

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

**NEOLİBERALİZM, AKP VE KAMU ALIMLARI DÜZENİ:**  
**4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNU VE DEĞİŞİKLİKLERİ ÜZERİNE**  
**BİR İNCELEME**

Doktora Tezi

Bülent TURAN

Ankara 2015

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

**NEOLİBERALİZM, AKP VE KAMU ALIMLARI DÜZENİ: 4734 SAYILI**  
**KAMU İHALE KANUNU VE DEĞİŞİKLİKLERİ ÜZERİNE BİR**  
**İNCELEME**

Doktora Tezi

Bülent TURAN

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Serdal BAHÇE

**Ankara 2015**

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

**NEOLİBERALİZM, AKP VE KAMU ALIMLARI DÜZENİ: 4734 SAYILI**  
**KAMU İHALE KANUNU VE DEĞİŞİKLİKLERİ ÜZERİNE BİR**  
**İNCELEME**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Serdal BAHÇE

Tez Jüri Üyeleri:

**Adı ve Soyadı**

**İmzası**

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınav Tarihi:

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

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(13/01/2016)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Bülent TURAN

İmzası

.....

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR .....</b>	<b>iv</b>
<b>TABLO VE GRAFİK LİSTESİ.....</b>	<b>vii</b>
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM: KURAMSAL ÇERÇEVE-DEVLET EYLEMİNİN VE KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN DİNAMİKLERİ.....</b>	<b>8</b>
<b>A. DEVLET EYLEMİNİN DİNAMİKLERİNE İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE.....</b>	<b>9</b>
I. Devletin Ontolojik Temelleri: Sermaye İlişkisi ve Devlet.....	10
II. Devletin İşlevleri.....	12
III. Devletin Maddi Biçimlenişi.....	14
IV. Devlet, Sermaye Birikimi ve Bağımlı Sınıflar .....	18
V. Devlet, Genel Olarak Sermaye ve Tekil Sermayeler.....	19
VI. Devletin Tarafllığı ve Değer Aktarım Mekanizmaları .....	26
<b>B. KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN DİNAMİKLERİNE İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE .....</b>	<b>32</b>
I. Teknik Bir Alan Olarak Kamu Alımları Düzeni .....	32
II. Kamu Alımları Düzeninin Toplumsal Dinamikleri.....	37
<b>İKİNCİ BÖLÜM: GEÇ KAPİTALİSTLEŞEN ÜLKELERDE DEVLETİN NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜ: .....</b>	<b>51</b>
<b>A. BİRİNCİ KUŞAK NEOLİBERAL REFORMLAR VE SINIRLI DEVLETİN İNŞAASI .....</b>	<b>52</b>
I. Kuramsal Referanslar:Ortodoks Neoliberal Teori .....	52
II. Dönüşümün toplumsal dinamikleri.....	62
III. Birinci Kuşak Neoliberal Reformlar ve Sınırlı Devletin İnşası .....	71
<b>B. İKİNCİ KUŞAK YAPISAL REFORMLAR VE ETKİN DÜZENLEYİCİ DEVLETİN İNŞAASI..</b>	<b>77</b>
I. Kuramsal Referanslar: Yeni Kurumcu İktisat Yada Kurumcu Neoliberalizm .....	77
II. Dönüşümün Toplumsal Dinamikleri.....	91
III. İkinci Kuşak Reformlar ve Devletin Değişen Rolü: Etkin Düzenleyici Devlet.....	97
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN TARİHSEL ARKAPLANI: TÜRKİYE’DE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE DERVİŞ YASALARI .....</b>	<b>108</b>
<b>A. BİRİNCİ KUŞAK NEOLİBERAL REFORMLAR .....</b>	<b>109</b>
I. Toplumsal Dinamikler .....	109
II. Kalkınmacı Devlet Düzenlemelerin Kaldırılması.....	112

III. Doğrudan Müdahalelerin Kaldırılması: KİT Sisteminin Serbestleşmesi ve Özelleştirme .....	118
IV. Sosyal Müdahalelerin Kaldırılması .....	120
V. Neoliberal Müdahalecilik: .....	123
VI. Kurumsal Yapıda Değişim.....	126
<b>B. İKİNCİ KUŞAK NEOLİBERAL REFORMLAR VE DERVİŞ YASALARI .....</b>	<b>132</b>
I. Toplumsal Dinamikler: 1990'lı Yıllar, Kriz ve Tıkanma .....	132
II. Yakın İzleme Anlaşması .....	137
III. 1999 Enflasyonu Düşürme Programı .....	139
IV. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Derviş Yasaları .....	140
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN EVRİMİ .....</b>	<b>148</b>
<b>A. OSMANLI MİRASI .....</b>	<b>148</b>
<b>B. KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN İNŞAASI: 661 VE 2490 SAYILI YASALAR .....</b>	<b>151</b>
<b>C. ALIM SÜREÇLERİNDE HIZLANMA VE TAKDİR HAKKININ GELİŞİMİ: 2886 SAYILI YASA155</b>	
<b>BEŞİNCİ BÖLÜM: NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMU VE TÜRKİYE UYGULAMASI .....</b>	<b>166</b>
<b>A. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN KAPSAMI VE TEMEL METİNLER ..</b>	<b>166</b>
I. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN KAPSAMI.....	166
II. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMU TEMEL BELGELERİ: ULUSLARARASI VE BÖLGESEL ÖRGÜTLERİN KAMU ALIMLARI DÜZENLEMELERİ .....	172
<b>B. TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN OLUŞUM SÜRECİ VE TEMEL AKTÖRLER .....</b>	<b>196</b>
<b>C. TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI DÜZENİ: 4734 VE 4761 SAYILI YASALAR 212</b>	
I. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN TEMEL UNSURLARI.....	212
II. YENİ KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN TEMEL DİNAMİKLERİ.....	215
III. 4734 VE 4761 SAYILI YASALAR: ALIM SÜREÇLERİ VE TEMEL KURALLARIN ANALİZİ 220	
<b>ALTINCI BÖLÜM: NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI DÜZENİNE TEPKİ: AKP DÖNEMİNDE YENİDEN DÜZENLEME.....</b>	<b>258</b>
<b>A. AKP'NİN EKONOMİ POLİTİĞİ: SINIFSAK KÖKEN, İKTİDAR BLOĞUNUN İÇ ÇELİŞKİLERİ VE NEOLİBERALİZM .....</b>	<b>258</b>

I.	AKP’NİN SINIFSAK KÖKENİ: İSLAMCI SERMAYENİN EVRİMİ VE AKP’NİN DOĞUŞU 259
II.	AKP POLİTİKALARI, NEOLİBERALİZM VE İKTİDAR BLOĞUNUN İÇ ÇELİŞKİLERİ: EGEMEN FRAKSİYON YÖNETİCİ FRAKSİYON AYRIMI..... 279
III.	AKP VE İKTİDAR BLOĞU: İÇ SAVAŞ MI, BÜYÜK UZLAŞMA MI?..... 314
IV.	AKP MÜDAHALESİ VE SERMAYE İÇİ GÜÇ DENGESİ: ..... 325
<b>B.</b>	<b>AKP DÖNEMİNDE KAMU ALIMLARI DÜZENİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER.....328</b>
I.	BİR ENVANTER DENEMESİ: DÜZENLEME SAYDAMLIĞINDAN DÜZENLEME KAOSUNA ..... 330
II.	ÜNİTER KAMU ALIMLARI DÜZENİNDEN DÜZENLERİNE KAMU ALIMLARI DÜZENLERİNE..... 341
III.	İHALE SÜREÇLERİNDE DEĞİŞİM: HIZLANMA VE ESNEKLEŞME ..... 360
IV.	ÖLÇEK KURALLARINDA DEĞİŞİM: ULUSLARARASILAŞMA DÜZEYİNDE ARTIŞ .. 370
V.	KAMU İHALE KURUMUNUN GÜÇ, YETKİ VE BAĞIMSIZLIĞININ SINIRLANMASI ... 371
VI.	DENETİM MEKANİZMASININ ZAYIFLATILMASI ..... 374
VII.	NEOLİBERAL NİTELİKLİ DEĞİŞİKLİKLER: YENİ İHALE ARAÇLARININ İHDASI..... 379
<b>SONUÇ</b> .....	<b>383</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>401</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>427</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>428</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>ABGS</b>	: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
<b>AKP</b>	:Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>ANAP</b>	: Anavatan Partisi
<b>AR-GE</b>	: Araştırma Geliştirme
<b>ASKON</b>	: Anadolu Aslanları İşadamları Derneği
<b>BDDK</b>	:Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>BDK</b>	: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>BOTAŞ</b>	: Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>ÇED</b>	: Çevresel Etki Değerlendirme
<b>DB</b>	: Dünya Bankası
<b>DEİK</b>	: Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DTÖ</b>	:Dünya Ticaret Örgütü
<b>ECU</b>	: Avrupa Para Birimi (European Currency Unit)
<b>GATT</b>	:Tarifeler ve Ticaret Üzerine Genel Anlaşma (General Agreement on Tariffs and Trade)
<b>GEGP</b>	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
<b>IMF</b>	:Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)



<b>İNTES</b>	: Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası
<b>İSO</b>	: İstanbul Sanayi Odası
<b>KHK</b>	: Kanun Hükümünde Kararname
<b>KİK</b>	: Kamu İhale Kurumu
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>MESS</b>	: Metal Sanayicileri Sendikası
<b>MIT</b>	: Milli İstihbarat Teşkilatı
<b>MÜSİAD</b>	: Müstakil Sanayici İşadamları Derneği
<b>OECD</b>	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic and Development)
<b>ÖSYM</b>	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
<b>SDR</b>	: Özel Çekme Hakkı (Special DrawingRights)
<b>SHP</b>	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCDD</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
<b>TCMB</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
<b>TEPAV</b>	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
<b>THY</b>	: Türk Hava Yolları
<b>TİB</b>	: Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı
<b>TİKA</b>	: Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
<b>TİM</b>	: Türkiye İhracatçılar Meclisi
<b>TİSK</b>	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
<b>TL</b>	: Türk Lirası

<b>TMB</b>	: Türkiye Mütcaahhitler Birliği
<b>TMMMB</b>	: Türk Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliği
<b>TMSF</b>	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
<b>TOBB</b>	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TUSKON</b>	:Türkiye İşadamları ve Sanayiciler Konfederasyonu
<b>TÜBİTAK</b>	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
<b>TÜPRAŞ</b>	:Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi
<b>TÜRK-İNŞA</b>	: Türkiye Resmi Sektör İnşaat Mütcaahhitleri İşveren Sendikası
<b>TÜRKSAT</b>	: Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi
<b>TÜSİAD</b>	: Türkiye Sanayici İşadamları Derneği
<b>UNICTRAL</b>	: Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (The United Nations Commission on International Trade Law)
<b>YASED</b>	:Uluslararası Yatırımcılar Derneği
<b>YDK</b>	:Yatırım Danışma Konseyi
<b>YOİKK</b>	:Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu
<b>YÖK</b>	:Yüksek Öğretim Kurumu

## TABLO VE GRAFİK LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Alımları Düzenine Yapılan Müdahalelerin Yıllara Göre Değişimi .....	331
Tablo 2: Kamu Alımları Düzenine Yapılan Müdahalelerin Müdahale Yöntemlerine Göre Dağılımı .....	333
Tablo 3: Yıllara Göre Doğrudan Müdahale Sayısı .....	337
Tablo 4: Alım Süreçleri/Konu Bazında Müdahale Sayıları .....	340
Tablo 5: Kapsam Dışına Çıkarılan Kurumlar .....	346
Tablo 6: İstisna Düzenlemeleri .....	355
Tablo 7: Doğrudan Temin Yönteminin Kapsamı .....	362
Grafik 1: Kamu Alımları Düzenine Yapılan Müdahalelerin Düzenleme Türlerine Göre Dağılımı.....	335

## GİRİŞ

Türkiye, 1970'lerde yaşanan kriz sonrasında toplumsal ilişkiler içerisinde piyasa dinamiklerinin daha belirleyici hale getirilmesine ve yerel pazarın uluslararası piyasalarla bütünleşmesine yönelik neoliberal dönüşüm sürecine girmiştir. Neoliberal dönüşüm sürecinin birinci evresini 1980'lerin başlarından 1990'ların sonuna kadar devam eden ve devletin neoliberalizm tarafından gayrı meşru ilan edilen *kalkınmacı devlet müdahaleleri* ile sosyal müdahaleler gibi kurumsal düzeneklerinin tedrici olarak ortadan kaldırılmasına yönelik birinci kuşak neoliberal reform süreci oluşturmaktadır. Serbestleşme ve özelleştirme olarak özetlenecek olan bu reformlar, 1980'lerin başlarından itibaren hızla uygulamaya başladıktan sonra 1990'ların başlarından itibaren birikim ve meşruiyet krizine yol açarak değişim çığıklarının yeniden yükselmesine neden olmuş, neoliberalizmin tedrici bir şekilde dönüşümünü tetikleyerek 1990'ların sonlarında yeni bir reform dalgasının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Uluslararası kuruluşlar tarafından tüm az gelişmiş ülkelere önerilen ve neoliberal reform sürecinin ikinci evresini oluşturan ikinci kuşak neoliberal reform süreci, 1990'ların sonlarından itibaren diğer az gelişmiş ülkelerle birlikte Türkiye'de de uygulamaya konulmuştur. Piyasa dinamiklerinin sürdürülebilir bir şekilde açığa çıkmasına olanak sunmak adına devletin düzenleyici rollerini yeniden, yeni bir çerçeve içerisinde ön plana çıkararak ve bu rolün icrasına yönelik yeni bir kurumsal yapının oluşumunun serbestleşme ve özelleştirme politikalarına eşlik ettiği ikinci kuşak neoliberal reform sürecinin en önemli boyutlarından birini kamu alımları reformu oluşturmaktadır.

Neoliberal kamu alımları reformu ülkemizde 1990'ların sonlarında gündeme gelmiş olup temel düzenleyici metnini 2002 yılında TBMM'de kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu oluşturmuştur. Bu çalışmanın konusunu Türkiye'de kamu alımları düzeninin ana çerçevesini oluşturan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve kamu alımları düzeninde değişiklik getiren diğer düzenlemelerin toplumsal dinamikleriyle birlikte incelenmesi oluşturmaktadır<sup>1</sup>.

Söz konusu düzenlemeler, *temel dinamikleri ve yönelimleri* açısından birbirinden ayrılan iki evreden oluşmaktadır. İlk evre, neoliberal kamu alımları düzenini oluşturan 4734 sayılı kanun ve 4761 sayılı kanundur ve çalışmada "Neoliberal Kamu Alımları Reformu" başlığı altında incelenmiştir. İkinci evre ise AKP döneminde yapılan ve özellikle neoliberal kamu alımları düzeninin tahrip edilmesini ve kapsamının daraltılmasını hedefleyen değişikliklerden oluşmaktadır.

Kamu alımları, kamu kurumlarının mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları mal, hizmet ve yapım işlerinin temin edilmesi süreci olarak tanımlanabilir<sup>2</sup>. Kapitalist toplumlarda devletler, tarihsel ve toplumsal olarak belirlenen işlevlerini yerine getirmek için ulusal gelirin tarihsel olarak değişmekle birlikte önemli bir bölümüne tekabül eden oranlarda harcamalar yaparak mal ve hizmet sunumu gerçekleştirirler. Bu işlevlerin yerine getirilmesine esas mal ve

<sup>1</sup> Çalışmada ilgili bölümde ele alınacağı üzere, yasa yürürlüğe konulduğu günden bu yana bir iktidar değişimi ortaya çıkmamış olmasına rağmen kamu alımları düzenine yapılan müdahalelerin ritmi düşmeden devam etmektedir. Çalışmada son olarak 2014 sonbaharında yapılan değişiklikler ele alınmış, 6552 sayılı kanun ele alınmıştır. Bununla birlikte, bu kanun kamu alımları düzenine ilişkin yapılmış son değişiklik değildir, ayrıca kanunda yeni ve kapsamlı bir değişikliğin daha yapılacağı Maliye Bakanı tarafından açıklanmıştır (aljazeera.com, 15.01.2015).

<sup>2</sup> Çalışmada mevzuatta da yer alan yerleşik kamu ihale kavramı yerine çağdaş literatürde yaygın olarak kullanılmaya başlanan kamu alımları kavramının kullanılması iki gerekçeye dayanmaktadır. Öncelikle, kamu sadece alım yönünde değil satış yönünde de ihale tekniği kullanıldığı için kamu ihale kavramı konunun kapsamını aşan bir adlandırma niteliği taşımaktadır. Öte yandan, kamu alımlarında kullanılan yegane alım yöntemi ihale değildir, pazarlık yöntemi, doğrudan alım gibi farklı yöntemlerde kullanılmaktadır, bu nedenle kamu alımları kavramı kamu alım ihalelerinin kapsamını aşan bir niteliğe sahiptir.

hizmetlerin sunumu, yine tarihsel ve toplumsal olarak belirlenen düzeyler ve yöntemlerle özel sektörün katılımını içerebilmekte olup mal ve hizmetler tamamen piyasadan temin edilebileceği gibi üretimin belirli aşamalarının yada girdilerin piyasadan satın alınması söz konusu olabilmektedir. Ancak, kamusal mal ve hizmetlerin özel sektörden mal veya hizmet alımı içermeksizin sunulmasına rastlanılmamaktadır.

Kamu alımları, kamu harcamalarının önemli bir bölümüne tekabül ederken aynı zamanda ulusal ekonomi içinde önemli bir büyüklüğe ulaşarak sermaye için önemli bir değerlendirme alanı niteliği taşımaktadır. Bu durum, kamu harcamaları ile kamu yönetiminin önemli bir bileşeni, aynı zamanda sermayeler için önemli bir değerlendirme ve rekabet alanı olarak kamu alımlarını kritik bir politika nesnesine dönüştürmektedir.

Bu nedendir ki, kamu alımları pazarının düzenlenmesi yapısal reformların en tartışmalı bileşenlerinden birini oluşturmuş, yasa yapım süreci çok aktörlü ve çatışmalı bir süreç olmuştur. Öyle ki, birkaç yıllık hazırlık süreci sonucunda önemli değişikliklerle yasalaşan Kamu İhale Kanunu, daha yürürlüğe girmeden değişikliğe uğramış ve yürürlükte olduğu on iki yıllık süre içerisinde kamu alımları düzeninde yüzü aşkın düzenleme ile değişiklik yapılmıştır. Bu durum, kamu alımları reformu aynı zamanda neoliberal dönüşüm sürecinin en önemli bileşenlerinden biri olarak ön plana çıkarmaktadır.

Kamu alımlarının ve kamu alımları düzeninin belirtilen kritik niteliği akademik çalışmalara da yansımakta, özellikle Yönetim Bilimleri, Hukuk, İnşaat Mühendisliği gibi disiplinlerde makale ve tez çalışmaları açısından popüler bir alan

niteliği taşıtmaktadır. Kamu alımları dzenine ilişkin yapılan çalışmalarda *genel olarak* kamu alımları dzenlemeleri teknik bir alan olarak ele alınmakta, mevcut dzenlemeler, etkinlik ve uygulama sorunları açısından incelenmekte yada etkin bir kamu alımları dzeninin tasarlanmasına ynelik olmaktadır<sup>3</sup>.

Öte yandan bu çalışma, kamu alımları dzenlemelerinin teknik metinler; etkinlik, kamu çıkarı, istikrar gibi bu dzenlemelerin oluşumunda sık sık referans verilen kavramların ise toplumsal g ilişkilerinden bağımsız ve nötr olgular olduğuna ilişkin akademik çalışmalarda yerleşik olan n kabullerin sorgulanması ile farklı bir bağlama oturmaktadır.

Kamu alımları dzenlemeleri önemli dzeysinde teknik perspektiflerle şekillenmekte yolsuzluk, kayırmacılık ve rekabet bozucu uygulamaları ortadan kaldırmayı hedefleyerek, talep edilen mal veya hizmetin en ucuz fiyattan alınmasını içeren etkin bir ihale dzeninin oluşturulması gerekçesine dayalı teknik bağlamalı tasarımlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte, teknik olarak görünen her bir dzenleme alternatifi aynı zamanda toplumsal çıkarları farklı biçimde etkilemekte, bu nedenle sınıfsal gerilimlerin son derece yoğun olduğu bir alan olarak kamu alımlarına ilişkin dzenlemelerin oluşum sürecinde farklı toplumsal kesimlerin talepleri ve özellikle kamu alımları sürecinin ana toplumsal aktörleri olan farklı sermaye kesimlerinin talepleri belirleyici olmaktadır. Ancak, dzenleme oluşum sürecinde toplumsal kesimlerin çıkarları teknik dile, kamusal çıkar bağlamalı bir

---

<sup>3</sup> Bu yaklaşımlar açısından istisna niteliğinde olan ve bu çalışmaya da önemli dzeysinde yön veren iki çalışmadan bahsetmek mümkündür. Bunlar, Ercan ve Oğuz'un (2006) söz konusu dzenlemeleri pazara ynelik ölçek değişimi üzerinden ele alan "*Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak lek: Kamu İhale Yasası*" adlı çalışması ile Gülöksüz'un (2009) inşaat sektöründe pazarın dzenlenmesi sürecindeki temel strateji ve çatışma alanlarını ele aldığı "*İnşaat Sanayiiinde Uluslararasılaşma ve Sermayeler Arası İlişkiler*" adlı çalışmadır.

söyleme dönüştürülerek ifade edilmekte ve teknik talepler olarak müzakere sürecine dahil olmaktadır. Bu nedendir ki, teknik söylemler toplumsal dinamikleri dolaylı olarak gizlemekte; etkinlik, esneklik, rekabet, kamusal çıkar kavramları daha çok sınıf çıkarlarını gizleyen ve onları realize etmeye yönelik söylem unsurları olarak ortaya çıkmaktadır. Gerçekte, her düzenleme hususu teknik bir boyutu içermekte, ama bu düzenlemeler şu veya bu düzeyde, doğrudan yada dolaylı, örtük yada açık mutlaka toplumsal dinamikleri ihtiva etmektedir.

Dolayısıyla kamu alım düzenlemelerinin bütünlüklü analizi, teknik olarak gerekçelendirilen düzenlemelerin arkasındaki toplumsal dinamiklerin mutlaka analize dahil edilmesini ve teknik boyutlar ihmal edilmeden toplumsal dinamiklerin düzenlemelerdeki belirleyiciliğinin ortaya konulmasını gerektirmektedir.

Bu kapsamda 4734 sayılı kanun ve değişiklikleri, bu düzenlemelerin toplumsal dinamiklerinin incelenmesi ve ortaya çıkarılmasına yönelik bir bağlam içerisinde ele alınacaktır. Bu doğrultuda çalışma, esas olarak reform sürecinin ve ardından yapılan değişikliklerin tarihsel koşullarının, yasa yapım süreçlerinin ve yasal metinlerin analizine dayanmaktadır. Bu şekilde yasaların inşa edildiği tarihsel düzlem ve bu düzlem içerisinde hareket eden toplumsal aktörler ile bu aktörlerin düzenlemeye konu olan söylemleri, bu söylemlerin arkasında yer alan çıkarlar ve bu çıkarların yasa metinlerine ne düzeyde yansıdığı belirlenmeye çalışılacaktır.

Türkiye’de neoliberal kamu alımları reformunun oluşum süreci, neoliberal reform sürecinin anlaşılabilirliği açısından son derece verimli bir alan niteliği taşımaktadır. Çalışmada neoliberal reform süreci, uluslararası kuruluşlardan kaynaklanan tek yönlü bir süreç olarak ele alınmaktan ziyade sermaye dışı kesimler



ile toplumsal muhalefetin basıncı altında uluslararası kuruluşlar, yerli sermaye temsilcileri ve farklı devlet aygıtları arasında müzakere süreci olarak ele alınmaktadır. 4734 sayılı yasanın oluşum süreci çok aktörlü ve çatışmalı, aynı zamanda bu çatışmaların izlenebildiği bir süreç olarak neoliberal reform sürecinin anlaşılmasında önemli bir imkan sunmaktadır. Öte yandan AKP döneminde yaşanan geri dönüş, reform sürecinin dışarıdan içeriye yönelik tek yönlü bir süreç olmadığını ortaya koymaktadır.

Çalışmada kamu alımları düzeninin ana çerçevesini oluşturan yasal düzenlemeler beşinci ve altıncı bölümlerde ele alınacak, önceki bölümlerde kamu alımları reformunun tarihsel ve kuramsal temelleri incelenecektir. Birinci bölümde çalışmanın kuramsal çerçevesi çizilmektedir. Bu bölümde önce devlet eyleminin toplumsal dinamiklerine dair bir kuramsal çerçeve oluşturulmakta, bu kuramsal çerçeveden yola çıkılarak kamu alımları düzenlemelerinin belirli bir tarihsel süreçteki analizine olanak sunacak bir kuramsal çerçeveye ulaşılmaktadır. Kamu alımları düzenine ilişkin kuramsal çerçeve iki aşamada incelenmektedir. Önce teknik bir alan olarak kamu alımları düzeni ele alınmakta, ardından teknik olarak gerekçelendirilen düzenlemelerin arkasındaki toplumsal dinamikler farklı kategoriler olarak tanımlanmaktadır.

İki, üç ve dördüncü bölümlerde kamu alımları düzeninin tarihsel koşulları iki seviyede ele alınmaktadır. Önce, kamu alımları reformu devletin dönüşüm süreci içerisinde incelenmekte, ardından kamu alımları düzeninin tarihsel evrimi ele alınmaktadır. Bu kapsamda ikinci bölümde neoliberal dönüşüm süreci, iki evre olarak ele alınmakta, her bir evre kuramsal referanslar ve toplumsal dinamikleri ile

birlikte incelenmektedir. Üçüncü bölümde ise Türkiye’de neoliberal dönüşüm süreci, kamu alımları reformunun da kapsamında yer aldığı Derviş Yasalarına kadarki süreç içerisinde ele alınmaktadır. Dördüncü bölümün konusunu ise Türkiye’de kamu alımları düzeninin oluşumu ve evrimi oluşturmaktadır.

Beşinci bölümde Neoliberal Kamu Alımları reformu ve Türkiye uygulaması incelenmektedir. Bu bölümde önce reformun kapsamı ve uluslararası düzenlemeler, ardından Türkiye’de neoliberal kamu alımları düzeninin ilk evresi olan 4734 sayılı kanun ve 4761 sayılı kanun ele alınmaktadır. Bu kapsamda kanunun oluşum süreci, aktörler ve çatışma alanları ile birlikte tarihi bir süreç olarak incelendikten sonra nihai metinler yine çatışma alanları üzerinden ele alınmakta, metnin nihai haline damgasını vuran çıkarlar tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Altıncı bölümde ise neoliberal kamu alımları düzenine ilişkin düzenleme sürecinin ikinci evresi olan AKP dönemi ve bu dönemde yapılan değişiklikler incelenmektedir. AKP döneminde yapılan değişiklikler, kamuoyuna açık bir müzakere sürecinden ziyade büyük oranda iktidar partisinin belirlenimi doğrultusunda şekillenmekte, onun doğrudan temsil ettiği sınıfsal ve siyasal çıkarları yansıtmaktadır. Bu nedenle önce, genel olarak AKP döneminde uygulanan politikalar ve bu politikaların neoliberalizm karşısındaki konumu sınıfsal dinamikleri bağlamında ele alınmakta, ardından kamu alımları düzeninde yapılan değişiklikler bu çerçevede içerisinde incelenmektedir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM: KURAMSAL ÇERÇEVE-DEVLET EYLEMİNİN VE KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN DİNAMİKLERİ**

Kamu alımları düzenlenmeleri, salt teknik bir süreç olmayıp, toplumsal düzenlemeler bütünlüğü ile birlikte, bizzatihi düzenleme nesnesi olan toplumsal tarihsel koşullarca belirlenen bir süreç olarak ele alınmalıdır. Kamu alımları düzeninin toplumsal dinamiklerine ve işlevlerine ilişkin bir çerçevenin, devletin ontolojik temellerine ilişkin bir kuramsal çerçeveden türetilbileceği düşünülmektedir. Bu nedenle, bu bölümde önce devlet toplum ilişkisine ve daha somut olarak devlet kurumlarının düzenleme ve uygulamalarından oluşan devlet eylemlerinin toplumsal dinamiklerine dair bir kuramsal tespit yapıp ardından kamu alımları düzenlemelerinin belirli bir tarihsel kontekste analizine olanak sunacak bir kuramsal çerçeve oluşturulacaktır.

## **A. DEVLET EYLEMİNİN DİNAMİKLERİNE İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE**

Kapitalist toplumlarda devlet, güvenlikten adalet hizmetlerine, para ve ekonomi yönetiminden ulaştırmaya, eğitimden sağlığa, sosyal güvenlikden kent hizmetlerine kadar birçok alanda işlevler yüklenmektedir. Devletin bu faaliyetleri yerine getirmesindeki temel hedef, en genel yaklaşımla toplumsal düzenin korunması ve yeniden üretilmesi olarak tanımlanabilir. Bu hedef daha açık biçimde toplumsal refahın korunması, artırılması ve verili adalet ölçümlerine göre bölüşümü ile yine bununla ilintili olarak toplumsal bütünlüğün korunmasıdır. Kapitalist bir toplumda refahın yaratılması ve dağılımı, esas olarak piyasa ilişkileri içerisinde mülk sahibi bireylerin eylemleri neticesinde gerçekleşir. Pazar olarak tanımlanan kurumsal yapı içerisinde, emekgücü, sermaye, toprak gibi farklı kategorilerdeki mülklerin sahibi bireylerin belirli sözleşmelere göre yaptıkları etkinliklerin sonucu olarak toplumsal zenginlikler üretilir ve dağıtılır. Bu aktiviteler sonucu elde edilen zenginliklerin gelecekteki zenginliklere dönüşmesinin yolu, zenginliklerin bir bölümünün sermaye olarak yeniden değerlendirilmesi ve diğer üretim faktörleri ile pazarda yeniden birleşmesidir. Bu nedenle refahın artırılmasının yolu, üretilen zenginliklerden elde edilen tasarrufların sermaye olarak pazarda yeni işlere yatırılması, sermayenin birikmesidir. Dolayısıyla toplumsal refahın artırılması işlevi, devlet tarafından sermaye birikimini arttıracak düzenlemelerle sağlanır. Toplumsal bütünlüğün korunması ise toplumsal refahın artışını etkilemeyecek biçimde toplumsal çelişkilerin çatışmalara dönüşmesinin engellenmesi olarak tanımlanabilir.

Bu tarz bir analiz, farklı yaklaşımların üzerinde anlaşabileceği genel bir çerçeveyi oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bu genel çerçeve gerçekliğin görünür biçimini veri alarak onu sınırlı bir biçimde açıklamaktadır. Analizin bu düzeyde tutulması, devlet-toplum ilişkisini belirleyen temel mekanizmaların analiz dışında bırakılmasına yol açmaktadır. Öyleki, bu tarz bir çerçeve içerisinde, toplumsal zenginliklerin üretimi teknik bir süreç olarak görünmekte, bireyler bağımsız özneler olarak yer almaktadır. Bunun sonucu olarak da, devlet toplumun üstünde yer alan tarafsız bir organ, “amaca yönelik bir organizasyon” (Hirsch, 2011: 20), söz konusu işlevler ise bu amaca yönelik olarak dışsal bağlantılı ve teknik olarak tanımlanıp çözülmesi gereken işlevler olarak görünmektedir.

Devletin eylemliliklerine ilişkin temel dinamiklerin açığa çıkarılması, analizin bireyleri, ekonomi ve devleti, devletin işlevlerini içsel ilişkilerle birbirine bağlayacak ve açıklayacak olan yapı ile mekanizmaları içerecek bir kavramsal çerçeveyi kapsayacak şekilde genişletilmesini gerektirmektedir. Zira, mülk sahipleri arası ilişki olarak özerk bir ekonomi, toplumun üstünde duran bağımsız bir organ olarak devlet ve onun bağımsız işlevleri, hayali bir görüntü olmasa bile gerçekliğin eksik bir görünümü ve dolayısıyla görünümüne içkin çarpıtılmış biçimleridir. Bu kategorilerin anlaşılması ve devletin/devlet eylemlerinin ontolojik kökenlerinin açıklanması, kapitalist toplumun yüzeysel biçimlerinin arkasındaki dinamiklerin tanımlanmasını gerektirmektedir.

## **I. Devletin Ontolojik Temelleri: Sermaye İlişkisi ve Devlet**

Kapitalist toplumlarda hem bahsedilen sosyal biçimlerin varlığını, hem de bunların kendinde şeyler olarak görünümünü açıklayan temel dinamik, sınıf

egemenliğinin çekirdek ilişkisi olan sömürü ilişkilerinin kapitalist toplumlardaki tarihsel biçimi olarak sermaye ilişkisidir (Holloway and Picciotto, 2004: 137).

Sermaye ilişkisi, artı değerin üretilmesi, el konulması ve paylaşılması sürecini kapsayan temel toplumsal ilişki biçimidir. Bize bir nesne gibi görünen, karşımıza bazen para, bazen bir üretim aracı olarak çıkan sermaye, nesne biçiminde görünümüne ve var oluş biçimine rağmen, bu görünümleri içerisinde kapitalist toplumsal ilişkileri yansıtır ve yeniden üretir.

Kapitalizmde sömürü/artığın ele geçirilişi, emek gücünün sermaye tarafından bir meta olarak satın alınmasıyla gerçekleşir. Meta üretiminin emekgcne genelleştirilmesine yol açan bu süreç (Jessop, 2009: 43), değerim ilişkilerinin başat ve özerk bir toplumsal alan olarak açığa çıkmasına yol açar (Wood, 2003: 79; Laclau, 1990: 171). Bu sürecin önemli bir ön koşulu doğrudan üreticilerin üretim araçlarından kopuşu olmuştur. Mlkszleşen üreticiler için yaşamını sürdürmenin tek yolu, emek gücünü satarak piyasada üretim araçları ile yeniden birleşmeleridir. Üreticinin emek gücünün değerı olan ücret ile harcadığı emeğin değerı -ürünün değerı arasındaki fark -artı değer- sömürüyü oluşturur. Ancak, emek gücünün değerı olarak ücret emeğin değerı gibi görünür, dolayısıyla sömürü gizlenir (Gülalp, 1993: 83). Sonuç olarak, kapitalizmde sömürü/artığın ele geçirilişi, üretim ve değerim süreci olarak gerçekleşir. Ancak, eşit değerim yaşandığı görüntüsü sömürüyü gizler, salt bir üretim ve değerim süreci gibi gözükür. Bu nedenle sermaye ilişkisi, hem üretim, hem sömürü, hem de bir değerim sürecidir, aynı zamanda kapitalist toplumsal ilişkilere içkin temel ideolojik biçimdir.

Kapitalizmde artığın ele geçiriliş ve dağılımı sürecinin başta emek gücü olmak üzere genel olarak meta değerimi süreci ile dolayımlanması, fiziksel Őiddetin

sömürü sürecinden ve bireysel sermayelerden kopuk bir kerteye oturmasını mümkün ve gerekli kılar. Genelleştirilmiş meta üretimi süreci olarak kapitalizmde, değişim sürecinin varlığı ve gelişimi, özel mülkiyet ve sözleşmelerin garanti altına alınmasını ve bireylerin mülk sahibi eşit ve özgür özneler olarak tanınmasını gerektirir. Bunun temel koşullarından biri ise bireysel sermayelerin rakiplerine ve işçilere karşı zor uygulamasının önlenmesidir. Öte yandan bu süreç, hem bir ön koşul olarak üreticinin üretim araçlarının denetiminden koparılmasını, hem de işçi sınıfının tehditlerine karşı bu kopuşun sürekli olarak yeniden üretilmesini gerektirmektedir (Holloway ve Picciotto, 2004). Dolayısıyla fiziksel şiddet aygıtı biçiminde sivil toplumdan ayrı bir kurum olarak devlet, sermaye ilişkisinin hem varlık koşulu/kurucu unsuru (Poulantzas, 2006: 18, 20), hem de görüntü düzeyindeki belli bir biçimdir<sup>4</sup>.

## II. Devletin İşlevleri

Böylece, devletin ayrı bir toplumsal alan olarak ortaya çıkışı ve temel işlevi, sömürünün ön koşulu olarak özel mülkiyetin ve sözleşme özgürlüğünün garanti altına alınması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu işlev, bireysel sermayelerin ve piyasanın kendi başına sağlayamayacağı üretim ve değişim sürecinin ön koşullarının/sermayenin genel gereksinimlerinin ayrı bir organın –devletin- varlığını gerektirdiğini göstermektedir. Bu temel işlevlerin yanında varlığı ve biçimi tarihsel koşullara göre farklılaşan başka işlevler de ortaya çıkmıştır. Devlet, özel mülkiyet ve sözleşmenin garanti altına alınmasının ve düzenlenmesinin yanında paranın yönetilmesi, altyapı yatırımlarının yapılması, emekgücünün yeniden üretilmesi ve

---

<sup>4</sup> Bu nedenle devlet, üretim ilişkileri tarafından belirlense de yine de onun bizatihi oluşumunda kendine özgü bir role sahiptir (Poulantzas, 2006: 28).

doğal çevrenin sürdürülebilirliği gibi piyasanın sağlayamayacağı -hatta bir kısmını yok edebildiği- ancak varlığı ve gelişimi için zorunlu olan işlevleri yerine getirmektedir (Altvater; Hirsch, 2011: 31-49; Jessop, 2008: 209).

Devlet tarafından yerine getirilen işlevler, toplumsal güç dengelerine bağlı olarak ortaya çıkmakta ve şekillenmekte, tarihsel olarak farklılaşmaktadır. Örneğin para yönetiminin veya mülkiyet ile sözleşmeleri düzenleyen hukuk sisteminin şekillenışı toplumdaki güç dengelerini etkileyeceğinden bu dengelerin taraflarından bağımsız olarak tasarlanması mümkün değildir. Aynı şekilde hangi altyapı hizmetlerinin devlet tarafından sunulacağı, dar anlamda teknik olarak belirlenmemekte ve politik mücadelelerle dolayım lanmakta, sermaye tarafından karlı bir şekilde sunulabilen bazı hizmetler dahi devlet tarafından sunulabilmektedir (Poluantzas, 2006: 203; Jessop, 2008: 92).

Devletin emek gücünün yeniden üretimine ilişkin işlevleri ise bahsedilen diğer işlevlerden daha çelişkili bir toplumsal temele dayanmaktadır. Bireysel sermayeler tarafından sömürü oranının artırılması hedefine yönelik olarak ücretlerin aşırı baskılanması ve çalışma sürelerinin arttırılması (Hollaway ve Picciotto, 2004: 161), ayrıca pazarın genişlemesi ile birlikte geleneksel dayanışma ağlarının ve kapitalizm dışı üretim ilişkilerinin yok olması, emek gücünün yeniden üretimini engelleyerek sermaye ilişkisinin yeniden üretimini tehdit etmektedir (Hirsch, 2004: 179). Bu durum, emek gücünün yeniden üretiminin devlet tarafından temin edilmesi gerekliliğini mantıksal olarak doğurmaktadır (Jessop, 2008, 210). Bununla birlikte, tarihsel olarak emek gücünün yeniden üretimine ilişkin düzenlemelerin ezilen



sınıfların mücadelesi sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir<sup>5</sup> (Poulantzas, 2006: 206; Hirsch, 2011: 49).

Devletin bahsedilen işlevleri -sınıf mücadelesi tarafından şekillenen ve sürekli tıkanma/çökme riski doğuran çelişkileri barındıran- sermaye birikim sürecinin sürdürülmesine yönelik olarak oluşturulan bütüncül siyasetin çelişkili bileşenleri olarak var olurlar. Bu işlevlerin varlığı ve kapsamı gibi somut politikaların oluşması da birikim sürecinin o anki nesnel koşulları ve toplumsal güç dengelerine göre şekillenir. Dolayısıyla devlet, amaca yönelik bir organizasyon görünümüne rağmen, özünde toplumsal aktörlerin belirli maddi koşullar çerçevesindeki eylemleri neticesinde şekillenen toplumsal bir ilişki biçimidir. O, “belli görevleri olduğu için değil temelinde yatan ve ona toplumsal güç dengeleri ve mücadeleler üzerinden verilen sosyal biçimi bunları onun için zorunlu kıldığından dolayı vardır” (Hirsch, 2011: 48).

### III. Devletin Maddi Biçimlenişi

Sonuç olarak; devlet eylemi, politik aygıtın toplamında ifadesini bulan sosyal ve sınıfsal ilişkiler dinamiğinde oluşur (Hirsch, 2011: 38). Ancak, yine de bu sınıf mücadelesinin ve güç dengelerinin dolayimsız olarak yansıdığı pasif bir alan olduğu anlamına gelmez. Devletin ayrı bir toplumsal biçim olması, güç dengelerinin onun aygıt ve mekanizmaları tarafından belirlenen bir şekil alması sonucunu doğurur. Bu nedenle devlet, sadece bir ilişki yada bir ilişki yoğunluğu değildir, *sınıflar ve sınıf fraksiyonları arası güçler dengesinin maddi ve özgül yoğunlaşmasıdır* (Poulantzas,

---

<sup>5</sup> Bu durum aşağıda ele alınacağı gibi sermayenin mantığının çelişkili yapısından kaynaklanmaktadır. Bu çelişkinin çözümü ise tarihsel nitelik taşımaktadır.

2006: 143). Devletin sadece bir ilişki değil, bu ilişkinin maddi yoğunlaşması olması, devletin sadece toplumsal güç ilişkileri ile özdeşleşmeyeceği, maddi yapısının kendisinin de devlet eyleminin oluşumunda belirleyici etkiler doğurduğu anlamına gelir. Bu nedenle, devlet iktidarı incelenirken sadece bu iktidarın içeriği/özü olarak toplumsal ilişkiler dikkate alınmamalı, aynı zamanda kurumsal bir topluluk olarak biçiminin kendisinin de analiz edilmesi gerekmektedir<sup>6</sup> (Jessop, 2008: 342).

Politikalar, sadece anayasa tarafından işaret edilen hükümet ve parlamento gibi organlar aracılığı ile değil, organlar bütünlüğünün etkinliği neticesinde gerçekleşmekte ve şekillenmektedir<sup>7</sup>. Yine devlet, olağan biçimi ile uyumlu, monolitik bir yapı olarak tanımlansa da gerçekte, iç çelişkilere sahip olan; birbiriyle rekabet eden ve hatta bazen çatışan organlardan oluşan heterojen bir yapıdır (Hirsch, 2011: 35, 52; Poulantzas, 2006: 141, 146). Bahsedilen iç çelişkiler, işlev bozukluğundan kaynaklanan arızalar değil, sınıf ve sınıf bölümleri arasındaki çelişki ve çatışmaların ürünüdür. Devlet içerisinde her organ belli kesimlerin çıkarlarını daha fazla yansıtmakta, sınıf çelişkileri organlar arası ve organlar içerisindeki çelişkiler biçimini almakta ve aynı zamanda devletin iç örgütlenmesini biçimlendirmektedir. Sınıfsal hiyerarşi, aygıtlar arası hiyerarşiyi belirlemekte, egemen sınıf/fraksiyonun çıkarlarını en fazla kristalleştiren organın (ordunun tüm organlar üzerindeki, bir bakanlığın diğer bakanlıklar üzerindeki, yürütmenin yasama üzerindeki hakimiyeti gibi) öteki kesimlerin direniş merkezleri olan başka organlar üzerinde hakimiyetini içeren bir bürokratik hiyerarşiye dönüşmektedir (Poulantzas,

---

<sup>6</sup> Aşağıda kamu alımları düzeninin dinamikleri sınıfsal dinamikler ile teknik dinamikler ayrımı üzerinden ele alınacak olup bu ayrım, içerikle biçim arasındaki dengeli ilişkiyi yansıtmaktadır.

<sup>7</sup> Bu durum özellikle tekelci kapitalizm döneminde, devletin yeniden üretim süreci içerisindeki rolünün artışı ve genel oy hakkı ilkesinin uygulamaya konması ile parlamentodaki iktidarın bağımlı sınıflarla paylaşılması sonucunda belirginleşmiştir (Hollaway ve Picciotto, 2004: 168, 172-173). 1990'lardan itibaren uygulamaya konan yönetim uygulamaları ile bu politika yapma biçimi, formel bir yapıya kavuşmuştur.

1981: 81-82; Poulantzas, 2006: 147-148, 153). Bununla birlikte, tekil organlarla, toplumsal güç ilişkileri arasında dolaysız bir bağlantı kurulamaz, organların rolleri ve karşılıklı içsel ilişkileri, devlet aygıtının bütününe toplumsal güç ilişkisi ile bağlantısı bağlamında şekillenir. Dolayısıyla organlar arası hiyerarşinin dönüşümü, üretim ilişkilerindeki değişime ve toplumsal güç dengelerindeki gelişmelere bağlıdır (Poulantzas,79). Devlet politikası, böylelikle devletin tepesinde belirlenen bütüncül ve tutarlı bir projenin rasyonel bir şekilde formüle edilmesinden çok toplumsal çelişkilerin devlet içindeki işleyişinin ürünü olup farklı projelerin mikro politikalar biçimindeki çatışmalarının bileşkesidir (Poulantzas, 2006: 147,150-152). Belirli bir tutarlılık içerse de “yapısal çelişkiler işaretlenmiştir” (Poulantzas, 2006: 150).

Devletin basitçe bir sınıfsal ilişki olmasının ötesinde güçler dengesinin maddi yoğunlaşması olması yada kurumsal bir yapı/yapılar bütünlüğü olarak varlığı, sınıfsal çıkarların belirli bir dolaylanma altında siyasal alana yansımaya ve devlet yöneticilerine çıkarlarını yansıtabilecekleri bir alan oluşmasına yol açar.

Sınıfsal çıkarlar devlet alanına ancak, ‘*politik dil*’e dönüştürülerek girer ve temsil edilir. Sadece kamuoyu önünde cerayan eden süreçler değil, kapalı kapılar ardındaki süreçler dahi büyük oranda bireysel/sınıfsal çıkarların genel çıkara tercüme edilmesini gerektirir. Politik dil, aynı zamanda kendine özgü bir mantığı ve bütünlüğü olan teknik bir dildir, çıkarlar aynı zamanda bu “politik ve hukuki normlara eşleştirilmeli” (Jessop, 2008: 478), dolayısıyla politik alanın işleyiş ve mantıksal bütünlüğüne uyumlaştırılmalıdır. Politikanın toplumsal onay/rızayı sağlaması gerekliliğinden ve devlet kurumların formel işlevlerinden kaynaklanan bu durum, sınıfsal çıkarların kendisi ile temsili arasında aşılabilir bir gerilim oluşturur. Bu nedendir ki, çalışmada kamu alımları düzenlemelerindeki teknik söylemin

arkasındaki sınıfsal dinamikler ortaya çıkarılmaya çalışılırken bu söylemin sınıfsal dinamiklere indirgenmemesi gerekmektedir.

Öte yandan, devlet görevlilerinin tüm eylemleri, toplumsal dinamiklerle kuşatılmış olsa da bu dinamiklere indirgenemez. Devletin kendine özgü iktidarı yoktur, ancak ilişkisel nitelikteki bu iktidarın uygulanmasının kurumsal yetkiler ve yükümlülükler ile dolayımlanması (Jessop, 2008: 361-362) sonucunda maddi aygıtın kendine özgü işleyişi, devlet görevlilerine çıkar ve değer yargılarını gerçekleştirebilecekleri–tarihsel koşullara bağlı olarak değişen- az yada çok belli bir hareket alanı sağlar<sup>8</sup>.

Devlet yöneticilerin verdiği mücadele, esas olarak egemen sınıflar ile aralarında değil kendi aralarında, yani farklı projelere sahip alternatif kadrolar yada farklı aygıtlardaki görevliler arası mücadeledir. Bu alternatif projeler yada aygıtlar ise farklı toplumsal güçlere dayanmak zorunda olup toplumsal güç dengeleri aracılığıyla harekete geçirilir<sup>9</sup> (Gülalp, 1993: 58,66). Ancak, yine de bu projeler belirli ölçüde devlet yöneticilerinin özerk etkinliğini ve amaç fonksiyonunu yansıtır. Dolayısıyla devletin eylemi sınıfsal ilişkiler dinamiğine indirgenemez, devlet yöneticilerinin çıkarları da tarihsel olarak ayrışan güçlerine bağlı olarak az yada çok bu eylemin oluşumunda etkir (Jessop, 2008: 362).

---

<sup>8</sup> Bu hareket alanı, yöneticilerin burjuvalardan özerk bir güç olarak varlığını ifade etmekte ve görelî özerkliğinin bileşenlerinden birini oluşturduğu düşünölmektedir. Ancak, burada söz konusu olan iktidarın egemen sınıftan özerkliği değil, yöneticilerin burjuvalardan özerkliğidir. Özerkliğinin bunun dışında devletin egemen sınıftan görelî özerkliği niteliğinde üç bileşeninden kastedilebilir. Birinci, egemen sınıfın kısa vadeli çıkarlarından özerkliliktir. Bu iktidarın bir sınıf ilişkisi olma özelliğinin sonucudur ve diğer bileşenlerden farklı olarak tüm sınıflı toplumların ortak özelliğidir. İkincisi, ezilen sınıfların çıkarlarının devlet içerisinde ifade edilmesine yönelik kurumsal yapıların varlığından kaynaklanır, parlamenter demokrasi aracılığıyla ezilen sınıfların çıkarları devlet kurumları içerisinde doğrudan temsil edilmeye başlanmıştır. Üçüncüsü, genelleştirilmiş meta üretimini mümkün kılan kural koyma ve hakem rolü ile ilgidir. Bu roller aracılığıyla devlet, tek tek burjuvalara karşı tüm burjuvazinin ortak işlerini yürütmüş olur.

<sup>9</sup> Aksi takdirde keyfi, iradi stratejiler olarak yaşam şansına sahip olmazlar (Jessop, 2005: 142).

Devletin güç ilişkilerin maddi yoğunlaşması olarak biçimi, ona güç dengelerindeki değişime karşı direngen bir yapı verir. Devletin kendine özgü maddiliği, toplumsal değişme sürecinin ve güç ilişkilerindeki dönüşümün devlet aygıtlarına doğrudan ve mekanik olarak yansımamasına yol açar, devlet kendine özgü bir direniş gösterir (Poulantzas, 2006: 145,191). Bu durum devlet ile toplumsal güç dengeleri arasında her zaman gerilimli bir ilişki olmasına yol açar. Devlet, toplumsal değişmeye karşı her zaman direngen bir tepki verir ve bu gerilim hiçbir zaman tam olarak kapanmaz; devlet her an geçmişteki güçler dengesini yansıtır.

#### **IV. Devlet, Sermaye Birikimi ve Bağımlı Sınıflar**

Devlet aygıtı içerisinde toplumsal güç ve çıkarlar, karar alma mekanizmalarına aygıtın kendi kuralları, işleyiş şekli ve yeniden üretim mantığına göre dahil olur. Dolayısıyla; devlet tüm güçlerce eşit derece erişilebilir olan tarafsız bir aygıt değildir (Hirsch, 2011: 36; Jessop, 2005: 125-126). Zira, devlet sınıf mücadelesinin bir alanı olsa da, aynı zamanda sınıfsal egemenlik ilişkilerinin yeniden üretildiği bir alandır (Clarke, 2004b: 242).<sup>10</sup>

Ayrı ve özerk bir toplumsal biçim olarak devletin varlığı, daha önce belirtildiği gibi sömürü ilişkilerinin özgül biçimi olan sermaye ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla onun yeniden üretimi, sadece zenginliklerin el konulduğu değil, aynı zamanda üretildiği bir süreç olan sermaye birikim sürecine bağlıdır. Devlet faaliyetlerinin finansmanı, -vergi ve borçlar olarak- aynı zamanda

---

<sup>10</sup> Poulantzas'a göre, devletin iç çelişkileri, bağımlı sınıfların mücadelelerinin etkilerini de içerir (2006:156) ve devleti boydan boya kat eder (2006:157). Ancak, bağımlı sınıflar devlet aygıtlarında egemen sınıf iktidarına muhalif odaklar olarak mevcuttur. Halkçı kitleler, devletin içerisinde her zaman mevcut olmalarına rağmen bu durum, devletin katı çekirdeğinde asla hiçbir şeyi değiştirmemiştir (2006:159). Devletin tarafsızlığına ilişkin tespitler, aşağıda detaylandırılacaktır.

üretim süreci olan sermaye birikim sürecinden elde edilen kesintilerle mümkün olur (Hirsch, 2011: 38; Clarke, 2004b: 238; Offe 1975'den aktaran Jessop, 2008: 63).<sup>11</sup>

Ayrıca, sermaye birikimi devlet için sadece negatif bir sınır değildir, devlet bu yönde açık motivasyonlara sahiptir, onun meşruiyeti de, maddi zenginliklerin artışı/büyüme süreci ile bağlantılı olması nedeniyle sermaye birikim sürecine bağlıdır (Clarke, 2004b: 240).<sup>12</sup> Sermaye birikiminin artırılması, hem direkt olarak refahın artışı yoluyla, hem de devlete bağımlı sınıfların maddi çıkarlarının sağlanmasına yönelik imkanlar sunması yoluyla bu meşruiyetin sağlanmasına hizmet eder. Dolayısıyla bahsedilen dinamikler, devlete egemen sınıfın yarattığı basınca ek olarak sermaye birikim sürecini sürdürme yönünde baskı yapar. Bu durumda yönetilen sınıfın talepleri, devlet aygıtına sınırlı bir şekilde yansıtacaktır. Bu sınır, sermaye birikiminin sürdürülmesidir.

## V. Devlet, Genel Olarak Sermaye ve Tekil Sermayeler

Sonuç olarak, devlet eyleminin ve politikasının esas belirleyiciliğini sermaye sınıfının güç ve çıkarları oluşturacaktır. Bununla birlikte, sermaye sınıfı, yekpare bir blok olmayıp çıkar ayrılıkları ve rekabet, onların ortak çıkarlarının gerçekleştirilmesini problemlendirir. Ancak, devlet aygıtı aracılığıyla ki sermaye sınıfının bir fraksiyonun hegemonyası altında çelişkili birliğin ve ortak

---

<sup>11</sup> “Devletin hem maddi güç olarak varlığı, hem de onun toplumsal müdahale biçimleri, kapitalist üretim ilişkilerinin genişleyen yeniden üretimini güvenceye kavuşturma gerekliliklerine tabidir. Dahası bu basitçe edilgen bir sınırlama değildir, zira sermayenin yeniden üretiminin önüne çıkan engeller, devletin yeniden üretiminin ve onun kendisine biçilen görevleri yerine getirme becerisinin önündeki engeller olarak kendilerini empoze ederler” (Clarke, 2004: 238).

<sup>12</sup> Sermaye birikim süreci, hem üretim, hem sömürü süreci, hem de sömürü sürecini gizleyen ve sadece üretim süreci olarak sunan ideolojik bir ilişkidir. Devletin sermaye birikim sürecinin sürdürülmesine dair müdahaleleri ise üretimin artırılmasına ilişkin müdahaleler olarak görünür. Bu nedenle “sermaye nasıl üretimin teknik bir faktörü olarak *görünüyorsa*, devlette aynı sebeple nötr ve özerk bir kurum olarak *görünür*” (Clarke, 2004: 240).

politikasının oluşturulması mümkün olur (Hirsch, 2011: 35,50; Poulantzas, 2006: 141). Devlet, hakim fraksiyona maddi tavizler dayatarak, onun uzun dönemli çıkarlarının gerçekleştirilmesini mümkün kılar (Poulantzas, 2006: 206). Bununla birlikte; bu durum devletin iradi bir eylemi olarak açıklanamaz; devletin güçler dengesinin yansıdığı bir alan olmasının sonucudur, devletin bu biçimi; tüm çıkarların değişen ölçülerde ona yansımaları ve çıkarların uyumlaştırılmasını mümkün kılar.

Devlet politikasının oluşumu sürecindeki tekil sermayeler arası çatışmalar, birbirinden bağımsız ve olumsal bir şekilde biçimlenen tekil güç ve çıkarların temsili biçiminde tanımlanmamalarıdır. Ayrıca, mücadelenin sonucu ve politikanın oluşumu, tarafların örgütlülüğü ve rasyonel taktikleri geliştirme yeteneği ile sınırlı bir perspektif ile açıklanamaz. Tekil sermayeler arası ilişkinin siyasal alandaki biçimlerini ele almak için bu ilişkinin belirlenimlerinin, yani sermaye ilişkisinin ve onun genişleyen yeniden üretiminin/sermaye birikim sürecinin gerekliliklerinin, ayrıca emek-sermaye çatışmasının etkilerinin dikkate alınması gerekmektedir.<sup>13</sup> Yani, bu ilişkiyi basitçe çıkar grupları tarafından politikaların şekillendirme süreci olarak değil, sınıfsal egemenlik ilişkileri çerçevesi içerisinde ele almak gerekmektedir.

Daha öncede belirtildiği gibi devletin yeniden üretimi, sermaye ilişkisinin yeniden üretimine bağlıdır. Bu nedenle bu ilişkinin yeniden üretimi/genel olarak sermayenin gereklilikleri, devlet eylemlerinin temel dinamiklerini ve sınırlarını açıklamaktadır. Bununla birlikte sermaye ilişkisinin yeniden üretiminin dolayısıyla genel olarak sermayenin gerekliliklerinin kendini devlet eylemine nasıl dayattığının

---

<sup>13</sup> Zira, tekil sermayeler, ancak genel olarak sermayenin bir parçası olarak var olurlar, genel olarak sermayeden yada emek ve sermaye arası ilişkiden bağımsız bir varlıkları yoktur (Clarke, 1978, 41). Bu nedenle, sermaye kesimleri/fraksiyonları arasındaki çelişkiler, her bir kesimin bağımlı sınıflarla ilişkileri bağlamında düşünülmelidir (Poulantzas, 1981: 74).

tanımlanması gerekmektedir. Bu tarz bir analiz, hem devlet müdahalesinin, hem de tekil sermayelerin çıkarlarını devlete empoze etme yeteneğinin nesnel sınırlarının tespit edilebilmesi olanağını doğuracaktır (Clarke, 1978, 55).

Genel olarak sermaye, sermayenin toplam sosyal döngüsünü (Clarke, 1978: 41), tüm sermaye dolaşımını kapsamaktadır (Jessop, 2008: 209). Genel olarak sermayenin çıkarı/gereklilikleri, artı değerın üretilmesi ve üretilen artı değerin yeniden sermayenin toplam sosyal döngüsüne aktarılması (sermaye birikimi) ve bu süreci sürdürülebilir kılmak üzere, sermayenin toplam döngüsünün farklı momentleri arasında (finans, üretim, ticaret gibi temel işlevler, üretimin alt sektörleri vs.) uyumlu bir karşılıklı ilişkinin sağlanması olarak tanımlanabilir.

Devlet eylemi, genel olarak sermayenin çıkarlarını yansıtsa da, bu durum, devletin dolaysız bir biçimde bu çıkarları rasyonel olarak tespit ederek, tekil sermayelerden bağımsız olarak, hatta onlara rağmen uygulayabileceğini göstermemektedir (Clarke, 2004a: 19). Zira böyle bir yaklaşım, devletin toplumun üstünde duran, bilen bir özne ve belirli bir amaca yönelik bir organizasyon olarak var olması anlamına gelecektir. Bu yaklaşıma koşul olarak devlet ve genel olarak sermaye arası ilişkinin ancak devlet ile tekil sermayeler arası ilişki dolayımıyla anlaşılabilceği düşünülmektedir.

Genel olarak sermaye, ancak bireysel sermayelerin eylem ve etkileşimi aracılığıyla var olan bir soyutlamadır (Clarke, 1978: 64). Tekil sermayeler, genel olarak sermayenin/toplam sosyal sermayenin ayrıştırılmış parçaları olup onların yeniden üretimi ve artı değer üretimi ile farklı biçimlerle ilişkilidir (Clarke, 1978: 56,57). Genel olarak sermaye, tekil sermayelerin bağımsızlığını ortadan kaldırmaz,



ancak bağımsız varlığının sınırlarını belirler. Bu sınırlar, artı değer üretim sürecinden kaynaklanan sosyal sınırlardır (Clarke, 1978, 54).

Genel olarak sermayenin çıkarı, belirli tekil sermayeler tarafından temsil edilemez. Ayrıca, sermayenin hiçbir tekil biçimi, toplam sosyal sermayenin yeniden üretiminde yatan kendi çıkarını dahi -toplam sosyal döngünün kısmı bir görünüşüne sahip olduğu için- yeterli bir biçimde kavrayamaz (Clarke, 1978: 56,59; Burnham, 1990'dan aktaran Yılmaz, 2003: 70). Bununla birlikte, tekil sermayeler, çıkarlarını toplam sermayelerin ayrıştırılmış birer parçası olarak dayattıklarından genel olarak sermayenin çıkarlarını da dolayım/yanıtırlar (Clarke, 1978: 56). Dolayısıyla genel olarak sermayenin çıkarlarının devlet eylemi üzerindeki yansıması, tekil sermayeler aracılığıyla gerçekleşir. Tekil sermayeler arası çatışmanın sonucu, büyük ölçüde bu sermayelerin her birinin toplam sermayenin yeniden üretiminde aldığı rol ile belirlenir (Holloway ve Picciotto, 2004: 169). Her bir tekil sermaye bu süreçte kendi çıkarını genel çıkar, dolayısıyla genel olarak sermayenin çıkarı olarak sunar. Tekil sermayeler arası çatışmaların sonucu, bu 'genel çıkar temsillerinin bileşkesi', tekil sermayelerin çıkarlarının belli bir çözümüdür.

Bu çözüm, genel olarak sermayenin çıkarını, ancak *negatif bir sınırlama* olarak yansıtabilir. Bu sınırlar, mutlak sınırlar değil, ancak aşıldığı oranda kendini ortaya koyan sosyal sınırlar (Clarke, 1978: 56) olup kendilerini özellikle, krizler yoluyla ortaya koyarlar.<sup>14</sup> Krizler hem tekil sermayeler, hem de devlet için sermayenin zorunluluklarını açığa çıkaran bir yönlendirme mekanizması işlevi görür (Hirsch 1976'dan aktaran Jessop, 2008: 212). Bununla birlikte, bu durum sermayenin çıkarlarının ve krizlerin nesnel bir biçimde öngörülüp kesin olarak tespit edilebildiği

---

<sup>14</sup> Dolayısıyla devletin her eylemi sermayenin yeniden üretimi ile uyumlu olmak zorunda değildir. Devletin işlevselci bir bakış açısıyla dolayimsız ve zorunlu bir biçimde genel olarak sermayenin çıkarları doğrultusunda hareket etmesi beklenemez (Bonfeld ve Holloway, 2007: 140).

anlamına gelmez. Çıkarlar, yanlış tanımlanabilir ve bu birikimin belli momentlerinde krizlerin açığa çıkmasına neden olabilir, bu durum ise yine sermaye kesimlerinin verdiği tepkiler neticesinde düzeltmelerin oluşmasına yol açar (Jessop,2008:218).<sup>15</sup>

Genel olarak sermayenin çıkarının sınıflar arası mücadele ile tekil sermayeler arası çatışma sonucunda tekil sermayelerin çıkarlarının bileşimi olarak oluşumu sermaye döngüsünün yeniden üretiminin gerekliliklerini yansıtsa da, bu, deneyimlenen gerçekliğin potansiyel olanın sonucu olduğu yada tarihsel gelişmenin kapitalizmin hareket yasalarıyla nesnel bir biçimde belirlenen bir süreç olduğu anlamına gelmez. Genel olarak sermayenin çıkarı, ancak genel ve soyut düzeyde tanımlanabilir, ayrıca *ötesine geçilmesine katlanamayacağı bir sınır* olarak kendini gösterir. Somut düzeyde bu çıkarın nasıl oluşacağı, kapitalist üretim ilişkilerinin çelişkili temellerini yansıtır, bu nedenle sermayenin çıkarları çelişkili ve uyumsuzdur. Bu durum, devlet eyleminin de çelişkili ve uyumsuz olduğu, ayrıca bu çelişkilerin çözümünün tarihsel olarak sınıflar arası mücadele, birikimin tarihsel-maddi koşulları içerisinde sermaye içi mücadele doğrultusunda gerçekleşebileceği anlamına gelmektedir.

Genel olarak sermayenin çıkarlarının ancak sınıf mücadelesi içerisinde çözüme kavuşturulup somutlanacağı çelişkili ve soyut yapısının karakteristiği, ücretler üzerinden ele alınabilir<sup>16</sup>. Artı değer artırılması ücretlerin düşürülmesini gerektirmekte olup ücret, sermaye için esas olarak bir maliyet unsuru niteliğindedir. Bununla birlikte, ücretler aynı zamanda emegücünün yeniden üretim koşulu, toplam

---

<sup>15</sup> Politika, her zaman sınıflar arası ve tekil sermayeler arası çatışmaların dolaylı bir sonucu olarak ortaya çıkmaz. Bu durum, devlet tarafından alınan önlemlerin sınıflar ve tekil sermayeler tarafından verilen tepkilerle düzeltilmesi yoluyla da olur. Sınıf içi ve sınıflararası güçler dengesindeki oynaklık politik sürecin bu biçimin daha sık bir şekilde görülmesine yol açar.

<sup>16</sup> Aşağıda, Kamu Alımları Düzeninin dinamiklerine ilişkin kuramsal çerçevenin ana çatısı da genel olarak sermayenin çelişkili ve soyut yapısı ile bu yapının tarihsel süreçte farklı fraksiyonlar arası mücadele içerisinde somutlanması bağlamında oluşturulacaktır.

talebin en önemli kaynağıdır, bu ise genel olarak sermaye açısından ücretlerin baskılanmasını sorunsallaştırır. Bu durum ise hem sermayenin genel çıkarı açısından, hem genel çıkar ile tekil çıkarlar arasında, hem de farklı sermaye kesimleri arasında çelişkili sonuçların oluşmasına yol açar<sup>17</sup> (Jessop, 2008: 210; Clarke, 2004b: 241; Wood, 2006a: 154).

Genel olarak sermayenin çıkarlarının çelişkili ve soyut yapısı, ayrıca devlet harcamaları üzerinden de ele alınabilir. Yukarıda belirtildiği gibi, sermaye kendisinin üretemediği hatta bir kısmını yok ettiği ön koşullara ihtiyaç duyar. Bu koşullar genişleyen düzeyde devlet tarafından yerine getirilir ve bu durum devlet harcamalarının artışına yol açar. Öte yandan devlet harcamalarındaki artış; artan vergi yükü ve mali kriz gibi birikim düzeyini baltalayıcı tehditlere neden olur. Kapitalizm dışı ilişkilerin kapitalist gelişme sonucu yok edilmesi ve düşük ücret düzeyleri nedeniyle devletin emeğin yeniden üretiminde artan bir role sahip olması sonucu sosyal müdahaleler/harcamalarda genişleme, bu çelişkinin daha belirgin bir yönünü oluşturur. Sosyal müdahaleler yukarıda belirtilen tehditlere ilave olarak piyasa mekanizmasının bir bölüşüm mekanizması olarak meşruiyetinin ortadan kalkması riskine yol açar (Jessop, 2008: 209).

Genel olarak sermayenin çıkarları açısından ele alınacak bir başka ikilem birikim ve meşruiyet gereklilikleri arası çelişkidir. Bu çelişki bağımlı sınıfların rızasının alınması ile birikim düzeyinin arttırılması arasındaki gerilimle ilişkilidir.

---

<sup>17</sup> Ücret düzeyinin belirlenmesinde sınıflar arası mücadelesi belirleyicidir. Ücretlerin sermaye açısından çelişkili yapısı, farklı tarihsel süreçlerde sermayelerin yada aynı tarihsel süreçte farklı sermayelerin ücret taleplerine ve özellikle çalışma ilişkileri ile ilgili düzenlemelerin oluşum sürecindeki tavrı ile kendini gösterir. Birikim sürecine ve biçimine bağlı olarak farklılaşmaktadır. Örneğin, Türkiye’de 1960’ların sonlarında genel olarak daha az militan bir eğilimden bahsetmek mümkünken hem birikimin yavaşladığı, hem de dışa açılmanın hedeflendiği 1970’lerin ikinci yarısından itibaren ve özellikle 1980’lerde çok daha militan bir tavırdan söz etmek mümkündür. Birikimin yavaşlaması, kriz ortamı ve ücretlerin talep etkisinin sınırlandırıldığı, maliyet etkisinin daha belirginleştiği dışa açılma sürecinin bu değişimi açıkladığı düşünülmektedir. Tabii aynı tarihsel süreç içerisinde de farklı sermaye fraksiyonları farklı stratejiler izlemektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi devletin kendi meşruiyetini ve dolayısıyla sistemin meşruiyetini sağlamak üzere yeniden bölüşüm sağlayan müdahaleleri, birikimi baltalayıcı bir etki doğurur. Öte yandan birikim düzeyinin yükseltilmesine yönelik olarak farklı sermaye kesimleri tarafından doğrudan yasal ve yasa dışı yollardan kaynak transferi sağlayan düzenlemeler oluşturulması yolunda talepler ortaya çıkar. Özellikle kriz dönemlerinde yükselen bu düzenlemeler, sermayenin ve devletin meşruiyetini sarsılmasına yol açar. Birikim ve meşruiyet çelişkisi de genel olarak sermayenin çıkarı açısından çelişki oluşturmasının yanında tekil sermayeler arasında çelişkilere yol açar. Meşruiyet sağlayıcı mekanizmaların yarattığı vergi yükü, tekil sermayeler için donanımlarına göre farklı etkiler doğurur, bazıları için dayanılmaz bir etki yaratabilir. Öte yandan, bazı sermayeler devlet tarafından gerçekleştirilecek değer aktarımına daha bağlı olabilir, ancak bunun yarattığı meşruiyet kaybı sermayenin meşruiyeti açısından önemli riskler doğurabilir.

Sonuç olarak, sermayenin gereksinimleri çelişkili olup sermaye birikim sürecinin verili bir seyri, devlet müdahalelerinin zorunlu bir biçimi ve kapsamı ile tarihsel gelişmenin kapitalist koşullar altında belirli bir yolu bulunmamaktadır. Devletin sermayenin gereksinimlerine ilişkin müdahaleleri, sınıf mücadelesinin belirlediği sonuçlar içerisinde sermaye kesimleri arasında verilen mücadele sonucunda belirlenir. Bu nedenle devlet müdahaleleri, sermayenin gereksinimlerine ilişkin olarak tanımlanan ikilemler/çelişkilerden kaynaklı olarak belirtilen *uçlar arasında birinin yada diğerinin yıldırıcı olması nedeniyle düzensiz salınlara yol açar* (Jessop, 2008: 209).

## VI. Devletin Tarafllığı ve Değer Aktarım Mekanizmaları

Kapitalizmde sömürü/artığın ele geçirilişı, daha önce de belirtildiği gibi emek gücünün sermaye tarafından bir meta olarak satın alınmasıyla gerçekleşir. Bu sürecin ortaya çıkışı ve yeniden üretimi, özel mülkiyet ve sözleşmelerin garanti altına alınmasını ve bireylerin mülk sahibi eşit ve özgür özneler olarak tanınmasını gerektirir. Bu ise, sivil toplumdan ayrışmış bir şiddet tekelinin varlığını gerektirir. Kapitalist devlet, “özel mülkiyet ve sözleşmelerin yaptırımından sorumlu kurum” (Gülalp, 1993: 93) olarak hem kapitalist üretim ilişkilerinin varlık koşulu, hem de yeniden üretiminin bir uğrağıdır.

Dolayısıyla devlet, tüm yurttaşların mülkiyet haklarının ve sözleşme özgürlüğünün tarafsız destekçisidir, devlet ilke olarak tüm yurttaşlara karşı tarafsızdır. Bununla birlikte devletin tarafsızlığı, toplumsal ilişkilerin temelinde yatan eşitsizliği takviye eder ve yeniden üretir. Bu nedenledir ki, onun sınıf karakteri, tarafsızlığında gizlidir (Gülalp, 1993: 93; Holloway ve Picciotto, 2004: 142; Bonefeld ve Holloway, 2007: 273, Poulantzas, 1992: 125-126). Bireylerin mülk sahibi eşit özneler olarak dolaşım alanındaki varlığı, aynı zamanda eşit yurttaşlar olarak siyasal alandaki varlığı bir yanılsama değildir (Holloway, 2004: 293), ancak sınıf üyelerinin ekonomik ve siyasal alandaki görünüş biçimleridir. Ancak, kapitalist toplumsal ilişkilerin asal özelliği eşitlik değildir, dolaşım alanındaki ve siyasal alandaki eşitlik, sınıfsal eşitsizliği yeniden ürettiği düzeyde varlığını korur. Öte yandan toplumun temelinde yatan eşitsizlik/sınıfsal ilişkiler bizzat kendinden kaynaklanan bu eşitlikçi/tarafsız biçimlerin bozulmasına neden olur. Devlet sınıfsal egemenliği, sadece görünürdeki tarafsızlığı ile sağlamaz, aynı zamanda yasal yada

yasa dışı bir biçimde sınıfsal eşitsizlikleri doğrudan yansıtabilmektedir<sup>18</sup>. Bu nedenle nasıl eşitlik toplumsal ilişkilerin asal niteliği değilse tarafsızlık da devletin asal niteliği değildir.

Eşitlikçi biçimlerde ortaya çıkan bozulma, tıpkı eşitlikçi biçimlerin varlığı gibi sınıf ilişkilerine bağlı olarak ortaya çıkar. Üretim alanındaki eşitsizlik, dolaşım alanındaki eşitliklerin –ortaya çıktığı andan itibaren- tahrip olmasına yol açar.

Devletin çalışma ilişkilerine yönelik müdahale ve düzenlemeleri, işçi-sermaye arası çelişkilere *tarafli* bir şekilde müdahale etmesi bu temelde açıklanabilir (Holloway ve Picciotto, 2004: 156-160, Holloway, 2004: 298-299). İşçi sınıfının mücadelesinin gelişmesi sonucunda ‘*emekgücü tekelleri*’ olarak sendikaların devletçe tanınması, ‘*emek piyasasının katılaşması*’ olarak tanımlanan düzenlemeler (toplu sözleşme, asgari ücret, işgüvencesi düzenlemeleri, iş saati sınırlamaları vb.), ‘*emekgücü pazarı*’nın işleminde piyasa dışı dinamiklerin belirleyiciliğine yol açmaktadır.

Eşitlikçi biçimlere ve devletin tarafsızlığına ilişkin daha esaslı bir bozulma, sermaye sınıfının çıkarlarının siyasal alana yansımından kaynaklanır. Sermaye ilişkisi, bir yandan artı değerın ele geçirilmesini mümkün kılan eşitlikçi biçimlerin gelişmesini gerektirirken öte yandan eşitsiz biçimleri de gerektirir. Sermaye birikim sürecinde sermayenin toplam döngüsüne eklemlenen değer bir yandan artı değer üretim süreci içerisinde yaratılırken öte yandan ortak/kamusal mülkiyetin doğrudan bir el koyulma sürecinin sonucunda da mülk edinilmektedir. Dolayısıyla döngüye

---

<sup>18</sup> “Yoksul için de, zengin için de ekmek çalmak eşit şekilde yasaktır”( Bonafeld ve Holloway, 2007: 273), ancak, bir ihaleye fesat karıştırmanın suçu, ekmek çalmaya göre daha yüksek değildir. Ayrıca ekmek çalan bir şahıs, ihaleye fesat karıştırdığı için hakkında soruşturma açılan bir işadama kadar kendini savunma hak ve olanaklarına sahip değildir. Kişisel ilişkiler ve rüşvet yoluyla yargıcı ele geçirme, etkin bir savunmanın finansmanı yargı önünde eşitlik ilkesini ikincisinden yana geçersizleştirir.

eklemlenen değerin ikincil kaynağını özellikle devletten sermayeye yasal ve yasadışı bir biçimde değer transferi oluşturur<sup>19</sup>. Sermayeye değer transferi sağlayan düzenlemeler, devletin sermaye yanlı eylemlerinin temel kaynağını oluşturmaktadır. Kamu alımları, özelleştirmeler, sermaye yanlı vergi politikaları, teşvikler, değer transferinin temel araçlarını oluşturmaktadır.

Devletin sermaye yanlı eşsizliki biçimleri, tekil sermayeler arası çatışma ve rekabet sürecinin bir sonucu olarak gelişir, ancak sermaye birikimin sürdürülmesi açısından genel bir işlev de görebilir. Bu kaynakların önemi, tarihsel koşullara göre farklılaşan bir biçim alır. Özellikle kriz dönemlerinde kar oranlarının dşuş eğiliminin tersine çevrilmesine yönelik olarak değer aktarımı, sermaye birikim sürecinin sürdürülebilmesi açısından önemli bir işlev görür. Öte yandan devletin mali krizleri, bu değer aktarımının kaynaklarının ortadan kalkmasına yol açar ve değer aktarımını sınırlar.

Devletin sermaye yanlı eşsizliki yönelimleri, özellikle tekelci kapitalizm döneminde belirginleşmeye başlar. Genel oy hakkının uygulanmaya başlanmasıyla bağımlı sınıfların parlamento yoluyla temsili, tekellerin çoğalması, devletin yeniden üretim sürecindeki rolünün artışı ile birlikte, sermayeler arası rekabet kendini daha şiddetli bir biçimde bürokrasi içerisinde yeniden üretmeye başlamıştır. Tekil sermayelerin basıncı sonucunda, bürokrasinin genellik ve tarafsızlık ilkesine aykırı,

---

<sup>19</sup> Değer aktarımı, daha önce değerlenme süreci dışında olan bir alanın değerlenme süreci içerisine alınması şeklinde de olabilir. Özelleştirmenin bu açıdan iki işlevi vardır. Birincisi değerin altında satılarak –eşsiz değişim- bir kaynak aktarımı sağlanır. İkinci, bu süreç aynı zamanda piyasalaşma, yani kamusal bir alanın bir bütün olarak artı değer üretimine konu olması, sermayenin sosyal döngüsüne eklemlenmesidir. Kamu alımları da benzer şekilde ikili bir işlev görmektedir.

seçici, ayrımcı, kişisel nitelikteki müdahaleleri hızla genişlemeye başlamıştır (Hollaway ve Picciotto, 2004: 168)<sup>20</sup>.

Bu durum, devletin tarafsız biçimini ortadan kaldırmadıysa da, onun giderek sermaye ile özdeşleşmeye başlanmasına yol açar (Hollaway ve Picciotto, 2004: 168,172-173).<sup>21</sup> Öyle ki, artık sermayeye yapılan yoğun ve genellik ilkesinden uzak değer aktarımı, *genel çıkar* söyleminin altına sığamayacak duruma gelir.

Devletin sermayeye değer aktarımına ilişkin işlevleri, yasal ve yasa dışı boyutları içerir. Yasal boyut, belirli formel kurallar içerisinde kaynak tahsisinin yapılmasıdır. Bir kalkınma programı kapsamında teşvik programları, zarar eden finansal kuruluşlar ile üretim birimlerinin stratejik niteliklerinin olduğu gerekçesi ile kamulaştırılması, özelleştirme, kamu alımları gibi işlemler yasal değer aktarımının örnekleridir.

Yasa dışı önlemler ise genel olarak *yolsuzluk* başlığı altında toplanabilir. Yolsuzluk, kamusal kaynakların kapalı kapılar ardındaki kişisel ilişkiler doğrultusunda belirli tekil sermayelere aktarılmasıdır<sup>22</sup>. Rekabetin kızıştığı durumlarda tekil sermayeler varlıklarını sürdürebilmek için değişik stratejiler izlerler. Bu stratejilerden biri de oyunun kurallarının dışına çıkarak devlet organları içerisindeki kişisel ilişkileri aracılığıyla avantajlı koşullar edinilmesinin sağlanmasıdır. Bu nedenle yolsuzluk, sermayenin devlet aygıtı içerisinde yürüttüğü yasal olmayan bir rekabet ve birikim stratejisidir (Bedirhanoglu, 2006/2007: 33).<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Neoliberal dönüşüm süreci, bu araçların bir bölümünün tasfiye edilmesini içerse de, bu tasfiye sürecinin kendisi -yani özelleştirme, taşeronlaştırma gibi süreçler- kaynak aktarım mekanizmaları olarak işlev görür.

<sup>21</sup> Toplumsal yeniden üretim artı değere dayalı olduğu sürece bu biçimin tamamen ortadan kalkması beklenemez (Hollaway ve Picciotto, 2004: 173).

<sup>22</sup> Yasal işlemlerde özel çıkara yönelik bu işlemler genel çıkarı tanımlayan otoritelerce onaylanmıştır, diğerinde böyle bir dolayımın bulunmamaktadır.

<sup>23</sup> Burada yasallık, sadece yürürlükteki hukuka uygunluk açısından değil, aynı zamanda burjuva meşruiyeti ve piyasa ahlakı açısından tanımlanmıştır.



Yolsuzluk, özellikle kapitalizmin oluşum sürecinde ve kriz dönemlerinde sermaye birikim sürecinin yeniden üretimi açısından önemli bir işlev görür. Ancak, bu ilişkilerin yaygınlaşması, hem devletin mali krizini tetikleyici bir etki taşır, hem de meşruiyet krizine yol açabilir. Dolayısıyla yolsuzluk, bir yandan tekil sermayeler arasında çelişkili bir rekabet ilişkisidir, öte yandan genel olarak sermayenin çıkarı açısından çelişkili sonuçlar doğurur.

Yolsuzluk, devlet aygıtı dışındaki dinamiklerce –sermaye kesimleri- tetiklenen bir olgu olsa da devlet faaliyetlerinin örgütlenme biçimi, onun varlığını ve yoğunluğunu etkiler. Dolayısıyla, devlet eylemine ilişkin daha sıkı belirlenmiş prosedürlerin varlığı ve bu prosedürlerin dışına çıkılmasının sert yaptırımlara bağlanması, kuşkusuz yolsuzluğun varlık ve düzeyini etkileyen bir unsurdur. Ancak, bu prosedürlerin tanımlanması süreci dahi bizzat yolsuzluğun aktörleri olarak sermaye kesimlerinin dahil olduğu bir süreçtir. Üstelik, katı düzenlemeler, devletin belirli amaçlar doğrultusundaki müdahale etkinliğini önemli ölçüde ortadan kaldırır, bu durum hizmet alıcılar tarafından –özellikle aynı zamanda bu sürecin aktörleri olan sermaye kesimleri açısından- tepki ile karşılaşılır. Ayrıca, tüm durumları kapsayacak prosedürlerin tespiti, düzenlemelerin genellik ilkesi dikkate alındığında çok zordur, mutlaka belirsiz alanlar içerir ve bu bir yandan suçun tespitini zorlaştırır, öte yandan suçun kılıfına uydurulmasını, düzenlenmelerin aşılmasını mümkün kılar. Bu tespitler, herhangi bir alandaki düzenlemelerin asla etkin olamayacağı gibi toptancı bir kabulü içermemektedir. Ancak, onların yaşayabilmesi için toplumsal ilişkilere uygun olması, onaylanması gerektiği vurgulamaktadır. Çünkü, aksi takdirde bu düzenlemeler birer kağıt parçasına dönüşecektir. Toplumsal dinamikler varlığını sürdürdüğü sürece, teknik olarak iyi düzenlenmiş prosedürler, yolsuzluğun yoğunluğunu azaltsa bile

ortadan kaldıramaz, daha çok kaba biçimlerinin daha rafine biçimlerle kovalanmasına yol açar<sup>24</sup>.

Yolsuzluğun temel kaynağı, kapitalist üretim ilişkilerinin kendisidir (Bedirhanoğlu, 2006/2007). Kapitalist üretim ilişkileri, başta tekil sermayeler olmak üzere devlet yöneticilerini ve tüm toplumu bireysel çıkar peşinde koşmaya yöneltir. Pazar mekanizması açısından bireysel çıkar peşinde koşmak ahlakidir, ancak oyunun kuralları içerisinde kalmak kaydıyla. Ancak, bireyler bir kez bireysel çıkarla güdülenmeye başlandı mı özellikle bu kuralların dışına çıkabilme güç, donanım ve motivasyonuna sahip olan aktörlere kurallar sürekli olarak ihlal edilir. Dolayısıyla kapitalist koşullar altında '*kamusal çıkar*' özel çıkarın tecavüzünü ortadan kaldırmaya muktedir değildir, ancak onun '*kamuoyu*' tarafından daha kabul edilebilir düzeylere çekilebilmesine olanak sunabilir.

---

<sup>24</sup> Yolsuzluğun en fazla ortaya çıktığı alan olan kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerin gelişimi ve karmaşıklaşması da yolsuzlukların ortadan kaldırılmasını hedeflese de, gerçekte onun rafine biçimlerinin gelişmesine yol açmaktadır.

## **B. KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN DİNAMİKLERİNE İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE**

### **I. Teknik Bir Alan Olarak Kamu Alımları Düzeni**

Kapitalist toplumlarda devletler, tarihsel ve toplumsal olarak belirlenen işlevlerini yerine getirmek için ulusal gelirin tarihsel olarak değişmekle birlikte önemli bir bölümüne tekabül eden oranlarda harcamalar yaparak mal ve hizmet sunumu gerçekleştirirler. Bu işlevlerin yerine getirilmesine esas mal ve hizmetlerin sunumu, yine tarihsel ve toplumsal olarak belirlenen düzeyler ve yöntemlerle özel sektörün katılımını içerebilmekte olup mal ve hizmetler tamamen piyasadan temin edilebileceği gibi üretimin belirli aşamalarının yada girdilerin piyasadan satın alınması söz konusu olabilmektedir. Ancak, kamusal mal ve hizmetlerin özel sektörden mal veya hizmet alımı içermeksizin sunulmasına rastlanılmamakta, kamu alımları kapitalist ekonomilerin kritik bileşenlerinden birini oluşturmaktadır.

Kamu alımları, kamu kurumlarının mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları mal, hizmet ve yapım işlerinin teminini ifade etmektedir. Kavram genel olarak dar anlamda sadece parasal bir bedel karşılığında yapılacak alımları kapsayacak şekilde kullanılmakla birlikte, mal, hizmet ve yapım işlerinin gelir getirici bir faaliyet elde etme imkanı karşılığı temin edilmesini içeren kamu özel işbirliği modelleri (yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala vb.) ile imtiyazların da geniş anlamda kamu alımları kavramı içerisinde ele alınabilmesi mümkündür. Bu nedenle bir parasal bedel karşılığında mal, hizmet, yapım işleri alımını içeren kamu alımları klasik kamu alımları olarak da adlandırılabilir (Büber, 2008: 6).

Kamu alımlarında ihale olarak adlandırılan mübadele yöntemi kullanılmaktadır. Özel sektör tarafından da kullanılabilen, ancak esas olarak kamu kurumları ile özdeşleşen, kamu kurumları tarafından alımlara ilave olarak borçlanma, satışlar ve özelleştirmeler gibi alanlarda da kullanılmakta olan ihale tekniği<sup>25</sup>, ticari işlemin nesnesi için piyasa fiyatının bulunmaması yada belirsiz olması nedeniyle fiyatın belirlenmesine yönelik (Emek, 2002: I) bir mübadele aracıdır. Kamu alımlarında fiyat belirsizliği alım ölçeğinin büyüklüğünden ve/veya alım nesnesinin spesifik niteliğinden kaynaklanmaktadır. Piyasada zaten satışı mevcut olan mallar için belirsizliğin kaynağı ölçek büyüklüğü iken, yapım işlerinde alım ölçeği yanında ürünün söz konusu alıma ilişkin özgül niteliği de belirleyici olmaktadır<sup>26</sup>.

Kamu alımları düzeni, kamu alım sürecinin temel işleyişini ve taraflarının uyması gereken normları içeren farklı düzeylerdeki düzenlemeler bütünü olarak tanımlanabilir. Kamu alımları düzeni, alım öncesi işlemler, hazırlık süreci (komisyon, ihale doküman ve ilan hazırlama, ihale yöntemi kararının alınması), teklif hazırlama ve sunumu, teklif değerlendirme ve ihale kararı, ihale duyurusu ve sözleşmenin imzalanması, yaptırım ve düzeltme mekanizmaları gibi unsurlardan oluşmaktadır.

---

<sup>25</sup> Mevzuatta kamu alımları kavramından ziyade kamu ihaleleri kavramı kullanılmaktadır. Ancak, belirtildiği gibi kamu sadece alım yönünde değil satış yönünde de ihale tekniği kullanıldığı için konunun kapsamını aşan bir adlandırma niteliği taşımaktadır. Öte yandan, kamu alımlarında kullanılan yegane alım yöntemi, ihale değildir, pazarlık yöntemi, doğrudan alım gibi farklı yöntemlerde kullanılmaktadır, bu nedenle kamu alımları kavramı alım ihalelerini de aşan bir kavramdır. Dolayısıyla, kamu ihaleleri kavramı yerine konuyu daha doğru tanımladığı için –aynı zamanda literatürde de kullanılan- kamu alımları kavramı kullanılmıştır. Bununla birlikte, kamu alımları, alım konusu mal/hizmetin teslimine kadarki bir süreci kapsamamaktadır. Kamu alımları süreci, alım sözleşmesinin imzalanmasına kadarki süreci kapsarken, sözleşmenin icrası ve ürünün teslimine kadarki sürecin ise kamu alım sözleşmeleri süreci olarak adlandırılması uygun olacaktır.

<sup>26</sup> Yapım işlerinde en standart ürünün konut üretimi olduğu söylenebilir. Her konutun fiyatı, yeşil alan oranı, kullanım alanı gibi ölçülebilir parametreler dışında mekan, tasarım gibi daha subjektif parametrelere bağlı olarak belirlenmekte ve bu parametreler ürünün spesifikleşmesine neden olmaktadır.

Kamu alımları, kamu harcamalarının önemli bir bölümüne tekabül ederken aynı zamanda ülke ekonomisi içinde önemli bir büyüklüğe ulaşarak sermaye için önemli bir değerlendirme alanı niteliği taşımaktadır. Bu durum, kamu harcamaları ile kamu yönetiminin önemli bir bileşeni, aynı zamanda sermayeler için önemli bir değerlendirme ve rekabet alanı olarak kamu alımlarını kritik bir politika nesnesine dönüştürmektedir.

Kamu alımları, sınıfsal gerilimlerin son derece yoğun olduğu bir alan olup toplumsal dinamikler kamu alımları düzeninin belirleyici momentini oluştursa da kamu alımları düzenlemeleri teknik nitelikli tartışmalar üzerinden inşa edilmektedir. Yolsuzluk, kayırmacılık ve rekabet bozucu uygulamaları engelleyerek ihtiyaçların en uygun koşullarda teminine - daha yüksek değere sahip mal, hizmet, yapım işlerinin daha düşük fiyatlardan temin edilmesi- imkan tanıyan, aynı zamanda hızlı, esnek, düşük maliyetli alım süreçlerinin tasarımı düzenlemelerin temel formel gerekçesini ve tarihsel kökenini oluşturmaktadır. Bu gerekçe aynı zamanda kamu alımları düzenlemeleri için bir ikilem oluşturmaktadır. Kamu alımları düzeninin temel teknik ikilemi olarak tanımlanacak olan bu ikilem, ihtiyaçların en uygun koşullarda teminine yönelik düzenlemelerin alım süreçlerinin karmaşıklaştırılmasına, katılaşmasına, yavaşlamasına ve alım süreci maliyetlerinin artmasına yol açması; böylece ihtiyaçların en uygun koşullarda temini hedefinin hızlı, esnek ve düşük maliyetli alım süreci hedefi ile çelişmesinden kaynaklanmaktadır.

Kamu alımları düzenleri, bu ikilemin birer çözümü olarak ortaya çıkmakta ve bu çözüm ise farklı alım kategorileri için farklı olmakta ve farklı alım süreçlerinin

uygulanmasını gündeme getirmektedir<sup>27</sup>. Öte yandan hız ve esneklik söyleminin uç noktasını belirli kurumların yada alımların türlerinin temel düzenlemenin kapsamı dışına çıkarılmasına, hatta düzenleme dışı bırakılmasına yönelik istisnalar oluşturmaktadır.

Kamu alım düzenlemelerinin ilk unsurlarını oluşturan Osmanlı'nın son dönemindeki nizamnameler ile Cumhuriyet döneminin ilk kanunları, esas olarak ihtiyacın en uygun koşullarda karşılanmasına yönelik söylemlere dayalı olarak, bu yönlü değişimleri içeren düzenlemeler niteliğindedir. 1983 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı kanunun esas olarak hız ve esneklik söylemine dayandığı ve mevcut düzenle bu doğrultuda farklılaştığı gözlemlenirken 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı kanun bu ikisi arasında bir sentez oluşturmayı hedeflenmiştir. Öte yandan AKP döneminde ise istisnalar ve elektronik alım araçlarının kullanımı yoluyla düzenlemelere yeniden hız ve esneklik vurgusu damgasını vurmaya başlamıştır<sup>28</sup>.

Öte yandan bizatihi ihtiyaçların en uygun koşullarda temini ilkesi de kendi içerisinde bir ikilem oluşturmaktadır. En uygun koşullarda alımın yapılması, daha önce belirtildiği gibi bir yandan düşük fiyattan alımın yapılması iken öte yandan yüksek değer elde edilmesi (Gök, 2010: 18) ve bunun için uygun tedarikçinin seçimini içermekte olup bu ikisi bir ikilem oluşturmaktadır. Dolayısıyla kamu alımları düzenlemeleri, bu ikilem için de farklı çözümler içermektedir ve bu çözüm yeterlik ve teklif değerlendirme sürecinin farklı şekilde yapılandırılmasına yol

---

<sup>27</sup> Mal/hizmet/yapım işleri ayrımı yada danışmanlık gibi alt kategorilere özgü süreçler, daha spesifik olarak belirli alımlar için ihale süreçlerinin bir bölümünün yada tamamının uygulanmaması gibi...

<sup>28</sup> Her bir düzenleme hükmünün mutlaka biri açısından bir ilerleme, diğeri açısından gerileme getireceğine ilişkin bir kaideden bahsedilemez, dolayısıyla düzenleme kapsamındaki her hususun mutlaka bir ikilem doğuracağını söylemek de doğru olmaz. Bir kanun yada spesifik bir düzenleme hem yolsuzluğa ve alım maliyetlerinin artışına yol açıp hem de hantallığa neden olabilmektedir. Yada elektronik ihale araçlarının uygulamaya konulmasında olduğu gibi hem hız, esneklik ve uzun dönemli düşük alım maliyetinin, hem de rekabet ve şeffaflığın aynı anda gerçekleşmesi de mümkündür.

açmaktadır. Ayrıca, bu ikilemin çözümü de alım türleri arasında farklılık içermekte, bazı alımlarda –danışmanlık alımları gibi- tedarikçi yeterliliği ön plana çıkarken bazı alımlarda –mal alımları- fiyat daha belirleyici olmaktadır.

Türkiye’deki farklı tarihsel kamu alımı düzenleri dikkate alındığında önceki kanunlarda fiyat unsuru ön plana çıkarken, 4734 sayılı kanunla birlikte değer unsurunun belirleyiciliğini arttıran düzenlemeler yapılmıştır. Böylece değer unsuruna daha fazla yer veren, hatta danışmanlık alımlarında olduğu gibi değer unsurunu ön plana çıkaran bir anlayışın belirleyici hale geldiği görülmektedir.

Kamu alımları düzenine ilişkin bir başka ikilem, kamu yönetimindeki temel ikilemlerden biri olan kural, takdir hakkı ikilemidir. Yolsuzluk, kayırmacılık ve alım hacminin aşırı genişlemesini engellenmek için düzenlemeler alım süreçlerinde idarelerin alım görevlilerinin takdir hakkını sınırlayıcı nitelikler taşıyabilir. Ancak, takdir hakkını sınırlayan bu düzenlemeler, tedarikçilerin ve alım görevlilerinin kötü niyetli eylemlerini engellerken uygun koşullarda alımın sağlanmasına yönelik müdahalelerinin de engellenmesi riskine yol açmaktadır. Örneğin, yolsuzlukların engellenmesine ilişkin takdir hakkını sınırlayan kurallar, teklif değerlendirme aşamasında düşük fiyatlı tekliflere karşı daha yüksek değerli fakat daha yüksek fiyatlı tekliflerin seçilebilmesine engel olmakta (Doğançay, 23.03.2001) yada istekliler arasındaki anlaşmalara tepki verilememesine (Eftekin, 2010: 89) yol açabilmektedir.

## II. Kamu Alımları Düzeninin Toplumsal Dinamikleri

Kamu alımları düzenlemeleri, ihtiyaçların en uygun koşullarda temini ve alım sürecinin hızlı, esnek ve düşük maliyetli yürütülmesine yönelik temel teknik ikilemi için belirli çözümler içeren teknik bağlamlı tasarımlardan oluşmaktadır. Kamu alımları düzeninde temel ikilemin çözümüne ilişkin akademik düzeydeki çalışmalara ilave olarak düzenlemelerin oluşum süreci –özellikle kamu alımları yönetimi ile ilgili kurumlardaki uzmanlar tarafından hazırlanan ilkel taslaklar- önemli düzeyde teknik perspektiflerle şekillenmektedir.

Bununla birlikte, teknik olarak görünen her bir düzenleme alternatifi aynı zamanda toplumsal çıkarları farklı biçimde etkilemekte, bu nedenle sınıfsal gerilimlerin son derece yoğun olduğu bir alan olarak kamu alımlarına ilişkin düzenlemelerin oluşum sürecinde farklı toplumsal kesimlerin talepleri belirleyici olmaktadır. Ancak, düzenleme oluşum sürecinde toplumsal kesimlerin çıkarları teknik dile, kamusal çıkar bağlamı bir söyleme dönüştürülerek ifade edilmekte ve teknik talepler olarak müzakere sürecine dahil olmaktadır. Bu nedendir ki, teknik bağlamı dinamikler en somut düzeydeki/dolaysız dinamikler olarak düzenleme dinamikleri arasında yer alırken aynı zamanda diğer dinamikleri dolaylı olarak gizlemektedir. Gerçekte, her düzenleme hususu teknik bir boyutu içermekte, ama bu düzenlemeler şu veya bu düzeyde, doğrudan yada dolaylı, örtük yada açık mutlaka toplumsal dinamikleri ihtiva etmektedir.

Dolayısıyla kamu alım düzenlemelerinin bütünlüklü analizi, teknik olarak gerekçelendirilen düzenlemelerin arkasındaki toplumsal dinamiklerin mutlaka analize dahil edilmesini, bu dinamiklerin düzenlemelerdeki belirleyiciliğinin ortaya



konulmasını gerektirmektedir. Aynı zamanda her biri farklı soyutlama düzeylerine tekabül eden bu toplumsal dinamikler, genel olarak sermayenin çıkarları, sınıflar arası mücadele, tekil sermayeler arası mücadele, devlet yöneticilerinin çıkarları olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla en somut düzeydeki yukarıda ele alınan teknik dinamiklerle birlikte beş farklı kategoriden bahsetmek mümkündür.

### **1. Sermaye Mantığı ve Kamu Alımları Düzeni: Genel Olarak Sermayenin Çıkarları**

Kamu alımları düzeninin en yüksek soyutlama düzeyinden kaynaklanan dinamiği, genel olarak sermayenin çıkarlarıdır. Bir önceki alt bölümde ele alındığı gibi genel olarak sermayenin çıkarı soyut ve çelişkilidir, bu durum kamu alımlarına ilişkin çıkarlar açısından da geçerlidir. Kamu alımları, sermaye mantığı/genel olarak sermaye çıkarları açısından birbiriyle çelişkili olan ikili bir işleve sahiptir: hem bir değerlendirme alanı, hem de maliyet -vergi/enflasyon/devletin mali krizi/meşruiyet krizi dinamiği- niteliği taşımakta ve bu nedenle bir ikilem oluşturmaktadır. Bu ikilem, kendini kamu alımları düzenlemelerinin oluşum sürecine de yansımakta ve düzenlemelerin temel dinamikleri arasında yer almaktadır.

Kamu alımlarının sermaye açısından birinci ve aynı zamanda birincil işlevi, büyük ve kârlı bir değerlendirme alanı ile değer aktarımı alanı olmasıdır. Kamu alımları, piyasalaşma, yani kamusal bir mal veya hizmetin artı değer üretimine konu olması; sermayenin sosyal döngüsüne eklemlenmesini içeren bir süreç olup kamusal kaynakların sermayeye aktarılmasına yol açmaktadır. Toplam talep içerisinde önemli bir paya sahip olduğundan sermaye birikim süreci açısından önemli olanaklar sunabilmektedir. Öte yandan özellikle yolsuzluk kaynaklı olarak genellikle üretilen

değerin üzerinde fiyatlandırılmakta ve bu durum eşitsiz değişime yol açarak sermayeye yönelik değer aktarımına neden olmaktadır.

Kamu alımları, sermaye açısından aynı zamanda maliyet niteliği taşımaktadır. Kamu harcamalarının artışına neden olduğundan kamu finansman biçimine bağlı olarak gelir, emisyon yada borçlanma gereksiniminde yükselmeye yol açmaktadır. Vergi artışı, ek verginin hangi kesimlerden karşılanacağına bağlı olarak sermayenin vergi yükünün artışına yada reel ücretlerde düşüşe neden olmakta ve birikim düzeyini baltalayıcı sonuçlara yol açmaktadır. Borçlanma gereğindeki artış ise her ne kadar mali sermaye için yeni değerlendirme alanı niteliği taşısa da para sermayeye erişim maliyetleri ile enflasyonun yükselmesine neden olmakta, kamu açıklarının yüksek olduğu tarihsel süreçlerde devletin mali krizini ve finansal dengesizlikleri tetikleyerek genel anlamda kriz dinamiğine yol açmaktadır. Emisyon artışı da enflasyona ve sermaye birikimi açısından benzer eğilimlere yol açmaktadır. Yine, kamu alımlarında genişleme ve özellikle yolsuz ilişkilerin yoğunlaşması, hem sermaye, hem de devlet açısından meşruiyet krizi riski doğurmaktadır.

Kamu alımlarında artış, değerlendirme sorununun çözümüne yönelik önemli fırsatlar doğursa da sermaye açısından ek maliyetler oluşturmakta ve kriz dinamiğine yol açmaktadır. Bu nedenle sermaye çıkarları bir yandan maliyetlerin düşürülmesi için daha karmaşık ve iyi düzenlenmiş, mali disipline dayalı bir kamu alımları düzenini gerektirirken, öte yandan değerlendirme sorununun çözümü bu düzenlemelerin gevşetilmesini yada hariç tutmaların/boşlukların ortaya çıkmasını gerektirmektedir.

Genel olarak sermayenin bu ikilemi, modern devletin gelişim süreci içerisinde bir yandan karmaşıklaşan kuralların ortaya çıkmasına yol açarken öte

yandan artan kapsam dışı bırakmalara neden olmakta<sup>29</sup>, yani teknik ikileme sermaye ikilemi örtüşmektedir. Üstelik, kapsam dışı bırakmalara yönelik talepler de alım sürecini zorlaştıran katı kuralları aşma gerekçesine dayandırılmakta, özel çıkar kamu çıkarı söylemi ile dolayımınarak gizlenmektedir. Bu nedenle özellikle kapsam dışı bırakmaları tetikleyen sınıfsal dinamikleri açık bir biçimde tespit etmek son derece zordur. Bu durum düzenleme sürecinin şeffaf biçimde yürütülmediği ve sermaye kesimlerinin değişiklik taleplerinin kapalı kapılar ardında iletildiği süreçlerde daha belirgin olmaktadır.

Genel olarak sermayenin bir ikilem içerisinde ele alınan, çelişkili ve soyut nitelikteki çıkarları; tarihsel süreç içerisinde sınıflar arası mücadelenin belirlediği koşullar altında tekil sermayeler arası mücadele bağlamında somutlaşır ve böylece bu ikilem, bu mücadele içerisinde tarihsel olarak çözüme kavuşur.

Dolayısıyla, en soyut düzeyde tanımlanan bu çelişkinin çözümü ve sermaye çıkarları tarihsel analizle anlaşılabilir olup genel olarak sermayenin çıkarları/sermaye ikilemi, tarihsel süreçte oluşan bu çözümün çerçevesini ve sınırlarını belirlemektedir. Gerçekte, kamu alımlarının ikilem oluşturan işlevleri, her tarihsel süreçte farklılaşmakta ve her tekil sermaye ile sermaye kesimi için farklı sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle, tekil sermayeler ve sermaye bileşenleri için bu

---

<sup>29</sup> Kamu alımları düzenlemelerinin bizatihi değer aktarımını sınırlayan kurallar içeriyor olması, değerlendirme işlevi ile düzenlemelerin varlığı arasında mutlak bir çelişkiye işaret etmez. Boşluklar, kamu alımları düzeninin bir parçasıdır ve düzeninin sadece *az gelişmişliğini* değil *olgunluğunu* da yansıtabilmektedir. Bu nedenle, kamu alımları düzeni genel olarak sermaye açısından sadece maliyet işlevi doğrultusunda değil değerlendirme işlevine de hizmet eder.

ikilem her tarihsel anda farklı çözümler içermekte, kamu alımları düzenlemeleri önemli düzeyde bu farklı çözümlerin bir bileşkesi olarak ortaya çıkmaktadır<sup>30</sup>.

Değerlenme işlevi, özellikle ilkel birikim aşamasında ve değerlendirme sorununun önem kazandığı kriz/daralma dönemlerinde ön plana çıkmakta, bu dönemlerde kamu alım hacmi yolsuz ilişkileri de içerecek biçimde genişleme eğilimine girerek sermayenin krizlerinin ötelenmesinde/hafifletilmesinde önemli bir işlev görmektedir. Bu durum, kamu alım düzenlemelerinde de değişim eğilimine yol açmaktadır. Daha az katı düzenlenmiş yada daha geniş kapsam dışı bırakmalar içeren düzenlemelerin oluşmasına yönelik taleplerin yoğunlaşmasına yol açmaktadır<sup>31</sup>. Öte yandan temel kriz dinamiğini kamu mali sorunlarının oluşturduğu yada meşruiyet krizinin belirleyici olduğu koşullarda kamu alım hacimlerinde daralma yada buna olanak sunacak daha katı düzenlemelerin varlığı gündeme gelecektir.

Tekil sermayelerin verili bir tarihsel anda kamu alımları ikilemi karşısındaki konumlarındaki farklılaşmayı kamu alımlarının her bir tekil sermayenin potansiyel ve fiili pazar alanı içerisindeki konumu belirlemektedir. Bu da sermayelerin bireysel stratejileri yada sektörel dinamiklerden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda tamamen soyut düzlemde kamu alımları pazarına bağımlılığına göre üç farklı kategori

---

<sup>30</sup> Önceki alt bölümde belirtildiği gibi genel olarak sermaye, ancak bireysel sermayelerin eylem ve etkileşimi aracılığıyla var olan bir soyutlama (Clarke, 1978: 64) niteliğindedir ve onun çıkarları politik alana doğrudan yansımamasıdır. Daha alt soyutlama düzeyinde yer alan ve düzenleme yapım sürecinin aktörü olan tekil sermayeler, genel olarak sermayenin çıkarlarını bu çıkarların zaten soyut, belirsiz ve çelişkili olması nedeniyle doğrudan yansıtmamakta, aksine birbiriyle ve bağımlı sınıflarla olan mücadeleleri doğrultusunda –tekil sermaye çıkarlarının bileşkesi biçiminde- inşa etmektedir.

<sup>31</sup> Kriz dönemlerinin zorunlu olarak daha esnek düzenlenmiş bir kamu ihale süreci doğuracağı düşünülmemektedir. Tam aksine yolsuz ilişkilerden daha az yarar sağlayan sermaye kesimlerinin daha yüksek güç ve donanıma sahip olduğu koşulların daha etkin bir kamu ihale düzenine yol açabilmesi de mümkündür, zira bu kesimlerin pazarın nimetlerinden daha fazla yararlanmasının koşulu bu olabilir. Neoliberal dönüşüm sürecinde yerel pazarlara girmekte zorlanan ve pazar sıkıntısı yaşayan uluslararası sermaye piyasa kurallarının belirleyici olduğu bir kamu ihale düzeni talep etmesinin nedenlerinden biri budur.

tanımlanabilir. Bunlar; pazara tam bağımlı sermaye, ihale portföyü yüksek sermaye ve ihale portföyü düşük sermaye. Pazara tam bağımlı sermaye, neredeyse tek alıcısını kamu kurumlarının oluşturduğu piyasalarda faaliyet yürüten sermayelerdir. Örneğin, savunma sanayinin önemli bölümü için, otoyol mütteahhitleri için yegane müşteri/tek alıcı devlettir. Bu sermaye kesimleri için kamu alımlarının değerlendirme işlevi belirleyici niteliktedir<sup>32</sup>. Öte yandan ihale portföyü düşük sermaye için yani kamu alımlarına bağımlılığı doğrudan yada taşeronluk ilişkisi olarak son derece düşük olan sermayeler için bu işlev, ihmal edilebilir düzeyde kalmaktadır ve bu sermayeler için kamu alımları esas olarak maliyet unsurudur. Bir diğer kategori, ihale portföyü yüksek sermaye, kamu alımları pazarına bağımlılığı yüksek olan, en büyük alıcının kamu olduğu sermaye kesimlerini tanımlamakta olup bu sermaye kesimleri için de değerlendirme işlevi son derece belirleyicidir. İnşaat sektörü, büyük oranda bu tanım içerisinde olup kamu alımları düzenlemelerinin en önemli aktörlerinin inşaat sektöründe faaliyet gösteren sermaye örgütleri olmasının nedeni de budur<sup>33</sup>.

## 2. Sermayeler Arası Mücadele-Rekabet Süreci

Kamu alımlarının sermaye açısından analizi, genel olarak sermaye kategorisinden başlayacak bir analize ilave olarak rekabet ve tikel sermayelerden başlayacak bir analizi de gerektirmektedir. Kamu alımlarının genel olarak sermaye kategorisinden kaynaklanan ikilemine ilave olarak sermayenin farklı bileşenlerinin

---

<sup>32</sup> Bir sermaye grubu birçok alanda faaliyet gösterebilmektedir. Bu kategoriler, somut firma kategorilerinden ziyade soyut düzeyde belirli Pazar konumlarının getirdiği çıkarları tanımlamaya yöneliktir.

<sup>33</sup> İnşaat sektörü içerisinde de şirketlerin stratejilerine göre pazar bağımlılığı değişmektedir. Şirketlerin büyük çoğunluğu özel kesim konut üretiminde faaliyet göstermektedir (Gülöksüz, 2012: 160). Ülkemizde en büyük konut üreticilerinden birinin TOKİ olması nedeniyle konut üretiminde önemli alıcılardan birini devlet oluşturmaktadır. Ancak, kamunun alıcı gücünün yüksek olduğu alan, aynı zamanda inşaat sektöründe büyük birikimlerin de kaynağı olan kamu altyapı projeleridir.

rekabet sürecinden kaynaklanan çatışmalar, kamu alımları düzeninin oluşumunda belirleyici niteliktedir. Bu analiz düzeyi, maliyet işlevine nazaran değerlendirme/pazar işlevi ile ilişkilidir.

Tekil sermayeler düzeyinden kaynaklanan gerilimler, farklı tekil sermayelerin pazarın nimetlerinden daha fazla yararlanabilmek için çoğu zaman piyasa kurallarını aşan düzey ve araçlarla yürütülen rekabet süreci ile ilgilidir. Bu rekabet sürecinin önemli bir bileşenini, kamu alımları düzenlemelerinin pazarın nimetlerinden daha fazla faydalanılmasını ve rekabette avantajlı konuma ulaşılmasını mümkün kılacak şekilde dizayn edilmesine yönelik mücadele oluşturmaktadır. Teknik olarak gerekçelendirilerek yapılandırılan alım süreçleri, aynı zamanda sermayeler arasındaki rekabeti etkilemekte ve bu nedenle düzenlemelerin oluşum süreci farklı tekil sermayeler ile sermaye fraksiyonlarının –yine teknik olarak gerekçelendirilen- talepleri doğrultusunda şekillenmektedir. Bu mücadelenin ana aktörlerini farklı sermaye fraksiyonlarını temsil eden sermaye örgütleri oluşturmakta, kamuoyu açıklamaları, raporlar, paneller, sempozyumlar, siyasal partiler ve bürokrasi ile gizli, açık ilişkiler bu mücadelenin temel araçlarını oluşturmaktadır.

Daha önce de vurgulandığı üzere teknik bağlamlı düzenlemeler farklı sermaye bileşenlerinin çıkarları için farklı etkiler doğurmakta ve sermaye bileşenleri arası mücadele alım süreçleri ile ilgili bu teknik düzenlemelerin tasarımına ilişkin olarak verilmektedir. Kamu alımları düzenlemelerinin farklı sermaye kesimleri için farklı rekabet avantajlarına yol açan ve bu yönüyle düzenleme yapım süreçlerinde mücadele konusu olan üç ana çatışma alanından bahsedilebilir. Bunlar, fiyat-değer ikilemi, düzenlemelerin nesnellik düzeyi ve pazarın ölçeğidir. Bu üç husus, farklı

ölçeğe sahip olan veya farklı rekabet üstünlüğüne sahip sermayeler için pazara nüfus etme ve rekabet avantajı sağlama açısından çelişkili sonuçlara yol açmaktadır.

Sermaye bileşenleri arasındaki mücadelenin temel unsurlarından olan fiyat değer ikilemi, yukarıda ele alınan ihtiyaçların en uygun koşullarda temini ilkesine ilişkin teknik ikilemle örtüşmektedir. En uygun koşullarda alımın yapılması, daha önce belirtildiği gibi bir yandan en düşük fiyattan alımın yapılması iken öte yandan en yüksek değer elde edilmesi ve bunun için uygun tedarikçinin seçimini içermekte olup bu ikisi bir ikilem oluşturmaktadır. Bu ikilem, yeterlik ve teklif değerlendirme sürecinin alternatif biçimlerde yapılandırılmasına yol açmakta ve bu çözümler de - özellikle inşaat sektöründe faaliyet yürütenler- farklı sermaye kesimleri açısından farklı sonuçlar doğurmaktadır.

Kamu alımları pazarının önemli bir bölümünü oluşturan yapım işleri ihalelerinde tekil sermayeler arasındaki rekabette üç unsurun etkili olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi idari, mali, teknik güç gibi kapasiteleri ifade eden sermaye boyutu, diğeri esnek emek kullanımı ile maliyetleri dolayısıyla fiyatı düşürme kapasitesi ve üçüncüsü iktidar/bürokrasi ile kapalı ilişkiler geliştirme kapasitesidir<sup>34</sup>. Bu kapasitelerden ilk ikisi, sermayeler arasında kurumsallaşma ve ölçek açısından farklılaşmayla ortaya çıkmakta, üçüncüsü ise işletme büyüklüğü ve kurumsallıkla doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır.

---

<sup>34</sup> Gülöksüz, (2010:166) inşaat sektöründeki rekabet sürecini ilk iki unsur üzerinden hareket ederek ele almaktadır. Burada bu analizden yola çıkılmış ve politik süreçleri harekete geçirme kapasitesi analize dahil edilmiştir. Söz konusu çatışma alanları, aslında çağdaş koşullardan yola çıkılarak oluşturulmuştur. Örneğin ilk iki unsur, inşaat sektöründe belirgindir ve özellikle 1980 sonrası sektördeki dönüşümle ortaya çıkmıştır. Ayrıca, müteahhitlikle ilgili kurumsallaşma ile ilgili zorunlulukların olmaması ile kayıt dışı sektörün genişliği bu farklılaşmanın kaynağıdır. Ayrıca, politik süreçleri rekabet sürecinde harekete geçirme eğilimi, evrensel bir olgu olsa da bunun rekabet sürecinde belirgin bir öge olması tarihsel koşullarla ilişkidir. Bu nedenle, rekabet süreci ile ilgili tespitler çalışma için kuramsal çerçeve oluştursa da bu çerçevenin kendisi tarihsel nitelik taşımaktadır.

Mali, idari, teknik güç ve bunlarla bağlantılı olarak emek verimliliğini arttırma kapasitesi görece büyük ve kurumsallaşmış sermayenin elinde bulunmaktadır. Bu tür şirketlerin dezavantajı ise kurumsal yapıları nedeniyle kayıt dışı kalma, kaliteyi düşürme gibi maliyet düşürme stratejilerini uygulayamamaları (Gülöksüz, 2012: 166) ve yüksek yönetim maliyetleridir.

Öte yandan ücretleri düşürme yoluyla maliyetleri azaltma kapasitesine görece küçük ve kurumsallaşmamış şirketler sahiptir. Bu şirketler eksik ve kötü projelendirme, kötü malzeme kullanımı, kayıtsız işlem yapmak ve işçi çalıştırmak gibi yöntemlere kadar pek çok yöntemle maliyetleri düşürme kapasitesine sahip olup (Gülöksüz, 2012: 166-167) aynı zamanda düşük yönetim maliyetlerine sahiptir. Bu iki kapasite, üretim sürecinde alt-sözleşme ilişkileriyle hiyerarşik bir yapıda bir araya gelmenin yanında, iş alımı sırasında rakip unsurlar olarak da karşı karşıya gelmektedirler (Gülöksüz, 2012: 166-167).

Kurumsallaşmış ve görece yüksek donanımlı şirketler ile kurumsallaşmamış ve görece donanımsız şirketlerin kamu alım ihalelerinde görece rekabet güçlerini kullanabilmeleri, kamu alım düzenlemelerindeki yeterlik ve değerlendirme kriterlerinin düzenlenme biçimine bağlı olup bu kriterler, önemli bir çatışma alanını oluşturmaktadır. Kurumsallaşmamış ve görece küçük şirketlerin fiyat avantajını kullanabilmeleri, öncelikle yeterlik kriterlerini karşılamalarına bağlıdır (Gülöksüz, 2012: 167). Bu nedenle mali ve teknik yeterlik kriterlerinin düşük seviyede tanımlandığı ve teminat oranlarının düşük belirlendiği bir alım süreci, bu sermaye çevrelerinin çıkarlarına uygun olacaktır. Öte yandan bu kriterlerin daha katı bir



şekilde tanımlanması, fiyat rekabeti açısından düşük rekabet gücü olan sermayelerin çıkarlarına uygun olacaktır.

Söz konusu sermaye kesimlerinin görece rekabet güçlerini etkileyen bir başka unsur değerlendirme aşamasında fiyat dışı kriterlerin ve fiyat rekabetini sınırlayan düzenlemelerin varlığıdır<sup>35</sup>. Bu kriterlerin ve düzenlemelerin varlığı, kurumsallaşmış ve görece yüksek donanıma sahip sermayelerin rekabet güçlerinin yükselmesine yol açmaktadır.

Tekil sermayeler arasındaki rekabette bir başka unsur yukarıda belirtildiği gibi politik süreçleri harekete geçirebilme, yani ihale aşamasında avantaj sağlamak veya sözleşme icrası aşamasında ek kolaylıklar elde etmek için iktidar ve bürokrasi ile kapalı ilişkiler geliştirme kapasitesidir. Politik kayırmacılık ve rüşvet mekanizmaların sınırlanmadığı bir kamu alımları düzeninin varlığı, politik süreçleri harekete geçirme kapasitesi yüksek sermayelerin rekabet güçlerinin yükselmesine yol açmaktadır. Bununla birlikte, rekabette bu ilişkileri sınırlayan bir kamu alımları düzeninin varlığı, bu tarz bir kapasiteden yoksun sermayelerin çıkarına olacak ve piyasa mekanizmasına uygun bir rekabet süreci ortaya çıkacaktır. İhalelere katılım, yeterlik ve seçim kurallarının nesnel bir biçimde tespiti, ihalelerin şeffaflığı - ihale koşullarına yeterli bir süre önceden potansiyel isteklilerin erişimi-, düzenlemelerin şeffaflığı ve erişilebilirliği, kuralların icrasına yönelik yaptırım ve düzeltme mekanizmaları gibi düzenlemelerin varlığı, politik kayırmacılık ve rüşvet mekanizmalarının rekabet sürecindeki rolünü sınırlamaktadır.

---

<sup>35</sup> Teklif değerlendirme aşamasında fiyatla birlikte tedarikçinin kapasitesi ile ilgili parametreler yer alabilmekte, ayrıca aşırı düşük tekliflerin elenebilmesine ilişkin düzenlemeler konulabilmektedir.

Kamu alımları düzenlemelerine ilişkin olarak verilen mücadelenin bir başka boyutunu ölçek mücadelesi oluşturmaktadır. Kamu alımları pazarına ilişkin yerel, ulusal ve küresel<sup>36</sup> olmak üzere üç ölçekten bahsedilebilir. Kamu alımları pazarının ölçeği, ölçek kurallarına ilave olarak ölçeği dolaylı olarak etkileyen kurallar tarafından belirlenmektedir.

