitalist devletlere ekonomide ve genel olarak toplumsal yaşamın düzenlenmesinde, Keynesci modelden oldukça farklı roller verilmektedir. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde başlayan uygulamalar uluslar arası kuruluşların da etkisiyle dünyanın geri kalanında dayatılmıştır. Thatcher ve Reagan’ın planlarının başarılı bir şekilde işlenmesiyle yeni bir ekonomik düzen ortaya çıktı. Bu yeni düzeni tanımlayacak en iyi kavram olarak "düzenleyici kapitalizm" kavramı kullanılmaktadır. Modern devlet üç önemli fonksiyonla tanımlanır: bölüşüm, istikrar (bu ikisi Keynezizm ile anılır) ve düzenleme (piyasa aksaklıklarını ortadan kaldırarak verimliliği artırmak). Düzenleyici kapitalizm çağındaki devlet üçüncü fonksiyonla anılmaktadır. Bu bağlamda, düzenleyici devlet çağında yaşadığımız iddia edilmektedir.

Keynezyen Refah Devleti döneminde devlet, endüstrileşmeyi geliştirirken istihdamı artırıp enflasyonun önüne geçerken, Fordist kitlesel üretimi, sosyal tüketimi ve refah hizmetleri üretmek için altyapıyı geliştirmiştir. Düzenleyici devlet çağında ise ulus-devletler kamusal faaliyetleri diğer yönetim düzeylerine (düzenleyici kurumlar, yerel, federal gibi), üçüncü sektör ve özel alana devrederken, kendisi de koordinasyon işlevini elinde tutar. Devlet, tam istihdamı uluslararası rekabet uğruna feda ederken bölüşümcü refah politikalarını emek pazarının esnekliğini artıran verimlilik politikaları karşısında ikinci plana itmiştir. Düzenleyici devlette devletin rolü, müdahaleci ve girişimci olarak devletin piyasada bir oyuncu ve sağlayıcı olmasından ziyade, daha çok bir hakem ve yardımcıya dönüşmesi şeklindedir. Bu anlamda, yeni devlette ön plana çıkan, belirsiz sorunları karşılamaktır. Böylece, belirsizlikleri karşılayan daha az fonksiyonlu ve etkin devlet ortaya

çıkmıştır. Düzenleyici devlette, devletin düzenleyici rolü genişlerken devletin doğrudan üretimde yer alması ve işveren ve mülkiyet sahibi olması gerilemektedir. Bu anlamda, ekonomik faaliyetlerini yeniden düzenleyen devletin stratejik görevi “rekabet gücü yaratıcı ve rekabeti düzenleyici devlet olma” şeklindedir. Düzenleyici devlette halk ile kâr arasına sıkışan devlet, uluslar arası sermayenin etkisinde kaldığından tercihini kârdan yana yapmak zorunda kalmıştır. Devlet hizmet sağlayıcı olmaktan ziyade hizmeti gördüren bir konuma çekilmektedir. Diğer bir ifadeyle refah devleti döneminde vatandaşına hizmet sunmak bir devlet göreviyken düzenleyici devlet çağında bu anlayış yok olmuştur. Piyasa mantığı her alanda hakim hale gelirken devlet de piyasa mantığı çerçevesinde hizmet satan devlet durumuna gelmiştir. Bu anlamda araştırmamızın **“Neoliberal bir anlayış doğrultusunda piyasa lehinde yeniden yapılandırılan ve düzenleyici karakteri ile ön plana çıkan devlet, sermaye lehine işlevselleştirilmiş olup, sermayenin özellikle uluslar arası sermayenin yararını daha fazla gözetmektedir.”** biçimindeki 1. denencesi doğrulanmıştır.

Düzenleyici devlet, gücünü kurumlarından alır. Düzenleyici devleti işlevsel kılmak amacıyla bağımsız düzenleyici kurumların kurulmasına gidilmiştir. İktidarın merkezileşmesinin ve yoğunlaşmasının araçları olarak işlev gören bu kurumlar, devletin dönüşümünde belirleyici olmaktadır. Çünkü, ülke yönetiminde ve ekonomisinde stratejik alanları işgal ederler. Bu kurumlar, yönetim modelinin, bir devlet ve toplum modeli olarak yaşam bulmasının somut yeri olup, yeni yönetim modeline varma yolunda yerel, ulusal ve küresel düzeyleri birbirine bağlayacak olan biricik mekanizmadırlar. Bunlar yeni devlet örgütlenmesinin prototipleridirler. Bağımsız düzenleyici kurumlar, düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme yetkileri sebebiyle adeta devletin üç erkinin birleştiği somut alanlar olmuştur. Bu konumlarıyla bağımsız düzenleyici kurumlar yeni bir güç alanına işaret edip adeta devletin dördüncü gücü konumundalar. Düzenleyici devlet bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla ekonomiyi siyasetten yalıtarak ekonominin yönetimini teknik bir olaya indirgemektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların yönetim organlarının geniş halk yığınlarına kapalı tutulması ve siyasetin işlevselleştirilmesi düzenleyici devleti antidemokratik bir karaktere sokmaktadır. Özellikle, bağımsız düzenleyici kurumlar gibi araçlarla yasama organlarının by-pass

edilmesiyle demokratik hesap verebilirliğin düşmesi ve yürütmenin tek taraflı gücünün artırılması otoriterliğin yoğunlaşmasının önde gelen sembollüdür.

Esnek çalışma uygulamaları çerçevesinde geliştirilen “kısmi süreli işçilere, taşeron firma işçilerine, belirli süreli olarak istihdam edilen çevre işgücüne yönelik olarak işverenlerin sosyal güvenlik primlerini yatırmama, sosyal güvence sağlamama, çok düşük düzeyde sosyal güvence sağlama” gibi uygulamalar devletin demokratik niteliğine zarar vermektedir. Ayrıca, kişi başına düşen gelirin yüksekliği demokratik gelişim için bir koşul olmakla beraber gelir dağılımı önemli bir unsurdur. Kişi başına millî gelir yüksek olmakla beraber geniş halk kesimlerinin ekonomik kalkınmadan pay alamaması demokratik gelişmeyi ve devletin demokratik niteliğini yılmaktadır. Türkiye gibi ülkelerde neoliberal uygulamalar doğrultusunda devlet piyasa lehine küçültülürken, aynı zamanda bölgesel ve sınıfsal gelir dağılımındaki aşırı eşitsizlikler derinleştirilmiştir.

Bu bağlamda, hem bağımsız düzenleyici kurumlar gibi mekanizmalar aracılığıyla siyasetin emekçi kesimler açısından işlevsizleştirilmesi hem deregülasyon, özelleştirme, ve regülasyon gibi uygulamalarla eşitsizliklerin derinleşmesi düzenleyici devleti anti demokratikleştirmektedir. Bu anlamda araştırmamızın **“Ekonomiyi siyasetten yalıtın bir anlayış temelinde gelişen düzenleyici devlet gerek uygulamaları gerek yönetim stratejisi itibarıyla antidemokratik bir karaktere sahiptir.”** şeklindeki 2. denencesi doğrulanmıştır.

Düzenleyici devlet gelişme içinde olmakla beraber bu gelişme geliş güzel, plansız ve düzensiz gelişmektedir. Düzenleyici devletin somut kazandığı biricik araçlar olan bağımsız düzenleyici kurumların çok fazla olması, bunlar arasındaki koordinasyon eksikliği, yetki alanlarının çakışması bu düzensizliğin temel göstergeleridir. Bu kurumlar arasındaki yetki çatışması bir yana bu kurumların eski kurumlarla bir arada olması da diğer bir düzensizlik örneğidir. Bu anlamda araştırmamızın **“Üst kurullar gibi çeşitli mekanizmalar aracılığıyla somutluk kazanan düzenleyici devlet, gelişim içinde olmakla beraber bu gelişim plansız ve düzensiz olmaktadır. Dolayısıyla düzenleyici devlet mevcut yapısıyla bir düzensizlik arz etmektedir.”** şeklindeki 3. denencesi doğrulanmıştır.

Türkiye’de de devlet uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda önemli yapısal değişimlere uğramaktadır. Bu anlamda devlet, hem düzenleyici ve

denetleyici, hem de uygulayıcı olmaktan çıkıp, daha çok düzenleme ve denetleme rolleri ile öne çıkarılmaya çalışılmaktadır. Bu değişim ise kendini kamu yatırımlarının kısılması ve özelleştirmeye atılan adımlar ve son yıllarda özerk üst kurullara devredilen yetkiler ile göstermektedir. Bu anlamda Türkiye 1980 yılından bu yana IMF ve DB patentli uygulanan politikalarla iktisadi, mali, siyasi ve idari alanda yeniden yapılandırılmıştır. İktisadi ve mali alandaki birinci dalga liberizasyon politikalarıyla, ülkenin tüm iktisadi ve mali yaşamı yabancı kurum, şirket ve kişilere açılırken ikinci dalgayla aynı şey siyasi-idari yönetimi alanında yaşanmıştır. Bu anlamda Türkiye dünyadaki gelişmelere paralel olarak son yirmi yıldır “piyasalaştırılması” anlamında bir yeniden yapılandırılma sürecini yaşamaktadır. Bu süreç şöyle dönemleştirilebilir, ücretleri bastırarak sürdürülen dış ticareti serbestleştirme dönemi (1980-1988), uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği hayalî zenginleşme dönemi (1989-1993); finansal kriz ve istikrarsızlık dönemi (1993-1999) ve 1999’dan sonra gelen yönetim alanında yeniden yapılandırma ve düzenleme dönemi.

İlk büyük dalga sonucu sanayi, tarım ve hizmet alanlarındaki KİT’ler özelleştirilmiş; mali sistemin liberalizasyonu ise kamu bankacılığının tasfiyesi, yabancı bankacılığın serbestleştirilmesi sağlanmış; tarım reformu sonucu, ülke üretemeyen bir açık pazara konumuna getirilmiş; uluslararası tahkim ile ulusal yargı etkisiz kılınarak uluslararası sermayenin öne açılmış, Türkiye ulusal sınırları içinde yerli-yabancı şirket ayırımı kaldırılarak ülke yabancı sermaye için elverişli hale getirilmiştir. Oluşum süreci devam eden “İkinci dalga liberizasyon” politikaları kapsamında kamu yönetimi reforma tabi tutulmuştur. 2000’lerle beraber Türkiye kaynağını dışarıdan alan hızlı bir reform sürecine girer, ancak asıl hızına AKP hükümetiyle kavuşmuştur. Bu doğrultuda kamu reformuna yönelik gerçekleştirilen çalışmalar (Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu İhale Yasası, İş Yasası, Personel Rejimi Yasası, Tütün ve Seker Yasaları...vb.) neoliberal dönüşümün kurumsallaşma sürecinin temel göstergeleri olmuştur. Bu çerçevede deregülasyon, özelleştirme ve regülasyon uygulamaları yaşanmıştır. Bu kapsamda Türkiye yeni bir kategori olan bağımsız düzenleyici kurumlarla tanışmıştır. Türkiye’de düzenleyici kurumların gelişme tarihçesi üç döneme ayrılabilir. 1980’lerdeki birinci kuşakta 1981’de kurulan SPK yer alır. 1990-1998 döneminde oluşan ikinci kuşakta 1994’te RTÜK ile yine

1994'te kurulan RK bulunmaktadır. 1999 sonrasındaki üçüncü kuşakta ise 1999'da kurulan BDDK, 2000'de kurulan TK, 2001'de oluşturulan EPDK ve ŞK, 2002'de kurulan TTMAPDK ve KİK yer alır. Bu anlamda Türkiye'de son yirmi yılda düzenleyici devletin vücut bulması anlamında ciddi gelişmeler kaydetmiştir.

Türkiye'deki düzenleyici devlet dış dinamiklerin dayatmaları sonucu gelişmiştir. Bu nedenle genelde düzenleyici devlet uygulamaları altı yapı yetersizlikleri içinde gelişmiştir. Dolayısıyla yukarıda sayılan olumsuzluklar Türkiye için de geçerlidir. Türkiye'de BDK'lar kurulmakla beraber bunların yanında klasik kurumlar da varlıklarını sürdürmektedir. Ayrıca her kurum bir bakanlıkla ilişkilendirilmektedir. BDK'ların kuruldukları alanlarda başka kurumlar da düzenleme yapabilmektedir. Araştırmanın denenceleri Türkiye uygulaması kapsamında da doğrulanmıştır.

Özetle, 1970'lerle beraber dünya yeni bir devlet modeline doğru evrilirken Türkiye'de 1980'lerde gerçekleştirdiği "ekonomik ve mali alandaki liberizasyon" ve 1990'lardan sonra gerçekleştirdiği "siyasi ve idari yönetim alandaki liberizasyon" uygulamalarıyla adım adım düzenleyici devleti yaşama geçirmektedir.

KAYNAKÇA

- ABAROA, R. MacLean, (1999), "Towards 2005: Profits, people and the future of the regulatory state in the free market model", Law and Policy in International Business,
www.findarticles.com/articles/mi_qa3791/is_199901/ai_n/8844011.,
(11 Aralık 2004)
- ACI, Esra, (Mart 2005), "Küreselleşme Olgusu ve STK' lar", Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, <http://www.universite-toplum.org/text.php?id=230>.,
(27 Aralık 2005)
- Activeline, (Kasım 2004) "Düzenleyici ve Denetleyici Yapının Önkoşulları Yerine Getirilmedi", indirilme tarihi: 01 Şubat 2005, www.makalem.com.tr
"Adı duyulmamış şirketlere kredi açtılar, BDDK biliyordu", **Milliyet**,
(2003, 15 Temmuz)
- AĞAÇ, Fatma, (Aralık 2001), "Fatih Mehmet Yurdal: "İhtiyati tedbir kararına itiraz ediyoruz"" <http://www.telepati.com.tr/aralik01/konu35.htm>., (27 Aralık 2004)
- AKINCI, Müslüm (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul:Beta Yayınları
- AKKAYA, Yüksel (2003), "Küreselleşme, Sendikasılaştırma ve Yoksullaştırma", Yeni Dünya Düzeni ve Kalkınma Kongresi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü, 08-09 Mayıs 2003, Ankara
"AKP'den Cargille Özel Yasa" **Cumhuriyet**, (2003, 30 Aralık)
- ALBO, Gregory, (Mayıs 2002), "Neoliberalism, the State and the Left,"
Monthly Review
http://evakreisky.at/onlinetexte/gregory_albo_neoliberalism_the_state_and_the_left.pdf#search=%22Albo%20neoliberalism%22., (06 Mart 2004)
- ALBRIGHT, A.James, (2000), "The FDA and HCFA (Part I): Unconstitutional Regulatory Agencies" www.haciendapub.com/albright1.html-19k.,
(11 Aralık 2004)
- ALKAN, Türker, (2002) "Seçilmişler ve atanmışlar", Radikal, (2002, 30 Mart)

- ALPTEKİN, Kamil, (2005) “Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Sosyal Devlet Ve Sosyal Hizmetlerin Görünümü”,
<http://www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmesosyaldevlet.doc.>,
 (25 Aralık 2005)
- AMANN, Edmund, Werner Baer, (Mart 2003), “From The Developmental State to The Regulatory State: The Transformation of The Government’s Impact On The Brazilian Economy”
http://www.socialsciences.man.ac.uk/socialanthropology/postgraduate/course/s/documents/Amann_FromtheDevelopmental.pdf., (16 Nisan 2004)
- AMIN, Samir, (Ocak, 2005), “Kapitalizmin Yeni Aşaması”,
www.katman.info/amin3.htm., (25 Ağustos 2005)
- ANDERSSON, J. Otto (2004), “Emperyalizm”, (Çev.İlker Kabran), **Conatus Çeviri Dergisi**, Sayı:2, s.1-17.
- ARDIYOK, Şahin (2000), “Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli”, Rekabet Kurumu Lisansüstü Tez Serisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
<http://www.rekabet.gov.tr/word/sahin/4index.doc.>, (25 Ağustos 2005)
- ARGÜDEN, Yılmaz, (2004), “Yerel Yönetim Reformu”,
<http://www.arge.com/default.aspx?mnID=45&clt=1&crt=4&isArt=true&pgID=556.>, (25 Nisan 2005)
- (2004a) “Özelleştirme ve Kamu Reformu”,
<http://www.arge.com/default.aspx?mnID=45&clt=1&crt=4&isArt=true&pgID=556.>, (25 Nisan 2005)
- (Mart 2005), “Üst Kurullar”,
<http://www.arge.com/default.aspx?mnID=45&clt=1&crt=4&isArt=True&pgID=731.>, (12 Ekim 2005)
- ATAAY, Faruk (1999), **Türkiye’de Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Özelleştirme, Elektrik Enerjisi Sektörü Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üni.SBE Kamu Yön. Ve Siyaset Bil. ABD.
 (2003) “Enerji Sektöründe Özelleştirme:Rekabetçi Bir Piyasada Yönetişim mi?” **Praksis**, No.9, s.220-246.