Ölçeği belirleyen temel parametre, pazara giriş kural ve yasaklarını içeren doğrudan ölçek kurallarıdır. Yerel bir ihalenin yapıldığı bölge dışındaki katılım önündeki engeller pazarın yerel ölçekte tutulmasına yol açar. Öte yandan özellikle neoliberal dönüşüm sürecinde yabancı sermayenin ihalelere katılımına ilişkin küresel ölçük kuralları belirleyici hale gelmektedir. Yerleşik olmayan yada yerli olmayan sermayelerin veya yerli olmayan ürünleri sunan tedarikçilerin ihalelere katılımına yönelik yasak veya izin düzenlemeleri, ölçeğin ulusal yada küresel niteliğini belirlemektedir<sup>37</sup>. Uluslararasılaşmış sermayelerin çıkarları ve talepleri doğrultusunda gündeme gelen ölçek genişlemeleri, önce İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ticaretin geliştirilmesine yönelik bir kurumsal yapılanma olan GATT kapsamında ve bu amacın bir uzantısı olarak şekillenmiştir. Neoliberal dönüşüm sürecinde ise birçok düzleme sahip bir projeye dönüşmüş ve ulusal kamu alımları düzenlemeleri küresel düzeye çekilmeye başlanmıştır. Pazarın ölçeğini yerel düzeyden ulusal ve küresel düzeye çeken düzenlemeler, teknik nitelikli ve rekabetin arttırılarak maliyetlerin düşürülmesi gibi gerekçelerle açıklanmakta, ancak pazarın

---

<sup>36</sup> Buna dördüncü bir ölçek olarak bölgesel ölçek de ilave edilebilir. Bölgesel ölçek, bölgesel ekonomik birliklerin oluşturduğu ölçeği ifade etmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği'nin kamu alımları düzenlemeleri birlik ülkelerinde kamu alımları pazarının ölçeği bölgesel ölçeğe çekilmiştir.

<sup>37</sup> Ülkenin üye olduğu bölgesel birliği üye vatandaşlarının katılımının serbestleştirilmesi ise ölçeğin bölgesel düzeye çekilmesine neden olur.

dışında kalan daha donanımlı sermaye kesimlerinin pazara nüfus etmesine yol açmaktadır.

Ölçeği etkileyen kurallar ise doğrudan ölçeğe ilişkin olmamakla birlikte, dolaylı olarak pazarın ölçeğini etkileyen kurallardır. Bu kapsamda ilan araçları rekabet ve özellikle ölçek değişimi ile ilgili son derece önemli bir parametre niteliğindedir. Erişilebilir olmayan bir duyuru biçimi yada duyuru yapılmaması yerel bürokrasi ile kapalı ilişkilere sahip yerli tedarikçilerin avantaj sağlamasına yol açmaktadır. Öte yandan ihalelerin sadece yerel gazetelerde yada sadece duyuru panolarında duyurulması, ulusal düzeydeki tedarikçilerin, uluslar arası yayın araçlarında ve dillerde yayınlanmaması ise uluslar arası düzeydeki tedarikçilerin pazardan dışlanması yada bilgilenme maliyetlerinin artması sonucuna yol açacaktır.

Ölçeğin küresel düzeye çekilmesi, aynı zamanda teknik ve mali kapasiteyi, fiyat rekabetine göre önceleyen ve politik kayırmacılık ile rüşvet mekanizmalarından arındırılmış bir kamu alımları düzenini gerektirmektedir. Uluslararası sermaye, kurumsallaşmış ve yüksek donanıma sahip olması nedeniyle yüksek teknik ve mali kapasiteye sahip olup, yüksek yeterlik kuralları içeren ve değerlendirme aşamasında fiyat dışı kriterlere ağırlık veren bir kamu alımları düzeni bu sermaye kesimlerinin çıkarlarına olacaktır. Aynı zamanda, politik kayırmacılık ile rüşvet mekanizmalarından arındırılmış bir kamu alımları düzeni de görece rekabet gücünün yükselmesine yol açacaktır.

Ölçek çatışmalarının bir başka unsurunu, teknik ve mali standartlar oluşturmaktadır. Teknik yeterlik kriterlerinde ulusal standartların kullanımı ve kamu alımları düzenlemelerinde bu standartlara atıf yapılması, yerli tedarikçilerin

uluslararası standartların kullanımı ise yabancı tedarikçilerin rekabet avantajı elde etmesine yol açacaktır. Öte yandan yabancı bankalardan alınacak teminat mektuplarının ihalelerde geçerli kılınması da pazarın ölçeğini etkileyen bir başka parametreyi oluşturmaktadır.

### **3. Bağımlı Sınıfların Çıkarları ve Sınıf Mücadelesi**

Sermayenin kamu alımları düzenine ilişkin çıkarları çelişkili iken emekçi sınıflar için daha çelişkisiz bir konumdan bahsedilebilir. Bununla birlikte, emekçi sınıfların kamu alımları düzenlemeleri ile daha dolaylı bir ilişkisi bulunmaktadır. Kamu alımları düzeni devlet üzerinden gerçekleşen emek-sermaye mücadelesinin bir vechesini oluşturmaktadır. Emek cephesinden kamu alım harcamalarındaki artış, bir yandan sınırlı bütçe kaynaklarının sermayeye aktarılması ve sosyal harcamaların kaynaklarının kısıtlanması anlamına gelecek, öte yandan kamu gelir, borçlanma, emisyon gereksinimlerinin artmasına yol açarak emekçilerin kolektif çıkarlarının olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. Özellikle, kamu açıklarının şiddetlendiği koşullarda ve yolsuzluk ilişkilerinin devletin mali krizinin önemli bir boyutunu oluşturduğu tarihsel koşullarda kamu alım düzenlemeleri emekçi sınıflar için son derece kritik bir unsur haline gelecektir. Sonuç olarak, kamu alımlarının bütçeyi ve dolayısıyla bölüşüm sürecini etkileyen yapısı, sınıflar arası mücadele üzerinde de önemli etkiler yaratmakta ve bu durum da kamu alım düzenlemelerini etkileyen bir dinamik oluşturmaktadır.

#### 4. Devlet yöneticilerinin motivasyonları:

Kamu alımları düzenlemeleri incelenirken dikkate alınması gereken bir başka dinamik ise devlet yöneticilerinin/yürütme üyelerinin motivasyonlarıdır. Devlet yöneticileri, özsel olarak güç, prestij ve/veya servetlerini arttırma güdüsü ve değer yargıları doğrultusunda hareket etmektedirler<sup>38</sup>. Bununla birlikte; sosyal/sınıfsal dinamikler sayısız tahditlerle bu eylemleri sınırlamakta ve biçimlendirmektedir. Böylece, devlet görevlilerinin çıkar ve değer yargılarını gerçekleştirebilecekleri – tarihsel koşullara bağlı olarak değişen- az yada çok belli bir özerk hareket alanı ortaya çıkmaktadır.

Kamu alımları ile ilgili olarak siyasal iktidar temsilcilerinin çıkarları, bir yandan –seçmen desteğini koruyabilmek için- mali kriz ve meşruiyet krizi riskine karşı düşük alım maliyetlerine imkan tanıyan ve yolsuzluklardan azade bir düzeni gerektirmekte iken, öte yandan sınırlayıcı kurallardan azade hareket etmeyi yada fırsatları dağıtım kontrolünü ellerinde bulundurmaya gerektirmektedir. Devletin mali kriz içerisinde olduğu, yolsuzlukların arttığı ve bunların meşruiyet krizine yol açtığı koşullar, siyasal iktidarları kendi kontrol alanını da sınırlayan daha katı düzenlemeler yapmaları yönünde basınç oluşturmaktadır. Öte yandan siyasal gücün yoğunlaştığı ve yöneticilerin özerk hareket etme yeteneği<sup>39</sup> arttığı koşullarda kuralları ayak bağı olarak görme eğilimi artarken, bu şekilde bir yandan hızlı ve esnek bir yönetim istemi, öte yandan rant dağıtımında kontrol talebinde artış yönünde bir eğilim ortaya çıkacaktır.

---

<sup>38</sup> Milliband ile Block devlet kuramlarında devlet yöneticilerinin eylem motivasyonlarını bu şekilde açıklamaktadırlar (Gülalp, 1993: 55-58).

<sup>39</sup> AKP döneminde bir çok kurum ve alım türününün kanun kapsamı dışına çıkarılmasına ilişkin çok sayıdaki düzenleme esas olarak sınıfsal dinamiklerden kaynaklanmakla birlikte, aynı zamanda yine toplumsal dinamiklerce mümkün kılınan siyasal iktidar temsilcilerinin güç artışı istemini yansıtmaktadır.

## **İKİNCİ BÖLÜM: GEÇ KAPİTALİSTLEŞEN ÜLKELERDE DEVLETİN NEOLİBERAL DÖNÜŞÜMÜ:**

1970'li yıllarda erken kapitalistleşmiş ülkelerde ortaya çıkan kriz öncesinde iktisat teorisi içerisinde keynesyen yaklaşım, gelişme yazını içerisinde ise gelişme iktisadı disiplini içerisinde toplanmış ortodoks gelişme teorileri hakim olup, değişik siyasi eğilimden hükümetler bu yaklaşımlara dayalı iktisat politikaları uygulamakta, IMF ve DB gibi uluslararası finans kuruluşları yine bu yaklaşımlara dayalı politikaları önermektedir. 1970'lerde kapitalist sistemin içine girdiği yapısal kriz döneminde, gerek keynesçilik, gerekse gelişme teorileri gücünü hızla kaybetmeye başlamış, tüm ülkeler için tek tip bir politika seti öneren neoliberalizm hızlı bir yükselişe geçmiştir.

Bu bölümde, devletin neoliberal dönüşümü, teorik referanslarını ve toplumsal dinamiklerini içerecek şekilde incelenerek, dünyada ve ülkemizde gelişen kamu ihale pazarının düzenlenmesine ilişkin neoliberal temaların kuramsal ve tarihsel koşulları tespit edilmeye çalışılacaktır.

Devletin neoliberal dönüşümü, 1970'lerden itibaren ortaya çıkan iki farklı dönem ve iki farklı teorik çerçeveye sahip yapısal reform seti içerisinde gerçekleşmiştir. İlki yaklaşık olarak 1970'lerden başlayarak 1990'ların sonlarına kadar devam eden ve bir önceki döneme ait düzenlemelerin kaldırılmasını içeren sınırlı devletin inşası süreci, ikincisi bu sürecin içerisinde ve devamında gelişen devletin düzenleyici işlevinin yeniden belirlenerek farklı kurumsal değişikliklere tabi tutulduğu ikinci kuşak reformlar ve etkin devletin inşası sürecidir.

## A. BİRİNCİ KUŞAK NEOLİBERAL REFORMLAR VE SINIRLI DEVLETİN İNŞAASI

### I. Kuramsal Referanslar: Ortodoks Neoliberal Teori

Neoliberalizm, iktisadi liberalizmin ve onun serbest piyasacı ideolojisinin devletin ekonomik ve sosyal müdahalelerinin hızla genişlediği tarihsel koşullarda yeniden formüle edilmesine ve devletin rolünün yeniden tanımlanmasına yönelik teorik formülasyonlar bütünlüğü olarak tanımlanabilir. Genel özelliğini serbest piyasanın en iyi örgütlenme mekanizması olarak görmek olan (Lapavitsas, 2010: 59) neoliberalizm, devletin temel amacını mülkiyet ve mübadele özgürlüğünü korumak olarak gören sınırları net olarak çizilmemiş politik inançlar dizisi niteliğindedir (Thorsten ve Lie, 2009:161). Kapitalizmin krize girdiği 1970’li yıllarda özellikle Hayek’in öncülüğünü yaptığı Avusturya ekolü, Friedman’in öncülüğünü yaptığı Şikago ekolü, Buchanan’ın öncülüğünü yaptığı Kamu Tercihi ekolü ve Laffer’in öncülüğünü yaptığı Arz Yanlı İktisat ekolü gibi farklı neoliberal akımlar hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. Ayrıca, bu akımlara dayalı politikalar hızla uygulama alanı bulmaya başlamış, hatta zamanla popüler bir nitelik kazanarak *sağduyu* haline gelmeye başlamıştır.

Neoliberal yaklaşıma göre, piyasa sadece ekonomik rasyonalite ve adalet açısından değil aynı zamanda bünyesinde barındırdığı nispi temsil -çoğunluğa boyun eğmeden fikir birliğine varılabilmesi- (Friedman, 1988: 48) aracılığı ile başkalarının özgürlüklerini ortadan kaldırmadan bireysel özgürlüklerin gelişip serpilmesi nedeniyle en üstün sosyal sistemdir (Friedman, 1988: 35). Bu nedenle özgürlüklerin gelişip serpilmesi, zenginliklerin artarak adil bir şekilde dağıtılmasının yolu, devlet

etkinliklerinin piyasanın sağlayamadığı ancak ihtiyaç duyduğu alanlarla sınırlandırılarak diğer alanların özel sektöre bırakılması ve devlet etkinliklerinin piyasa ekonomisini olumsuz etkilemeyecek biçimde sürdürülmesidir. Bununla birlikte, 20. Yüzyılın başlarından itibaren piyasanın başarısızlığı varsayımıyla devletin piyasaya müdahalesinin hızla genişlemesi krizlere, ekonomik, sosyal sorunlara ve en önemlisi özgürlüklerin de ortadan kalkmasına yol açmıştır. Toplumların bu sorunların üstesinden gelebilmesinin yolu, serbest piyasanın yeniden tesis edilmesi, devletin ekonomik ve sosyal düzeydeki müdahalelerinin sınırlanarak sert bir şekilde düşürülmesine yönelik özelleştirme ve deregülasyon programının uygulamaya konulmasıdır.

Neoliberal teoride, devletin ekonomik ve sosyal rolleri şu şekilde sınırlandırılmıştır;

- **Oyunun kurallarının belirlenmesi ve uygulanması:** Bölünemez nitelikteki nispi temsilin imkansız olduğu, tam bir fikir birliği gerektiren (Friedman, 1988: 49) ve aynı zamanda piyasa örgütlenmesinin varlık koşulu olan (Friedman, 1988: 55; Hayek'ten aktaran Yayla, 2000:155,161) savunma, güvenlik, adalet, para sisteminin oluşturulması gibi hizmetlerin devlet tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Friedman'a göre, devlet başta mülkiyet hakları ve sözleşme kuralları olmak üzere bireysel özgürlüklerin ve sınırlarının tanımlanmasına yönelik bir forum, aynı zamanda anlaşmazlıkların yorumlanması ve kurallara uymayanlara yaptırımın uygulanması için bir hakemdir (Friedman, 1988: 34, 51, 65). Mübadele özgürlüğü sınırsız bir özgürlük olmayıp sınırı başkalarının özgürlüğüdür. Bu nedenle başkalarının özgürlüğünü sınırlandıran şiddet, hile, tekelleşme vb. eylemlerin



engellenmesi için kuralların oluşturularak uygulanması gerekmektedir (Friedman, 1988: 55; Hayek'ten aktaran Yayla, 2000:155).

Bu kapsamdaki önemli bir görev tekellerin engellenmeleridir. Neoliberal yaklaşıma göre, tekeller çoğunlukla devlet desteği ve anlaşmalardan kaynaklanmaktadır. Bu durumda çözüm, devletin yaptığı müdahalelerin kaldırılması yani deregülasyon ve antitröst yasalarının uygulamaya konmasıdır (Friedman, 1988: 56; Hayek'ten aktaran Yayla, 2000: 144). Tekel, aynı zamanda başarı sonucunda da ortaya çıkabilir, bir firma maliyetlerini başarılı şekilde düşürüp kaliteli hizmet sunumuyla müşterileri çekebilir, bu firma başkalarının aynı şekilde davranma hakkını engellemiyorsa topluma faydalıdır ve kısıtlanmamalıdır (Hayek'ten aktaran Yayla, 2000: 142-144).

Tekelin ortaya çıkışının bir başka nedeni ise teknik koşullar nedeniyle sadece bir girişimcinin varlığının elverişli olmasıdır. Friedman, bu durumda, kamu tekeli, özel tekeli, düzenleme olmak üzere üç seçeneğin bulunduğunu belirtir. Ancak, hızla değişen koşulların teknik tekellerin zamanla kalkmasına yol açtığını, ancak devlet tekeli veya düzenlemelerin bu değişimlere uyum sağlayamadığından rekabetin gelişmesine engel oluşturduğunu, bu nedenle - tekeli etkilerinin çok katlanılmaz olduğu istisnai durumlar dışında- özel tekeli *ehveni şer* olduğunu vurgular. Ayrıca düzenleyici kuruluşların özel tekeli denetimine geçme eğiliminde olduğu ve düzenlenen fiyatın piyasada belirlenecek fiyattan daha yüksek belirlenme riskinin mevcut olduğunu vurgular (Friedman, 1988: 56, 57, 211).

Oyunun kurallarının oluşturulmasına ilişkin bir başka işlev, para sisteminin oluşturulması ve para arzının kontrolüdür. Friedman'a göre, enflasyonun ve ekonomideki istikrarsızlıkların birçoğu parasal kaynaklı olup işsizliğin azaltılmasına yönelik olarak devlet harcamalarının ve bunun finansmanı için ise para arzının artırılması, uzun vadede işsizliğin azaltılmasına yol açmadığı gibi enflasyonun artmasına ve belirsizliklere yol açmaktadır (Friedman'dan aktaran Lapavitsas, 2007: 59). Bu nedenle, en uygun çözüm, hem devletin sınırlanması, hem de belirsizliklerin ve enflasyonun ortadan kaldırılmasına yönelik olarak para arzının yasal olarak belirlenen sabit bir oranda yada büyüme oranı ile paralel bir düzeyde artırılmasıdır (Friedman,1988:179).

Hayek, konuya daha farklı bir perspektiften bakmakta, devletin para sistemine ilişkin kurallarla ilgili yetkilerini kabul etmekle birlikte para basma tekelinin kaldırılmasını ve piyasa için gerekli değerli paranın oluşabilmesini teminen birden fazla paranın rekabetçi bir ortamda var olmasını önermektedir (Hayek, 1997: 88; Yayla, 2000: 164-165).

- **Altyapı ve kent hizmetleri:** devlet, komşuluk ilişkileri, bölünmezlik gibi nedenlerle piyasada üretilemeyen yada pahalıya üretilen kent parkları, belediye hizmetleri, şehir içi yollar gibi hizmetleri özel sektörden hizmet alımı yapmak koşuluyla sağlamalıdır (Friedman, 1988: 55,59; Yayla: 2000: 157-161).

- **Sosyal yardımlar:** Neoliberal akımlar, refah hizmetlerinin tamamen kaldırılmasını savunmamakla birlikte piyasanın çalışmasını engelleyici nitelikte olmaması ve bunun için kapsamının son derece dar bir çerçevede tutulması gerektiğini savunmaktadır. Hayek'e göre, sosyal adalet gerekçesiyle gelirini yeniden dağıtımını özgürlüğe aykırıdır, ancak bunun evrensel liberal ilkelere zarar vermeyecek bir istisnasını yoksullar, yaşlılar, özürlüler, yetimler ve hastalar gibi dezavantajlı kesimlere yönelik asgari gelir uygulaması oluşturmaktadır (Hayek, 1997: 84,86). Friedman ise bu istisnai uygulamaya yönelik olarak yoksul kimselere yönelik eğitim, sağlık, emeklilik, giyecek, yiyecek, konut yardımı yapılmasına olanak sağlayan kupon sistemini savunmaktadır. Bu sistemde ihtiyaç sahiplerine, belirli alanlarda harcayabilecekleri azami tutarları içeren kuponlar verilmekte ve bu kuponlarla ihtiyaç sahiplerinin tanımlanan mal ve hizmetleri piyasadan satın alabilmeleri öngörülmektedir (Aktan, 17). Dolayısıyla neoliberalizme göre, devletin sosyal rolü, dezavantajlı kesimlere yapılacak yardımla sınırlıdır, ancak eşitliği sağlamak için yapılacak yaygın refah önlemleri ekonomik rasyonaliteye ve özgürlüklere aykırıdır.
- **Eğitim ve sosyal güvenlik hizmetleri:** Hayek ve Friedman, çocukların sorumlu bireyler olmamasından dolayı korunması gerekliliği ve bireylerin okuma yazma bilmeleri ile toplumun ortak değerlerinin verilmesinin sağladığı komşuluk etkisi nedeniyle temel vatandaşlık hizmetinin tüm yurttaşlar tarafından alınmasının toplum tarafından faydalı olacağını belirtmektedir (Hayek, 1997; 93; Friedman, 1988: 144). Friedman, çocuk

yapmanın rasyonelleştirilmesi için ailelerin büyük çoğunluğunun eğitim masraflarını karşılayabildiği koşullarda aileler tarafından finanse edilmesinin daha uygun olacağını belirtmekte, ancak; kitabın yazıldığı 1960'larda ABD'nin bu koşullara sahip olduğunu ifade etmesine rağmen (Friedman, 1988: 145), devletin temel eğitimi kupon sistemi aracılığıyla finanse edilebileceğini vurgulamaktadır (Friedman, 1988: 149). Her iki yazara göre devletin eğitimdeki rolü, temel eğitimde finansman sağlanması ile sınırlı olup devletin hizmet sağlayıcı olarak yer almaması, en azından devlet tekelinin kaldırılarak hizmetin piyasada devlet yardımı almadan faaliyet sürdüren eğitim kurumları aracılığıyla rekabetçi bir biçimde sunulması gerekmektedir. Bu şekilde seçeneklerin artması ile hem seçme özgürlüğü sağlanabilecek, hem de rekabetçi bir ortamda daha yüksek standartlarda hizmet sağlanabilmesi mümkün olacaktır (Hayek, 1997; 65,72; Friedman, 1988: 146). Devletin eğitim sistemi ile ilgili bir başka rolü ise, belirli asgari standartların belirlenerek okulların bu standartları sağlayıp sağlamadığının denetlenmesidir (Friedman, 1988: 149).

Friedman'a göre, sosyal güvenlik sisteminin zorunlu olması özgürlüklere aykırı olup, ayrıca devlet tarafından yürütülmesinin ve finanse edilmesinin herhangi bir gerekçesi bulunmamaktadır. Bu nedenle zorunluluğun kaldırılması, devlet tarafından sunulmaması veya en azından rekabetçi ortamda sunulması uygun olacaktır (Friedman, 1988: 296-306). Öte yandan Hayek, yine piyasa tarafından sunulmak kaydıyla zorunlu sağlık ve emeklilik sigortasının gerekli olduğunu savunmaktadır (Alp, Karakaş, 2008: 10).

- **Vergilendirme:** Ortodoks neoliberal teoriye göre, devletin sunması gereken mal ve hizmetleri sübvans etmek için alacağı vergiler, yeniden dağıtıcı olmamalı yada sadece en yoksul kesimlere yönelik sınırlı düzeyde bir yeniden dağıtım işlevine sahip olmalıdır. Bu kapsamda, özellikle artan oranlı gelir vergisi uygulaması eleştirilmektedir. Hayek, kanunların genel, soyut olması, koruyucu, ayrımcı olmaması gerekliliğinden hareketle artan oranlı verginin eşitliğe aykırı olduğunu belirtmekte ve bunun yerine düz oranlı vergi önermektedir (Aktan, 15). Friedman (1988: 281-289,309) ise başkalarına verilmek üzere belli kesimlerden zorla para alınmasının bireysel özgürlüklere aykırı olduğu ve piyasanın çalışmasını engellediği gerekçesiyle artan oranlı vergi sistemine karşı çıkmakta ve düz oranlı vergi sistemini öngörmektedir. Bununla birlikte, Friedman (1988:309) en düşük gelirliyi korumak üzere, vergilendirmeden bağışık bir gelir düzeyi belirlenmesi ve vergilendirmenin bu düzeye göre oluşan pozitif veya negatif fark gelire göre belirlenmesini içeren bir yöntem önermektedir. Arz yönlü iktisat ekolü de farklı gerekçelerle, düz oranlı vergi sistemini ve aynı zamanda gelir vergisi ile kurumsal vergi oranlarında indirimi savunmaktadır. Bu şekilde, özellikle üst gelir düzeylilerin vergi oranlarının düşürülmesi sonucu, üretimin teşvik edileceğini, hem de üretim artışı sonucunda toplam vergi gelirinin yükseleceğini ve kamu harcamalarının borçlanma/emisyona yol açmadan finanse edilebileceğini, ayrıca büyüme sonucu yeniden dağıtıma gerek kalmadan alt gelir gruplarının refahını arttıracaklarını vurgulamaktadır (Campen ve Macewan, 1988: 413-416).

Neoliberalizme göre, özgürlüğün, ekonomik büyümenin, adaletin, istikrarın sağlanabilmesi için devletin yukarıda belirtilen görevleri yerine getirmesi, ancak bu görevlerin üzerinde herhangi bir alanda müdahale etmemesi, bu alanların sınırlarını aşmaması gerekmektedir.

Neoliberalizm, devlet müdahalesinin sınırlarına ilişkin normatif açıklamaların ötesinde devlet müdahalelerinin dinamiklerine ilişkin Kamu Tercihi Teorisi adıyla iktisadi yönelimli bir açıklama içerir (Arın, 1997: 45-46). Kamu Tercihi Teorisi, yaşamın tüm alanlarında ve tüm karar verme durumunda ekonomik ilkelere göre davranıldığına ilişkin -akılcı davranış metodolojisi- ekonominin emperyalizmi olarak adlandırılan yaklaşımın (Altvater, 1985: 55) siyasal alana yönelik bir uygulamasıdır.

Kamu Tercihi Kuramı'na göre devlet, genel çıkarın sağlanmasına yönelik, soyut bir varlık olmayıp, kendi çıkarını maksimize etmeye çalışan bireylerden oluşur (Aktan, 2004: 48). Siyaset, fayda maksimizasyonu peşinde koşan seçmenler, oy maksimizasyonu peşinde koşan siyasal partiler, bütçe maksimizasyonu peşinde koşan bürokratlar ile rant maksimizasyonu peşinde koşan çıkar ve baskı gruplarından oluşan bir politik mübadele sürecidir (Aktan, 2004: 85). Politik karar alma süreçlerinin oy çokluğu ilkesine göre çalışması, enformasyonun karmaşık ve maliyetli olmasından kaynaklanan seçmenlerin bilgisizliği, oylama sürecinin politikacılar ile çıkar grupları tarafından manipüle edilmesi nedeniyle devlet başarısızlığı ortaya çıkar: kararlar vatandaşların çıkarlarından ziyade baskı ve çıkar grupları, politikacılar ve bürokratların çıkarlarını yansıtır ve oy çoğunluğunu ele geçirenler, kamu hizmetlerinden yararlanıp vergileri diğerlerine yükleyerek rant elde ederler. Dolayısıyla kararlar, genel çıkarı temsil etmez, çoğunluğun tahakkümünün ürünü olup azınlığın sömürüsüne yol açar. Bu süreç aynı zamanda devletin sürekli

büyümesinin nedenini de açıklar (Aktan, 2004: 90-94; Arın, 1997: 45-48). Kurama göre, devletin başarısızlığının çözümü, mal ve hizmetlerinin sunumunun piyasa mekanizmasına bırakılması, özgürlüklerin korunması için devlet harcamaları kararları ile devlet yetkilerinin çerçevesi ve sınırlarının oy birliği gerektiren anayasal kurallar ile belirlenmesidir (Arın, 1997: 49).

Neoliberal devlet teorisinin önemli bir özelliğini ve klasik liberalizmden farkını siyasal özgürlükler ile ekonomik özgürlük arasında bir hiyerarşi yaratması ve demokrasiye karşı örtük düzeyde olumsuz bir bakış açısına sahip olması oluşturmaktadır. Neoliberal kuramlar, siyasal özgürlüklerin ve demokrasinin eşitlikçi eğilimlere ve piyasa karşıtlığına yol açtığı koşullarda ekonomik özgürlüklerin garanti edilmesi için düzeni sağlamak üzere otoriter devleti çağırmaktadır (Altvater, 1985: 51). Neoliberal teori, sosyalizmin ve sosyal demokrasinin gelişimine karşı sınıfsal bir reaksiyonla kuşatılmıştır.

Klasik liberalizmin geliştiği tarihsel koşullarda ekonomik özgürlüklerin savunusu ile siyasal özgürlükler savunusu aynı toplumsal güçler tarafından gerçekleştirilirken ve birbirini destekleyen toplumsal dinamiklere sahipken sınıf mücadelesinin gelişimi ile bu iki özgürlük anlayışı karşıt toplumsal güçlerce savunulmaya başlanmış ve gerilimli bir ilişki içermeye başlamıştır. Bu durum, liberal kurama da yansımış ve yeniden dağıtımçı eğilimler liberal kurama nüfus etmeye başlamış, özellikle 20. Yüzyılda bu eğilimler güçlenerek iktidara taşınmıştır. Bu nedenle neoliberalizmin sınıfsal tepkisi, aynı zamanda bir sınıf uzlaşmasını temsil eden ve ekonomik özgürlüklere karşı siyasal özgürlükleri ön plana çıkaran 20. yüzyıl liberal anlayışının ters yüz edilmesini, siyasal özgürlüklere karşı ekonomik

özgürlüklerin ön plana çıkarılmasını ve hatta liberal demokrasinin olumsuzlanmasını içermektedir.

Neoliberallere göre, piyasa, herkesin istediğini tercih edebildiği, üstelik siyasal demokrasiden farklı olarak azınlıkların çoğunluğa tabi olmadığı demokratik bir kurumdur (Friedman, 1988:34-35). Ayrıca, piyasa sistemi ekonomik gücü siyasal güçten ayırıp bu iki gücün tek merkezde toplanmasını önlemek yoluyla, siyasal özgürlüğün varlık koşulunu oluşturmaktadır (Friedman, 1988: 34; Yayla, 2002: 182). Bu nedenle, hükümetin şekli, iktidarı bağlayan ekonomik özgürlüğü garanti edici kuralların mahiyetinden daha az önemlidir (Hayek'ten aktaran Yayla, 2002: 206), siyasal özgürlük, bireysel özgürlüğün gerekli bir ögesi değildir (Hayek'ten aktaran Mouffe, 1985: 69). Friedman, demokrasi/genel oy hakkının 19. Yüzyıl liberalleri ve Bentham tarafından ekonomik özgürlüklerden yana bir iktidarı güçlendireceği öngörüsü ile savunulmasının bir yanılgı olduğunu belirtmektedir (Friedman, 1988: 28). Hayek'e göre demokrasi özgürlüğünün korunması için faydalı bir araç olup (ekonomik) özgürlüğü tehdit ettiğinde, özgürlüğün ona karşı savunulması gerekmektedir (aktaran Mouffe, 1985: 71), bu nedenledir ki liberal bir diktatör, liberal olmayan bir demokrasiye tercih edilebilirdir (Hayek'ten aktaran Madenci, 2010: 100).

Sonuç olarak, siyasal sistemin ekonomik özgürlükleri garanti altına alacak şekilde yapılandırılması gerekmekte olup siyasal alanın daraltılması, ekonomik yaşamın denetiminin seçmenlere verilmemesi gerekmektedir (Mouffe, 1985: 69). Ortodoks neoliberal yaklaşımın devleti, mübadele ve mülkiyet özgürlüğünü sağlayan, güvenliği toplumdan gelecek tehditlere karşı teminat altına alan ve kendisinden kaynaklanacak tehditlere karşı hukukun üstünlüğü prensibi ile



sınırlanmış olan küçük ve güçlü devlet, yani sınırlı devlettir. Hem otoriter, hem demokratik biçimler olabilir, ekonomik özgürlüklerin sağlanması –serbest piyasanın varlığı-, siyasal özgürlüklerin askıya alındığı otoriter biçimleri gerekli kılabilir.

## II. Dönüşümün toplumsal dinamikleri

Neoliberal dönüşüm, geç kapitalist ülkelerde esas olarak ödemeler dengesi krizi olarak beliren krizlerin çözümüne yönelik uygulanan IMF ve DB destekli yapısal uyum programları doğrultusunda gerçekleşmiştir. Bu uyum programları yaygın olarak, geç kapitalistleşmenin erken aşamasını oluşturan içe dönük birikim sürecinin krizleri ertesinde uygulanmış ve dışa açık birikim sürecine geçişi düzenlemiştir.<sup>40</sup> Bu nedenle geç kapitalistleşen ülkelerde neoliberal dönüşüm sürecinin anlaşılması, kapitalistleşme sürecinin ve içe dönük birikim aşamasının dinamiklerini açığa çıkaran bir çerçevenin ortaya konulmasını gerektirmektedir.

Geç kapitalistleşen ülkelerin gelişmesi, esas olarak içe dönük birikim süreci ile başlamakta ve ardından daha yaygın ve yüksek bir aşama olan dışa yönelik birikim aşamasına geçilmektedir (Bina ve Yaghmaian, 1991: 110; Ercan 2002: 48).<sup>41</sup> Geç kapitalistleşme, kapitalizm öncesi üretim ilişkilerinin dünya kapitalizminin son derece yüksek bir entegrasyona ulaştığı koşullarda, uluslararası sermayenin etkisi altında ortaya çıkan kapitalist gelişmeyi ifade eden bir kavram olup erken kapitalistleşen ülkelere farklı olarak bir dizi özgül dinamiği içermekte ve iki aşamalı yapı bu dinamiklerin bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır (Savran, 1981: 25).

<sup>40</sup> Neoliberalizm, evrensel politikalar önermekle birlikte, G.Kore, Singapur, Tayvan'da dışa açık birikim aşamasındayken başlamış, eski reel sosyalist ülkelerde ise dönüşüm çok farklı bir noktadan başlamış, farklı tarihsel ve toplumsal dönüşüm süreçlerine yol açmıştır.

<sup>41</sup> Honkong Singapur gibi ada devletlerinde istisnai olarak içe dönük birikim aşaması yer almamıştır (Bina ve Yaghmaian, 1991:124).

Geç kapitalistleşme, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan üretken sermayenin uluslararasılaşması dinamiğiyle ilişkilidir. Sermayenin uluslararasılaşması, erken kapitalist ülkelerde kapitalist gelişmenin sonucu olarak ortaya çıkan aşırı birikim sürecinin çözümlenmesine yönelik temel stratejilerden biri olarak ortaya çıkmakta ve kapitalist üretim ilişkilerinin henüz ortaya çıkmadığı coğrafyaların sermaye birikim sürecine eklenmesine yol açarak kapitalizmin zamanla küresel bir sisteme dönüşümüne yol açmaktadır.

Sermayenin uluslararasılaşması, tarihsel süreçte her biri farklı hız ile yaygınlığa sahip olan ancak birbirinin gelişimini tetikleyen mal, para ve üretken sermayenin uluslararası hareketini kapsar (Bina ve Yaghmaian, 1991:112). Bu süreç, sermayenin içsel bir eğilimi olmakla birlikte, tarihsel gelişme sürecinde yerel ve uluslararası güç dengeleri doğrultusunda biçimlenmektedir (Hirsch, 2010: 187).

Sermayenin uluslararasılaşmasının birinci aşamasını, sanayi devriminin olanaklı kıldığı büyük ölçekli üretimin neden olduğu gerçekleşme baskısı ve ucuz hammadde temininin gerektiği koşullarda belirginleşen meta sermaye döngüsünün uluslararasılaşması oluşturmaktadır (Öztürk, 2006: 273). Merkez çevre ülkeleri arasında hammadde-endüstriyel tüketim ürünleri ticaretine dayalı geleneksel uluslararası işbölümü çevre ülkelerinde prekapitalist ilişkilerin yabancı sermaye ve geleneksel hakim sınıfların işbirliği altında korunması ve hatta güçlenmesine yol açmıştır (Bina ve Yaghmaian, 1991:112). Ancak aynı zamanda azgelişmiş ülkelerin toplumsal yapılarına ve uluslararası sermaye ile eklenme biçimine göre farklılaşan düzeylerde, kapitalist gelişimin ön koşullarını hazırlayan ticari sermaye birikimine, pazarın, altyapının ve hukuksal koşulların oluşumuna ve öznel koşulların gelişimine yol açacak çelişkilerin tohumlanmasına yol açmıştır.

Meta sermaye döngüsünün uluslararasılaşması, prekapitalist toplumların aleyhlerine gelişen ticaret hadleri sonucu kronik dış ticaret açıklarına yol açmış, dışarıya zenginlik transferi sonucunda oluşan sermaye açığı ve ithalatın finansmanına ilişkin güçlükler, kapitalist ülkelerden borçlanmayı ve 19. Yüzyılın sonlarından itibaren para sermaye döngüsünün genişleyen uluslararasılaşmasını içeren ikinci aşamayı tetiklemiştir. Bu aşama aynı zamanda tarımsal üretim ve madencilığe yönelik sınırlı bir üretken sermaye uluslararasılaşmasını içerir (Bina ve Yaghmaian, 1991:112-114).

İki Dünya Savaşı arası süreçte, sermayenin uluslararasılaşması kesintiye uğramıştır. Bu durum, özellikle 1929 krizinden sonra, ulusal pazarın ve kurumlarının belirgin bir oluşum sürecine girdiği, ticari sermaye birikiminin belli bir düzeye ulaştığı, siyasal bağımsızlığa sahip bazı coğrafyalarında ithal edilemeyen endüstriyel tüketim ürünlerinin korunaklı iç pazarda, devletin yoğun müdahaleleri altında üretilmesini içeren sınırlı bir kapitalist gelişme sürecini ortaya çıkmıştır<sup>42</sup>.

Bununla birlikte, İkinci Dünya savaşı sonrasında beliren ABD hegemonyası altında gelişen üretken sermayenin uluslararasılaşması süreci ile birlikte bu düzensiz gelişme süreci uluslararası sermayenin katılımıyla yaygın ve dünya ekonomisi ile entegre bir model haline dönüşmüştür.

Geç kapitalistleşmenin birinci aşamasını, daha önce ithal edilen endüstri mallarının yurt içinde üretilmesini içeren içe dönük birikim aşaması oluşturmaktadır. Uluslararası kapitalist sistemin hızla bütünleştiği koşullarda, erken kapitalistleşmiş ülkelerin sanayi malları ile rekabete açık olarak sanayileşmeleri imkansız olduğundan ilk aşama, devletin sanayinin gelişmesine yönelik olarak kapsamlı

---

<sup>42</sup> Bina ve Yaghmaian'ın (1991:112-114) düzensiz ithal ikameci sanayileşme olarak tanımladığı bu süreç, Arjantin, Brezilya, Hindistan, İran, Türkiye, Kore gibi ülkeleri kapsamaktadır.

teşvik ve müdahalelerini ve en önemlisi, içeride üretimi yapılan ürünlerin pazarının uluslararası ticarete kapatılmasını gerektirmektedir (Savran, 1981: 25). İthal ikameci iktisat politikaları olarak anılan bu müdahale seti, girdi ithalatını kolaylaştırıcı aşırı değerli döviz kuru, tüketim mallarına ilişkin ithalat engelleri, ucuz finansal kaynak ve girdi sunumunu içermektedir.

Savaş öncesinde bazı ülkelerde dünya ticaretinin kesintiye uğraması nedeniyle düzensiz bir biçimde dayanıklı tüketim mallarının üretimi ile başlayan ancak sermaye ve teknoloji yetersizliği nedeniyle sınırlı kalan bu aşama savaş sonrasında, uluslararası sermayenin katılımıyla operasyonel hale gelmiş ve küresel yaygınlık kazanmaya başlamıştır (Bina ve Yaghmaian, 1991: 114). Bu süreçte, ülkenin uluslararası sermaye ile bağlantısını kuran ticari sermaye, uluslararası sermaye ile ülkenin özgül koşullarına göre farklılaşan biçimlerde –ithal edilen yabancı sermayenin farklı bileşimleri- işbirliği ile üretken sermayeye dönüşmüştür.<sup>43</sup>

Geç kapitalistleşme süreci, erken kapitalist ülkelerdeki üretim araçları üretimi ile tüketim araçları üretiminin eşzamanlı gelişmesi anlamında özmerkezli, sektörler arası ileri ve geri bağlantıların güçlü olduğu gelişme biçimine tezat bir biçimde tüketim malları üretimi ile başlamakta olup, küresel mal zincirinin bir parçası olarak iç bütünlükten yoksun, ileri-geri bağlantıların zayıf olduğu bir çerçeveye sahiptir (Ercan, Tanyılmaz, Karakaş, 2008: 218-221; Amin, 1991: 81; Öztürk, 2006: 103-104). Kapitalistleşme sürecinin üretken sermayenin uluslararasılaşma dinamiği ile bağlantılı olmasından kaynaklı olarak ortaya çıkan bu durum üretim araçlarının yetersizliğine yol açmakta, üretimin artması ile birlikte üretim araçları ve teknik bilgi ihtiyacı hızla artmaktadır (Ercan, Tanyılmaz, Karakaş, 2008: 221-224).

---

<sup>43</sup> Arjantin, Brezilya gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde ticaret sermayesi üretken sermayeye dönüşümü iki savaş arası dönemde başlamıştır.

Geç kapitalistleşmenin temel karakteristiklerinden olan bu durum, artan para sermaye bağımlılığına ve üretim aracı ile teknik bilginin ithalat ile temin edilebilmesinin sonucu olarak kronik döviz darboğazlarına yol açmaktadır. Ayrıca, gelişmenin artması mali bağımlılığın artmasına yol açmakta, ödemeler dengesi krizleri olarak beliren krizlerin gelişmesine yol açmaktadır. Geç kapitalistleşmenin finansmanı, farklılaşan ağırlıklardaki borç, yardım ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile sağlanmaktadır<sup>44</sup>. Kore'nin kapitalistleşmesinin ilk dönem finansmanı esas olarak yabancı sermaye yatırımlarına -1953-1962 arasında % 70- dayanmakta iken, Tayvan'ın ABD yardımlarına, Latin Amerika ve Türkiye'nin ise esas olarak IMF borçlarına dayanmaktadır (Bina ve Yaghmaian, 1991:123). Zamanla, Kore, Tayvan ve Malezya'nın esas olarak üretken sermaye yatırımlarını çekmesini, Türkiye ve Latin Amerika ülkelerinin ise esas olarak para sermaye çekmesini içeren bir işbölümü ortaya çıkmıştır (Ercan, Oğuz, 2006a: 286).

Geç kapitalistleşen ülkelerde kapitalist gelişme ve dönüşüm süreçleri, iç ve dış dinamiklerin çatışmalı etkileşimi ile belirlenmektedir (Munck,1985: 42; Bina ve Yaghmaian, 1991:108). Geç kapitalistleşmenin ve onun ilk aşaması olan içe dönük birikim sürecinin içsel dinamikleri, belli bir donanıma ulaşan ticaret burjuvazisinin artı değer üretimine başlamak üzere sanayi burjuvazisine dönüşme iradesini içermektedir. Bu kapsamda gelişen milliyetçi kalkınmacılık ideolojisi, yerel sermayenin çıkarları ile eklemlenmiş olup karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı geleneksel işbölümünün çevre ülkeleri aleyhine geliştiğine ve gelişmenin geleneksel işbölümünden kopuş ile gerçekleştirilebilecek sanayileşme ile tamamlanması gerektiği inancına dayanmaktadır.

---

<sup>44</sup> Çok uluslu şirketler, para sermaye hareketlerinin denetlendiği koşullarda finansmanın önemli bir kaynağını oluşturmuştur (Radice, 2009: 159). Neoliberal dönemde, para sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile dış finansal yatırımlar belirleyici finansman aracı olarak ortaya çıkmıştır

Geç kapitalistleşmenin dışsal dinamikleri ise, yukarıda aktarıldığı üzere üretken sermayenin uluslararasılaşması ile ilgidir. Bir yandan sanayileşme yoluyla ekonomik bağımsızlığın sağlanmasına yönelik milliyetçi bir proje olsa da aynı zamanda sermayenin uluslararasılaşmasını teşvik edici enternasyonalist bir işlev görmektedir (Bina ve Yaghmaian, 1991: 126). Kalkınmacı devlet politikaları, uluslararası kapitalist sistemle ekonomik ve siyasi düzeyde entegrasyonun sağlanmasına olanak sunmaktadır (Radice, 2009: 11). Uluslararası kuruluşların bu politikalara yönelik önerileri ve kredi, finansman akışı bu işlevle ilişkilidir (Hirsch, 2010: 127,128). Karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı uluslararası işbölümünün yarattığı tıkanma ve ödemeler dengesi krizleri sonrasında, korumacılığın, sermaye kontrollerinin geliştiği v dünya ticaretinin kesintiye uğradığı koşullarda bu ülkelerin uluslararası kapitalizme yeniden eklenmesine imkan yaratmıştır (Bina ve Yaghmaian, 1991: 5; Güllap, 1983: 50-51). Ayrıca, siyasi olarak da özellikle bağımsızlaşan ülkelerin Sovyetler Birliğinin yörüngesine girmesine ve sosyalist bir yönetime girmelerine engel oluşturmuştur (Radice, 2009: 11).

Geç kapitalistleşen ülkelerde, piyasa dinamiklerine dayalı ve dışa açık bir büyüme modelinin inşasına yönelik neoliberal dönüşüm süreci, daha önce de belirtildiği gibi yaygın olarak geç kapitalist gelişmenin başlangıç aşamasını oluşturan içe dönük birikim biçiminin krize girmesi sonucunda başlamıştır. Neoliberal reformlar, bir dönem sermaye birikiminin hızlanmasını teşvik eden ithal ikameci düzenlemelerin gelinen aşamada krizi derinleştirici bir işlev görmesi sonucunda tasfiye edilmesine, dışa açık birikim biçiminin gerektirdiği düzenlemeler bütününe uygulamaya konmasına yöneliktir.

Bununla birlikte, neoliberalizm, tarihin belirli aşamasındaki belirli toplumların gelişme sorunlarının çözümlenmesine yönelik bir model değil tüm toplumlarda zenginlikleri ençoklayacak ve adil dağıtacak, aynı zamanda özgürlüklerin gelişimine olanak sunacak evrensel bir model olarak sunulmaktadır. Bu kapsamda toplumun neoliberal dönüşümü ise, kötü niyetli politikacıların ve bürokratların çıkarlarını temsil eden müdahaleci ve korumacı politikaların olumsuz sonuçlarının anlaşılacak terk edilmesi olarak sunulmaktadır. Oysa ki, serbest piyasaya ve onun evrensel getirilerine olan inancın artması, dönüşümün nedeni değil, bizzati neoliberal ideolojinin yaygınlaşması, sermaye birikiminin tarihsel gerekliliklerini sağlayacak açılımları sunması nedeniyle bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır.

Neoliberal dönüşüm sürecinin dinamiklerine ilişkin bir başka yaklaşım, bu politikaların genel olarak IMF ve DB ile yapılan kredi koşullu anlaşmalar neticesinde uygulamaya konulması nedeniyle merkez ülkelerce dayatılan ve yerli işbirlikçilerince desteklenen bir süreç olarak tanımlanmasıdır. Ancak, neoliberal politikaların IMF ve DB programları sonucunda uygulanmadığına ilişkin örneklerin varlığı ve sermaye birikim sürecinin gereklilikleri ile uyumlu olması, dönüşüm sürecinin içsel dinamiklerinin de göz önüne alınması gerekliliğini doğurmaktadır. Bu nedenle geç kapitalist ülkelerde yaşanan ve dışa açık birikim aşamasına geçişi düzenleyen neoliberal dönüşüm sürecinin, içsel ve dışsal dinamikleri dikkate alan bir teorik çerçeve içerisinde ele alınması gerekmektedir. Neoliberal dönüşüm süreci, uluslararası sermaye kesimlerinin IMF ve DB gibi kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirdikleri dayatmalardan ziyade iç ve dış dinamiklerin diyalektik bir bütünlüğünün ürünüdür.

Dönüşümün dış dinamikleri, erken kapitalistleşen ülkelerde 1970'lerde ortaya çıkan krizdir. Kriz, sermayenin karlılık oranı yüksek değerlenme alanlarının ortadan kalkmasını içeren bir aşırı birikim krizi olup, sermaye için çözüm, kârlılık sorununu aşabilmek için birim zamanda mümkün olan en düşük maliyetle en yüksek üretimi sağlayacak ve mümkün olan en yüksek fiyatla en fazla mal satabilmesine olanak sunacak düzenlemelerin devreye sokulabilmesidir. Bilgi ve ulaştırma teknolojilerinin hızla geliştiği bu süreçte 'metropol sermayesi' için çözümün en önemli bileşenlerinden birini emek yoğun sanayi dalları ile emek yoğun üretim aşamalarının daha az katı olan işgücü piyasasından ve sosyal, tarihi, kültürel, doğal çevreyi koruma vb. mevzuatından yararlanmak üzere çevreye saçılması ve üretim mekanı ile tüketim mekanının uluslararası düzlemde ayrışmasının derinleşmesi oluşturmuştur. Ulaştırma ve iletişim teknolojilerindeki gelişmenin yerleşim avantajlarının sağladığı tekelci gücü sarsması (Harvey, 2004: 83) ile birlikte gelişen ve farklı mekan olanaklarının esnek kullanımını içeren bu yeni uluslararasılaşma dalgası ve işbölümü, ürünlerin üretim sürecinin parçalara ayrılmasını ve her bir üretim aşamasının maliyet bakımından en elverişli mekanda üretilerek oradan dünyaya satılmasını içermektedir (Tanyılmaz, 307). Uluslararası düzeydeki sermaye birikim sürecinin evrimi içerisinde beliren bu işbölümünün gelişimi, mal ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesini ve desteklenmesini içerecek politikaların yürürlüğe konmasını gerektirmiş, neoliberal ideoloji, uluslararası sermayenin ihtiyaçlarına yönelik bu politikaları tüm toplumun çıkarlarıymış gibi sunarak uygulama meşruiyetini kazandırmıştır.

Dönüşümün yerel dinamikleri ise içe dönük birikim sürecinin yapısal krizi olarak dayanıklı tüketim mallarına pazarın doyması ve ara-yatırım malları üretimine



geçişin döviz kısıtı engeline takılmasıdır. Bu iki engelin aşılması (pazar ve döviz sorunu) amacıyla ihracata/dış pazarlara yönelim ortaya çıkmıştır (Ercan, 2002: 68-71).

İçe dönük birikiminde iç pazarın sınırlı olması, ölçek ile teknolojinin ve dolayısıyla emek verimliliğinin düşük olmasına neden olmaktadır. Bu durum ise uluslar arası rekabet gücünün sınırlanmasına neden olarak pazarın belirli bir düzeyden sonra tedrici genişlemesine engel oluşturmakta (Savran, 2003: 6),<sup>45</sup> ayrıca döviz kısıtının yükselişine bağlı olarak ithalatın finansmanının sağlanamamasına yol açmaktadır. Hem artı değer/emek üretkenliğinin arttırılması, hem de ithalat düzeyinin uzun vadede düşürülerek döviz sorunun giderilmesi için ara ve yatırım mallarına geçiş ise içe yönelik birikim rejiminin sınırlarına takılmaktadır. Dayanıklı tüketim malları sektörü talebi ara ve yatırım malları üretimi için yeterli ölçek oluşturamaması sonucu yeterli karlılık düzeyi sağlanamamaktadır (Gülalp, 1983: 54). Ayrıca ara ve yatırım malları üretimine geçiş, döviz sorununu kısa dönemde şiddetlendirici etkiye sahip olup içe dönük birikimin döviz tüketici yapısı bu geçişi güçleştirmektedir (Ercan, Tanyılmaz, Karakaş, 2008: 230).

Sonuç olarak, içe dönük birikim süreci, coğrafi büyüklük, doğal kaynaklar, tarım sektörünün yapısı, sanayi ilişkisi, yabancı doğrudan yatırım çekme potansiyeli gibi faktörlere bağlı olarak (Savran, 1981: 26) er yada geç tıkanmakta, aynı zamanda bunalımın şiddeti ve çözüm yolları, yukarıda belirtilen özgül yerel koşullar ve bunalım sırasındaki dünya konjonktürüne göre değişmektedir (Gülalp, 1983: 67). Ancak, yine de bunalımın genel koşulları, sermaye birikiminin yeniden yapılanmasının genel koşullarını da ortaya koymaktadır. Çözüm, artı-değer

---

<sup>45</sup> İçe dönük birikim sürecinde talep pazar doyuncaya kadar yükselmekte, ancak daha sonra ekonomik büyümeye bağlı olarak artmaktadır (Gülalp, 1983: 55).

üretim ve pazar olanaklarının artırılmasını, döviz girişinin hızlanmasını sağlamak üzere, ihracatın ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile para sermaye girişinin artırılması için üretim ve realizasyon süreçlerinin yeniden tanımlanmasını içermektedir (Ercan, Oğuz, 2006a: 298). Bu kapsamda ithal ikameci model kapsamındaki düzenlemeler ile sosyal müdahalelerinin tedrici bir şekilde kaldırılması, ihracat, tasarruf ve yabancı sermaye girişini teşvik edecek düzenlemelerin yürürlüğe konmasını gerektirmektedir.

### **III. Birinci Kuşak Neoliberal Reformlar ve Sınırlı Devletin İnşası**

Birinci kuşak neoliberal reformlar, neoliberal sınırlı devletin inşasına yönelik olarak devletin neoliberalizm tarafından gayri meşru görülen eylemlerinin tedrici olarak ortadan kaldırılmasına yönelik deregülasyon ve özelleştirme olarak formüle edilen uygulamaları içerir. Böylelikle, piyasa aktörlerini sınırlayan ve olumsuz etkileyen müdahalelerin kaldırılarak piyasanın çalışmasının sağlanması, dolayısıyla büyüme istikrar, adalet ve özgürlük gibi nimetlerini sunacağı beklenmektedir.

Esas olarak kalkınmacı devlet düzenlemelerinin ve sosyal düzenlemelerin kaldırılmasına yönelik deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarını içeren birinci kuşak reformların temel bileşenleri şunlardır;

- devletin doğrudan mal ve hizmet sunumunun ticarileştirilmesi, özelleştirme programlarıyla kaldırılması,
- uluslararası mal ve sermaye hareketleri önündeki sınırlamaların kaldırılması,
- esnek döviz kuru uygulamasına geçiş,

- mal ve para piyasalarının serbestleşmesi,
- emek piyasasının esnekleştirilmesi,
- eşitsizlikleri sınırlayıcı yeniden dağıtıcı müdahalelerin sınırlandırılması,
- sosyal harcamaların sınırlandırılması, sosyal mal ve hizmetlerin sunumunda devletin rolünün finansmanla sınırlı olduğu bir modelin uygulamaya konulması,
- devlet harcamalarının sınırlandırılarak denk bütçe uygulamasına geçilmesi

Neoliberal teori, popüler düzeyde devletin ekonomik ve sosyal alana ilişkin tüm müdahalelerinin kaldırılması anlamında serbest piyasa söylemine dayanır. Özellikle Keynesçi ve kalkınmacı devlet yaklaşımları ile refah harcamaları ve geliri zenginlerin aleyhine yeniden dağıtıcı müdahalelerin itibarsızlaştırılmasına yönelik bu ‘serbest piyasacı’ söylem eleştirel yaklaşımlarca da referans alınmakta ve neoliberalizmin devleti adalet, savunma, güvenlik alanları ile sınırlayan bir minimal devlet savunusuna dayandığı belirtilmektedir. Bununla birlikte, neoliberal teori yukarıda belirtildiği gibi minimal devletin faaliyetlerine ek olarak altyapı hizmetleri, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, dezavantajlı kesimlerin korunması gibi bazı alanlarda finansmanla sınırlı bir takım ekonomik ve sosyal işlevlerin varlığını savunmakta, devletin müdahalesinin bu alanlarla sınırlanmasına ilişkin ‘sınırlı devlet yaklaşımı’na dayanmaktadır.

Neoliberal uygulama ise neoliberalizmin politika yapıcılar nezdinde güçlendiği koşullarda, genel olarak ekonomik alandaki etkinliklerinin sınırlandırıldığı –özellikle üretimin bizzat devlet tarafından üstlenilmesi olarak kamu işletmeciliği anlamında- bir devlet modelini ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, neoliberal devletlerin daha farklı ve teorisinin yer vermediği bir takım müdahalelere giriştiği ve devlet

harcamalarının tam olarak düşürülemediği gözlemlenmiştir (Harman, 2009: 86). Kriz, yeterli karlılık koşullarının sağlanamaması ve bireysel sermayeler arası çatışmalarının devlet eylemine yansımalarının tetiklediği sermaye yanlı müdahalelerin varlığı ile sınıf mücadelesi, yeniden üretimin gereklilikleri, kurumsal sınırlamalar sonucu sosyal müdahalelerin hedeflenen düzeye düşürülememesinden kaynaklanan bu örtüşmezlik, devlet eyleminin dinamiğinin sermaye birikim sürecinin gereklilikleri ve toplumsal güç dengelerine bağlı olmasının sonucudur. Neoliberal ideolojinin yükselişi ise bu kapsamda sermayenin tarihsel ihtiyaçlarına bağlı olarak refah devleti ve kalkınmacı devlet düzenlemelerinin bertaraf edilebilmesini meşrulaştıracak teorik donanımı sağlayabilmesinden kaynaklanmaktadır.

Neoliberal dönüşümün en kapsamlı ve teori-pratik birliği açısından en tutarlı olarak gerçekleştiği alan, emek piyasasına yönelik müdahalelerin ve sosyal harcamaların sınırlanmasına ilişkindir. Sosyal düzenlemelerin sınırlandırılmasına ilişkin neoliberal argüman, özgürlüklerin kısıtlanmasının yanında asgari ücret, iş güvenliği ve sosyal güvenlik gibi düzenlemelerin işsizliğe ve yoksulluğa yol açtığı, gıda yardımları, orta ve yüksek eğitim ile sağlık sübvansiyonlarının daha iyilerin yararına işlediği argümanına dayanır (Tatar, 1997: 38) .

Neoliberal dönüşümün özellikle emek piyasasında tezahürü, emeği koruyucu, sermayeyi sınırlayıcı kuralların kaldırılmasıdır. Bununla birlikte, bu alanda bile neoliberal politikalar, serbestleşmeye indirgenemez. Geç kapitalistleşen ülkelerde neoliberal dönüşümün erken aşamaları, ücretlerin dondurulması ve tepeden kurullarca belirlenmesine yönelik düzenlemeleri de içermektedir (Savran, 1981: 30). Bu durum, neoliberal teorinin özgürlük, etkinlik ve adaletin sağlanması yanında yoksulluğun azaltılmasına dayalı söylemine rağmen emek piyasasında

serbestleşmenin esas amacının, emek maliyetlerinin azaltılması olmasından kaynaklanmaktadır. Emek piyasasının esnekleştirilmesi, ücret ve çalışma koşullarının piyasada belirlenmesine yönelik bir anlayışı ortaya koymakta, öte yandan ücretlerin dondurulması piyasanın belirleyiciliğine karşıt bir bağlama dayanmaktadır. Ancak çelişkilerinin ötesinde bu uygulamaların ortak yönünü, neoliberal programın esas gündemini sermayenin maliyetlerinin düşürülmesi oluşturulmaktadır. Özgürlükçü, adaletçi, etkinlikçi, yoksulluk karşıtı neoliberal retorik ise bu gündemin meşrulaştırılmasına olanak sunmaktadır.

Geç kapitalist ülkelerde sosyal müdahalelerin azaltılmasına yönelik girişimler önemli bir dönüşümü ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, bu düzenlemelerin kaldırılmasının önünde önemli sınırlamalar bulunmaktadır. Sosyal düzenlemelerin kaldırılması sosyal güç dengelerinin sınırları içerisinde gerçekleşmektedir. Ayrıca, parlamenter sistemin yönetilen sınıfların taleplerinin politikaların oluşum sürecine yansımaya olanak sunması, sosyal devletin sınırlandırılmasının önünde önemli bir engel oluşturmaktadır (Gamble, 2009: 240; Harman, 2009: 111).

Sosyal düzenlemelerin kaldırılmasına ilişkin neoliberal reform programını sınırlandıran başka bir etken kapitalist sistemin yeniden üretiminin gereklilikleridir. Kapitalizmin gelişimi ile birlikte, eski toplumsal ilişkilerin çözülmesi, emeğin yeniden üretiminde devletin rolünün zorunlu olarak arttırılmasını gerektirmektedir (Wood, 2006: 158; Hrich, 2010: 168). Bu nedenle, sınıf mücadelesi ne kadar gerilerse gerilesin, yönetilenlerin rızası ne kadar yeniden bölüşümcü tavizlerden ziyade meşruiyet araçlarına dayalı olarak alınabilirse alınsın sosyal düzenlemelerin kaldırılmasının önünde bir takım sınırlamalar mevcuttur.

Neoliberal teori ile neoliberal uygulama arasında önemli bir çelişki, IMF ve Dünya Bankası tarafından uygulamaya konan reformların devlet müdahalesini azaltmasının yanında yeni müdahaleci araçları da içermesidir. Bu nedenle, sosyal harcamaların kısıtlanması, sermayenin dolaysız çıkarlarına yönelik arz yönlü transferlerin sürdürülmesini mümkün kılacak şekilde kaynakların hazır tutulmasına yöneliktir (Hirsch, 2010: 161). Önceki dönemin ulusal sanayiye teşvik modeli kalkmış olsa da bu dönemde sektör bazlı kredi ve vergi gibi transfer araçları uygulamaya konmuş ve yeniden dağıtımcı müdahaleler varlığını korumuştur. Arz yönlü müdahaleler, sermayenin verimliliğini arttırmaya yönelik olarak teknoloji üsleri, altyapı yatırımları ve arge sübvansiyonlarını, vergi indirimleri ve kredi teşviklerini içerir.

Geç kapitalistleşen ülkelerde, neoliberal müdahaleciliğin en önemli ögesini, ulusal ekonominin döviz ihtiyacını karşılamak için ihracatı teşvik etmek ve yatırımları ihracata yönlendirmek olmuştur. İhracatın arttırılmasının bir yolu, yatırımları iç pazara yönlendiren korumacı politikaların kaldırılması –dış ticari serbestleşme- ve döviz kuru rejiminin esnekleşmesi iken bu reform bileşenine eşlik eden bir başka unsur, ihracata vergi ve kredi desteği ile döviz kurunun değersizleştirilmesi gibi müdahaleci araçlardır. Özellikle, vergi indirimleri yeni müdahaleciliğin en önemli unsurlarından birini oluşturmuş, devletin gelirlerinin daraltılmasına yol açmış, bir yandan borç faizi ödemelerinin artışı, öte yandan enflasyonist finansmanın uygulanmasına yol açarak devletin mali krizinin şiddetlenmesine yol açmıştır (Altıok, 2002: 98).

Sermaye yanlı müdahaleci politikalar, neoliberal programın resmi öğelerini de aşan bir kapsama sahiptir. Krizlerin sınırlandırılmasına yönelik olarak genişletici

para ve maliye politikaları özellikle erken kapitalist ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır (Lapavitzas, 2009: 60). Sermayenin değerlenme sorununun çözümüne yönelik dev kamu yatırımları başta olmak üzere kamu alımlarında ortaya çıkan genişlemeler de bu sürecin bir parçasını oluşturmaktadır. Ayrıca, kriz dönemlerinde batan şirketlerin kurtarılmasına ilişkin girişimler, varlığını sürdürmekte, hatta krizin derinleşmesi bu uygulamaların daha sık görülmesine yol açmaktadır (Harman, 2009: 86). Yine, erken kapitalistleşen ülkelerde tarım, çelik gibi belli sektörlerde korumacı politikalar uygulanmaktadır (Harvey, 2004: 71; Oya, 2009: 221).

Kriz karştı yeniden müdahale bizzat uluslararası kurumlar tarafından da uygulanmaktadır. IMF'nin neoliberal dönemde yeni işlevi, hükümetlere borçları ödemeleri için finansman sağlanması ve bu şekilde erken kapitalistleşen ülkelerdeki alacaklıların çıkarlarının korunmasıdır. Borçlunun borcunu ödeyememesinin sonucu, piyasa kuralları gereği alacaklı bankaların batması olsa da, piyasa kurallarının işlemesine izin verilmemekte ve borçların ödenmesini sağlayacak çözümler üretilmektedir (Toporovski, 2009: 184; Harvey, 2004: 108; Hirsch, 2010: 133).

## **B. İKİNCİ KUŞAK YAPISAL REFORMLAR VE ETKİN DÜZENLEYİCİ DEVLETİN İNŞAASI**

### **I. Kuramsal Referanslar: Yeni Kurumcu İktisat Yada Kurumcu Neoliberalizm**

İkinci Kuşak Reformların kaynaklık ettiği temel kuram, Yeni Kurumcu İktisattır<sup>46</sup>. Yeni Kurumcu İktisat, Kurumcu İktisat geleneğinden gelmekle birlikte bu gelenekte bir takım temel unsurları dönüştürerek neoklasik iktisada eklenen bir iktisat ekolüdür. Bu nedenle kurumsal gelenekten ziyade neoliberal çerçeveye –belli bir kırılmayı temsil etmekle birlikte- içinde yer almaktadır. Ortodoks neoliberalizmle hem teorik düzeyde, hem de devlet-piyasa ilişkisi bağlamında paralellik sergilemekle birlikte, farklılaşmasını kurumlara verdiği belirleyici rol ve devletin düzenleyici rolüne ilişkin vurgu oluşturmaktadır.

#### **1. Kurumcu İktisat ve Yeni Kurumcu İktisat**

Kurumcu iktisat, neoklasik iktisada bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Kurumcu iktisatta, piyasanın kendiliğinden ve doğal, piyasa dışı tüm mekanizmaların ve devletin kollektivist ve sınırlayıcı olduğu ikiliği red edilmekte, piyasa kaynak tahsisi yapan doğal bir düzen değil, tahsisi yapan kurumları harekete geçiren ve serbest olmaktan ziyade sınırlayıcı nitelikte bir kurum olarak tanımlanmaktadır (Güler,

---

<sup>46</sup> YKİ'ye yakın olan Früberg İktisat Okulu'da bu çerçeveye dahil edilebilir. Ayrıca, Virginia Politik İktisat Okulu ve bu okulun temsil ettiği önceki bölümde Ortodoks neoliberal kuramlar içerisinde ele alınan Kamu Tercihi Kuramı da ikinci kuşak reformların gelişiminde katkıları bulunmaktadır. Temelinde kural ve kurumlar olması nedeniyle bu üç okul öğretileri arasında çok yakın ilişki bulunmaktadır (Aktan, 2002: 23).



2003: 97). Piyasa kendiliğinden oluşmamış, tam tersine bizatihi insanlar tarafından oluşturulmuş bir süreçtir (Polanyi, 2008). Bu perspektife göre, iktisadi sürecin temelini bireyler değil kurumlar oluşturur ve bireylerin davranışları kurumlardan bağımsız olarak açıklanamaz, birey tercihleri belirleyici olarak görünse de kurumsal faktörlerce belirlenir, bağımsız değişken olarak alınamaz (Demir, 1996, 65). Bu nedenle ekonomik sürecin aktörleri bireyler değil, toplumsal grup ve süreçlerdir (Demir, 1996, 70). Neoklasik iktisat, bireyi ve piyasayı kurumlardan soyutlayarak davranışlarını genel geçer bir perspektifle tanımlamayan temel varsayımlarıyla ekonomiyi sosyal hayattan koparmıştır (Demir, 1996, 62).

Özveren'e göre, Kurumcu İktisadın diğer yaklaşımlardan temel farkı, ekonomiyi bir bütün olarak kurumsallaşmış bir süreç olarak tanımlamış olmasıdır. Bu yönü ile Kurumcu İktisat, ekonomik süreçleri açıklamada kurumlara önem veren ve yerleşik iktisadi kurumları içerecek şekilde savunan yaklaşımlardan kesin olarak ayrılmaktadır. Kurumcu İktisatta, kurumlar interdisipliner bir perspektifle diğer sosyal bilimlerden ithal edilmemekte, bizzat kendi çekirdeğinde yer almaktadır. Ancak, yerleşik iktisada kurumları derç ederek ekonomik süreçte kurumların rolünü açıklayan yaklaşımlar, kurumların olmadığı arı bir ekonomiyi varsaymakta ve sonra kurumları çözümlenmeye sokmaktadır (Özveren, 2007: 16).

Özveren'in tanımladığı biçimi ile kurumlara önem veren ve Kurumcu iktisattan farklılaşan Yeni Kurumcu İktisat, neoklasik iktisada yönelik bir meydan okuma niteliği taşımamaktadır. Tam tersine neoklasik iktisadın temel analiz mantığına dokunmadan ve onun çerçevesi içerisinde kalarak kurumsal yapıların içsel değişken olarak analize dahil edilmesini içeren bir teorik yapıdır (Demir, 1996: 203-

205, 221; Çetin, 2012: 44; Güler, 2012: 58). Bu şekilde neoklasik iktisadı gerçek hayattan koparan varsayımlarının kaldırılması, onu bütün kurumları ve tarihsel olayları açıklayabilecek şekilde geliştirilmesi hedeflenmektedir (Demir, 1996: 205).

Yeni Kurumcu iktisatta, neoklasik iktisadın kıtlık, rekabet, denge gibi varsayımları kullanmaya devam edilirken rasyonelite kavramı revize edilmekte, tam bilgi, piyasa işlemlerinin maliyetsizliği gibi varsayımlar red edilerek sınırlı rasyonelite, işlem maliyeti, mülkiyet hakları ve fırsatçılık gibi yeni bir terminolojiyle farklı bir metodolojik perspektif sunulmaktadır (Çetin, 2012: 44). Yeni Kurumcu İktisada göre bilgi edinme maliyetsiz değil ve asimetric (Demir,1997: 199), rasyonelite özsel değil sınırlıdır, bu varsayımlarla işlem maliyetleri ve kurumsal yapı analizin merkezine konulmakta, piyasaların eksik ve mükemmel olmaması açıklanmaya çalışılmaktadır (Demir, 1996: 208; North, 2002: 140).

Neoklasik iktisada eklenen Yeni Kurumcu İktisatta bu şekilde temel aktörler Kurumcu İktisattan farklı olarak kolektif olmaktan çıkarılarak analiz bireyden başlamakta, kurumsal değişim süreci de Kurumcu İktisada göre bir ters yüz etme ile bireylerin davranışları ve görece fiyat değişimleri ile açıklanmaktadır (Demir, 1996: 208, 224). Sonuç olarak, Yeni Kurumcu İktisadı, *neoklasik iktisadın temel analiz mantığının kurumları ve devleti içerecek şekilde genişletilmesi* olarak tanımlayabiliriz. Bu şekilde tüm toplumsal yapı, *piyasa* ve *rasyonellik* kavramlarıyla açıklanmaya çalışılmakta, neoklasik iktisadı aşmak için oluşturulan kurumcu yaklaşım, evrim geçirerek *neoklasik iktisadı mantıksal sınırlarına ulaştıran bir teorik çerçeveye* dönüşmektedir. Bu nedenle kurumcu neoliberal teori olarak Yeni

Kurumcu İktisadı neoliberalizmin olgun dönem ideolojisi olarak tanımlamak mümkündür.

## **2. Kurumlar ve Kurumsal Değişim**

Kurumcu neoliberal teoriye göre kurumlar, insanlar arası etkileşimi biçimlendiren (North, 2002: 9) ve bu şekilde toplumsal yaşamdaki belirsizliği azaltan ve sosyal çevreyi kontrol olanağı sağlayan kurallar, normlar ve kısıtlamalardır (Çetin, 2012: 46). Kurumlar, yasak ve meşru olanı belirler, belirsizlikleri azaltır, gündelik hayatı bir yapıya kavuşturarak insanlara güven verir (Çetin, 2012: 51; North, 2002: 10). Kurumlar, aynı zamanda siyasi veya ekonomik pazarlık/mücadele sürecini kolaylaştırarak bireylerin fayda maksimizasyonu için sahip olduğu fırsatlar kümesini belirler (North, 2002: 15, 65), belirli davranışları teşvik ederken başka davranışları cezalandırır.

Kurumlar, formel ve enformel kurallardan oluşur. Formel kurallar, anayasa, yasalar, ikincil mevzuat gibi siyasi kuralların yanında sözleşmelerden oluşur. Enformel kurallar ise gelenekler, davranış normları, içsel davranış standartları, inanışlardan oluşur (North, 2002: 57, 65). Formel kuralların enformel kurallarla belirli bir uyum içerisinde olması gerekmektedir. Enformel kurallarla uyumlu formel kurallar, enformel kuralların etkinliğini tamamlayıp arttırarak yaptırım, bilgi, denetim maliyetlerini düşürür. Enformel kuralları değiştirmek yada yerini almak için oluşturulan formel kurallar ise güç dengesindeki değişimden kaynaklı olarak ortaya çıkar ve uygulama şansının olup olmadığı önceden öngörülemez (North, 2002: 65).

Kurumcu neoliberal teori için kurumlarla birlikte kritik olan bir başka analiz nesnesi organizasyon/kuruluşlardır. Organizasyonlar, fayda maksimizasyonu için

sözleşme ile bir araya gelen bireylerden oluşur (Çetin, 2012: 52). Organizasyonların ortaya çıkış koşulu, bireysel sözleşmeler yada başka organizasyonlarla yapılacak sözleşmeler çerçevesinde yapılacak mübadele sonucu elde edilen kazançtan daha fazla kazanç/fayda elde edilebilmesidir<sup>47</sup> (North, 2012: 52). Sonuç olarak, bireylerin fayda maksimizasyonu sağlama motivasyonu içerisinde hareket ettiği perspektifine dayalı kuramsal çerçeve içerisinde kurumlar, bir toplumdaki fırsatları belirlerken, organizasyonlar ise verili fırsatlardan yararlanmak amacıyla kurulmuşlardır (North, 2002: 15).

Kurumlar organizasyonların ortaya çıkışını, ancak organizasyonlar da kurumsal çerçevenin evrimleşmesini belirlemektedir (North, 2002: 12). Kurumlar, bireylerin çıkar maksimizasyonuna yönelik davranışlarından doğarlar (Demir, 1996: 222). Dolayısıyla kurumlar, toplumsal açıdan etkin olduğu için değil kuralları oluşturmaya gücü yetenlerin çıkarlarına hizmet ettiği için vardır (North, 2002: 26). Bu nedenle kurumsal değişimin öznesi, çıkar maksimizasyonu peşinde koşan bireyler ve bireyler tarafından oluşturulan organizasyonlardır (Çetin, 2012: 46). Kurumsal değişimin temel kaynağı ise görece fiyatlarda ortaya çıkan değişimlerdir<sup>48</sup> (North, 2002: 108-109). Görece fiyat değişimleri sonucunda kuralları değiştirmenin getirisi, maliyetinden daha yüksek olursa kurumsal değişim ortaya çıkar (North, 2002: 113; Demir, 1996: 223). Bu duruma örnek olarak North modern ailenin doğuşunu vermektedir. Modern aile yapısının kaynağı çalışma, boş zaman ve doğum kontrolünün değişen görece fiyat değişimidir ( North, 2002: 110).

---

<sup>47</sup> Bu yaklaşım, aynı zamanda 1980 sonrasında gelişen ve kamu kurumlarını da kapsayacak bir şekilde yaygınlaşan –böylece kamu alımlarının genişlemesine de yol açan- dış kaynak kullanımı olgusuna yönelik kurumcu neoliberalizmin perspektifini ortaya koymaktadır. Bu yaklaşıma göre başka kuruluşların girdilerini o kuruluşlardan daha ucuza sunan yeni kuruluşların ortaya çıkmasıyla kuruluşlar üretim süreçlerinin belirli girdilerini satın alma yoluyla temin etmeye başlamıştır.

<sup>48</sup> Kurumcu iktisatta, görece fiyat değişimleri, kurumların değişiminin sebebi değil, sonucudur (Demir, 1996,224).

Görelî fiyat değişimlerinden tam olarak ayrıştırılmayacak bir başka değişim kaynağı, organizasyonlar arası güç dengesinin değişimidir. Güçlenen organizasyonlar, kuralları kendi çıkarları doğrultusunda değiştirecek, gücünü kaybeden organizasyonların mevcut kurumları destekleme gücü azalacak, bu durum ise kurumsal değişimin ortaya çıkmasına yol açacaktır (Çetin, 2012: 52).

### **3. İşlem Maliyetleri, Mülkiyet Hakları ve Sözleşme Sistemi İlişkisi**

Kurumcu neoliberal teorinin anahtar kavramı, işlem maliyetleridir. İşlem maliyetleri, hem kurumların ortaya çıkışını, hem de –mülkiyet hakları dahil- devletin piyasa işleyişinin etkinleştirilmesine yönelik müdahalelerini açıklayan temel kavram niteliğindedir.

Neoklasik iktisatta iktisadi etkinliklerin toplam maliyeti, üretim maliyetlerine eşittir. Ancak, Yeni Kurumcu İktisatta toplam maliyetler malın fiziksel özelliklerinin değiştirilmesinin maliyeti olarak dönüşüm maliyetleri yanında piyasa işlemlerinin yürütülmesi ile ilgili maliyetlerini içerir (North, 2002: 40).

İşlem maliyetleri sözleşmelerin yürütülmesi ve mülkiyet haklarının<sup>49</sup> korunması maliyetleridir<sup>50</sup>. Sözleşmelerin yürütülmesine ilişkin maliyetler, sözleşme konusu malın özelliklerinin değerlendirilmesi, ölçülmesi, fiyatlar ve taraflar hakkında bilgi toplanması, sözleşmenin yürürlüğe konması, sözlenmenin uygulanmasının izlenmesi ve yaptırımı maliyetlerinden oluşmaktadır (North, 2002:

---

<sup>49</sup> Mülkiyet hakkı, bir mülkü elinde bulunduran tarafından sahip olunan haklar olup (Çetin, 2012, 64) kullanma, üzerinden gelir elde etme ve devretme hakkı olmak üzere üç bileşenden oluşur (Eggertson'dan aktaran Demir, 1996, 227).

<sup>50</sup>Bununla birlikte, bazı kuramcılar, sadece sözleşme maliyetlerini içerecek şekilde fiyat mekanizmasının işletilmesi maliyeti (Coase), sözleşmenin yönetişimi maliyeti (Williamson) olarak tanımlanmaktadır.

39, Eggertsson'dan aktaran Demir,1996: 213). Mülkiyet haklarının korunmasına ilişkin maliyetler ise üçüncü kişinin tecavüzüne karşı mülkün korunmasına ilişkin güvenlik ve ihlalin yaptırımına ilişkin maliyetleri içerir.

Ekonomide uzmanlaşmanın artması ile birlikte yüksek düzeyde uzmanlaşmış işlem kuruluşlarını içeren işlem sektörü ortaya çıkmıştır. İşlem sektörü, bankacılık, sigorta (belirsizliklerin riske dönüştürülmesi), finans, satış, muhasebe, avukatlık gibi alanlardan oluşmakta olup uluslararası düzeyde mülkiyet hakları güvenliğine yönelik kuruluşlar da bu kapsamda değerlendirilmektedir (North, 2002: 156,40).

Ekonomik performansın artışında işlem maliyetlerinin ve işlem maliyetlerini düşüren kurumların ortaya çıkışı belirleyici niteliktedir. Ekonomik uzmanlaşmanın, piyasa ilişkilerinin derinleşmesi ise işlem maliyetlerinin etkisinin daha da artmasına yol açmıştır. Bu North'a göre, kapitalist gelişme ile birlikte, işletmelerde verimliliğin hızla artmasına rağmen karların aynı oranda artmamasını da açıklamaktadır. Bu durumun nedeni, üretim ve değişiminin artışı ve karmaşıklaşması sonucu artan piyasa işlemleri/yönetim maliyetleridir. Nitekim ABD ekonomisi ile ilgili yapılan araştırmaya göre, 1870 yılında işlem sektörü gayri safi milli hasılanın %25'ini oluştururken 1970'de % 45'ine ulaşmıştır (North, 2002: 40).

Kurumcu neoliberalizme göre işlem maliyetleri tam bilginin olmamasından, belirsizlik ve bilgi edinmenin maliyetli olmasından kaynaklanmaktadır. Hırsızlık ve sahtekarlık gibi piyasa dışı gelir elde etme yöntemlerinin ve bunları engellemeye yönelik işlem maliyetlerinin varlık koşulu herkes için tam bilginin mevcut olmamasıdır (Çetin, 2012: 49; North, 2012: 39; Demir, 1996: 217).

Neoklasik iktisadın işlem maliyetlerini içermeyen modeli iktisadi bireylerin tam bilgi ve özsel rasyonaliteye sahip olduğu varsayımından kaynaklanmaktadır.

Oysa Yeni Kurumcu İktisata göre, bilgi eksik ve asimetriktir, ayrıca bireyler, sınırlı mental kabiliyetlerden kaynaklanan sınırlı rasyonaliteye sahiptir. Bu durum belirsizliklerin ve bilgi edinme için işlem maliyetlerinin ortaya çıkışına ve belirsizliklerin düşürülmesi için toplumsal, ekonomik, siyasal kurumların inşasına yol açmaktadır (Çetin, 2012: 49; North, 2012: 39).

Sınırlı bilgi ve idrak yeteneğine sahip olmaları nedeniyle sınırlı/süreçsel rasyoneliteye sahip bireyler (Çetin, 2012: 61), öznel modeller inşaa etmekte ve bilgi geri beslemeleri ile karar modellerini düzeltilmektedir (North, 2012: 140). Bu durum, tarafların tüm olasılıkları öngörememeleri sonucu sözleşmenin kaçınılmaz olarak eksik ve maliyetli olmasına yol açmakta (Çetin, 2007: 42) ve kendi çıkarları peşinde koşan bireylerin sözleşmenin eksiklerini kullanarak- yada eksik yapılandırarak- aldatma, gizleme ve yanıltma gibi fırsatçı davranışlar sergilemelerine yol açmaktadır (Wiliamson'dan aktaran Çetin, 2012: 58, 60; Güler, 2012: 64). Öte yandan eksik sözleşme sorununu ve fırsatçılığı aşmak, etkin sözleşme yapmak için görüşme, araştırma, uzlaşma, izleme ve yaptırım gibi işlemler yürütülmekte, bu ise işlem maliyetlerinin ortaya çıkışına neden olmaktadır (Çetin, 2012: 58-61).

#### **4. Devletin Temel Rolü: Mülkiyet Hakları ve Sözleşme Sisteminin Uygulanması**

Devletin işlem maliyetini düşürerek piyasanın etkin işleyişine yönelik olarak yapması gereken temel düzenlemeler, mülkiyet hakları ve sözleşme sisteminin tanımlanarak uygulanmasıdır.

Sözleşmelere uymanın faydalarının maliyetlerinden yüksek olduğu durumda sözleşmeler kendiliğinden yaptırımlıdır. Bu durum, sürekli tekrarlanan işlerde ve kişisel mübadele sözkonusu olduğunda karşılıklı bağımlılık nedeniyle geçerlidir ve

dini kurallar, gelenekler gibi enformel kurallar sözleşmelerin yürütülebilmesi için yeterli olmaktadır. Ancak, kişisellikten uzak mübadelenin gelişimi, sözleşmeye uymamanın -aldatma, cayma- getirisinin uymanın getirisini aşmasını mümkün hale getirmekte ve bu nedenle karmaşık piyasa işlemlerinin yürütülebilmesi sözleşmenin yaptırımından sorumlu olan ve işlem maliyetlerini düşüren üçüncü taraf olarak devletin ortaya çıkışını gerektirmektedir<sup>51</sup> (North, 2012: 50,75,157). Bu nedenle devletin temel rollerinden biri, piyasa mekanizmasının gelişiminin ve büyük ölçekli yatırımların önünde engel olan sözleşme yaptırımının sağlanarak işlem maliyetlerini düşürecek düzenlemelerin geliştirilmesi, piyasa işleyişini kolaylaştıracak kurumsal düzenlemelerin yürürlüğe konmasıdır (Çetin, 2012: 48-49)

Devletin diğer temel rolü ise mülkiyet hakları sisteminin oluşturulması ve uygulanmasıdır. Mülkiyet Hakları Sistemi, bir toplumda bireylerin mülkiyet hakkının sağlanmasına ilişkin kurallar ve yaptırımlar bütünüdür. Kurumcu neoliberal teoriye göre, kalkınmada temel belirleyici unsur, mülkiyet hakları sistemi (Biber, 2010: 14), mülkiyet hakları sisteminin oluşturulmasında temel belirleyici aktör ise devlettir. Mülkiyet haklarının tanınması ve korunmasının maliyeti taraflara gerekli baskıyı uygulayacak güce sahip bir üçüncü taraf varsa düşer ve piyasa etkinleşir, yatırım riski azalır, bunun sonucunda yatırımlar artar. Devletin yaptırım gücü yoksa ve yasaklama varsa mülkiyet hakları işlerlik kazanmaz, işlem maliyet yükselir ve mübadele azalır (Bayramoğlu, 2002:105). Öte yandan yaptırım gücü yüksekse mülkiyet hakları işlerlik kazanır, işlem maliyeti düşer ve büyüme sağlanır (Demir, 1996: 229).

---

<sup>51</sup> İşlem maliyetlerinin düşürülmesinde temel rol devlette olmakla birlikte, enformel kurallar önemini sürdürmeye devam etmektedir (North, 2012: 157).



Piyasaların teşvik edilebilmesi için yasal sistem geliştirilmesi, mülkiyet haklarının açık ve net olarak tanımlanması gerekir. Ancak, mülkiyet hakları sistemi için önemli olan mülkiyet haklarının varlığı değil fiili işlerliği, güvenilirlik derecesidir. Yaptırım gücü yüksekse ve devlet/oyuncular kurallara bağlı ise mülkiyet hakları işerlik kazanır (Williamson'dan aktaran Güler, 2012: 62-65; Demir, 1996: 229). Bu nedenle mülkiyet hakları sistemi, diğer bireylerden ve devletin bizatihi kendisinden kaynaklanan kısıtlamaları önleyecek şekilde oluşturulur. Özel kişilerin saldırılarına karşı korunma, hukuk ve düzen işlevi ile devletin saldırılarına karşı korunma ise hukukun üstünlüğü işlevi ile sağlanır (Djonkov'dan aktaran TÜSİAD, 2002: 45). Mülkiyet hakkına ilişkin devletten kaynaklanan saldırılar, sadece kamulaştırma ve mülkiyete el koyma ile ilgili olmayıp, vergilendirme gibi kazanç etkileyici faaliyetler de bu kapsamda değerlendirilebilir (Güler, 2012: 65).

Mülkiyet Hakları Sisteminde ve sözleşme yaptırımının sağlanmasında temel yükümlü devlettir. Ancak, devlet tarafından oluşturulan ve yaptırıma bağlanan formel kuralların informel kurallarla desteklenmesi gerekmektedir (Demir, 1996: 229), bununla birlikte, informel kuralların rasyonel olarak oluşturulması zordur ve çok yavaş değişmektedir (Güler, 2012: 63). Formel kurallar, toplumsal normlarla uyumsuzsa yaptırım maliyetleri yükselir ve uygulanması zorlaşır (Demir, 1996: 230). Bunun için devletin kuralların toplum tarafından benimsenmesini temin edecek düzenlemeleri de yerine getirmesi –baskının yanında rızanın sağlanması- (Bayramoğlu, 2008: 159), sivil toplum örgütlerinin desteği ile bu dönüşümün desteklenmesi gerekmektedir.

Devletin etkin bir piyasa sisteminin oluşturularak geliştirilmesine yönelik diğer rolleri, işlem maliyetlerini düşürmek için; istikrarlı para sisteminin ve

makroiktisadi kurumların oluşturulması, ölçü standartlarının oluşturularak uygulamaya konması, piyasanın ihtiyaç duyduğu bilgilerin temin edilmesi, rekabetin sağlanması olarak tanımlanabilir ( Yavuz, 2004: 39; Demir, 1996: 218, Bayramoğlu, 2008: 107, Çetin, 2012: 55).

Kurumcu neoliberalizmin mülkiyet hakları yaklaşımının Ortodoks neoliberalizmden farkı, informel kuralların önemine yaptığı vurgu, bu bağlamda mülkiyet hakları sistemini evrensel değil zamana ve mekana bağlı olarak tanımlanabilir şekilde formüle etmesi, kuralların tanımlanmasından çok güvenilirliği ve işlerliği sorunsalı üzerine odaklanması olarak tanımlanabilir. Ayrıca, mülkiyet haklarını çok daha geniş biçimde tanımlamakta, piyasa işlerliği önündeki engellerin kaldırılmasından öte ona piyasayı oluşturucu bir rol atfetmektedir. Yeni Kurumcu İktisada göre yine neoklasik iktisadın aksine mülkiyet hakları ve sözleşme sistemi devlet tarafından oluşturulmaktadır.

## **5. Devlet, İyi Kurumlar, Güvenilir Taahhüt**

Kurumcu neoliberal teoriye göre, kaynakların ekonomik ve siyasi organizasyonlarca üretken faaliyetlere yönelmesi, bunu teşvik eden bir kurumsal yapı –iyi kurumlar- mevcut ise mümkün olacaktır (North, 2002:143). Kurumların politikacı ve bürokratların kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarına, yolsuzluğa (Biber, 2010: 9), ayrıca, ekonomik aktörleri siyasi baskı yoluyla rant elde etmeye teşvik etmeyecek şekilde yapılanmış olması gerekir. Eğer oyuncular, siyasi baskı ile kurumları etkileyerek rant elde edeceklerini düşünürler ise ekonomik yerine siyasi rekabeti tercih edecek, üretken olmayan yatırımlara yöneleceklerdir (Oğuz,

2011: 247-249). Bu durum ise rekabet yerine tekelleşmeye, üretim yerine yeniden bölüşüme yol açmaktadır (North, 2002: 9-10).

Kurumcu neoliberal teoriye göre piyasa ekonomisi için etkin düzenlemelerin oluşturulmasında kuralların içeriğinden ziyade kurumsal yapının güvenilirliği önemlidir (Oğuz, 2011: 250). Yani, devletin kaynakları üretken faaliyetlere yönelmesini içeren kurallar oluşturmasının yanında bu kurallara kendisinin uyacağı, aynı zamanda uymayanlara yaptırım uygulayacağı konusunda güvence vermesi gerekmektedir. Bu kapsamda, düzenleyici süreç, devlet ile düzenlemelerden yararlananlar arasında bir sözleşme olarak tanımlanmakta ve etkinliğin koşulu ise devlet tarafından güvenilir taahhütün sağlanması olmaktadır (Oğuz, 2011: 248). Güvenilir taahhüt, hukukun üstünlüğü ile ilgili olup, devletin yapması ve yapmaması gerekenlere ilişkin verdiği taahhüdün yeterliliği (TÜSİAD, 2002: 46), devletin eylemlerinin öngörülebilirliği ile ilgilidir. Güvenilir taahhüdün en önemli koşulu ise tarafsız ve bağımsız bir yargı sisteminin varlığıdır (Çetin, 2007: 54).

Devletin yatırımcılara yeterli düzeyde güvenilir taahhüt vermesi durumunda, yatırım koşullarının öngörülebilir olması nedeniyle ekonomik aktörler, yatırım yapmaya teşvik edilecek (Atiyas, 2000: 30), siyasi baskı yoluyla kurumları etkileyerek rant elde edemeyeceğini düşünerek rant arama faaliyetlerine kaynak ayırmayacak (Oğuz, 2011: 247-249), siyasetçiler ve bürokratlar kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanamayacak ve yolsuzluklar ortadan kalkacaktır (Biber, 2010: 9). Sonuç olarak, devlet eylemlerinin öngörülebilirliği/güvenilir taahhüdün varlığı, kaynakların üretken alanlara yönlendirilmesini sağlayacak, yabancı sermaye girişini arttıracak, uzun vadeli ve büyük ölçekli sabit sermaye yatırımları teşvik edecektir.

Kurumcu Neoliberal Teori, bu kapsamda gelişmişlik, azgelişmişlik sorunsalını iyi kurumların ve güvenilir taahhüdün varlığı ile açıklamaktadır. Batı Avrupa'nın kalkınması, devletin özellikle mülkiyet hakları üzerindeki davranışlarını sınırlandırıcı güvenilir bir taahhüdün kurumsal değişimle sağlanması ile mümkün olmuştur (Çetin, 2012: 54). Öte yandan azgelişmiş ülkelerinin yoksulluklarının nedeni, bu tarz bir güvenilir taahhüdün bulunmamasıdır. Bu ülkeler, gelişmiş ülkelerdekinden farklı olarak üretimi, rekabeti teşvik eden iyi kurumlara değil, kaynakları yeniden dağıtımaya yönlendiren ve tekelleşmeye yönlendiren kötü kurumlara sahiptir. Bu nedenle uzun vadeli ve büyük ölçekli sabit sermaye gerektiren yatırımları –korunan şirketler ve kamu şirketleri dışında- teşvik edilememiştir (North, 2002: 17,87, Saad-Filho, 2008: 198).

Parlamenter demokrasi güvenilir taahhüt ve etkin piyasa sisteminin oluşturulabilmesi için önemli olanaklar sunmaklar birlikte, aynı zamanda ters yönlü etkilere de sahiptir. Demokrasi farklı çıkar grupları arası mübadeleyi tarafları karar için uzlaşmaya zorlayarak kolaylaştırmak, dolayısıyla siyasi işlem maliyetlerini azaltmak için oluşturulmuş kompleks bir kurumsal yapıdır (North,2002: 68, 72). Ayrıca etkin politikaları ödüllendirme yeteneği nedeniyle ekonomik etkinliğe katkı sunabilecek niteliktedir (Çetin, 2007: 45). Bununla birlikte, seçmen ve siyasetçi bilgilerinin yetersizliği, siyasetçilerin seçmen çıkarlarından bağımsız davranabilmesi sonucu, etkin olmayan sonuçların ortaya çıkmasına yol açmakta, güvenilirliği olumsuz etkilemektedir. Kararların, doğrudan siyasetçiler ve bürokratların çıkarları doğrultusunda belirlenmesi, çıkar gruplarının kararları manüpile etmesi gibi riskleri taşımakta, siyasetçilerin iktidar sürelerini uzatmak için yüksek oy potansiyeline sahip grupların lehine etkin olmayan kararlar alınmasını teşvik etmektedir. Ayrıca, iktidar

değişiminin düzenlemelerdeki sürekliliği tehdit etmesi ve genel olarak siyasetçi davranışının zaman içerisinde tutarsız/değişken olması güvenilir taahhütün gerçekleşmesini engellemektedir (North,2002: 71, 142; Çetin, 2007: 46; Gilardi'den aktaran Sarısoy, 2010: 288).

Düzenleyici sürece ilişkin güvenilir taahhütün sağlanabilmesi için parlamenter sisteminin olumsuz etkilerinin giderilmesi, kamu kurumlarının iç işleyiş ve birbirleriyle etkileşimlerinin belirli biçimlerde yapılması gerekmektedir. Güvenilir taahhüdü sağlayabilmek için düzenleyici sürecin taşınması gereken unsurlar şu şekilde sıralanabilir;

- Hukuk sisteminin oturmuş, tarafsız bağımsız yargının olması gerekmektedir (Çetin, 2007: 51).
- Siyasetin bürokratik karar alma sürecinden dışlanması, siyasi güdülerin karar alma sürecine etkisinin sınırlanması gerekmektedir (Oğuz, 2011: 250).
- Düzenleyici sürece ilişkin kurumlar arası ve yasama, yürütme, yargı organları arasında uzlaşmacı ilişki olması ve mümkün oldukça az sayıda kurumun süreçte yer alması gerekmektedir (Çetin, 2007: 40,44).
- Kuralların sık değiştirilmemesi gerekmektedir. Kurallar sık değiştirilmesi, kararların etkinlikten ziyade, siyasi tercihlerle belirlendiğini göstermekte ve oyunculara siyasi baskı ile düzenlemeleri çıkarları doğrultusunda değiştirerek rant elde etme sinyali vermektedir. Dolayısıyla, sık kural değişimini içeren bir düzenleyici yapı, piyasa faaliyetlerinden ziyade rant arama faaliyetlerini teşvik etmekte, ayrıca kayıtdışılığın artışına ve yabancı sermaye kaçışına neden olmaktadır (TÜSİAD, 2002: 47; Oğuz, 2011: 254, 249-250). Kurallar

bir kere yerleştikten sonra değişmezse fırsatçılık maliyeti yükselerek rant arama da azalır, yatırımlar da artmaya başlar (Çetin, 2007: 44).

- Düzenleyici kurumların keyfi davranmasına olanak sunmayacak şekilde, kanunların yetki sınırlarını içerecek şekilde ayrıntılı ve açık bir şekilde düzenlenmesi, saydam karar süreci ve düzenleyici hedeflerin şeffaflığı gerekmektedir (Çetin, 2007: 42, 43; Atiyas, 2000: 30). Bu durum yolsuzluk ve çıkar gruplarının lehine faaliyeti ve sık kural değişikliğini engelleyecek ve güvenilir taahhüt sağlanacaktır.
- Düzenleyici organların uzman personel istihdamına olanak sunacak şekilde yapılandırılması, bu şekilde hem etkin kararların alınabilmesi, hem de düzenleyicinin değişen koşullara çabuk uyum gösterebilmesi (Çetin, 2007: 44).

## **II. Dönüşümün Toplumsal Dinamikleri**

Birinci kuşak reformlar, 1980'lerden itibaren yaygın bir şekilde uygulamaya konmaya başlamış, ancak, 1990'ların başlarından itibaren ortaya çıkan olumsuz sosyal ve ekonomik tablo karşısında yükselen toplumsal muhalefet, sermaye çevrelerinden ve akademik çevrelerden gelen eleştiriler, IMF ve Dünya Bankası'nın politikalarında değişiklik emarelerinin belirmeye başlamasına yol açmıştır. Tüm dünyada yaşanan krizler, yoksulluk ve eşitsizliklerin atışı, geç kapitalistleşen ülkelerdeki borç krizinin çözümlenememesi, işsizlik, yolsuzluk, kamu harcamalarının düşürülememesi ve kamu mali dengelerinde yaşanan bozulmalar, tekelleşme, politik ve sosyal istikrarsızlıklar gibi nedenlerle neoliberal politikalara yönelik tepkiler artmaya başlamıştır. Özellikle eski reel sosyalist ülkelerin kapitalist

dönüşümünde yaşanan sorunlar ve Asya krizi politika değişikliği emarelerinin daha belirgin hale gelmesine yol açmıştır. Bu durum, birikim ve meşruiyet krizine çözüm olarak neoliberalizmin evrimleşmesine yol açmış, ortodoks neoliberal kuramlar ve minimal devlet anlayışının terk edilerek kurumcu neoliberal kuramların ve etkin düzenleyici devlet anlayışının yükselişine zemin hazırlamıştır.

Daha önce belirtildiği gibi birinci kuşak reformlar, korumacı ve sosyal müdahaleci kurumları tavsiye ederek tarihsel birikim sürecinin önündeki engelleri kaldırmış, hem uluslararası sermayenin yüksek maliyet ve pazar problemine, hem de uluslararasılaşan geç kapitalistleşmiş ülke sermayesinin dış kaynak ihtiyacı, yüksek maliyet ve pazar problemine çözüm oluşturmuştur. Ancak, özellikle para sermayenin uluslararası dolaşımının önündeki engellerin kaldırılması dolayımında küreselleşme sürecinin belli bir olgunluğa ulaşması beraberinde yeni risk ve belirsizlikleri, ardı ardına patlayan finansal krizleri getirmiştir.

1990'lı yıllarda, uluslararası sermaye hareketlerine açılmış bir dizi ekonomide -önce Türkiye, daha sonra Meksika, Arjantin, Güney Doğu Asya ülkeleri ve Rusya'da- peş peşe finansal krizler yaşanmış bu krizlerin yansımaları tüm dünya finans piyasalarında kendini hissettirmiştir (Şahin, 2002: 18). 1990'lara krizler damgasını vurmuş ve ne zaman nerde patlayacağı belli olmayan krizler, sermaye dahil tüm toplum kesimlerini tehdit eder hale gelmiştir.

Finansal serbestleşme, hem ülkelerin ani sermaye çıkışları ile şiddetli çöküntüler yaşamasına, hem de ekonomiler arası etkileşimin artması sonucu farklı ülkelerdeki ekonomilerin kırılganlığın diğer ülkelere hızlı bir şekilde sirayet etmesine yol açarak risk ve belirsizliklerin dramatik bir şekilde artmasına neden olmuştur

(Ercan, 2003: 21). Bu durum, ülkelerin yeterli altyapı, kurumsal yapıları oluşturmadan finansal ve sermaye hareketleri liberalleşmesine geçişin krizlerin nedeni olduğuna ilişkin denetimsiz/erken liberalleşme olarak tanımlanan eleştirilere yol açmıştır (Yavuz, 2004: 28). Özellikle mali alandaki düzenlemelerle ilgili olmak üzere kurumlara yoğun ilginin ortaya çıkışını ve bu yönlü politika değişikliklerini gündeme getirmiştir (Yavuz, 2004: 33).

Uluslararası sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması, sermayenin hareketini hızlandırmış, ancak gelinen aşamada kısıtlamaların kaldırılması yetersiz hale gelmeye başlamıştır. Ulusal düzeyde tanımlanan kuralların varlığının kaldırılarak küresel düzeyde standart ve kuralların uygulamaya konması ihtiyacı doğmuş, *hukukun küreselleşmesi* olarak adlandırılan, sermayenin küresel sosyal evreninin inşasına yönelik kurumsal dönüşüm ihtiyacı doğmaya başlamıştır (Ercan, 2003: 13-14).

1990'lı yılları tanımlayan bir başka olgu, işsizliğin, yoksulluğun ve eşitsizliğin devasa boyutlara ulaşması, bunun sonucunda meşruiyet krizinin belirmeye başlamasıdır. 1980'lerden sonra uluslararası, uluslararası ve ulusal düzeyde gelir dağılımı eşitsizlikleri neoliberal iddiaların aksine sosyal müdahalelerin azaltılması ve serbestleşme sonucu artmıştır. 1980'de dünyada en yoksul %20'nin tüm dünya gelirinden aldığı pay %1,7 iken 1990'da 1,4'e düşmüş, aynı dönemler arasında en zengin %20'nin payı %76,3'ten %82,7'e yükselmiştir (Ercan, 1996, s.121). 1993 yılında nüfusun %14,7'sini oluşturan OECD ülkeleri dünya gelirinin %77,9'una sahip iken nüfusun %48'ini oluşturan üçüncü dünya ülkeleri %17,1'ine sahiptir. (Chossudovsky, 1993: 45). Benzer bir eğilim ülke içi gelir dağılımında da



ortaya çıkmıştır. 1989'da Brezilya'da en zengin %20 gelirin %68'ine, en yoksul %20'si ise %1'ine sahiptir (Ercan, 1996: 121). Türkiye'de ise 2000 yılında en yüksek ve en düşük % 20'nin payları sırasıyla % 54 ve % 4'tür (Sönmez, 2000: 28). Birleşmiş Milletlerin yayınladığı 1997 İnsani Gelişme Raporunda bir milyar insanın temiz içme suyundan ve eğitim olanaklarından yoksun olduğu, 840 milyon insanın açlık çekmekte olduğu belirtilmektedir (Türkay, 2003: 7).

Küreselleşme süreci istihdam açısından da olumsuz sonuçlar doğurmuş, işsizlik oranı, Almanya'da 1970'de %0,6 iken 1997 de %11,5'e yükselmiş, aynı tarihler arasında Arjantin'de 4,8'ten 16,3'e, Türkiye'de 5,2'den 6,4'e yükselmiştir (Demirer v.d., 1999: 117).

Yine geç kapitalistleşen ülkelerin dış ticaret hadleri 1982-1988 yıllarında yılda ortalama yüzde 1,3, 1989-1996 arasında yılda ortalama yüzde 1,5 azalmış (Şahin, 2002: 18), bu durumda ihracatta artış ortaya çıksa bile dış ticaret açıkları dış borçların sürekli artışına yol açmıştır. 1980-82 arasında merkezden çevreye 49 milyar dolar borç aktarılırken (Ercan, 1996: 121) 1984-90 arasında 715 milyar dolar borç ödemeleri olarak merkeze transfer edilmiştir. Ancak 1980-93 arasında yoksul ülkelerin toplam borçları %160 artarak 685 milyar dolardan 1 trilyon 770 milyar dolara yükselmiştir (Demirer v.d., 1999: 119). Azgelişmiş ülkelerin bütçeleri faiz dışı fazla hedeflerini tuttursa bile, finansal serbestlik sonucu faiz ödemelerinin sürekli artışı, dış borçların artışına engel olamamıştır.

Küresel ve ulusal gelir dağılımında ortaya çıkan bu bozulma ve yoksullukların artışı, küreselleşmeye ve ulusal politikalara yönelik toplumsal muhalefetin yükselişine yol açmış, aynı zamanda toplumsal huzursuzluklar, etnik ve dinsel

temelli çatışmaların artmasına neden olmuştur. Bu durum, neoliberal politikaların kapitalizmin uzun vadeli istikrar açısından tehlikeli olabilecek önemli toplumsal sorunlar biriktirdiği düşüncesinin yaygınlaşmasına yol açmıştır (Munck, 2008: 117).

Siyasal ve akademik çevrelerde yaygınlaşan eleştiriler, IMF ve Dünya Bankası'nda çalışan iktisatçılar tarafından da paylaşılmaya başlanmış, istikrar politikaları, yoksulluk üzerinde son derece olumsuz etkiler yaratan gereksiz ölçüde sert tedbirler olarak nitelenerek eleştirilmeye başlanmıştır (Toporovski, 2008: 198). Bu kapsamda neoliberal politikaların meşruiyetinin tesis edilmesine yönelik olarak yoksulluk meselesine duyarlı bir söylemin geliştirilmesi, yoksulluk karşıtı politikaların formüle edilmesi gündeme gelmiş, ayrıca sosyal çatışmaların çözümlenmesine yönelik olarak Sivil Toplum Örgütlenmelerinin reform ve politika süreçlerine dahil edilmesini içeren kurumlaşmaların yaratılması reform programlarına dahil edilmeye başlanmıştır.

Neoliberal reformlar, sosyal harcamaların düşürülmesine rağmen başta kamu harcamalarının finansmanının piyasa borçlanmasına dayandırılması sonucu faiz harcamalarındaki artış, sermayeye yönelik diğer transfer harcamaları, yolsuzlukların artışı gibi nedenlerle kamu harcamalarının düşürülmesine yol açmamış, tam tersine artışa neden olmuştur. Vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin kapsamı daraltılırken kamu harcamalarındaki artışın yarattığı mali krizlerin ve devletin meşruiyeti sorununun çözümüne yönelik olarak kamu harcamaları sisteminin ve kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir. Bu kapsamda neoliberal reformlarla birlikte hızlanan yürütme gücünün -ve özellikle devlet başkanlarının gücündeki artış- karşısında merkezileşmenin azaltılması, parlamenter

demokrasiye alternatif yeni hesapverilebilirlik süreçlerinin tasarlanması, siyasal iktidarın ekonomi yönetimine yönelik etkilerinin sınırlandırılmasına yönelik yeni araçlar, bu yeni reform gündeminin temel araçlarını oluşturmaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının özel tekellere, serbestleşmenin ise yoğunlaşmanın artışına sebep olması yeni bir düzenleyici anlayışın gelişmesini gündeme getirmiş, piyasa mekanizmasının etkin işleyişine yönelik olarak devletin kapsamlı düzenleyici müdahalelerini içeren yeni bir devletçi anlayışa ihtiyaç duyulmuştur. Devletin rolünün genişlemesine yönelik bu değişiklik, reel sosyalizmin yıkılışı, yeniden dağıtımcı sosyal politikaların gücünün geri dönülemez şekilde kırılışı gibi nedenlerle devletin büyüklüğüne yönelik olan ideolojik karşıtlığın kırılmasından da beslenmiştir (Güzelsarı, 2003: 31).

Neoliberal serbest piyasa ideolojisine ilişkin bir başka kırılma, eski sosyalist ülkelerin IMF ve DB öncülüğünde kapitalist dönüşüm sürecinde ortaya çıkmıştır. Eski sosyalist ülkelerde kurumsal düzenlemeler yapılmaksızın piyasa düzeninin otomatik, kendiliğinden oluşacağı düşüncesi ile gerçekleştirilen serbestleşme ve özelleştirme politikalarının beklenen sonucu vermemesi (Güler, 2012, 63-64) nedeniyle piyasa dostu devlet müdahalelerinin piyasaların oluşturulmasında yaşamsal öneme sahip olduğu görülmeye başlanmıştır (İslamoğlu, 2002, 6). Eski sosyalist ülkelerin geçiş sürecinde şok terapi yoluyla ani kuralsızlaşma ve kural değişikliği ile uygulanan liberalleşme ve özelleştirme uygulamalarının sonucunda yaşanan başarısızlık, aynı zamanda piyasa mekanizmasının ve mülkiyet haklarının yerleşmesinde enformel kuralların önemini vurgulayan yaklaşımların da güçlenmesine yol açmıştır. Kanunlar, ani olarak değişse bile mülkiyet haklarının

oturması için istikrarlı bir piyasa ve kural geleneği periyodunun gerekli olduğu, kuralları meşrulaştıran informel kuralların tedrici değiştiğine ve bu durumun ise mülkiyet haklarının oturmasını geciktirdiğine ilişkin Yeni Kurumcu İktisat perspektifli açıklamalar, popülerlik kazanmaya başlamıştır (Güler, 2012, 63). Bu durum, yaptırım yoluyla kuralların uygulanması yanında sivil toplumun geliştirilmesi ve devlet-sivil toplum işbirliği ile enformel kuralların değişiminin hızlandırılması ve yeni kurumlara ilişkin meşruiyetin oluşturulmasını gündeme getirmiştir.

### **III. İkinci Kuşak Reformlar ve Devletin Değişen Rolü: Etkin Düzenleyici Devlet**

Birinci Kuşak Reformların uygulanması ile birlikte, ortodoks neoliberal politikalarla yönetilen ekonomilerde 1990'ların başlarından itibaren beliren birikim ve meşruiyet krizi, neoliberalizmin tedrici bir şekilde dönüşümünü tetiklemiş, bu durum Yeni Kurumcu İktisat perspektifine dayalı yeni bir neoliberal anlayışın gelişimine yol açmıştır. Kurumcu neoliberalizm, birikim ve meşruiyet probleminin çözümüne yönelik olarak devletin yeniden biçimlenmesi gerekliliklerini, bu gereklilikler de yeni bir devlet modelinin ve yeni bir neoliberal dönüşüm aşamasının varlığını ortaya çıkarmıştır.

Etkin devlet, düzenleyici devlet ve yönetim gibi adlarla adlandırılan neoliberalizmin yeni devlet modeli bu çalışmada Etkin Düzenleyici Devlet olarak tanımlanacaktır. Kurumcu neoliberalizmin devlet modeli, hem devletin rolündeki

değişimi, hem de devletin iç mimarisi ile işleyişinin değişimini kapsamakta olup Etkin Düzenleyici Devlet kavramı bu modelin iki boyutunu da kapsamaktadır.

Etkin Düzenleyici Devlet modelinde devletin rolü, minimal devletten farklı olarak daha geniş kapsama sahiptir. Ortodoks neoliberalizmde devletin rolü, daha önce belirtildiği gibi mülkiyet ve sözleşmenin yaptırımı, piyasada sunulamayan altyapı hizmetleri ile eğitim, sağlık hizmetlerinin sağlanması ve yoksullara yardım programları ile sınırlanmıştır. Devletin başarısızlığı argümanı ile devletin piyasaya müdahalesinin sadece etkisizlikler doğuracağına ilişkin negatif devlet anlayışıyla belirlenen sınırlı devlet yaklaşımı, ikinci kuşak reform süreci ile terk edilmeye başlanmış, yerini devletlerin fiili kapasiteleriyle bağlantılı daha aktif görevler alabilmesini içeren bir yaklaşıma bırakmıştır. Etkin Düzenleyici Devletin temel ayırt edici özelliği, Yeni Kurumcu İktisat perspektifi bağlamında piyasa başarısızlıklarının düzeltilmesine yönelik olarak devletin düzenleyici müdahalelerinin gerekliliklerinin yeniden vurgulanmaya başlanması olup düzenleyici devlet kavramı bu yeni rolü nitелеmektedir. Düzenleyici devlet, tekellerin engellenmesi, rekabetçi piyasaların inşası, tüketicilerin korunması gibi saiklerle piyasaların düzenlenmesini içermektedir.

Neoliberal devlet anlayışındaki değişimin ve Etkin Düzenleyici Devletin ikinci boyutunu devletin iç mimarisi ve işleyişinin değiştirilmesi oluşturmaktadır. Etkinlik ve Etkin Devlet kavramı, bu boyutla ilgidir. Etkinlik, bir organizasyonun kapasitesini gösteren en önemli göstergelerden biri olup, kaynakların optimal değerlendirilerek en fazla faydanın en az maliyetle sağlanması (Savaş 1987:26), mevcut imkanların en yararlı kullanımınıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 52). Etkinlik, aynı zamanda devletin yapması ve yapmaması gerekenlerin piyasa mekanizmasının

etkinleştirilmesi ile ilişkilendirilmesine de atıf yapmaktadır, zira Etkin Düzenleyici Devlet, piyasa mekanizmasının etkinleştirilmesine imkan sağlayan, piyasa tarafından sağlanamayan hizmetleri piyasa benzeri mekanizmalardan yararlanarak etkin bir şekilde sunan devlettir.

Noeoliberal devletin iç mimarisi ve işleyiş biçimine yönelik değişim, tedrici bir biçimde ortaya çıkmış olup, devlet modelini tanımlayan temel kavram Yönetişimdir. Sınırlı devlet yaklaşımına dayalı birinci kuşak reformların yürürlükte olduğu 1980'lerde geçerli kamu yönetimi anlayışı, Yeni Kamu İşletmeciliği olup, Dünya Bankası 1989 Raporu kavramı ile birlikte Yönetişim kavramına yer vermeye başlanmıştır. Başlangıçta minimal devlet çerçevesinde tanımlanan Yönetişim, 1990'lar boyunca Dünya Bankası tarafından değiştirilip geliştirilerek 1997 raporuyla birlikte devletin rolünün yeniden tanımlanmasının sonucunda düzenleyici aygıtları da kapsayan yeni neoliberal devletin işleyiş biçimini tanımlayan bir kavram haline dönüşmüştür. Etkin Düzenleyici Devlet, Yönetişim gibi kavramların kapsam ve farklarını tanımlamak için neoliberal devlet ve kamu yönetimi anlayışının Dünya Bankası tarafından dönüştürülmesi sürecini incelemek gerekmektedir. Bu süreç, neoliberal ekonomi-siyaset ayrımının/apolitikleştirme kavramını anlamak açısından da faydalı olacaktır.

Ortodoks neoliberalizmde, ekonomi siyaset ayrımı ekonominin devlet müdahalelerinden arındırılması demektir. Bu çerçevede yapılan Birinci Kuşak reformlar, özelleştirme ve serbestleşme uygulamaları ile devletin işlevlerini sınırlandırılacak şekilde küçültülmesine dayanır. Küçülme sonucu kalan bütünlük için çözüm ise Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde yapılandırılması,

piyasa mantığıyla işletilmesidir (Güzelsarı, 2004: 9). Bu şekilde kamu yönetiminin teknik bir işleve indirgenmesi, toplumsal ve siyasal bağlamlarından ayrıştırılması hedeflenmektedir (Güzelsarı, 2004: 2).

Yeni Kamu İşletmeciliği, özel sektörün başarı kazanmış yöntem ve tekniklerinin kamu sektörüne uygulanmasıdır (Güzelsarı, 2004: 7). Rasyonel, verimli, etkin örgütlenme amacıyla performans değerlendirilmesi, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, maliyet etkinliği yöntemlerinin kullanılması, kamu yararı, adalet gibi ilkeler yerine tasarruf ve karlılık ilkelerine göre karar alınması olarak tanımlanabilir (Güzelsarı, 2004: 12, Güler, 2003: 100; Aygül, 1998: 233; Kalfa, Atay, 2008: 231). İşletmecilik anlayışı kapsamında üretilen her şeyin maliyetinin belirlenmesi, kaynak kullanımda disiplin uygulaması gerekmektedir (Güzelsarı, 2004: 5-8).

Yeni Kamu işletmeciliği örgüt içine odaklı bir bakış açısı olmakla birlikte (Güler, 2004: 100), aynı zamanda kurumlar arası ilişkilerin yeniden yapılanmasını kapsamaktadır. Bu kapsamda piramit modeli yerine yatay örgütlenmeye dayalı, kamu hizmet birimlerinin müşteri-tedarikçi ilişkisi ve rekabet çerçevesinde ilişkilendiği, bakanlıklardan ayrı kamu kurumlarının yer aldığı yarı özerk birimleri ihtiva eden bir yapıya dönüşümü içermektedir (Güzelsarı, 2004: 8).

1980'lerin sonuna gelindiğinde, yolsuzlukların artışı, kamu hizmetlerinin yetersizleşmesi, kamu harcamalarının düşürülememesi ve etkinliğin sağlanamaması, Ortodoks neoliberal kamu yönetimi anlayışı olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin sadece iç yönetim yapıları ve örgüt içi düzenlemelerle sınırlı olması nedeniyle eleştirilmesine neden olmuştur. İşletme tekniklerinin devlete eklenmesinin

uygulama sonuçları bakımından sınırlarına ulaştığı ve devletin ihtiyacını karşılamadığı belirtilerek, kamu yönetiminin özel sektörden farklı ve karmaşık bir yapıya ve sorunlara sahip olduğu düşüncesiyle Yönetişim yaklaşımı benimsenmiştir. Yönetişim, Yeni Kamu işletmeciliğine karşıt bir model olmayıp, kamu örgütleri ve bu örgütlerin sosyal-siyasal çevreleri arası dış ilişkileri de kapsayacak şekilde genişletilmesini içermektedir (Güzelsarı, 2004: 11). Yeni Kamu İşletmeciliği uygulamalarına ek olarak yeni hesap verilebilirlik, meşruiyet, öngörülebilirlik, saydamlık ve katılım vb. mekanizmaları içermekte ve bu yönleriyle bir kamu yönetimi anlayışının ötesinde yeni bir devlet-toplum ilişkisi niteliği taşımaktadır.

Yönetişim, neoliberal ekonomi-siyasetin ayrıştırılması yaklaşımının yeni ve nihai aşaması niteliğindedir. Sınırlı devlet modelinde ekonomi siyaset ayrımı, ekonomi-devlet ayrımı ve *devletin ekonomiye müdahalesinin kaldırılmasını* kapsamakta, Yönetişim modeli ile birlikte, bu ayrım, *ekonomi yönetiminin siyasetten ayrıştırılması* yolu ile gerçekleştirilmektedir. Böylelikle piyasa benzeri mekanizmalar, hesapverilebilirlik, öngörülebilirlik sağlayan mekanizmalar yoluyla devlet başarısızlığı aşılarak devletin ekonomiye müdahalesinin önü açılmakta, ancak bu kez siyasi müdahalelerden arındırılmış bir ekonomi yönetimi tarafından bu yapılmakta, böylece siyaset-ekonomi ayrımı kaldırılmadan devlet-piyasa ikilemi aşılmakta, devlet-piyasa arasında tamamlayıcı bir ilişki kurulmaktadır.

Kurumcu neoliberalizm, Ortodoks neoliberalizm gibi devlet başarısızlığını kabul etmekte, ancak ondan farklı olarak devleti dönüştürecek ve devlet başarısızlığını aşacak mekanizmaları sağlayarak negatif devlet algısını aşmaktadır. Dolayısıyla etkin düzenleyici devlet yaklaşımının merkezinde yer alan yönetişim,



geleneksel parlamenter demokratik devletin yerine neoliberal devletin inşa edilmesidir.

Yönetişim; sermaye sınıfının ve kapitalist sistemin ihtiyaç duyduğu hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik, rasyonellik, birlikte yönetme/katılım biçimlerini içeren yönetim biçimidir. Rasyonellik; işletmecilikle yani piyasa benzeri mekanizmaların kamu yönetimine ve hizmet sunumuna uygulanmasıyla, hesap verilebilirlik ve öngörülebilirlik ise katılım, saydamlık, ademi merkeziyetçilik, etkin bir hukuk sistemi gibi ilkelerle sağlanmaktadır.

Hesap verilebilirlik, hükümetin eylem ve kararlarda tanımlanmış ve uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu (Güler, 2003: 105) olup hükümetin kararları ve sonuçlarından kamuya sorumluluğu ve halk denetimine açıklıkla sağlanır (Kalfa, Atay, 2008: 233). Hesap verilebilirlik kavramı her ne kadar halk denetimi/kamu sorumluluğu vurguları taşısa da esas olarak devletin özellikle uluslararası kuruluşlarca belirlenen ve sermaye kesimlerince desteklenen politikaların kapsamından çıkışının engellenmesine yöneliktir. Hesap verilebilirlik, halk tarafından belirlenen politikalara uygunluğun denetimi değildir, belirli politikalara atıf yapar. Hesap verilebilirlik, politikanın kapsamından bağımsız bir formül gibi kurulsaydı da Etkin Düzenleyici Devlet modelinin kendisi zaten belirli politikaların dışlanmasını gerektirir.

Hesap verilebilirlik kapsamında önemli husus, harcama ve işlemlerin mali denetiminin sağlanmasıdır. Bunun için uluslararası finans kuruluşları ve bağımsız denetim kurumlarından yararlanılmakta (Kalfa, Atay, 2008: 233), kamu hesaplarının açık ve şeffaf bir şekilde vatandaş denetimine açılması gerekmektedir.

Yönetişim, esas olarak yönetim sürecine özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin dahil edilmesine yönelik bir modeldir. Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kurumlar ile yönetim kuramcıları, yönetişimi tek taraflı, öz merkezli, hiyerarşik yönetimden çok aktörlü merkezsiz bir yönetim anlayışına geçiş olarak tanımlamaktadır (Kalfa, Ataay, 2008: 231; Güzelsarı, 2003: 19).

Katılım, bir hizmete ilişkin tercih ve taleplerin yansıtılması mekanizmasıdır. Hizmetin niteliği ve hacmini kullanıcılar belirler. Bunun için karar organlarına temsilcilerin atanması yada danışma süreçlerini içerir (Güler, 2003: 104).