- ATEŞ, Hamza (2002), ““Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden 'Bilgiselleştirilmiş Bürokrasi'ye Geçiş” **1. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, Hereke
- ATİYAS, İzak, (Ekim-Kasım 2003), “Üst Kurullar Saydam Çalışmalı” *Turkishtime*, s.21, www.turkishtime.org/21/24_4_tr.asp, (11 Aralık 2004).
- Authority Of The House of Lords, (2003), “The Regulatory State: Ensuring its Accountability”, House Of Lords Select Committee on the Constitution 6th Report of Session 2003-04, Volume I Report, London: Authority Of The House of Lords, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/68/68.pdf>, (25 Ağustos 2005)
- AVANER, Tekin (2003), **1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Ankara Üniv. SBE. KY. ve SB. ABD. Ankara
- AYAYDIN, Aydın, (2005) “İMKB`de özerklik kaybolur diyen geç kalmadı mı?” *Sabah*, (2005, 27 Ekim)
- AYDİLEK, Olcay, (2005) “Nükleer 'bağımsız kurulla' geliyor”, *Sabah*, (2005, 24 Aralık)
- “Bağımsız kurullarda denetim tartışması”, *Dünya Gazetesi*, (2002, 18 Aralık)
- Bağımsız Sosyal Bilimciler, (2004), “2004 Başında Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasal Yaşamı Üzerine Değerlendirmeler”, İndirimle tarihi: 10 Aralık 2004 www.bagimsizsosyalbilimciler.org
- BAGBY, Johnson, Laurie M. ve James L. Franke, (2001) “Escape from politics: philosophic foundations of public administration”, **Management Decision**, 39/8, pp.623-633. MCB University Pres
- BAHRAN, Gülseba, (Eylül 2002), “Özerk Kurumlar Hakkında Rapor”, Araştırma ve Tasnif Grubu, www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana3.asp?id=410, (11 Aralık 2004).
- “Banka patronu denetlemek zor”, *Milliyet*, (2006, 3 Şubat)
- BARNA, Murat, (Temmuz 2002) “Sosyal Devlet ve Eşitlik”, http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_60.htm, (30 Aralık 2005)

- BARTLE, Ian, Markus M. Müller, Roland Sturm ve Stephen Wilks, (2002), “The Regulatory State: Britain and Germany Compared”,
<http://www.agf.org.uk/pubs/pdfs/1268e%20web.pdf>., (12 Kasım 2005)
- BARTLE, Ian, Peter Vass, (2005) “Self-Regulation And The Regulatory State A Survey Of Policy And Practice” Research Report 17, Centre for the study of Regulated Industries (CRI), The University of Bath School of Management.
<http://www.bath.ac.uk/cri/pubpdf/Research%20Reports/17.%20Bartle%20%20Vass.pdf>., (25 Aralık 2005)
- BAŞARAN, Funda, (Mart 2003) “İletişim Ve Teknoloji: Uluslararası Birlik Düzeninde Yeni Medya Politikaları”,
<http://dergi.emo.org.tr/altindex.php?sayi=417&yazi=54>., (25 Aralık 2005)
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2003), “Düzenleyici Devlet Düzenlenirken OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel bir Çözümleme”, **Praksis**, 9, s.143-162.
 (2004), **Yönetişim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar** Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniv.SBE.KY. SB. ABD. Ankara
- “BDDK’nın siyasetten kopması yanlış”, **Milliyet**, (2002, 1 Ağustos)
- “BDDK`dan Meclis`e uyarı”, **Radikal**, (2002, 12 Aralık)
- “BDDK 1 ayda değişti”, **Milliyet**, (2003,31 Ocak)
- “BDDK Başkanı: Bankacıyı titretiriz de, rahatlatırız da...”, **Milliyet**, (2005, 1 Nisan)
- “BDDK ve SPK'ya 'bono' şoku”, **Milliyet**, (2005, 8 Aralık)
- “BDDK'dan tek cümle yanıt: Ödemeye rastlanmamıştır”, **Milliyet**,
 (2006, 8 Temmuz)
- BEESON, Mark (2004), “Politics and Markets in East Asia: Is the Developmental State Compatible with Globalisation?”
http://eprint.uq.edu.au/archive/00000885/01/mb_cwo_04.pdf.,
 (30 Aralık 2005)
- BERKAN, İsmet, (2002) “ Özerk Kurullara elveda mı?” **Radikal**, (2002, 28 Mart)
- BEYDİLLİ, Zülfü, (Eylül 2004), “Yönetişim Ekonomi ve Siyaset İlişkisi”,
<http://www.sendika.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=905&mode=thread&order=0&thold=0>., (30 Aralık 2004)
- “Bilgin: BDDK ölüyor”, **Milliyet**, (2005, 28 Haziran)

- “Birlikler borç batağına itiliyor”, **Evrensel**, (2005, 13 Ocak)
- BORATAV, Korkut, (Şubat 2003), “XX. Yüzyılın Sonundan XXI. Yüzyıla: Türkiye Ekonomisinin Genel Görünümü”,
http://www.uzaklar.net/html/turkiye_ekonomisinin_genel_gor.html.,
 (25 Aralık 2004)
- BOYDAK, Burçak, Yurdakul Ceyhun, (Aralık 2003), “Bilgi Toplumunda Düzenleyici Kurumun Gereği Ve Yapısı”,
<http://inet-tr.org.tr/inetconf9/bildiri/x103.doc>., (25 Aralık 2004)
- BRADY, David, Jason Beckfield ve Martin Seeleib-Kaiser, (Aralık 2004)
 “Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-1998”, ZeS-Arbeitspapier Nr. 12/2004,
<http://www.apsoc.ox.ac.uk/Docs/ZesAP.pdf>., (12 Aralık 2005)
- BRAITHWAITE, John (2000), “The New Regulatory State And Transformation of The Criminology”, **Brit. J.Criminol**, Is.40. pp.222-238.
- BROAD, David, (Aralık 1995), “Globalization Versus Labor”, Monthly Review,
http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1132/is_n7_v47/ai_17923334.,
 (16 Nisan 2004)
- BROOKS, M. Sarah, (Tarihsiz), “What was the Role of International Financial Institutions in the Diffusion of Social Security Reform in Latin America?”,
http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/sbrooks/brooks_foreignmodels.pdf.,
 (12 Aralık 2004)
- “Bugün gelme` denecek Rekabet Kurulu, yedi üye ile toplanacak”, **Dünya Gazetesi**,
 2006, 25 Temmuz)
- BULUT, Nihat, (2004), “Sosyal Devletin Düşünsel Temelleri Ve Çağdaş Sosyal Devlet Anlayışı”, <http://www.jura.uni-sb.de/turkish/NBulut2.html>.,
 (11 Aralık 2004)
- BULUT, Yiğit, (2006) “SPK`ya sahip çıkalım”, **Radikal**, (2006,19 Eylül)
- BURNHAM, Peter (2 Haziran 2001), “New Labour And The Politics of Depoliticisation”, The British Journal of Politics and International Relations, Vol. 3, No. 2, <http://www.isanet.org/noarchive/burnham.html>.,
 (16 Nisan 2004)

- (2003) “Küreselleşme, Apolitikleştirme, ve ‘Modern’ Ekonomi Yönetimi”, Çev. Başak Alpan), **Praksis**, No.9 s.163-182.
- BUSCH, Per-Olof, Helge Jörgens, ve Kerstin Tews, (Mart 2005), “The Global Diffusion of Regulatory Instruments: The Making of a New International Environmental Regime”, **The Annals Of The American Academy**, Volume 598, p.214-215.
- “Cargill’e af yasaşı çıktı”, **Milliyet**, (2006, 24 Kasım)
- CILGA, İbrahim, (2004), “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/kuresellesmevekamu.doc.>, (11 Aralık 2005)
- COEN, David (1998), “The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States”, **Jnl. Publ. Pol.**, 18, 1, pp. 75–100.
- COPE, Stephen, Jo Goodship, (1999), "Comparing Regulatory Regimes in the New Governance", Regulatin The New Governance Panel, www.psa.ac.uk/cps/1999/cope.pdf., (11 Aralık 2004)
- Cumhuriyet Tarım Dergisi (2006, Ekim 01) “ Şeker pancarı dosyası”, İndirilme tarihi:30 Kasım2006, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=7784
- ÇAKMAK, Necmettin, (19 Temmuz 2005) “Türk Telekom’un Perde Arkası”, <http://www.milligazete.com.tr/index.php?action=show&type=dizi&topicid=13.>, (29 Kasım 2005)
- ÇELİK, Aziz (Eylül/Ekim 2003) “Yeni İş Yasasını Anlamı”, http://www.geocities.com/ceteris_paribus_tr/a_celik3.doc., (12 Kasım 2004)
- ÇELİK, A. Erhan, (2004) “BDDK'da tasfiye”, **Milliyet**, (2004, 8 Ocak)
- (2004a) “BDDK'da başdanışman Yavuz Ayan tartışması”, **Milliyet**, (2004, 18 Ekim)
- (2004aa) “İstifayı düşündü, vazgeçirildi”, **Milliyet**, (2004, 22 Kasım)
- (2005) “IMF temsilcisinden BDDK'ye 'muhtıra’”, **Milliyet**, (2005, 3 Mart)
- (2005a) “BDDK, usulsüz kredi verene idari para cezası kesti”, **Milliyet**, (2005, 18 Ekim)
- (2005aa) “Hükümet, BDDK'yi ikiye böldü” **Milliyet**, (2005, 15 Mart)