Sivil toplum, devletin sınırlandırılmasında, devletin denetim altında tutulmasında bir etken olarak tanımlanmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 112). Bu yaklaşıma göre, etkin politikaların üretim koşulu, sivil toplum örgütlerinin katılımıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 113). Sivil toplum örgütleri, keyfi ve siyasi ağırlıklı mali harcamaların denetlenmesini sağlayarak devletin aşırı büyümesinin, aşırı müdahalelerinin engellenmesi ve kaynak verimliliğinin sağlanmasına için ayrıca hukuk kurallarının çiğnenmesine karşı sınırlama getirir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 113-4, 119).

Gönüllü sivil birliklerin varlığı, ayrıca, güvenli bir toplumun inşasına olanak verir. İş, çalışma ahlakı gibi, piyasa etkinliğini arttırıcı enformel kuralların yerleşmesine yol açarak ticari ilişkilerin gelişimine imkan verir, işlem maliyetleri düşürür. Karşılıklı yardım, dayanışma ve sosyal birliktelik yoksa insan davranışları ahlaki ilkelerden ziyade yasal zora dayanır, kanunları çiğneme eğilimi yükselir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 172-174).

Hesap verilebilirliğin artırılması için bir başka husus, ademi merkezileşmedir. Ademi merkezileşme, sivil toplum örgütlerine yetki devri yanında yerel yönetimlere yetki devri, özelleştirme ve yarı özerk organlara özel işlevler verilmesini kapsar (Bayramoğlu, 2002: 207).

Hesap verilebilirliğin sağlanmasına yönelik bir başka ilke saydamlıktır. Saydamlık, eylem, karar ve karar verme süreçlerinin diğer kamu kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine, uluslararası örgütlere ve özel sektöre açıklığıdır (Güler, 2003: 105). Hükümet ve bürokrasi, ayrıca kamu harcamalarının nasıl, hangi amaçlara kullanıldığına ilişkin bilgileri vatandaşların erişime açık tutmalıdır, bu şekilde vatandaşların etkin denetimi sağlanacaktır. Ayrıca, farklı kamu yönetimi birimlerinin de politikaların etkin uygulanmasına yönelik olarak revize edilmesi için politikaların nasıl hayata geçtiğini izleyebilmesi gerekmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 119). Dünya Bankası, şeffaflığı öngörülebilir, açık ve aydınlanmış siyasa oluşturma süreci olarak tanımlamaktadır ve hükümet siyasa ve etkinlikleri hakkındaki bilgilerin erişilebilir, başlıca iktisadi siyasa geliştirme süreçlerinin makul ölçüde şeffaf olması ve kamunun siyasa oluşturma süreçlerini etkileme şansı olmasının gerekli olduğunu belirtmektedir (Peker, 1996: 47).

Yönetişim modeli kapsamında etkin bir hukuk sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Özel sektör için açık, öngörülebilir, istikrarlı, yansız ve adil kuralların varlığı gerekmekte olup, bu yapı istikrar ve öngörülebilirliğin güvencesini sağlamakta, yatırım riskinin düşürülmesine yol açmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 48).

Etkin bir hukuk sistemine olan ihtiyaç, saydamlık ve katılımı birlikte, öngörülebilirliğin sağlanması ile ilgilidir. Öngörülebilirlik, sermaye için her zaman

kritik bir unsur olmakla birlikte, sermayenin uluslar arası hareketinin arttığı bir dönemde hem sermayenin güvenliği, hem de ulus devletler için yatırım çekebilmek adına son derece belirleyici bir politik değişken haline gelmiştir. Yeni iktidar tipinin en önemli niteliklerinden biri olan yasaların üstünlüğü söyleminin ön plana çıkarılması da öngörülebilirlikle ilgilidir. Bu dönemde ekonomiye ilişkin düzenlemelerin büyük oranda yasalarla yapıldığı gözlenmekte olup amaç geri dönüşü mümkün oldukça zor hale getirmek, siyasetçilerin kararlardan geri adım atmaları yada hükümetler değiştikçe siyاسaların değişmesinin yarattığı olumsuz sonuçları engellemektir. Bu şekilde öngörülebilirliğin sağlanarak sermayenin yatırım kararlarının kolaylaştırılması ile yatırım risk ve maliyetlerinin azaltılarak sermayenin dünya üzerindeki serbestçe hareketinin önü açılmak istenmektedir.

Kurumcu neoliberal devlet modelinin oluşumu, Dünya Bankası 1997 Raporunda düzenleyici işlevlerin tanımlanması ile birlikte tamamlanmıştır. Yeni iktidar biçiminin en karakteristik özelliklerinden birini devletin/merkezi yönetimin parçalanması, yani ‘merkezsizleşme’ olgusunun ortaya çıkışı (Bayramoğlu, 2005: 193-219) ve merkezi yönetimlerin “*farklı bağımsız kurumlar arasında koordinasyon işlerini üstlenen*” (İslamoğlu, 2003: 5) organlara dönüşmesidir.

Parçalanma, devletin farklı alanlara bölünmesi demektir. Bu bölünme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamında coğrafik bölünme yoluyla olacağı gibi –sektörel yönetimler gibi- belirli ve kritik bazı alanların yönetiminin farklı bağımsız idari aygıtlara aktarılması yoluyla da olmaktadır. Bu süreç, sivillerin yönetime katılması (katılımcılık) ve bu idari aygıtların yürütmeye ve yasamaya karşı bağımsızlıklarının sağlanması yoluyla siyasi kurumların işlevsizleştirilmesini

içermektedir. Bu işlevsizleşme süreci ise bir yandan ‘her türlü hastalığın vebali’ olarak lanse edilen siyasetin ve siyasetçilerin güçsüzleştirilmesi ile geniş toplum kesimlerinin karar süreçlerine dahil edilmesi söylemiyle meşruiyet krizinin aşılmasına yönelik önemli bir adıma, öte yandan “... rahat edeceği hukuksal ve yönetsel ortam sağlama” (Bayramoğlu, 2005:5) anlamında sermayenin çıkarlarının sağlanmasına işaret etmektedir.

Yeni iktidar biçimi yönetim modelinde devletin parçalanması, siyasal gücün yaygınlaşması anlamına gelmemektedir, “... tersine, yönetim modelinde, devlet toplumdaki tüm gücün yoğunlaştığı kritik bir konuma yerleşmektedir” (Bayramoğlu, 2005: 175). Dolayısıyla bu durumda iktidar, siyasi olarak hesap verilebilirliğinin kaldırılması yoluyla yoğunlaştırılarak yönetime katılım olanağı sağlanan sermayeye devredilmektedir<sup>52</sup>. Ancak, bu durum kapitalist yapıda bir değişim olduğu, kapitalist sınıfın öznel bir sınıf egemenliğine dönüştüğü anlamına gelmemekte olup söz konusu olan kurumsal formlar açısından bir dönüşüm, toplumsal güç dengelerindeki değişimin formel/kurumsal ifadesinin oluşturulması ve işçi sınıfının bu yolla yeniden bölüşüm sürecinden dışlanmasıdır<sup>53</sup>. “Dolayısıyla işçi sınıfının örgütlenme ve mücadele kapasitesinde yaşanan gerileme, yönetim mekanizmalarının yerleştirilmesini kolaylaştırmakta, yönetim mekanizmaları işçi sınıfının dışlanmışlığını geliştirmektedir” (Bayramoğlu, 2005:204).

Yeni iktidar biçiminin en önemli aygıtlarından biri Bağımsız Düzenleyici Kurumlardır. Rekabet gibi genel alanların yanında telekomünikasyon, enerji, su,

---

<sup>52</sup> Dolayısıyla, ekonominin ile siyasetten ayrışması, aslında ekonominin siyasetten değil belirli siyasal programlardan kopmasıdır (Bayramoğlu, 2005: 277).

<sup>53</sup>Toplumsal güç dengesi yeniden değiştiğinde kuşkusuz bu organlar da refleks verecek, hatta bu kurumların dönüşümüne yol açabilecek, ancak bu tepkinin düzeyi eski kurumsal formların varlığındaki kadar yüksek düzeyde olmayacaktır.

kamu alımları, demiryolu, posta, sağlık, çevre, gıda sağlığı gibi alanlarda kurulan Bağımsız Düzenleyici Kurumlar özerk yapıda olup karar almada bağımsız niteliktedir ve sınırları belirlenmiş siyasa alanlarına ilişkin olarak yasama, yürütme ve kimi durumlarda yargı erklerini bünyelerinde birleştirmişlerdir (Bayramoğlu, 2005: 228-229). Bağımsız Düzenleyici Kurumların örgütsel yapı ve işleyiş yönünden ortak yönleri, kurumsal özerkliğe, kurul tipi yönetime, esnek ve özerk personel rejimine, özel bütçeye ve bağımsız karar alma hakkına sahip olmaları ve belirli sınırlarla denetimden muaf tutulmalarıdır.

BDK, bağımsızlık ve özerkliklerinin sağlama alınmasına yönelik olarak en güvenceli yasal dayanaklarla –kanunlarla- kurulmaktadır ve kanunlarla parlamento tarafından kurulan BDK ile politikalar, parlamentonun yetkisiyle parlamento denetim yetkisi dışında bir alana aktarılmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 220-229).

BDK'ın yönetim organı olan kurullarda ilgili sektör ve sektörel STK temsil edilebilme hakkına sahiplerdir. “*BDK sayesinde yerli ve yabancı firmalarla kullanıcı grupları gibi aktörlere düzenleyici evrenin kapıları açılmış ve içeri girmelerine izin verilmiştir. Böylece klasik bakan, memur ve özel firma arası örtülü gizli ilişkiler zayıflamış, bu ilişki artık resmi bir biçim almıştır*” (Bayramoğlu, 2005: 235).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN TARİHSEL ARKAPLANI: TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE DERViŞ YASALARI

*Neoliberal Kamu Alımları Reformu*, neoliberal dönüşüm sürecinin ikinci aşaması olan İkinci Kuşak Yapısal Reform programının temel bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye'de İkinci Kuşak Reform Süreci ve etkin düzenleyici devletin oluşturulmasına yönelik düzenlemeler, 1998 Yakın İzleme Anlaşması ile Türkiye gündemine girdikten sonra reformun bileşenleri hızlı bir biçimde 2001 krizinden sonra Derviş Yasaları ile uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de *Neoliberal Kamu Alımları Reformunun* temel düzenleyici metni olan Kamu İhale Yasası, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak adlandırılan ekonomik program kapsamındaki *Derviş Yasaları* yada *On Beş Günde On Beş Yasa* olarak anılan yasal düzenlemeler kapsamında uygulamaya konmuştur. Bu bölümde Türkiye'de neoliberal dönüşüm süreci ve bu dönüşüm süreci içerisinde Derviş Yasaları incelenerek neoliberal kamu alımları reformunu ortaya çıkaran dinamikler, yapısal dönüşüm sürecinin bütünlüklü yapısı içerisinde ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda önce Birinci Kuşak Reform süreci ele alınacak ardından İkinci Kuşak Reform sürecinin Yakın İzleme Anlaşmasından Derviş Yasalarına kadarki ilk evresi incelenecektir.

Türkiye'de neoliberal dönüşüm sürecinin birinci evresini 1980'lerin başından 1990'ların sonuna kadar devam eden ve birinci kuşak reformlar olarak adlandırılan, toplumsal ilişkiler içerisinde piyasa dinamiklerini daha belirleyici hale getiren ve yerel pazarın uluslararası piyasalarla bütünleşmesinin önündeki engelleri ortadan kaldıran reformlar (piyasa reformları) oluşturmaktadır. Serbestleşme ve

özelleştirme olarak özetlenecek olan bu reform süreci, 1990'lara geldiğinde önemli olumsuzluklara yol açmış, ardından neoliberal dönüşüm sürecinin ikinci evresi olan ikinci kuşak reformlar (düzenleyici reformlar) uygulamaya konmuştur. Birinci evrede, bir önceki dönemin kurumsal düzenekleri ortadan kaldırılarak, devletin düzenleyici rolü, piyasa mekanizmasının işlerliğinin arttırılması lehine azaltılırken ikinci dönemde bizzat piyasa dinamiklerinin sürdürülebilir bir şekilde açığa çıkmasına olanak sunmak adına devletin düzenleyici rolleri vurgulanmaya başlamıştır. Bu rolün icrasına yönelik yeni bir kurumsal yapı, serbestleşme ve özelleştirme politikalarına eşlik etmek suretiyle uygulamaya konmuştur.

## **A. BİRİNCİ KUŞAK NEOLİBERAL REFORMLAR**

### **I. Toplumsal Dinamikler**

Türkiye'de neoliberal dönüşümün ilk adımı olan birinci kuşak reformlar, 1970'li yıllarda baş gösteren içe dönük birikim sürecinin krizi ertesinde ortaya çıkmıştır. Türkiye'de 1950'li yılların ikinci yarısında başlayan ve 1960 sonrasında ithal ikameci politikalarla düzenlenen içe dönük birikim sürecinde tıkanma emareleri, 1960'ların sonlarından itibaren ortaya çıkmış, 1970'lerin başında ithal ikameci sanayinin finansmanını tehdit eden ve birikim sürecinin yapısal çelişkilerinden kaynaklanan döviz darboğazı patlak vermiştir (Gülalp, 1982: 61).

Döviz darboğazının aşılmasına yönelik olarak, 1970'de devalüasyon, ücretlerin baskılanması, tarım desteklerinin düşürülmesini içeren bir istikrar programı uygulamaya konulmuştur. İhracat artışına ilave olarak işçi dövizlerinin girişi, dış yardımlar ve genişleyen dünya ekonomisi yoluyla sermaye girişindeki artış



sonucunda ie dönük birikimin çelişkileri geçici olarak aşılmış, ithalat kapasitesinin yeniden genişlemesi ile ie dönük birikim süreci sürdürebilir kılınmıştır. Bununla birlikte, 1977'den itibaren dünya ekonomisinde yaşanan kriz sonucunda, içerdeki siyasal krizin de etkisiyle sermaye girişinin azalması sonucunda ie dönük birikim sürecinin çelişkileri tüm şiddetiyle ortaya dökülmüş ve sürdürülemez hale gelmiştir (Altınok, 2002: 86; Gülalp, 1982:62-64; Savran, 1992: 100).

Döviz darboğazı sonucunda ithalatın finansmanın imkansız hale gelmesi, bütçe açıkları artışı, yüksek enflasyon gibi olgular birbirini tetikleyerek kaynakların spekülatif ve ticari alanlara kaymasına ve ekonomide küçülmeye yol açmış (Altınok, 2002: 86; Gülalp, 1982: 64; Yeldan, 2001: 43), ie dönük birikimi düzenleyen ithal ikameci politikalar, krizin derinleşmesine yol açmıştır.

Bunalımın şiddetini arttıran bir başka olgu, işçi sınıfının örgütlü gücü ve bunun parlamento nezdindeki yansımasıdır. Bu durum, özellikle 1960'ın ikinci yarısından itibaren artan iktisadi kazanımlara yol açmıştır. 1970'lerin başlarından itibaren ücret ve sosyal haklar –zellikle, ihracat kapasitesi ve yabancı sermaye girişini azaltarak döviz darboğazını ve yatırım açığını şiddetlendirmek yoluyla (Savran, 1992: 102)- birikim açısından taşınamaz bir yük haline gelmiş ve aynı zamanda siyasal güç dengeleri açısından da tehdit oluşturmaya başlamıştır.

Yerel sermaye birikimini ve uluslararası kapitalizm ile eklemlenmesini tehdit eden krizden birikim süreci sınırları içerisinde çıkış imkansız hale gelmiş olup, istikrar önlemlerine ilave olarak yapısal dönüşümü gerektiren çözüm, -sınıfsal güç dengeleri ile sermaye birikim sürecinin nesnel sınırları doğrultusunda- yerli sermaye çevreleri ile metropol sermaye çevreleri arasındaki gerilimli ilişki sonucunda

belirlenmiştir. Yerli büyük sermaye çevreleri ile IMF ve DB çevrelerince ortaklaşılın çözümün ana doğrultusu, yerli girdilere dayalı ve emek yoğun tekstil, gıda gibi geleneksel ihracatçı sanayilere öncelik verilerek ihracata yönelik sanayileşmeye geçiş; ithal ikameci düzenlemelerin kaldırılıp devletin doğrudan müdahalelerinin kaldırılarak piyasa mekanizmasının belirleyiciliğinin artırılması ve uluslararası piyasalarla bütünleşmenin sağlanması olmuştur. Bu kapsamda hükümetlere neoliberal dönüşüm programının uygulanması yönünde baskı yapılmaya başlanmış, dönüşüm süreci, sınıf mücadelesinin ve krizin sunduğu yapısal koşullar doğrultusunda yerel sermaye kesimleri, uluslararası kuruluşlar (IMF ve DB) ve hükümet arasındaki müzakere süreci içerisinde şekillenerek uygulamaya konmuştur.

Birinci kuşak yapısal reformlar, kalkınmacı devlet düzenlemelerinin (dış ticaret, finansal kontroller vb.) kaldırılması, doğrudan müdahaleciliğin kaldırılması (KİT'lerin serbestleşmesi ve özelleştirme), sosyal müdahaleciliğin daraltılması gibi piyasa reformlarına ilave olarak altyapı yatırımlarının artırılması ve sermaye yanlı vergi politikalarının yürürlüğe konması gibi müdahaleci politikaları (neoliberal müdahalecilik) içermektedir. Öte yandan sınıf ilişkilerini yeniden yapılandıran neoliberal piyasa reformları ve neoliberal müdahalecilik politikalarının uygulamaya konulması siyasal rejimin de dönüşmesini içeren kurumsal değişikliklerin ortaya çıkmasını tetiklemiştir. Böylece, birinci kuşak yapısal reformlar programının uygulanması sürecine kurumsal değişim süreci eşlik etmiştir.

## II. Kalkınmacı Devlet Düzenlemelerin Kaldırılması

Neoliberal reform sürecinin en önemli gündem maddelerinden birini, piyasa mekanizmasının çalışmasını sınırlayan katı kurallar dizisinin kaldırılması olmuştur. Doğrudan kamu bütçesi ile ilgili olmayan bu müdahaleler, esas olarak ithal ikameci döneme ilişkin olmakla birlikte, daha önceki süreçlerde kurumsallaştırılmış olan ve ithal ikameci dönemde yaygınlaştırılarak yeniden yapılandırılan ve birikim sürecinin temel unsurları haline getirilen düzenlemeleri içerir. Bu düzenlemelerin en önemli unsurları, dış ticaret düzenlemeleri ile sermaye hareketlerine ilişkin kısıtlamalardır<sup>54</sup>.

### 1. Dış Ticaretin Serbestleşmesi

İthalat serbestleşmesi ile ithalat kısıtlamalarının sağladığı ticari rantlar ve döviz tahsisine ilişkin rantların kaldırılması, rekabetin artışıyla verimliliğin artırılması, verimsiz sektör ve işletmelerin tasfiyesi sonucunda ihracatın görece karlı hale gelmesi ve bu şekilde kaynakların ihracata yönlendirilmesi hedeflenmiştir (Sönmez, 1998: 60; Altıok, 2002: 95).

1980’de ithalatın liberalizasyonuna yönelik ilk adım damga vergisinin düşürülmesi olmuş, 1981’de teminatlar azaltılmış, kota listesi ve izne tabi mallar listesi daraltılarak ithalatı serbest mallar listesi genişletilmiştir<sup>55</sup>. 1984’de ithalat rejimi değiştirilmiş, ayrıca gümrük tarifeleri düşürülmüştür. Yeni ithalat rejimiyle kural serbestlik haline getirilmiş sınırlamalar istisna kategorisine alınarak listelerle

---

<sup>54</sup> Emek piyasası düzenlemeleri de aslında esas olarak bu kapsamdaki düzenlemeler olmakla birlikte ilgisi nedeniyle sosyal müdahalelerin kaldırılması başlığı altında incelenecektir.

<sup>55</sup>1980 öncesinde geçerli ithalat rejimine göre, kural ithalatın yasaklanması olup istisnalar yani ithalatı yapılabilecek mallar ithalata konu mal listeleri ile belirlenmekteydi. Bu listeler; kota listesi, izne tabi mallar ve ithalatı serbest olan mallar listesiydi. İthalatta teminat yükümlülüğü, gümrük vergisi yanında belediye, damga, rihtim ve istihlal vergisi gibi vergiler alınmaktaydı (TCMB, 2002:8).

belirlenmiş, kota uygulaması kaldırılarak korumanın gümrük tarifeleri ile yapıldığı bir sistem oluşturulmuştur. Oluşturulan istisna listeleri, yasaklı mallar, izne tabi mallar ve fon kesintisine tabi mallar listesidir, bu listeler dışındaki mal grupları için ithalat serbesttir. Daha önce yasaklı mallar listesinde yer alan sigara gibi mallar, fon listesine alınmış, bu mallara gümrük vergisi dışında fon kesintisi getirilmiştir. 1984 düzenlemesi ile yasaklı listesindeki mal sayısı 1800'den 459'a düşürülmüştür (Altıok,2002:91,94; Ekinci,1998: 13; TCMB, 2002: 9; Sönmez,1992:60).

1985 yılında yasaklı mallar listesi kaldırılarak yasaklar, iktisadi olmayan gerekçelere dayandırılmış, bu şekilde sadece üç mal grubunun ithalatı (silah, mühimmat ve uyuşturucu) yasaklanmıştır. 1988'de izne tabi mallar listesi 33'e, 1989'da 16'ya düşürülmüş, 1990'da ise tamamen kaldırılmıştır. 1989'da tarife ve vergiler önemli ölçüde azaltılmış, 1993'te gümrük vergisi ve toplu konut fonu dışındaki tüm tarifeler kaldırılmıştır (TCMB, 2002: 9).

Sonuç olarak, 1990'ların başına gelindiğinde ithalat serbestleştirilmiş, ithalat yasaklarının kural olduğu bir rejimden ithalat sınırlamalarının tamamen kaldırıldığı, gümrük kesintilerinin ise önemli oranda indirildiği bir sistem getirilerek ithalat serbestleştirilmiştir. 1991 yılında Türkiye, Dünya Bankası tarafından ithalatın serbestleştirilmesine yönelik yoğun değişiklikler yapan ülkelerden biri olarak kabul edilmiştir (TCMB, 2002: 10).

Dış ticaretin serbestleşmesine yönelik bir başka adım, 1996'da AB ile Gümrük Birliğine gidilmesidir. Gümrük birliği kapsamındaki ülkelere yapılacak ithalat için tüm gümrük vergileri ve fon ücretleri kaldırılmış, üçüncü ülkeler için ise

ortak gümrük tarifeleri uygulanması kararlaştırılarak, vergiler kademeli olarak düşürülmüştür (TCMB, 2002: 10).

## 2. Finansal Serbestleşme

Finansal serbestleşme, üç önemli alanda gerçekleştirilmiştir. Bunlar, faiz oranlarının piyasada belirlenmesi, döviz kurunun ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesidir.

Temmuz 1980’de finansal serbestleşmenin ilk adımı olarak, mevduat ve kredi faizleri serbest bırakılmış (Ekinci, 1998: 10), 1980’lerin başlarında politikada bazı gelgitler görülmesine, mali krizlere bağlı olarak zaman zaman doğrudan müdahalelere geri dönülmesine rağmen serbest faiz politikası yolunda ilerlenmiştir<sup>56</sup> (Oyan, 1998: 8). Serbest faiz uygulaması ile pozitif reel faize geçiş ve bu şekilde tasarrufların arttırılarak sermaye birikim sürecine yönlendirilmesi ve finans kurumları arasında rekabetin arttırılması, ayrıca tüketim ve iç talebin daraltılarak kaynakların daha karlı hale gelen ihracata aktarılması hedeflenmiştir (Altıok, 2000: 92; Oyan, 1998: 9).

Finansal serbestleşmeye ilişkin bir başka adım, dış ticaretin serbestleşmesi politikasının ana eksenini de oluşturan döviz kuru rejiminin esnekleştirilmesi oluşturmuştur. Oldukça yüksek oranlı ve uzun aralıklı devalüasyonların ardından 1981’de sabit kur rejimi terk edilerek döviz kurunun enflasyona göre TCMB tarafından günlük olarak belirlendiği esnek kur uygulamasına geçilmiş (Altıok, 2002: 91), 1984’te bankalara TCMB tarafından belirlenen kurun etrafında oluşturulan dar

---

<sup>56</sup> 1982 banker krizi sonrasında en büyük dokuz bankaya mevduat faizi belirleme yetkisi verilmiş, 1983’te merkez bankası yetkili kılınmış, 1987’de belirli üst sınır altında özel bankalara yetki verilmiş, 1988’de mevduat faiz oranları yeniden tamamen serbestleştirilmiştir (TCMB, 2002:13).

bir aralık içerisinde kendi kurlarını belirleyebilme imkanı getirilmiş (TCMB,2002: 12), 1988'de döviz kurlarının günlük olarak piyasa koşullarında belirlenmesi sistemine geçilmiştir (Sönmez, 1992: 55).

1980'ler boyunca, önceki dönemin tersine döviz kuru iç ve dış enflasyon farkının üzerinde belirlenmiş, sürekli reel devalüasyon yapılmıştır. Sürekli reel devalüasyonla ithalatın serbestleşmesinden kaynaklanan ithalat artışının frenlenmesi ve daha önemlisi döviz cinsinden ihracat fiyatının düşürülerek ihracatın artırılması (Altıok,2002: 96; Ekinci,1998: 9; Oyan, 1998:8; Sönmez,1992:55), böylelikle ihracata yönelik bir büyüme patikasına girerek ithalat ve dış borçların finansmanının sağlanması hedeflenmiştir.

Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile ilgili, 1980'li yıllarda ilk olarak, yabancılar ile yerleşiklere döviz tutma, işlem yapma ve bankalara döviz hesabı açtırma olanağı getirilmiş, tüm bankalara döviz pozisyonu tutma ve döviz işlemleri yapma yetkisi getirilmiştir. Ayrıca her türlü yoldan döviz ithali hiçbir kayda tutulmaksızın serbest bırakılmış, yurt dışına çıkışta 3000 dolara kadar döviz çıkarma yetkisi verilmiş, belirli koşullara uymak kaydıyla yurtdışından döviz cinsinden borçlanma olanağı getirilmiştir (Ekinci,1998: 14; Kazgan, 2002:165; Sönmez, 1992: 82; TCMB, 2002:13). Bununla birlikte, para ikamesi nedeniyle ve döviz rezervinin genişletilmesine yönelik olarak mali serbestlik bir takım sınırlamalarla birlikte yürütülmüştür. Bu kapsamda ihracatçılara dövizin en az yüzde seksenini bankalara, bankalara da alımı yapılan dövizin en az yüzde yirmisini TCMB'ye satma zorunluluğu getirilmiştir (Altıok, 2002: 97).

Piyasa reformlarının en önemli unsurlarından birini, aynı zamanda sermaye birikim süreci açısından yeni bir evreye geçişi sağlayan dış finansal serbestlik oluşturmuştur. 1989 yılında 32 Sayılı Kararname ile yerli paranın tam konvertibilitesine geçilmiş, uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki sınırlamalar tamamen kaldırılmıştır (Oyan, 1998: 13). Bu karar doğrultusunda, yerleşikler ile yabancılar tarafından yurtiçinde döviz satın alınması ve bulundurulması; yerli para, döviz ve menkul kıymetlerin yerleşikler ile yabancılar tarafından yurtiçine getirilmesi ve yurtdışına transferi; yerleşiklerin yurtdışından menkul kıymet satın alması ve kredi alması; yabancıların yurtiçinde menkul kıymet satın alması gibi işlemlere ilişkin sınırlamalar kaldırılmıştır (TCMB, 2002: 16-17).

Dış finansal serbestleşme; uluslararası düzeyde uluslararası sermayenin değerlendirme sorunuyla, yerel düzeyde ise kamu açıklarının finansmanı ve sermayenin belirli kesimlerine kaynak aktarımı ile sermaye birikim sürecinin sürdürülebilirliği ile ilişkilidir. Uluslararası dinamikler açısından gelişmiş ülkelerde büyüme ve faiz oranlarındaki düşüşün de etkisiyle şiddetlenen aşırı birikim krizine çözüm sunulması ile ilişkilidir. Bir yandan çıkış serbestliği ve reel devalüasyon engellenerek finansal sermaye yatırımlarının karlılığı arttırılmak suretiyle yerel finansal piyasalar değerlendirme alanı haline gelmekte, öte yandan dış ticaretin serbestleşmesi sürecinde iç pazarı koruma ve ihracatı teşvik işlevi gören döviz kuru politikaları engellenmekte (Altıok, 2002: 103; Ercan, 2003: 21; Oyan, 1998: 14-15), ayrıca üretken sermaye yatırımlarının kolaylaşması işlevi görmektedir.

Dış finansal serbestlik, yerel dinamikler açısından kamu açıklarının kısa vadeli sermaye girişleri ile karşılanarak finansal kısıtların giderilmesi ve sermayeye

kaynak transferine yönelik bir politika aracı niteliğindedir. 1989 öncesinde neoliberal dönüşüm doğrultusunda sermaye birikim sürecinin ana momentini dış ticaretin serbestleşmesi üzerinden dünya piyasaları ile bütünleşme sonucunda ihracata yönelik birikim oluşturmaktadır. Ücretlerin ve sosyal harcamaların baskılanmasından beslenen bu birikim süreci, 1980'li yılların sonlarına gelindiğinde toplumsal sınırlarına ulaşmış ve tıkanma emareleri göstermiştir. Dış finansal serbestleşme sonucunda döviz sorununa yeni bir çözüm (Ercan, 2003, 21) getirilerek sanayileşmenin finansmanı hedeflenmiş, ayrıca mevduat ve kredi ile elde edilen dövizin kamu borçlanma araçlarında değerlendirilmesini içeren finansal birikim olanağının<sup>57</sup> gelişmesi sağlanmıştır. Kamu finansmanında sermayenin daha fazla vergilendirilmesi yerine, iç borçlanmanın kullanılmasına olanak sunan bu süreç, aynı zamanda sosyal harcamalar ile ücretlerdeki toplumsal ve politik nedenlerden kaynaklanan yeniden artış eğiliminin kamu ve sermaye çevreleri açısından sürdürülebilir kılınmasına yönelik çözüm işlevi de görmüştür. Ayrıca, üretken sermaye yatırımlarının finansmanının sağlanması ve Türk Lirası değerlenmesi sonucu ucuzlaması hedeflenmiştir (Altıok, 2002: 104, 114; Köse, Yeldan, 1998: 55; Oyan, 1998: 14-16).

Dış finansal serbestleşme, dış kaynak girişi yoluyla sermayeye yönelik kaynak transferinin, personel harcamaları ile sosyal harcamaların, Kürt coğrafyasında şiddetlenen savaşın finansmanının sürdürülmesini mümkün hale

---

<sup>57</sup>Finansal birikim olanağı, üretken sermayenin uluslararasılaşması sürecinde katalizör işlevi görmüştür. 1980'lerde ihracat teşvikleri ve düşük reel ücret politikaları ile uluslararasılaşma süreci desteklenirken bu olanakların daraldığı 1990'larda para sermayenin belirli kesimlere aktarılması yoluyla bir tür korumacılık işlevi görmüştür (Ercan, Tanyılmaz, Karakaş, 2008: 237-238). Aynı zamanda büyük sermayenin bankaları bünyelerine almalarıyla kredi kaynaklarına ayrıcalıklı erişim sağlarken küçük ve orta ölçekli sermayenin kredi sisteminden dışlanmasına yol açmıştır (Ercan, Tanyılmaz, Karakaş, 2008: 240-241).



getirmiş, dış ticaretin serbestleşmesi sonucu ayakta kalmaya çalışan yerel sermaye kesimlerine karlılığı yüksek bir değerlendirme alanı sunmuş ve kaynak transfer işlevi görmüştür<sup>58</sup>. Bununla birlikte, kaynakların üretken olmayan alanlara kaymasına ve kamu açıklarının şiddetlenmesine yol açmış, ekonomiyi dış şoklara ve siyasi gelişmelere duyarlı ve kırılabilir bir patikaya sokarak ülkenin 1990'lar boyunca içinden çıkamayacağı bir kriz sarmalına sürüklenmesine neden olmuştur.

### **III. Doğrudan Müdahalelerin Kaldırılması: KİT Sisteminin Serbestleşmesi ve Özelleştirme**

Neoliberal dönüşüm sürecinin en önemli unsurlarından birini devletin üretim sürecine doğrudan müdahale araçları olan kamu işletmelerinin tasfiyesi ve özelleştirilmesi olmuştur. İthal ikameci modelde maliyet altında fiyatlarla girdi üretimi yoluyla sermayeyi sübvansane etme işlevine ek olarak bazı sosyal işlevlere sahip olan KİT sistemi, kamu açıklarının sermaye birikimini tehdit ettiği, uluslararası kuruluşların özelleştirmeleri kredi koşulu olarak sunduğu bir ortamda devletin elinde sosyal politikalar için bir araç işlevi de görmesi nedeniyle gözden düşmüştür. Uzun vadede özelleştirilmesi düşünülen KİT'lerin kısa vadede kamu açıklarının azaltılması ve piyasa mekanizmasının etkinleştirilmesi amacıyla (Ekinci, 1998: 9), 1980'lerin başlarında fiyatlarının piyasa fiyatlarına yaklaştırılması ve finansmanın piyasadan

---

<sup>58</sup> Kaynak transferi işlevi, sermayenin yurt dışında getirilen kısa vadeli yabancı sermayeyi kamu borçlanma araçlarında kullanması sonucu elde ettiği faiz kazancı ile gerçekleşmiştir. İç borç faiz ödemeleri, 1990'lar boyunca kurumlar vergisini aşmış, bu şekilde kurumlar vergisi, kaynağına iade edilmiştir. Kurumlar vergisinin milli gelire oranı, 1990'lar boyunca yüzde 2'nin altında kalmış, faiz ödemeleri için ise bu oran hızla yükselerek yüzde 10'un üzerine çıkmıştır. 1999'da iç borç faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı yüzde 66 düzeyine ulaşmış, 1996'dan itibaren iç faiz ödemeleri doğrudan vergileri aşan bir düzeye ulaşmıştır. Böylece, kamu gelirleri büyük oranda faiz ödemeleri aracılığıyla sermayeye aktarılmıştır (Yeldan, 2001: 121, 122).

sağlanması, yatırımların düşürülmesi gibi değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, KİT ürünlerine yüzde 400'lere varan oranlarda çok yüksek zamlar yapılmış (Altıok, 2002: 91), 1984'den itibaren TCMB kredilerinden yararlandırılması ve görev zararlarının hazine tarafından karşılanmasına son verilerek piyasadan yüksek maliyetlerle finanse edilmeye başlanmıştır. Ayrıca, imalatçı KİT'lerin yatırımları, esas olarak özelleştirmeye hazırlandığı ve gözden çıkarıldığı 1980'lerin ikinci yarısından başlayarak hızla düşürülmüştür (Oyan, 1998: 29,175).

1990'ların başından itibaren KİT'ler zarar etmeye başlamıştır. Bunun nedeni, yukarıda belirtilen hususlara ilave olarak, 1989'dan itibaren ücretlerin yeniden artışa geçişi ile personel alımlarının arttırılmaya başlanması (Sönmez, 1992: 107) ve özellikle ücret artışlarının yarattığı kar oranlarındaki düşüşün telafi edilmesini teminen özel sektör için girdi ve aramalı niteliğindeki KİT ürünlerin fiyatlarının yeniden bastırılarak maliyetlerin altında fiyatlamaya geçiş olmuştur (Köse, Yeldan, 1998: 53). KİT'lerin sosyal işlev ve sermaye birikimi sürecindeki bu işlevleri üstlenmesinden kaynaklanan zararlar, KİT'lerin irrasyonelliğinden kaynaklandığı şeklinde sunulmuş ve bu şekilde özelleştirmenin meşruiyeti sağlanmaya çalışılmıştır.

Özelleştirme çalışmaları 1986 yılında başlamış, ancak yeterli hukuksal altyapı oluşturmadan gerçekleştirilen özelleştirmeler Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından iptal edilmiş, yasal çerçeveden kaynaklanan engeller, yap işlet devret, gelir ortaklığı senedi, taşeronlaştırma gibi modellerle özel sektörün kamunun üretim yaptığı alanlara girmesi sağlanarak gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Sönmez, 2011: 142, 147). 1994'de çıkan 4046 sayılı kanunla kurumsal yapı yeniden

düzenlenmiş ve yasal altyapı oluşturulmuştur (Oyan, 1998: 30). 1990’larda özelleştirme çalışmaları hızlanmış olmakla birlikte, büyük çaplı kuruluşların özelleştirmeleri 2000’li yıllarda gerçekleştirilmiştir. Başlangıçta üretkenlik verimlilik artışı ile gerekçelendirilirken zamanla kamu gelirleri politikasının uzantısı haline gelmiştir (Yeldan, 2000: 164).

#### **IV. Sosyal Müdahalelerin Kaldırılması**

Sosyal müdahaleler, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, sosyal yardımlar gibi alanlarda harcama ve gelir politikası yoluyla gelir dağılımını alt gelir gruplarının lehine yeniden dağıtmaya yönelik müdahaleler ile emek piyasasına yönelik sermayenin ücretli sınıf karşısındaki gücünü sınırlayan, gelir/harcama yoluyla değil piyasa mantığı dışı kurallarla yapılan düzenlemelerdir. Neoliberal dönüşüm sürecinin en önemli niteliği, toplumsal ilişkilerin sermaye lehine yeniden yapılanması ve devletin bunun bir aracı olarak radikal bir biçimde dönüştürülmesi olup bu dönüşümün en önemli unsurlarından biri sosyal müdahalelerin, sosyal devlet düzenlemelerinin azaltılmasıdır. Sosyal müdahalelerin azaltılması, reel ücretlerin düşürülmesini teminen emek piyasasının esnekleştirilmesi ve gelir dağılımını alt gelir gruplarının lehine yeniden dağıtmaya yönelik söz konusu sosyal devlet harcamalarının radikal bir biçimde azaltılmasından oluşur.

Sosyal müdahalelerin azaltılmasını tetikleyen unsurlar, yeni birikim sürecinde yerel sermaye gruplarının dışa açılma ile görece düşük donanımla rekabet gücü yüksek pazarlara girmesi, ücret ve sosyal hakların bir önceki dönemdeki gibi talep unsuru olma niteliğinin ortadan kalkması, ihracatın arttırılabilmesi için iç talebin düşürülmesi gerekliliği, ekonomiye olumsuz etkileri olan kamu açıklarının

düşürülmesi, ayrıca, krizle birlikte, belirginleşen kar oranlarının düşüşünün tersine çevrilmesi ereğidir. Dışa açılma öncesinde emek piyasası düzenlemeleri ve vergi yükü ile kamu açıklarını tetikleyici bir unsur olarak sosyal harcamalar, sermaye grupları için *görece* benzer bir maliyet yapısı oluşturmakta, firmalar ücret yada diğer maliyetlerini düşürecek stratejilerle rekabet etmeye çalışmakta iken, dışa açık birikim sürecinde bu düzenlemelerin niteliği, uluslararası rekabette yerel sermayeler için rekabet gücünü etkileyen temel bir unsur olmaktadır. Ayrıca ithal ikameci dönemde özellikle genişleme sürecinde kar oranlarının yüksekliği ile sosyal müdahalelerin pazarı genişletme etkisi, sosyal müdahaleleri sermaye grupları için daha tahammül edilebilir kılmakta iken dışa açık dönemde bu durum artık söz konusu olmamaktadır. Bu nedenlerle, sermayenin sosyal maliyetlere tahammülü yeni dönemde çok daha düşük kalmaktadır.

Ücretlerin düşürülmesindeki temel strateji, emek piyasasında katılıklara yol açan dinamiklerin mümkün mertebe düşürülmesi, emek fiyatının tespitinde piyasa dışı faktörlerin azaltılmasıdır. Sendikal haklar, toplu sözleşme düzeni, grev hakkı, asgari ücret gibi unsurlar, emek gücünün maliyetini piyasa koşullarının üzerine çıkartmakta ve bu durum sermayeye ücret artışı ile sosyal hak maliyetleri olarak geri dönmektedir. Bu nedenle, çözüm mevcut sendikal güç ve birikimin dağıtılması ve iş hukukunda yapılacak değişikliklerle sendikal gücün uzun vadede sınırlanmasıdır. Siyasal ve toplumsal güçler dengesinin rejim sınırları içerisinde bu dönüşüme olanak tanınamaması nedeniyle söz konusu değişiklikler, darbe sonrası cunta idaresi altında gerçekleştirilmiştir.

Darbe döneminin ilk icraatları olarak, toplu sözleşme ve grev hakkı askıya alınarak ücretlerin merkezi bir kurul tarafından tahmini enflasyon oranını aşmayacak

düzyeyde belirlenmesini içeren bir sistem oluşturulmuş, ayrıca DİSK kapatılarak yöneticileri tutuklanmış, Türk-İş dışındaki sendikaların faaliyetleri geçici olarak durdurulmuştur (Sönmez, 1992:130). Bu şekilde hem anti-sendikal bir düzen oluşturulmasına yönelik mevcut sendikal birikim ve kurumsallaşmalar tasfiye edilmiş, hem de reel ücretlerin ani bir şekilde düşürülmesini sağlayacak geçici bir mekanizma oluşturulmuştur. Böylece, yeni birikim sürecine geçiş sürecinde uygulamaya konan yeni ücret belirleme mekanizması, esnekliği arttırmak bir yana çok daha katı ve merkezi bir süreç ortaya çıkarmıştır.

Darbe hükümeti sadece kısa dönemde mevcut sendikal düzeni askıya alan bir yapılanmaya gitmemiş, aynı zamanda uzun vadede emek piyasasının esnekleştirilmesinin bir adımı olarak anti-sendikal düzeni oluşturmak için gerekli düzenlemeleri de oluşturmuştur. Bu kapsamda; Sendikalar Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununa ilave olarak Dernekler Kanunu, Sıkıyönetim Kanunu, OHAL Kanunu, Devlet Güvenlik Kanunu, Serbest Bölge Kanunu ile sendika gücü ile grev ve toplu sözleşme hakkına sınırlamalar getirilmiştir (Sönmez, 1992:124; Oyan, 1998: 35).

Emek piyasasına yönelik, sendikaların gücünü sınırlayan düzenlemeler, ücretlerin düşürülmesinde önemli bir katkı sağlamıştır. Bu kapsamda reel ücretler, 1980-87 arasında ve 1994 sonrasında hızlı düşüşler içermiştir (Oyan, 1998: 17).

Sosyal müdahalelerin azaltılmasına ilişkin gündemin bir başka bileşenini, tarımsal desteklerin ve eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi sosyal harcamaların düşürülmesi olmuştur. Tarımsal destekleme alımları ve destek fiyatlarının düşürülmesi ile hem iç talep düşürülmesi yoluyla ihraç edilecek bir artık yaratılması,

hem de tarımsal girdi kullanan ihracat sanayilerinin maliyetleri düşürülmesi yoluyla ihracatın görece karlılığının artırılarak ihracatın artırılması hedeflenmiştir. Tarımsal desteklerin kaldırılması aynı zamanda enflasyonist etkiler doğuran kamu açıklarının düşürülmesine yönelik bir politika aracıdır. Tarımsal destekleme politikalarının değişimi sonucunda 1980'den itibaren iç ticaret hadlerinin ve tarımın milli gelir içindeki payı yaklaşık olarak yarı yarıya düşmüştür (Ekinci, 1998: 11; Oyan, 1998: 7; Sönmez, 1998: 141).

Sosyal harcamaların bir başka bileşenini eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi harcamalar oluşturmaktadır. Bu alandaki harcamaların da kamu harcamalarını düşürmek ve talebi kısmak, ayrıca özel yatırımlara alan açabilmek üzere düşürüldüğü gözlenmektedir.

## **V. Neoliberal Müdahalecilik:**

Neoliberal program, sadece piyasa reformlarını içermez, özünde bölüşüm ilişkilerinin sermaye lehine radikal bir biçimde dönüştürülmesidir, bu programın bir ayağını piyasa mekanizmasının işlerliğinin sağlanması, müdahalelerin azaltılması yoluyla sermaye iktidarının sağlanması oluştururken bir başka ayağını bizzat devlet müdahalesi yoluyla sermayenin çıkarlarının gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Devletin ticaret ve mali piyasalara ilişkin düzenlemelerinin kaldırılması ve doğrudan müdahalelerin azaltılmasına ilave olarak, sosyal harcamalar yoluyla bölüşüm ilişkilerine müdahalesi 1980'lerden itibaren daraltılmaya başlanmışken, altyapı yatırımları artırılmış, vergi politikaları sermaye lehine yeniden yapılandırılmıştır. Bu nedenle serbestleşme ve devletin küçülmesi söylemi, aynı zamanda sermaye yanlı müdahaleler için gerekli kaynakların sağlanmasına yönelik bir işlev görür (Sönmez,

2011: 145). Bahsedilen müdahaleler, üretken sermayenin belirli donanıma sahip kesimlerinin dünya pazarına eklemlenmesi için reel ücretlerin düşürülmesiyle birlikte gerekli kaynak aktarımının sağlanmasına olanak sağlamıştır (Ercan, Tanyılmaz, Karakaş, 2008: 238).

1980’li yıllarda imalat sanayi alanındaki KİT yatırımları hızla azaltılırken bu azalma ulaştırma, haberleşme, enerji gibi altyapı alanlarına yapılan yatırımlardaki artışla dengelenmiştir. Böylece, kamu imalat sanayi özel sektör lehine daraltılmış, öte yandan verimliliğin artırılarak dışa açılmanın gerektirdiği rekabet gücünün artırılması ve ekonominin durgunluktan çıkarılması için altyapı yatırımları artırılmıştır (Sönmez, 1992: 93-99; Oyan, 1998: 31). 1980’li yılların başlarında başlayan bu dönüşüm doğrultusunda kamu yatırımları içerisinde imalat sanayinin payı 1981’de yüzde 40 iken 1989’da yüzde 8’e düşmüştür. Altyapı sektörleri içerisinde en radikal artış ulaştırma sektöründe olmuş, özellikle karayolları yatırımlarındaki artışla yüzde 18 olan sektörün yatırım payı, 1990’da yüzde 34’e ulaşmıştır (Sönmez, 1992: 104).

Vergi politikası, sermayenin maliyetlerini ve iç talebi düşürerek ekonomiyi ihracata yönlendirmek suretiyle yeni birikim süreci doğrultusunda sermaye dışı kesimler aleyhine ve özellikle büyük sermaye lehine yeniden yapılandırılmıştır. Sermayenin, özellikle finansal ve ihracata yönelik faaliyetlere ilişkin vergi yükünün düşürülmesi, sermayeye doğrudan kaynak aktarma ve maliyet düşüşü yanında, kamu borçlarının artışı doğrultusunda sermaye için finansal değerlendirme alanı açılmasına yol açmış, ayrıca sosyal harcamalar düşürülebilmesi için disipline edici bir mekanizma işlevi görmüştür. Sermayenin vergi yükü düşürülürken sermaye dışı

kesimlerin vergi yükü arttırılmış, tarım kesiminin vergilendirilmesi ve dolaylı vergilerin arttırılması gibi uygulamalarla vergi düşüşü dengelenmeye çalışılmış, iç talep kısılarak ihracatın teşvik edilmesi sağlamıştır.

Vergilendirmenin sermaye lehine yeniden yapılandırılması, üç temel araçla gerçekleştirilmiştir: bunlar; gelir ve kurumlar vergisine istisna ve muafiyet uygulanması, vergi iadeleri ve dolaylı vergi payının arttırılmasıdır.

Gelir ve Kurumlar vergisi istisna ve muafiyet kapsamı, 1980'li yıllar boyunca olağanüstü boyutlarda genişletilmiş, başta faiz gelirleri ile ihracat ve diğer döviz kazandırıcı faaliyetler olmak üzere birçok alanda istisna ve muafiyet getirilmiştir. Öyle ki, 1980'lerin sonuna gelindiğinde kurumlar vergisi istisna oranı, yüzde 45,6'ya ulaşmış, bağışlıkların sayısı on sekize ulaşmıştır (Sönmez, 1992:93-95).

Bir başka teşvik yöntemi, vergi iadesi uygulamasıdır. 1980'li yıllarda yeni birikim sürecinin temel teşvik araçlarından birini ihracatçılara yönelik doğrudan ödemeler oluşturmakta olup doğrudan ödemelerin büyük bölümünü ise ihracata vergi iadesi oluşturmuş<sup>59</sup> (Oyan, 1998: 31), ancak, ihracata vergi iadesi uygulaması, 1988 yılında GATT anlaşması çerçevesinde kaldırılmıştır (Altınok, 2002: 100). İhracata yönelik doğrudan ödemeler, 1980'lerde kurumlar vergisi tutarını aşarak bütçe gelirlerinin yüzde on beş-yirmi oranı kadarki bir civarının sermaye kesimlere geri ödenmesine yol açmış, kurumlar vergisi ile alınan vergi teşviklerle kaynağına iade edilmesine yol açmıştır (Yeldan, Köse, 1998: 51).

---

<sup>59</sup> Doğrudan ödemelerin dörtte üçü kadarını oluşturan vergi iadesi yanındaki diğer kalem bütçe dışı fonlardan yapılan ödemelerdir (TCMB, 2002: 6).



Vergi politikasındaki bir başka değişiklik, i talebi daraltma ve ihracatı teşvik amacıyla dolaylı vergilerin arttırılmasıdır. 1980 sonrasında vergi sisteminin kalıcı bir biçimde sermaye lehine yeniden yapılandırmaya yönelik olan bu uygulama, 1985 yılında Katma Değer Vergisini uygulamaya konulması ile başlamıştır (Oyan, 1998: 10, 31). KDV uygulaması ile birlikte, vergide ağırlık, dolaysız vergilerden dolaylı vergilere kaymış, dolaylı vergilerin payı 1970’lerde yaklaşık yüzde 39’lar düzeyinden 1990’larda ortalama yüzde 50’ler düzeyine ulaşmıştır (TCMB, 2002: 73).

## **VI. Kurumsal Yapıda Değişim**

Sınıf ilişkilerini yeniden yapılandıran piyasa reformlarının uygulamaya konulması siyasal rejimin de dönüşmesini içeren kurumsal değişikliklerin ortaya çıkmasını tetiklemiştir. Yükselen sınıf muhalefetini bastırarak neoliberal dönüşümün de gerektirdiği siyasal liderlik sorununa yapısal bir çözüm getirmeye yönelik olarak şekillenen yeni anayasanın içerdiği siyasal merkezileşme ve siyasal güç yoğunlaşması, neoliberal reformların hızlı bir şekilde yürütülmesini temin etmek üzere şekillenen ekonomi yönetimi alanındaki kurumsal düzenlemelerle derinleştirilmiştir. Böylece neoliberal piyasa reformlarına devlet aygıtlarının örgütlenme ve işleyiş süreçlerindeki değişim eşlik etmiştir.

Bir dönem sermaye birikiminin hızlanmasını teşvik eden ithal ikameci düzenlemelerin gelinen aşamada krizi derinleştirici bir işlev görmesi sonucunda tasfiye edilmesine ve dışa açık birikim sürecinin gerektirdiği düzenlemeler bütünüünün uygulamaya konmasına yönelik olan neoliberal dönüşüm, bölüşüm deseninin devletin yeniden örgütlenmesi yoluyla sermaye lehine radikal bir biçimde

dönüştürülmesini gerektirmektedir. Ancak, sınıfsal ve siyasal güç dengeleri parlamenter sistem içerisinde böyle bir dönüşüme imkan vermemektedir. Ezilen sınıflar mücadelesi, yeniden bölüşüme daha müsamahakâr olan eski birikim modelinin de çeperlerini zorlayan hatta rejimi tehdit altına alan bir hareketlilik içerisinde olup, çözüm sınıf muhalefetinin birikim ve kurumlarının kalıcı bir biçimde geriletilmesini içermektedir. Bu koşullar altında dönüşüm kararının alınması, *hükümet değişikliğini*; dönüşümün radikal bir şekilde uygulanması ise *rejim değişikliğini* gerektirmiştir.

Siyasal programı ve sermaye birikim sürecinin gereklilikleri ile sermaye çevrelerinin baskıları arasında sıkışan Ecevit hükümetinin ardından kurulan Demirel azınlık hükümeti tarafından dönüşümün ilk adımları 24 Ocak Kararları ile kamuoyuna duyurulmuş, ancak programın kapsamlı bir şekilde uygulanması ordunun parlamenter sistemi lağvederek iktidara el koyması ile mümkün olmuştur. Darbe yönetimi, toplumsal ve sendikal hareketin birikim ile kurumlarını çıplak şiddet aygıtını kullanarak bastırılmış, böylelikle, her türlü muhalefet ve temsiliyet kanalı kapatılarak neoliberal politikalara geçiş önündeki tüm engel ve sınırlamalar kaldırılmış, dönüşümün gerektirdiği zemin ortaya çıkarılmıştır.

Darbe yönetimi, öte yandan 1982 anayasası ve çıkardığı yasalarla muhalefet kanallarını sınırlandırıp iktidarın merkezileşmesini güçlendirerek neoliberal dönüşümün uzun vadede uygulanabilirliğini sağlayacak düzeyde siyasal sistemi ve siyasal alanı yeniden yapılandırmıştır. Bu doğrultuda genel olarak siyasal iktidarın gücünü sınırlayan düzenlemeler kaldırılmış, özel olarak karar verme sürecini merkezileştirmeye yönelik çeşitli düzeylerde düzenlemeler yapılmıştır. 1982

anayasası ve askeri darbe döneminde çıkarılan yasalarla, her türlü muhalefet kanalı ve özgürlükler siyasal iktidar lehine sınırlanarak iktidarın toplum karşısındaki gücünü arttırılmış, seçim sistemi yoluyla siyasal gücün yoğunlaşması sağlanmış, yasama karşısında yürütmenin gücünü, yürütme içerisinde de Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığının gücünü arttıran düzenlemelere gidilmiştir.

Anavatan Partisinin iktidara geldiği dönemden sonra ise 1982 anayasanın verdiği olanaklarla özellikle ekonomi yönetiminde karar verme süreci yürütme ve Başbakanlık lehine aşırı bir şekilde merkezileşmiş, yürütmenin hızını düşüren denetim ve kontrol mekanizmaları ile ilgili düzenlemeler esnetilmiş/sınırlandırılmış yada belirli alanlarda kapsam dışı bırakmalar yoluyla kaldırılmıştır. Bu şekilde, hükümete ve Başbakana geniş bir hareket serbestisi sağlanarak neoliberal reformları gerçekleştirmek üzere, hızlı ve siyasal sınırlamalardan azade bir ekonomi yönetimi mekanizması oluşturulmuştur.

Neoliberal dönüşüm sürecinde siyasal gücün merkezileşmesi ve yoğunlaşmasına yol açan en önemli kurumsal araçlar; kanun hükmünde kararnameler, fon sistemi ve kritik kurumlar ile karar organlarının Başbakanlığa bağlanması olmuştur. Kurumsal dönüşüm süreci, bütünlüklü bir dönüşümden ziyade, neoliberal dönüşümü hızlı bir şekilde gerçekleştirmek üzere, fonlar ve kanun hükmünde kararnameler gibi mevcut araçların istisnai kullanımdan temel araçlar haline dönüştürülmesi ve mevcut yapıya yeni örgütlerin eklenmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir (Sönmez, 2011: 140).

Kurumsal değişim, neoliberal reformların kalıcılığını sağlamayı hedeflememiş, yapılan sadece gücü yoğunlaştırarak değişimi yavaşlatan ve

engelleyen siyasal mekanizmaları kaldırmak olmuştur. Bu şekilde, reformların hızlı bir şekilde uygulanması mümkün olmuş, ancak kaderi siyasal iktidarın programına ve güç dengelerindeki kısa erimli değişimlere bağlı hale gelmiş, gücün aşırı merkezileşmesi ve iktidarın ‘kişiselleşmesi’, bu gücün neoliberalizm için meşru olmayan amaçlar ve siyasal programlar için de kullanılabilmesi tehlikesini doğurmuştur. Demokratik hesap verilebilirliğin tırpanlanmasının arttırdığı yolsuzluklar, ilk başlarda sermaye birikimini canlı tutarak işlevsel olsa da zamanla devletin maddi ve ahlaki yeniden üretimini tehdit eder hale gelmiştir.

Kurumsal değişiminin önemli bir unsurunu, kamu maliyesinin yasama izin ve denetiminden çıkarılmasının bir aracı olan ve adeta Başbakanlığın kontrolünde alternatif bütçe oluşmasına, kamu mali sisteminin içerisinde bir alt mali sistem oluşmasına (Oyan, 1998: 39) yol açan fon sistemi oluşturmuştur. Fonlar, ANAP iktidarının yarattığı bir araç olmamakla birlikte, 1970’lerde son derece tali bir kullanımı mevcuttu, ANAP iktidarıyla birlikte bütçe dışına çıkarılarak kamu maliyesinin temel unsuru haline getirmiştir. Fon sistemi aracılığıyla yürütme, gelir ve harcamaların önemli bir bölümünü Genel Muhasebe Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Sayıştay kanunu kapsamı dışına çıkarma olanağına kavuşmuştur (Oyan, 1998: 41; Doğaner, 1999: 58). Böylelikle bu hesaplar meclis ve Sayıştay denetimi dışına çıkarılmış, yürütmenin harcamalar için meclisten izin isteme ve meclise hesap verme yükümlülüğü ortadan kalkmış, harcama kurallarını belirleme yetkisi yasamadan alınmıştır.

1990 yılı sonu itibarıyla mevcut yüz dört fonun toplam gelirleri konsolide bütçe gelirlerinin yüzde elli yedisine, milli gelirin yüzde on birine tekabül etmektedir (Oyan, 1998: 38,41; Sönmez, 2011: 118). Dolayısıyla kamu ekonomisinin önemli bir

bölümü, parlamentonun denetimi dışına çıkmış; hesap verilebilirliğin kalkması, harcama disiplininin bozulması pahasına karar verme sürecinin merkezileştiği ve hızlandığı bir yapı oluşturulmuştur.

Fon sisteminin önemli bir bölümü Başbakanlık kontrolündedir<sup>60</sup>. Ancak, Başbakanlığın gücündeki artış, sadece kamu maliyesi üzerindeki kontrolünün artışı değil buna ilave olarak kritik kurumlar ile karar organlarının Başbakanlığa bağlanmasını içermektedir.

ANAP döneminde kurumsal yapı yıkılıp yerine yeni bir yapı kurmak yerine, mevcut yapıya yeni kamu yönetimi ilkelerine göre çalışan eklemeler yapılarak karar süreçleri dönüştürülmüştür. Bu kapsamda Başbakanlık bünyesinde kurul ve müsteşarlık gibi yeni örgütler kurularak önemli yetkiler bakanlıklardan alınarak bu organlara aktarılmış, mevcut kurumlar arasında yetki aktarımı gerçekleştirilmiş, bazı kurumların yürütme içerisindeki konumu değiştirilmiştir<sup>61</sup>. Bu örgütsel değişiklikler doğrultusunda para, planlama, hazine, dış ticaret, döviz kuru rejimi ve gümrük yönetimi gibi ekonomi yönetiminin en kritik fonksiyonları ilgili bakanlıklardan alınarak Başbakanlığa bağlanmış, neoliberal reformların tek bir merkezden yönetilmesi sağlanmıştır (Buğra, 2003: 209; Güzelsarı, 2007: 87; Oyan, 1998, 37-38; Sönmez, 1992: 117; Sönmez, 2011a: 143).

---

<sup>60</sup> Başbakanlık, 1980'lerin sonuna gelindiğinde doğrudan yada ilgili kurumlar aracılığıyla fon ekonomisinin yüzde 75'ini kontrol etmekteydi (Oyan, 1998: 37).

<sup>61</sup> IMF ve DB nezdinde yetkili otorite kılınarak Bakanlar Kurulunun bile üstünde işleyen yetkiler verilmiş olan ve maliye politikasının da esas belirleyicisi konumunda olan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yanında Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Koordinasyon Kurulu, Para ve Kredi Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Gümrük Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi kurumlar, Başbakanlığın gücünün artışına simgeleyen ve güç aktarımını dolayımlayan kurumlar olmuştur (Güzelsarı, 2007: 85,90; Sönmez, 2011: 143).

İktidarın merkezileşmesi ve yoğunlaşmasına yol açan bir başka araç, KHK'lar aracılığıyla meclisin yasama yetkisinin ikame edilmesi olmuştur. 1971 anayasa değişikliği ile 1961 anayasasına monte edilen ve ciddi bir uygulama alanı bulmayan acil konularda zaman ve amaç sınırlı yetki yasalarıyla yürütmeye istisnai yetki devrine yönelik KHK'lar, 1982 anayasası ile yeniden formüle edilerek (Karahanoğulları, 1998, 42; Sönmez, 2011a: 148) Özal döneminde neoliberal dönüşüm sürecinin yürütülmesinde temel hızlandırıcı enstrüman olmuştur. Amaç ve süreye ilişkin anayasal sınırları aşındıran yetki yasaları doğrultusunda yasama yetkisi devralınarak radikal adımlar KHK'larla düzenlenmiş<sup>62</sup> (Oyan, 1998: 37), bu şekilde yasa çıkarım sürecinin aşamaları olan meclis komisyon ve genel kurul görüşmelerine ihtiyaç duyulmaksızın hem daha hızlı, hem de daha rafine metinlerle radikal dönüşümler uygulamaya konulmuştur.

Yasama yetkisinin KHK'lar aracılığıyla kısmen yürütmeye devredilmesinin yanında yasa çıkarma sürecinde de parlamentonun rolü işlevsizleştirilmiştir. Yasa çıkarma sürecinin komisyon ve genel kurul aşamaları işlevsizleşmiş, yasa çıkarım hızının artışı ve metne parlamento tarafından müdahale edilmesini engelleyen yaklaşım sonucunda yasalar, fiilen Başbakanlık denetimindeki neoliberal zihniyetli teknokratlar tarafından oluşturulan metinlere dönüşmüştür.

Bir yasayla birden fazla yasanın değiştirilmesi geleneği başlatılmış, hızlanma ve parlamentonun işlevsizleştirilmesi sonucu sağlıklı mevzuat yenilemeleri olanağı ortadan kalkmış, uygula-gör-düzelt mantığıyla aynı yasa üzerinde defalarca

---

<sup>62</sup> 1972-1980 arasında toplam 28 adet KHK çıkarılmışken 1983-1991 arasında 437 KHK çıkarılmıştır (Ercan, 4). Büyük çoğunluğu idari yapı ile ilgili olan KHK'larla dış ticaretin serbestleşmesi, dış finansal serbestlik gibi ekonomi tarihinin en kritik düzenlemeleri (Karahanoğulları, 1998, 42) gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda vergi oranlarında değişiklik ve yeni vergi koyma yetkisi alınarak vergiler KHK'lar ile düzenlenmiştir (Buğra, 2003: 213).

değişiklik yapılmaya başlanmış, parlamento prosedürel bir onay makamına dönüştürülmüştür. Bu koşullarda yasa yapım sürecinin hızı dönüşümün gerektirdiği ölçüde artmıştır: 1980 öncesi yıllık yasa yapım sıklığı seksen dört iken 1980-83 arasında iki yüz yirmi üçe yükselmiş, 1983-88 arasında ise yüz sekiz olmuştur (Oyan,1998: 40).

Sonuç olarak; iktidarın merkezileşmesi ve yoğunlaşmasını sağlayacak şekilde, kurumsal yapıdaki dönüşüm ve yeni kurumsal araçların kullanımı, piyasa reformlarının hızlı bir şekilde tesis edilebilmesini, devlet aygıtının neoliberal çerçevede etkin bir şekilde dönüştürülmesini sağlayarak sermaye birikiminin sürdürülmesini mümkün kılmıştır. Ancak daha sonra yarattığı kriz ve yozlaşma nedeniyle kriz dinamiğine dönüşecek ve değişimin nesnesi haline gelecektir.

## **B. İKİNCİ KUŞAK NEOLİBERAL REFORMLAR VE DERVİŞ**

### **YASALARI**

#### **I. Toplumsal Dinamikler: 1990'lı Yıllar, Kriz ve Tıkanma**

Türkiye'de neoliberal dönüşüm sürecinin birinci dalgası, 1980'de başlamış, 1980'ler boyunca neoliberal reformlar çok hızlı bir şekilde uygulamaya konmuştur. Özellikle sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile önemli bir düzeye ulaşmış olan reform süreci, 1990'lara gelindiğinde -özelleştirme uygulamalarında bir hızlanma olsa da- tıkanma sürecine girmiş, bu yıllar 1980'li yıllarda yapılan reformların hasadının toplandığı, birikim ve meşruiyet krizi yılları olmuştur. Başlangıçta sermayenin önündeki engelleri yıkıp atan birinci kuşak neoliberal reformlar, yeni problemlerin oluşmasına yol açmıştır. Dünya genelinde yol açtığı mali krizler,

işsizlik, gelir dağılımı adaletsizliği, yoksulluk ve yolsuzluk artışı gibi yıkıcı etkiler Türkiye’de de ortaya çıkmış, neoliberal programın kazandığı yeni çerçevenin aynı dönemde diğer ülkelerdeki benzeri ekonomik-toplumsal koşullarda Türkiye’de gündeme gelmesine yol açmıştır.

Dış ticaretin serbestleşmesi sonucunda ihracat teşvikleri ve devalüasyon yoluyla yaratılan yapay rekabet gücü artışına ilave olarak ücretlerin baskılanması sonucunda ihracata yönelik üretimde artış gerçekleşmiş, ancak bu artış yapısal bir dönüşümü içermeksizin atıl kapasitenin kullanıma girmesinden kaynaklanmış olup yatırım artışı ile sürdürülebilir hale getirilmemiştir. Böylece, bir yandan kamu açıklarının artmasına neden olurken öte yandan ücretlerin baskılanmasına dayalı olması nedeniyle ihracata yönelik birikim süreci, 1980’lerin sonuna gelindiğinde, sosyal ve siyasal sınırlarına ulaşarak tıkanmıştır<sup>63</sup> (Altıok, 2002: 98-103, Köse-Yeldan, 1998).

Neoliberal dönüşüm sürecinde esas yıkıcı etkiyi, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi yaratmıştır. 1989’da dış sermaye hareketleri üzerindeki tüm denetimlerin ortadan kaldırılması, dış ticaretin serbestleşmesinin yıkıcı etkileriyle de eklemlenerek, sürdürülebilir nitelikteki cari açık, kamu açıkları, enflasyon, *sanayisizleşme*, finansal dengesizlikler gibi yapısal sorunların sürdürülemez boyutlara ulaşmasına neden olmuştur.

Dış ticaretin serbestleşmesi sürecinde gelişen *sanayisizleşme* olgusu, tasarruf artışı yoluyla yatırım artışı öngörüsüne rağmen dış finansal serbestleşmeyle daha da dramatik boyutlara ulaşmıştır. Dış ticaretin serbestleşmesi sürecinde sanayi

---

<sup>63</sup> Bu sürecin göstergeleri, darbe ve yeni siyasi sistemle bastırılan sosyal muhalefetin 1989 bahar eylemleri ile yeniden güçlü bir şekilde harekete geçmesi ve 1989 yerel seçimlerinde Özal’a ve Anavatan Partisine olan popüler desteğin kalkmış olduğunun görülmesidir.



yatırımları çok sınırlı kalırken yatırımlar, konut, hizmet sektörü gibi ticarete konu olmayan alanlarda yoğunlaşmış, dış finansal serbestlikle birlikte, sermayenin finans alanına kaymasına yol açmasına ve para sermayenin yükselişine yol açmış, özellikle kamu açıklarının finansmanı temel birikim alanlarından biri olmuştur<sup>64</sup>. Finansal serbestliğin tetiklediği finansallaşma olgusu, gelir dağılımının bozulması, durgunluk, işsizlik ve yoksulluğun artması gibi sonuçlara yol açmıştır (Altıok, 2002: 108). Sermayenin finans alanına kayması, aynı zamanda sıcak para olarak da adlandırılan kısa vadeli sermaye hareketleri ile birlikte ekonomideki yapısal problemlerin ana nedenlerini oluşturmuştur.

Sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin yarattığı en önemli yıkıcı etkilerden birini kamu açıklarının sürdürülemez boyutlara ulaşması oluşturmuştur. 1980 sonrasında kamu maliyesinin neoliberal ilkeler doğrultusunda kar oranlarının düşüşünü engellemek üzere şekillenmesi, bütçe açıklarının hızla artmasına yol açmıştır. 1980 sonrasında sermayeye yönelik teşvikler, altyapı yatırımlarının hızlı artışı kamu harcamalarının artışını tetiklerken sermayenin vergi yükünün gerekli düzeyde arttırılmaması, kamu açıklarının artışına yol açmıştır. Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sonucunda ise yoğun kısa vadeli sermaye girişi, iç borçlanma olanağını arttırarak kamu açıklarının finansman kısıtlarının kalkmasına yol açmıştır (TCMB, 2002: 24).

Finansman kısıtlarının iç borçlanma olanağıyla ortadan kalkması, kamu açıklarının borçlanma ile finanse edilme eğilimini kamçılıyarak kamu harcamaları

---

<sup>64</sup> 1995 yılında sıcak para hacmi, tarım ve sanayi üretimini aşmış, (Köse, Yeldan, 1998: 55), en büyük beş yüz sanayi kuruluşunun 1982’de yüzde 24 olan faaliyet dışı gelirlerinin bilanço karına oranı, 1989’da yüzde 31’e, 1999’da yüzde iki yüz on dokuza yükselmiştir (Yeldan, 2001: 156). Bankalar da temel işlevi olan reel yatırımlara kaynak sağlama yerine kamu finansmanına ve spekülasyon faaliyetlere yönelmiştir (Yeldan, 2001: 144-146).

ile açıklarının hızla artmasına yol açarken sermaye çekişi için faiz oranlarının yüksek tutulmasının da etkisiyle faiz ödemelerinin artışına neden olmuştur. Bu durum borçlanma, faiz ödemeleri, büyüyen bütçe açıkları, daha fazla borçlanma, daha yüksek faiz ödemeleri ve daha büyük bütçe açıkları ile biçimlenen bir kısır döngüye yol açarak 1990'ların sonuna gelindiğinde kamu açıklarının sürdürülemez boyutlara ulaşmasına neden olmuştur (Altıok, 1998: 108, 125).

Kısa vadeli sermaye girişi, kamu açıkları yanında tüketim ve ithalatın da finansmanı işlevi görmüş (Yeldan, 2001: 135), böylece ulusal ekonomi kısa vadeli sermaye girişine dayalı yapay bir büyüme sürecine girmiştir. Sermaye girişinin artması ve bunun bir sonucu olarak TL'nin aşırı değerlenmesi kamu harcamaları yanında tüketim malları ithalatının patlamasına yol açmış, aşırı değerli TL ayrıca ihracatın düşmesine neden olmuş, böylece cari açık hızlı bir şekilde artmıştır (Köse, Yeldan, 1998: 55; TCMB, 1998: 21). Kamu açıkları ile birlikte, cari açığın finansmanının aynı zamanda cari açığın -döviz kuru düzeyi üzerinden- dolaylı olarak tetikleyicisi olan sermaye girişi ile sağlanması, kaderinin kısa vadeli sermaye girişlerine bağlı olduğu ve dolayısıyla dış dinamiklere ve siyasal gerilimlere son derece duyarlı bir ekonomik yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kapsamda, 1990'lar sermaye giriş çıkışlarına endeksli olarak kısa süreli yapay büyüme ve finansal krizlerin ardı ardına sıralandığı bir bunalım ekonomisine tanıklık ettirmiştir.

Neoliberal piyasa reformlarının hızlı bir şekilde tesis edilebilmesi, devlet aygıtının neoliberal çerçevede etkin bir şekilde dönüştürülmesini sağlamak üzere piyasa reformlarına eşlik ederek uygulamaya konan kurumsal reformlar ve yaratılan yeni kurumsal araçlar da gelinen aşamada kriz dinamiği oluşturmaya başlamış ve

değişimin hedefi haline gelmiştir. 1982 anayasasının siyasal iktidarı yoğunlaştıran ve merkezileştiren yapısının ekonomi yönetimine uygulanmasını içeren kurumsal reformlar, neoliberal reformları gerçekleştirmek üzere hükümete ve Başbakanına geniş bir hareket serbestisi sağlayarak hızlı ve sınırlamalardan azade bir ekonomi yönetimi mekanizması oluşturmuş, takdir yetkisi lehine kuralların zaafa uğramasına yol açmıştır<sup>65</sup>. Kurumsal reformlar, gücü yoğunlaştırıp iktidarı merkezileştirerek değişimi yavaşlatan ve engelleyen siyasi mekanizmaları kaldırmak suretiyle özellikle 1980'ler boyunca piyasa reformlarının hızlı bir şekilde uygulanmasına olanak sunmuştur. Bununla birlikte, reformların kalıcılığını sağlamak bir yana kaderini siyasal iktidarın programına ve güç dengelerindeki kısa erimli değişimlere bağlı hale getirmiş, gücün aşırı yoğunlaşması ve iktidarın 'kişiselleşmesi', bu gücün neoliberalizm için meşru olmayan amaçlar ve siyasal programlar için de kullanılabilmesi tehlikesini doğurmuştur<sup>66</sup>. Parlamenter demokratik hesap verilebilirliğin tırpanlanmasıyla yoğunlaşarak artan yolsuzluklar, ilk başlarda sermaye birikimini canlı tutarak işlevsel olsa da zamanla devletin maddi ve ahlaki yeniden üretimini tehdit eder hale gelmiş, birikim ve meşruiyet krizinin esas belirleyici elementlerinden birini oluşturmuştur.

1990'lara damgasını vuran bu yapısal bozukluklar değişim çılgınlıklarının yeniden yükselmesine yol açmıştır. Bahsedilen problemlerin aşılması ve birikim ile

---

<sup>65</sup> TÜSİAD'ın "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek" adlı çalışmasında yapısal sorunlar incelenirken birinci kuşak reform sürecinde takdir yetkisi lehine kuralların zaafa uğratıldığı, keyfi karar alma mekanizmasının yaygınlaştırıldığı belirtilmiş, "kurumsal reform konusunda kestirme yolları tercih etme" yaklaşımının ihracat teşviklerinin tahsisinde geniş keyfilikler, karar alma mekanizmasının aşırı merkezileşmesi gibi sonuçlara yol açtığı vurgulanmıştır (TÜSİAD, 2003:35-36).

<sup>66</sup> Kişiselleşmiş kurumsal yapıların olanakları –alım ve satım ihalelerinde siyasi bağların kullanımı, teşvik ve kredi sistemi, bütçe dışı fonlar vb.- Özal'ın halefleri tarafından da kullanılmıştır (Sönmez, 2011: 149).

meşruiyetin yeniden tesisine yönelik olarak devletin yeniden biçimlendirilmesi gerekliliklerini, bu gereklilikler de 1990'ların sonlarında yeni bir reform dalgasını zorunlu kılmıştır. Uluslararası kuruluşlar tarafından tüm az gelişmiş ülkelere önerilen ikinci kuşak neoliberal reformlar Türkiye'de de uygulamaya konulmuş, serbestleşme sürecinin daha hızlı bir şekilde devam etmesine ve devletin piyasa mantığı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasına yol açarken, öte yandan farklı reform araç ve mekanizmalarının oluşturulmasına yol açmıştır.

## **II. Yakın İzleme Anlaşması**

İkinci kuşak reformlar, Türkiye gündemine 1998 yılından itibaren IMF ile yapılan Yakın İzleme Anlaşması ve ardından 1999 stand by anlaşması ile girmiş, taahhütlere rağmen yavaş ilerleyen reform süreci, 2001 kriz sonrasında uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla hızlanmıştır. Yakın İzleme Anlaşması ile başlayan süreç, neoliberal dönüşümün yeni bir evresine geçişin yanında, Türkiye'nin IMF ile olan ilişkilerinde de kısa vadeli istikrardan ziyade yapısal reformun belirleyici olduğu yeni bir aşamayı temsil etmekte olup, tarihsel süreç içerisinde 24 Ocak Kararları gibi önemli bir dönemeç niteliğindedir.

1990'lı yıllar, ekonomik krizlerle birlikte siyasal istikrarsızlığın damgasını vurduğu bir dönem olmuştur. 1980'lerin darbe dönemi ve Anavatan Partisinin iki dönemlik tek başına iktidar döneminden sonra neoliberal politikalara yönelik gelişen tepki, siyasal istikrarsızlık ortamının geri dönüşüne neden olmuş, 1990'lı yıllara kararsız ve kısa ömürlü koalisyonlar damgasını vurmuştur. Bu dönemde güçlü bir reform iradesi ortaya çıkmamış, ancak alternatif politikalar da gündeme gelmemiştir. Aslında Anavatan Partisi iktidarının son döneminden başlayarak neoliberal nitelikli

maliye politikalarının popülist gediklerin açılarak ağır aksak uygulandığı bu nedenle hükümetlerin ne sermayeden, ne de sermaye dışı kesimlerden yeterli destek alabilen iktidar pratikleri ortaya çıkmıştır. Bu durum, yukarıda tanımlanan yapısal sorunların derinleşmesine katkı sunmuştur.

Yakın İzleme Anlaşması, ağır küresel etkileri olan Asya krizi benzeri krizlerin ortaya çıkışını önlemek üzere, siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle uygulamaya konulamayan düzenleyici reformların gerçekleştirmeye ve kamu mali dengeleri sağlamaya yönelik olarak IMF'nin ekonomi yönetimi üzerinde denetim sağlamak üzere gerçekleştirilmiştir. 2000-2002 yıllarını kapsayacak olan üç yıllık bir stand-by anlaşmasının öncülü olarak uygulamaya konmuştur<sup>67</sup> (BSB, 2006: 5). IMF tarihinde bir ilk niteliğinde olan Yakın izleme Anlaşması, IMF'nin ana sözleşmesine aykırı olarak ödemeler dengesi bunalımı söz konusu değilken ve mali kaynak aktarımı sağlanmaksızın gerçekleştirilmiştir (Boratav, 2001: 12).

Yakın İzleme Anlaşmasıyla 1999 yılında imzalanacak olan ve malî kaynaklarla desteklenecek olan stand-by anlaşmasının ön koşulu olarak bankacılık, sosyal güvenlik, tarımsal destekleme ve kamu hizmetlerinin metalaştırılması gibi alanlarda neoliberal reformların yapılması taahhüt edilmiş ve taahhüt edilen reformların tamamı 1999 yılında uygulamaya konulmuştur. Sosyal harcamaların kısıtlanarak kamu açıklarının düşürülmesine yönelik olarak emeklilik yaşı ile sosyal güvenlik prim oranları yükseltilmiş ve mevcut tarımsal destekleme sisteminin tasfiye edilmesine yönelik adımlar atılmıştır. İkinci kuşak reformların en kritik unsurlarından olan bankacılık denetim ve düzenlemeleri arttırılarak bankacılık

---

<sup>67</sup> Yaşanan finansal krizler sonucunda stand-by anlaşması uzatılmış ve 2008'e kadar devam edecek kesintisiz on yıllık bir stand-by anlaşması sürecinin ilk adımını oluşturmuştur. Böylece, ikinci kuşak reformların hızlı bir şekilde uygulanması mümkün olmuştur (BSB, 2006: 6).

alanında bağımsız düzenleyici kurum kurulmuştur. Ayrıca, kamu hizmetlerinin metalaştırılmasının önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik olarak imtiyaz sözleşmelerinin imzalanmasında Danıştay'ın rolünü sınırlayan ve uyuşmazlığın çözümünde tahkime izin veren anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir (BSB, 2006: 7,48; Ekzen, 2003: 4).

### **III. 1999 Enflasyonu Düşürme Programı**

Yakın İzleme Anlaşmasını takiben Aralık 1999 yılında yine ödemeler dengesi probleminin olmadığı bir ortamda bu kez mali kaynak aktarımını içeren üç yıllık stand-by anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşmanın istikrar ayağı enflasyon hedeflemesi üzerine kurulu olup bu hedef ön plana çıkarılarak bir dizi yapısal dönüşüm ve değişik alanlarda yeni yasal düzenlemeler yapılması öngörülmüştür<sup>68</sup>. Ödemeler dengesi krizi ve bu krizle bağlantılı konjonktürel bir enflasyon sorunundan ziyade kronik bir enflasyon sorununun olduğu koşullarda (Boratav, 2001: 13), program kısa vadeli ekonomik istikrarın sağlanmasından ziyade yapısal sorunları çözmek üzere düzenleyici reformların uygulanmasının sağlanmasına yönelik bir niteliğe sahiptir. Bu kapsamda, maliye reformundan bankacılığa, özelleştirmelerden sektörel serbestleşme ile düzenleyici kurum inşasına kadar değişik alanlarda ve önemli bir bölümünün istikrar programının başarısı açısından doğrudan bir etkiye sahip olmayan yapısal reformları öngören bir yeniden yapılanma süreci başlatılmıştır. Bazı stratejik sektörlerde (şeker, tütün, alkollü içkiler, telekomünikasyon ve enerji) özelleştirme, serbestleşme ve düzenleyici kurumların kurulmasını içeren sektörel reformlar, bankacılık reformunun BDDK'nın bağımsızlığını arttıracak şekilde

---

<sup>68</sup> 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda programın üç temel unsurundan birinin yapısal reformlar olduğu belirtilmiştir.

yeniden düzenlenmesi, Merkez Bankasının bağımsızlaştırılması, tarımsal destekleme sisteminin dönüştürülmesi, özel emeklilik sistemini içeren sosyal güvenlik reformu, fonların kapatılması, kamu bankalarının piyasalaştırılması ile görev zararlarının kapatılması, kamu finansmanı ve borç yönetimi reformu gibi yapısal reformlar anlaşma kapsamında taahhüt edilmiştir.

1999 yılında imzalanan istikrar programı çerçevesinde uygulamaya konan para politikası, ödemeler dengesi problemi olmayan Türkiye’de ödemeler dengesi krizi doğurmuş, bankacılık kesiminde 2000 Kasım ayında özel bankaların, Şubat 2001’de ise kamu bankalarının likidite problemleri ile açığa çıkan ve tüm ülkeyi etkileyen iki büyük şok yaşanmıştır. 2001 başına gelindiğinde zaten yapısal reformlar, taahhüde oranla sınırlı düzeyde gerçekleşmiş, kriz sonucunda üç yıllık programın henüz ikinci yılının başında çökmesi taahhüt edilen reformların büyük bölümünün gerçekleştirilememesine yol açmıştır<sup>69</sup>.

#### **IV. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Derviş Yasaları**

Neoliberal reformların yol açtığı 1990'lara damgasını vuran yapısal problemlerden kaynaklanan ve siyasal gerilimler ile rastlantısal gelişmelerin etkisiyle ortaya çıkan 2001 krizi, aynı zamanda siyasal krize de yol açmış, yaşanan krizin sorumlularının toplum tarafından *'beceriksiz, bilgisiz ve servetlerini arttırmayı düşünen siyasetçiler ile savunucusu olduğu batılı devletler adına Türkiye'yi bilinçli olarak krize sürüklemek isteyen IMF'* olarak görüldüğü bir meşruiyet krizine neden olmuştur.

---

<sup>69</sup> Sadece, telekomünikasyon ve elektrik piyasası reformu ile 25 bütçe içi ve 2 bütçe dışı fonun tasfiye edilmesini içeren kanunlar yürürlüğü konulabilmiştir.

Bir meşruiyet ve yönetebilirlik krizi yaşayan hükümetin bu krizi aşabilmesi, yeni meşruiyet araçlarını yaratmasıyla mümkündür. Baskı araçlarının devreye sokulması, bu süreci derinleştireceğinden eksik kalıyor, yeniden bölüşüm yoluyla meşruiyet ise hem krizin yarattığı ve özellikle mali sektörden kaynaklanan ek mali yükün geniş toplum kesimleri üzerine dağıtılması zorunluluğu, hem de dış kaynak sağlanmasının yeni istikrar tedbirleri sağlama ve reform programının daha radikal bir şekilde yürütülmesini gerektirmesi nedeniyle imkansız hale geliyordu.

IMF ve hükümet, yapısal reformların sürdürülebilmesi, istikrarın tesis edilebilmesi ve bütün bunların gerçekleştirilebilmesine olanak tanıyacak meşruiyetin yeniden tesisine yönelik olarak yeni ve oldukça başarılı bir strateji geliştirmiş, Dünya Bankası ekonomistlerinden Kemal Derviş geniş yetkilerle donatılarak bir kurtarıcı edasıyla *ekonomi yönetiminin* başına getirilmiştir. Çok geçmeden krizden çıkışın sağlanmasına yönelik olarak ve yeni bir döviz kuru rejimi ile birlikte bir dizi yapısal önlemler ve yasal düzenlemeleri içeren, daha sonraları Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı olarak resmiyete kavuşacak olan ulusal program adıyla yeni bir program oluşturulmuştur. Bu programın en kritik bölümünü kamuoyunda Derviş Yasaları, on beş günde on beş yasa gibi adlarla anılan yasal düzenlemeler oluşturmuştur.

Söz konusu strateji sadece neoliberal politikalara yönelik toplumun rızasının alınmasına yol açmamış, aynı zamanda ekonomi yönetiminin hükümetten bağımsız bir güce sahip olan Kemal Derviş şahsında tekelleşmesi nedeniyle koalisyonun yapısından ve manevra alanını kaybetmek istemeyen siyasetçilerin direnişinden kaynaklanan engelleri ortadan kaldırarak yapısal reformların görülmemiş bir hızla yürürlüğe koyulmasına yol açmıştır. Böylece, Yakın İzleme Anlaşması ile başlayan



ilk adımdan sonra siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle uygulamaya konulamayan yapısal reformlar, siyasal alanın özerkliğinin neredeyse ortadan kalktığı 2001 krizi sonrasında hızla uygulamaya konulmuştur.

Bahsedilen dönemdeki yasal düzenlemeleri bir önceki dönemdeki düzenlemelerden farklılaştıran bir başka unsur ise yasaların çıkarılma hızıdır. Dış desteği sağlamak için yurtdışına giderek IMF, Dünya Bankası, ABD ve Almanya nezdinde görüşmelerde bulunan Derviş daha bu çevrelerdeki temasları sona erip de Türkiye'ye dönmeden dış desteğin şartını on beş günde on beş yasanın çıkarılması olarak açıklamıştır (Emin, 2001). Krizle birlikte ortaya çıkan sermaye çıkışı, batan bankaların fona devredilmesi ve kamu bankalarının zararlarının yarattığı ek mali yükler dış kaynak ihtiyacını, bu durum da dış bağımlılığı arttırarak daha radikal bir reform dalgasına yol açmış, Derviş'in ekonomi yönetimine gelişi de bu süreci siyasal olarak sürdürülebilir kılmıştır. Dış kaynak şartına uygun olarak on beş günde on beş yasa çıkarılmayıp bu yasalar yaklaşık bir yıllık sürece yayılsa da yasa çıkarma sıklığında ciddi bir artış yaşanmıştır. Oyan tarafından yapılan bir çalışmaya göre Şubat-Temmuz 2001 tarihleri arasındaki 6 aylık dönemde, 34 Kanun çıkarılmış, bunun büyük çoğunluğu Mayıs-Temmuz 2001'i kapsayan GEGP'nin ilk 3 aylık döneminde yaşanmış bu sürede 25 uyum yasası çıkartılmıştır. Ekim 1999-Temmuz 2001 arasında aylık yasal uyarlama ortalaması son iki yıl için 2,5 iken, Mayıs-Temmuz 2001 dönemi için 8'i aşmaktadır (Oyan, 2001).

Derviş Yasaları olarak adlandırıldıktan yasal düzenlemeler, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında krizden kalıcı şekilde çıkışı sağlayacak yapısal reform araçları olarak sunulmuştur. Programda 2001 krizi, 1990'lı yıllardan itibaren

sıklaşan aralıklarla ortaya çıkan krizlere neden olan kriz sarmalı çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu kapsamda 2001 krizi, sürdürülemez boyuttaki kamu borçları, mali dengesizlikler ve diğer yapısal sorunlardan kaynaklanan enflasyon, kamu açıkları, cari açıklar gibi kronik makro dengesizliklerin para politikasından kaynaklı riskler ile dış dinamikler ve siyasal gerilimlerce tetiklenmesi sonucunda ortaya çıkan faiz, likidite ve kur riskleri ile bağlantılı güven bunalımı ve istikrarsızlık olarak nitelenmiştir (GEGP, 2001: 1,9-11). Bu nedenle programın temel amacı, kriz sonrasında ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığın ortadan kaldırılmasını sağlayacak tedbirlerle *eşanlı olarak* bu duruma *geri dönülmesini engelleyecek şekilde* kamu yönetimi ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapı oluşturulması<sup>70</sup> olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda krizin czlmesine ve istikrarlı büyüme sürecine geçişe ilişkin olarak dünyanın birçok ülkesinde uygulamaya konan ikinci kuşak neoliberal reformları içeren uzun vadeli bir perspektife odaklanılmıştır (GEGP, 2001: 12).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı 2000 programına göre farklı para politikası ve döviz kuru rejimi ihtiva ediyor olsa da yapısal düzenlemelere yapılan vurgu açısından bir süreklilik oluşturmuştur. Hatta uzun vadeli perspektif başlıklı bölümde yapısal reformlar araılığıyla programın, '*güçlü ekonomi*'ye geçişi yaratacak olan '*güven içinde çalışan özel sektör, etkin bir devlet ve toplumsal dayanışma*'yı sağlamayı hedeflediği belirtilmek suretiyle yapısal reformların rolü çok daha belirgin bir şekilde vurgulanmıştır (GEGP, 2001: 30).

GEGP kapsamında yasal düzenlemeler kapsamındaki yapısal reformlara verilen işlevleri iki grupta toplamak mümkündür. Bunlar;

---

<sup>70</sup> Yapısal reformlarla ekonomide etkinliğin arttırılarak büyümenin sağlanması, devlet işleyişi köklü bir şekilde değiştirelere devletin mali maliyesini bozan ve kaynak kullanımı etkinliğin azaltan eski alışkanlıklara geri dönüşün engellenmesi amaçlanmıştır (GEGP, 2001: 30).

- kamu mali disiplininin ve finans piyasalarındaki disiplinin sağlanarak istikrar programının sonuçlarının kalıcılaştırılması,
- piyasa ekonomisinin etkinliğini bozan müdahalelerin kaldırılarak etkinliği arttıran müdahalelerle kalıcı bir biçimde yer değiştirilmesini içeren kurumsal yapının oluşturulması,
- ekonomik yapının sermaye açısından güvenli ve öngörülebilir kılınmasıdır.

Program, klasik istikrar politikası araçları olan daraltıcı para ve maliye politikaları<sup>71</sup> aracılığıyla enflasyon, kamu açıkları ve cari dengesizlikleri kısa vadede çözüme kavuşturmayı hedeflemiştir. Ancak, krizi oluşturan makroekonomik dengesizliklerin nedenlerinin yapısal nitelikte olması, bu makro dengesizliklerin kalıcı bir şekilde ortadan kaldırılması ve böylece kriz ortamına geri dönülmesinin engellenmesi için yapısal reformlar gündeme gelmiştir (GEGP, 2001: 29). Bu kapsamdaki kronik yapısal sorunlar, sürdürülemez kamu iç borç dinamiği ve bununla bağlantılı olarak finansal sistemin kırılganlığı olarak tanımlanmış olup (GEGP, 2001: 4-8) bu sorunların çözümüne yönelik olarak kamu ve finans sektörünün yeniden yapılanmasına ilişkin yapısal reformlar yapılması öngörülmüştür. Yeniden yapılanmayla kamu mali disiplini ve finans piyasalarındaki disiplinin sağlanarak istikrar programının sonuçlarının kalıcılaştırılması hedeflenmektedir.

Programa göre, kamu maliyesinde bütünlük, şeffaflık ve hesap verilebilirlik mevcut olmayıp bu durum disiplini ortadan kalkarak, yolsuzlukların ve siyasi amaçlı müdahalelerin artmasına ve kamu kurumlarının etkinlikten uzak çalışmasına yol

---

<sup>71</sup> Programın kısa vadeli hedefleri, krizden çıkışı sağlamak üzere, dalgalı kur sistemi içerisinde daraltıcı para politikaları ile enflasyonun düşürülmesi; iç talebin düşürülmesi ve rekabetçi döviz kuru yoluyla cari işlemler dengesinin sağlanması ve daraltıcı maliye politikaları (yatırım, personel, diğer cari ve bazı transfer harcamalarının reel olarak düşürülmesi, tarımsal destekleme ve sosyal güvenlik harcamalarının düşürülmesi yoluyla faiz dışı fazlanın arttırılması) doğrultusunda kamu mali dengelerinin yeniden sağlanmasını içermiştir (GEGP, 2001: 24-27).

açmaktadır. Bu kapsamda, aşırı personel istihdamı ile yüksek maaş artışı, verimsiz ve aşırı büyük yatırım projeleri, verimsiz sosyal güvenlik ve tarımsal destekleme politikaları ve yüksek maliyetli, verimsiz çalışan kamu işletmelerinin finansman yükü kamu harcamalarının artmasına yol açmaktadır (GEGP, 2001: 4). Bu durum ise kamu açıklarının artmasına yol açarak kamu maliyesi finansmanının sürdürülemez boyutlara ulaşmasının yapısal koşullarını sağlamaktadır.

Bu nedenle kısa vadede kamu mali dengesi sağlansa da yapısal reformlar yapılmadan bunun kalıcı şekilde sağlanması mümkün değildir ve tekrar kamu maliyesinin bozularak kriz koşullarına dönülmesi muhtemeldir. Kamu finansman dengesinin bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirilmesi, kamu maliyesinde bütünlük, şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlayarak harcama disiplinine imkan tanıyacak ve bu şekilde yolsuzluklar ile siyasi amaçlı kamu harcamaları gibi alışkanlıklar engellenerek yapısal reformların hayata geçirilmesi ile mümkün olacaktır.

Mali disiplin ve şeffaflığın artırılmasını teminen fonların kapatılması, kamulaştırma işlemlerinde mali disiplin getirilmesi, kamu borç yönetiminin esnekleştirilmesi, hızlı sınırları belirlenmiş açık ve saydam kurallara bağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler bu kapsamdaki yapısal reformlardır (GEGP, 2001: 18-19). Kamu alımları reformu da bu çerçevede ele alınmaktadır. Programda yeni ihale kanunuyla etkin ve rekabetçi bir ihale sisteminin oluşturulmasının amaçlandığı vurgulanmıştır (GEGP, 2001: 19).

Programda finansal kırılganlıkların kamu borçlanma gereksiniminin hızla artması yanında kamu bankalarının görev zararları ve bu zararların piyasadan finanse edilmesi sonucunda reel sektörün finans piyasasından dışlanarak kaynakların kamu

finansmanına yönelmesi ve dış borçlanma ile elde edilen varlıkların kamu borçlanmasında değerlendirilmesiyle ilintili olduğu belirtilmiştir. Bu durumun tasarrufların kısa vadeye yönelmesine, faiz artışı, para ikamesi, bankaların döviz açık pozisyonu ve kur riski kırılganlığı artışı gibi sorunlara yol açtığı belirtilmiştir (GEGP, 2001: 5-8).

Bu kapsamda kriz koşullarından kalıcı bir biçimde çıkılabilesinin bankacılık sektörünün güçlendirilerek kırılganlıklarının kaldırılması ve bankacılık ile reel sektör arası sağlıklı ilişki kurulmasına yönelik hızlı ve kapsamlı bir yeniden yapılanma içeren yapısal reformlar öngörülmüştür (GEGP, 2001: 12). Merkez Bankasının bağımsızlaştırılması, kamu bankalarının ödenmeyen görev zararlarının kamu borçlanma kağıtlarıyla kapatılması, mevcut görevlerinin kaldırılarak yeni görev verilmemesi, kamu ve fon bankalarının etkinlik ve verimlilik koşulları içerisinde faaliyet sürdürülebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması, özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulmalarını teminen sermaye artırımı sağlanması, devir ve birleşmelerin kolaylaştırılması, vergi, munzam karşılık ve özel karşılıklar ile ilgili mali yapıyı güçlendirici düzenlemelerin yapılması bu kapsamdaki yapısal reformlardır (GEGP, 2001: 15-17).

Program, istikrar programının sonuçlarının kalıcılaştırılmasına yönelik kamu maliyesi ve bankacılık sektörü reformu yanında reel sektörün yeniden yapılanmasını içeren yapısal reformları öngörmüştür. Doğalgaz, havacılık, telekomünikasyon, tütün ve şeker gibi stratejik sektörlerdeki düzenlemelerin siyasi saiklere dayandığı ve piyasa mekanizmasının etkinliğini bozduğu, ayrıca bu sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmelerinin ekonomik etkinliğe ters düşen müdahalelerle yönlendirildiği,

yüksek maliyetli ve verimsiz çalıştığı vurgulanmaktadır. Bu sorunların ise reel sektörün etkinliğini ve kamu finansmanını olumsuz etkilediği ifade edilmektedir.

Bu kapsamda siyasi saiklere dayanan ve piyasa mekanizmasının etkinliğini bozan müdahalelerin kaldırılarak piyasa ekonomisinin etkinliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler öngörülmüştür. Bu düzenlemeler, yolsuzlukların ve siyasi amaçlı piyasa etkinliğini bozan müdahalelerin engellenmesi için kamu tekellerinin özelleştirilmesi, bahsedilen sektörlerde rekabetin artırılmasına yönelik olarak düzenlemeler yapılması olup bu düzenlemelerin yeni kurulacak olan ve siyasi karar vericilerin etki alanı dışında kalan bağımsız düzenleyici kurumların eliyle yapılması öngörülmüştür. Şeker, tütün ve alkollü içkiler piyasasında destekleme alımlarının ve ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, şeker fabrikaları, TEKEL, Türk Telekom, BOTAŞ gibi kurumların serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi, daha önce düzenleyici kurumun ihdas edildiği telekomünikasyon sektörüne ilave olarak anılan diğer sektörlerde de düzenleyici kurumların kurulmasına yönelik yasal düzenlemelerin çıkarılması programda bu kapsamda öngörülen yapısal reformlardır (GEGP, 2001: 19-21).

GEGP’nda yer alan yapısal reformların bir başka işlevi, güven unsurunun temin edilmesi yoluyla istikrar programının takviye edilmesi yoluyla istikrarın da temin edilmesidir.

Yukarıda belirtilen kamu mali yönetimi, finansal sistem ve reel sektörle ilgili düzenlemeler doğrudan işlevlerinin yanında yabancı sermaye için güven ve öngörülebilir iş ortamı yaratarak istikrarın sağlanmasına katkı sunmuştur. Bu kapsamda aynı zamanda emekçi sınıflar üzerindeki hegemonyanın sağlamlaştırılmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN EVRİMİ**

### **A. OSMANLI MİRASI**

Türkiye’de kamu alımlarına ilişkin ilk düzenlemeler, Cumhuriyetin kuruluş sürecinin öncesine rastlar. Osmanlı İmparatorluğunda kapitalist üretim ilişkilerinin ön koşullarının ve modern devletin ilk nüvelerinin ortaya çıktığı 19. Yüzyıl, modern bürokrasinin gelişimi ile birlikte kamu alımı düzeninin tüm çelişkileri ile birlikte oluşumunun ilk nüvelerine de tanıklık ettirir. Ancak, özellikle kamu alım sürecinin temel mekanizması olarak ihale olgusu, çok daha eski ve yaygın bir uygulama alanına ve kapitalizm öncesi bir niteliğe sahiptir.

Osmanlı devletinin klasik yapısında da yer alan, ancak 16. Yüzyıldan itibaren hazinenin para ihtiyacının artması nedeniyle tarımda da yaygınlaşmaya başlayan iltizam sistemi, ihale mekanizmasının Osmanlı için yerleşik bir mekanizma olduğunu göstermektedir. İltizam sisteminde vergi toplama işi, açık arttırma yoluyla belirlenen bir bedel karşılığında mültezim denilen araçlara verilmektedir (Pamuk, 1996: 105,127). Böylece, mali bürokrasiye gerek kalmadan vergilerin toplanması mümkün olmaktadır. Sistem, vergi gelirlerinin peşin olarak mültezimlerden alınması olarak vergi toplama hizmetinin araçlara yaptırılması olarak tanımlansa da esasında bir hizmet alımı/hizmetin gördürülmesi değil, devletin vergilendirme imtiyazının ihale ile belirlenen bir bedelle devredilmesi anlamına gelmektedir. Böylelikle bu erken ihale uygulaması, kapitalist gelişmenin ve modern devletin gelişkinliğinin bir ürünü

olmaktan ziyade devletin modern biçimine olan mesafesinin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Osmanlı'da modern devletin inşası, 19. Yüzyılda başlamış olup, kamu alımlarının artışı ile kamu alımları düzeninin nüve halinde oluşum süreci de aynı dönemde ortaya çıkar. Avrupa'da kapitalizmin gelişimi, Osmanlı'da toplumsal değişim sürecini tetiklemiş, eski düzeninin sürdürülebilirliğini ortadan kaldırmıştır. Uluslar arası ticaretin güzergahının Osmanlı coğrafyasının dışına kayması, toprak genişlemesinin durması, süregiden savaşlar ve -azgelişmiş ülkeleri için hammadde ihracatı, sanayi mamulü ithalatı şeklinde gerçekleşen- uluslar arası işbölümüne dahil olunması sonucunda eski düzenin toplumsal ve maddi temeli aşınmıştır. Bu koşullarda imparatorluğun çözülmesini engellemeye çalışan hakim sınıflar tarafından merkezi yapının gücünü arttırmaya yönelik olarak gerçekleştirilen ve modern devletin gelişimine yol açan reformlar, Batılı devletlerin baskısı ve gelişen ticaret burjuvazisinin etkisi altında uygulamaya konulmuştur. Gerçekleştirilen reformlar sonucunda, vergi toplayıp asker beslemek, güvenliği ve adaleti sağlamak gibi rollerle sınırlı devletin geleneksel yapısı, eğitim, sağlık, belediye, ulaştırma gibi hizmetleri kapsayacak şekilde genişlemiştir. Öte yandan ordu, güvenlik, adalet vb. temel hizmetlerinin geleneksel örgütlenmesi lav edilerek, bakanlık tipi örgütlenmeye dayalı uzmanlaşmış faaliyet alanlarından sorumlu maaşlı çalışanlardan oluşan ve büyük oranda parasal vergiler ile finanse edilen bir yapı oluşturulmuş, böylece profesyonel ve merkezi idari aygıt olarak modern bürokratik yapı inşa edilmeye başlanmıştır.

Yeni yapının işleminin temel koşullarından biri, devletin fonksiyonlarını yerine getirilebilmesi için harcamaların kısılması ve yeterli mali kaynağın



oluşturulması olup bu nedenle devlet örgütlenmesinin temel unsurlarından birini de mali bürokrasi oluşturmaktadır. Bu doğrultuda Bakanlık tipi örgütlenmenin içerisinde Maliye Bakanlığı yerini almış, Maliye Bakanlığına bağlı tek bir devlet hazinesinin kurulması ile gelir ve giderler merkezileştirilmiş, 1846'dan itibaren ise mali rasyonalizasyona ilişkin olarak bütçe uygulamasına geçilerek devlet gider-gelirleri belirlenmeye ve izlenmeye başlanmıştır. Bütçe uygulamasına geçilen 1846 yılından itibaren bütçe açıkları her yıl artmaya başlamış (Güran,1998: 79-83), bu durum kamu gelirlerinin arttırılması ile giderlerin azaltılmasını ve bu kapsamda yeni mali rasyonalizasyon uygulamalarını tetiklemiştir.

Kamu harcamalarının içerisinde kamu alımlarının da önemli bir yer tutması<sup>72</sup>, mali rasyonalizasyonun bir parçası olarak kamu alımlarında etkinliğin arttırılmasına ilişkin bir düzenleme ihtiyacını doğurmuş ve 1857 yılında çıkarılan bir tüzükle kiralama ve satın almalar sınırlı hükümlerle de olsa düzenlenmeye başlamıştır (Gönen ve Işık, 1985: 31). Böylece, kamu alımları düzeninin ilk formu, dolayısıyla tarihsel kökeni, kamu alım harcamalarının düşürülmesine yönelik olarak ortaya çıkmakta ve ihtiyacın en uygun koşullarda karşılanması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte, bu ilk form uygun değerini elde edilmesi hedefinden ziyade tümüyle fiyata odaklanmaktadır.

Bu dönemde kamu alımlarında yolsuzluklar, etkinsizlikler olağan olsa da sermaye birikimini desteklemeye yönelik bilinçli bir politika aracı oluşturmaz. Ancak, böyle bir politikanın Birinci Dünya Savaşı sırasında İttihat Terakki hükümeti tarafından uygulamaya konduğu bilinmektedir. Savaş koşullarında ticaretin

---

<sup>72</sup> Bu dönemde özellikle ulaştırma, haberleşme, altyapı yatırımları devletin genişleyen faaliyet alanlarını oluşturmakta, ancak devletin mali gelirlerinin sınırlı olması nedeniyle bu hizmetlerin sağlanmasına ilişkin temel yöntem parasal ödeme yerine imtiyaz devri olmuştur (Batmaz, Emiroğlu, Ünsal, 2006: 11,30).

sınırlanması, artan askeri gereksinimler ile büyük kentlerin iaşesinin sağlanması gibi gereklilikler devlet müdahalesinin arttırılmasına yol açmış, bu uygulamalar aynı zamanda Müslüman-Türk bir sermayedar kitlesinin yaratılmasına yönelik özgül bir ilkel birikim uygulaması olarak işlev görmüştür (Tezel, 2000: 148). Bu koşullarda 1914 tarihinde çıkarılan bir ek tüzükle bazı satın almaların ve yapım işlerinin ihalesiz yapılması düzenlenmiştir (Gönen ve Işık, 1985: 31). Böylece, bir yandan ihtiyaçların en uygun koşullarda temini ilkesiyle çelişen hızlı alım yapma gereksiniminin kendini düzenlemelerde ortaya koyması ile kamu alımlarının teknik ikilemi belirmeye başlarken öte yandan maliyet ve değerlendirme işlevi olarak sermaye mantığı ikilemi de belirginleşmiştir.

Kamu alımlarına ilişkin bir başka düzenleme, 1921 yılında yürürlüğe giren bir kararname ile büyük meblağlı alımları yürütecek Tevhidi Mübayaat Komisyonunun Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmasıdır. Ardından 1921 yılında getirilen ve savaş koşullarını yansıtan bir ek kararname ile acil gereksinimleri kapsayacak şekilde bir takım alımlar düzenleme dışı bırakılmıştır (Erol, 1996: 1).

## **B. KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN İNŞAASI: 661 VE 2490 SAYILI**

### **YASALAR**

Osmanlı döneminde kamu alımları düzenlemelerinin nüveleri oluşmuş olmakla birlikte, kamu alımları pazarının olgunlaşması ve olgun bir kamu alımları düzeninin ortaya çıkışı, 1919-1923 arasında yaşanan politik devrim ve cumhuriyet rejiminin kurulması sonrasında ortaya çıkmıştır. Bu durum kuşkusuz devrim öncesi ve sonrasındaki dönüşüm sürecinin ve devletin niteliği ile ilişkilidir. Batıda yükselen

kapitalizm karşısında girilen mali, ekonomik, politik, askeri, ideolojik bunalıma siyasal iktidarın bir kanadının, ticaret burjuvazisinin ve metropol sermayesinin basıncı altında değişim yoluyla çözüm bulması çabası olan Osmanlı reformculuğuna göre, eski devleti parçalayıp yerine burjuva cumhuriyeti kuran Kemalist devrim, Osmanlı'da başlayan dönüşümlerin önünü açıp siyasal iktidarın güvencesine alarak dönüşüm sürecinde büyük bir ivme yaratmış, kapitalist gelişmesinin tarihsel koşulları oluşturulmuştur (Savran, 1992: 34, 50, 60).

Kemalist devrim sonrasında devletin yeni merkezinde ve -devlet otoritesinin tüm ülkeye yayılmasını sağlayacak şekilde- tüm ülke çapında yeniden organizasyonu ile ulaştırma, eğitim, sağlık, kültür, haberleşme, bankacılık vb. alanlardaki genişleyen işlev ve faaliyetleri, başta yapım işleri olmak üzere alım gerekliliklerinin hacim ve çeşit olarak artışına yol açmıştır. Özellikle; devletçi dönemde kamu işletmelerinin kurulması yoluyla bu yükseliş daha da belirgin hale gelmiştir. Kamu alımlarının hacmindeki artış ve satın alınan hizmet/yapım işlerinin hem daha kompleks hale gelmesi, hem de çeşitlenmesi, daha kapsamlı kamu ihale düzenlemelerinin yapılması yönünde bir eğilimi ortaya çıkarmıştır.

Öte yandan bu dönemde uygulanan politikalara kalkınmanın yolunun çok sayıda milli işadama/zengin yetiştirmekten geçtiğine, bunun yolunun ise işadamlarına kaynak aktarılmasından geçtiği düşüncesine dayanan Müslüman-Türk işadama yetiştirme gayretleri damgasını vurmuştur. Kamu alımları bahsedilen temel kaynak aktarım mekanizmalarından birini oluşturmuş, devlet harcamalarının ekonomi içerisindeki artan önemi doğrultusunda kamu alımları pazarı önemli bir değerlendirme alanı haline gelmiştir (Tezel, 2000: 249; Boratav 1998: 57). Öyle ki, günümüzde Türkiye kapitalizmine yön veren dev sermaye gruplarının ilk birikimlerinde kamu

alımları önemli bir unsur olmuş (Sönmez, 1988: 117,118), özellikle ulaştırma yapım işleri önemli bir işlev görmüştür (Batmaz, Emiroğlu, Ünsal, 2006: 54). Dolayısıyla bir yandan daha kapsamlı kamu alım düzenlemeleri uygulamaya konulmuş, öte yandan rüşvet, kayırmacılık gibi mekanizmalar (Tezel, 2000: 237) kamu alımlarında belirleyici hale gelmiştir. Kamu harcamalarının artışı ile sermaye birikimini değer transferi yoluyla destekleme arasındaki çelişki, kamu alımlarının sermaye mantığı ikilemi bu dönemde daha da belirginleşmiştir.

Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme, 22 Nisan 1925 tarih ve 661 Sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu (Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu) ile yapılmış, böylelikle daha önce tüzüklerle düzenlenen kamu alımları cumhuriyet döneminde kanunla düzenlenmeye başlanmıştır. 26 maddelik kısa sayılabilecek bir metne sahip olan kanunla ihale şartnamelerinin kapsamı ve duyurusu, ihale ilanı, keşif bedelinin tespit yöntemi ve teminat düzenlemesine ilişkin usul ve esaslar, ihale yöntemleri ve süreçleri, ihale bedelinin gerçek değer altında kalması durumunda ihalenin iptali hususu ve ihale katılım yasakları düzenlenmiştir. Mal ve hizmet alımları yanında satış ve kiralamar da kanun kapsamında olup altyapı işleri kapsam dışında tutulmuştur. Temel ihale yöntemi olarak kapalı zarf usulü belirlenmiş; pazarlık, açık arttırma/eksiltme ve emanet usulü diğer ihale yöntemleri olarak sıralanmıştır.

661 Sayılı Müzayede, Münakasa ve İhale Kanunu, devletin genişleme sürecinin erken bir aşamasında yapılmış olup, kapsam olarak özellikle devletin faaliyet alanının hızla genişlediği ve satın alımların çeşitlendiği 1930'lara gelindiğinde yetersiz kalınmaya başlanmış ve kanunun gerekçesinde belirtildiği

üzere, Avrupa ülkelerindeki düzenlemelerden yararlanılarak 1934'te 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu yürürlüğe konmuştur.

2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununda 661 sayılı kanunla paralel olarak kamu kurum ve kuruluşlarının alım ve kiralama yanında satım ve kiraya verme işleri kanun kapsamında tutulmuştur. 73 maddelik kanun kapsamında 661 sayılı kanunda düzenlenen hususlar detaylandırılmış, ilave olarak yabancıların ihaleye katılma koşulları<sup>73</sup>, ihale katılım belgeleri, ilandan sonra şartname değiştirilemezliği, ihale bedeli tanımına açıklık getirilmesi ile tespit komisyonu teşkili, ihale komisyonlarının yapısı, cezai hükümler vb. konular da düzenlenmiştir. İhale yöntemleri olarak ise kapalı zarf usulü, açık arttırma/eksiltme, pazarlık, emanet yöntemlerine ilave olarak davet usulünü içeren dar alım yöntemi<sup>74</sup> düzenlenmiş, emanet yöntemine sermaye birikiminin hızlandırılmasını teşvik edilmesine yol açacak şekilde sınırlamalar getirilmiştir.

Kanunla, ilk defa kapsamlı bir istisna getirilerek kamu işletmelerinin inşaat ve büyük tamirat işleri dışındaki işleri kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Böylece, KİT harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payı dikkate alındığında kamu alımlarının önemli bir bölümü kapsam dışında bırakılmıştır.

Sonuç olarak, kamu alım düzenlemelerinin ilk unsurlarını oluşturan Osmanlı'nın son dönemindeki nizamnamelerin ardından Cumhuriyet döneminin ilk kanunları, esas olarak ihtiyacın en uygun koşullarda karşılanmasına yönelik

---

<sup>73</sup> Yabancı sermayeye karşı özellikle küçük sermayenin ve müteahhitlerin korunması amacıyla 15 bin lira altı ihalelere on seneden beri Türkiye'de ikamet etme ve ticaret sicilinde kayıtlı olma şartı getirilmiştir.

<sup>74</sup> Büyük ve önemli işlerde, yeterli bilgi, deneyim ve mali güce sahip firmalarla çalışarak işlerin sorunsuz ve beklenen kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak üzere düzenlendiği belirtilen uygulama (Batmaz, Emiroğlu, Ünsal, 2006: 87), aynı zamanda idareye yüklenici seçimi için takdir alanı sunmaktadır.

söylemlere dayalıdır ve bu yönlü değişimleri içeren düzenlemeler niteliğindedir. Bununla birlikte, özellikle kamu alımları düzeninde boşlukları oluşturan kapsam dışı bırakmaların gelişmesi, düzenlemelerin ilkel niteliğinin sunduğu olanaklara ilave olarak sermaye için değerlenme işlevini genişleten bir dinamiğin düzenlemelere yansımaya olanak sunmaktadır.

### **C. ALIM SÜREÇLERİNDE HIZLANMA VE TAKDİR HAKKININ GELİŞİMİ: 2886 SAYILI YASA**

2490 sayılı kanun, yeni kurulan devletin ve kapitalizmin inşaa sürecinin şartlarına ve ihtiyaçlarına göre şekillenen bir kamu alımları düzeni yaratmıştır. Bununla birlikte, bu kanun, cumhuriyet döneminin en uzun süre yürürlükte kalan kamu ihale düzenlemesi olmuş, elli yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. Bu durum, kapitalist gelişme süreci ve devletin dönüşümü sonucunda değişen koşullara uyum sorununu gündeme getirmiştir.

Ekonomi politikalarının değişimi, teknolojik değişimler, piyasa yapısında, alımlara konu iş organizasyonundaki, idari yapıdaki değişiklikler, devlet-toplum ilişkilerindeki değişime bağlı olarak yeni alım çeşitlerinin ortaya çıkışı, temin metodlarının değişimi, düzenlemelerdeki açıkların deneyimle tespiti vb. mevcut düzenlemelerin zamanla işlevlerini kaybetmesine ve yeni düzenleme ihtiyacına yol açabilmektedir.

2490 sayılı kanun ile belirlenen kamu ihale düzenine içkin en önemli işlevsizleşme, tarihsel dönüşüm sürecinin gerektirdiği hız ve esnekliğe olanak sunmayan yapısı ile ilintilidir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan dünya kapitalizmine hızla eklenme süreci ve ardından belirginleşen içe dönük sermaye

birikim süreci ile kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimi ekonomide ritim artışına yol açmış ve buna paralel olarak devlet etkinliklerinin hızının artması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Aynı süreçte ortaya çıkan devletin genişleyen rolüyle birlikte çeşitlenen alım talebi, bu hız artışının gerekliliğini daha da kaçınılmaz kılmıştır. Devletin genişleyen rolü ve çeşitlenen bu faaliyetlerin artan yakıcılığı, 2490 sayılı kanunda yer alan sorunlu bir düzenlemenin de artan düzeyde problem yaşatmasına yol açmıştır. 2886 sayılı kanunun gerekçesinde açıkça belirtilen bu sorun, tekliflerin değerlendirilmesinde sadece fiyatın belirleyici kılınması ve bu nedenle nitelik sorunları ile taahhüdün gerçekleştirilememesi gibi sorunlarla karşılaşılmasıdır.

2490 sayılı kanunun katılığını ve hız düşürücü süreçlerinden kaynaklanan sorunlar, kanunda toplam on üç kez yapılan değişiklikle ve özel kanunlar aracılığıyla sektör/iş spesifik ve idare/kuruluş spesifik hariç tutmalar yoluyla sağlanan düzenleme dışı bırakmalarla çözülmeye çalışılmıştır. Ancak, bu düzenleme dışı bırakmalar, sorunun genel çözümüne olanak sunmadığı gibi düzenleme dışı bırakılan alanlarda önemli sorunlara yol açmıştır.

Devletin eylemlerinde hız ve esnekliğe ilişkin daha güçlü bir ivmenin, 1980’li yıllarda neoliberal reformlar kapsamındaki devletin yeniden yapılanma sürecinden kaynaklandığı ve 2886 kanunla oluşturulan kamu alımları düzeninin de devletin kurumsal yapısındaki ‘iktidarın merkezileşmesi ve hızlanması’ olarak tanımlanabilecek bu değişimin temel bileşenlerinden birini oluşturduğu düşünülmektedir.

1970’li yıllarda yaşanan krizin çözümüne yönelik olarak neoliberal politikaların uygulamaya konulması gündeme gelmiş, ancak, mevcut sınıfsal güç dengesi ile bunun parlamento nezdindeki yansıması bu geçişe imkan vermemiş ve

parlamento ile hükümetin karar almasını zorlaştıran bir siyasal iklim ve rejim krizi ortaya çıkmıştır. Böyle bir siyasal konjonktür içerisinde 24 Ocak 1980’de yerel ve uluslararası sermaye çevrelerinin ihtiyaç duyduğu dönüşümün ilk adımı olan ve 24 Ocak Kararları olarak bilinen politika kararları, kamuoyuna duyurulmuştur. Ancak, kararlar, 12 Eylül 1980’de parlamento ve hükümeti lağvederek yönetime el koyan ordu tarafından uygulamaya konulmuştur. Darbe sonrasında sınıf muhalefeti şiddetle bastırılarak, neoliberal yeniden yapılanmanın sağlanmasının önü açılmıştır. Böylelikle, her türlü muhalefet ve temsiliyet kanalı kapatılarak neoliberal politikalara geçiş önündeki tüm engel ve sınırlamalar kaldırılmış ve bu geçişin gerektirdiği zemini ortaya çıkarmıştır.

Askeri yönetim sonrası kurulan yeni siyasal rejim de neoliberal dönüşüm sürecinin gerektirdiği hızlanmayı ve sınırlamalardan azade zemini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir. Bu doğrultuda genel olarak siyasal iktidarın gücünü sınırlayan düzenlemeler kaldırılmış, özel olarak karar verme sürecini merkezileştirmeye yönelik çeşitli düzeylerde düzenlemeler yapılmıştır. 1982 anayasası ve askeri darbe döneminde çıkarılan yasalarla, her türlü muhalefet kanalı ve özgürlükler siyasal iktidar lehine sınırlanarak iktidarın toplum karşısındaki gücü artırılmış, seçim sistemi yoluyla siyasal gücün yoğunlaşması sağlanmış, yasama karşısında yürütmenin gücünü, yürütme içerisinde de Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığının gücünü arttıran düzenlemelere gidilmiştir.

Anavatan Partisinin iktidara geldiği dönemden sonra ise 1982 anayasasının verdiği olanaklar kullanılarak özellikle ekonomi yönetiminde karar verme süreci yürütme ve Başbakanlık lehine aşırı bir şekilde merkezileşmiş, iktidarın ve bürokrasinin hızını düşüren denetim ve kontrol mekanizmaları ile ilgili düzenlemeler



esnetilmiş/sınırlandırılmış yada belirli alanlarda kapsam dışı bırakmalar yoluyla kaldırılmıştır. Bu şekilde, hem hız sorunu çözülmüş, hem de hükümete ve Başbakanı çok geniş bir hareket serbestisi sağlanmış, neoliberal reformları gerçekleştirmek üzere, *hızlı ve sınırlamalardan azade* bir ekonomi yönetimi mekanizması oluşturulmuştur.

Karar verme sürecinin merkezileşmesi ve iktidarın hızlanması sürecinin temel unsurları, kanun hükmünde kararnameler (KHK), bütçe dışı fonlar ve kritik kurumlar ile karar organlarının Başbakanlığa bağlanmasıdır. KHK ile meclisin düzenleme rolünün yürütmeye devri sağlanmış, bütçe dışı fonlar yoluyla kamu gelir ve harcamaları, meclis izin ve denetimi dışına çıkarılarak büyük oranda Başbakanlık kontrolüne bırakılmış, kritik kurumlar ile karar organları Başbakanlığa bağlanmıştır.

Yürütmede siyasal karar süreçlerinin merkezileşmesi ile gerçekleştirilen iktidarın hızlanması ve sınırlamaların kaldırılması olgusu, idari süreçlere de sirayet etmiş, tüm devlet eylemleri faaliyetlerini kapsayacak biçimde genişlemiştir. 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu da esas olarak kamu alımları düzeninin bu doğrultuda değişimine yönelik olup, ihale sürecinin hızlanmasını ve sınırlamaların gevşetilerek esnekleşmesini hedeflemektedir.

Kanunun temel gerekçesi, Bakanlar Kurulu tarafından devlet alım satımlarına ilişkin süreci yavaşlattığı ve gereksiz olduğu düşünülen formalitelerin kaldırılması ile idarelerin yetki ve sorumluluklarının arttırılarak esnek bir ihale sürecinin yaratılması olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle, 2886 sayılı kanun, devletin yeniden yapılanma sürecinin bir bileşeni olarak maliyet düşüşünden ziyade hız ve takdir hakkını genişletmek yoluyla esneklik sağlayıcı bir çerçeveye sahiptir. Dolayısıyla önceki

düzenlemelerden farklı olarak kamu alımları düzenin teknik ikilemi açısından alım sürecinin hızlanması ve esnekleştirilmesine yönelik unsurlar ön plana çıkmaktadır.

Kamu alımları düzeninin esnekleşmesine ve takdir hakkının genişlemesine yol açan reforma tabi tutulmasının temel işlevlerinden birini, kriz ve dışı açılma sonucunda değersizleşme süreci yaşayan sermaye kesimlerine kaynak transferinin hızlandırılması ve ihalelerin sermaye grupları arasındaki dağılımının kontrol edilmesi amacı oluşturmuştur.

Öte yandan, kamu alımları düzenindeki bu dönüşümü yaşamsal kılan unsur, neoliberal dönüşüm sürecinin bir bileşeni olarak ulaştırma, haberleşme, enerji ve konut gibi altyapı yatırımlarında ortaya çıkan artıştır<sup>75</sup>. Bu nedenle bu yatırımların hızlı bir şekilde yapılmasını ve oluşacak talebin iş grupları arasında arzu edilen şekilde dağıtımını temin edecek bir yasal altyapı elzem hale gelmiştir.

2886 sayılı kanun da önceki kanunlar gibi alımlar yanında satımları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. 96 maddelik kanun kapsamında ihaleye hazırlık işlemleri (tahmini bedel tespiti, ihale komisyonlarının teşkili, işlem dosyalarının düzenlenmesi, ihaleye katılım özel şartların tespiti, şartnameler, ihale ve şartname ilanı, geçici teminat), ihale kararı, ihale yöntemleri, ihale sonrası süreç (sözleşmeler, kesin teminat), ihale usülleri, ihale gerektirmeyen işler, ihale yasak ve cezaları, erken bitirme primi vb. konularda düzenleme yapılmıştır.

2490 sayılı kanunda kamu iktisadi teşebbüslerinin yapım işleri dışındaki ihaleleri kapsam dışında tutulmuşken, 2886 sayılı kanunla kamu iktisadi teşebbüslerine ilave olarak sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermayeli kuruluşlar, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe

---

<sup>75</sup> Kamu imalat sanayi yatırımları 1980'ler boyunca dramatik bir şekilde düşerken altyapı yatırımları çok yüksek düzeylerde artış göstermiştir (Yeldan, 2001: 46; Sönmez, 1992: 104)

sahip kuruluşlar ile bağımsız bütçeli kuruluşlar, kamu kuruluşlarının -eğitim ve dinlenme tesisleri, misafirhane, kreş, spor tesisleri gibi sosyal tesisler- dahil iştirakleri (Karaaslan, 2004: 6) kapsam dışında bırakılmıştır<sup>76</sup>.

Görüldüğü üzere, 2886 sayılı kanunla son derece geniş bir kapsam dışı tutma söz konusu olmuştur. Bu kapsam dışı tutmalar içerisinde özellikle fonlar önemli bir işlev görmektedir. 1980 sonrası artan altyapı yatırımları yapma işlevi büyük oranda fonlara devredilmiş, bu şekilde altyapı yatırımlarının meclis denetimi dışına çıkarılmasına olanak doğmuş<sup>77</sup>, ayrıca 2886 sayılı kanunla fonlar ihale düzenlemelerinin de kapsamı dışına çıkarılarak altyapı yatırımlarının büyük oranda yasama tarafından belirlenen kuralların dışında yürütülmesi mümkün olmuştur. Böylece, kamu alımları düzeninde yer alan boşluklar önemli oranda genişletilmiş ve hacimsel artışa ilave olarak yolsuzluklara açık bir yapının oluşması sonucu kamu alımlarının değerlendirme işlevi genişletilmiş, aynı zamanda boşluklar kaynak dağıtım sürecinde siyasal iktidarın belirleyiciliğinin de ön plana çıkmasına yol açmıştır.

Kanunda açıkça belirtilen kapsam dışı hususlara ilave olarak 89. madde ile Bakanlar Kuruluna ilgili Bakanlığın teklifi doğrultusunda ihaleleri kapsam dışına çıkarma yetkisi verilmiştir. Büyük yabancı teknoloji ve uluslar arası ilişkiler gerektiren işlerin ihalesinde yasal düzenlemelerin dışına çıkma imkanına kavuşmak amacıyla oluşturulan bu düzenleme (Kaplan, 2012: 21, 22) yürütmeye ve idareye geniş bir hareket serbestisi sağlamış, kaynak dağıtım sürecinde kontrolün genişlemesine imkan sunmuştur.

---

<sup>76</sup> 1. Maddede kanunun genel ve katma bütçeli idareler ile özel idare ve belediyeleri kapsadığı belirtilmiştir.

<sup>77</sup> Fonların yatırım payı 1990 başlarında yüzde 23'e yükselmiş olup bu yatırımların yüzde 60'ını Yüksek Planlama Kurulu Kararı doğrultusunda sorumluluğu Karayolları Genel Müdürlüğünden Kamu Ortaklığı Fonuna aktarılan otoyol yatırımları oluşturmuştur. TCK ve DSİ gibi 2886 sayılı kanun kapsamındaki katma bütçeli yatırımcı kuruluşların harcamalarının bütçe payı 1985'te 13.3'ten 1990'da 7.7'ye düşmüştür (Sönmez, 1992, 106; Kaynak, 1995: 1434), bu dönüşüm fonların kapsam dışında tutulmasının gerekçesini ortaya koymaktadır.

2886 sayılı kanunda ayrıca ihaleye tabi olmayan alım satımlar da düzenlenmiştir. Maliyet düşüşü sağlamak ve tedarik hızını arttırmak amacıyla büro malzemeleri, yedek parça, savunma sanayi, yiyecek, yakacak gibi kuruluşlar için ortak ve genel ihtiyaç maddelerinin bunların temini için kurulan kuruluşlardan ihale yapılmaksızın doğrudan teminine olanak sunulmuştur. Ayrıca, dış ülkelerdeki teşkilatların yerel ihtiyaçları ile yurtdışındaki gemi ve uçakların ihtiyaçları gibi bir takım işler de kapsam dışına alınmıştır. Bu hususlara ek olarak kanunun 81. maddesinde detaylı olarak sayılan bir takım küçük çaplı işlerin de idare görevlilerinden oluşturulacak emanet komisyonu eliyle yapılması kararlaştırılmıştır.

2886 sayılı kanunda 16 ncı maddeyle mal ve hizmet alımları için belirli bir mali ve teknik yeterlik aranıp aranmayacağı, aranacaksa tespiti için hangi belgelerin talep edileceğine ilişkin takdir hakkı şartnamede belirtmek kaydıyla idareye bırakılmıştır. Yapım işleri içinse isteklilerde aranacak nitelikler ve belgelerin neler olacağını Bayındırlık Bakanlığınca hazırlanacak tüzükle belirleneceği belirtilmiş, Yapı, Tesis ve Onarım İşleri İhalelerine Katılma Yönetmeliği ile yapım işleri ihalelerine katılım için müteahhitlik karnesi bulundurma zorunluluğu getirilmiştir. Müteahhitlik karnesi, satışı, devri, kiralanması gibi niteliklere sahip olması nedeniyle tedarikçi niteliklerinin ölçülememesine neden olmuş, özellikle yapım işleri alımında görevli memur ve bürokratların da karne sahibi olabilmeleri, karnenin formel işlevinden uzaklaşılmasına yol açmıştır.

2886 sayılı kanunda 36 ncı maddeyle esas alım yöntemi olarak yine kapalı teklif usulü belirlenmiştir. Alım yöntemleri 52 nci maddede belirlenmiş olup 2490 sayılı kanunda yer alan kapalı teklif usulü, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü, açık teklif usulü ve pazarlık usulüne ilave olarak etüt, plan, proje ve güzel

sanatlara ilişkin işlemlerde gerektiğinde kullanılmak üzere yarışma yöntemi getirilmiştir.

En kritik ihale yöntemi, belli istekliler arasında kapalı teklif usulü olmuştur. İhaleye katılacak isteklilerin isimleri belirtmek suretiyle, bizzat ilgili veya bağlı bulunan Bakanın onayının alınmasını zorunlu kılarak ihale sürecinde siyasi otoritenin belirleyici olmasına imkân tanımış ve şeffaflık ile rekabetin zayıflamasına yol açmıştır.

İhale usullerine ilişkin önemli bir değişiklik açık teklif usulünün kapsamına ilişkindir. 45 nci maddeyle 2490 sayılı kanundakinden farklı olarak belirli işlerle sınırlandırılmamış, tahmini bedeli bütçede belirlenecek bedelin altında olan bütün işlerde uygulanabilmesi mümkün hale gelmiştir. 44 ncü maddeyle Teknik yeterlilik ve güçleri idarece belirlenmiş en az üç istekli arasında ihale yapılması olarak belirlenmiş belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün ise enerji ve ulaştırma gibi dev projeler ile özel sanat işleri vb. işlerde uygulanabileceği düzenlenmiştir.

2490 sayılı kanunda komisyon teşkiline ilişkin detaylı belirleme mevcut iken 2886 sayılı kanunda 13 ncü madde hükmü doğrultusunda sadece bir maliye memurunun katılımı şart koşulmuş, üye adeti tespiti ve komisyon teşekkül tarzı taahhüt amirlerinin takdirine bırakılmıştır.

Teminat işleri sadeleştirilmiş ve teminat tutarları önemli oranda düşürülmüştür. Gerekçede bu teminat tutarı değişikliğinin rekabeti arttırmak ve isteklilere kolaylık sunmak için yapıldığı belirtilmiştir. Geçici teminat miktarı eski kanunda tahmini bedelin yüzde üçü ve yedi buçuğu arasında değişen oranlarda belirlenmiş iken yeni kanunda 25 nci maddeyle bu oran yüzde üçe indirilerek sabitlenmiştir. İhale sonuçlandıktan sonra ihaleyi kazanan firmanın sözleşme öncesi

ödemesi gereken teminat olan kati teminat ise ihale bedeli üzerinden 2490 sayılı kanunda geçici teminat için belirlenen oranların iki katı olarak belirlenmiş iken 2886 sayılı kanunla 54 ncü maddeyle bu oran ihale bedelinin yüzde altısı olarak hesaplanmıştır.

2886 sayılı kanunda yapılan en önemli değişikliklerden birini 2490'a koşut olarak alımlara ilişkin ihale kararlarında komisyonlara fiyat dışı değişkenlerin de değerlendirilebilmesini içeren takdir hakkının verilmesi olmuştur. 2490 sayılı kanunda uygun bedel, alımlar için en düşük fiyatlı teklifin fiyatı iken 2886 sayılı kanunun 4. Maddesinde uygun bedel “..*tahmin edilen bedeli geçmemek üzere, teklif edilen bedellerin tercihe layık görülmesini, bedel tahmini yapılamayan*<sup>78</sup> *ihalelerde teklif edilen bedellerin uygun görülmesi*” olarak tanımlanmış, böylelikle komisyona kararda teklifin kabul edilme gerekçesinin belirtilmesi koşuluyla uygun görülen teklifi belirleme inisiyatifi verilmiştir. Bununla birlikte, tercihe layık görülmenin kriterlerine ilişkin bir düzenleme getirilmemiş, böylelikle idareye farklı amaçlarla kullanılabilecek geniş bir hareket alanı bırakılmıştır.

İhale kararlarına ilişkin komisyona verilen bir başka takdir hakkı, gelen tekliflere göre ihaleyi yapıp yapılması hususunda komisyona serbestlik yetkisi verilmesidir. 2490 sayılı kanuna paralel olarak 2886 sayılı kanunda da 29 ncü maddeyle –gerekçesini belirtmek koşuluyla - ihaleyi yapmama imkanı verilmiştir. Gerekçede, bu şekilde ihaleler tesadüflere, emri vakilere terk edilmemesi, idarelere işleri daha iyi yapma, isteklilere ise daha ciddi ve daha isabetli tekliflerde bulunma imkanı verildiği belirtilmektedir. Komisyona ayrıca 28 nci maddeyle yerli firmalar

---

<sup>78</sup> 10. Madde kapsamında sınıai ve teknolojik zorunluklar gerektirdiği durumda idarelere tahmini bedel belirlemeden ihale gerçekleştirme imkanı getirmiştir.

lehine Bakanlar Kurulunca belirlenecek orana kadar ayrımcılık yapma olanağı getirilmiştir<sup>79</sup>.

Kanunla yürütmeye verilen bir başka geniş takdir hakkı, iptal edilmesi gereken ihalelerin devlet yararı nedeniyle iptal edilmemesine ilişkin olarak yetki verilmesidir. Kanunun 20 nci maddesinde “*İlânların geçersizliği ihale yapıldıktan sonra anlaşılırsa, ihale veya sözleşme feshedilir. Ancak, işte ivedilik ve ihalede Devletin yararı varsa, ihale ve sözleşme Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve birinci derece ita amirinin onayı ile geçerli sayılabilir*” hükmüne yer verilmiştir. Böylelikle son derece soyut ve her olaya uygulanabilecek bir gerekçeye dayanarak usulsüz bir ihalenin geçerli kılınabilmesinin önün açılmıştır (Batmaz, Emiroğlu, Ünsal, 2006: 130).

2886 sayılı kanunla belirlenen kamu alımları düzeninin bütünüyle yerel ve ulusal düzeyde yapılanmış bir pazar yarattığı söylenebilir. İhalelere giriş için oda kaydı ve ikametgah zorunluluğu bulunmakta olup yabancı tedarikçiler bu nedenle ancak yerli ortak bulundurma yada yerleşik olmaları durumunda ihalelere katılabilmektedirler. Ayrıca, alım bedeline göre yabancıların katılımı için Bakanlar Kurulu/Bakan/Kurum yönetici onayı gerekmekte, yine yukarıda belirtildiği gibi milli istekliler lehine fiyat avantajı uygulaması gibi düzenlemeler yabancı sermayenin katılımını engellemektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının işlerinin hızlanmasına yönelik olarak 88 nci maddeyle ihale konusu işlerin erken teslimine yönelik bir teşvik mekanizması oluşturulmuştur. Şartname ve sözleşmesinde tespit edilecek sürelerden önce tamamlanmasında idarelerce yarar görülen yapım işlerinde, esasları şartnamede tespit

---

<sup>79</sup> 27.13.1981 tarih ve 85/9342 sayılı bakanlar kurulu kararı ile bu oran yüzde 15 olarak belirlenmiştir.

edilmek üzere yüklenicilere erken bitirme primi verilebilmesi hükmedilmiştir. Bu düzenleme, özellikle yapım işlerinde önemli düzeylerde maddi kaynağın aktarılmasına olanak sunmuştur (Batmaz, Emiroğlu, Ünsal, 2006: 130).

Kanunda yapılan bir başka önemli düzenleme, 63 ncü maddeyle getirilen yapım işlerine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında keşif ve sözleşmede öngörülmeyen iş artışı durumunda yüklenicinin oluşan zarardan korunmasına yönelik düzenlemedir. Ancak, yüzde otuza kadarki keşif bedeli artışları muaf tutulmuştur. Yüklenicinin keşif bedelinin % 30 oranına kadar olan değişikliklerinin sözleşme hükümleri kapsamında yapması gerekirken keşif bedeli artışının % 30'u geçmesi halinde sözleşmenin feshedilmesi kararlaştırılmıştır. Keşif bedelinin % 70'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, müteahhit işi bitirmeye zorunludur. Bu durumda, müteahhide, belgelemek şartı ile yapmış olduğu gerçek giderlerine karşılık olarak, ihale bedelinin % 70'i ile yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'ine kadar ödeme yapılabilmektedir.

2886 sayılı kanunun getirdiği kamu alımları düzeninin içerdiği kurumsal yapılanma incelendiğinde, temel örgütlerin Maliye ve Bayındırlık Bakanlıkları olarak belirlendiği görülmektedir. Maliye Bakanlığı devlet ihale genelgeleri ile ikincil düzenlemeleri hazırlamaktan sorumlu iken Bayındırlık Bakanlığı ise devletin yapım işlerinden sorumlu kurum olarak yapım işleri alımlarına ilişkin yönetmelik ve standart dökümanlar gibi düzenlemeleri hazırlamaktan sorumlu kılınmıştır. Kamu alım düzenine ilişkin bir başka örgüt ise Sayıştay olup ihalelere ilişkin denetim yetkisi Sayıştay tarafından kullanılmaktadır (Büber, 2010: 106).



## **BEŞİNCİ BÖLÜM: NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMU VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

### **A. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN KAPSAMI VE TEMEL METİNLER**

#### **I. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN KAPSAMI**

Neoliberal kamu alımları reformu, ikinci kuşak neoliberal reform programının temel bileşenlerinden biri olan kamu harcamaları reformunun temel unsurlarından biri olarak geç kapitalistleşen ülkelere 1990'lar ve 2000'ler boyunca kredi koşulu olarak dayatılarak uygulamaya konulmuştur. Kamu harcamaları reformunda devletin mali krizi ve kronik kamu açıkları sorunları, devletin piyasa aktörlerinden farklı olarak iktisadi rasyonaliteye ve mali disipline sahip olmaması ile ilişkilendirilmiş ve kamu yönetimi mali disiplinin sağlanmasını temin edecek şekilde yapılandırılmıştır. Kamu alımlarının kamu harcamalarının artan düzeyde önemli bölümünü oluşturması nedeniyle kamu alımları reformu da kamu harcamaları reformunun önemli bir bileşeni olarak ve mali disiplinin sağlanması bağlamında ele alınmıştır.

Neoliberal kamu alımları reformunun kamu alımları sürecindeki sorunlara getirdiği temel çözüm, kamu alımlarının bir piyasa faaliyeti olarak ele alınarak, piyasa dinamiklerinin işlemlerini engelleyen unsurların düzenlemelerle ortadan kaldırılması ve piyasa benzeri mekanizmaların derinleştirilmesidir. Telekomünikasyon, enerji gibi sektörlerdeki düzenleyici yapılardan önemli düzeyde ayrılmakla birlikte, tipik neoliberal sektörel düzenleyici yaklaşımın -diğerlerine göre

son derece özgül bir niteliğe sahip olan- kamu alımları alanına uygulanmasını içermektedir. Bu nedenle neoliberal reform gündemine kamu harcamaları reformunun bir bileşeni olarak girse de kamu alımları reformu aslında kamu harcamalarının disipline edilmesinin ötesinde bir piyasa düzenlemesi niteliğinde olup pazardaki fırsatların dağılımını düzenleyen bir kapsama sahiptir.

Temel referanslarını DTÖ, UNICTRAL ve AB gibi uluslararası organizasyonların kamu alımları ile ilgili düzenlemelerinin oluşturduğu neoliberal kamu alımları reformu, piyasa dinamiklerini derinleştiren değişikliklere ilave olarak, ihale sürecinde fiyat dışı unsurları ve oyuncunun kapasitesini ön plana çıkaran bir dönüşümü ihtiva etmekte, ayrıca ihale süreçleri ile ilgili maliyetleri düşüren düzenlemeler getirmektedir.

Neoliberal kamu alımları düzeni, kamu alımları sürecinde rekabetçi bir düzeni tesis ederek kaynak dağılımında etkinliği hedeflemekte olup, bu hedeflere ulaşmak için esas olarak piyasa dinamiklerini derinleştiren kural ve kurumsal yapılara yaslanılmaktadır. Bu kapsamda alım yapan idareler, isteklilerle birlikte birer piyasa aktörü olarak konumlandırılmaktadır.

Kamu alımı sürecinin aktörlerinin piyasa oyuncuları olarak tasarlanması, isteklilerin ayrımcı muameleye tabi tutulmaması gereken eşit aktörler olarak tanımlanmasını ve daha da önemlisi idarelerin de isteklilere karşı eşit özneler olarak tanımlanmasını gerektirmektedir. Bunun için katılım ve değerlendirme süreçlerinin piyasa dışı saiklerle yürütülmesini engellemek üzere, takdir hakkını sınırlayıcı kurallarla tasarlanması<sup>80</sup> ve yasal düzenlemeler ile ihale süreçlerinin saydamlığının<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Neoliberal kamu alımları düzeni, oyunun kurallarına aykırı davranışları engellenmesine ilave olarak en etkin sonuçları üretecek teknikleri içeren ihale süreçlerinin tasarlanmasını da içermektedir. Yani etkin bir alım süreci, yolsuzlukların bertaraf edilmesine ilave olarak rekabeti derinleştirerek en uygun çözümün bulunmasını içeren tasarımları gerektirmektedir.

yanı sıra anlaşmazlıkların çözümünü sağlayacak olan hakem niteliğindeki üçüncü bir tarafın tayin edilmesi öngörülmüştür.

Böylece bir yandan kuralların saydamlığının, öte yandan idarelerin hesap verebilirliğinin sağlanması hedeflenmekte, idarelerin kurallara aykırı karar ve işlemlerinin üçüncü tarafça düzeltilebilmesi, iptali veya tazmini mümkün kılınmaktadır. Bu düzenlemelerle, ihtiyaçların en uygun koşullarda sağlanması ve isteklilerin güveninin arttırılarak, katılım ve rekabetin yükseltilmesi yoluyla etkin bir piyasa sürecinin oluşturulması hedeflenmektedir. Üçüncü taraf mekanizmasıyla kurumsalcı neoliberalizmin sektörel düzenlemelere ilişkin tipik yaklaşımına uygun olarak hakem işlevi, kural koyuculukla birlikte piyasa oyuncularından –ihale yapan idareler- ayrıştırılmıştır. Ancak, tam da alım sürecini bir piyasa faaliyeti olarak ele alan yaklaşımın gereği olarak diğer sektörel düzenlemelerden farklı bir biçimde sınırlı bir işlevle tanımlanmıştır. Öncelikle, üçüncü taraf mekanizması, kamu çıkarı ve düzenlemelere aykırı işlemlere yönelik değil, sadece oyuncuların çıkarını zedeleyen işlemlerin incelenmesiyle sınırlıdır ve inceleme talebinde bulunma hakkı çıkarı etkilenebilecek olan piyasa oyuncuları ile sınırlanmıştır. Öte yandan diğer düzenleyici kurumların düzenlemelere aykırı işlemler için idari para cezası verme yetkisi bulunmaktayken, kamu alımları sektöründeki düzenleyici kurumun yetkisi, çıkarları zedelenen oyuncunun zararının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak düzeltme, iptal ve tazminatla sınırlanmıştır.

Neoliberal kamu alımları düzeninin piyasa dinamiklerinin derinleştirilmesi kapsamındaki bir başka unsur, rekabetin ve katılımın arttırılması yoluyla alım

---

<sup>81</sup> Neoliberal kamu alımları düzeninde saydamlık ilkesi, alım düzenlemelerinin açıklığı ile yapılacak ihalelerle ilgili gerekli bilgilere, ihale sonuçlarına ve ihale kararlarıyla ilgili talep edilen bilgilere tüm isteklilerin erişimi ile ilgili tedbirlerin alınmasını kapsamaktadır.

maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenerek ihalelere uluslararası katılımın serbestleştirilmesidir. Söz konusu serbestleşme, belirlenen eşik değerlerin altındaki alımların yabancıların katılımının engellenmesi ve/veya teklifler değerlendirilirken yerli tedarikçilere belirli bir marja kadar fiyat avantajı uygulanması<sup>82</sup> şeklindeki rezervleri içermektedir.

Neoliberal kamu alımları düzeninin piyasa dinamiklerinin derinleştirilmesi yanında bir başka önemli unsurunu katılım ve değerlendirme sürecinde mali ve teknik kapasite gibi değişkenlerin ağırlığının artırılmasına ilişkin düzenlemeler oluşturmaktadır. İhalelere katılım kuralları nesnelleştirilmiş, uluslararası düzeyde yeknesaklaşan mali ve teknik yeterlik kuralları getirilmiş, öte yandan sadece belirlenen yeterlik kriterlerini aşan isteklilerin katılabileceği belli istekliler arası ihale yönteminin kullanım alanı genişletilmiştir. Değerlendirme sürecinde de fiyat dışı unsurların dikkate alınması düzenlenirken, aynı zamanda aşırı düşük tekliflerin elenmesi ile ilgili düzenlemelerle fiyat ve elde edilen değer arasında bir dengenin sağlanması, ayrıca rasyonel olmayan tekliflerin elenmesi amaçlanmaktadır.

Neoliberal kamu alımları düzeni, bir yandan alım maliyetlerini düşürmeyi hedeflerken aynı zamanda işlem maliyetlerinin düşürülmesine de odaklanmakta olup hatta kamu alımları düzeninin teknik ikilemi kapsamındaki gerilimleri çözen düzenlemeler içermektedir. Neoliberal kurumsalcı yaklaşıma göre, düzenlemelerin etkinliğinin koşulu, düzenlemelerin maliyetlerinin getirisine kıyasla düşük düzeyde kalmasıdır. Bu bağlamda reformla bir yandan idarenin ihtiyaçlarının en uygun koşullarda temini ve kaynakların adil dağılımı hedeflenirken, öte yandan işlem maliyetlerinin de minimize edilmesi hedeflenmektedir. İşlem maliyetlerinin minimize edilmesi; idarelerin personel, kırtasiye masraflarının, isteklilerin teklif

---

<sup>82</sup> Fiyat avantajı uygulaması, UNICTRAL tarafından hazırlanan model kanunda yer almaktadır.

hazırlama sürecindeki hazırlık maliyetlerinin, ihale sürelerinin ve itiraz süreçlerinin maliyetlerinin düşürülmesini içermektedir. Kamu alımlarında teknolojik gelişmelerin yarattığı imkanlar doğrultusunda elektronik haberleşme araçlarının kullanımına dayalı yeni ihale süreçleri ve araçlarının tasarlanması, bu hedeflere ulaşmada kullanılan temel araçlar niteliğinde olup bu araçlar hem alım maliyetlerini, hem de işlem maliyetlerini aynı anda düşüren bir işleve sahiptir.

Neoliberal kamu alımları düzeninin mali disiplin ve kaynak dağılımında etkinlik gibi normatif hedeflerle ilişkilendirilen unsurları, sermaye kesimleri için nötr bir nitelik taşıyan salt teknik boyutlu bir görünüme sahip olsa da tam tersine pazarı ve sermaye içi farklı bileşenlerin pazar üzerindeki kontrol yeteneklerini yeniden düzenleyen bir kapsama sahiptir. Reform kapsamında getirilen düzenlemeler, özellikle erken kapitalistleşmiş ülke kökenli büyük uluslararası sermaye ile birlikte yerel büyük sermaye kesimlerinin pazardaki konumunu güçlendirmektedir.

Reformların doğrudan uluslararası sermaye çıkarlarını yansıtan unsuru, yerleşik olmayan katılımcıların ihalelere katılımı önündeki engelleri kaldırılmasıdır. Ancak, pazarın uluslararasılaşması, katılımın serbestleşmesine ilave olarak uluslararası sermayeyi rekabette avantajlı kılan kuralların yerleştirilmesi (Gülöksüz, 2009: 165) ve dezavantajlı kılan kuralların elimine edilmesi ile gerçekleşmektedir. Neoliberal kamu alımları reformu, yerel ve kurumsallaşmamış sermaye kesimlerini avantajlı kılan fiyat rekabeti ve yerel politik süreçleri etkileyebilme kapasitesinin belirleyici olduğu, uluslararası kurallardan farklılaşan bir yapıdan uluslararası büyük sermaye kesimlerini avantajlı kılan mali, kurumsal, teknik kapasite gibi değişkenlerin belirleyici olduğu ve uluslararası kurullarla uyumlu bir kamu alımları düzenine geçişi sağlamaktadır (Gülöksüz, 2009: 165).

Katılım ve değerlendirme süreci için nesnel kriterler tanımlanması ile saydamlık ve hesap verebilirlik gibi piyasa dinamiklerini derinleştiren düzenlemeler, ihalelerin keyfi biçimde tahsisi ve belirli oyuncuların kayırılmasını engellemektedir. Bu düzenleme, esas olarak bürokrasi ve siyasal çevrelerle yakın ilişkiye sahip olup politik kayırma mekanizmalarından daha fazla yararlanabilen oyuncuların aleyhine bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle uluslararası sermaye için güven ve öngörülebilirlik sağlayarak rekabet gücünün ve katılımın artırılmasına yol açmaktadır.

Öte yandan katılım yeterlik ve teklif değerlendirme süreci, uluslararası sermayenin ve genel olarak büyük sermaye kesimlerinin çıkarlarına uygun biçimde tanımlanmaktadır. İhalelere katılım sürecinde deneyim, mali kapasite ve teknik yeterlik kriterleri ön plana çıkarılmış, belli istekliler arası ihale yönteminin kullanım alanı genişletilmiştir. Bu düzenleme, kurumsallaşmış büyük sermaye kesimlerinden farklı olarak kayıtdışı emegücü kullanımı, düşük yönetim maliyetleri, düşük kaliteli üretim yapısıyla fiyat rekabetinde görece avantaja sahip olan küçük ve orta ölçekli sermayelerin fiyat avantajını kullanmadan elenmesi riskini doğurmaktadır (Gülöksüz, 2009: 166). Öte yandan tekliflerin değerlendirme sürecinde fiyat dışı unsurların ağırlığını ortaya çıkaran düzenlemeler, yine daha düşük donanımlı sermayelerin fiyat avantajının sınırlandırılmasına yol açmıştır. Fiyat avantajını sınırlayan ve birçok durumda değerlendirme dışı bırakan bir başka teknik ise aşırı düşük tekliflerin belirlenerek yarışma dışı bırakılmasına yönelik düzenlemeler olmuştur.

## **II. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMU TEMEL BELGELERİ: ULUSLARARASI VE BÖLGESEL ÖRGÜTLERİN KAMU ALIMLARI DÜZENLEMELERİ**

Neoliberal kamu alımları düzenlemelerinin temel referansları, DTÖ, UNICTRAL ve AB gibi uluslararası organizasyonların bu alana ilişkin düzenlemeleridir. DTÖ, Kamu Alımları Anlaşmasıyla taraf ülkelerin mevzuatında olması gereken hükümleri belirlemekte, AB kamu alımları direktifleri ile aynı şekilde üye ve üyelik sürecindeki ülkelerin uyması gereken kuralları düzenlemektedir. UNICTRAL ise Mal, Hizmet Alımları ve Yapım İşleri Model Kanunu ile üye devletlerin –özellikle geç kapitalistleşen ülkelerin- kamu alımlarına ilişkin mevzuat çalışmalarına kaynak teşkil edecek bir çerçeve düzenleme niteliği taşımaktadır.

DTÖ, AB gibi ülkelerin düzenlemelerin ilk versiyonları, neoliberal reform sürecinden önceki süreçte –sırasıyla 1979 ve 1971- çok farklı bir tarihsel sürecin bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Kamu Alımları Anlaşması, İkinci Dünya Savaşı sonrasında erken kapitalistleşen ülkeler arası ticaretin önündeki engelleri kaldırmak üzere tasarlanan bir projenin bir parçası iken, AB Kamu Alımları Direktifleri Avrupa ortak pazarı hedefinin bir aracı olarak şekillenmiştir. Bununla birlikte, piyasa temelli kurallar getiren bu düzenlemeler, ikinci kuşak neoliberal reform programında yer alan kamu alımları reformunun temel referans metinleri olarak işlev görmüş ve tarihsel olarak neoliberal dönüşüm sürecinin temel elementleri arasında yerlerini almışlardır.

## 1. DTÖ Kamu Alımları Anlaşması

Uluslararası mal ve hizmet ticaretini geliştirmek üzere ticaretin serbestleştirilmesine yönelik kuralları oluşturan ve bu kuralların yaptırımını sağlayan bir uluslararası örgüt olan DTÖ, GATT'ın devamı olarak 1995 yılında kurulmuş olup ulusal kamu alımları düzenine olan ilgisi, kamu alımları pazarının uluslararasılaşmasına yöneliktir. Erken kapitalistleşmiş ülke sermayelerinin pazar olanaklarını genişleten ve bu nedenle bu sermaye gruplarının çıkarlarına hizmet eden bu gelişme, günümüzde aynı zamanda geç kapitalistleşmiş ülkelerin uluslararasılaşmış sermayelerinin çıkarlarından kaynaklanan bir dinamiği içermektedir.

Uluslararası ticaretin geliştirilmesine ilişkin olarak kamu alımlarıyla ilgili ilk düzenleme, DTÖ'nün öncülü niteliğinde olan GATT kapsamında 1979 yılında imzalanarak 1981 yılında yürürlüğe giren Kamu Alımları Anlaşmasıyla olmuştur. Anlaşma sadece mal alımlarını kapsamda tutmuş ve anlaşmaya taraf ülkelere diğer taraf ülkelerdeki tedarikçilere karşı ayrımcılık yapılmaması ilkesini getirmiştir. Ardından 1994 yılında GATT kapsamındaki son çok taraflı müzakere turu olan ve DTÖ'yü de kuran Uruguay müzakere turunda Kamu Alımları Anlaşması değiştirilerek yeniden imzalanmış ve değişiklik 1996'da yürürlüğe girmiştir<sup>83</sup>. Anlaşmanın kapsamı, merkezi yönetim dışındaki kamu kurumları ile yapım işleri ve hizmet alımlarını da içine alacak şekilde geliştirilmiş, böylece kapsamda yer alan alım tutarının yaklaşık on kat artması öngörülmüştür (Grier, 2001). DTÖ'yü kuran anlaşma ekinde, katılımın zorunlu olmadığı çoklu (plurilateral) anlaşma niteliğinde olan Kamu Alımları Anlaşmasına DTÖ'nün kurucu üyesi olan Türkiye taraf

---

<sup>83</sup> 2012 yılında anlaşma bir kez daha revize edilmiş, revize anlaşma 2014'te yürürlüğe girmiştir.



olmamış, ancak gözlemci statüsünde yer alarak tedrici bir uyumlaştırmayı öngören bir sistemin parçası olmuştur<sup>84</sup> (TÜSİAD, 2001: 35).

Kamu Alımları Anlaşması, taraf ülkelerin kamu alımları düzenlemelerinde esas alacakları ilke ve temel kuralları ortaya koyan bir çerçeve düzenleme niteliğindedir (Büber, 2008: 27). Temel ilkeleri, yerleşik tedarikçi, yerli tedarikçi<sup>85</sup> ile yerli malı sunan tedarikçi lehine ve diğer taraf ülkelerden istekliler arasında ayrımcılık yapılmaması<sup>86</sup> (madde III) olup bu ilkeye ilişkin uygulamaların izlenerek ayrımcılığın kaldırılmasını teminen mevzuat ile uygulamaların saydam hale getirilmesi öngörülmüştür (TÜSİAD, 2001: 36).

Anlaşma, taraf ülkelerin merkezi, yerel ve öngörülen diğer idarelerin eşik değerler üzerindeki mal alımları, yapım işleri ve taraf ülke tarafından öngörülen hizmet alımlarını kapsamaktadır<sup>87</sup> (madde I) . Anlaşma eşik değerleri, standart olarak merkezi kurumların mal ve hizmet alımları için 130.000 SDR, yapım işleri için 5.000.000 SDR; merkezi olmayan yönetimler için sırasıyla 200.000 SDR ve 5.000.000 SDR; kamu işletmeleri için ise 400.000 ve 5.000.000 SDR olarak belirlenmiş olup bu değerlerin anlaşma sırasında müzakere edilebilmesi öngörülmüştür (Ek I). Eşik değerlere ilişkin düzenleme ile taraf ülkelerin bu değerlerin üzerindeki alımlarının uluslararası rekabet açılması öngörülmüştür.

---

<sup>84</sup> Nitekim 4734 sayılı kanun ve bu kanunda değişiklik yapan kanunların gerekçelerinde DTÖ Kamu Alımları Anlaşmasına uyum hususu da yer almıştır.

<sup>85</sup> Yerleşik tedarikçi, sahibi söz konusu ülke vatandaşı olsun olmasın o ülkede faaliyet gösteren tedarikçiler, yerli tedarikçi ise sahibi o ülke vatandaşı olan yerleşik tedarikçi için kullanılmıştır.

<sup>86</sup>Anlaşmada ayrımcılık yapılması yasaklanmış olmakla birlikte, anlaşmada belirtilmek kaydıyla ödemeler dengesinin iyileştirilmesi, yerli sanayileşmenin teşviki ve kamu alımlarına bağlı sanayilerin desteklenmesi için isteklilerden yerli girdi kullanımı, teknoloji transferi, yatırım yapma gibi koşulların talep edilebilmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, bu uygulamaların nesnel, açık ve ayrımcılık içermeyecek şekilde tanımlanmış olması ve sadece ihaleye katılım yeterliğinin değerlendirilmesinde kullanılması, en iyi teklifin tespitinde kullanılmaması gerektiği belirtilmiştir (Madde V ve XVI).

<sup>87</sup> Ayrıca, ulusal güvenlik, savunma ile kamu ahlakı, kamu düzeni, çevre, insan sağlığı ve yaşamının korunması gibi nedenler için taraf ülkelere istisna koyma olanağı sağlanmıştır ( Madde XXIII).

Pazarın uluslararasılaşmasına yönelik olarak pazara girişin önündeki doğrudan engellerin kaldırılması yanında yerleşik olmayan isteklilerin pazara erişiminin önündeki görünmez engellerin kaldırılmasına ilişkin düzenlemelere de yer verilmiştir. Anlaşmada saydamlığın artırılmasına ilişkin getirilen düzenlemeler, genel olarak rekabet ve katılımın artırılarak yolsuzluğun azaltılmasının yanında yabancı isteklilerin pazara erişimini sağlamaya yöneliktir.

Saydamlık ilkesi kapsamındaki uygulamalar, mevzuata, yapılacak ihaleler ile bu ihalelerin kapsam ve koşullarına, ihale sonuçlarına ilişkin gerekli bilgilere tüm isteklilerin erişebilmelerine yöneliktir.

İhale ilanı veya dokümanında ihale yöntemi, ihale sürecinde geçerli olacak lisanlar, son teklif tarihi, teklif ölçütleri, ürün/hizmet bilgileri, teslim süreci, ekonomik ve teknik gereklilikler, talep edilen teminat miktarı ve ödeme koşulları ile ilgili bilgiler gibi alımlara ilişkin her türlü bilginin yer alması gerektiği belirtilmiştir (madde IX ve XII).

Saydamlığa yönelik olarak ayrıca, yeterlik aşamasını geçen tedarikçilerin listesinin (madde VIII) ve ihale sonuçlarının<sup>88</sup> yayımlanması (madde XVIII), talep edilmesi durumunda ihale yöntemi, tedarikçinin red yada yeterli bulunmama nedeni, ihaleyi kazanan tedarikçinin seçilme nedenlerinin istekliye bildirilmesi (madde XVIII.2) öngörülmüştür. Bir başka düzenleme ise, özellikle yabancı tedarikçilerinin gerekli bilgilere erişimini güvenceye almak için ulusal mevzuat ve ihale ilanı birlikte bu duyuruların yapılacağı yayınların anlaşma ekinde bildirilmesi olmuştur (Madde VIII, XVIII, XIX).

---

<sup>88</sup> Madde XVIII'de, ihalenin sonuçlanmasını müteakip yetmiş iki gün içerisinde, kazanan tedarikçi adı, kazanan teklifin değeri veya en yüksek/en düşük teklif bilgileri, ihale yöntemi ve tarihi dahil olmak üzere gerekli bilgilerin ilan edilmesi öngörülmüştür.

Saydamlık ilkesiyle birlikte, katılımın arttırılmasını, özellikle yerleşik olmayan isteklilerin katılımını sağlamayı hedefleyen bir başka düzenleme asgari teklif hazırlama süresinin belirlenmesine ilişkin düzenlemedir. Anlaşmanın XI. maddesi ile teklif hazırlama süresi, özellikle yabancı isteklilerin tekliflerini hazırlaması ve sunabilmesine imkan sağlanabilmesini teminen asgari kırk gün olarak belirlenmiştir.

Alım sürecinde fiyat düşürme kapasitesine karşı mali, teknik kapasiteyi ön plana çıkaran düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda, katılım için yeterlik kriterleri uygulaması öngörülmüş, bu uygulamanın eşitlik ve ayırım yapmama ilkeleri doğrultusunda sözleşmeyi yerine getirme kapasitesinin ölçülmesiyle sınırlı olması ve önceden yayımlanması gerekliliğine ilişkin düzenleme yapılmıştır (Madde VIII, IX/9). Ayrıca, yüklenici tespiti için ihalenin en düşük fiyatlı teklifi veren istekliye bırakılmasına ilişkin yönteme alternatif olarak teknik, mali kapasite ile ilgili fiyat dışı kriterleri belirli ağırlıklarla dikkate alan bir değerlendirme yöntemi düzenlenmiştir (Madde XIII/4). Ayrıca, diğer tekliflere göre aşırı düşük teklifler için sözleşme koşullarının sağlanabilmesinin doğrulanması gerekliliği düzenlenmiştir (Madde XIII/4).

Kamu Alımları Anlaşmasında dört alım yöntemi öngörülmüştür. Bunlar, açık ihale, belli istekliler arasında ihale (selective tendering procedures), tek kaynaktan temin (limited tendiring procedures) ve pazarlık usulüdür (madde VII ve XIV). Açık ihale ve belli istekliler arasında ihale temel yöntemler olarak tanımlanmıştır. Tek kaynaktan temin yönteminin uygulanması ve pazarlık usulünün uygulanması ise belirli koşullara bağlanmıştır (madde XV). Diğer alım yöntemlerinden istekli çıkmaması veya rekabet bozucu anlaşmanın tespit edilmesi; ürün/hizmetin tek bir

tedarikçiden temin edilebilmesinin mümkün olması (ürünün sanat eseri olması yada patent, telif hakkı, rekabete engel teşkil eden teknik nedenlerin varlığı vb. nedenlerle) ve öngörülemez ivedi durumlar gibi koşullarda yeterli bilinen tedarikçilerden doğrudan alım yapılmasını içeren tek kaynaktan temin yönteminin uygulanması öngörülmüştür (TUSİAD, 2001: 38). Pazarlık yönteminin ise ihale alımında yada dokümanda duyurulması yada diğer ihale yöntemleriyle yapılan ihalede uygun teklifin bulunamaması durumlarında uygulanması öngörülmüştür (madde XIV).

Anlaşmayla düzenlenen bir başka husus, idarenin anlaşmaya dair ihale iddialarına ilişkin şikayetleri inceleyecek etkin, şeffaf ve ayrımcılık yapmayan bir itiraz sisteminin oluşturulmasıdır. İdarelerin anlaşmaya aykırı kararlarının soruşturulacağı organın bir mahkeme yada tarafsız ve bağımsız bir kurum olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu organa, anlaşma hükümlerini ihlal eden kararları düzeltme ve tedarikçinin ihale süreciyle ilgili zararlarını tazmin etme yetkisi verilmiştir (madde XX).

## **2. UNICTRAL Mal, Yapım İşleri ve Hizmet Alımları Model Kanunu**

1966 yılında uluslararası ticaretin geliştirilmesi amacıyla BM bünyesinde kurulan Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu'nun (UNICTRAL) temel işlevi, düzenlemelerin uluslararası ticareti teşvik edecek şekilde yakınsamasına olanak sunmak üzere üye ülkelerin yararlanabileceği model kanun ve rehber kurallar hazırlanmasıdır.

UNICTRAL tarafından 1993 yılında üye devletlerin kamu alımlarına ilişkin mevzuat çalışmalarına kaynak teşkil edecek bir çerçeve düzenleme niteliğinde olan Mal ve Yapım İşleri Model Kanunu kabul edilmiştir. Ardından hizmet alımlarını da

ihativa edecek şekilde yeni model kanun hazırlanmış, 1994 yılında Mal, Yapım İşleri ve Hizmet Alımları Model Kanunu kabul edilmiştir. 2011 yılında ise bu model kanunun yerine geçecek olan, özellikle elektronik haberleşme araçlarının kullanımıyla ilgili yeni uygulamalar ile model kanunun uygulaması sürecindeki aksaklıklar dikkate alınarak hazırlanan, ancak onun ilke ve ana süreçlerini değiştirmeyen Kamu Alımları Model Kanunu yürürlüğe girmiştir<sup>89</sup>.

Model kanunun amacı, gerekçede alım sürecinde rekabet, eşit ve adil muamele, şeffaflık ve tarafsızlığın sağlanarak etkinlik, tasarruf ve uluslararası ticaretin arttırılması, halkın kamu alımları sürecine ilişkin güveninin geliştirilmesi olarak tanımlanmıştır (UNICTRAL, 1994:1).

Kanun; ulusal savunma ve güvenlik alımları ile mevzuatta belirtilen hariç tutmalar dışındaki kamu kurumlarının tüm mal, hizmet ve yapım işlerini kapsamaktadır (madde 1). Model kanun, sadece kamu kuruluşlarının alım sözleşmesi yapmak üzere seçim yapabilmelerine ilişkin kuralları düzenlemekte olup sözleşmenin uygulanması süreci kapsam dışında bırakılmaktadır. Sözleşme yönetimi, performans veya iptalden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümü gibi alım sözleşmesinin uygulaması aşamasında ortaya çıkabilecek sorunlara değinmemektedir (TÜSİAD, 2001: 59).

Model kanunla pazarın uluslararası katılımcılara açılması öngörülmüştür. Bununla birlikte yerli isteklilerin desteklenmesi için mevzuatta ve ihale dökümanlarında belirtmek kaydıyla tercih marjı/fiyat avantajı sağlanabilmesi imkanı getirilmiş (madde 34 ve 39), en uygun tekliften belirlenen marja kadar daha yüksek fiyatlı olan yerli tekliflerin kayırılmasına imkan tanınarak rekabet baskısı

---

<sup>89</sup> Çalışmada, 4734 sayılı kanun ve değişikliklerini etkileyen Mal, Yapım İşleri ve Hizmet Alımları Model Kanunu incelenmiştir.

tamamen kaldırılmadan yerli sermayenin desteklenmesi öngörülmüştür (TÜSİAD, 2001: 64). Ayrıca, ulusal sanayileşme açısından kritik sektörlerin yabancı sektörden korunması amacıyla ve mevzuatta açıkça belirtilmesi kaydıyla yabancı isteklilerin katılımına sınırlama getirilebilmesi öngörülmüş ve bu ihalelerle birlikte yabancıların ilgisini çekmeyecek kadar düşük değerli ihalelerde yabancıların erişimini sağlayacak kuralları içermeyen yerel ihale usulünün uygulanabileceği belirtilmiştir (madde 8 ve 23).

Model kanunla yerli olmayan isteklilerin ihalelere katılımı önündeki görünmez engellerin kaldırılması kapsamında saydamlık ilkesi çerçevesinde bir takım erişim kuralları düzenlenmiştir. Bu kapsamda,

- ihale dökümanlarında alımı yapılacak işlerin tanım ve koşullarının, yeterlik ve değerlendirme kriterlerinin ayrıntılı olarak belirtilmesi ve isteklilere duyurulması,
- yabancı isteklilerin katılımının önündeki engellerin kaldırılması ve yabancı isteklilere erişim sağlanmasına olanak sunacak şekilde tüm duyuruların uluslararası yayınlarda yayınlanması ve
- tüm kararların tutanaklarla kayıt altına alınarak bu tutanakların belirlenen koşullara göre taraflarla paylaşılması

gibi kurallar getirilmiştir (madde 6, 11, 24 ve 37).

Model kanunda yer alan bir başka düzenleme, ihalelere katılım koşulu olarak yeterlik kriterlerinin düzenlenmesi ve bu kuralların nesnel biçimde belirlenip önceden duyurularak tedarikçiler arasında ayırım yapılmaksızın uygulanması zorunluluğudur. Model Kanunda tanımlanan yeterlik kriterleri, sözleşmeyi

yürütebilecek teknik, mali, yönetsel, yasal yeterliliğe, deneyime sahip olma, iflas etmemiş olma, ticari suç işlememiş olma, vergi ve sosyal güvenlik borcu olmama vb. olarak sıralanmıştır (madde 6).

Mal ve yapım işleri ile hizmetler için ayrı ayrı alım yöntemleri öngörülmüştür. Mal ve yapım işleri için temel yöntem, açık ihale yöntemi olarak belirlenmiştir (madde 18). Hizmet alımları için ise kalite ölçümünün zorluğu nedeniyle fiyata göre hizmet sağlayıcılarının niteliği ve uzmanlığının değerlendirilmesini daha fazla dikkate alan farklı kurallar ve farklı bir temel yöntem belirlenmiş olup bu yöntem 'hizmet alımları için temel yöntem' olarak adlandırılmıştır (TÜSİAD, 2001: 59-60).

İhaleye katılımda sınırlama bulunmayan 'hizmet alımları için temel yöntemde' yüklenici üç ayrı yöntemden biriyle seçilebilir. Bu yöntemler,

- kalite ve teknik özelliklerle ilgili bir eşik belirlenerek bu eşik üzerinde dereceye sahip olan tekliflerden en düşük fiyatlı olanı yada fiyat dışı kriterlere göre en uygun olanı seçilir (madde 42),
- kabul edilebilir teklif sahipleriyle müzakerelerde bulunularak talep tam olarak iletilir ve nihai en iyi teklifler talep edilir, bu tekliflerden en düşük fiyatlı olanı seçilir (madde 43),
- kalite ve teknik özelliklerle ilgili bir eşik belirlenerek eşik geçen teklif sahipleriyle en yüksekten düşüğe doğru sırasıyla fiyat pazarlığı yapılır (madde 44).

Temel yöntemlere ilave olarak altı adet alternatif alım yöntemi düzenlenmiştir. Alım konusu yapım işinin yada ürünün özelliklerinin tam ve nihai olarak belirlenememesi durumunda şartnamenin isteklilerden gelecek önerilerle

oluşturulduğu iki aşamalı ihale yöntemi, öncelikle tekliflerin içeriğinin müzakere edilerek ardından nihai tekliflerin alındığı teklif isteme yöntemi veya pazarlık yönteminin uygulanması öngörülmüştür. Kompleks işler ile sadece sınırlı sayıda tedarikçiden temin edilebilecek mal, hizmet ve yapım işlerinin alımında tekliflerin sayısının sınırlandırılmasıyla tasarruf ve etkinliğin arttırıldığı düşük değerli alımlarda uygulanan yöntem, ihaleye sınırlı sayıdaki tedarikçinin davet edilmesine dayanan belli istekliler usulüdür. Düşük değerli standart mal ve hizmetlerin alımında basit ve hızlı uygulanabilen, mümkün olan en çok sayıda tedarikçiden maliyet bedel tahminleri alınarak en düşük telif veren tedarikçiden alım yapılmasını içeren maliyet tahmini isteme yönteminin uygulanması, doğal afet gibi olağanüstü hallerin neden olduğu acil durumlarda ve teminin ancak bir tedarikçiden temin edilmesi durumunda ise tek kaynaktan temin yönteminin uygulanması öngörülmüştür (TÜSİAD, 2001: 62).

İdarenin kararlarına yapılacak itirazlara ilişkin düzenlemeler de yapılmıştır. Bu kapsamda, itirazın ilk olarak -sözleşme yürürlüğe girmeden önce olmak kaydıyla- alımı yapan idareye yapılması (madde 53), idare eylem ve kararlarına ilişkin ikinci derece itiraz makamının ihdas edilecek düzenleyici organ olması (madde 54), son olarak idare ile düzenleyici kurum kararlarına ilişkin olarak yargıya başvuru yapılabilmesi öngörülmüştür (madde 57).

Kamu alımlarına ilişkin idari kararlara dair itiraz makamı niteliğinde ve alım yapan idarelerden bağımsız olan düzenleyici organın görevleri Model Kanunun Uygulama Rehberinde düzenlenmiştir. Bu görevler, ikinci derece itiraz makamı niteliğine ilave olarak ikincil düzenlemelerin yapılması, mevzuatın uygulanmasının



denetimi, piyasa izleme gibi faaliyetler olarak tanımlanmıştır (Büber, 2008: 33; TÜSİAD, 2001: 68).

### **3. Avrupa Birliği Kamu Alımları Direktifleri**

Avrupa Birliği'nin kamu alımlarına ilişkin düzenlemeleri, Birlik sınırları içerisinde ulusal sınırları kalkmış bir bölgesel pazarın oluşturulması hedefinin bir aracı olarak işlev görmektedir. Kamu alımları pazarının Avrupa ortak pazarının bir parçası olması nedeniyle Birliğin mal, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımı, eşit muamele, vatandaşlığa dayalı ayrımcılığın yasaklanması gibi temel kuralları aynı zamanda idarelerin uyması gereken kamu alımlarına ilişkin temel düzenlemeler niteliğindedir.

Bununla birlikte, kamu alımlarının Birlik ekonomisi içerisinde önemli bir paya sahip olması<sup>90</sup>, ortak pazar hedefinde kamu alımlarının kritik bir etkiye sahip olmasına neden olmuş ve kamu alımları için özel düzenlemelerin yapılması gerekliliğini doğurmuştur. Bu çerçevede, üye devletlerin kamu alımları düzenlemeleri ve eylemlerinin bölgesel tek pazarın oluşturulması hedefi doğrultusunda dönüştürülerek yeknesaklaştırılmasına yönelik olarak kamu alımları alanında ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Avrupa Topluluğunda kamu alımlarına ilişkin ilk düzenleme 1971 tarihli Yapım İşleri Direktifi olup ardından 1976 yılında Mal Alımları Direktifi kabul edilmiştir. Ancak, direktifler etkin bir şekilde uygulanamamış ve bu durum direktiflerin yapısıyla ilişkilendirilmiştir. Bu çerçevede tek pazarın 1992 yılında oluşturulması hedefi doğrultusunda kamu alımlarının bu hedef kapsamındaki rolü de

---

<sup>90</sup> Yapılan bir hesaplama göre Avrupa Birliğinde 1993-1998 yılları arasında kamu alımlarının toplam GSMH'ye oranı yaklaşık yüzde 14'tür (Audet, 2002: 158).

vurgulanarak gözden geçirilmiş, hizmet alımlarını ve kamu işletmelerinin alımlarını da kapsamına alan ve 4734 sayılı yasa yapım sürecinde yürürlükte olan yeni bir direktif seti 1992-93 yıllarında yayınlanmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki hizmet alımları 92/50/EEC sayılı direktifle, mal alımları 93/36/EEC sayılı Direktif, yapım işler 93/37/EEC sayılı direktifle düzenlenmiştir. Su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren kamu işletmelerinin alımları ise bu direktiflere tabi olmayıp bu sektörler için 93/38/EEC sayılı ayrı bir direktif mevcuttur (Büber, 2008: 35-36).

İtiraz mekanizması ise ihtilaf direktifleri (remedies directives) olarak adlandırılan ayrı bir direktif seti ile düzenlenmiştir. 89/665/EEC sayılı direktifle klasik sektörler olarak adlandırılan merkezi, bölgesel, yerel yönetimler, kamu hukukuna tabi kurumlar ile bu kuruluşların oluşturduğu birliklerin alımlarıyla ilgili ihtilaflara yönelikken, 92/13/EEC ise istisnai sektörler olarak adlandırılan su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren kamu işletmelerinin alımlarında ortaya çıkan ihtilafları düzenlemektedir.

1992-1993 direktifleri, mevzuatta sadeleştirme, daha esnek ihale yöntemlerinin belirlenmesi ve elektronik araçlardan faydalanılması gibi amaçlarla gözden geçirilmiştir. Bu kapsamda, 2004 yılında su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımlarını düzenleyen 2004/17/EC sayılı Direktif ile diğer kamu kurumlarını kapsayan 2004/18/EC sayılı Direktiften oluşan ve günümüzde de uygulamada olan yeni bir direktif seti yayınlanmıştır. Ayrıca, itiraz mekanizmasına ilişkin düzenlemeler de revize edilmiş, 2007 yılında 2007/66/EC sayılı Direktifle 89/665/EEC ve 92/13/EEC sayılı ihtilaf direktiflerinde değişiklik yapılmıştır. Türkiye’de neoliberal kamu alımları reformu gündeme geldiği

dönemde 1992-93 direktifleri yürürlükte olduğundan Avrupa Birliği kamu alımları düzenlemeleri ele alınırken önce bu direktiflerde yer alan düzenlemeler ele alınacak, ardından reform sonrası yapılan değişiklikler incelenecektir.

AB kamu alımları düzenlemelerinin temel amacı, yerleşik isteklilerin Avrupa Birliği sınırları içerisindeki tüm kamu alım ihalelerine herhangi bir objektif olmayan engel ve ayrımcılık ile karşılaşmaksızın katılabilmelerinin sağlanarak AB düzeyinde bütünleşmiş kamu alımları pazarının oluşturulması ve böylece Avrupa tek pazarının inşasının önemli bir momentinin gerçekleştirilmesidir. Bu hedefe ulaşmanın temel araçları, isteklilere milliyetten bağımsız eşit muamele ve ayrımcılığın yasaklanması ile saydam bir kamu alımları düzeni tesisi olup bu araçlar aynı zamanda düzenlemelerin ana ilkelerini oluşturmaktadır. Bu ilkelerden ilki ayrımcılıkla ilgili kuralları ayıklarken ikincisi esas olarak kural ve eylemlerin görünür kılınarak ayrımcılıkla ilgili gizli edimlerin engellenmesine yöneliktir. Kamu alımları düzenlemelerinin bir diğer amacı ise kamu harcamalarının ve yolsuzlukların azaltılması olup bahsedilen iki ilke aynı zamanda bu hedefe ulaşmanın da temel araçları<sup>91</sup> niteliğindedir.

AB düzeyinde bütünleşmiş kamu alımları pazarının oluşturulması hedefi doğrultusundaki kamu alımları düzenlemeleri, Avrupa'daki erken kapitalistleşmiş ülke kökenli sermayelerinin<sup>92</sup> diğer ülkelerin kamu alımları pazarına nüfuzuna ilişkin çıkarlarını önemli düzeyde yansıtmaktadır. Bölgesel pazarın genişlemesine yol açan AB genişleme süreci, yerel pazarların büyümesine yol açan AB fonları ve üçüncü ülke pazarlarının dış rekabete açılmasına yol açan DTÖ Kamu Alımları Anlaşması,

---

<sup>91</sup> Bu ilkelerin hayata geçirilmesi ile rekabeti artacağı ve bu şekilde ihale bedellerinin düşeceği öngörülmektedir.

<sup>92</sup> İnşaat sektörü açısından dikkate alındığında Fransa, Almanya, İngiltere kökenli sermayeler uluslararasılaşma açısından önemli düzeyde yol almış sermaye grupları arasındadır (Gülöksüz, 2009: 161).

AB Kamu alımları düzenlemeleriyle birlikte AB kökenli büyük sermayelerin dış pazarlardaki birikim olanaklarını genişleten önemli dinamiklerdir (Gülöksüz, 2009: 161,165).

**a. 4734 Sayılı Kanun Öncesinde Yürürlükte Olan Düzenlemeler**

Kamu alımlarını düzenleyen direktifler, merkezi, bölgesel, yerel yönetimler, kamu hukukuna tabi kurumlar ile bu kuruluşların oluşturduğu birlikleri, su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kamu işletmeleri direktiflerin kapsamında bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu kurumların tüm alımları kapsama alınmamıştır. Belirlenen eşik değerlerin altındaki alımlar ile bazı istisnai alım türleri, Roma anlaşmasının mal, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımı, eşit ve adil davranma, saydamlık ilkelerinin bağlayıcılığı devam etmek suretiyle üye ülkelerin ulusal mevzuatlarına tabidir. Söz konusu eşik değerler, mal ve hizmet alımları için klasik kamu kuruluşlarında 200.000 ECU, su, ulaştırma, enerji sektörlerindeki kamu işletmelerinde 400.000 ECU, telekomünikasyon sektöründeki işletmelerde 600.000 ECU olarak, yapım işlerinde ise idare ayrımı yapılmaksızın 5.000.000 ECU olarak belirlenmiştir.

Daha çok rekabet gücü yüksek Batı Avrupa merkezli büyük sermayelerin çıkarlarıyla uyumlu sonuçlar doğurana ayrımcılığın önlenmesi ile katılımın ve rekabetin geliştirilmesine yönelik olarak saydamlık ilkesi kapsamında yapılan düzenlemeler şu şekildedir;

- ihale ilanlarının AB genelinde Journal of the European Communities adlı yayında Birliğin resmi dillerinde yayınlanması (madde 8),

- Belirli bir limitin üzerindeki alımlar için mali yılın başında cari yıl içinde yapılacak alım kalem ve tutarlarını duyurmak amacıyla ön ilan (indicative notice) yapılması (madde 9),
- İhale ilanı ve dökümanında işin konusu, tanımı, ihale kuralları, teklif teslim bilgileri, değerlendirme kriterleri dahil ihale yöntemi bazında belirtilen tüm bilgilerin açık olarak yer alması,
- İhale bittikten sonra ise değerlendirme yöntemi, kazanan istekli ve ihale bedeli gibi bilgilerinin olduğu ihale sonuç ilanının yapılması,
- ihaleye katılan isteklinin talebi halinde açık ihale yöntemine göre yapılan ihaleler için on beş gün içerisinde; belli istekliler arasında ihale ve pazarlık yöntemleriyle yapılan alımlar için ise anında, teklifinin red edilme nedeni, kazanan teklif sahibinin ismi ve görelî avantajlarının yazılı olarak bildirilmesi (TÜSİAD, 2001: 49).

Ayrımcılığın önlenmesine ilişkin bir başka düzenleme, özellikle yabancı isteklilerinin katılımının sağlanabilmesini teminen asgari teklif hazırlama süresinin düzenlenmesidir. Açık ihale yönteminde ilanın son teklif tarihinden en az elli iki gün önce verilmesi öngörülmüş, ön ilan yayınlanması durumunda bu süre otuz altı gün olarak belirlenmiştir. Belli istekliler arasında ihale yönteminde ön yeterlik aşamasında otuz yedi gün, teklif verme aşamasında kırk gün olarak belirlenirken, ön yeterlik ilanının verilmiş olması durumunda bu sürenin yirmi altı güne düşürülebilmesi öngörülmüştür. Pazarlık yönteminde ise yeterlik aşamasında asgari teklif hazırlama süresi otuz yedi gün olarak belirlenmiş iken teklif aşaması için süre öngörülmemiştir.

Yine özellikle yerli olmayan isteklilere yönelik ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına yönelik olarak teknik şartnamelerin AB standartları ile ilişkilendirilmesi koşulu getirilmiş, böyle bir standardın mevcut olmaması durumunda ulusal standardın kullanılması öngörülmüştür. Ayrıca, yine ayrımcılığın engellenmesi için şartnamelere belli teşebbüsleri ve ürünleri avantajlı bir konuma getiren ve belirli marka, patent, menşei tarif eden hükümler yasaklanmıştır. Eğer bir marka yazılmasının gerekmesi durumunda ise “veya dengi” ifadesiyle kullanılması öngörülmüştür (KİK, 2005: 18-19).

Direktiflerde, tüm isteklilerin teklif verebileceği açık ihale, sadece belirlenen kriterler doğrultusunda idarenin davet ettiği isteklilerin teklif verebileceği belli istekliler arasında ihale (restricted procedures) ve idarenin tercih ettiği isteklilerle sözleşme koşullarının pazarlık edildiği pazarlık yöntemi olmak üzere üç ihale yöntemi belirlenmiştir. Rekabet ve saydamlığın en yüksek olduğu açık ihale yöntemi, esas alım yöntemi olarak belirlenmiştir. Belli istekliler arasında ihale ile pazarlık yöntemi, yapım işlerinde toplam fiyatın, hizmetlerde ise hem teknik özelliklerin, hem toplam fiyatın belirlenememesi durumunda veya prototip bir yapım işi ve hizmetin geliştirilmesi amacıyla yapılan alımlarda uygulanabilecektir. Ayrıca, ihale yöntemlerine ilave olarak belirli koşullar altında duyuru yapmadan isteklilerle doğrudan iletişim kurularak gereksinimlerin tek kaynaktan temin edebilmesi de alım yöntemleri arasında belirtilmiştir (TÜSİAD, 2001: 46- 47).

Teklif değerlendirme süreci için ise iki alternatif yöntem belirlenmiştir. Bunlar, en düşük fiyatlı teklif ve ekonomik açıdan en avantajlı teklif yöntemidir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif yönteminde sözleşmenin niteliklerine göre fiyat, teslim tarihi, işletme maliyetleri, maliyet etkinliği, kalite, estetik, işlevsel özellikler, satış

sonrası servisler ve teknik yardım gibi hususlar ihale dökümanı veya ilanda duyurulmak kaydıyla göz önünde bulundurulmaktadır (madde 26). Söz konusu teklif değerlendirme yöntemi, daha önce de belirtildiği gibi fiyat dışı unsurları da dikkate aldığı için fiyat rekabeti açısından daha dezavantajlı olan ancak, daha yüksek mali, kurumsal, teknik kapasiteye sahip büyük sermayelerin çıkarları ile daha uyumludur. Aynı zamanda idarelerin daha düşük değer sunan tedarikçilerin doğrudan seçilmesi yerine fiyat ile elde edilen değer arasında bir denge kurmasına imkan tanımaktadır.

Teklif değerlendirme süreciyle ilgili bir başka düzenleme, aşırı düşük tekliflerin elenmesi hususuna ilişkindir. İdarelere aşırı düşük olduğu tespit edilen teklifleri, teklif detaylarını talep edip incelemek kaydıyla red etme hakkı verilmiştir. Bu düzenleme de idarelere fiyat değer dengesini sağlama imkanı yanında irrasyonel, gerçekleştirilmesi mümkün olmayan teklifleri değerlendirme dışı bırakma imkanı getirirken aynı zamanda fiyat rekabetine sınırlama getirerek büyük sermayelerin çıkarlarının korunmasına da imkan yaratmaktadır.

89/665/EEC ve 92/13/EEC sayılı ihtilaf direktifleriyle denetim mekanizması ve kurumsal yapı düzenlenmiştir. Söz konusu direktiflerle kuralların ihlali ile ayrımcılığı yaptırma bağlayan etkin ve hızlı bir denetim sisteminin kurulması öngörülmüş, bu kapsamda detaylarının üye devletlerce belirleneceği çerçeve düzenlemeler oluşturulmuş, asgari kurallar belirlenmiştir. Öngörülen denetim sistemiyle idarelerin kurallara uyulmasını sağlayarak kuralların ihlalinden zarar görenlerin bireysel haklarının korunmasını hedeflenmektedir (Alyanak, 2009: 253; KİK, 2005:38).

Denetim fonksiyonu, sorumlu organın kural ihlalini soruşturması yerine ihlalden zarar görenlerin yada zarar görme riski olanların başvurusu üzerine harekete

geçen bir şikayet/itiraz mekanizma olarak yapılandırılmıştır. İhlalden zarar görmüş olma olgusu ise dolaysız bir biçimde ele alınmış, sadece ihaleye katılanlar yada katılabilecek olanlar bu kapsama alınmış ve ihaleye katılım yada ihaleyi kazanma imkanının kural ihlali nedeniyle bertaraf edilmiş olmasına dayandırılmıştır. Böylece, alt yüklenici, isteklinin bağlı bulunduğu meslek odası, ihale ile ilintili sivil toplum örgütleri ve en önemlisi kamu kaynaklarının verimli kullanılmaması nedeniyle ihlalden zarar gören vergi yükümlüleri gibi ihale sürecinin doğrudan aktörü olmayanlar ihlale ilişkin başvuruda bulunma hakkı kapsamı dışında bırakılmıştır (Alyanak, 2009: 267).

Söz konusu düzenlemelerde denetimden sorumlu merciinin yargı organı olup olmadığı ve idari yapısı üye devletlere bırakılmış, ancak işlevleri hakkında çerçeve düzenlemeler yapılmıştır. Denetim mekanizması yargı içerisinde tanımlanmamışsa ilgili kurumun karar organı olan kurul üyeliğine atanma ve görevden alınmanın yargı benzeri olması ve kurul kararlarının yargının yada idare ve kurumdan bağımsız bir organın denetimine tabi olması, kararların gerekçeleriyle sunulması bahsedilen çerçeve düzenlemeleri oluşturmaktadır (TÜSİAD, 2001: 50).

Denetim organlarının geçici tedbir, iptal ve zararları tazmin kararları alabilmesi konusunda yetkilendirilmesi öngörülmüştür. Geçici tedbirler, ihale sürecinin askıya alınması dahil geri dönüşü olmayan durumların ortaya çıkmasını ve isteklilerin mağduriyetini engellemek için verilen ara kararlardır. İptal kararları, ihale sürecinin herhangi bir aşamasındaki hukuka aykırı herhangi bir işlem ve kararın iptalini içermektedir. Tazminat ise hukuka aykırı karar nedeniyle isteklilerin zararlarının telafi edilmesine yönelik olup isteklinin katlandığı ihale masraflarını ve ihaleyi kazanacağına ispat edilmesinde mahrum kalınan karı kapsamaktadır.



Zararların tazmini kararı, özellikle sözleşme imzalanması sonrası iptal kararının verilemediği durumlarda temel düzeltici işlem niteliğindedir (Alyanak, 2009: 274,291).

#### **b. 4734 Sayılı Kanun Sonrasında Yapılan Değişiklikler**

Türkiye’de Neoliberal Kamu Alımları Reformu kapsamında 4734 sayılı kanun ile 4761 sayılı kanunun yayınlanarak yürürlüğe konulduğu dönemde 1992-1993 direktifleri yürürlükte iken 2004 yılında yeni bir direktif seti, 31 Ocak 2006 tarihine kadar üye ülkelerce uygulanmaya konulmak üzere yayınlanmıştır. Söz konusu direktif seti, düzenlemelerin basitleştirilmesi ve değişen koşulların getirdiği sorunlar ile fırsatlar –gelişen elektronik haberleşme teknolojilerinin ihale uygulamalarında kullanılma imkanı- doğrultusunda değişikliğe tabi tutulmasına yöneliktir. Avrupa kamu alımları düzeninde yapılan değişiklik, bir yandan daha şeffaf ve rekabetçi, öte yandan daha hızlı ve daha az maliyetli bir ihale süreci yaratılmasını hedeflemektedir. Bu hedeflere ulaşmak için mevcut ihale süreçleri ile ilgili değişikliklerin yanında yeni ihale araçları oluşturulmuştur.

Yeni düzenlemeyle birlikte, klasik sektörler mal, hizmet alımı ve yapım işleri düzenlemeleri 2004/18/EC sayılı tek bir direktifte birleştirilirken su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri 2004/17 sayılı direktifle düzenlenmiştir. Mevcut ihale süreçleri ile ilgili olarak yapılan temel değişiklikler, eşik değerler, şartname kuralları, ilan kapsamı, ihale yöntemleri ve elektronik haberleşme araçlarının kullanımına ilişkindir.

Eşik değerler, merkezi kuruluşların mal ve hizmet alımları (savunma alanında faaliyet gösteren idarelerin mal alım ihalelerinden sadece direktifin ekinde yer alan

belirli ürün alımlarında) için 162.000 Euro, diğer mal ve hizmet alımları için 249.000 Euro, yapım işleri için 6.242.000 Euro olarak revize edilmiştir. Su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri alımlarındaki eşik değerleri ise mal ve hizmet alım ihaleleri için 422.000 Euro, yapım işi ihaleleri için ise 5.278.000 Euro olarak değiştirilmiştir. Değişiklikle, eşik değer para birimi, 1995 yılında Avrupa Birliği para birimi olarak kullanılmaya başlanan ve ECU ile eşit değerli olan Euro olarak değiştirilmiş, eski direktiflere göre klasik kamu kuruluşları mal, hizmet alımları için eşik değerler düşürülürken, yapım işleri ve istisnai sektörlerdeki kuruluşlar için mal, hizmet alımları eşik değerleri yükseltilmiştir. Ayrıca, eşik değerlerin Kamu Alımları Anlaşmasında yer alan Özel Çekme Hakkı (SDR) olarak belirtilmiş eşik değerlerle uyumu hedeflenmiş, bu uyumu sağlamak için eşik değerlerin iki yılda bir güncellenmesi hükme bağlanmıştır.

Saydamlığın arttırılmasına yönelik olarak yeterlik kriterlerinin ve teklif değerlendirme aşamasında ekonomik açıdan en avantajlı teklif yönteminin kullanıldığı ihalelerde değerlendirme kriterlerinin görece ağırlığı yada önem sırasının idareler tarafından ilanlarda belirtilmesi zorunluluğu getirilmiştir (KİK, 2005: 24-25).

Teknik şartnamelere ilişkin kurallarda değişiklik yapılmış, özellikle ulusal standartlara referans yapılan teknik şartnamelerde eşdeğer ifadesine yer verilerek, standardın içerdiği performans ve işleve sahip olduğu ispatlanan ürün ve hizmetlerin teklif edilmesinin mümkün hale getirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca teknik şartnamelerin standartlar yerine performans ve işlevselliğe dayalı olarak tanımlanması mümkün hale getirilmiştir. Bu düzenlemelerle, rekabetin arttırılması ve standartların rekabeti sınırlayıcı bir işlev görmesinin engellenmesi amaçlanmıştır. Özellikle, kamu

ihalelerine yabancı tedarikçilerin katılımının ulusal standartlara dayalı olarak engellenmesi riskinin bertaraf edilmesi ve böylece uluslararasılaşmanın teşvikinin düzenlemenin temel saiki olduğu söylenebilir.

Yeni direktiflerle açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüne ilave olarak yeterli görülen adaylarla ihtiyacın tanımlanabilmesine yönelik müzakerelerin yapılabildiği ve bu müzakereler temelinde seçilen adayların teklif vermeye davet edildiği rekabetçi müzakere usulü tanımlanmıştır. Eski direktiflerde, yer alan müzakereye imkan tanıyan pazarlık usulünün yeniden düzenlenmiş bir versiyonu niteliğindeki yöntem, nihai tekliflerin verilmesi öncesinde isteklilerle müzakere yapılmasına imkan vermekte, ayrıca belli sayıda istekli davet edilme koşulu, herkesin riayet edeceği tek bir teknik şartnamenin hazırlaması gibi kuralların mevcut olmaması nedeniyle ileri düzeyde karmaşık ihalelerin gerektiği esnekliği idarelere sunmaktadır (Alyanak, 2009: 176-177).

Mevcut ihale süreçlerinin değiştirilmesine ilişkin bir başka değişiklik, ihale süreçlerinin elektronik ortamda yürütülmesine ilişkin düzenlemelerdir. Düzenlemeler doğrultusunda ihale süreçleri kapsamındaki ilana ve ihale dökümanına, ihale sonuçlarına erişim ve tekliflerin gönderimi gibi her türlü iletişim ve bilgi alışverişinde elektronik haberleşme araçlarının kullanımı öngörülmüştür. Elektronik haberleşme araçlarının kullanımı, bir yandan ihale süreçlerinin hızlanması ve işlem maliyetlerinin düşürülmesini sağlarken öte yandan şeffaflığa ve katılımının artırılmasına yol açarak alım maliyetlerinin düşmesine hizmet etmektedir. Bu yönüyle elektronik haberleşme araçlarının kamu alımları düzenindeki alım maliyetleri ile işlem maliyetleri arasındaki çelişkiyi önemli ölçüde sönmületici bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.

Yeni direktifler, mevcut ihale süreçlerinin değiştirilmesinin yanında ve esas olarak hızlı ve düşük maliyetli ihale süreçlerinin oluşturulmasını hedefleyen yeni ihale araçlarının tanımlanmış olmasıdır. Bu kapsamda merkezi alım kuruluşları ve çerçeve anlaşmalar gibi ihale araçlarına ilave olarak elektronik eksiltme ve dinamik satın alma sistemi gibi elektronik araçlar tanımlanmıştır.

Merkezi alım kuruluşları, ihale bedelleri ile işlem maliyetlerinin düşürülmesine yönelik olarak ihdas edilmiş olup iki şekilde görevlendirilebilmesi öngörülmüştür. Birincisi, idarelerin kendisinden ihale prosedürleri uygulanmadan satın alınabileceği ortak mal ve hizmetlerin görevlendirilen bir kuruluş tarafından toplu olarak alınması, ikincisi mal, hizmet alımları ile yapım işleri ihale işlemlerinin idareler adına yürütülmesidir.

Direktiflerle getirilen bir başka ihale aracı çerçeve anlaşmalardır. Çerçeve anlaşma düzenlemesinde idarelerin sürekli biçimde ihtiyaç duydukları alımlar için her defasında ihale sürecinin tüm safhaları tekrarlanmak yerine önce temel ihale yöntemlerinden biriyle yapılacak bir ön ihaleyle belirli bir dönemde planlanan toplam alım miktarı için belirli sayıda isteklinin seçimini sağlanarak bu isteklilerle çerçeve nitelikte bir anlaşma imzalanır. Ardından yapılacak münferit alımlar için bu isteklilerden teklif alınarak alım yapılacak isteklinin seçimi yapılır. Çerçeve anlaşmalarda da, merkezi alım kuruluşları düzenlemesi gibi hem birim ihale bedellerinin hem de ihale işlemlerinin ve dolayısıyla işlem maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmektedir. İhale bedellerindeki düşüş, her iki düzenlemede de normalde ayrı ayrı yapılacak alımların birleştirilerek alım miktarının arttırılmış olması ile elde edilen ölçek ekonomisinden kaynaklanmaktadır. Alım miktarının

birleştirilmesi, aynı zamanda küçük sermayenin ihalelerden dışlanmasına ve büyük sermayenin ihale pazarındaki payının artmasına yol açmaktadır.

Dinamik alım sistemi de çerçeve anlaşmalar gibi idarelerin sıklıkla ihtiyaç duyduğu alımlar için düzenlenmiştir. Ancak, çerçeve anlaşmadan farklı olarak piyasada hazır olarak bulunan malların alımı ile sınırlanmış olup tamamen elektronik ortamda yürüyen bir alım sistemidir. Açık ihale yönteminin uygulandığı dinamik alım sisteminde yeterlik kriterlerini karşılayan ve şartnameye uygun ön teklif vermiş tüm istekliler elektronik ortamda işleyen sisteme dahil edilmektedir. Her bir alım için sisteme dahil edilen istekliler teklif sunmakta ve ihale değerlendirme kriterleri çerçevesinde en iyi teklifi veren istekli üzerine bırakılmaktadır.

Bir başka ihale aracı ise elektronik eksiltmedir. Elektronik eksiltme, isteklilere verilen ilk tekliften sonra sisteme dahil olan istekliler arasında fiyat indirimi ve -ihale ekonomik açıdan en avantajlı teklife göre verilecekse- fiyat dışındaki unsurlardaki iyileştirme yarışına dayanan, elektronik ortamda yürütülen bir ihale aracıdır. Tekliflere göre yeterli kabul edilen istekliler elektronik ortamda eksiltme içeren yeni teklif vermeye aynı anda davet edilmekte ve ihale, önceden belirlenen ihale süresinin sona ermesi, teklif bekleme süresi içerisinde yeni teklif gelmemesi veya davette bildirilen aşama sayısının tamamlanması durumunda sona erdirilmektedir. Elektronik eksiltme, açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık usulü, dinamik alım sistemi ve çerçeve anlaşma kapsamında yapılan -yapım işinin projelendirilmesi gibi fikri emeğe dayalı bazı hizmet ve yapım işleri harici- ihalelerde uygulanabilmektedir.

4734 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, itiraz mekanizması ile ilgili olarak da değişiklikler yapılmıştır. 2007 yılında 2007/66EC sayılı direktifle

89/665/EEC ve 92/13/EEC sayılı ihtilaf direktiflerde değişiklik yapılmış, değişiklikler 2008'de yürürlüğe girmiştir.

Direktifle getirilen temel düzenlemelerden birini, değerlendirme dışı bırakılan istekliler için itiraz başvurusu imkanı sağlanmasına yönelik olarak ihale kararının duyurusundan sonra sözleşme imzalanması için bekleme süresi belirlenmesi olmuştur. On beş gün olarak belirlenen bekleme süresi, ihale kararının elektronik araçlarla gönderilmesi durumunda on gündür. Bekleme süresi uygulaması, ilan zorunluluğu olmayan ihaleler, tek isteklinin katıldığı ihaleler, çerçeve anlaşmaları ve dinamik alım sistemi temelinde gerçekteştirilen alımlarda uygulanmamaktadır (Alyanak, 2009: 293- 298).

Direktifle getirilen bir başka düzenleme sözleşmelerin hükümsüz bırakılmasına ilişkin yeni bir yaptırım aracının ihdas edilmesidir. Direktiflerin önceki halinde haksız bir şekilde değerlendirme dışı bırakılan isteklinin sözleşmenin imzalanmasından sonraki tek araç, tazminat iken söz konusu değişiklikle ihalenin yeniden yapılmasını da kapsayabilecek şekilde hükümsüzlük kararı verilebilmesi mümkün hale gelmiştir. Hükümsüzlük yaptırımı;

- düzenlemelere aykırı işlemler içeren ve aynı zamanda ihalelere dayalı olarak bekleme süresine riayet edilmeksizin,
- düzenlemelere aykırı biçimde ilansız veya doğrudan alım yöntemiyle yapılan ihalelere dayalı olarak
- ve çerçeve anlaşmalar veya dinamik alım sistemi temelinde yapılp düzenlemelere aykırılıklar içeren eşik değeri üzeri ihalelere dayalı olarak

sözleşme imzalanması durumlarında uygulanmaktadır (Alyanak, 2009: 294, 297-298).

Hükümsüzlük yaptırımının uygulanamadığı durumlar için ise alternatif yaptırımlar öngörülmüştür. Örneğin, düzenlemelere aykırı işlemler tesis edilmesine rağmen bekleme süresine riayet edilmişse, para cezası veya sözleşme süresinin kısaltılması gibi yaptırımların uygulanması öngörülmüştür. Öte yandan, üye ülkelere hükümsüzlük yaptırımının bütün yasal yükümlülüklerin geçmişe dayalı olarak iptaline alternatif olarak sadece ileride yapılacak edimler için düzenlenebilmesi sunulmuş olup düzenlemenin ikinci duruma göre yapılması durumunda parasal cezaların da hükümsüzlük yaptırımına eşlik etmesi öngörülmüştür. Alternatif yaptırımlar, ayrıca hükümsüzlük yaptırımının kamu yararı gerekçesi nedeniyle uygulanamayacağına ilişkin düzenleme kapsamında ele alınmaktadır. Kamu güvenliği, kamu sağlığı gibi genel kamu yararının gerektirdiği hallerde hükümsüzlük yerine sözleşme süresi kısaltma ve idari sorumlulara ceza verilmesi gibi yaptırımlara karar verilebilmesi öngörülmüştür (Alyanak, 2009: 300, 302).

## **B. TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI REFORMUNUN OLUŞUM SÜRECİ VE TEMEL AKTÖRLER**

1980'li yıllar, yoğun altyapı yatırımları ile birlikte kamu alımlarının hızlandığı bir dönem olup, 1990'ların başlarına gelindiğinde artan yolsuzluk iddiaları ve mevcut sisteme ilişkin yapılan eleştiriler, 1983 yılında yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Yasasında değişiklik yapılmasını gündeme getirmiştir. Mevcut düzenlemenin en fazla eleştiri konusu olan yönleri, ihalelerin şeffaf olmaması, siyasi otoritenin etkisinin yoğun olması ile değerlendirme ölçütlerinin objektif ve saydam

olmaması nedeniyle yolsuzlukların önünü açması, ödenek problemi nedeniyle sözleşmelerin tamamlanamaması ve ihalelerde asgari kaliteye sahip ürün teminini engelleyecek düzeyde düşük fiyatların oluşmasıdır. Bunlara ek olarak rekabet ve katılımı sağlayacak mekanizmaların yetersizliği, siyasi otoritenin çok geniş yetkilerle sürece dahil olması, kapsamının sınırlı olması nedeniyle ihale kurallarının idare spesifik hale gelmesi, idarelerin ihale kararlarına yapılacak şikayetlere ilişkin mekanizmanın mevcut olmaması, dünya uygulamalarıyla paralellik göstermemesi değişiklik taleplerini açıklayan diğer sorunlar olarak tanımlanmaktadır (Doğaner, 1999; Eftekin, 2010: 92; Kaplan, 2012: 223; TEPAV: 5). Öte yandan, ekonomik ve teknolojik gelişmeye paralel olarak alımların değışken bir yapı arz etmesi ve kamu alımlarındaki ürün çeşitliliğinin artması nedeniyle 2886 sayılı Kanunun güncelliğini yitirmesi, reformun bir başka nedeni olarak sunulmaktadır (Uz'dan aktaran Büber, 2011:99). Bu kapsamda özellikle hizmet alımlarının kapsam ve miktarının önemli düzeyde artmış olması ve bu durumdan kaynaklı olarak mevcut kanunun yapısı gereğİ bu alımları düzenlemek için yetersiz kalması belirleyici olmuştur.

Bu sorunların çözümü, kurumsal değışiklikleri içeren kapsamlı bir reform gereksinimi ortaya çıkarmış olmakla birlikte, ihale süreçlerinde sorunlu alanların çözülmesine yönelik noktasal değışiklikleri içeren girişimler söz konusu olmuştur. Bu kapsamdaki ilk girişim olan 2886 sayılı kanunun yirmi dokuz maddesinde değışiklik ve ekleme yapan tasarı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 03.05.1992'de TBMM'ye sevk edilmiştir. Ancak, tasarı TBMM genel kurulunda görüşülmeyerek kadük kalmıştır (Adiloğlu, 2001: 22; Helvacı, 2001: 8).



Bu başarısız girişimden sonra kamu alımları düzeninde değişiklik yapılması gündemden düşmemiştir<sup>93</sup>. 1990'ların sonlarına gelindiğinde ise noktasal değişiklik girişimleri yerine kapsamlı reform çalışmalarına bırakmıştır. Bu yıllarda bir yandan kronik mali açık sorunları derinleşmiş, yolsuzluklar ayyuka çıkmışken mali krizler daha sık aralıklarla daha şiddetli ortaya çıkmaya başlamıştır. Hem krizler sonucunda ortaya çıkan dış kaynak ihtiyacı, hem de 1990'ların koşullarında ortaya çıkan ekonomik, siyasal tıkanmayı ve bu tıkanmadan kaynaklı meşruiyet krizini aşma iradesi, Türkiye'de yeni bir reform dalgasının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bir yandan, Dünya Bankası ve IMF gözetiminde İkinci Kuşak Neoliberal Reformlar gündeme gelirken, öte yandan siyasal tıkanıklığa Avrupa Birliği üyelik sürecini hızlandırma girişimi ile cevap verilmesi istemi bu reform gündemine siyasal reformların da eşlik etmesine yol açan daha kapsamlı bir reform sürecinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bu reform dalgasının önemli bileşenlerinden birini, kamu alımları düzeni oluşturmuştur. Dünya Bankasıyla yapılan anlaşmalar ve Avrupa Birliği uyum süreci, reformun esas tetikleyicilerini oluşturmuştur. Artan yolsuzluklar ile kamu açıklarının sürdürülemez boyutlara ulaşması nedeniyle yolsuzlukla mücadele bağlamında kamu alımları düzeniyle ilgili bir değişim istemini içeren bir yerel kamuoyu oluşmuş olsa da reformun arkasındaki temel sürükleyici aktörlerin Dünya Bankası, IMF ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar olduğu söylenebilir. Bu kuruluşlar, reform sürecinin kurumsal yapısı ve eylem planları ile birlikte tasarlanmasında, çalışmaların yavaşladığı ve tıkanıldığı koşullarda hızlandırılmasında, yapılan müdahalelerle

---

<sup>93</sup> 4734 sayılı kanunun oluşum sürecinde Bayındırlık ve İskan Bakanı olan Abdulkadir Akcan, ihale yasasındaki düzenlemelerin 1991 yılından beri gündemde olduğunu ancak dokuz yılda on bir hükümetin kurulmasına yol açan siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle değişikliklerin gerçekleştirilemediği söylemiştir (Akcan, 25.10.2001).

seyrinin değiştirilmesinde son derece belirleyici bir işleve sahip olmuşlardır. Uluslararası kuruluşların oluşturduğu reform gündemi, kamu alımları düzenine ilişkin mevcut kamuoyu duyarlılığını ve değişiklik taleplerini başarılı bir biçimde eklemlenmiş, reform önerileri topluma yolsuzluklardan ve yüksek kamu açıklarından kurtulmanın temel araçlarından biri olarak benimsetilmiştir.

Dünya Bankası 1990'ların sonlarında kamu harcamaları reformunu gündeme getirmiş, bu konuda yapılan anlaşmalarla kamu alımları reformunu da kapsayan bir reform programı ortaya çıkmıştır. Aynı dönemde, Gümrük Birliğinin kamu alımlarını kapsayacak şekilde genişletilmesine yönelik Ortaklık Konseyi Kararı kapsamında kamu alımları düzenlemelerinin Avrupa Birliği müktesebatına uyumu gündeme gelirken Avrupa Birliği Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınması sonucunda AB mevzuatına uyum çalışmaları hızlandırılmıştır. Öte yandan 2001'de yaşanan kriz ve ardından kamu alımları reformunun Güçlü Ekonomiye Geçiş Programına alınması ve IMF niyet mektubunda yapısal kriter olarak nitelenmesi, yasanın çıkarılması ile elde edilecek dış kaynak girişi miktarının artışına neden olmuş, böylece reformun gerçekleştirilmesine ilişkin motivasyon artışına yol açarak çalışmaların hızlanmasını sağlamıştır. Sonuç olarak, kamu açıklarındaki artış ile ihale yolsuzluklarına olan tepki, yasa değişikliklerini gündeme getirirken Dünya Bankası'nın kredi koşullu önerileri ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinin gereklilikleri kapsamlı bir reformun dinamiklerinin son derece güçlü bir şekilde ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Dünya Bankasının kamu alımlarına yönelik çalışmaları, kamu yönetimi reformu ve onun temel bileşenlerinden biri olan kamu harcamaları reformu kapsamında gerçekleştirilmekte (Güler, 2005: 33) olup Türkiye kamu alımları

reformu da Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar kapsamında 1999'ların sonlarından itibaren kamu harcama reformunun bir parçası olarak gündeme gelmiştir.

Dünya Bankasına göre iyi işleyen bir kamu alımları sistemi saydamlık, rekabet, tasarruf, etkinlik, adalet ve hesap verebilirlik gibi standartların sağlanabilmesi ile mümkün olabilir. Bu standartlar ise açık, kapsamlı ve şeffaf bir yasal çerçeve; işlevsel sorumluluk ve hesap verilebilirlik, kamu alımlarının yürütülmesi ile denetim sorumluluklarını birbirinden ayıran bir kurumsal çerçeve, kuralların uygulanmasını mümkün kılacak güçlü bir denetim mekanizması ve kamu kurumları için iyi eğitilmiş ihale birimi personelinin varlığıyla mümkün olacaktır (WB, 2002: 13).

Türkiye'de Neoliberal Kamu Alımları Reformu, ilk olarak 1997 yılında Türkiye'ye sunulan Ülke Kamu Alımları Değerlendirme Raporunda gündeme gelmiştir. Raporda, kamu alımları düzeninin saydamlığını, etkinliğini ve ekonomikliğini arttıracığı öngörülen bazı tavsiyelerde bulunulmuştur<sup>94</sup>.

Türkiye'de Neoliberal Kamu Alımları Reformuna ayrıca 1999-2001 yılları arasında yürütülen Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi Projesi kapsamında 2001 yılında Dünya Bankası tarafından hükümete sunulan *Türkiye Kamu Harcamaları ve Kurumsal İncelemesi-Etkin Devlet için Bütçe Kurumlarının Reformu* raporunda da yer verilmiştir. Raporda kamu alımları sisteminin DTÖ, UNICTRAL ve AB gibi uluslar arası kuruluşların düzenlemeleriyle uyumlu olmadığı ve diğer ülkelerin düzenlemelerinin gerisinde kaldığı belirtilmiştir. Mevcut kanunun yapım işlerine odaklanarak mal ve hizmet alımlarının düzenlenmesinde yetersiz kaldığı, güncelliğini yitirdiği, modern kamu alımları

---

<sup>94</sup> Söz konusu raporun varlığına 2001 yılında yayınlanan başka bir raporda rastlanılmıştır (WB, 2001a,V), ancak rapora ulaşılammıştır. Raporun yayınlanmadan doğrudan Türkiye'ye sunulmuş olduğu düşünülmektedir.

sisteminin gerektirdiği tasarruf, etkinlik, eşit muamele ve açıklık gibi standartları sağlamadığı, birçok kamu kuruluşunu kapsam dışına bıraktığı gibi nedenlerle yetersiz kaldığı vurgulanmıştır (WB, 2001: 123).

Bu kapsamda, belirtilen zayıflıkları gideren ve AB'ye üyelik süreci kapsamındaki uyum yükümlölüklerini sağlamayı hedefleyen UNICTRAL Model Kanununa dayalı bir ihale yasasının çıkarılmasını içeren reform programının uygulamaya konulması gündeme getirilmiştir. Reform kapsamında; tüm kamu alımlarının yasa kapsamına alınması, kuralların yaptırımını, güvenilirliği ve hesap verebilirliği sağlamak üzere idareleri denetleyecek bağımsız bir ihale kurumunun kurulması ve yaptırımların güçlendirilmesi gibi düzenlemelerin yapılması tavsiye edilmiştir (WB, 2001:123,124).

Kamu alımları reformu, ayrıca 2001 yılında imzalanan Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyum Kredisi Anlaşmasında<sup>95</sup> da yer almıştır. Anlaşmada AB direktiflerine uyumun ilk adımı niteliğinde ve UNICTRAL standartlarını sağlayan Kamu İhale Kanunu Taslağının 15.10.2001'e kadar parlamentoya gönderileceği belirtilmiştir.

Kamu alımları reformuna bir başka kaynak, 2001 tarihli Türkiye Ülke Kamu Alımları Değerlendirme Raporu olmuştur. Bu raporda, yeni yasal düzenlemenin tüm alımları kapsaması, UNICTRAL'in şeffaflık, hesap verilebilirlik, rekabet gibi standartlarıyla tutarlı olması ve yolsuzlukla mücadeleye katkı sunması gerektiği vurgulanmıştır (WB, 2001a: VII). Bu kapsamda, nesnel tedarikçi değerlendirme süreçlerinin geliştirilmesi, ihale süreçlerinin şeffaflaştırılması, yabancı tedarikçilerin katılımının önündeki engellerin kaldırılması, açık ihale yönteminin ana yöntem

---

<sup>95</sup> Anlaşma, 13.07.2001 tarihli resmi gazetede yayınlanmıştır.

olarak belirlenmesi, danışmanlık alımları için özel bir yöntem belirlenmesi ve etkin bir itiraz mekanizmasının oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır (WB, 2001a: VIII).

Kurumsal yapının güçlendirilmesine yönelik olarak ise denetleme ve itirazların değerlendirilmesinden ve alım politikasından sorumlu bağımsız ihale kurumunun ihdas edilmesi öngörülmüştür. Raporda bir başka başlık, kamu alımları denetimi ve yolsuzluk karşıtı önlemlerin geliştirilmesine ilişkin olup bu kapsamda Sayıştay'ın güçlendirilmesi, denetim raporunun yayınlanması ve Kamu İhale Yasasında yaptırımların arttırılması gibi çözümler önerilmiştir (WB, 2001a: IX).

Söz konusu raporda ayrıca, reform için eylem planına yer verilmiştir. Eylem planına göre yasa taslağı hazırlanması için bakanlıklar arası bir çalışma komisyonunun kurulması, komisyona destek sunacak bir uluslararası uzman ekibin istihdam edilmesi, komisyonun taraflardan görüşlerinin alması ve Ekim 2001'e kadar taslağın tasarı haline getirilerek TBMM'ye sunulması öngörülmüştür. Kanunun bir yıl içerisinde tüm kamu kurumlarında uygulamaya konulması, bir yıl içerisinde merkezi kamu ihale kurumunun ihdas edilmesi, iki yıl içerisinde ikincil düzenlemelerin yürürlüğe konulması ve Avrupa Birliği düzenlemelerine tam uyum sağlayacak bir dönüşüm planının hazırlanarak üç yıl içerisinde yürürlüğe konulması öngörülmüştür (WB, 2001a: Ek 1-2).

Kamu alımlarına ilişkin reform çalışması esas olarak kamu harcamaları reformu kapsamında Dünya Bankası tarafından yürütülmüş olup IMF, reform çalışmalarına sonradan dahil olmuştur. IMF belgelerinde kamu alımları reformuna ilişkin husus ilk olarak Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı sonrasında IMF'ye sunulan 3 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubunda<sup>96</sup> yer almıştır. Mali Şeffaflık ve

---

<sup>96</sup> IMF'ye sunulan niyet mektuplarına <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/IMFniyet.html> adresinden ulaşılmıştır.

Yönetim başlığı altında Dünya Bankası belgelerinden farklı olarak reformun kapsamına ilişkin detaylı açıklamalar yer almaksızın UNICTRAL Model Kanunuyla uyumlu bir ihale kanununun 15 Ekim 2001 tarihine kadar parlamentoya sunulacağı belirtilmiş ve bu taahhüt yapısal kriter olarak tanımlanmıştır. 31 Temmuz 2001 tarihli niyet mektubunda Maliye Politikası ve Borç Yönetimi başlığı altında aynı taahhüt tekrarlanmış ve yasanın kamu harcamalarında etkinlik sağlayacağı belirtilmiştir. 20 Kasım 2001 tarihli niyet mektubunda ise yasayla kamu alımlarında şeffaflık ve etkinliğin artırılacağı ve Avrupa Birliği standartları ile uyumun sağlanacağı vurgulanmıştır.

Neoliberal kamu alımları reformunun bir başka uluslararası aktörü belirtildiği gibi Avrupa Birliği olmuştur. Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik süreci kapsamında ulusal mevzuatın Avrupa müktesebatına uyumlaştırılmasına yönelik olarak gündeme gelen önemli reform maddelerinden birini kamu alımları mevzuatının AB direktifleriyle uyumlu hale gelmesine yönelik kamu alımları reformu oluşturmuştur.

Avrupa Birliği ile ilişkiler kapsamında kamu alımları ilk kez Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Gümrük Birliğini Tesis Eden 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararında gündeme gelmiştir. Kararda en kısa sürede tarafların kamu alımları piyasalarını birbirlerine açmalarına yönelik müzakerelerin başlatılması için bir tarih belirleyeceği ve Konseyin bu yöndeki çalışmaları her yıl gözden geçireceği vurgulanmıştır.

Kamu alımları reformu konusuna 1998 yılından itibaren yayınlanmaya başlayan Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında da yer verilmiştir<sup>97</sup>. 1998-2001 yılları arasında yayınlanan raporlarda DTÖ Kamu Alımları Anlaşmasının imzalanması ve AB

---

<sup>97</sup> Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri ile ilgili temel belgelere <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=113&l=1> adresinden ulaşılmıştır.

direktiflerine uyum sağlayacak değişikliklerin gerçekleştirilmesine, bu kapsamda saydam, hesap verebilirliği sağlayacak bir kamu alımları sisteminin kurulmasına vurgu yapılmıştır. 2000 yılı İlerleme Raporunda ayrıca Nisan 2000’de toplanan Ortaklık Konseyinde hizmetlerin serbestleştirilmesi yanında, kamu alımları piyasalarının karşılıklı açılmasına ve dolayısıyla Gümrük Birliğinin bu alanlara teşmiline yönelik bir anlaşma için müzakerelerin başlatılmasının kararlaştırıldığı belirtilmiş, bu kapsamda müzakerelerin Ekim ayında başladığı vurgulanmıştır.

Türkiye’nin 1999 yılında Helsinki Zirvesinde aday ülke statüsü ilan edildikten sonra Avrupa Komisyonu tarafından üyelik için yapılması gerekenleri belirleyen Katılım Ortaklığı Belgesi 24.03.2001’de yayınlanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde kamu alımları sisteminin kısa vadede -2001 yılı içerisinde- daha Şeffaf ve güvenilir hale getirilmesi, orta vadede yani 3-4 yıl içerisinde ise AB müktesebatına uyumun tamamlanması öngörülmüştür. 2001 Yılında ilk kez hazırlanan Ulusal Programda ise kamu alımları alanında AB mevzuatına ve DT normlarına uyumun sağlanması yönelik yeni bir kanun tasarısı hazırlandığı vurgulanarak tasarının detaylarına yer verilmiş, ayrıca kamu alımlarına ilişkin bağımsız bir kurumun kurulması öngörülmüştür.

Uluslararası kuruluşların Türkiye’deki kamu alımları reformu ile ilgili talepleri erken kapitalistleşmiş ülke kökenli uluslararası sermayenin çıkarlarını yansıtılmaktadır<sup>98</sup>. Dünya Bankası’nın ve dolayısıyla IMF’nin geç kapitalistleşmiş

---

<sup>98</sup> Bununla birlikte, özel olarak kamu alımları düzenlemelerinin genel olarak uluslararası kuruluşların neoliberal reform gündeminin bu çıkarlara indirgenmesinin yanlış olduğu düşünülmektedir. Öncelikle, tıpkı ulus devletler gibi uluslararası kuruluşlar da rasyonel ve çelişkisiz yapılar değildir. Ayrıca, bu politikalar, oluşum sürecinde geç kapitalistleşen coğrafyaların ve farklı toplumsal göçerlerin Şu yada bu düzeyde rızasını sağlamaya yönelik unsurları ihtiva etmektedir. Özellikle, ikinci kuşak neoliberal reformların bu konuda daha hassas bir çerçeveye ve unsurlara sahip olduğu söylenebilir. Bir nceki bölümde neoliberal kamu alımları düzenine ilişkin referans metinler incelenirken görüldüğü gibi kamu alımları için de bu durum geçerlidir. Belirli değerlerin altındaki alımların uluslararasılaşmanın dışında tutulması, teklif değerlendirme sürecinde yerli tedarikçilere fiyat avantajı sağlanması ve ulusal

lkelerdeki kamu alımları düzeni ile olan ilgisi, bu ülkelerde devletin mali krizlerinin/kriz dinamiklerinin uluslararası sermaye çıkarlarına uygun bir ereve içerisinde aşılmaması ve yerel pazarların uluslararası sermayelere açılmasıyla ilişkilidir. Kamu alımları düzeni ile ilgili reform talepleri, böyle bir perspektif içeren bütünlüklü neoliberal reform programının bir bileşeni niteliğinde olup kamu mali dengelerinin yeniden sağlanması ve pazara giriş engellerininin kaldırılmasını hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin ilgisinin ise –bir önceki bölümde belirtildiği gibi- doğrudan esas olarak Avrupa Birliği kökenli uluslararası sermayenin yine Türkiye kamu alımları pazarına erişimi önündeki engellerin kaldırılmasıyla ilişkili olduğu düşünülmektedir.

Uluslararası kuruluşlar neoliberal kamu alımları reformunun oluşum sürecinde belirleyici role sahip olsalar da bu reformun salt dış dinamiklerle açıklanması gerektiği anlamına gelmemektedir. Tam tersine, özel olarak kamu alımları reformu, genel olarak neoliberal reformlar geç kapitalistleşmiş bir ülkede, toplumsal muhalefetin basıncı altında yerli sermaye çevreleri, uluslararası sermaye çevreleri ve siyasal iktidar arasındaki gc ilişkileri sonucunda şekillenmektedir.

Bu sürecin formel işleyişi, uluslararası kuruluşlar ve hükümet arasında gerçekleşen müzakereler üzerinden gerçekleşmektedir. Yürütmenin değişik aygıtları, yerli sermaye grupları ve örgütleri ile sermaye dışı kesimlerin örgütleri bu müzakere sürecine dolaylı veya doğrudan dahil olmakta, her bir reform sürecinin uygulanıp uygulanmayacağı, uluslararası kuruluşlarının tasarımlarından ne düzeyde farklılaşacağı, söz konusu aktörler arasındaki müzakere süreci kapsamında ve diğer reform bileşenleri ile ilişki içerisinde belirlenmektedir<sup>99</sup>.

---

nceliklere göre istisnalar getirilmesi gibi düzenlemelerin bu kapsamda ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

<sup>99</sup> Bu durum, bazı reform bileşenlerinin daha hızlı ve uluslararası kuruluşlar tarafından belirlenen orijinal formuna uygun bir şekilde uygulanırken başka reform bileşenlerinin gecikmesi,



Reformların özellikle dış kaynak ihtiyacının yoğun olduğu kriz dönemlerine denk gelmesi uluslararası kuruluşların reform sürecindeki belirleyiciliğinin artmasına yol açmakta, reformların sadece dış dinamiklerden kaynaklandığı ve dışarıdan dayatıldığı izlenimi yaratmaktadır. Geç kapitalistleşen ülkelerin uluslararası işbölümündeki yeri, döviz bağımlılığına ve periyodik ödemeler dengesi krizlerine yol açmakta, bu durum yerli sermaye çevrelerinin de taleplerine uygun reform bileşenlerinin uluslararası kuruluşların ihtiyaç duyulan dış kaynağı sağladığı anlaşmalar kapsamında yürürlüğe girmektedir. Bağımlılığın yarattığı bir dayatmadan bahsetmek mümkün olsa da bu aynı zamanda *reformdan çıkarı olan yerli aktörlerin de kazançlı çıktığı ve işbirliği sergilediği bir dayatımdır*<sup>100</sup>.

Türkiye’de kamu alımları düzeniyle ilgili değişim talepleri de özellikle yerli büyük sermaye çevreleri tarafından 1990’ların başlarından itibaren mevcut olsa da 1990’ların sonlarında tıkanmanın ve krizlerin derinleşmesiyle birlikte artmış, ancak dış kaynak koşullu anlaşmalar ve Avrupa Birliği üyelik süreci çerçevesinde kapsamlı bir şekilde gündeme gelmiştir. Bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak aktarılacağı gibi yerli sermaye kesimleri, önemli oranda neoliberal kamu alımları düzenini savunmakta, bununla birlikte özellikle bir önceki bölümde ele alınan referans metinlerdeki özgün biçimleriyle ilgili bazı noktalarda önemli rezervler konulmakta, kamu alımları reformu uluslararası kuruluşlar, siyasal iktidarın farklı aygıtlarıyla

---

uygulanmaması yada uluslararası kuruluşların taleplerinden uzaklaşabilmesini açıklamaktadır. Yerli sermaye, uluslararası sermaye, emekçi sınıflar arasındaki karmaşık güç dengesi ve siyasal iktidarın söz konusu güç odaklarından özerk davranabilme kapasitesi, reformların gerçekleşmesini “engellerebilir, geçersizleştirilebilir, değiştirebilir yada pekiştirebilir” (Ercan ve Oğuz, 2006: 164).

<sup>100</sup> Vurgulanması gereken bir başka nokta, yerli büyük sermaye kesimlerinin taleplerinin aynı zamanda dış kaynak bağımlılığını açıklayan eşitsiz gelişme dinamiği gereği kendi doğrudan çıkarlarına indirgenmemesi gerektiğidir. Bu sermaye çevrelerin reforma ilişkin çıkarları, aynı zamanda doğrudan çıkarlarına çelişkili bir biçimde, dış kaynak girişinin sağlanması şeklindeki dolaylı çıkarları - uluslararası sermaye kesimlerinin doğrudan çıkarlarını- da yansıtabilmektedir.

yerli sermaye çevrelerinin dahil olduğu bir müzakere süreci içerisinde şekillenmektedir.

Neoliberal kamu alımları reformu ile ilgili yasa yapım sürecini koordine eden ve bahsedilen müzakere sürecini de yürüten kamu kurumları, Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmuştur. İlerleyen zamanlarda Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin de dahil olduğu gözlenmiştir. Maliye Bakanlığının daha çok kamu harcamalarının düşürülmesi ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik bir perspektifle konuyu ele aldığı görülmektedir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise devletin yapım işlerinden sorumlu kurum olarak çalışmaya dahil olmuş, özellikle küçük ve orta ölçekli sermayelerin talepleri ile Bakanlık bürokratlarının mevcut yeterlik sistemi ile sağlanan avantajlarını korumaya yönelik bir pozisyonla hareket ettiği gözlenmiştir. Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin ise yasa taslağının Avrupa Birliği müktesebatına uyum için sürece müdahil olduğu gözlemlenmiştir. Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş ve Hazine Müsteşarlığı da sürece sonradan dahil olan aktörlerdir. Bu aktörler, Kamu İhale Yasasının Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında yer alan Acil Yasal Düzenlemeler arasında yer alması nedeniyle ve neoliberal reformların özgün formlarına sadık, son derece katı biçimde ve hızla uygulanmasına yönelik yürütme içerisindeki genel tutumu doğrultusunda sonradan sürece dahil olmuştur. Öte yandan, Devlet Planlama Teşikati ise kalkınma programları aracılığıyla uluslar arası düzenlemelere uyum konusundaki eşgüdümlendirmeye ilişkin olarak en başından itibaren devrededir.

Neoliberal kamu alımları reformunun siyasal iktidar dışındaki öteki yerel aktörleri, İNTES ve TMB gibi inşaat sektörü alanındaki uluslararasılaşmış ve büyük sermaye

çevrelerini, Türk-İnşa, TİM-SE gibi orta ölçekli sermaye çevrelerini temsil eden sermaye örgütleri (Gülöksüz, 2009: 159) yanında TUSİAD, TOBB, TİSK gibi sermaye örgütlerinden oluşmaktadır<sup>101</sup>.

Daha önce de belirtildiği gibi 1990'lar boyunca kamu alımları düzeninde değişiklikler yapılması gündemde olmasına rağmen 1990'ların sonlarında uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda kapsamlı bir çalışmanın başladığı görülmektedir. Devlet İhale Yasasındaki değişimin uluslararası düzenlemelere uyum kapsamında ilk kez ele alınışı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) kapsamındaki "Dışa Açılma ve Dünyaya Entegrasyon (Avrupa Birliği'ne Uyum) Projesi" ile olmuştur. Bu proje kapsamında kamu ihale mevzuatında kapsamdaki kuruluşların genişletilmesi, ihale yöntemleri, ilan kapsam ve süresi ile ilgili değişiklikler, ihale sonuç ilanı, ihale kararlarının bildiri ve yerli istekliler lehine avantaj uygulamasının Avrupa Birliği kökenli tedarikçiler için uygulanmaması gündeme gelmiştir<sup>102</sup>.

1996 yılı Kalkınma Programında söz konusu proje kapsamında ihale mevzuatındaki değişikliklerin sorumluları Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiş, değişikliklerin yıl içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. 1999 yılı programında proje kapsamına yolsuzluk olaylarıyla ilgili etkin müdahale için gerekli yasal düzenlemelerin de yapılması alınmış, bu değişikliklerin 2000 yılı sonuna kadar yapılacağı vurgulanmıştır. Devlet İhale

---

<sup>101</sup> Meslek odaları, sendikalar gibi aktörlerin de özellikle yolsuzluk sorunu üzerinden yasa oluşum sürecine yönelik talepleri olsa da önemli ölçüde dışlandıkları gözlemlenmektedir. Özellikle, İnşaat Mühendisleri Odası, kamu alımları düzeninin en önemli aktörlerinden biri olmasına ve yasa yapım süreci ile ilgili görüşlerini çeşitli yayınlarla kamuoyuna iletmiş ve yasa değişikliği ile ilgili kamuoyu nezdinde en fazla çalışma yapan sivil toplum örgütü niteliğindedir. Ancak, bu odanın da yasa yapım sürecinden dışlandığı görülmektedir.

<sup>102</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına  
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> adresinden erişilmiştir.

Kanununda yapılacak değişiklikleri de içeren paketle ilgili Adalet Bakanlığı sorumlu kılınırken Bayındırlık ve İskan Bakanlığı işbirliği içerisinde olunacak kurumlar arasında sayılmıştır. Ayrıca, ihale mevzuatındaki değişikliklerde Avrupa Birliği düzenlemelerine ilave olarak Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerine uyumun da hedeflendiği vurgulanmıştır<sup>103</sup>.

Kamu alımlarını düzenleyen yeni bir ihale yasası hazırlanmasına ilişkin ilk çalışma, 1998 yılında Maliye Bakanlığınca hazırlanan Devlet İhale Yasası Tasarısı olmuştur (Kaplan, 2001: 20)<sup>104</sup>. Ardından, 20.04.1999 tarihinde Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından ortak bir çalışma komisyonu oluşturulmuş ve bu komisyon tarafından yaklaşık bir yıllık çalışma sonrasında 2000 yılı Mayıs ayı içerisinde Devlet İhale Yasası Tasarısı taslağı hazırlanarak kamu kurumları ile sivil toplum örgütleri görüş ve önerilerine sunulmuştur (Helvacı, 2001: 8). Alınan görüş ve öneriler doğrultusunda çalışma komisyonu tarafından taslağa nihai şekli verilerek yeni bir taslak hazırlanmış ve 21.02.2001’de basın açıklamasıyla kamuoyuna duyurulmuştur (Hürriyet, 21.02.2001).

Görüş ve önerilerin alınmasını müteakip Nisan 2001’de taslağın Bakanlar Kurulu imzasına sunulmak üzere Başbakanlığa gönderileceği sırada devreye Avrupa Birliği Genel Sekreterliği girmiş ve Tasarı Avrupa Birliği mevzuatı açısından incelemek üzere AB Genel Sekreterliğine gönderilmiştir. Ancak, Avrupa Birliği müktesebatı ile önemli uygunsuzluk olduğu tespiti yapılmış ve inceleme için ek süre talep edilmiştir (Radikal, 21.04.2001). Öte yandan aynı günlerde Dünya Bankası uzmanlarından da önemli itirazlar sunulmuş

<sup>103</sup> Yıllık Programlara <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YillikProgramlar.aspx> adresinden erişilmiştir.

<sup>104</sup> Büber’e (2011: 100) göre bu çalışmanın başlatılmasında Dünya Bankası tarafından 1997 yılında hazırlanarak hükümete sunulan ve yukarıda bahsi geçen Türk ihale sistemine ilişkin bir rapor etkili olmuştur.

(<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/79200.asp>), ardından IMF'den de benzer itirazlar gelmiştir (Radikal, 12/06/2001).

Uzlaşmazlıkların çözülebilmesi için Haziran ayında Dünya Bankası ve Avrupa Birliği yetkilileriyle, Temmuz ayında ise Avrupa Birliği yetkilileriyle çeşitli kurumların temsilcilerinin dahil olduğu müzakereler yapılmıştır (Zaman, 09.07.2001; Hürriyet, 03.09.2001). Dünya Bankasının önerileri ve Ekim ayına kadar tasarının meclise sunulmasını içeren bir eylem planı Haziran ayı içerisinde yapılan, Avrupa Komisyonu, Hazine Müsteşarlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Devlet Planlama Teşkilatı yetkililerinin katıldığı müzakereler neticesinde nihai şekli verilen Türkiye Kamu Alımları Değerlendirme Raporu ile sunulmuştur (WB, 2001: IV). Avrupa Birliği ve Dünya Bankasından gelen itirazlar doğrultusunda Eylül ayı içerisinde çalışma grubu tarafından yeni bir taslak hazırlanmıştır. Bu taslak, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası ile de paylaşıldıktan sonra taslağın son halinin verilebilmesi için Avrupa Birliği ve Dünya Bankası yetkilileri ile Eylül ayı içerisinde yeniden görüşmeler yapılması kararlaştırılmıştır (Radikal, 17.09.2001).

Ancak bu görüşmelerden sonra da uluslararası kuruluşların taleplerine yerli sermaye çevrelerinin çıkarları ve yürütmenin yetkileri doğrultusunda Maliye Bakanlığı ile özellikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından gösterilen direnişler, iktidar içerisinde farklı aygıtlar arasında gerilime ve çalışmaların uzamasına yol açmıştır. Çalışmaların uzamasına neden olan anlaşmazlıklar, Kamu İhale Kurumunun özerkliği, yerli tedarikçilerin korunması, belli istekliler arası ihale yönteminde tedarikçilerin tespitinde nesnellik gibi alanlarda ortaya çıkmıştır (Hürriyet, 03.09.2001; Çelik, 18.10.2001). Diğer konulardaki anlaşmazlıklar

tarafların ödün vermesi ile aşılarak belirli bir ilerleme sağlansa da Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Devlet Planlama Teşkilatının desteklediği ihdas edilecek olan ihale kurumunun özerk olmasına ilişkin talebe Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığının direnmesi sonucunda IMF ve Dünya Bankasına verilen taahhütlere uygun olarak Tasarı Ekim ayı içerisinde TBMM'ye gönderilememiştir (Gürek, 24.10.2001).

Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığının özerklikle ilgili rezervinin kaldırılması sonucunda tasarı ancak 01.11.2001 tarihinde Bakanlar Kurulunca imzalanarak TBMM'ye gönderilmiştir<sup>105</sup>. Başbakanlıktan TBMM'ye gönderilen ve ekinde kanun tasarısı olan yazıda Bakanlar Kurulu Kararının 01.11.2001'de alındığı belirtilmiş olmakla birlikte resmi yazının tarihi 20.11.2001'dir. Dolayısıyla tasarıya ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı imzalandıktan sonra bu tarihe kadar müzakerelerin devam ettiği anlaşılmaktadır. Tasarı komisyonlarda kabul edildikten sonra 1 Ocak 2003'te yürürlüğe girmek üzere 4 Ocak 2002 tarihinde Genel Kurulda kabul edilerek yasalaşmıştır<sup>106</sup>.

Öte yandan yerli sermaye örgütlerinin talepleri doğrultusunda tasarıda yapılan değişikliklerin (Yeni Şafak, 17.11.2001) uluslararası kuruluşlara verilen taahhütlerin karşılanmasına engel oluşturduğu gerekçesiyle IMF'ye verilen 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubu doğrultusunda Kamu İhale Kanununda değişiklik getiren yeni bir kanun tasarısı meclise gönderilmiş ve 12 Haziran 2002 tarihinde yasalaşmıştır<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> 1999'da çalışmalara başlayan komisyon tarafından tasarılaşana kadar dört adet taslak hazırlanarak kamuoyu görüşlerine sunulmuştur. Bu taslaklar, Mayıs 2000, 19.02.2001, 26.06.2001 ve 12.09.2001 tarihlidir (Çorbacıoğlu, 2001: 27; Çorbacıoğlu, 06.04.2012). Uluslararası Kuruluşların ve yerel sermaye örgütlerinin müdahalelerinin ortaya koyulabilmesi için kritik nitelikte olan bu metinlere ulaşılamamıştır.

<sup>106</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22.01.2002 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

<sup>107</sup> 4761 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22.06.2002 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

## **C. TÜRKİYE’DE NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI DÜZENİ: 4734 VE 4761 SAYILI YASALAR**

### **I. NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN TEMEL UNSURLARI**

4734 sayılı kanunla oluşturulan neoliberal kamu alımları düzeninin inceleneceği bu bölümde önce düzeninin temel nitelikleri ve dinamikleri ele alınacak, ardından bu nitelikler ve dinamikler doğrultusunda alım süreçleri incelenecektir.

4734 sayılı kanunla, alım sürecinin piyasa faaliyeti olarak kurgulanması, pazar ölçeğinin küresel düzeye çekilmesi ve harcama disiplini sağlayacak düzenlemeler üzerine yükselen yeni bir kamu alımları düzeni oluşturulmuştur. Yeni kamu alımları düzeninin bahsedilen temel niteliklerini hayata geçiren araçları ise saydamlık, hesap verilebilirlik, katı harcama planlaması kuralları, katılım ve teklif değerlendirme sürecinde nesnel kriterlerin ve fiyat dışı unsurların etkisinin arttırılması gibi düzenlemeler olmuştur.

Türkiye’deki neoliberal kamu alımları reformunun ve yeni kamu alımları düzeninin temel düzenleyici metni olan 4734 sayılı kanunun getirdiği en temel yeniliklerden birini alım sürecinin aktörlerinin eşit özneler olarak ele alınmasına ve bu bağlamda alım sürecinin bir piyasa süreci olarak düzenlenmesine yönelik değişiklikler olmuştur. Kanunla tedarikçiler arasında hem katılım, hem de teklif değerlendirme aşamasında açık yada gizli ayrımcılık yapılmasını engellemeye yönelik düzenlemeler getirilmiş, 5 nci maddeyle idarelere ihalelerde tedarikçilere eşit muamelede bulunma sorumluluğu getirilmiştir. Eşit muamele sorumluluğu yada

tedarikçiler arasında ayrımcılık yapmama ilkesi, tedarikçilerin değerlendirilmesinde piyasa dışı kriterlerin elimine edilmesi, alım ihtiyacının gereklilikleri dışında herhangi bir ölçütün ihalelere katılım ve teklif değerlendirme aşamalarında dikkate alınmamasına yönelik olup, alımlarda piyasa dinamiklerinin belirlenimini kapsamaktadır. Bu nedenle nötr bir düzenleme olmayıp belirli sermaye kesimlerinin çıkarlarına uygun bir niteliğe sahiptir. İdarelerle ve siyasal çevrelerle yakın ilişkilere sahip olan ve bu ilişkilerini ihale kararlarını etkilemede kullanabilen tedarikçilere göre piyasa koşullarında rekabet edebilme avantajına sahip olan tedarikçilerin avantaj kazanmasına yol açmaktadır. Aynı zamanda tedarikçilerin girdikleri ihaleleri kazanabilmeleri için siyasi nüfuz geliştirmeye göre piyasa güçlerini arttırmalarına yönelik stratejilere ağırlık vermelerine neden olmaktadır.