- DAĞDELEN, İlhan (Ekim 2004), “Liberalizasyon ” **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, ISSN:1303-5134, s.1-66 www.insanbilimleri.com., (25 Kasım 2005)
 “Dağıtımda kimse kollanmasın”, **Sabah**, (2005, 25 Kasım)
- DALY, Mary (2003), “Governance and Social Policy”, **Jnl Soc. Pol.**, 32, 1, pp.113–128, Cambridge University Press.
- “Danıştay Erdemir`de yürütmeyi durdurdu”, **Yeni Şafak**, (2006, 10 Mayıs)
- DİKMEN, A. Alpay (2003), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar" **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, s.35-39.
 (2003a), " Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, s.40-46.
- DİNÇ, Ahmet, (2006) ““EPDK her şeye yetişemiyor` diyen petrolcüler yeni üst kurul istiyor”, **Zaman**, (2006, 13 Mart)
- DİNLER, Demet, Umut Sönmez, (2003), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neoliberal Dönüşümün Kurumsallaşması mı? ", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, s.32-43.
- DOĞAN, Zülfikar, (2005) “Şeker işi çok şeker, tez gelen şerbeti içer!”, **Akşam**, (2005, 21 Şubat)
- Dünya Gazetesi, (2002, Aralık 18), “Bağımsız kurullarda denetim tartışması”, İndirilme tarihi:15 Ekim 2004, <http://www.dunyagazetesi.com.tr/news>
- EKEN, Cengiz (2002), “Ulusal Telekomünikasyon Düzenleme Kurumları: Kurumsal Yapı Ve Sorumlulukları İle Denetleme Ve Yaptırım Uygulama Fonksiyonları”,
http://www.tk.gov.tr/Yayin/Uzmanlik_Tezleri/tktezler/Cengiz%20Eken_Tez.pdf., (30 Kasım 2004)
- EKİNCİ, İbrahim, (2006) “SPK'da kaos ortamı”, **Milliyet**, (2006, 6 Nisan)
- Ekmek ve Adalet, (24 Haziran 2002) “Aracsız Yönetim”,.. İndirilme tarihi: 10Kasım 2004,
<http://www.ekmekveadalet.net/modules.php?name=News&file=article&sid=462>

EMEK, Uğur (2002), “Türkiye Uygulaması”, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD-T/2002-12/349, İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

(Mayıs 2006), “Türkiye’de Düzenleyici Devlete Dönüşüm Süreci”, **İktisat İşletme ve Finans**, 21.yıl s.23-26.

Enformatik Alanına Yönelik Bilim,Teknoloji ve Sanayi Politikaları Çalışma Grubu Raporu, (1995) “Düzenleyici Kurum Ve Türkiye’nin Atılım Şansı Konusunda Saptamalar”, İndirilme tarihi:12 Aralık 2004,

<http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/platform/enfor/regrap/bol7.html>

EPDK 2005 Yılı Faaliyet Raporu

“EPDK’ya 208 kişilik yeni kadro verildi”, **Milliyet**, (2006, 16 Temmuz)

ERBAŞ, Hayri (2005), “Sosyal Devlet Nereye?Neden Sosyal Devlet”,

<http://www.harb-is.org.tr/media%5Chazsosdevlet2.doc.>, (25 Aralık 2005)

“Erdoğan: Yeşil kart, kırmızı kart uygulaması bitecek”, **Radikal**, (2006, 12 Nisan)

ERDOĞDU, Seyhan (2003), "Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, s.10-23.

ERGÜN, Ç.Evrım (Tarihsiz), “Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde Enerji Alanındaki Bağımsız İdari Otoriteler www.cakmak-av.com.tr/publications.html., (11 Kasım2004).

ERGÜN, Elçin, (2006) “Zam yapmayan EPDK’ya etik ödül”, **Milliyet**, (2006, 17 Ocak)

“Erkut: EPDK’nın cezaları adil değil”, **Milliyet**, (2006, 13 Eylül)

EROL, Mesut. (Ekim 2003), “Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum”, Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No:2680. <http://ekutup.dpt.gov.tr/>., (15Ağustos 2004).

ERTEN, Taylan, (2003) “Üst kurullar özerktir, ancak...” **Dünya Gazetesi**, (2003, 5 Eylül)

(2003a) “Ne kurullar kurmuşuz vatan için!” **Dünya Gazetesi**,

(2003, 12 Mayıs)

- FIRAT, Zerrin, (2001), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Değişen Fonksiyonları Ve Sosyal Hizmetlerin Yeri”,
http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=93&inc=arc&cil t=3&sayi=1&year=2001.,(15 Temmuz, 2004)
- GAROUPA, Nuno, Fernando Gomez-Pomar, (2004) "Punish Once or Punish Twice: A Theory of the use Of Criminal Sanctions in Addition to Regulatory Penalties", **American Law And Economics Review**, Vol.6, No.2, pp.410-433.
- “Geçici sigara izni, kaldırıldı”, (2006, Eylül 21), İndirilme tarihi: 25 Eylül 2006,
<http://www.tumgazeteler.com/fc/ln.cgi?cat=33&a=1650570>
- GEMİCİ, Hacer, (2005) “Nişastadan şeker üretmek isteyenlere örtülü izin geliyor”,
Sabah, (2005, 23 Mart)
- GENÇ, A.Ersun, (Tarihsiz), ““Türkiye’de Devletin Yeniden Yapılandırılması Ve Kamu Emekçileri”, <http://www.bes.org.tr/etkinlikler/tabligikinolu.htm>., (30 Aralık 2005)
- “Genel Sağlık Sigortası Üzerine Görüşler – II” **Radikal İki**, (2005, 09 Ocak)
- GILARDI, Fabrizio, (2003), “Evaluating Independent Regulators” Public Governance And Territorial Development Public Management Committee, p.1-25. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
http://www.people.unil.ch/fabrizio.gilardi/download/Gilardi_OECD.pdf., (15 Ağustos 2004).
(Mart 2005), “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, **The Annals Of The American Academy**, Volume 598, p.208-210.
- GLAESER, L. Edward, Andrei Shleifer, (Ocak 2003), “The Rise of the Regulatory State”,
http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/rise_JEL_JAN_2003.pdf., (15 Ağustos 2004).
- GÖNENCAN, Zahit, (Kasım 2005) “Sosyal Güvenlik Sistemimizde Reform Arayışları”, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1279 ., (15 Ağustos 2006)

- GÖZLER, Kemal, (15 Kasım 2005), “Türk Anayasa Hukuku”, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s.154-168 <http://www.anayasa.gen.tr/sosyaldevlet.htm>, (16 Nisan 2006)
- GOUGH, Ian, (2003), “Refah Devleti”, (Çev.Kamil Güngör), New Palgrave Dictionary of Economics, Vol 4,. Pp.895-97.
http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (11 Kasım 2004)
- GRÜNNEGAARD, J. Christensen, Thomas Pallesen, (2001), “The Political Benefits of Corporatization and Privatization”, **Jnl Publ. Pol.**, 21, 3, pp.283–309, Cambridge University Press
- GRÜNNEGAARD Jürgen, Christensen Grønnegaard ve Kutsal Yeşilkağıt, (Nisan 2005), “Delegation and specialization in regulatory administration: A comparative analysis of Denmark, Sweden and The Netherlands” ,
<http://www.sogrc27.org/Paper/Scancor/ChristensenYesilkagitconsolidation.doc>, (11 Temmuz 2005)
- GÜLALP, Haldun, (2001), “Ulusal Devlet, Global Demokrasi”, M.KORAY (Ed.) **Küreselleşme ve Ulus-Devlet** Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale8.htm, (12 Aralık 2005)
- GÜLER, Birgül, (2000), “Devletin Yeniden Yapılandırılması”,
<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/yonetisim.pdf>, (10 Aralık 2004)
(Ocak2002), “Dünya Bankası ve Tarım Sektörü Kredileri”, Küreselleşme ve Tarım Sempozyumu Bildirisi,TZMO,
<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/ktts02/20.pdf>, (10 Aralık 2004)
(Mart 2003), “Devlette Reform”, Mimarlık Dergisi, s.1-26
<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/devletreformu.pdf>, (10 Aralık 2004)
(Kasım 2003a), “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberizasyon, **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı, No.59, s.1-34.
(Nisan 2004), “Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı: Toplumsal Eşitlik ve Yönetim”, <http://www.tek.org.tr>, (10 Aralık 2004)