Eşitlikçi yaklaşımın daha önemli bir boyutunu idareler ile tedarikçilerin eşit özneler olarak ele alınmasıyla ilgili düzenlemeler oluşturmaktadır. Kamu alımları sürecinin piyasa faaliyeti olarak gerçekleştirilmesi önündeki temel engel, taraflardan birinin –devletin- sözleşme ihlalinin yaptırımının etkin bir şekilde düzenlenmemesidir. Tıpkı, tedarikçiler arasındaki eşitlik gibi idare ile tedarikçiler arasındaki eşitlik de farklı tedarikçiler arasında nötr bir niteliğe sahip olmayan bir niteliğe sahiptir. İdarelerin üstünlüğü tüm tedarikçileri idarelere karşı güçsüz kılsa da bu güç asimetrisi, idareler yada siyasetçilerle yakın ilişkilere sahip tedarikçilerin diğerlerine göre avantaj sağlamasına imkan tanımaktadır.

İdareler ile tedarikçiler arasında eşitlik, sermaye örgütlerinin talepleri doğrultusunda<sup>108</sup> *açık biçimde* 4734 sayılı kanunda değil de 4735 sayılı kanunla

---

<sup>108</sup>İdareler ile tedarikçilerin arasında eşitliği sağlayacak düzenlemelerin hem alım sürecinde, hem de 4735 sayılı kanun kapsamında düzenlenen sözleşme sürecinde yer almasına ilişkin olarak farklı sermaye çevreleri 4734 sayılı kanunun oluşum sürecinde taleplerde bulunmuştur. TMB, İNTES, TMMMB ve TÜRK-İNŞA gibi sermaye örgütleri 2886 sayılı kanunun idareleri tedarikçilere üstün



tanımlanmıştır. Kanunun 4 ncü maddesinde “*Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklerle sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur*” hükmüyle bu husus açık bir biçimde yer almış, sözleşme hükümleri yanında 4734 sayılı kanunun konusu olan ihale dokümanının da eşitlik ilkesine uygun olması gerektiği vurgulanmıştır. 4734 sayılı kanunda ise ödeneklerin belirlenmesi ve kullanımı ile ilgili kurallarla, ayrıca saydamlık ve hesap verilebilirlik düzenlemeleri üzerinden hayata geçirilmiştir.

5 nci maddede sayılan ilkeler arasında yer alan saydamlık, hem düzenleme, hem de ihale süreçleri için geçerli bir ilkedir. Düzenleme saydamlığı, düzenlemelerin açıklığını ve erişilebilirliğini ifade etmektedir. İhale süreçleri saydamlığı ise ihalenin varlığı ve kurallarının önceden tedarikçilerce bilinirliğinin sağlanması, teklif değerlendirme sürecinin açıklığı ve ihale kararlarının tedarikçilere duyurulması gibi düzenlemeleri kapsamaktadır. Hesap verilebilirlik kapsamındaki düzenlemeler ise düzenlemelere aykırı işlemlerin düzeltilmesine ve iptaline, yetkililerin cezalandırılmasına yönelik olup şikayetleri değerlendirmek üzere oluşturulan üçüncü taraf mekanizmasından ve görevlilerin kurallara aykırı davranışlarının yaptırımına ilişkin düzenlemelerden oluşmaktadır.

4734 sayılı kanunla getirilen bir başka yenilik kamu alımları pazarı ölçeğinin küresel düzeye çekilmesidir. Pazar ölçeğinin küresel düzeye çekilmesi, katılımın serbestleşmesine ilave olarak uluslararası sermayeyi rekabette avantajlı kılan

---

kılan “devletçi” niteliğine, idarelerin yükümlülüklerle –özellikle ödemelerin yapılması- uymamasının yaptırıma bağlanmamasına işaret edilerek taraflar arası eşitliği sağlayacak düzenlemelerin yapılmasını talep etmiştir (Çelik, 2001:40; Çölaşan, 1997: 9; İşgör, 1997:14; Koçoğlu, 2002; Koçoğlu, 2002a: 2).

kuralların yerleştirilmesi (Güloküz, 2009: 165) ve dezavantajlı kılan kuralların elimine edilmesi ile gerçekleşmektedir. Bu kapsamda belirli sınırlamalar altında Pazar uluslar arası rekabete açılmış ve engeller kaldırılmıştır. Ayrıca, saydamlık, hesap verilebilirlik düzenlemeleri, alım süreçlerinde nesnel kriterlerin belirleyiciliğinin arttırılması, fiyat dışı kriterlerin belirleyiciliğinin arttırılması gibi düzenlemeler uluslararası büyük sermaye kesimlerini avantajlı kılan mali, kurumsal, teknik kapasite gibi değişkenlerin belirleyici olduğu ve uluslararası kurullarla uyumlu bir kamu alımları düzenine geçişi sağlamaktadır (Güloküz, 2009: 165).

4734 sayılı kanunla getirilen bir başka yenilik, katı bir harcama disiplini sağlayan düzenlemelerdir. Kanunda ihaleye çıkılmadan önce ödeneklerin tespit edilmiş olması, alımın gerçekleşmesini engelleyecek çeşitli idari işlemin gerçekleştirilmiş olması gibi düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemelerle yarım kalan proje sorununun çözülerek idarelerin tedarikçilere karşı gerçekleştirilmesi imkansız taahhütler altına girmesinin engellenmesi ve alımlarda mali disiplinin sağlanması hedeflenmektedir. Aşağıda detaylandırılacağı gibi bu düzenleme de sermaye için nötr bir özellik taşımamakta, uluslararası ve uluslararasılaşmış yerli sermaye çevreleri için önemli dezavantajların elimine edilmesine imkan tanırken kurumsallaşmamış ve iktidar/bürokrasi ile kapalı ilişkiler yürütme kapasitesi yüksek sermaye kesimleri için olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

## **II. YENİ KAMU ALIMLARI DÜZENİNİN TEMEL DİNAMİKLERİ**

Alım sürecini bir piyasa faaliyeti olarak kurgulayan, pazar ölçeğini küresel düzeye çeken ve alım harcamalarını disipline etmeyi hedefleyen 4734 sayılı kanun kapsamındaki yeni kamu alımları düzeninin oluşumunu tetikleyen ve şekillendiren birkaç temel dinamikten bahsetmek mümkündür. Bunlar, kamu harcamalarının düşürülmesi ve disipline alınmasına ilişkin dinamikler, farklı sermaye bileşenleri arasındaki rekabet ve alım ihtiyaçları ile ihale süreçlerindeki değişimdir.

1990’larda şiddetlenen kronik mali açıkları ve yolsuzluk sorunu mali disiplini sağlamaya yönelik kurumsal düzenlemeleri içeren kamu harcamaları reformunu gündeme getirmiştir. Kamu alımlarının kamu harcamalarının önemli bir bileşenini oluşturması ve yolsuzluğun en fazla ortaya çıktığı alan olması nedeniyle kamu alımları reformu da bu reform gündeminin temel bileşenlerinden biri olarak ortaya çıkmıştır. Yasada düzenlenen harcama disiplini, düzenleme ve ihale süreçleri saydamlığı, katılım ve teklif değerlendirme süreçlerinin nesnelleştirilmesi, itiraz mekanizması, kamu görevlileri ile ilgili yaptırımlar, rekabet sürecindeki asimetrik etkilerinin yanında kamu harcamalarının düşürülmesi ve yolsuzlukların azaltılmasına yöneliktir. Bu düzenlemelerle yolsuzlukların önlenmesi, katılım ve rekabetin artırılması sonucunda birim alım maliyetlerinin, harcama disiplini sağlayan düzenlemeler yoluyla ise alım miktarının düşürülmesi sonucunda kamu alım harcamalarının düşürülmesi hedeflenmiştir. Bu nedenle yeni kamu alımları düzeni, birinci bölümde ele alınan kamu alımlarının sermaye ikilemi içerisinde maliyet işlevinin önemli düzeyde ön plana çıktığı bir yapıyı ihtiva etmektedir.

4734 sayılı yasanın bir başka dinamiğini –özellikle inşaat sektöründe faaliyet gösteren-farklı sermaye bileşenlerinin değişen koşullarda farklılaşan çıkarları ve bu çıkarlarıyla ilişkili farklı talepleri oluşturmakta olup özellikle uluslararası sermaye

çevreleri ile uluslararasılaşmış ve büyük sermaye çevrelerinin neoliberal dönüşüm sürecinde farklılaşan talepleri kamu alımları düzeninde bir takım değişimleri gündeme getirmiştir. Yasa kapsamında oluşturulan kamu alımları düzeni ile farklı yerli sermaye çevrelerinin tepkileri sunucunda oluşan tahditler altında pazarın ölçeğinin küresel düzeye çekilmesi sağlanmış, erken kapitalistleşmiş ülke kökenli uluslararası sermayelerin yerel pazara erişimi önündeki engeller kaldırılmıştır. Bu kapsamdaki, piyasa dinamikleri çerçevesinde rekabet gücü yüksek olan sermaye çevrelerinin, siyaset ve bürokrasi ile yakın ilişkilerinden kaynaklı rekabet gücüne sahip olan sermaye çevrelerine göre daha avantajlı konuma ulaşmasına yol açan düzenlemeler, sadece uluslararası sermayenin çıkarlarının öncelenmesine yol açmamış, yerli sermayeler arasında pazar üzerindeki kontrol gücünün farklılaşmasına neden olmuştur. Yine –uluslararası sermaye ile birlikte büyük yerli sermaye çevrelerinin çıkarlarına ve taleplerine uygun olarak fiyat avantajına görece olarak mali ve teknik kapasite ihale süreçlerinde ön plana çıkmıştır.

4734 sayılı kanunun oluşumunda bu iki dinamiğe ilave olarak alım ihtiyaçları ile alım süreçlerinde ortaya çıkan değişimden kaynaklı olarak ihale süreçlerinin yeniden düzenlenmesi gereklilikleri belirleyici olmuştur. Bu kapsamda, özellikle hizmet alımlarının kapsamının genişlemesi ön plana çıkmakta olup ihale süreçlerinin muhtelif hizmet alımlarının ihtiyaçlarına uygun bir şekilde tasarlanması ve hizmet alımları için spesifik süreçlerin tasarlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

1980’li yıllara kadar kamu alımları esas olarak yapım işlerinden oluşmakta, daha sınırlı düzeyde ise kamu hizmetlerinin sunumu için ihtiyaç duyulan mallar ile çoğunlukla yapım işlerine yardımcı nitelikteki proje, kontrolörlük, etüt, harita plan, danışmanlık gibi hizmetlerin alımı yapılmaktadır (Esen, 2013: 68; Toprak, 2012:

101, 116). Bu nedenle gerek 2490 sayılı kanun, gerekse 2886 sayılı kanun, genel olarak yapım işleri üzerine kurgulanmıştır (Toprak, 2012: 101)

1980'lerin sonlarına doğru, bu alım kompozisyonu değişime uğramış, hizmet alımlarının kapsamı ve önemi önemli düzeyde artmış, yardımcı hizmetlerden başlanarak zamanla bizzat kamu hizmetlerinin kısmen yada tamamen alım konusu olmaya başlamıştır. Böylece, önce yardımcı hizmetlerde, ardından özel uzmanlık gerektiren işlerde hizmet alım yönteminin kullanımı gündeme gelirken son aşamada kamu hizmetinin bizzat kendisi alım konusu olmaya başlanmıştır.

Hizmet alımlarının artış ve çeşitlenmesinde ilk eğilim, kamu hizmetlerinin girdileri niteliğindeki, doğrudan hizmetin üretimi ile ilgili olmayan yardımcı hizmetlerin ilgili kurum tarafından doğrudan üretilmeyip hizmet alımı yoluyla piyasadan temin edilmesidir (Toprak, 2012: 117). Bu dönüşümün temel nedeni ise kamu hizmetlerinin daha düşük maliyetlerle elde edilmesi ve özellikle bunun temel koşulu olarak görülen emek maliyetlerinin düşürülmesinde personel rejiminin neden olduğu sınırlılıklarının aşılması ihtiyacı olmuştur. Bu sınırlılıkların aşılması, bir yandan kamuda esnek istihdam tiplerinin oluşturulmasına ilişkin girişimleri ortaya çıkarırken diğer yandan hizmetlerin piyasadan alınması, özel sektöre gördürülmesi uygulamalarını gündeme getirmiştir.

Bu dönüşümün yasal altyapısı, 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel tarafından yerine getirilen hizmetlerin piyasadan alımına imkan veren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu değişikliği ile sağlanmıştır. Bu düzenleme doğrultusunda özellikle sağlık sektöründe olmak üzere temizlik, yemek yapım ve dağıtım, personel taşıma, atık toplama ve biriktirme gibi hizmetler kamu alımları konusu olmaya başlamıştır (Büber, 2008: 221; Toprak, 2012: 119).

1990'larda aynı zamanda özel uzmanlık gerektiren işlerde de idare bünyesinde hizmetin gerekli nitelikte üretilemeyeceği düşüncesinin belirleyici olmaya başlanması sonucunda hizmet alımının genişlediği görülmektedir. Bu kapsamda bilişim ve danışmanlık hizmet alımları ön plana çıkmaktadır. Bilişim teknolojilerinin gelişimi, özel şirketlerin ardından kamu kurumlarını da hizmet sunumunda bilişim teknolojilerini kullanmaya yöneltmiş, yine özel şirketlere benzer bir stratejiyle kamu kurumları bu hizmetleri doğrudan üretmek yerine piyasadan temin etmeye yönelmiştir. Özellikle, 2000'li yıllardan itibaren kamu hizmetlerinin sunumunda bilişim hizmetlerinin kullanımının kamuda yaygınlaşması ile birlikte bilişim hizmetleri alımları da önemli bir kalem oluşturmaya başlamıştır. Bilişim hizmet alımları ile aynı kategoride ele alınacak bir başka alım türü ise danışmanlık alımlarıdır. Danışmanlık hizmeti ihtiyacının özellikle uluslararası düzenlemelere uyum sağlayacak sistem ve organizasyonların oluşturulması amacı doğrultusunda arttığı gözlemlenmektedir.

Hizmet alımlarındaki genişlemenin üçüncü kaynağını ise kamu hizmetlerinin bizatihi kendisinin alım konusu olmaya başlaması oluşturmaktadır (Toprak, 2012: 119). 1999 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle kamu hizmetlerinin piyasadan alımının yapılabilmesi kanunla belirlenmek kaydıyla mümkün hale getirilmiştir. Böylece özellikle hastaneler ile belediyelerde sunulan hizmetlerin çeşitli girdilerine ilave olarak bizatihi kamu hizmetlerinin yasal düzenlemeler doğrultusunda doğrudan piyasadan temin edilmesi mümkün hale gelmiştir<sup>109</sup> (Büber, 2008: 221, 237).

---

<sup>109</sup> 2000'li yıllarla birlikte kamu personeli mevzuatı, yerel yönetimler mevzuatı gibi hukuki düzenlemelerde kamu hizmetlerinin doğrudan üretilmeksizin piyasadan satın alınabilmesi öngörülmüştür. 2003 yılında 657 sayılı kanunda yapılan değişiklikle sağlık hizmetleri personelinin sunduğu hizmetlerin hizmet alımı yoluyla temin edilmesi düzenlenirken (Büber, 2008:239), 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetleri Hakkında Kanunla koruma ve güvenlik hizmetlerinin hizmet alımı yoluyla temin edilmesine imkan verilmiştir (Toprak, 2012: 152). Bununla birlikte en çarpıcı adım

4734 sayılı kanunun temel dinamiklerinden birini, hizmet alımlarının artan biçimde alım konusu olmasından kaynaklanan kamu alımlarının bileşiminde ortaya çıkan bu dönüşümlerin kamu alımları mevzuatına yansıtılması ihtiyacı oluşturmaktadır. Kanunla bir yandan alım süreçleri değişen alım gerekliliklerini yansıtacak bir şekilde yapılandırılıp, danışmanlık hizmeti alımlarında olduğu gibi hizmet alımlarına özgü alım süreçleri tasarlanırken öte yandan 2886 sayılı kanundan farklı olarak hizmet alımlarının kapsamı son derece geniş biçimde tanımlanarak hangi hizmetlerin alım kapsamına alınacağı kamu kurumlarının kendi yasal düzenlemelerine bırakılmıştır.

### **III. 4734 VE 4761 SAYILI YASALAR: ALIM SÜREÇLERİ VE TEMEL KURALLARIN ANALİZİ**

#### **1. Düzenleme Saydamlığının Arttırılması**

Neoliberal kamu alımları düzeninin temel niteliklerinden birini oluşturan saydamlık, alım süreçleri ve düzenleme saydamlığını içermektedir. Düzenleme saydamlığı, kuralların tedarikçiler tarafından bilinirliğinin ve erişilebilirliğinin sağlanmasına ve bu yolla bir yandan idarelerin kurallara aykırı işlemlerinin sınırlandırılmasına, öte yandan özellikle yabancı tedarikçiler aleyhine gelişen avantajların elimine edilmesine yönelik bir işlevselliğe sahiptir.

---

yerel yönetimler alanında yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan düzenlemelerle nikah, defin, park ve yeşil alan yapımı, zabıta, itfaiyecilik, toplu taşıma gibi bir çok kamu hizmeti hizmet alımı konusu haline getirilmiş (Büber, 2008: 221, Toprak; 2012: 123-124) yerel hizmetlerin doğrudan belediyelermiçerisinde örgütlenmeksizin doğrudan özel şirketler tarafından sunulması mümkün hale gelmiştir.

Düzenleme saydamlığına yönelik olarak kamu alımlarıyla ilgili düzenlemelerin gelir getirici işlemlerden ayrıştırılması, sözleşme süreci ile ilgili düzenlemelerin alım sürecine ilişkin düzenlemelerden ayrıştırılması, tüm alımların tek bir düzenleme kapsamına alınması ve değişikliklerin izlenebilirliğine ilişkin kurallar oluşturulması gibi değişiklikler yapılmıştır.

4734 sayılı yasayla düzenleme nesnesinin önemli ölçüde değiştirildiği görülmektedir. Yasanın kapsamı harcama yapılmasına ilişkin alım işlemleri ile sınırlı tutulurken satım, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri gibi gelir sağlayıcı işlemler 2886 sayılı kanunla düzenlenmeye devam edilmiştir. Bu değişikliğin, devletin büyümesi ile kamu yönetiminin kompleksleşmesine bağlı olarak uzmanlaşmanın artması sonucunda düzenlemelerin ayrışmasına yol açan genel bir dinamik içerisinde ele alınması gerektiği düşünülmektedir. Türkiye’de ihale düzenlemelerinin ilk formu, tüm ihale tiplerini kapsayacak şekilde genel ve görelî olarak sınırlı niteliktedir. Zamanla ekonominin ve devletin büyümesi düzenlemelerin de karmaşıklaşmasına yol açmış, farklı işlemlere özgü süreç ve yöntemlerin ortaya çıkmasına neden olarak farklı işlemlerin aynı düzenleyici araçla düzenlenmesinden sağlanan faydanın ortadan kalkmasına yol açmış, buna rağmen düzenleme yaklaşımı uzun süre değişmeden kalmıştır. Söz konusu değişim, bu karmaşaya son verilmesine yönelik olup uluslararası düzenlemeler örnek alınarak gerçekleştirilmiştir. Kanun tasarısının gerekçesinde harcama ihalelerine ilişkin düzenlemelerinin gelir sağlayıcı ihalelere ilişkin düzenlemelerden ayrıştırılması gerekliliği, ihtiyaçlara cevap vermek üzere iki ihale tipinin özgül niteliklerine uygun ayrı düzenlemelerin yapılması gerekliliği ile açıklanmıştır.



Düzenleme nesnesine ilişkin –yine uluslararası düzenlemelere uyum kapsamında gündeme gelen- bir başka değişiklik, ihale sürecinin sözleşme sürecinden ayrıştırılması olup alım sürecinin 4734 sayılı kanunla düzenlenirken sözleşmenin imzalanması ve uygulanmasını içeren sözleşme sürecinin Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile düzenlenmeye başlanması olmuştur.

Kanunun düzenleme saydamlığı sağlamaya yönelik en önemli düzenlemesi, tüm kurumların yapacakları alımlarda geçerli kuralların sınırlı sayıdaki alımlar hariç tek bir kanunla düzenlenmesi ve böylece karmaşık ve ayırık bir düzenleme yığınının tek bir düzenleme ile ikame edilmesi, kapsam dışı kurum ve alımların ise listelenmesi olmuştur.

2886 sayılı kanunda sadece genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idareler özel idare ve belediyeler kapsama alınmış, kamu işletmeleri dahil kamu kuruluşlarının önemli bir bölümü kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Bu durum, farklı idarelerin, hatta aynı idareler içerisinde farklı alımların farklı şekillerde düzenlenmesine yol açarak tedarikçilerin maliyetlerinin artmasına yol açmaktadır. Öte yandan bu maliyetler, asimetrik nitelikte olup yerli mevzuata erişimi sınırlı olan yabancı tedarikçiler için yerli tedarikçilere göre çok daha yüksektir ve bu tedarikçilerin pazara erişiminde sınırlamalara yol açmaktadır. Ayrıca, kuralların ikincil düzenlemelerle yapılması yürütmenin düzenleme sürecindeki rolünün artmasına yol açmaktadır.

4734 sayılı kanunun temel gerekçelerinden birini, ihale kurallarına ilişkin bahsedilen çoğulluğun kaldırılarak yeknesaklık sağlanmak üzere kanunun kapsamının genişletilmesi olmuştur. Bu nedenle 2886 sayılı kanun sadece genel

bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idareler özel idare ve belediyeleri içerirken 4734 sayılı kanunla kapsam,

- döner sermayeli kuruluşlar,
- kamu iktisadi teşebbüsleri,
- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar ve
- tüm bu kuruluşların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları tüzel kişilikleri

kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu kurum ve kuruluşlara ilave olarak kamu bankaları sadece mal ve hizmet alımları açısından kapsamda tutulurken yapım işleri kapsam dışında bırakılmıştır. Öte yandan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar kapsam dışında bırakılmıştır. Söz konusu kapsam dışlıkların neoliberal çerçevede bir mantığı bulunmamakta olup uluslararası kuruluşların kamu alımları düzenlemelerinde de yer almamaktadır<sup>110</sup>. Ancak, neoliberal ilkelere aykırı olsa da bu düzenleme neoliberal reformlarla ilintilidir. Yasanın oluşum sürecinin ekonomi politikaları açısından en kritik boyutunu finansal yeniden yapılanma oluşturmakta olup Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bu yeniden yapılandırma en önemli aktörlerden birini oluşturmakta, öte yandan kamu bankalarının yeniden yapılanması da bu sürecin temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bu bağlamda 2001 krizi sonrasında neoliberal dönüşümün

---

<sup>110</sup> Sonraki bölümde görüleceği üzere kanunda son derece sınırlı olsa da keyfi biçimde belirlenen bu kapsam dışı bırakma tekniği AKP tarafından devralınarak son derece yaygın bir biçimde ve yasayı aşma aracı olarak kullanılacaktır.

bazı durumlarda neoliberal kurallar aşılarak gerçekleştirilmeye çalışıldığı ve söz konusu kapsam dışılıkların ise bunun bir bileşeni olduğu söylenebilir<sup>111</sup>.

Kapsama ilişkin bir başka değişiklik, kamu kurum ve kuruluşlarının kanun kapsamı dışında tutulan ihalelerine işaret eden istisnaların kapsamının daraltılması ve tek maddede listelenmesi olmuştur. 3 ncü maddede yer alan düzenlemeyle, tarım ve hayvancılıkla ilgili destekleme alımları, savunma, güvenlik ve istihbarat alımları, uluslararası anlaşmalarla finanse edilen ve düzenlenen alımlar, yabancı ülkelerdeki kuruluşlarca yapılan alımlar, bazı devlet kurumlarından yapılacak belirli alımlar<sup>112</sup>, araştırma geliştirme projeleri kapsamındaki alımlar ve kamu işletmelerinin uluslararası dinamikler doğrultusunda anlık yapmaları gereken alımlar kapsam dışında tutulmuştur. Bu istisnalardan destekleme alımları piyasa rasyonelitesine aykırı doğası nedeniyle istisna tutulmaktadır. Kamu işletmeleri ile ilgili getirilen istisna, Avrupa Birliği düzenlemelerinden farklı olarak bu işletmeler için ayrı kurallar mevcut olmaması nedeniyle rekabet güçlerinin zayıflamasını ve özelleştirme sürecinde değerlerinin düşmesini engellemeye yöneliktir.

Düzenleme saydamlığına ilişkin bir başka kritik düzenleme, 66 ncı maddeyle getirilen kamu alımları düzeninde yapılacak değişikliklerin sadece 4734 sayılı kanunda yapılacak değişikliklerle gerçekleştirilebileceğine ilişkin kuraldır. Bu şekilde, kamu ihale düzeninin saydamlığına ilişkin olarak bir yandan bazı sınırlı istisnalar dışında tüm alımlarda uygulanacak tek bir yasal temel metin belirlenirken öte yandan değişikliklere ilişkin belirtilen kuralla farklı düzenlemelerin ortaya

---

<sup>111</sup> Bu durumun bir başka örneği, 4684 sayılı ve 20.06.2001 tarihli torba kanunla getirilen kamu bankaları yöneticilerinin yeniden yapılandırma ile ilgili iş ve işlemler için sorumlu tutulamayacağına ilişkin düzenlemedir.

<sup>112</sup> Devlet Malzeme Ofisinden ana statüsünde yer alan mal alımları ile kamuya ait ceza infaz kurumları, yetiştirme yurtları, eğitim kurumları ve tarım işletmeleri tarafından bizzat üretilen mal ve hizmetlerin alımı istisna edilmiştir.

çıkması engellenmeye çalışılmıştır. Böylece, karmaşık ve ayırık bir düzenleme yığınının oluşmasının engellenerek tüm alımların tek bir yasal temel metinle düzenlenmesine ilişkin kuralın ve düzenleme saydamlığının *dinamik bir şekilde* sağlanabilmesi hedeflenmiştir.

## 2. Ölçeğin Küresel Düzeye Çekilmesi

2886 sayılı kanun, yabancı sermayenin pazara girişi önünde çıkarılan çeşitli engellerle<sup>113</sup> kamu alımları pazarını ulusal ölçekte yerli sermayenin katıldığı bir pazar olarak kurgulanmıştır. Öte yandan neoliberal kamu alımları reformunun en temel dinamiklerinden birini, sermayenin uluslararasılaşmasının derinleşmesi sonucunda özellikle geç kapitalistleşen ülke pazarlarına nüfus etme taleplerinin artışı doğrultusunda diğer geç kapitalistleşen ülkelere paralel olarak pazarın ölçeğinin küresel düzeye çekilmesi olmuştur (Ercan, Oğuz, 2011: 167,170).

Pazar ölçeğinin küresel düzeye çekilmesine ilişkin *doğrudan* düzenleme, 62 nci maddeyle farklı kategoriler bazında belirlenen eşik değerlerin üzerindeki alımlara yabancı tedarikçilerin katılımının serbestleştirilmesidir. Böylece, AB ve DTÖ düzenlemelerinde yer alan eşik değerler uygulamasıyla ölçek küresel düzeye çekilirken, görece düşük tutarlı alımlar için sınırlama getirilmiştir. Ayrıca, 5 nci maddede yabancı katılımcıların katılımını engellemek amacıyla ihale tutarını eşik değerlerin altına düşürmek için mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin parçalara bölünmesi açıkça yasaklanmıştır.

---

<sup>113</sup> Dördüncü bölümde ele alındığı üzere, 2886 sayılı kanunla belirlenen kamu alımlar düzeninde yer alan ihalelere giriş için oda kaydı ve ikametgah zorunluluğu dolayısıyla yerli ortak ve yerleşik olma koşulu olmaksızın ihalelere katılamama, ayrıca alım bedeline göre yabancıların katılımı için Bakanlar Kurulu/Bakan/Kurum yönetici onayı, milli istekliler yerine fiyat avantajı uygulaması gibi düzenlemeler yabancı sermayenin katılımını engellemektedir.

Eşik değerler belirlenirken üç alım kategorisi belirlenmiştir. Bunlar; genel bütçe ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımları, diğer idarelerin mal ve hizmet alımları ve yapım işleridir. 4734 sayılı kanunla belirlendikten sonra aşağıda ele alınacağı üzere 4761 sayılı kanunla yeniden düzenlenen eşik değerler, her yıl enflasyona göre güncellenmek kaydıyla bu kategoriler için sırasıyla 300 milyar, 500 milyar ve 11 trilyon TL<sup>114</sup> olarak belirlenmiştir.

Ölçek genişlemesine yönelik bir başka sınırlama, 63 üncü madde ile yerli istekliler lehine, % 15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması hususlarında idarelere -ihale dokümanına hükümler koymak kaydıyla- takdir hakkı sağlanması olmuştur<sup>115</sup>. UNICTRAL'in Kamu Alımları Model Kanunundan alınan bu fiyat avantajı uygulamasının yaklaşık maliyeti eşik değerlerin üzerindeki hizmet alımları ve yapım işlerinde bütün yerli istekliler lehine, mal alımlarında ise Kurum tarafından yerli malı olarak belirlenen malları<sup>116</sup> teklif eden yerli istekliler lehine uygulanması öngörülmüştür<sup>117</sup>.

Ölçek değişimi ile ilgili kritik düzenlemelerden bir başkasını yerli isteklinin tanımı oluşturmuştur. Yerli istekli, kanunda Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişiler ile bu gerçek kişilerin oluşturduğu tüzel kişilikler olarak tanımlanmış böylece, yabancıların kurduğu yerleşik şirketler, tanımın dışında bırakılmıştır.

---

<sup>114</sup> 2014 yılı fiyatlarıyla sırasıyla 868.486 TL, 1.447.486 TL ve 31.840.702 TL.

<sup>115</sup> 2886 Kanunda da teşvik düzenlenmiş, oranın belirlenmesi konusunda Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir (madde 28). Bununla birlikte böyle bir karar alınmaması nedeniyle düzenleme hayata geçmemiştir (Büber, 2008: 170).

<sup>116</sup> 25.07.2005 tarihli resmi gazetede yayımlan Kamu İhale Genel Tebliği'nin VII. maddesinde yerli malı, "*tamamen Türkiye'de üretilen veya elde edilen ürünler ile üretim sürecinin önemli bir aşaması ve ekonomik yönden gerekli görülen en son esaslı işçilik ve eylemi Türkiye'de yapılan ürünler*" olarak tanımlanmıştır.

<sup>117</sup> Kamu İhale Genel Tebliği VII. maddesinde uygulamanın yerli olmayan isteklilerin değerlendirmeye esas teklif bedellerinin yeniden hesaplanmasıyla yapılacağı belirtilmiştir. Yerli olmayan isteklilerin değerlendirmeye esas teklif bedelleri, teklif bedellerine ihale dokümanında belirtilen fiyat avantaj oranı kadar tutarın eklenmesi ile bulunmaktadır.

Kamu alımları reformunun en fazla çatışmaya yol açan bileşenlerinden birini ölçeğin küresel düzeye çekilmesi ile ilgili düzenlemeler oluşturmaktadır. Ölçek değişimi yönündeki esas itki uluslararası kuruluşlardan gelmektedir. Uluslararası kuruluşların pazar ölçeğinin küresel düzeye doğru çekilesine yönelik kamu alımları düzenlemeleri, erken kapitalistleşmiş ülkelerin aşırı birikim krizinden dolayı değersizleşme süreci yaşayan sermayelerinin yerel kamu alımları pazarına nüfus etme istemlerini ortaya koymaktadır (Ercan, Oğuz, 2006: 166).

Öte yandan kamu alımları reformunu destekleyen büyük sermaye kesimlerinin orta ölçekli sermaye kesimleri ile birlikte eşik değerlerin düzeyinin yükseltilmesi ve yerli tedarikçilere avantaj sağlayan düzenlemelerle pazarın küreselleşmesine yönelik kurumsal düzenlemelere sınırlamalar talep ettiği gözlemlenmektedir (Ercan, Oğuz, 2006: 166-169). Bu kapsamda, İNTES Yönetim Kurulu Başkanı Şencan reform çalışması kapsamında yasa taslağı hazırlık çalışmaları sürecinde reformla ilgili sektörün temel endişesinin sektörün bitmesine yol açacak olan pazarın koruyucu düzenlemeler yapılmaksızın yabancılara açılması olduğunu belirtmiştir. Bu kapsamda eşik değerlerin yüksek tutulması ile katılım ve teklif değerlendirme sürecinde yerli sermayeye avantaj getirilmesini talep etmiştir (Şencan, 2001: 31-32). TMB ise ölçekle ilgili AB düzenlemelerinin doğrudan kabul edilmesinin Türk müteahhitlerinin özellikle finansman temini ve yeterli büyüklükte teminat mektubu alamama sorunu nedeniyle iş alamamasına neden olacağını, bunun ise Türk şirketlerinin satın alınması yada birleşmeler, ortaklıklarla ayakta kalması ile sonuçlanacağını savunmaktadır (Gülöksüz, 2009: 178).

Teknik danışmanlık sektörü temsilcisi olarak TMMMB Başkanı Çölaşan ise teknik danışmanlık hizmetleri için ölçeğin ulusal düzeyde tutulması, yabancıların

pazara girişi için yerli ortaklık kurma koşulu getirilmesini, ayrıca genel bir kural getirilmeksizin yabancıların katılımının alım bazlı idare tarafından belirlenmesini savunmuştur (Çölaşan, 2001: 20, 22). Orta ölçekli inşaat sermayesi örgütü olan TİMSE (Gülöksüz, 2009: 168) ise kanun çıktıktan çok daha sonraki bir süreçteki ulaşılan görüşlerinde yerli sermayenin korunması için eşik değerlerin yükseltilmesi, ayrıca konut, okul, hastane gibi işlere yabancı sermayenin girişini engelleyen ve dolayısıyla ölçeği ulusal düzeyde tutan düzenlemeler yapılması gerektiğini vurgulamıştır (Aygün). TÜSİAD ise Kasım 2001’de tasarı meclise gönderildikten sonra yayınladığı çalışmada fiyat avantajı uygulamasını uygun bulurken eşik değerlerin yükseltilmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır (TÜSİAD, 2001: 21).

Ölçek çatışmalarının iktidar ve bürokrasi içerisinde de çatışmalara yol açtığı görölmektedir. Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Derviş, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği gibi aktörler serbestleşmeyi uluslararası kuruluşların talep ettiği düzeyde tutmaya çalışırken Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yerli sermayenin ve özellikle inşaat sermayesinin çıkarları doğrultusunda buna direnmekte ve yerli sermayeyi koruyucu düzenlemeleri yasa metnine yerleştirmeye çalışmaktadır.

Ölçek değişimi, reform sürecinin en fazla gerilim ve çatışmalara yol açan düzenlemesi olmuştur. Bu kapsamda çatışma konusu olan üç noktadan bahsedilebilir; yerli tedarikçi fiyat avantajı düzenlemesi ve yabancı tedarikçiler için yerleşiklik zorunluluğu doğuran ikametgah sunma zorunluluğu ve eşik değerlerdir. AB ve DTÖ düzenlemelerine aykırı olan fiyat avantajı uygulaması, Avrupa Birliği ve IMF’den gelen itirazlara rağmen uzun müzakereler sonucunda aynen kanunlaşırken<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Böylece küresel ölçeğin sınırlanmasına ilişkin ikili bir mekanizma oluşturulmuştur. Bir yandan AB ve DTÖ düzenlemeleri doğrultusunda eşik değerlerin altında tutara sahip alımlarda koruma imkanı getirilirken öte yandan uluslararası rekabete açık alımlarda UNICTRAL düzenlemesine uygun olarak fiyat avantajı uygulanması imkanı getirilmiştir.

ikametgah şartı Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'nin itirazları doğrultusunda kaldırılmış ve tebligat adresi koşuluna dönüştürülmüştür (Çelik, 18.10.2001). Eşik değerlerin düzeyi ise reformun en fazla çatışma konusu olan ve değişikliğe uğrayan maddesi olmuş, hatta yeni bir yasal düzenlemenin yapılmasına yol açmıştır.

Kamu İhale Kanununun oluşum sürecinde eşik değerlerle ilgili düzenlemenin *ulaşılabilen ilk hali*, TÜGİAD tarafından 4 Ekim 2001 tarihinde yapılan “Şeffaflaşma ve AB Sürecinde Önemli Bir Adım: Devlet İhale Yasası Tasarısı adlı panel konuşmalarının yer aldığı kitabın ekindeki “4 Ekim 2001 tarihi itibariyle taslak metin” alt başlığı ile verilen yasa taslağında yer almaktadır. Taslakta, eşik değerlerin genel ve katma bütçeli kurumlar mal ve hizmet alımları için 130 milyar, diğer kurumların mal ve hizmet alımları için 200 milyar, yapım işleri için ise 5 trilyon 300 milyar olarak belirlendiği görölmektedir. Bununla birlikte, 4734 sayılı kanuna ilişkin yasa tasarısında eşik değerler yerli sermaye ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığının itirazları sonucunda bir miktar yükseltilmiş ve Avrupa Birliği düzenlemeleriyle uyumlu hale getirilerek yukarıda belirtilen idare kategorileri için sırasıyla 180 milyar, 280 milyar ve 7 trilyon 400 milyar TL olarak değiştirilmiştir.

Sermaye örgütleri tarafından eşik değerlerin daha da yükseltilmesi ve DTÖ eşik değerleri ile uyumlaştırılması talep edilmiştir. Bu kapsamda yasa, TBMM'ye gönderilmeden önce 26 Ekim 2001'de TİSK, TOBB, TMB ve İNTES yetkilileri Bayındırlık ve İskan Bakanı Abdülkadir Akcan ile görüşerek yapım işleri için eşik değerinin 7 trilyon 400 milyar TL'den 11 trilyon TL'ye yükseltilmesini kapsayacak şekilde eşik değerlerin değiştirilmesi talep edilmiştir (Yenişafak, 07.11.2001). Öte yandan TÜSİAD'ın da eşik değerler için aynı değerleri savunduğu görölmektedir (2001:21).



Bayındırlık ve İskan Bakanlığının da daha yüksek olan DTÖ değerlerini benimsemesine rağmen, yasa tasarılaşırken özellikle Kemal Derviş'in ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin direnişi doğrultusunda bu talepler dikkate alınmamıştır. Fakat yasa meclise gönderildikten sonra komisyon aşamasında DTÖ eşik değerleri ile uyumlu değerler kabul edilmiş, eşik değerler sırasıyla 300 milyar, 500 milyar ve 11 milyar TL olarak değiştirilmiştir. Son olarak Genel Kurulda AKP milletvekillerinin verdiği ve hükümet adına Bayındırlık ve İskan Bakanı Abdülkadir Akcan tarafından kabul edilen önerge doğrultusunda eşik değerler bir kez daha yükseltilmiş ve kanunun nihai halinde eşik değer, sırasıyla 750 milyar, 1 trilyon ve 17,5 trilyon TL olarak belirlenmiştir. Böylelikle, eşik değerler bahsedilen sermaye örgütlerinin taleplerinin de üzerine çıkmıştır.

Eşik değerlerinin bu şekilde düzenlenerek tasarının yasalaşması sonrasında bu kez Dünya Bankası ve IMF devreye girmiş ve eşik değerlerin yeniden düşürülmesini talep etmiş, bu talebin karşılanacağı IMF'ye verilen 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubunda taahhüt edilmiştir. Niyet mektubunda eşik değerlerin uluslararası en iyi uygulamalar ile uyumunu sağlayacak şekilde değiştirilmesini teminen Mayıs 2002 sonuna kadar yasada değişiklik yapılacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda 4761 sayılı yasayla eşik değerler yeniden DTÖ standartlarına çekilmiş, 4734 sayılı kanunun yapım sürecinde Bayındırlık Komisyonunda kabul edilmiş olan 300 milyar, 500 milyar ve 11 milyar TL olarak değiştirilmiştir.

### **3. Yeterlik Değerlendirme Sisteminin Etkinleştirilmesi**

2886 sayılı kanundaki yeterlik tespitinde mal ve hizmet alımları için takdir hakkını idareye tanıyan, yapım işlerinde ise müteahhitlik karnesi uygulaması ile

Bayındırlık Bakanlığına yetki veren uygulamaya son verilerek<sup>119</sup> yeterlik kriterlerinin daha objektif biçimde ölçülmesine olanak tanıyacak şekilde belgeleri detaylı biçimde tarif etmek suretiyle yeterlik tespitinde takdir yetkisini sınırlayan ve rekabette yeterliğin etkisini arttıran bir sisteme geçilmiştir.

Bu kapsamda 10. maddede ihalelere katılım için isteklilerin yeterliklerin tespiti için talep edilecek belgeler ve dolayısıyla yeterlik kriterleri ekonomik ve mali yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlik olarak gruplandırılmak suretiyle tanımlanmıştır. Ekonomik ve malî yeterlik tespiti için mali tablolar ve iş hacmini gösteren belgeler talep edilirken mesleki ve teknik yeterlik tespiti için teklif konusu işe ilişkin deneyim belgeleri, meslek örgütü üyelik belgeleri, standartlara uygunluk sertifikaları ve teknik, personel, makine-teçhizat yeterliliğine ilişkin belgeler talep edilmiştir. Kanunun oluşum sürecinde temel çatışma alanlarından birini teknik yeterlik koşulu olarak getirilen deneyim kriterleri oluşturmuştur. İhale konusu işlerde mal ve hizmet alımları için son beş yıllık, yapım işlerinde ise onbeş yıl içerisinde sözleşme bedelinin en az % 70'i oranında tamamlanan işlerdeki denetim ve yönetim faaliyeti dahil deneyimler teknik yeterlik koşulu olarak talep edilmiştir. 4761 sayılı kanunla karne sistemine kesin olarak son verecek şekilde deneyim belgelerinin sahipleri dışında kullanımı ve devri yasaklanmıştır. Ayrıca, yönetim ve denetim faaliyetlerinde deneyimin en fazla beşte bir oranında değerlendirilmesi öngörülmüştür<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Dördüncü bölümde ele alındığı üzere 2886 sayılı kanunda mal ve hizmet alımları için belirli bir mali ve teknik yeterlik aranıp aranmayacağı, aranacaksa tespiti için hangi belgelerin talep edileceğine ilişkin takdir hakkı şartnamede belirtilmek kaydıyla idareye bırakılmıştır. Yapım işleri içinse isteklilerde aranacak nitelikler ve belgelerin neler olacağının tespiti ikincil düzenlemelerle belirlenmiş ve müteahhitlik karnesi bulunma zorunluluğu getirilmiştir. Bununla birlikte, müteahhitlik karnesi, satışı, devri, kiralanması gibi niteliklere sahip olması nedeniyle tedarikçi niteliklerini ölçmemektedir.

<sup>120</sup> İş deneyim belgesi olarak yönetim ve denetim faaliyetlerinin de kullanımı, özellikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bürokratlarının çıkarlarını yansıtmaktadır. Bürokratlar, bu kural doğrultusunda

İhalelere katılım için mali ve teknik yeterlik değerlendirmesinin gerçekçi hale getirilmesi, idare açısından alım bedelinin yükselmesi riski doğursa da ürün kalitesizliği, yapım işlerinde işin tamamlanamaması gibi risklerinin azaltılmasına olanak sunmaktadır. Bununla birlikte, yeterlik kriterleri yasa oluşum sürecinde farklı sermaye bileşenleri arasındaki başlıca mücadele alanlarından birini oluşturmaktadır. Bu kriterlerin konulması, kayıt dışılık, düşük ücret, düşük kalite, yerel koşulları tanıma gibi niteliklerle fiyat rekabetinde avantaj sağlayan küçük sermaye kesimlerinin ihale dışı kalmasına yol açarak mali, idari, teknik kapasite ve bunlarla bağlantılı olarak emek verimliliğini arttırma gücüne sahip görece büyük sermaye çevrelerinin avantaj kazanmasına yol açmaktadır (Gülöksüz, 2009: 166-167). Bu nedenle yerli büyük ve orta sermaye çevreleri, küçük sermaye çevrelerine karşı uluslararası sermaye çevreleri ile birlikte karne sistemi yerine katılım kuralı olarak tedarikçi yeterliliğini ölçen kriterlerin getirilmesini savunmakta ve uluslararası kuruluşların düzenlemelerini desteklemektedir (Ercan, Oğuz, 2006: 173; Gülöksüz, 2009: 166-167).

Nitekim, inşaat alanında faaliyet gösteren yerli sermaye örgütlerinin temsilcileri, yasa oluşum sürecinde ve öncesinde, karne sistemi yerine yeterliği daha belirgin bir şekilde ölçecek bir sistemden yana olduklarını açıkladıkları, müteahhit yeterliliğine ve özellikle deneyimin belirleyici olduğu bir alım düzenine vurgu yaptıkları görülmektedir (Şencan, 2001:33; Yetkiner, 1997:11-13).

Öte yandan, yeterlik kriterlerinin yerli büyük sermaye çevreleri ile uluslararası sermaye arasında da çatışmalara yol açtığı gözlenmektedir. Bu çatışmanın en önemli unsurunu deneyim/iş bitirme belgelerinin süresi

---

toplamda yapım işini yürütenlerden çok daha yüksek düzeyde iş bitirme belgesine sahip olmaktadır. 4761 sayılı kanunla getirilen değişiklik, bürokratlar için daha önceki sistemde getirilmiş olan avantajın sürdürülmesini frenlemeye yönelik bir nitelik taşımaktadır.

oluşturmaktadır. Avrupa Birliği düzenlemelerinde son beş yıl içerisinde bitirilen düzenlemeler dikkate alınırken yapım işleri alanındaki yerli sermaye çevreleri bu süreleri çok düşük bularak karşı çıkmaktadır. Bu karşı çıkışı ise Türkiye’de ödenek sorunu nedeniyle müteahhitlerden kaynaklanmayan nedenlerle işlerin bitirilebileceği süreden çok daha uzun bir sürede tamamlanabilmesi ile gerekçelendirilmektedir. Daha sonraki bir tarihte -2006 yılında- İNTES tarafından yapılan bir araştırmada AB’de geçerli sürelerin dikkate alınması durumunda iş deneyim belgelerinin dörtte üç oranında azalacağı ve bunun yerli müteahhitlerin yabancıların taşeronlarına dönüşmelerine yol açacağı vurgulanmıştır (DPT, 2007, 38-39; Koçoğlu, 2010: 65-66)

Yasanın oluşum sürecinde yapım işleri için bu süreler AB düzenlemelerinde geçerli sürenin üzerinde on yıl olarak belirlenmiş olup, yerli sermaye çevreleri tarafından bu sürenin yirmi yıla çıkarılması gerektiğini savunulmuş (Çelik, 2001: 37) yerli sermaye çevrelerinin talepleri sonrasında bu süre on beş yıla çekilmiştir (Koçoğlu, 2002).

Yerli sermaye ile uluslararası sermaye arasında gerilime neden olan bir başka husus, katılım kuralları arasında yer almamasına rağmen tekliflerin değerlendirilme koşulu olması nedeniyle katılım kuralları arasında değerlendirilebilecek olan geçici teminat<sup>121</sup> düzenlemesidir. Geçici teminat tüm tedarikçiler için teklif verme maliyetini arttırmakta, ancak geçici teminat oranlarının yükselmesi, teminatları uluslararası sermayeye göre –mali tablolardaki olumsuzluklar (Gülöksüz, 2009: 168) nedeniyle- daha yüksek maliyetlerle elde eden yerli sermayeler için daha önemli

---

<sup>121</sup> Geçici teminat alınmasındaki amaç isteklilerin sunacakları teklifleri ciddi bir değerlendirme yaparak belirlemelerini sağlamaktır. Söz konusu teminat isteklinin sözleşme yapmaya ya da kesin teminat vermeye yanaşmaması halinde işin gecikmesi ya da başkasına yaptırılmasından doğan zararı karşılamak için alınmaktadır (Tetik, 2012: 38).

sorunlara yol açmaktadır. 2886 sayılı kanunda yüzde 3 olarak belirlenen oran taslakta yüzde 4'e çıkarılmış olup sermaye örgütlerinin karşı çıkmasına rağmen (Çelik, 2001: 3; Gülöksüz, 2009: 169; Koçoğlu, 2002; TÜSİAD, 2000, 4) bu oran değiştirilmeden kanunlaşmış, ancak yüzde 6'dan yüzde 10'a çıkarılan kesin teminatın yeniden yüzde 6'ya düşürülmesi yine aynı kesimlerin talepleri doğrultusunda sağlanmıştır (Radikal, 28.12.2001).

Teminat düzenlemesi ile ilgili bir başka değişiklik, 2886 sayılı kanuna göre teminat mektubuna ilişkin koşullar ve teminat mektuplarının düzenlenme biçiminin belirginleştirilmesi (Toğuz, 2002: 202), ve yerli olmayan katılımcıların katılımını kolaylaştıracak şekilde düzenlenmesidir. Teminat olarak kabul edilecek değerler 34 ncü maddede nakit, teminat mektupları ve devlet iç borçlanma senetleri olarak belirlenmiştir. Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı bankaların düzenleyecekleri teminat mektupları ile Türkiye dışında faaliyette bulunan banka veya benzeri kredi kuruluşlarının kontrgarantisi üzerine Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların düzenleyecekleri teminat mektuplarının da teminat olarak kabul edileceği açıkça belirtilmiştir.

#### **4. İhalelere Çıkma Kuralları Getirilmesi**

Neoliberal kamu alımları reformu çerçevesinde getirilen önemli düzenlemelerden biri harcama disiplini sağlanmasını da kapsayan ve harcamanın planlanması olarak tanımlanabilecek olan ihalelere çıkmak için gerekli bir takım işlemlerin yapılması zorunluluğunun getirilmesidir. Bu kapsamda 5 nci maddeyle ihaleye çıkılmadan önce yeterli ödeneğin ayrılmış olması ve gerekli ise ÇED olumlu

belgesinin alınmış olması koşulu getirilmişken 62 nci maddeyle yapım işlerinde arsa temini, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemlerinin tamamlanması, ön, kesin proje ve gerekmesi durumunda uygulama projesinin yapılması koşulu getirilmiştir.

Harcama planlamasına ilişkin bu düzenlemeler, ihalesi yapılan işin sözleşmesinin imzalanamaması, teknik ve yasal engeller nedeniyle işe başlanamaması, uygulama aşamasında işin planlanandan uzun sürmesi yada tamamlanamaması, idarelerin ödeme yükümlülüklerini yerine getirememesi gibi risklerin yarattığı maliyetlerin ve belirsizliklerin azaltılmasına yöneliktir. Böylece, bir yandan idarelerin ihtiyaçların arzu edilen süre/bedelle karşılanamaması ve tamamlanamaması riski, öte yandan ihaleyi kazanan tedarikçilere karşı sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmeme riskinin ve bu risklerden kaynaklanan maliyetlerin bertaraf edilmesi amaçlanmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi bu düzenlemeler özellikle idarelerin tedarikçilere karşı sözleşme yükümlülüklerini yerine getirebilmesi açısından önem taşımaktadır.

Harcama planlamasına ilişkin olarak düzenlenen ihale öncesinde yapılması zorunlu işlemlerden en önemlisi harcama disiplini ve tedarikçilere karşı yükümlülüklerin sağlanabilmesine yönelik olarak ihaleye çıkılacak iş için ödeneğin önceden belirlenmiş olmasına ilişkindir<sup>122</sup>. 2886 sayılı kanunda 48 nci maddede ödeneksiz ihaleye çıkılmasından kaynaklanan problemlerin sorumluluğunun idarede olduğu belirtilmekte yetinilmiştir. Ancak, bu konuda zorlayıcı bir düzenlemenin öngörülmemesi, programlanmamış ve bütçelenmemiş yatırımlara, dolayısıyla

---

<sup>122</sup> Ödenek miktarının tespit edilebilmesi, yapılacak alımın yaklaşık maliyetinin belirlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle ihalesi yapılmadan önce idarece yapılması gereken ilk işlem, bütçenin programlanmasında ve tekliflerin karşılaştırılmasında kullanılmak üzere yaklaşık maliyetin tespit edilmesi ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilmesi olarak belirlenmiştir (madde 9).

yatırımlar ile ödenekleri arasında bağdaşmazlığa yol açarak tamamlanamayan büyük bir proje stokunun oluşmasına (Gülöksüz, 2009: 169; Aydın, 2000) ve projelerin tamamlama süresinin işin gerekleri ve tedarikçi performansından bağımsız olarak çok uzun sürelerle ulaşmasına yol açmıştır (Koçoğlu, 2010: 65)<sup>123</sup>. Sözleşme süresinin uzaması kamuya getirdiği yük yanında tedarikçi açısından önemli risk ve maliyetlere yol açmaktadır. Süre uzaması, birim iş başına personel, makine, ekipman, malzeme, teminat mektubu vb. maliyetlerin artışı sonucu karlılığın düşmesine/ortadan kalkmasına, personel, makine-ekipman, teminat mektubunun rezerve tutulması sonucu yeni proje alınamamasına (Aygün, DPT, 2007: 26) ayrıca tedarikçiler açısından ödeme almaksızın işlerin yapılması sonucu mali yapıların bozulmasına neden olmaktadır (Gülöksüz, 2009: 168).

Bununla birlikte, harcama disiplininin mevcut olmadığı kamu alımları düzeninin tüm sermaye bileşenleri açısından aynı tahribata yol açmadığı, hatta bazı sermaye çevreleri açısından fırsatlar ihtiva ettiği, aynı şekilde harcama disiplini sağlamasına yönelik düzenlemenin nötr bir nitelikte olmadığı söylenebilir. Ödeme sorunu ve sınırlı kaynakları aşan yatırım portföyü, emek sürecini esneterek fiyat kıran ve yerel/politik ilişki ağlarına dayalı olarak iş alma kapasitesini arttıran orta ve küçük ölçekli müteahhitler ile uluslararasılaşma eğilimi içine giren görece büyük müteahhitler açısından farklı sonuçlar yaratmaktadır (Gülöksüz, 2009: 167-168).

Öncelikle ödenek sorunu küçük ve orta ölçekli sermayeler için de problemlere yol açsa da yatırım portföyünün genişlemesi sonucu bürokrasi ile girdiği kapalı ilişkiler avantajı doğrultusunda ödeneklerin yönlendirilebilmesi neticesinde

---

<sup>123</sup> TİMSE Genel Başkanı Aygün'e göre yeni kamu alımları düzeninde altı ayda tamamlanabilen işler eski kamu alımları düzeninde dört-beş yılı bulmaktaydı ve eski yasadaki sözleşme süresi ortalaması on beş yıldır (Aygün).

aynı zamanda harcama disiplininin mevcut olduğu koşullara göre daha fazla iş alma fırsatı getirmektedir.

Harcama disiplininin yokluğu fırsatların yanında riskler açısından da eşitsiz sonuçlar doğurmaktadır. Küçük sermayenin özellikle istihdamla ilgili daha esnek bir yapıya sahip olmasından kaynaklı olarak karlılık sorunu ve mali yapıdaki bozulma daha az şiddetli olmaktadır. Öte yandan harcamalar karşılığında ödemelerin zamanında yapılmamasından kaynaklanan bilanço sorunu, özellikle büyük sermaye açısından finansman ve teminat mektubu edinme maliyetlerinin artmasına yol açmakta, bu durum uluslararası rekabete açık işlerde yabancı tedarikçiler lehine rekabet dezavantajına neden olmaktadır. Uluslararasılaşmış sermaye çevreleri için ise bu durum daha şiddetli problemlere yol açmaktadır (Gülöksüz, 2009: 167-168). Uluslararası ihaleler açısından bir başka sorun ise iş bitirme belgesi sorunudur. Sözleşme sürelerinin uzaması, yabancı tedarikçilere göre yerli tedarikçilerin iş bitirme belgesi yetersizliğı sorunu nedeniyle rekabet dezavantajına ve ihalelerden dışlanmasına yol açmaktadır. Özellikle AB’de teknik yeterlik için son beş yıl içinde bitirilen belgelerin talep edildiğı dikkate alındığında bu piyasalardan dışlanma daha belirgin olmaktadır.

Dolayısıyla harcama disiplini getirilmesi esas olarak büyük, uluslararasılaşan ve uluslararasılaşmış sermayelerin çıkarıdır. Benzer koşullar altında birikim yaparak belirli bir ölçeğe erişen müteahhitler, içinde büyüdükleri sistemden yarattığı mali yapı sorunu nedeniyle zarar görerek harcama disiplinine ilişkin talepleri gündeme getirmekte, ancak bu yeni düzenleme, görece küçük ölçekli ve ulusal piyasadaki siyasi ilişkileriyle birikim sağlayan yerel sermaye için rekabet dezavantajı ve pazar daralması gibi riskler doğurmaktadır (Gülöksüz, 2009: 169).



4734 sayılı kanunla getirilen yeni kamu alımları düzeninde bu sorunların çözümüne yönelik olarak 5 nci maddeyle ödeneksiz ihaleye çıkılamayacağı kanunun ve yeni düzenin temel ilkeleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, 62 nci maddeyle birden fazla yılı kapsayan yatırım projeleri için ise yıllar itibariyle ödeneğin bütçelerde yer alması için programlamanın yapılmış olması, ödeneğin başlangıç yılı için proje maliyetinin % 10'u oranında tespit edilmesi ve daha sonraki yıllar için programlanmış olan ödenek dilimlerinin azaltılmaması zorunluluğu getirilmiştir. Gerekçede düzenlemeyle birden fazla yılı kapsayan yatırım projelerinin başlangıç yılı ödeneğinin çok az belirlenmesi ve sonraki yıl ödeneklerinin de programlanandan az olacak şekilde sonradan revize edilmesinin önlenmesinin, böylece işlerin öngörülen sürede bitirilememesi ve sürüncemede kalmasının engellenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

Büyük ve uluslararasılaşmış sermaye çevrelerinin yasa yapım sürecinde bu düzenlemeleri desteklediği, öte yandan daha radikal düzenlemelerin getirilmesini talep ettiği görülmektedir. Bu kapsamda sözleşme icrasının sağlanmasına yönelik olarak ödemelerin yapılmaması ile ilgili yaptırım veya tazminat düzenlemeleri önerilmiştir (Çelik, 2001, 38; Şencan, 2001: 33; Şencan, 2001a, 32-33; Yetkiner, 1997: 12). Ödenek sorunun daha köklü bir şekilde çözümüne ve idare ile tedarikçi ilişkilerine dair neoliberal eşitlikçi düzenlemenin mantığı sınırlarına taşınmasına imkan verecek bu öneriler uygulama alanı bulmamıştır.

Bir başka ihale öncesi işlem uygulama projelerinin<sup>124</sup> yapılmasıdır. 2886 sayılı kanunda yapım işleri ihalesine ön proje ile çıkılması öngörülmüş olup bu

---

<sup>124</sup> Yapım işlerinin ön, kesin yada uygulama projeleri ile yapılması söz konusudur. 4743 sayılı kanunun Tanımlar başlıklı 4. maddesinde proje türlerine ilişkin tanımlarına yer verilmiştir. Ön proje, gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan bilgilerin haritalardan alındığı ve fizibilite raporları verilerine dayanılarak hazırlanan projedir. Kesin proje, arazi ve zemin araştırmaları yapılarak yapı

kapsamda birim fiyat ve metraja göre ihale bedeli hesaplanmaktadır. Bu durum ise ihale bedelinin yanlış tespit edilerek projelerin öngörülenin çok üzerinde maliyetlere tamamlanması, sürenin uzaması veya ödenek sorunu nedeniyle tamamlanamaması gibi sorunlara yol açmıştır (Akçay, Manisalı: 16). 4734 Sayılı kanunda 4761 sayılı kanunla değişik 62 nci madde ile 2886 Sayılı Kamu İhale yasasında yaşanan bu olumsuzlukların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak uygulama projesinin hazırlanması öngörülmüştür<sup>125</sup>. Uluslararası düzenlemelerden ve yasa yapım sürecinde DB ve AB'nin taleplerinden kaynaklanan bu düzenleme, yerli büyük sermaye çevrelerinin de talepleri arasındadır (Yetkiner, 1997: 12; Zaman, 09.07.2001).

İhale öncesi işlemler kapsamındaki bir başka düzenleme ise alım konusu işin gerektirdiği yasal işlemlere ilişkindir. 5 nci maddede ve 62 nci maddede yer alan düzenlemelerle gerekli olması durumunda ihaleye çıkılmadan önce ÇED olumlu belgesinin alınmış olması ve yapım işlerinde arsa temini, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemlerinin tamamlanması koşulu getirilmiştir. Bu düzenlemelerle yatırımların gerçekleştirilmesini engelleme riski olan yasal gerekliliklerin ihale yapılmadan önce tamamlanması sağlanarak ihale ve sözleşme süreci ile ilgili gereksiz idare ve tedarikçi harcamaları ile zaman kaybının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

---

elemanlarının boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projedir. Uygulama projesi ise belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmakta ve proje bedeli daha kesin bir şekilde tespit edilebilmektedir.

<sup>125</sup> Doğal afetlerle ilgili yapım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerektirmesi nedeniyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan bina işleri hariç yapım işlerinde istisna getirilerek kesin proje ile ihaleye çıkılabilmesi öngörülmüştür.

## 5. Alım Yöntemlerinin Yeniden Düzenlenmesi

Kanunun 18 nci Maddesinde açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin olmak üzere dört adet alım yöntemi sayılmış, 5 nci maddede ilk iki yöntemin temel yöntemler olduğu ve diğerlerinin özel hallerde kullanılabileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte, 20 nci maddede belirli istekliler arası ihale usulünün de özel hallerde kullanılabileceği vurgulanmış, dolayısıyla kanunun yegane temel yönteminin açık ihale usulü olduğu söylenebilir. Ayrıca, bu dört yöntem dışında hizmet alımlarının kamu alımları içerisinde artan kapsam ve önemi doğrultusunda 23 ncü maddede belirli hizmet alımları için tasarım yarışması<sup>126</sup> ile 49 ve 52 nci Maddeler arasında danışmanlık alımları için özel olarak tasarlanmış belli istekliler arasında ihale usulü olmak üzere ilave iki yöntem yer verilmiştir.

Yasa yapım sürecinde en fazla gerilim ve çatışmalara yol açan ihale yöntemi belli istekliler arasında ihale usulü olmuştur. Belli istekliler arasında ihale usulü, 4 ncü maddede ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği ihale yöntemi olarak tanımlanmış olup uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirdiği için açık ihale usulünün uygulanmadığı alımlarda uygulanması öngörülmüştür. Böylece, önemli ve büyük yatırımlar ile belli kişilerce yapılabilecek işler için Bakan onayı ile uygulanabilmesinin düzenlendiği 2886 sayılı kanunun 44. maddesine göre daha objektif sınırların olduğu ve siyasetçilerin doğrudan müdahalesinin kaldırıldığı bir yöntem belirlenmiştir. Ayrıca ilan zorunluluğu getirilerek belirlenerek ilan edilen kriterler doğrultusunda ön yeterlik

---

<sup>126</sup> Tasarım yarışmaları, mimarlık, kentsel tasarım projeleri, şehir ve bölge plânlama, güzel sanat eserleri gibi konularla ilgili plân veya tasarım projesi elde edilmesi için düzenlenebilmektedir.

değerlendirilmesi ile isteklilerin belirlendiği bir yapıya geçilmiş, istekli seçimindeki takdir hakkı sınırlanmıştır. TMB ve İNTES yetkilileri bu değişikliği desteklemiş, hatta yasa oluşum sürecinden önce de savunmuştur (Çelik, 2001: 37; Şencan, 2001, 33).

Yasa tasarısının ilk halinde ön seçim ilanı mevcut olsa da yöntemin uygulanmasında yetki Bakanlığa verilmesi ve ön yeterlilik kriterlerinin ilanda belirtilmesinin düzenlenmemesi nedeniyle Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından eleştirilerek yönteminin uygulanmasına ilişkin sınırların objektif olarak tespit edilmesi talep edilmiş (Hürriyet, 03.09.2001; Zaman, 09.07.2001), büyük sermayenin de desteğiyle bu talepler nihai yasa metninde yer almıştır.

Pazarlık usulü ise 4. maddede ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu için teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü alım yöntemi olarak tanımlanmıştır. 21 nci maddede pazarlık usulünün temel ihale yöntemleriyle ihalenin sonuçlandırılmadığı, savunma, doğal afet, toplum sağlığı, idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması gibi ivedi durumlar<sup>127</sup>, araştırma geliştirme gerektiren ihaleler ile özgün ve karmaşık niteliği nedeniyle teknik ve mali özellikleri net olarak belirlenemeyen ihalelerin söz konusu olması durumlarda uygulanması öngörülmüştür.

---

<sup>127</sup> Önceden öngörülme hallerde pazarlık usulü uygulanabilmesi Bayındırlık Komisyonunda Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Melih Gökçek'in önerisi ile düzenlenmiş (Radikal, 23.12.2001) olup pazarlık usulünün kapsamının keyfi olarak genişletilmesine imkan tanıyan bir düzenleme niteliğindedir.

Pazarlık usulünde ivedi olarak uygulanması gerekliliği dışında ilan zorunluluğu mevcut olup görüşme yapılacak istekliler, yeterlik değerlendirme kriterlerine göre belirlenmektedir. Yeterlik değerlendirme kriterlerine göre uygun görülen isteklilerden öncelikle, fiyat içermeyen ilk teklifler alınarak teknik görüşmeler yapılmaktadır. Teknik görüşmeler sonucunda isteklilerin gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyat tekliflerini de içerecek şekilde son tekliflerini vermeleri istenmektedir. Son tekliflerin sunulmasını müteakiben bu teklifler üzerinde fiyat görüşmesi yapılıp (araştırma ve geliştirme gerektiren ihaleler ile teknik ve mali özellikleri net olarak belirlenemediği için pazarlık usulü ile yapılan ihaleler hariç) yüklenici seçilerek alım süreci sonuçlandırılmaktadır.

Bir başka alım yöntemi, doğrudan temin usulü, ihtiyacın davet edilen istekliyle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği yöntemdir. 22 nci maddeyle doğrudan temin yoluyla alımın beş milyar TL altı bedele sahip ihtiyaçlar, ihtiyacın tek tedarikçiden karşılanabilmesi ve taşınmaz mal alım ve kiralanması gibi durumlarda yapılması uygun görülmüştür.

## **6. Teklif Değerlendirme Sürecinde Tedarikçi Kapasitesinin Etkisinin Arttırılması**

4734 sayılı kanunla düzenlenen neoliberal kamu alımları düzeninin önemli unsurlarından birini katılım sürecinde olduğu gibi teklif değerlendirme sürecinde de tedarikçi kapasitesinin ağırlığının arttırılması olmuştur. Kanunda düzenlenen yaklaşık maliyet yöntemi, ekonomik açıdan en avantajlı teklif yöntemi, aşırı düşük tekliflerin elenmesi gibi araçlarla teklif değerlendirme sürecinde teklif fiyatının rolü sınırlanırken tedarikçi kapasitesinin etkisi arttırılmıştır.

Tedarikçi değerlendirme sürecindeki bahsedilen değişim idareler açısından fiyat ve elde edilen değer arasında bir dengenin sağlanması –kalitenin belirli bir düzeyde tutulabilmesi-, ayrıca rasyonel ve uygulanabilir olmayan düşük tekliflerin elenmesini amaçlanmaktadır. Böylece, 4734 sayılı kanun, dördüncü bölümde açıklanan kamu alımlarının teknik ikilemlerinden biri olan değer fiyat ikilemi için önceki düzenlemelerden farklılaşan bir çözüm sunmakta, değer unsuruna daha fazla yer veren, hatta danışmanlık alımlarında olduğu gibi değer unsurunu ön plana çıkaran bir anlayışın belirleyici hale geldiği görülmektedir.

Öte yandan teklif değerlendirme sürecinde tedarikçi kapasitesinin etkisinin artırılmasına yönelik düzenlemeler farklı sermaye bileşenleri açısından farklı sonuçlar doğurmakta, farklı sermaye bileşenlerinin rekabet gücünü farklı şekilde etkilemektedir. Küçük ve kurumsallaşmamış orta ölçekli sermayeler, kayıtdışı emegücü kullanımı, düşük yönetim maliyetleri, düşük kaliteli üretim yapısıyla fiyat rekabetinde avantajlı iken uluslararası sermaye ve büyük sermaye kesimleri mali, kurumsal, teknik kapasite gibi fiyat dışı kriterler açısından rekabet gücüne sahiptir. Bu nedenle yeni kamu alımları düzeninin getirdiği fiyat rekabeti kapasitesinin belirleyiciliğini azaltan değişikliklerin asal niteliğinin teklif değerlendirme sürecinde uluslararası sermayenin ve genel olarak büyük sermaye kesimlerinin avantajlı kılınması olduğu söylenebilir. Neoliberal kamu alımları reformu, bir yandan katılım sürecinde mali ve teknik kapasitenin rolünü artırarak küçük ve orta ölçekli kurumsallaşmamış sermayeleri düşük fiyat avantajını kullanamadan elenmeleri riskini doğururken, öte yandan bu aşamayı geçerek teklif sunabilenlerin fiyat avantajının sınırlandırılmasına neden olmaktadır (Gülöksüz, 2009: 166).

Teklif değerlendirme sürecinde fiyat dışı unsurların etkisini arttıran araçlardan birini, tahmini bedel esasına dayalı sistemin terkedilerek yaklaşık maliyet uygulamasına geçiş oluşturmaktadır. 2886 sayılı kanunda mal ve hizmet alımları için fiyat araştırması yapılarak, yapım işleri için ise Bayındırlık Bakanlığının tespit ettiği birim fiyatlar üzerinden tahmini bedel hesaplanmakta ve bu bedel ihale ilanında yer almaktaydı. Bu yöntemde tahmini bedelin üzerindeki teklifler ihaleyi kazanamamakta ve aşırı düşük tekliflerin red edilmesini içeren bir mekanizma mevcut bulunmamaktaydı. Böylece, ihale süreci idarece belirlenen bedelin tavan kabul edilerek bu bedelin üzerinden indirim yapılmak suretiyle yarışma yapılması öngörülmekteydi (Eftekin, 2010: 90). Mevcut düzenlemedeki sorunlar, tahmini bedelin yapım işleri için Bayındırlık Bakanlığı tarafından belirlenmesi nedeniyle gerçekçi olmaktan uzak olabilmesi ve tekliflerin de isteklinin teknik ve mali fizibilite hesaplamalarından ziyade tahmini bedele göre yapılması nedeniyle aynı Şekilde gerçekçi olmaktan uzak olmasıdır. Bu durumun en önemli göstergesi, uygulamada tahmini bedel üzerinden % 80'lere kadar indirimler içeren tekliflerin yapılabilmesidir (Kaplan, 2012: 30).

İnşaat sektöründeki büyük sermaye temsilcileri tarafından da desteklenen yaklaşık maliyet yöntemiyle (Çölaşan, 1997, 8; Şencan, 2001a: 34; Şencan, 2001: 33; Yetkiner, 1997: 12) yapım işlerindeki birim fiyat uygulaması kaldırılmış, böylece idarelerce daha gerçekçi bedel tahmini yapılabilmesi öngörülmüştür. Yaklaşık maliyet yaklaşımıyla getirilen bir başka önemli değişiklik, bedelin gizli tutulmasıdır. Böylece, tedarikçilerin teknik ve mali hesaplamalara dayanan gerçekçi teklifleri sunmaları teşvik edilmekte, tekliflerin hazırlanmasında idarelerin belirlediği bedelin rolü ortadan kalkmaktadır. Bu durum, bir yandan ayrıntılı maliyet hesaplamaları

yapma uzmanlık ve kapasitesine sahip olmayan küçük ve orta ölçekli kurumsallaşmamış sermayelerin pazardan dışlanmasına (Polat, 2002: 27) yol açmakta, öte yandan teknik ve mali hesaplamaların teklif belirleme sürecinin merkezine oturtularak aşırı düşük fiyatlar önünde bir çıpa fonksiyonu görmesine imkan tanımaktadır.

Yaklaşık maliyetin gizli tutulmasıyla öngörülen bedelin sözleşme fiyatında doğrudan belirleyici olmasının engellendiği bu sistem içerisinde yaklaşık maliyetin idareler açısından iki işlevi bulunmaktadır. Birinci işlev, alım maliyetinin önceden tespit edilerek finansmanının programlanabilmesidir, ikinci işlev ise isteklilerin aralarında anlaşmaları sonucu aşırı yüksek tekliflere yol açan anlaşmaların yada aşırı düşük tekliflerin öngörülerek elenmesine ilişkin bir referans oluşturmasıdır (Eftekin, 2010: 90; İğdeler, 29; Kaplan, 2012: 30).

40 ncı maddede düzenlenen ekonomik açıdan en avantajlı teklif yöntemiyle idarelere teklif değerlendirilmede ve kazanan teklifin tayininde iki opsiyon getirilmiştir. Bu opsiyonlardan ilki doğrudan en düşük teklifin ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak değerlendirilerek ihalenin en düşük telifi veren tedarikçi üzerine bırakılmasıdır. İkinci opsiyon ise işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenmesidir<sup>128</sup>. Uygulamada fiyat dışı unsur belirlenmesindeki zorluklar ve belirli markayı işaret ettiğine ilişkin şikayetler nedeniyle fiyat dışı unsurların kullanıldığı ihale sayısı sınırlı kalmıştır

---

<sup>128</sup> Bu yöntemin uygulanması durumunda ihale dokümanında fiyat dışı unsurların parasal değerler olarak ifadesi yada parasal değerler olarak ifade edilmesi mümkün olmayan unsurlar için belirlenen nispi ağırlıkların ihale dokümanında duyurulması öngörülmüştür.



(Büber, 2008: 142). Böylece, tedarikçi kapasitesini ön plana çıkaran temel aracın uygulanması sınırlı kalmıştır.

Fiyat avantajını sınırlayan ve birçok durumda değerlendirme dışı bırakan bir başka teknik ise rasyonel, uygulanabilir olmayan yada yeterli kalitede çözümler içermeyen aşırı düşük tekliflerin belirlenerek yarışma dışı bırakılmasına yönelik 37 ve 38 nci maddede yer alan düzenlemeler olmuştur. Teklif değerlendirme aşamasında ihale komisyonu tarafından talep edilen aşırı düşük tekliflerin gerçekliğinin tespiti için istekliden yazılı açıklama talep edilmekte ve bu açıklamaya göre teklifin değerlendirme dışı bırakılıp bırakılmayacağı belirlenmektedir.

## **7. Alım Süreçlerinde Saydamlaşma**

Yeni kamu alımları düzeninin temel unsurlarından birini alım süreçlerinin tedarikçiler için saydam hale getirilmesi oluşturmaktadır. Alım süreçleri saydamlığı, idarenin tedarikçiler arasında katılım ve teklif değerlendirme aşamasında yapacağı ayrımcı işlemlerin veya tedarikçiler aleyhine işlemlerin görünür kılınmasına yöneliktir. Böylelikle yaptırımın da düzenlenmesi ile idarenin bu davranışlarının caydırılması ve tedarikçiler için güvenilirliğin sağlanması hedeflenmektedir.

Alım süreçleri saydamlığı, ihalenin varlığı ve kurallarının önceden tedarikçilerce bilinirliğinin sağlanması, teklif değerlendirme sürecinin açıklığı ve ihale kararlarının ve gerekçelerinin tedarikçilere duyurulması gibi düzenlemeleri kapsamaktadır. Böylece, kamu alımlarının saydamlık kurallarına uygun duyurusuyla sadece idarenin tercih ettiği tedarikçiler değil ihalelere katılmak isteyebilecek tüm tedarikçilerin alım ihalelerine katılabilmesi mümkün hale gelmektedir. Kuralların,

kararların ve gerekçelerinin açıklanması nedeniyle idarelerin ayrımcı ve genel olarak tedarikçiler aleyhine davranışları sınırlanmaktadır.

Saydamlık, böylece katılımın ve rekabetin artması ile kayırmacı yaklaşımların sınırlanması yoluyla yolsuzlukların ve alım maliyetlerinin düşürülmesine imkan sunmaktadır. Bununla birlikte, sermayeler açısından da farklı sonuçlar doğurmakta, politik ilişki ağlarını harekete geçirebilen tedarikçilerin bu avantajları sınırlanırken, bu avantajları kullanamayanlar -özellikle yabancı tedarikçiler- için ihaleler öngörülebilir hale gelmekte ve daha avantajlı hale gelmektedir.

Saydamlık ilkesi kapsamında düzenlenen hususlar, uluslararası düzenlemelere uyum kapsamında olup aynı zamanda TÜSİAD, TMB, İNTES gibi yerli büyük sermaye temsilcilerinin talepleri ile de uyumludur (Aydın, 1998; Yetkiner, 1997:12; TÜSİAD, 1996, 9; TÜSİAD, 2000,4-6)

Saydamlık ilkesinin temel unsurlarından birini, ihalenin varlığına ve kurallarına ilişkin bilgilere potansiyel isteklilerin eşit biçimde erişiminin sağlanmasıdır. Bunun temel araçları ise ilan ve ihale dökümanına erişim yoluyla ihalelerin tedarikçilere duyurusunun sağlanmasıdır.

4734 sayılı kanunla ilanların yayınlandığı araçlar, ilanın kapsamı ve ilan son teklif tarihine göre yayın süresine ilişkin detaylı düzenlemeler yapılmıştır. 2886 sayılı kanunda belli istekliler arası kapalı teklif usulü ile pazarlık usulünde ilan yapma ve şekli tamamen idarenin takdirinde iken 4734 sayılı doğrudan temin ve ivedilik nedeniyle pazarlık usulüyle yapılan alımlar hariç ilan yapma zorunluluğu getirilmiş, ilanın kapsamına ve asgari unsurlarına ilişkin takdir yetkisi sınırlanarak saydamlık sağlanması hedeflenmiştir.

İhale ilanlarında yer alması zorunlu olan ve yer almaması durumunda ilanı geçersiz kılan hususlar, 25 nci maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükümlerle özellikle teklif için gerekli belgeler, katılım ve teklif değerlendirme yöntemleri ile temel sözleşme koşullarının ilanda belirtilmesi zorunlu hale getirilerek idarelerin kurallara aykırı eylemlerinin engellenmesi, tedarikçiler için güvenilir ve öngörülebilir bir ihale süreci sağlanması hedeflenmiştir.

İhale ilânlarında katılım şartları, ölçek koşulları (yabancıların katılımı, yerli istekliler fiyat avantajı uygulanıp uygulanmadığı), talep edilen belgeler, yeterlik değerlendirme kriterleri, ihale dökümanı erişim koşulları, teklif türü, son başvuru süresi, ihale yöntemi, ihale konusu işin detaylı tarifi, sözleşme türü, sözleşmede yer alacak teslim/ifa yeri ve zamanı gibi ihale ve sözleşme koşullarının değerlendirilmesini mümkün hale getiren bir takım bilgilerin sunulması zorunluluğu getirilmiştir. Ön yeterlik ilanlarında ise ön yeterliğe katılım şartları, ölçek koşulları (yabancıların katılımı, yerli istekliler fiyat avantajı uygulanıp uygulanmadığı), talep edilen belgeler, son başvuru tarihi, ön yeterlik değerlendirme kriterleri, ihale dökümanı erişim koşulları, ihale konusu işin detaylı tarifi, son başvuru tarihi, sözleşmede yer alacak teslim/ifa yeri ve zamanı gibi bilgilerin ilanda yer alması zorunlu tutulmuştur.

İlanlarla ilgili bir başka düzenleme ise ilan tarihi ile son teklif tarihi arası süreyi ifade eden teklif süresidir. Rekabetin sağlanabilmesi ve rasyonel tekliflerin hazırlanabilmesi için bu sürenin bütün isteklilerin tekliflerini hazırlayabilmelerine imkan sunacak uzunlukta olması gerekmektedir. 2886 sayılı Kanunda 17. maddeyle bu süre on gün olarak düzenlenmiş olup bu sürenin yetersiz olması, hatalı teklif

verilebilmesine ve asimetrik bilgiden kaynaklı olarak rekabetin sınırlanmasına neden olmuştur.

Teklif süreleri, özellikle yabancı tedarikçilerin - yerel koşulları tanımama dezavantajı teklif hazırlama süre ve maliyetlerinin daha yüksek olması nedeniyle ihalelere katılımı açısından kritik düzenlemelerdir. Teklif sürelerinin kısa tutulması, aynı zamanda idare ile yakın ve kapalı ilişkiler geliştirme kapasitesine sahip tedarikçilerin açısından ihalelere katılım ve gerçekçi teklif hazırlayabilme imkanı açısından –erken ve daha fazla bilgi elde etme imkanı doğrultusunda- avantajlar doğurabilmektedir. Bu nedenle teklif sürelerinin uzun tutulması, bu sermayelerin avantajlarını ortadan kaldırmaktadır.

Bu kapsamda 4743 sayılı kanunun 13 ncü maddesiyle ilan süreleri yeniden düzenlenmiş ve ihale yöntemine ve yaklaşık maliyete göre farklı ilan süreleri öngörülmüştür. Gerekçede düzenlemenin rekabetin gerçekleştirilmesi ve gerçekçi teklifler hazırlanabilmesi için isteklilere yeterli hazırlık süresi tanınmak amacıyla Avrupa Birliği düzenlemeleri doğrultusunda yapıldığı belirtilmiştir. Yaklaşık maliyeti, eşik değere eşit ve üzerinde olan ihalelerden;

- açık ihale usulüyle yapılanların en az kırk gün önceden,
- belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılanların en az yirmi beş gün önceden,
- pazarlık usulüyle yapılanların ise en az yirmi beş gün önceden

Resmi Gazetede en az bir defa yayımlanarak duyurulması öngörülmüştür. Belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılacak ihalelerde ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen isteklilere davet mektubunun ihale gününden en az kırk gün önce gönderilmesi gerekmektedir.

Yaklaşık maliyeti eşik değerin altında kalan ihalelerden;

- elli milyar Türk Lirasının üzerinde ve eşik değerin altında yaklaşık maliyete sahip mal veya hizmet alımları ile iki yüz elli milyar Türk Lirasının üzerinde ve eşik değerin altında yaklaşık maliyete sahip yapım işlerinin ihalesi ihale tarihinden en az yirmi beş gün önce Resmî Gazetede,
- yirmi beş milyar ile elli milyar Türk Lirası arasında yaklaşık maliyete sahip mal veya hizmet alımları ile elli milyar ile iki yüz elli milyar Türk Lirası arası yaklaşık maliyete sahip yapım işleri ihalesinin ihale tarihinden en az on dört gün önce Resmî Gazetede,
- yirmi beş milyar Türk Lirasının altında yaklaşık maliyete sahip mal veya hizmet alımları ile elli milyar Türk Lirasının altında yaklaşık maliyete sahip yapım işlerinin ihalesinin ihale tarihinden en az yedi gün önce ihalenin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde

en az bir defa yayımlanmak suretiyle duyurulması öngörülmüştür. Belirtilen zorunlu ilânların dışında başka gazete, yayın aracı veya internet yolu ile de duyuru yapılabilmesi ön görülmüş olup uluslararası ilân yapılması halinde belirtilen asgari ilân sürelerine on iki gün eklenmesi gerekmektedir.

İhale duyurusuna ilişkin bir başka düzenleme, ihalenin detaylarına ilişkin bilgilerin yer aldığı ihale dökümanının kapsamı ve isteklilerin bu dokümana erişimidir. İhale ilanları, potansiyel isteklilerin ihaleden haberdar olmalarını sağlayarak onun genel koşulları hakkında bilgi edinmelerini sağlamaktadır. İhalenin detaylarına şartnameye, sözleşme taslağı gibi bilgilere erişim ise ihale dökümanına

erişim ile m¼mk¼n olmakta, b¼ylece ihale ve s¼zleřme koşulları ile ilgili daha detaylı bilgiler istekli olabilecek tedarikçilerle paylaşılmış olacaktır.

İhale dok¼manının kapsamı 27 nci maddede d¼zenlenmiř olup isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, s¼zleřme tasarısı ve gerekli diğer bilgi, belgelerin bulunması ¼n g¼r¼lm¼řt¼r. ¼n yeterlik dok¼manında ise adaylarda aranılan şartlar, ¼n yeterlik kriterleri ve gerekli diğer bilgi ve belgeler bulunmaktadır. İdari şartnamede asgari olarak ihale konusu işin detaylı tarifi, teslim/ifa yeri ve zamanı, katılım şartları, ¼lek koşulları (yabancıların katılımı, yerli istekliler fiyat avantajı uygulanıp uygulanmadığı), yeterlik değerlendirme kriterleri, talep edilen belgeler, teminat şartları, teklif verme, açma ve değerlendirme s¼recine ilişkin kuralları, ihale y¼ntemi, ihale yeri ve tarihi, s¼zleřme imza s¼reci kuralları, şikayet ve anlaşmazlıkların öz¼m¼ne ilişkin kurallar, idare iletişim bilgileri gibi konularda bilgilerin yer alması zorunluluğu getirilmiştir.

12 nci maddeyle d¼zenlenen teknik şartnamelerde ise ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine yer verilmesi ¼ng¼r¼lm¼řt¼r. Bu teknik kriterlerin verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya y¼nelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve b¼t¼n istekliler için fırsat eşitliği sağlayacak şekilde belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Rekabeti engelleyen uygulamaların kaldırılmasına y¼nelik olarak şartnamelerde belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ¼r¼n¼n belirtilmesi ve belirli bir marka veya modele y¼nelik ¼zellik ve tanımlamalara yer verilmesine yasak getirilmiştir. Bunun yerine,

teknik şartnamelerde, varsa ulusal ve/veya uluslararası teknik standartlara<sup>129</sup> uygunluğu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılabilmesi uygun görülmüştür. Ancak belirli bir standardın mevcut olmaması veya teknik özelliklerin belirlenmesinin mümkün olmaması hallerinde "veya dengi" ifadesine yer verilme şartıyla marka veya model belirtilebilmesi hükmedilmiştir.

Kanununun 28. Maddesinde ihale ve ön yeterlik dokümanlarının tedarikçiler tarafından bedelsiz görülebilmesi ve ihaleye katılmak isteyen istekliler tarafından hazırlanma maliyetini aşmayacak ve rekabeti engellemeyecek şekilde idarelerin tespit edecekleri bedelle satın alınabilmesi öngörülmüştür.

Saydamlık ilkesi kapsamındaki bir başka düzenleme, ön yeterlik ve ihale kararları ve sonuçlarının tedarikçilere duyurulmasıdır. 41 nci maddeyle ihale kararının ihale yetkilisinin onayını müteakip üç gün içinde bildirilmesi düzenlenmektedir. 2886 sayılı kanunda bildirim sadece ihaleyi kazanana yapıyorken yeni düzenlemeyle tüm isteklilere bildirim yapılması öngörülmüş, ayrıca teklifi değerlendirmeye alınmayan veya uygun görülmeyen isteklilere sonucun kendilerine tebliğini takip eden beş gün içinde gerekçe talep etme hakkı öngörülmüştür. Aynı şekilde 20 nci maddeyle ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunmayanlara da bildirim yapılması hükmedilmiştir. Ayrıca 39 ncu maddeyle ihalenin iptali durumunda iptalin derhal tüm isteklilere bildirilmesi, herhangi bir istekli tarafından gerekçenin bildirilmesinin talep edilmesi durumunda, bu bilginin tüm isteklilere bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

---

<sup>129</sup> Uluslararası standartların talep edilebilmesi, yerli sermayenin, özellikle uluslararasılaşmamış sermayelerin piyasalardan dışlanmasına yönelik bir işlev görmektedir. İlgili hükümler doğrultusunda yabancı kalite belgelendirme kuruluşlarının belgeleri talep edilebilmekte ve ABD ve AB üyesi ülkelerde malların piyasaya arzı için o ülkelerdeki otoritelerden alınan belgeler talep edilmekte, bu durum ise yerli tedarikçiler için dışlayıcı etki yaratmaktadır (Büer, 2008: 182). Öte yandan ulusal standartların talep edilmesi ise uluslararası tedarikçiler açısından dışlayıcı etki oluşturmaktadır.

4734 sayılı kanunla ihale ilanlarına ilave olarak ihale sonuçlarının duyurulmasına yönelik ihale sonuç ilanı yapılması düzenlenmiştir. 47 nci maddeyle sözleşme bedeli bir trilyon lirayı aşan mal veya hizmet alımı ihaleleri ile iki trilyon lirayı aşan yapım ihalelerinin sonuçlarının sözleşmenin imzalanmasını müteakip on beş gün içerisinde Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle ilân edilmesi zorunluluğu getirilmiştir. İlanda ihale tarihi, yöntemi, ihale bilgileri, istekli sayısı ve ihaleyi kazanan isteklinin adı, sözleşme bedeli gibi bilgilere yer verilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

## **8. Örgütsel Yapıda Değişim: Bağımsız Düzenleyici Kurum İhdası**

Kanunun getirdiği en temel değişikliklerden birini Kamu İhale Kurumunun kurulması olmuştur. Kanunun 53 üncü maddesiyle 2886 sayılı kanunla çerçevesi oluşturulan kamu alımları düzeninde Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından üstlenilen ikincil düzenlemeleri hazırlama görevi, ayrıca önceki kamu alımları düzeninde mevcut olmayan ve bir sonraki alt başlıkta ele alınacak denetim işlevi de düzenlenerek Kamu İhale Kurumuna verilmiştir. İkincil düzenlemeler, yönetmelik, tebliğ, standart ihale dökümanları, tip sözleşmeleri vb.ni kapsarken, denetleyici işlev, idarelerin kamu alımları ile ilgili işlemlerinin res'en yada şikayet doğrultusunda inceleyerek karara bağlanmasını kapsamaktadır<sup>130</sup>.

Kamu İhale Kurumu, idari ve malî özerkliğe sahip bağımsız bir kurum olarak kurulmuştur. Böylece, belirtilen düzenleyici ve denetleyici yetkilerin yürütmeden

---

<sup>130</sup> Bahsedilen temel işlevler dışında piyasayı izlemek (ihale ve sözleşmelere ilişkin bilgi toplamak, istatistikleri yayımlamak), ihaleye katılmaktan yasaklama kararı verilenlerin sicilini tutmak, ihalelerin yayınlandığı kamu ihale bültenlerini çıkarmak, yerli isteklilerin ihaleye katılımlarının engellendiği yabancı ülkelerin isteklilerinin yerli ihalelere katılmalarının önlenmesini teminen Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak gibi işlevler de kanunla Kamu İhale Kurumuna verilmiştir (madde 53).



kurumsal olarak bağımsız kılınmış bir kuruma verilmesi ile kamu alımları düzeni üzerinde hükümetin etkisi sınırlandırılmış, hem genel olarak tedarikçilerin idareler karşısında eşitliğinin sağlanmasına, hem de tedarikçiler arasında ayrımcılık içeren eylemlerin sınırlandırılmasına yönelik önemli bir kurumsal yapı oluşturulmuştur.

Kurumun karar organı on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Üyelerin Maliye Bakanlığı (iki üye), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (üç üye), Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık (bir üye), Danıştay Başkanlığı (bir üye), Sayıştay Başkanlığı (bir üye), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (bir üye) ve Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (bir üye) tarafından önerilmek suretiyle Bakanlar Kurulunca beş yıllığına atanması öngörülmüştür.

Kurumun gelirleri, vergi gelirlerinden oluşmamakta, yükleniciden sözleşme bedeline göre alınan belirli bir tutar, isteklilerden alınan şikayet ücretleri ve eğitim, yayın gibi gelirlerden oluşmaktadır.

Kurumun bağımsızlığının idari ve mali özerkliğe ek olarak iki düzenlemeyle sağlanması öngörülmüştür. Bunların birincisi, Kuruma hiçbir organ, makam, merci ve kişi tarafından emir ve talimat verilemeyeceği hükmüdür. Bir başka düzenleme, Kurul üyeliğine tekrar seçilme olanağının olmaması ile Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan –Kanunda tanımlanmış bir takım önemli sağlık sorunları veya atanma koşullarını kaybetmeleri dışında- görevlerine son verilememesidir.

Kamu İhale Kurumunun kurulması, ilk tasarlarda yer almazken AB ve Dünya Bankası (Zaman, 09.07.2001) ile inşaat sektöründeki yerli büyük sermaye temsilcileri TMB ve İNTES'in talepleri doğrultusunda (Çelik, 2001, 35) -özellikle AB yetkililerinin ısrarları sonucu (Hürriyet, 03.09.2001) 2001 sonbaharında taslağa ilave edilmiştir. Bununla birlikte, Hazine, DPT ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

AB ve Dünya Bankası talepleri doğrultusunda Kurumun özerk yapıda olmasını talep ederken yasa taslağını hazırlamakla görevli olan Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, özerk kurul oluşturulmasına karşı çıkmış, gerilimin uzaması taslağın IMF'nin belirlediği takvime uyulmasını mümkün kılacak şekilde Bakanlar Kuruluna sevk edilmesine engel oluşturmuştur. (Milliyet, 24.10.2001). Tartışmalar sonucunda tasarıda Kurumun özerkliği yer almıştır.

Kurulun üyesi ve bileşiminin de çatışma ve gerilimlere yol açtığı görülmektedir. İlk aşamada üye sayısının yedi olması ve özel sektörden üye atanması öngörülmezken (Hürriyet, 17.09.2001), daha sonra üye sayısı dokuza çıkarılmış ve TOBB'un da bir üye vermesi öngörülmüştür<sup>131</sup>. Bununla birlikte tasarıda TİSK'inde üye vermesi öngörülerek özel sektör üye sayısı ikiye çıkarılmış ve böylece inşaat sektöründeki büyük sermaye temsilcisi İNTES'in TİSK aracılığıyla Kurumda temsil edilmesi sağlanmıştır (Koçoğlu, 2002). Son olarak TBMM Bayındırlık Komisyonunda Bayındırlık ve İskan Bakanlığını tarafından belirlenen üye sayısı üçe, kurul üyesi sayısı ise bu değişiklik doğrultusunda ona çıkarılmıştır.

## 9. Şikayet Mekanizmasının İhdas Edilmesi

4734 sayılı kanunun getirdikleri en önemli yeniliklerden biri, şikayet mekanizmasının getirilmesidir. 2886 sayılı kanunda tedarikçilerin idari işlemlere ilişkin genel nitelikteki yargıya iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusunda bulunma hakkı dışında herhangi bir idari nitelikteki şikayet mekanizması öngörülmemişken

---

<sup>131</sup> <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/115161.asp>

4734 sayılı kanunda idare ve Kamu İhale Kurumuna inceleme başvurusunda bulunulmasını kapsayan bir şikayet mekanizması düzenlenmiştir.

Kanunun 54 ncü maddesiyle idareler, ihalelerin kanuna uygun yapılmasına ilişkin olarak tedarikçilere karşı sorumlu kılınmış ve tedarikçilere idarelerin hak kaybı veya zarara neden olan kanuna aykırı işlemleri için şikayet yoluyla inceleme talebinde bulunma hakkı verilmiştir. Şikayetin öncelikli olarak idareye yapılması, ikincil olarak Kuruma yapılması öngörülmüştür. Şikayet başvurusu yapma hakkı sadece tedarikçilere, daha doğrusu işlemde zarar gören isteklilere ve istekli adaylarına tanınmıştır. Bununla birlikte, Kuruma şikayet başvuruları dışında mevzuata aykırılıklarla ilgili kamuoyuna yansıyan iddialarla ilgili inceleme yapma yetkisi de verilmiştir.

Kanunun 54 ncü maddesi gereğince tedarikçilere şikayete konu işlemin gerçekleştirilmesini müteakip on beş gün içerisinde -sözleşmenin henüz imzalanmamış olması kaydıyla- idareye şikayette bulunma hakkı getirilmiştir. İdare tarafından şikayetin otuz gün içerisinde karara bağlanması, başvurunun haklı bulunması durumunda düzeltici işlem yapılarak kararın gerekçeli olarak bildirilmesi öngörülmüştür.

İdarenin belirlenen süre içerisinde herhangi bir karar vermemesi ya da kararın uygun bulunmaması durumunda ise tedarikçiye karar verme süresinin bitimini veya karar tarihini izleyen on beş gün içinde –sözleşmenin imzalanmamış olması koşuluyla- Kuruma inceleme talebinde bulunma hakkı verilmiştir. Kuruma inceleme talebinde bulunma hakkı ayrıca idareye yapılan şikayet sonrasında sözleşme imzalanmaması gerekirken ivedilik ve kamu yararı gerekçesiyle ihale işlemlerine devam kararı alması durumunda mümkün olmaktadır.

Kuruma inceleme sonucunda başvuruyu haklı bulması durumunda mümkün ise düzeltici işlemi yapma, aksi takdirde ihaleyi iptal etme yetkisi verilmiş olup sözleşme imzalanıncaya kadar başvuruyu sonuçlandırması gerekmektedir. Ayrıca, şikayet konusu işlem ilgili mevzuata açıkça aykırıysa yada ihale sürecinin devamının kamu, idare veya isteklilerin telafisi güç ya da imkansız zararlarının doğma olasılığının bulunması durumlarında, kesin karar verilinceye kadar ihale sürecini durdurma yetkisi verilmiştir.

## **ALTINCI BÖLÜM: NEOLİBERAL KAMU ALIMLARI DÜZENİNE TEPKİ: AKP DÖNEMİNDE YENİDEN DÜZENLEME**

### **A. AKP’NİN EKONOMİ POLİTİĞİ: SINIFSAK KÖKEN, İKTİDAR BLOĞUNUN İÇ ÇELİŞKİLERİ VE NEOLİBERALİZM**

AKP döneminde neoliberal dönüşümün birçok alanda derinleştirildiği ve hızlandığı görülmekle birlikte, yapılan yoğun müdahaleler neticesinde neoliberal kamu ihale düzeni, özellikle 4734 sayılı yasanın kapsamının daraltılması yoluyla önemli düzeyde tahrip edilmiştir. AKP’nin kamu ihale düzenine ilişkin neoliberalizme aykırı öğeler içeren müdahaleleri istisnai olmayıp AKP’nin iktidarda olduğu dönemde uygulanan politikaların neoliberal politikalarla belirli gerilimler taşıdığı, bazı neoliberal gündem maddelerinin görülmemiş bir biçimde uygulanırken bazıları için ise önemli bir direnç gösterildiği görülmektedir. Bu bölümde kamu ihale düzenine yönelik müdahaleler ele alınmadan önce AKP’nin ekonomi politikaları ile bu politikaların neoliberalizmle gerilimli ilişkisini belirleyen toplumsal dinamiklerin açığa çıkarılabilmesi için AKP’nin sınıfsal karakteri belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu karakter, sınıfsal karakteri oluşturan iki ayrı düzlem üzerinden ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. İlk olarak partinin sınıfsal kökeni, yani doğrudan organik ilişkilere sahip olduğu sınıf/sınıf kesimleri tespit edilmeye çalışılacaktır. Sınıf karakterinin belirlenimine ilişkin ikinci analiz ise AKP’nin uygulamaya koyduğu politika ve stratejiler üzerinden gerçekleştirilecek, neoliberal politikalarla tarihsel olarak değişen gerilimler içeren ekonomik ve sosyal politikaların sınıfsal belirlenim ve etkileri, özellikle egemen sınıf içi gerilimler bağlamında ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## **I. AKP'NİN SINIFSAK KÖKENİ: İSLAMCI SERMAYENİN EVRİMİ VE AKP'NİN DOĞUŞU**

Milli Görüş geleneğinden gelen ve 28 Şubat sonrası yaşanan ayrışmada hareketin ana gövdesini ve tabanını ondan kopararak ayrılan AKP, neoliberal dönüşüm sürecinde hızla büyüyerek serpilerek ve dönüşüme uğrayarak İslami sermayenin doğrudan sınıfsal temsilcisi olarak siyaset sahnesine taşınmış olup küçük sermaye ile kent ve kır yoksulları harekete eklenmiştir.

AKP'nin Türkiye'nin ana akım siyasi islamcı hareketi olan Milli Görüş içerisinde ayrışmasını açıklayan temel olgu, islamcı sermayenin gelişimi ve dönüşümü sonucu islamci sermaye ile milli görüş liderliği ve ideolojisi arasındaki bağın kopmasıdır. Bu bağlamda AKP, islamci sermayenin gelişiminin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Bakirezer, Demirer, 2009: 159). Bu nedenle önce bu kopuşu yaratan süreçte islamci sermaye ile islamci siyasi hareketin gelişim süreci ve bu sürece eşlik eden gerilimler incelenecektir.

### **1. Geleneksel Küçük Burjuvazi ve Bağımsız İslamcı Hareketin Doğuşu**

AKP'nin içinden doğduğu siyasi islamcı akımın ortaya çıkışı, 1960'lardaki toplumsal değişim sürecinin bir ürünüdür. Cumhuriyetin kuruluş sürecinde bir yandan sünni islam eksenli bir resmi inanç topluma pompalanırken öte yandan islam, siyasi alan ve toplumsal yaşamın dışına itilmeye çalışılmış, siyasi İslamcı akımlar ve cemaatler yer altına inmiştir. Ancak, İkinci Dünya Savaşı sonrasında çok partili siyasi yapıya geçiş, bu tabloda büyük oranda değişime yol açmıştır. Müteveyyin

kesimlere yönelik baskının sonlandırılması söylemini kullanarak iktidara gelen Demokrat Partinin girişimleri ve seçim rekabeti kaynaklı olarak ideolojik bir geri çekilme yaşayan CHP'nin destekleriyle İslamcı akımlar toplumsal ve siyasal alanda yeniden görünür hale gelmiş ve güç kazanmışlardır<sup>132</sup> (Öztürk, 2014: 43; Savran, 2014: 71). Bununla birlikte, bu dönemde islami hareket partileşme girişimlerinde bulunsa da başarısız olmuş, çıkar temelli bağlar kurularak Demokrat Parti ve ardından onun devamı olan Adalet Partisine eklenmiştir (Ataay, Kalfa, 2009: 306; Öztürk, 2014: 193).

Türkiye'de bağımsız İslamcı siyasetin doğuşu, ithal ikameci politikalarla sanayileşmenin derinleştiği 1960'ların sonlarında büyük sermaye çevreleri ile küçük sermaye grupları arasındaki çatışmanın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, iktidarda olan Adalet Partisinin büyük sermayenin çıkarlarına uygun politikalar uygulayarak küçük sermayenin taleplerine duyarsız kalması, aynı şekilde ithalat kotaları dağıtım ve döviz tahsisi gibi önemli yetkilere sahip TOBB'un da küçük sermaye çıkarlarına aykırı bir yönetim çizgisine sahip oluşu, her iki örgüt içerisinde gerilim ve çatışmalara yol açmıştır. Bu kapsamda, 1960'ların sonunda Adalet Partisi içerisindeki İslamcı akımların temsilcisi olan Necmettin Erbakan TOBB seçimlerine Anadolu'nun küçük ticaret ve sanayi odalarının adayı olarak girerek kazanmış, ancak büyük sermayenin baskısı sonucu hükümet tarafından görevden alınması islami hareket açısından tarihsel bir dönemeci oluşturmuş, bağımsız siyasal örgütlenme bu gelişmenin akabinde ortaya çıkmıştır. Erbakan, 1969 genel seçimlerinde Konya'dan bağımsız aday olmuş ve Nakşibendi tarikatı ile bu tarikatın maddi gücü olan yerel sermaye çevrelerinin desteğiyle milletvekili

---

<sup>132</sup> Örneğin Arapça ezan yasağının kaldırılmasına ilişkin Demokrat Partinin girişimi CHP'li milletvekillerinin desteğini almıştır (Gürel, 2014:43).

olmuştur. 1970’de Adalet Partisinden ayrılan siyasetçilerle birlikte daha sonra Milli Görüş olarak adlandırılacak olan islamcı siyasi hareketin ilk çatısı olan Milli Nizam Partisi kurulmuştur (Bakırezer ve Demirer, 2009:154, Gürel, 2014:43, Öztürk, 2014: 190-194).

Milli Nizam Partisi, böylece Adalet Partisinden umduğunu bulamayan taşralı dindar küçük sermayedarların temsilciliğine soyunarak bu sınıf kesimlerinin çıkarlarını, -özellikle devlet kaynaklarından daha fazla pay almak üzere- büyük burjuvaziye karşı savunmayı hedefleyen bir siyasi hareket olarak tarih sahnesine çıkmıştır. İslamcı, ulusal kalkınmacı, batıcı ve büyük sermaye karşıtı bir söylemle taşra ve köy yoksullarının çıkarları küçük sermayenin çıkarlarına eklenmeye çalışan Milli Nizam Partisi’nin esas oy tabanını bu kitleler oluşturmuştur (Ataay ve Kalfa, 2009: 306; Bakırezer ve Demirer, 2009: 154; Gürel, 2004: 43; Savran, 2014: 77).

Milli Nizam Partisinin 12 Martta kapatılmasının ardından Milli Selamet Partisi adında yeni bir parti ile yola devam edilmiş ve bu parti üç kez koalisyonlarla iktidara gelerek 12 Eylül öncesi siyasi yaşamın önemli bir figürü olmuştur. Siyasi islamın asıl çıkışı ise 1980’lerin siyasi ekonomik gelişmelerinin sonucunda 1990’larda gerçekleşmiştir. Milli Selamet Partisinin 12 Eylül cunta yönetimi tarafından kapatılmasının ardından geleneğin üçüncü partisi olarak kurulan Refah Partisi, 1994 yılında yapılan yerel seçimlerde büyük bir atılım yapmış, 1995 genel seçimlerini kazanarak iktidara gelecektir.



## 2. İslamci Hareketin ve İslamci Burjuvazinin Gelişimi

Refah Partisinin yükselişini açıklayan dinamikler, 12 Eylül darbesi sonrasında yaşanan ekonomik, siyasal, ideolojik, toplumsal dönüşümlerle ilgilidir. 1980 sonrasında ekonominin dışa açılarak neoliberal ekonomi politikalarının uygulanmaya başlanması ile sola ve Kürt hareketine karşı Türk-İslam sentezi ideolojik yönelimi altında yoğun bir islamizasyon sürecinin başlatılması bu dönüşümün temel belirleyicileridir.

Neoliberal politikalarının kent ve kır yoksulları açısından yarattığı yıkım, 1980'lerin sonunda neoliberal hegemonyanın zayıflamasına, bu politikaların uygulayıcısı ANAP'a olan toplumsal desteğin hızla düşüşüne yol açmıştır. Solun özellikle varoşlardaki ve fabrikalardaki örgütlülüğün baskı aygıtlarıyla yok edilmesi, yoksul kesimlerin hoşnutsuzluğunun İslamcı hareketin kanallarına akmasına imkan sağlamıştır. Bununla birlikte, zorunlu din dersleri, cami ve imam hatiplerin sayısının arttırılması, islamcı örgütlenmelerinin önünün açılması gibi uygulamalarla islamizasyonun devlet tarafından pompalanmasına rağmen Refah Partisine kitlesel bir kayışın gerçekleşmesi 1990'larda mümkün olmuştur. Neoliberal yıkıma karşı ilk tepki, esas olarak, 1980'lerin sonunda sendikal hareketin, radikal sol hareketlerin yeni bir ivmelenmesi ve sosyal demokrat bir parti olan SHP'nin yükselerek 1989 yerel seçimlerinde birinci parti olması olmuştur. Ancak, sendikal örgütlerin, sol hareketlerin ve SHP'nin<sup>133</sup> bu birikimi taşıyamaması, kent ve kır yoksullarını bu kez islamcı harekete yönlendirmiştir.

---

<sup>133</sup>SHP'nin bu geri çekilişinde savaşın en kızgın döneminde Kürt siyasal hareketinin meclise taşınması, sosyal demokrat belediyeçiliğin terk edilip yolsuzluklarla anılması ve 1991 yılında Doğru Yol Partisi ile kurduğu koalisyon iktidarında neoliberalizme alternatif geliştirememesi gibi nedenler etkili olmuştur.

Refah Partisi de neoliberal yıkım sonrası alternatif arayan kitlelerin yöneldiği adreslerden biri olmuştur. Sosyal harcamalarının ve ücretlerin hızla düşürüldüğü, işsizliğin arttığı koşullarda, partinin neoliberalizme alternatif adil düzen söylemi yanında yaşam koşullarının düzeltilmesine yönelik somut katkılar sunan maddi yardım ve dayanışma ağlarını oluşturması, partiye yoksulların yönelimine yol açmıştır. Öte yandan dinamik bir örgütsel yapıya sahip olması, sosyal yardım ve dayanışma ağları ile kitlelerle geniş bir sosyal etkileşim alanı oluşturması gibi nedenlerle sol yapılanmalardan farklı olarak yoksul kitlelerin yönelimini soğuracak bir kapasiteye ulaşmıştır. Bu koşullar altında 1994 yılında girilen seçimlerde İstanbul, Ankara gibi büyükşehir belediyeleri ile yoğun göç alan ilçe belediyeleri kazanılırken sosyal yardımlar<sup>134</sup> belediyelerin maddi imkanlarıyla güçlendirilerek kitlelerin islamizasyonunu derinleştirip, islamcı partilerle kitleler arasında güçlü sosyal bağlar yaratarak geleneksel partilerin asla nüfuz edemeyeceği bölgeler yaratmıştır. Böylece, bir önceki yerel seçimlerde SHP'nin –Sultanbeyli ve Arnavutköy hariç- neredeyse tamamında en güçlü olduğu İstanbul ve Ankara'nın yoksul bölgeleri kısa bir süre içerisinde islamcı hareketin bir daha terk etmeyeceği kalelerine dönüşmüştür.

Refah Partisinin yükselişini açıklayan bir başka dinamik, islami sermayenin yine bahsedilen toplumsal siyasal koşulların bir ürünü olarak güçlenip serpilmesi ve bu gücün partinin sosyal yardımları da besleyen maddi temelini yaratmasıdır. Bu gelişme aynı zamanda islami sermaye ile gelişimine ayak uyduramayan parti arasında gerilimlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

---

<sup>134</sup>Sosyal yardımlar, kurslar, gıda, yakıt, sağlık, para yardımı (Bakırezer, Demirer, 2009: 258) gibi yardımların yanında sünnet, düğün, taziye gibi dayanışmacı, geleneksel, kültürel faaliyetleri içermektedir (Doğan, 2011: 62).

İslamcı burjuvazinin gelişiminin temel dinamiği, 1980 sonrası neoliberal politikalar ve dışa açılma süreci olmuştur. 1980 öncesinin farklı birikim koşullarındaki küçük sermaye için yıkıcı etkiler yaratan bu dönüşüm süreci, yeni koşullara adapte olan işletmelerin büyük bir atılım yaptığı, doğrudan veya büyük sermaye aracılığıyla dış pazarlara yönelik emek yoğun üretimi kapsayan bir birikim yapısı, Anadolu'nun muhtelif kentlerinden yükselmeye başlamıştır.

Neoliberal dönüşüme ilave olarak islamcı burjuvazinin gelişimi, spesifik bazı düzenlemelerden beslenmiştir. Bu düzenlemeler arasında bu sermaye kesimler açısından en hayati unsurlardan olan para sermayeye erişim maliyetlerini düşüren faizsiz finans kurumlarının altyapısının oluşturulması (Öztürk, 2014: 198) ve vakıfların kentsel rantlardan yararlanma imkanını arttıran vakıflar yasasındaki değişiklikler belirleyici niteliktedir (Doğan, 2011: 288).

İslamcı burjuvazinin gelişimini açıklayan temel olgulardan bir diğeri ise islamizasyon politikaları doğrultusunda islami cemaatlerin ve siyasal islamın örgütlenme ağının hızla genişlemesi olup bunun İslamcı burjuvazinin birikim evreninin genişlemesine katkı sunmasıdır. Cemaatlerin ve siyasal islamın etki alanının gelişmesi, ticari ilişkilerde güvenin rolünü artarak sözleşme maliyetlerinin düşürülmesini ve bağlantıların genişlemesini teşvik etmiş, genişleyen hazır tüketici kitlesi oluşmuş ve düşük maliyetli, uysal bir işgücü ordusunun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Böylece, islamcı burjuvazi bir yandan İslami hareketin maddi temelini oluştururken öte yandan İslami hareketin genişlemesi, İslamcı burjuvazinin genişlemesine katkı sunmuştur.

İslami sermayede yaşanan bu gelişim süreci, 1990'larda gönüllü işadamları örgütlerinin kurulmasıyla yeni bir aşamaya gelmiştir. 1993 yılında kurulan

MÜSİAD, Milli Görüşle bağlantılı, ancak farklı görüşleri olan özerk bir sermaye örgütü olarak kurulmuştur (Uğur, Alkan, 2000: 147). MÜSİAD üyeleri, çoğunlukla 1983 sonrasında ANAP döneminde faaliyete başlayan çoğunluğu ticaret, hizmet sektörü ve üretim alanında faaliyet gösteren küçük ve orta ölçekli üreticilerden oluşmaktadır (Öztürk, 2014: 204; Uğur, Alkan, 2000: 141).

MÜSİAD'ın kuruluş amacı, yerel dinamiklerin daha etkin kullanımının sağlanması, ulusal ve uluslararası düzeydeki birikim olanaklarının geliştirilmesi sağlanarak islami sermayenin gelişiminin sağlanmasıdır (Gündoğdu, 2012: 289). Bu kapsamda, üyeleri arasındaki ticari ilişkilere üçüncü bir taraf olarak sözleşme belirsizliklerinin düşürülerek ilişkilerin derinleştirilmesi (Doğan, 2009: 286; Hoşgör, 2014: 228), dış piyasa bağlantıları yaratmaya yönelik organizasyonlar yapılması (Uğur, Alkan, 2000: 146), devlet yöneticileri ile bağlantılar oluşturulması, islamcı bir söylemle gayri resmi, paternalist bir çalışma ilişkisinin hakim kılınması (Bakırezer, Demirer, 2009: 157; Doğan, 2009: 291) ve sadakati yüksek bir tüketici kitlesinin yaratılması gibi işlevler üstlendiği söylenebilir.

MÜSİAD, islami sermaye ile onun geleneksel temsilcisi olan Milli Görüş Hareketi arasında islami sermayenin gelişimi sonrasındaki gerilimlerin hem belirgin hale gelmesine yol açmış, hem de onu dönüştürmeye çalışmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde islami sermayenin bileşimi önemli ölçüde değişmiş, yerel dinamikleri kullanan geleneksel nitelikteki küçük ölçekli sermayelerin bir bölümü yerel olanakları daha etkin bir şekilde kullanan, bunun da ötesinde ulusal ve uluslararası kaynakları tüketmeye yönelen ulusal ve uluslararası pazarlara eklenen birikim kalıplarını ortaya çıkararak dönüşmüştür. Böylece, İslami sermayenin 1980'lerden itibaren geleneksel küçük burjuvazi konumunu aşarak hızla büyümesi, kaçınılmaz

olarak, 1970'lerde geliştirilen söylemle yoluna devam eden Milli Görüş Hareketinin liderliği ile islami sermaye ve örgütü MÜSİAD arasında önemli gerilimlere yol açmıştır. 1970'li yıllarda islami sermayenin çıkarlarına uygun öğeler içeren Mili Görüş Doktrini, gelinen aşamada bu kesimin çıkarlarıyla çelişmeye başlamıştır.

MÜSİAD, genel olarak serbest piyasa ekonomisi söylemini benimsemiş, devletin özellikle doğrudan üretici olarak ekonomiye müdahalelerinin kaldırılmasını savunmuştur. Bununla birlikte, Doğu Asya modeli savunulmuş, küresel düzeyde rekabetçi bir yerli sanayi oluşturulması için geçici korumacılık, selektif teşvikler ve yönlendirmeleri içeren müdahaleci politikalara vurgu yapılmıştır (Uğur, Alkan, 2000: 146). Öte yandan uluslararası sermaye hareketleri üzerinde kontrol getirilmesi gerektiği savunulmuştur (Gündoğdu, 2012: 287). Ayrıca, Avrupa ile entegrasyona karşı çıkılarak islam ülkeleriyle özel sektör öncülüğünde yakınlaşma ve işbirliğini içeren politikalar gündeme getirilmiştir.

Öte yandan Refah Partisi, neoliberal politikalara karşı geleneksel burjuvazinin çıkarlarına uygun adil düzen adlı yoğun devlet müdahalelerine dayalı kapsamlı bir projeyi savunmaktadır. Adil düzen programında plan ve doğrudan üretici rolleriyle piyasaya yaptığı müdahaleleriyle devletin güdümünde bir sanayileşme öngörülmektedir. Küçük sermayeyi önceleyen anti teknelci nitelikler içeren bu yapı, devletin ekonomideki rolünün özel sektöre göre genişletilmesini içermektedir. Ayrıca, faizin yasaklanması, fiyatların ve üretim sürecinin kontrol edilmesi programın önemli nitelikleridir (Bakırezer, Demirer, 2009:155-156; Gürel, 2014: 45; Savran, 2014: 84).

Bununla birlikte, Refah Partisinde gerekli programatik düzeyde gerekse de iktidardaki uygulamaları dikkate alındığında belirli bir dönüşümün ortaya çıktığı

görülmektedir. 1994 yılında derneğin başkanı Erol Yarar tarafından adil düzen söyleminin fazla teorik ve sol bir içeriğe sahip olduğunu belirtilmiş, 1960-70'lerin modeli olduğunu vurgulamış ve daha liberal bir söylemin geliştirilmesi talep edilmiştir (Kalyoncu, Adlı, 2011; Uğur, Alkan, 2000:148). Bu eleştirilerin etkisiyle 1995 seçimi öncesinde parti programı revize edilerek ağır sanayi hamlesi vurgusu kaldırılmış, özelleştirme ve bazı neoliberal öğeler programa dahil edilmiştir (Savran, 2014: 85). Refah Partisi iktidara geldiğinde ise mevcut koşullar altında uygulanabilir görülmemesi nedeniyle adil düzenin uygulanmasına yönelik girişimlerde bulunmamıştır. Somut uygulanabilir proje uygulama konusunda sorunlar yaşayan parti, MÜSİAD'ın projelerini sahiplenerek bunları siyasi platforma taşımıştır.

Bu kapsamda islam ülkeleri arasında ekonomik birlik oluşturulmasının ilk adımı olarak pamuk ortak pazarının kurulmasını içeren ve Gümrük Birliğine alternatif olarak geliştirilen Pamuk Birliğinin kurulmasına ilişkin uluslararası düzeyde adımlar atılmıştır. Ayrıca MÜSİAD'ın bir başka projesi olan özel sektör öncülüğünde bir islam ekonomik birliğinin oluşturulmasını içeren Medine Pazarı projesi MÜSİAD tarafından düzenlenen islam ülkelerinin katıldığı bir uluslararası iş forumunda tartışmaya açılmış ve taraflarca desteklenmiştir (Uğur, Alkan, 2000: 150-151). Bu proje kapsamında devletin ekonomiye müdahalelerinin kaldırılmasına ilişkin neoliberal politikalar dini bir kisveyle Hazreti Muhammed dönemindeki ekonomik yapı serbest piyasa ekonomisi olarak tasvir edilerek islam ülkelerine önerilmiştir (Yarar, 1996).

Medine Pazarı tezinin sahiplenilmesinin Refah partisinin söylemindeki değişimin en kritik unsurunu oluşturduğu söylenebilir. Ancak, islam birliği

vurgularına ilave olarak neoliberal politika tercihinin dini vurguları ön plana çıkararak sunulması ile daha kabul edilebilir bir dönüşüm mümkün kılınmıştır. Böylece, Refah Partisi iktidar olanaklarının sınırlılığı ve MÜSİAD'ın etkisiyle adil düzen programına ilişkin herhangi bir girişimde bulunmamış ve neoliberal bir yönelim içerisine girmiştir.

Refah Partisinin 1994'te büyükşehir belediyelerinin yönetimine gelmesi, ardından 1995 yılında koalisyonun büyük ortağı olarak hükümete girmesi, islami sermayenin gelişiminde ivmelenme yaratmıştır. Bununla birlikte, dönemin siyasal istikrarsızlık ortamı ile askeri ve sivil bürokrasinin tepkisi nedeniyle fazla başarı sağlayamayan parti, özellikle yerel yönetimler üzerinden kalıcı mevziler kazanmış, islami sermaye açısından muazzam birikim alanları yaratmıştır.

Refah partisi, koalisyon iktidarı döneminde adil düzen söylemiyle gerilim taşıyacak biçimde neoliberal uygulamalara yönelirken belediye yönetimlerinde adil düzen söylemiyle daha gerilimsiz ve katı biçimde neoliberal politikalara yönelmiştir. ANAP döneminde başlayan neoliberal yerel yönetim uygulamaları Refah Partisi döneminde "*israfsız, borçsuz belediye*" sloganı altında derinleştirilerek uygulamaya devam edilmiştir (Doğan, 2011: 64).

Refah partisi döneminde kamu kurumlarının bir şirket gibi yönetilmesini öngören neoliberal anlayışa uygun biçimde belediyeler hizmet şirketlerine dönüştürülmüştür (Doğan, 2011: 58). İsrafsız ve borçsuz belediye söylemi gerçekleştirilen dönüşümün en önemli aracı, personel harcamalarının düşürülmesi olmuştur. Bu kapsamda yoğun işten çıkarmalar, esnek istihdamın arttırılması, yandaş sendikalara geçişe zorlama, taşeronlaştırma gibi yöntemler uygulanmıştır. (Doğan, 2011: 64-65). Söz konusu uygulamalara paralel olarak belediye hizmetleri kurulan

belediye şirketleri üzerinden yürütülmeye başlanmış, mal ve hizmetlerin üretiminden çekililmesiyle bu mal ve hizmetlerin satın alma yoluyla temin edilerek sunulmasına başlanmıştır (Doğan, 2011: 62). Böylece belediyelerin mal, hizmet alımları ile yapım işleri, islami sermaye birikiminin temel kanallarından biri haline gelmiştir. Öte yandan Refah Partisini iktidara taşıyan taban örgütlemeleri ve bu örgütlerin yardımlaşma dayanışma ağları, belediye olanakları üzerinden yeniden yapılandırılarak islamizasyon süreci derinleştirilmiş ve yoksul kitlelerin neoliberal belediyeciliğe destek sunmaları sağlanmıştır.

### **3. Ayrışmanın Katalizörü: 28 Şubat Süreci**

İslami sermayenin dönüşümü açısından kritik dönüm noktalarından birini, en önemli sonuçları arasında islami sermayenin Milli Görüş liderliğinden kopuşunun sağlanması olan 28 Şubat süreci olmuştur. İslami hareketi darbeleyerek iktidardan düşürmeye ve etki alanını daraltmaya yönelik bir girişim olarak 28 Şubat süreci, TSK'nın 1980 sonrası Türk İslam senteziyle tanımlanan stratejik yönelimiyle çelişkili görünmektedir. Bu politika değişikliğinin nedeni, islami hareketin kendisinden beklenen işlevi –solun ve Kürt hareketinin gücünün kırılması– sağlayabileceği ölçeği aşan bir büyüklüğe ulaşması ve bizatihi kendisinin devlet ve büyük sermaye için tehdit haline gelmesidir. 28 Şubat, batıyı önceleyen dış politika, batıcı laik sermayenin hakimiyeti ve laik değerlerin önceliğine ilişkin yapıyı dönüştürmeye yönelik Refahyol hükümetinin girişimlerine TSK, yargı, üniversiteler gibi dönemin stratejik devlet aygıtlarında etkin olan Kemalist elitlerin, emperyalizmin ve büyük sermayenin geniş toplum kesimlerini de mobilize ederek verdiği tepki olarak tanımlanabilir.



Müdahalenin en önemli nedenlerinden birini, rejimin kendini batı dünyasının bir parçası olarak tanımlayan stratejik yönelimlerini tehdit eden girişimler olmuştur<sup>135</sup>. İlk yurtdışı ziyaretler, aralarında İran ve Libya gibi ABD ve Türkiye karşıtı ülkelere yapılmış, G-8, Gümrük Birliği, Avrupa Birliği gibi batı eksenli uluslararası yönelimlere alternatif islam dünyası içerisinde örgütler kurulmasına yönelik projeler yürütülmüştür (Uzgel, 2009: 15; Doğan, 2009: 294).

Müdahalenin bir başka kritik ögesi islami sermayeye kaynak aktarımını sağlayacak uygulamalar ile ilgilidir. İslami sermayenin gelişimi iki açıdan tehdit olarak görülmektedir. Hem büyük laik sermayenin aleyhine güç dengesinin değişmesine yol açmakta, hem de başta eğitim, sosyal yardım faaliyetleri olmak üzere islami örgütlenmeyi derinleştiren faaliyetlerin maddi olanaklarını yaratmasıdır (Doğan, 2009: 297). Bu kapsamda, özelleştirilen stratejik kurumları devralmak için şirket birleşmelerine gidilmesi gibi girişimlerle hazırlanılması ve PETLAS ihalesini KOMBASSAN'ın kazanması, ayrıca hükümetin savunma sanayi alanında MÜSİAD üyesi bazı firmalarla işbirliği projeleri yapması gibi adımlar bu reaksiyonun en önemli nedeni olmuştur (Uğur, Alkan, 2000: 152). Zira, bu girişimler islami sermayenin laik sermayeyi tehdit edecek boyutlara ulaşmasını sağlayacak düzeydedir. Finansmanını dini duyarlılıkları kullanarak kayıt dışı hisse senetleriyle oluşturulan ortaklıklarla sağlayan, geniş iş portföylerine ve hacmine sahip<sup>136</sup> islami

---

<sup>135</sup>Refah Partisinin geleneksel çizgisine uygun yegane politik yönelimi dış politika alanında olmuş, 28 Şubat müdahalesine yol açan diğer etmenler, islami sermayeye kaynak transferi ile ilgili girişimler hariç, Başbakanın, belediye başkanlarının, milletvekillerinin söylemleri olmuştur. Milli Güvenlik Kurulu kararları kapsamındaki düzenlemeler, Refah Partisinin uyguladığı politikaların değiştirilmesine yönelik değil, özellikle eğitim alanında *devletin geleneksel politikasında değişiklik* yapılması ile ilgilidir. Aynı şekilde Refah Partisinin kapatma davası iddianamesinde yer alan deliller de sadece Erbakan'ın ve partililerin söylemlerinden ve düzenleyici olmayan eylemlerden (örneğin, tarikat şeyhlerine Başbakanlık Konutunda iftar verilmesi gibi) oluşmuş, iktidar gücünün islami bir düzen için kurulmasına yönelik herhangi bir eylemden bahsedilmemiştir (Hürriyet, 14.03.2008).

<sup>136</sup>Örneğin 1988'de kurulan Kombassan'ın 28 Şubat öncesinde binlerce ortağı, elli altı fabrikası, ABD'de bir perakende zinciri bulunmaktadır (Öztürk, 2014: 200)

holdinglerinin<sup>137</sup> varlığı ve piyasa kurallarına aykırı yollarla gelişen bu holdinglerin özelleştirme ihalelerine katılması da müdahalenin nedenleri ve hedefleri arasında olup bu holdinglerin çoğu 28 Şubat sonrasında iflas etmişlerdir (Öztürk, 2014).

1990'larda dönüşüm geçiren islami sermaye, örgütü MÜSİAD aracılığıyla Refah Partisinden farklı bir söylem geliştirmiş, aynı zamanda parti içerisinde de liderliğin ideolojik tutumlarından farklı bir çizgi ortaya çıkmıştır<sup>138</sup>. Parti liderliği, uzlaşmaya ve değişime kapalı otoriter bir yönetim anlayışına sahip<sup>139</sup> olsa da koşullar, adil düzen programını uygulamasına engel olmuştur. Böylece, ekonominin mevcut neoliberal örgütlenişi ile çatışmayan, hatta özelleştirmeye itki vermeye çalışan, geleneksel ideolojiyle bağını çatışmacı bir islami söylemin kurduğu bir siyasal hatla yoluna devam etmek istemiş, ancak bu yol partiyi ve ülkeyi 28 Şubat'a çıkarmıştır. Parti liderliği, her ne kadar koşulların zorlamasıyla ekonomi politikalarında belli bir dönüşüm içerisine girmiş olsa da koşulların zorlamasıyla ortaya çıkan bu değişimin içselleştirildiğini söylemek zor görünmektedir. İslami sermaye için geleneksel parti liderliği, taleplerine uygun biçimde partiyi dönüştürerek islami sermayenin çıkarlarını ve partiyi ilerletecek bir liderlik tarzından

---

<sup>137</sup> İslami holding olarak tanımlanabilecek olan bu holdingler, islami sermayenin 1990'lardan itibaren birikim ölçeği, mekânsal ölçek, finansman biçimi gibi açılardan farklılaşarak heterojen bir yapı oluşturması sonucunda oluşan dinamik kategorilerinden birini oluşturmaktadır. Diğer kategoriler, küçük işletmeler, yerel üstü ölçeğe yükselerek ulusal ve uluslararası piyasalara üretim yapan görece büyük işletmeler, belediye ihaleleriyle büyüyen inşaat, hizmet ve ticaret sektöründe faaliyet gösteren işletmeler ile daha az dini dinamiklere dayanan daha profesyonel olan büyük sermaye gruplarından bahsedilebilir. Büyük islami sermayenin bir kısmı, 1980 öncesinde de büyük burjuvazinin bir bileşeni iken (Ülker, Kale) çoğunluğu 1990'larda büyüyen -Çalık, Albayrak, Sanko gibi- büyük sermaye gruplarıdır. Bu ikinci gruplar genellikle tekstil sektöründen başlayarak dış pazarlara yönelik üretimle büyüdükten sonra özellikle belediye ve ardından merkezi hükümet olanaklarıyla farklı sektörlerle yayılarak büyümüşlerdir (Doğan, 2009: 289; Öztürk, 2014: 187, 202).

<sup>138</sup>Menderes Çınar, AKP'yi kuracak 'yenilikçi' kanadın etkilerinin 1990'lı yıllardan itibaren parti içinde hissedilmeye başladığını ve güçleri arttıkça parti politikası üzerindeki etkilerinin de arttığını, ancak zamanla parti yönetimi tarafından etkisizleştirildiğini belirtiyor (Kalyoncu ve Adlı, 2011).

<sup>139</sup>Bülent Arınç, Mehmet Bekaroğlu, Abdullah Gül gibi ona yönelik açık muhalefete girişen eski çalışma arkadaşları, mutlak itaat istediği, her şeyin kontrolü altında olmasını istediği ve başka fikirlere kapalı olduğu gibi benzer ifadelerle Erbakan'ın uzlaşmaz kişiliğini vurgulamışlardır (Kalyoncu ve Adlı, 2011).

ziyade ancak dışarıdan ittirilmeye, kerhen, ayak direyerek koşullara adapte olmaya çalışan bir liderlik görünümü vermektedir. Bu durum, geleneksel parti liderliğinin islami sermayenin hızla büyüyen, dinamik kesimleri için bir problem teşkil ettiğini ortaya koymaktadır. Ancak, 28 Şubat öncesinde bu sorunu çözecek irade ve koşullar henüz oluşmamış gözükmemektedir.

28 Şubat sürecinin islami sermaye, milli görüş hareketi ve aralarındaki ilişki açısından iki ana sonuca yol açtığı söylenebilir. Birincisi, 28 Şubat islami sermayenin parti liderliği ile gerilime yol açan dönüşüm dinamiğine yeni bir ivme getirmiş, islamcı sermayenin politik çizgi ve söylemini radikal biçimde değiştirmiştir. Müdahaleye yol açan islami sermayenin karşı çıktığı ve politik uygulamalara yansımaya adil düzen politikası değil, MÜSİAD'ın da paylaştığı islam ülkeleriyle yakınlaşmayı içeren dış politika dönüşümü, batı karşıtlığı ve siyasal islamcı söylemdir. Kendine önemli birikim kanalları açan bu söylemler, askeri müdahaleyle birikimi tehdit eden bir saldırıya neden olunca islami sermaye bu öğeleri söyleminden çıkarmış veya geri çekmiştir<sup>140</sup>. 1998 yılında MÜSİAD yönetim değişikliğiyle birlikte söyleminde batı değerleri ve siyasal sistemini sahiplenen bir kayma yaratarak hem değiştiğini göstermeye çalışmış, hem de kendine yönelen kesimlerin saldırılarını durdurmayı ve özellikle Kemalist bürokrasinin etkinliğini ve gücünü sınırlamayı amaçlamıştır. İkincisi, 28 Şubat, yine aynı nedenle islami sermayenin milli görüş hareketinin liderliğini ele geçirerek dönüştürme mücadelesine girişmesini hem zorunlu hem de mümkün kılmış, geleneksel liderlik ile islami

---

<sup>140</sup>Doğan, bu dönüşümü, gerginlik ve çatışma yerine muhafazakarlığın güvenli limanına çekilme olarak tanımlamıştır (Doğan, 2009: 302).

sermaye arasındaki gerilimin sonradan kopuşa yol açacak olan açık bir çatışmaya dönüşmesine yol açmıştır<sup>141</sup>.

28 Şubat sürecinde ordu ve yargının islami sermayeye medya desteği ile açık bir saldırıya girişmesi<sup>142</sup>, islami sermayeye mevcut parti yönetimiyle yola devam etmenin risklerini göstermiştir (Uzgel, 2009: 18). Bu, parti yönetiminin islami sermaye için sadece değişen sınıfsal çıkarlarına aykırı bir politik hattı değil, aynı zamanda devletin hedefi olması nedeniyle *birlikte yürümenin kaçınılmaz olarak devletin baskı aygıtlarının şiddetine maruz kalmaya devam etmesine yol açacak bir yapıyı* da ifade etmektedir artık. Müdahaleye yol açan, bir kısmı doğrudan kendi projesi olan ve kendisinin de paylaştığı batı karşıtlığı ve islami söylem olsa da saldırıların hedefinden kurtulmanın yolu mevcut parti liderliğinden ayrılmak ve bunu yaparken bütün günahları ona bırakmak olmuştur. Bu nedenle, 28 Şubat, islami sermaye için Erbakan'dan kurtulmayı ertelenemeyecek bir görev haline getirmiştir.

28 Şubat, aynı zamanda islami sermaye ve parti içindeki yenilikçi kadrolar arasındaki Erbakan lehine güçler dengesinin çarpıcı bir biçimde dönüşmesine yol açarak bu kopuşu mümkün kılmış yada kolaylaştırmıştır. 28 Şubat sürecinde medya üzerinden oluşturulan toplumsal tepkinin hareketin ana aktörü olan Erbakan üzerinde yoğunlaşması, ayrıca Erbakan'a getirilen siyaset yasağı nedeniyle partiyi dışardan yönetmek zorunda kalması, parti liderliğinin gücünün ve toplumsal meşruiyetinin sarsılmasına yol açarak bu dönüşüme yol açmıştır. Böylece, geleneksel liderlik ile islami sermaye arasındaki gerilimin sonradan kopuşa yol açacak olan açık bir

---

<sup>141</sup>Parti içerisinde rahatsızlıklar daha açık bir biçimde ifade edilmeye başlandığı dönemde Erbakan da kendine yakın işadamlarının öncülüğünde MÜSİAD'a alternatif kendine bağlı bir işadamı örgütü olan ASKON'un kuruluşuna önyak olarak cevap vermiştir (Hürriyet, 07.11.1998).

<sup>142</sup>28 Şubat sonrasında bazı islamcı holdinglelere el konulmuş, listeler yayımlanarak özelleştirme ve kamu alım ihalelerine girmeleri, kamu bankalarından kredi almaları engellenmiş, bazı ihalelerin geri alınması sağlanmıştır (Uzgel, 2009: 17, Dinler).

çatışmaya dönüşmesine yol açmıştır. Refah Partisinin kapatılmasının ve Erbakan'a siyaset yasağı getirilmesinin ardından kurulan Fazilet Partisinin birinci kongresinde kendilerini yenilikçiler olarak adlandırılan daha ılımlı ve emperyalist güçlerle ilişkileri olan bir hizip Abdullah Gül önderliğinde, Erbakan'ın emanetçi başkanı Recai Kutan'a karşı yönetime talip olmuştur. Kongreyi kaybeden yenilikçiler, Fazilet Partisinin kapatılmasının ardından yeni kurulan Saadet Partisine geçmemiş, Adalet ve Kalkınma Partisini kurmuştur.

#### 4. AKP'nin Sınıfsal Kimliği

Böylece İslami sermayenin 2000'li yılların başlarındaki değişen taleplerine uygun bir politik-ideolojik hat izleyen<sup>143</sup> ve aynı zamanda islami sermaye ile güçlü organik bağlara sahip olan<sup>144</sup> AKP, islami sermayenin uluslararası sermaye ile bütünleştiği, kendisini finans kapital aşamasına dönüştürme yoluna girdiği koşullarda (Gürgen, 2014: 45) onun yeni siyaset temsilcisi<sup>145</sup> olarak Milli Görüşten kopmak

---

<sup>143</sup> Bu bağ, MÜSİAD raporları ile hükümet politikaları arasındaki örtüşmeden de okunabilir. MÜSİAD'ın Anayasa Reformu başlıklı 2000 raporu ile AKP'nin kuruluş programı önemli paralellikler içermekte (Sözen, 2011) olup MÜSİAD'ın ekonomi raporlarıyla AKP'nin ekonomi politikaları arasında da aynı şekilde bir paralellikten söz edilebilir. Nitekim, MÜSİAD'ın başkanı 2004 yılında AKP'nin ekonomi politikalarının MÜSİAD ekonomi raporlarından yararlanılarak oluşturulduğunu belirterek bu bağa işaret etmiştir (Milliyet, 10.04.2004).

<sup>144</sup> Erdoğan Fazilet Partisinde yenilikçi bir oluşum içerisinde olduklarını ilk defa MÜSİAD'ın bir toplantısında açıklamış (Şardan, 25.06.1998), Fazilet Partisi Kongresinden hemen önce gerçekleşen MÜSİAD kongresi yenilikçi kanatın gövde gösterisine dönüşmüştür (Türkiye, 09.04.2000). Fazilet Partisi içinde liderlik yarışı başladığında islami sermaye çevrelerinin kurduğu gazete olan Yeni Şafak, yenilikçileri desteklemiştir. Parti ikiye bölündüğünde milletvekilleri yaklaşık yarısı Adalet Kalkınma Partisine geçerken otuz iki sermayedar milletvekilinin yirmi sekizi, yani tamamına yakını bu partiye geçmiş (Sözen), MÜSİAD'ın on üyesi AKP'nin kurucu üyesi olmuş, üstelik parti liderliğine Ülker Grubu ile de ticari bağları olan bir işadama olan Erdoğan getirilmiştir (Öztürk, 2014: 206). Yine, parti içerisindeki ayrışma sürecinde Erbakan'ın MÜSİAD'a karşı ASKON'u kurdurması da söz konusu bağlantıyı göstermektedir.

<sup>145</sup>İslami sermaye içinde de parti içindeki ayrışmaya benzer bir ayrışma yaşamıştır. Siyasal alanda kendini çatışmacı olarak nitelendirdiği liderlikten ayrışan islami sermaye, ekonomik alanda ise yasadışı ve islami ilişki ağlarına dayanarak birikim sağlayan islami holdinglerden de üyelikten çıkararak ayırtmıştır (Milliyet, 10.04.2004). Bu bağlamda yenilikçi hareket, islami sermayenin birikimini daha çok küresel koşullarda üretim gerçekleştiren ve belediye olanaklarıyla sağlayan

suretiyle kurulmuştur. Bu kopuş sürecinde, hareketin ana gövdesini ve yerel ilişki ağlarıyla seçmen tabanını partinin geleneksel liderliğinden sökülmüştür.

AKP'nin kuruluşuyla birlikte, milli görüş hareketinin doğduğu 1970'lerin başında islami sermaye ile siyasal temsilcileri arasında oluşan ve 1990'ların başında en azından ideolojik düzeyde kopan bağ<sup>146</sup> yeniden güçlü bir şekilde kurulmuştur. Bu bağlamda batı karşıtı, devletçi, ulusal kalkınmacı, islami tahakkümcü, demokratik söylemden yoksun bir ideolojik-politik hat, yerini neoliberal reformları ve batı ile siyasal, ekonomik entegrasyonu<sup>147</sup> savunan, batının siyasal ve ekonomik değerlerine vurgu yapan bir çizgiye bırakmıştır<sup>148</sup>. İslami sermayenin dönüşümünde ve özellikle batıyla ilgili daha uyumlu bir pozisyon almasında 28 Şubat sonrasında Asya krizi ile 2000-2001 krizinin de etkilerinden (Öztürk, 2014: 206) bahsedilebilir. Asya krizinin MÜSİAD'ın batıya alternatif olarak Asya modeli ile savunduğu kalkınmacı devlet ve paternalistik çalışma ilişkileri yaklaşımını geri çekmesine etkisi olduğu söylenebilir.

---

sermaye çevreleri ile (Doğan, 2009: 305) bu iki birikim olanaklarını kullanarak büyük sermaye eşliğine ulaşan sermaye çevrelerinin temsilcisidir.

<sup>146</sup>Refah Partisi, hem belediyeler aracılığıyla, hem de kısa süreli iktidarı döneminde islami sermayenin çıkarlarını ilerletmiştir. Ancak, bu biraz da Refah Partisinin Adil Düzen olarak adlandırılan programını uygulayamaması ile ilgilidir.

<sup>147</sup>Bu açıdan islami sermayenin hızlı dönüşümü çarpıcıdır. 1996 yılında yapılan bir röportajda MÜSİAD tarafından Avrupa Birliği hıristiyan menfaat birliği olarak tanımlanırken (Yarar, 1996) 1998 yılında Gümrük Birliği kapsamında Avrupa Birliğine yapılacak ihracatın geliştirilebilmesine yönelik çözüm önerileri içeren raporlar yayınlanmaya başlamıştır. Aslında islami sermayenin çıkarlarının hem batı, hem doğu ile ekonomik işbirliğinin geliştirilmesinden geçtiği söylenebilir. Bununla birlikte, islami sermayenin Avrupayla ekonomik ilişkileri de genişlerken ideolojik nedenlerle bu ilişkileri geliştirecek bir yaklaşım MÜSİAD tarafından ortaya konulmazken 28 Şubat sonrasında entegrasyonu arttıracak çözümler geliştirilecektir. Öte yandan Asya modeli islami sermayenin çıkarlarını savunan korumacı bir perspektifi içerdiği açıktır. Ancak, 28 Şubat sonrası batı karşıtlığı kalktığında bu kez bu çıkarları uluslararası kuruluşlarla daha güçlü bir pazarlık yapılarak sağlanması gerektiğine ilişkin bir söylem değişikliğinin ortaya çıktığı görülmektedir.

<sup>148</sup>Aslında benzer bir dönüşüm, Fazilet ve Saadet Partisinde de yaşanmış, laiklik karşıtı islami söylem, adil düzen söylemi ve Avrupa Birliği karşıtlığı gibi vurgular kaldırılmıştır. Her iki kanat açısından bu dönüşüm *nesnel koşulların ürünü* olarak meydana gelmiştir. Ancak, Saadet Partisi için bu dönüşüm öznel yönelimlere aykırı bir şekilde gelişirken büyüyen islami sermaye kesimlerinin temsilcisi olan AKP için bu aynı zamanda *öznel bir tercihi* ifade etmektedir.

Ayrıca, 2000-2001 krizi ve Kemal Derviş'in ekonomi yönetimine geldiği süreçte neoliberalizmin ve serbest piyasanın alternatifsizliğine ilişkin toplumun tüm kesimlerinde oluşan mutabakatın da neoliberalizme daha az eleştirel bir bakışa yol açtığı söylenebilir.

Yeni ideolojik-politik hat, kuşkusuz esas olarak islami sermayenin gelişimi sonrası değişen doğrudan sınıfsal çıkarlarını büyük oranda yansıtmaktadır. Ancak, aynı zamanda islami sermaye ile siyasal islami hareketin varlığını sürdürebilmesinin ve iktidara gelerek hem islami sermayenin gelişme sürecinin ivmelenmesi, hem de islamcı kültürel/siyasal gündemlerin de uzun vadede gerçekleştirilebilmesi için girişilen iki yeni stratejik yaklaşımın gerekliliklerini de yansıtmaktadır. Birincisi, Avrupa Birliği üyelik süreci, islamcı harekete yönelik 28 Şubat'tan beri bir tehdit oluşturan ve devletin stratejik aygıtlarına hakim olan Kemalist blokun gücünün cepheden bir saldırı yerine tedrici olarak kırılmasına yönelik bir politik tercihi de yansıtmaktadır (Uzgel, 2009: 18). İkincisi, 28 Şubat süreci, islamcı harekete iktidarı sürdürülmesi için belirli güçlerin desteğinin gerekli olduğunu göstermiştir. Bu kapsamda ABD, uluslararası sermaye ve yerli sermaye çevrelerinin desteğinin alınması gerekmekte olup ideolojik politik hat, aynı zamanda bu desteğin sağlanması ve böylece Kemalist bürokrasinin etkin olduğu koşullarda bu gücün dengelenmesi ve yalnızlaştırılmasına yöneliktir<sup>149</sup>. Dolayısıyla AKP'nin yeni vizyonu ile bu vizyonun neoliberal, batı ile entegrasyonu sağlayan içerimleri, sadece organik bağa sahip olduğu islami sermayenin çıkarlarının ilerletilmesini değil, bunun da ötesinde ve yer yer bu çıkarlarla çelişecek düzeyde köktenci bir neoliberal yaklaşımla uluslararası sermaye

---

<sup>149</sup>Savran'a göre, AKP iktidara geldiğinde belirtilen çizgideki politikaları uygulayarak 28 Şubat sürecinin esas aktörlerden ABD'nin desteğini önemli biçimde almış ve laik burjuvaziyi ise *uyuşturulması* yoluyla TSK'yı yalnızlaştırmış, AKP karşıtı 28 Şubat benzeri bir ittifakın oluşmasını engellemiştir (2014: 92).

ve batıcı laik sermayenin çıkarlarını ilerletilmesine yönelik bir ideolojik-politik hattı temsil etmektedir.

Böylece, İslamcı sermayenin gelişimi, uluslararası sermayeye ve batıcı laik sermayenin çıkarları ile çelişen politik çizgi yerine bu iki grubun çıkarlarıyla daha uyumlu, hatta AKP'nin bu çevrelerin desteğini sağlama ihtiyacı nedeniyle belli açılardan onların çıkarlarını önceleyen bir çizgiye geçilmesine yol açmıştır. AKP'nin programı incelendiğinde batı tarzı liberal siyasal sistemin temel niteliklerine ilişkin vurgunun yanında neoliberal söylemin güçlü bir retorikle yerini aldığı görülmektedir. Programda Refah Partisi programında yer alan neoliberalizmle çelişkili birçok öge tasfiye edilmiş, ağır sanayi hamlesi, devlet işletmeciliği, fiyatların düzenlenmesi gibi devletçiliği çağrıştıran bütün öğeler ile birlikte faizin kaldırılması gibi islamcı öğeler çıkarılmıştır. (Savran, 2014: 90-91) Bunların yerini piyasa dinamiklerine uyumlu ve bu dinamiklerin açığa çıkarılmasına yönelik IMF ve Dünya Bankası'yla uyumlu politikalar almıştır.

Programda neoliberalizmin temel ilkesi olan 'tüm kurum ve kurallarıyla işleyen piyasa ekonomisi'nin savunulduğu belirtilerek devlet, neoliberalizmin devleti olan etkin düzenleyici devlet ilkesine uygun bir biçimde tanımlanmıştır. Devletin ilke olarak her türlü ekonomik faaliyetin dışında olması, bu kapsamda iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri dışında kalan tüm hizmet alanlarından icracı sıfatıyla çekilmesi gerektiği belirtilmiş, ekonomideki işlevi düzenleyici ve denetleyicilik olarak tanımlanmıştır. Bu rolünü yerine getirmek için yine etkin düzenleyici devlet vurgularına paralel olarak sağlıklı bilgi ve belge akış sisteminin önemi vurgulanmıştır (AKP, 2002: 33-34, 60).



Programda özelleştirme vurgusu da yerine alınmış, yine özelleştirmeye ilişkin yeni ve yalın yaklaşıma uygun olarak özelleştirme, rasyonel bir ekonomik yapının oluşturulmasının önemli bir aracı olarak tanımlanmıştır. Programda ekonomiye ilişkin temel ilkeler arasında küreselleşme sürecinde uluslararası rekabet gücünün artırılması, yabancı sermayenin teşviki, kamu hizmetlerinin etkinliğinin sağlanması ve uluslararası kuruluşlarla ilişkilerinin sürdürülmesi gibi temalara güçlü bir şekilde yer verilmiştir (AKP, 2002: 33-34, 60).

Programın neoliberal kamu yönetimi reformunu da sahiplendiği görülmektedir. Bu kapsamda yerelleşme, kamu personel sisteminin dönüştürülmesi, yolsuzlukla mücadele, kamu yönetiminde hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik ve şeffaflığın artırılması gibi vurgular yer almıştır (AKP, 2002: 59-71). Mali yönetim alanında ise bütçe şeffaflığı ve hesap verilebilirliğinin parlamento, Sayıştay etkinliğinin artırılması, harcama reformunun yapılması hususlarına yer verilmiştir (AKP, 2002: 37). Öte yandan özerk kurum ve kuruluşların merkezi yönetimle ilişkilerinin demokratik bir anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırılacağı belirtilmiş, böylece önemli oranda kurumlaşan bağımsız düzenleyici kurumlara müdahale edileceği sinyali verilmiştir (AKP, 2002: 62).

Sosyal politika alanında da neoliberal reformlara uygun bir perspektifin izlendiği görülmektedir. Bu kapsamda eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerinde sosyal kalitesinin artışı, özel sektörün rolünün artırılması gibi yapısal dönüşümlerin gerçekleştirileceği, sosyal yardımların geliştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca, eğitim ve sağlık alanlarında sosyal harcamaların arttırılacağı vurgulanmıştır (AKP, 2002: 71-86).

Kamu maliyesi alanında ise özellikle vergilendirme alanında dar gelirliilerin yükünü düşürecek bir vergilendirme politikası dikkati çekmektedir. Vergilendirmenin sosyal bir politika aracı olarak değerlendirildiği, vergi sisteminin emekçi sınıfları ezen yanlarının terk edileceği belirtilmiştir. Ancak, öte yandan verginin harcama ve yatırım kararlarını etkilediği belirtilerek sermayenin de vergi yükünün düşürülmesi gerektiği öngörülmüştür (AKP, 2002: 38-39).

## **II. AKP POLİTİKALARI, NEOLİBERALİZM VE İKTİDAR BLOĞUNUN İÇ ÇELİŞKİLERİ: EGEMEN FRAKSİYON YÖNETİCİ FRAKSİYON AYRIMI**

AKP döneminde neoliberal politikalar, görülmemiş bir hızda uygulanmış, ancak neoliberalizmle tarihsel olarak artan bir gerilim belirlemiştir. Bütünlüklü bir neoliberal dönüşümden ziyade, bazı neoliberal politika bileşenlerinin neredeyse saf biçimde yansıtıldığı, bazı bileşenlerin yer almadığı, bazı bileşenler için ise geri dönüşlerin yaşandığı görülmüştür<sup>150</sup>.

AKP'nin ekonomi ve sosyal politikalarının neoliberalizmle gerilimli ilişkisinin temel belirleyeni, İslamcı burjuvazi ile organik bağa sahip olan partinin

---

<sup>150</sup> Özel olarak neoliberal dönüşüm sürecinin genel olarak iktidar tarafından belirli bir dönemde yürütülen politikaların bütünlüklü ve tutarsız olması zaten beklenemez. Politikaların sınıfsal güçler arasındaki mücadele ile belirlenmesi bunun nedenidir. Öte yandan, neoliberal dönüşüm süreci, öteki toplumsal kesimlerin basıncı altında uluslararası kuruluşlar, egemen sınıflar ve çeşitli devlet aygıtları arasındaki müzakere ile belirlendiğinden bütünlük daha da aşınır. Burada belirtmek istenen AKP döneminde özgül bazı nedenlerle bu gerilimlerin çok daha yoğun olduğudur.

iktidara gelmesiyle İslamcı burjuvazinin yönetici fraksiyona dönüşmesi<sup>151</sup> ve politika belirlenim sürecinde İslamcı burjuvazinin doğrudan çıkarlarının sadece sermaye dışı kesimlere karşı değil aynı zamanda sermayenin diğer fraksiyonlarına karşı politik alana yansması olmuştur. Bu yansıma, yönetici sınıf pozisyonunun pekiştiği 2007 sonrasında daha belirgin hale gelmiştir. Zira, ordu ve yargıdaki Kemalist kontrol, AKP'nin iktidar gücünü sınırlandırırken iktidardan düşürülme riskine karşı geliştirilen ittifaklar, daha iktidara gelmeden önce batıcı laik sermaye ve uluslararası sermayenin çıkarlarını yansıtan bir programı gündeme getirirken, iktidarın ilk yıllarındaki uygulamalar da bu çıkarları önemli bir ölçüde yansıtmıştır.

Öte yandan batıcı laik burjuvazinin AKP'nin politikaları üzerindeki belirlenimi, sadece devletin dönüşümü sürecinde destek sağlanmasına yönelik stratejilerden kaynaklı olmayıp aynı zamanda onun egemen fraksiyon olma niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda AKP iktidarının ve bu iktidarın kullanımı sürecindeki ilişkilerin temel belirleyicisi, batıcı laik burjuvazinin egemen fraksiyon olmasına rağmen siyasal alanı, başka bir güce islamcı burjuvaziye kaptırması sonucu egemen fraksiyon ile yönetici fraksiyon arasındaki ayrışma olmuştur<sup>152</sup>. Bununla birlikte, yönetici fraksiyon konumu islami sermayeye

---

<sup>151</sup> AKP iktidarı, Milli Görüş'e mesafeli olan Gülen Cemaati tarafından da desteklenmiş, özellikle devlet aygıtları içerisindeki mücadelede AKP, Gülen Cemaatinin polis ve yargıdaki örgütlülüğüne yaslanarak Kemalist bloğun saldırılarını göğüslemiş ve karşı saldırıya geçmiştir. Bu anlamda formel tek parti iktidarını aslında gayri resmi bir koalisyon niteliği taşıdığı söylenebilir. Gülen cemaati, bürokrasi örgütlülüğü dışında güçlü bir sermaye grubu niteliğine sahip olup esas gücünü sadece ülke içinde değil tüm dünyaya yayılmış olan eğitim kurumlarıyla sağlamış, bu eğitim ağı cemaat sermayesi için hem geniş bir kadro, hem de küresel bir ekonomik ağ yaratmıştır. Gülen Cemaati ile AKP arası ittifak, üst yargının ele geçirilmesinin hemen ardından çatırdarken 2013 sonunda dağılına kadar, AKP iktidarının organik bağına sahip olduğu sermaye grupları arasında Gülen cemaatine bağlı sermaye grupları ve Gülen cemaatinin sermaye örgütü olan TUSKON da yer almakta olup bu örgütün bazı alanlarda –dış ekonomik ilişkiler gibi- MÜSİAD'a göre daha fazla öne çıktığı ve desteklendiği söylenebilir.

<sup>152</sup> Önceki merkez sağ partilerin de aslında batıcı laik burjuvazi dışındaki sosyal kesimlerle bağlantı içerisindeydi, ancak bu düzeyde doğrudan ve tek yönlü bir bağlantıdan söz edilemez. AP, DYP aynı zamanda küçük burjuvaziyle ilişkilidir. Özal, hem Nakşibendi olarak islamcı sermaye ile bağlara sahip olsa da aynı zamanda Sabancı Holding ve MESS yöneticiliğiyle batıcı laik burjuvazi ile organik bağı

politikaların belirleniminde avantajlı bir konum sağlasa da, mutlak belirleyici nitelikte değildir. Nitekim, politika oluşum süreci, yöneticilerin öznel yönelimlerini yansıtırsa da önemli oranda nesnel koşullarla belirlenmektedir. Sermaye birikiminin tarihsel koşulları, politikaların özellikle aşılması halinde sonucun yönetici fraksiyon açısından da yıkım olacağı sınırları belirlemektedir. Egemen fraksiyonun sermaye birikim süreci üzerindeki kontrol yeteneğinin daha yüksek olması, aynı zamanda onun politikalar üzerindeki kontrolünün sosyal koşullarını yaratmakta, politikalara egemen fraksiyonun çıkarları damgasını vurmaktadır. Dolayısıyla, AKP islamcı burjuvazinin siyasal temsilcisi olsa da uyguladığı politikalar, sadece AKP'nin iktidarını sürdürebilmek için Kemalist bürokrasiyi geriletmesi gerekliliği ve bunun için de ABD'nin ve batıcı laik burjuvazinin desteğini almaya yönelmesi nedeniyle değil aynı zamanda ve daha önemlisi doğrudan batıcı laik burjuvazinin egemen fraksiyon niteliği nedeniyle<sup>153</sup> uluslararası sermaye ve ona eklemlenmiş olan batıcı laik burjuvazinin sermaye birikimlerini genişletmelerine yönelik içerimlere sahiptir<sup>154</sup>.

Egemen fraksiyon ile yönetici fraksiyon arası ayrışmaya yol açan batıcı laik burjuvazinin siyasal alanı islamcı burjuvaziye kaptırması, batıcı laik burjuvazi için önemli dezavantajların gelişmesine neden olacaksa da aslında bizatihi batıcı laik burjuvazinin çıkarlarının ilerletilmesinin zorunlu bir koşulu olarak ortaya çıkmıştır. Zira, AKP'yi önceleyen süreçte 1980'lerin sonunda zayıflayan neoliberal hegemonyanın geleneksel burjuva partilerce yeniden kurulamadığı görülmüştür

---

sahiptir. CHP-SHP, 1970'ler ve 1980'lerde işçi sınıfı ile organik bağlara sahip olsa da aynı zamanda burjuvazi ile ilintilidir.

<sup>153</sup>Aslında AKP'nin Kemalizmle mücadelede bu güçlerin desteğini almak istemesi de yine iktidar bloğunun dizilişi ile ilgilidir.

<sup>154</sup> AKP'nin iktidarın ilk yıllarında TÜSİAD'ın çıkarlarına daha uygun politikalar izlemesinin nedenini dönemin MÜSİAD Başkanı, AKP'nin 'Beyaz Türklerin' ablukası altında olduğu ifadesiyle açıklamıştır (Hürriyet, 25.08.2005).

(Ataay, Kalfa, 2009). Öte yandan AKP, sadece organik bağ açısından değil, ideolojik/kültürel evren açısından da batıcı laik burjuvaziye dışsal islamcı bir parti olarak, kendisini tek başına iktidara taşıyıp ardından iktidarını koruyacak oy oranlarını arka arkaya girdiği seçimlerde sağlamıştır. Böylece bağımlı sınıfları siyasal denetim altına alarak neoliberal projeye eklemeyi başarmıştır<sup>155</sup> (Yıldırım, 2009: 69, 86). AKP iktidarının neoliberal uygulamaların derinleşmesine yol açtığı düşünüldüğünde yaşanan batıcı laik burjuvazinin egemenliğinin sürdürülmesi için siyasal iktidarı terk etmesidir<sup>156</sup>.

AKP döneminde kurulan neoliberal hegemonyanın temel unsurları; sosyal yardımlar, hizmet/projecilik, merkez-çevre söylemi ve İslamcılık olmuştur. Hegemonyanın temel unsurunun sosyal yardımlar olduğu söylenebilir. Sosyal yardım ağları, 1980'lerde Refah Partisi tarafından oluşturulduktan sonra, 1994'te yerel yönetim olanaklarını kapsayacak şekilde genişletilmiş ve son olarak AKP'nin iktidara gelmesiyle merkezi iktidar olanaklarını da kapsayarak yeni bir ölçeğe ulaşmıştır<sup>157</sup>. Sosyal yardımlar, bir yandan neoliberal dönüşümün yıkıcı etkilerine en fazla maruz kalan toplumsal kesimlerin siyasal ve toplumsal tehdit oluşturmasını engellerken öte yandan özellikle sosyal güvence ve hak niteliğinden ziyade esnek,

---

<sup>155</sup>Neoliberal hegemonyayı sağlayarak neoliberal dönüşümün hızlı ilerleyişine imkan tanıyan öğeler, daha sonra kendi içinde kriz dinamiğine dönüşmüş, yada iktidar bloğu içerisinde yaşanan krizi derinleştirmiştir.

<sup>156</sup> Marx, Fransa'da 1851'de devrimci süreç sonrasında Louis Bonaparte tarafından gerçekleştirilen darbe sürecini ele aldığı çalışmada darbe ile burjuvazinin çıkarları arasındaki bağı anlatmak için "... kesesini kurtarmak için burjuvazinin zorunlu olarak tacını kaybetmesi gerektiğini ve kendisini koruyacak olan kılıcın kaçınılmaz olarak başının üzerinde asılı bir Demokles kılıcı olduğunu teslim ediyor" (2002: 64) ifadelerini kullanmıştır. Burjuva tarihi, kesenin kurtarılabilmesi için siyasal iktidarın toplumsal zıttına, işçi sınıfına dahi bırakılabildiğini göstermektedir (Therborn, 1989: 54). Bu, burjuvazinin selefti olan egemen sınıflardan farkını ve üstünlüğünü göstermektedir. Bu çalışmada ele alınan süreçte *kesesini korumak için tacını kaybetmesi gereken bir bütün olarak yerli sermaye sınıfı değil artık onun bir bölüntüsü olan batıcı laik Türk burjuvazisidir*.

<sup>157</sup>Sosyal yardımlar, gıda, barınma, yakacak, giyecek, şartlı eğitim, ücretsiz ders kitabı, dul kadınlara ve asker ailelerine yapılan yardımlar, yaşlı ve engelli yardımları gibi kalemlerden oluşmakta olup 2002 yılında milli gelirin yüzde 0.50'si oranına sahipken 2013 yılında sosyal yardımların payı milli gelirin yüzde 1.35'ine çıkmıştır (Karanfil, 21.08.2004).

bağlayıcı olmayan, ayrımcı ve bu anlamda hayırseverlik nosyonuna dayalı yapısıyla (Bahçe, Köse, 2009; Çelik, 11.09.2007) AKP'nin seçmen tabanının genişletilerek sürdürülmesinde önemli bir işlev görmüş, böylece bu kesimler, sadece neoliberal projeye engel oluşturmaktan çıkarılmakla kalmamış, aynı zamanda onun taşıyıcısı olmuştur<sup>158</sup>.

Neoliberal hegemonyanın bir başka unsuru hizmet/proje üretme becerisine ilişkin olarak oluşan/oluşturulan algı olmuştur. İnşaat, imar üzerine kurulu icraatçılık söylemi, merkez sağın klasik temasını oluşturmakta olup (Doğan, 2010: 68), neoliberal çağda ekonomik model farklılıklarının ortadan kalkarak neoliberalizmin alternatifsizleşmesiyle bu söylemin önemi artmıştır. Öte yandan 1990'lar boyunca koalisyonların yolsuzluk ve iç kavgalarla geçmesi, ekonomik krizlerin bu dönemde yoğunlaşmasıyla toplumun siyasetten beklentisi, hizmet/proje üretebilecek ve yolsuzluklardan uzak duracak beceri ve ahlaka sahip kadro arayışına dönmüştür. Nitekim, 2002 seçimlerinde partiler arası yarışta yeni partilerin yerleşik partilere karşı bu kapsamdaki söylemler damgasını vurmuş, AKP'nin seçim başarısında belediyelerdeki icraat performansı (Savran, 2014: 96) etkili olmuş, AKP'nin seçmen tabanının islamcı çevreleri aşarak muhafazakar ve dindar eğilimli kesimleri (Öniş, 2010: 266) hatta seküler çevreleri içine alarak genişlemesinde hizmet üretme kapasitesi belirleyici olmuştur.

AKP'nin hükümet icraatı da bu vaadin geçerliliğini kanıtlamış, ulaştırma, toplu konut, kentsel dönüşüm projeleri yanında reformlar, iktidarın ilk yıllarındaki sürekli büyüme süreci bu algının sürekli olarak devam etmesine yol açmıştır.

AKP'nin devam eden toplumsal desteğinin önemli bileşenlerinden birini AKP ile

---

<sup>158</sup>2013 yılında 3 milyon 96 bin 489 ailenin yararlandığı bilinmekte olup (Karanfil, 21.08.2004), her ailede iki seçmen olduğu varsayıldığında kaba bir hesapla seçmenlerin yaklaşık % 12'si gibi bir oranın iktidar partisine yönelmesinde önemli bir motivasyon sağladığı söylenebilir.

diğer partiler arasındaki temelsiz olmayan bu algı farklılığı oluşturmaya devam etmektedir. Nitekim bu farklılığa ilişkin algının devam ettirilmesi de AKP'nin söyleminin temel unsurlarından birini oluşturmaktadır<sup>159</sup>.

AKP'nin toplumsal desteğini sağlayan temel söylemlerden bir başkasını muhafazakar çoğunluğa karşı devlet iktidarını gayri meşru yollarla elinde tutan elitler arasındaki ikilem üzerine kurulu merkez çevre gerilimi teması olmuştur. İktidarı sırasında ordu ve bürokrasiye egemen olan Kemalist kesimlerin AKP'ye karşı girişimlerini, 28 Şubat süreciyle ve geriye doğru ordunun tüm müdahaleleriyle ve tek parti dönemi ile özdeşleştiren yeni bir resmi tarih söylemi yaratılmıştır. Bu söyleme göre, Türkiye tarihi, laik elitlerin dindar çoğunluğun inancını yaşamasına yönelik müdahaleleri ve bu çoğunluğun siyasi temsilcilerinin sürekli biçimde iktidardan uzaklaştırılmasına yönelik mücadelelerden oluşmaktadır. Bu mücadelede muhafazakar çoğunluğun güncel temsilcisi AKP, vesayet rejimini kaldırmak yoluyla devlet ve halk arasındaki ikilemi kaldırarak halkın iktidara gelmesini sağlamıştır.

Bu söylemin AKP'nin söyleminin giderek artan ve otoriterleşen unsurlarından birini oluşturmasının nedeni, bağımlı sınıflara kendi temsilci oldukları hissini vererek neoliberal politikaların güçlü bir şekilde sahiplenmesine imkan tanınması olmuştur (Yıldırım, 2009: 71). Ayrıca, bu söylem sınıflararası gerilimlerin siyaset dışına itilmesine imkan tanıyarak (Yıldırım, 2009: 85) iktidarın politikalarının sınıfsal içeriğinin üstünün örtülmesine yada çalışma ilişkileri, ücretler gibi örtülemeyecek olanların ise tali olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır.

Merkez çevre gerilimi ile bağlantılı unsurlardan birini de İslamcılığın muhafazakar kesimlerin siyasi iktisadi kamusal alana dahil edilmesine (Akça)

---

<sup>159</sup> Erdoğan'ın özellikle seçim meydanlarda tekrarladığı 'iki koyun bile güdemeyenler' sözü bu söylemin en özlü biçimde ifadesidir.

yönelik bir siyasal projeye ikame etmesi olmuştur. AKP ile birlikte cumhuriyetin kuruluşundan beri kriz dinamiği olan islamcı muhalefet sisteme entegre edilmiş (Doğan, 2010: 86), sermaye hegemonyası karşıtı islami söylem sermaye hegemonyasının hizmetine sunulmuştur.

Egemen fraksiyon ile yönetici fraksiyon arasındaki belirtilen ayrışma, bir yandan sermayenin bağımlı sınıflar üzerindeki hegemonyasını terk ederek egemen fraksiyonların çıkarlarının bir bütün olarak ilerletilmesini sağlarken, öte yandan güç ilişkilerinin daha donanımsız tarafı olan islamcı burjuvazinin devlet aygıtları üzerindeki etkisinin artmasıyla güç dengesinde ortaya çıkan değişim, politikalar arasındaki tutarsızlığın ve iktidar bloğu içerisindeki gerilimlerin artmasına da neden olmuştur. Özellikle, devlet içindeki güç dengesinin AKP lehine değişimi ve islamcı burjuvazinin devlet olanaklarına dayanarak güç dengelerindeki değişimin dinamik bir hal almaya başlaması, bu gerilimlerin artmasına ve çatışmaya dönüşmesine neden olmaktadır.

Egemen fraksiyon ile yönetici fraksiyon arasındaki bu gerilimli ilişkilerin politika alanındaki yansımasının temel içerimlerinden biri, politikaların neoliberalizmle tarihsel olarak artan bir gerilime yol açmasıdır. Özellikle iktidarın perçinlendiği 2007 seçimleri sonrasındaki dönemde belirginleşmekle birlikte, bütünlüklü bir neoliberal dönüşümden ziyade bazı neoliberal politika bileşenlerinin neredeyse saf biçimde yansıtıldığı, bazı bileşenlerin yer almadığı, bazı bileşenler için ise geri dönüşlerin yaşandığı görülmüştür. Para politikası, özelleştirme, emek piyasası düzenlemeleri, sermayenin karar verme sürecine katılımı, sosyal hizmetlerin metalaşması, yoksullukla mücadele, sektörel düzenlemeler ve özel sektöre açılması gibi alanlarda neoliberal gündem katı bir şekilde uygulandığı alanlar olmuştur. Öte



yandan ekonomi yönetiminin ve yargının siyasetten bağımsızlaşması, mali yönetimde hesap verilebilirlik ve şeffaflık, kamu ihale düzeni gibi özellikle ikinci kuşak reform gündeminin temel maddeleri ile kurumsalcı neoliberalizmin temel ilkeleriyle kimi zaman görülmemiş düzeyde gerilimler ortaya çıktığı ve geri dönüşlerin yaşandığı gözlemlenmektedir<sup>160</sup>. AKP'nin bazı ekonomi, sosyal ve kurumsal politikaları ele alınarak bu politikaların sınıfsal belirlemeleri, neoliberalizmle ilişkisi ve gerilimleri üzerinden ele alınacaktır.

---

<sup>160</sup> AKP iktidarı sürecinde politika belirleme sürecini ve politikalarla neoliberalizm arasındaki gerilimi açıklayan bir başka etmen, hükümetin siyasal sınırlamalara karşı verdiği tepki olmuştur. AKP döneminde yüksek seçim gücü ve uzun dönemli iktidar süreci, bürokrasi içerisindeki Kemalist kontrolün kaldırılarak askeri bürokrasi ile birlikte yargının kontrol altına alınması gibi etmenlerden kaynaklı siyasal güç yoğunlaşması, hem ekonomik aktörler ile siyasal aktörler arası güç dengesinin ikinciler lehine dönüşümüne yol açmış, hem de genel olarak hükümetin parlamento ve toplum üzerindeki kontrolünün artmasına yol açmıştır. Bu durum AKP'nin gücünü sınırlayan etmenleri ortadan kaldırma imkanına kavuşmasını sağlamıştır. Bu nedenle neoliberalizmin siyasal gücünü sınırlayan reformlarından geri dönüşler mümkün hale gelmiş, ayrıca yasama üzerinden topluma harcamalarla ilgili hesap vermektan kaçma imkanı yaratılmıştır. Aynı şekilde yargı üzerindeki kontrol sayesinde yargısal denetim de belirli ölçüde kaldırılarak sosyal ve siyasal sınırlamalardan azade bir yönetim kurulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Sayıştay raporlarının meclise gelmemesi, mali mevzuatın boşaltılması (onlarca alanda Sayıştay kanunu, Kamu Mali Kontrol Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunundan oluşan temel mevzuatın devre dışı bırakılması), yargının yürütmenin eylemlerine uyguladığı denetimin kaldırılmasına ilişkin girişimler, bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlıkların tırpalanması dahil idare üzerindeki hükümet kontrolünün artırılmasına ilişkin düzenlemelerin bir dinamiğini de yürütmenin gücünde ortaya çıkan artış oluşturmaktadır.

## 1. Neoliberalizmin Kati Çekirdeği: Özelleştirme, Emek Piyasası Reformları ve Yatırım İkliminin İyileştirilmesi

AKP döneminde islamcı burjuvazinin çıkarlarını ilerletme ihtiyacı, aşağıda gösterileceği gibi neoliberal politikalarından uzaklaşmayı gündeme getirmiş, öte yandan neoliberal hegemonyanın tesisiyle sermayenin bir bütün olarak çıkarlarının ilerletilmesine yönelik olarak sermaye egemenliğini genişletecek reformların özellikle piyasa reformlarının radikal bir biçimde ve görülmemiş hız ve şiddette uygulanmaya devam edilmesini sağlamıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin devletin neoliberal dönüşüm sürecine ilişkin en güçlü pratiği, özelleştirme uygulamaları olmuş, tutar olarak büyük bölümü 2005-2008 arasında gerçekleştirilerek görülmemiş bir biçimde hızlanmıştır. Özelleştirme uygulamaları, gelir elde etme yada zarar eden kuruluşların elden çıkarılması amacıyla değil, neoliberal teoriye uygun olarak ekonomide etkinliğin sağlanması ve aynı zamanda devletin yeni rolüne çekilerek etkin bir şekilde çalışmasının sağlanmasına yöneliktir (AKP, 2002: 33; Milliyet, 11 Mayıs 2005). AKP dönemindeki özelleştirme uygulamalarındaki hızlanma, uluslararası sermaye, batıcı laik sermaye, islamcı sermaye çevreleri arasındaki konsensüsü ve bu konsensüsün AKP'ye yansımalarının ürünüdür (Angın, Bedirhanoğlu, 2013: 82).

1986-2002 yılları arasında 8,053 milyar doları bulan özelleştirme tutarı, 2003-2012 yıllarında 35,255 milyara ulaşmış, özelleştirme uygulamalarının yüzde 80'i AKP döneminde gerçekleştirilmiş, sadece 2005 ve 2006'daki yıllık özelleştirme tutarı, AKP öncesi gerçekleştirilen toplam özelleştirme tutarını aşmıştır. Bu yüksek oranın gerçekleşmesi özelleştirilen kuruluş sayısındaki artıştan ziyade stratejik kurumların özelleştirilmesinin sağlanması ile ilgili olup, 1986-2012 arasındaki toplam özelleştirme gelirinin yüzde 36'sını, AKP özelleştirmelerinin

yüzde 45'ini oluşturan PETKİM, Türk Telekom, TÜPRAŞ ve Erdemir gibi stratejik kuruluşlar bu dönemde özelleştirilmiştir (Angın, Bedirhanoğlu, 2013: 76; Ertuğrul, 2009: 526).

Ekonomide özel sektörün etkinliğinin arttırılmasına ilişkin uygulamalar, sadece dar anlamda kamu işletmelerinin özelleştirilmesiyle sınırlı kalmamıştır. Kamu hizmetlerinin metalaştırılması ile özel sektör-kamu işbirliği modelleri, hizmet satın alma modelleri, işletme hakkı devri ve kamu kuruluşlarının hizmet payının düşürülerek özel kuruluşlarının payının arttırılmasını içeren düzenlemelerin de AKP döneminde hızlı bir biçimde uygulamaya konulduğu görülmektedir. Sağlık sektöründe özel sağlık kuruluşları ile Sosyal Güvenlik Kurumu arasında yapılan anlaşmalar ve taşeronlaştırmalarla özel sektörün payı önemli bir biçimde arttırılmış, aynı şekilde bireysel emeklilik sistemine verilen teşviklerle yaşlılık sigortasının özelleştirilmesine ilişkin olarak önemli bir yol alınmıştır. Bu sektörleri son dönemde eğitim sektörü takip etmekte olup özel eğitim kurumlarına yönelik teşviklerle eğitim alanında da özel sektörün payı arttırılmıştır. Böylece, sağlık, eğitim, emeklilik alanlarındaki özelleştirme süreci, özel sektöre yönelik *yoğun devlet desteğiyle birlikte* yürütülmektedir.

Bu kapsamda enerji sektöründe de 1980'lerden itibaren kademeli olarak genişletilen piyasalaştırma ve özelleştirme adımlarının AKP döneminde yeni bir ivme kazandığı gözlemlenmektedir. Özel sektör-kamu işbirliği modelleri, teşvik mekanizmaları genişletilmiş, doğal ve kültürel varlıkların özellikle enerji yatırımları üzerinden sermaye birikimine açılması ve metalaştırılmasına yönelik bir dizi düzenleme ve kurumsal yapılanma gerçekleştirilmiştir (Eberliköse, 2013).

Piyasa reformlarına ilişkin olarak önemli bir düzenleme alanı, emek piyasası olmuş, serbestleşme ve esnekleşmeye ilişkin olarak önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin sermaye yanlısı ve emek karşıtı niteliği, sermaye kesimlerinin AKP'ye olan desteğini açıkladığı ölçüde, özellikle AKP'nin kimlik siyasetine dayalı kutuplaşma siyaseti yoluyla işçi sınıfının büyük bölümünü neoliberal projeye ekleme başarısını da göstermektedir.

Bu kapsamda 4857 sayılı yeni iş kanunuyla iş güvencesinin kapsamı daraltılmış, geçici, kısmi süreli, sözleşmeli çalışma gibi esnek istihdam yöntemleri ile kriz dönemlerindeki iş gücü maliyetlerinin işsizlik sigortasından karşılanmasını içeren kısa çalışma ödeneği düzenlemesi getirilmiştir (Oğuz, 2011: 10). Ayrıca, taşeronlaşmayı ivmelendiren düzenlemelerle kayıt dışının arttırılması ve sendikasılaşmanın arttırılması ve emeğin pazarlık gücünün azaltılmasıyla sonuçlanacak bir dönüşüm ortaya çıkarılmıştır. Yine 2011 yılında 6111 sayılı torba kanunla kamu ve özel sektör çalışanları için esnek, kuralsız, güvencesiz çalıştırmanın yaygınlaştıran bir takım düzenlemeler getirmiştir (Aydoğanoglu). Bir başka önemli düzenleme olan Türkiye İş Kurumu Kanunu ile iş piyasasının etkinleştirilmesi ile nitelikli emek gücünün arttırılmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiş ve istihdam hizmetlerindeki devlet tekeli kaldırılarak özel istihdam bürolarının yasal altyapısı sağlanmıştır. Ayrıca, grev yasaklarının genişletilmesi<sup>161</sup>, büyük ölçekli grevlerin 12 Eylülde çıkarılan yasal düzenlemelerin dahi ihlal edilmesiyle ertelenmesi<sup>162</sup>, iş kazalarına karşı duyarsızlık ve işverenin korunması gibi düzenlemeler ile kamuda iş

---

<sup>161</sup> Örneğin, THY'de toplu sözleşmeler yapılırken yasal değişiklikle hava yolları grev yasağı olan sektörler THY'nin talebi ile ilave edilmiştir (<http://t24.com.tr/haber/akp-milletvekili-kulunk-acikladi-grev-yasagini-thy-yonetimi-istedi,205250>). Sendikanın grev kararına karşı, hükümetten THY yalnız değildir tepkisi gelmiş (Gazetevatan, 09.04.2013), yasal düzenleme bu tepki sonrasında gündeme gelmiştir.

<sup>162</sup> AKP'nin iktidar olduğu dönemde 28 işyerinde grev erteleme kararı verilmiştir (<http://www.tekgida.org.tr/Oku/9014/5-Greve-6-Erteleme>).

güvencesinin kaldırılmasına ve 12 Eylül rejiminin başaramadığı kıdem tazminatının kaldırılmasına yönelik girişimler AKP'nin emek karşıtı gündeminin diğer başlıklarını oluşturmaktadır.

AKP döneminde sermaye konsensüsü ile yürürlüğe konulan bir başka neoliberal reform bileşeni *yatırım ikliminin iyileştirilmesine yönelik düzenlemelerdir*. Doğrudan yabancı sermaye yatırımların önündeki engellerin kaldırılması ve arttırılması için AKP döneminde yapılan iki önemli düzenlemeden bahsedilebilir. Birincisi, 2004 yılında yürürlüğe giren Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunudur. Kanunla 1954 yürürlüğe giren mevcut kanun yürürlükte kaldırmış ve yatırımları teşvik etmek amacıyla uluslararası doğrudan yatırımlara ilişkin küresel standartlarla uyum sağlanması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, yatırımların teşviki için yatırım yapma serbestliği getirilerek belirli bir düzey üzerinde sermaye getirme ve ön izin şartı kaldırılmış, yerli yatırımlarla eşit muamele ilkesi getirilmiş, keyfi kamulaştırma ve devletleştirme yapılamayacağına ilişkin garantiler verilmiştir.

Yatırım ikliminin iyileştirilmesine yönelik bir başka düzenleme, 2006 yılında Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansının kurulmasıdır. Ajansın görevi, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekteki yatırım fırsatlarını uluslararası yatırımcılara kendi dillerinde sunma ve yatırımcılara yatırımın her safhasında bilgi ve yönlendirme hizmeti sağlanmasıdır. Ajansın yatırımcılara sunduğu en önemli hizmetlerden birini kamu kurumlarıyla yürütülmesi gereken şirket kurma, oturma izni alma, lisans alma, teşvik vb işlemlerle ilgili hizmet sunumudur. Böylece, yatırımcılar kamu kurumlarıyla muhatap olmamakta ve işlemler kamu otoritesine sahip Ajans tarafından herhangi bir zorlukla karşılaşmadan yerine getirilmektedir.

## 2. Sermayenin Karar Süreçlerine Katılımı

AKP döneminde neoliberal reform kapsamındaki bir başka husus, uluslararası rekabet gücünün arttırılması ve yatırım fırsatları için yürütme üyelerinin özel sektör ve sermaye örgütleriyle yakın işbirliği içerisinde hareket etmelerini ve karşılıklı bilgi akışını sağlayan kurumsal yapıların oluşturulmasıdır (Oğuz, 2012: 9,12). Bu kurumsal yapılarda ağırlıklı uluslararası sermaye ile yerli büyük sermaye çevrelerinin temsilcileri olan YASED, TOBB ve TÜSİAD'ın yer aldığı görülmüş, islami sermayenin temsilcileri MÜSİAD ve TUSKON'dan ziyade bu sermaye temsilcilerinin karar verme süreçlerine katılımına imkan verilmiştir.

Bu kurumsal yapılardan biri, 2002 yılında IMF'ye verilen niyet mektubuyla kurulması taahhüt edilen ve AKP döneminde 2004 yılında ilk toplantısı yapılan Yatırım Danışma Konseyidir. Yıllık yapılan ve hükümet, çokuluslu şirket, sermaye örgütleri ve uluslararası kuruluş temsilcilerinin katıldığı YDK toplantılarında yatırım iklimini iyileştirecek kısa vadeli ekonomi politika programları belirlenerek hükümet temsilcileri belirli bir takvim içerisinde yerine getirmeyi taahhüt etmekte ve bununla ilgili olarak üyelere iletilmek üzere ilerleme raporu sunulmaktadır. Böylece, sermaye temsilcilerinin siyasal karar alma süreçlerine doğrudan katılımına imkan sağlanmaktadır. Toplantılarda temsil edilen sermaye örgütleri, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Yabancı Sermaye Derneği (YASED) ve Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM) olmuştur. Uluslararası kuruluşlar ise IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankasıdır (Özdek, 2007: 2, 7-9).

Bir başka kurumsal yapı Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'dur (YOİKK). 2001 yılında Bakanlar Kurulu prensip kararı ile kabul edilen

yatırım ortamının iyileştirilmesi reform programının uygulamaya geçirilmesi için aynı prensip kararıyla kurulmuştur (Özdek, 2007: 14). AKP'nin iktidara gelmesinden hemen sonra bu kurumsal yapının statüsünü güçlendirecek değişiklikler yapılmış, Aralık 2002'de alınan Bakanlar Kurulu prensip kararıyla Hazineden Sorumlu Devlet Bakanının toplantılara Başkan olarak katılması kararlaştırılmış, ayrıca, 2004 yılında yapılan ilk YDK toplantısında YDK tavsiyelerini izleme ve hayata geçirme görevi YOİKK'ya verilmiştir. Bu kapsamda YOİKK AKP döneminde YDK'nin belirlediği reform maddelerinin uygulamaya konulması için yasa taslakları hazırlayan bir kurumsal yapıya kavuşmuştur. (Bedirhanoglu, 2013: 56; Özdek, 2007: 18-19). Kurulun üyeleri, bazı bakanlıkların müsteşarlıkları, TOBB, TÜSİAD, TİM ve YASED'dir (Özdek, 2007: 14). Öte yandan 2014 yılında yapılan değişiklikle kurul üyeleri arasına MÜSİAD da katılmış, böylece islamcı burjuvazinin de ekonomiye ilişkin stratejik kararların alındığı kurumsal yapılara dahil olmasının önü açılmıştır.

Bir başka kurumsal yapı, Ekonomi Koordinasyon Kuruludur. 2004 yılında ekonomik gelişmelerin daha yakından izlenmesi ve bakanlar arası iletişimin artırılması amacıyla beş bakan ve bürokratların katılımını kapsayan ve her hafta toplanması planlanan kurul, Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmuş, 2009 yılında 5838 sayılı kanunla yasal statüye kavuşturulmuştur. Kurulun üyeleri, Başbakanın belirleyeceği bakanlar olup toplantılara ilgili bakanlar, kamu görevlileri, özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinin de davet edilebilmesi öngörülmüştür. Yasal düzenlemeyle Kurul politikaları, program ve planların koordinasyonunun sağlanması gibi önemli bir işleve kavuşmuştur. EKK, benzer yapı ve işleve sahip YOİKK'den farklı olarak çok sık ve farklı bölgelerde toplanabilmesi nedeniyle birikimin hızla

değişen ve bölgelere göre farklılaşan gereklerine uygun politikaları, farklı yerelliklerdeki sermaye kesimleriyle etkileşim halinde ve meclisin tümüyle dışlandığı bir gündelik işleyiş içinde hızla belirlenebilmesi işlevine sahiptir (Oğuz, 2012: 13).

Karar sürecine özel sektörün katılımını sağlayan bir başka kurumsal yapı, yukarıda belirtilen Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansının en üst karar organı olan Danışma Kuruludur. Kurulun görevleri, yatırım destek ve tanıtım stratejisi ve faaliyet planı gibi konularda karar alınmasıdır. Danışma Kurulu, Başbakanın belirlediği bakanlar ve özel sektör temsilcilerinden oluşur. Böylece, yıllık yapılan bu toplantı aracılığıyla özel sektör ile yürütmenin doğrudan kontakt kurulması öngörülmüş, toplantılara diğer kurumlar ve sivil toplum örgütlerin de katılımı öngörülmüştür. Muhtelif zamanlarda yapılan toplantılara TÜSİAD ve TOBB'un yanısıra MÜSİAD katılmıştır (Milliyet, 28.11.2008).

### **3. Para ve Maliye Politikası İle Kurumları: Batıcı Laik Burjuvazinin Kaleleri**

AKP döneminde uygulanan ekonomik programların temelini sıkı para ve maliye politikası oluşturmakta olup, özellikle önemli düzeyde tavizsiz uygulanan sıkı para politikası MÜSİAD'ın yoğun eleştirilerine hedef olurken TÜSİAD'ın desteğini almıştır. Böylece, AKP'nin para politikası, islamcı sermaye kesimlerine karşı uluslararası sermaye ve ona eklemlenen batıcı laik burjuvazinin çıkarlarını yansıtmaktadır.

AKP iktidara geldiğinde önceki hükümet döneminde uygulamaya konan, 2002-2004 dönemini kapsayan IMF programı yürürlüktedir. Programın temel



unsurları, yüksek bir faiz dışı fazla gerektiren katı bir mali disipline dayalı sıkı maliye politikası ve düşük kur yüksek faiz ile karakterize edilen sıkı para politikalarıdır. Bu politikalarla, kamu mali dengelerinin sağlanması, enflasyonunun düşürülmesi ve cari açığın sürdürülmesi hedeflenmektedir. Ayrıca, bu şekilde mali dengeler sağlanırken ithalatın ucuzlatılması yoluyla girdi maliyetlerinin de düşürülerek verimlilik artışı ve teknolojik yenilenmenin sağlanarak görece teknoloji yoğun bir sanayileşmenin teşvik edilmesi amaçlanmıştır (Akçay, 2009).

Bu program, teknoloji yatırımlarına yönelen ve dış borcu yüksek büyük sermayelerinin stratejileriyle daha uyumlu iken düşük emek verimliliğine sahip ancak rekabetçi döviz kuru ve enflasyonla birikimini gerçekleştiren, yerli girdi kullanımına dayalı küçük ve orta ölçekli sermayeler için tasfiye riski içermektedir. Zira, düşük döviz kuru, ihracatta rekabet gücünü düşürmekte, ancak ithalatı ucuzlatmakta ve döviz girişi ile birlikte yatırım malları ithalatını kolaylaştırmakta, üstelik uzun vadede politikaların devamı, dış borcun sürdürülebilmesine imkan vermektedir. Öte yandan yüksek faiz yatırım maliyetlerinin arttırılmasına neden olarak ithalat ucuzlamasını dengeleyici bir rol içermekte, yerli girdi ve teknoloji kullanan işletmeler içinse sadece yatırım maliyeti artışı işlevi görmektedir. Bu durumda para sermayeye erişim olanakları ve banka sahipliği kritik hale gelmekte, banka sahibi sermayeler bu sürece daha rahat adapte olurken para sermayeye erişim dezavantajı içerisindeki sermayeler için süreç çok daha sancılı olmaktadır<sup>163</sup>.

Bu koşullarda böyle bir dönüşümü gerçekleştirme donanımına sahip olan ve dönüşüm sürecinde olan sermaye kesimlerinin temsilcisi olan TÜSİAD, programın

---

<sup>163</sup> Dönemin MÜSİAD Başkanı Ömer Bolat, programa ilişkin TÜSİAD'la aralarındaki görüş farklılığının kaynağını, programın finans sektörüne ve teknolojik gelişmesini sağlamış sermayesi güçlü firmalara avantaj sağlaması ve TÜSİAD'ın üye profilinde bu firmaların ağırlık oluşturması olarak açıklamıştır (*Hürriyet*, 25.08.2005).

aynen uygulanmaya devam edilmesini istemiştir. MÜSİAD ise programın tadil edilerek para ve maliye politikalarının gevşetilmesini talep etmiştir. Bu kapsamda, üretim teşviki, sosyal iyileştirmeler, borç ertelenmesi, esnek kur sistemine geçiş ve Hazinesin Merkez Bankasından belirli limite kadar avans kullanımına izin veren bir düzenlemenin yapılması talep etmiştir<sup>164</sup> (Milliyet, 26.11.2002). Hükümet ise başlangıçta tarım ve sanayi alanında bir takım teşviklerin eklenmesini öngören bir değişiklik öngörse de<sup>165</sup> yapılan müzakereler sonucunda değişiklik yapılmamıştır. Program önemli düzeyde bir bağıllıkla uygulanmakla kalmamış, 2005-2008 yılları arasında benzeri nitelikte anlaşmalarla sürdürülmüş, bu süreçte Merkez bankasının hükümetin belirlediği enflasyon hedeflerine ulaşmak için uyguladığı faiz politikasına yönelik islami sermaye tarafından getirilen sert eleştiriler karşısında hükümet bankanın bağımsızlığını vurgulamıştır.

Söz konusu programla faiz dışı fazla ve enflasyon hedefleri büyük oranda tutturulmuş, 2005-2008 arasında milli gelirin yüzde 1'i civarında görülmemiş düzeyde düşük bütçe açıkları ortaya çıkmıştır. Üstelik, konjonktürün de etkisiyle yüksek sıcak para girişinin yol açtığı ortalama yüzde 6 oranındaki yüksek büyüme oranı nedeniyle artan vergi hasılatı ile özelleştirme gelirleri sayesinde kamu harcamaları milli gelire oranla düşerken miktar olarak sürekli olarak arttırılabılmıştır.

Yüksek sermaye girişinin yarattığı olumlu koşullar programa yönelik islami sermaye kesimlerinin muhalefetini ve çatışmanın şiddetini düşürmüş, orta ölçekli sermayelerinin bir kısmı dönüşümü sağlamaya çalışırken daha küçük ölçekli olanlar,

---

<sup>164</sup> MÜSİAD'ın sıkı para ve maliye politikalarına yönelik eleştirisi sadece tekstil gibi emek yoğun ve ihracata yönelik sektörlerle ilgili çıkarları yansıtmamaktadır. Aynı zamanda inşaat, sağlık sektörü gibi devlet talebine hassas sektörlerde faaliyet gösteren temel büyüme stratejisini kamu alımları üzerine kuran sermaye kesimlerinin de çıkarları bu yöndedir. Bu sermaye kesimleri için özellikle belediye, TOKİ gibi kurumları olmak üzere kamu harcamalarının genişlemesi talep artışı, faiz oranlarının düşüşü ise temel maliyetlerinde düşüş anlamına gelmekte olup sıkı para ve maliye politikalarına yönelik eleştirinin rasyonellerinden biri bu çıkarlardır.

<sup>165</sup><http://www.habervitrini.com/ekonomi/ust-kurullar-tasfiye-ediliyor-56542/>

mutlak artı değer oranı ve büyüme sürecinin nimetlerinden yararlanarak ayakta kalmaya çalışmıştır (Akçay, 2009: 186)

2008 yılında IMF ile yeni bir anlaşma yapılmamış, 2008-2009'un küresel kriz koşullarında genişleyici para politikası (Akçay, 2009: 188), TÜSİAD'ın da desteğiyle uygulandıktan sonra sıkı para politikalarına devam edilmiştir. Bununla birlikte, daha önce Ekonomi Bakanları tarafından yürütölen ve Ali Babacan tarafından göğsölenen TCMB'ye yüksek faiz politikası ile ilgili baskılar, Gezi olaylarından sonra Başbakan tarafından da daha yüksek bir perdeden dillendirilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte Merkez Bankası yasasında değişiklik yapılmamıştır.

Kamu mali dengelerinde de kriz dönemindeki TÜSİAD tarafından da desteklenen yatırım teşvikleri, vergi indirimleri ve altyapı yatırımlarına dayalı genişleme politikası (Taraf, 23.03.2009) hariç bir bozulma olmamıştır. Ancak özelleştirme gelirleri ve büyüme süreci bu dengenin sağlanmasında belirleyici olmuş, özellikle yerel yönetimler ve TOKİ'nin altyapı ve toplu konut harcamaları ile sosyal güvenlik açıkları TÜSİAD ve IMF tarafından eleştiri konusu yapılmıştır (Hoşgör, 2014: 315; Sönmez, 2010).

#### **4. Ekonomi Yönetiminin Yeniden *Siyasallaşması*: Özerk Kurumların Sonu mu?**

AKP döneminde stratejik sektörlerdeki piyasa yönelimli sektörel düzenlemelere müdahale edilmemiş, ancak kurumsal yapının bağımsızlığı daha en başından beri hedef alınarak önce fiilen sonra hukuken budanmıştır. Ayrıca, gelir idaresinin özerkleşmesi başlığında olduğu gibi yeni özerkleşme talepleri de red edilmiştir.

AKP programında düzenleyici kurumların merkezi yönetimle ilişkisinin yeniden yapılandırılacağını belirtmiş (AKP, 2002: 62), seçim beyannamesinde de hesap verilebilirliklerinin arttırılacağı vurgulanmış, böylece bağımsız düzenleyici kurumlara müdahale edileceği sinyali verilmiştir. Öte yandan daha hükümet kurulmadan Erdoğan tarafından kısmi tasfiyeler içeren bir yeniden yapılanmada ısrarlı olduğu belirtilerek bu kurumlar sorumluluğun hükümette olmasına rağmen hükümeti dışlayan aşırı yetkilere sahip olmaları nedeniyle eleştirilerek bağımsızlıkların kaldırılması gerektiği vurgulanmıştır<sup>166</sup>. Bağımsızlıkların sınırlanmasına ilişkin yasa taslakları hazırlanmış, ancak yasalasmayarak kadük kalmıştır (Radikal, 06.09.2003).

Yasa çıkarma girişimlerine rağmen Bağımsız Düzenleyici Kurumların bağımsızlıklarını tırpanlayamayan hükümet, bununla birlikte Kurul üzerinde baskı kurarak kontrol altına almak istemiş, hükümetin arzu ettiği doğrultuda düzenleyici işlemler yapılması sağlamaya çalışmıştır. Bu kapsamda erken bir dönemde Kamu İhale Kurumu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kontrol altına alınmasında başarı sağlanamazken (Radikal, 06.01.2005), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda ise kararların fiili olarak Bakan tarafından alınmasını sağlayan ve kurul yetkisini formelleştiren bir ilişki oluşturulduğu görülmektedir<sup>167</sup>.

Bu tartışmalar sonrasında değişiklik, 2011 yılında yapılmıştır. Parlamento kanalı ile yapılmak istenen değişiklikler, baskılar nedeniyle yapılamazken 17 Ağustos 2011 tarihli ve 649 sayılı KHK ile düzenleyici kurumların her türlü faaliyet

---

<sup>166</sup><http://www.habervitrini.com/ekonomi/ust-kurullar-tasfiye-ediliyor-56542/>

<sup>167</sup> Örneğin, telekomünikasyon sektörünün en kritik düzenlemelerinden birini arabağlantı ücretlerinin belirlenmesi oluşturulmakta olup söz konusu ücretlerin Kurul tarafından maliyet modellerine dayalı olarak belirlenmesi gerekmesine rağmen 2010 yılındaki arabağlantı ücretleri belirlenirken Bakan'ın görüşlerinin alındığı ve teknik hesaplamalarla belirlenmesi gereken rakamların kendisi tarafından değiştirildiği bizzat Bakan tarafından açıklanmıştır (Hürriyet, 21.02.2010).

ve işlemleri ilişkili bakan denetimine tabi hale getirilerek idari özerkliği budanmıştır. Düzenleme, bağımsızlığın birçok boyutuna –mali özerklik, görevden alınamama gibi- dokunmamakla birlikte, dokuzuncu yılını bulan tek başına iktidar dönemi nedeniyle önemli ölçüde kontrol altına alınmış olan bu kurumların ucu açık bir denetim yetkisiyle zaten sınırlı olan direnişlerinin tamamen kaldırılması ve kurul kararlarının hükümetin tercihlerini yansıtması hedeflenmiştir<sup>168</sup>.

Neoliberal kurumsal düzenlemelerin tavizsiz bir biçimde uygulanmasını savunan, 2010 yılında ekonomi yönetimi ile ilgili üç kritik unsurdan birini bağımsız düzenleyici kurumlar olarak açıklayan TÜSİAD<sup>169</sup> karara tepki göstermemiştir. Zaten fiili bir siyasal kontrolün olmasının bu tepkisizlikte etkili olduğu düşünülmektedir.

Öte yandan hükümetle paralel bir düşünceye sahip olan MÜSİAD, başından beri üst kurulların bağımsızlığına karşı çıkmıştır. Bağımsız düzenleyici kurumların seçimle iş başına gelen hükümetin bazı yetkilerini devralarak zaten dar olan siyaset alanının daha da daralmasına yol açtığı, aynı zamanda bütüncül bir politika oluşturulmasını engellediği belirtmiştir (MÜSİAD, 2003: 33). Bu sermaye çevrelerinin düzenleyici kurumlarla ilgili olumsuz görüşlerinin sebeplerinden biri de özellikle bankacılık alanında sıkı kurallara yol açan düzenleyici kurumsal yapının kredi maliyetlerinde artışa yol açması olmuştur (Öniş, 2010: 274-275). Bu

<sup>168</sup>Oğuz, bu değişikliğin ekonomi yönetiminin yeniden politizasyonu değil, yürütme organının dokusuna kazanarak bürokrasi içinde çatışma kaynağı olmaktan çıkmış olan neoliberal politikaların düzenli devlet aygıtı içine çekilmesi olarak tanımlamıştır (Oğuz, 2012: 14). Ancak, Bakanlıkların bağımsız kurumlar arasındaki etkisinin artması, örneğin enerji sektöründe olduğu gibi neoliberalizmin hedeflerinin aksine kamu işletmelerini kayırcı politikalar arttırarak piyasanın genişlemesini sınırlamış, özel sektöründe kendi içerisinde özellikle lisanslama süreci açısından –aşağıda ele alınacak olan- Doğan Holding örneğinde olduğu gibi ayrımcı uygulamalara yol açmıştır. Bununla birlikte, yine enerji örneğinde olduğu gibi özelleştirmelerin hızlanmasında da bu sürecin etkisi olduğu söylenebilir. Kayıp kaçak oranlarının yüksekliği nedeniyle karlı olmayan dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi siyasal mekanizmaların katkısıyla gerçekleştirilmiştir.

<sup>169</sup> Yüksek İstişare Konseyi Başkanı Mustafa Koç, ekonomi yönetimi açısından iktidarın mali disiplin, yapısal reformlar ve düzenleyici kurumların bağımsızlığı gibi üç konuya hassasiyet göstermesi gerektiğini vurgulamıştır(<http://www.ntvmsnbc.com/id/25136657/>).

nedenlerle bu değişikliklerin MÜSİAD'ın taleplerine uygun olduğu, hatta MÜSİAD'ın daha fazlasını talep ettiği söylenebilir. Ancak, hukuken bağımsızlık sağlayan düzenlemelerin tamamen ortadan kalkmamış olsa da üst kurullarla hükümet arasındaki fiili güç dengesi siyasi kontrolün sağlanabilmesini önemli oranda mümkün kılmıştır.

AKP'nin ekonomi yönetiminin bağımsızlaşmasına yönelik verdiği direnişlerden birini gelir idaresinin yeniden yapılanması oluşturmaktadır. 1990'lı yılların sonlarından itibaren IMF ve Dünya Bankası tarafından gündeme getirilen ve TÜSİAD tarafından desteklenen gelir idaresinin yeniden yapılandırmasına ilişkin olarak 2005 yılında 5345 sayılı kanunla önemli bir adım atılmış, ancak TÜSİAD ve IMF'nin özerklik talebi gerçekleşmemiş, Maliye Bakanlığına karşı sorumlu bir kuruluş olarak Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Özerk vergi idaresine karşı mücadelede MÜSİAD da AKP'nin yanında yer almıştır (Güzelsarı, 2007: 283-285). Esas olarak siyasi ve sosyal saiklerle vergi indirimi ve affı gibi uygulamaların engellenmesine yönelik gelir idaresi özerkliğinin Türkiye'de gündemde olmasını sağlayan esas neden, verginin sermaye gruplarına yönelik bir sopa olarak kullanılmasıdır. Nitekim, Doğan Holding'in vergi kısılcasına alındığı bir ortamda 2008 ve 2009'da IMF ile stand-by anlaşması için yapılan görüşmelerinde anlaşmazlığa yol açan temel gündem maddelerinden birini işte AKP'nin elindeki bu silahı alacak olan gelir idaresinin özerkleşmesi oluşturmuş (Oğuz, 2011: 3), ancak anlaşma yapılmayarak özerkleşme gündemden kalkmıştır. Böylece, AKP sermayeler arası mücadeleye yönelik bir müdahale aracını daha uluslararası sermaye ve batıcı laik sermayeden kurtarmayı başarmıştır.

AKP'nin özerk kurumlara ilişkin tavrının tek istisnasını Merkez Bankası oluşturmuştur. Merkez Bankasının uyguladığı para politikasına ilişkin eleştirilere AKP iktidarı süresince Ekonomi Bakanları da katılırken Devlet Bakanı Ali Babacan tarafından Merkez Bankasının bağımsızlığına yönelik vurguyla dengelenmiş, 2013'te bu kez Başbakan Erdoğan da banka üzerinde baskı oluşturarak Bankanın kararlarını belirleyecek bir tahakküm oluşturmaya çalışmış, ancak Ali Babacan benzer rolünü oynamaya devam etmiştir. Bütün bu fiili baskı girişimlerine rağmen, hükümet tarafından ne bağımsızlığın kaldırılması ile ilgili ne de faiz kararlarını belirleyen Para Politikası Kurulunun bileşiminin bakanlık bürokratlarının etkisini arttıracak şekilde değiştirilmesine ilişkin yasal düzenleme gündeme getirilmemiştir<sup>170</sup>.

## 5. Yargının Yeniden *Siyasallaşması*

AKP döneminde en önemli dönüşümlerden birini yargıdaki reformlar ve kadrolaşma politikaları yoluyla üst yargıdaki Kemalist örgütlenmenin dağıtılarak yargının dönüştürülmesi ve yürütmeye tabi hale getirilmesi olmuştur.

Yargının yürütmeye tabi hale getirilmesine ilişkin ilk adım, 2004 yılında Özel Yetkili Mahkemelerin kurulması ile olmuş, AKP'nin yargıda yeterli kadroya sahip olmadığı koşullarda bu mahkemelere Gülen Cemaati mensubu kadrolar getirilmiştir<sup>171</sup>. Ardından 2007 yılında çıkarılan 5720 sayılı Hakimler ve Savcılar

---

<sup>170</sup>AKP'nin Ekonomi işlerinden sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Numan Kurtulmuş, askeri vesayetini kaldırılmasından sonra sıranın Merkez Bankasında olduğu belirtmiş (Akşam, 23.06.2014), Erdoğan'ın Ekonomi Başdanışmanı Yiğit Bulut da aynı şekilde yasal düzenlemenin yapılması gerektiğini belirtmiş, buna rağmen hükümetten böyle bir düzenleme sinyali verilmemiştir (Akşam, 31.05.2014).

<sup>171</sup>AKP iktidarının ilk yıllarında AKP'nin ordu ve üst yargı gibi baskı aygıtları üzerindeki Kemalist kontrolü dengelemek üzere, başka baskı aygıtlarında ittifaklar oluşturmasıyla atılmıştır. Devlet içerisinde yeterli kadroya sahip olmayan AKP, Gülen Cemaatinin kadrolarına yaslanarak polis ve yeni kurulan Özel Yetkili Mahkemeler üzerinden entegre bir operasyon gücü oluşturmuş, böylece AKP tarafından devlet aygıtlarını kontrol altına alınması Gülen Cemaati/Hizmet Hareketi ile yapılan ittifakla gerçekleştirilmiştir. Bu şekilde, bir yandan ordunun yönelimlerine karşı yığınak sağlanırken öte yandan Yargıtay'ın kapatma davasına, polis ve Özel Yetkili Mahkemeler üzerinden Ergenekon

Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla hakim ve savcı alımlarında mülakat sınavlarının Adalet Bakanlığı bürokratlarınca yapılmaya başlanması olmuştur. Abdullah Gül'ün cumhurbaşkanı seçilmesinden sonra yargıyı kontrol altına alma çabaları, muhtelif zamanlarda yapılan atamalarla üst yargıyı kapsayacak şekilde genişlemiştir.

Üst yargının yürütmeye tabi hale gelmesine ilişkin esas dönüşüm ise 2010 Anayasa değişikliği ile gerçekleştirilmiştir. Anayasa Değişikliğiyle, Danıştay'ın yerindelik denetimi yapamayacağı, denetimin hukuki denetimle sınırlı olacağı belirtilerek Danıştay'ın idari işlemlere ilişkin yapacağı müdahalenin sınırları belirtilmiş, Anayasa Mahkemesi ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üye sayısı arttırılmıştır. Ayrıca Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu seçimlerinde 5720 sayılı yasa sonrası yapılan atamalarla iktidarın kontrolüne girmiş olan adli ve idari yargı hakim ve savcılarında kurul üye sayısının yarısını seçme hakkı getirilmiştir. Anayasada yapılan bu değişiklikler beklenen sonucu vermiş, değişiklik sonrası yapılan seçim ve atamalarla hem Anayasa Mahkemesi, hem de Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yürütmenin denetimine alınmış ve üst yargıdaki Kemalist ağırlık ortadan kaldırılmıştır.

HSYK ele geçirildikten sonra HSYK tarafından üyeleri seçilen Yargıtay ve Danıştay'ın yapısı 2011'de değiştirilmiştir. Daha önce Yargıtay'ın iş yoğunluğu gerekçesiyle yaptığı yeni daire ve üye taleplerine karşı çıkan, hatta Yargıtay üye sayısını neredeyse yarı yarıya düşürmeye yönelik yasa tasarıları hazırlayarak meclise gönderen iktidar, HSYK'nın yapısının değişmesini müteakip Yargıtay ve Danıştay

---

Davası ile karşılık verilmiştir. Ardından sermaye ve batılı güçlerce tepkiyle karşılanan kapatma davası lehte sonuçlandıktan sonra Ergenekon Davasının genişletilmesi ve Balyoz gibi başka davalarla Kemalist bloğun ve devlet içindeki kadrolarının tasfiyesi ile güç ve meşruiyetinin kaybedilmesi sağlanmıştır.



üye sayısının bir buçuk katını aşan bir oranda arttırılmasına ilişkin yasal değişiklikler yapmıştır. Bu değişiklikler sonrası, yürütmenin denetimine girmiş olan HSYK tarafından seçilen yeni üyelerle Yargıtay ve Danıştay'ın da önemli oranda yürütmenin kontrolüne girmesi sağlanmıştır (Güzelhan, 15.02.2011).

Sonuç olarak, AKP özellikle 2007-2011 arasında gerçekleştirdiği düzenlemelerle yargıdaki Kemalist örgütlenmeyi dağıtarak yargıyı kontrolüne almaya başarmıştır<sup>172</sup>. Yargıdaki bu dönüşümün ve Kemalist ideolojiden iktidar partisinin kontrolüne kayan bu yeniden siyasallaşma sürecinin<sup>173</sup> neoliberal dönüşüm ve sermaye çevreleri açısından çelişkili sonuçlara yol açtığı düşünülmektedir.

Yargıdaki dönüşümün özellikle neoliberal nitelikli düzenlemelerin ve idari işlemlerin yargı tarafından çıkarılan engellemelerin bertaraf edilmesine yönelik önemli sonuçları vardır. Anayasa Mahkemesinin yasa iptalleri yoluyla Danıştay'ın ise özellikle özelleştirme gibi neoliberal nitelikli idari işlemler üzerindeki engelleyici kararları, neoliberal dönüşüm sürecinin en başından beri, bu dönüşümün önündeki önemli engelleyici unsurlardan birini oluşturmuştur. Üst yargıdaki küreselleşmeye ve neoliberalizme mesafeli ulusal kalkınmacı bir ideolojiye sahip Kemalist örgütlenmenin baskınlığı bu sonuç üzerinde etkili olmuştur. Dolayısıyla kadro değişiminin neoliberalizmle ve küreselleşme ile daha barışık bir üst yargıya yol

---

<sup>172</sup>Aslında bu sonuç, 2013 sonunda AKP ile Gülen Hareketi arasındaki ittifakın ortadan kalkmasıyla değişmiştir. Ordunun tehditleri yanında üst yargıdaki Kemalist örgütlenmeyle Gülen cemaatinin yargı ve polisteki örgütlenmesine yaslanarak aşan AKP, aslında üst yargıdaki örgütlenmesinde de önemli oranda Gülen cemaati kadrolarını kullanmıştır. AKP ile Gülen Hareketi arasındaki bu çatışma, AKP'nin '*paralel örgütlerle savaş*' adı altında devleti ikinci kez ele geçirme mücadelesine girmesine yol açmıştır. Bu kez, polis ve yargıda tasfiyeler hızlandırılırken başka baskı aygıtları; MİT, TİB ve cemaate karşı operasyonları yürütecek süper yetkili hakimlikler olarak tanımlanan Sulh Ceza Hakimlikleri ön plana çıkmıştır (Zaman, 21.07.2014). Yeni ele geçirme mücadelesi, eskisinden farklı olarak liberal kurumsal reformlara ve söylemlere yaslanmak yerine *otoriter* bir niteliğe bürünmüştür.

<sup>173</sup> Yargının siyasallaşması kavramı, yargının siyasal olmadığını varsaymaktadır. Aslında yargı ontolojik olarak siyasaldır. Yargı kararları, zorunlu olarak yargıçların yorum ve takdirlerini içermekte ve sınıfsal kökenleri, eğitimleri vb. nedenlerle değer yargılarını ve siyasal eğilimlerini yansıtmaktadır. Burada kastedilen siyasallaşma, yargının belirli toplumsal/siyasal kesimler tarafından ele geçirilmiş olmasıdır.

açtığından yargının neoliberal uygulamalar önünde engel oluşturma niteliğinin önemli oranda ortadan kaldırıldığı söylenebilir. Ayrıca, kamu yararına aykırılık gibi anayasanın geniş bir yorumuna ve yerindelik denetimine yaklaşan yargı kararlarının engellenmesinin de bu sonuca belirgin bir katkı sunduğu açıktır.

Özellikle ulusal kalkınmacı kadroların tasfiyesinin bir takım neoliberal uygulamaların önünü açacağı açık olmakla birlikte, ikinci kuşak neoliberal reformların önemli vurguları arasında yer alan *hukukun üstünlüğü* prensibinin ortadan kaldırılmasına imkan tanıyacak düzeydedir. Neoliberal çerçevede hukukun üstünlüğü, yürütmenin serbest piyasa düzeni çerçevesinde tarafsızlığının sağlanmasına ve sermayeye yönelik bu şekildeki *ceberrut* eylemlerin engellenmesine yönelik olup yargı üzerindeki yürütmenin denetimi, aynı zamanda iktidarın mülkiyet haklarının çiğnenmesi riskini arttıracaktır. TÜSIAD'ın 2010 anayasa değişikliği referandumuna, yargıdaki ulusal kalkınmacı ve neoliberalizm karşıtı kadroların tasfiyeye yol açacak olmasına rağmen destek vermemesinin de esas olarak bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği ve yürütmenin yargıyı ele geçirmesinin siyasal risklerinin de bu kararda etkili olduğu düşünülmektedir.

## **6. Yerelleşme ve Yeniden Merkezileşme**

AKP döneminde başlangıçta neoliberal reformlar ve Avrupa Birliğine uyum süreci kapsamında yerel yönetimlerinin yetkisini arttıran adımlar atılmış, ancak daha sonra yerel düzeye verilen yetkilerin bir bölümü yeniden merkeze çekilmeye başlanmasıyla yeni bir merkezileşme süreci ortaya çıkmıştır (Erder, İncioğlu, 2013: 23).

Yerelleşmeye yönelik adımlar, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu yasalarla belediye meclisi ve il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için mülki amir onayı ilevalinin il genel meclisi başkanı olması uygulamasına son verilerek (Gülen) merkezi yönetimin rolü önemli ölçüde sınırlanmıştır. Belediyelerin geleneksel rollerine özel kuruluşlardan hizmet alma yöntemiyle bakım hizmetleri ve sosyal yardım faaliyetleri eklenmiş, ayrıca kentsel dönüşüm, arsa ve konut üretimi yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ise köprü, yol, liman tamir ve bakımındaki rolü arttırılmış, kent içinde kalan yollar büyükşehir belediyelerine transfer edilmiştir (Buğra, Savaşkan, 2010: 99-100). Büyükşehir belediyeleri yetki genişlemesine paralel olarak mali açıdan güçlendirilmiş, idari ve teknik kapasiteleri arttırılmıştır. Ancak, yetkileri genişleyen İl özel idaresi mali olarak güçlendirilmeyerek işlevsizleştirilmiştir. Bir başka düzenleme ise özel sektör, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların yerel yönetimlere katılımına ilişkin mekanizmalar oluşturulması olmuştur (Erder, İncioğlu, 2013: 25, 28).

Bu yasal düzenlemelerle sağlanan yerleşme saha sonra yerini yeniden merkezileşmeye bırakmıştır. İnşaat sektöründeki hızlı büyüme ile birlikte ölçeği büyüyen inşaat projeleri ve kentsel dönüşüm gibi projeler yerel yönetimlerden merkeze yetki transferine yol açmış, hatta bazı kararlarda bizzat Başbakanın rol oynamasına imkan verilmiştir. İmar planlama ile ilgili yetkiler önce TOKİ, sonra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı lehine budanmaya başlamıştır. Bu bağlamda 2012 yılında çıkarılan 6306 sayılı kanunla altyapı sistemleri ile ilgili planlama, yapı ruhsatı

ve yapı kullanım izni gibi geniş yetkiler Bakanlığa aktarılmıştır (Erder, İncioğlu, 2013: 24, 26).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile ise büyükşehir belediyelerinin gücünü arttıran, ancak bu güç yoğunlaşmasını esas olarak köy, belde ve ilçe belediyeleri gibi daha küçük ölçekli yönetim birimleri aleyhine gerçekleştiren bir yapı ortaya çıkmıştır.

Söz konusu düzenleme esas olarak 1980 sonrasında uygulamaya konan ve yetkiyi büyükşehir belediye başkanında yoğunlaştıran büyükşehir modelinin yaygınlaştırılmasını içermektedir. Kanunla büyükşehir sayısı arttırılırken, tüm büyükşehirlerde belediye sınırları il sınırlarına genişletilmiş, il özel idareleri kaldırılarak büyük şehir belediye meclisleri il meclislerine dönüştürülmüştür. Ayrıca belde belediyeleri ile büyükşehirlerdeki köy yönetimleri lağvedilmiştir. Böylece, büyükşehir belediye modeline özgü başkanda gücü ve yetkiyi toplayan çoğunlukçu yapı il geneline taşınmıştır (Erder, İncioğlu, 2013: 29).

6360 sayılı kanunla getirilen bir başka değişiklik, kamu kurum ve kuruluşlarının illerde yapacakları yatırımların yürütülmesi ve koordinasyonu ile görevli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezinin kurulması olmuştur. Bu düzenlemeyle daha önce il genel meclisleri aracılığıyla yerel yönetimlerde olan yetki, valiye dolayısıyla merkezi yönetime aktarılmış (İzci, Turan, 2013: 129), böylece valinin gücü arttırılmıştır.

Yerel yönetimlerin bazı yetkilerin merkezi yönetimler lehine yeniden sınırlanması ile yerel ölçeğin tüm il sınırlarını kapsayarak genişletilmesi ve Belediye Başkanı şahsında gücü yoğunlaştıran sistemin yaygınlaştırılması, özellikle büyük ölçekli projelerin hızlandırılmasına imkan tanıdığı söylenebilir. Bununla birlikte, söz

konusu düzenlemelerin esas etkisinin *fırsatların dağıtım sürecinin merkezileşmesi* ile iktidar partisinin kırsaldaki gücü kullanılarak daha fazla büyükşehir yönetimini ele geçirmeye yönelik olduğu ve özellikle yüzölçümü yüksek ve ekonomik olarak farklılaşan yerelliklere, turistik beldelere sahip şehirlerin varlığı düşünüldüğünde yerel birikim olanakları üzerinde olumsuz etki yaratacağı düşünülmektedir.

### **7. Fırsat Dağıtım ve Cezalandırma Araçlarının Siyasal Kullanımı**

AKP iktidarında neoliberal reformlarla en fazla gerilim yaşanan politik yönelim, karar alma sürecinin merkezileşmesi, ekonomi yönetiminin siyasetten ayrılmasına yönelik kurumsal dönüşümü ve devletin sermayedarlara yönelik fırsat dağıtım ile cezalandırma araçların kullanımında piyasa bağlamı eşit ve tarafsız kurallar oluşturulmasına ilişkin ikinci kuşak reform öğelerine ilişkindir. AKP, sadece yeni reform taleplerine karşı ayak direterek değil aynı zamanda neoliberal kurumsal yapıların tasfiyesi yoluyla ekonomi yönetiminin daha güçlü biçimde kendine tabi kılınmasını sağlamıştır. Düzenleyici kurumların bağımsızlığını budayan ve ekonomi yönetiminde siyasal iktidarın kontrolünü arttıran düzenlemeler, yerel yönetimlerin güç ve yetkilerini sınırlayan düzenlemeler, gelir idaresinin özerkleşmesine ayak diretilmesi ve neoliberal kamu ihale düzeninin kapsamının daraltılması bu kapsamda öne çıkan adımlardır. Öte yandan siyasallaşma ve merkezileşme, ekonomi yönetimi ile sınırlı olmayıp neoliberalizmi aşarak liberal demokratik sistemin temel ilkelerini sarsan bir düzeye ulaşmış, bürokrasi uzun süreli iktidar sürecinin etkisiyle çok partili dönemde görülmemiş düzeyde siyasallaşırken yargının da yürütmenin denetimine girmeye başlamasıyla güçler ayrılığı önemli oranda zedelenmiştir. Siyasallaşma ve merkezileşme, sadece hukuksal düzeydeki değişikliklere dayanmamış, hükümet ile bürokrasi arasındaki güç ilişkilerinin hükümet lehine dönüşümünün sonucu olarak

fiili düzeyde hem geleneksel bürokraside, hem düzenleyici kurumlarda, hem de yerel yönetimlerde yaşanmıştır. Siyasallaşma ve merkezileşmenin fiili boyutu iktidarın kişileşmesi gibi bir etki de içermiş, geniş bir danışman grubuna sahip Erdoğan'ın şahsında ekonomi yönetimi ve bürokrasinin çeşitli dallarını kapsayan, hatta yargıya da sirayet eden bir güç yoğunlaşması ortaya çıkmıştır<sup>174</sup>.

Bununla birlikte bu siyasallaşma ve merkezileşme, sermayenin neoliberal dönemde genişleyen toplumsal egemenliğinden geri dönüşü içeren sosyal veya popülist nitelikli değil tam tersine *sermayenin maddi gücünü genişleten* ancak bunu yaparken sermaye grupları arasındaki rekabete müdahale ederek *sermaye içi güç dengelerini dönüştüren* bir niteliğe sahiptir. Bu güç dengelerinin dönüşümü, iktidarın fırsat dağıtım ve cezalandırma araçlarının kontrolü ile bir yandan organik ilişkide bulunduğu sermayeleri desteklemek, öte yandan kontrolünde olmayan sermaye gruplarını kontrol altına almak için havuç/sopa politikası uygulamak üzere etkin ve sistematik bir biçimde kullanımı yoluyla gerçekleştirilmektedir.

AKP'nin sermaye içi güç dengelerini dönüştürmede kullandığı temel fırsat dağıtım araçları, kamu alımları, kamu bankaları kredileri, yatırım teşvikleri, özelleştirmeler, kamu-özel sektör işbirliği projeleri, enerji lisansları dağıtımı, TMSF

---

<sup>174</sup>Örneğin, Erdoğan İstanbul 2 Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Kurulu'nun Gezi Parkında yapılacak "Topçu Kışlası projesinin red kararını –kendisinin üyesi olmadığı- yüksek kurulda red edeceğiz" açıklamasından sonra toplanan Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu projeyi onaylamıştır (<http://www.sendika.org/2013/03/topcu-kislasi-icin-reddi-reddettiler/>). Erdoğan'ın 'twitter'ı kapatacağız' açıklamasından sonra bağımsız kurum niteliğindeki Bilgi Teknoloji ve İletişim Kurumuna bağlı Telekomünikasyon ve İletişim Başkanlığı tarafından twitter'a erişim yasağı getirilmiştir. Karar verme sürecinin AKP lideri Erdoğan şahsında merkezileşmesine yönelik bir başka örnek, Doğan Grubu Hükümet arasındaki 2008'de şiddetlenen çatışmada, Doğan'ın Erdoğan'dan Hilton Otel imar planı tadilatı izni, Ceyhan rafineri lisansı ve CNN Türk karasal yayın iznine ilişkin taleplerde bulunmuş olmasıdır (Adaklı, 2009: 572). Erdoğan'ın yetkisinin olmadığı, ikisi bağımsız düzenleyici kurum, birisi ise yerel yönetim yetkisinde olan ve teknik nitelikteki mevzuata göre sonuçlandırılması gereken bu talepler, çatışmanın seyrine uygun olarak sürüncemede bırakılmış yada teknik gerekçelerle red edilmiştir. Doğan'ın iddiasına göre, Erdoğan red nedeni olarak hukuki bir temele dayanmayan bir açıklama yapmış, bu bölgede Çalık'a lisans verileceği bildirilmiştir (Milliyet, 08.09.2008). Merkezileşme yasal düzenlemelerden de kaynaklanmaktadır. Örneğin, 6 Haziran 2012'de Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren genelgeyle kamu taşınmazlarının kimlere devredileceğine ilişkin yetki ilgili Bakanlıklardan alınarak Başbakanlıkta merkezileştirilmiştir.

düzenlemeleri, imar izinleri, kamu varlıkların tahsisi, dış bağlantı sağlama<sup>175</sup> ve vergi/sosyal güvenlik prim afları olarak sayılabilir. Siyasal iktidarın bu kaynak dağıtım araçlarının yanında el koyma ve başta vergi cezaları gibi cezalandırma araçlarını hedefteki sermaye gruplarının ölçeğinin küçültülmesi, hatta tasfiyesinin sağlanmasına yönelik olarak bazen çok açık bir şekilde kullandığı gözlemlenmektedir.

AKP'nin fırsat dağıtımını yoluyla sermaye birikim aracı olarak değerlendirdiği temel araç, kamu alımları, özellikle büyük ulaştırma/altyapı ihaleleri, TOKİ projeleri ve belediye ihaleleri olmuştur. Kamu alımlarının konumuz açısından en kritik niteliği, bu alanın AKP'nin kaynak dağıtım kontrolünün sağlanmasına yönelik neoliberal kuralları değiştirmek için yoğun müdahalelere konu olmasıdır. Bu müdahaleler sonucunda kamu ihalelerinin tarafgir biçimde sürdürülebilmesinin olanağı sağlanmış, ihalelerinin siyasi olarak tercih edilen isteklilere yüksek kar marjlarıyla verilebilmesi olanağı genişletilebilmiştir.

İhalelerin tercih edilen istekliler üzerinde bırakılmasına yönelik tek olanak, kamu ihale düzeninde yapılan değişiklikler değildir. Kamu alımları düzeninin verdiği fırsatlardan bağımsız olarak ve tamamen kurallara uygun bir teklif ve seçim süreciyle de belirli isteklilerin ihaleyi kazanmasını sağlamak mümkün olabilir. Örneğin bir inşaat ihalesinde idareyle güçlü bağlara sahip olan ve bu nedenle sözleşmedeki açık olmayan hususları kendi lehine dönüştürme kapasitesine, hakedişini daha hızlı ve daha sorunsuz elde etme imkanına veya işin yürütümü ile ilgili riskleri idareye

---

<sup>175</sup>Hükümetler arası ilişkiler aynı zamanda özel sektörler arasındaki ekonomik bağlantıların kurulmasına ilişkin çalışmaları da kapsamakta olup ihracat ve dış yatırımlar için iktidarın yurtdışı ziyaretlerine ve uluslararası toplantılara eşlik etmek sermaye gruplarına önemli bir rekabet avantajı getirmektedir. AKP döneminde TÜSİAD'ın etkin olduğu TOBB'a bağlı DEİK'in dışlanarak AKP'ye yakın TUSKON ve TİM'in etkin kılındığı görülmektedir (Buğra, Savaşkan, 2010: 105; Tanyılmaz, 2014: 147). Cemaat-AKP çatışması sonrasında ise iktidar, DEİK'i devletleştirerek yurtdışı Pazar fırsatlarının yeniden kendi kontrolündeki sermayelere sunulabilmesi için kurumsal düzenleme yapmıştır.

yansıtma yeteneğine sahip bir isteklinin maliyet ve riskleri bu bağa sahip olmayan istekliden daha düşük olacak ve daha düşük teklif sunabilerek avantajlı konuma geçecektir. Dolayısıyla fırsat dağıtım kontrollerinin son derece *sofistike* yöntemleri bulunmakta olup kendini *teklif ve maliyet modelleri* içerisine gizleyebilmektedir<sup>176</sup>.

AKP döneminde büyümenin en önemli kaynaklarından birini, inşaat sektörü olmuş, bu büyümenin en önemli kaynağı ise altyapı ve toplu konut projeleri olmuştur. 1990-2001 döneminde yıllık ortalama yüzde 3-3,5 civarında büyüyen inşaat sektörü 2002-2011 döneminde ortalama yüzde 7 civarında büyümüştür. Kamu yatırımları içerisindeki ulaştırma yatırımlarının payının 2002 yılında yüzde 4,7'ten 2010'de yüzde 43,3'e ulaşması hem bu büyümeyi açıklamakta, hem devletin fırsat dağıtım araçlarındaki değişimi ve altyapı projelerinin payının önemini ortaya koymaktadır. Ulaştırma yatırımları içerisinde karayolu yapımı ön plana çıkmaktadır. Nitekim, yukarıda belirtilen dönemde, duble yol uzunluğu 2,5 kat artarak 6 bin kilometreden 21 bin kilometreye çıkarılmıştır. Ancak, ulaştırma projeleri bu alanla sınırlı kalmamış, hızlı tren, metro, Marmaray gibi projeleri kapsayan raylı sistem yatırımları, köprü ve havaalanı gibi yatırımlar da önemli düzeyde artmıştır. Bu dev projelerde Cengiz, Kolin, Limak, Kalyon gibi büyük inşaat şirketleri genelde konsorsiyum oluşturarak ihalelerde öne çıkmış, daha küçük gruplar da taşeronluk sistemi ile bu ihalelere ortak edilerek büyümeleri sağlanmıştır. Diğer büyük pasta ise TOKİ'nin merkezinde durduğu ve esas olarak AKP müteahhitleri için arsa ofisi işlevi

---

<sup>176</sup>Bu durum, satış ihalelerinde de geçerlidir ve ancak ihale sonrası şartlarda yapılan aleni değişikliklerle görünür hale gelmektedir. Örneğin, TMSF tarafından yapılan ve birden fazla alıcının katıldığı Hüseyin Avni Paşa Köşkü ihalesini Cengiz İnşaat kazanmıştır. Ancak basına yansıyan iddialara göre Cengiz İnşaat koru için Bakanlıktan imar izni sözü almıştır (Cumhuriyet, 04.09.2014). Bu iddialar doğruysa farklı alıcıların yarıştığı ihalede rakipleri köşk için teklif verirken Cengiz İnşaat *muhteşem bir konut alanı* için teklif vermekte olup haliyle ikincisi çok daha yüksek bir fiyat vermiş olup ihaleyi kazanmıştır. Bir başka örnek, Galataport özelleştirme ihalesini Kutman-Ofer ortaklığı en yüksek teklifi vererek kazanmış, ihale süreci sonrasında açıklanan ödeme planının projenin gelir akışına göre avantajlı bir şekilde belirlenmiştir. Koç, bu durumu 'ödeme planını önceden bilseydik biz de ihaleye girerdik' diyerek vurgulamıştır (Milliyet, 21.09.2005).



gördüğü konut projeleri olmuştur. Ulaştırma projelerine göre daha küçük olan toplu konut projeleri daha küçük sermaye gruplarının doğrudan yüklenici olabilmelerine imkan tanımıştır (Dinçel).

Mevcut ihale sonuçları ile ilgili bazı araştırmalar, AKP ile ilişkili firmaların kamu ihalelerindeki payının yüksekliğini ortaya koymaktadır. Örneğin, TOKİ ihaleleriyle ilgili İnşaat Mühendisleri Odasının 2004-2005 yılları için yaptığı bir çalışmada konut ihalelerinin % 68'lik bölümünün AKP ile organik bağı bulunan ve çoğunlukla AKP döneminde kurulan şirketlere verildiği tespit edilmiştir. Bu kesimlerin MÜSİAD, TUSKON, ASKON gibi örgütlere üye olanlar yanında milletvekilleri, parti yöneticileri ve çevrelerinden oluşmaktadır (İMO, 2011). Yine bir başka hesaplama göre 2002-2007 arası TOKİ ile iştiraki olan Emlak Konutun ihalelerinin toplam tutarının % 63'lük bir kısmının MÜSİAD ve TUSKON üyelerine verildiği tespit edilmiştir (Çağlar).

Yerel yönetim ihaleleri, AKP'nin kuruluş sürecinden önce 1990'ların ikinci yarısında islamcı sermayenin gelişiminin temel kanallarından birini oluşturmuştur. Bu kanalın AKP döneminde de özellikle yerel yönetimlerin mali kaynakları ile yetkilerinin artması (Hoşgör, 2014: 241) ve taşeronlaşmanın kapsamının genişletilmesi nedeniyle arttığı gözlenmektedir. Taşeronlaşmadaki artış son derece çarpıcı olup, belediye hizmetlerinin sermaye birikimine olan katkısının yüksekliğini açıklamaktadır. Toplam yerel yönetim harcamaları içerisinde dışarıdan yapılan mal ve hizmet alımlarının payı toplamda yüzde 70 olmuş, İstanbul için bu oran yüzde 79'a kadar çıkmıştır (Sönmez, 2010a: 104). 2007 yılı itibariyle Öte yandan kamu sabit sermaye yatırımlarının yerel yönetim payındaki artış da yerel yönetimlerin önemini ortaya koymaktadır. Bu payın 1990'ların ikinci yarısından itibaren hızla

artarak 2008 yılında yüzde 38,3'e ulaştığı görülmektedir (Buğra, Savaşkan, 2010: 99).

AKP'nin sermayenin el değiştirmesine yönelik en rafine araçlarından biri, hem ekonomik cezalandırma, hem de kaynak dağıtım işlevine sahip olan batık bankaların sahiplerinden garanti edilen mevduatlarla ilgili kamu alacaklarını tahsil etmek ve bu bankaları rehabilite etmek gerekçesiyle kurulan TMSF olmuştur. Batık banka sahibinin öteki şirketlerine el koyma yetkisi ile AKP döneminde güçlendirilen TMSF, önceki iktidarlar döneminde desteklenerek büyüyen sermaye gruplarına ait şirketlere ve varlıklara el koyularak belirli sermaye gruplarına değerinin altında fiyatlara satılmasına olanak vermiştir (Eberliköse, 2009). Böylece, AKP bir yandan kendine yakın sermaye gruplarını öteki devlet olanaklarıyla büyütürken öte yandan TMSF aracılığıyla önceki dönemde kamudan aktarılmış zenginliklerin de bu sermaye gruplarına akıtılmasını sağlamış olup bu yönüyle sermayenin el değiştirilmesine yönelik son derece özgün ve etkili bir sermaye transfer aracı niteliğindedir.

TMSF özellikle AKP'ye yakın medya yaratılmasında da önemli bir rol almıştır. Sabah ATV grubu, Star Medya Grubu, Akşam, Güneş ve Skytürk gibi medya kuruluşlarının AKP ile organik bağa sahip sermaye gruplarının eline geçmesine aracılık etmiştir. Üstelik, Sabah ATV Grubu satışında finansman kamu bankalarından alınan kredilerle sağlanmıştır.

İktidarın sermaye transferine ilişkin kontrolünü sağlayan bir başka araç ise vergi denetimleri ve cezalarının bir sopa olarak kullanılması, aynı şekilde iktidara yakın sermaye grupları için vergi indirim ve aflarının uygulamaya konulmasıdır.

Vergi silahının büyük sermayeye karşı kullanımının en çarpıcı örnekleri, 2007 sonrası dönemde şiddetlenen Doğan Grubu hükümet kavgası sonrasında Doğan

Grubuna kesilen cezalar ve Gezi olayları sonrasında Koç Holding'e kesilen cezalar olmuştur. Devlet olanaklarının kullandırılmaması ve diğer ceza araçlarının yanında vergi denetimleri ve cezaları aleni bir biçimde bu sermaye gruplarına karşı bir silah olarak kullanılmıştır.

Doğan Grubunun vergi cezası uzun süredir devam eden ve yine kamu olanaklarının kullanımına ilişkin gerilimler ve medya üzerinden yürütülen muhalefet neticesinde gelmiştir. Doğan medyası, AKP iktidarının ilk yıllarında hükümeti destekleyen bir yayın politikası izlemiş, özelleştirme ile TMSF ihalelerinden pay almayı başarmış, her ne kadar mahkeme tarafından durdurulmuş olsa da Petrol Ofisi özelleştirmesi ile ilgili ödemesi ötelenmiştir (Adaklı, 2009: 567). Bununla birlikte, AKP'nin Petrol Ofisi özelleştirmesine ilişkin yolsuzluk imalarıyla başlayan gerilim, 2006 yılında Petrol Ofisine kesilen vergi cezası ile devam etmiş (Angın, Bedirhanoglu, 2013: 86), ancak 2007 seçimleri öncesi uzlaşma sağlanarak ceza beşte birine düşürülmüş<sup>177</sup> ve geçici bir uzlaşma yaşanmıştır. Ancak, seçim sonrasında Doğan'ın devletten taleplerinin uzun süre sürüncemede bırakılıp daha sonra red edilmesi<sup>178</sup>, AKP'nin siyasal söylemini sertleştirmesi ve yargı üzerinden şiddetlenen çatışmalar (kapatma davası, Deniz Feneri Davası ve Ergenekon davası) Doğan Grubu ile hükümet arası çatışmaların şiddetlenmesine yol açmıştır. Doğan'ın kendisini iktidardan düşürülmesine oynadığını gören AKP, kapatma davası ve deniz feneri davasından yakayı kurtarıp operasyonlarla devletteki Kemalist örgütlenmeyi ve muhalefeti geriletirken aynı zamanda Doğan Holding'e görülmemiş bir vergi cezası yanında Petrol Ofisine ihalelere giriş yasağı getirmiştir<sup>179</sup> ve böylece Doğan Holdingi

---

<sup>177</sup><http://ekonomi.haberturk.com/para/haber/631766-dogan-940-milyona-anlasti-5-milyarlik-borcunu-sildi>

<sup>178</sup> Bu taleplerin ne olduğu 169 nolu dipnotta açıklanmıştır.

<sup>179</sup><http://haber.sol.org.tr/devlet-ve-siyaset/akp-vergi-ve-po-kozunu-kullaniyor-haberi-13084>

özellikle medya alanında küçültmeyi hedeflemiştir. Nitekim, kesilen 4.4 milyar TL'lik vergi cezası Doğan Grubunun 2007 yılındaki borsa varlığının piyasa değerine eşittir. Bununla birlikte, daha sonra vergi affı ile vergi cezası dörtte birine düşürülmüştür (Milliyet, 17.06.2012). Bu vergi operasyonu sonrasında Doğan medya üzerinden sert çizgisini yumuşatırken Petrol Ofisi ile birlikte Milliyet, Vatan gazeteleri ve Star TV'yi elden çıkarmak zorunda kalmış, Doğan Grubu önemli oranda küçülmüştür<sup>180</sup>.

Odağında vergi cezalarının olduğu bir başka saldırı girişimi, Gezi olayları sonrasında eylemcilere destek verdiği gerekçesiyle Erdoğan tarafından hesabının sorulacağı belirtilen Koç Grubuna yönelik olmuştur. Birçok şirkete yönelik yapılan vergi ve kaçak akaryakıt denetimleri ve rekabet soruşturması sonrasında bazı şirketlere vergi cezası kesilirken rekabet soruşturması kapsamında TÜPRAŞ'a tarihin en büyük rekabet cezaları kesilmiş, daha önce ihalesi kazanılan altı savaş gemisi inşaa sözleşmesi ile Koç'un bir konsorsiyumla kazandığı, Türkiye'nin en büyük ikinci özelleştirmesi niteliğindeki köprü ve otoyolu ihalesi iptal edilmiştir.

Kendisine muhalefete girişen sermaye gruplarına karşı özellikle vergi denetimini büyük bir ekonomik yaptırım gücü olarak kullanan iktidarın kendine yakın sermaye grupları için ise vergi indirim ve afları gündeme getirdiği görülmektedir. Örneğin, 2010 yılında AKP'ye yakın medya kuruluşlarının sahiplerinden üçünün 616 milyon dolarlık borcunun 609 milyon dolarlık bölümü yani tamamına yakını silinmesine, bu şirketlerden birinin 2005-2009 yıllarına ait

---

<sup>180</sup>2012 yılında borsada işlem gören şirketlerinin toplam değeri, 2007 yılına göre yüzde 57 gerilemiştir (Milliyet, 17.06.2012).Yeni Şafak Gazetesi yazarı, Cem Küçük Doğan Holding'in küçülmesini açıkça devlet içi çatışmada AKP'nin iktidardan düşürülmesine oynamasına bağlamaktadır. Ayrıca, "Doğan'ın serveti var ama doğru dürüst yaptığı tek iş kalmadı" ifadesiyle devlet olanaklarından mahrum bırakıldığı açıkça ifade edilmektedir (Küçük, 21.09.2013).

424.4 milyon liralık vergi borcunun tamamının silinmesine ilişkin Gelir İdaresi Başkanlığı vergi uzlaştırma tutanakları basına yansımıştır (Taraf, 15.04.2014).

### **III. AKP VE İKTİDAR BLOĞU: İÇ SAVAŞ MI, BÜYÜK UZLAŞMA MI?**

AKP'nin iktidara gelişiyle, islamcı hareketin sivil toplumu da kontrol yeteneğinin sermayenin hizmetine sokulmasıyla sermaye hegemonyası yeniden güçlendirilerek neoliberal programın hızlı bir biçimde uygulanması mümkün olmuştur. Aynı zamanda sermaye içi çatışmaların ve eş zamanlı olarak AKP ile Kemalist elitlerin domine ettiği devlet aygıtları arasındaki çatışmaların artmasına yol açmış olup AKP iktidarının doğru analizi bu dinamikler arasındaki ilişkilerin ortaya konulmasını gerektirmektedir.

Bahsedilen çatışmalara ilişkin çok farklı analizler bulunmaktadır. Öncelikle, çatışan tarafların organik temsilcileri ve bu taraflara eklemlenen aydınların analizlerinden bahsedilebilir. AKP ile ilişkili liberal tedrisattan geçmiş, liberal bir söyleme sahip İslamcı aydınlar ile kariyerini Kemalist vesayet sisteminin yıkılmasına aday olan liberal aydınlar, Kemalistlerle AKP arası çatışmayı, *iktidara çöreklenen laik elitlerle vesayete son vermek isteyen milletin temsilcileri arasındaki çatışma* olarak, sermayeler arası çatışmayı ise bu çatışmanın bir uzantısı olarak ele almaktadır. Batıcı laik sermaye, elit iktidarının bir bileşeni olup devlet olanakları ile büyüyen bir sermaye kesimi olarak çalışarak ve rekabetle yükselen İslamcı sermayeye karşı, ayrıcalıklarının devamı için AKP karşıtı koalisyonun parçası olmuştur. İslamcı sermaye ise hem liberal ve dindar kimliği nedeniyle, hem de laik sermayeye yönelik

ayırıcı uygulamaların kaldırılması için Kemalist vesayetın ortadan kaldırılmasından yanadır.