- GÜLER, Birgül, Nursel Öztürk ve Onur Ender Aslan, (1999), “Kamu Personel Rejimi”, Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu, 1999, <http://www.tesev.org.tr>, (10 Aralık 2004).
- GÜNAYDIN, Gökhan (2000), “Tarım Yönetiminde Kurullar Devri”, **Kamu Yönetimi Dergisi**, Mayıs, s.25-26.
(2004), “Küreselleşme Sürecinini Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri Ve ZMO’nun Duruşu”, www.zmo.org.tr, (10 Aralık 2004).
- GÜRBÜZ, Özgür, (2006) “Aksi karar çıkmazsa Cargill’i bugün kapatacağım”, **Referans Gazetesi**, (2006, 20 Ekim)
Halkın Gazetesi, (2006, Ekim) “Özel sektör yularını dışarıya bağladı”, Sayı:14/15, İndirilme tarihi: 25 Kasım 2006, <http://www.halkinsesigazetesi.net/index.php?bolum=yazi&sayi=14&no=605>
- HATISARU, Songül, (2004) “BDDK ile SPK arasında yetki savaşı”, **Milliyet**, (2004, 30 Kasım)
- Hill, R.Child ve Kuniko Fujita, (Nisan 2000), “*State Restructuring and Local Power in Japan*”, **Urban Studies**, <http://web19.epnet.com/searchpost.asp?>, (05 Nisan 2004)
- HOOD,Christopher, Henry Rohstein, Robert Baldwin, Judith Rees ve Michael Spacman, (Ocak 1999), “Where Risk Society Meets The Regulatory State: Exploring Variations In Risk Regulation Regimes” **Risk Management: An International Journal**, Vol. 1, No. 1, p. 1-29. Londra
- HOWARD, Davies (2002), “Corporate governance and the development of global capital markets”, **Balance Sheet**, 10,3 pp.1 4-18.
- “Hükümete üst kurul protestosu”, **Milliyet**, (2005, 18 Mart)
- “İktidarların şirketi:Çargill”, **Cumhuriyet**, (2003, 25 Eylül)
- “İlana 7.5 Trilyon Aktarıldı”, **Evrensel**, (2005, 28 Mart)
- “İmar soruşturmasında BDDK üyesine gözaltı”, **Milliyet**, (2004, 4 Nisan)
- İNSEL, Ahmet, (2004) “Neoliberal saldırı ve sosyal güvenlik”, **Radikal İki**, (2004, 22 Ağustos)
- İŞMEN, Tolga, (26 Eylül 2002) “Üst kurulların hesabı”, <http://www.telepati.com/ekim02/kanun.html>, (16 Nisan 2004)

- JAYASURIYA, Kanishka, (Şubat 2001), “Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative coordination”, *Journal of European Public Policy*,
<http://www.tandf.co.uk/journals.>, (16 Nisan 2004)
- JESSOP, Bob, (1994) “Post-Fordism and the State”,
http://www2.cddc.vt.edu/digitalfordism/fordism_materials/jessop3.htm.,
(16 Nisan 2004)
- (Bahar, 2001), “State theory, regulation, and autopoiesis: Debates and controversies”, *Capital & Class*,
http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200110/ai_n8978913.,
(16 Nisan 2004)
- JONES, Peter, Peter Shears ve David Hillier (2003), “Retailing and the regulatory state: a case study of lap dancing clubs in the UK”, **International Journal of Retail & Distribution Management** Vol.31, Number 4, pp. 214-219.
- KABOĞLU, İbrahim (1998) “Değerlendirme”, İbrahim Kaboğlu (Ed.), **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul: Akım Yayınları, s.193-199.
- KAHRAMAN, H. Bülent (2002) “Post-Fenomenolojik Devlet Tasavvuru Hegelci ve Arendtçi Kısıtlamalar ve Yeni Bir Sivil Toplum İnşa Olanağı”, **Doğu-Batı** Yıl:6, Sayı: 21, s.45-60.
- “Karışma bu 6 bölgede olacak”, **Sabah**, (2005, 25 Kasım)
- KAPLAN, Ersin, (2004) “Kamu Tercih Teorisinde Karar Alma Süreci Ve Bu Süreci Etkileyen Aktörler”,
[http://akademiktisat.net/makaleler%5Ckamu_tercih_teorisi_karar_sureci_aktorer_kaplan.ht m.](http://akademiktisat.net/makaleler%5Ckamu_tercih_teorisi_karar_sureci_aktorer_kaplan.ht_m.), (25 Kasım 2005)
- KARABACAK, Nur, (2005) “Kapatmanın Altından Şeker Lobisi Çıktı”, **Evrensel**, (2005, 13 Ocak).
- KARAOĞLU, Nur (2005), “Şekerde acı oyun”, **Evrensel**, (2005 16 Mart)
- KARAPINAR, Türker, (2004) “Zaimoğlu'nun Uzanlar'a mailinden BDDK üyesi Çevik'in ev adresi çıktı”, **Milliyet**, (2004, 27 Nisan)
- KARASU, Koray (2003), "Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı", **A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, s.55-66.

- KARTAL, Fikret, (23 Ağustos 2006), “Üst kurullara model önerisi”
<http://blog.milliyet.com.tr/Blogger.aspx?UyeNo=524290.>, (20 Eylül 2006)
 (24 Ağustos 2006a), “Üst kurullara model önerisi-2”,
<http://blog.milliyet.com.tr/Blogger.aspx?UyeNo=524290.>, (20 Eylül 2006)
- KAYIKÇI, Sabrina (2005) “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası”, Mülkiye Dergisi, Sayı:247, Cilt: XXIX,
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/politikasureci.pdf.>,
 (30 Ağustos 2006)
- “Kel Başa Şimşir Tarak:Kurullar” (Mart 2003), **Madencilik Bülteni-Yorum**, s.4-17.
- KENDİR, Hülya (2003), “Küreselleşen Tarım ve Türkiye’de Tarım Reformu”,
Praksis, No.9, s.277-300.
- KERMAN, Kerman (2004), **Sosyal Devletin Tasfiyesi ve Sağlık**, Ankara: Mucize Reklam ve Matbaacılık
- KEYDER, Çağlar (2001), “Globalleşme ve Devlet”, M.KORAY (Ed.) **Küreselleşme ve Ulus-Devlet** Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale6.htm., (12 Aralık 2005)
- KIELY, Ray, (Bahar 1998), “Neo liberalism revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention”, *Capital & Class*, www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780.,
 (05 Nisan 2003)
- KİREÇCİ, Tebernüş, (2005) “EPDK, Gökkafes'teki ofislerini satıyor”, **Milliyet**, (2005, 7 Ekim)
- KÖSE, Haşim (2002), “Küreselleşme, Kriz ve Ulus Devletin Rolü”
<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/ktts02/23.pdf> , (05 Nisan 2003)
- KORAY, Meryem (2001), “Küreselleşme Süreci ve Ulus-Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”, M.KORAY (Ed.) **Küreselleşme ve Ulus- Devlet** Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını,
www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale1.htm., (12 Aralık 2005)
- KÜÇÜKKAYA, İsmail, (2005) “Kurulların bağımsızlığı mı dediniz?” **Akşam**, (2005, 19 Aralık)
- KURNAZ, Hikmet, (2003) “BDDK, ‘açıkta’ yakalandı”, **Dünya Gazetesi**, (2003, 25 Temmuz)