Çatışmanın öteki tarafına göre ise yaşanan, emperyalizm ve onun bölgesel/yerel düzeydeki planları ile bu planlara karşı mücadele eden ulusalcı güçler arasındaki çatışmadır. AKP, emperyalizmin neoliberal politikalar, Avrupa Birliği reformları, Kürt açılımı, laik devletin ortadan kaldırılmasına yönelik programının uygulayıcısı olup, sermaye blok olarak emperyalistlerin, onun programının ve onun yerli temsilcisi olan AKP'nin yanında dizilmiştir. Buna direnenler ise başta antiemperyalizmin kalesi olan ordu, üst yargı ve üniversitelerdeki ulusalcı gruplar ile ulusalcı siyasal hareketlerdir.

Bu açıklama biçimlerine ilişkin eleştirel nitelikte, sınıfsal dinamiklere dayalı iki ayrı açıklama biçiminden bahsedilebilir. Bu analizlerden ilki, AKP iktidarında bir kansız iç savaş süreci yaşandığı, bürokrasi ile AKP arasındaki çatışmanın aslında batıcı laik burjuvazi ile büyük burjuvaziye dönüşen islamcı burjuvazi arasındaki çatışmadan kaynaklandığıdır. Bu analiz biçimi, AKP'nin islamcı burjuvaziye kollayan politikalarına karşı neoliberal politikaların egemen fraksiyonun çıkarlarını genişletici etkisini ve fraksiyonlar arası uzlaşmayı ikincilleştirip Kemalizm ile batıcı laik burjuvazinin çıkarları arasındaki gerilimi ihmal etmektedir<sup>181</sup>.

Bu açıklamanın karşı kutbunda ise neoliberal politikaları ön plana çıkararak AKP'nin sermaye çıkarlarını bir bütün olarak ilerleten bir perspektifle ele alan analizler yer almaktadır. Bu yaklaşım, AKP'nin devletin ele geçirilmesi olarak görünen adımlarını aslında neoliberal dönüşüm süreci ile ilişkilendirmekte ve bu

---

<sup>181</sup>Savran (2007), Savran (2014), Tanyılmaz (2014) bu tarz ele alışlara örnek verilebilir.

dönüşümün sermaye çıkarlarını çelişik de olsa bir bütün olarak ilerleten niteliğine vurgu yapmaktadır<sup>182</sup>.

Bu çalışmada sermayeler arası ilişki ve devlet içi çatışmalar, özellikle eleştirel çalışmalar arasında bir sentez oluşturularak anlaşılmaya çalışılmaktadır. Bu sentezde Kemalizm ile AKP arasındaki devlet aygıtlarında cereyan eden mücadelenin batıcı laik burjuvazi açısından çelişkili etkilere sahip olduğu ve AKP'nin politikalarının neoliberalizmle gerilimler içerdiğine ilişkin vurgular ön plana çıkarılacaktır. AKP iktidarı, sermaye açısından bir yandan sermaye birikimi önünde engel oluşturan güvenlikçi politikaların tasfiyesi, Kürt sorunun çözümünde siyasal araçların kullanımı, Avrupa Birliği ile entegrasyon ve neoliberal düzenlemeleri durduran yargı kararlarının kalkması anlamına gelmektedir. Ancak, öte yandan devlet aygıtlarının tek bir siyasal yapının kontrolüne girmesi, islamcı, batı karşıtı bir gündemin önünün açılması, egemen fraksiyonun siyasal iktidara göre gücünün sınırlanması demektir. AKP'nin ekonomik ve sosyal politikaları bir yandan sermaye kesimlerinin bir bütün olarak egemenliğini sağlamaya yönelik neoliberal politikalardan oluşmaktadır. Ancak, AKP politikaları aynı zamanda fraksiyonlar arası güç dengesini dönüştürmeye ve sermaye kesimlerini siyasi denetim altına alarak sermaye ile arasındaki güç dengesini dönüştürmeye olanak sunan neoliberalizm karşıtı bir gündeme de sahiptir. Dolayısıyla, AKP'nin neoliberalizmle ilişkisi gerilimli bir ilişkidir, bu gerilimin nedeni yönetici sınıf egemen sınıf ayrımı ve AKP liderliğinin siyasal gücünün arttırılmasıdır.

Bu çelişkiler doğrultusunda AKP döneminde batıcı laik burjuvazi ile islamcı burjuvazi ve onun siyasal temsilcisi arasındaki ilişkinin kansız iç savaş yada neoliberal ittifak gibi iki uç tespiti göre bir ortayı temsil eden *soğuk savaş durumu*

---

<sup>182</sup> Bu yaklaşımı içeren bütünlüklü bir çalışma için bkz. Oğuz (2012).

olarak tanımlanabileceği düşünülmektedir. Bu ilişkinin yaklaşık olarak 2007 seçimlerine kadar devam eden ilk dönemi, aslında neoliberal ittifak/uzlaşma ile temsil edilirken ikinci dönemi iç savaş tespitine daha çok yaklaşan ve 2007-2010, 2013-2014 arasında gerilimin ‘şiddetli sıcak çatışmalara’ yol açtığı ve bu nedenle ilk dönemden farklılaşan bir niteliğe sahiptir.

2002-2007 arasındaki ilk dönemin AKP politikaları açısından temel özelliği, AB reformları ile neoliberal politikaların büyük bir hızla uygulamaya devam edilmesi olup batı ile özellikle AB ile –tezkere krizi dışında- güçlü ilişkilerin olduğu bir dönemdir.

AKP’nin Refah Partisinden en önemli farkı, Kemalizmle mücadeleyi manevra savaşıyla yürütmesi olmuştur. AKP’nin iktidarını koruyabilmesi ve islamcı siyasi gündemini uygulayabilmesi, bürokrasi içerisinde kümelenen Kemalist odakların gücünün kırılması, askeri bürokratik vesayet<sup>183</sup> geriletilmesini gerektiriyordu. Bunun için AKP, doğrudan yenilmesi anlamına gelecek olan açık çatışma yerine rakibinin siyasi gücünü tedrici olarak kırarak bir yola yöneldi. Bu kapsamda Avrupa Birliği reformlarını hızlı bir biçimde yürürlüğe koydu, Kürt sorununun çözümü için siyasi yöntemleri kapsayan bir strateji geliştirdi, neoliberal reformları da uygulamaya koyarak genel olarak batıcı güçlerle ve batıcı laik burjuvaziyle olumlu ilişkiler geliştirdi.

Öte yandan Kemalistler, hızla batı karşıtı bir çizgiye evriliyordu. ABD’nin Ortadoğu politikaları, Kürt siyasetine rol verirken islamcı hareketlerin rolünü arttırıyor, bunun Türkiye’ye yansımaları, hem Kemalist ideolojinin, hem de ordunun

---

<sup>183</sup> Askeri vesayet yada bürokratik vesayet kavramları, bu vesayet odaklarının bulunmadığı durumda halk iktidarının gerçekleşeceğini varsaydığı için ideoloji yüklü kavramlardır. Ancak, halk iktidarının gerçekleşmesi önündeki yegane engeller olmasa da kuşkusuz biçimde bir vesayet odakları olarak vardılar.



geleneksel konumunun aşınması anlamına geliyordu. Öte yandan AB reformları zaten AKP tarafından ordunun siyasetteki konumunun sarsılmasına yönelikti (Uzgel, 2009: 29). Bu koşullarda ordunun konjonktürel olarak batı ve küreselleşme karşıtı *ulusalcı* olarak adlandırılacak bir çizgiye evrildiği söylenebilir (Uzgel, 2009: 25). Dolayısıyla yaşanan 28 Şubatla hiç benzemeyen bir çatışmaydı: Batıcı İslamcılar ve batı karşıtı Kemalistler...

AKP'nin bu yönelimlerinin ulusalcı ideolojiyle hareket eden askere göre batıcı laik burjuvazinin çıkarlarına daha uyumlu olduğu açıktır. Öte yandan aşırı güvenlikçi yaklaşım, Kürt sorununda siyasal seçeneğin dışlanması ve katı laikçi anlayışın büyük sermayenin çıkarlarına uygun olmadığı söylenebilir. Nitekim; batıcı laik burjuvazi, 1990'larda devletin dönüşümünü, ordunun rolü, demokratikleşme, Kürt sorunu, azınlık hakları, ifade özgürlüğü, gibi bağlamlarla gündeme getirmiş, 28 Şubat süreci ve ekonomik krizler bu gündemin geçici olarak geri çekilmesine yol açmıştır (Gürgen, 2013: 57; Uzgel, 2009: 24, 28). Üstelik, yargı içerisinde yıllarca neoliberal politikaların önünde engel oluşturmuş olan daha ulusal kalkınmacı bir çizginin varlığı da batıcı laik burjuvazinin çıkarları açısından sorunlu bir durum arz ediyordu. Bu bağlamda, AKP tarafından uygulamaya konulan AB reformları yoluyla askeri vesayet kaldırılması, aslında halen soğuk savaş koşullarını yansıtan siyasal yapının sermaye birikiminin ve uluslararasılaşmanın geldiği aşamaya uygun olarak devletin dönüşümünün gerçekleştirilmesi için elzem görünüyordu. Bu nedenle askeri vesayet kaldırılması, islamcı burjuvazinin gelişimi önündeki engellerin

kaldırılmasına yönelik olsa da tarihsel olarak kapitalizmin geldiği aşamaya uygun olmayan siyasal yapının tasfiyesi niteliği taşımaktadır<sup>184</sup>.

Bu bağlamda TÜSİAD'ın AKP ile ordu arasındaki çatışmanın ilk döneminde neoliberal reformlar ile AB reformlarını kapsamlı bir şekilde uygulayan ve Kıbrıs sorunun çözümünde adımlar atan AKP'yi desteklediği söylenebilir (Öniş, 2010: 274; Uzgel, 2009: 27). Bununla birlikte, TÜSİAD'ın AKP'yle olan ilişkisinin salt kısa dönemli politik tercihlerince belirlendiğini söylemek indirgemeci bir yaklaşım olacaktır. Zira, TÜSİAD'ın AKP'ye mesafeli ve kuşkulu yaklaşmasına neden olan ve aynı zamanda onun orduyla olan bağına da açıklayan tarihsel kökenleri olan dinamikler bulunmaktadır.

Birincisi, AKP'nin islamcı sermaye ile organik bağlara sahip olması ve Refahyol iktidarında devlet imkanlarının bu sermaye lehine yoğun biçimde sunulmasına yönelik girişimler TÜSİAD'ın AKP'ye yönelik kuşkulu ve mesafeli bir bakış açısına yol açmış, AKP'nin ilk döneminde de bu sermaye çevrelerinin devlet imkanlarından görece olarak daha fazla yararlandırılması bu kuşkuyu derinleştirmiştir. Bir başka kuşku, islamcı kültürel projenin uygulanmasına ilişkindir<sup>185</sup>. İslamcı sermayenin varoşları ve taşrayı denetlemeye imkan sağlayan islamcı söylem ve islamcı sosyal ağlar, bağımlı sınıfların en alt ve en riskli tabakalarının denetim altına imkan sağlaması nedeniyle desteklense de bu söylemin kamusal alana taşınması, bürokrasi ve yüksek iş çevrelerindeki seküler yaşam biçimine ilişkin tekelin kırılmaya başlanması ve bunun bir ele geçirme yada

---

<sup>184</sup> ABD ve AB'nin Kemalizme yönelik zaman zaman sert eleştirilerin altında yatan temel etken, Kemalizmin küreselleşme sürecine entegrasyona engel olan devletçi ve milliyetçi dünya görüşüydü (Uzgel, 2009: 25).

<sup>185</sup>TÜSİAD'ın Genel Kurmay Başkanlığı'nın 27 Nisan 2007 tarihli hükümete uyarı niteliği taşıyan bildirisine verdiği tepki, onun hükümet ve ordu arasındaki çatışmaya yönelik çelişkili konumunu ortaya koymaktadır. Konuya ilişkin yaptığı açıklamada hükümet toplumda yükselen ve kendilerinin de paylaştığı laiklik kaygılarını dikkate almamakla eleştirilmiş, öte yandan ordunun tavrının demokratik teamüllere aykırılığı vurgulanmıştır (Vatan, 30.04.2007).

ayrıcalıkların kaldırılması şeklinde tasvir edilmesinin bu sermaye çevrelerini rahatsız etmediği söylenemez. Özellikle eğitim alanındaki İslamcı gündemle ilgili kuşkular ve YÖK yasa tasarısıyla bunun bir teşebbüse de dönüşmüş olması gibi uygulamalar erken dönemde AKP'yle ilgili kuşku ve korkuları beslemiştir. Bu durum, batıcı laik burjuvazi ile AKP arasında bir soğuk savaşa yol açmakta, TÜSİAD, AKP'yi sürekli olarak reformlar ve ekonomik programın uygulanmasına yönelik olarak teşvik ederken öte yandan istikrarı tehdit edeceği vurgusuyla İslamcı gündeme ilişkin yönelimlerine sert tepkiler vermektedir. Öte yandan tam da AKP'nin bu girişimlerine yönelik riskler nedeniyle ordu, batıcı laik burjuvazi için kurtarıcı rolüne sahiptir. Ordunun sermaye için 12 Eylül ve 28 Şubat'ta görüldüğü gibi siyasetin yetersiz kaldığı koşullarda krizden çıkış yolu sağlayan bir dayanak işlevi bulunmakta olup Refah Partisinin İslamcı sermayeyi kollayıcı işlevi, 28 Şubat'ta ordu ile batıcı laik burjuvazi arasında ortaya çıkmış, ordu batıcı laik sermaye fraksiyonunun çıkarlarını kollayan bir devlet aygıtına dönüşmüştür. Üstelik, TÜSİAD'ın AKP'nin 28 Şubat süreciyle ilgili sadece orduyla değil kendisiyle de hesaplaşmaya yöneleceğine ilişkin bir kuşkuya sahip olduğunu söylemek abartılı olmayacaktır.

Bununla birlikte, AKP'nin ilk yıllarında AB ve neoliberal reformlara bağlılığı, özellikle özelleştirme uygulamalarıyla reformların nimetlerinden yararlanılması yanında genel olarak siyasal İslamcılığa karşıt ve rejim tartışmalarından uzak bir söyleme sahip olması nedeniyle TÜSİAD ile arasında genel olarak yakın ve bu anlamda istisnai bir ilişki kurulduğu söylenebilir<sup>186</sup>. Bununla birlikte, 2007 seçimleri öncesinde Genelkurmay Başkanlığının 27 Nisan bildirisi ile yükselen ordu ve AKP arasındaki çatışmalarda TÜSİAD özellikle istikrarsızlık kaygısıyla tarafları uzlaştırmaya yönelik adımlar atmış, ancak bu süreç AKP ile

<sup>186</sup>TÜSİAD'ın hükümetlerle olan ilişkisi genelde çatışmacı nitelik taşımaktadır (Buğra, 1997).

arasındaki gerilimin yükselmesine de yol açmıştır. Bununla birlikte, seçimler öncesinde TÜSİAD'ın AKP'nin ekonomi ve AB alanındaki reformcu kimliği ile diğer partilerle olan mesafeyi vurgulaması, Gül'ün cumhurbaşkanlığı adaylığını desteklemesi (Zaman, 25.04.2007), TÜSİAD'ın ekonomik programla ilgili siyasi partilerle yapmak istediği toplantıya sadece AKP'nin katılması gibi semptomlar, gerilimlere rağmen AKP'nin TÜSİAD için alternatifsizliğini ve uyarıların ise AKP'den kurtulmak için değil hizaya getirilmesine yönelik olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak 2007 öncesi rekabet ve çelişkilere rağmen genellikle uyumlu bir ilişki bir ilişkilerden bahsedilebilir. Bununla birlikte, 2007 sonrası reformların yerini devleti ele geçirme çabalarının aldığı, AKP ile TÜSİAD arasında cezalandırma araçlarının batıcı laik sermayeye karşı ve devlet imkanlarının islamcı sermayenin birikimi lehine daha belirgin bir şekilde kullanılmasını içeren bir süreç ortaya çıkmıştır.

2007 genel seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrası, AKP daha özgüvenli ve çatışmacı bir dil kullanmaya başlanmış, liberal söylemi terk ederek daha batı karşıtı ve islamcı bir söylem ile hareket tarzına yönelmiştir. Avrupa Birliği reformları ve neoliberal reformlar yavaşlamış, islamcı burjuvaziyi destekleyen uygulamalar genişletilmiştir (Ataay, Kalfa, 2009: 305; Hoşgör, 2014: 294). Bir yandan bürokrasi ve muhalefetle hükümet arasındaki çatışmalar sertleşirken TÜSİAD da hükümete karşı daha sert ve eleştirel bir söylem kullanmıştır (Savran, 2014: 117). Bu süreçte, Kemalist blokla hükümet arası çatışmalar AKP'ye kapatma davası açılması ile tırmanırken AKP, kapatma davasına Ergenekon davası ile karşılık vermiş, kapatma davası lehte sonuçlandıktan sonra Ergenekon Davasının genişletilmesi ve Balyoz gibi başka davalarla Kemalist bloğun ve devlet içindeki

kadrolarının tasfiyesi yada taraf değiştirmesi sağlanmıştır. Öte yandan yargıda başlayan kadrolaşma çalışması, üst yargının ele geçirilmesiyle devam etmiştir.

Böylece, AKP reformcu gündemi terk ederek devleti mevzi savaşıyla ele geçirmeye yönelik bir mücadeleye girişmiştir. Bu yönelim, TÜSİAD'ın uyarılarını şiddetlendirirken AKP'nin saldırılarından TÜSİAD da nasibini almaya başlamıştır. Öte yandan TÜSİAD ile AKP arasındaki çatışmanın bir diğer dinamiği, 2007 seçimlerinden önce Doğan Grubu ve Erdoğan arasında başlayan gerilimin çatışmaya dönüşmesi ve TÜSİAD'ın Doğan Holding'e sahip çıkması ile atışmanın TÜSİAD'a sıçramasıdır.

Bu şekilde, AKP, Ergenekon ile ordu, yargı ve üniversitelerdeki üst düzey isimler dahil Kemalistlerin tasfiyesine yönelirken önce Cumhurbaşkanı atamaları, ardından Anayasa referandumu ile üst yargıyı ele geçirmeyi başarmıştır. Bu devleti ele geçirme girişimine aynı dönemlerde sermayenin el değiştirilmesi süreci eşlik etmiştir. AKP, bir yandan islami sermayeye devlet olanaklarını sağlarken öte yandan Doğan Holding'e yönelik ekonomik saldırıyla birlikte, TÜSİAD'ın devlet olanaklarından dışlanmasına yönelik girişimler ortaya çıkmıştır (Tanyılmaz, 2014: 149).

2007 seçimleri sonrasında yaşanan şiddetli atışma, AKP'nin güçler dengesini radikal bir şekilde dönüşürmesiyle 2010 yılına gelindiğinde bir ateşkesle sonuçlanmıştır. Bu ateşkes, referandum zaferi ile devlet ve medya alanındaki örgütlenme sonrasında AKP'nin gücündeki yükselmenin TÜSİAD tarafından tescili anlamına gelmektedir. TÜSİAD'ın silah bırakmasında çatışmanın uzatılmasının yaptırımların şiddetlenmesine yol açarak yaratacağı yıkım, çatışmaya karşı çıkan TÜSİAD üyelerinin taraf değiştirmeye başlamaları, Arap baharının başlaması ile batı

ile kopan bağların yeniden güçlenmeye başlaması gibi nedenler etkili olmuştur (Savran, 2014: 116).

AKP'nin geriletebilmenin olanaksızlığı ve gücünün tescili ile 2010 yılında başlayan çatışmasızlık durumu, Gezi Olayları ile birlikte yeniden bozulmuştur. Doğan Grubu ve TÜSİAD, iktidarın gücünün ciddi bir şekilde sarsılmasıyla iktidara karşı direnişin yanında saldırıya geçmesi ile başlayan çatışma, Gezi olaylarının şiddetle bastırılıp kırılan hegemonyanın baskıya daha fazla yaslanarak yeniden kurulması ile birlikte AKP'nin bu kez Koç Grubuna yönelik merkezinde yine vergi cezalarının olduğu saldırılarına yol açmıştır. Çatışma ortamı, Gülen Hareketi ile AKP arasında başlayan çatışma sonrasında şiddetlenmiştir. Ancak, AKP'nin Gezi olaylarını bastırmasından sonra 30 Mart seçimleri sonrasında Gülen Hareketinin AKP'nin yolsuzluklarını teşhir yoluyla başlattığı savaş girişiminin de yenilgiyle sonuçlanmasıyla TÜSİAD bir kez daha bahar aylarında ateşkes ilan ederek yeni güç dengesini tescil etmesiyle sıcak çatışma bir kez daha ortadan kalkmıştır. Öte yandan Cumhurbaşkanlığı seçimleri sürecinde Doğan da AKP'nin gücünü kabullenmek zorunda kalmış, yayın çizgisinde yeni bir yumuşamaya gitmiştir.

AKP'nin batıcı laik sermaye gruplarına yönelik ekonomik saldırıları, iki nedenle açıklanabilir. Bunlar, iki fraksiyon arasındaki güç dengesinin değiştirilmesi ve daha belirleyici olarak AKP'ye yönelik muhalefet girişimlerinin bertaraf edilerek bu grupların en azından tarafsızlaştırılması, hükümetin hem siyasal operasyonlarına, hem de ekonomideki güç dengesinin değiştirilmesine yönelik aksiyonlarına ilişkin itirazların engellenmesidir.

Nitekim, Erdoğan 2010 Anayasa Değişikliği Referandumunda hükümete destek vermeyeceğini açıklayan TÜSİAD'ı eleştirirken kullandığı ifadelerin bu doğrultuda olduğu düşünülmektedir:

*“Sıkıntımız şurada, İstanbul sermayesi her nedense para kazanma konusunda bizimle anlaşılıyorlar ama **siyasi olarak anlaşamıyorlar**. Siyaseten sizi destekleyemeyiz diyorlar...**Sermaye ciddi anlamda el değiştirmeye başladı ... Belki bundan rahatsız oluyorlar**. Sermayenin yayılmasından rahatsız olmamak lazım. ...Fakat isteseler de istemeseler de Türkiye’de artık sermaye ciddi manada el değiştirmeye başladı. Bu bizim için çok önemli bir **güven kaynağı**<sup>187</sup> ...”.* (Hürriyet, 11.09.2010).

Ekonomik saldırıların esas olarak, bu grupların muhalefeti ile ilgili olduğunun temel delili, bizzat bu grupların AKP dönemindeki -sadece genel konjoktüre dayalı olmayan, aynı zamanda devlet olanaklarının kullanımının sonuçlarını yansıtan- olağanüstü büyümesi olmuştur. Örneğin, Koç’un AKP dönemindeki hızlı yükselişinde özelleştirme ve kamu alımlarının önemli bir yeri bulunmaktadır. Koç, Çalık Grubunun da katıldığı ihalede TÜPRAŞ’ı iki buçuk yıllık karı karşılığında satın alırken (Sönmez, 10.12.2012), TÜPRAŞ’ın devriyle Koç’un varlıkları ikiye katlanmıştır.

Öte yandan TÜSİAD ve Doğan Grubu ile çatışmaların arttığı dönemde TÜSİAD yönetiminden farklı bir tavır alan Doğu Holding gibi sermaye gruplarının desteklenmeye devam etmesi, çatışmanın ana nedeninin siyasi muhalefet olduğunu göstermektedir. Ayrıca, sermaye gruplarının AKP’nin siyasi eylemleri ile islamcı sermaye gruplarına kaynak transferi politikalarına yönelik muhalefeti bırakması

---

<sup>187</sup> Burada, sermayenin el değiştirmesinin güven kaynağı olarak açıklanmasının kritik olduğu düşünülmektedir. Zira, bu el değiştirme aynı zamanda siyasal olarak kontrol dışına çıkmayacak bir sermaye yapısının yaratılmasını hedeflemektedir, güven, sermayenin muhalefete girişmeyeceğine ilişkin olarak oluşan güvendir.

sonrasında çatışmaların birlik görüntüleri ile sonuçlanması ve Doğan Holding için kesilen büyük vergi cezasının büyük oranda düşürülmesi gibi durumlar da saldırıların esas olarak hizaya getirmeye yönelik olduğunu göstermektedir<sup>188</sup>.

#### IV. AKP MÜDAHALESİ VE SERMAYE İÇİ GÜÇ DENGESİ:

AKP döneminde islamcı burjuvazinin devasa bir gelişme gösterdiği ve batıcı laik burjuvazi ile rekabet edecek düzeye ulaşan grupların ortaya çıktığı, ancak yine de batıcı laik burjuvazinin hakim konumunun ortadan kalkmadığı görülmektedir. Bu konuda en önemli veriler, büyük sanayi kuruluşları içerisinde İslamcı sermaye örgütlerine üye kuruluşlarıyla ilgili istatistikler olmakta, büyük sanayi kuruluşları içerisinde örgütlere üye kuruluş sayısının artış gösterdiği gözlenmektedir. 1990'da ilk 500 sanayi kuruluşundan sadece sekizi MÜSİAD üyesiyken 2007'de yirmi üçü, 2009'da otuz biri MÜSİAD üyesidir. TUSKON'un 2009 yılındaki ilk 500 içerisindeki üye sayısı ise kırk beştir (Gazetevatan, 28.07.2010). Öte yandan 2009 verilerine göre ilk 500 sanayi kuruluşu içerisinde MÜSİAD'ın üretim payı % 3,6 iken TUSKON'un payı % 5,9'i bulmakta, her iki örgütün ihracat payı sırasıyla % 2,1 ve 5,5'tir<sup>189</sup>. İlk 500 içerisinde İslamcı sermaye gruplarının sayıları ve üretimdeki payı artmış olmakla birlikte, yine de TÜSİAD üyelerinin hakim konumunu etkileyecek düzeye ulaşmamıştır. 2007 yılında TÜSİAD üyesi sanayi kuruluşlarının milli gelir içindeki payı yüzde 38, ihracat payı yüzde 45 iken MÜSİAD için aynı oranlar, 2008 için sırasıyla yüzde 6 ile 8 arası ve yüzde 11,5'dir. Öte yandan

<sup>188</sup> 2007-2010 arası çatışma sonrasında 2011 başında yapılan TÜSİAD toplantısındaki konuşmalar (Milliyet, 20.01.2011), Erdoğan'ın 2012'de Doğan Holding'in yaptığı kulelerin açılışını (Milliyet, 19.04.2012) ve 2014 Nisanında ise Koç'un otomobil fabrikasının açılışını yapması (Zaman, 23.05.2014) bu durumu göstermektedir.

<sup>189</sup><http://www.patronlardunyasi.com/haber/ISO-500-de-TUSKON-mu-buyuk-MUSIAD-mi/88423>



MÜSİAD ve TUSKON'a üye sanayi kuruluşlarının<sup>190</sup> satışlardaki toplam payı, Koç Holding'e ait sanayi kuruluşlarının satış toplamının yarısına ulaşmaktadır (Öztürk, 2014: 182).

AKP döneminde islamcı büyük sermaye gruplarının çok yüksek oranlarda büyüdüğü görülmektedir. Albayrak Grubunun cirosu 2001-2007 arasında % 400 oranında, Hedef Alliance Holding'inki 1998-2007 arasında % 470, Kiler Grubunun 2002-2007 arasında yüzde 250, Koza Grubunun 2003-2007 tarihleri arasında % 770 oranında artmıştır<sup>191</sup>. Çalık grubunun varlıkları ise 2003-2007 arasında yüzde 230, 2007-2012 arasında ise % 133 artmıştır. Bununla birlikte büyük holdingler arasında sadece Yıldız, Boydak gibi gruplar 2008 yılı için sırasıyla üçüncü, on birinci olarak girebilmiştir (Hürriyet,18.08.2009). Öte yandan batıcı laik burjuvazi de AKP döneminde hızlı gelişme göstermiş ve katlanarak büyümüş, ancak bu büyüme esas olarak AKP iktidarının 2007 yılına kadarki ilk döneminde gerçekleşmiştir. Örneğin Koç grubunun varlıkları 2002-2007 yılları arasında % 600, Sabancı yüzde 109, Enka yüzde 322 oranında büyümüşür (Yılmaz). Bununla birlikte, ikinci dönemde batıcı laik burjuvazinin büyümesi daha düşük kalmaktadır. Bunun nedenleri, ekonomideki büyümenin yavaşlaması yanında AKP'nin ikinci dönemde kendine siyasal olarak muhalefete yönelen sermaye gruplarına yönelik devlet olanaklarını sınırlayarak yaptırımlara yönelirken kendine yakın sermaye gruplarına yönelik desteğin devam etmesidir. Örneğin Çalık 2007-2012 arasında yüzde 133 oranında büyürken Koç,

---

<sup>190</sup> İslamcı sermaye grupları, sadece bu iki örgüt üyelerinden oluşmamaktadır. Daha önce bahsedilen ASKON'un bu tarz bir sermaye örgütü niteliğindedir. Bununla birlikte, bu örgütün etkinliği çok daha sınırlı düzeydedir ve Saadet Partisine yakın bir örgüt iken ancak, Gezi Olaylarından sonra AKP'yi desteklemeye başlamıştır (Radikal, 27.01.2014). İslami sermaye gruplarının üye olduğu bir başka örgüt ise TÜSİAD'dır. Çalık, Sancak, Boydak, Ülker, Kale, İhlas gibi sermaye grupları TÜSİAD üyesidirler (Öztürk, 2014: 184). Bu nedenle, önemli bir ağırlık oluşturmaya da TÜSİAD'ın ekonomideki payı içerisinde de bu grupların katkısı bulunmaktadır.

<sup>191</sup><http://www.superpoligon.com/haber/1168>

2007-2013 arasında yüzde 65 büyümüştür. Öte yandan, 2007 sonrasında AKP ile açık çatışmaya giren Doğan Holding, 2007-2012 arasında yüzde altmışa yakın bir oranda küçülmüştür (Milliyet, 17.06.2012).

## B. AKP DÖNEMİNDE KAMU ALIMLARI DÜZENİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Kamu alımları, sermaye birikimini desteklemenin ve sermayeler arası rekabete müdahalenin temel araçlarından biri niteliğinde iken neoliberal dönüşüm sürecinde önemi artarak devam etmiştir. Türkiye’de ikinci kuşak neoliberal reformlar kapsamında piyasa dinamiklerinin tesis edilerek uluslararası sermayenin pazara girişinin önündeki engellerin kaldırılmasına ve devletin mali dengelerinin sağlamlasının teşvik edilmesine yönelik neoliberal kamu alımları reformu, 4734 sayılı kanunun çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, kanunun yürürlüğe gireceği 2003 yılından hemen önce iktidara gelen AKP, organik bağa sahip olduğu sermaye kesimlerinin gücünü arttırmak için fırsat dağıtım araçları ile ceza araçlarının kontrolüne yönelik, aynı zamanda mali kural/sınırlamaları ayak bağı olarak gören bir siyasallaşma ve merkezileşme stratejisine yönelmiştir. Neoliberalizmle çelişen, uluslararası kuruluşlar ve TÜSİAD ile çatışmaya yol açan bu stratejinin odağında ise kamu alımları ve kamu alımları düzenine yapılan müdahaleler yer almıştır. Üstelik, söz konusu strateji, esas olarak iktidarın 2007 seçimleri sonrasındaki ikinci döneminde yürürlüğe konurken kamu alımları düzeni, düzenleyici kurumların bağımsızlığı ile birlikte neoliberal reformlarla çelişkinin ve uluslar arası kurumlarla gerilimin açık bir biçimde *erken dönemde* yaşandığı iki alandan birini oluşturmuştur. Düzenleyici kurumların bağımsızlığının kaldırılmasına ilişkin girişimler, uluslararası kuruluşlar ve TÜSİAD’ın tepkisi sonucunda ertelenirken daha iktidarın ilk günlerinde gündeme gelen kamu alımları düzenine müdahale niteliğindeki yasal değişiklikler, iktidarın ilk yılından başlayarak yine bahsedilen kurumlarla çatışma içeren bir süreçte gerçekleştirilerek uygulanmaya başlanmıştır.

AKP'nin kamu alımları düzenine yönelik müdahalelerinin iki temel saikten kaynaklandığı düşünülmektedir. Birincisi, -önce duble yol uzunluğunun yüzde 250 oranında arttırılmasını içeren duble yol yatırımları odağında, daha sonra demiryolu, havayolu yapımı ile İstanbul'daki dev ulaşım projeleri odağında gelişen- ulaştırma yatırımları, -TOKİ önceliğinde şehirleri önemli oranda yeniden inşa edilmesini içeren- toplu konut hamlesi ve büyükşehir belediyelerinin altyapı yapım işleri ve hizmet alımları kapsamındaki kaynakların yanlı bir şekilde dağıtımının önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Ayrıca, genel olarak idarenin hareketini yavaşlatan ve sınırlayan mali kurallardan kurtulma isteminin önemli bir payı olduğu görülmektedir.

Kamu alımları düzenine yönelik ilk girişim, 18 Kasım 2002'de kurulan AKP hükümetinin Acil Eylem planı içerisinde yer alan duble yol yatırımları ile toplu konut projelerine ilişkin ihalelerin belirlenen saikler doğrultusunda gerçekleştirilebilmesi için engel olarak görülen 4734 sayılı yasa yürürlük tarihinin ertelenmesine yönelik olarak iktidarın ilk günlerinde gerçekleşmiştir<sup>192</sup>. Bununla birlikte, bu girişime yönelik sermaye örgütlerine ilave olarak muhalefet ve medya kaynaklı büyük bir tepki ortaya çıkmıştır<sup>193</sup>. Tepkiler üzerine erteleme girişiminden

---

<sup>192</sup> Erteleme girişimi, yasa hazırlık süresinin yetersizliği, ikincil mevzuatın eksikliği ve kanunun diğer kanunlarla uyumsuzluğu gibi teknik nedenlere dayandırılmıştır. Bununla birlikte, 4734 sayılı kanunun uluslararası kuruluşların belirlenimi altında, idarelerin yeterli katkısı olmadan yapılmasından kaynaklanan bu sorunlar, aslında başka amaçlarla gerçekleştirilmek istenen erteleme meşrulaştırma aracı niteliğindedir. Zira, erteleme girişiminin esas gerekçesi, duble yol ve toplu konut yatırımlarının eski sistemle yapılması isteği olmuştur (Hürriyet, 18.12.2002). Bu talebin altında yatan temel rasyonalite ise, yeni kanunun işleri ihalesiz dağıtmaya imkan veren emanet usulüne yer vermemesi, kanunda yer alan işlerin bölünemezliği ilkesi ve ihalelere katılma koşullarının küçük ve orta sermaye kesimlerini olumsuz etkileyecek nitelikte olması nedeniyle iktidara ihaleleri kendine yakın müteahhitlere dağıtma imkanını önemli biçimde daraltmasıdır. Milletvekili seçilemediği için ilk AKP hükümetinde yer alamayan hükümeti dışarıdan yöneten Erdoğan, erteleme girişimi ile ilgili olarak yaptığı bir açıklamada 4734 sayılı yasanın küçük müteahhitleri dışladığına ve bu yasayla yapılacak duble yol ihalelerinin 50-60 müteahhide yarayacağına ve diğer müteahhitleri taşeronlaştıracağına vurgu yapmıştır (Milliyet, 28.12.2002).

<sup>193</sup> TÜSİAD, girişimin şeffaf ihale sistemi kurulmasının ötelenmesine, Avrupa Birliğine uyum sürecinin sektöre uğratılmasına ve uluslararası finans kuruluşları ile yabancı yatırımcılarının reaksiyonuna neden olacağını vurgulamış ve erteleme girişimlerinden vazgeçilmesini talep etmiştir (TÜSİAD, 2002). Ertelemeye tepki gösteren bir başka örgütün, Türk Müteahhit Birliği'nin Başkanı

vazgeçen ancak mevcut düzeni kabullenmeyen iktidar, bir yandan yasanın getirdiği usulleri değiştirerek öte yandan kanun kapsamını arka arkaya gelen girişimlerle sınırlandırarak kamu alımları düzenine görülmemiş düzeyde müdahalelerde bulunmuştur. Böylece, farklı aktörler arasındaki kararsız denge sonucunda şekillenen ve daha yürürlüğe girmeden değişikliğe uğrayan neoliberal kamu alımları düzenine AKP'nin müdahale girişimleri iktidara gelir gelmez başlamış, bu çalışma hazırlanırken on ikinci yılını yaşayan AKP iktidarı sürecince artarak devam etmiştir.

## **I. BİR ENVANTER DENEMESİ: DÜZENLEME SAYDAMLIĞINDAN DÜZENLEME KAOSUNA**

AKP döneminde yapılan bu müdahalelerin önemli sonuçlarından birini, yasal çerçevenin müdahalelerin niteliği ve niceliğinden kaynaklı olarak kaotik bir hal almaya başlaması ve bizzat dönemin Kamu İhale Kurumu İkinci Başkanı Bahattin Işık'ın kanunda değişiklik yapan 5812 sayılı kanun tasarısını savunduğu makalesinde belirttiği gibi kanunun sistematığının tahrip edilmesi oluşturmuştur (2008: 31). AKP döneminde kamu ihale düzenine yapılan müdahalelerin kritik unsurları maddesel bazda ele alınmadan önce, ilk olarak dönüşümün bir envanteri ortaya çıkarılmaya çalışılacak ve müdahale biçimlerinin mahiyeti ele alınarak bizzat bu müdahale biçiminin kendisinin kamu alımları düzeni üzerindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

---

Erdal Eren ise ertelemenin ve duble yolların eski kanuna göre yapılması girişiminin kayırmacılığın önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik olduğunu ima etmiştir (Milliyet, 13.12.2002).

Devam eden on iki yıllık iktidar süresi içerisinde AKP, yüz dört düzenleme (yasa/KHK) ile kamu alımları düzenine müdahale etmiş, 4734 sayılı yasa ile oluşturulan yeni kamu alımları düzeni, AKP iktidarı tarafından en fazla müdahale edilen alan olmuştur.

Tablo 1: Kamu Alımları Düzenine Yapılan Müdahalelerin Yıllara Göre Değişimi

YILLAR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOPLAM
MÜDAHALE SAYISI	7	7	11	4	12	12	4	4	17	12	12	2	104

Kamu alım düzenine ilişkin bu müdahalelerin tarihsel gelişimi incelendiğinde bu girişimlerin AKP'nin iktidarının hemen ertesinde cereyan edip biten bir süreç olmadığı, dönem boyunca azalmayan hatta sayısal olarak artan bir müdahalenin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Öyle ki, yaklaşık olarak yıllık ortalama dokuz düzenleme yapılırken 2011-2013 yılları arasında bu oran on dörde çıkmış, toplam yüz dört düzenlemenin yarıya yakını bu üç yıl içerisinde yapılmıştır.

Müdahalelerin zamana yayılmış olması, müdahalelerin kamu alımları düzeninin bir bütün olarak değiştirilmesine yönelik olmasından ziyade *esas olarak* idareleri ve/veya belirli alım türlerini 4734 sayılı yasa ile belirlenen kamu alımları düzeninin dışına çıkartılmasına yönelik olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, kamu alımları düzenine ilişkin usul değişikliklerinin de zaman içerisinde yapılmaya devam edildiği aşağıda gösterilecektir. Zaman içerisinde kamu yönetiminde, alım konusu iş süreçlerinde, uluslararası düzenlemelerde ortaya çıkan değişiklikler, sınıf içi güç dengeleri ve bunun siyasal yansımalarındaki değişimler gibi dinamikler de bu zamana yayılan değişimi *kısmen* açıklamaktadır. Öte yandan bu nicel çoğulluk AKP

dönemindeki yasama sürecinin nitelikleri ile de ilgilidir. AKP döneminde yasama sürecinin karakteristik özelliklerinden birini aynı konularda ardı ardına düzenlemelerin yapılabilmesi oluşturmaktadır. AKP'nin uzlaşmaya ihtiyaç duymayacak bir çoğunluğa sahip olması ve kutuplaşmaya dayalı olarak iktidar milletvekillerinin pasif tavrı nedeniyle yasama sürecinin oylamaya dönüşerek kolaylaşması, tasarı hazırlık sürecinin niteliksizleşmesine ve aksaklıkların yasanın uygulama sürecinde tespit edilerek düzeltmelere gidilmesine yönelik bir eğilime yol açmıştır. Aşağıda ele alınacak olan AKP'nin temel yasama aracına dönüştürdüğü *torba yasalarla* grift düzenlemelerin yapılması nedeniyle hatalı yasa yapım süreçlerinin ortaya çıkması, düzeltici nitelikli yasal düzenlemelerin varlığının temel belirleyicilerinden biri olmuştur.

Yapılan müdahalelerin içeriği bir yana bizatihi müdahalelerin yönteminin 4734 sayılı kanunla getirilen yeni kamu alımları düzene aykırı olduğu görülmektedir. 4734 sayılı kanunun temel hedeflerinden biri, tüm oyuncuların ihale kurallarına erişebilmesinin mümkün kılınması anlamında saydam bir düzenleme sürecinin tesisidir. Bunun için sınırlı sayıdaki istisnalar hariç tüm kurumların yapacakları ihalelerde geçerli tek bir kurallar bütünü oluşturulması ve bu kurallar bütününün tek bir yasal metne konulması, bu metnin ise yerli ve yabancı tüm potansiyel isteklilere ve ilgililere erişimi mümkün kılacak şekilde yayınlanması gibi araçlardan bahsedilebilir.

Ayrıca, 66 ncı maddede kamu alımları düzenine yapılacak değişikliklerin yöntemi de belirlenmiş, kanun hükümlerine ilişkin değişikliklerin ancak bu Kanuna hüküm eklenmek veya Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle düzenleneceği hükmedilmiştir. Bu şekilde, kamu alımları düzeninin saydamlığını kaldıracak şekilde

karmaşık ve ayırık bir düzenleme yığınının oluşmasının engellenmesi öngörülmüş, şeffaf düzenleme niteliğinin korunması hedeflenmiştir. Bununla birlikte, kamu alımları düzenine yapılan müdahalelerin küçük bir bölümünün 66 ncı maddeye uygun yapıldığı görülmektedir. AKP döneminde kamu alımları düzenine 66 ncı maddenin öngördüğü biçimde 4734 sayılı kanunda değişiklik veya ekleme yapma suretiyle yani doğrudan müdahale eden yasa/KHK sayısı otuz iki iken, dolaylı müdahale<sup>194</sup> yani 4734 sayılı kanunda değişiklik yapılmaksızın yapılan müdahale sayısı seksen ikidir<sup>195</sup>. Dolayısıyla kanunun 66 ncı maddesinde düzenlenen müdahale yöntemine uygun yasal düzenlemelerinin oranı toplam müdahalelerin sadece yüzde yirmi sekizine tekabül etmektedir<sup>196</sup>. Öte yandan yıllara göre tercih edilen müdahale yöntemlerinin değişimi incelendiğinde anlamlı bir trendin oluşmadığı görülmektedir, ancak özellikle 2005, 2006, 2009 ve 2011 yıllarında dolaylı müdahale yönteminin kullanım düzeyinin oransal olarak önemli düzeyde arttığı gözlenmektedir.

Tablo 2: Kamu Alımları Düzenine Yapılan Müdahalelerin Müdahale Yöntemlerine Göre Dağılımı

YILLAR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOPLAM
DOĞRUDAN MÜDAHALE	2	3	2	0	5	4	1	1	3	4	5	2	32
DOLAYLI MÜDAHALE	6	5	9	4	8	9	4	3	17	8	7	2	82

<sup>194</sup> Doğrudan ve dolaylı müdahale şeklindeki kavramlaştırma Akkkaynak (2008)'den alınmıştır.

<sup>195</sup> Tabloda yer alan doğrudan ve dolaylı müdahale sayısı toplamı, bir önceki tabloda belirtilen toplam düzenleme sayısından on adet daha fazla görünmektedir. Bunun nedeni, on yasa/KHK hem doğrudan hem dolaylı düzenleme içermesi nedeniyle bu düzenlemelerin hem dolaylı, hem de doğrudan düzenleme içerisinde sayılmasıdır.

<sup>196</sup> AKP döneminde dolaylı müdahale temel müdahale biçimi haline getirilmiş olsa da, kanunun belirlediği değişiklik yapma ilkelerine aykırı olan bu yöntemin ilk kullanımı AKP iktidarından önce 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla yapılmış, kanunun 7 nci maddesinin 4 üncü fıkrasıyla 4734 sayılı kanunun 3 üncü maddesinin c bendi doğrultusunda kanundan istisna edilmiş olan dış finansman projeleri kapsamındaki alımların usul ve esaslarının belirlenmesindeki yetkiler düzenlenmiştir.



Dolaylı müdahalelerin baskınlığı, kamu alımları düzeninin üniter niteliğini ortadan kaldırarak şeffaflıktan son derece uzak, karmaşık ve ayırık bir düzenleme yığına dönüşmesine yol açmıştır. Bununla birlikte düzenleme şeffaflığını tahrip eden tek etken dolaylı müdahalelerin varlığı ve baskınlığı değildir. Müdahalenin sayısal olarak yüksekliği bile tek başına düzenlemelerin bilinebilirliğini ve erişimini olumsuz etkilemektedir. Mevcut yasal durumun tespit edilebilmesi, değişiklik yasalarının dikkate alınmasını gerektirmektedir. Ancak çok fazla değişiklik yapılmış olması değişikliklere göre kanun maddelerinin geçerli halinin tespitini güçleştirmektedir.

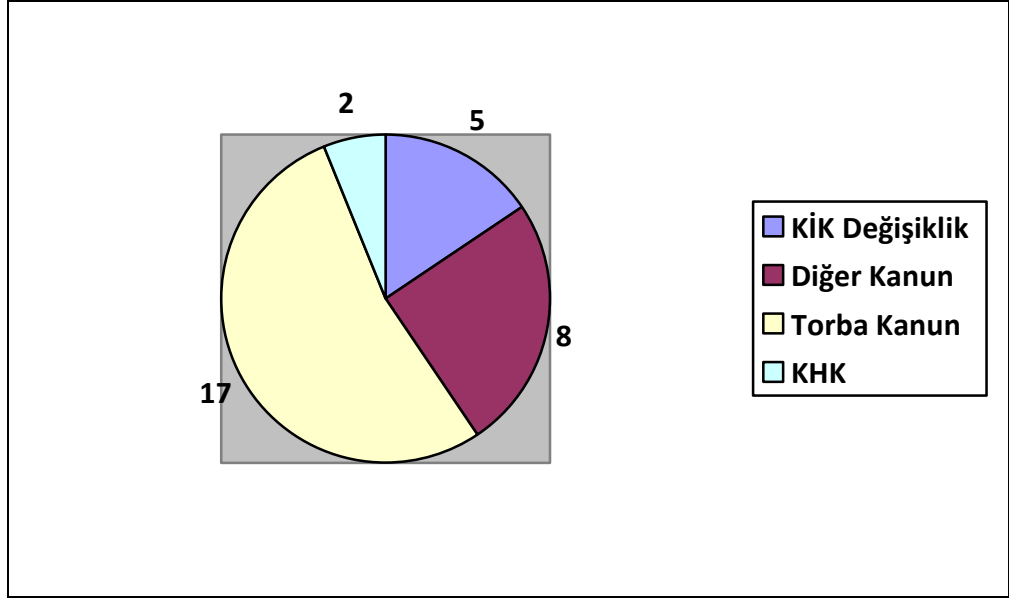
Kamu alımları düzeninin şeffaflığını tahrip eden bir başka etken, 4734 sayılı kanunda değişiklik yapan yasaların/KHK'lerin başlıklarında söz konusu yasaya atıfların yapılmaması ve düzenlemelerin kapsamının kamu ihale kanunundaki değişikliklerle sınırlı olmaması sorunudur. Kamu alımları düzenine değişiklik getiren düzenlemelerin çok büyük bölümü, başka alanlara ilişkin yasalar veya torba yasalar gibi düzenleme araçlarından oluşmaktadır. Kamu alımları düzenine yapılan doğrudan müdahale niteliğindeki kanun değişikliklerinin dağılımı incelendiğinde, torba yasaların<sup>197</sup> ve başka alanlara ilişkin kod kanunların ağırlıkta olduğu, kamu

---

<sup>197</sup> Torba yasa, birbiriyle ilgisiz konulara ilişkin kanun ve kanun değişikliklerin birlikte kanunlaştırıldığı, KHK'lar gibi yasama sürecini hızlandırma ve parlamento ile kamuoyu denetimini boşa çıkarma işlevi gören, genellikle 'Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun', 'Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' gibi başlıklar alan özel bir yasama tekniğidir. Türkiye'de 2000'li yıllarda Avrupa Birliğine uyum paketleriyle gündeme gelen torba yasalar, AKP döneminde birbiriyle ilgisiz konulardaki değişiklikleri hızlı ve tartışmasız bir biçimde gerçekleştirmeye imkan veren niteliğiyle temel yasama aracına dönüştürülmüştür. Torba yasalarla yasa tasarısı/tekliflerinin kapsamı nicel olarak büyümekte ve karmaşıklaşmakta, bu durum tasarıları uzlaşma yoluyla dönüştürerek olgunlaştıran komisyon aşamasını atıl bırakmakta, kamuoyunun ve milletvekilleri bir yana ihtisas komisyonu üyelerinin dahi yasanın getirdiklerine ilişkin yeterli bilgi sahibi olmalarını imkansız hale gelmektedir. Torba yasalar yasama sürecindeki olumsuzlukların yanında yasaların bilinebilirliği açısından da sorun yaratmaktadır. Torba yasalarla çok fazla sayıda yasadaki değişiklik yapılması ve yasanın adında ilgili yasalara atıf olmaması karmaşaya yol açarak yasaların bilinebilirliğini önemli düzeyde ortadan kaldırmaktadır (Hoş).

alımları düzenine ilişkin çerçeve kanunların<sup>198</sup> ise sınırlı sayıda olduğu görülmektedir.

Grafik 2: Kamu Alımları Düzenine Yapılan Müdahalelerin Düzenleme Türlerine Göre Dağılımı



Yapılan otuz iki doğrudan müdahalenin iki tanesinin KHK ile otuz tanesinin ise kanunlarla yapıldığı görülmektedir. Kanunla yapılan bu otuz düzenlemenin on yedi tanesi torba kanun niteliğinde, sadece on üç tanesi amaçlı kanun<sup>199</sup> niteliğindedir. Amaçlı kanun değişikliği niteliğindeki on üç kanunun dağılımı incelendiğinde ise sekiz tanesinin başka alanlara ilişkin kod veya çerçeve kanun

<sup>198</sup> Kod kanun, belirli bir alanda yeni baştan düzenleme yapan kanunu, çerçeve kanun ise kod kanunda değişiklik yapan kanunu ifade etmektedir (Yasama Derneği, 2009: 56).

<sup>199</sup> Amaçlı kanunlar, birbiriyle ilişkisiz konularda yapılan değişiklikleri içeren torba kanunların zıttı olarak belirli bir amaca yönelik çıkarılan kanunları ifade etmektedir (Yasama Derneği, 2009: 58).

niteliğinde<sup>200</sup>, beş tanesinin ise doğrudan Kamu İhale Kanununda değişiklik yapan çerçeve kanun niteliğinde olduğu görülmektedir<sup>201</sup>. KHK'lar da aynı mantık çerçevesinde olup bunlardan biri yine bir başka alana ilişkin kod düzenleme niteliğinde iken diğeri torba düzenleme niteliğinde olup böylece yasaların yarısından fazlası torba düzenleme niteliğindedir. Öte yandan 6288 sayılı kanun, torba yasa niteliğinde olsa da başlığında kamu ihale kanununa referans verilmektedir<sup>202</sup>. Dolayısıyla, doğrudan müdahale niteliğindeki düzenlemelerin sadece beş tanesi kamu alımlarına yönelik olup bu kanunlara 6288 sayılı kanun ilave edildiğinde sadece altı tanesinin adında kamu ihale kanunu ifadesine yer verildiği görülmektedir. Sonuç olarak, doğrudan müdahale niteliğindeki kanunların önemli bir bölümün esas olarak kamu alımları düzenine ilişkin değişiklik yapma amaçlı olmadığı ve kanun adında bu bilgiye yer verilmediği gözlenmekte olup Kanunun 66 ncı maddesine aykırı olan dolaylı düzenlemelere ilave olarak doğrudan müdahale niteliğindeki düzenlemelerin dahi büyük oranda düzenleme saydamlığına imkan verecek nitelikte olmadığı söylenebilir<sup>203</sup>.

4734 sayılı yasada yapılan otuz iki doğrudan müdahale niteliğindeki yasal düzenleme doğrultusunda yüz otuz dört maddede değişiklik yapılmıştır. Tabloda

---

<sup>200</sup> Posta Hizmetleri Kanunu, Tanık Koruma Kanunu bu kanunlar arasındadır. Bu kanunlar, ilgili alanları düzenlerken bu alanlara ilişkin yapılacak alımlarla ilgili düzenlemelere yer vermekte ve aynı zamanda 4734 sayılı kanunda değişiklik yapmaktadır.

<sup>201</sup> Bu kanunlardan iki tanesi sadece Kamu İhale Kanununda, iki tanesi Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşme Kanununda, bir tanesi ise danışmanlık ihalelerini düzenlemek üzere Özelleştirme Kanunu ile Kamu İhale Kanunlarında değişiklik yapmaktadır.

<sup>202</sup> Kanunun tam adı, Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanunda ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur.

<sup>203</sup> Akkaynak (2008: 49), sadece isminde kamu ihale kanuna atıf yapılan kanunların 66 ncı Madde kapsamında tanımlanan değişiklik koşulunu sağladığını belirtmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşıma göre yüz dört kanundan sadece altı tanesi 4734 sayılı kanunda öngörülen müdahale yöntemine uygundur. Bununla birlikte, başka kanunlarda da değişiklik yapmış olsun olmasın 4734 sayılı kanunda değişiklik yapan kanunların, 66 ncı maddede belirtilen çerçeveye uygun olduğu düşünülmektedir. Ancak, 66 ncı maddeye aykırı olmasa bile geri kalan doğrudan müdahale niteliğindeki düzenlemelerin bilinebilirliği, düzenlemelere erişimi sınırlandıracak niteliktedir.

görüldüğü üzere, söz konusu yüz otuz dört müdahalenin yarısından fazlası –yetmiş beş madde- iki yasayla 4964 ve 5812 sayılı yasalarla yapılmıştır.

Tablo 3: Yıllara Göre Doğrudan Müdahale Sayısı

Kanun Numarası	Kanun Tarihi	Müdahale Sayısı
4964	15.08.2003	41
5020	26.12.2003	1
5148	07.05.2004	1
5226	27.07.2004	4
5255	13.11.2004	1
5312	11.03.2005	2
5436	24.12.2005	2
5583	28.02.2007	1
5615	04.04.2007	1
5625	26.04.2007	1
5680	07.06.2007	2
5726	05.01.2008	2
5737	27.02.2008	2
5763	26.05.2008	2
5784	26.07.2008	1
5812	05.12.2008	34
5917	10.07.2009	1
6093	30.12.2010	1
KHK/638	08.06.2011	1
KHK/661	02.11.2011	1
6111	25.02.2011	4
6288	11.04.2012	2
6287	04.04.2012	1
6353	12.07.2012	3
6359	10.11.2012	1
6462	01.05.2013	1
6461	03.05.2013	1
6475	23.05.2013	1
6496	31.07.2013	1
6504	28.11.2013	1
6518	19.02.2014	10
6552	11.09.2014	3
<b>Toplam</b>		<b>134</b>

Doğrudan müdahale yoluyla yapılan değişikliklerin on sekiz tanesi yeni madde eklenmesi şeklinde iken geri kalan yüz on altı değişiklik ise mevcut maddelerde değişiklik yapılmasını içermektedir. Kanunun eklemelerle birlikte madde sayısı doksan dört maddeye çıkmış olup bu maddelerden altmış yedisine müdahale edilirken sadece yirmi yedi maddede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Değişiklik sayıları incelendiğinde en fazla değişiklik, istisnaları düzenleyen üçüncü maddede yapılmış olup bu maddede on sekiz değişiklik gerçekleştirilmiştir. İstisnalara İlişkin Esas ve Usuller başlıklı Geçici 4. maddede dokuz, Kamu İhale Kurumu başlıklı 53. maddede altı, doğrudan temin başlıklı 22. maddede beş değişiklik, ihale yeterlik kuralları başlıklı 10. Madde ile idarelerce uyulması gereken diğer kurallar başlıklı 62 nci maddede 4 değişiklik yapılmış, bunun dışında dört maddede üçer değişiklik, on dokuz maddede ikişer değişiklik yapılmıştır.

Yapılan değişikliklerin envanterinin maddeler bazında çıkarılması, dönüşümün kapsamına ilişkin önemli düzeyde bilgi vermekle birlikte genel resminin yansıtılmasında bir takım sınırlılıkları sahiptir. Bu sınırlılıkları aşmak, değişikliklerin belirlenen süreç/konu başlıkları üzerinden tasnif edilmesi ile mümkün olacaktır. Zira, kanunda bazı maddeler birden fazla konuda değişiklik içerirken, aynı zamanda birden fazla madde ile tek bir konuda düzenleme yapılabilmektedir. Ayrıca, müdahalenin önemli düzeyde kanunda değişiklik getirmeyen dolaylı düzenlemelerle yapılmış olması nedeniyle maddelere göre yapılan tasnif, düzenlemelerin önemli bölümünü dışarıda bırakmaktadır<sup>204</sup>.

Aşağıdaki tabloda kamu alımları düzenine ilişkin farklı süreçlerle/konu başlıklarıyla ilgili yapılan müdahale sayıları düzenleme türüne göre ayrıştırılarak

<sup>204</sup> Ancak, süreç/konu başlıklarına göre tasnifin olumsuz yanı, müdahale sayısının tamamen subjektif ölçütlere göre belirlenmesidir. Burada, konu bazında tespit edilecek müdahale sayısının başka bir çalışmada farklı çıkması mümkündür.

verilmiştir. Tablo incelendiğinde kamu alımları düzenine üç yüz seksen dört müdahale yapıldığı ve en fazla müdahale edilen alanın –müdahalelerin yaklaşık yüzde otuz altısının- yüz otuz yedi düzenlemeyle istisna düzenlemeleri olduğu görülmektedir. Doğrudan temin yöntemi ile ilgili otuz bir müdahale, Kamu İhale Kurumu ile ilgili yirmi dokuz müdahale, ihale öncesi işlemlerle ilgili yirmi altı müdahale, şikayet ile ilgili yirmi üç müdahale ve kapsamla ilgili on sekiz müdahale yapılmıştır. Kapsamla ilgili müdahalelerin hemen hemen tamamının kurumsal istisnalarla ilgili olduğu, doğrudan temin yönteminin de aşağıda belirtileceği gibi bir istisna düzenlemesine dönüştürüldüğü dikkate alındığında bu düzenlemelerin de istisna düzenlemesi olarak ele alınması mümkündür. Dolayısıyla istisna düzenlemesi sayısı, bu üç düzenleme türünün toplamı olarak dikkate alındığında yüz seksen altı müdahalenin bu kapsamda olduğu söylenebilir.

Üç yüz seksen dört müdahalenin yüz on dokuzu seksen iki adet dolaylı kanunla yapılmıştır. Dolaylı kanunla yapılan bu değişikliklerin de tamamına yakını kanun kapsamının daraltılmasına ilişkin olmuştur. On dört düzenleme kurumsal istisna niteliğinde iken seksen bir düzenleme ise belirli alımların istisna edilmesine yöneliktir. Belirli alımların doğrudan alımla yapılmasına ilişkin on altı düzenleme de ilave edildiğinde yüz on dokuz düzenlemenin yüz on bir tanesi istisna/kanunun kapsamının daraltılması ile ilgilidir. Geri kalan beş dolaylı müdahale belli alımların pazarlık yöntemi kapsamında yapılabilmesine ilişkin, iki dolaylı müdahale kurumsal yapı ile ilgili, bir dolaylı müdahale ise ihale öncesi işlemlere ilişkin olarak yapılmıştır. Bir başka ilginç istatistik, istisna ve kapsamla ilgili müdahalelerde dolaylı müdahale yönteminin kullanımının sıklığı ile ilgilidir. İstisnalarla ilgili yüz

otuz yedi düzenlemenin seksen biri yani yüzde elli dokuzu, kapsamla ilgili on sekiz düzenlemenin ise on dördü yani yüzde yetmiş sekizi dolaylı kanunlarla yapılmıştır.

Tablo 4: Alım Süreçleri/Konu Bazında Müdahale Sayıları

<b>Konu ve Süreçler</b>	<b>Doğrudan</b>	<b>Dolaylı</b>	<b>Toplam</b>
Kapsam	4	14	18
İstisnalar	56	81	137
Ölçek Kuralları	3	0	3
Katılım-Yeterlik Kuralları	17	0	17
Belli İstekliler	5	0	5
Pazarlık	10	5	15
Doğrudan Temin	15	16	31
Danışmanlık	7	0	7
Yeni İhale Araçları	10	0	10
İhale Öncesi İşlemler	25	1	26
İhale Hazırlık İşlemleri	14	0	14
İhale Duyurusu	9	0	9
Teklif Süreci	4	0	4
İhale Komisyonu Süreci	9	0	9
Sözleşme Süreci	5	0	5
İhale Sonuç Duyurusu	2	0	2
Kamu İhale Kurumu	27	2	29
Şikayet Mekanizması	23	0	23
Diğer	20	0	20
<b>TOPLAM</b>	<b>265</b>	<b>119</b>	<b>384</b>

## II. ÜNİTER KAMU ALIMLARI DÜZENİNDEN DÜZENLERİNE KAMU ALIMLARI DÜZENLERİNE

4734 sayılı kanunun getirdiği en önemli değişikliklerden birini önceki bölümde de belirtildiği üzere, alım kurallarına ilişkin çoğulluğun kaldırılarak yeknesaklık sağlanmak üzere kanunun kapsamının genişletilmesi ve kamu kurum, kuruluşlarının kanun kapsamı dışında tutulan ihalelerine işaret eden istisnaların önemli düzeyde daraltılarak tek maddede listelenmesi olmuştur. Ayrıca, 2. Madde düzenlenirken kurumsal istisnalara (kapsam dışılık) yer verilmiş, Tasarruf Mevduat Fonu ve bu fondaki bankalar ile kamu bankalarının mal ve hizmet alımları kapsam dışında tutulmuştur.

AKP döneminde kamu alımları düzenine yapılan müdahaleler *esas olarak* kamu alımları düzeninin bir bütün olarak değiştirilmesinden ziyade idareleri veya belirli alımları 4734 sayılı yasa ile belirlenen kamu alımları düzeninin dışına çıkartılmasına yöneliktir. Bu şekilde müdahalelerle oluşturulan gedikler doğrultusunda kamu alımları düzeninin *üniter* niteliği tahrip edilmiş, iktidarın hareket alanının son derece geniş olduğu idarelere/belirlenen alım türlerine özgü kurallara dayalı çok parçalı *kamu alımları düzenleri* ortaya çıkmıştır. Dolaylı düzenlemelerle 4734 sayılı kanunun kamu alımlarının ana düzenleyici metni olma niteliğinin aşınmasının yanında kapsam dışı kurumların ve alımların listesini sunma niteliği de kalkmıştır.

Kanun kapsamında kurumlarının bazı işlemlerinin kanuna tabi olmaksızın yapılmasına imkan kılan istisna düzenlemeleri özellikle dolaylı kanunlarla önemli oranda arttırılırken kanunun kapsamda saydığı kurumların kapsam dışına alınmasını mümkün kılan kurumsal istisna düzenlemelerine de yer verilmiştir. Böylece,



başlangıçta kamu yararı gibi teknik gerekçelere dayandırılan ve belirli ölçüde teknik gerekçelerle anlamlı bir bağı olan istisna düzenlemeleri, zamanla kurumlar arası bir yarışa dönüşen talepler sonrasında genişlerken kamu yararı gerekçesi ile bağı tamamen koparak *mali düzenlemelerin boşaltılmasına ve kritik ihalelerin siyasal iktidar tarafından keyfi biçimde tahsisine imkan tanıyan bir araca* dönüştürülmüştür. Bu değişim, kamu alımlarının değerlendirme işlevinin ön plana çıkmasına ve AKP'yle organik bağa sahip sermaye çevrelerine kaynak aktarma aracına dönüşmesine yol açmıştır. Öte yandan kapsamın daraltılması ve istisna düzenlemelerindeki artış, kamu alımları düzenini AB müktesebatından ve neoliberal ilkelerden uzaklaştıran temel hususlardan birini oluşturmuştur. Nitekim, kapsamın AB müktesebatına uyumlaştırılması ve müktesebata uyumsuz istisna düzenlemelerinin kaldırılması, Avrupa Birliği müzakere süreci kapsamındaki kamu alımları faslının 2006 yılında belirlenen üç müzakere açılış kriterinden biri olmuştur. Bununla birlikte, bu tarihten sonra istisna düzenlemelerinin kaldırılması bir yana istisna düzenlemelerinin sayısı artmış, 2003 yılından itibaren neredeyse tüm ilerleme raporlarında istisna düzenlemeleri sorununa değinilmiştir.

AKP döneminde farklı yasa ve KHK'larla yapılan on sekiz düzenlemeyle on dört kurum kapsam dışına çıkarılmış<sup>205</sup> olup üç kapsam dışı bırakma doğrudan düzenlemelerle gerçekleştirilirken on iki tanesi dolaylı düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir.

---

<sup>205</sup> Düzenleme sayısı on sekiz olmasına rağmen kapsam dışına çıkarılan kurum sayısının on dörtte kalması bazı kurumlar için birden fazla düzenlemenin mevcut olmasından kaynaklanmaktadır. 5411 sayılı kanunda TMSF'nin 4734 sayılı Kanuna tabi olmadığı hükmüne yer verilmiştir, ancak bu yeni bir durum değil, 4734 sayılı yasanın 2 nci maddesinde yer alan hususun özel kanuna işlenmesidir. Doğal Afet Sigortaları Kurumu, 5538 sayılı kanunla 31.10.2010'a kadar, 5684 sayılı kanunla ise kalıcı olarak kapsam dışına çıkarılmış, kurumla ilgili önceki düzenlemeyi mülga haline getiren 6305 sayılı kanunla Kurumun kapsam dışına çıkarılması yeniden düzenlenmiştir. 6111 sayılı kanun ise 6219 sayılı kanunda yer alan 2490 sayılı kanuna yapılan atfı, 4734 sayılı kanun olarak güncellemiştir.

Kanunun 2 nci maddesinde yapılan değişiklerle kamu kuruluşlarına bağlı birliklerden meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları, vakıf üniversiteleri, kamu bankalarına ait gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile kamu bankalarına ait şirketlerin mal ve hizmet alımları kapsam dışına çıkarılmıştır. Bir başka doğrudan düzenleme, 2003 yılında çıkarılan 4964 sayılı kanunla enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon şirketlerinin de kapsam dışına alınması olmuş, bununla birlikte geçici maddeyle özel kanunları yürürlüğe girinceye kadar bu şirketlerin kanunun hükümlerine tâbi olması sağlanmıştır. Öte yandan aşağıda ele alınacak istisna düzenlemesi ile bu kurumlar büyük oranda düzenleme dışı bırakılmıştır. İktidara kamu alımları pazarının önemli bir bölümünü parlamento tarafından kısıtlanmadan kontrol etme imkanı veren bu fiili durumu korumak üzere, kanunda yer alan geçici düzenleme fiilen kalıcı hale getirilmiş, geçen on bir yıllık süreçte Avrupa Birliği müktesebatına uyum kapsamında olan enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon şirketleri için özel düzenleme çıkarılmamıştır.

Kurumsal istisnalara ilişkin daha kritik düzenlemeler, dolaylı düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Kalkınma Ajansları, Tarım Sigortaları Havuzu, Türkiye Yatırım Destek Ve Tanıtım Ajansı, Doğal Afet Sigortaları Kurumu, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri gibi yeni kurumlar ile TÜRKSAT, Borsa İstanbul, Anadolu Ajansı, daha sonra özelleşecek olan TÜPRAŞ gibi kurumlar kapsam dışına çıkarılmıştır. Böylece, 4734 sayılı yasanın çıkarıldığı dönemde finans sektörünün yeniden yapılanması kapsamında stratejik nitelikte olan TMSF ve kamu bankaları için getirilen sınırlı kurumsal istisna birçok kurumu kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Söz konusu düzenlemelerin gerekçeleri incelendiğinde hız ve etkinlik kaygısının belirleyici olduğu gözlenmektedir. Örneğin, 6518 sayılı kanunun Anadolu Ajansını kanun kapsamı dışına alan maddesinin kanun teklifinin gerekçesi, Anadolu Ajansının ulusal ve uluslararası rekabet şartları altında esnek ve etkin çalışabilmesini sağlamak olarak açıklanmıştır. Öte yandan Telekomünikasyon İletişim Başkanlığının kapsam dışına alınmasının gerekçesi “*Başkanlığa verilen görevlerin önem ve özelliği dikkate alındığında hızlı ve seri bir şekilde yerine getirilmesi*” olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu düzenlemeler, kurumları sadece 4734 sayılı kanun kapsamı dışına çıkarmamakta, genel olarak kamu mali yönetimi ve kamu denetim sistemi dışına çıkarılmaktadır. Nitekim, söz konusu kurumların aynı hükümlerle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu dışında, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun gibi düzenlemelerin de dışına çıkarıldığı görülmektedir.

Bu yaklaşımın uç örneklerini ise kamu hukukunun dışına çıkarılan Borsa İstanbul Anonim Şirketi ile iştirakleri ve Anadolu Ajansı ile ilgili düzenlemeler oluşturmuştur. 6362 sayılı kanunun 138 nci maddesinin 12 nci fıkrasında “*Borsa İstanbul Anonim Şirketi ile bağlı ortaklıkları ve iştirakleri, kamu iktisadi teşebbüsleri de dâhil, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan veya özel kanunla kurulan kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarına uygulanan mevzuat, uygulama ve kısıtlamalara tabi değildir*” hükmüne yer verilerek ve aynı maddenin 13 ncü fıkrasında ise açık olarak adı sayılan on dokuz kanunun uygulanamayacağı

belirilerek bu kuruluşlar kamu hukukunun dışına çıkarılmıştır. 6518 sayılı kanunun 4 ncü maddesiyle ise Anadolu Ajansı ihale, personel, mali yönetim, denetim gibi temel mevzuata ilave olarak Taşıt Kanunu, Kamu Konutları Kanunu gibi ikincil düzeydeki düzenlemeleri içeren on beş temel kamu mevzuatının kapsamı dışına çıkarmıştır. Böylece söz konusu düzenlemeler ile fiilen kamu kuruluşu niteliğinde olan ancak kamu mevzuatına tabi olmadan işleyen yani hukuken kamu kuruluşu niteliğinde olmayan kuruluşlar ortaya çıkarılmıştır. Bu durum, AKP'nin kamu mevzuatını ve özellikle kamu mali yönetimine ilişkin mevzuatını ve meclis denetimini kamu yönetiminin gerekli bir parçası olmaktan ziyade gereksiz bir yük olarak gören ve sınırsız bir politizasyon ve merkezileşme ile kamu yönetimini sürdürmeye çalışan yaklaşımının uç örneklerini sergilemektedir<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> AKP'nin kamu işletmelerini kamu mevzuatına tabi olmadan yönetme istemi, farklı modellerin geliştirilmesine yol açmıştır. Bu amaca yönelik önceki yöntem, THY modeli olarak adlandırılan yöntemdir. THY özelleştirilmesinde şirketin çoğunluk hissesi halka arz yöntemi ile özelleştirilmiş, böylece şirket kamu kuruluşu statüsünden çıkmış ancak Hazine halen en büyük hissedar olduğu için şirketin yönetiminde devlet etkili olmaya devam etmiştir. Borsa İstanbul modeli ise çok daha yoğun bir güç yürütmenin elinde birikmektedir, şirketin yönetimi kamu kurallarından azade olma anlamında *özeldir*, ancak şirketin mülkiyeti devletindir. Dolayısıyla mülkiyet sahipliği anlamında güç özel sahipliğe karşı iktidarda yoğunlaşırken yönetim anlamında güç de yasamaya karşı yürütmenin, topluma karşı iktidarın elinde toplanmaktadır.

Tablo 5: Kapsam Dışına Çıkarılan Kurumlar

KANUN NO	KANUN TARİHİ	KURUM	DEĞİŞİKLİK TİPİ
4964	30.07.2003	Vakıf yükseköğretim kurumları	Doğrudan
5015	04.12.2003	Petrol piyasasındaki özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar (TÜPRAŞ)	Dolaylı
5189	16.6.2004	TÜRKSAT A.Ş.	Dolaylı
5355	26.05.2005	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	Dolaylı
5363	14.6.2005	Tarım Sigortaları Havuzu	Dolaylı
5411	19.10.2005	TMSF	Dolaylı
5449	25.1.2006	Kalkınma Ajansları	Dolaylı
5523	21.06.2006	Türkiye Yatırım Destek Ve Tanıtım Ajansı	Dolaylı
5538	01.07.2006	Doğal Afet Sigortaları Kurumu ve 587 sayılı KHK işlemleri	Dolaylı
5651	04.05.2007	Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı	Dolaylı
5680	01.06.2007	Meslekî kuruluş niteliğindeki kamu kuruluşlar ile bunların üst kuruluşları	Doğrudan
5684	03.06.2007	Doğal Afet Sigortaları Kurumu	Dolaylı
6305	09.05.2012	Doğal Afet Sigortaları Kurumu	Dolaylı
6111	13.02.2011	Vakıflar Bankası	Dolaylı
6111	13.02.2011	Kamu bankalarına ait şirketlerin mal ve hizmet alımları	Doğrudan
6111	13.02.2011	Kamu bankalarına ait gayrimenkul yatırım ortaklıkları	Doğrudan
6362	06.12.2012	Borsa İstanbul Anonim Şirketi	Dolaylı
6518	06.02.2014	Anadolu Ajansı	Dolaylı

Kanunun kapsamının daraltılmasına ilişkin asıl değişiklik istisna konusu alım türlerinin sayısının artırılmasıyla yapılmıştır. AKP döneminde istisna düzenlemesi ile ilgili yüz otuz altı müdahale yapılırken yapılan düzenlemelerle doksan iki yeni istisna alım türü<sup>207</sup> getirilmiş, böylece istisna alım türü sayısı dokuzdan yüz bire çıkmıştır. Müdahalelerin elli altı adedi doğrudan düzenleme niteliğindekiyse seksen adedi, yani yaklaşık yüzde altmış dolaylı müdahale niteliğindedir. Öte yandan, bu

<sup>207</sup> Müdahalelerin sayısı ile istisna alım türü arasındaki farkın temel nedeni, müdahalelerin önemli bölümünün –yaklaşık otuz dokuz müdahale- istisna edilen alımların düzenlemesine ilişkin yetki tespiti yapan hükümlerle ilgili olmasıdır. Ayrıca, bazı alım türlerinin tanımında değişiklik yapılmıştır. İstisna düzenlemesine ilişkin bir başka değişiklik, 4964 sayılı kanunla ceza ve ihalelerden yasaklama hükümlerinin istisna alımlarda da geçerli olacağına ilişkin hükmün 3 ncü maddeye işlenmesidir.

düzenlemelerle yapılan doksan iki istisna türünün otuz yedisi doğrudan düzenlemeyle elli beşi dolaylı düzenlemelerle kanuna tabi olmaktan çıkarılmıştır.

Söz konusu istisna düzenlemelerinin teknik gerekliliklerle bağının tespiti söz konusu doksan iki istisna alanının özgül yapısının incelenmesini gerektirmekte olup çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Ancak istisna alanının bu düzeyde artmış olması, çoğu zaman keyfiliğinin aleni bir şekilde belli olması ve gerekçelerin anlamlı yada yeterli olmaması, dönüşümün esas olarak ihalelerin siyasi saiklerle dağıtılmasının önündeki engellerin kaldırılması ve *düzenlemeleri ayak bağı olarak gören yaklaşımla* ilgili olduğunu göstermektedir.

İstisna düzenlemelerinin önemli bir bölümünde gerekçenin yer olmadığı yada açıklayıcı olmadığı gözlenmekte, mevcut açıklamalar değerlendirildiğinde bir yandan istisna konusu işlemlerin veya kurumların niteliğine vurgu yapılmakta öte yandan düzenlemeler, kanunun katı yapısı ile ilişkilendirilmektedir. Örneğin 5812 sayılı kanuna ilişkin olarak Avrupa Birliği Komisyonu aşamasında hükümet adına yapılan açıklamalarda, istisnaların kurumların taleplerinden, bu taleplerin esnek hükümler ihtiva eden AB Direktiflerine nazaran kanunun katı hükümlere sahip olmasından kaynaklandığının belirtildiği söz konusu kanun tasarısına ilişkin Avrupa Birliği Komisyonu Raporunda yer almaktadır. Öte yandan AKP döneminde 2008 yılından önce kamu alımları düzeninde daha önce defalarca değişiklik yapılmış olmasına ve 5812 sayılı kanunun gerekçesinde tasarı ile AB direktiflerine uyumun sağlanacağı belirtilmesine rağmen bizzat bu kanun içerisinde dahi yeni istisna düzenlemeleri getirilmeye devam edilmiş ve bu tarihten sonra çıkan kanunlarla istisna düzenlemesi sayısı artarak devam etmiştir<sup>208</sup>. Dolayısıyla kanunda yer alan süreçlerle ilgili 4964 ve 5812 sayılı yasalarla kapsamlı değişiklikler yapılmış

---

<sup>208</sup> 5812 sayılı kanundan sonra çıkan kanunlarla otuz dokuz alım türü daha kanundan istisna edilmiştir.

olmasına rağmen istisna düzenlemelerinin yapılmaya devam edilmesi, istisna düzenlemelerinin kanunun olumsuzlukları ile gerekçelendirilmesini geçersiz kılmaktadır.

İstisna düzenlemelerinin gerekçeleri incelendiğinde, hız sorunu, kanunun yarattığı kitlenme ve karmaşa gibi sorunlara dikkat çekilmiştir. Örneğin kaçak petrolün tasfiyesi işlemlerin 2286 sayılı kanunla birlikte 4734 sayılı kanundan istisna edildiği 5576 sayılı kanunun gerekçesinde kaçak petrolün hızlı bir şekilde tasfiyesinin amaçlandığı vurgulanmış, ancak mevcut düzenlemenin sakıncaları belirtilmemiştir. TPAO'nun ana faaliyetlerinin istisna edilmesi ile ilgili 5436 sayılı kanunda yer alan düzenlemede hız sorunu ve rekabetçi tekliflere engel olan alım süreci istisnanın gerekçesi olarak sunulmuştur. 6111 sayılı kanunun yap-işlet-devret modeli ile yapılacak projelerde müşavirlik hizmet alımları ile ilgili istisna düzenlemesi, bu projelerin -yüksek maddi kaynak, ileri teknoloji gerektirmesi ve uluslararası boyutunun olmasından kaynaklı olarak- uzun bir hazırlık süreci gerektirmesi nedeniyle sürecin hızlandırılması ve uygulamanın kolaylaştırılması olarak gerekçelendirilmiştir. ÖSYM'nin kurduğu veya iştirak ettiği şirketlerden sınavlarla ilgili mal ve hizmet alımlarının kanundan istisna edilmesini düzenleyen 6353 sayılı kanun kapsamındaki komisyon çalışmalarında hükümet yetkilileri yine sürenin uzunluğuna vurgu yapmıştır. Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi kapsamındaki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini istisna kapsamına alan 6287 sayılı kanunda ise projenin belirlenen sürede tamamlanmasına ilave olarak hizmetlerin kesintisiz ve eş zamanlı sunumu, teknoloji transferinin sağlanması ve proje konusu ürün ve hizmetlerin azami düzeyde katma değerle yurtiçi üretiminin temini gibi istisna düzenlemesi gerekliliği için doğrudan

bağlantı içermeyen gerekçeler sunulmuştur. Böylece proje bütçesinin 20 milyar TL olduğu dikkate alındığında bu kadar yüksek bir rakamın kanun kapsamı dışında tutulması için anlamlı gerekçeler sunulmadığı görülmektedir. Özelleştirme uygulamalarının danışmanlık hizmetinin istisna edilmesine ilişkin 5148 sayılı kanunun gerekçesinde kanunun danışmanlık hizmeti teminine engel olduğu ve bunun özelleştirme programının aksamasına neden olduğu belirtilmiş ve çözümün yasada değişiklikle değil ancak istisna ile sağlanabileceği vurgulanmıştır.

4734 sayılı yasaya ilişkin en önemli istisna düzenlemesi kamu işletmelerinin ve iştiraklerinin doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, 2014 fiyatları ile yaklaşık 7 milyon TL<sup>209</sup> altındaki mal veya hizmet alımlarının istisna edilmesi oluşturmaktadır<sup>210</sup>. Bu istisna uygulamasının bazı kamu işletmeleri için ise parasal limit konulmaksızın gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. 5436 sayılı kanunla Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığının, 6475 nolu kanunla Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketinin mal ve hizmet üretimi veya ana faaliyetleri ile ilgili alımları, 5148 sayılı kanunla ise Türk Hava Yollarının ticari faaliyetleri ile ilgili alımları parasal limit konulmaksızın istisna edilmiştir. Bu düzenlemeler, alım türleriyle ilgili bir istisna düzenlemesi olarak tanımlansa da aslında kamu işletmelerinin kapsam dışına çıkarılmasına yöneliktir<sup>211</sup>. Nitekim, kurumların alımlarının ağırlıklı bölümünü kanun kapsamı dışına çıkardığından neredeyse kurumsal istisna niteliğinde olduğu söylenebilir.

---

<sup>209</sup> Kanundaki parasal değerler, her yıl Kurum tarafından enflasyon oranı doğrultusunda güncellenmektedir.

<sup>210</sup> Değişiklik, 4964 sayılı kanunla 4734 sayılı kanunun 3 ncü maddesine eklenen g bendiyle yapılmıştır.

<sup>211</sup> Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı ile ilgili değişikliğin gerekçesinde sektörel dinamiklere ve tedarik sürecinin özgüllüğüne vurgu yapılmış ve Avrupa Birliğine uyum kapsamındaki belirli sektörlerdeki kamu işletmelerine yönelik kanun düzenlemesinin çıkana kadar uygulanacak geçici bir düzenleme olarak tanımlanmıştır. Ancak, söz konusu kanun geçen on bir yıllık süreçte çıkarılmamış, kalıcı olarak kamu işletmeleri önemli düzeyde kanun kapsamı dışında kalmıştır.



Kamu iktisadi teşekkülleri yanında belediyelerin kanun ile kendilerine verilmiş görevlerinin çoğunluğunu kurdukları şirketler aracılığıyla yürüttüğü için kanun kapsamı dışında kalabilecek alım miktarı oldukça önemli boyutlara ulaşmakta (TEPAV, 2009: 15) ve kamu ihale yasanın kapsamının önemli ölçüde sınırlanmasına yol açmaktadır. Ayrıca, belediyelerin ihalelerde yeterlik kriterlerini *fotoğrafi eksik ihale* olarak adlandırılan yöntemle sadece belediye şirketleri kazanacak şekilde düzenlediği, ihale büyüklüğü istisna düzenlemesinde yer alan limit değerlerinin üstünde ise istisna düzenlemesi kapsamına girecek şekilde ihalelerin bölündüğü ve böylece istisna düzenlemesinin yasal düzenlemenin öngördüğünün çok daha üstüne çıkacak şekilde genişletildiği iddia edilmektedir (TEPAV,2009: 17).

İstisna düzenlemeleri arasında dikkati çeken bir başka husus, uluslararası organizasyonlarla ilgili olarak ihdas edilen kurumların alımları ile diğer kamu kurumların bu organizasyonlarla ilgili alımlarının kanun hükümlerinden müstesna tutulması olmuştur. Bu istisna düzenlemeleri, parasal miktar olarak kamu işletmeleri istisnaları kadar yüksek olmasa da bazı örneklerde doğrudan kurumsal istisna niteliği taşıması ve kamu mali yönetimi ile ilgili diğer düzenleme dışı bırakmaları da içermesi nedeniyle kritik bir niteliğe sahiptir.

Bu alandaki ilk istisna düzenlemesi, 2004 yılında 5255 sayılı kanunla yapılmış 2005 yılında İzmir’de yapılacak 23 üncü Dünya Üniversitelerarası Spor Oyunları kapsamındaki her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ile ilgili olmuştur. Ardından İstanbul’un 2010 yılı Avrupa Kültür Başkenti olarak hazırlanması, İzmir’in Expo 2015 adaylığı, İstanbul 2009 5. Dünya Su Forumu organizasyonu, İstanbul Olimpiyat oyunları adaylığı, Eskişehir’in 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti olarak hazırlanması, Expo 2016 Antalya adaylığı, Expo

2020 İzmir adaylığı ve Türkiye'nin 2015 yılında yapılacak G-20 Dönem Başkanlığı kapsamında yapılacak organizasyonlar kapsamındaki alımlar kanun kapsamı dışına çıkarılmıştır. Söz konusu organizasyonların bir bölümü için kurumsal yapı oluşturulmuş ve istisnalar kurumsal istisna biçimde düzenlenmiştir. Bu kapsamda ihdas edilen Expo 2015 İzmir Yönlendirme Kurulu, 5. Dünya Su Forumu Sekretaryası, Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı gibi kurumlar tamamen kanun kapsamı dışına çıkarılmıştır. Uluslararası organizasyonlarla ilgili istisna düzenlemeleriyle ilgili vurgulanması gereken bir başka boyut, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi kamu mali yönetimine ilişkin başka hariç tutmaların da aynı anda uygulanabilmesidir. Örneğin, 6552 sayılı kanunla Yirmiler Grubu (G-20) Dönem Başkanlığı kapsamında yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kanun yanında 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa da tabi olmayacağı hükmedilmiştir.

İstisna düzenlemelerinin ana gövdesini *kamu yönetiminin belirli segmentlerinin hızlanması için düzenlemelerin boşaltılmasına yönelik müdahaleler* oluşturmaktadır. Bu istisna düzenlemeleri, spesifik alım türlerinin kanunla yürütülmesinin zorluğundan ziyade belirli iş/işlemlerin yürütülmesi için bu iş/işlemlerle ilgili her türlü alımının kanun kapsamından çıkarılarak hızlanmanın sağlanması talebinin bir yansımasıdır. Örneğin, yukarıda bahsedilen Telekomünikasyon İletişim Başkanlığının kapsam dışına alınmasına yönelik düzenlemeye ilave olarak 5397 sayılı yasayla Telekomünikasyon İletişim Başkanlığının kuruluşu ile ilgili her türlü alım, 5651 sayılı kanunla hizmet binası yapımının kanuna tabi olmayacağı belirtilmiştir. Öte yandan, sit alanlarına ilişkin

yenileme projeleri ile ilgili alımların (5366 sayılı kanun), adres kayıt sisteminin oluşturulması için yapılacak hazırlık işlemlerinin (5490 sayılı kanun), TİKA'nın yurtdışındaki görevleri ile ilgili harcamaların (656 sayılı KHK), ÖSYM'nin sınav hizmetleri kapsamındaki hizmet alımlarının (6417 sayılı kanun), Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi kapsamındaki alımların (6287 sayılı kanun), spor müsabakaları bahis oyunlarının (5738 sayılı kanun) ve şans oyunlarının (6909 sayılı kanun) istisna kapsamına alınması bu kapsamdaki örneklerdir.

İstisna düzenlemeleri içerisinde kurumların hizmet ve danışmanlık hizmeti alımlarının ağırlığı göze çarpmaktadır. Vakıflar Genel Müdürlüğü danışmanlık ve hukukî mütalaa hizmetleri, TBMM mütalaa ve hukuki hizmet alımları, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca özelleştirme uygulamaları kapsamında yapılacak danışmanlık hizmet alımları, TCDD Genel Müdürlüğünün taşınmazları için rayiç bedellerinin tespiti, imar planları hazırlama, ilan, reklam, proje, kontrollük, danışmanlık veya pazarlama gibi konulardaki hizmet satın alımları, BDDK'nın özel uzmanlık gerektiren ve geçici nitelikte kişilerle ilgili hizmet alımının kanundan istisna edilmesi bu kapsamdaki istisna düzenlemelerindendir.

İstisna düzenlemeleriyle ilgili dikkat çekici bir başka husus, istisna taleplerinin talebe yönelik teknik gerekçeleri aşan kapsama sahip düzenlemelerin varlığıdır. Örneğin, 5312 sayılı kanunla deniz çevresinin kirlenmesine neden olan acil durumlara hızla müdahale yapılabilmesi için istisna düzenlemesi getirilmiştir. Ancak, istisna düzenlemesi, acil durum sonrası yapılacak alımlar yanında acil durumlar öncesindeki hazırlık amaçlı alımları ve acil müdahale planlarıyla ilgili mal ve hizmet alımlarını da istisna düzenlemesi kapsamına alınmıştır. Bu durum, teknik

gerekçelerin kanunun yarattığı sınırlamalardan kurtulmak için öne sürüldüğü izlenimi yaratmaktadır.

İstisna düzenlemelerinin sınırlı bir bölümü, yapısı gereği ihale mekanizmasıyla gerçekleştirilemeyen alımlardan oluşmaktadır. Örneğin, 4964 sayılı kanunla Orman Kanunu kapsamında kooperatifler ve köylülerden yapılacak alımlar istisna edilmiştir. Yine bazı ihtiyaçların doğrudan kamu kurumlarından temin edilebilmesi için de istisna düzenlemeleri yapılmış olup bu düzenlemeler, kamu kaynağının özel sektör yerine bir başka kamu kurumuna aktarılmasıyla ilgili olması nedeniyle diğer düzenlemelerden ayrılmaktadır. Örneğin, 4964 sayılı kanunla TCDD'den yapılacak yük, yolcu veya liman hizmetleri ile Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünden yapılacak taşıt alımlarının, 6288 sayılı kanunla Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesinin bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımlarının istisna edilmesi bu kapsamdaki düzenlemelerdir.

Bununla birlikte, bazı mal ve hizmetlerin bir başka kamu kurumundan temin edilmesinin özel sektörden yapılacak alımların kanun kapsamı dışına çıkmasına yol açtığı görülmektedir. Örneğin, 4761 sayılı kanunla Devlet Malzeme Ofisi ana statüsünde yer alan mal ve malzemeler için Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünden yapacakları alımlar istisna edilmiş, böylece kamu kurumlarının ortak ihtiyaçlarının tek bir kurum tarafından yapılması teşvik edilerek tasarruf sağlanması amaçlanmıştır. Ancak, 4964 sayılı kanunla kamu işletmelerinin alımlarının ana faaliyetleri ile ilgili belirli limit altı alımlarının kanundan istisna olması nedeniyle Devlet Malzeme Ofisinden yapılacak alımlar, özel sektörden yapılacak istisna kapsamındaki alım miktarlarının artmasını tetiklemiştir. Benzer bir durum, 5809

sayılı kanunla bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetlerinin TÜRKSAT A.Ş.'nden alımı ile ilgili getirilen istisna düzenlemesiyle ortaya çıkmıştır. Yeterli uzman personele sahip olmayan TÜRKSAT A.Ş.'nin de hizmet alımı yapması nedeniyle bir başka kamu kurumundan yapılan bu istisna düzenlemesi, aslında özel sektörden kanun kapsamı dışında hizmet alımına yol açmaktadır (Türkiye Bilişim Derneği, 2011: 33).

İstisna düzenlemeleri doğrultusunda kurumların düzenlemelerde tanımlanan alımları kapsam dışına çıkarılırken bu düzenlemelerin bir bölümünde ilgili kuruma, Kamu İhale Kurumuna, Maliye Bakanlığına veya Bakanlar Kuruluna istisna edilen alımlarla ilgili düzenleme yapma yetkisi verilmiş, böylece parlamentonun düzenleme yetkisi bizzat ihaleyi yapan kuruma aktarılmış ve kanuna kıyasla çok daha esnek kurullarla ihale yapma imkanı ortaya çıkmıştır. TEPAV tarafından hazırlanan ve 5812 sayılı kanunla ilgili değişiklikleri inceleyen *Kamu İhale Kanununda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor* başlıklı raporda istisna düzenlemelerinde genel olarak doğrudan temin ve pazarlık yönetiminin ön plana çıkardığı<sup>212</sup>, katılım ve rekabeti düşürücü bir etkiye yol açacak biçimde kısa ilan sürelerinin kısaldığı ve şikayetlerle ilgili düzenlemelere yer verilmediği belirtilmektedir (2009: 17).

Öte yandan tüm istisna düzenlemelerinde idareye düzenleme yapma yetki ve yükümlülüğünün getirilmediği gözlenmektedir. AKP döneminde doğrudan ve dolaylı

---

<sup>212</sup> Örneğin Kanunun 3 ncü maddesi birinci fıkrada b bendi kapsamındaki savunma, güvenlik, istihbarat alanındaki alımları düzenleyen, 2014/6390 sayılı kararname ile değişik 2012/2956 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ihale yöntemleri, idare tarafından seçilmek üzere hiçbir sınırlama konmaksızın pazarlık yöntemi ve belli istekliler arasında ihale usulü olarak belirlenmiştir. Üstelik, belli istekliler arasında ihale usulü sadece davet edilenler arasında yeterlik değerlendirilmesinin yapıldığı, Kanundaki yöntemden önemli ölçüde farklılaşarak 2886 sayılı kanundakine benzeyen ve katılımcıların seçiminin keyfi biçimde sınırlandırılmasına imkan veren bir yöntemdir. Ayrıca, güvenlik ve gizlilik içinde yürütülmesi gereken tüm alımlar ile Kanunun 22 nci maddesi d bendi ile belirlenen doğrudan temin yöntemi uygulama limitinin beş katına kadar alımların –büyükşehirler için 2014 yılı rakamlarıyla yaklaşık 237 milyar TL'yi aşmayan alımlar– yapım işleri dahil doğrudan teminle yapılabileceği hükmedilmiştir. Güvenlik ve gizlilik kavramının özel bir bağlamla sınırlandırılması doğrudan temin yönteminin kapsamının oldukça genişlemesine yol açmaktadır.

düzenlemelerle oluşturulan doksan iki düzenlemenin kırk dokuz tanesi yani yarısından fazlası için özel düzenleme yapılması öngörülmemiştir. Bunun anlamı, herhangi bir kuralla sınırlanmaksızın ihale yapma yetkisinin ilgili kuruma yada siyasal iktidara tanınmış olmasıdır. Özellikle kamu işletmeleri ile ilgili istisnada düzenleme koşulunun getirilmemesi, ihale tahsisine ilişkin yetki devrinin etkisinin artmasına yol açmıştır. TEPAV'a göre, özellikle belediye şirketlerinin büyük kısmının ihale esas ve usulleri belirlemediği, idarelerin şartnameler temelinde çoğu kez ilan yapılmadan pazarlık usule ile yapıldığı belirtilmektedir (TEPAV,2009:16). İhalelerle ilgili kurumların ihale esas ve usullerini belirleyen düzenlemeler yapmamaları, parlamentonun siyasal iktidar üzerindeki sınırlayıcı etkilerini ortadan kalkmasının ötesinde düzenlemelerin tam anlamıyla boşaltılmasına, kurumların tabi olacağı kurallara sahip olmamasına yol açmıştır.

Tablo 6: İstisna Düzenlemeleri

<b>KANUN NO VE TARİHİ</b>	<b>İSTİSNA KONUSU ALIM TÜRÜ</b>
4916/03.07.2003	Hazineye ait taşınmazlar ekspertiz değerlendirme hizmet alımı
4924/10.07.2003	Sağlık personeli tarafından yerine getirilen hizmetlerin alımı
4964/30.07.2003	Orman Kanunu kapsamında kooperatifler ve köylülerden yapılacak alımlar
4964/30.07.2003	Yurtdışındaki gemi, uçak gibi nakil araçlarının o yerden sağlanması zorunlu alımları
4964/30.07.2003	Uluslararası sermaye piyasalarından yapılacak borçlanmalara ilişkin her türlü danışmanlık ve kredi derecelendirme hizmetleri
4964/30.07.2003	TCMB'nin banknot ve kıymetli evrak basımı ile ilgili mal veya hizmet alımları
4964/30.07.2003	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryollarından yapılacak yük, yolcu veya liman hizmetleri alımları ile Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğünden yapılacak taşıt alımları
4964/30.07.2003	KİT'ler ve iştiraklerinin doğrudan üretime/ana faaliyetlerine

<b>KANUN NO VE TARİHİ</b>	<b>İSTİSNA KONUSU ALIM TÜRÜ</b>
	yönelik yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli belirli bir bedeli aşmayan mal veya hizmet alımları
4964/30.07.2003	Teşhis ve tedaviye yönelik hizmet alımları ile tedavisi kurumlarınca üstlenilen kişilerin ilaç ve tıbbî malzeme alımları
4969/31.07.2003	TBMM lojmanlarının satışı sırasında yapılacak mal, hizmet alımları ile yapım işleri
5104/04.03.2004	Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesindeki müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin ilgili idarelerce kurulacak veya iştirak edilecek şirketten alımı
5148/27.04.2004	Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca özelleştirme uygulamaları kapsamında yapılacak danışmanlık hizmeti alımları
5148/27.04.2004	Hava taşımacılığı yapan kuruluşların ticari faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları
5226/14.07.2004	Kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon projeleri, sokak sağlıklaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile ilgili mal ve hizmet alımları
5255/10.11.2004	23. Dünya Üniversitelerarası Spor Oyunlarının organizasyonu kapsamındaki alımlar
5312/03.03.2005	Deniz kirliliğine neden olan acil durumlara dair acil müdahale planlarının hazırlanması ve acil durumlarda müdahalenin yapılması için gerekli mal ve hizmet alımları
5335/ 21.04.2005	TCDD Genel Müdürlüğü taşınmazları rayiç bedel tespiti, imar planları hazırlama, ilan, reklam, proje, kontrollük, danışmanlık veya pazarlama vb. hizmet satın alımları
5335/21.04.2005	Maliye Bakanlığı'nın TEKEL'den borç karşılığı taşınmaz alımı
5366/16.06.2005	Sit alanı ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarıyla ilgili yenileme projeleri kapsamındaki her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işleri
5396/03.07.2005	Kiralama karşılığı sağlık tesislerinin yaptırılması
5397/03.07.2005	Telekomünikasyon İletişim Başkanlığının kuruluşu ile ilgili her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işleri
5411/19.10.2005	TMSF'ye devredilen bankalar için iflas kararı verilmesini müteakip menkul ve gayrimenkullerin satış işlemleri
5436/22.12.2005	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'nın ana faaliyetleri kapsamındaki mal ve hizmet alımları
5437/27.12.2005	Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türk Silahlı Kuvvetlerine takas yoluyla Bakanlar Kurulu kararında belirlenen cins ve sayıda taşıt alımı (2007 Bütçe Kanunu)
5828/27.12.2008	Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türk Silahlı Kuvvetlerine takas yoluyla taşıt alımı (2009 Bütçe Kanunu)
5490/09.05.2012	Adres kayıt sisteminin oluşturulması işlemleri kapsamındaki

<b>KANUN NO VE TARİHİ</b>	<b>İSTİSNA KONUSU ALIM TÜRÜ</b>
	mal ve hizmet alımları
5576/25.01.2007	Kaçak petrol ile mücadele konusunda; her türlü mal ve hizmet alımı
5579/01.02.2007	Bakıma muhtaç özürllüler için bakım hizmeti alımı
5583/22.07.2007	Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile özerk spor federasyonlarının ulusal ve uluslararası sportif faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları
5651/04.05.2007	Telekomünikasyon İletişim Başkanlığın kuruluşdaki hizmet binasının yapımı
5664/22.05.2007	Konut Edindirme Yardımı geri ödeme işlemleri ile ilgili hizmet alımı
5706/02.11.2007	İstanbul 2010 yılı Avrupa Kültür Başkenti hazırlıkları kapsamındaki alımlar
5726/27.12.2007	Tanıkların korunmasına ilişkin mal ve hizmet alımları
5737/20.02.2008	Vakıf kültür varlıkları onarım, restorasyon ve çevre düzenlemesine ilişkin mal veya hizmet alımları
5737/20.02.2008	Vakıflar Genel Müdürlüğü danışmanlık ve hukukî mütalaa hizmetleri
5738/21.02.2008	Spor müsabakaları bahis oyunları ile ilgili hizmet alımı
5750/19.03.2008	Expo 2015 İzmir Yönlendirme Kurulu işlemleri
5784/09.07.2008	Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. tarafından ithalat yoluyla doğal gaz alımları
5804/15.10.2008	5. Dünya Su Forumu Sekreteryasının yapacağı alımlar
5809/05.11.2008	Elektronik haberleşme kıt kaynak kullanım hakkı ihaleleri
5809/05.11.2008	Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında TÜRKSAT' tan alınacak hizmetler
5809/05.11.2008	TÜRKSAT'tan e-devlet ile ilgili bilgi ve iletişim teknolojileri hizmetleri alımı
5812/20.11.2008	TÜBİTAK'tan AR-GE, Et ve Balık Kurumundan et ve et ürünleri, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumundan raylı araç tekerlek ve tekerlek takımları alımları
5812/20.11.2008	Sağlık hizmeti sunan idarelerin birbirlerinden yapacakları teşhis ve tedavi alımları
4964/30.07.2003 ve 5812/20.11.2008	Savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili mal ve hizmet alımı (3 ncü madde b bendinde yapılan değişikliklerle istisna kapsamının detaylı belirlenmesi yerine kapsam belirleme yetkisi gizlilik gerekliliğine göre Bakanlığa devredilmiş, özel güvenlik tedbirleri gerektiren alımlar istisna kapsamına dahil edilmiş, devlet güvenliği ile ilgili alımlarda kalem bazındaki



<b>KANUN NO VE TARİHİ</b>	<b>İSTİSNA KONUSU ALIM TÜRÜ</b>
	sınırlama kaldırılmıştır )
5812/20.11.2008	Her türlü araştırma ve geliştirme hizmeti alımları (finansmanının tamamı bir idare tarafından karşılandığı ve sadece bu idarenin kendi faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanıldığı durumlar hariç)
5812/20.11.2008	Savunma, güvenlik, insani yardım gibi durumlardaki acil ihtiyaçların temini için önceden yapılan anlaşmalar veya sözleşmeler kapsamında mal ve hizmet alımları
5903/04.06.2009	Suriye sınırındaki mayınların temizlenmesi işi için danışmanlık alımı ve taşınmazların tarım faaliyetleri için kullandırılması karşılığı hizmet alımı
5902/29.05.2009	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı araştırma, etüt ve proje hizmeti alımı
5902/29.05.2009	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı afet ve acil durum ihtiyaçları için alımlar
5917/25.06.2009	Elektrik sektöründeki işletmelerin kamu kuruluşlarından enerji ve yakıt alımları
6009/23.07.2010	Şans oyunlarının düzenlenmesiyle ilgili alımlar
6093/28.12.2010	Taşınır kültür varlıkları niteliğindeki yazma eserlere ilişkin restorasyon, konservasyon gibi projelerle ilgili mal ve hizmet alımlar
KHK/638/3.6.2011	Ulusal ve uluslararası sportif faaliyetler ile uluslararası gençlik faaliyetlerine ilişkin mal ve hizmet alımları
KHK/649/8.8.2011	Expo 2020 İzmir Yönlendirme Kurulu işlemleri
6327/13.06.2012	Varlık kiralama şirketlerince kira sertifikası ihracı ile ilgili işlemler ile devlet iç borcu, devlet dış borcu ve nakit yönetimi kapsamında yapılan iş ve işlemler
6495/12.07.2013	Expo 2020 İzmir Yönlendirme Kurulu işlemleri (KHK/649 paralel düzenleme)
KHK/652/25.8.11	Kiralama karşılığı eğitim öğretim tesisi yapımı ve işletme hakkı karşılığı yenilenmesi
KHK/656/24.10.11	TİKA'nın yurtdışındaki görevlerine yönelik veya yurtdışındaki harcamaları
KHK/661/24.10.11	İstanbul olimpiyat oyunları hazırlık ve düzenleme ile ilgili işlemler
6111/13.02.2011	Yap-İşlet-Devret modeli ile yapılacak projelerde müşavirlik hizmet alımları
6111/13.02.2011	Kömür yardımlarıyla ilgili olarak Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü, bağlı ortaklık veya iştiraklerinden yapılacak alımlar

<b>KANUN NO VE TARİHİ</b>	<b>İSTİSNA KONUSU ALIM TÜRÜ</b>
6114/17.02.2011	ÖSYM'nin sınav hizmetleri kapsamında hizmetleri alımları
6170/23.02.2011	Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde faaliyetler
6216/30.03.2011	Anayasa Mahkemesi Kuruluş Günü tören ve armağan harcamaları
6253/01.12.2011	TBMM mütalaa ve hukuki hizmet alımları ile tarihi yapı onarım, restorasyon ve çevre düzenlemelerine ilişkin mal ve hizmet alımları
6288/31.03.2012	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesinin bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımları
6287/30.03.2012	Eğitimde Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi kapsamındaki mal ve hizmet alımları ile yapım işleri
6303/03.05.2012	Eskişehir 2013 Türk Dünyası Kültür Başkenti Ajansı alımları
6306/16.05.2012	Çevre Şehircilik Bakanlığı, TOKİ ve yerel yönetimlerin muhtelif danışmanlık ve hizmet ihtiyaçlarını idarelerle ortak hizmet uygulamaları suretiyle karşılanması
6331/20.06.2012	İş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin Sağlık Bakanlığı döner sermayeli kuruluşlardan alımı
6338/29.06.2012	Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türk Silahlı Kuvvetlerine takas yoluyla taşıt alımı (2013 Bütçe Kanunu)
6353/04.07.2012	ÖSYM'nin kurduğu veya iştirak ettiği şirketlerden sınavlarla ilgili mal ve hizmet alımı
6358/31.10.2012	Expo 2016 Antalya Ajansı işlemleri
6428/21.02.2013	Hazine arazilerine sağlık tesislerinin üst hakkı tesis etmek suretiyle yaptırılması
6428/21.02.2013	Sağlık tesislerinin hizmet sunumu, hizmet alanı işletimi veya bedeli karşılığında yaptırılması
6428/21.02.2013	Sağlık tesisi yapımı ve yenileme işleri ile ilgili araştırma, geliştirme, proje ve danışmanlık hizmetleri
6455/28.03.2013	Gümrükte el konulan mallarla ilgili yapılan işlemlere ilişkin alımlar
6455/28.03.2013	Kaçak akaryakıtla mücadele kapsamındaki alımlar
6461/24.04.2013	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Taşımacılık Anonim Şirketinin Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Anonim Şirketinin bağlı ortaklıklarından yapacağı mal veya hizmet alımlar
6475/09.05.2013	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi ana faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımı
6493/20.06.2013	BDDK özel uzmanlık gerektiren ve geçici nitelikteki işlerle ilgili hizmet alımı

<b>KANUN NO VE TARİHİ</b>	<b>İSTİSNA KONUSU ALIM TÜRÜ</b>
6496/13.07.2003	Türk Hava Yollarından er, erbaş ve askeri malzeme taşıma hizmeti alımı
6518/06.02.2014	Bakıma muhtaç engellilere sunulacak bakım hizmetlerinin temini
6518/06.02.2014	Yenilik, yerleşme ve teknoloji transferini sağlamaya yönelik sanayi katılımı/off-set uygulamaları içeren mal ve hizmet alımları
6552/10.09.2014	Türkiye'nin 2015 yılı Yirmiler Grubu (G-20) Dönem Başkanlığı kapsamındaki mal ve hizmet alımları ile yapım işleri

### **III. İHALE SÜREÇLERİNDE DEĞİŞİM: HIZLANMA VE ESNEKLEŞME**

AKP döneminde daha önce belirtildiği gibi bir yandan kanunun kapsamı daraltılırken öte yandan kapsamındaki alımların daha hızlı, daha esnek bir biçimde yürütülmesine yönelik değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikleri alım yöntemlerindeki değişiklikler, ihale öncesi işlem kurallarının kaldırılmasına yönelik düzenlemeler ve teklif hazırlama sürelerinin kısaltılmasına ilişkin düzenlemeler olarak üç başlık altında ele alınabilir.

#### **1. İhale Yöntemlerinde Değişim**

AKP döneminde alım yöntemlerinde yapılan değişikliklerle bir yandan idareye geniş takdir hakkı tanıyan yöntemlerin kullanım alanı genişletilirken öte

yandan bu yöntemlerin de kendi içerisinde daha fazla esnekleştirilmesi mümkün kılınmıştır<sup>213</sup>.

AKP döneminde kamu alımları düzeninde yapılan en önemli değişikliklerden birini doğrudan teminin kapsamının genişletilmesi ve bu yöntemin esnekleştirilmesi olmuştur. Doğrudan temin yöntemiyle ilgili otuz bir müdahale yapılmış, bu değişikliklerin on beş adedi doğrudan yöntemle yapılırken on altı adedi dolaylı düzenlemelerle yapılmıştır. Yirmi altı düzenleme kapsamın genişletilmesine yönelik iken, kanun kapsamındaki doğrudan alım yönteminin uygulanmasına yönelik beş değişiklik yapılmıştır.

Doğrudan temin yöntemi ile ilgili değişikliklerin kritik unsuru yöntemin uygulama kapsamın genişletilmesidir. Kanunun ilk halinde beş alım türünün doğrudan temin yöntemi ile yapılması öngörülürken AKP döneminde yapılan değişikliklerle yirmi bir alım türünün<sup>214</sup> daha doğrudan temin yöntemi ile yapılabilmesi mümkün kılınmıştır. Muhtelif kurumlara ve alanlara ilişkin bu alım türleri arasında avukatlık hizmeti alımı öne çıkmış, kapsama ilave edilen on dört alan merkezi idarenin ve farklı kurumların avukatlık hizmeti alımlarıyla ilgili olmuştur. Kapsam genişletilmesi ile ilgili dikkati çeken bir başka unsur, kapsama eklenen dokuz alım türü için usul ve esasların ilgili kurum tarafından düzenlenmesi ile ilgili yetki verilmesi olmuştur.

---

<sup>213</sup> Özellikle, doğrudan temin ve pazarlık yönteminin kullanımı ile ilgili genişleme, AB müktesabatına aykırı olup 2011 yılı ilerleme raporunda bu sorunun çözümü için mevzuat değişikliği yapılması talep edilmiştir.

<sup>214</sup> Kapsamın genişletilmesine yönelik, yirmi altı müdahale yapılmasına rağmen yirmi bir alanın kapsama eklenmiş olması, bazı alanlarda birden fazla değişiklik yapılması ile ilgilidir. Örneğin, 5812 sayılı kanun erken/ara seçimler/referanduma yönelik tüm seçim malzemeleri alımlarını kapsama alırken, 6111 sayılı kanun 2011'e kadarki tüm seçimlere yönelik alımları, 6504 sayılı kanun ise süresiz olarak tüm seçimler kapsamındaki alımları doğrudan temin kapsamına almış, erken seçim-zamanında yapılan seçim ayırımı yapılmadığından tüm değişiklikler sonucunda tek bir alanın -seçim harcamalarının- kapsama alındığı şeklinde sayım yapılmıştır.

Doğrudan temin yönteminin uygulanması ile ilgili en önemli değişiklik, 4964 sayılı kanunla 4734 sayılı kanunun 18 nci maddesinde yapılan değişiklikle ihalelerde uygulanacak usuller arasından doğrudan temin usulünün çıkarılması olmuştur. Böylelikle doğrudan temin usulüyle yapılan alımlar, kanunda yer alan ihale ile ilgili düzenlemeler kapsamında çıkarılmış, ilan ve teminat hükümlerinin uygulanması gerekmediği gibi, istisna düzenlemelerinden farklı olarak bu değişiklik yasaklı kişilerden alım yapılmasının da önünü açmıştır (TEPAV, 2009: 18). Ayrıca, aynı kanunla 22 nci maddede yapılan değişiklikle doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda ihale komisyonu kurma ve 10 ncu maddede belirtilen yeterlik kurallarını talep etme zorunluluğu kaldırılmıştır. Böylece doğrudan temin yöntemi, bir istisna düzenlemesi niteliği taşımaya başlamış, hatta çoğu durumda istisna düzenlemelerinden daha esnek ve kuralsız bir alım sürecini mümkün kılmıştır.

**Tablo 2.7:** Doğrudan Temin Yönteminin Kapsamı

<b>KANUN NO/TARİHİ</b>	<b>ALIM TÜRÜ</b>
4964/30.07.2003	Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin yaklaşık 44.000 TL ile 15.000 TL arası arası alımları <sup>215</sup>
4964/30.07.2003	Temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin alımlar
4964/30.07.2003 ve 5812/20.11.2008	Stoklanması ekonomik olmayan veya uygulama bazında hastaya göre ihtiyacı belirlenebilen ilaç ve tıbbi ürünler
4964/30.07.2003 ve 5228/16.07.2004	Milletlerarası tahkime giden uyuşmazlıklar için avukatlık hizmeti alımı
5020/12.12.2003	Merkez idare Avukatlık hizmeti alımı
5228/16.07.2004	Milletler arası yargı organlarında görülen davalar için avukatlık hizmeti alımı
5651/04.05.2007	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunca yapılacak avukatlık hizmeti alımları

<sup>215</sup> İlk düzenlemede beş milyar TL altı alımlar kapsamdayken 4964 sayılı kanunla büyük şehir sınırlarındaki ihaleler için sınır on beş milyar TL'ye çıkarılmıştır, tabloda verilen değerler Kamu İhale Kurumu tarafından açıklanan 2014 değerleridir.

5763/15.05.2008	Türkiye İş Kurumunun işgücü piyasasının izlenmesi, iş ve meslek analizlerinin yapılması gibi bir takım görevleri ile ilgili hizmet alımları
5812/20.11.2008	fikri ve sınai mülkiyet haklarının tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları
5812/20/11/2008, 6111-13.02.2011 6504/19.11.2013	Cumhurbaşkanlığı seçimi, genel, yerel ve ara seçimler, referandumla ilgili seçim malzemeleri alımı
6001/25.06.2010	Karayolları Genel Müdürlüğünce yapılacak avukatlık hizmeti alımları
6009/23.07.2010	Gelir idaresi Başkanlığının avukatlık hizmeti alımları
6215/29.03.2011	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü avukatlık hizmeti alımları
6225/06.04.2011	Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayeli işletmelerin avukatlık hizmeti alımları
KHK644/04.07.2011	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı avukatlık hizmeti alımları
KHK/638/03.06.2011	Gençlik ve Spor Bakanlığının avukatlık hizmeti alımları
KHK645/04.07.2011	Orman ve Su İşleri Bakanlığı avukatlık hizmeti alımları
KHK 652/14.09.2011	Milli Eğitim Bakanlığı avukatlık hizmeti alımları
KHK 655/01.11.2011	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı avukatlık hizmeti alımları
KHK/659/02.11.2011	İdarelerin temin edilemeyen veya özel uzmanlık gerektirdiği ilgili Bakanın onayı ile belirlenen muhakemat hizmetleri
KHK/665/02.11.2011	Türkiye İş Kurumunun avukatlık hizmeti alımları

Pazarlık usulü ile ilgili olarak da doğrudan temin usulüne benzer şekilde hem kapsam genişletilmiş, hem de yöntemde esnekliği arttıran değişiklikler yapılmıştır.

4964 sayılı kanunla 21. maddede yapılan değişikliklerle; pazarlık usulü uygulanacak alımlara idarelerin yaklaşık maliyeti elli milyar Türk Lirasına kadar olan alımları eklenmiş ve bu alımlar için ilan yapma, sözleşme ve kesin teminat alma zorunluluğu öngörülmemiştir. Bu doğrudan düzenlemeye ilave olarak;

- 2003-2004-2005 yılları içerisinde muhtelif illerde yaşanan depremlerle ilgili olarak 4864, 5234, 5327 sayılı kanunlar kapsamında afetzedeler için konut, alt yapı, sosyal donatı ve toplu işyeri yapımı ile ilgili işlerin,
- 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamındaki kamu kaynağı kullanılarak gerçekleştirilen her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işlerin ve
- 6518 sayılı kanun kapsamında altmış beş yaş üstü belirli bir limitin altında gelire sahip vatandaşlara verilecek bakım hizmetlerinin de pazarlık usulüyle yapılması öngörülmüştür.

4964 ve 5812 sayılı kanun kapsamında yapılan değişikliklerle pazarlık usulünün daha esnek bir şekilde uygulanmasının önü açılmıştır. Bu kapsamda;

- ilan zorunlu olmayan hallerde yeterlik belgeleri ve fiyat tekliflerinin birlikte alınması ve teknik görüşmenin yapılmaması,
- ilk tekliften sonra yapılacak fiyat görüşmelerine göre nihai teklifler alınmasına ilişkin düzenlemenin kapsamının ilan zorunlu olmayan pazarlık usulü kapsamındaki alımlarda geçerli olacak şekilde daraltılması ve fiyatın ilk fiyatı aşmayacağı kuralının getirilmesi,
- malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapmama ve kesin teminat almama opsiyonunun ilan zorunluluğu olmayan tüm ihaleler için mümkün hale getirilmesi,
- ilan zorunluluğu olan ihalelerde teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihalenin iptal edilmesi kuralının kaldırılması

gibi düzenlemeler getirilmiştir.

Kapsamı genişletilen bir başka alım yöntemi, belli istekliler arasında ihale usulü olmuştur. 20 nci maddenin birinci fıkrasında yapılan değişiklikle belli istekliler arasında ihale usulünün uzmanlık ve ileri teknoloji nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlere ilave olarak yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihalelerinde uygulanabilmesi öngörülmüştür. Belli istekliler arasında ihale yöntemi, küçük ve orta sermayeyi ihalelerden dışlayıcı bir niteliğe sahip olup yöntemin kullanım alanındaki yapım işleri ile sınırlı genişleme, büyük inşaat sermayesinin çıkarlarına uygun niteliktedir. Söz konusu düzenlemenin yapılması, 5812 sayılı yasanın yapım sürecinde TMB tarafından talep edilmiş, Birliğin Başkanı Erdal Eren tarafından yöntemin ağırlığının arttırılması, yeni ve deneyimsiz firmaların önemli ve özellikli yapım işlerini üstlenmesine engel oluşturması gerekçesiyle savunulmuştur (Eren, 2006).

Belli istekliler arasında ihale yönteminin uygulanmasında da değişiklik yapılmış, 3 ncü fıkrada yapılan değişiklikle yeterlikleri tespit edilen adayların tamamının davet edilme zorunluluğu kaldırılarak ön yeterlik ilan ve dokümanında belirtilmek kaydıyla belirlenen kriterlere göre sıralanarak oluşturulan listeye alınan belli sayıda isteklinin teklif vermeye davet edilmesi opsiyonu oluşturulmuştur. Böylece, yönetimin daha esnek ve hızlı bir şekilde uygulanması imkanı mümkün kılınmıştır.

Doğrudan temin, pazarlık ve belli istekliler arasında ihale usulünün kapsamı genişletilirken danışmanlık hizmetleri belli istekliler arasında ihale usulünün kapsamının daraltıldığı görülmektedir. 6288 sayılı kanunla 48 nci maddenin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle yaklaşık 380 bin Türk Lirası altında yaklaşık maliyete



sahip ihalelerin hizmet alımı ihalesiyle gerçekleştirilebilmesine ilişkin düzenleme getirilerek danışmanlık hizmeti için belli istekliler arasında ihale usulünün kapsamı daraltılmıştır. Değişiklik gerekçesinde, danışmanlık hizmetleri belli istekliler arasında ihale usulünde isteklilerin seçilmesi işlemlerinin uzun zaman alması nedeniyle karayolu projeleri gibi önemli ve aciliyet arz eden projelerin geciktiği, değişikliklerin karayolu yapım işleri öncesindeki proje ve danışmanlık işlemlerinin hızlanması için yapıldığı belirtilmiştir. 5812 sayılı kanununun 24 ncü maddesiyle 62 nci maddede yapılan değişiklikle aynı bentteki hizmet alımı için yeterli nitelik veya sayıda personel istihdam edilmemiş olma şartı danışmanlık hizmeti alımı için kaldırılmıştır. Ayrıca, yukarıda belirtildiği gibi bazı danışmanlık hizmetleri doğrudan temin kapsamına alınarak söz konusu yöntemin kapsamı daraltılmıştır. Kapsamı daraltan bu düzenlemelere ek olarak 4964 ve 5812 sayılı kanunlarla 48 nci maddede yapılan değişikliklerle, mimarlık ve mühendislik, yazılım geliştirme gibi hizmetler danışmanlık hizmeti kapsamına alınmış ve bu danışmanlık hizmetleri belli istekliler arasında ihale usulünün kapsamında genişlemeye yol açmıştır.

## **2. İhale Öncesi İşlemlere Yönelik Kuralların Kaldırılması: Kısmi İstisna Düzenlemeleri**

AKP döneminde yapılan önemli düzenlemelerden bir başkası ihale öncesi işlemler ve ödeneklerle ilgili kurallara yönelik getirilen istisna düzenlemeleridir. Böylelikle kanunun ceza ve yasaklama hükümleri hariç tüm hükümlerden istisna edilen alımlara ilave olarak daha sınırlı olan bir istisna kategorisi oluşturulmuştur.

AKP döneminde getirilen en ilginç ve geniş kapsamlı istisna düzenlemesi, TOKİ projeleri için getirilen istisnalardır. Bu düzenleme ile bir kurumun neredeyse tüm ihale öncesi kurallar ve süre kısıtlamalarından muaf tutulmasına imkan

getirmiştir. 4964 sayılı kanunla ihalelerde uygulanamayacak hükümlerin düzenlendiği 68. Maddeye yeni bir bent eklenerek 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu kapsamındaki toplu konut projeleri, kanunun 5 nci ve 62 nci maddelerinde düzenlenen ilke ve ihale öncesi yapılması gereken işlemlere ilişkin kurallardan istisna tutulmuştur. 6111 sayılı kanunla ise söz konusu istisna, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu kapsamındaki tüm projeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Söz konusu istisnalar, ihaleye başlamadan önce ödenek bulundurulması, ÇED raporu alınması, birden fazla yılı kapsayan işlerde ödeneğin -ilk yıl için yüzde 10'undan az olmayacak şekilde- yıllar itibariyle programlanması ve yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılması, öngörülen ödeneklerin kullanılmasına imkan verecek süre dikkate alınarak ihalelerin zamanında yapılması kuralları ile 62 nci madde c bendinde yer alan mülkiyet, kamulaştırma, arsa temini, imar işlemleri ve uygulama projeleri ile ilgili şartlara ilişkindir. Söz konusu istisna düzenlemesi, özellikle doğal afetlerle ilgili düzenlemede olduğu gibi teknik zorunluluklarla bir başa sahip olmayıp daha ziyade TOKİ'nin *mali kurallardan azade bir şekilde faaliyet sürdürmesine yönelik bir düzenleme* niteliğindedir.

4964 ve 5625 sayılı kanunlarla 62 nci maddesinin c bendinde yapılan değişiklikler doğrultusunda yapım işleri için getirilen arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması koşulu genişletilmiştir. Böylece, baraj, isale hattı, büyük sulama projeleri, bazı enerji iletim ve dağıtım tesisleri ve liman, havaalanı, demiryolu gibi ulaştırma projeleri istisna kapsamına alınmıştır. Ayrıca, 5625 sayılı kanunla aynı bentte yapılan değişikliklerle yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce uygulama projesi yapılması koşuluna onarım işleri, imar ve güzergah değişikliği muhtemel olan işler ile alım konusu yapım işinin özgün nitelikte

ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlar için istisna oluşturulmuş, ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkabilme imkanı getirilmiştir.

4964 sayılı kanunla 62 nci maddede yapılan değişiklikle, ertesi malî yılda gerçekleştirilecek, süreklilik arz eden temizlik, personel taşıma, gıda malzemesi gibi *bir önceki yılın tekrarı mahiyetindeki* mal ve hizmet alımları için birden fazla yılı kapsayan yatırım işlerinde yılın ilk dokuz ayında ihalenin sonuçlandırılmasına ilişkin kural istisna edilmiştir. Düzenlemeyle, bir önceki malî yıl sona ermeden ihaleye çıkılabilmesi yeterli görülmüştür. Öte yandan, 5787 sayılı kanunla ise 2009 yılında İstanbul'da düzenlenecek olan Dünya Bankası Grubu ve Uluslararası Para Fonu Toplantısı organizasyonu için yapılacak mal ve hizmet alımları için aynı zamanda ihalenin yapılmasına ilişkin ödeneklerle ilgili olarak getirilen bu süre kısıtlaması tamamen kaldırılmıştır. Ayrıca 5 nci maddede yer alan ihaleye çıkılmadan önce ödenek bulunması kuralı için de istisna getirilmiştir.

Yapılan istisnalar esas olarak alım süreçlerinin hızlanmasına yönelik bir kuralsızlaşma işlevi taşımaktadır. Bununla birlikte, sunulan teknik gerekçelerle somut bağlara sahip olan düzenlemeler de yer almaktadır. Deprem dışındaki doğal afetlerle ilgili alımlarda da ÇED olumlu belgesi alınmış olma zorunluluğunu kaldıran 4964 sayılı kanunla yapılan 5 nci madde değişikliği bu kapsamdadır.

### **3. İhale Süreçlerinde Hızlanma**

İhale sürecinin kısaltılmasına yönelik olarak teklif hazırlama süreleri düşürülmüştür. Bu kapsamda 4964 sayılı kanunla yaklaşık maliyeti eşik değer üstü alımlar için belli istekliler arası ihale usulü ile yapılacak ön yeterlik teklif hazırlama

süresi düşürülmüş, yaklaşık maliyeti eşik değerinin altındakilerin teklif hazırlama sürelerini belirlemek üzere parasal limitlere göre oluşturulan alt gruplar yeniden düzenlenerek ilan sürelerinin kısaltılması sağlanmıştır. Ayrıca, belli istekliler arasında ihale usulünde ihalelerde ön yeterliği tespit edilen adaylara tekliflerini hazırlayabilmeleri için tanınan süre düşürülmüştür. 2003 Türkiye İlerleme Raporunda bu değişikliğin rekabet ve şeffaflığı önleyici nitelikte olduğu vurgulanmıştır. Bununla birlikte, 5812 sayılı kanunla ilan süreleri bir kez daha düşürülmüş ancak, bu değişiklik, ilan ile ihale dökümanına erişimde elektronik araçların kullanımı sonucu özellikle ihale dökümanı temin sürelerinin kısaltılmasıyla ilişkilendirilmiştir.

Öte yandan ihale sürecinin hızlandırılmasına ve basitleştirilmesine yönelik değişikliklerin kuralsızlaşmaya yada etkinsizliğe yol açmaksızın da gerçekleştirilebildiği görülmektedir. Örneğin 4964 sayılı kanunla 46. Maddede yapılan değişiklikle sürecin basitleştirilmesi ve maliyetlerin düşürülmesi gerekçesiyle sözleşmelerin notere tescili ve onaylatılması zorunluluğu kaldırılmıştır.

İhale süreçlerinde hızlanmaya yol açan bir başka değişiklik, 5812 sayılı kanun doğrultusunda ön ilan uygulamasının yürürlüğe konulmasıdır. Ön ilan, yıl içerisinde yapılması planlanan yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan ihaleler için ilgili mali yıl başlarında yapılan duyuru olup idareye ihaleyi gerçekleştirme yükümlülüğü getirmemektedir. Ön ilan yapılması halinde kırk günlük ilan ve davet süresinin yirmi dört güne kadar indirilebilmesi öngörülmüş, böylece ihale süresinin kısaltılması hedeflenmiştir. Yukarıda belirtilen teklif süresinin düşürülmesine yönelik uygulamalar, rekabetin özellikle uluslararası sermayenin katılımına sınırlamalar getirmesi nedeniyle Avrupa Birliği müktesebatına uyumsuz

iken ön ilan düzenlenmesi, müktesabata uyum kapsamında getirilen bir düzenlemedir.

#### **IV. ÖLÇEK KURALLARINDA DEĞİŞİM:**

##### **ULUSLARARASILAŞMA DÜZEYİNDE ARTIŞ**

4964, 6111 ve 6518 sayılı kanunlarla ölçek kurallarında önemli değişiklikler yapılmıştır. 4964 sayılı kanunla yerli istekli tanımı değiştirilmiş, tüzel kişilikler için Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı gerçek kişilerce kurulma koşulu kaldırılarak Türkiye Cumhuriyeti kanunlarına göre kurulmuş tüzel kişilikler yerli istekli sayılmıştır. Böylece, yabancı gerçek veya tüzel kişilikler tarafından Türkiye’de kurulmuş tüzel kişilikler yerli istekli tanımına dahil edilmiştir. Avrupa Birliği müktesabatında yer alan yerli istekli tanımı ile uyumlu olan ve yerli sermayeye yönelik korumacı düzenlemelerin sınırlandırılmasına yol açan bu düzenleme, İSO, TÜSİAD ve YASED tarafından kamuoyuna sunulan görüşlerde olumlu karşılanmıştır (2003). Bu düzenlemeye paralel olarak UNICTRAL Kamu Alımları Model Kanunundan alınarak 4734 sayılı kanuna derç edilen ve mal alım ihaleleri için uygulanan yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulamasından yararlanma koşulu, yerli malı teklif etme olarak değiştirilmiştir. Böylece, yerli malı teklif eden ancak yerli olmayan istekliler de fiyat avantajı uygulaması kapsamına alınmıştır.

6518 sayılı kanunla ise opsiyonel bir uygulama olan fiyat avantajı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenen orta ve yüksek teknolojili sanayi ürünleri için zorunlu hale getirilmiştir. Öte yandan, 6111 sayılı kanunla eşik değerlerin üzerindeki alımlar için geçerli olan ve UNICTRAL Kamu Alımları Model

Kanunundan alınan yerli istekliler lehine fiyat avantajı uygulaması opsiyonu tüm alımları kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

Yerli istekli tanımındaki değişiklik, ölçeğin uluslararasılaşmasına yönelik bir nitelik taşısa da, özellikle yerli istekli fiyat avantajı uygulaması kapsamındaki genişleme, Avrupa Birliği müktesabatı ile uyumsuzluğu derinleştirmiştir. Nitekim, 4734 sayılı kanunun çıkarıldığı 2002 yılından başlayarak tüm ilerleme raporlarında eşik değerlerinin yüksekliği ve yerli isteklilere yönelik fiyat avantajı uygulanmasının müktesabatla uyumsuzluğu vurgulanmaya devam etmiştir<sup>216</sup>. Ayrıca, ilerleme raporları yerli istekli fiyat avantajı uygulamasının kullanımının sürekli bir biçimde arttığını göstermektedir. Uygulamanın kapsamındaki genişlemede belirtilen kanun değişikliklerine ilave olarak, 02.12.2008 ve 06.09.2011 tarihli yerli ürün kullanımını ve yerli istekli fiyat avantajı uygulamasını teşvik eden Başbakanlık Genelgeleri belirleyici olmuştur.

## **V. KAMU İHALE KURUMUNUN GÜÇ, YETKİ VE BAĞIMSIZLIĞININ SINIRLANMASI**

AKP'nin neoliberal kamu alımları düzenine yönelik müdahalelerin odak noktalarından biri, Kamu İhale Kurumu olmuştur. Daha öncede belirtildiği üzere, AKP'nin iktidara gelir gelmez IMF, Dünya Bankası ve TÜSİAD ile arasında gerilime yol açan politik yönelimlerden birini kamu alımları düzeni ve düzenleyici

---

<sup>216</sup> Avrupa Birliği muktesabatında, DTÖ Kamu Alımları Anlaşmasına paralel olarak ölçeğin uluslararasına ilişkin sınırlama, eşik değerler düzenlemesi ile getirilirken Kamu Alımları Model Kanununda fiyat avantajı uygulaması ile yapılmaktadır. 4734 sayılı Kanunda bu iki düzenleme bir arada bulunmaktadır.

kurumlara yönelik gösterdiği reaksiyon oluşturmuştur. Bu nedenle Kamu İhale Kurumu bu iki gerilimin ortak noktası olarak müdahaleler ve çatışmaların odağında kalmıştır. Bu gerilimlerin ilk elden sonucu, hükümetin önce kanunun ertelenmesine, ardından kapsamının daraltılmasına yönelik girişimlerle yeni kamu alımları düzeninin ve düzenleyici kurumun faaliyete geçmesini ertelemeye yada etki alanını daraltmaya yönelik girişimleri karşısında Kurumla hükümet arasında ortaya çıkan çatışmalardır.

İlk çatışma, daha *iktidarın ilk günlerinde* hükümetin yasayı erteleme girişimi nedeniyle olmuştur. AKP'nin erteleme girişimine karşı Kurum, yasanın yürürlüğe girmesi gerektiğini savunmuş ve hükümeti kendi görüşü alınmadan yasa hazırlamakla suçlamıştır (Hürriyet, 18.12.2002). Kurumun iktidar tarafından yasa yapım sürecinden dışlanması, özellikle iktidarın Kuruma nüfuz edemediği ilk dönemde karakteristik bir nitelik taşımış, bu durumun ortaya çıkmasında iktidar tarafından amacı dışına çıkarılarak farklı şekilde yasalaştırılacağı korkusuyla Kurumun yasa değişikliği teklifinde bulunmaması da etkili olmuştur (Akkaynak, 2009: 48-49).

Uluslararası kuruluşlarla kredi koşullu anlaşmaların yürürlükte olduğu ve bu nedenle bu kuruluşların etkin olduğu ilk dönemde AKP'nin girişimlerine rağmen *bağımsızlığın hukuki koşulları* korunurken<sup>217</sup> yapılan baskı ve atamalarla bağımsızlık aşınmaya başlamıştır. Ardından 2008 yılında 5812 sayılı kanun ve 2009 yılında 5917 sayılı kanunla Kurumun güç ve yetkisi sınırlanırken 2011 yılında 649 ve 661 sayılı KHK'larla bağımsızlığının tırpanlanması sağlanmıştır.

---

<sup>217</sup> Erteleme girişiminin tepkiler nedeniyle geri çekilmesinin ardından AKP iktidarının ilk ayı içerisinde hazırlanan yasa değişikliği tasarısında ikincil mevzuatın Bakanlar Kurulu onayıyla yürürlüğe girmesini içeren (Milliyet, 27.12.2002) ve Kurumun gücü ile özerkliğini önemli ölçüde tırpanlayan bir düzenleme yer alsa da, Dünya Bankası ve IMF'nin müdahalesi ile değişikliğin kapsamı önemli oranda sınırlanmış (Hürriyet, 30.04.2003), bu düzenleme de kapsamdan çıkarılmıştır.

AKP döneminde yapılan ve yukarıda bahsedilen kanunun kapsamını daraltan düzenlemeler, aynı zamanda Kurumun denetim yetkisinin kapsamının ve gelirlerinin sınırlanmasına yol açmakta, iktidarın ihalelerin bir bölümünün tahsisi üzerindeki kontrolü önündeki Kurumdan kaynaklanan engel kaldırılmaktadır.

Bununla birlikte, Kurumun gücünün sınırlanmasına yönelik doğrudan nitelikteki ilk düzenleme, 5812 sayılı kanunla yapılan Kurumun resen inceleme yetkisinin kaldırılması ve denetim yetkisinin şikayetlerin incelenmesiyle sınırlanmasıdır. Kurumun idare içinde görelî konumunu siyasi iktidar lehine sınırlama niteliğindeki ilk düzenleme ise 25.06.2009 tarihli ve 5917 sayılı kanun ile yapılmıştır. Bu kanunla, Maliye Bakanlığının görevleri arasına kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmak, bu konudaki kanun tasarılarının hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak görevi getirilmiştir. Bu şekilde Kamu İhale Kurumunun yasa yapım süreci dahil temel politikaların oluşturulması sürecindeki dışlanmışlığı hukuken onaylanmıştır<sup>218</sup>.

Kurumun yetkilerini daraltan değişikliklerin ardından 649 ve 661 sayılı KHK'larla Kurum üzerinde iktidarın kontrolünü arttıran ve dolayısıyla özerkliği tırpanlayan düzenlemeler göze çarpmaktadır. 08.08.2011 tarih ve 649 sayılı KHK ile 3046 sayılı yasada yapılan değişiklikle Bakanlara, düzenleyici kurumların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkilisi verilmiş, böylece düzenleyici kurumların mali özerklikleri ortadan kaldırılmasa da idari özerkliğin sınırlanması sonucu diğer

---

<sup>218</sup> AKP döneminde bu düzenleme öncesinde kanun tasarısı taslağı farklı kurumlarca yerine getirilmiştir. 4964 sayılı kanun öncesi yasa taslağı hazırlama çalışmalarının farklı aşamalarında koordinatörlük görevi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Hazine'den Sorumlu Devlet Bakanlığı (Hürriyet, 30.04.2003) gibi kurumların yanında hükümet ve bürokrasinin dışında AKP Genel Sekreterliğince yürütülmüş (Şenyüz, 10.05.2003), 2005 yılında Hazine'den sorumlu Devlet Bakanlığı, Maliye ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıkları temsilcilerinden oluşan bir komisyon, 2006 yılında yapılan çalışmada ise Ulaştırma Bakanlığı yetkili kılınmıştır (Şenyüz, 15.02.2006). Dönemin İnşaat Mühendisleri Odası Ankara Şube Başkanı Nevzat Ersan bu düzenlemeyle aynı zamanda ikincil mevzuat için Bakanlık onayı getirildiğini ve Kurumun ikincil mevzuat yapma yetkisinin de Bakanlığa devredildiğini iddia etmektedir (Erzan, 2009).



düzenleyici kurumlarla birlikte Kamu İhale Kurumunun bağımsızlığı önemli ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Kamu İhale Kurumunun özerkliğinin tırpanlanmasına yönelik hususlar içeren bir başka düzenleme 24.10.2011 tarihinde çıkarılan 661 KHK olmuştur. Bu KHK ile 53 ncü maddelerde yapılan değişikliklerle hükümetin Kurum üzerindeki etkisi arttırılmış, bağımsızlık sağlayan düzenlemeler önemli oranda ortadan kaldırılmıştır. Bu kapsamda Bakanlar Kurulunca atanan kurul üyeleri için TOBB, TİSK, Danıştay, Sayıştay'ın üye teklif etme yetkisi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlığın yetkisi ile birlikte kaldırılarak üye teklif etme yetkisi sadece Maliye Bakanlığına bırakılmıştır. 661 sayılı KHK ile getirilen bir başka kritik değişiklik, Kurul üyelerinin yeniden seçilemeyeceğine ilişkin kuralın kaldırılması olmuş, böylece Kurul üyelerinin kariyerleri hükümete daha fazla bağımlı hale gelmiş ve bu durum da iktidardan bağımsız karar alma kapasitesinin azalması anlamına gelmektedir.

## **VI. DENETİM MEKANİZMASININ ZAYIFLATILMASI**

AKP döneminde yapılan düzenlemelerle şikayet ve -4964 sayılı yasa ile getirilen adlandırmayla- itirazın şikayet süreçleri özellikle 5812 sayılı kanunla baştan dizayn edilmiştir. Bu değişiklikler esas olarak alım süreçlerinin hızlı bir şekilde tamamlanmasına yönelik olup bazı değişiklikler denetim mekanizmasının etkinliğinin zayıflamasına yol açmakta, ancak tam tersi yönde AB direktiflerine uyum kapsamında mekanizmanın etkinliğini arttıran neoliberal nitelikli değişiklikler de yer almaktadır.

Denetim mekanizmasının zayıflamasına yol açan düzenlemelerden biri, Kurumun kanuna aykırılık iddialarını bir şikayet başvurusu yapılmaksızın inceleme yetkisinin 5812 sayılı kanunla kaldırılmasıdır<sup>219</sup>. Bu değişiklikle, Kurumun basına yansımış iddiaları inceleme yetkisi kaldırılarak kamuoyu denetimine ilişkin sınırlı işlevi ortadan kalkmıştır. Böylelikle şikayet başvurusu olmayan veya hiyerarşik denetimden geçmeyen somut ve ciddi nitelikte aykırılıklar barındıran çok sayıda ihale yapılmakta olmasına rağmen kurumun inceleme yetkisi çıkarının zedelendiğini iddia eden oyuncuların itiraz başvuruları ile sınırlandırılmıştır (TEPAV, 2009: 8, 19). Böylece, kurallara aykırı bir biçimde bir tedarikçinin kayırılarak ihalenin üzerinde bırakılması durumunda bu ihalenin iptalinin tek koşulu, diğer oyuncuların Kuruma itirazın şikayet başvurusu yapmasıdır. Diğer oyuncuların ihaleyi kazanan tedarikçi ve idare ile anlaşması durumunda kamuyu zarara uğraltan bu ihale işlemi için iptal imkanı bulunmamaktadır.

Söz konusu düzenlemeyle ayrıca, yine AB müktesebatına aykırı biçimde ihalenin iptali kararlarına karşı itirazın şikayet yolu da kapatılmıştır<sup>220</sup>. Bu düzenlemeyle iptal işlemine ilişkin hesap verilebilirlik önemli ölçüde kaldırılmış olup özellikle büyük sermaye örgütlerinin tepkisine neden olmuştur. İNTES, taslak aşamasında yaptığı açıklamada, bu değişikliğin idarelerin arzu edilmeyen tedarikçinin ihaleyi kazanması nedeniyle iptal kararı vermesi uygulamasının önünü açacağını vurgulamıştır (Koçoğlu, 2006). TÜSİAD ise yine yasa tasarısı ile ilgili yaptığı açıklamada, değişikliğin kamu alımları düzeninde keyfilik, suiistimal ve

---

<sup>219</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından usulsüz bir şekilde pazarlık usulü ile yapan 4,6 milyon TL'lik bir kavşak ihalesi, Ekim 2007'de bir vatandaşın Kuruma yaptığı başvurusu doğrultusunda iptal edilmiş olup Kurumun iddiaları inceleme yetkisinin kaldırılmasına yönelik düzenlemeleri, bu işlemin sonrasında gündeme gelmiştir. Söz konusu değişikliğin bu olayla ilgili ve bu tarz engelleri bertaraf etmeye yönelik olduğu iddia edilmektedir (Görgülü, Orakçı, 2009).

<sup>220</sup> Söz konusu aykırılık 2009 İlerleme Raporunda da vurgulanmıştır.

kayırmacılığı artırıcı etki yaratacağını vurgulamıştır. TÜSİAD, ayrıca, itirazın şikayetin 52 nci maddesi gereğince dava açılmasının ön koşulu olması nedeniyle iptal kararıyla ilgili itirazın şikayet başvuru yolunun kaldırılmasının aynı zamanda idari yargıya başvuru imkanının da kaldırılmasına yol açtığını belirterek bu durumun idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine açık olduğu şeklindeki anayasal kurala aykırı olduğunu vurgulamaktadır (TÜSİAD, 2008a:5).

Denetim mekanizmasının işlevini zayıflatan bir başka düzenleme itirazın şikayet bedelinin arttırılması ve başvuru teminatı uygulamasının getirilmesi oluşturmuştur. 5812 ve 6518 sayılı kanunlarla itirazın şikayet bedeli, ihale türü ve parasal büyüklüğüne göre farklılaştırılmış ve ortalama on kat arttırılmıştır (TEPAV, 2009: 20). Ayrıca, 5812 sayılı kanunla, başvuru ücretine ilave olarak başvurunun red edilmesi durumunda gelir kaydedilecek olan ve itirazın şikayet bedelinin dört katına kadar Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranda başvuru teminatı alınması öngörülmüştür. Bu düzenlemeler, şikayet etmemenin teşvik edilmesine, özellikle *aleni olmayan* uygunsuzluk iddiaları ile ilgili şikayetlerin ortadan kalkmasına yol açmakta ve iddiaları inceleme yetkisinin de kaldırılmasıyla birlikte denetim mekanizmasının zayıflamasına yol açmaktadır.

Denetim mekanizması ile ilgili bir başka düzenleme, alım sürecinin hızlanmasına imkan tanıyan şikayet ve itirazın şikayet başvuru, inceleme ve bildirim sürelerinin kısaltılmasına yönelik düzenlemelerdir. Şikayet başvuru süresi, şikayete yol açan durumun farkına varıldığı/varılması gerektiği tarihi izleyen on beş günden 5812 sayılı kanunla on güne düşürülmüş, pazarlık usulüne göre yapılan bazı alımlar için ise beş güne düşürülmüştür. Öte yandan inceleme süresi otuz günden on güne, bildirim süresi ise yedi günden üç güne düşürülmüştür. İtirazın şikayetlerde başvuru

süresi, idarenin karar almadığı durumlarda karar süresinin sona ermesini müteakip, kararın uygun bulunmadığı durumlarda ise kararın bildirilmesini müteakip on beş günden on güne düşürülmüştür. İlk düzenlemede itirazın şikayet için inceleme süresi belirtilmemiş, sadece sözleşme imzalanıncaya kadar sonuçlandırılmasının zorunlu olduğu belirtilmişken AKP döneminden önce 2002’de çıkarılan 4761 sayılı kanunla altmış gün olarak belirtilmiş, ancak ara karar verilmesi durumunda nihai karar için de altmış gün süre tanımlanmasıyla yüz yirmi günlük bir süre verilmiştir. Bununla birlikte, AKP döneminde önce 4964 sayılı kanunla ara kararların beş-on beş gün içinde nihai kararların ise kırk beş gün içinde verilmesi gerektiği düzenlenmiş, 5812 sayılı kanunla ise toplam süre yirmi güne kadar düşürülmüştür.

İtirazen şikayetle ilgili sürelerin düşürülmesi, denetim mekanizmasında işlevsizleşmeye yol açmaksızın alım sürecinin hızlanmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, bu kısalma Kurumun kapasitesinin arttırılmasına yönelik önlemler, 5812 sayılı kanunla getirilen tarafların dinlenebilmesi ve özel uzmanlık gerektiren teknik hususlarla ilgili uzman desteği alınmasına ilişkin düzenlemelerle birlikte, 5812 sayılı kanunun 23 ncü maddesinin gerekçesinde belirtildiği üzere, kurumun yapacağı incelemelerin kapsamına ilişkin sınırlamalarla mümkün kılınmıştır. Bu kapsamda getirilen önemli bir düzenleme, incelemenin itiraz konusu hususlarla, değerlendirmenin ise eşit muamele ilkesinin ihlal edilip edilmediği hususu ile sınırlanmasıdır. Böylece, ihale dosyasındaki şikayet konusu olmayan aykırılıklar ile eşit muamele ilkesi dışındaki mevzuata aykırılıklar ve kamuyu zarara uğratan işlemler şikayet kapsamı dışına çıkarılarak denetim mekanizması önemli ölçüde işlevsizleştirilmiştir. TÜSİAD ve İNTES gibi sermaye örgütleri tarafından denetim mekanizmasını sınırlayan bu düzenlemeler tepkiyle karşılanmış, TÜSİAD ihale ile

ilgili işlem ve kararların doğrudan kamu kaynakları ile ilgili olması nedeniyle incelemeye ilişkin sınırlama getirilmemesi ve dosyanın her açıdan incelenebilmesi gerektiğini belirtmiş ve düzenlemenin usulsüzlükleri düzeltme imkanını ortadan kaldırdığını vurgulamıştır (TÜSİAD, 2008a: 5; TÜSİAD 2008b).

Denetim mekanizmasının kapasitesini arttıran değişikliklerden de bahsedilebilir. 4964 ve 5812 sayılı kanunlarda yapılan değişikliklerle AB'ye uyum kapsamında ihalelerde teklif veren isteklilerin yanında belli istekliler arasında ihale usulünde ön yeterlik için başvuran “adayları” ve ihale veya ön yeterlik dökümanı satın alan “istekli olabilecekleri” de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu düzenleme ile esasen ihaleye katılım bakımından yeterli olmakla birlikte hukuka aykırı işlem veya eylem nedeniyle ihaleye katılımının engellendiğini ya da haksız bir değerlendirmeye tabi tutulduğunu iddia edenlere başvuru hakkı getirilmiştir. Ayrıca, kanunun ilk halinde sözleşme imzalanmışsa şikayet hakkı yokken 5812 sayılı düzenleme ile sözleşmenin usulüne ve şikayetlerle ilgili taraflara verilmesi gereken sürelerle uygun olmayan bir biçimde imzalanması durumunda şikayet hakkının korunması öngörülerek denetim mekanizmasının etkinliğini sağlamaya yönelik bir adım atılmıştır. Yine şikayet başvurusu yapıldıktan sonra idarenin ivedilik ve kamu yararı durumunda sözleşme imzalayabilme yetkisi kaldırılmıştır.

Sonuç olarak, denetim mekanizmasına ilişkin değişikliklerin esas olarak bu mekanizmanın tahribine yönelik olduğu söylenebilir. Bu kapsamdaki esas değişiklik, istisna ve kurumsal istisna düzenlemeleri olmuştur. Bu düzenlemelerle ihalelerle ilgili itirazın şikayet başvuruları ve istisna düzenlemelerinde şikayet düzenlemeleri yapılmaması nedeniyle denetim mekanizması kaldırılmaktadır. Öte yandan denetim mekanizması yeniden dizayn edilirken özellikle resen inceleme yetkisinin

sınırlanması, şikayet bedelinin arttırılması, başvuru teminat uygulaması ve incelemenin eşit muamele ilkesi ile sınırlanması nedeniyle denetim mekanizması önemli düzeyde sınırlanmıştır. Bununla birlikte, adaya ve istekli olabileceklere başvuru hakkının getirilmesi ve idarenin usulüne uygun olmayan biçimde sözleşme imzalaması durumunda şikayet hakkının korunması gibi denetim mekanizmasını genişleten ve AB'ye uyum kapsamındaki değişikliklerden de bahsedilebilir.

## **VII. NEOLİBERAL NİTELİKLİ DEĞİŞİKLİKLER: YENİ İHALE ARAÇLARININ İHDASI**

AKP döneminde neoliberal kamu alımları düzeninin boşaltılmasına ve özellikle alanının daraltılmasına yönelik adımların yanında bazı neoliberal nitelikteki adımlar da söz konusu olmuştur. Bu dönemde neoliberal kamu alımları düzeninin tesisine ilişkin esas basınç Avrupa Birliği uyum sürecinden gelmiş ve neoliberal nitelikteki sınırlı düzeydeki değişiklikler, Avrupa Birliği mevzuatının içselleştirilmesi ile ilgili adımlar neticesinde olmuştur.

4734 sayılı yasa yürürlüğe girdikten sonra Avrupa Birliği mevzuatında değişiklik olmuş, önceki düzenlemelerin yerine 31 Mart 2004 tarihli ve 2004/18 EC sayılı Konsolide Direktif yürürlüğe girmiştir. AKP dönemindeki Avrupa Birliğine uyum kapsamındaki değişikliklerin esasını bu direktiflerle getirilen yeni ihale araçlarının devreye alınması oluşturmuştur<sup>221</sup>. Bu araçların temel özelliği ise

---

<sup>221</sup> Avrupa Birliğine uyum kapsamındaki düzenlemeler, sadece yeni ihale araçlarının devreye sokulmasını içermemektedir. Daha önce belirtildiği gibi ölçek ve denetim mekanizması ile ilgili düzenlemelerin bir kısmı ile ön ilan düzenlemesi AB müktesabatına uyuma yöneliktir. Ayrıca 5812 sayılı kanunun 47 nci Maddede yapılan değişikliklerle ihale sonuçlarının Kamu İhale Bülteninde yayımlanmasına yönelik parasal limit kaldırılmış, ayrıca istisnalar ve doğrudan temin kapsamındaki alımlar dahil kanun kapsamındaki idarelerin tüm alımları için yayınlanma kuralı getirilmiştir. Böylece

iktidarın tahsis yeteneğinin sınırlanmasından ziyade sistemin hızlandırılmasına yönelik olmasıdır. Düzenlemelerin içselleştirme biçimi de bu özelliğin belirginleşmesine yol açmıştır.

Avrupa Birliğine uyum kapsamında oluşturulan ihale araçlarından biri, 5680 sayılı kanunla 4734 sayılı kanuna eklenen ve 5812 sayılı kanunla değiştirilen maddeyle düzenlenen çerçeve anlaşmalardır. Çerçeve anlaşma düzenlemesiyle idarelerin *sürekli biçimde ihtiyaç duydukları alımları için* her defasında ihale sürecinin tüm safhalarını tekrarlamak yerine yapılan bir ön ihale ile çerçeve nitelikte bir anlaşma imzalanması ve anlaşma imzalanan isteklilerden sadece fiyat teklifi alınarak alımın yapılmasının sağlanması hedeflenmiştir. Bu şekilde ihale işlemlerinin ve maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmektedir.

5680 sayılı kanunla düzenleme sağlık hizmeti sunan idarelerin mal ve hizmet alımları için düzenlenmişken 5812 sayılı kanunla idare sınırlaması kaldırılmış ve yapım işleri de kapsama alınmıştır. Çerçeve anlaşma, her ne kadar Avrupa Birliği direktiflerine uyum kapsamında getirilen bir düzenleme olarak tanımlansa da direktiflerdeki rutin nitelikteki temizlik, sarf malzemesi, bakım onarım vb. ihtiyaçlarla ilgili alımlara yönelik kolaylaştırıcı bir alım sistemi olma özelliğinden uzaklaşacak bir şekilde yapılandırıldığı gözlenmektedir. Yöntemin kapsamının sınırlarının çizilmemesi ve yapım işlerinin kapsama alınmasıyla özellikle yapım işlerinde ihalelerin uzun süreli olarak keyfi bir şekilde belirli isteklilere tahsis edilmesine yönelik işlev görebilecek bir araca dönüştüğü iddia edilmektedir (TEPAV, 2009: 9, 18). Öte yandan çerçeve sözleşme yapıldıktan sonra münferit

---

şeffaflığın artırılması istatistiki verilerin kapsamının genişletilerek kamu alımlarına ilişkin parasal büyüklüklerin takip edilebilmesi ve Avrupa Birliği istatistikleri ile uyumlaştırmanın sağlanması hedeflenmiştir.

sözleşme için yapılacak ihale aşamasında kanunun ihale komisyonu, aşırı düşük teklifler, ihale onay, sonuç ilan, teminat, sözleşme süreci ve şikayet sürecine ilişkin hükümler kapsam dışına çıkarılarak münferit sözleşme aşaması, kanunda tanımlanan saydamlık ve hesapverme mekanizmalarının dışına çıkarılmıştır.

5812 sayılı kanunla Avrupa Birliğine uyum kapsamında getirilen en önemli değişikliklerden birini tüm ihale süreçlerinin elektronik ortamda yürütülmesine olanak sağlayan Elektronik Kamu Alımları Platformunun kurulması olmuştur. Kamu İhale Platformu ile ihale süreci ile ilgili her türlü bildirim ve ilanların elektronik ortamda yapılması mümkün kılınmış, ayrıca elektronik eksiltme ve dinamik alım sistemi gibi yeni elektronik ihale araçları uygulamaya konulmuştur. Bu şekilde bildirim ve tebligatlarda ortaya çıkan zaman kaybının önlenerek alım sürecinin hızlanmasına ve aynı zamanda daha saydam alım süreçlerinin uygulanmasına imkan sağlanmıştır.

Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde çalışan ve Avrupa Birliği muktesabatında yer alan ihale araçlarından biri dinamik alım sistemidir. Dinamik alım sistemi, piyasada mamul olarak bulunan mallar için uygulanan ve elektronik açık ihale usulüyle elektronik ortamda yürütülen bir ihale aracıdır. Yeterlik kriterlerini sağlayan ve ihale dokümanında yer alan şartlara uygun ön teklif veren bütün isteklilere sisteme dahil olma imkan sağlamakta ve bu istekliler azami kırk sekiz ay olarak belirlenecek süre içerisinde yapılacak alımlar için teklif vermeye davet edilmektedir. Dinamik alım sistemi de çerçeve anlaşma gibi belirli mal alımları için geliştirilmiş bir sistem olmakla birlikte, kapsamı Avrupa Birliği uygulamalarına göre genişletilmiştir. Kanunun komisyon görüşmeleri sırasında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği yetkililerince kapsamın daraltılması yada en



azından kapsamın belirlenmesi için Kuruma yetki verilmesi teklif edilmiş olsa da bu değişiklik kabul edilmemiştir.

5812 sayılı kanunla getirilen bir başka düzenleme, açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık usulü, dinamik alım sistemi ve çerçeve anlaşma kapsamında yapılan danışmanlık hizmeti harici ihalelerde uygulanacak olan elektronik eksiltmedir. Düzenlemeye göre tekliflere göre yeterli kabul edilen istekliler elektronik ortamda eksiltme içeren yeni teklif vermeye aynı anda davet edilmekte ve ihale, önceden belirlenen ihale süresinin sona ermesi, teklif bekleme süresi içerisinde yeni teklif gelmemesi veya davette bildirilen tur sayısının tamamlanması durumunda sona erdirilmektedir. Elektronik eksiltmede isteklilere sürekli olarak sıralamaları ve ihale dökümanında belirtmek kaydıyla istekli sayısı ile ihaledeki diğer teklifler gösterilmektedir.

## SONUÇ

Bu çalışmada Türkiye'deki neoliberal dönüşüm sürecinin en önemli unsurlarından birini oluşturan neoliberal kamu alımları reformunun temel düzenleyici metni olan 4734 sayılı kanun ve neoliberal kamu alımları düzeninde değişiklik yapan düzenlemeler, toplumsal dinamikleri ile birlikte ele alınmıştır. Söz konusu düzenlemeler, *temel dinamikleri ve yönelimleri* açısından birbirinden ayrılan iki evreden oluşmaktadır. İlk evre, neoliberal kamu alımları reformunu oluşturan 4734 sayılı kanun ve 4761 sayılı kanundur ve çalışmada "Neoliberal Kamu Alımları Reformu" başlığı altında incelenmiştir. İkinci evre ise AKP döneminde yapılan ve özellikle neoliberal kamu alımları düzeninin kapsamının daraltılmasını ve önemli düzeyde tahrip edilmesini hedefleyen değişikliklerden oluşmaktadır ve AKP'nin genel politik yönelimleri ve neoliberal politikalarla olan gerilimleri bağlamında ele alınmıştır.

Ana çerçevesini 4734 sayılı kanunun oluşturduğu yeni kamu alımları düzeni, ikinci kuşak neoliberal reform sürecinin bir bileşeni olarak gündeme gelmiştir. Neoliberal reformların birinci evresini oluşturan birinci kuşak neoliberal reformlar, kalkınmacı devlet müdahaleleri (korumacılık, piyasa müdahaleleri, fiyat kontrolleri, kamu işletmeciliği vb.) ve sosyal müdahaleler gibi mevcut düzenlemelerinin tasfiye edilmesine yönelik serbestleşme ve özelleştirme olarak formülize edilen reformlar (piyasa reformları) doğrultusunda neoliberal sınırlı devletin inşasını kapsamaktadır. Birinci kuşak reformlar, Türkiye'de 1980'lerden itibaren yaygın bir şekilde uygulamaya konmaya başlamış, 1990'lara gelindiğinde eski düzenleyici yapı büyük ölçüde tasfiye olmuştur. Ancak, başlangıçta sermayenin önündeki engelleri yıkıp

atan piyasa reformları, gelinen aşamada yeni problemlerin oluşmasına neden olarak kriz dinamiği haline gelmeye başlamıştır.

1990'ların başlarından itibaren beliren birikim ve meşruiyet krizi, neoliberalizmin kurumcu iktisat yaklaşımı ile eklemlenerek tedrici bir şekilde dönüşümünü tetiklemiş ve ikinci kuşak yapısal reformlar olarak adlandırılan yeni bir yapısal reform programı ile bu çalışmada *etkin düzenleyici devlet* olarak adlandırılan yeni bir devlet modelinin IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından benimsenmesine yol açmıştır. Etkin düzenleyici devlet modeli, hem devletin rolündeki değişimi, hem de devletin iç mimarisi ile işleyişinin değişimini kapsamaktadır. Neoliberal dönüşümün birinci evresinde, bir önceki dönemin kurumsal düzenekleri ortadan kaldırılarak, devletin düzenleyici rolü, negatif devlet algısıyla piyasa mekanizmasının işlerliğinin arttırılması lehine azaltılırken ikinci dönemde bizatihi piyasa dinamiklerinin sürdürülebilir bir şekilde açığa çıkmasına olanak sunmak adına devletin düzenleyici rolleri yeniden vurgulanmaya başlamıştır. Bu rolün icrasına yönelik yeni bir kurumsal yapı, serbestleşme ve özelleştirme politikalarına eşlik etmek suretiyle uygulamaya konmuştur.

Etkin Düzenleyici Devletin temel ayırt edici özelliği, piyasa başarısızlıklarının düzeltilmesine yönelik olarak devletin düzenleyici müdahalelerinin gerekliliklerinin yeniden vurgulanmaya başlanması olmuştur. Kurumcu neoliberalizm, ortodoks neoliberalizm gibi devlet başarısızlığını kabul etmekte, ancak ondan farklı olarak devletin kurumsal işleyişine yönelik düzenlemeler doğrultusunda devlet başarısızlığının aşılabileceğini ve düzenleyici müdahalelerle piyasa başarısızlıklarının kaldırılabilceğini öngörmektedir. Bu kapsamda, sınırlı devletteki kendi kendine işleyen piyasa ekonomisi söylemine dayalı piyasa-devlet

ikilemi ve negatif devlet algısı yerini devlet piyasa arasında tamamlayıcılık ilişkisi üzerine kurulu piyasa dostu devlet formülasyonuna bırakmıştır. Böylece, birinci kuşak reform gündeminin serbestleşme ve özelleştirme politikası ile tesis etmeye çalıştığı piyasalaşma süreci, bizatihi piyasalaşmanın derinleştirilmesi, sürdürülebilir hale getirilmesi ve meşrulaştırılması adına düzenleyici müdahalelerle birlikte yürütülmeye başlanmıştır.

Etkin düzenleyici devlet, aynı zamanda devletin rollerinin sınırlanmasına odaklanan neoliberal sınırlı devlet modelinden farklı olarak devletin kurumsal mimarisi ve işleyişindeki değişiklikleri de kapsamaktadır. Bu kapsamda ikinci kuşak neoliberal reformlar, genel olarak kamu kurumlarının işleyiş ilkeleri, devlet aygıtları arasındaki ilişkiler, kamu mali yönetimi ve kamu personel sisteminin yeniden yapılanması gibi bileşenleri içermektedir.

İkinci kuşak neoliberal reformların temel bileşenlerinden birini, kamu kurumlarının işleyişine yönelik ilkelerin -hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik ve rasyonellik ilkelerine ilişkin yeni mekanizmaların tanımlanması- bağlamında yeniden yapılandırılması oluşturmaktadır. Rasyonelliğin maliyet esaslılık, performans yönetimi, sonuç odaklılık gibi şirket yönetim tekniklerinin/piyasa ilkelerinin kamu yönetimine ve hizmet sunumuna aktarılmasıyla; hesap verilebilirlik ve öngörülebilirliğin ise sermaye çıkarları ve talepleri bağlamında tanımlanan katılım, saydamlık, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin tesis edilmesiyle sağlanabileceği öngörülmektedir. Bu kapsamda yeni devlet modelinin en önemli boyutlarından birini özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin karar verme sürecine katılımının sağlanması oluşturmaktadır. Katılım, düzenleyici süreçlerde tarafların görüşlerinin

alınmasını sağlayan mekanizmaların tesisi yanında BDK'larda olduğu gibi sermaye örgütleri temsilcilerinin doğrudan karar organlarına dahil olmasını içermektedir.

Devletin işleyişine yönelik bir başka kritik reform bileşeni, devlet aygıtları arasındaki ilişkilerin merkezi iktidarın gücünün sınırlanmasını içerecek şekilde yeniden düzenlenmesidir. Bu kapsamda, yürütmeye yerel yönetimlere yetki aktarımı (yerel yönetim reformu) ve ekonomi yönetiminin siyasetten ayrılması söylemi altında merkezi idare bünyesinde merkezi iktidarla özerk ve bağımsız bir biçimde ilişkilendirilen kurumlar öngörülmektedir. Bir yandan merkez bankası ve gelir idaresi örneklerinde olduğu gibi bazı geleneksel kurumlar yürütmenin etki alanından uzaklaştırılırken öte yandan devletin yeni rolüne uygun olarak piyasa aksaklarının giderilmesine yönelik sektörel düzenlemelerden sorumlu yeni kurumlar –BDK'lar- ihdas edilmektedir. İkinci kuşak neoliberal reform sürecinin en önemli gündem maddesini ilgili sektörlerde kural koyucu ve hakem işlevi gören BDK'ların inşası oluşturmaktadır.

BDK'lar, idari ve mali özerkliğe sahip karar almada bağımsız niteliğe sahip kuruluşlar olarak kritik sektörlerle yönelik düzenlemelerin oluşum sürecinden güç dengelerine göre değişen düzeylerde hükümetin dışlanmasına neden olmaktadır. Öte yandan kurul tipi karar alma mekanizmasına sahip bu kuruluşlarda karar alma sürecine sermayenin ve özellikle ilgili sektör temsilcilerinin katılımı öngörülmektedir. Böylece, geniş toplum kesimlerinin parlamenter sistem aracılığıyla politika oluşum sürecine katılımı engellenirken sermayeye doğrudan temsil imkanı sağlanmaktadır.

İkinci kuşak reform gündemi içerisinde öne çıkan bir başka unsur, kamu mali yönetimi/harcama reformudur. Kamu mali yönetimi reformu, maliyet esaslılık,

kaynak kullanımında disiplin gibi şirket yönetim tekniklerinin ve piyasa mekanizmalarının kamu yönetimine aktarılmasına yönelik rasyonellik ilkesinin temel aracını oluşturmakta, aynı zamanda saydamlık, hesap verilebilirlik gibi temel ilkeler üzerine yükselmektedir.

Neoliberal kamu alımları reformu, bütçe yönetim ve denetim sistemi ile birlikte kamu mali yönetimi reformunun temel bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Ancak, kamu mali yönetimi reformu kapsamında gündeme gelmiş olmakla birlikte, kamu harcamalarının disipline edilmesinin ötesinde BDK inşasını içermesi ve özgül bir sektörel düzenleme niteliğiyle pazardaki fırsatların dağılımını düzenleyen bir kapsama sahip olması nedeniyle çok boyutlu ve son derece kritik bir reform bileşeni niteliğindedir.

Temel kaynaklarını DTÖ, AB ve UNICTRAL gibi uluslararası ve bölgesel kuruluşların düzenlemelerinin oluşturduğu neoliberal kamu alımları reformu, kamu kurumlarının başta alım kararının verilmesi ve tedarikçi seçimi aşamasında olmak üzere fayda maksimizasyonuna yönelme anlamında rasyonel piyasa aktörleri olarak hareket etmelerini sağlayan, katılımın/rekabetin geliştirilmesine imkan tanıyan ve pazarın ölçeğini ulus üstü düzeye taşıyan bir kamu alımları düzeni öngörmektedir. Bunun için; tedarikçiler arasında ayrımcılığa ve piyasa rasyonelitesine aykırı kararlara engel oluşturan, uluslararası katılıma açık, yeterlik ve değerlendirme aşamasında tedarikçi niteliğinin/fiyat dışı unsurların belirleyiciliğine olanak sunan, idarenin kurallara aykırı eylemlerin görünür kılınmasına ve katılımın arttırılmasına imkan tanıyacak düzeyde saydam alım süreçleri ile kurallara aykırı olması nedeniyle tedarikçilerin çıkarlarını zedeleyen kararların iptalini, düzeltilmesini yada tazminini öngören hakem niteliğindeki bağımsız üçüncü taraf mekanizması öngörülmüştür.

Neoliberal kamu alımları düzeninin mali disiplin, kaynak dağılımında etkinlik gibi hedeflerle ilişkilendirilen unsurları, sermaye kesimleri için nötr bir nitelik taşıyan salt teknik boyutlu bir görünüme sahip olsa da tam tersine pazarı ve sermaye içi farklı bileşenlerin pazar üzerindeki kontrol yeteneklerini yeniden düzenleyen bir kapsama sahiptir. Bu düzenlemeler, uygulanacağı ülkelerin sektörel dinamikleri ve yürürlükteki düzenleyici yapıya bağlı olarak uluslararasılaşmış sermaye ile yerel ve ulusal ölçekli sermayeler arasında, büyük ve orta ölçekli sermayeler ile küçük sermaye arasında, kurumsallaşmış şirketler ile kurumsallaşmamış şirketler arasında pazarı kontrol ve rekabet gücü açısından farklı sonuçlar doğurmaktadır. Öyle ki, erken kapitalistleşmiş ülke kökenli büyük uluslararası sermaye ile birlikte yerel büyük sermaye kesimlerinin pazardaki konumunun özellikle kurumsallaşmamış küçük ve orta ölçekli sermayeye göre güçlendirilmesine yol açmaktadır.

Türkiye’de neoliberal kamu alımları reformu gündeme geldiği dönemde 2886 sayılı kanun yürürlüktedir. Bu kanunun değiştirilmesine yönelik 1990’lar boyunca girişimler bulunmakla birlikte başarısız kalmış, 1990’ların sonlarında Avrupa Birliğine uyum süreci ve özellikle Dünya Bankasının kamu mali yönetimi reformu çalışması kapsamında noktasal değişiklikler yapma iradesi, yerini kapsamlı bir reform girişimine bırakmıştır.

Türkiye’de kamu alımları reformunun oluşum süreci, neoliberal reform sürecinin izlenebilmesi açısından son derece verimli bir alan niteliği taşımaktadır. Neoliberal reformlar, sermaye dışı kesimler ile toplumsal muhalefetin basıncı altında uluslararası kuruluşlar, yerli sermaye temsilcileri ve farklı devlet aygıtları arasında müzakere süreci içerisinde şekillenerek uygulamaya konulmaktadır. Her bir reform sürecinin uygulanıp uygulanmayacağı, uluslararası kuruluşlarının tasarımlarından ne

düzyeyde farklılaşacağı, söz konusu aktörler arasındaki müzakere süreci kapsamında ve diğer reform bileşenleri ile ilişki içerisinde belirlenmektedir.

Türkiye’de neoliberal kamu alımları reformu, uluslararası aktörler açısından Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve son aşamada IMF’nin dahil olduğu, devlet aygıtları açısından Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı, ABGS, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı gibi kurumların, siyasal iktidar dışındaki öteki yerel aktörler açısından ise inşaat sektöründeki İNTES ve TMB gibi uluslararasılaşmış ve büyük sermaye çevrelerini, Türk-İnşa, TİM-SE gibi orta ölçekli sermaye çevrelerini temsil eden sermaye örgütleri yanında TÜSİAD, TOBB, TİSK gibi sermaye örgütlerinin dahil olduğu uzun ve son derece çatışmalı bir müzakere sürecinde yasalaşmış ve bu yasalaşma sürecinde kritik değişimler ortaya çıkmıştır. Özellikle, Kamu İhale Kurumunun özerkliği, yerli tedarikçilerin korunması ve ön yeterlik sisteminin nesnelleştirilmesi hususlarında gerilime yol açan düzenlemeler üzerine odaklanan çatışmalar, yasa çıktıktan sonra da sona ermemiş, kanun yürürlüğe girmeden uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda 4761 sayılı kanunla yeniden değişikliğe uğramış ve yeni kamu alımları düzeninin oluşumunda birinci aşama bu şekilde sona ermiştir.

4734 sayılı kanunla alım sürecinin bir piyasa faaliyeti ve eşit özneler arasındaki bir süreç olarak kurgulanması, pazar ölçeğinin küresel düzeye çekilmesi ve harcama disiplini sağlayacak düzenlemeler üzerine yükselen yeni bir kamu alımları düzeni oluşturulmuştur. Yeni kamu alımları düzeninin bahsedilen temel niteliklerini hayata geçiren araçları ise düzenleme ve alım süreçleri saydamlığı, bağımsız düzenleyici kurum ile itiraz mekanizmasının ihdası, katı harcama planlaması kurallarının getirilmesi, piyasa dışı kriterlerin elimine edilmesi, yabancı



tedarikçilerin pazara girişinin serbestleştirilmesi, katılım ve teklif değerlendirme sürecinde nesnel kriterlerin ve fiyat dışı unsurların etkisinin artırılması gibi düzenlemelerden oluşmuştur.

4734 sayılı kanunla oluşturulan kamu alımları düzeninin oluşumu ve belirtilen değişiklikler, bir yandan kamu harcamalarının düşürülmesi ve disipline alınmasını hedeflerken öte yandan farklı sermaye bileşenleri arasındaki değişen güç dengesini ifade etmektedir. Yasada düzenlenen harcama disiplini, düzenleme ve ihale süreçleri saydamlığı, katılım ve teklif değerlendirme süreçlerinin nesnelleştirilmesi, itiraz mekanizması, kamu görevlileri ile ilgili yaptırımlar, rekabet sürecindeki asimetrik etkilerinin yanında kamu harcamalarının düşürülmesi ve yolsuzlukların azaltılmasına yöneliktir. Bu düzenlemelerle yolsuzlukların önlenmesi, katılım ve rekabetin artırılması sonucunda birim alım maliyetlerinin, harcama disiplini sağlayan düzenlemeler yoluyla ise alım miktarının düşürülmesi sonucunda kamu alım harcamalarının düşürülmesi hedeflenmiştir. Bu nedenle yeni kamu alımları düzeni, kamu alımlarının sermaye ikilemi içerisinde maliyet işlevinin önemli düzeyde ön plana çıktığı bir yapıyı ihtiva etmektedir.

4734 sayılı yasayı şekillendiren bir başka dinamik –özellikle inşaat sektöründe faaliyet gösteren- farklı sermaye bileşenlerinin değişen koşullarda farklılaşan çıkarları ve bu çıkarlarıyla ilişkili farklı talepleri oluşturmakta olup özellikle uluslararası sermaye çevreleri ile uluslararasılaşmış ve büyük sermaye çevrelerinin neoliberal dönüşüm sürecinde farklılaşan talepleri olmuştur. Yasa kapsamında oluşturulan kamu alımları düzeni ile farklı yerli sermaye çevrelerinin tepkileri sunucunda oluşan tahditler altında pazarın ölçeğinin küresel düzeye çekilmesi sağlanmış, erken kapitalistleşmiş ülke kökenli uluslararası sermayelerin

yerel pazara erişimi önündeki engeller kaldırılmıştır. Bu kapsamdaki, piyasa dinamikleri çerçevesinde rekabet gücü yüksek olan sermaye çevrelerinin, siyaset ve bürokrasi ile yakın ilişkilerinden kaynaklı rekabet gücüne sahip olan sermaye çevrelerine göre daha avantajlı konuma ulaşmasına yol açan düzenlemeler, sadece uluslararası sermayenin çıkarlarının öncelenmesine yol açmamış, yerli sermayeler arasında pazar üzerindeki kontrol gücünün farklılaşmasına neden olmuştur. Yine uluslararası sermaye ile birlikte büyük yerel sermaye çevrelerinin çıkarlarına ve taleplerine uygun olarak fiyat avantajına göreli olarak mali ve teknik kapasite ihale süreçlerinde ön plana çıkmıştır.

Türkiye’de kamu alımları düzenindeki dönüşüm sürecinin ikinci evresini AKP döneminde yapılan ve neoliberal kamu alımları düzenini önemli ölçüde tahrip eden kapsamlı değişiklikler oluşturmaktadır. AKP’nin kamu alımları politikası yaklaşımı, onun neoliberalizmle gerilimler içeren sınıfsal kimliğinin ve yönetim anlayışının karakteristik bir boyutunu oluşturmaktadır.

AKP, sınıfsal kökeni ve tarihsel koşullardan kaynaklı olarak neoliberalizmle son derece gerilimli bir ilişki içerisine girmiş, AKP’nin iktidar gücündeki artış bu gerilimin de tarihsel olarak artmasına yol açmıştır. Bazı neoliberal politika bileşenleri görülmemiş bir hızla ve son derece rafine bir biçimde uygulanırken bazı politika bileşenleri için önemli bir direnç gösterildiği ve geri dönüşlerin yaşandığı görülmüştür.

AKP döneminde uygulanan politikaların neoliberalizmle gerilimli ilişkisinin temel belirleyeni, bu partinin islamcı burjuvazi ile organik bağa sahip olması ve ideolojik-politik hattının islamcı burjuvazinin çıkarlarını yansıtmasıdır. AKP iktidarıyla islamcı burjuvazi *yönetici fraksiyona* dönüşmüş ve politika belirlenim

sürecinde islamcı burjuvazinin doğrudan çıkarları sadece sermaye dışı kesimlere karşı değil aynı zamanda sermayenin diğer fraksiyonlarına karşı politik alana yansımaya başlamış, bu yansıma, yönetici sınıf pozisyonunun pekiştiği 2007 sonrasında daha belirgin hale gelmiştir.

Bununla birlikte, yönetici fraksiyon konumu, islami sermayeye politikaların belirleniminde avantajlı bir konum sağlasa da, mutlak belirleyici bir rol sunamamaktadır. Batıcı laik burjuvazinin ve uluslararası sermayenin sermaye birikim süreci üzerindeki kontrol yeteneğinin daha yüksek olması, belirtilen sermaye kesimlerinin politikalar üzerindeki kontrolünün sosyal koşullarını yaratmaktadır. Bu nedenle AKP döneminde uygulanan politikalar, önemli düzeye uluslararası sermaye ve ona eklemlenmiş olan batıcı laik burjuvazinin çıkarlarının genişletmelerine yönelik içerimlere sahip olmuş, AKP'nin iktidarının ilk dönemlerinde devletin stratejik kurumlarına hakim Kemalist elitlere karşı mücadelede emperyalist güçleri ve batıcı laik sermayenin desteğini alma istemi, bu içerimlerin iktidarın ilk yıllarında daha belirgin olmasına yol açmıştır.

AKP iktidarı ile birlikte egemen fraksiyon dışında bir sermaye kesiminin – islami sermayenin- yönetici fraksiyon konumuna yükselmesinin politika alanındaki yansımalarının temel niteliği, politikaların neoliberalizmle tarihsel olarak artan bir gerilime sahip olmasıdır.

AKP döneminde neoliberal politikaların bir bölümünün son derece katı bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Bu kapsamda sermayenin çıkarlarının bir bütün olarak ilerletilmesine ve sermaye egemenliğini genişlemesine hizmet eden emek piyasasının esnekleştirilmesi, sektörel düzenleme ve serbestleşme, özelleştirme, sosyal hizmetlerin metalaşması ve yatırım ortamının iyileştirilmesi gibi düzenlemeler

ön plana çıkmaktadır. Öte yandan uluslararası sermaye ile batıcı laik sermayenin çıkarlarını islami sermayenin çıkarları aleyhine genişleten sıkı para ve maliye politikası AKP iktidarı boyunca değişen düzeylerde uygulanmış, ayrıca sermayenin karar süreçlerine katılımı da yine bahsedilen sermaye kesimlerinin çıkarlarıyla uyumlu biçimde sağlanmıştır.

Öte yandan ekonomi yönetiminin, yargının, fırsat dağıtım ve cezalandırma araçlarının siyasetten bağımsızlaşması, mali yönetimde hesap verilebilirlik ve saydamlık, yerelleşme, kamu alımları düzeni gibi özellikle ikinci kuşak reform gündeminin temel maddeleri ile kurumsalcı neoliberalizmin temel ilkeleriyle görülmemiş düzeyde gerilimler ortaya çıktığı ve geri dönüşlerin yaşandığı gözlemlenmektedir.

AKP iktidarında neoliberal reformlarla en fazla gerilim yaşanan politik yönelimler ise karar verme süreçlerinin merkezileşmesi, ekonomi yönetiminin siyasetten ayrılmasına yönelik kurumsal dönüşümü ve devletin sermayedarlara yönelik fırsat dağıtım ile cezalandırma araçların kullanımında piyasa bağlamı eşit ve tarafsız kurallar oluşturulmasına ilişkin ikinci kuşak reform öğelerine ilişkindir.

AKP, sadece yeni reform taleplerine karşı ayak direterek değil aynı zamanda neoliberal kurumsal yapıların tasfiyesi yoluyla ekonomi yönetiminin daha güçlü biçimde kendine tabi kılınmasını sağlamıştır. Düzenleyici kurumların bağımsızlığını budayan ve ekonomi yönetiminde siyasal iktidarın kontrolünü arttıran düzenlemeler, yerel yönetimlerin güç ve yetkilerini sınırlayan düzenlemeler, gelir idaresinin özerkleşmesine ayak diretilmesi ve neoliberal kamu ihale düzeninin kapsamının daraltılması bu kapsamda öne çıkan adımlardır. Öte yandan siyasallaşma ve merkezileşme, ekonomi yönetimi ile sınırlı olmayıp liberal demokratik sistemin

temel ilkelerini sarsan bir düzeye ulaşmış, bürokrasi uzun süreli iktidar sürecinin etkisiyle çok partili dönemde görülmemiş düzeyde siyasallaşırken yargının da yürütmenin denetimine girmeye başlamasıyla güçler ayrılığı önemli oranda zedelenmiştir.

Siyasallaşma ve merkezileşme, sadece hukuksal düzeydeki değişikliklere dayanmamış, hükümet ile bürokrasi arasındaki güç ilişkilerinin hükümet lehine dönüşümünün sonucu olarak fiili düzeyde hem geleneksel bürokraside, hem düzenleyici kurumlarda, hem de yerel yönetimlerde yaşanmıştır. Siyasallaşma ve merkezileşmenin fiili boyutu iktidarın kişileşmesi gibi bir etki de içermiş, Erdoğan'ın şahsında ekonomi yönetimi ve bürokrasinin çeşitli dallarını kapsayan, hatta yargıya da sirayet eden bir güç yoğunlaşması ortaya çıkmıştır.

Bununla birlikte bu siyasallaşma ve merkezileşme, sermayenin neoliberal dönemde genişleyen toplumsal egemenliğinden geri dönüşü içeren sosyal veya *popülist* nitelikli değil tam tersine *sermayenin maddi gücünü genişleten* ancak bunu yaparken sermaye grupları arasındaki rekabete müdahale ederek *sermaye içi güç dengelerini dönüştüren* bir niteliğe sahiptir. Bu güç dengelerinin dönüşümü, iktidarın fırsat dağıtım ve cezalandırma araçlarının kontrolü ile bir yandan organik ilişkide bulunduğu sermayeleri desteklemek, öte yandan kontrolünde olmayan sermaye gruplarını kontrol altına almak için havuç/sopa politikası uygulamak üzere etkin ve sistematik bir biçimde kullanımı yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Siyasallaşma ve merkezileşme eğiliminin bir başka dinamiğini iktidarın siyasal sınırlamalara karşı verdiği tepki ve siyasal gücün yoğunlaşması istemi olmuştur. AKP döneminde yüksek seçim gücü ve uzun dönemli iktidar süreci, bürokrasi içerisindeki Kemalist kontrolün kaldırılarak askeri bürokrasi ile birlikte

yargının kontrol altına alınması gibi etmenlerden kaynaklı siyasal güç yoğunlaşması, hem ekonomik aktörler ile siyasal aktörler arası güç dengesinin ikinciler lehine dönüşümüne yol açmış, hem de genel olarak hükümetin parlamento ve toplum üzerindeki kontrolünün artmasına yol açmıştır. Bu durum AKP'nin gücünü sınırlayan etmenleri ortadan kaldırma imkanına kavuşmasını sağlamıştır. Bu nedenle neoliberalizmin siyasal gücünü sınırlayan reformlarından geri dönüşler mümkün hale gelmiş, ayrıca yasama üzerinden topluma harcamalarla ilgili hesap vermekten kaçma imkanı yaratılmıştır.

Aynı şekilde yargı üzerindeki kontrol sayesinde yargısal denetim de belirli ölçüde kaldırılarak sosyal ve siyasal sınırlamalardan azade bir yönetim kurulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Sayıştay raporlarının meclise gelmemesi, mali mevzuatın boşaltılması (farklı yasal düzenlemelerle çok sayıda kurumun Sayıştay kanunu, Kamu Mali Kontrol Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunundan oluşan temel mevzuatın devre dışı bırakılması), yargının yürütmenin eylemlerine uyguladığı denetimin kaldırılmasına ilişkin girişimler, bağımsız düzenleyici kurumların bağımsızlıklarının tırpanlanması dahil idare üzerindeki hükümet kontrolünün arttırılmasına ilişkin düzenlemelerin bir dinamiğini de yürütmenin gücünde ortaya çıkan artış oluşturmaktadır.

AKP'nin sermaye içi güç dengelerini dönüştürmede kullandığı temel fırsat dağıtım araçları, kamu alımları, kamu bankaları kredileri, yatırım teşvikleri, özelleştirmeler, kamu-özel sektör işbirliği projeleri, enerji lisansları dağıtımı, TMSF düzenlemeleri, imar izinleri, kamu varlıklarının tahsisi, dış bağlantı sağlama ve vergi/sosyal güvenlik prim afları olarak sayılabilir. Siyasal iktidarın bu kaynak dağıtım araçlarının yanında el koyma ve başta vergi cezaları gibi cezalandırma

araçlarını hedefteki sermaye gruplarının ölçeğinin küçültülmesi, hatta tasfiyesinin sağlanmasına yönelik olarak bazen çok açık bir şekilde kullandığı gözlemlenmektedir.

Kanunun yürürlüğe gireceği 2003 yılından hemen önce iktidara gelen AKP'nin organik başa sahip olduğu sermaye kesimlerinin gücünü arttırmak için fırsat dağıtım araçları ile ceza araçlarının kontrolüne ve mali kural/sınırlamalardan kurtulmaya yönelik neoliberalizmle çelişen, uluslararası kuruluşlar ve TÜSİAD ile çatışmaya yol açan siyasallaşma ve merkezileşme stratejisinin odağında kamu alımları ve kamu alımları düzenine yapılan müdahaleler bulunmaktadır. Üstelik, söz konusu strateji, esas olarak iktidarın 2007 seçimleri sonrasındaki ikinci döneminde yürürlüğe konurken kamu alımları düzeni, düzenleyici kurumların bağımsızlığı ile birlikte neoliberal reformlarla çelişkinin ve uluslar arası kurumlarla gerilimin açık bir biçimde *erken dönemde* yaşandığı iki alandan birini oluşturmuştur.

AKP'nin kamu alımları düzenine yönelik müdahaleleri, artan ulaştırma ve toplu konut yatırımları ile yerel yönetim alımları kapsamındaki kaynakların *yanlı bir şekilde* dağıtımının önündeki engellerin kaldırılması ile genel olarak yürütmenin hız ve esnekliğini düşüren mali kural/sınırlamalardan kurtulma istemi olmak üzere iki ana saikten kaynaklanmıştır. Bu temelde AKP'nin müdahale girişimleri iktidara gelir gelmez başlamış, bu çalışma hazırlanırken on ikinci yılını yaşayan AKP iktidarı sürecince artarak devam etmiş ve aynı zamanda kamu alımları düzeni, AKP iktidarı tarafından en fazla değişiklik yapılan alan olmuştur. AKP döneminde kamu alımları düzeninde yüz dört yasal düzenlemeyle üç yüz seksen dört değişiklik yapılmış olup bu müdahalelerin en önemli sonuçlarından birini, yasal çerçevenin müdahalelerin

niteliği ve niceliğinden kaynaklı olarak kaotik bir hal almaya başlaması ve kanunun sistematikliğinin ve saydamlığının tahrip edilmesi oluşturmuştur.

AKP döneminde kamu alımları düzeninde yapılan kritik değişiklikler, kanunun kapsamında, ölçek kurallarında, düzenleyici kurumun yapı ve yetkilerinde, şikayet mekanizmasında yapılan değişikler ile alım süreçlerinde hız ve esnekleşmeye yönelik değişiklikler ile yeni ihale araçlarının ihdasından oluşmaktadır. Bu değişikliklerden yeni ihale araçlarının ihdası AB düzenlemelerine uyuma yönelik ve bu anlamda neoliberal nitelikte olsa da başta kanunun kapsamı ve düzenleyici kurumla ilgili değişiklikler olmak üzere diğer değişiklikler esas olarak neoliberal kamu alımları düzeninin tahrip edilmesine yönelik muhteviyata sahiptir.

AKP döneminde yapılan değişikliklerin önemli bölümü –yaklaşık yüzde kırkı- kurumsal ve alım türlerine ilişkin istisnalar yoluyla kanun kapsamının sınırlanmasına yönelik olmuştur. Yeni kamu alımları düzeninin getirdiği en temel yeniliklerden biri alım kurallarına ilişkin çoğulluğun kaldırılarak üniter bir kamu alımları düzeninin inşaa edilmesi ve istisnaların önemli ölçüde daraltılarak tek maddede listelenmesidir. Ancak, AKP döneminde kapsamla ilgili yapılan değişikliklerle kamu alımları düzeninin *üniter* niteliği tahrip edilmiş, iktidarın hareket alanının son derece geniş olduğu idarelere/belirlenen alım türlerine özgü kurallara dayalı çok parçalı *kamu alımları düzenleri* ortaya çıkmıştır. Üstelik, bu değişikliklerin kanunda değişiklik getirmeyen dolaylı düzenlemelerle yapılması sonucu, 4734 sayılı kanunun kamu alımlarının ana düzenleyici metni olma niteliğinin aşınmasının yanında kapsam dışı kurumların ve alımların listesini sunma niteliği de ortadan kalkmıştır.



Yapılan değişikliklerle başlangıçta kamu yararı gibi teknik gerekçelere dayandırılan ve belirli ölçüde teknik gerekçelerle anlamlı bir bağı olan istisna düzenlemelerinin kamu yararı gerekçesi ile bağı tamamen koparak *mali düzenlemelerin boşaltılmasına ve kritik ihalelerin siyasal iktidar tarafından keyfi biçimde tahsisine imkan tanıyan bir araca* dönüştürülmüştür. Bu değişim, kamu alımlarının değerlenme işlevinin ön plana çıkmasına ve AKP'yle organik bağa sahip sermaye çevrelerine kaynak aktarma aracına dönüşmesine yol açmış, kamu alımları düzenini AB müktesebatından ve neoliberal ilkelerden uzaklaştıran temel hususlardan birini oluşturmuştur.

Kanunun kapsamı daraltılırken kapsamında kalan alımların daha hızlı, daha esnek bir biçimde yürütülmesine yönelik değişiklikler de yapılmıştır. Bu kapsamda doğrudan temin yöntemi, pazarlık yöntemi ve belli istekliler arasına ihale usulünün kapsamı genişletilmiş; başkası ihale öncesi işlemler ve ödeneklerle ilgili kurallara yönelik getirilen istisna düzenlemeleri yapılmış ve teklif hazırlama süreleri kısaltılmıştır.

AKP döneminde pazar ölçeğine ilişkin olarak da önemli değişiklikler yapılmış olup bu değişiklikler ikili bir nitelik taşımaktadır. Yabancı gerçek veya tüzel kişilikler tarafından Türkiye'de kurulmuş tüzel kişilikler yerli istekli tanımına dahil edilerek pazarın ölçeği arttırılmıştır. Öte yandan yerli malı teklif eden ancak yerli olmayan istekliler de fiyat avantajı uygulaması kapsamına alınması ve yerli malı fiyat avantajı uygulamasını teşvik eden düzenlemeler yoluyla Avrupa Birliği düzenlemelerine aykırı olan yerli istekli fiyat avantajı uygulamasının kapsamı genişletilmiştir.

AKP döneminde neoliberal kamu alımları düzeninin temel örgütsel yapısı olan Kamu İhale Kurumunun yetkileri ve bağımsızlığı sınırlanmıştır. Denetim yetkileri esas olarak kanunun kapsamının sınırlanmasına yönelik düzenlemelerin bir sonucu olarak sınırlandırılmışken ayrıca re'sen inceleme yetkisi kaldırılarak denetim yetkisi şikayetlerin incelenmesiyle sınırlandırılmış, aynı zamanda temel politikaları belirleme yetkisi Maliye Bakanlığına bırakılarak düzenleme yetkisi de sınırlanmıştır. Kurumun yürütmeden bağımsızlığı, iktidarın ilk yıllarında baskı ve atamalarla aşındırılırken daha sonra Bakanlıklara verilen düzenleyici kurumları denetleme yetkisinin, özel sektörün üye teklif etme yetkisinin ve yeniden seçilememe kuralının kaldırılması gibi düzenlemelerle tırpanlanmıştır.

AKP döneminde değişikliğe uğrayan bir başka husus, denetim mekanizmasıdır. Denetim mekanizmasına ilişkin olarak yapılan değişiklikler esas olarak alım süreçlerinin hızlı bir şekilde tamamlanmasına yönelik olup Kurumun denetim yetkisinin sınırlanması ve şikayet başvuru maliyetlerinin arttırılması yoluyla denetim mekanizmasının etkinliği zayıflatılmış ve sınırlanmıştır. Kamu İhale Kurumu ve denetim mekanizması ile ilgili düzenlemeler, idarenin hesap verebilirliği önemli oranda sınırlandırılmasına ve kamu alımları düzeninde yürütmenin etkisi arttırılmasına yol açmıştır.

AKP döneminde yapılan değişiklikler esas olarak neoliberal kamu alımları düzeninin tahrip edilmesine yönelik içerimlere sahip olsa da Avrupa Birliği mevzuatının içselleştirilmesine yönelik neoliberal nitelikli düzenlemeler de yer almaktadır. Bu kapsamda AB Kamu alımları direktifinde yer alan ve iktidarın tahsis yeteneğinin sınırlanmasından ziyade sistemin hızlandırılmasına yönelik çerçeve

anlaşma, dinamik alım sistemi, elektronik eksiltme ve elektronik kamu alımları platformu gibi yeni ihale araçları tanımlanmıştır.

## KAYNAKÇA

- Adaklı, Gülseren (2009) “2002-2008: Türk Medyasında AKP Etkisi”, İlhan, Uzel ve Bülent Duru (der.), *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 179-194.
- Adiloğlu, İlhan (2001) “Devlet İhale Kanunu Değişiyor”, *Türk Mühendislik Haberleri*, Sayı 411, 22-27.
- Ak Parti (2002) Kalkınma ve Demokratikleşme Programı, *Adalet ve Kalkınma Partisi*.
- Akça, İsmet “1980’lerden bugüne Türkiye’de Siyaset ve Hegemonya: Bir Çerçeve Denemesi”, <http://emek-tar.org/1980lerden-bugune-turkiyede-siyaset-ve-hegemonya-bir-cerceve-denemesi-2/>.
- Akçay, Cemil ve Ekrem Manisalı “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun, AB Uygulamaları Çerçevesinde Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar Açısından İncelenmesi”, <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/1544.pdf>.
- Akçay, Ümit (2009) *Para, Devlet, Banka*, SAV, İstanbul.
- Akçay, Ümit (2009) “Bir Krizden Diğesine Değişen Ne?Türkiye’de 2001-2008 Dönemi TCMB Politikaları ve Sermaye İçi Kesimlerin Farklılaşan Talepleri”, Serap Kurt (der.) *Almanak 2008*, Sosyal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, 180-191.
- Akçay, Ümit (2013) “Sermayenin Uluslararasılaşması ve Devletin Dönüşümü: Teknokratik Otoriterizmin Yükselişi”, *Praksis*, Sayı: 30.
- Akkaynak, Şener (2009) “ Kamu İhale Yasası Yedi Yılda 17. Değişiklik ve Artan Sorunlar”, *TMB Gündem*, Sayı: 1 Temmuz, 48-52.

- Altıok, M. (2002) “Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz”. *Praksis*, Sayı: 5, 77-131
- Altvater, Elmar (1985) “Yeni Liberal Karşı-devrimin Müptezelliği”, Zarakolu, Ragıp (ed.), *Kriz, Neo-Liberalizm ve Reagan Dosyası*, Alan Yayıncılık, İstanbul
- Alyanak, Servet (2009) “Avrupa Birliği Kamu İhale Hukukunun Genel İlkeleri”, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara.
- Angın, Merih ve Pınar Bedirhanoglu (2013) “AKP Döneminde Büyük Ölçekli Özelleştirmeler ve Devletin Dönüşümü”, *Praksis*, Sayı: 30, 77-99.
- Ataay, Faruk. (2009) “Neoliberalizmin Krizi ve AKP’nin Yükselişi”, Sinan Sönmez ve Nergis Mütevellioğlu (der.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, Bilgi Üniversitesi, İstanbul, 303-333.
- Ateş, Yaşar (2010) “Kamu İhale Kanunu’nun Kapsamı, İstisnalar İle Kanun’da Yapılan Değişiklikler Ve Yeni Kanun Taslağının Getirdikleri”, *Dış Denetim*, Sayı 2, 119-124.
- Atiyas, İzak (2000) “Ne İçin ve Nasıl Regülasyon”, Yılmaz, Kamil vd. (der.), *Devletin Düzenleyici Rolü*, TESEV, 19-35.
- Aydın, Murat (1998) “İşimiz Fesatçılara İhale”, *Aksiyon*, Sayı:194.
- Aydın, Murat (2000) “Maksat İhale Olsun”, *Aksiyon*, Sayı:293.
- Aydoğanoglu, Erkan “AKP ve Çalışma Yaşamındaki Başlıca Değişiklikler”, [http://www.ozgurlukdunyasi.org/arsiv/40-sayi-220/342-akp-ve-calisma-yasamindaki-baslica-degisiklikler#\\_ftn6](http://www.ozgurlukdunyasi.org/arsiv/40-sayi-220/342-akp-ve-calisma-yasamindaki-baslica-degisiklikler#_ftn6).
- Aygül, Cenk (1998) “Neoliberalizm ve Yönetişim”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 76, 231-256.

Aygün, Nazım “Yasanın Sürekli Değiştirilmesi Sıkıntı Yarattıyor”,  
<http://www.dunyainsaat.com.tr/dergioku.php?haberid=1055>

BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler) (2001) *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler*, TMMOB, Ankara.

BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler) (2006) *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara.

BSB (Bağımsız Sosyal Bilimciler) (2007) *2007 İlk yazında Dünya ve Türkiye Ekonomisine Bakış*, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Ankara.

Bahçe, Serdar ve Ahmet Haşim Köse (2009) “Hayırsever Devletin Yükselişi:AKP Yönetiminde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk”, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.), *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 179-194.

Bakirezer, Güven ve Yücel Demirer (2009) “AK Parti’nin Sosyal Siyaseti”, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.), *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 153-179.

Batmaz, Eftal Şükrü vd. (2006) *İnşaatçıların Tarihi, Türkiye’de Müteahhitlik Hizmetlerinin Gelişimi ve Türk Müteahhitler Birliği*, Türkiye Müteahhitler Birliği, Ankara.

Bayramoğlu, S. (2005) *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Bayramoğlu, Sonay (2002) “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli”, *Praksis*, Sayı 7, 85-116

Bedirhanoglu, Pınar (2009) “Türkiye’de Neoliberal Devletin AKP’li Yüzü”, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.), *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 40-66.

- Bell, P. ve H. Cleaver (2002) “Marx’s Theory of Crisis as a Theory of Class Struggle” *The Commoner*, n.5, <http://www.commoner.org.uk/cleaver05.pdf>.
- Biber, A. Emre (2010) “İktisadi Büyümede Kurumsal Faktörler Ve Kurumsal Değişim”, *Akademik Bakış*, Sayı 19, 1-24.
- Blanke, B., Jurgens U ve H. Kastendiek (1978) “On the current Marxist Discussion On The Analysis of Form And Function of The Bourgeois State: Reflections On The Relationship of Politics to Economics”, Holloway, J ve Picciotto, S. (ed.) *State and Capital: A Marxist Debate*, University of Texas Pres, Austin. 108-147.
- Bonefeld, Werner ve John Holloway (2007) *Küreselleşme Çağında Para ve Sınıf Mücadelesi*, Otonom Yayıncılık, İstanbul
- Boratav, Korkut (1998) *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)*, Gerçek Yayınları, İstanbul.
- Boratav, Korkut (2001) “Kamu Ekonomisi ve Mali Sektörle İlgili Değerlendirmeler”, *IMF’nin Dayattığı Yasal Düzenlemeler Sempozyumu*, Ankara, TMMOB, 12-16.
- Buğra, Ayşe (1997) *Devlet ve İşadamları*, İletişim Yayınları, İstanbul
- Buğra, Ayşe ve Osman Savaşkan (2010) “Yerel Sanayi ve Bugünün Türkiye’sinde İş Dünyası”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 117, 92-123.
- Büber, Bülent (2008) “Yeni Bir Çatışma Alanı: Kamu Alımları”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ankara.
- Clarke, Simon (1978) “Capital, Fractions of Capital and the State”, *Capital&Class*, 5, 32-77.
- Clarke, Simon (2004a) “Devlet Tartışmaları”, Clarke, Simon (der.), *Devlet Tartışmaları: Marksist bir Devlet Kuramına Doğru*, Ütopya.

- Clarke, S. (2004b) ‘Devlet, Sınıf Mücadelesi ve Sermayenin Yeniden Üretimi’,  
Clarke, Simon (der.), *Devlet Tartışmaları: Marksist bir Devlet Kuramına Doğru*,  
Ütopya.
- Clarke, S. (2004c) ‘Marksizm, Sosyoloji ve Poulantzas’ın Devlet Kuramı’ Clarke,  
Simon (der.), *Devlet Tartışmaları: Marksist bir Devlet Kuramına Doğru*,  
Ütopya.
- Çağlar, Özcan, “İslami Sermaye, AKP ve TÜSİAD”,  
<http://www.toplumsol.org/islami-sermaye-akp-ve-tusiad-ozcan-caglar/>.
- Çelik, Ahmet (2001) “Şeffaflaşma ve AB Sürecinde Önemli Bir Adım: Devlet İhale  
Yasası Tasarısı”, *TÜGİAD Paneli Tebliğleri & Kamu İhale Yasa Tasarısı*,  
Ankara, s.35-39.
- Çelik, Aziz “AKP’nin Muhafazakar Sosyal Politikası”, *Birgün*, 11.09.2007
- Çelik, Ahmet Erhan (18.10.2001) “İhale Yasa Taslağı Neredeyse Tamam”,  
<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/113523.asp>.
- Çetin, Tamer (2007) “Devletin Ekonomiye Müdahalesinin Kurumsal Maliyeti”,  
*Çimento İşveren Sendikası Dergisi*, Sayı, 3, 38-55.
- Çetin, Tamer (2012) “Yeni Kurumsal İktisat”, *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, Sayı,  
45, 43-73.
- Çorbacıoğlu, Şevket (2001) “Beşinci Kamu İhale Yasası Tasarısının  
Değerlendirilmesi”, *Türkiye Mühendis Haberleri*, Sayı 411, 30-32.
- Çorbacıoğlu, Şevket (06.04.2012) “Kamu İhale Kurumu(KİK) ile Devlet İhale  
Kanunu(DİK)'nun son durumu”, <http://blog.milliyet.com.tr/kamu-ihale-kurumu-kik---ile--devlet-ihale-kanunu-dik---nun-son-durumu/Blog/?BlogNo=356998>



- Çölaşan, Fatma (1997) “Türk Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliğinin Görüşleri”, *Türk Mühendislik Haberleri*, Sayı 390, 7-10.
- Çölaşan, Fatma (2001) “Şeffaflaşma ve AB Sürecinde Önemli Bir Adım: Devlet İhale Yasası Tasarısı” TÜGİAD Paneli Tebliğleri & Kamu İhale Yasa Tasarısı, Ankara, 17-31,
- Demir, Ömer (1996), *Kurumcu İktisat*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Denis, Audet (2002), ‘ Government Procurement: A Synthesis Report’, *OECD Publications Service*, Paris.
- Dinçel, Gülay “İkinci Cumhuriyetin Hükmedeni Birinciden Farklı mı?”, [http://mlam.tkp.org.tr/sites/mlam.tkp.org.tr/files/sermaye-cumhuriyet\\_gulay\\_dincel.pdf](http://mlam.tkp.org.tr/sites/mlam.tkp.org.tr/files/sermaye-cumhuriyet_gulay_dincel.pdf)
- Dinler, Demet, “İslami Sermayenin Değişen Yüzü”, [http://ekenek.gen.tr/?islem=paket/sayfaP/sayfa\\_detay.php&sayfa\\_id=106](http://ekenek.gen.tr/?islem=paket/sayfaP/sayfa_detay.php&sayfa_id=106).
- Doğan, Ali Ekber (2009) “İslami Sermayenin Gelişme Dinamikleri ve 28 Şubat Süreci”, *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, İlhan Uzgel ve Bülent Duru, Phoenix, İstanbul, 283-307.
- Doğan, Ali Ekber (2010) “AKP’li Hegemonya Projesi ve Neoliberalizmin Yeniden Dirilişi”, *Praksis*, Sayı 23, 85-210.
- Doğan, Ali Ekber (2011) “1994’den Günümüze Neoliberal İslamcı Belediyecilikte Süreklilik ve Değişimler”, *Praksis*, Sayı 26, 55-75.
- Doğançay, Haluk “Devlet İhale Yasası”, *Dünya Gazetesi*, 23.03.2001.
- Doğaner, Seçkin (1999) *Soygunun Öteki Adı: Devlet İhalesi*, İletişim, İstanbul.
- DPT (2007) “9. Kalkınma Planı İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Danışmanlık ve Müteahhitlik Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, DPT, Ankara.

- Eberliköse, Mustafa (2009) “Sermaye İçi Bir Mücadele Örneği Olarak Halis Ağa Vakası”, <http://www.sendika.org/2009/08/sermaye-ici-bir-mucadele-ornegi-olarak-halis-aga-vakasi-mustafa-eberlikose/>
- Eberliköse, Mustafa (2013) “Enerji Sektörünün Dönüşümü ve HES Sürecinde Birikim, Devlet ve Sınıflar”, *Praksis*, Sayı: 30, 131-149.
- Eftekin, Ö.Özgür (2010) “İhalelerde Rekabet Politikaları ve Türkiye Uygulamaları”, *Dış Denetim*, Sayı 2, 88-94.
- Ekinci, N. Kadri (1998) ‘Türkiye’de 1980 sonrası kriz dinamikleri ve intibak mekanizmaları’, *Toplum ve Bilim*, Sayı 77, 7-26.
- Ekzen, Nazif (2003) “2. Beş Yıllık İmf-Dünya Bankası Planı (2000-2004) Üzerine Değerlendirmeler”, [http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar\\_Uye/Ekzen\\_mart2003.Pdf](http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_Uye/Ekzen_mart2003.Pdf).
- Emek, Uğur (2002), *Kamu İhalelerinde Rekabetin Sağlanması ve Korunması*, DPT, Ankara.
- Ercan, Fuat (2002) “Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi (1)- Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Dinamiklerinin Anlaşılması için Marksist Bir Çerçeve Denemesi”, *Praksis*, Sayı. 5 s.25-75.
- Ercan Fuat (2009) “Sermayeyi Haritalandırmaya Yönelik Kavramsal Düzenekler”, *Praksis*, 2009, 19.
- Ercan, Fuat (2003) “Neoliberalizmin Orman Yasalarından Kapitalizmin Küresel Kurumsallaşmasına Geçiş”, *İktisat Dergisi*, Sayı 437, 12-32.
- Ercan, Fuat, (2012) “Kanun Hükmünde Kararnamelerin İşaret Ettikleri: Kamu Girişimciliği ve Yeni Değerlenme Alanlarının Açılması”, <http://politeknik.org.tr/kanun-hukmunde-kararnamelerin-isaret-ettikleri-kamu->

[girisimciligi-ve-yeni-degerlenme-alanlarinin-acilmasi-fuat-ercan/indir/fuat%20ercan-khk.pdf](#)

Ercan, Fuat ve Oğuz, Şebnem (2006) “Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası”, *Praksis*, Sayı 15, 159-183.

Ercan, Fuat ve Oğuz, Şebnem (2006a) “Anti-Kapitalist Hareketlere Bakışta Değer Teorisinin Sunduğu Olanaklar ve Türkiye Örneği”, D. Yılmaz vd. (der.), *Kapitalizm, Küreselleşme ve Azgelişmişlik*, Dipnot, Ankara.

Ercan, Fuat, Derya Gültekin-Karakaş, Kurtar Tanyılmaz (2008) “Türkiye’de Sermaye Birikimi, Sanayileşme Politikaları ve Sektörel Değişimler”, *Çeşitli Yönleriyle Cumhuriyetin 85’inci Yılında Türkiye Ekonomisi*, Gazi Üniversitesi Yayınları, 213-252.

Erder, Sema ve Nihal İncioğlu (2013), “Yerel Siyasette 2004’ten Beri Ne Oldu”, *Birikim*, Sayı 296, 23-31.

Eren, Erdal (2006) “TMB Başkanı Erdal Eren: KİK ile ilgili değişiklikler sektörün g&”, <http://www.dunyainsaat.com.tr/dergioku.php?haberid=1052>

Ergüneş, Nuray (2008) *Bankalar, Birikim, Yolsuzluk-1980 Sonrası Türkiye’de Bankacılık Sektörü*, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul.

Erol, Kemal (1996) *Kamu İhaleleri ve Küçük ve Orta Boy İşletmeler*, Türkiye Esnaf-Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü, Ankara.

Ertuğrul, İlder (2009), “AKP ve Özelleştirme”, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.), *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 179-194.

Erzan, Nevzat (2009), “Kamu İhale Kurumu’na Gece Operasyonu”, [http://ankara.imo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=778&tipi=3&sube=3#.VE](http://ankara.imo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=778&tipi=3&sube=3#.VE)  
Db 2d vTR.

Esen, Mahmut (2013), “Yolsuzluğa Açık Alan: Hizmet Alım İhaleleri”, *İdarenin Sesi*, Eylül-Aralık 2013, 67-73.

Friedman, Milton (1988) *Kapitalizm ve Özgürlük*, Altın Kitaplar, İstanbul.

Gök, Yaşar (2010) Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler, *Dış Denetim*, Ekim, Kasım, Aralık 2010, 12-23.

Gönen, Dinçer ve Hikmet Işık (1985) *Ekleriyle Açıklamalı 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu*, Sevinç Matbaası, Ankara.

Gök, Yaşar (2010) ‘Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler’, *Dış Denetim*, Sayı 2, 12-23.

Görgülü, Güventürk, Uğur Orakçı (2009) “Belediye İhaleleri Kimi Kalkındırıyor”,

<http://www.habervesaire.com/news/belediye-ihaleleri-kimi-kalkindiriyor-1195.html>

Grier, J. Heilman (2001) *Government Procurement*, <http://osec.doc.gov/ogc/occic/gpa.htm>.

Gülen, Fikret (2009), “AKP’nin İktidar Olduğu Dönemde Yasama Faaliyetleri (2002-2007)”, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.) *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 179-194.

Gülen, Fikret “Yerel Yönetimlerle İlgili Yasal Değişiklikler”,

<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-24.pdf>.

Güler, Birgül Ayman (2005) *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Güler, Birgül Ayman (2003) “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis Dergisi*, Sayı 9, 93-117

Güler, Esra (2012) ‘Geçiş Ekonomileri ve Yeni Kurumsal İktisadın Yeniden Yükselişi’, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, Sayı 13 (1), 52-68.

- Gülöksüz, Elvan (2009) “İnşaat Sanayiiinde Uluslararasılaşma ve Sermayeler Arası İlişkiler”, *Praksis*, Sayı:19.
- Gündoğdu, İbrahim (2009) “Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler)i: Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel-Coğrafi Materyalist Bir İnceleme”, *Praksis*, Sayı: 19.
- Güran, Tefvik (1998) ‘Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi’, *İktisat Fakültesi Mecbuası*, 60. Yıl Özel Sayısı, 79-95.
- Gürel, Burak (2014) “İslamcılık: Uluslararası Bir Ufuk Taraması”, Neşecan Balkan, Erol Balkan ve Ahmet Öncü (der.), *Neoliberalizm, İslamcı Sermayenin Yükselişi ve AKP*, Yordam, İstanbul, 19-52.
- Gürgen, Melehat Kutun (2013), “Türkiye’de Neoliberal Ekonomi Politikalarının Uygulanması Sürecinde Bir Yönetim Stratejisi Olarak Apolitizasyon ve Depolitizasyon”, *Praksis*, Sayı: 30, 43-77.
- Güzelsarı, Selime (2007) ‘Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü’, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Güzelsarı, Selime (2003) “Kamu Yönetiminde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *AÜ SBF Tartışma Metinleri*, Ankara.
- Güzelsarı, Selime (2004) “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 2.
- Gülalp, Haldun (1980) “Türkiye’de İthal İkamesi ve Dışa Açılma”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Cilt:8, Sayı:3-4, 755-770.
- Gülalp, Haldun (1983) *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Yurt Yayınları, Ankara.
- Gülalp, Haldun (1993) *Kapitalizm, Devlet ve Sınıflar*, Belge Yayınları, İstanbul.

Güzelhan, Yalçın (2011) “AKP Yargıyı İşte Böyle Ele Geçirdi”, *Ortadoğu*, 15.02.2011.

Güzelsarı, Selime (2003) “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 2.

Harman Chris (2009) “Neoliberalizmi Yorumlamak” Gülsüm Akalın ve Uğur Selçuk Akalın (der.) *Neoliberal İktisadın Marksist Eleştirisi*, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 71-121.

Harvey, David (2004) *Yeni Emperyalizm*, Everest Yayınları, İstanbul.

Helvacı, Ali (2001) “Şeffaflaşma ve AB Sürecinde Önemli Bir Adım: Devlet İhale Yasası Tasarısı”, *TÜGIAD Paneli Tebliğleri & Kamu İhale Yasa Tasarısı*, Ankara, s.13-17,

[http://www.tugiad.org.tr/bultendosya/Kamu\\_Ihale\\_Yasa\\_Tasarsisi.doc](http://www.tugiad.org.tr/bultendosya/Kamu_Ihale_Yasa_Tasarsisi.doc).

Hirsch, Joachim (2010) *Materyalist Devlet Kuramı*, Alan Yayınları, İstanbul.

Holloway, John (2004) "Devlet ve Gündelik Mücadele" Clarke, Simon (der.) *Devlet Tartışmaları-Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, Ütopya Yayınları, Ankara.

Holloway, J. ve S. Picciotto (1978) “Introduction”, J. Holloway ve S. Picciotto (der.) *State and Capital : A Marxist Debate*, Macmillan: Londra

Holloway, John; Picciotto, Sol (2004) "Sermaye, Kriz ve Devlet" Clarke, Smon (der.) *Devlet Tartışmaları-Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru*, Ütopya Yayınları, Ankara.

Hoş, Serdar “Yok Kanun, Yap Kanun, Torba Kanun”,  
<http://www.hukukibaykus.com/yazilarim/148-yok-kanun-yap-kanun-torba-kanun>.

- Hoşgör, Evren (2014) “İslami Sermaye”, Neşecan Balkan, Erol Balkan ve Ahmet Öncü (der.) *Neoliberalizm, İslamcı Sermayenin Yükselişi ve AKP*, Yordam, İstanbul, 215-250.
- Işık, Bahattin (2008) “Kamu İhale Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar ve Düzenleme Çalışmaları”, *TMB Gündem*, Sayı: 1 Nisan, 28-32.
- İnşaat Mühendisleri Odası (2011) “TOKİ Değerlendirme Raporu”,  
[http://www.imo.org.tr/resimler/dosya\\_ekler/2d6528de98702ba\\_ek.pdf?tipi=4&туру=H&sube=0](http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/2d6528de98702ba_ek.pdf?tipi=4&туру=H&sube=0)
- İSO, TÜSİAD, YASED (2003) *Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapan Kanun Tasarısı Hakkında İSO - TÜSİAD - YASED Ortak Görüşü*, 30.07.2003.
- İslamoğlu, Hürrihan (2002) “Yeni Düzenlemeler ve Ekonomi Politik IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası”, *Birikim Dergisi*, Sayı 158, 20-27
- İslamoğlu, Hürrihan (2003) “Söyleşi :Değişen Hukuk-toplum ve Devlet İlişkileri Üzerine”. *İktisat Dergisi*, Sayı 437, 3-12.
- İşgör, Kenan (1997) “Türk-İnşa’nın Görüşleri”, *Türkiye Mühendislik Haberleri*, Sayı:390, 14-16.
- İzci, Ferit ve Menaf Turan (2013) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir BelediyesiSisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği” *Süleyman Demirel Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Der.*, C.18, S.1, 117-152.
- Jessop, Bob (2008) *Devlet Teorisi-Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*, Epos Yayınları, Ankara.
- Jessop, Bob (2005) *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, İletişim, İstanbul

- Johnston, Deborah (2007) “Yoksulluk ve Bölüşüm: Yeniden mi Neoliberal Gündemde?”, Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston (ed.) *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 225-236.
- Gürek, Harun (2001) “İhale Özerkliğe Takıldı”, *Hürriyet*, 24.10.2001.
- Kalfa, Ceren ve Faruk Atay (2008) ‘*Yönetişim: Devlet-toplum ilişkilerinde Yeni Bir Aşama*’, Çukurova Üniv. SBE Dergisi, Adana.
- Kalyoncu, Cemal ve Ayşe Adlı (2011) “Bir Devrin Hikayesi Milli Görüş”, *Aksiyon Dergisi*, Sayı 1032.
- Kamu İhale Kurumu (2005) “*Kamu Alımlarında AB ve İngiltere’deki Düzenleme ve Uygulamalar*”, Ankara.
- Kaplan, Sami (2001) “Devlet İhale Kanunu Tasarısı’nın AB Direktifleri ve Müteahhitlik, Müşavirlik Sektörleri Açısından Değerlendirme Konuşması”, *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Devlet İhale Kanunu Paneli*, Türk Müşavir Mühendisler ve Mimarlar Birliği Yayınları, Ankara.
- Kaplan, Sami (2012) ‘İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması?’, *Maliye Dergisi*, Sayı 162, 18-50.
- Karaaslan, Erkan (2004) “Kamu İhale Mevzuatında Kapsam Sorunsalı”, <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/12.3-Kamu-Mevzuat%C4%B1nda-Kapsam-Sorunsal%C4%B1.pdf>
- Karahanogulları, Onur (1998) “Kamu Hizmetinde Kararnamenin Niteliği (Bir Öneri: Birlikte Yasama)”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 2, 41-62.
- Karanfil, Neşe “Sosyal Yardımlar Beş Kat Arttı”, *Hürriyet*, 21.08.2004



- Kaynak, Muhteşem (1995) “Türkiye’de Otoyollar”, *Cumhuriyet Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Kazgan, Gülten (2002) *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Koçoğlu, Şükrü (2002) “Yeni İhale Yasası ile Kamu Harcamaları Disiplin Altına Alınacaktır”, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=451&id=28](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=451&id=28).
- Koçoğlu, Şükrü (2002a), [www.intes.org.tr/content/file/mayis\\_2002\\_toplanti.doc](http://www.intes.org.tr/content/file/mayis_2002_toplanti.doc).
- Koçoğlu, Şükrü (2006) “İNTES Başkanı Şükrü Koçoğlu: İhale Kanunundaki Deği...” <http://www.dunyainsaat.com.tr/dergioku.php?haberid=1054>
- Koçoğlu, Şükrü (2010) “Kamu İhale Mevzuatına İNTES’in Gözüyle Yaklaşım”, *Dış Denetim*, Ekim-Kasım-Aralık 2010, 63-70.
- Köse, A. Haşim, Erinç Yeldan (1998) “Dışa Açılım Sürecinde Türkiye Ekonomisi”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, Sayı 77, 45-59.
- Küçük, Cem (2013) “Aydın Doğan'ın Erol Simavi benzerliği”, *Yeni Şafak*, 21.09.2013
- Lapavitsas, Costas (2007) “Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı”, AlfredoSaad Filho ve Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 59-76.
- Marx, Karl (2002) *Louis Bonaparte'in 18 Brumarie'i*, Sol Yayınları, Ankara.
- Miliband, Ralph; Poulantzas, Nicos; Laclau, Ernest (1977) *Kapitalist Devlet Sorunu*, Birikim, İstanbul.
- Mouffe, Chantal (1985) “Demokrasi ve Yeni Sağ, Kriz”, Zarakolu, Ragıp (der.) , *Kriz, Neo-Liberalizm ve Reagan Dosyası*, Alan Yayıncılık, İstanbul.

- Munk, Ronaldo (2007) “Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti”, Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 106-123.
- North, Douglas (2002) “*Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*”, Sabancı Üniversitesi, İstanbul.
- Oğuz, Fuat (2011) *Devlet ve Piyasa*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Oğuz, Şebnem (2006) “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekansal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, D.Yılmaz, F.Akyüz, F. Ercan, K.R.Yılmaz, Ü.Akçay, T.Tören (haz.), *Kapitalizmi Anlamak*, Dipnot, Ankara
- Oğuz, Şebnem(2011) “Krizi Fırsata Dönüştürmek: Türkiye’de Devletin 2008 Krizine Yönelik Tepkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 44, Sayı 1, 1-23.
- Oğuz, Şebnem (2012) “Türkiye’de Kapitalizmin Küreselleşmesi ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası”, *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Sayı Temmuz-Aralık 2012, 2-15.
- Oyan, Oğuz (1998) *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Oyan, Oğuz (2002) “Krizin Yıldönümü: Artık Herşey Kontrol Altında mı?”, <http://www.antimai.org/eko/ooyan1.htm>
- Ozan, E. D. (2006) “Sermaye Örgütleri Nasıl Çözümlemeli, Bir Çerçeve Girişimi”, D.Yılmaz, F.Akyüz vd. (ed.), *Kapitalizm, Küreselleşme, Azgelişmişlik*, Dipnot, Ankara, 221-232.
- Öniş, Ziya (2010) “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Ekonomi-Politiği”, Yavuz, Hakan (ed.) *AK Parti: Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri*, Phoenix, İstanbul, 259-286.

- Öztürk, Melda Yaman (2006) “Geç Kapitalistleşme Sürecinde Özgüllükler”, D.Yılmaz, F.Akyüz vd. (ed.), *Kapitalizm, Küreselleşme, Azgelişmişlik*, Dipnot Yayınları, Ankara.
- Öztürk, Özgür (2006) *Emperyalizm Kuramları ve Sermayenin Uluslararasılaşması, Praksis*, Sayı 15, 159-183.
- Öztürk, Özgür (2014) “Türkiye’de İslamcı Büyük Burjuvazi”, Neşecan Balkan, Erol Balkan ve Ahmet Öncü (ed.), *Neoliberalizm, İslamcı Sermayenin Yükselişi ve AKP*, Yordam, İstanbul, 181-215.
- Özveren, Eyüp (2007) “Kurumsal İktisat: Aralanan Karakutu”, Özveren, Eyüp (ed.), *Kurumsal İktisat*, İmge Yayınları, İstanbul.
- Pamuk, Şevket (1996) *100 Soruda Osmanlı Türkiye İktisat Tarihi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Peker, Ayşe Tatar (1996), “Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan İyi Yönetim Söylemine”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, Sayı 69.
- Polat, Aslan (2002) *Kamu İhale Yasası Meclis Görüşme Tutanakları*, 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 47. Birleşim.
- Poulantzas, Nicos (2006), *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, Epos, İstanbul.
- Poulantzas, N. (1981) *Portekiz, İspanya ve Yunanistan’da Geçiş Süreci*, Belge, İstanbul.
- Poulantzas, N. (2004) *Faşizm ve Diktatörlük*, İletişim: İstanbul
- Radice, Hugo (2007) “Neoliberal Küreselleşme: İmparatorluğun Olmadığı Bir Emperyalizm mi?”, Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 155-169.

- SaadFilho, Alfredo (2007) “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler” Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 191-202.
- SaadFilho, Alfredo ve DeborahJohnston (2007) “Giriş Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 202-213.
- SaadFilho, Alfredo (2007) “Latin Amerika’da Neoliberalizmin Ekonomi Politigi” Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 361-374.
- Sarısoy, Sinan (2010) “Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar”, *Maliye Dergisi*, 278-298.
- Savaş, Vural (1987) “*Piyasa Ekonomisi ve Devlet*”, Beta Basım Yayım AŞ, İstanbul
- Savran, Sungur (1981) “Liberalizm, Azgelişmişlik, Devlet“, *Yapıt*, Sayı 49, 20-33.
- Savran, S. (1992) *Türkiye’de Sınıf Mücadeleleri*, Kardelen: İstanbul.
- Savran, Sungur (2014), “İslamcılık, AKP, Burjuvazinin İç Savaşı”, Neşecan Balkan, Erol Balkan ve Ahmet Öncü (der.), *Neoliberalizm, İslamcı Sermayenin Yükselişi ve AKP*, Yordam, İstanbul, 53-142.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı (2003) *Etkin Devlet*, Sabancı Üniversitesi, İstanbul.
- Sönmez, M. (1986) *Türkiye Ekonomisinde Bunalım, 12 Eylül ve Sonrasının Ekonomi Politigi*, Belge, İstanbul.
- Sönmez, M. (1992) *Türkiye’de Holdingler, Kırk Haramiler*, Arkadaş, Ankara.

- Sönmez (1992) *100 Soruda 1980'lerden 1990'lara Dışa Açılan Türkiye Kapitalizmi*, Gerçek Yayınevi, Ankara.
- Sönmez, Sinan (1998) *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Sönmez, Mustafa (2009), “2000’ler Türkiye’sinde AKP Hakim Sınıflar ve İç Çelişkileri”, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.) *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 179-194.
- Sönmez, Mustafa (2010) “IMF’yi Öteleyen İslami Sermaye; Neden?”, <http://mustafasnmz.blogspot.com.tr/2010/03/imfyi-oteleyen-islami-sermaye-neden.html>.
- Sönmez, Mustafa (2010a) *Türkiye’de İş Dünyasının Örgütleri ve Yönelimleri*, Friedrich-Ebert-Stiftung Derneği, İstanbul.
- Sönmez Ümit (2011) “Türkiye’de Piyasa Reformları Ve Düzenleyici Reformlar: Aktör-Merkezli Bir Tarihsel Yaklaşım Önerisi” *Toplum Ve Bilim*, Sayı 120,133-164.
- Sönmez Ümit (2011a) *Piyasanın İdaresi:Neoliberalizmin ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anotomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Sönmez, Mustafa (2012) “AKP Rejiminde Koç Gibi Büyüme”, *Cumhuriyet*, 10.12.2012.
- Sözen, Yunus (2011) “AKP ve Bir Otoriterleşme İdeolojisi Olarak Neo-Muhafazakar Popülizm”, *Yeniyol*, No:43, s.7-23.
- Şardan, Tolga (1998) “İhraç Edilen Belediyelerde”, *Milliyet*, 25.06.1998
- Şencan, İbrahim (2001) “Sektörümüzün Anayasası Devlet İhale Kanunu Değişiyor”, *Türkiye Mühendis Haberleri*, Sayı 411, 33-34.

- Şencan, İbrahim (2001a) “Şeffaflaşma ve AB Sürecinde Önemli Bir Adım: Devlet İhale Yasası Tasarısı”, TÜGİAD Paneli Tebliğleri & Kamu İhale Yasa Tasarısı, Ankara, 31-35.
- Şenyüz, Hanife (2003) “AKP Niyeti Fena Bozmuş”, *Radikal*, 10.05.2003
- Şenyüz, Hanife (2006) “Yolsuzluğa Davetiye”, *Radikal*, 15.02.2006
- Tanyılmaz, Kurtar (2014), “Türkiye Burjuvazisinde Derin Çatlak”, Neşecan Balkan, Erol Balkan ve Ahmet Öncü (ed.), *Neoliberalizm, İslamcı Sermayenin Yükselişi ve AKP*, Yordam, İstanbul, 143-181.
- TCMB (2002) *Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Ankara.
- TEPAV (2009) “Kamu İhale Kanunu’nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?”, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu\\_Ihale\\_Kanunu\\_nda\\_Yapilan\\_Degisiklikler\\_Ne\\_Anlama\\_Geliyor.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312630r2791.Kamu_Ihale_Kanunu_nda_Yapilan_Degisiklikler_Ne_Anlama_Geliyor.pdf).
- TEPAV (2009) “Mali İzleme Grubu Değerlendirme Notu: Kamu İhale Kanununda Değişiklikler Ne Anlama Geliyor”, <http://www.tepav.org.tr>.
- Thornborn, Göran (1989) *Sermaye Egemenliği ve Demokrasinin Doğuşu*, V Yayınları, İstanbul.
- Thorsten, Dag Einar ve Amund Lie (2009) “Neoliberalizm Nedir? Gülsüm Akalın ve Uğur Selçuk Akalın (ed.), *Neoliberal İktisadın Marksist Eleştirisi*, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 141-171.
- Toğuz, Özlem (2002), “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu İle 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu Arasındaki Farklar, Bu Farkların İhale Hukuku Yönünden Getirdiği Yenilikler”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 2002-3, 177-204.

- Toporovski, Jan (2007) “Parasal Uygulamanın Tanıdık Sığınağı: Neoliberal Uluslararası Para ve Finans Rüyası”, Alfredo Saad Filho ve Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitapçılık, İstanbul, 179-191.
- Toprak, Eren (2012) *Türkiye’de Hizmet Alım İhaleleri*, Seçkin, Ankara.
- Tuncağ, Muzaffer (15.11.2001) “GÖRÜŞ: Nasıl Bir İhale Yasası?”, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/115769.asp>
- Turşucu, Mehmet (2011) “Kamu Harcama Hukuku Çerçevesinde Kamu Alımları ve Türkiye’deki Uygulamalar”, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Isparta.
- Türkay, Mehmet (2003) “Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Dinamikleri”, Zeynep Canan Özatalay (haz.), *İktisat’ın Dama Taşları-III*, İstanbul, İÜ İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti, 7-38.
- Türkiye Bilişim Derneği (2011) “Kamu Özel İşbirliği Çerçevesinde BT Alım Yöntemleri”, [www.tbd.org.tr](http://www.tbd.org.tr)
- Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı – Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar, [http://www.hazine.gov.tr/ayrintili\\_program.pdf](http://www.hazine.gov.tr/ayrintili_program.pdf).
- TÜSİAD (1996) “2886 Sayılı Devlet İhale Kanununda Değişiklik Önerileri”, *Yayımlanmamış Çalışma*, İstanbul.
- TÜSİAD (2000) “Devlet İhale Kanunu Tasarısı Taslağı İle İlgili Görüş ve Öneriler”, *Yayımlanmamış Çalışma*, İstanbul.
- TÜSİAD (2001) *Etkin İhale Tasarımı*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD (2002) *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD (2002) Kamu İhale Kanunu’nun Yürürlük Tarihi Ertelenmemelidir”, 20 Aralık 2002, [www.tusiad.org.tr](http://www.tusiad.org.tr).

TÜSİAD (2003) *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik DönüŖüme YaŖamsal Destek*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

TÜSİAD (2008a) “Kamu İhale Kanunu İle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Hakkında TÜSİAD Görüşü”, 07.07.2008, [www.tusiad.org.tr](http://www.tusiad.org.tr).

TÜSİAD (2008b) “TÜSİAD: Kamu İhale Kanununda Yapılması Öngörülen Değişiklikler, Avrupa Birliği Müktesabati ve Adil Rekabet Anlayışına Aykırıdır”, 14.11.2008, [www.tusiad.org.tr](http://www.tusiad.org.tr).

Uğur, Aydın ve Haluk Alkan (2000) “İşadami-Devlet İlişkileri Perspektifinden MÜSİAD”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 85, 133-155.

Ünüböl, Neyzar (2012) *Kamu Alım Piyasalarının Etkinliğinde Rekabetin Rolü: Rekabetin Korunması, Sağlanması ve Rekabet Savunuculuğu*, Rekabet Kurumu, Ankara.

Wood, Ellen Meiksins(2003), *Kapitalizmin Kökeni*, EposYayınları, Ankara.

Wood, Ellen Meiksins (2006) "Küreselleşme ve Devlet: Sermayenin İktidarı Nerede?", AlfredoSaad-Filho (haz.), *Kapitalizme Reddiye-Marksist Bir Giriş*, Yordam Kitap, İstanbul.

Wood, Ellen Meiksins(2006a) *Sermaye İmparatorluğu*, EposYayınları, Ankara.

World Bank (2002) “Country ProcurementAssessment Report-Instruction”, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20105527~menuPK:84285~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266~isCURL:Y,00.html>.



- World Bank (2001) *Turkey Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government, Document of the World Bank*, Report No: 22530-TU.
- World Bank (2001a) “Turkey Final Country Procurement Assessment Report”, [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14326/288451\\_Turkey0CPAR.pdf?sequence=1](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14326/288451_Turkey0CPAR.pdf?sequence=1).
- Yarar, Erol (1996), “İstanbul, İslam Ekonomisinin Başkenti”, Murat Sabuncu’yla Yapılan Röportaj, *Milliyet*, 28.11.1996.
- Yasama Derneği (2009) *Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı*, Ankara.
- Yavuz, M. Hakan (2010), “Giriş: Türkiye’de İslami Hareketin Dönüşümünde Yeni Burjuvazinin Rolü”, Yavuz, M. Hakan (ed.) *AK Parti: Toplumsal Değişimin Yeni Aktörü*, Kitap Yayınevi, İstanbul, 7-27.
- Yayla, Atlilla (2000) *Özgürlük Yolu*, Liberte Yayınları, Ankara.
- Yayla, Atilla (2002) *Liberalizm*, Liberte Yayınları, Ankara.
- Yeldan, Erinç (2001) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Yetkiner, Mahmut (1997) “Türkiye İnşaat ve Tesisat Mühendisleri İşveren Sendikası (İNTES) ile Türkiye Müttahitler Birliğinin Görüşleri (TMB)”, *Türk Mühendislik Haberleri*, Sayı 390, 11-13.
- Yıldırım, Deniz (2009), “AKP ve Neoliberal Popülizm”, İlhan Uzgel ve Bülent Duru (der.), *AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu*, Phoenix, İstanbul, 66-108.

Yılmaz, Sait “Türkiye’de Büyük Sermaye Ve Medyanın Hali”,  
[https://www.academia.edu/7648360/Turkiyede\\_Buyuk\\_Sermaye\\_ve\\_Medyanin\\_Hali](https://www.academia.edu/7648360/Turkiyede_Buyuk_Sermaye_ve_Medyanin_Hali).

Yılmaz, Zafer (2003) “Günümüz Türkiye’inde Devlet ve Hakim Sınıflar Üzerine”,  
*Praksis*, Sayı 9, 55-92.

### **Diğer Kaynaklar**

“1997’deki Refah Partisi Kapatma Davası İddianamesi”, *Hürriyet*, 14.03.2008.

“Akçan: İhale Yasası Zamanında Çıkacak”,  
<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/115161.asp>.

“Akçan: İnşaatta indirim Maliye'ye bildireceğiz”, *Yeni Şafak*, 17.11.2001.

“AKP İktidarından 5 Greve 5 Erteleme”, <http://www.tekgida.org.tr/Oku/9014/5-Greve-6-Erteleme>.

“AKP Milletvekili Külünk açıkladı: Grev yasağını THY yönetimi istedi!”,  
<http://t24.com.tr/haber/akp-milletvekili-kulunk-acikladi-grev-yasagini-thy-yonetimi-istedi,205250>.

“AKP, Beyaz Türklerin Ablukası Altında”, *Hürriyet*, 25.08.2005.

“AKP, ekonomide MÜSİAD yerine TÜSİAD'a uydu”, *Milliyet*, 26.11.2002.

“Arabağlantı İndirimi Vatandaşa Yarayacak”, *Hürriyet*, 21.02.2010.

“Avrupa Bağımsız İhale Kurulu İçin Bastırıyor”, *Hürriyet*, 03.09.2001.

“Baykal, Kirvesi mi Akıllı, Erdoğan mı”, *Milliyet*, 11.05.2005.

“Biz Hazır Değiliz”, *Hürriyet*, 18.12.2002.

“Bizim grubumuz biat etmez”, *Milliyet*, 08.09.2008.

“Büyük Holdingler Ligine Giren Toprak Nasıl Batış Noktasına Geldi?”, *Hürriyet*, 18.08.2009.

“Duble’ye temel atılmadan ihale tartışması başladı”, *Milliyet*, 13.12.2002.

“Daha önce önlem alınsaydı işsizlik bu kadar artmazdı”, *Taraf*, 23.03.2009

“Dünya Bankası Raporu: Türkiye’de İhale Sistemi Yolsuzluk Kaynağı”, 26.04.2001.  
<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/79200.asp>.

“Elimde olsa bir yıl daha ertelerim”, *Milliyet*, 28.12.2002.

“Erdoğan: Sermaye El Değiştiriyor”, *Hürriyet*, 11.09.2010.

“Erdoğan'dan Sulh Ceza Hakimi İtirafı”, *Zaman*, 21.07.2014.

“Erdoğan TrumpTowers'ın Açılışını Aydın Doğan İle Birlikte Yaptı”, *Milliyet*, 19.04.2012.

“Holdinglerin Borsadaki 5 Yıllık Karnesi İyi Çıktı”, *Milliyet*, 17.06.2012

“Hükümet ‘duble’yi yasadan kaçırıyor”, *Milliyet*, 27.12.2002

“Hükümetten 2 Milyar Dolarlık Yatırım Müjdesi”, *Milliyet*, 28.11.2008

“İhale Yasasına...”, *Radikal*, 21.04.2001.

“İhale Yasası Mercek Altında”, *Radikal*, 12/06/2001.

“İhale Yasasında Geri Sayım”, *Radikal*, 17.09.2001.

“İSO 500’de TUSKON mu büyük, MÜSİAD mı?”

<http://www.patronlardunyasi.com/haber/ISO-500-de-TUSKON-mu-buyuk-MUSIAD-mi/88423>.

“İşin Babaları Burada Yerli Otomobil Üretelim”, *Milliyet*, 20.01.2011.

“Kamu İhale Kanunu Değişiyor”, *Hürriyet*, 30.04.2003.

“Kamu İhale Kanunu Yine Değişiyor”, 15.01.2015,  
<http://www.aljazeera.com.tr/haber/kamu-ihale-kanunu-yine-degisiyor>.

- “Koç: Ödeme şartını bilseydim Galataport'a ben de girerdim”, *Milliyet*, 21.09.2005.
- “Koç'un Yeni Fabrikasını Erdoğan Açtı”, *Zaman*, 23.05.2014.
- “Kül Edilen Koruya 10 Ev Yapacak”, *Cumhuriyet*, 04.09.2014.
- “Kurtulmuş: Askeri vesayet bitti, şimdi sırada Merkez Bankası var”, *Akşam*, 23.06.2014.
- “Kutan'a MÜSİAD Şoku”, *Türkiye*, 09.04.2000.
- “Mecliste Tam Saha Pres”, *Radikal*, 28.12.2001.
- Muhafazakâr Cephede Saflar Yeniden Tutuluyor, *Radikal*, 27.01.2014.
- “Muhafazakâr MÜSİAD, Metroseksüel olabilir mi?”, *Milliyet*, 10.04.2004.
- “MÜSİAD'a Tasfiye Operasyonu”, *Hürriyet*, 07.11.1998.
- “Sermayede Muhafazakar Yükseliş”, *Gazetevatan*, 28.07.2010.
- “Şimdi de İhale Yasası”, *Zaman*, 09.07.2001.
- “Şimşek: Greve İzin Vermeyiz”, *Gazetevatan*, 09.04.2013.
- “Topçu Kışlası için reddi reddettiler”, <http://www.sendika.org/2013/03/topcu-kislası-icin-reddi-reddettiler/>.
- “TÜSİAD: Derhal Erken Seçim”, *Vatan*, 30.04.2007.
- “TÜSİAD'dan Hükümete: Üç Konuya Dikkat”, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25136657>.
- “Üst Kurullar Tasfiye Ediliyor”, <http://www.habervitrini.com/ekonomi/ust-kurullar-tasfiye-ediliyor-56542/>.
- “TÜSİAD'dan Net Tavır: Köşk Seçiminde Meclis'e Saygı Demokrasinin Vazgeçilmez Gereğidir”, *Zaman*, 25.04.2007.
- “Üst Kurullara Denetim Arayışı”, *Radikal*, 06.01.2005.
- “Üst kurullar rahat”, *Radikal*, 06.09.2003.

“Vergide Mavi Kuş’a Şahin Kendi Kuşuna Güvercin”, *Taraf*, 15.04.2014.

“Yeni Devlet İhale Kanunu taslağı hazır”, *Hürriyet*, 21.02.2001.

“Yiğit Bulut Sert Çıktı”, *Akşam*, 31.05.2014.

## ÖZET

Bu çalışmada Türkiye’de neoliberal kamu alımları düzeninin ana çerçevesini oluşturan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve kamu alımları düzeninde değişiklik getiren diğer düzenlemeler, toplumsal dinamikleriyle birlikte ele alınmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, *temel dinamikleri ve yönelimleri* açısından birbirinden ayrılan iki evre olarak incelenmektedir. Birinci evre, neoliberal kamu alımları reformunu oluşturan 4734 sayılı kanun ve daha kanun yürürlüğe girmeden kabul edilerek 4734 sayılı kanunda değişiklik yapan 4761 sayılı kanundan oluşmaktadır. İkinci evre ise AKP döneminde yapılan ve özellikle neoliberal kamu alımları düzeninin kapsamının daraltılmasını, böylece siyasal iktidarın kaynak dağıtımındaki kontrolünün belirli sermaye kesimleri lehine arttırılmasını hedefleyen değişikliklerden oluşmaktadır. Çalışma, esas olarak reform sürecinin ve ardından yapılan değişikliklerin tarihsel koşullarının, yasa yapım süreçlerinin ve yasal metinlerin analizine dayanmaktadır. Bu şekilde yasaların inşa edildiği tarihsel düzlem ve bu düzlem içerisinde hareket eden toplumsal aktörler ile bu aktörlerin düzenlemeye konu olan söylemleri, bu söylemlerin arkasında yer alan çıkarlar ve bu çıkarların yasa metinlerine ne düzeyde yansıdığı belirlenmeye çalışılmaktadır.

## **ABSTRACT**

This study focuses on Public Procurement Law numbered 4734 consisting main framework of neoliberal public procurement order in Turkey and other laws changing this order with together their social dynamics. These regulations are analyzed as two phases seperating from each other in terms of fundamental dynamics and orientations. First phase, occurs with the law numbered 4734 consisting main framework of neoliberal public procurement order and the law numbered 4761 amending in that law before coming into force. Second phase, consists amendments on AKP era which target especially narrowing scope of neoliberal public procurement order and in this way increasing political power's role on resource allocation in favor of certain capital sections. The study based on analysis of historical conditions of reform processes and its changes, law legislation processes and legal texts. In this way, historical context in laws constitute, social actors acting in this historical context, discourses of these actors, the underlying interests of these discourses and reflection level of these interests are tried to determinate.