- “Kurulların Gökkafe’te ne işi var?”, **Milliyet**, (2002, 8 Kasım)
- LAMB, Sebastian (Mart 2004), “Restructuring and resistance in the Canadian state”, International Viewpoint, IV Online magazine : IV357, <http://212.67.202.147/~ivnet05/index.php3>., (16 Nisan 2005)
- LAZER, David (Mart 2005), “Regulatory Capitalism as a Networked Order: The International System as an Informational Network”, **The Annals Of The American Academy**, Volume 598, p.204-206.
- LEVI-FAUR, David, (1999) “The Governance of Competition: the interplay of technology, economics, and politics in European Union electricity and telecom regimes”, **Jnl.Publ.Pol.**, 19, 2, pp.175-207, London: Cambridge University Press
- (29 Nisan 2002), “The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-Competition in Europe’s and Latin America’s Telecoms and Electricity Industries”, Nuffield College Working Paper in Politics 2002-W13,pp.1-42. <http://www.nuffield.ox.ac.uk/Politics/papers/2002/w13/levifaurwp.pdf>., (25 Aralık 2004)
- (Mart 2005), “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism David Levi-Faur” <http://poli.haifa.ac.il/~levi/levifaur-framework.pdf>., (25 Aralık 2005)
- LEVI-FAUR, David, Jacint Jordana, (Mart 2005), , “The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order”, **The Annals Of The American Academy**, Volume 598, p.210-211.
- LEVI-FAUR, David, Jacint Jordana ve Fabrizio Gilardi, (2005), “Regulatory Revolution by Surprise: On the Citadels of Regulatory Capitalism and the Rise of Regulocracy” The 3rd ECPR Conference, Section 3:“Regulation in the Age of Governance”. p.1-45. Budapeşte <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/dlevifaur.pdf>., (25 Aralık 2005)
- LIBERMANIS, Georgs, (1997), “The Regulatory Role of The State In The Transition From Command Economy To A Market Ekconomy”, State And Local Government AsPromoters Of The Economy, <http://vip.latnet.lv/hss/liberman.htm>., (10 Ekim 2004)

- “1.6 milyar YTL’lik ceza ödenmedi”, (2006, Kasım 01), İndirilme tarihi: 5 Aralık 2006,<http://www.denizhaber.com/index.php?sayfa=habgst&id=5837&%20links=5837>
- MESEGUER, Covadonga (Mart 2005), “Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order”, **The Annals Of The American Academy**, Volume 598, p.206-208.
- MCGILL, Ronald (1997) “Civil service reform in developing countries”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol.10, No.4, 1997, pp.254-267.
- MORAN, Micheal (2002), “Review Article: Understanding the Regulatory State”, **B.J.Pol.S.** Is:32, pp.391–413 Cambridge University Press Printed in the United Kingdom
(2004) “The British State After Statism”,
http://ies.berkeley.edu/research/files/SAS04/SAS04-British_Transformed.doc., (12 Aralık 2005)
- MORANGE, Jean (1998), “Fransa’da Bağımsız İdari Otoriteler”, (Çev. Cevdet Atay), İbrahim Kaboğlu (Ed.), **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul: Akım Yayınları, s.18-24.
- ““Mr.” in Başkan olması sakıncalı!”, **Evrensel**, (2006, 8 Kasım)
- “Niyet mektubu gitti”, **Milliyet**, (2006, 8 Temmuz)
- NORTON, Philip (2004), “Regulating The Regulatory State”, **Parliamentary Affairs**, Vol. 57, No.4, pp. 758-799.
- ÖNAL, Ayşegül, (Mayıs 2003), “Türkiye’deki Yerel Yönetimlerin Borçlanma Süreci:1980-2000”, Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye’de Kamu Borçlanması (Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Beklentileri)" Marmara Üniversitesi, Girne
<http://www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/7-3.doc.>,
(12 Aralık 2005)
- ÖNDER, İzzettin (2001), “Küreselleşme ve Ulusal Ekonomiler Açısından Egemenlik sorunu”, M.KORAY (Ed.) **Küreselleşme ve Ulus-Devlet** Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını,
www.stratejik.yildiz.edu.tr/mkale3.htm., (12 Aralık 2005)

(2001a), “Uluslararası Ekonomi Politikaları Ve Bunun Enerji Sektörüne Yansıması”,

http://www.emo.org.tr/eski/merkez/sempozyumlar/enerji_sempozyumu.htm#

ONDER., (25 Kasım 2005)

(2003), “Dünya Piyasa Yapılanmasında Devletin Konumu ”,

http://petrol-is.org.tr/yayinlar/yillik/2003_yillik/kapak.htm., (20 Aralık 2005)

(2004), “Var Olan Koşullar Ve IMF’siz Bir Gelecek”, İktisadi Gelişmeler İzleme Raporu (3. Bölüm), Sol Meclis İktisat Çalışma Grubu.

http://www.solmeclis.net/raporlar/sm_izrap_iktisat_0407_03.htm.,

(20 Aralık 2005)

ÖNGEN, Tülin (2003), “Küresel Kapitalizm ve Sermayenin Yeni Hegemonya Stratejileri”, http://www.petrol-is.org.tr/2003_CD/kapak.htm.,

(06 Nisan 2004)

ÖZDEMİR, Süleyman (2004), **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul:Kiriş Matbaacılık San. Tic.Ltd.Şti.

“Özelleştirme masrafına bir Erdemir parası gitti”, **Milliyet**, (2005, 4 Kasım)

ÖZMÜŞ, Levent (2005), “Desantralizasyon (Yerelleşme) Ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı 28 Mart-1 Nisan, Ankara

ÖZOĞLU, Burçak (2003) "Kamu Yönetimi Reformuna Sınıfsal Perspektifle Bakmak", **A.Ü.SBF GETA Tartisma Metinleri**, Özel Sayı (2), No.60, s.24-31.

ÖZOK, Özdemir (Aralık 2004), “AB Komisyonu İlerleme Raporu Çerçevesinde Bağımsız Düzenleyici Kurumların Durum ve Kurullar Kanun Tasarısı”

<http://www.barobirlik.org.tr/calisma/gonder.aspx.>, (25 Aralık 2004).

ÖZTÜRK, Ebru, (Temmuz 2003) “Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması”, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi,

Ankara www.rekabet.gov.tr/word/Ebruozturk.doc., (10 Ekim 2004)

- ÖZTÜRK, Nursel, (2005) “Değişen Devlet Anlayışı ve Özelleştirme”,
<http://www.ydk.gov.tr/egitim.notlari/ozellestirme.htm>., (10 Ekim 2005)
- ODABAŞ, Canan (2000), “Mali Sektörde Yeni Bir Yapılanma”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Sayı:1, s.21-22.
- OECD, (2002) “Düzenleyici Reform İncelemeleri:Türkiye:Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek” (Çev. Vedat URAS ve Ahmet ARSLANOĞLU), İndirilme tarihi: 30 Aralık 2004, <http://www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc>.,
- OĞUZ, Fuat (Aralık, 2002), “Bağımsız İdari Otoriteler Ne Kadar Bağımsız (Olabilir)?”, <http://www.liberal-dt.org.tr/akademik/akademik.htm>., (10 Ekim 2004)
- OKUR, Meliha, (2003) “Bu rapor nasıl gözden kaçtı?”, **Milliyet**, (2006,30 Ağustos) (2007) “**EPDK'nın kararı nasıl değişti?**”
http://www.patronlardunyasi.com/author_article_detail.php?id=91., (08 Ocak 2007)
- ORAL, Necdet (24 Nisan 2002), “Tekellerin Tarımda Özelleştirme Vurgunları” BİA Haber Merkezi, <http://www.bianet.org/diger/makale10100.htm>., (15 Mayıs 2004)
- ORAN, Baskın (2001), “Hangi Küreselleşme?”, M.KORAY (Ed.) **Küreselleşme ve Ulus-Devlet**, Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, www.stratejik.yildiz.edu.tr/mkale2.htm., (12 Aralık 2005)
- OYAN, Oğuz, (Temmuz 2001), “Üst Kurullar Kimin için Önemlidir?”
<http://www.inadina.com/inadeski/sayi1/index.htm>., (11 Kasım 2004)
- PANITCH, Leo (Ekim 1998), "The State in a Changing World": Social-Democratizing Global Capitalism?-World Bank's World Development Report for 1997”, Monthly Review,
http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1132/is_n5_v50/ai_21273475., (10 Ağustos 2004)
- (Temmuz-Ekim 2004), “Devlet: Emperyalizmin Ana Halkası?”, (Çev.Selen Göbelez), **Conatus Çeviri Dergisi**, Sayı:2, s.55-61.

- PARKER, David, Colin Kirkpatrick, (Temmuz 2003), “Privatisation In Developing Countries: A Review Of The Evidence And The Policy Lessons”, Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper No:55, Manchester. http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/wp55.pdf., (10 Ağustos 2004).
- PARLAK, B. Ferit, (2006) “TAPDK Başkanı Adalı: 97 çeşit votka var artık başa çıkamıyoruz”, **Dünya Gazetesi**, (2006, 18 Temmuz)
- PATNAIK, Prabhat, (2004), “Yeni Emperyalizm”, (Çev.İlker Kabran), **Conatus Çeviri Dergisi**, Sayı:2, s.19-28.
- PAULIAT, H el ene (1998), “Bağımsız İdari Otoritelerin Yaptırım Yetkisi”, (Çev. M.Göçer), İbrahim Kaboğlu (Ed.), **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul:Akım Yayınları, s.145-153.
- PEREIRA, L.C. Bresser, (1997), “Managerial Public Administration: Strategy and Structure For A New State” **Journal of Post Keynesian Economics**, 20 (1), pp. 7-23.
- PERGHER, Roberta, (2001), “Globalization and the Welfare State” Paper #4, GSIS, University of Denver, http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_W98_1/denver12.htm., (05 Mart 2003)
- PETRAS, James, (2002), “Devletin Merkeziliği”, <http://www.uzaklar.de/>., (25 Nisan 2004)
- PIERSON, Christopher (2000), **Modern Devlet**, (Çev.Dilek Hattatoğlu), İstanbul: Çiviyazıları
- “Regulatory Reforms: Introduction”, (2004, Ekim 30), İndirilme tarihi: 30 Kasım 2004 http://poli.haifa.ac.il/~levi/R_int.html
- Rekabet Kurulu’nun 14.09.2006 tarihli 06-63/853-244 Sayılı Kararı
- “Rekabet Kurulu, hızlı karar için yasa istiyor”, **Yeni Şafak**, (2006, 26 Temmuz)
- “Rekabet Kurulu elektrikçileri geri çevirmiş!”, **Milliyet**, (2006, 18 Temmuz)
- Rekabet Kurulu’nun 14.09.2006 tarihli 06-63/853-244 Sayılı Kararı
- “Rekor cezaya çift koldan abluka”, **Akşam**, (2006, 20 Eylül)
- Reuters, (2005, Kasım 14) <http://www.isbank.com.tr/index/isbank.asp>

- SADULEŞRAFİ, Hüseyin, (2001), “Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Sosyal Güvenlik Hakkı”,
<http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi01/sadulesrafi.htm>,
 (15 Kasım 2006)
- SAĞLAM, Erdal, (2003) “Beni şok ettiler”, *Hürriyet*, (2003, 27 Aralık)
 (2005) “SPK Başkanı’ndan Başbakan’a şikayet mektubu”,
Hürriyet, (2005, 26 Aralık)
 (2005a) “Şeker Kurumu’nun başına gelenler ibretlik”,
<http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/3520874.asp?yazarid=8&gid=61>,
 (25 Mayıs 2006)
- SAZAK, Derya, (2003) “BDDK ve batık bankalar”, **Milliyet**, (2003,22 Temmuz)
- SCHARPF, W. Fritz (September 2000) “Globalization and the welfare state: Constraints, challenges and vulnerabilities”, “Social security in the global village” The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki,<http://www.issa.int/pdf/helsinki2000/topic0/2scharpf.PDF>,
 (11 Kasım 2004)
- SCHMIDT, A.Viven, (Bahar 1995), "The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the Nation State," **Daedalus**, Vol.124, no.2,
<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/schmidt.htm>, (11 Kasım 2004)
- SCOTT, Colin (Haziran 2003), “Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State”, **National Europe Centre Paper**, No.100, 6
 Australian National University, <http://www.anu.edu.au/NEC/scott1.pdf>,
 (12 Aralık 2004)
- SEÇER, Şebnem (1999), “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”,
 Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı:3,
 s.48-68.<http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi03/planli.htm>,
 (12 Aralık 2004)
- SEMERCİ, Yavuz, (2006) “Akaryakıtta ceza perdesi”, **Vatan**, (2006, 21 Eylül)
- SEVEN, Mehmet, (2002) “Üst kurulların denetimi veya denetimsizliği”, **Dünya Gazetesi**, (2002, 23 Ekim)

- SEYHAN, M. (Aralık 2002) “1945 Sonrası Emperyalizmin 3.Bunalım Dönemi, Kapitalist Dünyada ve Devlette Dönüşüm”, **Sosyalist Barikat**, 8. Sayı, <http://www.barikat-lar.de/barikat/8/devlet2.htm>., (12 Aralık 2004)
- SEYİDOĞLU, Halil (2003), “Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Az Gelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4 (2), s.141-156.
- SOMER, Murat, (2004), “Demokratlığın Politik Ekonomisi: İnanılır Demokrasi, Mikro-Düzenleyici Devlet Ve AB’li Küreselleşme” <http://home.ku.edu.tr/~musomer/Somer,%20Konsolidasyon,%20DB%2028%20son.pdf>., (12 Nisan 2005)
- SIMMONS A. Beth (Summer 2001), “The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation”, **International Organization**, 55, 3, pp. 589– 620.
- SOEDERBERG, Susanne-Marie, (Yaz 1999), “The National Competitive State: State, Democracy and Politics in Global Capitalism”, *Capital & Class*, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_199707/ai_n8758397., (16 Nisan 2004)
- “SSK'lıya ilaç kısıtlaması”, **Milliyet**, (2005, 12 Nisan)
- “SPK'da rapor polemigi”, **Milliyet**, (2006, 24 Ağustos)
- STEANE, Peter ve Peter Carroll, (4-6 Mart 2000), “Australia, the OECD and the post-NPM world”, Uluslar arası Kamu İşletmeciliği Ağları Konferansına sunulan metin www.inpuma.net/research/papers/sydney/steane-carroll.html., (24 Mart 2004)
- STRYKER, Robin, (1998) “Globalization And The Welfare State”, **International Journal of Sociology and Social Policy**, Vol. 18 Number 2/3/4, pp.1-49.
- “Süper Kurul”, **Milliyet**, (2006, 17 Temmuz)
- SUDO, Sueo (2003), “Regional Governance And East And Southeast Asia: Toward The Regulatory State? **Japanese Journal of Political Science** 4 (2) pp. 331–347, United Kingdom C_ Cambridge University Press.
- SUĞUR, Nadir (1998), “Türkiye’de Sosyal ve Ekonomik Değişmeler”, İ. GÜNEŞ (Ed.), **Dünyanın ve Türkiye’nin Yakın Tarihi**, Eskişehir:T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları,No: 1019, s.155-169

- ŞAHİN, Kadife,(2004) “Murakıp Kapışması”, **Milliyet**, (2004, 12 Kasım)
 (2005) “Vadeli yatıran faiz alacak, vadesiz yatıran ücret ödeyecek”, **Milliyet**,
 (2005, 1 Ocak)
- ŞAHİNÖZ, Ahmet, (7-8 Ocak 2002), “Dünya Ticaret Örgütü’nün Dönüşümü”,
 Küreselleşme ve Tarım Sempozyumu Bildirisi, TZMO, Ankara,
<http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/ktts02/20.pdf>., (12 Aralık 2004)
- Şarap sektörü çalkalanıyor”, **Milliyet**, (2006, 3 Mart)
- “Şeker Kurulu kurumsuz kaldı”, **Radikal**, (2005, 5 Ocak)
- “Şeker Kurumu bitti başkan geç öğrendi!”, **Sabah**, (2005, 6 Ocak)
- “Şeker Kurumu ceza yağdırdı”, **Sabah**, (2005, 15 Kasım)
- “Şeker Kurumu kurtuluyor”, **Radikal**, (2005, 15 Aralık)
- Şeker Kurumu (2006, Ağustos 29) “Basın Bülteni” İndirilme tarihi: 25 Ekim 2006,
http://www.sekerkurumu.gov.tr/altsayfa/duyuruilan/bbd/bulten_AS.htm
- Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 14 Şubat 2002 tarih,
 24671 sayılı Resmi Gazete
- “Şekerde Pazar Savaşı”, İndirilme tarihi: 10 Aralık 2005,
<http://www.cine-tarim.com.tr/dergi/arsiv52/gundem04.htm>.,
- ŞENER, H.Engin (Ekim-Kasım 2003), “Yeni Sağın Yerellik Söylemindeki Değişimi
 Anlamlandırmak”, **Kamu Yönetimi Dergisi** /Yıl:4 / Sayı:16, s.2-8
- ŞEYLAN, Gencay (1994), **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara:
 İmge Kitabevi
- ŞİMŞEK, Yurdagül, (2006) “Çalışan hakkına çekince geri geldi”, **Milliyet**
 (2006, 22 Eylül)
- TAN, Turgut, (2001), “Bağımsız İdari Otoriteler”,
http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ6.php.,
 (10 Aralık 2004)
- TAYLOR, B. Kenneth (2004), “Global capitalism and the question of global
 governance: A socioeconomic perspective”, **International Journal of Social
 Economics**, Vol.31, No.8, pp. 773-789.

- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2002, Aralık 16) “T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’nun Rekabet Kurumu ile ilgili Rapor Özeti” Sayı:2002/12, Tarih:16/12/2002, indirme tarihi (10 Aralık 2004) http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/rapor001.htm.
- Telekomünikasyon Kurumu Teşkilat ve Görevleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Telekomünikasyon Kurumu Tarafından İşletmecilere Uygulanacak İdari Para Cezaları İle Diğer Müeyyide ve Tedbirler Hakkında Yönetmeliği
- Telekomünikasyon Hizmetleri Yönetmeliği
- TESKE, Paul (2004, “The New Role and Politics of State Regulation”, **Regulation**, Sonbahar Sayısı, pp.16-21.
- THATCHER, Mark, (2002), “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, **West European Politics**, 25 (1), pp.126-146.
- (Aralık 2002a), “Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, 9:6 pp. 954–972.
- (2004), “The third force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, <http://www.columbia.edu/~gck2001/Iras2004.doc>, (06 Mart 2005)
- THERY, J. François (1998), “Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi”, (Çev.M. Göçer), İbrahim Kaboğlu (Ed.), **Bağımsız İdari Otoriteler**, İstanbul: Akım Yayınları, s.163-169.
- TİMUR, Taner (2006), “P.Bourdieu’nun siyasal kavgası, aydın algısı ve...-4”, **Evrensel Kültür**, Sayı:178, s.7-10
- TÖRÜNER, Yaman, (2004) “Bankaları iade sürecine sokan belge”, **Milliyet**, (2004, 3 Nisan)
- (2004a) “Gizli mektuplar açıklanmalı”, **Milliyet**, (2004, 27 Nisan)
- (2004aa) “SPK 'anlaşmayı açıklayın' diye mektup yazdı, TMSF ve BDDK 'sır' diye açıklamadı”, **Milliyet**, (2004, 18 Ekim)
- TOPAK, Oğuz (2003) “Esnekliğin Ötesi: Yeni İş Kanunu Tasarısı”, http://www.petroil-is.org.tr/2003_CD/18_esneklik/govde.htm, (12 Aralık 2004)

- TOSUN, Ertan (1996), **Türkiye'de "Kamu Kesimi Ve Özel Kesim" Ayırımının Normatif Ve Reel Planda Önemi Ve Sınırları**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara
- Türkiye Cumhuriyeti Dış Ticaret Müsteşarlığı, (2004) “1980 Sonrası Ekonomik Politikalar ve Dış Ticaret Politikası ”, İndirilme tarihi: 30 Kasım 2004, <http://www.foreigntrade.gov.tr/Ekonomi/75yilbk/1980so.htm>
- Türkiye Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, (2006) “Türkiye’de Özelleştirme”, İndirilme tarihi: 15 Ekim 2006, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm>.
- TÜREL, Oktar, (Temmuz 2003), “Özelleştirme Üzerine Notlar”, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum11Agu-Turel.doc., (12 Aralık 2004)
- TÜRKAY, Mehmet, (2001), “Devlet, Ulusal Kalkınma Ve Kapitalizmin Dinamikleri”, <http://www.sinifperspektifi.org/yzr/mt004.htm>., (12 Aralık 2004)
- Türkiye Ziraat Odaları Birliği, (2004, Nisan) “Ürün Raporları, Tütün Çalışma Grubu Raporu”, http://www.tzob.org.tr/tzob/tzob_urun_raporlari.htm., (12 Aralık 2004)
- Türkiye Harb-İş Sendikası, (2006) “Türkiye’de Sosyal Haklar”, İndirilme tarihi: 15 Kasım 2006, <http://www.harb-is.org.tr/default.asp?id=10&mnu=10&ACT=5&content=54>
- TÜSİAD, (2000), **OECD Düzenleyici Reform Değerlendirmesi: Japonya, Meksika, Hollanda, ABD**, İstanbul:Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş., İndirilme tarihi: 27 Aralık 2005, <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/duzen/duzenreform.pdf>
- ÜLMAN, Burak, (2001) “Uzun Süreçte Küreselleşme: Sihirli Bir Kavramı Tarihteki Yerine Koyma Denemesi”, M.KORAY (Ed.) **Küreselleşme ve Ulus-Devlet** Yıldız Teknik Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale4.htm>.,(12 Aralık 2005)
- ÜREY, Seçkin, (2006) “ ‘EPDK, Katkı Payımı Alırken Lisans Var mı’ Diye Sormadı”, **Sabah** (2006, 15Eylül)

- ÜSTÜN, Gülçin, (2006) “Kaçak akaryakıt affına EPDK'dan veto geldi”, **Milliyet**, (2006, 21 Ocak)
- (2006a) “Başbakanlık: Üst kurulda personel maaşı düşsün”, **Milliyet**, (2006,14 Temmuz)
- URAS, Güngör, (2005) “Vergide 'fakirden al zengine ver' dönemi”, **Milliyet**, (2005, 30 Kasım)
- (2006) “Büyüklerimiz cari açık sorununun önemini yeni anladı”, **Milliyet**, (2006, 22 Eylül)
- WAY, R.Christopher (Mart 2005), “Political Insecurity and the Diffusion of Financial Market Regulation”, **The Annals Of The American Academy**, Volume 598, p. 211-213.
- WOOD, E. Meiksins, (2004), “Küreselleşme ve Devlet:Sermayenin İktidarı Nerede?”, (Çev. Başak Can), **Conatus Çeviri Dergisi**, Sayı:2, s.43-52.
- World Bank (1997), **The State in a Changing World**, World Bank Development Report, New York: Dünya Bankası Yayınları
- “Yabancılara sınırlama BDDK yetkisinde değil”, **Milliyet**, (2005, 20 Temmuz)
- “Yargı 7 limanın devrini iptal etti, hiçbiri uygulanmadı”, **Milliyet**, (2005, 8 Ağustos)
- YELDAN, Erinç, (2005a) “Özelleştirme Denilen Soygun”, **Cumhuriyet**, (2005, 8 Haziran)
- (2005) “IMF'nin Yeni Stand-By'daki Amaçları” , **Cumhuriyet**, (2005, 25 Mayıs)
- Yeşil karta hücum var”, **Radikal**, (2004, 20 Eylül)
- YILMAZ, Gaye, (Ağustos 2001), “Küreselleşme Sürecinde Devletlerin Rolü”, İFMC- İktisatDergisi, <http://www.ceterisparibus.net/dunya/kuresellesme.htm>., (04 Nisan 2004)
- (Ekim 2001a), “Kapitalizmin Kaleleri-II WTO - World Trade Organization, DTÖ- Dünya Ticaret Örgütü”, Türkiye MAI ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubu, İstanbul, <http://www.antimai.org/kitap/kkwtoblml1.htm>., (16 Nisan 2004)

- YILMAZ, Kamil, (Aralık 1999), “Türk Telekomünikasyon Sektöründe Reform: Özelleştirme, Düzenleme ve Serbestleşme”,
http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_devlet_metin_tebliğ2.php, 12.,
 (10 Nisan 2004)
- YILMAZ, Serpil, (2003) “Çitçiye Washington siyaseti!”, **Milliyet**, (2003, 14 Eylül)
- YÜCE, Mehmet, (2001), “Türkiye’de Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğin İzlenen Vergi Ve Harcama Politikaları İle Bağlantısı”,
<http://www.isguc.org/myuce3.htm>, (16 Nisan 2005)
- YÜZAK, Özlem, (2003) “Şeker Savaşları” **Cumhuriyet**, (2003, 24 Eylül)
- ZAKY, Eshrak, (Nisan 2004), “State-capital relationship: incorporating the role of labor”www.socialeconomics.org/Zaky.pdf5/25/2004., (25 Kasım 2005)
- ZENGİN, Ozan, (2005). “Kamu Yönetimi Dünyasında Bir Uluslararası Kurum Analizi:OECD”,
<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/22.pdf>.,
 (16 Nisan 2005)
- 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu
 18 Şubat 2000 tarihli Niyet Mektubu
 03 Nisan 2002 Tarihli Niyet Mektubu
 26 Nisan 2005 tarihli Niyet Mektubu
 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu
 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu
 2813 Sayılı Telsiz Kanunu
 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun
 4054 Sayılı Rekabet Korunması Hakkında Kanun
 4389 Sayılı Bankalar Kanunu
 4502 Sayılı Telsiz Kanunu
 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu
 4634 Sayılı Şeker Kanunu
 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu

- 4733 Sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz Ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün, Tütün Mamulleri Üretimine, İç Ve Dış Alım Ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda Ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4743 Sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu
- 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5183 Sayılı Danıştay Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 5272 Sayılı Belediye Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu
- 5307 Sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları
- 5388 Sayılı Rekabet Korunması Hakkında Kanun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun
- 5392 Telsiz Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu
- 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 13.08.1992 tarihli ve 21314 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılanması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelik